



Besluit van de Minister van Financiën, van 25 oktober, nr. 203166, tot instelling van de Werkgroep Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Publieke investeringen in een politiek bestuurlijke context (Instellingsbesluit Werkgroep IBO Publieke investeringen in een politiek bestuurlijke context)

De Minister van Financiën,

Gelet op artikel 2 van de Wet vergoedingen adviescolleges en commissies;

Besluit:

Artikel 1 Begripsbepalingen

In dit besluit wordt verstaan onder:

- a. *minister*: minister van Financiën;
- b. *werkgroep*: werkgroep, bedoeld in artikel 2.

Artikel 2 Instelling en taak

1. Er is een werkgroep IBO Publieke investeringen in een politiek bestuurlijke context.
2. De werkgroep heeft tot taak een interdepartementaal beleidsonderzoek uit te voeren conform de taakopdracht zoals gepubliceerd in bijlage 18 van de Miljoenennota 2022 (Kamerstukken Tweede Kamer vergaderjaar 2021-2022, 35 925, nr. 2).
3. Het onderzoek moet resulteren in een rapport waarin één of meerdere beleidsopties in kaart worden gebracht op het betreffende beleidsterrein.

Artikel 3 Samenstelling werkgroep, benoeming leden en instellingsduur

1. De werkgroep bestaat uit een voorzitter en een aantal leden.
2. De voorzitter en de andere leden hebben zitting op persoonlijke titel en oefenen hun functie uit zonder last of ruggespraak.
3. De voorzitter en de andere leden worden door de minister benoemd.
4. Tot voorzitter van de werkgroep wordt benoemd mevrouw Alida Oppers, thans werkzaam bij de Inspectie van het Onderwijs.
5. Voor de duur van de werkgroep worden tot lid van de werkgroep benoemd:
 - Niels Muselaers (ministerie van Financiën)
 - Erik Schmieman (ministerie van Infrastructuur en Waterstaat)
 - Remko ter Weijden (ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties)
 - Sylvia Bijl (ministerie van Defensie)
 - Suzanne Kok (ministerie van Economische Zaken en Klimaat)
 - Joost Baeten (ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid)
 - Frits Bos (Centraal Planbureau)
6. De leden van de werkgroep werkzaam voor de overheid kunnen bij afwezigheid of verandering van baan vervangen worden door een collega van dezelfde werkgever.
7. De werkgroep kan besluiten aanvullende leden uit te nodigen om deel te nemen aan de werkgroep.

Artikel 4 Instellingsduur

1. De werkgroep wordt ingesteld per 1 september 2021.
2. De werkgroep wordt opgeheven twee weken nadat het rapport zoals bedoeld in artikel 2 door de



minister van Financiën aan de minister van Infrastructuur en Waterstaat is aangeboden, behoudens voor zover de werkgroep nog wordt verzocht toelichting te geven op het eindrapport.

Artikel 5 Secretariaat

1. De werkgroep wordt in haar werkzaamheden bijgestaan door een secretariaat.
2. De minister van Financiën, de minister van Infrastructuur en Waterstaat en de minister van Economische Zaken en Klimaat voorzien in het secretariaat van de commissie.
3. Het secretariaat is voor de inhoudelijke uitvoering van zijn taak uitsluitend verantwoording schuldig aan de voorzitter van de werkgroep.
4. De minister draagt, na overleg met de werkgroep, zorg voor de nodige voorzieningen ten behoeve van de werkzaamheden van de werkgroep.

Artikel 6 Werkwijze

1. De werkgroep stelt haar eigen werkwijze vast, met inachtneming van de spelregels voor interdepartementale beleidsonderzoeken zoals vastgesteld bij de vierde voortgangsrapportage van de Operatie Inzicht in Kwaliteit.
2. De werkgroep verstrekt desgevraagd aan de minister de voor de uitoefening van zijn taak benodigde inlichtingen. De minister kan inzage vorderen van zakelijke gegevens en bescheiden, voor zover dat voor de vervulling van zijn taak redelijkerwijs nodig is.

Artikel 7 Openbaarmaking

Rapporten, notities, verslagen, adviezen en andere producten die door of namens de werkgroep worden vervaardigd of vergaard, worden niet door de werkgroep openbaar gemaakt, maar uitsluitend aan de minister uitgebracht of overgedragen.

Artikel 8 Archiefbescheiden

De werkgroep draagt zo spoedig mogelijk na beëindiging van haar werkzaamheden of, zo de omstandigheden daartoe aanleiding geven, zoveel eerder, de bescheiden betreffende die werkzaamheden over aan het archief van de Directie Inspectie der Rijksfinanciën.

Artikel 9 Inwerkingtreding

Dit besluit treedt in werking met ingang van de dag na de datum van uitgifte van de Staatscourant waarin het wordt geplaatst en werkt terug tot en met 1 september 2021.

Artikel 10 Citeertitel

Dit besluit wordt aangehaald als: Instellingsbesluit Werkgroep IBO Publieke investeringen in een politiek bestuurlijke context.

Dit besluit zal in de Staatscourant worden geplaatst en in afschrift worden gezonden aan betrokkenen.

*De Minister van Financiën,
W.B. Hoekstra*



TOELICHTING

Interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's) ontwikkelen alternatieven voor bestaand beleid. In principe vinden elk jaar een aantal IBO's plaats naar uiteenlopende beleidsterreinen. IBO's worden gecoördineerd door het ministerie van Financiën. IBO's worden uitgevoerd door een interdepartementale werkgroep die onder staat leiding van een onafhankelijk voorzitter. De voorzitter wordt ondersteund door een onafhankelijk secretariaat, bestaande uit secretarissen van het ministerie van Financiën en de meest betrokken vakdepartementen. Bij de uitvoering van IBO's geldt een aantal spelregels die zijn vastgesteld als bijlage bij de vierde voortgangsrapportage van de operatie Inzicht in Kwaliteit.

Deze ronde (2021/2022) vinden IBO's plaats naar de volgende onderwerpen:

- Publieke investeringen in een politiek bestuurlijke context
- Vermogensverdeling
- Ouderenzorg
- Vereenvoudiging sociale zekerheid
- Governance en/of sturing op onderwijskwaliteit
- Jeugdcriminaliteit

Deze toelichting bevat de taakopdracht van het IBO Publieke investeringen in een politiek bestuurlijke context, gepubliceerd in bijlage 18 van de Miljoenennota 2022 (Kamerstukken Tweede Kamer vergaderjaar 2021-2022, 35 925, nr. 2).

Taakopdracht IBO Publieke investeringen in een politiek bestuurlijke context

Inleiding

Publieke investeringen kunnen bijdragen aan economisch beleid, het oplossen van maatschappelijke uitdagingen of het behalen van politieke ambities. De 'crisis uit investeren' is in die context een veelgehoord en populair idee van politici en economen, zowel in economische als in maatschappelijke crises (woningmarkt, stikstof, Groningen). Maar investeren is geen doel op zich. En (hoe) werkt dat eigenlijk; hoe kan het rijk doeltreffend en doelmatig investeren en zo maatschappelijke en economische meerwaarde realiseren?

Publieke investeringen kunnen helpen bij het oplossen van maatschappelijke problemen en in specifieke omstandigheden een economische neergang enigszins dempen. Niettemin is doelmatig en doeltreffend investeren uitdagender dan men vaak voorziet – zeker op korte termijn. Dat begint al bij het identificeren van goede investeringen met de beschikbare middelen. Daarbij zijn de processen bij het Rijk met name ingericht om structureel te investeren, zijn uitvoeringsorganisaties hier ook bij gebaat en kennen grote investeringen nou eenmaal een relatief lange doorlooptijd, langer dan een kabinetsperiode.

In de uitvoering van projecten hebben politici vooral te maken met een erfenis van eerdere kabinetten. En ook grote investeringen die zij plannen worden vanwege de doorlooptijd grotendeels uitgevoerd door latere kabinetten. Tijdens de regeerperiode beheerst men met name de uitvoering van investeringen waarbij de mogelijkheid tot versnellingen en bijsturing beperkt is. Bovendien kennen het rijk, de lagere overheden en ook de markt schaarste in zowel middelen, capaciteit als deskundigheid. Op deze schaarse middelen en capaciteit wordt daarbij in toenemende mate beslag gelegd door een grotere behoefte aan beheer, onderhoud en vervanging van huidig areaal en materieel. De vraag die steeds voorligt is hoe deze schaarse middelen zo doeltreffend en doelmatig mogelijk te alloceren met het oog op de doelen die de politiek nastreeft.

Kortom, investeringen kunnen van groot belang zijn bij het oplossen van maatschappelijke uitdagingen en voor effectief economisch bijsturen. Het is echter complex en veelomvattend om met de beschikbare middelen op voorhand goede beleidsmatige ideeën om te zetten tot doeltreffende en doelmatige investeringen.

Opdracht aan de werkgroep

Doel van het IBO

Het IBO focust op het investeren in een politiek bestuurlijke context. Het biedt inzichten in welke structuren er binnen het rijk zijn om te investeren, zowel op korte als op lange termijn. Het moet een kabinet duidelijkheid verschaffen hoe een kabinet schaarse investeringsmiddelen zo doeltreffend en doelmatig mogelijk kan alloceren met het oog op de doelen die de politiek nastreeft en welke



(on)mogelijkheden er zijn om doelmatiger en doeltreffender te investeren, gegeven de economische situatie of de maatschappelijke uitdaging.

Opdracht aan de werkgroep en centrale vraagstelling

Grote publieke investeringen vragen doorgaans vanwege de omvang en complexiteit veel bestuurlijk commitment en worden daarmee in een relatief vroeg stadium moeilijk omkeerbaar. Bij dit soort investeringen past een zorgvuldige besluitvormingsprocedure dat tijd kost. De concreet beoogde doelen van een kabinet lopen daarmee echter vertraging op waardoor deze zorgvuldigheid (onbedoeld) onder druk kan komen te staan. Zodra er (bestuurlijke) commitment op scope en planning afgegeven wordt is de ruimte beperkt om in te spelen op nieuwe ontwikkelingen en bij te sturen. Politici geven uitvoering aan investeringsbeslissingen die door hun voorganger genomen zijn. De opdracht aan de werkgroep is om te onderzoeken welke mogelijkheden er zijn voor een kabinet om met beschikbare middelen effectief te investeren in ambities, maatschappelijke vraagstukken of economisch beleid? En welke mogelijkheden zijn er om tussentijds bij te sturen? Zijn de procedures in voldoende mate op orde om de zorgvuldigheid te borgen en zo ja worden deze consequent nageleefd?

Hoofdvragen

Hoe kan een kabinet schaarse investeringsmiddelen zo doeltreffend en doelmatig alloceren met het oog op de doelen die de politiek nastreeft en hoe kunnen op een doelmatige en doeltreffende manier incidentele publieke investeringen gedaan worden, op korte en langere termijn?

Deelvragen

1. Wat verstaan we onder publieke investeringen?
2. Welke instrumenten hebben we tot onze beschikking om tot een keuze te komen en werken deze ook (bv MKBA's)? Zijn er – bijvoorbeeld uit recente ontwikkelingen omtrent het Nationaal Groeifonds of private investeringsinstrumenten – lessen te trekken over hoe te komen tot de beste investeringen?
3. Hoe komt besluitvorming over publieke investeringen tot stand? Welke mogelijkheden zijn er voor de politiek om (bij) te sturen op de inzet van beschikbare middelen, zoals bij tegenvallers op lopende investeringen of staand beleid? Worden investeringen voldoende in samenhang met andere uitgaven gezien?
4. Welke doelen en ambities ten aanzien van publieke investeringen hebben de verschillende kabinetten in de laatste decennia gehad (o.a. welke incidentele en structurele intensiveringen/bezuinigingen zijn doorgevoerd)? Wat zijn hiervan de resultaten geweest? En wat bepaalt of een investering is geslaagd en welke factoren dragen hier aan bij? En welke rol spelen investeringsdepartementen hierbij?
5. In hoeverre zijn uitvoeringsorganisaties, decentrale overheden of marktpartijen in staat investeringen tot realisatie te brengen? Hoe wordt de synergie tussen beleid en uitvoering bewaakt bij deze investeringen?
6. Hoe kunnen deze lessen bijdragen aan goede (politieke) besluitvorming in de toekomst over publieke investeringen?

Organisatie van het onderzoek

De werkgroep bestaat uit leden van FIN, IenW, BZK, DEF, EZK en SZW. Ook wordt het CPB verzocht deel te nemen aan de werkgroep. De werkgroep staat onder leiding van een onafhankelijk voorzitter. De voorzitter wordt ondersteund door secretarissen van de ministeries van FIN, IenW en EZK.

Grondslag

Onder de investeringen rekent dit IBO forse uitgaven aan materiële activa. Het gaat nadrukkelijk om aanzienlijke investeringen in zaken die voor een langere termijn meegaan en veelal een incidenteel karakter hebben. De overheid investeert met name via de investeringsfondsen in infrastructuur, defensiematerieel en bij verschillende departementen in grote ICT-systemen. Toekomstige investeringen zoals in woningbouw en klimaat worden mogelijk ook aan deze lijst toegevoegd. Uitgaven in onderwijs of op het gebied van sociale zaken vallen niet onder de grondslag van dit IBO. Uitgaven voor programma's of directe en eenmalige consumptiekosten – zoals uitkeringen of bonussen – vallen niet onder de grondslag van dit IBO.

Overig

Om goed inzicht te krijgen in de dagelijkse praktijk worden uitvoeringsorganisaties, decentrale overheden en marktpartijen op gepaste wijze betrokken bij het IBO. De werkgroep dient haar



eindrapport uiterlijk juni 2022 in. Het IBO start in september 2021. De ambitie is om voor de indiening van de begroting van 2023 resultaten te delen. De omvang van het rapport is niet groter dan dertig bladzijden plus een samenvatting van maximaal vijf bladzijden.