

Vergaderjaar 1996–1997

25 509

Interdepartementale beleidsonderzoeken 1997

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 2 september 1997

1. Inleiding

In deze brief informeer ik u over de nieuwe ronde interdepartementale beleidsonderzoeken. De selectie voor het komend jaar is gebaseerd op twee thema's, namelijk «Bedrijfsvoering uitvoerende diensten» (zie paragraaf 2) en «Financiële vernieuwing» (zie paragraaf 3). Ten behoeve van de bedrijfsvoeringsonderzoeken naar uitvoerende diensten is een conceptueel kader ontwikkeld dat is beschreven in de nota «AANSTUREN OP RESULTAAT» (opgenomen in bijlage 1 bij deze brief).¹ In paragraaf 4 komt de onderwerpselectie aan de orde. In paragraaf 5 zal in ingaan op de onderwerpsuggesties die door de commissie voor de Rijksuitgaven zijn gedaan.

Het kabinet heeft besloten dat de onderzoeken op 1 juni 1998 moeten zijn voltooid. Voor het overige zullen de onderzoeken worden uitgevoerd volgens de gebruikelijke richtlijnen van de procedure voor interdepartementale beleidsonderzoeken.

In de Miljoenennota 1998 zal ik ingaan op de stand van zaken ten aanzien van de politieke besluitvorming over de onderzoeksrapporten uit de ronde 1996.

2. Bedrijfsvoering uitvoerende diensten

Aanpak

In de nota «Van uitgaven naar kosten»², waarin het kabinet nadere voorstellen doet om de bedrijfsvoering van de Rijksoverheid te verbeteren, is aangekondigd dat een aantal interdepartementale beleids- onderzoeken zal plaatsvinden naar de bedrijfsvoering van uitvoerende diensten. In paragraaf 4 is aangegeven om welke diensten het gaat.

Doel van de onderzoeken is te bezien, of voor bepaalde uitvoerende diensten een outputgerichte besturingswijze en bedrijfsvoering mogelijk zijn. De vraag of invoering van een baten-lastenstelsel kan bijdragen aan

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

² Deze nota is op 3 maart jl. naar de Kamer gezonden (Kamerstukken II 1996/97, 25 257, nr. 1).

een doelmatiger bedrijfsvoering van deze diensten, komt daarbij uitdrukkelijk aan de orde.

Ten behoeve van de bedrijfsvoeringsonderzoeken is de nota «AANSTUREN OP RESULTAAT» opgesteld. Deze nota bevat een conceptueel kader, dat uitmondt in een eenduidig stramien voor de individuele onderzoeken en in een vragenlijst. Opgemerkt zij dat het stramien en de vragenlijst een leidraad vormen en geen blauwdruk. Er kunnen (afhankelijk van de situatie bij betrokken dienst) vragen aan het onderzoek worden toegevoegd. Indien gemotiveerd, kunnen ook vragen achterwege blijven.

Het kader heeft twee doelen. Ten eerste het in kaart brengen van huidige situatie. Daarbij moet worden gedacht aan de mate van outputgerichtheid en de aansluiting daarvan op alsmede de volledigheid van de planning- & controlcyclus. Ten tweede het identificeren en expliciteren van verbetermogelijkheden.

Het kader en de vragenlijst zijn zodanig opgesteld dat gemotiveerd moet worden waarom aansturing op basis van afspraken over te leveren prestaties en de daarvoor te maken kosten niet mogelijk zou zijn en waarom het stelsel van baten en lasten geen toegevoegde waarde zou hebben. Dit in lijn met de nota «Van uitgaven naar kosten», waarin het kabinet stelt dat het voor een optimale bedrijfsvoering in de collectieve sector wenselijk is meer overheidsorganisaties te besturen op basis van afspraken over prestaties en daarvoor te maken kosten.

Het kader en de vragenlijst waarborgen dat bij de afzonderlijke onderzoeken dezelfde thema's aan de orde komen. Zowel bij de beschrijving van de huidige situatie als bij het identificeren en expliciteren van verbetermogelijkheden.

De vragenlijst maakt het tevens mogelijk snel concrete conclusies te trekken over de invoering van een meer op output gericht besturingsmodel en het daarbij hanteren van een stelsel van baten en lasten. Kader en vragenlijst bieden voorts de mogelijkheid de resultaten van de individuele onderzoeken te vergelijken. Dit kan positieve effecten op de uitkomsten hebben (zo bevinden zich onder de te onderzoeken organisaties verschillende inspectiediensten).

Ervaringen met deze eerste specifieke IBO-ronde kunnen leiden tot het aanscherpen van het denken over bedrijfsvoering binnen (onderdelen van) de rijksdienst. Dit kan bijvoorbeeld weer zijn uitstraling hebben naar (comptabele regelgeving ten aanzien van) agentschappen of naar een volgende serie IBO-bedrijfsvoeringsonderzoeken.

Samenvatting

Het conceptueel kader bevat een samenvatting. Deze geeft het doel en de inhoud van de bedrijfsvoeringsonderzoeken aan. Bij de beschrijving van het doel ligt de nadruk op de beleidsmatige consequenties van een overstap naar een meer resultaatgericht besturingsmodel. Zowel voor de Kamer, departementsleiding als voor de betrokken dienst. De paragraafsgewijze samenvatting fungeert impliciet als leeswijzer.

In paragraaf 1 wordt de historie van het streven naar rechtmatigheid en doelmatigheid geschetst. In paragraaf 2 worden de (in dit kader) belangrijkste conclusies uit de nota «Van uitgaven naar kosten» gerecapituleerd. Betreffende paragrafen dienen (behalve om aan te geven dat er in het verleden reeds de nodige stappen zijn gezet en dat deze IBO-ronde een logische vervolgstap is) in belangrijke mate om een gemeenschappelijk startpunt te creëren.

In de paragrafen 3 en 4 staat sturing op output centraal. Thema's daarbij zijn aangrijpingspunten van sturing, bedrijfsvoeringsnormen, instrumenten voor externe sturing, instrumenten voor interne sturing en de samenhang tussen deze laatste twee. In betreffende paragrafen wordt voortgebouwd op het rapport «Verder bouwen aan beheer». Het huidige kader is evenwel concreter en aangevuld met in de afgelopen drie jaar opgedane ervaring met agentschappen.

Paragraaf 5 gaat over de meerwaarde van het stelsel van baten en lasten voor het streven naar een doelmatiger, meer op output gerichte, bedrijfsvoering. Bij een sturingsmodel waar afspraken worden gemaakt over te leveren prestaties en daarvoor te maken kosten, verdient het baten-lastenstelsel sterke voorkeur. Invoering daarvan is evenwel geen doel op zich. Beargumenteerd dient te worden waarom het baten-lastenstelsel geen toegevoegde waarde heeft.

3. Financiële vernieuwing

Ook deze ronde wordt een aantal beleidsonderzoeken gericht op het thema financiële vernieuwing. Hierbij geldt de notitie «Financiële vernieuwing» (Kamerstukken II 1994/95, 23 900, nr. 22, bijlage 1) naast de opgestelde taakopdrachten, als toetsingskader voor de te ontwikkelen beleidsvarianten. Aan de werkgroepen wordt gevraagd om bij de ontwikkeling van beleidsvarianten systematisch aandacht te besteden aan de mogelijkheden op het terrein van de financiële vernieuwing (verbetering van informatievoorziening over prestaties en kosten van prestaties, financiële prikkels en concurrentie). Uiteraard blijft er ruimte bestaan om ook andere varianten uit te werken.

4. De onderwerpen

Voor de nieuwe ronde zijn de volgende onderwerpen geselecteerd.

In het kader van het thema «Bedrijfsvoering uitvoerende diensten»:

1. Koninklijke Marechaussee
2. Belastingdienst
3. Bureau voor de Industriële Eigendom
4. Algemene Inspectie Dienst
5. Uitvoeringsorganisatie IHS
6. Arbeidsinspectie
7. Inspectie Gezondheidsbescherming
8. Dienst Gebouwen Buitenland

In het kader van het thema «Financiële vernieuwing»

9. Arbeidsparticipatie ouderen binnen rijksoverheid
10. TBS
11. Financieel kader ruimtelijke inpassing infrastructuur
12. Benchmarking in de AWBZ
13. Internationaal onderwijs
14. Vervangingsfonds Primair en Voortgezet Onderwijs

De concrete taakopdrachten van genoemde beleidsonderzoeken zijn in bijlage 2 opgenomen.¹

5. Onderwerpsuggesties commissie voor de Rijksuitgaven

Bij brief van 23 februari 1997 heb ik van de commissie voor de Rijksuitgaven een aantal suggesties ontvangen voor (mogelijk) toekomstig interdepartementaal beleidsonderzoek (IBO). De commissie heeft mij verzocht om een oordeel te geven over deze suggesties.

De door de commissie genoemde onderwerpen acht het kabinet om

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

uiteenlopende redenen minder geschikt als onderwerp voor de nieuwe ronde. Ik loop de suggesties een voor een na.

Het kabinet acht een onderzoek naar de Volwasseneneducatie en inburgering op dit moment minder zinvol. De doelstelling van de volwasseneneducatie en het inburgeringsbeleid is het vergroten van de onderwijsdeelname van kansarme en/of lage inkomensgroepen. Deze doelstelling lijkt zich niet goed te verstaan met de introductie van verdergaande marktwerking door o.a. hogere eigen bijdragen. Toetreding van meer actoren op de markt voor tweede-kans-onderwijs zal leiden tot versnippering van het onderwijsaanbod hetgeen de deelname aan deze vorm van onderwijs, waarbij juist basisvaardigheden worden aangeleerd, kan doen afnemen.

Daarnaast geldt dat het inburgeringsbeleid nog in de kinderschoenen staat en in het kader van de Wet inburgering nieuwkomers (WIN) reeds uitgebreid tegen het licht wordt gehouden. In de Memorie van toelichting bij de WIN is bovendien aangegeven dat in de evaluatie drie jaar na inwerkingtreding van de wet tevens de verplichte aanbesteding bij de educatie-instellingen zal worden betrokken, dit met name in het licht van de uitgangspunten van het kabinet ten aanzien van vrije marktwerking.

Het door de commissie voorgestelde onderzoek «Mestbeleid, overschot-heffing en besteding» zou het karakter hebben van een evaluatie, gelet op het feit dat genoemde heffing per 1-1-1998 wordt opgeheven. Een IBO richt zich traditioneel meer op toekomstige beleidsalternatieven. Gelet hierop en het geringe budgettaire beslag meent het kabinet dat dit onderwerp niet geschikt is voor een IBO.

Het onderwerp «Veranderende huishoudenssamenstelling en uitkeringsafhankelijkheid» zou volgens de commissie voor de Rijks-uitgaven gericht moeten zijn op het ontwikkelen van maatregelen die de veronderstelde, disproportionele toename van uitkeringsafhankelijkheid onder tweeverdieners tegengaan. Het kabinet is van mening dat toetsing van deze veronderstelling (van een disproportionele toename) geen IBO vergt, omdat deze veronderstelling niet kan worden bevestigd door eerder gedaan onderzoek. Wel is er sprake van dat in absolute zin het aantal uitkeringen in tweeverdienerssituaties toeneemt, hetgeen niet verrassend is omdat het aantal huishoudens met tweeverdieners sterker toeneemt dan het aantal huishoudens met een alleenverdiener.

Het kabinet acht het derhalve niet opportuun om via een IBO maatregelen uit te werken tot wijziging van het voorgestelde beeld.

Een IBO «Werkzaamheden door derden en ingehuurde krachten» vindt het kabinet thans om twee redenen niet geschikt. In de eerste plaats doet een interdepartementale Werkgroep Extern Personeel al onderzoek bij – en met medewerking van – alle departementen. In de tweede plaats is de inschakeling van extern en intern personeel recent nog onderwerp van heroverweging geweest, namelijk in 1994.

Het kabinet vindt een IBO «Natuurbeleid, decentralisatie» om twee redenen niet in de rede liggen. In de eerste plaats omdat recent het IBO «Natuurbeheer» is afgerond, waarvan het rapport binnenkort aan de Kamer zal worden aangeboden. In de tweede plaats omdat onlangs het wetsvoorstel inzake de decentralisatie van een belangrijk deel van het beleidsterrein groene ruimte, waarin begrepen onderdelen van het natuurbeleid, door het kabinet is geaccordeerd en na advies van de Raad van State aan de Kamer ter behandeling zal worden toegezonden.

Het kabinet acht een IBO «Belastinguitgaven» op dit moment om twee redenen niet opportuun. In de eerste plaats vindt reeds onderzoek plaats

naar tal van aftrekposten in het kader van de verkenningen die thans plaatsvinden in verband met de herziening van het belastingstelsel («Het belastingstelsel van de 21e eeuw»). Daarnaast wijst het kabinet erop dat in het onlangs verschenen rapport van de studiegroep begrotingsruimte ook al aandacht is besteed aan dit onderwerp vanuit de invalshoek van begrotingsnormering.

Over het onderwerp «Samenhangend stelsel ziekenfondspremies» vindt op dit moment al onderzoek plaats. De minister van VWS zal de Kamer in november/december van dit jaar een notitie doen toekomen met scenario's voor de Ziekenfondswet.

Het kabinet vindt het onderwerp «Gebiedsgericht beleid» zoals omschreven in de brief van de commissie voor de Rijksuitgaven niet geschikt voor een IBO. Onduidelijk is welke probleemstelling vanuit financiële invalshoek aan het onderwerp verbonden zou moeten worden.

De suggestie om een IBO «Melkertbanen» in te stellen is gebaseerd op het ontbreken van een totaalinzicht in de verschillende projecten Melkertbanen. De commissie is van oordeel dat de verplichtingen en realisaties moeilijk te volgen zijn. Het kabinet acht een IBO hiervoor niet nodig en verwijst naar de verschillende vormen van gesubsidieerde arbeid die op de begrotingen van VWS, SZW en BiZa staan. Indien de Kamer op enig moment danwel doorlopend een uitgebreider inzicht wenst in de stand van zaken met betrekking tot de verschillende projecten bestaat voor haar de mogelijkheid om de minister van SZW als coördinerend bewindspersoon hierop aan te spreken.

Tenslotte is het kabinet van mening dat het onderwerp «Marktwerking bij juridische advisering aan de overheid» te gering van omvang is voor de relatief zware IBO-procedure.

De Minister van Financiën,
G. Zalm