

Vergaderjaar 1994–1995

23 900

**Nota over de toestand van 's Rijks financiën**

**Nr. 22**

## **BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 april 1995

In de Miljoenennota 1995 is aangegeven dat op het moment van aanbidding van de Miljoenennota aan de Staten-Generaal nog geen besluitvorming had plaatsgevonden over **een nieuwe heroverwegingsronde**. De tijd tussen het aantreden van het nieuwe kabinet en indiening van de Miljoenennota op Prinsjesdag was te kort om te komen tot een weloverwogen selectie van onderwerpen. Tegen deze achtergrond is U toegezegd dat U op een later tijdstip nader zou worden geïnformeerd over de selectie. Deze brief strekt daartoe.

De heroverwegingsronde van dit jaar kent een thematische aanpak. Als centraal thema is gekozen voor «Financiële vernieuwing». Dit thema is uitgewerkt in een bij deze brief gevoegde notitie (bijlage 1). Het primair doel van de onderzoeken dit jaar is niet een inventarisatie van ombuigingsmogelijkheden, maar een verkenning van mogelijkheden om financieringssystemen van overheidsvoorzieningen te verbeteren. Het gaat daarbij met name om verbeteringen van de prikkels die van die systemen uitgaan op het gedrag van de uitvoerende instanties en van burgers en instellingen die van de voorzieningen gebruik maken, met als doel vergroting van de effectiviteit, doelmatigheid en transparantie van het beleid. Ten dele gaat het ook om onderzoeken waarbij niet zozeer een verkenning van nieuwe beleidsalternatieven, als wel de uitwerking van een reeds geaccordeerde beleidsrichting centraal staat. In de laatstgenoemde gevallen is de waarde van de onderzoeken vooral gelegen in de brede, interdepartementale beleidsvoorbereiding waarbij ook externe deskundigen zijn betrokken.

In de thematische aanpak is ook aanleiding gevonden de aanduiding «heroverweging» voor deze ronde te vervangen door de term «interdepartementaal beleidsonderzoek», om het bijzondere karakter van deze ronde te benadrukken. Voorts heeft het kabinet besloten dat, tenzij in de taakopdracht anders is bepaald, de onderzoeken op 1 oktober 1995 zullen zijn voltooid. Voor het overige zullen de onderzoeken worden uitgevoerd volgens de gebruikelijke richtlijnen van de heroverwegingsprocedure.

Tot slot zij meegedeeld dat de concrete taakopdrachten van de door het kabinet geselecteerde beleidsonderzoeken die thans zullen worden uitgevoerd, zijn bijgevoegd (bijlage 2). Bezien zal worden of het zinvol is in de Miljoenennota 1996 de stand van zaken van de onderzoeken van dat moment weer te geven.

De Minister van Financiën,  
G. Zalm

## 1. Inleiding

In de afgelopen decennia heeft zich een sterke groei voorgedaan in de omvang van de collectieve sector. Deze groei kan grofweg in twee componenten worden onderscheiden: (1) een absolute groei van collectieve voorzieningen (zoals: openbaar bestuur en rechtshandhaving, defensie, infrastructuur) die ongeveer gelijke tred heeft gehouden met de ontwikkeling van het netto nationaal inkomen (ca. 13 à 15% zowel in 1950 als in 1990), en (2) een relatieve groei van individualiseerbare voorzieningen (zoals: onderwijs, zorg, subsidies, uitkeringen<sup>1</sup>, zodat het aandeel daarvan in het netto nationaal inkomen ongeveer is verdrievoudigd (van ca. 13% in 1950 tot ca. 37% in 1990).

De groei van de collectieve sector is enerzijds het gevolg geweest van doelbewust beleid van achtereenvolgende kabinetten, maar is anderzijds ook veroorzaakt door autonome ontwikkelingen. Bij deze autonome ontwikkelingen moet niet alleen worden gedacht aan veranderingen in externe omstandigheden (demografische ontwikkelingen, toename van de mobiliteit, structurele werkloosheid, toename van de criminaliteit) maar ook aan veranderingen in het proces van beleidsvorming en uitvoering binnen de collectieve sector zelf en de daaruit voortvloeiende gedragsreacties van burgers en instellingen. Door de groei van de collectieve sector is het beleid complexer geworden en zijn de uitvoerende organisaties gegroeid. Tevens heeft zich een sociaal-culturele ontwikkeling voorgedaan waardoor burgers zelfbewuster en mondiger zijn geworden (de «calculerende» burgers) en uitvoeringsorganen zich vrijer opstellen tegenover hun financiers. Door dit alles is de beheersing van het uitvoeringsproces vanuit de politiek verantwoordelijke organen kabinet en parlement – bemoeilijkt en is meer ruimte ontstaan voor autonome ontwikkelingen die niet zijn beoogd. Daarbij kan bijvoorbeeld worden gedacht aan de uitvoeringspraktijken, zoals die in het onderzoek van de Parlementaire Enquête Commissie Uitvoering Sociale Verzekeringen en in diverse bijstandsonderzoeken zijn gesignaleerd.

De mogelijkheden voor niet-beoogde ontwikkelingen in het uitvoeringsproces hangen sterk samen met de financieringssystemen van de betrokken voorzieningen. Wijziging van deze systemen is dan ook een voor de hand liggende aanpak om tot een betere beheersing te komen. Onder «financiële vernieuwing» wordt hier verstaan: de wijziging van het financieringssysteem van een voorziening om te komen tot een doelmatiger en doeltreffender beleid.

Een belangrijke aanzet tot het denken over financiële vernieuwing in de hierbedoelde zin is gegeven in het WRR-rapport «Belang en Beleid» van juni 1994. In dat rapport wordt een aantal uit de economische theorie afkomstige noties inzake het feitelijke uitvoeringsproces toegepast op het terrein van de sociale zekerheid. Voortbouwend op dat rapport, wordt hieronder een benadering geschetst die van toepassing is op de collectieve sector in algemene zin (ook buiten de sociale zekerheid).

## 2. De structuur van het uitvoeringsproces

Het uitvoeringsproces in de collectieve sector wordt vaak gekenmerkt door een gelaagde structuur. Bij de centrale overheid treedt de wetgever op als financier (de begrotingsautoriteit). Hierbij moet niet alleen worden gedacht aan de voorzieningen die uit de algemene middelen worden gefinancierd, maar ook aan voorzieningen die uit verplichte premies worden gefinancierd (volksverzekeringen en werknemersverzekeringen).

---

<sup>1</sup> Dit laat onverlet dat voorzieningen als gezondheidszorg en onderwijs onmiskenbaar óók aspecten hebben van een collectief goed. Voorbeelden zijn o.a. de kennisinfrastructuur en volkshygiëne.

Het is immers de wetgever die de premies verplicht stelt en de opbrengsten ter beschikking stelt van de sociale fondsen. De wetgever kan ook regels stellen over de aard van de gefinancierde voorziening. Dat gebeurt in sectorale wetgeving waarvan de werkingsduur doorgaans langer is dan een jaar. Bij individuele voorzieningen kan de sectorale wetgeving ook bepalingen bevatten waaraan de gebruikers een aanspraak op de voorziening kunnen ontlenen, ongeacht of daarvoor voldoende middelen ter beschikking zijn gesteld (z.g. «open-einde-regelingen»).

Het dichtst bij de gebruiker staat de instantie die zorg draagt voor de feitelijke verstrekking van de voorziening (de productiedienst).

Voorzover het gaat om individuele voorzieningen is het deze instantie die in concrete gevallen beslist over de toegang tot het gebruik (de rol van de poortwachter), over de mate waarin en de wijze waarop van de voorziening gebruik mag worden gemaakt en, voorzover het niet louter om inkomensoverdrachten gaat, over de inrichting van het productieproces. In de sfeer van de Rijksbegroting kan bijvoorbeeld gedacht worden aan de onderwijsinstellingen<sup>2</sup> of de bejaardenoorden; in de sfeer van de premiegefinancierde sociale zekerheid aan het GAK of de GMD's; in de sfeer van de premiegefinancierde zorg aan de artsen en ziekenhuizen. Tussen de productiedienst en de financier bevinden zich veelal nog één of meer intermediaire uitvoeringsinstanties. In de sfeer van de Rijksbegroting kan men denken aan de minister en het gemeentebestuur (bij specifieke uitkeringen); in de sfeer van de premiegefinancierde sociale zekerheid aan de bedrijfsverenigingen; in de sfeer van de premiegefinancierde zorg aan de sociale zorgverzekeraars.

Voor de analyse van het feitelijk verloop van het uitvoeringsproces is het belangrijk om aandacht te geven aan de relaties tussen de instanties die daarin achtereenvolgens een rol spelen. In het hiervoor genoemde WRR-rapport worden deze relaties geanalyseerd in termen van het «principaalagent-model». De principaal is in deze analyse de opdrachtgever die over het budget beschikt (bijvoorbeeld de minister) en de agent de opdrachtnemer die een overeengekomen prestatie moet leveren (bijvoorbeeld de onderwijsinstelling). Kenmerkend voor het principaalagent model is dat de agent over betere informatie beschikt betreffende de kosten van de prestatie (ex ante) en betreffende de feitelijke realisering van de prestatie (ex post). Dit maakt het mogelijk dat de agent de kosten wat hoger voorstelt dan nodig is («adverse selection») en feitelijk wat lager presteert dan overeengekomen («moral hazard»).

De agent kan hiertoe overgaan om eigen doelstellingen te verwezenlijken, bijvoorbeeld in de sfeer van primaire en secundaire arbeidsvoorwaarden en patronage van eigen belangen binnen en buiten de organisatie<sup>3</sup>.

In algemene zin staan aan de principaal drie wegen open om invloed uit te oefenen op het gedrag van de agent; hij kan: (1) informatie verzamelen over de kosten en prestaties van de agent en het budget daarop afstemmen, (2) financiële prikkels scheppen waardoor de agent zelf een belang krijgt bij kostenbeheersing en goede prestaties en (3) de monopoliepositie van de agent doorbreken door ook aanbiedingen van andere agenten in de beschouwing te betrekken. De laatstgenoemde mogelijkheid omvat in feite de twee eerstgenoemde mogelijkheden: door concurrentie mogelijk te maken, krijgt de principaal informatie over kosten en prestaties van potentiële toetreders en scheidt hij tegelijk een prikkel voor de agent om zelf beter en tegen lagere kosten te presteren.

Toegepast op de uitvoeringsproces in de collectieve sector bestaan er mogelijkheden voor verbetering langs alledrie wegen.

<sup>2</sup> Vermeld zij hier dat de onderwijsvrijheid verankerd is in de Grondwet.

<sup>3</sup> Een ander model dat vaak wordt gebruikt bij de analyse van het feitelijke uitvoeringsproces is het bilateraal monopolie model. Dit lijkt veel op het principaal-agent-model maar onderscheidt zich daarvan doordat geen hiërarchische verhouding tussen opdrachtgever en opdrachtnemer wordt verondersteld. Dit impliceert dat de opdrachtnemer zelfs niet gedwongen kan worden tot kostenverlaging of prestatieverbetering indien de opdrachtgever over voldoende informatie beschikt.

Wat betreft de eerste weg zijn bij vele uitvoerende diensten de (normatieve) kosten per prestatie niet bekend of worden de diensten niet op basis daarvan gefinancierd. Wat betreft de tweede weg zijn er bij vele uitvoerende diensten onvoldoende financiële prikkels tot kostenbeheersing en prestatieverbetering. Dit kan het geval zijn omdat (a) volumeoverschrijdingen aan de financier in rekening kunnen worden gebracht (bij open-einde regelingen), of (b) omdat de kosten niet per prestatie zijn genormeerd, zodat hoge kosten per prestatie kunnen worden weggewerkt in een laag volume en op die wijze onzichtbaar blijven, of (c) omdat afzonderlijke kostenfactoren, zoals personeelskosten of een vaste voet, worden bekostigd, zodat de uitvoerende dienst geen prikkel ondervindt om naar een optimaal productieproces te streven. Wat betreft de derde weg bestaan er nog diverse mogelijkheden voor het invoeren van concurrentie. Daarbij behoeft men niet alleen te denken aan privatisering. Denkbaar is ook om een intermediaire uitvoeringsinstantie de mogelijkheid tot «opting out» naar de marktsector te geven wat betreft de feitelijke uitvoering door een productiedienst.

### 3. Oplossingsrichtingen op basis van financiële vernieuwing

Tegen de achtergrond van de voorgaande analyse ligt het voor de hand om na te gaan welke bijdrage hervorming van financieringssystemen kan leveren aan kostenverlaging en prestatieverbetering en daarmee aan de houdbaarheid van de voorzieningen, met name voor degenen die daarop werkelijk zijn aangewezen. Het doel zal daarbij moeten zijn om tegelijk verbeteringen aan te brengen in alle schakels van het uitvoeringsproces. Het heeft bijvoorbeeld weinig zin om een productiedienst in concurrentie te brengen met de marktsector, indien de intermediaire uitvoeringsinstantie die over de alternatieven moet beslissen, zelf geen prikkel tot kostenbeheersing ondervindt. De keten is zo sterk als de zwakste schakel.

In dit verband is ook de onderlinge samenhang van de voorzieningen van belang. Een betere beheersing van een bepaalde voorziening (bijvoorbeeld de bejaardenoorden) kan het beroep op een substitueerbare voorziening (bijvoorbeeld de verpleeghuizen) vergroten<sup>4</sup>. Een andere samenhang doet zich voor indien de verstrekking van een bepaalde voorziening gebruikt kan worden als instrument om het beroep op een andere voorziening te beperken (bijvoorbeeld arbeidsbemiddeling is een instrument om de uitstroom uit de WW en de ABABW te bevorderen). Beide overwegingen kunnen ervoor pleiten om financieringssystemen van afzonderlijke voorzieningen tegelijk aan te pakken.

Zowel uit een oogpunt van informatieverbetering als uit een oogpunt van financiële prikkels moet aandacht gegeven worden aan de vraag of er mogelijkheden zijn voor financiering op basis van prestaties. Prestatieindicators moeten eenvoudig en objectief zijn (bijvoorbeeld indicatoren van gebruik of verwacht gebruik). Zwakke indicatoren die beogen moeilijke meetbare kwaliteitsaspecten van de prestatie te registreren leiden veelal tot niet bedoelde resultaten. Systemen van kwaliteitsbewaking kunnen dan beter los staan van de bekostigingssystematiek (intercollegiale toetsing, visitatiecommissies, openbare verslaglegging, etc.).

Uit een oogpunt van financiële prikkels moet ook aandacht gegeven worden aan de mogelijkheden voor budgettering<sup>5</sup> van open-einde-regelingen op basis van indicatoren voor het verwachte gebruik. Daarbij kan zowel worden gedacht aan budgettering van productiediensten (bijvoorbeeld in het onderwijs) als budgettering van intermediaire uitvoeringsinstanties (bijvoorbeeld de zorgverzekeraars bij de ZFW). Door budgettering krijgt de betrokken instantie een existentieel belang bij kostenbeheersing (inclusief volumebeheersing). Daartoe is nodig dat deze

---

<sup>4</sup> In het WRR-rapport «Belang en beleid» wordt dit probleem aangeduid als dat van de ongewenste «systeemovergangen».

<sup>5</sup> De term «budgettering» wordt hier in ruime zin gebruikt, dat wil zeggen inclusief overgang op een stelsel van vaste-som financiering (lump sum-bekostiging). Bij vaste-som financiering kan nog wel sprake zijn van een automatisch aanpassingsmechanisme van jaar op jaar (dus van een open-einde-regeling) maar het budget voor het begrotingsjaar staat vast zodra de parameterwaarden van het aanpassingsmechanisme vast staan (dus geen declaratie achteraf).

instantie risico kan dragen, dat wil zeggen een financieel overschot kan aanwenden voor andere doeleinden en een financieel tekort uit eigen middelen kan aanvullen. Dit impliceert dat met name privaatrechtelijke instellingen en lagere overheden zich lenen voor budgettering.

Verder moet aandacht gegeven worden aan de mogelijkheden om productiediensten en intermediaire uitvoeringsinstanties in concurrentie te brengen met de marktsector («opting out»). Ook dit schept een existentieel belang bij kostenbeheersing en prestatieverbetering. Op het niveau van de productiediensten kan men bijvoorbeeld denken aan de arbeidsbemiddeling. Op het niveau van de intermediaire uitvoering kan men bijvoorbeeld denken aan het toelaten van particuliere verzekeraars bij de uitvoering van de werknemersverzekeringen en de ZFW.

#### **4. Tot slot**

Financiële vernieuwing in de hierbedoelde zin past goed in het algemene beleid van het kabinet. In het regeerakkoord wordt het belang van marktwerking, concurrentie tussen aanbieders van diensten en het «afrekenen op resultaat» benadrukt. Ook bevat het regeerakkoord op verschillende beleidsonderdelen besluiten en voornemens die aansluiten bij de grondgedachten van financiële vernieuwing zoals hiervoor geschetst. Het ligt in de bedoeling daarbij onder meer gebruik te maken van de heroverwegingsprocedure.

In dit verband is de relatie met het dereguleringsproject van belang. Zoals bekend ligt het in de bedoeling in deze kabinetsperiode nieuwe initiatieven te nemen op het terrein van de deregulering. Daartoe zal een procedure worden opgezet die enigszins lijkt op de heroverwegingsprocedure. Duidelijk is dat deregulering ook een rol kan spelen bij financiële vernieuwing aangezien de introductie van adequate financiële prikkels voor uitvoerende instanties veelal gepaard moet gaan met grotere vrijheden bij de inrichting van het productieproces. De taakverdeling tussen beide procedures wordt daarbij in globale zin gebaseerd op het onderscheid tussen collectieve sector en marktsector. De heroverwegingsprocedure zal zich in het bijzonder richten op financieringssystemen en daarmee verband houdende regelgeving betreffende voorzieningen die in hoofdzaak uit collectieve middelen worden gefinancierd.

**1. Financieringssysteem van het basisonderwijs**

In het kader van het accoord van het Schevenings Beraad over de voorbereiding van een lump-sum bekostigingsstelsel in het primair onderwijs voert het loo een onderzoek uit naar de normering van de personele last in het primair onderwijs en zal het loo vanaf omstreeks maart 1995 een onderzoek gaan uitvoeren naar een nieuwe systematiek van bekostiging in het primair onderwijs.

Uit de eerste voorlopige resultaten van het loo-onderzoek naar de normering van de personele last in het primair onderwijs en ook uit de berekening van de effecten van het wetsvoorstel ter vereenvoudiging van de bekostiging van de materiële uitgaven in het primair onderwijs komt naar voren dat rekening moet worden gehouden met naar verhouding aanzienlijke herverdeeleffecten per school ten opzichte van de huidige bekostiging. In het accoord van het Schevenings Beraad is vastgelegd dat de lump-sum bekostiging betrekking moet hebben op de individuele school. Dit uitgangspunt maakt het moeilijk om met een naar verhouding sterk vereenvoudigd en gemakkelijk uitvoerbaar lumpsum bekostigingsstelsel te komen zonder dat dit leidt tot naar verhouding grote herverdeeleffecten per individuele school ten opzichte van de huidige bekostiging.

In dit heroverwegingsonderzoek is het hoofdonderwerp te bezien hoe, in aansluiting op de werkzaamheden en uitkomsten van de hiervoor genoemde loo-onderzoeken kan worden bereikt dat een lump-sum bekostigingsstelsel kan worden ingevoerd met acceptabele herverdeeleffecten ten opzichte van de huidige bekostiging.

De werkgroep dient in de eerste plaats te bezien of aan het LOO zal worden verzocht om in aanvulling op de bekostigingsstelsels die in de voornoemde onderzoeken reeds worden onderzocht of die in het verleden reeds onderzocht zijn, ook nog aandacht te besteden aan mogelijkheden om resterende differentiaties in het bedrag per leerling te elimineren. Hierbij kan worden gedacht aan de groeiregeling, formatie-opslagen voor taakrealisatie, arbeidsvoorwaardelijke toeslagen, fusiefaciliteiten, vaste voet of tegemoetkoming in verband met leerlingdichtheid.

De werkgroep dient in de tweede plaats te bezien welke mogelijkheden er bestaan om herverdeeleffecten op te vangen of te mitigeren. Daartoe wordt als eerste variant onderzocht: welke bestuurlijke schaal zou in het basisonderwijs nodig zijn om bij invoering van lump-sum bekostiging per afzonderlijke school tot aanvaardbare herverdeeleffecten per bestuur te komen?

In deze variant blijft de bekostiging per afzonderlijke school uitgangspunt. Er is echter ook een variant denkbaar waarin wordt uitgegaan van lump-sum bekostiging op bestuursniveau in plaats van op schoolniveau. Dit leidt naar alle waarschijnlijkheid tot wijzigingen in de onderliggende bekostigingsregelingen. De vraagstelling voor de tweede variant luidt: welke bestuurlijke schaal zou in het basisonderwijs nodig zijn om bij invoering van lump-sum bekostiging op bestuursniveau, in plaats van op schoolniveau, tot aanvaardbare herverdeeleffecten per schoolbestuur te komen? En in hoeverre heeft lump-sum bekostiging op bestuursniveau gevolgen voor de onderliggende bekostigingsregelingen, mede in relatie tot het LOO-onderzoek betreffende leerlingdichtheid. De werkgroep dient tevens te bezien in hoeverre het bij bestuurlijke schaalvergroting mogelijk is de zorg voor vervanging van onderwijspersoneel en uitkeringen voor wachtgeld aan het schoolbestuur over te dragen. Als derde variant wordt tenslotte bezien welke mogelijkheden er op schoolniveau en op schoolbestuursniveau bestaan om, anders dan door middel van bestuurlijke schaalvergroting, herverdeeleffecten op te vangen en welke

aanpassingen in de regelgeving, zonder aantasting van de kwaliteit van het onderwijs, kunnen bijdragen tot vergroting van deze mogelijkheden.

## **2. Financieringssysteem politieregio's**

De regionale politiekorpsen zijn, gelet op de aard van deze overheidsvoorziening, financieel vrijwel geheel afhankelijk van het Rijk. Het politiebudget op de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken van circa 3,6 miljard wordt over de regionale politiekorpsen verdeeld op basis van werkdrukmeting eind jaren tachtig en begin jaren negentig. Deze financieringssysteem zal per 1 januari 1996 worden gewijzigd. In het nieuwe regionale politiemodel, dat formeel op 1 april 1994 tot stand is gekomen, is de verantwoordelijkheid voor het beheer van de regiokorpsen primair aan de regio's overgelaten. Ook prioriteitstelling is in principe een interne aangelegenheid van de regio's. Bovenstaande laat onverlet dat de minister van Binnenlandse Zaken op rijksniveau verantwoordelijk is voor de doelmatige besteding van het politiebudget dat op zijn begroting drukt. Voorts heeft hij een – met de minister van Justitie gedeelde – verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de politiezorg.

Naast het voorgaande is er een specifiek probleem ten aanzien van de doelmatigheid en de kwaliteit van het politiewerk met betrekking tot de gedeeltes verouderde infrastructuur automatisering. De financiële positie van een aantal korpsen noopt tot de conclusie dat financiering van de noodzakelijke vernieuwing door de regio's uit eigen middelen niet mogelijk zal zijn. Op centraal niveau is voor investeringen in deze infrastructuur een bedrag van 20 miljoen vanaf 1996 structureel uitgetrokken.

Concreet wordt de werkgroep het volgende gevraagd.

1a. De werkgroep adviseert of de door de directie politie aan te reiken uitgangspunten voor een nieuw budgetverdeelsysteem een adequate bijdrage kunnen leveren aan de doelmatige besteding van het politiebudget en de kwaliteit van de politiezorg.

1b. De werkgroep beoordeelt hierbij de mogelijkheid van prestatiebekostiging, alsmede de toereikendheid van de voorwaarden die verbonden worden aan de extra ter beschikking te stellen middelen voor de politie in het licht van de aan deze extra middelen gekoppelde doelen.

2. De werkgroep beoordeelt of de door de minister van BiZa voorgestelde inspectietaak in combinatie met de onder 1 genoemde hoofdlijnen van het budgetverdeelsysteem als toereikend instrument, voor het waarborgen van een doelmatige politie kan worden gezien (invulling ministeriële verantwoordelijkheid).

3. Welke mogelijkheden zijn er om, gebruikmakend van enerzijds de centraal beschikbare middelen en anderzijds de leningsbevoegdheid van de politieregio's en de binnen de politieregio's beschikbare middelen (bijvoorbeeld uit reservering), het probleem van de vernieuwing van de infrastructuur automatisering in financiële zin tot een oplossing te brengen?

Bij beantwoording van deze vragen wordt gebruik gemaakt van de kwaliteits- en doelmatigheidsverbeterende activiteiten die nu reeds worden ontplooid. De werkgroep kan in aanvulling hierop aanbevelingen doen. Naast de regionale politiekorpsen is er het Korps landelijke politiediensten. Diverse ontwikkelingen vinden rondom dit korps plaats. De werkgroep wordt gevraagd waar nodig rekening te houden met deze ontwikkelingen, alsmede met de financiële, beleidsmatige en beheersmatige interdependenties van het KLPD en de regionale politiekorpsen.



### *Tijdpad*

De werkgroep wordt verzocht uiterlijk eind juni 1995 over bovenstaande vraagstelling te rapporteren (indien dit niet haalbaar blijkt te zijn, wordt volstaan met een tussenrapportage, waarbij in verband met de benodigde besluitvorming over de herijking van de verdeelsystematiek in ieder geval aan dat onderdeel aandacht zal worden besteed).

### **3. Financieringssysteem aanvullende steunverlening ex artikel 12 Financiële-Verhoudingswet 1984**

Artikel 12 van de Financiële-Verhoudingswet 1984 (FVW 1984) bepaalt dat de gemeentefondsbeheerders aan een gemeente aanvullende steun kunnen verlenen, indien die gemeente met de algemene uitkering uit het Gemeentefonds (GF) structureel niet in de noodzakelijke gemeentelijke behoeften (uitgaven) kan voorzien. De artikel 12-steun wordt binnen het GF bekostigd en komt derhalve ten laste van de collectiviteit van gemeenten.

In de uitvoering van het verlenen van artikel 12-steun spelen verschillende actoren een rol, waarbij de gemeente, de provincie, de Inspectie Financiën Lagere Overheden (IFLO) van BiZa, de Raad voor de Gemeentefinanciën (Rgf) en de gemeentefondsbeheerders te onderscheiden zijn. Het doel van het interdepartementaal beleidsonderzoek met betrekking tot artikel 12 FVW 1984 is in een breed kader de mogelijkheden te onderzoeken om dit uitvoeringsproces te verbeteren ten einde zodoende het beroep op artikel 12-steun zoveel mogelijk te voorkomen en de hoogte en duur van de artikel 12-steun te beperken. Daartoe zal in het onderzoek worden gekeken naar de «checks and balances» in de huidige artikel 12-procedure. Vervolgens zal een aantal varianten worden onderzocht. De beoordeling van de varianten zal mede plaatsvinden tegen de achtergrond van de invoering van de nieuwe FVW en de herinrichting van het openbaar bestuur.

De onderstaande opsomming (in willekeurige volgorde) van (deels extreme) varianten is uitdrukkelijk als niet-limitatief te beschouwen. Bovendien zijn enkele van de varianten in combinatie uitvoerbaar.

#### *1. Versterken van de rol van de toezichthoudende provincies*

Te denken is aan een uitbreiding van het provinciale (toezichts-) instrumentarium gekoppeld aan een eigen bijdrage van de provincie in de artikel 12-steun.

#### *2. Decentralisatie van de artikel 12-voorziening naar de provincies*

Een andere mogelijkheid om de rol van de provincies te vergroten is het in beginsel decentraliseren van het artikel 12-beleid en de bekostiging van de artikel 12-steun naar de provincies, mede in relatie tot de verantwoordelijkheid van de provincies nieuwe stijl voor het regionale verdeelstelsel.

#### *3. Zwaartepunt in het bepalen van de artikel 12-steun verleggen naar de Rgf*

In deze variant krijgt de Rgf (danwel een mogelijke opvolger hiervan als gevolg van de aanpassing van het adviesstelsel) een eerdere en zwaardere betrokkenheid bij de beoordeling van de financiële positie van een artikel 12-gemeente en bij het voorstel voor de hoogte van de artikel 12-steun. Het Rijk beperkt zich tot de vormgeving van het artikel 12-beleid en zou bijv. alleen in bepaalde nader omschreven gevallen kunnen afwijken van het Rgf-advies.

#### 4. Budgetoverheveling naar de rijksbegroting

De relatie tussen bepalen en betalen wordt in deze variant in één hand gelegd door de artikel 12-middelen op de rijksbegroting te plaatsen. De betrokkenheid van RGF zal navenant afnemen.

Naar de mate waarin de nadelen van de bovengeschetste varianten de voordelen overtreffen komen alternatieven in beeld die voortborduren op het bestaande systeem. De aanpassingen van het huidige systeem zouden bijvoorbeeld kunnen liggen in de herziening van het toetsingskader (toetredingseisen, hoogte uitgaven).

#### 4. Forensische psychiatrie

Forensische psychiatrie betreft psychiatrische rapportage over en hulpverlening aan personen die wegens (ernstig) delinquent gedrag in aanraking zijn (geweest) met het justitiële systeem. Dit betreft het beleidsterrein van de ministers van Justitie en VWS. Zij hebben elk hun eigen verantwoordelijkheid en hun eigen voorzieningen, die complementair aan elkaar zijn.

Justitie draagt de beleidsverantwoordelijkheid en voert het centrale voorzieningenbeleid voor de justitiële TBS-klinieken, de Districts-psychiatrische Diensten, de Psychosociale hulpverlening in gevangenissen en huizen van bewaring (HVB), de bijzondere voorzieningen zoals het Pieter Baan Centrum (observatiekliniek) en de forensische observatie- en begeleidingsafdeling (FOBA) van het HVB 't Veer te Amsterdam en de Reclassering (sociaal psychiatrische werksoort).

Op VWS-terrein vindt hulpverlening aan forensisch psychiatrische patiënten plaats in Algemeen Psychiatrische Ziekenhuizen (APZ'en), Forensisch Psychiatrische Klinieken (FPK's), Forensisch Psychiatrische Afdelingen (FPA's), de SGLVG-instelling Hoeve Boschoord en in minder mate in de RIAGG's. Daarnaast bestaan er sinds een aantal jaren faciliteiten voor deeltijdbehandeling en polikliniek bij enkele TBS-klinieken. Enkele Regionale Instellingen voor Beschermd Wonen (RIBW'en), gezinsvervangende tehuizen (GVT's) en instellingen voor dak- en thuislozen huisvesten mensen uit het forensisch circuit.

De voorzieningen op VWS-terrein worden voor 100% uit de AWBZ gefinancierd. De Justitiële instellingen worden vanuit de begroting van Justitie gefinancierd. De begrote kosten van de TBS-klinieken worden door Justitie, conform afspraken uit het verleden, voor ca. 80% gedeclareerd bij de Ziekenfondsraad<sup>1</sup>. Deze kosten komen ten laste van de AWBZ.

Op dit moment treden er in de forensische psychiatrie knelpunten op bij de opvang en doorstroming van forensische patiënten. Deze constatering in combinatie met het bestaan van verschillende financieringsbronnen en verdeelde verantwoordelijkheden in deze sector maakt de vraag naar de doelmatigheid van de sector actueel.

#### *Probleemstelling en onderzoeksvragen*

Zijn er verbeteringen in de doelmatigheid en doeltreffendheid mogelijk bij de afstemming tussen en de uitvoering en financiering van de verschillende typen voorzieningen gericht op de forensische psychiatrie? Welke beleidsalternatieven zijn daarbij mogelijk?

Om de probleemstelling te kunnen beantwoorden zullen in de HO in ieder geval de volgende vragen aan de orde moeten komen:

1. Vragen m.b.t. het aanbod en de vraag (de q-factor), zoals:  
om welke zorgvoorzieningen gaat het hier (overeenkomsten en verschillen in geboden hulp)? Wat is hun capaciteit? Zijn er wachtlijsten? Hoe is de meerjarige ontwikkeling van de behoefte (1995–2000)? Op welke schaal vindt doorstroming naar de verschillende voorzieningen plaats?

---

<sup>1</sup> De budgetten van de particuliere TBS-inrichtingen worden bepaald naar analogie van het COTG-tarief voor de FPK's. De investeringskosten worden naar analogie van de WZV getoetst door het College voor Ziekenhuisvoorzieningen. De rijks TBS-inrichtingen zullen met ingang van 1996 naar analogie van het COTG-tarief worden gefinancierd.

2. Vragen m.b.t. de kosten en de financiering (de p-factor), zoals: hoe verhouden de kosten van de verschillende voorzieningen zich tot het gebodene in deze voorzieningen? Hoe worden ze gefinancierd (budget, outputfinanciering, etc.)? Komen de kostprijsverschillen tot uitdrukking in de (COTG)vergoedingstarieven? Hoe verhoudt zich per type voorziening het budget (gebaseerd op de COTG-richtlijn) met de werkelijke kosten?
3. Vragen m.b.t. het proces en de bestuurlijke/politieke verantwoordelijkheidsverdeling, zoals: wie bepaalt de capaciteit van de voorzieningen? Hoe vindt de toewijzing van patiënten aan de voorzieningen plaats (leidt dit tot afwenteling)? Wat is hierbij de beleidsvrijheid van de plaatsende instantie? Hoe is de doorstroming geregeld? Wie financiert? Waar(in) zitten eventuele knelpunten?
4. Vragen m.b.t. doelmatigheid en doeltreffendheid, zoals: verblijven er patiënten in voorzieningen waar ze eigenlijk niet op hun plaats zijn? Is er voldoende en tijdige doorstroom en uitstroom? Hoe is de doelmatigheid/doeltreffendheid van de afzonderlijke voorzieningen (recidive etc.) en hoe verhoudt zich derhalve de doelmatigheid/doeltreffendheid tussen de verschillende voorzieningen? Zijn andere vormen van zorg mogelijk (bijvoorbeeld extramuraal) t.b.v. deze doelgroep?

## **5. Taakopdracht arbeidsvoorziening**

Het belang van een herbezinning op financiële (aan)sturing van en binnen Arbeidsvoorziening wordt onderkend, maar loopt samen met een aantal reeds in gang gezette initiatieven. Teneinde overlapping en tijdverlies te vermijden, is besloten inhoudelijk en procedureel aan te sluiten bij de reeds lopende activiteiten (Commissie-van Dijk en SZW-programma Evaluatie Arbvo-wet). Dat betekent dat in de wijziging van de Arbeidsvoorzieningswet, die op korte termijn bij de Kamer moet worden ingediend, het kabinetsstandpunt op de commissie-Van Dijk en de uitwerking van de partijenovereenkomst zullen worden verwerkt. Met name de bestuurlijke elementen komen hierbij aan de orde. In het kabinetsstandpunt op de commissie-Van Dijk, dat voor het Paasreces aan de Tweede Kamer moet zijn gestuurd, zullen de uitgangspunten voor de financiële vernieuwing van de arbeidsvoorzieningsorganisatie worden geformuleerd, die in het interdepartementale beleidsonderzoek zullen worden uitgewerkt.

«Financiële vernieuwing» betekent dat op het intermediaire (uitkeringsverstrekkers) en uitvoerende niveau (arbeidsbemiddeling en scholing) een groot belang moet worden gecreëerd bij uitstroom uit de uitkering. Hierbij valt te denken aan een inkoopmodel en vormen van prestatiefinanciering.

Op basis van de uitkomsten van de herbezinning zullen concrete voorstellen worden geformuleerd voor een nieuwe wijze van financiële aansturing van de openbare arbeidsvoorziening.

## **6. Financieringssysteem van Rijkswaterstaat**

De rijksoverheid heeft de verantwoordelijkheid voor de aanleg en het onderhoud van de natte en droge rijksinfrastructuur (wegen, vaarwegen, waterhuishoudkundig hoofdsysteem, kust). De aanleg en het onderhoud geschiedt door regionale directies van de Rijkswaterstaat, ondersteund door specialistische directies. Veel werkzaamheden worden uitbesteed, waarbij de Rijkswaterstaat de rol van opdrachtgever vervult. Van belang is dat de Rijkswaterstaat in de toekomst voldoende deskundigheid behoudt om deze rol te kunnen blijven vervullen.

Een aangrijpingspunt voor het onderzoek in het kader van de financiële vernieuwing is om de bekostiging van de activiteiten van de Rijkswater-

staat sterker te relateren aan de te leveren prestaties. De directe relatie tussen middelen en prestaties vormt de basis voor een sturingsmodel van de Rijkswaterstaat. Het onderzoek moet uitmonden in een operationeel plan van aanpak voor de veranderingen in de organisatie van de Rijkswaterstaat, dat aansluit op de koers voor de verbetering van de bedrijfsvoering van de Rijkswaterstaat. In dit operationele plan van aanpak dient ten minste aan de orde te komen:

- het definiëren van de produkten op de te onderscheiden terreinen van waterstaatszorg, die als basis dienen voor de aansturing van de Rijkswaterstaat;
- het aanbrengen van een enerzijds helder onderscheid tussen programma-uitgaven en apparaatsuitgaven en anderzijds het verschaffen van een beleidsinhoudelijke samenhang tussen de programma-uitgaven en apparaatsuitgaven;
- in het verlengde hiervan aangeven op welke wijze specialistische directies de integrale kosten van hun produkten kunnen bepalen en toerekenen aan interne opdrachtgevers (hoofdzakelijk regionale directies);
- een hierop afgestemd financieel en personeel beheersregime en een administratieve organisatie die de juiste prikkels biedt voor een doelmatige inzet van de beschikbare middelen.

## **7. Financieringssysteem Rijkshuisvesting**

Achtergrond van het onderzoek zijn de voortgaande discussies en blijvende spanningen binnen het huidige rijkshuisvestingsstelsel, de ontstane financiering buiten de rijksbegroting om en recente afspraken met betrekking tot sturing rijkshuisvesting/RGD. Bij het onderzoek zullen worden betrokken de wenselijkheid van de invoering van een kapitaal-dienst voor de rijkshuisvesting en de wenselijkheid van de introductie van een financieel stelsel waarbij departementen betalen voor de kosten van huisvesting. Tevens zal aandacht worden gegeven aan de huisvesting van intern verzelfstandigde diensten (agentschappen). In de voorgaande jaren zijn meermalen onderzoeken verricht naar (de financiering van) de rijkshuisvesting en de taken van de Rijksgebouwendienst in dat verband (bijv. agentschap/XIB en taakverdeling RTR). Een belangrijk element daarbij was de allocatie-afweging en de doelmatigheid daarbij en de werking van het huidige rijkshuisvestingsstelsel.

Ook vanuit het parlement zijn diverse malen standpunten ingenomen over het rijkshuisvestingsstelsel en de relatie tussen het rijkshuisvestingsstelsel en aspecten met betrekking tot regeringsdoelstellingen in groter verband.

In het licht van bovenstaande is het wenselijk een onderzoek te starten naar de doelmatigheid van het rijkshuisvestingsstelsel.

Het onderzoek dient zich te richten op:

### *A. Centrale variant*

Welke zijn de voordelen en nadelen – in termen van doelmatigheid en vanuit het algemene regeringsbeleid – van een centraal huisvestingsstelsel (huisvestingsbeleid, huisvestingstaken, huisvestingsfinanciering) gezien vanuit de optiek van:

- verwerving van huisvesting (à fonds perdu/huren);
- beheer van huisvesting;
- onderhoud van huisvesting;
- afstoot van huisvesting (formeel en materieel);
- gebruik van huisvesting door departementen.

Gezien het financieringsaspect is het nodig binnen deze centrale variant afzonderlijk de mogelijkheid en wenselijkheid van de introductie van een partiële kapitaaldienst in beschouwing te nemen.

### *B. Decentrale variant*

Welke zijn de voordelen en nadelen – in termen van doelmatigheid en vanuit het algemene regeringsbeleid- van een decentraal huisvestingsstelsel (huisvestingsbeleid, huisvestingstaken, huisvestingsfinanciering) bezien vanuit de optiek van:

- verwerving van huisvesting (à fonds perdu/huren);
- beheer van huisvesting;
- onderhoud van huisvesting;
- afstoot van huisvesting (formeel en materieel);
- gebruik van huisvesting.

Evenals bij de centrale variant is het nodig bij deze variant afzonderlijk de mogelijkheid en wenselijkheid van de introductie van een partiële kapitaaldienst in beschouwing te nemen.

Bij het uit te voeren onderzoek zullen, zowel bij de centrale al de decentrale variant, betrokken en meegewogen moeten worden:

- noodzaak/wenselijkheid centrale ruimtenormeringen;
- architectuurbeleid;
- stedenbouw/lokatiebeleid;
- monumentenbeleid;
- beleid t.a.v. ARBO;
- beleid t.a.v. beeldende kunst;
- (huisvesting van) intern verzelfstandigde onderdelen van de rijksdienst;
- ervaringen in het buitenland en vergelijkbare organisaties in de private sector.

### *C. Organisatorische consequenties/randvoorwaarden*

Welke zijn de consequenties/randvoorwaarden in kwalitatieve en kwantitatieve zin voor de RGD-organisatie en voor de (huisvestings)-organisaties van de departementen resp. diensten bij een keuze voor de centrale variant en de decentrale variant.

### *D. Integrale afweging*

Het onderzoek naar de beide varianten met inbegrip van de aspecten m.b.t. de partiële kapitaaldienst, dient uit te monden in een integrale analyse over en tussen beide varianten, conclusies en aanbevelingen.

De werkgroep zal met betrekking tot de onderdelen A en B van de taakopdracht eind juli 1995 een tussenrapportage uitbrengen. Het onderzoek zal eind oktober 1995 worden voltooid. Bij het onderzoek zal tevens gebruik worden gemaakt van nader in te stellen externe deelonderzoeken.

## **8. Financieringssysteem IHS**

Mede naar aanleiding van het Regeerakkoord moet het kabinet een standpunt met betrekking tot een aantal aspecten van de IHS bepalen. De Staatssecretaris van VROM heeft de Tweede Kamer tijdens de begrotingsbehandeling toegezegd om voor de zomer van 1995 een voorstel te presenteren.

De werkgroep heeft tot taak om een rapportage aan het kabinet voor te bereiden over de uitwerking van beleidsvoornemens IHS, mede naar aanleiding van het Regeerakkoord. Centrale toetspunten zijn: a. waarborg goede huisvesting doelgroep en b. het scheppen van extra prikkels voor

zodanige aanwending van de woningvoorraad dat het beroep op IHS wordt beperkt.

De werkgroep zal zich primair op vier aandachtsvelden richten, al dan niet in combinatie met elkaar:

- a. handhaven van de huidige systematiek en ordening, waarbij de systematiek wordt doorgelicht op mogelijkheden van (financiële) prikkels ter bevordering van een doelmatiger verdeling van de voorraad en op mogelijkheden van vereenvoudiging;
- b. volkshuisvestingsvariant waarbij de IHS meer wordt aangesloten bij de ordening en de kernthema's binnen de volkshuisvesting;
- c. decentralistie van de IHS;
- d. fiscalisering van de IHS.

De werkgroep zal ruim voor de zomer 1995 haar rapportage aan het kabinet aanbieden. Een tussenrapportage wordt in de eerste week van mei 1995 aan de minister van Financiën en de staatssecretaris van VROM gezonden. Dit in verband met de taakstelling 200 miljoen op de IHS te bezuinigen, ingaand met 100 miljoen in 1996. Voorstellen hiertoe dienen te sporen met de het nog te ontwikkelen voorstel over de toekomst van de IHS.

### **9. Financieringssysteem Beheersstructuur Rechterlijke Organisatie**

De taakopdracht van het interdepartementaal beleidsonderzoek beheersstructuur rechterlijke organisatie valt in twee delen uiteen:

1. het definiëren en afbakenen van bevoegdheden en verantwoordelijkheden van het OM, de zittende magistratuur (ZM), de Directeur Gerechtelijke Ondersteuning en het ministerie van Justitie ten aanzien van het beheer van de rechterlijke organisatie;
2. het vertalen van deze relaties naar voorwaarden, waaraan het sturingsinstrumentarium moet voldoen, waarbij adequate prikkels worden ingebouwd voor een doelmatig beheer.

#### *Te bereiken resultaten*

Het onderzoek beoogt bij te dragen aan de inrichting van een transparante beheersstructuur, waarin de nieuwe verhoudingen in het beheer van de rechterlijke organisatie zijn vastgelegd. Het beeld dat daardoor ontstaat, is richtinggevend voor de verdere ontwikkeling van het sturingsinstrumentarium en daarmee voor een doelmatige uitvoering van beleid. Het onderzoek moet uitmonden in concrete aanbevelingen voor:

- de afbakening van bevoegdheden op financieel en personeelsgebied met inbegrip van het arrondissementsbestuur;
- de daarbij te hanteren verdeelmethodieken en budgetteringsregelingen;
- de vormgeving van de cycli van planning en control, die het mogelijk maken verantwoording voor de invulling van de gegeven taak af te leggen.

In het verlengde hiervan kan de werkgroep aanbevelingen doen voor vermindering van de werklast van de rechterlijke organisatie en/of een verhoging van de doelmatigheid c.q. voor het verrichten van aanvullend onderzoek terzake door Justitie. Dit zonder dat de commissie zelf dit inhoudelijk onderzoekt.

## **10. Financieringssysteem Europese uitgaven**

Nederland (NL) is van een traditionele netto-ontvanger inmiddels een sterke netto-betaler geworden aan de Europese Gemeenschap. In 1995 zal NL naar verwachting zelfs relatief reeds de grootste nettobetaler zijn. Naar verwachting zal dit ook de komende jaren verder verslechteren, van ca 4,2 mrd hfl in 1995 naar ca 6 mrd hfl in 1999. De belangrijkste oorzaak is dat het huidige financieringssysteem van de Europese uitgaven leidt tot een teruglopend NL-aandeel in de belangrijkste uitgaven van de EU in combinatie met steeds verder oplopende afdrachten van NL aan de EU.

Het systeem van afdrachten aan de EU wordt in belangrijke mate bepaald door het plafond van de Eigen Middelen, dat oploopt van 1,20% EG-BNP in 1990 tot 1,27% EG-BNP in 1999.

Belangrijkste categorieën aan de uitgavenzijde van de EU zijn de Europese landbouwuitgaven (circa 50% van totale EU-uitgaven) en de uitgaven via de structuurfondsen (circa 30%). In het financieringssysteem ontbreken mechanismen en prikkels om de financiële uitkomsten te beïnvloeden.

Teneinde de verslechtering van de NL netto-positie te kunnen keren dient bezien te worden welke mogelijkheden NL heeft om via aanpassingen in het financieringssysteem van de Unie tot meer evenwichtige uitkomsten te komen. De aandacht zou hierbij zowel gericht moeten worden op het onderzoeken van financiële consequenties van mogelijke beleidsmatige aanpassingen van het landbouw- en structuurfondsenbeleid als op mogelijkheden om in het systeem van afdrachten aan de EU mechanismen in te bouwen die de de netto-afdracht van lidstaten begrenzen. Een van de te onderzoeken scenario's in dit verband is dat van het terugbrengen van de financiële verantwoordelijkheid voor het landbouwbeleid naar nationale overheden. Ook voor de structuurfondsen kan een soortgelijke optie worden onderzocht.

Hierbij dient in het onderzoek te worden betrokken dat het ongewijzigd laten van het financieringssysteem van inkomsten en uitgaven in combinatie met potentiële toetreding van Midden- en Oosteuropese landen leidt tot een explosieve autonome groei van de Nederlandse afdrachten.