

Vergaderjaar 1999–2000

**26 874**

**Interdepartementale beleidsonderzoeken 1999**

**Nr. 1**

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

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 1 november 1999

Het kabinet heeft onlangs besloten tot een nieuwe ronde van Interdepartementale Beleidsonderzoeken (IBO's). In deze brief informeer ik u over deze onderzoeken. Achtereenvolgens ga ik in op de thema's van deze ronde, de onderwerpselectie en de verdere procedure.

### **Thema's**

In de afgelopen jaren is financiële vernieuwing een centraal thema geweest van de procedure van de interdepartementale beleidsonderzoeken. Ik constateer dat in brede kring de gedachte veld wint dat de beste waarborg voor duurzame doelmatigheidsverbeteringen gelegen is in de hervorming van instituties en de gedragsprikkel die daarin besloten liggen. Het gaat dan vooral om een meer prestatiegerichte financieringsgrondslag, budgettering op basis van robuuste (niet manipuleerbare) maatstaven, decentralisatie van beleid en middelen naar lagere overheden, afstoting en uitbesteding van taken naar de marktsector en een betrouwbare informatievoorziening over prestaties en kosten. In de afgelopen jaren zijn vele waardevolle IBO-rapporten op dit terrein verschenen en zijn vele beleidsinitiatieven genomen om daaraan uitvoering te geven, maar er kan nog veel meer gebeuren. Het lijkt mij dan ook wenselijk dat dit thema nog geruime tijd een centraal thema van de IBO-procedure blijft.

Naast het thema financiële vernieuwing, zal ook het thema bedrijfsvoering van uitvoerende diensten het komend jaar aan de orde komen. In de afgelopen twee jaar zijn er dertien IBO bedrijfsvoeringsonderzoeken uitgevoerd, waarbij voorstellen zijn ontwikkeld voor een meer resultaatgerichte bedrijfsvoering. Deze doorlichting zal het komende jaar nog worden voortgezet bij een tweetal overheidsorganisaties die nog niet aan de orde zijn geweest, namelijk de Raad voor de Kinderbescherming en het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.

Een ander thema vloeit voort uit het in mei verschenen IBO-rapport «Defensie in competitie». In het kabinetsstandpunt over dit rapport heeft het kabinet aangekondigd te zullen bezien of ook andere departementen gebruik kunnen maken van de in dit rapport ontwikkelde procedure voor Competitieve Dienstverlening (CDV).

Het kabinet heeft besloten om eerst meer ervaring op te doen met de CDV-procedure, alvorens deze ook op andere beleidsterreinen toe te passen. In een IBO Ontwikkeling instrumentarium Competitieve Dienstverlening (CDV) zal de CDV-procedure nader worden uitgewerkt in de vorm van een Handboek CDV Defensie. Vervolgens zal worden bezien in hoeverre het ontwikkelde instrumentarium rijksbreed kan worden toegepast.

### **Onderwerpselectie**

In de komende ronde zullen Interdepartementale Beleidsonderzoeken (1999) worden uitgevoerd naar de volgende onderwerpen :

---

1	Ziektekostenregeling Politie
2	Medefinancieringsprogramma (MFP)
3	Ontwikkeling instrumentarium Competitieve Dienstverlening (CDV)
4	Energiesubsidies
5	Grondbeleid
6	Raad voor de Kinderbescherming
7	Koppeling milieuvorwaarden aan inkomenssteun landbouwproducenten
8	Waarborgfondsen
9	Wet voorzieningen gehandicapten (Wvvg)
10	Verbetering afwegingsmechanisme infrastructuur
11	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM)

---

De taakopdrachten zijn opgenomen in de bijlage bij deze brief.

Voor het onderwerp Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) is geen taakopdracht opgenomen. De taakopdracht zal worden vastgesteld na afronding van het lopende onderzoek van PriceWaterhouse-Coopers over de positionering van het RIVM en nadat het kabinet over de resultaten van dit onderzoek heeft besloten. Naar verwachting zal dit plaatsvinden voor het einde van dit jaar. Zodra de taakopdracht is vastgesteld zal ik deze aan u toezenden.

### **Procedure en tijdschema**

De onderzoeken worden uitgevoerd volgens de standaardprocedure voor de IBO's als beschreven in de Procedurele richtlijnen voor de Interdepartementale Beleidsonderzoeken en dienen uiterlijk op 1 juni 2000 te worden voltooid. Naar verwachting zullen de onderzoeksrapporten tezamen met kabinetsstandpunt in het najaar van 2000 worden aangeboden aan de Staten-Generaal.

De Minister van Financiën,  
G. Zalm

## 1. IBO Ziektekostenregeling politie

### *Korte omschrijving en budgettair beslag*

In het Besluit Geneeskundige Verzorging Politie 1994 is de ziektekostenregeling voor de politie vastgelegd. De Dienst Geneeskundige Verzorging Politie (DGVP) fungeert als een verplichte ziektekostenverzekeraar voor alle werknemers bij de politie, inclusief postactieven. Het gaat om een publiekrechtelijke verzekeringsvorm vergelijkbaar met de IZA/IZR bij gemeenten en provincies. Belangrijk kenmerk van deze verzekeringsvorm is dat het om een gesloten systeem gaat: solidariteit met de ouderen is binnen het systeem vormgegeven; de hoge risico's, i.c. gepensioneerde voormalige werknemers blijven in het systeem en er is dus ook geen afdracht aan MOOZ/WTZ. De regeling gaat in beginsel uit van een kostendekkende premieheffing gezamenlijk gefinancierd door de deelnemers en door de werkgevers. De uitvoering van de regeling is uitbesteed aan de particuliere ziektekostenverzekeraar Anova.

### **Budgettair beslag (stand Miljoenennota 2000 in mln)**

	2000	2001	2002	2003	2004
Premies plus uitvoeringskosten	325	338	351	364	379

### *Doelstelling onderzoek en onderzoeksvragen*

Het onderzoek zal zich richten op de aard en inhoud van de ziektekostenregeling politie. Gekeken zal worden in hoeverre de ziektekostenregeling politie zich qua aanspraken, doelgroepen en premiestelling verhoudt tot hetgeen gangbaar is in de markt en andere overheidssectoren. Oogmerk is overeenkomsten en verschillen zo nauwkeurig mogelijk in kaart te brengen en te bezien welke aanknopingspunten er zijn voor versoering van de ziektekostenregeling politie. Daarbij zal het bijvoorbeeld gaan om pakketvergelijking, deelnemerschap postactieven, verdeling premies over werkgevers/werknemers, werkgeversdeel postactieven, deelnemerschap studenten en eigen bijdragen en aanpassingen in de premieheffings-systematiek in relatie tot de solidariteit van alleenstaanden en tweeverdieners met (hoofd)kostwinners.

In het Regeerakkoord is een taakstelling opgenomen op de ziektekostenregelingen overheid. Daarbij wordt erop gewezen dat er naar meer marktconformiteit bij ziektekostenregelingen zal worden gestreefd door deze regelingen te versoeren. In budgettaire zin is de taakstelling verwerkt door een korting op de arbeidsvoorwaardenruimte. Aanpassingen van de ziektekostenregelingen vallen onder het overeenstemmingsvereiste. Bij de sectoren Rijk, Defensie en Rechterlijke Macht is het gelukt overeenstemming te bereiken over versoeringen van de ziektekostenregelingen. Bij de sector Politie zijn nog geen concrete maatregelen getroffen. Met een gedegen en zo breed mogelijke inventarisatie van de mogelijkheden kan een IBO hiertoe een aanzet geven.

Bij de uitvoering van het onderzoek (met name de verzameling, bewerking en analyse/vergelijking van feitelijke gegevens) kan gebruik gemaakt worden van een extern onderzoeksbureau.

*Deelnemende departementen:* BZK, AZ, EZ, Financiën, VWS, Defensie.

## 2. IBO Medefinancieringsprogramma (MFP)

### *Korte omschrijving en budgettair beslag*

Het Medefinancieringsprogramma (MFP) is in 1965 ingesteld als een «programma van ontwikkelingssamenwerking met particuliere organisaties in ontwikkelingslanden. In het beleidskader van de lopende MFP-overeenkomst staat als algemene doelstelling «in het kader van de Nederlandse Ontwikkelingssamenwerking een bijdrage leveren aan structurele armoedebestrijding». Werd hiertoe in 1980 op projectbasis samengewerkt met vier participerende organisaties (de zgn. Medefinancieringsorganisaties (MFO's)), sindsdien gebeurt dit op basis van een programmafinancieringsovereenkomst met als kenmerk de zelfstandige taakuitoefening van MFO's gekoppeld aan een verantwoording achteraf van beleid en beheer.

Voor het Medefinancieringsprogramma wordt een bedrag van 642,7 miljoen in de begroting 2000 ter beschikking gesteld. Dit bedrag wordt volgens een door de MFO's opgestelde en door de minister voor OS gesanctioneerde verdeelsleutel verdeeld. Bij de verdeling wordt rekening gehouden met het netwerk van contacten in ontwikkelingslanden, de absorptiecapaciteit van de vier organisaties en met het draagvlak van de organisaties in de Nederlandse samenleving. Bij de keuze van samenwerking met particuliere organisaties in de Derde Wereld wordt niet uitgegaan van godsdienstige of politieke voorkeur.

### *Doelstelling van het onderzoek en onderzoeksvragen*

Het onderzoek heeft tot doel te beoordelen in hoeverre het MFP als instrument voor structurele armoedebestrijding een doelmatige en doeltreffende bijdrage levert aan de uitvoering van het ontwikkelingssamenwerkingsbeleid.

Het onderzoek moet onder meer antwoord geven op de volgende vragen:

- Wat is de actualiteit van de huidige rol van het MFP in ontwikkelingssamenwerking? In het kader van structurele armoedebestrijding is versterking van het maatschappelijk middenveld in de ontwikkelingslanden en samenwerking met de lokale NGO's van groot belang. De MFO's hebben hierin tot op de dag van vandaag een belangrijke rol gespeeld. Aanvankelijk verliepen de contacten met lokale NGO's vrijwel voornamelijk via MFO's. De laatste jaren is hierin verandering gekomen en wordt ook rechtstreeks via ambassades en via multilaterale organisaties met lokale NGO's gewerkt. De vraag is of de rol van de MFO's complementair is aan de andere kanalen voor het ondersteunen van lokale MFO's.
- In hoeverre kan de doelmatigheid van het MFP-kanaal worden vergroot door verhoging van de synergie tussen MFO's? Hierbij dient in ieder geval aandacht te worden besteed aan de onderlinge samenhang van de programmakeuzes aan de MFO's en de afstemming in het kader van uitvoering en beheer (bijv. door (gemeenschappelijke) output- en impactmeting). Kan de doelmatigheid van het MFP worden verhoogd door minder intermediaire schakels te financieren? Waar ligt het break-even point tussen schaal- en efficiëntievergroting enerzijds en flexibiliteit en wendbaarheid anderzijds?
- Via de Subsidiewetgeving Buitenlandse zaken is geregeld aan welke voorwaarden particuliere organisaties in Nederland moeten voldoen om erkend te worden als medefinancieringsorganisatie. In beginsel kunnen – naast de huidige vier MFO's – ook andere organisaties als MFO worden erkend, mits zij voldoen aan de in de wet genoemde voorwaarden. Deze voorwaarden vormen een hoge drempel voor

kleine organisaties. Het is op dit moment de bedoeling dat zij toegang krijgen tot de Medefinancieringsregelingen via de bestaande MFO's. Op welke wijze geven de MFO's inhoud aan hun rol van bemiddelende organisaties? Hiermee verband houdt de vraag wat de MFO's zien als hun draagvlak binnen Nederland en op welke wijze zij aan versterking van het OS-draagvlak in Nederland bijdragen

- Is de aansturing van de medefinancieringsorganisaties door het Ministerie van Buitenlandse zaken effectief? In hoeverre geeft het beleidskader van de Minister voor OS inhoudelijke aansturing aan de MFO's om hun beleid vorm te geven en uit te voeren? Is het beleid van de Minister voldoende specifiek beschreven om de prestaties van de MFO's te kunnen beoordelen? Is de beheersmatige aansturing van het MFP door de Minister doeltreffend en efficiënt? Geven de beschikbare instrumenten voor controle van de uitvoering van het programma als jaarrapportages, beleidsgesprekken en programma-evaluaties in voldoende mate inzicht in de doelmatigheid en effectiviteit van de besteding van de middelen van het programma? In hoeverre biedt de overeenkomst/beschikking een garantie dat de gewenste Ministeriële verantwoordelijkheid voor de beoordeling van de uitvoering van het programma tot zijn recht komt? Wordt in toenemende mate gebruik gemaakt van de toezichtmogelijkheden die het Ministerie heeft o.a. via monitoring ter plaatse door gebruikmaking van het postennetwerk? Maakt het Ministerie voldoende gebruik van de ervaringen van de MFO's?
- Welke mogelijkheden zijn er voor meer bedrijfsmatig/resultaatgericht werken? In hoeverre kan de kwaliteit van de uitvoering een rol spelen bij het ter beschikking stellen van de middelen door onderlinge vergelijkbaarheid van de doeltreffendheid van outputfinanciering en de kwaliteit van het beheer? In hoeverre is de verdeelsleutel het juiste instrument om de toe te kennen bedragen te bepalen? Welke andere instrumenten/criteria (zoals hoogte eigen bijdrage in de financiering van programma's, kosten uitvoering, mobilisatie achterban, heldere criteria voor op te stellen programma's) zijn mogelijk geschikt?

Het onderzoek zal worden ondersteund door een extern bureau.

*Deelnemende departementen: AZ, Buza, EZ, LNV en Financiën.*

### **3. IBO Ontwikkeling instrumentarium Competitieve Dienstverlening (CDV)**

#### *Aanleiding*

Eind april 1999 is het interdepartementaal beleidsonderzoek «Uitbesteding ondersteunende eenheden Defensie» afgerond met het rapport «Defensie in competitie». In dit rapport werd aanbevolen om het concept van «Competitieve Dienstverlening» (CDV) bij Defensie in te voeren. Het CDV is een concept dat grotendeels is ontwikkeld met gebruikmaking van «best practices» in het buitenland. Het schept de mogelijkheid om ondersteunende diensten in competitief verband te vergelijken met private aanbieders. Doelstelling hierbij is verbetering van de kosteneffectiviteit en kwaliteit. Het CDV-concept kan als zodanig fungeren als een instrument om de bedrijfsvoering en het functioneren van ondersteunende diensten te toetsen. De aanbeveling om het CDV-concept bij Defensie in te voeren is in juni 1999 door de Ministerraad overgenomen, waarbij tevens het voornemen is geuit om te bezien of het CDV-concept rijksbreed kan worden ingevoerd. Om het CDV-concept daadwerkelijk rijksbreed praktisch uitvoerbaar te maken, moet echter nog het nodige instrumentarium worden ontwikkeld.

### *Doelstelling onderzoek*

De doelstelling van het onderzoek is het ontwikkelen van een rijksbreed instrumentarium voor CDV. In het rapport «Defensie in competitie» wordt voornamelijk ingegaan op de uitgangspunten van het concept en worden de onderdelen genoemd waaruit het CDV is opgebouwd. De te hanteren structuur en de benodigde instrumenten en methoden behoeven echter nog nadere uitwerking. Dit IBO dient de basis te leggen voor het daadwerkelijk rijksbreed praktisch uitvoerbaar maken van het CDV en heeft als zodanig een technische doelstelling. Dit IBO heeft niet tot doel om te komen tot nadere financiële taakstellingen bij Defensie.

### *Methode van onderzoek*

Het rapport «Defensie in competitie» geeft in hoofdlijnen aan welke stappen CDV bij Defensie moet hebben. Deze stappen dienen voor Defensie te worden uitgewerkt in een «Handboek CDV Defensie» en omvatten de procedures, methoden en technieken die moeten worden gehanteerd. De ervaringen die hiermee worden opgedaan vormen de basis voor een rijksbrede CDV-aanpak.

### *Onderzoeksvragen*

In dit handboek zal in ieder geval moeten zijn beschreven:

1. Welke methodiek te gebruiken is voor de bepaling van de reikwijdte van het CDV.
2. Hoe de wenselijke diensten/producten zoveel mogelijk in outputtermen te beschrijven zodat potentiële aanbieders ervan biedingen kunnen doen (het zgn. «Performace Work Statement»).
3. Welke aanbestedingsprocedure moet worden gevolgd.
4. Hoe de interne en externe biedingen tot stand moeten komen en welke eisen aan de inhoud ervan worden gesteld. Hierbij moet mede worden gezien hoe de zgn. «Meest Efficiënte Organisatie» tot stand moet komen.
5. Hoe de vergelijking tussen biedingen moet plaatsvinden en op basis van welke criteria contractgunning plaatsvindt.
6. Welke vormen van interne en externe contractering mogelijk zijn.
7. Hoe de relatie met nieuwe leveranciers moet worden geïmplementeerd.
8. Hoe CDV-trajecten moeten worden beheerst en geëvalueerd.

Daarbij zal aandacht worden besteed aan de interne organisatie van CDV-trajecten. Ingegaan zal worden op taak-, bevoegdheden- en verantwoordelijkheidverdeling van betrokken functionarissen en organisatie-onderdelen. Bij de uitwerking van de CDV-procedure zal rekening worden gehouden met het gedachtegoed van de commissie Cohen over de afbakening van taken tussen markt en overheid. Tot slot zal aandacht worden besteed aan de activiteiten die nodig zijn om de uitgangspunten van het CDV binnen de rijksoverheid te introduceren en een structurele plaats te geven binnen de bedrijfsvoering.

### *Tijdschema*

Het IBO «Ontwikkeling instrumentarium CDV» zal een versneld traject doorlopen. Het IBO kan gebruik maken van de reeds bestaande ervaringen welke zijn opgedaan in het buitenland. Het raamwerk voor de ontwikkeling van het instrumentarium is reeds voorhanden met de programma's die zijn ingevoerd in de Canada, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Binnen Defensie is reeds een oriënterende studie

verricht naar de inhoud van deze programma's. Verder heeft Defensie bij Voorjaarsnota 1999 een efficiëncytaakstelling opgelegd gekregen, welke voor een groot deel ingevuld zal worden met de besparingen welke resulteren uit het binnen Defensie uitvoeren van het CDV-programma. Om in 2001 de eerste besparingen te kunnen realiseren zal uiterlijk begin 2000 moeten worden aangevangen met het binnen Defensie uitvoeren van het CDV-programma. Op dat moment zal het CDV-instrumentarium voorhanden moeten zijn. Het Handboek CDV-Defensie zal daarom gereed moeten zijn op 15 januari 2000. Het gehele onderzoek moet zijn afgerond in mei 2000. Het rapport zal z.s.m. daarna worden aangeboden aan de Ministerraad. Tussenrapportage aan de Ministerraad zal plaatsvinden op 15 januari 2000.

*Deelnemende departementen:* Defensie, Financiën, EZ, VenW en AZ. Defensie levert de voorzitter. Aan de werkgroep kunnen eventueel externe experts worden toegevoegd.

#### **4. IBO Energiesubsidies**

##### *Beleidsomschrijving en budgettair beslag*

Uit de begroting van EZ wordt jaarlijks ongeveer 200 miljoen aan energiesubsidies verstrekt. Daarenboven worden ook via het fiscale instrument middelen ingezet. Dit betreft de regelingen Energie Investeringsaftrek (EIA) en vervroegde Afschrijving milieu-investeringen met een financieel beslag van ca. 260 miljoen in 1998 oplopend tot 560 miljoen in 2001. Er bestaat weinig inzicht in de effectiviteit van de verstrekte subsidies en het fiscale instrument. Het onderzoek heeft op beide instrumenten betrekking dat wil zeggen dat waar in het onderstaande energiesubsidie wordt genoemd dit beide instrumenten betreft.

##### *Doelstelling onderzoek en onderzoeksvragen*

Het onderzoek zal zich met name richten op de kosteneffectiviteit van verstrekte energiesubsidies.

De kosteneffectiviteit zal worden gemeten in termen van de kosten per vermeden ton CO<sub>2</sub> (dan wel de PJ besparing). Daarbij zal expliciet rekening worden gehouden met het zogenaamde «free rider-effect», dat wil zeggen subsidie-ontvangers die ook bij afwezigheid daarvan tot CO<sub>2</sub>-reducerende maatregelen zouden zijn overgegaan. Voor het onderzoek betekent dit dat de kosten zowel gerelateerd worden aan alle subsidie-ontvangers (pseudo-kosteneffectiviteit) als aan de subsidie-ontvangers minus de free-riders (feitelijke kosteneffectiviteit). Tevens zal in het onderzoek aandacht worden besteed aan de effecten van de subsidies op het totale energiegebruik ten gevolge van het feit dat de subsidies leiden tot relatieve kosten- en prijsverlaging van energie-intensieve producten (reallocatie-effecten).

Bij het onderzoek zullen ook de uitvoeringskosten – bijvoorbeeld als percentage van de verstrekte middelen – van de diverse regelingen in kaart worden gebracht. Op basis van een vergelijking van de kosteneffectiviteit en uitvoeringskosten van verschillende energiesubsidie-regelingen en op basis van inzicht in de reallocatie-effecten wordt bezien of aanpassingen mogelijk zijn die leiden tot een grotere effectiviteit of doelmatigheid van het beleid.

Bij de uitvoering van het onderzoek zal allereerst een inventarisatie moeten plaatsvinden van alle bestaande energiebesparingsregelingen. Vervolgens zal de kosteneffectiviteit (van onderdelen) van de regelingen en de met de regeling samenhangende uitvoeringskosten in kaart moeten worden gebracht. Het onderzoek naar de reallocatie-effecten zal afzonderlijk worden uitbesteed. Indien noodzakelijk zullen vergelijkingscriteria

voor de verschillende typen projecten worden ontworpen. Tenslotte kan op basis van het voorgaande een vergelijking tussen de energiesubsidie regelingen worden gemaakt. Op grond hiervan kunnen beleidsconclusies worden getrokken.

*Deelnemende departementen:* EZ, AZ, Financiën, LNV, VROM. Verder zullen het CPB en het RIVM worden uitgenodigd aan het IBO deel te nemen.

## **5. IBO Grondbeleid**

### *Achtergrond*

Er zijn verschillende overwegingen om een IBO grondbeleid te starten. In de eerste plaats is in een aantal rijksnota's aangekondigd dat de werking van de grondmarkt en onderdelen van het grondbeleid nader zullen moeten worden bezien. Gewezen kan worden op de Startnota ruimtelijke ordening, die aandacht vraagt voor de stijgende grondprijzen en de hogere kosten van grondverwerving, waardoor o.m. het realiseren van groenstructuren steeds moeizamer gaat. In dezelfde nota wordt onderzoek aangekondigd naar het gebruiken van grondwaardestijgingen voor de financiering van overheidsinvesteringen. Ook in de Nota Ruimtelijk Economisch Beleid (NREB) zijn vragen rond het grondbeleid geformuleerd, onder andere in relatie tot de ruimtelijke ordening. In de tweede plaats zijn recent rapporten verschenen over de grondmarktproblematiek van het CPB en van Nyfer. Naar aanleiding van de rapporten van het CPB heeft de vaste commissie van VROM dit voorjaar reeds aan de minister van VROM gevraagd om een kabinetsstandpunt. In de derde plaats zijn enkele lopende dossiers in het brandpunt van de belangstelling komen te staan. Daarbij moet vooral gedacht worden aan het dossier Wet Voorkeursrecht Gemeenten, het voorstel van Wet Grondexploitatieheffing en de planschaderegeling. In het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS) is met VNG en IPO afgesproken met betrekking tot het grondbeleid een brede en gedegen knelpuntenanalyse uit te voeren en die samen met een voorstel voor concrete vervolgstappen aan het overhedenoverleg voor te leggen.

Grondverwerving en grondbeheer door het Rijk komen primair aan de orde in het Project Activabeheer dat binnenkort van start gaat. In december 1999 zal een tussenrapportage worden uitgebracht. De IBO-werkgroep kan deze rapportage vervolgens benutten voor haar eigen rapport en daar aanvullende overwegingen en beleidssuggesties aan toevoegen.

Het ministerie van VROM zal komen met een beperkte reparatie van de Wet Voorkeursrecht Gemeenten, vooruitlopend op de evaluatie van deze wet die is voorzien voor medio 2000.

Parallel aan de IBO-werkgroep loopt een MDW werkgroep Aanpassing Onteigeningswet (start september 1999). De activiteiten van deze groepen zullen onderling worden afgestemd. De afstemming en onderlinge communicatie zijn er vooral op gericht dat geen tegenstrijdige stellingen zullen worden betrokken in de uit te brengen rapportages.

### *Budgettair beslag*

De grondprijzen hebben effecten op veel onderdelen van het overheidsbeleid en de overheidsuitgaven en -inkomsten, zowel bij het Rijk als bij de provincies en gemeenten. In het onderzoek moet worden bezien welke beleidsonderdelen, uitgaven en inkomsten in de beschouwing zullen

worden betrokken. In ieder geval zal in het onderzoek een overzicht worden opgesteld van de uitgaven en inkomsten van de overheid ten behoeve van grondverwerving.

### *Doelstelling onderzoek*

Het IBO heeft tot doel om beleidsvarianten te ontwikkelen die kunnen leiden tot verbetering van de werking van de grondmarkt. In het IBO kunnen de vragen die spelen met betrekking tot de grondmarkt en het grondbeleid in onderling verband worden beantwoord. Een zo pragmatisch mogelijke aanpak staat voorop. Het moet gaan om de oplossing van concrete knelpunten die de overheid ervaart bij het bereiken van haar doelstellingen.

### *Onderzoeksvragen*

De volgende clusters van onderzoeksvragen zullen in het IBO in ieder geval aan de orde komen:

#### A. werking grondmarkt

- wat zijn de bijzondere kenmerken van de grondmarkt en welke gevolgen hebben deze kenmerken voor het functioneren van die markt?
- wat is de invloed van segmentering van de grondmarkt op de allocatie van grond over diverse bestemmingen?
- hoe hebben de grondprijzen voor de verschillende segmenten (waaronder de VINEX-locaties) zich in de afgelopen jaren ontwikkeld en wat was daarbij de invloed van overheidsinstrumenten zoals het ruimtelijk orderingsbeleid, het grondbeleid, bestuurlijke arrangementen en het fiscaal beleid?
- wat is de rol van de verschillende actoren, zoals de gemeenten, de gemeentelijke grondbedrijven, projectontwikkelaars en bouwbedrijven en particulieren en welke (financiële) belangen zijn daarbij in het geding?

#### B. knelpunten

- welke effecten hebben de segmentering van de grondmarkt en de mede daardoor veroorzaakte prijsveranderingen gehad op het functioneren van de grondmarkt en het bereiken van de verschillende overheidsdoelen (denk aan kwaliteit, tempo, flexibele aansluiting van aanbod op (consumenten)voorkeuren en dynamiek daarin, consumentenprijzen, etc.)? welke overige knelpunten bij het bereiken van deze doelen kunnen worden toegeschreven aan de huidige werking van de grondmarkt respectievelijk het huidige grondbeleid?

#### C. Beleidsvarianten

- wat zijn de motieven voor de overheid om in te grijpen op de grondmarkt en welke instrumenten worden daarbij thans door de overheden gehanteerd?
- welke oplossingen zouden – gelet op de gesignaleerde knelpunten – gevonden kunnen worden om de werking van de grondmarkt te verbeteren en de overheidsdoelen op een doelmatiger en doeltreffender wijze te bereiken, waarbij onder meer gedacht kan worden aan een aanpassing van het allocatiemechanisme (de rol van de ruimtelijke ordening), de loskoppeling van eigendomsrecht en bouwrecht, de aanpassing van werkwijzen bij de verwerving en het beheer van grond door het Rijk, de afoming en inzet van de grondwaardestijging die het gevolg is van overheidsbeleid, zoals het aanleggen van infrastructuur maar ook van het wijzigen van de bestemming van de grond, de

omslag van plankosten over de belanghebbenden, de inzet van gezamenlijke planning, uitvoering en financiering van «rood» met «groen», de versterking van de regiefunctie van gemeenten bij de ruimtelijke planuitvoering, bestuurlijke arrangementen, etc.?

*Deelnemende departementen:* VROM, VenW, LNV, EZ, Defensie, BZK, Justitie, AZ, Financiën. Het CPB zal worden uitgenodigd om als adviseur op te treden van de werkgroep. Tevens zullen personen uit de sfeer van de decentrale overheden bij het IBO worden betrokken. Het secretariaat wordt gevoerd door VROM en Financiën.

## **6. IBO Raad voor de Kinderbescherming**

### *Taken en budgettaire beslag*

De Raad voor de Kinderbescherming is een uitvoeringsdienst van het Ministerie van Justitie. Functie van de Raad is om daadwerkelijk op te komen voor kinderen van wie (het fundamentele recht op) een gezonde en evenwichtige ontwikkeling en uitgroei naar zelfstandigheid ernstig wordt bedreigd (de zogenaamde publieke waarborgfunctie).

De drie kerntaken van de Raad zijn de beschermingstaak, de adviestaak en de straftaak. De beschermingstaak behelst het behandelen van meldingen die betrekking hebben op een bedreigende opvoedingssituatie. Die behandeling kan plaatshebben in de vorm van het geven van advies of informatie, een verwijzing naar de (jeugd)hulpverleningsinstellingen of door het doen van onderzoek, waar noodzakelijk, gevolgd door een verzoek aan de (kinder)rechter om een maatregel van kindbescherming. De adviestaak betreft de advisering aan justitiële autoriteiten met betrekking tot vraagstukken van gezag en omgang na (echt)scheiding, inzake verzoeken van ouders tot opname van een buitenlands pleegkind ter adoptie en inzake verzoeken tot wijziging van de geslachtsnaam van een kind. De straftaak, tenslotte, omvat selectie en onderzoek gericht op voorlichting aan de justitiële autoriteiten, de coördinatie van taakstraffen en de regievoering inzake jeugdreclassering. De minister van Justitie draagt de eindverantwoordelijkheid voor de casuïstiek. De Raad kent momenteel 1 landelijk bureau, 5 hofressorten en ruim 40 uitvoerings-eenheden.

Het apparaatbudget voor de Raad bedraagt circa 171 miljoen gulden (begroting 1999). De personeelsomvang bedroeg in 1998 circa 1335 fte.

### *Doelstelling van het onderzoek en onderzoeksvragen*

Het onderzoek heeft tot doel te bezien of de invoering van een meer resultaatgericht besturingsmodel, gekoppeld aan een baten/lasten-stelsel, voor het functioneren van de Raad voor de Kinderbescherming van toegevoegde waarde kan zijn. Daarbij komt expliciet aan de orde of verzelfstandiging in de vorm van een agentschap (of anderszins) wenselijk is. Het IBO-onderzoek naar de Raad voor de Kinderbescherming richt zich op de bedrijfsvoering van de Raad, en zal niet interfereren met het advies van de Commissie Günther.

Het onderzoek moet onder meer antwoord geven op de volgende vragen:

1. Welke taken/producten verzorgt de Raad voor de Kinderbescherming?
2. Hoe moet de bedrijfsadministratie van de Raad voor de Kinderbescherming worden aangepast om een resultaatgerichte sturing mogelijk te maken (hetgeen onder meer een goede informatievoorziening over omvang en kwaliteit van de productie en over kostprijzen en financiële opbrengsten vergt)?

3. Is het daartoe nodig om de bedrijfsadministratie te baseren op een baten/lasten-stelsel?
4. Is verzelfstandiging in de vorm van een agentschap (of anderszins) wenselijk?

Het onderzoek zal eventueel worden ondersteund door een extern bureau.

*Deelnemende departementen:* AZ, BZK, Financiën, Justitie, VWS.

## **7. IBO Koppeling milieuvorwaarden aan inkomenssteun landbouwproducenten**

### *Korte beleidsomschrijving*

In het kader van Agenda 2000 is met ingang van 2000 de mogelijkheid geschapen om aanvullende milieuvorwaarden te stellen aan de directe inkomenssteun die landbouwproducenten vanuit de EU ontvangen. Dit instrument staat bekend als «cross-compliance» en maakt het mogelijk op nationaal niveau specifieke milieueisen te formuleren waaraan de landbouwproducenten moeten voldoen om voor rechtstreekse betalingen in aanmerking te komen. De betrokken verordening schrijft expliciet voor dat «lidstaten sancties vaststellen die passen bij en in verhouding staan tot de ernst van de ecologische gevolgen van het niet naleven van de milieueisen. Zij kunnen bepalen dat de uit de betrokken steunregelingen voortvloeiende voordelen worden verlaagd of eventueel ingetrokken indien niet aan deze milieueisen wordt voldaan». Voor eventuele (gedeeltelijke) inhouding van de inkomenssteun geldt de verplichting dat de middelen aan het plattelandsbeleid moeten worden besteed. Via een interdepartementaal beleidsonderzoek zal worden geïnventariseerd welke mogelijkheden zijn ontstaan om milieuvorwaarden te verbinden aan het verstrekken van directe inkomenssteun. Daarbij zullen de voorgestelde maatregelen van de minister van LNV in het kader van cross compliance worden betrokken.

### *Budgettair beslag*

De directe inkomenssteun die de Nederlandse boeren vanuit de EU zullen ontvangen loopt volgens de meest actuele ramingen op van ca. f 650 miljoen in 2000 tot ca. f 1,2 miljard in 2006. Deze ontvangsten worden in bijlage 14 van de begroting van LNV gepresenteerd.

### *Doelstelling IBO en onderzoeksvragen*

Doel van het onderzoek is om op basis van een inventarisatie van mogelijke maatregelen een verkennende studie uit te voeren naar de koppeling van nationale milieuwetgeving aan directe EU-inkomenssteunmaatregelen. Tevens is het doel om mogelijkheden te inventariseren van besparingen op vigerende nationale subsidieregelingen die hetzelfde milieudoel beogen. Daarbij zullen in ieder geval de volgende onderzoeksvragen aan de orde komen:

1. Welke milieuvorwaarden en -maatregelen kunnen aan het verstrekken van directe inkomenssteun worden gekoppeld en welke pakketten kunnen op basis hiervan worden samengesteld.
2. Welke nationale subsidieregelingen kunnen in beginsel worden vervangen door het treffen van de onder punt 1 vermelde milieuvorwaarden en -maatregelen.
3. Welke milieuvorwaarden en -maatregelen zijn de andere lidstaten van de EU voornemens te treffen?
4. a. Welke gevolgen hebben de onder 1 vermelde maatregelen voor de concurrentiepositie van de betrokken sector ten opzichte van het

buitenland, resp. voor de inkomenspositie van de individuele landbouwproducent.

b. Welke financieel beslag hebben de onder 2 vermelde maatregelen?

*Deelnemende departementen:* LNV, VROM, VenW, EZ, Financiën en AZ.

## **8. IBO Waarborgfondsen**

### *Korte omschrijving*

Bij het HBO doet OCenW momenteel ervaring op met waarborgconstructies, waarmee instellingen budgettaire risico's die ze uit verschillende hoofde lopen kunnen beperken door ze gemeenschappelijk te dragen. Het is de moeite waard na te gaan in hoeverre het gebruik van deze constructies zich leent voor uitbreiding naar andere sectoren. Het past binnen het streven naar meer autonomie voor de instellingen en voorkomt dat bij calamiteiten automatisch bij het departement wordt aangeklopt.

### *Doelstelling en onderzoeksvragen*

Doel van het onderzoek is te kijken of onderlinge waarborgconstructies de autonomie van de instellingen kunnen vergroten en de risico's voor de OCenW-begroting kunnen beperken.

Daartoe dienen de volgende vragen te worden beantwoord:

- Welke waarborgconstructies bestaan er momenteel bij OCenW en elders bij de overheid, bijvoorbeeld in de zorgsector en in de volkshuisvesting.
- Welke terreinen van OCenW lenen zich voor het invoeren van waarborgfondsconstructies, onder welke condities dient dit plaats te vinden en wat zijn de voordelen daarvan voor instellingen en het departement.

### *Wijze van informatieverzameling*

Praktijk- en literatuurstudie waarborgfondsen. Literatuurstudie buitenlandse ervaringen. Gesprekken met betrokkenen en belanghebbenden.

### *Beoogd gebruik van het rapport*

Uitbreiding van het hanteren van waarborgfondsconstructies ter vergroting van de autonomie van instellingen en verkleining van risico's voor de OCenW-begroting.

*Deelnemende departementen:* OCenW, Financiën, VROM, VWS en AZ.

## **9. IBO Wet voorzieningen gehandicapten (Wvg)**

### *Beleidsbeschrijving*

Leef (vervoers-, rolstoel- en woon)voorzieningen voor gehandicapten met als oogmerk hen zo lang mogelijk zelfstandig te laten functioneren, worden verstrekt via de Wvg. De Wvg wordt – behoudens enkele specifieke regelingen – uitgevoerd en gefinancierd door gemeenten. Naast de voorzieningen Wvg zijn er ook nog een aantal andere voorzieningen voor gehandicapten. Zorgvoorzieningen aan gehandicapten lopen via de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) en de Ziekenfondswet (Zfw). Uitvoerders van beide regelingen zijn ziekenfondsen en ziektekostenverzekeraars. Voorts zijn er werk- en onderwijsvoorzieningen die zijn gericht op reïntegratie van mensen met een handicap. Deze vallen

onder de Wet op de (Re)ïntegratie Arbeidsgehandicapten (REA), die wordt uitgevoerd door LISV en gefinancierd via het REA-fonds. Tenslotte is er de bijzondere bijstand, op grond waarvan voorzieningen voor inkomensondersteuning van gehandicapten (bijvoorbeeld extra kosten voor voeding, verwarming en dergelijke) kunnen worden verstrekt. De bijzondere bijstand wordt uitgevoerd en gefinancierd door gemeenten. De minister van SZW draagt de politieke verantwoordelijkheid voor de Wvg, het REA en de bijzondere bijstand, de minister van VWS voor de Zfw en de AWBZ.

#### *Budgettair beslag*

Het budgettair beslag van de Wvg bedraagt in totaal zo'n 1500 mln via het Gemeentefonds (cijfers voor 1997) en nog eens zo'n 120 mln via de begroting van SZW (begroting 2000).

#### *Doelstelling van het onderzoek en onderzoeksvragen*

Geconstateerd moet worden dat de onderscheiden voorzieningen voor gehandicapten elkaar overlappen en wederzijds beïnvloeden. Het onderzoek heeft tot doel na te gaan in hoeverre een duidelijker afbakening van beleidsverantwoordelijkheden en voorzieningspakketten kan bijdragen aan een grotere doelmatigheid en doeltreffendheid, zowel in maatschappelijk als in financieel opzicht.

Het onderzoek moet onder meer antwoord geven op de volgende vragen:

1. Op welke wijze zijn voorzieningen voor gehandicapten thans georganiseerd en wie zijn daarbij betrokken, zowel bij de beleidsvoorbereiding als de beleidsuitvoering? Welke opdrachtgever-opdrachtnemerrelaties zijn er?
2. Hoe verhouden de doelstellingen van de verschillende regelingen zich tot de bijbehorende voorzieningspakketten? Hoe kan een andere afbakening van verantwoordelijkheden leiden tot vermindering van overlappen en een doelmatiger en doeltreffender vormgeving van het beleid?
3. Welke ontwikkelingen zijn er thans te onderkennen die aanleiding kunnen zijn om taken op het terrein van gehandicaptenvoorzieningen te herschikken?
4. Verdient het, gezien de bevindingen onder 2 en 3, aanbeveling om in de komende jaren te komen tot een herschikking van voorzieningspakketten en de bijbehorende verantwoordelijkheden?

Thans vindt op dit terrein ook ander onderzoek plaats. Het gaat om het MDW II traject AWBZ, het werk van de projectgroep hulpmiddelen en de verdere uitwerking van de modernisering AWBZ. Met het IBO is het niet de bedoeling om dubbel werk te verrichten. Dit onderzoek zal zoveel mogelijk gebruik maken van de uitkomsten van de reeds in gang gezette trajecten.

Het onderzoek zal worden ondersteund door een extern bureau.

*Deelnemende departementen:* AZ, BZK, Financiën, SZW, VROM, VenW, VWS. Tevens zal de VNG worden uitgenodigd aan het IBO deel te nemen.

### **10. Verbetering afwegingsmechanisme infrastructuur**

#### *Beleidsbeschrijving*

In het kader van het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan (NVVP) speelt de vraag in welke mate regio's verantwoordelijkheid kunnen nemen voor het

mobiliteitsbeleid in hun regio. Hierbij wordt voortgebouwd op de conclusies van de themagroep bestuurlijke verhoudingen die in het kader van de Perspectievennota onderzoek heeft gedaan naar deze vraag. Uit dat onderzoek is naar voren gekomen dat één van de belangrijkste problemen in de bestuurlijke verhoudingen wordt gevormd door de grote afstand die bestaat tussen het beslissen over investeringen in infrastructuur en het betalen van die investeringen. Het ondervangen van dat probleem vormt de kern van dit IBO. Voorzover in het kader van het NVVP politieke besluiten worden genomen over de uitgangspunten voor decentralisatie zullen deze als richtsnoer voor dit IBO gelden.

Op dit moment beschikken de 12 provincies en 7 kaderwetgebieden ten behoeve van de aanleg van infrastructuur over de zogenaamde GDU (= gebundelde doeluitkering) waaruit kleinere infrastructuurprojecten (tot 25 mln) worden betaald. De GDU kan worden beschouwd als een variabele rijksbijdrage in deze kleine infraprojecten die verder door regionale overheden worden gefinancierd. Van de overige investeringen in regionaal OV en onderliggend wegennet (OWN) financiert het rijk respectievelijk 95% en 50% van de subsidiabele kosten. Daarnaast beschikken de regio's over budgetten voor verkeersveiligheid, exploitatiebijdragen OV en middelen voor de stimulering van openbaar vervoer. Onderzocht moet worden hoe en onder welke voorwaarden (bijv. de verhouding tot de ruimtelijke hoofdstructuur) de GDU-grens van 25 miljoen fors kan worden verhoogd (bijv. tot 300 of 500 miljoen) en op welke wijze de overige projecten het meest doelmatig kunnen worden gefinancierd. Hierbij wordt gedacht aan een aanzienlijke verlaging van de hoge rijksbijdragepercentages tot bijv. 50% over de hele linie of het vaststellen van forfaitaire standaardbedragen per eenheid aan te leggen infrastructuur. Uitgangspunt hierbij is dat een modaliteit wordt gevonden die aansluit bij de vanuit doelmatigheids oogpunt gewenste koppeling tussen beslissen en betalen. Hierbij zal ook de vraag aan de orde komen in hoeverre de schotten tussen de verschillende geldstromen (OV en wegen, beide voor zowel aanleg als exploitatie) kunnen worden geslecht.

#### *Budgettair beslag*

- investeringen MIT lokaal/regionaal in periode 1999–2010: 10,5 miljard.
- overige bijdragen in 1999: GDU: 350 miljoen; OV-exploitatie (incl. de Boer-gelden en kapitaal-lasten stads/streekvervoer): 2434 miljoen; verkeersveiligheid: 71 miljoen.

#### *Doelstelling van het onderzoek*

Komen tot een zodanige verdeling van verantwoordelijkheden en financiële middelen dat de beslissing over en de betaling van investeringen in lokale en regionale infrastructuur zoveel mogelijk in één hand ligt. Hiertoe worden de middelen voor investeringen in lokale en regionale infrastructuur in substantiële mate gedecentraliseerd.

#### *Onderzoeksvragen*

- Welke mate en welke wijze van decentralisatie van middelen sluit het beste aan op een zo goed mogelijke afweging van investeringsbeslissingen op lokaal en regionaal niveau?
- In concreto: wat zou de nieuwe grondslag voor de GDU-grens moeten zijn, welke ophoging van de GDU-grens sluit daarbij het beste aan en wat zijn de effecten daarvan op lokaal en regionaal niveau?
- En welk regime verdient de voorkeur voor de overblijvende grote projecten: verlaging van de rijksbijdragepercentages, forfaitaire standaardbedragen of taakstellende budgetten?

- Welke budgetten kunnen hierbij worden betrokken, hoe zou de nieuwe verdeelsleutel van de GDU eruit kunnen zien en hoe wordt een optimale afweging tussen exploitatie en aanlegbeslissingen bereikt?
- Welke mate van bestedingsvrijheid sluit het best aan op de gewenste doelen?
- Welke overige randvoorwaarden moeten worden gesteld om ervoor te zorgen dat lagere overheden zelf prioriteiten kunnen stellen maar het Rijk haar verantwoordelijkheid voor de hoofdinfrastructuur kan blijven waarmaken?

*Deelnemende departementen:* VenW, Financiën, AZ, EZ, BZK/GSIB en VROM. Tevens zullen IPO en VNG worden uitgenodigd om aan het IBO deel te nemen.