

Vergaderjaar 2003–2004

29 228

Interdepartementale Beleidsonderzoeken 2003

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 26 september 2003

Het kabinet heeft onlangs besloten tot een nieuwe ronde van Interdepartementale Beleidsonderzoeken (IBO's).

In de komende ronde zullen Interdepartementale Beleidsonderzoeken (2003) worden uitgevoerd naar de onderwerpen in de onderstaande tabel. Voor ieder onderwerp is een taakopdracht in de bijlage bij deze brief opgenomen waarin de aanleiding en probleemstelling van het onderwerp wordt toegelicht.

Overzicht van IBO-onderwerpen:

Ministerie	Onderwerp
BVK	Verzelfstandigde organisaties op rijksniveau
OCenW	Open bestel BVE, HBO en WO
Financiën	Controletoren
VenW	Gebruiksvergoedingen goederenvervoer
EZ	Regionaal economisch beleid

Procedurele Richtlijnen en tijdschema

De onderzoeken worden uitgevoerd volgens de Procedurele Richtlijnen voor de Interdepartementale Beleidsonderzoeken, en dienen uiterlijk op 1 april 2004 te worden voltooid. Het streven is erop gericht om openbaarmaking van de onderzoeksrapporten tezamen met het kabinetsstandpunt vóór de zomer van 2004 te doen plaatsvinden.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

Taakopdracht IBO Verzelfstandigde organisaties op rijksniveau (BVK)

1. Aanleiding

Effectiviteit, slagkracht en «luisterend vermogen» van de overheid moeten worden vergroot. In het Hoofdlijnenakkoord is aangekondigd dat een takenoperatie noodzakelijk is waarin regelgeving, staand beleid en de organisatie van de rijksdienst centraal staan. Onderdeel hiervan is een onderzoek naar taken, werkwijze en omvang van de zelfstandige bestuursorganen, gedeconcentreerde rijksdiensten en adviesraden. Daarnaast werd in de Miljoenennota 2003 al gekoerst op een evaluatie van ZBO's en het «stroomlijnen» van de bestaande verzelfstandigingskaders. Beide voornemens van het kabinet worden gecombineerd in dit IBO.

Het streven is om in dit onderzoek te bepalen of, en zo ja op welke punten, het huidige verzelfstandigingskader aangepast dient te worden. Daarbij zal bijzondere aandacht worden gegeven aan de toepassing van het bestaande normenkader voor ZBO's. Na besluitvorming van het kabinet, is het de bedoeling dat het eventueel herijkte verzelfstandigingskader zal worden toegepast op nieuwe te verzelfstandigen organisaties. Daarnaast kan het kabinet dit kader hanteren om bestaande verzelfstandigde organisaties door te lichten. Deze doorlichting kan aanleiding geven tot wijziging van de organisatievorm en/of tot een gewijzigde aansturing van de verzelfstandigde organisaties.

2. Probleemstelling

Hoe kan de uitvoering van rijkstaken (door ZBO's, agentschappen, e.d.) op de meest transparante, klantgerichte en doelmatige wijze worden georganiseerd rekening houdend met de voor- en nadelen van eventuele inperking van de ministeriële verantwoordelijkheid?

3. Onderzoeksaanpak

Het onderzoek richt zich op de vraag hoe de uitvoering van rijkstaken het beste kan worden georganiseerd. Daarbij gaat het niet om een evaluatie van individuele verzelfstandigde organisaties, maar om een evaluatie van het huidige verzelfstandigingskader. Het gaat dan om de volgende onderzoeksvragen:

1. Welke organisatievormen kunnen worden onderscheiden en wanneer en onder welke voorwaarden kunnen deze worden toegepast? Hoe zijn de relaties met de omgeving (burgers/klanten, ketenpartners, etc) vormgegeven? Wat zijn de verschillen in de beheersregimes en in hoeverre zijn deze verschillen functioneel? Hoe scoren de onderscheiden organisatievormen op doelmatigheid, klantgerichtheid en transparantie?
2. Hoe kan de relatie tussen het moederdepartement en een verzelfstandigde organisatie het beste worden vormgegeven rekening houdend met de ministeriële verantwoordelijkheid? Hierbij kan per organisatievorm (agentschap, ZBO, enzovoort) worden ingegaan op de gewenste mate van autonomie, de ministeriële bevoegdheden, de flexibiliteit in de relatie en de wijze van bekostiging (inclusief de eigen vermogenspositie).
3. Wat betekent het antwoord op bovenstaande vragen voor het bestaande verzelfstandigingskader, met andere woorden op welke punten is aanpassing van dit kader gewenst?

Het onderzoek zal plaatsvinden op basis van

- Analyse en inventarisatie van de ervaringen met het huidige verzelfstandigingskader en de huidige organisatievormen;
- Analyse en inventarisatie van de ervaringen met verzelfstandiging in het buitenland;
- Literatuurstudie, wetenschappelijke publicaties, evaluatiestudies, beleidsnota's en overige publicaties;
- Expertmeetings met relevante actoren en organisaties in Nederland.

4. Deelnemende departementen / samenstelling werkgroep

De minister van Financiën in overeenstemming met de minister voor BVK draagt zorg voor omvang en samenstelling van de IBO-werkgroep, waarbij zoveel mogelijk wordt gestreefd naar een evenwichtige spreiding over de ministeries. Daarnaast nemen twee externe deskundigen en een vertegenwoordiger van het CPB deel aan de werkgroep.

Taakopdracht IBO open bestel BVE, HBO en WO (OCenW)

1. Aanleiding

In Nederland is in tegenstelling tot het buitenland weinig ervaring met het mogelijk maken van nieuwe, private aanbieders in het publieke domein. Het omgekeerde, het toetreden van publieke aanbieders tot het private bestel, wordt juist wel gefaciliteerd. Hier komt bij dat de grenzen tussen het publieke en het private domein niet scherp zijn vastgelegd, waardoor discussie kan ontstaan of publieke middelen wel juist worden ingezet. Dit roept de vraag op wat de publieke belangen in het onderwijs precies zijn, hoe deze moeten worden geoperationaliseerd, en hoe zij het meest effectief en efficiënt kunnen worden geborgd in een steeds internationaler wordende context. Meer specifiek zal het IBO bezien in hoeverre de aldus geformuleerde en geoperationaliseerde publieke belangen niet ook (en beter) kunnen worden bereikt met een meer open bestel, waar nodig begeleid door andere marktordeningsregels.

2. Probleemstelling

Welke bijdrage kan een open bestel leveren aan de kwaliteit, toegankelijkheid en de doelmatigheid van het onderwijs? Aan welke voorwaarden dient een open bestel te voldoen om de kwaliteit, doelmatigheid en de beheersbaarheid van de onderwijsuitgaven te kunnen waarborgen? Welke onderwijstypen komen – gegeven het antwoord op voorgaande vragen – bij uitstek in aanmerking voor een open bestel?

3. Onderzoeksaanpak

Er is door verschillende departementen studie gedaan naar de ervaringen met een open bestel. Tevens wordt door het SCP onderzoek gedaan naar een open bestel. Deze kennis en ervaringen zullen worden benut in dit onderzoek. Onderzoeksvragen die in het onderzoek aan de orde komen zijn:

- 1 Wat zijn de publieke belangen met betrekking tot het onderwijs?
- 2 Welke instrumenten zijn er om bij een open bestel het publieke belang te waarborgen dat met het onderwijs is gemoeid, anders dan de traditioneel beproefde regelgeving en bekostiging?
- 3 Welke alternatieve, bij een open bestel passende marktordeningsinstrumenten kunnen in de Nederlandse situatie worden ingezet, onder gelijkblijvende vervulling van de maatschappelijke doelstellingen? Besteed daarnaast aandacht aan de mogelijkheden tot afbakening van

- opleidingenaanbod/deelnemertype-combinaties waarvoor overheidsbemoediging noodzakelijk is en waarvoor dat niet per definitie zo is.
- 4 Wat is in dit kader de betekenis van de in ontwikkeling zijnde Europese regelgeving ten aanzien van overheidssteun aan diensten van algemeen belang (waaronder onderwijs is begrepen)?
 - 5 Wat zijn de effecten van een open bestel voor wat betreft het voor bekostiging in aanmerking brengen van groepen deelnemers die thans een door het bedrijfsleven bekostigde opleiding volgen?
 - 6 Er is een sterk verschillende (uitgangs)positie van de thans bekostigde en de thans niet-bekostigde instellingen. Dat betreft zaken als intensiteit regelgeving, vrijheid bepalen hoogte lesgeelden, vrijheid al dan niet winst te maken etc. Er is, kort gezegd, geen level playing field tussen traditionele en nieuwe aanbieders van collectief bekostigd onderwijs. Vraag is dan op welke wijze een level playing field kan bijdragen aan het waarborgen van publieke belangen en welke eventuele aanvullende marktorderingsvraagstukken moeten worden meegenomen.

4. Deelnemende departementen

OCenW, LNV, Financiën, EZ, SCP, CPB en twee externe deskundigen.

Taakopdracht IBO Controletoeren (Financiën)

1. Aanleiding

De operatie «Meer Eenvoud, Meer Focus» die in april 2003 door het SG-beraad is gestart, heeft tot doel te komen tot een efficiëntere en doelmatigere bedrijfsvoering. Aanleiding was de constatering dat beoogde verbeteringen binnen de bedrijfsvoering niet altijd materialiseren omdat er teveel wordt gestapeld, dan wel de verbetervoorstellen onvoldoende in samenhang zijn gezien. Teveel initiatieven is belastend voor de departementale organisaties en draagt weinig bij aan een effectief management.

Wat betreft de bedrijfsvoering zouden overheidsorganisaties zelf in staat moeten zijn om, binnen het institutionele kader dat is vastgelegd in zo sober mogelijke wet- en regelgeving, de beleids- en beheersprocessen zo in te richten dat de gestelde doelstellingen gerealiseerd kunnen worden. Daarvoor is vermindering van bureaucratie en regeldruk nodig, als ook het concreet maken van doelstellingen.

Tegen deze achtergrond wordt dit onderzoek naar de zgn. «controletoeren» gestart. Met controletoeren wordt bedoeld het stelsel van controle (verificatie), control (beheersing van beleids- en beheersprocessen) en (budgettair) toezicht binnen het Rijk. Betrokkenen ervaren de controletoeren in hoge mate als belastend onder meer vanwege (overlappen tussen) verschillende lagen in de toeren. Tegelijkertijd voldoet dit stelsel niet op alle fronten aan de eisen en wensen die betrokkenen daaraan stellen. Door tal van factoren in het verleden zijn eisen aan control, controle en toezicht in het verleden steeds verder aangescherpt. Daarnaast vloeit de hoge controledruk voort uit de vaak gedetailleerde regelgeving waarin het beleid is vormgegeven. Door deze factoren is een verfijnd, gecompliceerd control, controle- en toezichtstelsel ontstaan. De last van de controletoeren duidt daarmee op een bredere en complexere problematiek, waarbij ook spelers uit de hoek van de beleidsvoorbereiding en het daarmee samenhangende wetgevingstraject zijn betrokken.

2. Probleemstelling

De probleemstelling luidt als volgt:

Hoe kan de regel- en controledruk uit hoofde van het stelsel van control, controle, en (budgettaire) toezicht worden beperkt, waarbij eventuele risico's voor een rechtmatige en doelmatige besteding van rijksmiddelen worden geschetst tegen de achtergrond van het belang van minder regel- en controledruk?

De controletoeren wordt daarbij breed gezien: het gaat niet alleen om «echte» controle instanties, zoals de auditdiensten, de Algemene Rekenkamer (AR) en EU-controle instanties, maar ook om de controlfuncties en toezichtfuncties zoals ook de invulling van het Ministerie van Financiën van zijn beleidsverantwoordelijkheid voor de begrotingsuitvoering en het beheer en controle van de uitvoering hiervan.

Bij het onderzoek wordt ook de (fase van de) beleidsformulering betrokken, waardoor in principe de gehele beleidscyclus in beeld is. Het zijn immers juist de beleidsdoelstellingen (wat wil ik bereiken en wat ga ik daarvoor doen) die het vertrekpunt vormen voor de (planning en) control en waarop controle en toezicht (mede) betrekking hebben. Dit betekent dat ook de Tweede Kamer in beeld is.

3. Onderzoeksaanpak

Het onderzoek richt zich in eerste instantie op de «klassieke» controletoeren waarbij van de kant van de departementen zijn betrokken de controllers, de directies FEZ en DAD (of auditdiensten), en eventuele decentrale afdelingen bij beleidsdirecties, of -directoraten-generaal, die dezelfde functie vervullen. Daarnaast zijn Financiën (in het bijzonder de Directie Accountancy Rijksoverheid (DAR), de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF) en de directie Begrotingszaken (BZ) daar waar het de regelgeving voor de financiële functie betreft) en de AR en de TK betrokken. In het IBO zal ook nadrukkelijk oog zijn voor de (controle)eisen zoals die voortvloeien uit het beleid en/of weten regelgeving. Verder dient er in het onderzoek aandacht te zijn voor al die organen die mede invulling geven aan rijksbeleid, hiertoe gelden ontvangen en daarmee ook verantwoording afleggen. Het gaat hierbij onder meer om zbo's, rwt's, gemeenten en andere mede-overheden. Voorts zal ook (expertise van) het bedrijfsleven bij het onderzoek betrokken worden.

Doel bij dit IBO is te komen tot concrete beleidsvarianten op hoofdlijnen. Hiertoe worden in het onderzoek de volgende fasen doorlopen:

- Beknopte beschrijving van de relaties tussen de verschillende betrokkenen bij de controletoeren;
- Beoordeling van de bestaande inrichting (zowel organisaties, als functies) van de controletoeren in termen van efficiency
- Uitwerken van alternatieven voor de inrichting van de controletoeren (het institutionele kader)
- (Overige) voorstellen voor beperking van regel- en controledruk

4. Deelnemende departementen / samenstelling van de werkgroep

De minister van Financiën draagt zorg voor de omvang en samenstelling van de IBO-werkgroep, zodanig dat de verschillende geledingen zoals de ambtelijke leiding, beleidsdirecties, FEZ'en, DAD's (of Auditdiensten) en uitvoeringsorganisaties en controle en toezichtorganen zijn betrokken. Bovendien wordt gezorgd voor een evenwichtige spreiding over de ministeries. Daarnaast is het wenselijk dat de AR op een zo hoog mogelijk niveau vertegenwoordigd is. Tot slot is een aantal onafhankelijke deskundigen voorzien.

1. Aanleiding

Gebruiksvergoedingen bij het goederenvervoer (weg, spoor, water) zijn momenteel weinig samenhangend vormgegeven. Zo bestaan voor vervoer over weg en spoor wél (gebruiks)vergoedingen, maar voor vervoer over water niet. Afgezien van deze onevenwichtigheid is sprake van steeds stijgende onderhoudskosten mede door het toegenomen gebruik van de infrastructuur. Verder noopt het recente voorstel van de Europese Commissie tot herziening van de «Eurovignet Richtlijn» tot bezinning op de bestaande en gewenste systematiek van gebruikersvergoedingen voor het goederenvervoer.

2. Probleemstelling

Op welke wijze kunnen de gebruiksvergoedingen voor het goederenvervoer worden geoptimaliseerd zodat (marktconforme) concurrentie tussen de verschillende modaliteiten wordt bevorderd en is het mogelijk dat een groter deel van de onderhoudskosten wordt gedekt uit gebruiksvergoedingen?

Aandachtspunten hierbij zijn de onderlinge concurrentieverhoudingen tussen de vervoersmodaliteiten, de ontwikkelingen in Europees verband en specifiek de ontwikkelingen in de landen om Nederland heen, bredere principes voor beprijzing en (maatschappelijke) effecten van toepassing van het principe «de gebruiker betaalt». Met betrekking tot de gebruiksvergoeding voor het goederenvervoer over water zal de Akte van Mannheim – waardoor dergelijke vergoedingen bij deze modaliteit thans niet in rekening kunnen worden gebracht – bijzondere aandacht behoeven.

3. Onderzoeksaanpak

Allereerst worden de begrippen «kostendekkendheid», «onderhoud» en «gebruiksvergoeding» (dit laatste in samenhang met Europese richtlijnen) gedefinieerd en afgebakend.

Daarbij dient de vraag te worden beantwoord welke kosten in principe in aanmerking komen om uit gebruiksvergoedingen te worden gedekt. Ook moet duidelijkheid komen over de vraag welk deel van de veroorzaakte kosten is toe te rekenen aan het goederenvervoer.

De volgende stap in het onderzoek betreft de vraag wat een samenhangende vormgeving van de vergoedingen zou kunnen zijn; dit wil zeggen dat er rekening gehouden wordt met evenwichtige gebruiksvergoedingen, waarbij afgezien wordt van institutionele beperkingen als de Akte van Mannheim. Ten aanzien van de Betuweroute worden de bevindingen van het exploitatieonderzoek (voortvloeiende uit de motie Hofstra) in de analyse meegenomen.

De derde stap betreft de ontwikkeling van enkele varianten voor de vergoedingenstructuur, rekening houdend met de uitkomsten van de vorige eerdere stappen en met de gebruiksvergoedingen zoals die in andere landen van de EU worden geheven, waarbij bijzondere aandacht wordt besteed aan de buurlanden van Nederland. Tenminste een of meerdere varianten zijn gericht op het bereiken van een grotere kostendekkendheid.

In de vierde stap worden de (maatschappelijke) gevolgen van de varianten in kaart gebracht respectievelijk wordt een beoordelingskader voor de varianten aangegeven. Het betreft met name de economische en vervoerskundige effecten alsmede gevolgen voor veiligheid en milieu. Ook mogelijke institutionele belemmeringen worden aangegeven, evenals de wijze waarop deze kunnen worden opgelost.

De werkgroep zal, gelet op het Hoofdlijnenakkoord, in de onderzoeks-

aanpak aandacht besteden aan de relatie en afbakening van het onderzoek met het voornemen van het kabinet om in overleg met de transportsector de mogelijkheid van beprijzing van de transportsector te bezien.

4. Deelnemende departementen

VenW, AZ, EZ, Financiën en VROM, CPB en twee externe deskundigen.

Taakopdracht IBO regionaal economisch beleid (EZ)

1. Aanleiding

Het regionale economisch beleid kent twee doelstellingen. Ten eerst het verminderen van de regionale welvaarts- en werkgelegenheidsverschillen en ten tweede het benutten van de economische potentie van alle regio's binnen Nederland. Het zwaartepunt wat betreft de inzet van de huidige middelen – zowel Europees (EFRO structuurfonds) als nationaal (co-financiering) – is het wegwerken van de achterstanden in het Noorden via het programma «Kompas voor het Noorden». Uit de tussentijdse evaluatie van dit programma komt het beeld naar voren dat achterstanden ingelopen, maar niet verdwenen zijn. Daarnaast worden thans regionale Europese programma's in Flevoland, het Zuiden, het Oosten en de grensgebieden ondersteund. In 2006 lopen zowel het «Kompas voor het Noorden» als de regionale Europese programma's af. Dit geeft aanleiding tot een tijdige bezinning op de doelstellingen en vormgeving van het regionale economische beleid.

Gezien het feit dat de regionale welvaartsverschillen in Nederland het kleinste van Europa zijn is het de vraag of de nationale financiële inspanningen om regionale welvaartsverschillen te verkleinen nog langer actueel zijn. Tegelijkertijd is het de vraag of, en zo ja op welke wijze het regionaal-economische beleid effectiever kan bijdragen aan de nationale macro-economische groei-doelstellingen en of en hoe de nationale middelen die nu worden ingezet voor het wegwerken van achterstanden daarvoor kunnen worden ingezet. Deze overwegingen waren voor het Ministerie van Economische Zaken aanleiding om het discussiedocument «Gebiedsgerichte Economische Perspectieven» eind 2002 uit te brengen.

2. Probleemstelling

In welke mate heeft het regionale economisch beleid naast de verkleining van regionale welvaarts – en werkgelegenheidsverschillen, bijgedragen aan de totale economische groei in Nederland? Wat zijn de motieven om – naast nationaal economisch beleid – regionaal economisch beleid te voeren en tot welke vormen van regionaal beleid geven deze motieven aanleiding? Welke vormen van regionaal beleid leveren een (kosten) effectieve bijdrage aan het economische groeivermogen op lange termijn?

Het nationale regionale beleid wordt momenteel voor een belangrijk deel gefinancierd uit de structuurfondsen en de daaraan gebonden nationale co-financiering. In de analyse van de effectiviteit van het beleid zal hieraan aandacht worden besteed. Voor de toekomstvisie op het Europese Structuurfondsenbeleid wordt uitgegaan van de Nederlandse inzet zoals vastgelegd in het kabinetsstandpunt ten aanzien van het IBO «De financiering van het structuurbeleid in het perspectief van de uitbreiding van de Europese Unie». Bij de beantwoording van de probleemstelling wordt uitgegaan van de situatie waarin de door Nederland voorgestane «cohesiebenadering» is gerealiseerd en de rijke lidstaten – waaronder Nederland – na 2006 geen Europese Structuurfondsmiddelen meer

ontvangen. Regionaal economische structuurversterking is dan dus een nationale aangelegenheid.

3. Onderzoeksvragen

- In welke mate zijn de doelstellingen van het regionaal economisch beleid voor het Noorden en de regionale Europese programma's bereikt?
- Zijn doelstellingen gericht op het terugdringen van welvaartsverschillen tussen regio's binnen Nederland nog actueel? Zo ja, onder welke voorwaarden. Zo neen, zijn er – naast welvaartsverschillen tussen regio's – nog andere motieven voor het voeren van regionaal beleid en dragen deze op een effectieve wijze bij aan de economische groeipotenties?
- Wat zijn de gevolgen van verschuivingen in de motieven voor het regionaal economisch beleid voor de sturingsrol van de rijksoverheid, ook in relatie tot de decentrale overheden?
- Op welke wijze kan de samenhang en de effectiviteit van het instrumentarium (middelen/organisatie) versterkt worden? Is een herziening van het instrumentarium noodzakelijk en mogelijk? Is een thematische of geografische prioriteitstelling een optie? Welke bijdrage aan het economische groeivermogen kan een benadering leveren die gericht is op het benutten van de regionale kansen en potenties?
- Hoe wordt vanuit bovenstaande vragen in relevante Europese landen invulling gegeven aan het regionale beleid?
- Welke beleidsvarianten voor het nationaal te voeren regionaal beleid kunnen op grond hiervan geformuleerd worden?

4. Onderzoeksaanpak

Het onderzoek zal met name bestaan uit dossierstudie. Belangrijke input zijn evaluaties van de huidige instrumenten en nationale, Europese en OESO studies over de effectiviteit van het regionale beleid en de structuurfondsen. Daarnaast zullen interviews met (onafhankelijke) experts op het gebied van het regionaal economisch beleid plaats vinden.

5. Deelnemende departementen

EZ, Financiën, BZK, LNV, VenW, SZW en VROM. Daarnaast nemen het CPB en andere externe deskundigen deel.