Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2000–2001

27 592 Evaluatie Interdepartementale Beleidsonderzoeken

Nr. 1 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 januari 2001

1. Inleiding en samenvatting

Bij brief van 30 mei jl. heeft de Commissie voor de Rijksuitgaven een aantal vragen gesteld over de tot nu toe uitgevoerde interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) op het terrein van de financiële vernieuwing. Gezien de diversiteit van onderwerpen acht de Commissie moeilijk te beoordelen in hoeverre het instrument IBO ook daadwerkelijk geleid heeft tot financiële vernieuwing bij de betrokken diensten. Zij heeft dan ook verzocht per IBO vanaf 1996 de financiële vernieuwing bij de onderzochte onderwerpen weer te geven en nader in te gaan op de effectiviteit van de IBO's. Tevens is de Commissie geïnteresseerd in de vraag welke lessen kunnen worden getrokken voor toekomstige IBO's op het terrein van de financiële vernieuwing. Tenslotte vraagt de Commissie een visie op de inhoudelijke samenhang met het traject Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit II (MDW II) en de nota Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB).

De vragen van de Commissie zijn aanleiding geweest om alle onderzoeken die sinds 1996 hebben plaatsgevonden en waarvan het rapport op het tijdstip van het bovenvermelde verzoek van de Kamer openbaar was, gedetailleerd na te lopen. Het betreft hier dertig onderzoeken, in de periode 1995/96 – 1998/99. Het heeft geen zin de onderzoeken van het afgelopen jaar hierbij te betrekken, omdat deze ofwel nog niet van een kabinetsstandpunt zijn voorzien, ofwel nog niet tot uitvoering zijn gekomen.
Van de onderzoeksrapporten zijn uniform gestructureerde samenvattingen gemaakt die aan deze brief zijn toegevoegd. De samenvattingen omvatten tevens het kabinetsstandpunt en de wijze waarop dit tot uitvoering is of wordt gebracht.

In paragraaf 2 wordt ingegaan op de doelstelling van de IBO-procedure in het algemeen en die betreffende de financiële vernieuwing in het bijzonder. De algemene doelstelling van de procedure is dat voorstellen

KST50917
ISSN 0921 - 7371
Sdu Uitgevers
's-Gravenhage 2001

ter verbetering van de doelmatigheid van het beleid of de beleidsuitvoering die anders niet, of pas later, in de politieke besluitvorming aan de orde komen, nu wel, of eerder, op de agenda komen.
Bij financiële vernieuwing gaat het om de ontwikkeling van voorstellen die leiden tot grotere doelmatigheid van de beleidsuitvoering door institutionele hervorming. Financiële vernieuwing kan vele, uiteenlopende vormen aannemen, zoals prestatiefinanciering, uitbesteding, of verbetering van de informatieverstrekking over prestaties. In paragraaf 2 wordt tevens, in antwoord op een desbetreffende vraag van de Commissie, aandacht gegeven aan de relatie tussen de IBO-procedure en de MDW-procedure.

In paragraaf 3 worden de bereikte resultaten geschetst zoals deze naar voren komen uit de samenvattingen in de bijlage. Het is duidelijk dat een beoordeling van de realisatie van de doelstellingen niet van volledig objectieve aard kan zijn. Niettemin meen ik dat een oordeel mogelijk is. Het resulterende beeld is genuanceerd. Er is een onderscheid gemaakt tussen de kwaliteit van de onderwerpselectie en de rapporten enerzijds, en van de uitvoering anderzijds. Wat betreft de onderwerpen en de rapporten voldoen vrijwel alle IBO's in de onderzochte periode aan de doelstellingen als hiervoor weergegeven. Onder meer komt naar voren – de Kamer vraagt daar ook naar – dat over de volle breedte van het thema financiële vernieuwing belangrijke voorstellen zijn gedaan. Deze hervormingen betreffen bovendien een breed scala van overheidstaken op alle departementsterreinen. Hoewel het merendeel van de IBO-onderwerpen en ontwikkelde voorstellen voldoet aan de doelstellingen, zijn niet alle IBO-onderwerpen en ontwikkelde voorstellen van strategisch belang. Dat veroorzaakt wellicht mede het gevoel dat er onvoldoende zicht bestaat op de effecten van IBO's.
In de tweede plaats komt uit de samenvattingen in de bijlage naar voren, dat kabinetsbesluitvorming of de uitvoering daarvan in een aantal gevallen geruime tijd in beslag neemt, of dat uitvoering zelfs geheel of ten dele nog moet plaatsvinden. Dit komt de geloofwaardigheid en effectiviteit van het IBO-instrument niet ten goede.

Het kabinet heeft in dit beeld aanleiding gezien om een aantal wijzigingen aan te brengen in de IBO-procedure (paragraaf 4). Vernieuwing van de procedure is ook wenselijk tegen de achtergrond van de andere budgettaire omstandigheden. Hoewel de noodzaak en mogelijkheden tot doelmatigheidsverbeteringen door kostenbesparing (dezelfde voorzieningen produceren voor lagere kosten) die centraal stonden in het thema financiële vernieuwing, nog geenszins tot het verleden behoren, zal bij de onderwerpkeuze in de toekomst ook ruimte worden gemaakt voor onderzoeken die zijn gericht op doelmatigheidsverbetering in ruime zin (tevens omvattend: voorzieningen produceren van betere kwaliteit bij gelijkblijvende of hogere kosten). Dit leidt tot een nieuw centraal thema dat kan worden aangeduid als: kwaliteitsverbetering van de publieke dienstverlening. Het gaat daarbij om kwaliteit zowel in relatie tot de voorkeuren van de burgers als in relatie tot de overheidsdoelstellingen die het motief vormen voor collectieve financiering. In verband met het laatste zullen ook onderwerpen worden geselecteerd die in aanmerking komen voor evaluatie in het verband van het begrotingsproces «Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording» (VBTB) en die van een zekere strategische betekenis zijn uit een oogpunt van maatschappelijk of budgettair belang. Het automatisme waarbij ieder departement een IBO per jaar uitvoert, komt te vervallen. Dit draagt bij aan een scherpere selectie van IBO-onderwerpen (bij nieuwe rondes). Daarnaast worden enkele procedurele wijzigingen doorgevoerd. In de eerste plaats wordt de onafhankelijke rol die de werkgroep speelt bij het uitvoeren van het onderzoek, verder versterkt. Naast de werkgroepleden die verantwoordelijkheid dragen voor het onderzochte beleid, zullen voortaan vaker dan thans het geval is

externe voorzitters worden aangezocht die geen binding hebben met de rijksdienst. In de tweede plaats wordt de jaarlijkse onderzoekscyclus voortaan in juni gestart, in plaats van na de zomer. Besluitvorming over de onderwerpselectie zal nog voor het zomerreces plaatsvinden, evenals de rapportage daarover aan de Tweede Kamer. Vervolgens is het de bedoeling de «doorlooptijd» van een IBO tot één jaar te beperken. Dat wil zeggen dat ernaar gestreefd wordt om openbaarmaking van rapport en kabinetsstandpunt vóór de (volgende) zomer te doen plaatsvinden. Tenslotte zal voortaan ieder kabinetsstandpunt tevens een plan van aanpak en een tijdschema betreffende de uitvoering ervan bevatten. In de Miljoenennota zal jaarlijks worden gerapporteerd over de stand van de uitvoering. Dit leidt voor alle betrokkenen tot beter inzicht in de voortgang.

2. De doelstelling van IBO's en het thema financiële vernieuwing

Sinds het begin (in 1981 onder de naam Heroverwegingsprocedure) zijn de IBO's gericht op het ontwikkelen van voorstellen ter verbetering van de doelmatigheid van het beleid of de beleidsuitvoering die niet, of niet zo snel, zouden zijn ontwikkeld bij afwezigheid van de procedure. Tevens beoogt de procedure dat de gedane voorstellen aan politieke besluitvorming worden onderworpen waar dat anders niet (of trager) zou zijn gebeurd.

Naast de algemene IBO-doelstelling kan de bijzondere doelstelling op het gebied van de financiële vernieuwing worden onderscheiden. Deze kan worden omschreven als het bereiken van grotere doelmatigheid van de beleidsuitvoering door institutionele hervorming. Het gaat dan om wijziging van prikkels die besloten liggen in financieringssystemen en systemen van informatieverzameling en -verstrekking.
Bij brief van 3 april 1995[1] heb ik de Tweede Kamer ingelicht over de redenen om dit thema voortaan centraal te stellen bij de IBO's. Tevens ben ik bij die gelegenheid ingegaan op enkele economische achtergronden van financiële vernieuwing. Het gaat steeds om het het leggen van de juiste prikkels bij diensten en organen die belast zijn met de uitvoering van het beleid, hetzij door middel van het financieringssysteem, hetzij door middel van verzameling en verspreiding van informatie over prestaties. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen de volgende vormen van financiële vernieuwing:

- **prestatiefinanciering**: vervanging van financiering van productiemiddelen door financiering van eindproducten bij verzelfstandigde instellingen onder handhaving van aanbodregulering;
- **uitbesteding**: financiering van eindproducten bij verzelfstandigde instellingen op basis van competitief aanbod;
- **vraagfinanciering**: financiering van het gebruik in plaats van het aanbod van eindproducten;
- **afstoting**: overlaten van zowel productie als gebruik aan de markt;
- **budgettering van open-einde regelingen**: toekennen aan een bedrijf of intermediaire instelling (verzekeraar, lagere overheid) van een op basis van behoeftekriteria genormeerd budget waar men het mee moet doen, ongeacht het werkelijk gebruik van de voorziening; dit is verenigbaar met handhaving van het open-einde karakter in de relatie met de gebruiker;
- **decentralisatie**: overlaten van zowel productie als gebruik aan de lagere overheid;
- **verbetering van de informatieverstrekking**: bedrijven leveren betere informatie over prestaties zonder dat deze informatie een rol speelt in de financiering («bench marking»).

[1] TK, vergaderjaar 1994–1995, 23 900, nr. 22, bijlage 1.

De Commissie vraagt naar de inhoudelijke samenhang tussen het IBO-instrument en MDW-onderzoeken. Dit kan als volgt worden aangeduid. IBO's zijn gericht op doelmatigheidsbevordering van publieke dienstverlening, MDW-onderzoeken zijn gericht op vergroting van de marktwerking en vereenvoudiging van de regelgeving. Raakvlakken doen zich voor op het terrein van de semi-publieke dienstverlening of de inschakeling van de markt bij de uitvoering van publieke taken (bijvoorbeeld bij uitbesteding). Over onderwerpen die in beide procedures aan de orde zouden kunnen komen, worden door de betrokken departementen afspraken gemaakt ter vermijding van samenloop van onderzoeken. Zo is voor het komend jaar de afspraak gemaakt dat aan het onderwerp «vouchers» een MDW-onderzoek zal worden gewijd. Aan een mogelijk concreet toepassingsgebied van vouchers, namelijk vouchers in de volkshuisvesting, zal een IBO worden gewijd. Om een goede afstemming tussen beide onderzoeken te bewerkstelligen zal het IBO volgtijdelijk zijn aan het algemene toetsingskader voor vouchers dat in het kader van de MDW-ronde zal zijn ontwikkeld. Dat toetsingskader is voorzien begin 2001.

3. Bereikte resultaten

In de afgelopen jaren is een grote diversiteit aan IBO-onderwerpen op het terrein van financiële vernieuwing onderzocht. Alle onderzoeksrapporten zijn samengevat in de bijlage bij deze brief. Tevens is toegevoegd informatie over het kabinetsstandpunt en de uitvoering daarvan, zoals ook door de Commissie voor de Rijksuitgaven verzocht. In deze paragraaf wordt in antwoord op de door de Commissie gestelde vragen getracht een overzichtsbeeld te schetsen zoals dat uit de bijlage naar voren komt. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen enerzijds de onderwerpselectie en de rapporten, en anderzijds de uitvoering van de voorstellen.

Of de onderwerpselectie en de rapporten aan de doelstellingen hebben voldaan is een lastig te beantwoorden vraag. Onderkend moet worden dat een aantal rapporten slechts voorstellen tot beperkte beleidswijzigingen bevat, waarvan men zich kan afvragen of die niet ook buiten het verband van een IBO hadden kunnen worden ontwikkeld. Dit onderstreept het belang van een scherpe(re) onderwerpselectie voor nieuwe IBO-rondes. Ook komt het voor dat een IBO, met vergaande of minder vergaande voorstellen, pas na enkele jaren tot een beleidswijziging leidt, bijvoorbeeld nadat zich een wijziging heeft voltrokken in maatschappelijke opvattingen, of nadat overleg met maatschappelijke organisaties tot nieuwe inzichten heeft geleid. In dergelijke gevallen is het de vraag of het IBO heeft bijgedragen tot verandering van opvattingen of inzichten. In die gevallen is het niet mogelijk om een objectief antwoord te geven op de vraag of een IBO zijn doel heeft bereikt of nog zal bereiken. Niettemin meen ik dat bij het overgrote deel van de IBO's in redelijkheid kan worden vastgesteld dat het hierboven weergegeven algemene doelstelling is bereikt.

Wat betreft de financiële vernieuwing is uitgegaan van de typologie zoals die voor ogen stond bij de introductie van dit centrale thema (paragraaf 2). Wanneer de voorstellen uit de rapporten op die manier worden gecategoriseerd, kan worden vastgesteld dat over de volle breedte van het thema belangrijke voorstellen zijn gedaan.
Deze hervormingen betreffen bovendien een breed scala van overheidstaken op alle departementale beleidsterreinen. Dit blijkt uit de volgende tabel.

Tabel: IBO's naar type financiële vernieuwing (FV)

		Type FV*
1995–96		
1.	Financieringssysteem van de bijdragen ex art. 12 van de Financiële Verhoudingswet	8
2.	Financieringssysteem van het basisonderwijs	1
3.	Financieringssysteem van de Europese Uitgaven Deel I en II	8
4.	Financieringssysteem en beheersstructuur van de Rechterlijke organisatie	1
5.	Financieringssysteem van de politie	7
6.	Financieringssysteem van de Individuele Huursubsidie	1, 6
7.	Financieringssysteem van de Rijkshuisvesting	8
8.	Financieringssysteem van forensisch psychiatrische hulpverlening	5
9.	Financieringssysteem van Rijkswaterstaat	7
10.	Financieringssysteem van de arbeidsvoorziening	2
1996–97		
11.	Academische ziekenhuizen	1, 3
12.	Bekostiging stads- en streekvervoer	1, 2
13.	Bodemsanering	8
14.	Algemene Bijstands Wet	1,5
15.	Natuurbeheer	1
16.	Coördinatie exportinstrumentarium	2
17.	Substitutie van vrijheidsstraffen door taakstraffen	8
18.	Toekomst studiefinanciering	4
19.	Verkeerstoezicht	8
1997–98		
20.	Arbeidsparticipatie ouderen binnen rijksoverheid	8
21.	Benchmarking in de AWBZ	7
22.	Financieel kader ruimtelijke inpassing infrastructuur	8
23.	Internationaal onderwijs	1
24.	Terbeschikkingstelling	5
25.	Vervangingsfonds Primair en Voortgezet Onderwijs	5
1998–99		
26.	Innovatief aanbesteden Rijkswaterstaat	2
27.	Marktconcentratie zorgsector	8
28.	Politiezorg	1
29.	Uitbesteding ondersteunende eenheden Defensie	2
30.	Vervoersvoorzieningen studerenden na 2002	3, 4

* de volgende typen financiële vernieuwing zijn onderscheiden:
1. prestatiefinanciering
2. uitbesteding
3. vraagfinanciering
4. afstoting
5. budgettering van open-einde regelingen
6. decentralisatie
7. verbetering van informatieverstrekking
8. overige voorstellen

Behalve naar de onderwerpen en de rapporten is ook gekeken naar het uitvoeringstraject, dat wil zeggen de opstelling van het kabinetsstandpunt en de uitvoering daarvan. In de samenvattingen is op beide apart ingegaan. Ook hier komt een gemengd beeld naar voren. Beoordeling en afweging van beleidsvarianten vergt in sommige gevallen de nodige tijd, bijvoorbeeld vanwege overleg met decentrale overheden. Soms is ook (extra) gedachtenwisseling met de Kamer nodig. Hoe dan ook, in een aantal gevallen neemt adequate standpuntbepaling en uitvoering van beleidsvoorstellen veel tijd en soms meer tijd dan verwacht. Het gevoel kan daardoor gemakkelijk ontstaan dat de uitvoering te lang duurt en dat men het overzicht kwijtraakt. Daarbij speelt een rol dat het kabinetsstandpunt zelf soms onvoldoende houvast geeft bij de beoordeling van het tempo van de uitvoering.

4. Aanpassingen van de IBO-procedure

Alvorens de procedurele aanpassingen te schetsen waartoe het kabinet heeft besloten, wordt eerst ingegaan op het karakter van de IBO-procedure. De IBO-procedure onderscheidt zich van het proces van

reguliere beleidsvoorbereiding. Immers, onafhankelijkheid en objectiviteit zijn bij een IBO zoveel mogelijk gewaarborgd, hetgeen bovendien bijdraagt aan «ontkokering» binnen en tussen de departmenten. Belangrijke elementen zijn:

– een onafhankelijke voorzitter, die geen binding heeft met het departement dat de eerste verantwoordelijkheid heeft op het beleidsterrein van het IBO;
– secretariaat vervuld door Financiën;
– interdepartementale samenstelling van de werkgroepen;
– geen vetorecht van werkgroepleden ten aanzien van te onderzoeken beleidsvarianten;
– mogelijkheid om externe deskundigen aan te trekken en onderzoeken uit te besteden;
– toezicht op de spelregels door de (interdepartementale) Ambtelijke Commissie Heroverweging.

Anderzijds is toch ook weer geen sprake van onderzoek dat geheel onthecht van de rijksdienst plaatsvindt, zoals dat b.v. geldt voor CPB- of WRR-onderzoeken. Vertegenwoordigers van de meest betrokken departementen participeren in de werkgroep die onderzoek doet en zorgen daardoor voor een zeker draagvlak. Dit evenwicht tussen onafhankelijkheid en draagvlakvorming in interdepartmentaal verband vormt het hart, en ook de kracht, van het IBO-instrument.

De uitkomsten van de evaluatie van de 30 IBO's vormen aanleiding de IBO-procedure enigszins te wijzigen. Daarnaast is het kabinet van mening dat vernieuwing wenselijk is gelet op de andere budgettaire omstandigheden. De wijzigingen in de procedure zijn hieronder samengevat en toegelicht.

– **Nieuw thema**: Voorgesteld wordt om een nieuw centraal thema te introduceren naast financiële vernieuwing en de experimenten met competitieve dienstverlening. Dit thema kan worden aangeduid als «kwaliteitsverbetering van de publieke dienstverlening». Dit begrip moet in ruime zin worden opgevat. Daarbij gaat het niet alleen om het produceren van voorzieningen die beter voldoen aan de voorkeuren van de burgers (dienstverlening op maat) maar ook om een betere realisering van de doelstellingen van de overheid die het motief vormen voor collectieve financiering. Het gaat daarbij om kwaliteit zowel in relatie tot de voorkeuren van de burgers als in relatie tot de overheidsdoelstellingen die het motief vormen voor collectieve financiering. In verband met het laatste zullen ook onderwerpen worden geselecteerd die in aanmerking komen voor evaluatie in het verband van het begrotingsproces Van Beleidsbegroting naar Begrotingsverantwoording (VBTB). In het bijzonder zullen onderwerpen in aanmerking komen voor een IBO onderzoek waarbij het niet mogelijk is om uitsluitend aan de hand van kwantatieve prestatie-indicatoren een goed beeld te verkrijgen van de effectiviteit van het beleid. Bij gebrek aan prestatie-indicatoren moeten dergelijke onderwerpen regelmatig worden geëvalueerd. Daarbij zal overigens van jaar tot jaar een verstandige selectie moeten worden toegepast. Het is de bedoeling dat de IBO-procedure zich meer dan in de laatste jaren zal beperken tot onderwerpen van een zekere strategische betekenis, in termen van maatschappelijk of budgettair belang. Dit draagt bij aan een scherpere onderwerpselectie. Het gaat daarbij overigens vaak om onderwerpen waarbij meer departementen betrokken zijn of waarbij sprake is van «beleidsketens» waarbij verschillende diensten van een departement of van verschillende departementen een bijdrage leveren aan de toestandkoming van een overheidsvoorziening of een cluster van overheidsvoorzieningen. Het automatisme waarbij ieder departement ieder jaar een IBO uitvoert, komt te vervallen. Tevens zal de voorwaarde worden losgelaten dat de voorstellen die worden ontwikkeld

altijd uitgavenbeperkend of budgettair neutraal moeten zijn. Er zullen dus ook uitgavenverhogende varianten kunnen worden ontwikkeld, met dien verstande dat het accent in het onderzoek zal moeten blijven liggen op wijzigingen in het beleid of in de instituties die kunnen leiden tot grotere doelmatigheid. Terwijl het bij de financiële vernieuwing echter ging om doelmatigheidsverbetering met het oog op kostenbesparing bij gelijkblijvende dienstverlening zal het bij het nieuwe centrale thema gaan om verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening bij gelijkblijvende of zelfs hogere kosten.

- **Andere samenstelling van de IBO-werkgroepen**: Naast de werkgroepleden die beleidsverantwoordelijkheid dragen voor het onderzochte terrein, wordt voortaan de ruimte vergroot voor deelname van anderen in de werkgroep. Zo worden in de toekomst vaker dan thans het geval is externe voorzitters aangezocht; dus geen departementsambtenaren, ook niet van de niet-betrokken departementen. Ook zal bij iedere werkgroep worden bezien of het zinvol is externe deskundige leden in de werkgroep op te nemen dan wel meer ambtelijke leden in de werkgroep op te nemen die geen verantwoordelijkheid dragen voor het betrokken beleidsterrein (bijvoorbeeld van directies FEZ of onderzoeksafdelingen). Het aantal externe deskundige leden zal overigens tot maximaal twee beperkt blijven.
- **Jaarlijkse onderzoekscyclus verkort en vervroegd**: Besluitvorming over de onderwerpselectie zal voortaan voor de zomer plaatsvinden, in plaats van erna. De Tweede Kamer zal daarover ook voor het zomerreces worden geïnformeerd. Vervolgens is het de bedoeling de «doorlooptijd» van een IBO tot één jaar te beperken. Dat wil zeggen dat ernaar gestreefd wordt om openbaarmaking van rapport en kabinetsstandpunt vóór de (volgende) zomer te doen plaatsvinden.
- **Meer inzicht in de uitvoeringsfase**: aan het kabinetsstandpunt wordt een plan van aanpak met tijdschema toegevoegd. Daardoor wordt helder in welke stappen, en op welke termijn de uitvoering ter hand wordt genomen. Bovendien nemen daardoor ook de mogelijkheden voor adequaat toezicht toe. Jaarlijks wordt in de Miljoenennota een overzicht opgenomen van de uitvoering van de rapporten van voorgaande jaren.

Met de geschetste vernieuwingen en aanpassingen van de IBO-procedure is het kabinet van mening dat de IBO's een belangrijke rol als instrument tot doelmatigheidsverbetering in ruime zin kunnen blijven spelen, ook in de periode waarin het accent in het budgettaire proces sterker dan in de afgelopen jaren zal liggen op kwaliteitsverbetering van de publieke dienstverlening.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

1. Financieringssysteem van de bijdragen ex artikel 12 van de Financiële-verhoudingswet (1995–96)

Inhoud van het rapport

Achtergrond en probleemstelling

In de Financiële-verhoudingswet (Fvw) is bepaald dat een gemeente, wiens algemene middelen aanmerkelijk en structureel tekort schieten om in de noodzakelijk behoeften te voorzien, een beroep kan doen op een aanvullende uitkering uit het gemeentefonds. Voorwaarde is dat de eigen inkomsten van de gemeente zich op een redelijk peil bevinden. Omdat de aanvullende uitkering uit het gemeentefonds komt, worden de lasten daarvan door het collectief van de gemeenten gedragen. Een beslissing over een beroep op artikel 12 wordt genomen door de gemeentefondsbeheerders, de ministers van BZK en van Financiën. Voorafgaand aan een dergelijke beslissing wordt een rapport over de financiële situatie van de betreffende gemeente en de hoogte van de benodigde aanvullende uitkering opgemaakt door de Inspectie Financiën Lokale en provinciale Overheden (IFLO), een onderdeel van het ministerie van BZK. Naar aanleiding van die rapportage wordt reactie gevraagd van de gemeente en wordt het advies ingewonnen van de provincie waarin de betreffende gemeente ligt (tevens financieel toezichthouder voor die gemeente) en van de Raad voor de financiële verhoudingen (RFV). In dit proces liggen betalen en beslissen niet in één hand.
Doel van het beleidsonderzoek was om in een breed kader de mogelijkheden ter verbetering van het geschetste uitvoeringsproces te onderzoeken, teneinde het beroep op artikel 12 zoveel mogelijk te voorkomen en de hoogte en de duur van een eventueel beroep te beperken.

Beleidsvarianten en aanbevelingen

De werkgroep heeft vier varianten onderzocht:
1. Aanscherping van het vigerende beleid en de regelgeving van artikel 12. Het betrof hier de mogelijkheden om de reikwijdte te beperken (uitsluiting «molest»), de toegangsnormen te verscherpen, de toelatingsprocedure te verzwaren en de verantwoordelijkheidsverdeling aan te scherpen.
2. Versterking van verantwoordelijkheid inzake artikel 12 voor provincies. Meerdere subvarianten zijn beschreven, van varianten waar de volledige verantwoordelijkheid bij de provincie komt te liggen, tot varianten waar de provincie een beperkt financieel belang heeft. Ook is de mogelijkheid beschreven een eigen bijdrage van de provincie te vragen.
3. Afzonderlijke begrotingsvoorziening voor artikel 12. In deze variant wordt een budget voor artikel 12 losgekoppeld van het gemeentefonds en elders op de begroting geplaatst. Een extra beslag op artikel 12 (dan wel onderuitputting) zou vervolgens niet meer worden verhaald op de collectiviteit van gemeenten (respectievelijk ten gunste komen van de gemeenten), maar zou de budgettaire spelregels van het rijk volgen.
4. Verantwoordelijkheid voor toepassing van artikel 12 op afstand van het Rijk plaatsen.

De varianten hebben niet het karakter van integrale beleidsopties, die tegen elkaar kunnen worden afgewogen. In alle varianten steken opties die elkaar kunnen aanvullen.

Kabinetsstandpunt

Het kabinetsstandpunt is bij brief van 22 februari 1996[1] van de staatssecretarissen van Binnenlandse Zaken en Financiën aangeboden aan de

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 560, nr. 2.

Tweede Kamer. Aangegeven is dat het onderzoek zeer bruikbare resultaten heeft opgeleverd. Tegelijkertijd wordt, met het oog op de herziening van de Fvw die op dat moment plaatsvindt, een fundamentele wijziging van het artikel 12 instrument op dat moment afgewezen. De variant «Aanscherping van het vigerende beleid en de regelgeving» (variant 1) wordt door de regering onderschreven en is als volgt meer concreet uitgewerkt. Meer concreet gaat het om onderstaande punten:

1. Gemotiveerde aanvraag voor artikel 12 door een gemeente
2. Meer nadruk op de eigen verantwoordelijkheid van gemeenten, met name als sprake is van eigen beleid bij het ontstaan van financiële problemen.
3. Meer heldere verantwoordelijkheidsverdeling tussen betrokken actoren (waaronder de IFLO en de fondsbeheerders).
4. Duidelijker markering van het moment van besluitvorming door de beheerders

Uitvoering van het kabinetsstandpunt

In zijn algemeenheid spelen alle vier genoemde, concrete punten een rol in de toepassingspraktijk van artikel 12. Voor het eerste punt geldt dat het motiveren van de aanvraag ook reeds voortvloeit uit de Algemene Wet Bestuursrecht (Awb). De eigen verantwoordelijkheid van gemeenten, komt steeds expliciet bij de beoordeling aan bod (punt 2). Bij een belangrijke invloed van eigen beleid wordt van de gemeente een grotere inspanning verlangd. De punten 3 en 4 zijn via de opstelling van de rijkspartijen, naar elkaar toe en naar buiten, gerealiseerd.

2. Financieringssysteem van het basisonderwijs (1995–96)

Inhoud van het rapport

Achtergrond en probleemstelling

In 1993/1994 zijn binnen het «Schevenings Beraad», het voormalig bestuurlijk overleg van OCW met de onderwijskoepels en VNG, afspraken gemaakt over de invoering van lump-sum financiering in het Primair Onderwijs (PO) en Voortgezet Onderwijs (VO). De invoering van lump-sum financiering werd van groot belang geacht om de uitvoeringsrisico's van de OCW-begroting te beperken en de beleidsvrijheid van scholen te vergroten. In het VO is de lump-sum bekostiging per 1 augustus 1996 ingegaan, voor PO was de planning op 1 augustus 1998. Ter voorbereiding van de invoering van een lump-sum bekostiging in het PO was besloten een IBO-onderzoek te verrichten naar een zo doelmatig mogelijk bekostigingssysteem voor het basisonderwijs. De probleemstelling van het onderzoek luidde als volgt: «Met welk nieuw bekostigingssysteem kan een lump-sum bekostigingsstelsel in het basisonderwijs worden ingevoerd dat acceptabele herverdeeleffecten heeft ten opzichte van de huidige bekostiging?» Daartoe is een aantal lump-sum varianten nader onderzocht op voor- en nadelen.

Beleidsvarianten/aanbevelingen

Op basis van de relatief beperkte herverdelingseffecten concludeert de werkgroep dat de zogenaamde «Scheveningen-variant» onder bepaalde voorwaarden een eerste stap is voor de financiële vernieuwing van het basisonderwijs. Bij deze variant vindt lump-sum bekostiging op schoolniveau plaats door middel van de normering van de gemiddelde personele last en vereenvoudiging van het Londo stelsel. Het belangrijkste verschil van de Scheveningen-variant ten opzichte van de huidige bekostigingssystematiek is dat de huidige declaratiesystematiek, waarbij

de werkelijke salarisuitgaven worden vergoed, wordt vervangen door een voorcalculatorische uitdeling op basis van een genormeerde personele last. Een ander belangrijk verschil is dat ontschotting tussen de budgetten voor personeel en materieel plaatsvindt. Na de invoering van de Scheveningen-variant zou volgens de werkgroep op middellange termijn (4 à 5 jaar) moeten worden toegewerkt naar een verdergaande vereenvoudiging van de lump-sum bekostiging. De door de werkgroep ontwikkelde andere varianten bieden inzicht in de wijze waarop de verdergaande vereenvoudiging van de lump-sum bekostiging kan worden vormgegeven. Volgens de werkgroep zijn nadere analyses nodig om te bepalen welke vereenvoudigde lump-sum bekostigingssystematiek voor de middellange termijn het meest wenselijk is.Tot slot merkt de werkgroep op dat een verdergaande vereenvoudiging van de lump-sum bekostiging pas mogelijk is bij een grotere bestuurlijke schaal (door schaalvergroting dan wel samenwerking), omdat bij een grotere bestuurlijke schaal de herverdeeleffecten kunnen worden opgevangen.

Kabinetsstandpunt

Het kabinetsstandpunt over het rapport is verwoord in een brief van de staatssecretaris van OCW die op 13 januari 1997 is aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal[1]. In deze brief (waarin ook voorstellen worden gedaan om de bestuurlijke krachtenbundeling in het basisonderwijs te faciliteren) geeft het kabinet aan de motie van de Tweede Kamer over te nemen waarin de regering wordt verzocht (voorlopig) af te zien van invoering van lump-sum bekostiging in het primair onderwijs. Wel zal het de mogelijkheden verkennen om binnen het huidige declaratiestelsel de regelgeving met betrekking tot de bekostiging transparanter te maken. Bij de vereenvoudiging van de bekostigingssytematiek moeten negatieve herverdeeleffecten zoveel mogelijk worden voorkomen.
De verkenning dient volgens het kabinet als volgt te worden vormgegeven: eerst zullen de mogelijkheden worden verkend voor vereenvoudiging van de toedelingssystematiek. Op basis daarvan zullen scenario's worden ontwikkeld voor vereenvoudiging van de bekostigingssystematiek. De herverdeeleffecten die daarbij optreden, zullen in kaart worden gebracht. Tot slot zal worden bezien hoe door een overgangssystematiek deze herverdeeleffecten kunnen worden opgevangen. Over de resultaten van deze verkenning zou het kabinet de kamer aan het eind van 1997 informeren. Tevens geeft het kabinet aan dat in 2001 bij de evaluatie van de regeling bestuurlijke krachtenbundeling zal worden besloten over de invoering van lump-sum bekostiging in het basisonderwijs.

Uitvoering van het kabinetsstandpunt

Op 5 september 1997 is de nota «Groepsgrootte en kwaliteit, Investeren in de onderbouw van de basisschool» aan de Tweede Kamer aangeboden[2]. In hoofdstuk 6 van deze nota is ingegaan op de vereenvoudiging van de formatieregeling in het basisonderwijs.
In de voortgangsrapportage over de groepsgrootte in het basisonderwijs van 19 maart 1999[3] zijn de contouren geschetst van de vereenvoudiging van de formatieregeling.
Op 7 mei 1999 is het wetsvoorstel tot Wijziging van de Wet op het primair onderwijs in verband met de verkleining van de groepsgrootte voor de 4- tot 7-jarige leerlingen van basisscholen ingediend bij de Tweede Kamer[4]. In dit wetsvoorstel werd tevens de basis gelegd voor aanpassing van het stelsel van personeelsformatie in het basisonderwijs. Dit wetsvoorstel is door de Staten-Generaal aanvaard. De wet is op 2 december 1997 in het Staatsblad verschenen (Stb. 1999, 527).
De nadere concretisering van de vereenvoudiging van de formatieregeling

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 000, VIII, nr. 66.
[2] Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 065, nr. 6.
[3] Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 25 065, nr. 12.
[4] Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 513, nr. 1–2.

heeft plaatsgehad in het kader van de wijziging van het Formatiebesluit WPO. De wijziging van het Formatiebesluit is op 12 april 2000 in het Staatsblad gepubliceerd (Stb. 2000, 179).
De vereenvoudiging van de formatieregeling in het basisonderwijs gaat in in het schooljaar 2000–2001 tegelijkertijd met de tweede stap van de groepsgrootteverkleining in het basisonderwijs voor 4- tot en met 7-jarige leerlingen. Voor gelijktijdige invoering is gekozen met het oog op voorkoming van nadelige gevolgen voor scholen in verband met de vereenvoudiging van de formatieregeling.
De vereenvoudiging van de bekostiging van de materiële instandhouding in het basisonderwijs is per 1 januari 1997 ingegaan.
In het voorjaar van 2000 is een evaluatie-onderzoek van de regeling ter stimulering van bestuurlijke krachtenbundeling in het basisonderwijs opgeleverd. Deze regeling geldt van 1 augustus 1997 tot 1 augustus 2002. In het najaar van 2000 zal de staatssecretaris van OCW met een beleidsstandpunt komen naar aanleiding van het evaluatie-onderzoek.

3. Financieringssysteem van de Europese uitgaven Deel 1 en 2 (1995–96)

Inhoud van het rapport

Achtergrond en probleemstelling van het onderzoek

Centraal in het onderzoek staat de vraag hoe de Nederlandse netto-positie verbeterd en de Nederlandse bruto-afdrachten verminderd kunnen worden door wijziging van het beleid en van de financieringssystematiek van de EU. De problematiek samenhangend met de toetreding van de landen van Midden- en Oost-Europa is expliciet in het onderzoek betrokken. Het onderzoek bestaat uit twee delen. In deel 1 is het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid onder de loep genomen. In deel 2 worden de financieringssystematiek, een generiek systeem van netto-begrenzers en de Structuurfondsen behandeld.

Beleidsvarianten en/of aanbevelingen

Deel 1:
- Op termijn komt er vermoedelijk ruimte binnen het landbouwrichtsnoer. Het niveau van het landbouwrichtsnoer zou heroverwogen kunnen worden. Waar een steeds belangrijker deel van de landbouwuitgaven nominaal constant is, zou ook het landbouwrichtsnoer nominaal begrensd kunnen worden.
- Wijzigingen in het gemeenschappelijk landbouwbeleid zijn onvermijdelijk vanwege de kosten van toetreding van nieuwe Lidstaten, het bereiken van de grenzen van het GATT-akkoord bij uitbreiding van de EU èn vanwege de druk tot verdere liberalisatie ten gevolge van een nieuwe GATT/WTO-ronde. Gewenst zijn hervormingen richting liberalisatie en directe inkomenstoeslagen. Dit past in het Nederlandse streven naar meer marktconformiteit.
- De omschakeling van prijsbeleid naar directe inkomenstoeslagen leidt tot verschuiving van lasten van consumenten naar het overheidsbudget. Omschakeling zou hierdoor bij volledige compensatie van de initiële inkomensdaling in de agrarische sector tot hogere budgettaire lasten leiden. Het is slechts mogelijk om de beleidshervormingen èn de toetreding van nieuwe Lidstaten budgettair beheersbaar te houden voor zowel de EU als Nederland, als de overgang naar een meer marktconform landbouwbeleid gepaard gaat met vermindering van de steun aan de agrarische sector als zodanig.
- Nederland blijft netto-betaler aan het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Derhalve is (ook) vanuit het landbouwbeleid een systeem van

netto-begrenzers relevant, alsook het (gedeeltelijk) verplaatsen van de financiële lasten van de EU-begroting naar de nationale begrotingen. Financiële renationalisatie zal leiden tot een groter kostenbewustzijn bij de Lidstaten en tot een betere afweging tussen steun aan de landbouwsector en andere sectoren. Financiële renationalisatie is ook wenselijk in verband met nieuwe toetreders. In het huidige systeem met productgebonden steun zal het immers niet eenvoudig, respectievelijk onmogelijk zijn om nieuwe toetreders een lager niveau van steun te verlenen dan in de Lidstaten. In geval van financiële renationalisatie is dit beduidend eenvoudiger.

Deel 2:

- Nederland zou in hoge mate profiteren van vervanging van de afdracht van landbouwheffingen en invoerrechten door afdrachten o.b.v. de BNP-grondslag; dergelijke vervanging is echter uitermate onwaarschijnlijk omdat dit een zeer ingrijpend proces zou zijn. Nederland zou relatief weinig profiteren van volledige afschaffing van de afdrachten o.b.v. de BTW-grondslag; vervanging door afdrachten o.b.v. de BNP-grondslag zou wel leiden tot bijdragen die beter de relatieve welvaartsverhoudingen weerspiegelen en tevens de transparantie van de EU-financieringssystematiek vergroten. Een vijfde Eigen Middel is niet waarschijnlijk en zou bovendien – afhankelijk van de vormgeving – de begrotingsdiscipline kunnen ondermijnen.
- Nederland heeft als grote netto-betaler belang bij de invoering van een generiek systeem van netto-begrenzers; de uitvoering van zo'n systeem is technisch mogelijk. De noodzaak en mogelijkheid voor de introductie van een generiek systeem van netto-begrenzers doen zich vooral voor indien een fundamentele herziening van het gemeenschappelijk landbouwbeleid en structuurfondsenbeleid achterwege blijft. Het belang van een generiek systeem van netto-begrenzers neemt verder toe door de toekomstige toetreding van de landen van Midden- en Oost-Europa.
- De relatief rijke Lidstaten zouden moeten worden uitgesloten van het structuurfondsenbeleid om onderlinge subsidiestromen te voorkomen en een optimale vaststelling van beleidsprioriteiten mogelijk te maken. Alleen landen waarvan het nationale (dus niet regionale) welvaartsniveau onder een zekere grenswaarde valt, zouden in aanmerking moeten komen voor ondersteuning via de structuurfondsen. De toewijzing van middelen aan de cohesielanden zou moeten geschieden o.b.v. een objectief economisch criterium, waarbij de omvang van de middelen per capita gemaximeerd wordt en afneemt naarmate een land welvarender wordt. Na uitsluiting van de rijkere Lidstaten van het structuurfondsenbeleid kan op nationaal niveau – binnen door de EU gestelde grenzen – een vervangend regionaal beleid tot stand worden gebracht; bijzonder punt van aandacht bij een gedeeltelijke renationalisatie van het structuurfondsenbeleid zijn de horizontale thema's zoals werkgelegenheid. Een fundamentele hervorming van het structuurfondsenbeleid is voorts noodzakelijk om de toetreding van de landen van Midden- en Oost-Europa mogelijk te maken. Los van de noodzakelijke hervormingen dient in beide delen voldoende aandacht te bestaan voor een effectieve en efficiënte besteding van middelen en voor de fraudegevoeligheid van het gevoerde beleid.

Kabinetsstandpunt

Het rapport bevat in beide delen uitgangspunten en varianten voor het formuleren van de Nederlandse positie ten behoeve van overleg in Europees verband. Er is geen afzonderlijk kabinetsstandpunt.

Uitvoering van het kabinetsstandpunt

De conclusies van het beleidsonderzoek Europese uitgaven hebben mede de basis gevormd voor de Nederlandse inzet in de onderhandelingen over de voorstellen van de Europese Commissie inzake de Agenda 2000. Centraal hierin stond het streven naar een sobere uitgavenontwikkeling in de EU en een betere verdeling van de netto financiële lasten van de EU. Een belangrijke doelstelling van de Nederlandse regering was om ten opzichte van de oorspronkelijke Commissievoorstellen een besparing te realiseren op de Nederlandse afdrachten van 1,3 miljard. Deze doelstelling is met het vastellen in maart 1999 door de Europese Raad van de Financiële Perspectieven voor de periode 2000–2006 en de totstandkoming van het nieuwe Interinstitutioneel Akkoord tussen Raad, Commissie en Europees Parlement in mei 1999 ruimschoots gehaald. Per saldo komen de Nederlandse afdrachten aan de EU in 2002 circa fl. 1,5 miljard lager uit dan in de oorspronkelijke voorstellen van de Commissie. Er is echter nog geen zicht op afschaffing van de Britse compensatieregeling en komt er voorlopig geen generiek correctiemechanisme. Voorts geldt dat de landbouwhervormingen ten opzichte van de oorspronkelijke Commissievoorstellen voor een deel een paar jaar worden uitgesteld of gefaseerd worden ingevoerd. Afgezet tegen de Nederlandse wens om te komen tot een meer marktgeoriënteerd landbouwbeleid, is dit niet ideaal, maar de hervormingen worden in ieder geval wel binnen de nieuwe periode voor de Financiële Perspectieven in gang gezet.

4. Financieringssysteem en beheersstructuur van de rechterlijke organisatie (1995–96)

Inhoud van het rapport

Achtergrond en probleemstelling van het onderzoek

Doel van het onderzoek was een analyse te maken van de organisatie van het beheer, de besturing en de werklast van de rechterlijke organisatie en aanbevelingen terzake te formuleren Het onderzoek beoogde bij te dragen aan de inrichting van een transparante beheersstructuur, waarin de nieuwe verhoudingen in het beheer van de rechterlijke organisatie zouden worden vastgelegd. Het beeld dat daaruit zou ontstaan, zou richtinggevend zijn voor de verdere ontwikkeling van het sturingsinstrumentarium en daarmee voor een doelmatige uitvoering van het beleid. Het onderzoek moest uitmonden in aanbevelingen voor:

- de afbakening van bevoegdheden op financieel en personeelsgebied met inbegrip van de arrondissementsstructuur;
- de daarbij te hanteren verdeelmethodieken en budgetteringsregelingen;
- de vormgeving van de cycli van planning en control.

Beleidsvarianten/aanbevelingen

De werkgroep is tot de slotsom gekomen dat een model, waarin beheersverantwoordelijkheden worden gelegd bij de zittende magistratuur zelf wenselijk is. Dit model is zo uitgewerkt dat per gerecht de integrale beheersverantwoordelijkheid wordt toegekend aan een bestuurscollege, bestaande uit de president, de coördinerend vice-presidenten en de directeur beheer. De eindverantwoordijke is de president, die in het college een beslissende stem heeft.
Ten behoeve van de nadere uitwerking van dit model is onder meer als randvoorwaarde geformuleerd dat het budgetverdeelsysteem aan de nieuwe structuur moet worden aangepast. Daarvoor wordt vereenvoudi-

ging en een meer consistente opzet van het onderliggende werklastmetingsysteem noodzakelijk geacht.

Kabinetsstandpunt

Het voorlopig kabinetsstandpunt over het rapport is door de minister van Justitie bij brief van 15 november 1995 aangeboden aan de Tweede Kamer.[1]
Hierin is aangegeven dat het rapport past in de ontwikkelingen die reeds gaande zijn binnen de rechterlijke organisatie. Het dragen van beheersbevoegdheden door de zittende magistratuur zelf is een logische stap in een feitelijk al vanaf eind jaren tachtig ingezette ontwikkeling van decentralisatie van taken en bevoegdheden.
Met het definitieve kabinetsstandpunt wordt gewacht tot de Adviescommissie Toerusting en organisatie zittende magistratuur (de commissie-Leemhuis) haar advies had uitgebracht.

Uitvoering van het kabinetsstandpunt

Na het IBO-rapport zijn nog enkele rapporten verschenen over de beheersstructuur, waaronder in januari 1998 het rapport *Rechtspraak bij de tijd* van de commissie-Leemhuis. De commissie-Leemhuis is ingesteld als uitvloeisel van de motie-Dittrich c.s.[2]
De uitkomsten van deze rapporten zijn uitgemond in de zogeheten Contourennota modernisering rechterlijke organisatie die de regering in december 1998 aan de Staten-Generaal heeft gezonden.[3]
Met de Contourennota is een ingrijpende reorganisatie van de rechtsprekende macht van start gegaan, die onder meer de invoering van integraal management omvat, alsmede de instelling van een Raad voor de Rechtspraak en de bestuurlijke onderbrenging van de kantongerechten bij de rechtbanken. Andere onderdelen van deze moderniseringsoperatie zijn onder andere een gewijzigde beheersstructuur en een nieuw bekostigingssysteem voor de rechterlijke macht.
Voor de beheersstructuur geldt dat er onderzoek is gedaan naar de wijze waarop omgegaan zou moeten worden de beheersinfrastructuur van de rechtelijke organisatie. Momenteel delen de rechtspraak en het Openbaar Ministerie (OM) een beheersinfrastructuur die bestuurlijk en financieel direct valt onder het ministerie van Justitie. Dit verhoudt zich slecht met de invoering van integraal management binnen de rechtspraak en het OM. Als verlengstuk van de Contourennota zullen de rechtspraak en het OM zelf verantwoordelijk worden voor de beheersinfrastructuur.[4]
In 1999 is een ander IBO-rapport over de rechterlijke macht uitgebracht, getiteld «Recht van spreken», over een meer resultaatgerichte bekostigingswijze voor de rechtspraak.[5]
In dit rapport wordt o.a. geconcludeerd dat er inmiddels een consistent werklastmetingsysteem (Lamicie) is ontwikkeld om de prestaties van een gerecht te meten.

De reorganisatie van de rechterlijke macht, waarvan bovengenoemde elementen deel uitmaken, is door de Tweede Kamer aangewezen als zogeheten groot project.[6] De Tweede Kamer wordt door middel van voortgangsrapportages periodiek op de hoogte gehouden van de implementatie van de reorganisatie van de rechterlijke macht.

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 559, nr. 1.
[2] Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 000 VI, nr. 30. In deze motie wordt de regering verzocht een commissie van gezaghebbende deskundigen in te stellen die adviseert over concreet te nemen maatregelen inzake de beheersmatige toerusting en de kwaliteit van de organisatie van de rechtspleging.
[3] Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 352 nrs. 1 en 2.
[4] Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 352, nr. 24.
[5] Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 689 nr. 1.
[6] Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 246, nr. 1.

5. Financieringssysteem van de politie (1995–96)

Inhoud van het rapport

Achtergrond en probleemstelling

Tegen de achtergrond van de invoering van een nieuw politiebestel in 1994, waarbij prioriteitenstelling en beheer primair aan de regio's zijn overgelaten, werd de behoefte gevoeld de uitgangspunten voor een nieuw systeem voor de verdeling van de rijksbijdragen aan de regio's te beoordelen. Daarnaast werd de goeddeels verouderde infrastructuur voor de automatisering van de politiële en justitiële informatievoorziening als een probleem ervaren, meer in het bijzonder de financiering van de vernieuwing van die infrastructuur.

In de taakopdracht is de werkgroep een oordeel gevraagd over de uitgangspunten voor een nieuw verdeelsysteem, de mogelijkheid van prestatiebekostiging, de waarde van de door de minister van Binnenlandse Zaken voorgestelde inspectietaak en de dekking van de kosten voor verbetering van de infrastructuur automatisering. De werkgroep heeft er bij de uitwerking voor gekozen de problematiek te verbreden tot de integrale aansturing in het politiebestel, bezien vanuit het streven naar doelmatigheid.

Beleidsvarianten/aanbevelingen

Binnen de uitgangspunten van een decentraal politiebestel zijn voorstellen gedaan om de beheersinstrumenten die de politieministers ter beschikking staan aan te scherpen.
De algemene rijksbijdrage aan de politieregio's zou op termijn meer prestatiegericht moeten worden. Wat de korte termijn betreft, vindt de werkgroep dat in het nieuwe verdeelsysteem de factor «bereikbaarheid/beschikbaarheid» meer tot zijn recht moet komen. De bijzondere bijdrage zou moeten worden benut om innovaties te stimuleren en eventueel landelijke accenten te leggen.
Voor het op gang brengen en begeleiden van de ontwikkeling van regionale beleidsplannen acht de werkgroep twee vormen van landelijke sturing nodig, namelijk het stellen van inrichtings- en kwaliteitseisen en het toetsen van de plannen op landelijke accenten.
De rol van de voorgestane inspectie politie dient volgens de werkgroep in het stelsel van kwaliteitszorg scherp te worden afgebakend. Voor het implementeren van de hoge ambities wordt aanbevolen een goed stappenplan te ontwikkelen.

Voorts heeft de werkgroep suggesties gedaan om de externe druk op de politie tot doelmatiger werken te vergroten: het openbaar maken van resultaten en het bespreekbaar maken van uitbesteding. Tegen de achtergrond van de gedachtevorming toentertijd over stadsprovincies is onderzoek naar de mogelijkheid van de vorming van een provinciale politie wenselijk geacht.

Inzake de informatietechnologie politie is door de werkgroep verwezen naar het – inmiddels gestarte – onderzoek naar de kosten voor realisatie en exploitatie van de projecten C-2000 en GMS; voor de financiering zijn enige mogelijke bronnen genoemd.

Kabinetsstandpunt

Het rapport is in november 1995 aangeboden aan het parlement, vergezeld van een eerste reactie van het kabinet.[1] In deze reactie is het kabinet

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 512, nr. 1.

vooral ingegaan op de aanbevelingen inzake versterking van de rol van de bijzondere bijdragen en die van het regionale beleidsplan. Aangekondigd wordt dat de minister van Binnenlandse Zaken niet zal schromen het middel van de bijzondere bijdrage zo nodig in te zetten als bepaalde onderwerpen op regionaal niveau onvoldoende tot ontwikkelingen zouden komen.
Met betrekking tot de rol van het regionale beleidsplan wordt opgemerkt dat, vanuit het toezicht op de financiële bedrijfsvoering, al aan een betere afstemming tussen het plan en de begroting wordt gewerkt. De toetsing van beleidsplannen op landelijke beleidsaccenten vergt, zo is aangegeven, wijziging van regelgeving en is om die reden als aandachtspunt doorgeschoven naar de evaluatie van de Politiewet 1993.

In februari 1996 is de Tweede Kamer nader geïnformeerd over het kabinetsstandpunt inzake een aantal specifieke aanbevelingen van de werkgroep.[1] Daarin wordt gewezen op het overleg dat gaande is met korpsbeheerders, hoofdofficieren van justitie en korpschefs over een nieuw budgetverdeelsysteem, waarbij de suggesties van de werkgroep worden betrokken. De verwachting wordt uitgesproken zowel het aspect werklast als het aspect bereikbaarheid/beschikbaarheid in een evenwichtige verhouding zal behoren tot de componenten van het nieuwe systeem. Prestatie-bekostiging wordt niet mogelijk geacht. Wel wordt het voornemen tot jaarlijkse publicatie van gegevens over kosten en output kenbaar gemaakt.
De taken van de inspectie politie zullen – zo wordt gemeld – nader vorm worden gegeven in samenhang met de ontwikkeling van een stelsel van kwaliteitszorg. Die taken zullen het toezicht op de werking van het stelsel en op de kwaliteitszorg door de korpsen omvatten.

Uitvoering van het kabinetsstandpunt

In 1996 is door het kabinet besloten tot de invoering van een nieuw budgetverdeelsysteem voor de regionale politiekorpsen.[2] In het nieuwe systeem is grotere aandacht gegeven aan het aspect beschikbaarheid/bereikbaarheid van de politie.
De Politiewet 1993 is in de jaren 1997 en 1998 geëvalueerd. Dat heeft onder meer aanleiding gegeven tot wijziging van het Besluit financiën regionale politiekorpsen. Ingevolge de gewijzigde regeling dienen alle documenten uit de regionale beheers- en beleidscyclus aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties te worden gezonden; over inhoud en inrichting van deze documenten kunnen nadere regels worden gesteld. Aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties is voorts de bevoegdheid toegekend bij de voorlopige vaststelling van de algemene bijdrage voorwaarden te verbinden aan de besteding van deze bijdrage.
In het kader van het regeerakkoord 1998 zijn afspraken gemaakt tot aanpassing van de wet zelf om aan het licht getreden gebreken te herstellen en duidelijkheid te scheppen over verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Inmiddels zijn enkele daartoe strekkende wetsvoorstellen bij het parlement in behandeling. Nieuwe elementen zijn o.a. de invoering van een vierjaarlijks beleidsplan op rijksniveau, waarin landelijke beleidsthema's voor de politie worden aangegeven, de invoering van periodiek overleg tussen de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Justitie met de korpsbeheerders en de hoofdofficieren van justitie over de landelijke beleidsprioriteiten en van een aanwijzingsbevoegdheid van de eerstgenoemde minister ten aanzien van de uitvoering van landelijke beleidsthema's.

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 512, nr. 2.
[2] Zie voor het kabinetsstandpunt over het nieuwe systeem: Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 016, nr. 2.

6. Financieringssysteem van de Individuele Huursubsidie (1995–96)

Inhoud van het rapport

Achtergrond en probleemstelling

De aanleiding van het in maart 1995 gestarte onderzoek is dat de regeling enerzijds een groot budgettair beslag op de rijksuitgaven legde waardoor een verdere beheersing van de uitgaven wenselijk was en anderzijds de betaalbaarheid van huren, ondanks de IHS, voor sommige groepen als problematisch kon worden gekenschetst.
Het onderzoek moest zowel leiden tot een doelmatigere uitvoering van de regeling, als tot het voorkomen van oneigenlijk gebruik (aanscherping vermogenstoets), als tot beperken van de bewoning van te goedkope woningen door bewoners met midden en hogere inkomens. Wat het laatste betreft geldt dat de toewijzing van woningen primair de verantwoordelijkheid is van gemeenten. Voor de rijksuitgaven IHS is deze toewijzing echter een belangrijke determinant. Gemeenten kunnen bij de toewijzing ook andere factoren zoals wijkvoorkeur en urgentie laten meewegen. De prijs van de beleidsvrijheid wordt door het Rijk gedragen, waardoor de IHS-uitgaven slechts ten dele beheersbaar zijn en ongewenste beleidseffecten optreden. Tenslotte was de regeling ingewikkeld.
Tegen deze achtergrond richtte het onderzoek zich op een fundamentele herbezinning van de IHS met als doel het ontwikkelen van concrete voorstellen voor een doelmatiger werking van de financiering van de IHS.

Beleidsvarianten/aanbevelingen

De werkgroep heeft zich gericht op vier beleidsvelden:
1. het handhaven van de huidige systematiek en ordening (doorlichten systematiek op mogelijkheden tot prikkels voor een doelmatiger verdeling van de woningvoorraad, en op mogelijkheden tot vereenvoudiging);
2. de IHS zou meer moeten aansluiten bij de ordening binnen het volkshuisvestingsbeleid. Dit betekent een grotere verantwoordelijkheid bij lokale partijen en hen concreet verantwoordelijk maken voor het beslag op de IHS;
3. decentralisatie van de IHS;
4. fiscalisering van de IHS.

De werkgroep heeft aanbevelingen gedaan op het terrein van verantwoordelijkheidsverdeling; prestatieafspraken versus budgettering al dan niet met aanvullend instrumentarium (de werkgroep was op dit punt verdeeld), de marktwerking, de huurontwikkeling (matiging), verantwoordelijkheid burgers, inbouwen van prikkels bij huurders, benutten voorraad (passende toewijzing), normhuur (handhaving niveau eigen bijdrage), mogelijkheid van extra ondersteuning (vooral voor ouderen), leefbaarheid van wijken (menging van inkomens), nieuwe normering, fiscalisering en vermogenstoets.

Kabinetsstandpunt

Het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de aanbevelingen van het onderzoek is vervat in de op 17-11-1995 aan de Tweede Kamer gestuurde brief Interdepartementaal beleidsonderzoek 1995: individuele huursubsidie[1].
Op hoofdlijnen volgt het kabinet de aanbevelingen van de werkgroep. Zo wordt bij de nieuwe normering meer rekening gehouden met de grootte van de woning (grootte van het gezin), de ouderenhuisvesting en de beschikbaarheid van woningen (kwaliteitskorting begint vanaf hogere

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 506, nr. 1.

huurprijs dan voorheen en kent tot aan de aftoppingsgrens één percentage). Met betrekking tot de vergroting van de verantwoordelijkheden voor de lokale partijen kiest het kabinet voor een aanscherping van de verantwoordelijkheden via de bestuurlijke lijn, door middel van prestatieafspraken, hetgeen nader onderzoek naar een verdeelsleutel van belang voor eventuele budgettering op langere termijn onverlet laat. Ook het standpunt van de werkgroep inzake fiscalisering (afwijzend) wordt door het kabinet overgenomen evenals de aanscherping van de vermogenstoets (de grenzen van de wet op de Vermogensbelasting worden verlaten). In het kader van de vereenvoudiging wordt het schattingsinkomen afgeschaft en het subsidiëren van servicekosten afgeschaft.

Uitvoering van het kabinetsstandpunt

Op grond van de hierboven genoemde beleidsbrief van de toenmalige Staatssecretaris Tommel is na de gedachtenwisseling met de Kamer gedurende de eerste helft van 1996, op 13 november van dat jaar de ontwerpwet Huursubsidiewet[1] bij de Kamer ingediend en de Huursubsidiewet is vervolgens 1 juli 1997 van kracht geworden.
Van belang voor de uitvoering is de opvatting dat de verstrekking van huursubsidie tevens bijdraagt aan bestrijding van de armoede. Deze opvatting vindt steeds meer aanhang. Onder andere het tegengaan van het niet-gebruik[2] krijgt hierdoor een hoge prioriteit.
Uit een recent uitgevoerde evaluatie blijkt dat de HSW voldoet aan de beperking van de huurlasten (huurquoten zijn met gemiddeld 2%-punten gedaald), dat verdergaande huurmatiging is gerealiseerd en dat vergroting van de doelmatigheid wel uit hoofde van de vermogenstoets heeft plaats gevonden (ca 80 000 minder HS-ontvangers hierdoor), maar nog niet echt uit hoofde van de prestatieafspraken (bij het bepalen van het huurbeleid door de verhuurders speelt de uitgavennorm een beperkte rol, wel blijkt dat in de afgelopen drie huursubsidietijdvakken de verhuurders eenmaal de norm hebben overschreden en dat zij 2x onder de norm zijn uitgekomen). Tenslotte is de uitvoerbaarheid en de klantvriendelijkheid van de huursubsidie vooral verbeterd door de afschaffing van het schattingsinkomen. Voor de uitvoerende instanties betekent dit aanmerkelijk minder terugvorderingen van teveel betaalde bijdragen. De kostenvergoeding voor deze instanties kon hierdoor worden verlaagd.

7. Financieringssysteem van Rijkshuisvesting (1995–96)

Inhoud van het rapport

Achtergrond en probleemstelling

Voor 1-1-1999 (het «oude» rijkshuisvestingsstelsel) dienden de ministeries bij VROM wensenlijstjes in met betrekking tot hun huisvesting. Vervolgens nam de ministerraad een beslissing over de prioriteitenstelling. Een gevolg van deze procedure was dat de individuele ministeries bepaalde projecten als urgent bestempelden, die in de ministerraad niet als prioriteit werden aangemerkt. Daarnaast maakten ministeries ruim gebruik van de mogelijkheid om geld aan de rijkshuisvestingsbegroting toe te voegen voor bijvoorbeeld extra projecten. Deze situatie leidde tot de tegenstrijdigheid dat de Rijksgebouwendienst (Rgd) middelen op de begroting kreeg ten behoeve van projecten die in eerste instantie niet waren gehonoreerd. Er ontstond een verschil tussen de huisvesting van de ministeries, omdat sommigen meer mogelijkheden hadden om middelen aan de Rgd-begroting toe te voegen ten behoeve van eigen projecten. Daarnaast deed deze situatie afbreuk aan het allocatiemodel met enkelvoudige besluitvorming in de ministerraad. Dit werd als onwenselijk en onoverzichtelijk ervaren.

[1] Tweede Kamer , vergaderjaar 1996–1997, 25 090, nr. 1–3.
[2] Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 831, nr. 4.

Daarnaast werd in toenemende mate de nadruk gelegd op de wenselijkheid om de ontwikkeling van het beleid en het voeren van beheer over het beschikbare budget in één hand te leggen: integraal management. Huisvesting was echter een van de bedrijfsvoeringsfuncties die niet of nauwelijks aan de integrale manager was overgedragen. In dat stelsel ontbraken werkelijke doelmatigheidsprikkels voor zowel ministeries als de Rgd. Ook hierdoor was de allocatie niet optimaal.
Omdat de besluitvorming betrekking had op (incidentele) uitgaven in plaats van op (lange-termijn)kosten, kwamen het structurele karakter en het langdurige profijt van investeringen onvoldoende tot hun recht. Kapitaalintensieve investeringen passen slecht binnen afwegingen in één exploitatiejaar. Het kas-verplichtingenstelsel leent zich niet goed voor een meer bedrijfseconomische afweging. De gebouwenvoorraad wordt dan immers niet gewaardeerd en waardeveranderingen (bijvoorbeeld door afschrijvingen) worden niet geregistreerd.

De werkgroep heeft in het licht van de bovengenoemde bezwaren tegen het toenmalige stelsel de probleemstelling geconcretiseerd in de volgende vier vragen: 1) Moet de allocatie van rijkshuisvesting en de bijbehorende financiële middelen centraal of decentraal plaatsvinden?, 2) Als de allocatie decentraal gebeurt, gaan de ministeries dan gebouwen huren of gaan ze zelf investeren en/of beheren?, 3) Moet er sprake zijn van één centrale huisvestingsdienst?, en 4) Kan het kas-verplichtingenstelsel worden gehandhaafd of is een baten-lastenstelsel beter, en moet dat dan wel of niet worden gecombineerd met een partiële kapitaaldienst.

Beleidsvarianten en/of aanbevelingen

Het rapport is door de minister van Financiën op 20 december 1995 aan de Tweede Kamer gezonden[1]. De werkgroep heeft daarin vijf samenhangende aanbevelingen geformuleerd die antwoord geven op de genoemde vragen:
1. De ministeries dragen op hun begroting verantwoordelijkheid voor hun huisvesting, binnen de beschikbare middelen voor apparaatsuitgaven;
2. Er moet een huurder-verhuurderrelatie tot stand worden gebracht tussen de ministeries en de Rgd;
3. Er één centrale huisvestingsdienst, die het eigendom van de rijksgebouwen op haar begroting verantwoordt. Deze dienst adviseert ministeries op basis van rijkshuisvestingsnormen, zorgt voor het verwerven en beheren, verhuurt gebouwen aan de verschillende ministeries, heeft de gewenste deskundigheid op het gebied van vastgoed en ziet toe op het algemene huisvestingsbeleid van het rijk;
4. De Rgd krijgt een baten-lastenstelsel (beter inzicht in de langetermijneffecten van investeringen); hieraan gekoppeld wordt een partiële kapitaaldienst met een leenfaciliteit bij Financiën opgericht.

Ook heeft de werkgroep enkele vervolgstappen na een positief principebesluit geformuleerd ten behoeve van definitieve besluitvorming.

Kabinetsstandpunt

Het kabinetsstandpunt over het rapport is door de minister van VROM en de minister van Financiën bij brief van 9 juli 1997 aangeboden aan de Tweede Kamer[2]. Het kabinet heeft de aanbevelingen uit het rapport overgenomen, met uitzondering van het instellen van een partiële kapitaaldienst voor de rijkshuisvesting. Aangekondigd wordt o.a. dat de Rgd een agentschap (met een baten-lastenstelsel en een leen- en spaarfaciliteit bij het ministerie van Financiën) binnen het ministerie van VROM wordt en dat de vernieuwing van het rijkshuisvestingsstelsel met ingang van

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 560, nr. 1.
[2] Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 449, nr. 1 (herdruk).

1-1-1999 in moet gaan. Het kabinetsstandpunt gaat nader in op de in het rapport geformuleerde vervolgstappen na een positief principebesluit, zonder dat deze volledig worden uitgewerkt. Wèl wordt aangegeven dat de werking van het rijkshuisvestingsstelsel vijf jaar na invoering zal worden geëvalueerd.

Uitvoering van het kabinetsstandpunt

Per 1-1-1999 heeft de Rgd de agentschapsstatus verkregen. In 1998 en 1999 zijn daartoe de huisvestingsbudgetten voor de bestaande voorraad, de al in het oude stelsel geprogrammeerde investeringsprojecten, diensten en services met betrekking tot eigendomspanden van de VROM-begroting uitgeboekt naar de ministeries. In 2000 zijn bij Miljoenennota 2001 o.a. de budgetten voor services huurpanden uitgeboekt. Op moment van schrijven zijn de meeste gebruiksovereenkomsten conform de Standaard Interne Verhuurovereenkomst Rijksgebouwendienst afgesloten. Voor de bestaande voorraad en de al in het oude stelsel geprogrammeerde investeringsprojecten is een gebruiksvergoedingenmethodiek afgesproken. Voor de nieuwe huisvestingsprojecten zal een dergelijke systematiek op korte termijn worden afgerond. Daarnaast is de Regeling Taakverdeling Beheer van de Rgd vastgesteld en is de leen- en spaarfaciliteit voor de Rgd bij Financiën tot stand gekomen. De Ministerrraad heeft vastgesteld dat de gebruikers in drie stappen van 5 jaar zullen toegroeien naar een normbudget voor kantoorpanden. De eerste stap is in 1999 op de verschillende begrotingen verwerkt. De definitieve – goedgekeurde – openingsbalans is gelijktijdig met de Financiële Verantwoording 1999 opgeleverd. Onlangs is overeenstemming bereikt tussen VROM/Rgd en Financiën over de budgettaire gevolgen hiervan. Deze zullen zo spoedig mogelijk verwerkt worden. Het opstellen van de definitieve openingsbalans is een zeer omvangrijk en arbeidsintensief traject gebleken, met name vanwege de waardering van de vaste activa. Geconstateerd is dat het financieel beheer bij de Rgd te wensen over laat. Inmiddels heeft de Rgd een verbeterplan opgesteld. Op dit moment bevinden de besprekingen tussen Financiën en de Rgd over het zogenaamde mantelconvenant (de precieze afspraken met betrekking tot de leenfaciliteit van de Rgd bij Financiën) zich in een afrondende fase. Met uitzondering van de evaluatie van het nieuwe huisvestingsstelsel in 2004, zullen de in het rapport geformuleerde vervolgstappen naar verwachting begin 2001 worden afgerond.

8. Financieringssysteem van forensisch psychiatrische hulpverlening (1995–96)

Inhoud van het rapport

Achtergrond en probleemstelling

De groeiende druk op de forensische behandelcapaciteit, het vermoeden dat de doelmatigheid in de forensische sector verbeterd kan worden en de afstemmingsvraag tussen het TBS- en het GGZ-domein vormden de aanleiding de doelmatigheid van de forensische psychiatrische hulpverlening te onderzoeken.
Bij het onderzoek stonden de verantwoordelijkheidsverdeling tussen de betrokken organisaties, de wijze van financiering van de voorzieningen en de effectiviteit van de behandeling centraal.

In het verlengde van de taakopdracht heeft de werkgroep de volgende vraagstelling geformuleerd:
- Zijn verbeteringen in de doelmatigheid en doeltreffendheid mogelijk bij de verschillende typen voorzieningen gericht op forensische zorg?

- Welke beleidsalternatieven zijn daarbij mogelijk?

Beleidsvarianten/aanbevelingen

Kern van de aanbevelingen van de werkgroep is het voorstel per patiënten-categorie en per behandelfase tarieven te ontwikkelen. Op deze manier kunnen TBS-inrichtingen – afhankelijk van de behandelfase, de zorgintensiteit en het voor iedere patiënt noodzakelijk geachte beveiligingsniveau – per patiënt worden bekostigd.
De ontwikkeling van normen hiervoor zal enige tijd vergen, aldus de werkgroep. Voor de ontwikkeling van daartoe noodzakelijke informatiesysteem wordt een centrale rol toegedacht aan het Dr. F.S. Meijers Instituut. De taken van dit instituut zouden moeten worden uitgebreid met een integrale monitor functie ten aanzien van gegevens over instroom, behandeling, uitstroom en follow-up Om de doorplaatsing van TBS-gestelden vanuit een TBS-inrichting naar GGZ-voorzieningen te bevorderen stelt de werkgroep voor een vrije marge van 10% van het budget van de TBS-inrichtingen in te voeren om zorg in te kopen bij GGZ-voorzieningen. Om deze inkoop mogelijk te maken, zou tussen de ministeries van Justitie en van VWS een convenant moeten worden gesloten.

Kabinetsstandpunt

Het kabinet heeft bij brief van 4 maart 1997 in reactie op het rapport een aantal concrete maatregelen aangekondigd.[1]
Voor o.a. de voorbereiding van het korte en langere termijn beleid inzake de forensische psychiatrie en de coördinatie van de planning van de voorzieningen wordt een Permanent Overleg tussen de ministeries van Justitie en van VWS opgericht. Het overleg zal tweemaandelijks plaatsvinden.
De budgetten van alle forensische voorzieningen zullen worden gebaseerd op herziene en meer gedifferentieerde COTG[2] tarieven. Daartoe worden behandelmodules vastgesteld, die vervolgens worden vertaald in COTG-tarieven. Het nieuwe stelsel zal uiterlijk met ingang van 1 januari 1999 worden ingevoerd.
De positie en taken van het Meijers Instituut zullen worden nader uitgewerkt, met als uitgangspunt dat het instituut verantwoordelijk is voor selectie en indicatie-stelling ten behoeve van TBS-gestelden en dat onderzocht zal worden in hoeverre uitbreiding van deze taak naar alle andere forensisch psychiatrische voorzieningen haalbaar is.
Het bij het instituut op dat moment reeds in ontwikkeling zijnde monitoringsysteem met betrekking tot in-, door- en uitstroom zal met voortvarendheid worden afgerond. Met gegevens uit dit systeem zullen de duur en intensiteit van de verschillende behandelfasen worden genormeerd.
De voorgestelde maatregelen zullen na vier jaren worden geëvalueerd.

Uitvoering van het kabinetsstandpunt

In opdracht van de ministeries van VWS en van Justitie heeft het Nederlands Ziekenhuis Instituut (NZI) in 1999 onderzoek gedaan naar de tariefstructuur van de forensische psychiatrie. Dit heeft geleid tot de vaststelling van een beperkt aantal bekostigingscategorieën. Per 1 januari 2000 zijn er voor de gehele forensische psychiatrie beleidsregels zoals voorgesteld door het College Tarieven Gezondheidszorg.
In vervolg op dit onderzoek is in het kader van de begrotingsvoorbereiding 1998 een tweede onderzoek opgestart, waarbij vooral is gekeken naar de mogelijkheden tot beperking van de intramurale behandelduur en voorstellen zijn ontwikkeld voor een meer efficiënte en kwalitatief betere TBS-behandeling. (onderzoek «Terbeschikkingstelling»)

[1] Kamerstuk 24 561, nr. 1, Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997.
[2] College Tarieven Gezondheidszorg.

9. Financieringssysteem van Rijkswaterstaat (1995–96)

Inhoud van het IBO-rapport

Achtergrond en probleemstelling van het onderzoek

In de bedrijfsvoering van Rijkswaterstaat werd een knelpunt geconstateerd tussen de inputbenadering van budgetten en het outputgerichte karakter van het werk van Rijkswaterstaat. Doordat deze twee zaken niet gerelateerd waren, kon het voorkomen dat er aan de input-zijde (zoals een bezuinigingstaakstelling in personele aantallen) maatregelen werden genomen waarvan het effect op de output (de producten of diensten van Rijkswaterstaat, bijvoorbeeld in termen van aanleg of beheer en onderhoud) niet bekend was. Dit werd als ongewenst ervaren. In het IBO is derhalve onderzocht hoe dit knelpunt aangepakt kon worden. Daarnaast moest het onderzoek uitmonden in een operationeel plan van aanpak voor de veranderingen in de organisatie van Rijkswaterstaat.
De volgende probleemstelling is gekozen: «Welke knelpunten belemmeren de bedrijfsvoering van RWS? Op welke wijze kunnen de taken van RWS effectiever en efficiënter worden uitgevoerd? Welke veranderingen zijn daarvoor nodig en hoe kunnen deze uit het oogpunt van draagvlak binnen RWS worden geïmplementeerd?»

Beleidsvarianten en/of aanbevelingen

Om de gesignaleerde spanning tussen sturing op middelen enerzijds en de noodzaak van het opleveren van producten anderzijds op te lossen werd een omschakeling van input- naar outputsturing aanbevolen. Dat betekende een omslag naar een begrotingsindeling gebaseerd op de producten en diensten die RWS levert (aanleg, beheer en onderhoud, bediening, etc.). En vervolgens het toerekenen van de middelen (personeel-, materieel- en automatiseringsgelden) aan die producten. Deze operatie diende te leiden tot: duidelijke taken en bevoegdheden, beoordeling op basis van behaalde resultaten, transparantie van bedrijfsvoering, duidelijke informatie over wat er met het geld gebeurt en uiteindelijk een groter kostenbewustzijn.

Kabinetsstandpunt

In het kabinetsstandpunt worden de analyse en de aanbevelingen van het rapport onderschreven[1]. In het kabinetsstandpunt is daarnaast gesteld dat de nieuwe sturingsfilosofie – van input naar output – een grootschalig veranderingsproces vereist waarin de nieuwe besturing, bedrijfsvoering en cultuurverandering stapsgewijs kan worden ingevoerd.

Uitvoering van het kabinetsstandpunt

Sinds 1998 wordt bij Rijkswaterstaat gewerkt met output-georiënteerde begrotingen. Met de begroting 2001 zal de vierde outputbegroting worden gepresenteerd. In de begroting is thans meer informatie over de producten opgenomen in termen van prestatiegegevens en kengetallen dan in het verleden het geval was. Ook wordt in de nieuwe begrotingen nu informatie over de middelen per cluster van producten (op het niveau van artikelonderdelen) weergegeven. In overleggen met de Tweede Kamer is aangegeven dat deze begroting een voorbeeldfunctie kan vervullen voor andere departementen, maar ook voor andere onderdelen van het ministerie van Verkeer en Waterstaat. Wat deze andere beleidsterreinen van Verkeer en Waterstaat betreft is toegezegd dat zal worden onderzocht wat daar de mogelijkheden zijn om in een output-begroting de Kamer beter te informeren en tegelijk de interne bedrijfsvoering te verbeteren.

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 558, nr. 1.

Aan de uitvoering van dat voornemen is thans een extra impuls gegeven in het kader van het project van Beleidsbegroting tot beleidsverantwoording. Er is met name energie gestoken in het verbeteren en vereenvoudigen van de bedrijfsvoeringsinstrumenten die zijn ingevoerd om de middelen ook daadwerkelijk te kunnen toerekenen aan de producten met het oog op een verdergaande beheersing van de bedrijfsprocessen en het financieel beheer.

Geconcludeerd kan worden dat de productbegroting van Rijkswaterstaat past in de tendens binnen de Rijksoverheid om meer te sturen op output. Met ingang van de rijksbegroting 2001 worden alle begrotingen zoveel mogelijk op outputleest geschoeid (Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording). RWS rekent met een begroting van circa 7 miljard gulden inmiddels alle uitgaven toe aan de producten, met uitzondering van 300 miljoen, de zogenaamde indirecte uitvoeringsuitgaven.

10. Financieringssysteem van de arbeidsvoorziening (1995–96)

Inhoud van het rapport

Achtergrond en probleemstelling

Sinds 1991 was Arbeidsvoorzieningsorganisatie in tripartiete vorm (Arbvo) verantwoordelijk voor arbeidsbemiddeling. De rijksbijdrage was de belangrijkste financieringsbron, naast inkomsten uit het Europees Sociaal Fonds. De politiek was over de uitvoering van de Arbvo-taken en de tekortschietende samenwerking tussen Arbvo en de uitvoeringsorganen sociale zekerheid ontevreden. De Tweede Kamer had al herhaaldelijk aangegeven dat er meer afgerekend zou moeten worden op prestaties. In dit kader ontstond de gedachte een onderzoek in te stellen naar mogelijkheden om de publieke arbeidsbemiddeling op andere manieren (financiëel) aan te sturen.
De probleemstelling van het onderzoek luidde als volgt: hoe kan de financiële aansturing van de publieke-arbeidsbemiddelingsfunctie zodanig worden vormgegeven dat de organisatorische prikkels zo groot mogelijk zijn (in kosten-baten termen) voor bemiddeling naar regulier werk van werkloze werkzoekenden met enige afstand tot de arbeidsmarkt?
In de taakopdracht van de werkgroep was opgenomen dat op basis van de uitkomsten van de herbezinning concrete beleidsvarianten zouden worden geformuleerd voor een nieuwe wijze van financiële aansturing van de openbare arbeidsvoorziening.

Beleidsvarianten

De werkgroep heeft op basis van kabinetsvoornemens en verschillende geformuleerde ideaaltypen uiteindelijke twee beleidsvarianten geformuleerd, die als mogelijke verbetering worden aanbevolen:

- Een variant waarin de primaire verantwoordelijkheid voor publieke arbeidsbemiddeling worden overgedragen aan de uitvoeringsorganen sociale zekerheid. De kern van de decentralisatiegedachte in deze variant was: geef uitvoeringsorganen meer bestedingsvrijheid en creëer een existentieel belang om moeilijk plaatsbare uitkeringsgerechtigden uit te laten stromen. Concreet zou dit inhouden dat de prestatiebijdrage werd overgeheveld naar de gemeenten en bedrijfsverenigingen. Dit sloot aan bij het wetsvoorstel waarin de rijksbijdrage aan Arbvo zou worden gesplitst in een basis- en prestatiebijdrage. Voor het bereiken van deze variant dienden op korte termijn al de nodige stappen te worden gezet die aansloten bij de actuele veranderingen, die prikkels bevatten voor een doelmatige aansturing en die verenigbaar waren met het lange-termijnperspectief. Ook zou er

gewerkt moeten worden aan het creëren van een existentieel belang voor gemeenten.
- Een variant uitgaande van een specifieke uitkering, waarbij eveneens financiële prikkels werden geïntroduceerd, maar de minister van SZW verantwoordelijk bleef voor het totale beleid voor moeilijk plaatsbare werkloze werkzoekenden en zou op basis van de rapportages die hij diende te ontvangen, de specifieke budgetten moeten vaststellen. De minister van SZW bleef dus verantwoordelijk voor het integrale arbeidsvoorzieningsbeleid en als zodanig aanspreekbaar voor het parlement. De budgetten zouden in de vorm van een specifieke uitkering worden toegekend aan de gemeenten. Voor de toedeling aan de bedrijfsverenigingen zou gekozen kunnen worden voor een subsidieregeling, die lijkt op een specifieke uitkering of voor financiering uit de premies. De maximale eindsituatie in deze variant was een volledige overheveling van de prestatiebijdrage naar de uitkeringsorganen volgens door de minister van SZW vastgestelde voorwaarden en richtlijnen.

Kabinetsstandpunt

Het rapport is als bijlage opgenomen bij de Memorie van Toelichting op het wetsvoorstel voor de invoering van de Arbeidsvoorzieningswet 1996.[1] In de MvT werd vermeld dat er nog niet voldaan was aan een belangrijke voorwaarde voor het inkoopmodel. Deze voorwaarde hield in dat de uitvoeringsorganen een existentieel belang moeten hebben bij de uitstroom van moeilijk plaatsbare uitkeringsgerechtigden.

Uitvoering van het kabinetsstandpunt

Inmiddels hebben er twee belangrijke ontwikkelingen plaatsgevonden:
- Op de eerste plaats is het inkoopmodel ingevoerd: uitvoeringsinstellingen krijgen een budget waarmee ze diensten kunnen inkopen bij intermediairs op de arbeidsmarkt. Per 1 januari 2000 is de gedwongen winkelnering van een aantal budgetten (veegwetbudget uvi's, REA-middelen en G86-geld (=WIW, scholing en activering)) afgeschaft.
- Op de tweede plaats vindt momenteel de SUWI-operatie plaats. De uitvoeringsinstellingen in de sociale zekerheid worden geheel gereorganiseerd. Arbvo is integraal opgenomen in deze operatie. De taken van Arbvo worden in het kader van SUWI systematisch verdeeld over een publieke en een private tak. De uitvoering van de premie-inning, de claimbeoordeling en de uitkeringsverzorging (de zogenaamde basisdienstverlening) wordt opgedragen aan één publiekrechtelijke organisatie (UWV). Daarnaast worden de reïntegratie van werklozen en arbeidsgehandicapten uitgevoerd door private reïntegratiebedrijven.

Met de introductie van het inkoopmodel en de privatisering van de reïntegratie zijn centrale elementen van de aanbevolen varianten geïmplementeerd, zij het in enigszins andere vorm.

11. Academische Ziekenhuizen (1996–97)

Inhoud van het rapport

Achtergrond en probleemstelling

Het kabinetsbeleid is gericht op kostenbeheersing in de curesector door middel van budgettering van verzekeraars in combinatie met meer marktwerking. Zorgverzekeraars worden in toenemende mate risicodragend voor variabele kosten in het tweede compartiment; zorgaanbieders – zoals ziekenhuizenzullen geprikkeld moeten worden zo goedkoop mogelijk zorg

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 554, nr. 3.

aan te beiden. Een systeem van productprijzen zal worden bevorderd. Hierbij is het noodzakelijk een systeem te ontwikkelen waarin de specifieke («last resort») zorg van academische ziekenhuizen, de topreferentiezorg genoemd, evenwichtig tot zijn recht komt.

De taakopdracht van de werkgroep was het ontwikkelen van een visie op de wijze van financieren van de topreferentiefunctie van de academische ziekenhuizen, mede in het licht van de toen nieuwe financieringsstructuur gebaseerd op het functiegerichte budgetteringsmodel (het zogenaamde FB-model).

Belangrijkste beleidsvarianten en aanbevelingen

De werkgroep concludeert op grond van zijn analyse dat argumenten om topreferentie apart te benoemen en de academische ziekenhuizen op grond van die functie in budgettair opzicht te onderscheiden van algemene ziekenhuizen, vooral afkomstig zijn uit de wereld van de academische ziekenhuizen zelf. De werkgroep komt, op grond van inhoudelijke verkenning, tot de conclusie dat topreferente patiëntenzorg niet concreet is te definiëren, en dat deze zorgvorm niet is voorbehouden aan alleen academische ziekenhuizen.
De werkgroep gaat uit van een bedrag van circa 500 miljoen dat aan topreferentiezorg wordt toegeschreven, maar kan geen antwoord geven op de vraag of dit bedrag voldoende «value for money» biedt. Hiervoor is het nodig dat dit budget (de kijkdoos genoemd) en de doelmatigheid ervan ontrafeld kunnen worden. Het NZi-onderzoek «Bekostiging Bepaald» zou hier antwoord op moeten geven (destijds nog lopend onderzoek). Voor het vormgeven van de kijkdoos in de budgetten van ziekenhuizen heeft de werkgroep drie varianten onderscheiden:
a) als apart budget laten bestaan (het oormerken van de kijkdoos)
b) parameteriseren op basis van het NZi-onderzoek
c) verdelen over de budgetten van alle ziekenhuizen (en budget overdragen bij doorverwijzing naar een academisch ziekenhuis).

Kabinetsstandpunt

Het kabinetsstandpunt over het rapport is door de ministers van VWS en OCW bij brief van 2 november 1998 aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal[1]. De analyse in het rapport dat de topreferentiefunctie niet per definitie eenzijdig voorbehouden is aan academische ziekenhuizen, wordt door het kabinet niet onderschreven: strikt gedefinieerd is topreferentie een specifieke taak voor de academische ziekenhuizen. De middelen die daar de afgelopen decennia in zijn geïnvesteerd zijn te omvangrijk om daaraan voorbij te gaan. Het kabinet is van mening dat, voor het vormgeven van de kijkdoos in de bekostiging, variant c (verdelen van budgetten over alle ziekenhuizen) minder geschikt is. Topreferentiefunctie vereist hoge mate beschikbaarheid van een gespecialiseerde outillage met een concentratie van kennis en onderzoekspotentieel, en is daardoor niet geschikt om voorop te lopen in een concurrentie bevorderend bekostigingssysteem. Voor de bekostiging dient in de ogen van het kabinet gestart te worden met variant a (oormerken van de kijkdoos). Ondertussen wordt gewerkt aan de – mogelijk geleidelijke – invoering van variant b (parameteriseren).

Uitvoering kabinetsstandpunt

Begin 1999 heeft het NZi het onderzoek «Bekostiging Bepaald» afgerond. Dit onderzoek biedt aanknopingspunten om, met de huidige bekostigingssystematiek als basis, een nieuw model te ontwikkelen, waarin de topreferentiefunctie is verwerkt: het aantal topreferente patiënten zou als

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 275, nr. 1.

parameter moeten worden toegevoegd aan de huidige bekostigingssystematiek.
Juni 2000 heeft de Vereniging Academische Ziekenhuizen als reactie op het NZi-onderzoek een voorstel gepresenteerd voor een geheel nieuwe, eigen bekostigingssystematiek voor de academische ziekenhuizen. Met dat voorstel worden de uitkomsten van het NZi-onderzoek in feite afgewezen en wordt vastgehouden aan variant a (oormerken kijkdoos). De Vereniging Academische Ziekenhuizen beargumenteert het eigen voorstel door erop te wijzen dat het huidige bekostigingsmodel, het FB-model, voor de ziekenhuissector, waar ook het model van de NZi op aansloot, obsoleet is en op dit moment wordt herzien.
De Minister van VWS heeft de Vereniging Academische Ziekenhuizen laten weten op korte termijn conclusies te willen trekken over het voorstel nadat het model tevoren ambtelijk is getoetst. Uitgangspunt daarbij is het nieuw te ontwikkelen bekostigingssysteem voor de ziekenhuissector (op basis van diagnose-behandel-combinaties (dbc's) waarop in de toekomst ook de bekostiging van academische ziekenhuizen zal moeten aansluiten; eventuele afwijkingen daarop zullen dan ook enkel gelden voor een beperkte overbruggingsperiode.

12. Bekostiging stads- en streekvervoer (1996–97)

Inhoud van het rapport

Achtergrond en probleemstelling

Begin 1996 is de wereld van het stads- en streekvervoer volop in beweging: de discussie over de introductie van marktwerking is in alle hevigheid losgebarsten, de hoogte van het subsidiebedrag is een jaarlijks terugkerend heet hangijzer bij de parlementaire behandeling van de VenW-begroting en de overdracht van taken en bevoegdheden van het rijk aan mede-overheden begint meer concreet vorm te krijgen. Tegen deze achtergrond is het onderzoek Bekostiging van het stadsen streekvervoer gestart. Het onderzoek richtte zich aanvankelijk op drie elementen van het stads- en streekvervoer, t.w. het inrichten van een nieuw (exploitatie)-bekostigingsmodel, de samenhang tussen dit model en de voorgenomen aanbesteding in het stads- en streekvervoer en de relatie tussen aanbesteding en de verzelfstandiging van de Gemeentelijke Vervoersbedrijven (GVB's). Bij de vormgeving van een nieuw bekostigingssysteem zou bekostiging op basis van prestaties voorop moeten staan. Gaandeweg het onderzoek is ervoor gekozen het derde element, de relatie tussen aanbesteding en de verzelfstandiging van de GVB's, in handen te stellen van een aparte interdepartementale werkgroep.

Beleidsvarianten en/of aanbevelingen

De werkgroep stelt vast dat een combinatie van marktwerking en een op prestatie toegesneden bekostigingssystematiek in het stads- en streekvervoer de beste garantie biedt voor een optimale afstemming tussen vraag en aanbod en, bij een gegeven budget, een maximale vervoersprestatie. De commissie constateert dat de technische inefficiënties in het stads- en streekvervoer gemiddeld circa 10% bedragen maar doet geen uitspraken over de budgettaire verwerking hiervan omdat dat nauw samenhangt met het tempo waarin het kabinet de doelstelling van een kostendekkingsgraad van tenminste 50% wil realiseren. De werkgroep doet de volgende aanbevelingen:
- de rijksoverheid zou wettelijk moeten regelen dat potentiële toetreders over de informatie kunnen beschikken die nodig is om tot optimale concurrentieverhoudingen te komen;
- een raam-CAO voor het personeel dat werkzaam is in het stads- en

streekvervoer biedt een goede mogelijkheid om de flexibiliteit bij een eventuele overdracht van concessies te vergroten;
- het onderbrengen van kapitaalgoederen in leaseconstructies kan voorkomen dat kapitaalgoederen een obstakel vormen bij het voortvarend totstandkomen van meer marktwerking in het stads- en streekvervoer;
- voor een optimale marktwerking zouden decentrale overheden niet alleen de uitvoeringsfunctie maar ook de ontwikkelingsfunctie (opstellen dienstregeling) moeten uitbesteden;
- de (stads)provincies zouden de eerstverantwoordelijke regionale autoriteiten op het terrein van het stads- en streekvervoer moeten zijn;
- omdat het qua omvang een prestatiegerelateerde doeluitkering betreft, ligt het voor de hand om geen nadere eisen te stellen aan de bestedingsrichting van de subsidie;
- het ligt in de rede bij de bekostigingsgrondslag op korte termijn uit te gaan van gerealiseerde vervoersopbrengsten in plaats van reizigerskilometers, op langere termijn kan onder bepaalde voorwaarden worden overgegaan op reizigerskilometers als bekostigingsgrondslag;
- om het bekostigingsmodel zo transparant en eenvoudig mogelijk te houden en om de afweging op decentraal niveau niet te doorkruisen, ligt het in de rede om in het model geen parameters op te nemen voor het al dan niet gebruiken van railvoertuigen e.d. (de zgn. structuurkenmerken)
- om het model budgettair beheersbaar te houden dienen de vervoersopbrengsten behoedzaam (d.i. aan de hoge kant) te worden geraamd. De 2% SVV-volumegroei zou op voorhand moeten worden gereserveerd om overschrijdingen te compenseren.

Kabinetsstandpunt

Het kabinetsstandpunt over het rapport is door de minister van Verkeer en Waterstaat bij brief van 14 januari 1998 aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal[1]. Het kabinet beschouwt het rapport als een ondersteuning voor het door haar voorgestane beleid op het gebied van het stads- en streekvervoer en is verheugd met de conclusie van de commissie dat voor de mogelijke obstakels voor marktwerking die door de commissie zijn onderzocht goede oplossingen voorhanden zijn. Het kabinet neemt de aanbevelingen die de commissie op dit punt heeft gedaan over en geeft aan hiermee bij de verdere uitwerking van de marktwerking rekening te zullen houden. Ten aanzien van de bekostiging deelt het kabinet de mening van de commissie dat de (stads)provincie de ideale opdrachtgever bij het stads- en streekvervoer is maar geeft hierbij direct aan dat zij op korte termijn is gebonden aan de afspraken in het VERDI-convenant omtrent de BOV/BOS-structuur. Het kabinet onderschrijft de conclusie dat gelet op het prestatie-karakter van de doeluitkering bestedingsvrijheid voor de provincies voor de hand ligt.

Uitvoering van het kabinetsstandpunt

Per 1 januari 1998 is een nieuwe financieringssystematiek voor de exploitatie van het stads- en streekvervoer ingevoerd die in grote lijnen aansluit bij de aanbevelingen van het onderzoek. Het nieuwe bekostigingsmodel is een prestatiemodel waarbij het macrobudget voor de rijksbijdrage wordt verdeeld op basis van gerealiseerde reizigersopbrengsten. De rijksbijdrage-gerechtigden bestaan uit de provincies, de Kaderwetgebieden en 16 rechtstreekse gemeenten. De rechtstreekse gemeenten betreffen die BOV/BOS-gemeenten die hun BOV/BOS-status hebben behouden na de evaluatie door de commissie-Van der Doef in 1996. Bij de invoering van het nieuwe bekostigingsmodel in 1998 is een groeibuffer van 100 mln ingesteld als buffer tussen de onbekende grootheid van de ontwikkeling van de taakstellende vervoersopbrengsten en het vooraf bepaalde budget-

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 838, nr. 1.

taire kader. Met de groeibuffer is invulling gegeven aan de aanbeveling van de commissie om een deel van het budget te reserveren om groei te compenseren. De aanbevelingen van de commissie op het terrein van de marktwerking in het stads- en streekvervoer zijn meegenomen bij de totstandkoming van de Wet personenvervoer 2000.

13. Bodemsanering (1996–97)

Inhoud van het rapport

Achtergrond en probleemstelling

Aanleiding voor het onderzoek was een afnemend maatschappelijk draagvlak voor het gevoerde bodemsaneringsbeleid en een als gevolg daarvan stagnerende bodemsaneringsoperatie. Bodemverontreiniging bleek steeds meer een obstakel voor ruimtelijke en economische ontwikkelingen. De doelstelling van multifunctioneel[1] saneren resulteerde vaak in een te hoog kostenniveau en de participatiegraad van marktpartijen in het oplossen van verontreiningsproblematiek was te gering. Belangrijke onderzoeksthema's waren een herdefiniëring van de positie van de rijksoverheid als belangrijkste kostendrager, het daartoe wijzigen van het financieringsstelsel voor bodemsanering en verankering van bodemsanering in overige maatschappelijke processen.

In de taakopdracht van de werkgroep was opgenomen dat het onderzoek diende te resulteren in beleidsvarianten gericht op een hoger maatschappelijk rendement van de beschikbare middelen voor bodemsanering. Het onderzoek richtte zich op sanering van verontreinigde landbodems. In het onderzoek is aangesloten bij het lopende proces van beleidsvernieuwing (BEVER) waarin onder meer de verhouding tussen de verschillende overheidslagen onder de loep wordt genomen.

Beleidsvarianten/aanbevelingen

De werkgroep is in haar eindrapport «Gerede grond voor groei» tot de volgende aanbevelingen gekomen.

- Functiegericht in plaats van multifunctioneel saneren kan per geval leiden tot een kostenbesparing van 35 tot 50%. Bij de uitwerking van de twee hiertoe ontwikkelde beleidsvarianten worden zo mogelijk de voordelen van beide gecombineerd.
- De ontwikkeling en toepassing van nieuwe kostenbesparende saneringstechnieken moet worden bevorderd, onder meer door organisatorische maatregelen.
- Een particulier bodemsaneringsfonds naar analogie van het Nationaal Restauratiefonds voor monumenten kan een bijdrage leveren aan een versnelling van de saneringsoperatie. De voorwaarden waaronder een dergelijk fonds zou moeten werken, moeten nader worden onderzocht.
- Het financieringsstelsel voor de bodemsanering wordt omgebouwd tot een gemengd stelsel van financiering, waarbij evenwichtige toepassing van het principe «de vervuiler betaalt», het eigenaarsrisico en het profijtbeginsel wordt nagestreefd.
- De cofinancieringsregeling en de twee kredietgarantieregelingen voor bodemsanering komen voor verbetering in aanmerking. Overwogen kan worden de leges voor de goedkeuring van saneringsplannen af te schaffen en de gederfde opbrengsten te compenseren uit het budget van de Wet Bodembescherming. De mogelijkheid van een additionele voorwaarde voor de huidige fiscale reservering door ondernemers van saneringsmiddelen en de mogelijkheid van uitbreiding van de regeling groen beleggen met bodemsaneringsprojecten moeten nader worden bezien.

[1] Multifunctioneel saneren houdt in dat de gesaneerde grond voor alle activiteiten geschikt is.

- Het juridisch instrumentarium wordt uitgebreid met een regeling voor branche- en gebiedsgewijze clustering, met bepalingen ten aanzien van bodemverontreiniging bij vervreemding en met een verhaalsrecht voor de sanerende eigenaar (regresrecht).
- De vernieuwingsvoorstellen vergen veranderingen in de uitvoering en organisatie van het beleid. De mogelijkheden moeten worden onderzocht en uitgewerkt voor meer gebiedsgerichte aanpak, actief bodembeheer, het opzetten van een bodemsaneringsontwikkelingsmaatschappij en een platform voor vraag en aanbod van technologische kennis.

De werkgroep benadrukte, dat voor de verdere uitwerking van de voorstellen tot een samenhangend totaalpakket aan maatregelen aansluiting bij het BEVER-proces gewenst is.

Kabinetsstandpunt

Het kabinetsstandpunt over het rapport is door de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer bij brief van 19 juni 1997 aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten Generaal[1] en op 11 september 1997 met de Vaste Commissie voor VROM besproken[2]. Het Kabinet deelt de analyse in het rapport als ook de noodzaak tot koerswijziging als neergelegd in de aanbevelingen van het rapport. Het kabinet formuleert de ambitie om met de koerswijziging een dusdanige versnelling van bodemsanering teweeg te brengen, dat het bodemverontreiningsprobleem in 25 jaar beheersbaar wordt gemaakt. Dit betekent naast het goedkoper saneren een gezamenlijke inspanning van overheid en doelgroepen om te komen tot een substantiële vergroting van de totale inzet van middelen. Het rijk stelt zelf daartoe in de periode tot 2010 structureel extra middelen voor sanering beschikbaar. Om de koerswijziging te operationaliseren zijn in het kabinetsstandpunt 13 actiepunten opgenomen.

Uitvoering van het kabinetsstandpunt

De actiepunten van het kabinetsstandpunt vormen de basis voor het in 1997 met alle relevante actoren gestarte Uitvoeringsprogramma Beleidsvernieuwing Bodemsanering (BEVER/UPR)[3]. Gedurende de uitvoering van het programma zijn diverse elementen aan de oorspronkelijke opdracht toegevoegd, te weten de concretisering van de NMP3-doelstellingen voor bodem (1998), de aansluiting bij het beleid met betrekking tot Investeringen Stedelijke Vernieuwing (1999) en de aansluiting bij nieuwe inzichten en structuren op het vlak van kwaliteitsborging en handhaving (1999). December 1999 is de Tweede Kamer op de hoogte gesteld van de resultaten van de uitwerking van functiegericht en kosteneffectief saneren[4]. De eindrapportage over het uitvoeringsprogramma zal najaar 2000 aan het kabinet worden voorgelegd en vervolgens met de Tweede Kamer worden besproken.

14. Algemene Bijstandswet (1996–97)

Inhoud

Achtergrond en probleemstelling

De herinrichting van de ABW, die op 1 januari 1996 in werking is getreden, was een stap in de richting van meer verantwoordelijkheid voor gemeenten. In verband met verantwoordelijkheid is ook de financieringsstructuur van belang. De Ministerraad heeft destijds besloten een interdepartementaal beleidsonderzoek in te stellen naar de financieringsstructuur van de ABW. Uitgangspunt daarbij was het vinden van een financierings-

[1] Kamerstuk 25 411, nr. 1, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998.
[2] Kamerstuk 25 411, nr. 2, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998.
[3] Kamerstuk 25 411, nr. 6, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998.
[4] Kamerstuk 25 411, nr. 7, Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000.

structuur die een doelmatige en doeltreffende uitvoering van de bijstand bevordert.
De probleemstelling van het onderzoek luidde alsvolgt: *welke mogelijkheden zijn er om het belang dat de gemeenten hebben bij het beheersen van de kosten, te vergroten?* Deze probleemstelling werd geoperationaliseerd aan de hand van drie beleidsvarianten: a. varianten van budgettering van de bijstandsuitgaven; b. de creatie van een apart fonds op de SZW-begroting, waarin een incentive-mechanisme zal worden ingebouwd; c. de mogelijkheden die het GF biedt om, met inachtneming van de systematiek van het fonds, de prikkels voor doelmatige uitvoering te vergroten.
In de taakopdracht van de werkgroep was opgenomen dat er aandacht besteed moest worden aan het evenwicht tussen de financiële en beleidsmatige verantwoordelijkheid van gemeenten, waarbij de financiële risico's binnen aanvaardbare marges blijven.

Aanbevelingen

De IBO-werkgroep kwam tot de conclusie dat de bekostingswijze van de ABW niet voldoet uit oogpunt van prikkelwerking en verantwoordelijkheidsverdeling en daarom niet bijdroeg tot een optimale uitvoering van de ABW. De bekostingswijze van de ABW veroorzaakte juist een onbedoeld negatief effect: de gemeenten werden eerder gestraft dan beloond voor hun inspanningen om de bijstandsuitgaven te beheersen. Een wijziging van de financiering van de bijstandsuitgaven zou de gemeenten moeten aansporen om effectiever en efficiënter om te gaan met de bijstandsmiddelen. Van de onderzochte beleidsvarianten werden vormen van budgettering het meest doeltreffend bevonden. Deze zouden kunnen bijdragen aan de gewenste vergroting van de financiële verantwoordelijkheid van gemeenten en de gewenste optimale uitvoering van de bijstand.
De werkgroep kwam met de volgende aanbevelingen:
- De werkgroep gaf in overweging te streven naar een wijziging van de bekostigingswijze van de bijstand;
- Bij operationalisering van budgetteringsvarianten zou aandacht besteed moeten worden aan de dynamische werking van het verdeelsysteem, de specificatie van het verdeelmodel, de omvang en richting van de herverdeeleffecten per gemeenten en de soliditeit van de verdeelmaatstaven. Verder onderzoek hiernaar is gewenst;
- Op korte termijn zou moeten worden nagegaan op welke wijze het toeslagenbudget, het 10%-deel en de uitvoeringskosten moeten worden gepositioneerd en vormen van budgettering kunnen worden toegepast;
- Op langere termijn zou nadere uitwerking moeten worden gegeven aan budgetteringsvarianten voor alle uitkeringslasten;
- De werkgroep beval aan onderzoek te laten doen naar de mogelijkheid van opstelling en toepassing van prestatie-indicatoren en instrumenten voor bench marking om op korte termijn van start te kunnen gaan met een systeem van budgettering.

Kabinetsstandpunt

Het rapport is samen met het kabinetsstandpunt (d.d. 27 januari 1997) aan de Tweede Kamer aangeboden door de Minister van SZW.[1] Gesteld werd dat het kabinet van mening is dat het onderzoek goede aanknopingspunten biedt voor verbetering van de financiële prikkels en dat er voldoende aanleiding is voor het laten uitvoeren van nader onderzoek, conform de aanbevelingen van de werkgroep. Meer onderzoek is nodig op het terrein van de effecten op de uitvoering van de bijstand zelf en de financiële risico's van gemeenten.

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 201, nr. 1.

Uitvoering van het kabinetsstandpunt

Naar aanleiding van het kabinetsstandpunt is de projectgroep objectief verdeelmodel in het leven geroepen. Deze projectgroep heeft onderzoek gedaan naar de mogelijkheden voor een financieringssystematiek voor de bijstand op basis van een objectief verdeelmodel. Het rapport van dit onderzoek is naar de informateurs van Paars II gezonden. De conclusies van dit rapport vormden mede de aanleiding tot het volgende voornemen in het Regeerakkoord 1998:
«De gelden die thans zijn gemoeid met de uitvoering van de Abw respectievelijk de WIW worden gebundeld in een Fonds voor Werk en Inkomen en het gemeentelijk aandeel in de financiering wordt vergroot. Hierbij wordt gebruik gemaakt van elementen uit het rapport van de Projectgroep objectief verdeelmodel».[1]
Dit onderdeel van het Regeerakkoord is inmiddels door het kabinet uitgevoerd in de vorm van de totstandkoming van het Fonds voor Werk en Inkomen (FWI) met ingang van 1 januair 2001. De Financieringswet Abw, Ioaw en Ioaz (FWA) vormt daarvan een onderdeel.
Het belangrijkste aspect in deze wet is dat 25% van de ABW, IOAW en IOAZ-uitgaven wordt gebudgetteerd.

15. Natuurbeheer (1996–97)

Inhoud van het rapport

Achtergrond en probleemstelling van het onderzoek

Natuurbeheer wordt gekenmerkt door een historisch gegroeide verscheidenheid aan natuurdoelstellingen en instrumenten in de sfeer van regelgeving en subsidiëring. Doel van het onderzoek was te bezien hoe de effectiviteit en efficiëntie van dit instrumentarium kon worden verbeterd, zonder afbreuk te doen aan de gewenste natuurkwaliteit. Het onderzoek omvatte twee elementen. Ten eerste het operationaliseren van bestaande kwalitatieve en kwantitatieve doelstellingen voor de verschillende typen natuurbeheer, opdat er in beheersovereenkomsten controleerbare afspraken kunnen worden vastgelegd, ten tweede het bezien van de mogelijkheden om de werking van het marktmechanisme te versterken.

Beleidsvarianten en/of aanbevelingen

De werkgroep is tot de conclusie gekomen dat het bestaande instrumentarium voor het beheren en verwerven/veiligstellen van bos, natuur en landschap te divers is, vooral op input gericht en veelal gekoppeld aan specifieke doelgroepen.
Beleidsvarianten:
1. Omvormen van het bestaande beheerstelsel voor terreinen in een op output gericht stelsel waarin doelen en middelen rechtstreeks gekoppeld zijn. De te realiseren doelen voor natuur, bos en landschap worden geoperationaliseerd naar het feitelijke terreinbeheer. Per doeltype worden – op basis van ervaringsgegevens – genormeerde beheerskosten vastgesteld. De beheerskosten omvatten de kosten van arbeid en kapitaal voor het beheer, verminderd met de opbrengsten van het beheer. Dit genormeerd beheerstelsel maakt betere sturing op resultaten mogelijk èn schakelt particuliere beheerders gelijk met traditionele terreinbeherende organisaties.
2. Particulier natuurbeheer als alternatief voor verwerving van terreinen (en beheer door traditionele terreinbeherende organisaties). Met het oog op de duurzaamheid van het beheer is functiewijziging van de grond van landbouw naar natuur vereist. De overheid vergoedt niet alleen beheerskosten, maar compenseert ook voor de economische

[1] Het Regeerakkoord Paars II, p. 83.

waardedaling van de grond als gevolg van functiewijziging. Vanwege de controle op het beheer en de sanctiemogelijkheden bij wanprestaties èn uit budgettair oogpunt, verdient uitkering in termijnen de voorkeur.

3. Introduceren van concurrentie in de uitgifte van het beheer van terreinen (in combinatie met een genormeerd beheerstelsel), in eerste instantie op experimentele basis. Dit kan bijvoorbeeld door tendering van particulieren op beheersovereenkomsten, maar ook door aanbesteding onder concurrentie van langjarige beheerscontracten van natuurgebieden in plaats van uitgifte in «eeuwigdurend» beheer aan beheersinstellingen in die gevallen dat tot grondverwerving is besloten.
4. Afkopen van de rijksbijdragen in het beheer. Deze variant heeft volgens de werkgroep weinig realiteitswaarde vanwege de verminderde sanctiemogelijkheden bij eventuele wanprestatie door de beheerder en vanwege de budgettaire consequenties.

Kabinetsstandpunt

Het kabinetsstandpunt over het rapport is door de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij bij brief van 20 juni 1997 aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal[1]. In de brief wordt aangegeven dat het kabinet kan instemmen met de beleidsvarianten 1 en 2. Met betrekking tot beleidsvariant 3 geeft de minister van LNV geeft aan dat hij, ook zonder vormen van mededinging, er naar streeft om door middel van periodiek te houden externe audits de (norm)kosten van beheer te evalueren. Desalniettemin staat hij positief tegenover het verkennen van mogelijkheden van mededinging bij het beheer. Aangekondigd wordt dat er in de komende jaren experimenten zullen worden uitgevoerd. Tot slot ondersteunt het kabinet de conclusie dat het afkopen van het beheer (beleidsvariant 4) om budgettaire en inhoudelijke redenen niet in de rede ligt.

Uitvoering van het kabinetsstandpunt

In nauwe wisselwerking met het onderzoek Natuurbeheer is de nota Uitkomsten van het Programma Beheer tot stand gekomen. De nota Uitkomsten van het Programma Beheer en de daaruit voortvloeiende beleidsvoornemens zijn gelijktijdig met het kabinetsstandpunt aan de Tweede Kamer aangeboden. De beleidsvoornemens hebben betrekking op een nieuw beheerstelsel, waarin aansturing op resultaat centraal staat. De beleidsvarianten 1 en 2 gaan op in dit nieuwe stelsel. Aangekondigd wordt dat het Rijk één regeling voor de inrichting en het beheer van natuur, bos en landschap en de daaraan gerelateerde recreatie in bestaande en nieuwe gebieden met een hoofdfunctie natuur of bos zal vaststellen. Bestaande regelingen worden opgenomen in deze nieuwe regeling. Voor agrarisch natuurbeheer zal de Regeling beheersovereenkomsten en natuurontontwikkeling (Rbon) worden vervangen door een op output gestuurde regeling voor natuurbeheer in gebieden met een hoofdfunctie landbouw. Op 3 november, 24 november en 11 december 1997 heeft de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij in een algemeen overleg met de Tweede Kamer gesproken over de nota Uitkomsten van het Programma Beheer en het rapport Natuurbeheer. De beleidsvoornemens hebben ondersteuning gekregen van het parlement. Op 1 februari 2000 zijn de Subsidieregeling natuurbeheer (SN) en de Subsidieregeling agrarisch natuurbeheer (SAN) in werking getreden.

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 26 420, nr. 1.

16. Coördinatie exportinstrumentarium (1996–97)

Inhoud van het rapport

Achtergrond en probleemstelling

In september 1995 heeft het kabinet in de nota :«Herijking van het buitenlands beleid» aangegeven dat Nederland zich geen afwijkende positie ten opzichte van andere landen kan veroorloven ten aanzien van het export- en investeringsinstrumentarium. Om de effectiviteit van het instrumentarium zo groot mogelijk te doen zijn werd in deze nota gepleit voor integratie van de beleidsinstrumenten van de betrokken departementen. Dit heeft onder meer geleid tot de instelling van de Homogene Groep Internationale Samenwerking. Tevens is, naar aanleiding van een brief van de grote Nederlandse kapitaalgoederenexporteurs aan de Minister President, een Task Force Exportinstrumentarium ingesteld – met vertegenwoordigers uit de overheid en het bedrijfsleven – die aanbevelingen heeft gedaan ten behoeve van een betere ondersteuning van kapitaalgoederenexporteurs. Het onderzoek «Het Nederlandse model: Interdepartementaal beleidsonderzoek samenhang exportinstrumentarium» is hier een uitvloeisel van.
De probleemstelling van het onderzoek luidde: in hoeverre kan, gegeven het exportbudget en de internationale regelgeving, de effectiviteit, de doelmatigheid en de doorzichtigheid van het Nederlandse exportbeleid verbeterd worden?
Het onderzoek is uitgevoerd vanuit een tweetal invalshoeken: organisatorisch (de vormgeving van het exportbeleid) en inhoudelijk (de exportregelingen in hun onderlinge samenhang). Het onderzoek bevat een beschrijving van de knelpunten in het Nederlandse exportbeleid en een internationale vergelijking van het Nederlandse exportbeleid met dat van Frankrijk, Duitsland, België, Zweden, het VK, de VS en Japan. Er zijn drie modellen onderscheiden waarbij het spectrum loopt van het volledig in eigen hand houden van de uitvoering en financiering tot uitbesteding buiten de overheid. De resultaten van deze vergelijking hebben gediend als input voor de aanbeveling van een «Nederlands Model» voor uitvoering van het instrumentarium.

Beleidsvarianten/aanbevelingen

Naar aanleiding van de internationale vergelijking zijn aanbevelingen gedaan om de effectiviteit, doelmatigheid en doorzichtigheid van het Nederlandse exportbeleid verder te verbeteren. Op organisatorisch vlak heeft de werkgroep het volgende aanbevolen:

- Opzetten van een meer geïntegreerde organisatiemodel volgens het «Nederlands Model» met een verzekeringsloket en een transactieloket
- Instellen van een interdepartementale commissie voor beleidsadvisering op hoofdlijnen

In het verzekeringsloket worden verzekeringen aangeboden die op termijn kostendekkend zijn. In het transactieloket worden subsidieregelingen aangeboden die de exporteur financieel ondersteunen bij exporttransacties (matching ten opzichte van buitenlandse regelingen). Het transactieloket moet exporteurs bovendien de mogelijkheid bieden om een aanvraag bij het verzekeringsloket te verzorgen, zodat de aanvrager altijd slechts met één loket wordt geconfronteerd.
Het verzekeringsloket dient te worden uitgevoerd door private marktpartijen, de uitvoering van het transactieloket kan worden overgelaten aan een agentschap. De financiering van transacties wordt in principe verzorgd door het commerciële bankwezen.

Inhoudelijk kan de effectiviteit van het Nederlands exportinstrumentarium worden verbeterd door de beleidsmatige uitgangspunten beter op elkaar te laten aansluiten. De werkgroep zag hiervoor twee mogelijkheden:

- Creëren van een nieuwe garantiefaciliteit ten laste van HGIS om ORET, MILIEV en exportkredietverzekering op elkaar aan te laten sluiten;
- Verbreden van de renteoverbruggingsfaciliteit van China, Indonesië en India (budget neutraal) en het uitvoeren van onderzoek naar de mogelijkheden voor vervanging van de automatische renteoverbruggingsfaciliteit door een budgettair beheersbaar generiek rentepositiestelsel.

Kabinetsstandpunt

Het kabinetsstandpunt op hoofdlijnen is samen met het rapport door de staatssecretaris van Economische Zaken bij brief van 4 september 1997 aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal[1]. In het kabinetsstandpunt zijn alle aanbevelingen uit het rapport overgenomen. Aangekondigd werd dat de Kamer voor eind 1997 over de verdere uitwerking zou worden geïnformeerd. Op 22 oktober 1997 heeft de staatssecretaris van Economische Zaken in een Algemeen Overleg met de Tweede Kamer gesproken over het onderzoek[2]. De Kamerleden toonden zich over het algemeen tevreden over de aanbevelingen uit het rapport, hoewel sommigen vonden dat het wel lang duurde voordat de resultaten van de herijking van het buitenlands beleid in de praktijk zichtbaar werden. De staatssecretaris zegde nogmaals toe de Kamer eind 1997 te informeren over de stand van zaken bij de uitvoering[3].

Uitvoering van het kabinetsstandpunt

Stroomlijning van de uitvoering van het export- en investeringsinstrumentarium
In «Ondernemen tegen armoede, notitie over economie en ontwikkeling» en in de Memories van Toelichting op de begrotingen 2001 van Economische Zaken en Buitenlandse Zaken wordt toegelicht hoe de samenhang van het export- (en investerings)instrumentarium van beide ministeries in de toekomst wordt verbeterd. Kern is dat clustering bij minder uitvoerders en een betere samenwerking tussen uitvoerders de functionaliteit en toegankelijkheid van het instrumentarium verbeteren.

In het ondernemen in het buitenland kunnen drie met elkaar verweven «clusters» van knelpunten worden onderscheiden kennis, rendement en risico. De aanpak van deze knelpunten vergt een gedifferentiëerde aanpak.

1. Kennisvergroting
De instrumenten gericht op het wegnemen van kennisachterstanden hebben in het algemeen een subsidiekarakter. Deze instrumenten (o.m. PESP, PSO, PSOM) zijn ondergebracht bij het agentschap Senter.

2. Rendementsverhoging
De instrumenten gericht op rendementsverhoging worden meer marktconform ingezet dan de kennisinstrumenten. Het gaat hier immers om financiering op basis van additionaliteit. Deze instrumenten (o.m. ORET/ Miliev, IFOM) worden ondergebracht bij de NV FMO.

3. Risicovermindering
De risicoverminderende instrumenten tenslotte bestaan uit verzekeringsinstrumenten. Deze, waaronder de nieuw gecreerde garantiefaciliteit voor opkomende markten, zijn allen ondergebracht bij verzekeringsloket NCM.

Met deze onderverdeling binnen het instrumentarium en de uitvoering ontstaan drie loketten met elk hun specialiteit en karakter. De organisaties

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 514, nr. 1.
[2] Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 514, nr. 2.
[3] Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 514, nr. 3.

zullen in toenemende mate samenwerken en gebruikmaken van de respectievelijke expertise.

In een nieuw op te richten interdepartementale commissie voor beleidsadvisering is niet voorzien. Coördinatie en afstemming van beleid vindt plaats via de gebruikelijke kanalen.

Aanpassing Rentesteun
Rentesteun voor export van kapitaalgoederen kan plaatsvinden via het Matchingfonds en de Renteoverbruggingsfaciliteit (ROF). Het Matchingfonds en de ROF zijn in 1999 geëvalueerd. De Kamer is daar met een brief van 31 januari 2000[1] over geïnformeerd. N.a.v. deze evaluatie en de aanbeveling uit het IBO-rapport is bezien in hoeverre de reguliere rentesteun van andere landen kan worden gecompenseerd. Daartoe heeft het ministerie van Economische Zaken een onderzoek laten uitvoeren naar de opportuniteit van een budgettair beheersbaar rentepositiestelsel. Het onderzoek is inmiddels afgerond. De Kamer zal over de beleidsconclusies, die de Staatssecretaris voornemens is te verbinden aan het onderzoek, separaat worden geïnformeerd voor de begrotingsbehandeling van Economische Zaken.

17. Substitutie van vrijheidsstraffen door taakstraffen (1996–97)

Inhoud van het rapport

Achtergrond en probleemstelling

Tegen de achtergrond van de almaar toenemende behoefte aan penitentiaire inrichtingscapaciteit werden van de werkgroep voorstellen verwacht met betrekking tot het op ruimere schaal toepassen van taakstraffen. Oogmerk hiervan was vergroting van de effectiviteit van de totale strafrechtelijke rechtshandhaving tegen gemiddeld lagere kosten. De werkgroep heeft bij de uitvoering van dit deel van het onderzoek de zogenoemde penitentiaire programma's betrokken.
Tevens is de werkgroep verzocht voorstellen te doen voor het ontwikkelen van kengetallen ter beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid van taakstraffen en van vrijheidsstraffen en de mogelijke substitutieeffecten van de ruimere toepassing van taakstraffen voor de penitentiaire inrichtingscapaciteit in kaart te brengen.
Ten slotte is de werkgroep gevraagd inzicht te bieden in de ontwikkeling van de volume- en duurcomponent van de vrijheidsstraf in het recente verleden in relatie tot de omvang en ernst van de criminaliteit en om de effecten van de uitbreidingen van politie, openbaar ministerie en zittende magistratuur op de behoefte aan penitentiaire inrichtingscapaciteit in beeld te brengen.[2]

Beleidsvarianten/aanbevelingen

De werkgroep taxeert op grond van o.a. een scenariostudie dat tot en met 2001 met een substitutie van in totaal ca. 1000 detentiejaren door taakstraffen en penitentiaire programma's de grenzen van het redelijkerwijs haalbare zullen worden bereikt. Met het oog op uitbreiding van de mogelijkheden van extramurale strafexecutie en ter beperking van de kans op mislukking heeft de werkgroep verscheidene beleidsopties en condities geschetst die de toepassing van taakstraffen en penitentiaire programma's kunnen bevorderen. De opties behelzen onder meer uitbreiding van het aantal (gesuperviseerde) groepsprojecten voor taakgestraften, toepassing van speciale programma's voor verslaafden, intramurale tenuitvoerlegging van taakstraffen, het combineren van middellange vrijheidsstraffen met taakstraffen, het mogelijk maken van langere taak-

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 800 XII, nr. 44.
[2] Op verzoek van de werkgroep is ter uitvoering van dit onderdeel van de taakopdracht een onderzoek uitgevoerd door het WODC. Zie de WODC-publicatie *Duur en volume. Ontwikkeling van de onvoorwaardelijke vrijheidsstraf tussen 1985 en 1995; feiten en verklaringen,* reeks Onderzoek en beleid, nr. 163 (1997).

straffen en langere penitentiaire programma's en het gebruik van elektronisch toezicht. Een belangrijke conditie is meer aandacht van de reclassering voor «arbeidstoeleiding» van taakgestraften en gedetineerden.
Op langere termijn lijken mogelijkheden aanwezig voor een verdergaande substitutie door middel van taakstraffen en penitentiaire programma's. Daartoe beveelt de werkgroep o.a. aan (semi-)commerciële projecten voor tewerkstelling te ontwikkelen, langere penitentiaire programma's mogelijk te maken en over te gaan tot toepassing van lik-op-stuk taakstraffen jegens degenen die in de grote steden geregeld overlast bezorgen.
Om anderszins de behoefte aan detentiecapaciteit te beperken heeft de werkgroep gewezen op de mogelijkheid tot harmonisatie van de strafvordering met betrekking tot vrijheidsstraffen en op de mogelijkheid tot aanpassing van de vigerende regeling van vervroegde invrijheidsstelling.

Kabinetsstandpunt

Het kabinetsstandpunt is op 11 juli 1997 aan de Tweede Kamer gezonden.[1] Aangekondigd wordt dat de uitvoeringsconsequenties van de voorstellen nader zullen worden uitgewerkt.
Tegen de achtergrond van de maatschappelijke opvattingen over de verharding van het strafklimaat in Nederland, ziet het kabinet geen ruimte voor het verleggen van de tot dan toe aangehouden grenzen en criteria voor deelname aan een penitentiair programma, noch voor aanpassing van de criteria voor vervroegde invrijheidsstelling. De beleidsopties die hierop betrekking hebben, worden dan ook niet overgenomen.
Inzake de strafvordering meent het kabinet dat op zijn minst een stelsel van strafvorderingsrichtlijnen zou moeten worden uitgewerkt, dat de ontwikkeling van het strafklimaat beter beheersbaar maakt. Het Openbaar Ministerie zal de mogelijkheden hiertoe nagaan, als onderdeel van de nagestreefde verdergaande harmonisatie van het strafvorderingsbeleid.

Uitvoering van het kabinetsstandpunt

De uitvoering van het kabinetsstandpunt kan worden geplaatst in het verlengde van de uitvoering van de Beleidsnota taakstraffen uit 1996.[2] Conform de daarin uitgesproken voornemens is inmiddels wetgeving omtrent taakstraffen gerealiseerd (Stb 2000/365).
De taakstraf is als volledig zelfstandige hoofdstraf naast de vrijheidsstraf en de geldboete gepositioneerd in het Wetboek van Strafrecht. Het toepassingsbereik van de taakstraf is vergroot door uitbreiding van het aantal op te leggen uren. Een leerstraf kan maximaal 480 uren duren; een werkstraf 240 uren. Beide straffen kunnen worden gecombineerd met een maximumduur van 480 uren. De rechter kan bij alle misdrijven waarvan de pleging wordt bedreigd met een gevangenisstraf of een geldboete en overtredingen die met hechtenis worden bedreigd in plaats daarvan een taakstraf opleggen. Het bereik wordt ook vergroot door de introductie van de mogelijkheid de taakstraf bij verstek op te leggen en door de toepassing door het openbaar ministerie bij wijze van transactie mogelijk te maken. Een taakstraf zal kunnen worden gecombineerd met een geldboete en, in beperkte mate, ook met een vrijheidsstraf.
De toepassing van penitentiaire programma's, arbeidstoeleidingsprogramma's e.d. is inmiddels ter hand genomen. Elektronisch toezicht als onderdeel van het penitentiaire programma, maar ook in combinatie met een taakstraf ter vervanging van een korte vrijheidsstraf is als een landelijke voorziening beschikbaar gekomen. In het kader van een nadere oriëntatie op het sanctiestelsel, waarover de Tweede Kamer binnenkort zal worden geïnformeerd, zal worden aangegeven op welke wijze elektronisch toezicht een wettelijke basis kan krijgen.

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, Kamerstuk 24 807, nr. 3.
[2] Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, Kamerstuk 24 807, nrs. 1–2.

In 2001 zullen, blijkens de begroting van de Dienst Justitiële Inrichtingen, circa 1 430 detentiejaren door taakstraffen, penitentiaire programma's en elektronisch toezicht worden gesubstitueerd.

18. Toekomst studiefinanciering (1996–97)

Inhoud van het rapport

Achtergrond en probleemstelling

Het onderzoek richtte zich op de verbetering van de prikkels die van het financieringssysteem uitgaan op het gedrag van burgers en instellingen die van studiefinanciering (SF) gebruik maken onder waarborging van de toegankelijkheid van het onderwijs. Het onderzoek richtte zich onder meer op de rol van de basisbeurs en de leenstelsels.

Beleidsvarianten en/of aanbevelingen

De verdeling van de verantwoordelijkheid tussen de overheid en de burger voor kosten en baten van onderwijs kan worden bezien vanuit economisch en vanuit bestuurlijk perspectief. Het economisch perspectief gaat uit van een persoonlijke investering die individuele baten oplevert. Het bestuurlijke perspectief zet de leerplicht centraal, waarbij de overheid kosten voor zijn rekening neemt. Op het moment dat deelname aan onderwijs vrijwillig is komt de verantwoordelijkheidsverdeling in zicht die van invloed is op de kostenverdeling tussen overheid en burger.
Voor het verdelingsmodel tussen overheid en burger worden twee opties uitgewerkt.
In het volledig leenstelsel stelt de overheid zich garant voor het aanbod van onderwijs en is de student verantwoordelijk voor de kosten van studie en levensonderhoud. Voor kosten van levensonderhoud en studiekosten kan de student een lening afsluiten. In het gemengd stelsel levert de individu een bijdrage in de kosten van het onderwijsaanbod en geeft de overheid op gerichte wijze een tegemoetkoming (gift) in de kosten voor levensonderhoud. De werking van die stelsels is getoetst aan de toegankelijkheidsdoelstelling. Geconcludeerd wordt dat onder het volledige leenstelsel bewuster wordt omgegaan met de leenfaciliteit en de studiekeuze, maar dat daarmee aan de grenzen van de toegankelijkheid wordt geopereerd. In het gemengde stelsel worden mogelijke deelnameobstakels door leenaversie weggenomen door een deel van de lening in een gift te substitueren. De meest doelmatige uitwerking van het gemengd stelsel wordt bereikt door inkomensafhankelijke beurzen zoveel mogelijk te richten op de lagere inkomensgroepen en op het begin van de studie. Door vergroting van het leendeel en handhaving van de prestatievoorwaarden voldoet het gemengde stelsel aan een evenwichtige financiële verantwoordelijkheidsverdeling.
Hert rapport geeft aan dat er een verdergaande verschuiving van giftdeel naar leningdeel mogelijk is.

Kabinetsstandpunt

Het rapport is op 19 maart 1997 aan het parlement aangeboden. Het rapport is eveneens aan het College Toekomst Studiefinanciering («College Hermans») aangeboden. Het kabinetsstandpunt over het interdepartementaal beleidsonderzoek en het rapport van het College Toekomst Studiefinancering is vervat in het regeerakkoord van het kabinet Kok II. Hiermee achtte de regering de standpuntbepaling over het rapport voltooid.

Uitvoering van het kabinetsstandpunt

Het studiefinancieringsbeleid is verruimd doordat het normbudget voor SF werd verhoogd. Dit is gerealiseerd door vergroting van het leningdeel. De prestatienorm werd van toepassing op de OV-jaarkaart en werd geschrapt voor de aanvullende beurs tijdens de propedeuse.

19. Verkeerstoezicht (1996–97)

Inhoud van het rapport

Achtergrond en probleemstelling van het onderzoek

Het onderzoek was gericht op het handhavingstekort bij de naleving van de verkeersregels. Dit handhavingstekort bemoeilijkte de realisatie van de doelstellingen ten aanzien van een veilige en geordende verkeersafwikkeling en het milieu. De directe aanleiding voor het onderzoek was het feit dat de realisatie van de boete-opbrengsten op de Justitie-begroting van jaar op jaar lager was dan geraamd.
De probleemstelling was de volgende:
«Hoe kan het verkeerstoezicht doelmatiger en effectiever worden ingericht ten behoeve van de vergroting van de verkeersveiligheid, de verbetering van de verkeersordening (waaronder het parkeren) en de realisering van de doelstellingen van het milieubeleid? Welke rol kunnen 1) de wijze van organiseren, 2) de aansturing, 3) financiële prikkels en budgettaire verantwoordelijkheden en 4) straf- en executiemodaliteiten hierbij spelen?»

Beleidsvarianten en/of aanbevelingen

In het IBO-rapport worden verscheidene knelpunten gesignaleerd en voorstellen tot verbetering gedaan. De voorstellen passen deels binnen de bestaande beleidskaders en vallen deels daarbuiten (m.n. de introductie van bestuurlijk handhaving).
Onder meer wordt geconstateerd dat de opsporingscapaciteit beperkt is, effectiviteit en efficiency niet altijd in elkaars verlengde liggen, de sturingsmogelijkheden beperkt zijn, er geen sprake is van integraal verkeersbeleid en dat er een gemengd regime bestaat van handhaving van het gemeentelijk parkeerbeleid. Mogelijke oplossingen hiervoor binnen de bestaande kaders zijn een vergroting van de capaciteit, overtredingen zoveel mogelijk met technische hulpmiddelen constateren en de inzet van goedkoper personeel voor de opsporing. Daarnaast worden als oplossingen genoemd de heroprichting van aparte verkeerseenheden binnen de regiokorpsen, bekostiging via een bijzondere bijdrage en financiële prikkels.
Als belangrijkste knelpunt bij het verkeersbeleid komt naar voren het gebrek aan een integrale afweging tussen normstelling, preventie, uitvoeringsmaatregelen en handhaving. De geschetste maatregelen binnen de bestaande kaders kunnen die integrale afweging niet voldoende versterken. Daarom heeft de werkgroep een eerste uitwerking gegeven van meer bestuurlijke handhaving in het verkeer. De werkgroep geeft aan dat een dergelijk voorstel vele vragen oproept van praktische, juridische en financiële aard. Deze vragen konden door de werkgroep niet allemaal beantwoord worden.

Kabinetsstandpunt

Het kabinetsstandpunt over het rapport is bij brief van 18 december 1997 aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.[1]
In het kabinetsstandpunt is aangegeven dat er een nadere studie zal plaatsvinden naar relevante aspecten van verkeershandhaving, waarbij de

[1] Tweede kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 846, nr. 1 Herdruk.

mogelijkheden van overdracht van het verkeerstoezicht naar het bestuur nader zullen worden onderzocht.
Daarnaast kondigt het kabinet een intensivering van het verkeerstoezicht van een werkendeweg vast te stellen omvang aan. Deze intensivering zal gefinancierd worden uit de daaruit voortvloeiende meeropbrengsten. Tevens zullen de gemeenten in aanvulling op de bestaande mogelijkheden meer armslag krijgen voor een adequaat parkeertoezicht.

Uitvoering van het kabinetsstandpunt

Het verkeerstoezicht is de afgelopen jaren door middel van 16 zogeheten regioplannen geïntensiveerd met een bedrag oplopend tot ruim 100 miljoen. Hier bovenop is het verkeerstoezicht ten behoeve van de bescherming van het milieu uit hoofde van de Klimaatnota verder geïntensiveerd met een bedrag oplopend tot 25 miljoen. Deze intensiveringen zijn bekostigd uit de daaruit voortvloeiende extra boete-opbrengsten.
Centraal in de regioplannen staan de vijf speerpunten van het verkeerstoezicht, te weten rood licht, snelheid, autogordel, helmplicht en alcohol. Het openbaar ministerie (OM) maakt met het desbetreffende politiekorps afspraken over het aantal te verrichten controles/controle-uren en het aantal uit te schrijven processen-verbaal. Vervolgens stelt het OM de benodigde middelen beschikbaar aan het regiokorps ter uitvoering van het regioplan. Per regioplan wordt bijgehouden en geëvalueerd wat het effect van de intensivering van het verkeerstoezicht is op de verkeersveiligheid.

Daarnaast heeft de Rijksuniversiteit Groningen in opdracht van het ministerie van Justitie nader onderzoek gedaan naar de kansen en risico's van bestuurlijke verkeershandhaving. De Rijksuniversiteit van Groningen heeft dit onderzoek in maart 2000 afgerond. In dit onderzoek worden drie varianten van handhaving door het bestuur onderscheiden, te weten: bestuurlijke verkeershandhaving op het hoofdwegennet, bestuurlijke (parkeer)handhaving in gemeenten, totale overdracht van de zogeheten mulderbevoegdheid (bevoegdheden uit hoofde van de Wet Administratiefrechtelijke handhaving verkeerssancties) naar het bestuur. Naar verwachting wordt het kabinetsstandpunt ter zake in de tweede helft van 2000 naar de Tweede Kamer gezonden.

20. Arbeidsparticipatie ouderen binnen rijksoverheid (1997–98)

Inhoud van het rapport

Achtergrond en probleemstelling van het onderzoek

De arbeidsdeelname van oudere werknemers is bij de overheid, net als in de markt, bijzonder laag. Slechts één op de vier ouderen tussen 55 en 65 jaar werkt. Gelet op de krapper wordende arbeidsmarkt en het benodigde draagvlak voor de komende vergrijzing is een toename van de participatie gewenst. Daarvoor is aanvullend beleid noodzakelijk. Bovendien zal door de vergrijzing de druk op uitgaven voor sociale zekerheid toenemen. De uitgaven voor inactiviteitsregelingen van het overheidspersoneel kunnen bijna verdubbelen.

De werkgroep had als taakopdracht het doel en het gebruik van de huidige seniorenregelingen bij de rijkssectoren te analyseren, te bezien hoe de participatie van ouderen binnen de rijkssectoren kan worden bevorderd en welke maatregelen daartoe in de bestaande regelingen kunnen worden getroffen.

Beleidsvarianten en/of aanbevelingen

De werkgroep is tot de conclusie gekomen dat op de korte termijn nieuwe maatregelen noodzakelijk zijn om ervoor te zorgen dat oudere werknemers langer, gezond en gemotiveerd doorwerken. De werkgroep concludeert dat de arbeidsparticipatie van oudere werknemers aanzienlijk kan worden bevorderd indien de volgende aanbevelingen worden geïmplementeerd:

- wijzigingen in de regelingen waarlangs oudere werknemers uittreden, bewerkstelligen opdat oudere werknemers er financieel belang bij krijgen langer door te werken;
- langer doorwerken voor ouderen moet aantrekkelijker worden gemaakt door in het leeftijdsbewust personeelsbeleid en het mobiliteitsbeleid extra aandacht te geven aan deze groep werknemers;
- collectieve uittredingsregelingen moeten plaats maken voor een meer individuele benadering, die rekening houdt met persoonlijke omstandigheden en verantwoordelijkheden; zo moet worden afgestapt van regelingen waarbij ongeacht individuele wensen en mogelijkheden op een bepaalde leeftijd verplicht ontslag geldt;
- het moet voor werkgevers extra aantrekkelijk worden gemaakt om maatregelen te nemen die ertoe leiden dat oudere werknemers langer willen doorwerken;
- door uittredingsregelingen te versoberen wordt uittreden minder aantrekkelijk. Bovendien leveren versoberingen mogelijk financiële ruimte op die eventueel kan worden aangewend voor aanvullend beleid gericht op het verhogen van de arbeidsdeelname van ouderen.

Kabinetsstandpunt

Het rapport is tezamen met het kabinetsstandpunt bij brief van 21 mei 1999 door de minister van BZK aangeboden aan de Staten-Generaal[1]. De regering acht het van belang dat de overheid haar aandeel levert als het erom gaat oudere werknemers voor het arbeidsproces te behouden. Zij onderschrijft dan ook de vijf in het rapport voorgestelde maatregelen. De overheidssectoren zullen een concreet actieplan opstellen gericht op het verhogen van de arbeidsdeelname van oudere werknemers. Wel kan de problematiek van de arbeidsparticipatie van ouderen bij de rijkssectoren niet geïsoleerd worden gezien van de markt. Het beleid op de langere termijn heeft alleen kans van slagen als ook in de marktsector het probleem van de geringe arbeidsparticipatie van ouderen wordt aangepakt.

Uitvoering van het kabinetsstandpunt

Voor wat betreft aanpassingen van aanspraken en regelingen dienen de overheidswerkgevers overeenstemming te bereiken met werknemers in het arbeidsvoorwaardenoverleg. Zonder uitputtend te willen zijn, volgen hier de belangrijkste aanpassingen die zijn overeengekomen:
Onderwijs: de mogelijkheid om personeel dat gebruik maakt van de seniorenregeling in te zetten voor vervanging is verruimd. Voorts is afgesproken dat doorwerken na de spilleeftijd van de Flexibele Pensioen Uitkering (FPU) wordt gestimuleerd via reparatie van de pensioenopbouw gedurende FPU-deelname.
Rijk: afgesproken is dat indien ouderen een minder belastende functie met een lager salaris aanvaarden hun aanspraken op sociale zekerheid en pensioen niet worden aangetast. De nieuwe CAO bevat een aanpassing van de Partiële Arbeidsparticipatie Ouderen-regeling (de PAS-regeling) waarbij het voor ouderen aantrekkelijker wordt om langer voltijd te blijven werken.

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 560, nr. 1.

Defensie: de centrales hebben het onderhandelaarsakkoord afgewezen; de onderhandelingen over de nieuwe CAO zijn nog bezig.
Politie: het verplichte Functioneel Leeftijdsontslag is vervangen door de Aanvullende Flexibele Uittredingsregeling Politie (AFUP); in deze regeling staat keuzevrijheid voorop. Nieuw is ook de Tijdelijke OuderenRegeling (TOR) waarin het aantal vrije dagen dat kan worden opgenomen, toeneemt indien men later van de regeling gebruik maakt.
Rechterlijke macht: net als bij rijk is afgesproken dat indien ouderen een minder belastende functie met een lager salaris aanvaarden hun aanspraken op sociale zekerheid en pensioen niet worden aangetast.

21. Benchmarking in de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (1997–98)

Inhoud van het rapport

Achtergrond en probleemstelling van het onderzoek

De uitgaven aan de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) betroffen in 1999 circa 30 mrd.gld. Het overgrote deel van de AWBZ wordt verstrekt via instellingen in de sectoren thuiszorg, verpleging- en verzorgingshuizen, geestelijke gezondheidszorg en gehandicaptenzorg. De AWBZ bevat nauwelijks incentives voor instellingen om hun kosten/prestatie verhouding te optimaliseren.
De doelstelling van het onderzoek was het ontwikkelen van een benchmarking, een methodiek op basis van kengetallen waarmee prestaties van vergelijkbare instellingen op het punt van bedrijfsvoering en zorgverlening gemeten en vergeleken konden worden. Tevens diende de werkgroep te onderzoeken welke incentivestructuur de binnen de AWBZ werkzame instellingen zou kunnen motiveren tot het ook daadwerkelijk inzetten van het benchmarkinginstrument voor het optimaliseren van hun kosten/prestatie verhouding.

Beleidsvarianten en/of aanbevelingen

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat benchmarking een bijdrage kan leveren aan het verbeteren van het functioneren van instellingen binnen de AWBZ. Het instrument kan volgens de werkgroep twee belangrijke functies vervullen. Allereerst kan benchmarking instellingen inzicht verschaffen in de relatieve betekenis van de geleverde prestaties in de bedrijfsvoering en zorgverlening. Daarnaast kan benchmarking gebruikt worden voor het afleggen van verantwoording over de inzet van middelen en geleverde prestaties aan cliënten, zorgkantoren en de overheid. Uit het onderzoek bleek evenwel ook dat een brede benchmarking in de verschillende AWBZ-sectoren op korte termijn niet haalbaar is, omdat aan een aantal randvoorwaarden nog niet is voldaan. Omdat de werkgroep het wel belangrijk achtte om op korte termijn te starten, adviseerde zij een tweesporenbeleid. Op korte termijn zou gestart kunnen worden met een eenvoudig te implementeren systeem dat kan leiden tot benchmarking en dat gebruik maakt van reeds bestaande, reeds beschikbare informatie. Tegelijkertijd stelde de werkgroep voor om te werken aan het vervullen van de noodzakelijke randvoorwaarden voor het realiseren van een breed stelsel van benchmarking in de AWBZ: heldere productdefinities, goede instellingsadministraties, een indicatiestelling onafhankelijk van de zorgaanbieders en een adequaat informatiestelsel. Deze randvoorwaarden zijn van groot belang voor het transparant maken van het zorgstelsel. De werkgroep raadde af om een direct verband te leggen tussen benchmarking en de bekostiging van instellingen.

Kabinetsstandpunt

Het kabinetsstandpunt over het rapport is door de minister van VWS bij brief van 13 april 1999 aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal[1]. Het kabinet geeft aan de adviezen van de interdepartementale werkgroep met kracht ter hand te zullen nemen. Voor de eerste periode is het accent gelegd op het werken aan de randvoorwaarden voor het benchmarken. Het kabinet acht deze randvoorwaarden ook los van de benchmarking van groot belang voor het transparant maken van het zorgstelsel en denkt deze voor het grootste deel reeds deze kabinetsperiode te vervullen. In de tussentijd wordt ook verder gegaan met het benchmarken zelf en het ontwikkelen van het benchmarkinstrument.

Uitvoering van het kabinetsstandpunt

Het algemene beeld is dat er in de verschillende sectoren het afgelopen jaar de nodige voortgang is geboekt. De randvoorwaarden voor benchmarking zullen nog deze kabinetsperiode in alle sectoren worden vervuld. Een landelijke benchmark zal voor de thuiszorg nog deze kabinetsperiode voor een tweede keer worden uitgevoerd en voor de verpleeg- en verzorgingshuizen voor de eerste keer. In de gehandicaptensector en in de geestelijke gezondheidszorg wordt aan het begin van de volgende kabinetsperiode een volledige benchmark uitgevoerd.

22. Financieel kader ruimtelijke inpassing infrastructuur (1997–98)

Inhoud van het IBO-rapport

Achtergrond en probleemstelling van het onderzoek

Achtergrond van de opdracht was de ervaring dat gedurende de veelal lange voorbereidingstijd van infrastructuurprojecten in de achtereenvolgende stadia van voorbereiding en besluitvorming aanzienlijke kostenstijgingen zichtbaar worden, die ertoe leiden dat uit het totaal beschikbare budget minder projecten gerealiseerd kunnen worden dan aanvankelijk werd aangenomen. Het vermoeden was dat meeruitgaven voor inpassing hiervoor een belangrijke oorzaak vormden. Het honoreren van inpassingswensen leidt tot een kwalitatief betere inpassing, maar brengt ook aanzienlijke meerkosten met zich mee. De indruk was dat het besluitvormingsproces onvoldoende mogelijkheden bevatte de gevolgen van deze en andere meerkosten verantwoord mee te wegen. Daarvoor was de besluitvormingsdiscussie veelal te geïsoleerd gericht op het ene, aan de orde zijnde project. Wat ontbrak was een afweegkader waarmee en/of waarbinnen diverse inpassingswensen kunnen worden vergeleken en afgewogen.

Bevindingen en aanbevelingen

Uit analyse van de kostenstijgingen bleek dat ca. 1/3 wordt veroorzaakt door verzwaring van de functionele eisen, ca. 1/3 door ramingsonnauwkeurigheden en prijspeilaanpassingen en ca. 1/3 door additionele inpassingsmaatregelen. Tevens bleken uit de analyse zwakke plekken in de huidige plan- en besluitvorming op financieel, inhoudelijk en procesmatig gebied:
afwezigheid van de confrontatie tussen kostenstijgingen en het investeringsprogramma;
ontbreken van objectieve en uniforme criteria voor kosteneffectieve inpassingskeuzen;
ontbreken van een onderhandelingskader.

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 474, nr. 1.

Om deze problematiek op te lossen, heeft de werkgroep aanbevolen bij de plan- en besluitvorming een drietal processtappen te doorlopen:
Vaststellen van de beslisruimte: een (nieuw) kabinet bepaalt voor een nieuwe planperiode een financieel kader;
het gaat daarbij om de nog vrij besteedbare budgettaire ruimte in die planperiode, i.c. voor in principe 12 jaar vanaf het aantreden van het kabinet;
Opstellen van de beslislijst: dit is een lijst met projecten, opgesteld aan de hand van een voorafgaande prioriteitenstelling, waarover het kabinet nog een besluit zal namen en die past binnen de beslisruimte. Bij de afweging kan ten eerste een gebiedenbenadering (niet als objectiveerbaar afwegingskader, daarvoor is het instrument niet geschikt, maar als hulpmiddel bij de besluitvorming over de uitvoeringswijze van een project), ten tweede het hanteren van een projectvariant die tegen de laagst mogelijke kosten kan voldoen aan wettelijke en beleidsmatige eisen (referentie-alternatief), en tenslotte een procesbenadering met interactief bestuur en decentralisatie, een belangrijke rol spelen. Tevens is het van belang dat het parlement zich mede bindt aan de kostenramingen zoals die uiteindelijk in het MIT worden vastgesteld.
Bijstellen van de beslislijst tijdens de kabinetsperiode: bij nadere uitwerking van de projecten kan blijken dat de kosten ven een project door welke reden dan ook, zijn toegenomen. Indien deze stijging wordt geaccepteerd, moet worden aangegeven welke projecten goedkoper moeten worden uitgevoerd of van de beslislijst moeten worden afgevoerd.

Kabinetsstandpunt

Het kabinetsstandpunt over het rapport is door de minister van Verkeer en Waterstaat bij brief van 10 september 1999 aangeboden aan de voorzitter van de Tweede Kamer[1]. De analyse van de werkgroep wordt onderschreven en de aanbevelingen van de werkgroep zijn onverkort overgenomen. Aangegeven is dat kostenstijgingen bij het ene project gecompenseerd moeten worden door lagere kosten voor een ander project, tenzij die worden gedragen door derden, of compensatie gevonden kan worden door versobering binnen het project zelve. Tevens heeft het kabinet aangeven het van het grootste belang te vinden dat deze stap niet alleen door het kabinet zelf wordt gezet, maar ook door de Tweede Kamer. Daarnaast is binnen Verkeer en Waterstaat het project kostenbeheersing in gang gezet. Tenslotte, om in de toekomst de keuze tussen projecten transparanter te maken, wordt een herziening van de verkenningenprocedure uitgewerkt, waarin conform de aanbeveling van de IBO-werkgroep een zgn. referentie-alternatief wordt gehanteerd.

Uitvoering van het kabinetsstandpunt

De eerste stappen van het proces, nl. het vaststellen van de beslisruimte en de beslislijst, zijn reeds toegepast bij de opstelling van het eerste MIT (MIT 1999–2003) dat onder dit kabinet is uitgebracht. Bij Regeerakkoord is aan de beslisruimte t/m 2010 12 mld toegevoegd voor infrastructuurprojecten plus 2 mld voor inpassing van projecten. Aan de hand van de MIT-prioritering is voor de periode t/m 2010 duidelijk gemaakt welke infrastructuurprojecten worden uitgevoerd, gekoppeld aan een financiële randvoorwaarde. Het parlement heeft zich aan die lijn geconformeerd. Sindsdien worden kostenstijgingen bij het ene project opgevangen binnen het project zelve, danwel binnen het totale projectenbudget, tot nu toe zonder dat projecten zijn geschrapt of in de tijd naar achteren zijn geschoven. Tussentijdse toevoegingen aan het budget worden sedertdien op vergelijkbare wijze ingevuld.
Aan de herziening van de verkenningenprocedure wordt nog gewerkt.

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 263, nr. 53, Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport 1999–2003.

23. Internationaal onderwijs (1997–1998)

Inhoud van het rapport

Achtergrond en probleemstelling

Het onderzoek had betrekking op de Internationaal Onderwijs (IO) Programma's die gerekend worden tot de homogene groep Internationale Samenwerking. Deze programma's beogen de capaciteit en kwaliteit van menselijke hulpbronnen in ontwikkelingslanden te vergroten. De IO-programma's worden uitgevoerd door een aantal instituten voor internationaal onderwijs. In 1997 ging het om een totaalbedrag aan subsidies van ca 250 mln. dat als ODA kwalificeert.

Doel van het onderzoek was de doelstellingen, taken en activiteiten van de betrokken onderwijs-organisaties alsmede de subsidievoorwaarden voor deze organisaties in kaart te brengen. Vervolgens zou inzicht moeten worden verworven in onder meer de relatie tussen de overheid en de IO-instituten, de optimalisering van de effectiviteit en doelmatigheid van de uitvoering van IO-programma's mede in de context van de bilaterale betrekkingen met ontwikkelingslanden, de wijze van beoordeling van de resultaten van IO-programma's en de mate waarin Nederlandse belangen worden gediend (export van kennis, opbouw van economische relaties). Op basis van deze inzichten zou moeten worden bezien of en zo ja, hoe de rol van het IO binnen de internationale samenwerking kan worden versterkt en of en zo ja, hoe door een aanpassing van de financieringsmethodiek van de IO-programma's een doelmatiger en doeltreffender inzet van middelen kan worden bereikt.

Conclusies en aanbevelingen

Het onderzoek leidde tot de conclusie dat de rol van het IO aanmerkelijk kan worden versterkt door het IO beter te doen aansluiten bij de prioriteiten van ontwikkelingssamenwerking en andere aspecten van het buitenlands beleid. Dwarsverbanden tussen de programma's worden thans niet nagestreefd. De drie meest betrokken ministeries (Buza, OCenW en LNV) richten zich ieder op hun eigen beleidsprioriteiten met betrekking tot het IO. Er bestaan verschillende, historisch gegroeide financieringsstromen van basisfinanciering en programmafinanciering naar de IO-instituten naast elkaar. De doeltreffendheid van IO blijkt moeilijk meetbaar omdat de doelstellingen op programmaniveau niet voldoende zijn geoperationaliseerd. De doelmatigheid blijkt moeilijk vast te stellen omdat vergelijkingsmateriaal ontbreekt. De overheid heeft weinig inzicht in de relatie tussen input (subsidie) en output (resultaten). Een vaste toedeling van basisfinanciering en programmafondsen biedt weinig stimulans om efficiency, creativiteit, vernieuwing, flexibiliteit en vraaggerichtheid te bevorderen en er is onvoldoende beleidsmatige samenhang in IO.

De belangrijkste aanbevelingen van de werkgroep waren dat de rol van IO in de internationale samenwerking kan worden versterkt door

- een betere afstemming van IO op de prioriteiten van ontwikkelingssamenwerking en andere aspecten van buitenlands beleid door middel van beleidsafstemming in een interdepartementale stuurgroep, die gecoördineerd door Buza/OS een beleidskader voor IO opstelt;
- een betere afstemming tussen vraag en aanbod van IO, waarbij de inbreng van de vraagzijde meer wordt benadrukt en aan de aanbodzijde de sterke kanten van de gehele Nederlandse kennisinfrastructuur beter worden benut;
- ontwikkeling en invoering van een systematiek van selectie en goedkeuring van IO-activiteiten op basis van en vergelijking van prijs-

kwaliteit verhouding, waarbij ook andere dan de huidige IO-instituten toegang hebben tot de IO-programma's teneinde de doelmatigheid te vergroten (vergroting flexibiliteit en concurrentiestelling);
- het zoveel mogelijk vervangen van basisfinanciering door output-gerichte financiering.

Kabinetsstandpunt

Het kabinetsstandpunt over het rapport is door de ministers van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking bij brief van 31 mei 1999 aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal[1]. In het kabinetsstandpunt zijn de voorgestelde aanbevelingen op hoofdlijnen onderschreven. Er zal een interdepartementale stuurgroep worden ingesteld die een beleidskader gaat ontwikkelen gebaseerd op de beleidsprioriteiten van OS-landen, sectoren en doelgroepen en prioritaire behoeften aan IO in ontvangende landen en op de sterke kanten van de Nederlandse kennisinfrastructuur. Daarnaast zal door Buza/OS een herstructurering van de IO-programma's worden voorbereid, gericht op grotere flexibiliteit en onderlinge samenhang. Voorts zal het beheer van de IO-programma's worden uitbesteed aan een of meer intermediaire organisaties, die subsidiemiddelen zullen toewijzen op basis van prijs-kwaliteit verhouding van IO-programma's. Daarbij wordt een zodanige hervorming van de huidige financieringsstromen naar de IO's voorbereid dat een transparante financiering in relatie tot te leveren prestatie mogelijk wordt. Een begin van uitvoering van het nieuwe beleid wordt uiterlijk in 2002 voorzien.

Uitvoering van het kabinetsstandpunt

Over het kabinetsstandpunt heeft overleg met de Kamer plaatsgevonden[2]. Daarbij is de lijn van het kabinetsstandpunt op hoofdlijnen onderschreven, zij het met een aantal duidelijke kanttekeningen. Ter uitvoering van het kabinetsstandpunt is een interdepartementale Stuurgroep ingesteld. Onder de groep ressorteren twee werkgroepen die voorstellen voorbereiden voor een nieuw beleidskader resp. financieringssystematiek. In juli van dit jaar is de Tweede Kamer schriftelijk een overzicht gegeven van de stand van zaken bij de uitvoering van het kabinetsstandpunt. Begin 2001 zal de Kamer op de hoogte worden gesteld van de wijze waarop de regering voornemens is de maatregelen uit te voeren.

24. Terbeschikkingstelling (1997–98)

Inhoud van het rapport

Achtergrond en probleemstelling van het onderzoek

Binnen één kabinetsperiode is een tweede onderzoek naar terbeschikkingstelling gestart als gevolg van de al maar groeiende druk op de TBS-capaciteit. Ondanks programma's tot forse uitbreiding van de capaciteit wachtten steeds meer ter beschikking gestelden, op wie TBS van kracht was geworden, in Huizen van Bewaring op een plaats in een TBS-kliniek (de zgn. «passantenproblematiek»).

Tegen de achtergrond van de vraag of de gemiddelde duur van de intramurale TBS-behandelingen niet langer is dan noodzakelijk uit oogpunt van effectiviteit en efficiency, is een onderzoek uitgevoerd naar de voorwaarden waaronder de intramurale behandelduur zou kunnen worden beperkt tot drie of vier jaren, zonder toename van het recidiverisico. Tevens is onderzocht welke maatregelen mogelijk zijn om de kwaliteit van de besluitvorming met betrekking tot de toegang tot de TBS te verbeteren.

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 576, nr. 1.
[2] Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 576, nr. 2.

Beleidsvarianten/aanbevelingen

Inzake de toegang tot de TBS heeft de werkgroep aanbevelingen geformuleerd om de besluitvormingsprocessen transparanter en doelmatiger te maken. Tevens heeft de werkgroep maatregelen voorgesteld die tot oogmerk hebben de kwaliteit van de voorlichting aan de rechter-commissaris te borgen en de Pro Justitia rapportage doelmatiger te organiseren en aan te sturen.

Het onderzoek heeft geen aanknopingspunten opgeleverd om voorwaarden te formuleren waaronder de intramurale behandelduur van tot TBS met verpleging veroordeelden kan worden beperkt tot drie of vier jaren.
Tegen deze achtergrond heeft de werkgroep alternatieve voorstellen ontwikkeld voor kwaliteitsverbetering en vergroting van de efficiency.
De op kwaliteitsverbetering gerichte maatregelen behelzen overleg binnen het veld over de te registreren gegevens voor diagnostiek en behandeling, meer coördinatie van het wetenschappelijk onderzoek. De registratie en onderzoeksfunctie worden opgedragen aan een centraal instituut, dat de rol van expertisecentrum moet krijgen.
Ter vergroting van de efficiency stelt de werkgroep voor de gemiddelde intramurale (intensieve) behandelduur te normeren in combinatie met de invoering van financiële prikkels en in samenhang hiermee de invoering van een nieuw systeem van toewijzing van TBS-gestelden zodanig dat vergelijkbare populaties ontstaan. Tevens stelt de werkgroep voor de behandelverantwoordelijkheid direct bij de klinieken te leggen vanaf het moment dat de TBS-maatregel van kracht wordt.
De door- en uitstroom zou kunnen worden versterkt door verruiming van de mogelijkheden voor gedragsstructurering binnen de algemeen psychiatrische ziekenhuizen, intensievere samenwerking tussen klinieken en vervolgvoorzieningen en het vanaf het begin richten van het behandelbeleid op een zo spoedig mogelijke uitstroom.

Kabinetsstandpunt

Het kabinet heeft bij brief aan de Tweede Kamer van 25 mei 1999 laten weten dat het de aanbevelingen van de werkgroep overneemt.[1]
De vergoedingen aan de klinieken zullen sterker worden gerelateerd aan de geleverde prestaties. Dit vergt de invoering van de normering van de gemiddelde intramurale (intensieve) behandelduur. Bij overschrijding van de genormeerde behandelduur zal een lagere vergoeding worden gegeven; bij onderschrijding van de norm kan een buffer worden opgebouwd, waarmee het risico van overschrijding moet worden afgedekt. De normering heeft uitdrukkelijk betrekking op de gemiddelde behandelingsduur van alle patiënten.
Het invoeren van een genormeerde behandelingsduur zal gepaard moeten gaan met een plaatsingsbeleid dat erop is gericht de populatie, of delen daarvan, wat dat betreft onderling vergelijkbaar te maken. Wel moet worden nagegaan welke specialistische voorzieningen gehandhaafd dienen te blijven.
Er zal een kwaliteitssysteem worden opgezet. Om de gewenste wetenschappelijke onderbouwing van de behandeling van TBS-gestelden te realiseren zal een expertisecentrum worden opgericht. Voorts zal de mogelijkheid onderzocht worden een leerstoel forensische psychiatrie in te stellen.
Ook de door de werkgroep voorgestelde maatregelen ter bevordering van de doelmatigheid van de toegang tot de TBS worden overgenomen, evenals die met betrekking tot de bevordering van de door- en uitstroom. Om de genoemde punten nader uit te werken zal een projectgroep in het leven worden geroepen.

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 562, nr 1.

Uitvoering van het kabinetsstandpunt

De aangekondigde projectgroep is begin 2000 van start gegaan met een plan van aanpak. Door de deelprojectgroep «TBS terecht», die onder meer is belast met de opdracht een nieuwe financieringssystematiek TBS te ontwerpen, wordt het kabinetsstandpunt nader uitgewerkt.
Daarnaast wordt in een tweede deelprojectgroep een beleidsnota TBS voorbereid, met daarin een visie op de positie van de TBS in een bredere context.
De rapportage van de projectgroep wordt eind 2000 verwacht.

25. Vervangingsfonds Primair en Voortgezet Onderwijs (1997–98)

Inhoud van het rapport

Achtergrond en probleemstelling

Het Vervangingsfonds bekostigt vervanging van zieke werknemers in het primair en voortgezet onderwijs. De vraag is ontstaan of de bestuurlijke structuur van het fonds nog adequaat is. Redenen voor het ontstaan van deze vraag zijn:
– de financiële verantwoordelijkheid is in de praktijk niet altijd helder.
– de Algemene Rekenkamer heeft de vraag aan de orde gesteld in hoeverre de taken voor verzuimbeheersing adequaat worden uitgevoerd.
– in de bekostiging van het onderwijs zijn wijzigingen aangebracht die gericht zijn op meer autonomie.
– in de marktsector is de Ziektewet gewijzigd, waarbij de individuele werkgever meer verantwoordelijkheid heeft gekregen voor het verzuimbeleid. In het onderwijsveld is de verantwoordelijkheidsverdeling gelijk gebleven.

Daarom is besloten tot een onderzoek naar het Vervangingsfonds, met als probleemstelling: Zijn er in de verantwoordelijkheden, de sturingsinstrumenten en de financiering voor het Vervangingsfonds veranderingen aan te brengen die tot een beter werkend systeem leiden voor vervanging en ziekteverzuim?

Beleidsvarianten/aanbevelingen

De werkgroep heeft 3 beleidsvarianten uitgewerkt om het stelsel te verbeteren.
1. Opheffen van het Vervangingsfonds en introductie van eigenrisicodragerschap voor vervanging en ziekte in het voortgezet onderwijs. De lumpsum-bekostiging wordt uitgebreid met budgetten voor bedrijfsgezondheidszorg en bevat de huidige vergoeding voor de vervangingspremie. Schoolbesturen kunnen zelf kiezen het risico te verzekeren. Conform de regeling in het bedrijfsleven wordt voor zwangerschaps- en bevallingsverlof een centrale voorziening in stand gehouden. Vanwege de bekostigingssystematiek wordt voor het primair onderwijs het eigenrisicodragerschap niet voorgesteld.
2. Samenvoegen van fondsen. Door het samenvoegen van Vervangingsfonds, Participatiefonds en Noodfonds kan een samenhangend beleid voor vervanging en inactiviteit worden gevoerd.
3. Verbeteringen op basis van het huidige stelsel. De verbeteringen omhelzen een beperking van de bekostiging voor vervanging in het voortgezet onderwijs uit het fonds tot het eerste ziektejaar, premievaststelling op basis van ziekteverzuim in plaats van op basis van vervangingsdeclaraties en de invoering van een glijdende schaal in het

premiedifferentiatiesysteem dat de grens voor bekostiging legt bij 24 maanden ziekte.

De werkgroep beveelt variant 1 aan voor het voortgezet onderwijs. Voor het primair onderwijs beveelt de werkgroep aan: de voor die sector van toepassing zijnde onderdelen van variant 3.

Kabinetsstandpunt

Het kabinetsstandpunt over het rapport is door de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen bij brief d.d. 17 januari 2000 aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.
De regering neemt het voorstel over om het voortgezet onderwijs uit het Vervangingsfonds te halen, met de vrijheid voor scholen het risico te verzekeren. De gezamenlijke besturen van deze scholen wordt geadviseerd gedurende een zekere periode een vangnetvoorziening in het leven te roepen voor onvoorziene dan wel moeilijk verzekerbare risico's.
Eveneens wordt het voorstel overgenomen voor het primair onderwijs de verplichte aansluiting bij het Vervangingsfonds te laten bestaan. Het voornemen is de vergoeding te beperken tot het eerste ziektejaar. In het «tredenstelsel» in de premiestelling wordt een glijdende schaal aangebracht. Voor het primair onderwijs wordt tevens voorgesteld een bufferwerking tussen het Vervangingsfonds en het Participatiefonds aan te brengen, waardoor een sterker verband tussen reïntegratie van wachtgelders en vervanging tot stand komt.

Uitvoering van het kabinetsstandpunt

De voornemens uit het kabinetsstandpunt worden momenteel uitgewerkt en vormen onderwerp van overleg tussen OCW en het onderwijsveld. Het is de bedoeling dat de plannen voor aanpassing van het Vervangingsfonds in 2001 worden geïmplementeerd, waarmee wordt aangesloten bij het invoeringstraject van de OOW-operatie.

26. Innovatief aanbesteden bij Rijkswaterstaat (1998–99)

Inhoud van het rapport

Achtergrond en probleemstelling

Bij aanbesteden neemt Rijkswaterstaat traditioneel in de meeste gevallen zelf verantwoordelijkheid voor alle onderdelen van het proces, inclusief uitvoeringsaspecten. De achterliggende gedachte bij het IBO was dat een andere, meer geïntegreerde wijze van aanbesteden, met meer vrijheid voor, en meer risico-overdracht naar marktpartijen kan resulteren in een efficiencyverbetering. De probleemstelling van het onderzoek luidde alsvolgt: op welke onderdelen van het werkterrein van Rijkswaterstaat kan innovatief aanbesteden worden ingevoerd of uitgebreid zodanig dat efficiëntere oplossingen worden gevonden en meer aandacht ontstaat voor contract- en risicomanagement*?* In de taakopdracht van de werkgroep was opgenomen dat dit onderzoek mogelijk materiaal kon leveren voor een concrete invulling van een besparingstaakstelling in het regeerakkoord van Paars II, waardoor het investeringsprogramma van Rijkswaterstaat niet zou hoeven te worden aangetast. Voor het onderzoek zijn door de werkgroep op aanbeveling van Rijkswaterstaat en onderzoekers van een extern bureau veertien projecten geselecteerd. De veertien projecten vormen een mix van traditioneel en innovatief aanbestede projecten en van in voorbereiding zijnde, in uitvoering zijnde en uitgevoerde projecten. Ook is een spreiding aangebracht over de verschillende regio's.

Beleidsvarianten/aanbevelingen

De werkgroep is op basis van de onderzochte projecten tot de conclusie gekomen dat innovatief aanbesteden substantiële bedrijfseconomische en maatschappelijke voordelen biedt: betere risicobeheersing door een betere allocatie, vergroting innovatie en concurrentiekracht marktpartijen door vergroting vrijheidsgraden in de opdrachtverlening, verlaging projectbudgetten, verkorting uitvoeringsfase. Vertaald naar de praktijk bij Rijkswaterstaat blijkt er een substantiële potentie voor innovatief aanbesteden van enkele tientallen procenten van zowel het aanleg- als het onderhoudsbudget. Het toepassen van een integraal afwegingsproces bij Rijkswaterstaat maakt het mogelijk om geschikte projecten voor innovatief aanbesteden te selecteren. Een middel om hiermee om te gaan is een checklist zoals die door de werkgroep is ontwikkeld. Volgens de werkgroep is nu geldende regelgeving, de zogenaamde RAW-systematiek, is in haar aard te gedetailleerd voor meer geïntegreerde en innovatievere contractvormen. Het traject voor de opwaardering van de relevante wetgeving is niet duidelijk in de tijd afgebakend en op termijn niet faciliërend genoeg. Op grond van deze bevindingen komt de werkgroep tot de volgende aanbevelingen:

- Het is wenselijk dat de toepassing van innovatief aanbesteden bij Rijkswaterstaat aanzienlijk wordt uitgebreid. Dit kan concreet ingevuld worden door in het concept-kabinetsstandpunt een ambitieus programma op te nemen voor innovatief aanbesteden met concrete doelstellingen voor de eerstkomende jaren (tot 2005), met duidelijke en zichtbare tussenstappen zodat de aanwezige potentie op termijn gerealiseerd kan worden;
- Onderzocht zou moeten worden of de bestaande regelgevingssystematiek faciliërend genoeg is om een toenemend gebruik van innovatief aanbesteden doelmatig te realiseren respectievelijk belemmeringen daarvoor weg te nemen, gelet ook op bestaande contractvormen in het buitenland.

Kabinetsstandpunt

Het kabinetsstandpunt over het rapport is door de minister van Verkeer en Waterstaat bij brief van 1 december 1999 aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal[1]. De analyse in het rapport dat er voordelen en kansen bestaan voor nieuwe vormen van aanbesteden wordt door het Kabinet onderschreven. Het Kabinet neemt de aanbeveling van de werkgroep over om het concept van innovatief aanbesteden binnen Rijkswaterstaat op grote schaal toe te passen en langs deze weg ervaring op te bouwen met deze nieuwe werkwijze. Aangekondigd wordt dat Rijkswaterstaat de implementatie voortvarend ter hand zal nemen en een werkplan zal opstellen, zodat waar er mogelijkheden zijn om de nieuwe werkwijze toe te passen, dit ook zal gebeuren. De toezegging is dat het werkplan in het voorjaar 2000 gereed zal zijn.

Uitvoering van het kabinetsstandpunt

Op 17 maart 2000 heeft de minister van Verkeer en Waterstaat het aangekondigde plan van aanpak aangeboden aan de Tweede Kamer[2]. In het plan wordt de gewenste ontwikkeling van het inkoop- en aanbestedingsbeleid bij Rijkswaterstaat aangegeven. Het plan geeft concreet aan welke stappen in 2000 zullen worden gezet en een doorkijk naar de jaren daarna. Tenslotte wordt aandacht besteed aan de ontwikkeling van een instrumentarium om dit proces te faciliteren en wordt voorzien in een leertraject waarin door middel van pilots ervaring wordt opgedaan met innovatief aanbesteden. De kamer wordt op de hoogte gehouden van de voortgang en implementatie.

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 942, nr. 1.
[2] Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 942, nr. 2.

Dinsdag 18 april heeft de Minister van Verkeer en Waterstaat in een algemeen overleg met de Tweede Kamer gesproken over innovatief aanbesteden. Door de aanwezige Kamerleden werd het door de Rijkswaterstaat opgestelde plan van aanpak gezien als een prima voorzet en een veelbelovende opstelling. Daarnaast werd van de zijde van de kamer benadrukt dat deze ontwikkelingen grote gevolgen zullen hebben voor Rijkswaterstaat. Rijkswaterstaat moet volgens de kamer leren loslaten, er dient een forse cultuuromslag plaats te vinden en de organisatiestructuur zal moeten worden aangepast.

27. Marktconcentratie zorgsector (1998–99)

Inhoud van het rapport

Achtergrond en probleemstelling van het onderzoek

Op het terrein van de gezondheidszorg en haar directe omgeving (met name de uitvoering van de werknemersverzekeringen) doen zich in hoog tempo marktconcentraties voor. Zorgverzekeraars fuseren met elkaar en met andere verzekeraars en banken tot grote financiële instellingen. Ook in het zorgaanbod doen zich grote machtsconcentraties voor. In de provincie Friesland is bijvoorbeeld nog slechts één organisatie aanwezig voor het totale aanbod van geestelijke gezondheidszorg.
Het onderzoek heeft zich gericht op het ontwikkelen van een overheidsvisie op de vorming van machtsconcentraties in de zorg in het licht van de sturingsmogelijkheden en het toezicht in de zorg. De sturingsvisie van het kabinet, vraagsturing door het zorgkantoor in het eerste compartiment en gereguleerde marktwerking in het tweede compartiment, heeft in het onderzoek gefungeerd als meetlat om de in de markt gesignaleerde ontwikkelingen te beoordelen.

Beleidsvarianten en/of aanbevelingen

1. De werkgroep acht een verdere concentratie aan de aanbiederszijde in zowel het eerste als het tweede compartiment belemmerend voor de keuzevrijheid van de verzekerde en voor de onderhandelingsvrijheid van zorgverzekeraars en zorgkantoren en vreest dat een verdere concentratie de sturingsvisie van het kabinet doorkruist.
2. Het functioneel en financieel scheiden van wonen en zorg in de Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten (AWBZ) kan betere voorwaarden scheppen voor een flexibel aanbod en voor grotere toetredingsmogelijkheden tot de zorgmarkt en is daarom gewenst.
3. Zorgkantoren dienen geprikkeld te worden om te streven naar een doelmatige en effectieve zorg, en dienen daartoe de benodigde instrumenten te krijgen. Een goede uitwerking van het concessiestelsel is een voorwaarde voor de geloofwaardigheid en de effectiviteit van de sturingsvisie voor het eerste compartiment.
4. De werkgroep is van mening dat het sturingsconcept in het tweede compartiment veronderstelt dat de verzekeraars mogelijkheden krijgen om zich te onderscheiden van elkaar. Dit impliceert dat de beïnvloedingsmogelijkheden van verzekeraars toe moeten nemen.
5. De werkgroep ziet concentraties van ziekenfondsen die leiden tot grotere marktaandelen op de regionale markt, als een belemmering voor de realisatie van de sturingsvisie van het kabinet. De rol van het traditionele, dominante ziekenfonds in een regio dient onder druk te staan van verzekeraars die deze rol over kunnen nemen als de marktleider te weinig aandacht besteedt aan doelmatigheid en effectiviteit.
6. De werkgroep is van mening dat concurrentie op de particuliere markt onvoldoende beoordeeld kan worden en adviseert nader onderzoek.

Kabinetsstandpunt

Het kabinetsstandpunt over het rapport is door de minister van VWS bij brief van 5 juli 2000 aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal[1]. De regering onderschrijft de conclusies van de werkgroep. Zij zal richting het zorgveld uitdragen dat een verdere concentratie aan de aanbiederszijde in het eerste en tweede compartiment strijdig is met de sturingsvisie van het kabinet. De regering legt daarbij verder een link met het recent uitgekomen rapport MDW-AWBZ en nog te verschijnen uitvoeringstoetsen van het College voor Zorgverzekeringen (CvZ), het College Toezicht Uitvoeringsorganen (CTU) en de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa).

Uitvoering van het Kabinetsstandpunt

Gezien de korte tijd die verstreken is sinds het publiceren van het kabinetsstandpunt, is de uitvoering op dit moment nog gaande. Het doen van onderzoek rond de mogelijkheden van het scheiden van wonen en zorg is gestart. Hierbij spelen de aanbevelingen van het recent uitgekomen rapport MDW-AWBZ een grote rol. Deze plannen zullen in najaar 2000 in de Kamer besproken worden. De plannen om de werking van PersoonsGebonden Budgetten (PGB's) in de AWBZ verder uit te breiden maken daar onderdeel van uit. Het nadere onderzoek naar concurrentie in de particuliere sector – uitgevoerd in opdracht van de ministeries van Financiën en VWS – is inmiddels in de afrondende fase.

28. Politiezorg (1998–99)

Inhoud van het rapport

Achtergrond en probleemstelling

Het onderzoek is uitgevoerd in het kader van de voorbereiding van de evaluatie van het in 1997 ingevoerde nieuwe budgetverdeelsysteem (BVS). Ingevolge dit systeem worden de politieregio's bekostigd op basis van «input», waarbij drie componenten een rol spelen: (1) beschikbaarheid en bereikbaarheid, (2) werklast en (3) probleemaanpak.

Oogmerk van het onderzoek was bouwstenen aan te reiken om de toedeling van de middelen daadwerkelijk te koppelen aan prestaties in termen van betere en meer zichtbare politiezorg en doelmatiger uitvoering.

Beleidsvarianten/aanbevelingen

De werkgroep heeft geconstateerd dat het BVS tot verschillen in bekostigingsniveau tussen regio's leidt, die onvoldoende rechtvaardiging vinden in verschillen in objectieve omstandigheden. Voor de basisbekostiging van de op de behoefte afgestemde politiezorg bestaat een eenvoudiger en inzichtelijker alternatief in de vorm van een uniforme vergoeding per inwoner, aangevuld door de bepaling dat hierop een zodanige aanvulling wordt gegeven dat de vergoeding per km^2 van het bestreken regionale gebiedsoppervlak aan een nader te bepalen minimum voldoet.
Uit bestuurlijke overwegingen wordt wijziging van de grondslagen van het systeem evenwel thans niet opportuun geacht. Om op korte termijn de voornaamste bezwaren te ondervangen wordt een reparatie via wijziging in de gewichtsverdeling tussen de componenten uit het BVS ten gunste van het aspect beschikbaarheid/bereikbaarheid.

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 226, nr. 1.

Uit de uitkomsten van het onderzoek blijkt dat een nieuwe budgetverdeelsystematiek als volgt kan worden opgebouwd:
1. de basisfinanciering politiezorg,
2. bijzondere uitkeringen in verband met regio-specifieke taken en omstandigheden,
3. bijzondere uitkeringen in verband met bovenregionale taken en omstandigheden,
4. een prestatiegerichte financieringscomponent.

Ten behoeve van invulling van de prestatiegerichte financieringscomponent heeft een werkgroep een concreet voorstel uitgewerkt.
In het rapport wordt voorts geconcludeerd dat het sterk de voorkeur verdient om met de regio's en korpsen niet zozeer te spreken over *sterkte*, maar over wat er met de beschikbaar gestelde middelen moet worden gepresteerd op het vlak van *veiligheid.* In verlengde hiervan zou het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zijn beheerstaak ten aanzien van de politie op een nieuwe wijze moeten oppakken.

Kabinetsstandpunt

Bij brief van 20 september 1999 is het kabinetsstandpunt aan de Tweede Kamer aangeboden.[1] Hierin wordt herziening van het bekostigingsstelsel bevestigd. Het nieuwe stelsel zal worden opgebouwd uit de componenten «basisfinanciering politiezorg», «regio-specifieke taken en omstandigheden», «bovenregionale taken en omstandigheden» en «prestatiegerichte financiering».
Bij de invoering van een systeem van prestatiefinanciering, op grond van bedrijfsvergelijkende activiteiten, zal wel moeten worden gewaakt tegen de mogelijkheid dat, waar de beste regio's beloond worden, de kloof met de achterblijvers onoverkomelijk groot kan worden.
Voorts wordt melding gemaakt van een onderzoek naar de mate waarin actualisatie van het BVS zou leiden tot herverdeling van de budgetten en van een inventarisatie van enkele regiospecifieke en bovenregionale omstandigheden.
De uitwerking van de resultaten van het IBO en van deze actualisatie en inventarisatie is opgedragen aan de ingevolge het Convenant Politie 1999 door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties ingestelde stuurgroep Implementatie Modernisering Politiezorg, die uiterlijk 1 mei 2000 zal moeten adviseren over mogelijke aanpassingen van het bekostigingsstelsel vanaf het jaar 2001.

Uitvoering van het kabinetsstandpunt

De stuurgroep Implementatie Modernisering Politiezorg heeft in juni 2000 haar verslag van bevindingen inzake het bekostigingsstelsel politie aan de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uitgebracht. Bij brief van 3 juli 2000 heeft de minister zijn standpunt over het advies van de stuurgroep aan de Tweede Kamer medegedeeld.[2]
Conform eerdere voornemens en in aansluiting op het advies van de stuurgroep zal het nieuwe bekostigingsstelsel bestaan uit vier componenten: basisbekostiging, regiospecifieke toedeling, bovenregionale toedeling en prestatiebekostiging. In overeenstemming met de aanbevelingen van de stuurgroep is de basiscomponent geactualiseerd en gerepareerd. Voorts is een aantal bijzondere bijdragen in de basiscomponent van het bekostigingsstelsel opgenomen.
De prestatiebekostiging zal worden gebaseerd op gegevens van het Informatiemodel Nederlandse Politie. Als grondslag zullen dienen enerzijds vergelijking van prestatiegegevens van alle politieregio's en anderzijds prestatieverbetering van de afzonderlijke regio's. Alleen de «koplopers» zullen worden beloond; de overige regio's niet. Voor

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 836, nr. 1.
[2] Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 345, nr. 37.

prestatiebekostiging wordt een bedrag uitgetrokken dat oploopt tot 116 miljoen structureel met ingang van 2004.
Het nieuwe bekostigingsstelsel wordt met ingang van 2001 ingevoerd.

29. Uitbesteding ondersteunende eenheden Defensie (1998–99)

Inhoud van het rapport

Achtergrond en probleemstelling

Defensie beschikt over een groot aantal ondersteunende diensten die in eigen beheer, al dan niet in verzelfstandigde eenheden (agentschappen) worden uitgevoerd. Een deel van de werkzaamheden wordt uitbesteed. Bij de afweging tussen in- en uitbesteden hanteert Defensie naast bedrijfseconomische en financiële overwegingen ook strategisch militaire overwegingen.

Doelstelling van het onderzoek was het ontwikkelen van criteria voor het uitbesteden van ondersteunende diensten, waaronder begrepen het creëren van een zakelijke contractuele relatie tussen Defensie en onder marktvoorwaarden opererende bedrijven. Oogmerk hiervan is het bereiken van efficiency- en kwaliteitsverbetering voor de geleverde diensten en de betrokken organisaties en budgettaire voordelen, rekening houdend met strategische belangen van Defensie.

Conclusies en aanbevelingen

Mede op basis van toegepaste procedures bij ministeries van Defensie in andere NAVO-landen zoals USA, Canada, UK en Duitsland, is door de werkgroep een concept van competitieve dienstverlening (CDV) ontwikkeld voor ondersteunende diensten die qua aard in beginsel in aanmerking komen voor uitbesteding aan particuliere bedrijven. Op hoofdlijnen betekent dit concept dat op een mogelijk uit te besteden takenpakket zowel de eigen interne organisatie als private partijen onder gelijke voorwaarden op basis van meerjarige contracten kunnen inschrijven. De interne partij doet een aanbieding op basis van een Meest Efficiënte Organisatie (MEO). Dit houdt in dat niet wordt uitgegaan van de huidige situatie, maar van de voor de te leveren diensten of producten meest geschikt gemaakte interne organisatie. Als bij de concurrentiestelling blijkt dat de interne partij een betere aanbieding heeft dan externe bieders, wint de interne partij en krijgt deze ook de mogelijkheid om de MEO vervolgens te organiseren. Met de MEO krijgt de interne organisatie een eerlijke kans in het uitbestedingstraject en wordt tevens het benodigde entrepreneurship in de interne organisatie gestimuleerd. Doel van het concept is dat als gevolg van de interne en externe concurrentiestelling optimale voorwaarden worden gecreëerd voor het realiseren van kwaliteitsverbetering en efficiencyen kostenbesparingen, onafhankelijk of de uitvoering uiteindelijk wordt inbesteed aan de interne organisatie of wordt uitbesteed. Met toepassing van vergelijkbare concepten in genoemde landen werden ten tijde van het onderzoek substantiële kostenbesparingen verwacht.

Kabinetsstandpunt

Het kabinetsstandpunt over het rapport is door de minister van Defensie bij brief van 12 juli 1999 aangeboden aan de Tweede Kamer[1]. In het kabinetsstandpunt zijn het rapport en de conclusies en aanbevelingen onderschreven. Daarbij is aangegeven dat CDV voor civiele bedrijven vooral interessant is indien een voldoende groot werkpakket kan worden aangeboden voor een voldoende lange periode. Daarbij zijn voor Defensie

[1] TK, vergaderjaar 1998–1999, 26 678, nr. 1.

belangrijke criteria: behoud van voorzieningszekerheid, «smart buyership» en «maintainership», wat inhoudt dat Defensie zelf de kennis behoudt om in te kunnen kopen en te kunnen onderhouden.
Benadrukt is dat de implementatie van het concept CDV goed moet worden voorbereid, mede vanwege de ingewikkelde bestuurlijke, juridische en personele aspecten.
Ter uitvoering van het rapport is door de minister van Defensie een taakgroep, direct onder de secretaris-generaal van Defensie, ingesteld die onder meer de omvang van CDV (de CDV-scope) en een meerjarig CDV-programma met kansrijke organisatie-onderdelen gaat opstellen.
Naast toepassing van CDV op de ondersteunende diensten van Defensie zal de regering ook bezien of andere departementen van deze aanpak gebruik kunnen maken. De minister van Financiën zal met voorstellen komen om een en ander nader uit te werken.

Uitvoering van het kabinetsstandpunt

Het kabinetsstandpunt is besproken door de Commissie Defensie van de Tweede kamer en op hoofdlijnen onderschreven. In de Defensienota 1999 is een aantal concrete organisatieonderdelen van Defensie genoemd die onderwerp van toepassing van het CDV-concept zullen vormen. Daartoe behoren het salarisbureau, automatiseringsdiensten, Directie Gebouwen en Terreinen, en de hoger onderhoudsbedrijven.

In de volgende ronde van Interdepartementale Beleidsonderzoeken (1999–2000) is het CDV-concept nader uitgewerkt in de vorm van een Handboek CDV voor Defensie. Tevens is een concept-handboek CDV voor rijksbrede toepassing van CDV's opgesteld. Aan de hand van het concept-handboek zullen in IBO-verband enkele concrete projecten worden getoetst om te bezien of het CDV-traject kan worden ingegaan en zal het rijksbrede handboek CDV op haar merites worden beoordeeld.

30. Vervoersvoorzieningen studerenden na 2002 (1998–99)

Inhoud van het rapport

Achtergrond en probleemstelling

Het huidige contract voor de OV-studentenkaart loopt eind 2002 af. In het Regeerakkoord van 1998 is aangekondigd dat het Kabinet binnen een jaar een notitie op zou stellen met opties voor de vervoersvoorziening voor studerenden na 2002. Daarbij speelde mee dat het meerjarig beschikbare budget niet hoog genoeg was om de huidige week-weekendkaart te continueren. Ter voorbereiding daarop heeft een Interdepartementaal Beleidsonderzoek plaatsgevonden.
De probleemstelling van het onderzoek was tweeledig:

- Is een afzonderlijke reisvoorziening nuttig c.q. nodig om de toegankelijkheid van het onderwijs te waarborgen, of kan hierin ook middels een aanvullende inkomensvoorziening worden voorzien?
- Hoe kan – in geval van een afzonderlijke reisvoorziening – een zo doelmatig en effectief mogelijke vormgeving tot stand worden gebracht en – ingeval van een inkomensvoorziening – op welke manier kan het budget naar studerenden terug worden gesluisd?

Beleidsvarianten/aanbevelingen

Eerst zijn de reiskostenvoorzieningen die er tot nu toe zijn geweest geëvalueerd. Daaruit bleek dat de verplichte, collectieve voorziening er garant voor stond dat reiskosten nooit een belemmering kunnen zijn voor studeren waar dan ook in Nederland. Ook bleek dat invoering van de

collectieve vervoersvoorziening heeft geleid tot een verdubbeling van het OV-gebruik onder studenten, tot een toename van de totale mobiliteit met 20% en een vermindering van het fietsgebruik. Het autogebruik door studenten is iets teruggelopen. Internationaal gezien is de gratis reisvoorziening uniek.
Het rapport schetst een aantal opties voor een toekomstige voorziening, waarbij geen voorkeursvolgorde is aangegeven.
De eerste optie is af te zien van een collectief contract en de financiële middelen in de vorm van een aanvullende inkomensvoorziening naar de studenten terug te sluizen. Binnen deze optie zijn een drietal varianten geschetst. De eerste en eenvoudigste is terugsluizen van geld in de vorm van een vast bedrag, gedifferentieerd naar uit- resp. thuiswonenden. De tweede variant houdt rekening met verschillen in reisafstanden door een reisafstand-afhankelijke toeslag te introduceren. De derde variant voorziet er in dat een deel van het budget niet wordt teruggesluisd maar wordt gebruikt voor een beperkt contract met OV-bedrijven ten behoeve van een kortingskaart voor afstanden boven de 10 kilometer.
De tweede optie is introductie van een kortingskaart, die het voordeel van behoud van een collectieve voorziening combineert met de introductie van financiële prikkels ten aanzien van reisgedrag.
In de derde optie wordt de huidige week-weekendkaart gecontinueerd. Hierbij hebben studenten de keuze tussen vrij reizen in het weekend ofwel gedurende de week (met een korting buiten de spitsuren gedurende het deel van de week waarin niet vrij gereisd kan worden).
Vierde en laatste optie is invoering van een uit-thuiskaart. Daarbij blijft het systeem van vrij reizen ofwel in het weekend, ofwel door de week gehandhaafd, maar vervalt de keuzevrijheid. Uitwonenden krijgen verplicht een weekendkaart, thuiswonenden verplicht een weekkaart.

Kabinetsstandpunt

Het kabinetsstandpunt over het rapport is door de minister van OCW bij brief van 11 oktober 1999[1] aangeboden aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal.
De optie uit-thuiskaart wordt afgewezen, omdat het vervallen van de keuzevrijheid een versobering ten opzichte van de huidige voorziening zou betekenen.
Ten aanzien van de overige opties wil het kabinet nu nog geen keuze maken. Voor bepaling van de (definitieve) vorm en inhoud van een toekomstige reisvoorziening is het te vroeg. Dat zal mede afhangen van het verloop van de gesprekken die het ministerie van OCW zal voeren met de OV-bedrijven over een mogelijk nieuw collectief contract vanaf het jaar 2003.

Uitvoering van het kabinetsstandpunt

Het ministerie van OCW is recent informele gesprekken begonnen met de OV-bedrijven over een eventueel collectief contract na afloop van het huidige contract.

[1] Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 849 nummer 1.