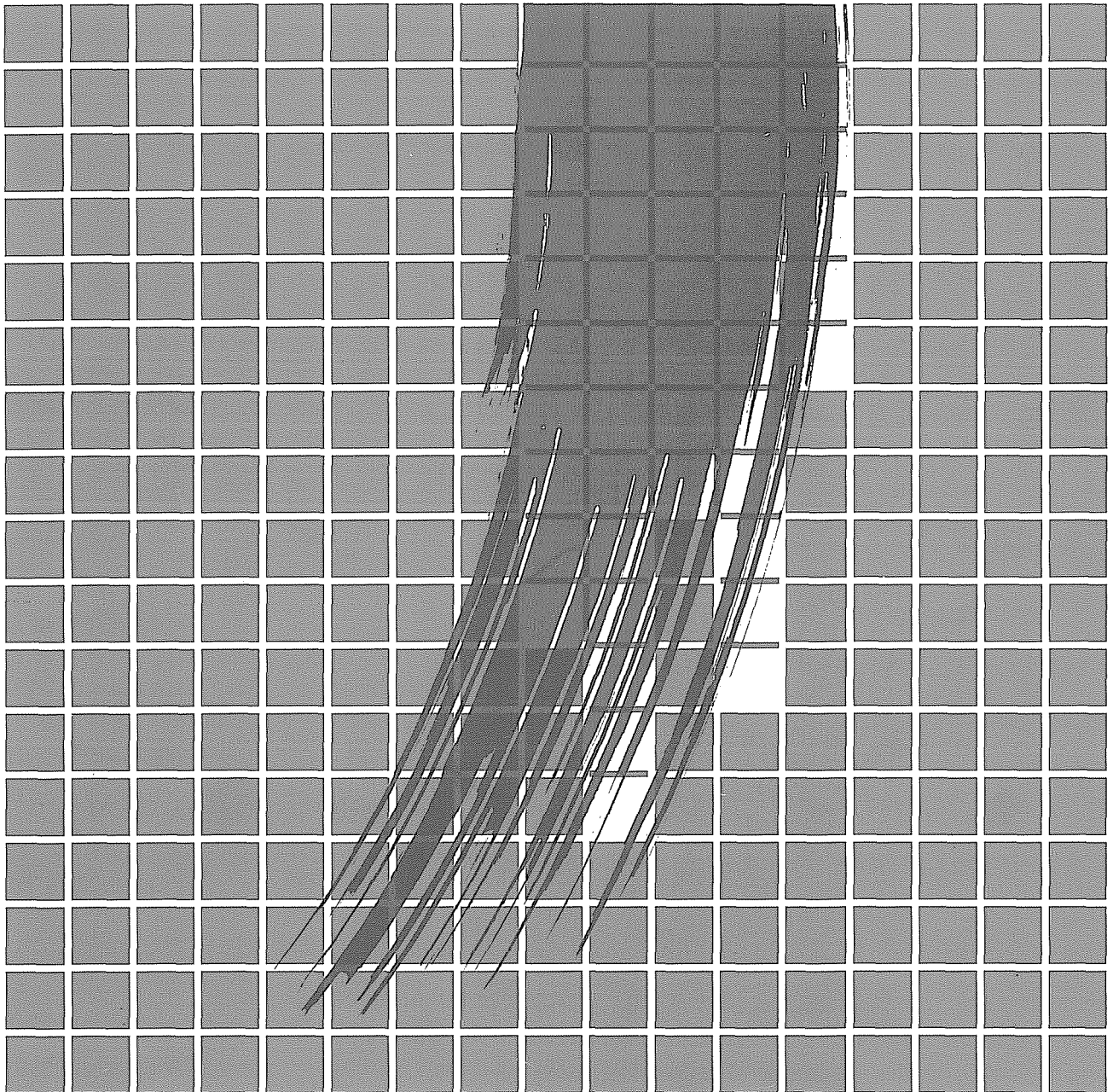


Heroverweging

Samenvattend eindrapport begrotingsvoorbereiding 1988



Vergaderjaar 1987–1988

16 625

Heroverweging Collectieve Uitgaven

Nr. 95

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 15 september 1987

Hierbij doe ik u het Samenvattend Eindrapport Heroverweging Begrotingsvoorbereiding 1988 toekomen.

Gelet op de doelstelling van integratie van het heroverwegingsonderzoek in het begrotingsproces, wordt in dit samenvattend eindrapport beoogd om een zo volledig mogelijk beeld te geven van zowel de resultaten van het heroverwegingsonderzoek, als van de rol die deze resultaten hebben gespeeld in het feitelijke budgettaire beleid.

Deel I bevat een feitelijk en cijfermatig overzicht van het totaal van de resultaten van het afgelopen jaar.

In deel II zijn de samenvattingen opgenomen van de afzonderlijke rapporten. Daarnaast zijn de standpunten vermeld die de regering naar aanleiding van de afzonderlijke rapporten heeft ingenomen, voorzover politieke besluitvorming heeft plaatsgevonden.

De Kamers zullen zo spoedig mogelijk bij afzonderlijke brief op de hoogte worden gesteld van de nog ontbrekende regeringsstandpunten.

De Minister van Financiën,
H. O. C. R. Ruding

I. ALGEMEEN DEEL

1. Inleiding

In dit rapport wordt verslag uitgebracht over de heroverwegingsonderzoeken die zijn uitgevoerd in het kader van de begrotingsvoorbereiding 1988. Tevens worden de regeringsstandpunten weergegeven die met betrekking tot de uitgebrachte rapporten zijn vastgesteld. Aldus wordt beoogd, conform de opzet die ook reeds aan het vorig Samenvattend Eindrapport¹ ten grondslag lag, om een zo volledig mogelijk beeld te geven van zowel de resultaten van het heroverwegingsonderzoek in het kader van de begrotingsvoorbereiding als van de rol die deze resultaten hebben gespeeld in het feitelijke budgettaire beleid. Deze opzet sluit aan bij de doelstelling van integratie van het heroverwegingsonderzoek in het begrotingsproces die door het kabinet wordt nagestreefd.

Op het tijdstip dat dit Samenvattend Eindrapport moest worden voltooid had nog niet met betrekking tot alle heroverwegingsrapporten politieke besluitvorming plaatsgevonden.

De Kamers zullen zo spoedig mogelijk bij afzonderlijke brief op de hoogte worden gesteld van de nog ontbrekende regeringsstandpunten.

Naar aanleiding van het Samenvattend Eindrapport van vorig jaar (begrotingsvoorbereiding 1987) is door de vaste Commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer een groot aantal vragen gesteld². Deze vragen hadden onder meer betrekking op het gebruik van de heroverwegingsrapporten door het Parlement. Mede naar aanleiding van de beantwoording van deze vragen, zijn vanuit de vaste Commissie voor de Rijksuitgaven wensen naar voren gebracht met betrekking tot een verdere vergroting van de bruikbaarheid van het Samenvattend Eindrapport voor de Kamers. Met name is aangedrongen op een tijdige publikatie van het rapport, namelijk vóór de algemene politieke en financiële beschouwingen in de Tweede Kamer, alsmede op het bieden van een overzicht van nog beschikbare beleidsvarianten. Bij het laatste zou het niet alleen moeten gaan om de beleidsvarianten die voorkomen in de rapporten van de voorafgaande onderzoeksrondes, maar ook om de beleidsvarianten die voorkomen in de rapporten van eerdere onderzoeksrondes, voorzover tot de uitvoering van de betrokken maatregelen (nog) niet is besloten.

Met het onderhavige rapport wordt beoogd aan deze wensen tegemoet te komen. In bijlage II bij dit Samenvattend Eindrapport is op verzoek van de vaste Commissie voor de Rijksuitgaven een tabel opgenomen, waarin niet uitgevoerde en technisch nog uitvoerbare beleidsvarianten uit zes onderzoeksrondes (1981–1987) zijn opgenomen³.

In totaal zijn tijdens de begrotingsvoorbereiding 1988 zeven onderzoeken uitgevoerd. Deze onderzoeken zijn begonnen op 1 september 1986 en beëindigd in het voorjaar en de zomer van 1987.

Het betreft de volgende onderzoeken⁴:

1. Instrumentarium binnenvisserij
2. Ruimtelijk beleid
3. Geneesmiddelenvoorziening
4. Bijzondere bijstandsuitgaven
5. Rechtsbijstand
6. Afstemming onderwijs- en scholingsvoorzieningen voor gehandicapten
7. Exportbeleid

Het onderzoek Ruimtelijk beleid was op het tijdstip dat dit Samenvattend Eindrapport moest worden voltooid nog niet gereed. Het desbetreffende rapport zal zo spoedig mogelijk aan de Kamers worden aangeboden en in dit Samenvattend Eindrapport verder buiten beschouwing blijven.

Naast de genoemde onderzoeken is in 1987 het onderzoek «Beheer van het openbaar onderwijs» afgerond. Dit onderzoek is begonnen in het

¹ Samenvattend eindrapport interdepartementaal beleidsonderzoek begrotingsvoorbereiding 1987 (16 625 nr. 86).

² Gepubliceerd als kamerstuk: 16 625 nr. 87.

³ Zie de samenvattingen van de afzonderlijke rapporten die zijn gepubliceerd in de Samenvattende Eindrapporten. Deze zijn gepubliceerd als kamerstuk 16 625 nr. 3 (eerste ronde), nr. 56 (tweede ronde), nr. 66 (derde ronde), nr. 77 (vierde ronde) en nr. 86 (begrotingsvoorbereiding 1987).

⁴ Zoals bij brief d.d. 6 oktober 1986 aan de Kamers is medegedeeld bestond aanvankelijk het voornemen om in het kader van de begrotingsvoorbereiding 1988 ook nog een onderzoek uit te voeren naar de «Effectiviteit van de regionale inspanningen bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat». Het kabinet heeft in een later stadium besloten dit onderzoek geen doorgang te laten vinden.

kader van de voorgaande ronde en heeft een jaar langer gevegd dan aanvankelijk was voorzien. Ook over dit onderzoek wordt in dit Samenvattend Eindrapport verslag gedaan.

2. Onderzoekresultaten

Met ingang van de vorige onderzoeksronde (begrotingsvoorbereiding 1987) is besloten om in de onderzoeken de ontwikkeling van beleidsvarianten centraal te stellen en om de evaluatie van het bestaande beleid te plaatsen in het kader van de variantenontwikkeling. In de thans voorliggende rapporten is deze beleidslijn gecontinueerd. Het totale budgettaire beslag van de onderzochte beleidsterreinen en de omvang van de ontwikkelde beleidsvarianten worden hieronder weergegeven. De betrokken uitgaven worden getypeerd naar macro-economische categorieën. Daarnaast is in bijlage I de aard van de beleidsvarianten weergegeven. De beleidsaanbevelingen die niet primair op budgettaire overwegingen zijn gebaseerd komen ter sprake in het tweede deel van dit rapport.

Voor wat betreft de spreiding van de onderzochte beleidsterreinen over het geheel van de collectieve uitgaven verdient vermelding dat ook in deze ronde weer enkele onderwerpen uit de zogenaamde ICCK-sector¹ aan de orde zijn gesteld, namelijk «Geneesmiddelenvoorziening» en «Bijzondere bijstandsuitgaven». Zoals bekend vormt de ICCK-sector het grootste gedeelte van de collectieve uitgaven.

Voor wat betreft de werkwijze van de werkgroepen verdient vermelding dat de werkgroepen in toenemende mate gebruik maken van externe deskundigen uit bedrijfsleven («Exportbeleid»), onderzoeksinstituten («Geneesmiddelenvoorziening», «Ruimtelijk beleid») en semi-overheid («Bijzondere bijstandsuitgaven»). Het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, de universiteiten, het SCP en CPB hebben in een aantal gevallen belangrijke informatie aangeleverd. In beginsel beslissen de ambtelijke werkgroepen zelf of en zo ja wanneer zij behoefte hebben aan externe ondersteuning. Het is derhalve niet nodig om tot vaste afspraken met deze instellingen te komen.

Blijkens tabel 1 belooft het totale budgettaire beslag minimaal circa 4 mld. in 1990. Hier is sprake van een minimumbedrag omdat het ijkpunt van het heroverwegingsonderwerp «Beheer openbaar onderwijs» niet in geld is uitgedrukt. Daarnaast is het jaar 1990 aangemerkt als ijkpuntjaar en niet het jaar 1991, omdat de cijfers voor 1991 (het laatste jaar van de meerjarenraming) pas in december 1986 en niet, zoals gebruikelijk, bij de Miljoenennota zijn vastgesteld. Dit impliceert dat de ombuigingsmaatregelen uit de zogeheten meerjarencijfers-brief van 31 december 1986 niet in de ijkpunten van de onderzoeken zijn verwerkt.

Uit tabel 1 blijkt dat de onderwerpen «Geneesmiddelenvoorziening» en «Afstemming onderwijs- en scholingsvoorzieningen voor gehandicapten» in de afgelopen ronde verreweg de grootste budgettaire omvang hadden.

De uitsplitsing naar economische categorieën laat zien dat de heroverwogen uitgaven vooral te classificeren zijn als overdrachten aan gezinnen en als eigen consumptieve uitgaven van de overheid aan personeel.

¹ Onder de ICCK-sector wordt verstaan het deel van de collectieve uitgaven dat bestemd is voor de sociale zekerheid, de volksgezondheid en de arbeidsvoorwaarden in de collectieve sector.

Tabel 1. Budgettair beslag onderverdeeld naar economische categorieën

| Deelrapport nr. | Onderwerp | Ijkpunt in mln. gld. ¹ | Economische categorieën | | | | | |
|-------------------------------------|---|-----------------------------------|-------------------------|-------------------|-------------|-------------------|-------------------|-----------------------|
| | | | overh. cons. pers. | overh. cons. mat. | overh. inv. | overdr. gezinnen | overdr. bedrijven | prijsverlagende subs. |
| <i>Begrotingsvoorbereiding 1987</i> | | | | | | | | |
| 84 | Beheer openbaar onderwijs | p.m. | | p.m. | | | | |
| <i>Begrotingsvoorbereiding 1988</i> | | | | | | | | |
| 1 | Instrumentarium binnenvisserij | 6,4 | 3,7 | 1,1 | | | 1,6 | |
| 3 | Geneesmiddelenvoorziening | 2200 ² | | | | 2200 ³ | | |
| 4 | Bijzondere bijstands-uitgaven | 167 | | | | 167 | | |
| 5 | Rechtsbijstand | 249 | | | | 249 | | |
| 6 | Afstemming onderwijs en scholingsvoorzieningen voor gehandicapten | 1327 | 959 | 368 | | | | |
| 7 | Exportbeleid | 162 | 53,7 | 34,3 | | | 12 | 62 |
| | Totaal | 4111,4 + p.m. | 1016,4 | 403,4 + p.m. | | 2616 | 13,6 | 62 |

¹ De meerjarencijfers voor 1990 gelden als ijkpunt.

² Het ijkpunt is door de werkgroep vastgesteld op 3300 mln. Ongeveer 2/3 hiervan behoort tot de collectieve uitgaven.

³ De door de gezinnen betaalde premies (ziekenfonds en particulieren) vallen onder de collectieve lastendruk.

Tabel 2 geeft een indicatie van de geïnventariseerde besparingsmogelijkheden aan de hand van de ombuigingsbedragen in het ijkpuntjaar 1990. Omdat sommige beleidsvarianten elkaar uitsluiten ofwel elkaar overlappen (bij voorbeeld een -5, -10, -15, -20%-variant), is de tabel gebaseerd op de meest vergaande variant die in het rapport beschreven is. Blijkens de tabel belooft het totale bedrag aan geïnventariseerde besparingsmogelijkheden minimaal een bedrag tussen de 660 en 1120 mln. De besparingen die kunnen voortvloeien uit de beleidsvarianten van het rapport «Beheer openbaar onderwijs» zijn niet gekwantificeerd en derhalve pro memorie opgenomen.

Tabel 2. Besparingen in 1990 voortvloeiend uit maximale beleidsvariant onderverdeeld naar economische categorieën

| Deelrapport nr. | Onderwerp | Maximale variant in mln. gld. | Economische categorieën | | | | | |
|-------------------------------------|--|-------------------------------|-------------------------|-------------------|-------------|----------------------|-------------------|-----------------------|
| | | | overh. cons. pers. | overh. cons. mat. | overh. inv. | overdr. gezinnen | overdr. bedrijven | prijsverlagende subs. |
| <i>Begrotingsvoorbereiding 1987</i> | | | | | | | | |
| 84 | Beheer openbaar onderwijs | p.m. | | p.m. | | | | |
| <i>Begrotingsvoorbereiding 1988</i> | | | | | | | | |
| 1 | Instrumentarium binnenvisserij | 1,7 | 1,2 | 0,5 | | | | |
| 3 | Geneesmiddelenvoorziening | 360-720 | | | | 360-720 ¹ | | |
| 4 | Bijzondere bijstands-uitgaven | 33 | | | | 33 | | |
| 5 | Rechtsbijstand | 57,8 | | 3 | | 54,8 | | |
| 6 | Afstemming onderwijs- en scholingsvoorzieningen voor gehandicapten | 180/272 | 151-243 | 17 | 0,2 | 12 | | |
| 7 | Exportbeleid | 32 | 3,0 | 5,5 | - | - | 4,0 | 19,5 |
| | Totaal | 664,5- 1116,5 + p.m. | 155,2- 247,2 | 26 + p.m. | 0,2 | 459,8- 819,8 | 4 | 19,5 |

¹ Zie voetnoot ³ bij tabel 1.

Zoals bekend is de heroverwegingsprocedure erop gericht beleidsvarianten te ontwikkelen welke leiden tot:

1. een verhoging van de doelmatigheid van de voortbrenging van voorzieningen;
2. herziening van het allocatiemechanisme ten behoeve van een beter op gebruikersvoorkeuren afgestemde allocatie, nader te verdelen in:
 - toepassing profijitbeginsel
 - privatisering
 - decentralisatie
 - deregulering;
3. verlaging van het voorzieningenniveau.

In het overzicht dat is weergegeven in bijlage I van dit Samenvattend Eindrapport zijn de afzonderlijke beleidsvarianten naar deze categorieën gekarakteriseerd. Hierbij dient bedacht te worden dat sommige beleidsvarianten een gemengd karakter vertonen. Ook kunnen sommige varianten verschillend beoordeeld worden al naar gelang het gezichtspunt van waaruit de beoordeling plaatsvindt. In die gevallen moest een keus gemaakt worden die een enigszins arbitrair karakter heeft. Uit het overzicht blijkt dat, evenals in de vorige ronde het geval was, het accent sterk gelegen heeft op beleidsvarianten in de sfeer van de doelmatigheid en het voorzieningenniveau. In enkele rapporten zijn profijitbeginselvarianten en varianten behorend tot de overige categorieën ontwikkeld.

3. Politieke besluitvorming

In de praktijk vindt de besluitvorming door het kabinet over de rapporten langs twee lijnen plaats.

Eenzijds worden de ontwikkelde beleidsvarianten in aanmerking genomen bij de reguliere budgettaire besluitvorming.

Anderzijds vindt in het kabinet met betrekking tot ieder rapport afzonderlijke besluitvorming plaats over een regeringsstandpunt. Daarbij wordt met name aandacht besteed aan andere dan budgettaire aspecten van het onderzochte beleidsterrein en de daarop betrekking hebbende aanbevelingen in het rapport.

Dit jaar is met betrekking tot besluitvorming over de regeringsstandpunten een wat andere procedure gevolgd dan in het verleden gebruikelijk was. Terwijl in voorgaande jaren het regeringsstandpunt werd voorbereid door de Ambtelijke en Ministeriële Commissie Heroverweging in samenspraak met de betrokken departementen, is thans het initiatief verlegd naar het eerstverantwoordelijke departement. Deze aanpassing doet recht aan het feit dat de afzonderlijke Ministers de primaire verantwoordelijkheid dragen voor het al dan niet uitvoeren van beleidsvarianten op hun eigen terrein. Gegeven dit feit werd de voorheen gevolgde procedure als enigszins kunstmatig ervaren en dreigden de regeringsstandpunten een te beperkte inhoud te krijgen.

De regeringsstandpunten over de dit jaar uitgebrachte rapporten zijn, voorzover ze waren vastgesteld voor 1 september 1987, vermeld in deel II van dit Samenvattend Eindrapport.

De regeringsstandpunten over de rapporten «Exportbevordering», «Afstemming onderwijs- en scholingsvoorzieningen voor gehandicapten» en «Rechtsbijstand» zijn nog niet vastgesteld. Met betrekking tot het rapport «Bijzondere bijstandsuitgaven» is een voorlopig regeringsstandpunt vastgesteld dat nog nader zal worden geconcretiseerd. De nog ontbrekende regeringsstandpunten zullen zo spoedig mogelijk, en in ieder geval vóór de behandeling van de desbetreffende begrotingshoofdstukken in de Tweede Kamer, bij afzonderlijke brief aan de Kamers worden medegedeeld.

Hetzelfde geldt voor het regeringsstandpunt over het rapport «Beheer van het openbaar onderwijs» uit de vorige onderzoeksrunde.

Tabel 3 biedt een overzicht van de budgettaire besparingen die sinds de verslaglegging in het voorgaande Samenvattend Eindrapport (begrotingsvoorbereiding 1987) zijn tot stand gekomen door middel van maatregelen afkomstig uit heroverwegingsrapporten. Dit betreft derhalve maatregelen die zijn getroffen sinds de Miljoenennota 1987 en waarover verslag is gedaan aan het Parlement in de Meerjarencijfersbrief van 30 december 1986¹, de Voorjaarsnota en de Miljoenennota 1988.

Tabel 3. Overzicht van budgettaire besparingen verwerkt in Miljoenennota 1988 op basis van interdepartementale beleidsonderzoeken

| Begrotingshoofdstuk | | Besparing in | |
|---------------------|--|--------------|--------|
| | | 1988 | 1992 |
| VI | Justitie | 9,5 | 9,5 |
| VIII | Onderwijs en Wetenschappen | 135,4 | 153,8 |
| IX A | Financiën | 31,2 | 31,2 |
| IX B | Financiën | 7,9 | 6,9 |
| XI | Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeleid | 99,5 | 635,9 |
| XII | Verkeer en Waterstaat | — | 30,0 |
| K | Fonds Investeringsrekening | — | 110,0 |
| XV | Sociale Zaken en Werkgelegenheid | — | 25,0 |
| XVI | Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur | 170,0 | 535,0 |
| Totaal | | 453,5 | 1557,3 |

¹ Gepubliceerd als kamerstuk 19 700 nr. 39.

Toelichting

De ombuigingen worden hieronder toegelicht voor het ijkpuntjaar 1992. Te bedenken valt dat ofschoon de in de tabel vermelde bedragen zijn verwerkt in de Miljoenennota 1988 en in de departementale begrotingen, in een aantal gevallen nog beleidsvoorbereidings- en adviesprocedures lopen die nog tot wijziging van de voorgenomen maatregelen kunnen leiden.

De ombuiging van 9,5 miljoen bij Justitie betreft een verlaging van de inkomensgrens voor gesubsidieerde rechtsbijstand van f 60 000 naar modaal (heroverwegingsrapport «rechtsbijstand»).

De ombuigingen van 153,8 miljoen bij Onderwijs en Wetenschappen vloeien voort uit de volgende maatregelen: korting dubbele formatie (voortgezet) speciaal onderwijs ((V)SO) eerste fase (18,1 miljoen), dubbele formatie (V)SO tweede fase (19,7 miljoen), halvering formatie klasse-assistenten IOBK (In Ontwikkeling Bedreigde Kleuters) (4,0 miljoen), lesgeld leerlingen 16 jaar en ouder VSO (6,0 miljoen) en bijdragen leermiddelen leerlingen 16 jaar en ouder VSO (6,0 miljoen).

Deze ombuigingen zijn ontleend aan het heroverwegingsrapport «afstemming onderwijs- en scholingsvoorzieningen voor gehandicapten». Daarnaast kan circa 100 miljoen worden onttrokken aan de gemeentelijke middelen op grond van een doelmatiger beheer van het openbaar onderwijs. De opbrengst van 31,2 miljoen op hoofdstuk IX A is voor 8,8 miljoen gebaseerd op wijziging van de aanslagregeling (Financiën) en voor 22,4 miljoen op verschuiving kaspatronen (Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur). Beide maatregelen vloeien voort uit het heroverwegingsrapport «Kasbeheer Centrale Overheid». De ombuiging van 6,9 miljoen bij Financiën (IX B) is gebaseerd op een kostendoorberekening bij het Rijksinkoopbureau (6,9 miljoen) (heroverwegingsrapport «rijksaankoopbeleid»).

De ombuigingen ter hoogte van 635,9 miljoen bij Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer bestaat uit een aantal maatregelen: aanscherpen kwaliteitskorting IHS (86,0 miljoen), bevriezen maximum huurgrens IHS (9,0 miljoen), afschaffen afzonderlijke jongerentabel bij IHS (28,0 miljoen), beperking huurgewenningsbijdrage (18,0 miljoen), verlaging subsidie premiekoop A (117,0 miljoen), afschaffen subsidie premiekoop B (61,0 miljoen), verlaging subsidie premiekoop C (24,0 miljoen), afschaffen warmte-isolatie (55,7 miljoen) en verhogen jaarlijkse trendmatige huurverhoging naar 3% (237,2 miljoen). In het heroverwegingsrapport «Huur- en subsidiebeleid in de '90-er jaren» zijn genoemde maatregelen vermeld.

De ombuiging van 30 miljoen bij Verkeer en Waterstaat is gebaseerd op het heroverwegingsrapport «Taakgebied en taakuitvoering van de Rijksdienst voor de IJsselmeerpolders».

De ombuiging van 110 miljoen bij het WIR-fonds betreft de afschaffing van de Energie Toeslag (heroverwegingsrapport «WIR»).

De ombuiging van 25 miljoen bij Sociale Zaken en Werkgelegenheid is gebaseerd op de decentralisatievariant uit het heroverwegingsrapport «bijzondere bijstandsuitgaven».

De ombuiging van 535 miljoen bij Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur betreft een invulling van de regeerakkoord-ombuigingen 1988-1990 (zoals opgenomen in het voorlopige regeringsstandpunt over het rapport van de commissie-Dekker) voor de geneesmiddelen (heroverwegingsrapport «Geneesmiddelenvoorziening»).

Zoals in de inleiding werd vermeld, is op verzoek van de vaste Commissie voor de Rijksuitgaven gepoogd de bruikbaarheid van dit Samenvattend Eindrapport voor het parlement te vergroten door het bieden van een overzicht van de (nog) niet uitgevoerde beleidsvarianten, ook van de rapporten uit voorgaande jaren. Dit is geschied in het overzicht in bijlage II bij dit Samenvattend Eindrapport.

Deze tabel dient met de nodige voorzichtigheid te worden behandeld. Aan de uitvoering van beleidsvarianten kunnen voor- en nadelen zijn verbonden. Deze voor- en nadelen zijn beschreven in de desbetreffende rapporten en moeten bij de budgettaire besluitvorming op zorgvuldige wijze in de afweging worden betrokken. Het overzicht in bijlage II, dat op verzoek van de vaste Commissie voor de Rijksuitgaven is opgesteld, bevat de beleidsvarianten, die thans niet door het kabinet zijn overgenomen.

In een aantal gevallen is die afwijzing een kwestie van prioriteitsstelling geweest in het licht van de budgettaire problematiek; in die gevallen is op zich zelf denkbaar dat een maatregel in een later stadium opnieuw aan de orde kan komen. In andere gevallen is sprake geweest van een principiële afwijzing, waarbij de budgettaire omstandigheden niet doorslaggevend zijn geweest. In de laatstbedoelde gevallen kan een budgettaire afweging naar het oordeel van het kabinet het opnieuw in beschouwing nemen van de betrokken maatregelen niet rechtvaardigen.

II SAMENVATTING EN REGERINGSSTANDPUNTEN (voorzover vastgesteld voor 1-9-'87) per rapport

Begrotingsvoorbereiding 1987

Deelrapport 84: Beheer openbaar onderwijs

SAMENVATTING

1. Inleiding

In het kader van de zesde ronde van de heroverwegingsprocedure is door de Ministerraad een werkgroep «Beheer van het openbaar onderwijs» ingesteld.

De taakopdracht van de werkgroep luidde als volgt:

«Inzicht verschaffen in de financiële effecten van een doelmatiger financieel beheer en bestuur van het openbaar onderwijs, op grond waarvan voorstellen dienen te worden ontwikkeld die leiden tot lagere vergoedingen».

Randvoorwaarde daarbij was dat de financiële gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs een gegeven is.

Aanleiding voor het heroverwegingsonderzoek zijn de resultaten van het rapport «Kosten van de onderwijspacificatie» van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (I.O.O.) uit 1985. In dat onderzoek zijn opvallende verschillen in het uitgavenpatroon bij het openbaar en bijzonder onderwijs aan het licht getreden. Het I.O.O. concludeert, daarin mede steunend op ervaringen uit andere onderzoeken, dat het financieel beheer en bestuur van het openbaar onderwijs doelmatiger kan plaatsvinden.

Als eerste stap heeft de werkgroep getracht enerzijds inzicht te verwerven in de werkelijke kosten van de verschillende soorten openbaar onderwijs, en anderzijds in die van het bijzonder onderwijs. Hoewel de werkgroep om uiteenlopende redenen niet op alle onderdelen daarin volledig is geslaagd, is zij op grond van die vergelijking tot de conclusie gekomen dat het door de werkgroep berekende gemiddeld bedrag van de technische exploitatiekosten per leerling – met uitzondering van het landbouwonderwijs – in het openbaar onderwijs hoger ligt dan het gemiddeld bedrag daarvan in het bijzonder onderwijs. De belangrijkste bijdragen tot dit verschil zijn gevonden in de uitgaven voor schoonhouden en voor onderhoud. Door minder doelmatigheid bij de technische exploitatiekosten bezorgt het openbaar onderwijs zich in het huidige vergoedingssysteem ten opzichte van het bijzonder onderwijs een achterstand in onderwijskwaliteit.

In een volgende fase heeft de werkgroep de huidige organisatorische bestuursvorm van het openbaar onderwijs gezien, en bezag de werkgroep de mogelijkheden om maatregelen te treffen ter bevordering van de doelmatigheid van het openbaar onderwijs. De voorgestelde maatregelen zijn gericht op aanpassing van de bestuurs- en beheersstructuur van het openbaar onderwijs en zullen op de onderzochte kostensoorten zeker tot besparingen kunnen leiden.

2. Beleidsvarianten

In hoofdstuk 5 van het rapport wordt nader ingegaan op de bestuurlijk-organisatorische vormgeving van het openbaar onderwijs en op de mogelijkheden om te komen tot het zoveel mogelijk wegnemen van de ondoelmatigheden in het financieel beheer en bestuur van het openbaar onderwijs, voorzover veroorzaakt door of voortvloeiend uit de bestuurlijke structuur daarvan. Dit onder de randvoorwaarden die door de werkgroep in acht zijn genomen, met name de grondwettelijke financiële gelijkstelling tussen openbaar en bijzonder onderwijs (artikel 23, lid 6 Grondwet), het

waarborgen van het karakter van het openbaar onderwijs (van overheidswege in stand gehouden: artikel 23, lid 4 Grondwet) en de autonomie van de gemeentelijke overheid betreffende het regelen van de eigen huishouding (artikel 124 Grondwet).

Met name de interpretatie van de tweede en derde randvoorwaarde heeft de werkgroep tot de conclusie gebracht dat de stichtings- en verenigingsvorm – die beide veelvuldig in het bijzonder onderwijs voorkomen – voor het openbaar onderwijs spanning met de Grondwet c.q. met de intenties van de grondwetgever zou kunnen oproepen.

De vrijwel algemeen aanvaarde interpretatie van het desbetreffende grondwetsartikel is immers dat het openbaar onderwijs erdoor wordt gekenmerkt dat de grondslag van het onderwijs én de (publiekrechtelijke) bestuursvorm van het bevoegd gezag onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Dit zou kunnen leiden tot de conclusie dat de Grondwet zou moeten worden gewijzigd. Een dergelijke vergaande aanbeveling past in de opvatting van de werkgroep niet in deze heroverwegingsopdracht. Thans wordt volstaan met de constatering dat de Grondwet het oprichten door de gemeente van een stichting of vereniging die een openbare school in stand houdt, niet toelaat.

Gegeven deze begrenzing schetst de werkgroep een drietal beleidsvarianten, beginnend bij een minimale en oplopend tot een vrij ingrijpende variant:

- a Aanpassing van de administratief-organisatorische regelingen binnen de huidige wetgeving;
- b Een functionele bestuurscommissie als een van de mogelijkheden voor een bevoegd gezag;
- c Een apart openbaar lichaam per gemeente als bevoegd gezag.

ad a. Aanpassing van de administratief-organisatorische regelingen binnen de huidige wetgeving

Keuzevrijheid vergroot de mogelijkheden tot meer verantwoord (bedrijfs)economisch handelen. Dergelijke bestuurlijke keuzen zijn in de praktijk op enkele plaatsen tot stand gekomen. Wel moet worden vastgesteld dat de huidige bestuursvorm het maken van dergelijke keuzen niet bevordert. Tegelijk met voordelen voor de onderwijssector heeft de gemeente immers te maken met nadelen voor bij voorbeeld de dienst gemeentewerken.

Hierbij moet worden aangetekend dat de administratieve organisatie (onder andere comptabiliteitsvoorschriften) in zekere mate efficiënt handelen tegenwerkt. Dit zou echter, met behoud van de bestuursvorm, kunnen worden verbeterd.

De werkgroep is van oordeel dat het wegnemen van eventuele belemmeringen met betrekking tot administratieve voorschriften tot verbeteringen kan leiden. In dit verband ware te denken aan de boekhoudvoorschriften die zijn ontwikkeld voor het basisonderwijs en het speciaal onderwijs. De voorschriften, die specifiek voor het bijzonder onderwijs zijn ontwikkeld, waarborgen een overzichtelijke en deugdelijke administratie per school. Dit bevordert de doelmatigheid en biedt garanties voor bestedingsvrijheid. Voor het openbaar basis- en speciaal onderwijs gelden deze voorschriften niet. Iedere gemeente kan binnen de gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften de administratie naar believen inrichten. Veel gemeenten werken bij voorbeeld niet met schoolbegrotingen.

De voorschriften en andere regelingen van comptabele aard zouden zodanig moeten worden aangepast, dat op vergelijkbare wijze als het bijzonder onderwijs de inkomsten en uitgaven per school in de administratie tot uitdrukking komen. Aandachtspunten daarbij zouden met name moeten zijn het bevorderen van de bestedingsvrijheid en het kostenbesef, het creëren van reserveringsmogelijkheden, vergroting van mogelijkheden tot verschuivingen binnen de begroting en het verbeteren c.q. beter zichtbaar maken van de kostenberekening en de opbrengstverantwoording.

ad b. Een functionele bestuurscommissie als een van de mogelijkheden voor een bevoegd gezag

Ook hier geldt dat de huidige bestuursvorm als zodanig de mogelijkheden in zich bergt om tot een efficiënt beheer te komen. Daarbij moet echter door de gemeenteraad de keuze worden gemaakt de eigen bevoegdheden in te perken ten gunste van de commissie en deze de vrijheid te laten, waar zij dit verantwoord acht, andere gemeentelijke diensten te passeren. In de praktijk wordt deze figuur nog betrekkelijk weinig toegepast.

Een constructie uit hoofde van artikel 61 van de gemeentewet kan naar het oordeel van de werkgroep vanuit doelmatigheidsoogpunt een aantal voordelen opleveren. Met een functionele commissie wordt de bestuursvorm voor betrokkenen herkenbaar en aanspreekbaar (geen verdeelde bevoegdheden meer tussen de raad, het college van burgemeester en wethouders en/of individuele wethouders) en meer op afstand van het ambtelijke apparaat gebracht.

Ook de herkenbaarheid en slagvaardigheid van het openbaar onderwijs zou hierbij gebaat zijn. De bestedingsvrijheid kan voor individuele scholen worden vergroot (met marginale toetsing door de commissie), opdat het kostenbewustzijn wordt gestimuleerd.

Plannings- en besluitvormingskosten kunnen beter zichtbaar worden gemaakt en verminderd. Tevens zou de functionele commissie mogelijkheden moeten hebben c.q. krijgen om onbestede gelden te reserveren, binnen de begroting te schuiven en te delegeren naar het uitvoerende niveau. Om dit te bewerkstelligen zullen de gemeentewet en de gemeentelijke comptabiliteitsvoorschriften moeten worden aangepast en aangescherpt.

Gezien het bovenstaande beveelt de werkgroep aan om de artikel 61-constructie sterk te stimuleren.

Een uiterste vorm daarvan is om in overweging te nemen in de onderwijswetgeving het besluitvormingsproces om te keren in die zin dat een functionele bestuurscommissie als bevoegd gezag van een of meer openbare scholen optreedt, tenzij de gemeenteraad anders beslist.

ad c. Een apart openbaar lichaam per gemeente als bevoegd gezag

Hierbij worden de openbare scholen ondergebracht bij een speciaal bij of krachtens de wet ingesteld openbaar lichaam. Hiermee wordt het openbaar onderwijs bestuurlijk op afstand van de gemeentelijke overheid gebracht.

De wetgever kan grenzen trekken voor de omvang en de kosten van het ondersteunend apparaat van het openbaar lichaam, en regels stellen met betrekking tot de besteding van de rijksvergoeding die kunnen worden afgestemd op uiterste doelmatigheid van onderwijs en beheer. De geldstroom loopt immers niet langer via de gemeentebegroting.

De werkgroep beveelt gerichte nadere studie aan ten aanzien van een aantal vraagpunten, zoals daar zijn de invoeringsproblematiek, bestuurs-samenstelling, verantwoordingsplicht, bestuurlijk toezicht, bekostiging en eventuele consequenties van en voor de financiële gelijkstelling. Op basis hiervan zal kunnen worden beoordeeld welke de exacte juridische, bestuurlijke en financiële implicaties van een dergelijke bestuursvorm (kunnen) zijn.

REGERINGSSTANDPUNT

De Kamers zullen zo spoedig mogelijk bij afzonderlijke brief op de hoogte worden gesteld van het regeringsstandpunt.

Begrotingsvoorbereiding 1988

Deelrapport 1. Instrumentarium binnenvisserij

SAMENVATTING

1. Inleiding

De werkzaamheden van de werkgroep Heroverweging «Instrumentarium Binnenvisserij» - ingesteld door de Ministerraad in september 1986, als onderdeel van de zesde ronde heroverweging – hebben zich gericht op het beleidsinstrumentarium voor de beroepsbinnenvisserij en de sportvisserij.

Onderzocht zijn de werkzaamheden van de Directie Visserijen, de Directie Openlucht recreatie, de Organisatie ter Verbetering van de Binnenvisserij (OVB), het Rijksinstituut voor Visserij Onderzoek (RIVO), de taken en de werkwijze van de Kamer voor de Binnenvisserij en de werkzaamheden van en voor de Dienst der Domeinen in het kader van de uitgifte van visrechten in rijkswateren.

2. Voorlichting en onderzoek

Voorlichting over onder meer het beheer van visbestanden, visziekten, wettelijke maatregelen, subsidiemogelijkheden en (planologische) procedures wordt gegeven door de visserijkundige ambtenaren voor de sportvisserij en voor de beroepsvisserij, door de rayonmedewerkers van de Nederlandse Vereniging van Sportvissersfederaties, de OVB en het RIVO. Hierbij is sprake van een overlapping. De objectgebonden voorlichting inzake het beheer van visstanden behoort tot de taken van de visserijkundige ambtenaren. De OVB heeft de educatieve voorlichting opgezet.

Onderzoek richt zich op voor de beleidsvoorbereiding noodzakelijke informatie over de ontwikkelingen in visstanden, over vispassages en voorts op visstandsbeheer en uit het beheer voorkomende vragen op het gebied van de sportvisserij.

Zowel het RIVO als de OVB verrichten onderzoek op deze gebieden. De huidige onderzoeks- en voorlichtingsactiviteiten vinden momenteel dus verspreid over een aantal instanties plaats. Het concentreren hiervan op één punt kan een aantal efficiency-voordelen opleveren en overlapping van werkzaamheden voorkomen. Technisch gezien is concentratie bij zowel het RIVO als bij de OVB mogelijk. Op grond van een aantal overwegingen – aansluiting op het huidige takenpakket en betrokkenheid van direct belanghebbenden - lijkt de OVB de meeste voordelen op te leveren. Bij deze concentratie zijn circa 7 formatieplaatsen bij het RIVO en circa 15 mensjaren op het departement betrokken. Met deze variant zou – afhankelijk van de wijze van uitvoering – dan ook op langere termijn een personele besparing oplopend tot 1,2 mln. kunnen optreden, alsmede een materiële besparing tot maximaal 0,5 mln.

3. De Kamer voor de Binnenvisserij

De Kamer voor de Binnenvisserij bestaat uit 18 leden en wordt bijgestaan door een secretariaat van 14 formatieplaatsen. De taken van de Kamer zijn in de Visserijwet 1963 geregeld. De Kamer verleent toestemming tot het verlenen van vergunningen voor de uitoefening van de binnenvisserij en keurt overeenkomsten van huur en verhuur van visrecht goed. Voorts bestaat een regeling in geval de eigenaar van visrecht niet bereid is een bestaande huurvergoeding te continueren. Het belangrijkste toetsingscriterium dat de Kamer hanteert is de «doelmatige bevissing».

De Kamer is in 1953 ingesteld om het tegengaan van overbevissing te bevorderen en om een oplossing te bieden voor de controverse tussen beroepsvissers en sportvissers. De werkgroep maakt hierbij de volgende kanttekeningen.

Uitgezonderd van de bemoeienis van de Kamer zijn vergunningen voor het vissen in het IJsselmeer en de vergunning uitgegeven door sportvisverenigingen aan hun leden.

Voorts is geen vergunning vereist voor het vissen met één hengel in bevaarbare en bevlotbare rivieren. Ook de bevissing door de eigenaar is niet aan toetsing onderhevig.

De Kamer blijkt in ongeveer 90% van de gevallen de gevraagde goedkeuring of toestemming te verlenen.

Het aantal beroepsvissers dat onder het toetsingsregime van de Kamer valt, is sinds 1953 gedaald met \pm 83%. De introductie van de splitsing van visrechten vermindert de concurrentie tussen beroeps- en sportvissers. Voorts wordt de overbevissing grotendeels tegengegaan door reeds bestaande regelingen inzake minimummaten, gesloten tijden en vistuigen.

De werkgroep meent dan ook dat besloten kan worden tot opheffing van de Kamer voor de Binnenvisserij wat betreft de huidige taakstelling. Omdat dit tot gevolg zou hebben dat onder andere de bescherming van de huurder bij verlenging van de overeenkomst zou komen te vervallen, meent de werkgroep dat voor het handhaven van een continuatierecht voor de huurders een aantal argumenten pleiten.

De werkgroep beveelt aan te onderzoeken of de Kamer niet kan blijven functioneren als voorportaal voor de burgerlijke rechter. Daarmee blijven de verworvenheden van de Kamer behouden (deskundigheid, betrokkenheid van de organisaties van sportvissers, beroepsvissers en eigenaren).

Hiermee lijkt op langere termijn een aanpassing van de omvang van het secretariaat, afgestemd op het te verwachten aantal gevallen en daardoor een besparing oplopend tot maximaal 0,5 à 0,6 mln. realiseerbaar.

4. Verhuur rijkswateren

De Staat is eigenaar van 75% van de binnenwateren. Verhuur van visrecht of uitgifte van de vergunningen vindt plaats door de Dienst der Domeinen. Alvorens op een verzoek om visrecht te mogen huren of om een vergunning te beslissen vraagt de Inspecteur der Domeinen advies aan de Directeur Visserijen.

De Inspecteur volgt dit advies vrijwel altijd. Ook deze overeenkomsten en vergunningen worden aan de Kamer voor de Binnenvisserij voorgelegd. De Kamer vraagt veelal eveneens een rapport van het Ministerie van Landbouw en Visserij.

Indien de preventieve toetsing bij de Kamer voor de Binnenvisserij vervalst, vervalst eveneens laatstgenoemd rapport. Als dit wordt gecombineerd met het laten vervallen van de advisering vooraf aan de Dienst der Domeinen per individuele huurovereenkomst, kan hiermee een indicatieve besparing worden bereikt van 0,3 mln.

REGERINGSSTANDPUNT

1. Voorlichting

De situatie rond de voorlichting op het gebied van het visstandbeheer behoeft verbetering. De voorstellen van de werkgroep geven daartoe naar het oordeel van de regering een goede aanzet. Er is een nauwe relatie met de educatieve voorlichting zoals die thans door de Organisatie ter Verbetering van de Binnenvisserij (OVV) wordt gegeven. Bij de OVB vindt reeds gericht onderzoek plaats naar problemen die zich bij het visstandbeheer voordoen.

Concentratie van de bedoelde voorlichting bij de OVB zal een grotere doelmatigheid van de voorlichting bewerkstelligen. Dit doelmatigheidsvoordeel kan naar mening van de regering ook bereikt worden indien die voorlichting geconcentreerd wordt in een door de belangenorganisaties op te richten stichting. De regering heeft een voorkeur voor dit laatste. Mocht dit op korte termijn niet realiseerbaar zijn, dan kiest de regering voor concentratie bij de OVB.

Bovenstaande laat in ieder geval onverlet dat bij problemen van minder gecompliceerde aard, waarbij geen nader onderzoek nodig is, de professionele krachten van de betrokken belangenorganisaties hun voorlichtende activiteiten uitvoeren.

Bovenstaande houdt in dat de bestaande taken van de visserijkundige ambtenaren met betrekking tot voorlichting over visstandbeheer zullen vervallen.

Over overgang van de thans bij de Directie Visserijen aanwezige capaciteit op het gebied van de casuïstische voorlichting zal met de belangenorganisaties dan wel de OVB nader in overleg moeten worden getreden.

2. Onderzoek

Uit de advisering door de Raad voor de Binnenvisserij, de Nederlandse Vereniging van Sportvisserijfederaties (NVVS), De Organisatie van Rand- en IJsselmeervissers (OVRIJ) en de OVB komt een sterke voorkeur voor concentratie van het beleidsgericht en fundamenteel onderzoek bij het Rijksinstituut voor Visserij Onderzoek (RIVO) naar voren. Voor deze variant pleit met name de ervaring die het RIVO heeft op het gebied van dit onderzoek en de relatie die men met het zeevisserij-onderzoek kan leggen.

Gewezen kan ook nog worden op het feit dat bij de OVB weliswaar proefvijvers aanwezig zijn ten behoeve van onderzoek bij praktijkproblemen, doch dat bij verdergaand onderzoek investeringen nodig zijn, bij voorbeeld voor laboratoriumfaciliteiten. De regering meent dan ook dat er goede gronden zijn de lijn van de advisering te volgen en de onderzoekscapaciteit op het gebied van het beleidsvoorbereidende onderzoek van de Directie Visserijen naar het RIVO over te brengen. Op de korte termijn leidt dit tot een geringere besparing dan in de variant van de werkgroep, omdat de OVB geen deel uitmaakt van de voor het ijkpunt relevante kosten en het RIVO als overheidsinstelling wel. Wel kan van de gelegenheid gebruik gemaakt worden te bezien of de stroomlijning die het gevolg is van de concentratie bij het RIVO niet een beperking van de bestaande capaciteit met zich mee kan brengen. Op de lange termijn zal de besparing echter volledig zijn, indien de voornemens tot verzelfstandiging van de onderzoeksinstituten van het Ministerie van Landbouw en Visserij, waartoe ook het RIVO behoort, zullen zijn geëffectueerd.

3. Kamer voor de Binnenvisserij

Naar het oordeel van de regering wegen de overwegingen van de werkgroep om tot een hernieuwde taakstelling van de Kamer voor de Binnenvisserij te komen, zwaar. Het teruggelopen aantal beroepsvissers en het grote aantal gevallen waarin de Kamer niet ingrijpt, ook al is dit voor een deel te danken aan de preventieve werking van de Kamer, geven daartoe aanleiding.

De adviezen leggen de nadruk op een aantal waarborgen die bij een andere taakstelling van de Kamer niet verloren zouden mogen gaan. Voor een belangrijk deel kan aan de bezwaren, die naar voren komen tegen de variant van de werkgroep, tegemoet worden gekomen door in de Visserijwet 1963 een aantal van de waarborgen op te nemen. Dit betreft met name het opnemen van prijsvoorschriften voor visrecht en van een continuatie-

recht voor de huurder van visrecht en wellicht tot het geven van een wettelijke basis voor de splitsing van visrechten.

Voor het wijzigen van de taakstelling van de Kamer is een wijziging van de Visserijwet 1963 noodzakelijk. Indien daarbij aandacht aan de genoemde waarborgen besteed wordt, kan naar de mening van de regering de variant van de werkgroep gevolgd worden.

4. Verhuur rijkswateren

De werkgroep beveelt een aantal vereenvoudigingen aan in de procedure die leidt tot verhuur van visrecht of uitgifte van vergunningen bij rijkswateren. Nu inmiddels bedoelde verhuur en vergunninguitgifte niet meer door de Dienst der Domeinen maar door het Ministerie van Landbouw en Visserij geschiedt, zijn de voorstellen van de werkgroep niet meer actueel. Volgens de door de werkgroep bepleite lijnen wordt thans gewerkt. Daarmee is de beoogde besparing reeds verwezenlijkt.

Deelrapport 2: Ruimtelijk beleid

Het rapport is nog niet voltooid en zal zo spoedig mogelijk aan de Kamers worden aangeboden. De Kamers zullen daarna bij afzonderlijke brief op de hoogte worden gesteld van het regeringsstandpunt.

Deelrapport 3: Geneesmiddelenvoorziening

SAMENVATTING

1. Inleiding

De werkzaamheden van de werkgroep «Heroverweging geneesmiddelenvoorziening» – ingesteld door de Ministerraad in september 1986 als onderdeel van de zesde ronde heroverweging – hebben zich gericht op de kostenontwikkeling en de prijsvorming van geneesmiddelen. Doel van het onderzoek was te komen tot besparingsvarianten die leiden tot structurele beheersbaarheid van de kostenontwikkeling en verlaging van het kosten-niveau.

2. Bevindingen en conclusies

De geneesmiddelenmarkt mist een aantal kenmerken van de markten voor andere verbruiksartikelen. De eindverbruiker heeft over het algemeen slechts een geringe invloed op de keuze van het geneesmiddel, aangezien het op medisch voorschrift wordt verstrekt. Daarnaast treden, voor wat de kosten betreft, de sociale en particuliere ziektekostenverzekeraars in de plaats van (een deel van) de consumenten. Bij de aankoop van geneesmiddelen is dus vrijwel altijd de keuze (beslissen), de vergoeding (betalen) en de consumptie (genieten) gescheiden.

Economische prikkels die de voorschrijvende artsen en de apotheekhoudenden tot prijsafweging nopen, komen tot op heden in het Nederlandse overheidsbeleid niet voor. Daarnaast zijn er aanzienlijke verschillen in het prijsniveau van geneesmiddelen tussen Nederland en het buitenland, met name voor merkgeneesmiddelen.

Ten slotte overtreft het jaarlijkse groeipercentage van de kosten voor genees- en verbandmiddelen de laatste jaren in steeds sterkere mate dat van de totale gezondheidszorg. In absolute zin zijn de totale kosten van het extramurale gebruik van geneesmiddelen (inclusief verbandmiddelen) van 1976 tot 1985 gestegen van f 1 780 naar f 3 256 miljoen.

De werkgroep heeft zich in haar onderzoek beperkt tot de geneesmiddelen (zowel intra- als extramuraal), exclusief de verbandmiddelen en kunst- en hulpmiddelen.

2.1 *Produktkenmerken*

Geneesmiddelen kunnen worden onderscheiden naar de wijze van productie in drie categorieën. Farmaceutische specialité's zijn onder merknaam verkochte, industrieel vervaardigde kant en klare geneesmiddelen. Zij maken ongeveer 80% van de markt uit. Farmaceutische preparaten zijn merkloze geneesmiddelen, vaak identiek aan specialité's waarvan het octrooi verlopen is (20 jaar). Dit noemt men ook wel «loco-preparaten» of «generics». Meestal ligt de prijs 10 tot 15% onder die van specialité's.

De informatie over de beschikbaarheid van deze loco's is onvolledig bij de voorschrijvende artsen. Ook bestaan in het vergoedingensysteem voor de apotheekhoudenden relatief weinig prikkels tot het bevorderen van het gebruik van voorhanden zijnde, goedkopere middelen. Magistraal bereide middelen ten slotte zijn door de apotheker zelf uit farmaceutische grondstoffen bereide geneesmiddelen. Het marktaandeel hiervan ligt onder de 10%.

Voorts is een onderverdeling naar wijze van aflevering mogelijk. Daarbij is onderscheid te maken tussen geneesmiddelen die uitsluitend op recept door de apotheek geleverd mogen worden (U.R.); geneesmiddelen die zonder recept mogen worden afgeleverd, maar uitsluitend door apotheekhoudenden (U.A.); en zelfmedicatiegeneesmiddelen die vrij – dat wil zeggen ook door de drogist – verkocht mogen worden.

Ultimo 1985 waren in Nederland 6300 preparaten geregistreerd, waarvan 1400 specialité's in 4100 toedieningsvormen alsmede 2200 farmaceutische preparaten. Hiervan zijn ongeveer 600 produkten vrij verkrijgbaar, met een jaarlijkse omzet van rond f 260 miljoen, zijnde ongeveer 9% van de totale uitgaven aan geneesmiddelen. Opvallend is dat de omzet van vrij verkrijgbare geneesmiddelen in een aantal andere westerse landen (relatief) aanzienlijk hoger ligt, soms zelfs op 15-20% van het totale gebruik. De werkgroep pleit dan ook voor een verantwoord bevorderen van zelfmedicatie, dit op grond van de volgende drie argumenten: zowel U.R.-geneesmiddelen als zelfmedicatiepreparaten worden bereid en beoordeeld volgens gelijke EG-normen van deugdelijkheid, werkzaamheid en veiligheid; misbruik en verkeerd gebruik kunnen bij alle vormen van distributie en verkrijgbaarheid optreden; de consument krijgt meer beslissingsbevoegdheden en verantwoordelijkheden om zelf te beoordelen welke klachten voor zelfzorg in aanmerking komen. Daartoe is nodig dat de publieksvoorlichting wordt verbeterd.

2.2. *Marktkkenmerken*

Van de in Nederland gebruikte geneesmiddelen wordt ca. 85% (in geldwaarde) geïmporteerd, de rest wordt in Nederland geproduceerd. De initiële prijszetting van nieuwe produkten is altijd vrij geweest in Nederland. Op internationaal niveau vindt vaak dual-pricing plaats: prijsonderscheid naar geografische deelmarkten.

De import van geneesmiddelen is voornamelijk in handen van multinationale ondernemingen. De importprijs van door deze importeurs ingevoerde geneesmiddelen is niet het resultaat van vrije-marktonderhandelingen, maar wordt veelal bepaald door interne concernpolitiek (zogenaamde interne verrekenprijzen). Dit systeem ondermijnt ieder wettelijk prijsregiem, waarbij wijzigingen in de importprijs in de verkoopprijs mogen worden doorberekend.

De groothandel is sterk geconcentreerd. Er zijn slechts vijf landelijke groothandelaren met een volledig assortiment. De groothandelsmarge is

gemiddeld ruim 20% en in vergelijking met het buitenland hoog (Frankrijk: 11,4% van de prijs af fabriek). Vaak is er sprake van een zekere mate van belangverstremming met de afnemers: winstdeling, jaarbonussen of andere tegemoetkomingen van al dan niet financiële aard aan de apotheekhoudenden.

Apotheekhoudenden (1985: 1285 openbare apotheken en \pm 1100 apotheekhoudende huisartsen) hanteren landelijk uniforme prijzen voor geneesmiddelen (zogenaamde tarieflijsten of Taxen). De vergoeding (van de verzekeraars) voor afgeleverde geneesmiddelen gebeurt op forfaitaire wijze aan de hand van een zogenaamde basisinkoophoeveelheid en met als uitgangspunt de door de landelijk opererende, volgesorteerde groothandelaren uniform vastgestelde verkoopprijzen.

Onder meer door inkoop buiten de reguliere groothandel om en/of door grotere hoeveelheden dan de basisinkoophoeveelheden tegen gunstige condities, zijn er voor de apotheekhoudenden tal van mogelijkheden om additioneel inkomen te verwerven. Schattingen van deze inkoopvoordelen (inclusief de particuliere sector) komen op een bedrag tussen de 70 en 150 mln. gulden, dat aan extra inkomen boven het vastgestelde norminkomen bij de apotheekhoudenden toekomt.

De artsen hanteren bij het voorschrijven van medicijnen een beperkt assortiment («evoked set»), voornamelijk bestaande uit specialité's, zulks mede als resultaat van industriële promotie. De voornaamste criteria die gehanteerd worden bij de beoordeling van geneesmiddelen zijn in afnemende volgorde van prioriteit: bijwerkingen, chemische samenstelling, de werking en de effectiviteit, het al of niet van Nederlands fabrikaat zijn en de prijs. Voorlichting gericht op medisch en economisch verantwoord voorschrijven is niet volledig en vrijblijvend.

Prikkels tot prijsafweging door de consument bij de geneesmiddelenkeuze zijn nauwelijks aanwezig. De huidige eigen-bijdragemaatregel is immers onafhankelijk van prijs en volume van het voorgeschreven geneesmiddel.

De ziektekostenverzekeraars ten slotte hebben in de praktijk een zeer beperkte marktbeïnvloedende betekenis en vormen dan ook nauwelijks een «countervailing power» aan de vraagzijde. De fondsen zijn ingevolge de contracteerplicht uit de Ziekenfondswet verplicht overeenkomsten aan te gaan met elke erkende zorgverlener en diens gemaakte kosten te vergoeden. Nieuwe preparaten worden als regel automatisch aan het verstrekkingenpakket toegevoegd, zulks zonder voorafgaande kostenbeoordeling en prijsafweging met qua therapeutische werkzaamheid vergelijkbare preparaten.

2.3. *Kostenontwikkeling*

De kosten van het extramurale geneesmiddelengebruik (exclusief zelfmedicatie) zijn van 1976 tot 1985 gestegen van f 1580 naar f 2999 mln. Dit is een gemiddelde jaarlijkse stijging van 7,4%.

Deze kostenontwikkeling wordt veroorzaakt door een volume-effect, een prijsstijging en in de belangrijkste mate door een substitutie-effect van goedkope naar duurere middelen. Iedere prijsstijging die hiermee verband houdt, werkt automatisch en ten volle in de kosten door. Instrumenten die deze ontwikkeling kunnen stoppen of vertragen, ontbreken in het bestaande beleid.

Het taakstellend kostenniveau in 1990 voor het extramurale gebruik van geneesmiddelen bedraagt f 3335 miljoen. Dit is tevens het bedrag waarover de werkgroep een 20%-besparingsvariant heeft ontwikkeld. Ongewijzigd beleid impliceert een niet aflatende druk op het «kostenplafond» en een accumulatie van kostenoverschrijdingen, welke gegeven het taakstellende karakter zonodig elders gecompenseerd zullen dienen te worden.

Uit internationale vergelijkingen komt naar voren dat Nederland na Duitsland de hoogste af-fabrieksprijs heeft, de hoogste groothandelsmarge en een vrij hoge apothekersmarge. De relatieve publieksprijs in Nederland is dientengevolge zeer hoog.

Dit kan met de volgende tabel worden geïllustreerd:

Relatieve prijs-indexcijfers af-fabriek/importeur in EG-landen

| | 1984 | 1986 |
|---------------------|------|------|
| Portugal | 100 | 107 |
| Frankrijk | 100 | 113 |
| Spanje | 104 | 100 |
| Italië | 105 | 119 |
| België | 115 | 132 |
| Ierland | 181 | 234 |
| Verenigd Koninkrijk | 193 | 201 |
| Nederland | 199 | 230 |
| Duitsland | 210 | 251 |

Bron: «The consumer and the pharmaceutical products in the European Economic Community», Bureau Européens des Unions de Consommateurs (BEUC).

In vergelijking met andere landen kent Nederland op het vlak der prijsvorming en toelating van geneesmiddelen tot het verstrekkingenpakket weinig regulering.

3. Beleidsvarianten

3.1. *Uitgangspunten voor besparingsvarianten*

Het voorgaande wijst op de noodzaak van ingrijpende maatregelen die bijdragen aan een structurele kostenbeheersing en -beperking in de geneesmiddelensector. Daarbij is duidelijk dat de huidige marktstructuur geen enkele garantie biedt om dit te bewerkstelligen. Integendeel, zeer aannemelijk is dat de gecombineerde werking van prijsstellingsvrijheid bij het bedrijfsleven aan de aanbodzijde enerzijds en de onzekerheid en afhankelijkheid aan de vraagzijde anderzijds verdere ongelimiteerde kostenstijgingen in de hand zullen werken.

De werkgroep beveelt aan ernaar te streven dat de maatregelen voor de gehele extramurale geneesmiddelenvoorziening zullen gelden. Naast de gegeven wettelijke mogelijkheden kunnen privaatrechtelijke regelingen met gelijke strekking daartoe dienen.

Noodzakelijk is een instrumentarium waarmee kan worden ingegrepen in de prijsvorming, zodanig dat dit kan bijdragen aan een verlaging van het prijsniveau en het ontstaan van prijsconcurrentie. Mede op grond van de relevante EG-jurisprudentie en gelet op de aanpak van andere EG-landen, zou een effectieve inperking van de prijsstellingsvrijheid kunnen worden bereikt door:

- a. een beperking van het verstrekkingenpakket;
- b. maximalisering van de vergoeding voor gelijkwaardige producten.

Daarnaast wordt in het rapport ingegaan op een mogelijke deregulering van de detailhandelsschakel en het instrument van centrale inkoop (leveringscontracten/inschrijving op tender).

a. Beperking van het verstrekkingenpakket

In dit systeem worden prijs- en behoeftecriteria gehanteerd als uitgangspunten bij het verstrekkingenbeleid. Per homogeen cluster van genees-

middelen wordt slechts het goedkoopste middel verstrekt. Andere geneesmiddelen worden uitgesloten van de verstrekking voor rekening van de verzekering. In deze opzet worden voorschrijver en consument door het verstrekkingenbeleid sterk beïnvloed en indirect beperkt in de keuze tussen onderling substitueerbare produkten. De substitutie van duurdere naar goedkopere produkten wordt bevorderd.

In deze variant wordt de prijsvorming op het niveau van de fabrikant/importeur vrijgelaten. Dit systeem is bruikbaar in deelmarkten, waar tussen onderling substitueerbare produkten wezenlijke prijsverschillen bestaan. De besparingseffecten worden geraamd op 360–500 miljoen gulden.

b. *Ijkprijsvergoedingensysteem* (maximalisering van de vergoeding)

Dit systeem gaat uit van een uniforme vergoeding aan de verzekerde voor geneesmiddelen, die farmaceutisch identiek zijn of therapeutisch equivalent worden geacht. Indien de prijs bij aflevering aan de consument hoger is dan de ijkprijs, moet de consument het prijsverschil aan de apotheekhoudende bijbetalen.

De arts blijft overigens geheel vrij in zijn keuze welke evenwel wordt beïnvloed door het financieel belang van de patiënt en apotheker. Dit systeem is toepasbaar in dezelfde deelmarkten als het systeem van de beperkende lijsten en er worden besparingen in dezelfde orde van grootte (360–500 mln.) geraamd.

Voor beide bovengenoemde varianten geldt, dat het feitelijk ondernemersgedrag primair de opbrengsten zal bepalen. Compensatoir prijsgedrag kan leiden tot ophoging van het gehele prijsgebouw.

3.2. *Centrale onderhandeling/inkoop*

Uitgangspunt in deze variant, die vergelijkbaar is met elk van de twee hiervoor genoemde, is dat alleen het geneesmiddel uit een homogeen cluster wordt verstrekt, waarvan de prijs – naar verwachting beduidend lager dan de huidige marktprijs – in onderhandeling is overeengekomen.

Hiertegenover kan een exclusieve marktpositie in het verstrekkingenpakket staan tegen de overeengekomen prijs voor een bepaalde tijdsduur. Een minder restrictieve benadering kan inhouden dat in onderhandeling een ijkprijs wordt vastgesteld, die de aanbieder in kwestie een gunstige uitgangspositie verschaft (eigen bijdrage op nulniveau).

Deze variant is in beginsel eveneens bruikbaar in deelmarkten, die gedomineerd worden door single-source produkten. In deze gevallen kan het behoeftecriterium primair worden gehanteerd. De besparingseffecten van deze variant worden geraamd op f 360 tot f 720 mln..

In het bijzonder zal bij de implementatie van deze variant moeten worden gelet op de relevante bepalingen van het EG-Verdrag (artikel 30 jo artikelen 85 en 86).

Voor het implementeren van de drie bovengenoemde varianten is de oprichting van een uitvoeringsorgaan nodig. Dit orgaan kan zowel de kwalitatieve clustering en selectie van het ijkprodukt (definiëren van gelijkwaardigheid van preparaten), de prijs-prestatie vergelijkingen en het volgen van de prijsontwikkelingen voor zijn rekening nemen.

Hiervoor zal een multidisciplinaire, wetenschappelijke en onafhankelijke aanpak nodig zijn.

3.3. *Deregulering van de detailhandelsschakel*

Deze variant beoogt bevordering van prijsconcurrentie in de distributiekkanalen van de geneesmiddelenvoorziening. Dit kan door middel van deregulering van de tarieven van apotheekhoudenden; laten vervallen van het norminkomensbeleid; deregulering van de beperkingen op de

beroepsuitoefening en de exploitatie van apotheken; versoepelen van de inrichtingseisen; bevorderen van vrije vestiging. Het invoeren van een restitutiesysteem in de sociale ziektekostenverzekering ligt in deze variant voor de hand.

Indien hiervoor prijsconcurrentie zich inderdaad doorzet in de bedrijfskolom, zal een neerwaarts effect op de kosten kunnen optreden (primair bij apotheken en groothandelaren, vervolgens mogelijk in de fabrieksprijen). De integratie van groothandels- en apotheekondernemingen zal worden gestimuleerd, wat kan resulteren in verlaging van de handelsmarges.

3.4. *Overige voorstellen*

In het rapport wordt ook ingegaan op de (beperkte) mogelijkheden van ingrijpen met behulp van de Prijzenwet en de Wet Economische Mededinging, ter beïnvloeding van het prijsniveau af-fabrikant/importeur.

Tevens wordt de mogelijkheid aangegeven van het reguleren (en beperken van de groothandelsmarges (bij voorbeeld door de groothandel onder de werkingssfeer van de Wet Tarieven Gezondheidszorg te brengen). Ook zou de groothandelsfunctie (gedeeltelijk) kunnen worden overgenomen door de overheid of de ziektekostenverzekeraars.

Beïnvloeding van het prescriptiegedrag van de voorschrijvende artsen is mogelijk door betere (en afhankelijke) voorlichting (instelling van klinisch-farmacologische consulentschappen), de introductie van een stimulans in de honoreringsstructuur en/of aanpassing van de (contractuele) relatie met ziektekostenverzekeraars.

De ziektekostenverzekeraars kunnen hun marktpositie versterken door in hun polisvoorwaarden een positief verstrekkingsbeleid te voeren door beperking van het assortiment te vergoeden geneesmiddelen (met als doel de substitutie van duurdere door goedkopere gelijkwaardige producten). In de tweede plaats kunnen zij onderhandelen met leveranciers met het oogmerk om een lager prijsniveau te verkrijgen voor al dan niet substitueerbare producten.

Ten slotte kunnen prikkels tot prijsafweging op het niveau van de consument worden geïntroduceerd. Hiervoor geeft de werkgroep drie concrete mogelijkheden aan: een eigen bijdrage afhankelijk van de hoeveelheid van het voorgeschreven geneesmiddel; een eigen bijdrage gekoppeld aan de prijs van het voorgeschreven geneesmiddel; een gedifferentieerde eigen bijdrage die gelijk is aan het verschil tussen het vergoedingsniveau en de feitelijke eindprijs.

3.5. *De intramurale markt*

Dit heroverwegingsonderzoek betreft primair het extramurale segment van de geneesmiddelenmarkt. In het intramurale segment vindt financiering van de uitgaven voor geneesmiddelen plaats uit het instellingsbudget. Geconcludeerd wordt dat met name in de ziekenhuissector intensivering van het kostenbeheersingsbeleid noodzakelijk is, niet het minst vanwege de uitstralingseffecten naar het extramurale deel van de geneesmiddelenmarkt.

Voorts wordt aanbevolen om onderzoek te verrichten naar de geneesmiddelenvoorziening in bejaardenoorden. Hier vindt financiering van het geneesmiddelenverbruik, in tegenstelling tot in verpleeghuizen, niet plaats vanuit het instellingsbudget.

REGERINGSSTANDPUNT

1. Inleiding

Zoals bekend, heeft de Regering onlangs zijn standpunt inzake het Advies van de Commissie Structuur en Financiering Gezondheidszorg

vastgesteld. Daarover is bij brief dd. 5 juni 1987 aan de Tweede Kamer bericht. Een Uitgebreide Commissievergadering daarover heeft op 22 juni jl. plaatsgehad. In dit kader is tevens beslist over de ombuigingen, die gedurende de periode 1988–1990 in de geneesmiddelensector dienen te worden geëffectueerd. De vastgestelde ombuigingen worden hieronder opnieuw weergegeven.

| | 1988 | 1989 | 1990 |
|---|------|------|------------------|
| Maatregelen te nemen op grond van het Rapport Heroverweging Geneesmiddelenvoorziening | 170 | 315 | 535 ¹ |

¹ Mln. gulden, cumulatief.

Kern van de problematiek is de zeer gebrekkige marktwerking in de geneesmiddelenvoorziening. Deze wordt in het heroverwegingsrapport uitvoerig geanalyseerd. Het prijsmechanisme functioneert in de geneesmiddelenmarkt niet of nauwelijks. Aan de aanbodzijde van de markt bestaat een hoge mate van prijsstellingsvrijheid. Iedere schakel in de bedrijfskolom heeft belang bij een hoge prijs. Het gebruik van goedkope geneesmiddelen (merkloze en parallel-geïmporteerde producten) wordt ernstig belemmerd door een ongunstige infrastructuur. Aan de vraagzijde bestaat nagenoeg geen effectieve countervailing power. Prijsweging komt nauwelijks voor. Bij de aankoop is de keuze van het geneesmiddel (beslissen), de vergoeding (betalen) en de consumptie («genieten») vrijwel altijd gescheiden. Zowel de voorschrijvers, de consumenten/patiënten, als de verzekeraars stellen zich ten aanzien van het prijsaspect passief op.

In het heroverwegingsrapport zijn, per onderdeel van de verticale bedrijfskolom en op het niveau van de consument, besparingsvarianten beschreven. Daarbij is tevens aandacht besteed aan belangrijke aspecten van flankerend beleid, bijvoorbeeld betreffende de voorlichting aan voorschrijvers en consumenten, en aan deregulering.

Uit de beschrijving van de besparingsvarianten blijkt, dat een enkelvoudige keuze daaruit niet kan volstaan als oplossing voor de bestaande structureel gebrekkige marktwerking. Een selectief regulerende en deregulerende aanpak, bestaande uit een combinatie van de geschetste alternatieven, gepaard gaande met het programmatisch aanvatten van flankerend beleid, is nodig. De hierboven gegeven – aan het heroverwegingsrapport ontleende – summierende kenschets van de problematiek maakt duidelijk, dat met eenmalig ingrijpen niet kan worden volstaan. Continuïteit van het overheidsbeleid en inzet van nieuwe instrumenten is noodzakelijk. De benodigde infrastructuur daarvoor, zowel binnen de rijksdienst, als binnen de wettelijke advies- en uitvoeringsorganen (met name de Ziekenfondsraad) is niet beschikbaar. Ook de samenwerkingsverbanden van ziektekostenverzekeraars (VNZ, KLOZ/KPZ) beschikken niet daarover. Deze moet dus worden geschapen. Uit het heroverwegingsrapport blijkt dat de particuliere ziektekostenverzekeraars bij de beleidsvoering moeten worden betrokken. Het heroverwegingsrapport spreekt in dit verband van de noodzaak tot oprichting van een Uitvoeringsorgaan, dat belast zou moeten worden met het verstrekkingenbeleid, zowel in de collectieve als in de particuliere ziektekostenverzekering. Een binding van dit Uitvoeringsorgaan aan het Ministerie van WVC is noodzakelijk, omdat het verstrekkingenbeleid in de ziekenfondssector (\pm 65% van de markt) door het Besluit farmaceutische hulp ziekenfondsverzekering (Ziekenfondswet) wordt bepaald. De Ziekenfondswet vereist een adviesaanvraag aan de Ziekenfondsraad omtrent de herstructurering van het verstrekkingenbeleid.

Een tweede gegeven is, dat de uitvoering van het beleid, dat in essentie gericht is op een verlaging van het totale niveau van uitgaven in de geneesmiddelenvoorziening, door regulerende ingrepen al gauw strijdigheid zou kunnen opleveren met de bepalingen uit het EEG-verdrag (artikel

85 en volgende, en artikel 30 en volgende). Dit betekent dat de beleidsvoorbereiding en -uitvoering in nauwe functionele contacten met het Ministerie van Economische Zaken moet worden ontwikkeld. Ook om deze reden kan een bestuurlijke koppeling van het Uitvoeringsorgaan aan de overheid niet worden gemist.

Het scheppen van een geëigende uitvoeringsorganisatie, het voorbereiden van een nieuw verstrekkingenbeleid, het plegen van overleg met de betrokken organisaties, en de advisering door de Ziekenfondsraad, en de uitwerking van flankerend beleid, vragen tijd. Het is niet denkbaar dat een complete uitwerking binnen een tijdsbestek van enige maanden kan geschieden. De ondergetekenden kiezen daarom voor een aanpak in twee fasen, te weten een startfase 1987–1988 en een tweede fase voor 1989–1990. De structurele aspecten van de te nemen maatregelen moeten daarbij voorop staan. Op dit moment zijn de kosten voor de premiesector en de rijksbegroting, die het gevolg zijn van implementerende stappen, nog niet te ramen. Nader onderzoek ter zake is nodig. Uitgangspunt is dat de opbrengst van de hiervoor genoemde maatregelen een netto-opbrengst is.

2. Beleidsvarianten

De Regering heeft besloten om het heroverwegingsrapport te aanvaarden als basis voor het in de geneesmiddelenvoorziening te voeren ombuigingsbeleid. In dat kader is voorts beslist tot het nemen van de volgende inleidende stappen.

a. Adviesaanvraag aan de Ziekenfondsraad

De eerste ondergetekende zal de Ziekenfondsraad op zo kort als mogelijke termijn – te denken valt aan enkele dagen – om gericht advies vragen met betrekking tot de herstructurering van het verstrekkingenbeleid voor geneesmiddelen. Onze voorkeur gaat in deze uit naar de invoering van het ijkprijvergoedingensysteem, zoals voorgesteld in het heroverwegingsrapport, aangevuld – waar nodig – met beperkende lijsten en centrale prijsonderhandeling. Het beleid zal moeten worden gericht op substitutie van duurdere door goedkopere producten. Deze voorkeur berust enerzijds op de overweging dat de prescriptievrijheid van de arts in principe niet wordt aangetast, en anderzijds op de constatering dat dit systeem de toegankelijkheid van geneesmiddelen tot de markt zo weinig als mogelijk feitelijk zal belemmeren. Dit neemt niet weg dat aan de uitvoering ervan onvermijdelijke bureaucratie is verbonden.

In de adviesaanvraag zal voorts aandacht worden gevraagd voor de implicaties, die het voorgestelde ijkprijvergoedingensysteem zal meebrengen voor de verzekerden. Zo zal het systeem voor de verzekerde een controleerbare en tastbare prikkel moeten bieden ter bevordering van substitutie van duurdere door goedkopere producten. Gedacht kan worden aan de afschaffing van eigen bijdragen bij de aflevering van ijkprijproducten.

Aan de Ziekenfondsraad zal worden gevraagd vóór 1 november 1987 advies uit te brengen. De tussenliggende periode zal meer kunnen worden gebruikt om in overleg met betrokken partijen meer gedetailleerd inzicht te krijgen in de praktische problemen, die aan de voorgestane herstructurering vastzitten. Omtrent de concrete wijze van invulling van de ombuigingstaakstelling voor 1988–1990 zal op basis van het ontvangen advies en de resultaten van overig overleg voor 1 december 1987 een nader regeringsstandpunt worden voorbereid. De herstructureringsmaatregelen kunnen niet in werking treden voordat het te scheppen Uitvoerend Orgaan operationeel is. In verband daarmee moet worden verwacht dat invoering van de maatregelen eerst in de loop van 1988 zal kunnen plaatsvinden.

Zonder uitvoeringsorganisatie kan het beleid niet slagen.
Gezien de taakstelling voor 1988 in het .regeringsstandpunt Cie Dekker zullen de maatregelen op zo kort mogelijke termijn effect moeten sorteren.

b. Prijsontwikkeling

Sedert het instellen van de heroverwegingswerkgroep op het terrein van de geneesmiddelenvoorziening, het mislukken van de pogingen van partijen te komen tot verbetering van de markttransparantie en prijsconcurrentie, en het geven van een aanwijzing ex artikel 14 WTG aan het COTG ter herziening van de huidige vergoedingssystemen voor apothekhoudenden is in toenemende mate sprake van substantiële prijsverhogingen door de industrie en importeurs. Naarmate de tijd voortschrijdt en concrete maatregelen dichter in het verschiet liggen is het dus niet ondenkbeeldig dat prijsverhogingen toenemen met de bedoeling het prijsgebouw «op te krikken» om daarmee een gunstige startpositie in te nemen.

Met betrokkenen zal overleg plaatsvinden over het geconstateerde prijsgedrag. Mocht dit overleg niet leiden tot resultaten, dan zullen de nodige stappen worden genomen om te komen tot een algemene bevrozing van de maximale prijzen van geneesmiddelen op het apothekeninkoopniveau.

Deelrapport 4: Bijstandsuitgaven voor bijzondere bestaanskosten

SAMENVATTING

1. Opdracht en werkwijze

Onderwerp van heroverweging is de verlening van bijstand voor bijzondere kosten aan thuiswonenden en aan in inrichtingen verblijvende personen.

Het onderzoek heeft zich uitgestrekt tot de bestaande regelgeving en de uitvoering. Aandachtspunten daarbij waren de toelatingseisen en voorwaarden die de regelgeving stelt, alsmede de interpretatieruimte van uitvoeringsorganen.

Het onderzoek was gericht op het uitwerken van besparingsvarianten die leiden tot structurele beheersbaarheid van de uitgaven op de genoemde terreinen.

Aan het onderzoek is deelgenomen door vertegenwoordigers van de departementen van Algemene Zaken, Binnenlandse Zaken, Financiën, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. Het voorzitterschap berustte bij het departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

2. Nadere taakafbakening

Uitgaande van de opdracht heeft de heroverweging zich specifiek gericht op:

- de bijstandsverlening aan thuiswonenden voor bijzondere kosten onder toepassing van het Bijstandsbesluit landelijke draagkrachtcriteria (Bld);
- de bijstandsverlening voor kosten in verband met opname en verblijf in een inrichting;
- de bijstandsverlening voor andere bijzondere kosten buiten toepassing van het Bld aan personen die in inrichtingen verblijven. Het betreft hier de bijstand die wordt verleend nadat in de persoonlijke uitgaven is voorzien;
- de verstrekking van leenbijstand aan thuiswonenden en personen in inrichtingen.

3. Beschrijving van het beleidsterrein

3.1. Algemeen

Bijstand wordt verleend in de noodzakelijke kosten van het bestaan, aan iedere Nederlander die niet over de middelen beschikt om daarin te voorzien. Aan de niet-Nederlandse ingezetene kan bijstand worden verleend, «als ware hij een Nederlander».

Bij de genoemde kosten kan onderscheid worden gemaakt tussen algemene en bijzondere noodzakelijke bestaanskosten. In de regelgeving betreffende de bijstand is dit onderscheid als volgt aangegeven:

I. *Algemeen noodzakelijke kosten van het bestaan* zijn de bestaanskosten voor zover deze niet door bijzondere individuele omstandigheden zijn bepaald. De in het Bijstandsbesluit landelijke normering (Bln) aangegeven algemene bijstandsnormen zijn gekoppeld aan het nettominimumloon. Deze normen hebben een «all-in»karakter, dat wil zeggen de norm wordt geacht toereikend te zijn voor de algemeen gebruikelijke, noodzakelijke uitgaven, uitgaande van een normaal bestedingspatroon. Voor het dragen van bijzondere kosten biedt het sociaal minimum geen ruimte.

II. *Bijzondere noodzakelijke kosten van bestaan* zijn de bestaanskosten voor zover deze door bijzondere individuele omstandigheden worden bepaald. Het gaat hierbij om noodzakelijke uitgaven voor goederen en diensten, die naar aard en omvang buiten het normale bestedingspatroon vallen.

Als zodanig behoeven deze kosten niet uit de algemene bijstandsnorm te worden voldaan. In het Bijstandbesluit landelijke draagkrachtcriteria (Bld) zijn landelijke regels gegeven om te bepalen in hoeverre in het inkomen (boven het sociaal minimum) en het vermogen van betrokkene draagkracht aanwezig is om zelf deze bijzondere kosten te betalen.

Categorie II heeft bij de heroverweging centraal gestaan.

3.2. Doel en instrumenten van beleid

Doel van de bijzondere bijstandsverlening is om, in geal van noodzakelijke bestaanskosten die voortkomen uit bijzondere individuele omstandigheden, financiële ondersteuning te bieden voor zover betrokkenen zelf de middelen ontbreken. De bijzondere bijstand is daarmee een onderdeel van de overheidsplicht om Nederlandse en gelijkgestelden te vrijwaren van gebrek en zo voor hun bestaanszekerheid zorg te dragen. Het recht op bijstand is neergelegd in de Grondwet (artikel 20, derde lid) en wettelijk geregeld in de Algemene Bijstandswet.

De ABW wordt in medebewind uitgevoerd door de gemeenten. Toegesplitst op de bijzondere bijstandsverlening betekent dit dat de gemeente beoordeelt of de betreffende kosten noodzakelijk zijn en of ze als bijzonder zijn aan te merken. Bij de vaststelling of in de eigen middelen van betrokkene(n) draagkracht aanwezig is ter voorziening in de kosten dienen de gemeenten de landelijke regels van het Bld en het Bln toe te passen. Burgemeester en wethouders zijn echter bevoegd om, gelet op alle omstandigheden in het individuele geval, de bijstand vast te stellen in afwijking van de uitkomst van de draagkrachtberekening (individualiseringsbeginsel).

Het *toezicht* op de juiste uitvoering van de ABW berust bij de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid. De feitelijke uitoefening van het toezicht geschiedt door de rijksconsulenten sociale zekerheid.

De *financiering* van de bijzondere bijstandsuitgaven vindt op dezelfde wijze plaats als de algemene bijstand. De bijstand wordt voor rekening van de gemeenten verleend. Het rijk vergoedt vervolgens aan de gemeenten 90% van de bijstandsuitgaven. Ten aanzien van door de minister niet aanvaardbaar geachte gemeentelijke bijstandsuitgaven kan vergoeding

worden geweigerd. De uitvoeringskosten zijn voor de rekening van de gemeenten.

Als ijkpunt voor de heroverwegingsoperatie dient het meerjarencijfer voor 1991. Dit kan voor de incidentele en periodieke bijzondere bijstand en leenbijstand aan thuiswonenden en personen in inrichtingen worden gesteld op f 167 mln.

Ten minste één van de onderstaande beleidsvarianten – of een combinatie daarvan – dient ten opzichte van het ijkpunt te leiden tot 20% besparing. Dit komt neer op een te besparen bedrag van f 33 mln.

4. Beleidsvarianten

4.1. Algemeen

De werkgroep heeft in hoofdzaak twee wegen verkend. Enerzijds is de aandacht gericht op de mogelijkheid van een andere verdeling van verantwoordelijkheden tussen rijk en gemeenten, waaruit een vermindering van de centrale regelgeving voortvloeit. Deze benadering, uitgewerkt in variant 3.2 van het rapport, heeft een decentraliserende en deregulerende tendens. Anderzijds zijn de mogelijkheden onderzocht om tot beperking van het uitgavenniveau te komen door wijziging of aanscherping van de centrale regelgeving, of door versterking van het toezicht. Deze in hoofdzaak regulerende benadering is uitgewerkt in de varianten 3.3, 3.4 en 3.5 van het rapport.

4.2. Decentralisatie en deregulering

De bijstandsverlening heeft de afgelopen jaren een proces van landelijke normering doorgemaakt. De gemeenten, als uitvoerders in medebewind van de ABW, zijn hierdoor gebonden aan centrale regels voor de verstrekking van uitkeringen, onder handhaving van hun bevoegdheid om in het individuele geval, gelet op de omstandigheden, af te wijken.

Ten aanzien van de bijstand voor de algemeen noodzakelijke bestaanskosten is een belangrijke reden voor landelijke normering gelegen in de relatie met het inkomensbeleid. Handhaving van deze normering is nodig om doorkruising van het landelijk inkomensbeleid te voorkomen.

Voor wat de bijstand voor bijzondere bestaanskosten betreft is de relatie met het inkomens- en sociale zekerheidsbeleid minder stringent. Omdat bij deze bijstand per definitie sprake is van bijzondere omstandigheden ligt hier een relatief sterk accent op de beoordeling van het individuele geval.

De landelijke regels in het Bld strekken zich slechts uit tot de vaststelling van de draagkracht in het inkomen, zodat de beoordeling van de noodzaak – naar aard en omvang – van de bijzondere bestaanskosten een gemeentelijke aangelegenheid is.

Uit cijfers in het rapport blijkt dat de bijzondere bijstandsuitgaven tussen gemeenten aanzienlijk uiteenlopen, hetgeen er op wijst dat deze bijstandsverlening sterk afhangt van gemeentelijk beleid.

Gelet op de aangegeven verdeling van de beleidsverantwoordelijkheid is de huidige wijze van financiering, waarbij 90% van de bijstandskosten wordt vergoed door het rijk, ondoelmatig.

In het rapport is derhalve voorgesteld de verlening van bijstand voor bijzondere bestaanskosten en van leenbijstand zoveel mogelijk over te laten aan de gemeenten en dan ook de financiële verantwoordelijkheid daarvoor geheel bij de gemeenten te leggen. Aan het gemeentefonds dient in verband daarmee een bedrag te worden toegevoegd ten behoeve van de algemene uitkering ter compensatie van de op te heffen 90% rijksvergoeding.

De huidige gedetailleerde draagkrachtregels in het Bld zijn in deze opzet niet meer nodig.

4.3. Ruimere toepassing van het profijtbeginsel

Bij de verlening van bijstand voor bijzondere noodzakelijke bestaanskosten wordt rekening gehouden met de in het vermogen en inkomen aanwezige draagkracht. Bovendien geldt een drempelbedrag.

Thans wordt op grond van artikel 16 Bld als draagkracht in het inkomen aangemerkt:

- a. 35% van dat deel van de vastgestelde ruimte in het inkomen dat een bedrag van f 5192 niet overschrijdt.
- b. 50% van dat deel van de vastgestelde ruimte in het inkomen dat uitgaat boven f 5192. Na één jaar, gerekend vanaf de aanvraag, wordt het percentage van 50 verlaagd naar 35.

Te overwegen is in alle gevallen uit te gaan van 50%, zodat dus steeds de helft van de vastgestelde ruimte in het inkomen moet worden ingezet ter voorziening in bijzondere bestaanskosten, alvorens aanspraak op bijstand kan worden gemaakt.

Het inkomenseffect van een dergelijke maatregel betreft de bovenminimale inkomens. Het sociaal minimum wordt niet aangetast.

4.4. Vergroting van de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid

De huidige regelgeving laat de beoordeling van de noodzaak, zowel naar aard als omvang, van de bijzondere bestaanskosten volledig over aan de gemeente. Het is daardoor mogelijk dat in vergelijkbare gevallen verschillende gemeenten tot duidelijk uiteenlopende beslissingen komen, waarbij, blijkens bestaande gegevens, een deel van de gemeenten een aanmerkelijk ruimer beleid voert dan de overige. Vanuit doelmatigheids-overwegingen kan hierin, gelet op het noodzakelijkheids criterium in de ABW, aanleiding worden gevonden de gemeentelijke beleidsruimte op dit punt nader in te kaderen.

Door de rijksoverheid zou een specifiek beleid kunnen worden ontwikkeld dat er op gericht is ondoelmatigheden in de gemeentelijke bijstandsverlening voor bijzondere bestaanskosten tegen te gaan.

Dit beleid kan gestalte krijgen door:

- aanpassing c.q. uitbreiding van de regelgeving, waardoor de gemeentelijke beleidsruimte nader wordt begrensd;
- verscherping van het toezicht door de rijksconsulenten sociale zekerheid, gebruikmakend van de sturingsmogelijkheden die de ABW biedt.

Ter verdere uitwerking van deze benadering verdient het overweging te komen tot een nader onderzoek onder gemeenten naar de factoren die bepalend zijn voor de mate van bijstandsverlening.

4.5. Verlaging voorzieningenniveau naar aard of hoeveelheid

De ABW bevat globale criteria voor de verlening van bijstand, namelijk het noodzakelijkheids criterium, de afstemming op omstandigheden en mogelijkheden in het individuele geval, de voorrang van voorliggende voorzieningen. Bezien zou kunnen worden of, binnen het raamwerk van deze algemene criteria, ten aanzien van bepaalde bijzondere noodzakelijke bestaanskosten een verdere verfijning van criteria mogelijk is. Voor een deel heeft dergelijke verfijning in de nadere regelgeving reeds plaatsgevonden.

De mogelijkheid om bijstand te verlenen zou zo op een aantal punten aan nadere criteria kunnen worden gebonden, zodat striktere eisen worden gesteld aan het bijzondere karakter van de betreffende kosten. De jurisprudentie biedt hiervoor enkele aanknopingspunten. Het gaat hierbij in hoofdzaak om een precisering van het bestaande beleid.

4.6. Conclusie

Uit het voorgaande resulteren de volgende besparingsmogelijkheden:

| Variant | Bedrag |
|--|------------|
| 4.2. decentralisatie en deregulering | 25 mln. |
| 4.3. profijtbeginsel: a. draagkrachtpercentage 50 | 15 mln. |
| b. verhoging drempelbedrag met f 50 | 3 à 4 mln. |
| 4.4. vergroting effectiviteit en doelmatigheid | gering |
| 4.5. verlaging voorzieningenniveau | gering |

Een besparing van 20% (33 mln.) ten opzichte van het ijkpunt is dus niet door één variant te bereiken.

Een combinatie van variant 4.2 met variant 4.3, onderdeel a, is naar het oordeel van de werkgroep mogelijk en daarmee kan worden voldaan aan de vereiste 20% besparing.

De varianten 4.4 en 4.5 gaan in de richting van een verdere verscherping van regelgeving en/of toezicht. De besparende werking van deze varianten kan niet goed worden gekwantificeerd, maar wordt in beide gevallen gering geacht vanwege te verwachten kosten die tegenover de opbrengst staan (variant 4.4), danwel vanwege de slechts marginale beleidswijziging die optreedt (variant 4.5).

VOORLOPIG REGERINGSSTANDPUNT

1. Inleiding

Het kabinet acht, de verschillende varianten overziende, een keuze voor de decentralisatievariant het meest aangewezen, daar deze aansluit op het kabinetsbeleid aangaande decentralisatie en deregulering.

De besparingsmogelijkheid van de decentralisatievariant is door de werkgroep geraamd op f 25 mln. Daarbij is reeds rekening gehouden met een zeker besparingsverlies dat optreedt doordat aan de gemeenten in de overgangsfase naar de nieuwe financieringswijze een zekere marge zal moeten worden gelaten.

Een besparing van 20% (33 mln.) als onderzocht in het heroverwegingsrapport kan door middel van de decentralisatievariant niet volledig worden gerealiseerd. Daarmee komt de vraag aan de orde of gedacht moet worden aan combinatie met een van de andere varianten. Hoewel een dergelijke combinatie niet onmogelijk is, wordt de decentralisatievariant daardoor voor gemeenten minder aantrekkelijk. Ook wordt in dat geval de kans groot geacht dat de gemeenten weinig geneigd zullen zijn om vrijwillig medewerking te verlenen aan de uitvoering van de variant. De voorkeur van het kabinet gaat er derhalve naar uit om de decentralisatievariant als op zichzelf staande maatregel, dus niet in combinatie met een van de andere varianten, uit te werken.

2. Beleidsvoornemens

a. Het kabinet spreekt in principe de voorkeur uit voor de in het rapport uitgewerkte variant «decentralisatie en deregulering» en heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verzocht op korte termijn aangaande deze variant het advies te vragen van de Raad voor de Gemeentefinanciën en de adviesaanvraag voor te bereiden in overleg met de Ministers van Financiën en van Binnenlandse Zaken;

b. Het kabinet heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verzocht om, na overleg met de Minister van Financiën en de Minister van

Binnenlandse Zaken, een uitgewerkt regeringsstandpunt over het rapport en de uitvoering ervan aan de raad voor te leggen.

Deelrapport 5: Rechtsbijstand

SAMENVATTING

1. Beleidsbeschrijving

De gefinancierde rechtsbijstand kan worden omschreven als de door de overheid bekostigde juridische dienstverlening aan hen die deze bijstand voor de behartiging van hun rechtsbelangen behoeven en niet in staat worden geacht de kosten daarvan zelf (volledig) te dragen.

De rechtzoekende kan zich op grond van de bestaande regelingen ongeacht de aard van zijn probleem voor informatie en advies wenden tot een bureau voor rechtshulp. Indien verdergaande hulp geboden is, kan het bureau hetzij deze zelf bieden, hetzij een advocaat toevoegen. De rechtshulp verleend door het bureau is voor de rechtzoekende kosteloos, bijstand van een toegevoegd advocaat geschiedt tegen betaling van een – van de draagkracht van de cliënt afhankelijke – eigen bijdrage.

In strafzaken geldt een afwijkende regeling. Bij inverzekeringstelling wijst de deken van de plaatselijke orde de verdachte – als hij niet over een zelf gekozen raadsman beschikt – een advocaat toe. Als bewaring of gevangenhouding gevorderd of bevolen wordt, wijst de rechter een advocaat toe. In strafzaken wordt geen eigen bijdrage gevraagd.

Het gebruik van de voorziening is gemeten over de afgelopen tien jaar sterk gegroeid. Deze groei heeft zich op alle terreinen van de gefinancierde rechtsbijstand voorgedaan. De uitgaven zijn tussen 1976 en 1982 verviervoudigd en nadien voor wat betreft civiele en administratieve zaken nagenoeg gestabiliseerd. De invoering van de eigen bijdragen en de verlaging van de tarieven van toegevoegde advocaten zullen daaraan hebben bijgedragen.

Voor de toegenomen vraag naar rechtsbijstand kunnen verschillende verklaringen worden gegeven. Sommigen leggen het accent op de toegenomen regeldichtheid. Veel recente wetgeving raakt mede de rechtspositie van minder draagkrachtigen. De doorwerking van vele regelingen en maatregelen in de uitgaven voor de rechtsbijstand zal eerst op wat langere termijn in volle omvang zichtbaar worden. Er mag echter vanuit worden gegaan dat daarmee enkele tientallen miljoenen guldens gemoeid zullen zijn. Anderen leggen de nadruk eerder op de toegenomen beschikbaarheid van gefinancierde rechtsbijstand en de verbeterde toegankelijkheid van de rechtspleging.

2. Taakstelling

De heroverwegingswerkgroep Rechtsbijstand heeft de volgende taak meegekregen:

«Onderwerp van studie dient te zijn de invloed van de overheid op de vraag naar rechtshulp (factoren op het gebied van het formele recht die de omvang van de vraag bepalen). Tevens zal een onderzoek worden gedaan naar de spreiding van de voorziening over de diverse inkomensgroepen.

Het onderzoek dient met name gericht te zijn op de vraag hoe de toevloed naar de rechtshulp wordt beïnvloed door de wetgeving, en hoe deze ontwikkeling omgebogen kan worden. Zowel de civiele en administratiefrechtelijke rechtshulp als de rechtshulp in strafzaken dienen bij dit heroverwegingsonderwerp betrokken te worden.

De besparingsvarianten die krachtens de heroverwegingstaakopdracht moeten worden ontwikkeld, dienen uitsluitend betrekking te hebben op de uitgaven ten behoeve van de rechtshulp. Wel dient een raming te

worden opgesteld van de uit de beleidsvarianten naar verwachting voortvloeiende besparingen in de sfeer van proceskosten bij de overheid en werklast van rechterlijke en administratieve beroepsorganen».

De vraag naar een onderzoek naar de spreiding van de voorziening over de diverse inkomensgroepen vloeit voort uit een passage in het Sociaal en Cultureel Rapport 1986.

Voorts heeft de Ambtelijke Commissie Heroverweging de werkgroep gevraagd aandacht te besteden «aan de mogelijkheid dat voor inkomensgroepen boven een nader te bepalen en in het rapport te motiveren grens, kosten van rechtsbijstand voor eigen risico – eventueel af te dekken met een particuliere verzekering – van de rechtsbijstandsbehoevende komen».

De uitvoering van haar taakopdracht werd voor de werkgroep begrensd door het gestelde in artikel 18 van de Grondwet en artikel 6 van het Verdrag van Rome over het recht op rechtsbijstand.

Als ijkpunt is de werkgroep uitgegaan van het voor 1990 in de meerjarenramingen opgenomen bedrag van f 249 mln.

3. Beleidsvarianten

Ter uitwerking van de onder I genoemde taakstelling heeft de werkgroep twee subgroepen ingesteld: een voor het onderwerp effect van overheids-handelen, en een die belast werd met het onderzoek naar de spreiding van de voorziening. Voor deze beide aspecten volgen hieronder de beleidsvarianten, met tussen haakjes de besparingen:

Effect van overheidshandelen

- afschaffing van de verplichte vertegenwoordiging bij scheidingsprocedures. Hierbinnen worden, in toenemende mate van verstrekkendheid, drie varianten onderscheiden:
 - alleen afschaffing van de verplichte vertegenwoordiging voor die scheidingen die voldoen aan de criteria genoemd in het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsontwerp 19 242 (opbrengst f 3 mln.);
 - afschaffing van de verplichte vertegenwoordiging voor alle scheidingen die met een gemeenschappelijk verzoekschrift aanhangig gemaakt worden (f 7 mln.);
 - afschaffing van de verplichte vertegenwoordiging voor alle scheidingsprocedures (f 7 mln.);
 - vereenvoudiging van het materiële recht en afschaffing van de verplichte procesvertegenwoordiging bij alimentatiezaken (f 4 mln.);
 - afschaffing van de verplichte vertegenwoordiging in andere zaken op het terrein van het personen- en familierecht (f 1,5 mln.);
 - afschaffing van de verplichting om, ter verkrijging van een werkloosheidsuitkering, op formele gronden verweer te voeren tegen de ontslag-aanvraag bij de Directeur G.A.B. (f 1 mln.);
 - verruiming van de gelding van de procureursinschrijving, waardoor procureurs bevoegd worden in het hele land op te treden (f 1 mln.);
 - opheffing van het procesmonopolie van de advocatuur, waardoor ook anderen, die niet van overheidswege gefinancierd worden, in rechte kunnen optreden (f 5 mln.);
 - verscherping van het toevoegbeleid bij vervolging wegens rijden onder invloed (f 1,5 mln.);
 - afschaffing van de ambtshalve toevoeging aan van hun vrijheid beroofde verdachten, en vervanging door een stelsel van facultatieve toevoegingen (f 1 mln.);
 - bevorderen dat het O.M. in meer zaken transigeert in plaats van deze zaken ter zitting aan te brengen (2,5 mln.);
 - afschaffing wet eenmalige uitkering (f 1 mln.);
 - verbetering voorlichting en uitvoering (f 3 mln.).

Spreiding van de voorziening over de inkomensgroepen

- invoering van een eigen bijdrage in strafzaken (f 1 mln.);
- afschaffing van het voor de draagkrachtberekening splitsen van de inkomens van rechtzoekenden bij echtscheidingstoevoegingen (f 3,5 à f 7 mln.);
- afschaffing van de thans voor de draagkrachtberekening in aanmerking genomen aftrekposten (f 5 mln.).

Varianten met betrekking tot de bovengrens van de gefinancierde rechtsbijstand

Naar aanleiding van de vraag van de Ambtelijke Commissie Heroverweging heeft de werkgroep zich beziggehouden met de bovengrens van de regeling voor gefinancierde rechtsbijstand. Een objectief criterium laat zich niet vaststellen. Het bereik van de Wet Rechtsbijstand aan On- en Minvermogenden en dat van andere inkomensafhankelijke regelingen laten zich moeilijk vergelijken. De huidige bovengrens van de WROM, namelijk f 60 000 per jaar is de uitkomst van een discussie die in de afgelopen jaren daarover heeft plaatsgevonden met de Staten-Generaal. Hoewel binnen de werkgroep verschil van mening bestond of het ontwikkelen van varianten met betrekking tot deze grens wel tot haar taakopdracht behoort, wordt in het rapport enerzijds een variant gepresenteerd waarbij de bovengrens wordt verlaagd tot modaal (f 9,5 mln.), anderzijds een variant waarbij een budgettair neutrale verhoging van de bovengrens plaatsvindt en voor de hoogste inkomens de eigen bijdrage oploopt tot driemaal de aan de advocaat toekomende toevoegingsvergoeding.

Categorie C

| | |
|---|-------------------------|
| - opbrengst categorie B | f 26,5 mln. |
| - afschaffing verplichte vertegenwoordiging voor alle echtscheidingen | f 7 mln. |
| - afschaffing verplichte vertegenwoordiging overige personen- en familiezaken | f 1,5 mln. |
| - afschaffing procureursvergoeding | f 1 mln. |
| - afschaffen procesmonopolie advocatuur | f 5 mln. |
| - afschaffen ambtshalve toevoeging | f 1 mln. |
| - invoering eigen bijdrage in strafzaken | f 1 mln. |
| - wijziging inkomensstoets bij echtscheiding (uitgebreide variant) | f 3,5 mln. |
| - afschaffing aftrekposten voor draagkrachtberekening | f 5 mln. |
| Totaal | f 51,50 mln. |
| Correctie voor onderlinge effecten | f 3,25 mln. |
| Eindtotaal | f 48,25 mln. (19,4%) |

Categorie D

| | |
|---|------------|
| - verlaging bovengrens WROM tot modaal | f 9,5 mln. |
| - verhoging van de bovengrens van de WROM | f 0,0 mln. |

Een aantal van de hiervoor uiteengezette beleidsvarianten heeft belangrijke, vooral verzwarende effecten op de werklust van de rechterlijke macht. In het bijzonder geldt dit de afschaffing van de verplichte procesvertegenwoordiging bij scheidingen, als gevolg waarvan werk dat thans door de advocaat wordt verricht, voor een deel door de rechterlijke macht zal moeten worden overgenomen. Rekening houdend met de eveneens noodzakelijke uitbreiding van administratief personeel en gerechtssecretariaat schat de werkgroep een werklusteffect uitgedrukt in geld van 1-4 mln.

REGERINGSSTANDPUNT

De Kamers zullen zo spoedig mogelijk bij afzonderlijke brief op de hoogte worden gesteld van het regeringsstandpunt.

Deelrapport 6:

Afstemming onderwijs- en scholingsvoorzieningen voor gehandicapten

SAMENVATTING

1. Inleiding

De taakopdracht van de werkgroep luidde als volgt:

Onderzoek te verrichten met als doel inzicht te verschaffen in de financieringsstromen naar scholen en opleidingen voor gehandicapten. Met name zal aandacht dienen te worden geschonken aan het signaleren van mogelijke overlappingsen op het terrein van financiering vanuit de bij gehandicaptenvoorzieningen betrokken departementen, alsmede aan de eigen-bijdrageregelingen ter zake.

Voorts zal de spreiding van onderwijs- en scholingsvoorzieningen voor bijzondere groepen worden onderzocht. Gedacht kan worden aan het onderling afstemmen van voortgezet speciaal onderwijs aan kinderen met leer- en opvoedingsmogelijkheden, individueel technisch onderwijs en individueel huishoud- en nijverheidsonderwijs. De werkgroep dient besparingsvarianten uit te werken die maatregelen bevatten om de uitgaven op genoemde terreinen structureel beheersbaar te maken.

Op grond van een aantal overwegingen richt het onderzoek van de werkgroep zich, uitgaande van de taakopdracht, de facto op het terrein van het (voortgezet) speciaal onderwijs (ijkpunt f 1327 miljoen in 1990), waarbij de werkgroep bij haar werkzaamheden de vraag centraal heeft gesteld, op welke wijze de uitgaven voor het (voortgezet) speciaal onderwijs structureel beheersbaar kunnen worden gemaakt. De werkgroep heeft bij het beantwoorden van deze vraag als uitgangspunt gehanteerd dat de omvang van het (voortgezet) speciaal onderwijs kleiner zou moeten worden, maar dat het voorzieningenniveau voor de leerlingen in dat kleinere (voortgezet) speciaal onderwijs op verantwoord niveau moet blijven.

2. Overwegingen

Deze uitgangspunten van het onderzoek zijn het resultaat van de volgende overwegingen.

In de huidige situatie is het (voortgezet) speciaal onderwijs bestemd voor kinderen die een overwegend orthopedagogische en orthodidactische benadering vergen. Een leerling moet, voordat hij tot een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs wordt toegelaten, een zogenaamd toelatingsonderzoek ondergaan. Hiervoor zijn geen objectieve criteria voorhanden, wat met name rondom de schoolsoorten voor leerlingen met leer- en/of gedragsproblemen leidt tot discussies over al dan niet terechte toelatingsen. De werkgroep is van mening dat het invoeren van algemeen geldende toelatingscriteria een belangrijke bijdrage kan leveren tot een verbeterde toelatingsprocedure die een goede afweging mogelijk maakt. Eveneens geeft de werkgroep in overweging om in plaats van de huidige commissie per school regionale commissies in te stellen.

Naast maatregelen die de toelatingsprocedure moeten verbeteren, heeft de werkgroep ook gekeken naar het voorzieningenniveau in het (voortgezet) speciaal onderwijs.

vastgesteld. Daarover is bij brief dd. 5 juni 1987 aan de Tweede Kamer bericht. Een Uitgebreide Commissievergadering daarover heeft op 22 juni jl. plaatsgehad. In dit kader is tevens beslist over de ombuigingen, die gedurende de periode 1988–1990 in de geneesmiddelensector dienen te worden geëffectueerd. De vastgestelde ombuigingen worden hieronder opnieuw weergegeven.

| | 1988 | 1989 | 1990 |
|---|------|------|------------------|
| Maatregelen te nemen op grond van het Rapport Heroverweging Geneesmiddelenvoorziening | 170 | 315 | 535 ¹ |

¹ Mln. gulden, cumulatief.

Kern van de problematiek is de zeer gebrekkige marktwerking in de geneesmiddelenvoorziening. Deze wordt in het heroverwegingsrapport uitvoerig geanalyseerd. Het prijsmechanisme functioneert in de geneesmiddelenmarkt niet of nauwelijks. Aan de aanbodzijde van de markt bestaat een hoge mate van prijsstellingsvrijheid. Iedere schakel in de bedrijfskolom heeft belang bij een hoge prijs. Het gebruik van goedkope geneesmiddelen (merkloze en parallel-geïmporteerde producten) wordt ernstig belemmerd door een ongunstige infrastructuur. Aan de vraagzijde bestaat nagenoeg geen effectieve countervailing power. Prijsweging komt nauwelijks voor. Bij de aankoop is de keuze van het geneesmiddel (beslissen), de vergoeding (betalen) en de consumptie («genieten») vrijwel altijd gescheiden. Zowel de voorschrijvers, de consumenten/patiënten, als de verzekeraars stellen zich ten aanzien van het prijsaspect passief op.

In het heroverwegingsrapport zijn, per onderdeel van de verticale bedrijfskolom en op het niveau van de consument, besparingsvarianten beschreven. Daarbij is tevens aandacht besteed aan belangrijke aspecten van flankerend beleid, bijvoorbeeld betreffende de voorlichting aan voorschrijvers en consumenten, en aan deregulering.

Uit de beschrijving van de besparingsvarianten blijkt, dat een enkelvoudige keuze daaruit niet kan volstaan als oplossing voor de bestaande structureel gebrekkige marktwerking. Een selectief regulerende en deregulerende aanpak, bestaande uit een combinatie van de geschetste alternatieven, gepaard gaande met het programmatisch aanvatten van flankerend beleid, is nodig. De hierboven gegeven – aan het heroverwegingsrapport ontleende – summierende kenschets van de problematiek maakt duidelijk, dat met eenmalig ingrijpen niet kan worden volstaan. Continuïteit van het overheidsbeleid en inzet van nieuwe instrumenten is noodzakelijk. De benodigde infrastructuur daarvoor, zowel binnen de rijksdienst, als binnen de wettelijke advies- en uitvoeringsorganen (met name de Ziekenfondsraad) is niet beschikbaar. Ook de samenwerkingsverbanden van ziektekostenverzekeraars (VNZ, KLOZ/KPZ) beschikken niet daarover. Deze moet dus worden geschapen. Uit het heroverwegingsrapport blijkt dat de particuliere ziektekostenverzekeraars bij de beleidsvoering moeten worden betrokken. Het heroverwegingsrapport spreekt in dit verband van de noodzaak tot oprichting van een Uitvoeringsorgaan, dat belast zou moeten worden met het verstrekkingenbeleid, zowel in de collectieve als in de particuliere ziektekostenverzekering. Een binding van dit Uitvoeringsorgaan aan het Ministerie van WVC is noodzakelijk, omdat het verstrekkingenbeleid in de ziekenfondssector (\pm 65% van de markt) door het Besluit farmaceutische hulp ziekenfondsverzekering (Ziekenfondswet) wordt bepaald. De Ziekenfondswet vereist een adviesaanvraag aan de Ziekenfondsraad omtrent de herstructurering van het verstrekkingenbeleid.

Een tweede gegeven is, dat de uitvoering van het beleid, dat in essentie gericht is op een verlaging van het totale niveau van uitgaven in de geneesmiddelenvoorziening, door regulerende ingrepen al gauw strijdigheid zou kunnen opleveren met de bepalingen uit het EEG-verdrag (artikel

Zonder uitvoeringsorganisatie kan het beleid niet slagen.
Gezien de taakstelling voor 1988 in het .regeringsstandpunt Cie Dekker zullen de maatregelen op zo kort mogelijke termijn effect moeten sorteren.

b. Prijsontwikkeling

Sedert het instellen van de heroverwegingswerkgroep op het terrein van de geneesmiddelenvoorziening, het mislukken van de pogingen van partijen te komen tot verbetering van de markttransparantie en prijsconcurrentie, en het geven van een aanwijzing ex artikel 14 WTG aan het COTG ter herziening van de huidige vergoedingssystemen voor apothekhoudenden is in toenemende mate sprake van substantiële prijsverhogingen door de industrie en importeurs. Naarmate de tijd voortschrijdt en concrete maatregelen dichter in het verschiet liggen is het dus niet ondenkbeeldig dat prijsverhogingen toenemen met de bedoeling het prijsgebouw «op te krikken» om daarmee een gunstige startpositie in te nemen.

Met betrokkenen zal overleg plaatsvinden over het geconstateerde prijsgedrag. Mocht dit overleg niet leiden tot resultaten, dan zullen de nodige stappen worden genomen om te komen tot een algemene bevrozing van de maximale prijzen van geneesmiddelen op het apothekeninkoopniveau.

Deelrapport 4: Bijstandsuitgaven voor bijzondere bestaanskosten

SAMENVATTING

1. Opdracht en werkwijze

Onderwerp van heroverweging is de verlening van bijstand voor bijzondere kosten aan thuiswonenden en aan in inrichtingen verblijvende personen.

Het onderzoek heeft zich uitgestrekt tot de bestaande regelgeving en de uitvoering. Aandachtspunten daarbij waren de toelatingseisen en voorwaarden die de regelgeving stelt, alsmede de interpretatieruimte van uitvoeringsorganen.

Het onderzoek was gericht op het uitwerken van besparingsvarianten die leiden tot structurele beheersbaarheid van de uitgaven op de genoemde terreinen.

Aan het onderzoek is deelgenomen door vertegenwoordigers van de departementen van Algemene Zaken, Binnenlandse Zaken, Financiën, Sociale Zaken en Werkgelegenheid en Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur. Het voorzitterschap berustte bij het departement van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

2. Nadere taakafbakening

Uitgaande van de opdracht heeft de heroverweging zich specifiek gericht op:

- de bijstandsverlening aan thuiswonenden voor bijzondere kosten onder toepassing van het Bijstandsbesluit landelijke draagkrachtcriteria (Bld);
- de bijstandsverlening voor kosten in verband met opname en verblijf in een inrichting;
- de bijstandsverlening voor andere bijzondere kosten buiten toepassing van het Bld aan personen die in inrichtingen verblijven. Het betreft hier de bijstand die wordt verleend nadat in de persoonlijke uitgaven is voorzien;
- de verstrekking van leenbijstand aan thuiswonenden en personen in inrichtingen.

worden geweigerd. De uitvoeringskosten zijn voor de rekening van de gemeenten.

Als ijkpunt voor de heroverwegingsoperatie dient het meerjarencijfer voor 1991. Dit kan voor de incidentele en periodieke bijzondere bijstand en leenbijstand aan thuiswonenden en personen in inrichtingen worden gesteld op f 167 mln.

Ten minste één van de onderstaande beleidsvarianten – of een combinatie daarvan – dient ten opzichte van het ijkpunt te leiden tot 20% besparing. Dit komt neer op een te besparen bedrag van f 33 mln.

4. Beleidsvarianten

4.1. Algemeen

De werkgroep heeft in hoofdzaak twee wegen verkend. Enerzijds is de aandacht gericht op de mogelijkheid van een andere verdeling van verantwoordelijkheden tussen rijk en gemeenten, waaruit een vermindering van de centrale regelgeving voortvloeit. Deze benadering, uitgewerkt in variant 3.2 van het rapport, heeft een decentraliserende en deregulerende tendens. Anderzijds zijn de mogelijkheden onderzocht om tot beperking van het uitgavenniveau te komen door wijziging of aanscherping van de centrale regelgeving, of door versterking van het toezicht. Deze in hoofdzaak regulerende benadering is uitgewerkt in de varianten 3.3, 3.4 en 3.5 van het rapport.

4.2. Decentralisatie en deregulering

De bijstandsverlening heeft de afgelopen jaren een proces van landelijke normering doorgemaakt. De gemeenten, als uitvoerders in medebewind van de ABW, zijn hierdoor gebonden aan centrale regels voor de verstrekking van uitkeringen, onder handhaving van hun bevoegdheid om in het individuele geval, gelet op de omstandigheden, af te wijken.

Ten aanzien van de bijstand voor de algemeen noodzakelijke bestaanskosten is een belangrijke reden voor landelijke normering gelegen in de relatie met het inkomensbeleid. Handhaving van deze normering is nodig om doorkruising van het landelijk inkomensbeleid te voorkomen.

Voor wat de bijstand voor bijzondere bestaanskosten betreft is de relatie met het inkomens- en sociale zekerheidsbeleid minder stringent. Omdat bij deze bijstand per definitie sprake is van bijzondere omstandigheden ligt hier een relatief sterk accent op de beoordeling van het individuele geval.

De landelijke regels in het Bld strekken zich slechts uit tot de vaststelling van de draagkracht in het inkomen, zodat de beoordeling van de noodzaak – naar aard en omvang – van de bijzondere bestaanskosten een gemeentelijke aangelegenheid is.

Uit cijfers in het rapport blijkt dat de bijzondere bijstandsuitgaven tussen gemeenten aanzienlijk uiteenlopen, hetgeen er op wijst dat deze bijstandsverlening sterk afhangt van gemeentelijk beleid.

Gelet op de aangegeven verdeling van de beleidsverantwoordelijkheid is de huidige wijze van financiering, waarbij 90% van de bijstandskosten wordt vergoed door het rijk, ondoelmatig.

In het rapport is derhalve voorgesteld de verlening van bijstand voor bijzondere bestaanskosten en van leenbijstand zoveel mogelijk over te laten aan de gemeenten en dan ook de financiële verantwoordelijkheid daarvoor geheel bij de gemeenten te leggen. Aan het gemeentefonds dient in verband daarmee een bedrag te worden toegevoegd ten behoeve van de algemene uitkering ter compensatie van de op te heffen 90% rijksvergoeding.

De huidige gedetailleerde draagkrachtregels in het Bld zijn in deze opzet niet meer nodig.

4.6. Conclusie

Uit het voorgaande resulteren de volgende besparingsmogelijkheden:

| Variant | Bedrag |
|---|-----------------------|
| 4.2. decentralisatie en deregulering | 25 mln. |
| 4.3. profijtbeginsel: a. draagkrachtpercentage 50 b. verhoging drempelbedrag met f 50 | 15 mln. 3 à 4 mln. |
| 4.4. vergroting effectiviteit en doelmatigheid | gering |
| 4.5. verlaging voorzieningenniveau | gering |

Een besparing van 20% (33 mln.) ten opzichte van het ijkpunt is dus niet door één variant te bereiken.

Een combinatie van variant 4.2 met variant 4.3, onderdeel a, is naar het oordeel van de werkgroep mogelijk en daarmee kan worden voldaan aan de vereiste 20% besparing.

De varianten 4.4 en 4.5 gaan in de richting van een verdere verscherping van regelgeving en/of toezicht. De besparende werking van deze varianten kan niet goed worden gekwantificeerd, maar wordt in beide gevallen gering geacht vanwege te verwachten kosten die tegenover de opbrengst staan (variant 4.4), danwel vanwege de slechts marginale beleidswijziging die optreedt (variant 4.5).

VOORLOPIG REGERINGSSTANDPUNT

1. Inleiding

Het kabinet acht, de verschillende varianten overziende, een keuze voor de decentralisatievariant het meest aangewezen, daar deze aansluit op het kabinetsbeleid aangaande decentralisatie en deregulering.

De besparingsmogelijkheid van de decentralisatievariant is door de werkgroep geraamd op f 25 mln. Daarbij is reeds rekening gehouden met een zeker besparingsverlies dat optreedt doordat aan de gemeenten in de overgangsfase naar de nieuwe financieringswijze een zekere marge zal moeten worden gelaten.

Een besparing van 20% (33 mln.) als onderzocht in het heroverwegingsrapport kan door middel van de decentralisatievariant niet volledig worden gerealiseerd. Daarmee komt de vraag aan de orde of gedacht moet worden aan combinatie met een van de andere varianten. Hoewel een dergelijke combinatie niet onmogelijk is, wordt de decentralisatievariant daardoor voor gemeenten minder aantrekkelijk. Ook wordt in dat geval de kans groot geacht dat de gemeenten weinig geneigd zullen zijn om vrijwillig medewerking te verlenen aan de uitvoering van de variant. De voorkeur van het kabinet gaat er derhalve naar uit om de decentralisatievariant als op zichzelf staande maatregel, dus niet in combinatie met een van de andere varianten, uit te werken.

2. Beleidsvoornemens

a. Het kabinet spreekt in principe de voorkeur uit voor de in het rapport uitgewerkte variant «decentralisatie en deregulering» en heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verzocht op korte termijn aangaande deze variant het advies te vragen van de Raad voor de Gemeentefinanciën en de adviesaanvraag voor te bereiden in overleg met de Ministers van Financiën en van Binnenlandse Zaken;

b. Het kabinet heeft de Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid verzocht om, na overleg met de Minister van Financiën en de Minister van

worden opgesteld van de uit de beleidsvarianten naar verwachting voortvloeiende besparingen in de sfeer van proceskosten bij de overheid en werklast van rechterlijke en administratieve beroepsorganen».

De vraag naar een onderzoek naar de spreiding van de voorziening over de diverse inkomensgroepen vloeit voort uit een passage in het Sociaal en Cultureel Rapport 1986.

Voorts heeft de Ambtelijke Commissie Heroverweging de werkgroep gevraagd aandacht te besteden «aan de mogelijkheid dat voor inkomensgroepen boven een nader te bepalen en in het rapport te motiveren grens, kosten van rechtsbijstand voor eigen risico – eventueel af te dekken met een particuliere verzekering – van de rechtsbijstandsbehoevende komen».

De uitvoering van haar taakopdracht werd voor de werkgroep begrensd door het gestelde in artikel 18 van de Grondwet en artikel 6 van het Verdrag van Rome over het recht op rechtsbijstand.

Als ijkpunt is de werkgroep uitgegaan van het voor 1990 in de meerjarenramingen opgenomen bedrag van f 249 mln.

3. Beleidsvarianten

Ter uitwerking van de onder I genoemde taakstelling heeft de werkgroep twee subgroepen ingesteld: een voor het onderwerp effect van overheids-handelen, en een die belast werd met het onderzoek naar de spreiding van de voorziening. Voor deze beide aspecten volgen hieronder de beleidsvarianten, met tussen haakjes de besparingen:

Effect van overheidshandelen

- afschaffing van de verplichte vertegenwoordiging bij scheidingsprocedures. Hierbinnen worden, in toenemende mate van verstrekkendheid, drie varianten onderscheiden:
 - alleen afschaffing van de verplichte vertegenwoordiging voor die scheidingen die voldoen aan de criteria genoemd in het bij de Tweede Kamer aanhangige wetsontwerp 19 242 (opbrengst f 3 mln.);
 - afschaffing van de verplichte vertegenwoordiging voor alle scheidingen die met een gemeenschappelijk verzoekschrift aanhangig gemaakt worden (f 7 mln.);
 - afschaffing van de verplichte vertegenwoordiging voor alle scheidingsprocedures (f 7 mln.);
 - vereenvoudiging van het materiële recht en afschaffing van de verplichte procesvertegenwoordiging bij alimentatiezaken (f 4 mln.);
 - afschaffing van de verplichte vertegenwoordiging in andere zaken op het terrein van het personen- en familierecht (f 1,5 mln.);
 - afschaffing van de verplichting om, ter verkrijging van een werkloosheidsuitkering, op formele gronden verweer te voeren tegen de ontslag-aanvraag bij de Directeur G.A.B. (f 1 mln.);
 - verruiming van de gelding van de procureursinschrijving, waardoor procureurs bevoegd worden in het hele land op te treden (f 1 mln.);
 - opheffing van het procesmonopolie van de advocatuur, waardoor ook anderen, die niet van overheidswege gefinancierd worden, in rechte kunnen optreden (f 5 mln.);
 - verscherping van het toevoegbeleid bij vervolging wegens rijden onder invloed (f 1,5 mln.);
 - afschaffing van de ambtshalve toevoeging aan van hun vrijheid beroofde verdachten, en vervanging door een stelsel van facultatieve toevoegingen (f 1 mln.);
 - bevorderen dat het O.M. in meer zaken transigeert in plaats van deze zaken ter zitting aan te brengen (2,5 mln.);
 - afschaffing wet eenmalige uitkering (f 1 mln.);
 - verbetering voorlichting en uitvoering (f 3 mln.).

REGERINGSSTANDPUNT

De Kamers zullen zo spoedig mogelijk bij afzonderlijke brief op de hoogte worden gesteld van het regeringsstandpunt.

Deelrapport 6:

Afstemming onderwijs- en scholingsvoorzieningen voor gehandicapten

SAMENVATTING

1. Inleiding

De taakopdracht van de werkgroep luidde als volgt:

Onderzoek te verrichten met als doel inzicht te verschaffen in de financieringsstromen naar scholen en opleidingen voor gehandicapten. Met name zal aandacht dienen te worden geschonken aan het signaleren van mogelijke overlappingsen op het terrein van financiering vanuit de bij gehandicaptenvoorzieningen betrokken departementen, alsmede aan de eigen-bijdrageregelingen ter zake.

Voorts zal de spreiding van onderwijs- en scholingsvoorzieningen voor bijzondere groepen worden onderzocht. Gedacht kan worden aan het onderling afstemmen van voortgezet speciaal onderwijs aan kinderen met leer- en opvoedingsmogelijkheden, individueel technisch onderwijs en individueel huishoud- en nijverheidsonderwijs. De werkgroep dient besparingsvarianten uit te werken die maatregelen bevatten om de uitgaven op genoemde terreinen structureel beheersbaar te maken.

Op grond van een aantal overwegingen richt het onderzoek van de werkgroep zich, uitgaande van de taakopdracht, de facto op het terrein van het (voortgezet) speciaal onderwijs (ijkpunt f 1327 miljoen in 1990), waarbij de werkgroep bij haar werkzaamheden de vraag centraal heeft gesteld, op welke wijze de uitgaven voor het (voortgezet) speciaal onderwijs structureel beheersbaar kunnen worden gemaakt. De werkgroep heeft bij het beantwoorden van deze vraag als uitgangspunt gehanteerd dat de omvang van het (voortgezet) speciaal onderwijs kleiner zou moeten worden, maar dat het voorzieningenniveau voor de leerlingen in dat kleinere (voortgezet) speciaal onderwijs op verantwoord niveau moet blijven.

2. Overwegingen

Deze uitgangspunten van het onderzoek zijn het resultaat van de volgende overwegingen.

In de huidige situatie is het (voortgezet) speciaal onderwijs bestemd voor kinderen die een overwegend orthopedagogische en orthodidactische benadering vergen. Een leerling moet, voordat hij tot een school voor (voortgezet) speciaal onderwijs wordt toegelaten, een zogenaamd toelatingsonderzoek ondergaan. Hiervoor zijn geen objectieve criteria voorhanden, wat met name rondom de schoolsoorten voor leerlingen met leer- en/of gedragsproblemen leidt tot discussies over al dan niet terechte toelatingsen. De werkgroep is van mening dat het invoeren van algemeen geldende toelatingscriteria een belangrijke bijdrage kan leveren tot een verbeterde toelatingsprocedure die een goede afweging mogelijk maakt. Eveneens geeft de werkgroep in overweging om in plaats van de huidige commissie per school regionale commissies in te stellen.

Naast maatregelen die de toelatingsprocedure moeten verbeteren, heeft de werkgroep ook gekeken naar het voorzieningenniveau in het (voortgezet) speciaal onderwijs.

Het feit dat de werkgroep tot uitgangspunt heeft genomen een klein(er) (voortgezet) speciaal onderwijs met goede voorzieningen betekent immers niet, dat het voorzieningenniveau niet ter discussie zou mogen worden gesteld. Zo kan het voorkomen dat voorzieningen die er nu zijn niet zouden zijn getroffen als er in de tijd dat ze zijn ingevoerd ook al financiële krapte zou hebben bestaan.

Ten slotte onderkent de werkgroep het feit dat het heffen van eigen bijdragen in het (voortgezet) speciaal onderwijs tot nu toe niet voorkomt.

Deze overwegingen zijn in hoofdstuk I van het rapport nader uitgewerkt.

3. Beleidsvarianten

In het kader van de onder 1.2 vermelde overwegingen heeft de werkgroep onderzocht welke technische mogelijkheden bestaan om het uitgavenniveau van het (voortgezet) speciaal onderwijs beter beheersbaar te maken. De resultaten hiervan zijn in hoofdstuk II van het rapport vermeld.

Vervolgens wordt in hoofdstuk III nagegaan in hoeverre het mogelijk is een consistent pakket van maatregelen te formuleren dat niet alleen binnen de financiële taakstelling past, maar ook in overeenstemming is met de uitgangspunten dat zoveel mogelijk kinderen in het regulier onderwijs moeten worden opgevangen en dat bij een klein(er) (voortgezet) speciaal onderwijs een goed voorzieningenniveau moet resteren.

In het navolgende overzicht worden de uit deze exercitie resulterende beleidsvarianten opgesomd, met opgave van mogelijke besparingen en invloed op de groei van het aantal leerlingen en op het voorzieningenniveau.

Financieel overzicht. Beleidsvarianten x f 1 mln.

| Maatregel | Structu- rele op- brengst | Beïnvloeding opbrengst door andere maatregelen | Kosten |
|---|---------------------------------|---|------------------------------|
| A Deelname beperkende maatregelen | | | |
| 1. Formuleren van algemeen geldende objectieve criteria | p.m. | | eenmalig f 1 mln. |
| 2. Het doen instellen van regionale commissies van onderzoek | p.m. | | eenmalig f 1 mln. |
| 3. Beperking verblijfsduur: | | | |
| – Instellen maximale verblijfsduur van 3 jaar in het (V)SO voor LOM en ZMOK (niet verbonden aan internaten) | 90 | B 3* | structu- reel f 1 mln. |
| – Verlaging eindleeftijd VSO/LOM tot 17 jaar | 9,2 | | |
| – Verlaging eindleeftijd VSO/MLK/ZMOK tot 18 jaar | 24,1 | | |
| – Vaststelling eindleeftijd SO voor LOM, MLK, en ZMOK op 13 jaar | p.m. | | |
| – Afschaffing mogelijkheid voor afleggen schoolexamen bij het regulier onderwijs | p.m. | | |
| 4. Quota-regeling voor de toelating tot het (V)SO | p.m. | | |
| B Kostenbeperkende maatregelen | | | |
| 1. Verhoging van de leerlingenschaal in afdeling IOBK | 3,6 | | |
| 2. Vermindering van de formatie klasse-assistent IOBK | 4 | | |
| 3. Beperking hoeveelheid formatie groepen vakonderwijs | 98,7 | A 3 ¹ | |

¹ Indien er zowel voor maatregel A3 als B3 wordt gekozen, dient de opbrengst van deze maatregelen opnieuw te worden bekeken.

| Maatregel | Structu- rele op- brengst | Beïnvloeding opbrengst door andere maatregelen | Kosten |
|---|---------------------------------|---|--------|
| 4. Afschaffing formatie conciërge op SO/LOM en SO/MLK-scholen | 13 | | |
| 5. Vermindering oppervlakte theorieloka- len in het (V)SO | 4 | | |
| 6. Verkleining handenarbeidsruimte (V)SO/ LOM, -MLK en -ZMOK | 2,2 | | |
| 7. Beperking nevenruimte onderwijs-onder- steunend personeel | p.m. | | |
| 8. Afschaffen vergoeding schoolzwemmen | 8,8 | | |
| 9. Afschaffen vergoeding van schoolkampen | 1,8 | | |
| 10. Afschaffen van de «kan-bepaling» in de planprocedure | 0,2 | | |
| 11. Beperking van de mogelijkheid tot het stichten van een gecombineerde SO/VSO- school | p.m. | | |
| 12. Het betalen van lesgeld voor VSO-leer- lingen van 16 jaar en ouder | 6 | | |
| 13. Invoeren eigen bijdrage t.b.v. leer- en hulpmiddelen voor VSO-leerlingen | 6 | | |

N.B. Bij de berekening van de opbrengst is geen rekening gehouden met eventuele kosten, die voortvloeien uit mogelijke afvloeiingsregelingen.

Ten slotte stelt de werkgroep vast dat de 20%-taakstelling (ad circa f 260 miljoen) weliswaar in eerste instantie niet wordt gehaald, maar dat aan de andere kant het leeuwedeel van de in overweging gegeven maatregelen een remmende invloed heeft op de aantrekkingskracht van het (voortgezet) speciaal onderwijs. De mate waarin de toestroom van leerlingen naar het (voortgezet) speciaal onderwijs wordt getemperd, valt op dit moment niet te ramen, maar is naar verwachting van de werkgroep aanzienlijk. Ter illustratie: elke duizend leerlingen minder betekent ongeveer f 13 miljoen aan besparingen.

In breed perspectief en op langere termijn kan aldus aan de 20%-taakstelling worden voldaan.

REGERINGSSTANDPUNT

De Kamers zullen zo spoedig mogelijk bij afzonderlijke brief op de hoogte worden gesteld van het regeringsstandpunt.

Deelrapport 7: Exportbeleid

SAMENVATTING

1. Inleiding

Exportbeleid wordt gedefinieerd als de specifieke inspanningen die de rijksoverheid zich getroost om door voorlichting, promotie, technische en financiële ondersteuning inclusief de exportkredietverzekering, de exportkansen en de positie van Nederlandse bedrijven op buitenlandse markten te vergroten respectievelijk te bestendigen.

De verschillende aspecten van het exportbeleid van de overheid kunnen worden geënt op de verschillende fasen van het exporttraject van een ondernemer. Voorlichting en mobilisatie van de (potentiële) exporteur spelen in op de wens tot oriëntatie en verkenning door de exporteur. Promotie beweegt zich op het terrein van de verkenning en bewerking

van een markt. Technische en financiële ondersteuning vindt plaats tijdens de transactiefase.

Daar waar dit dienstig werd geacht, is een onderscheid gemaakt naar de aard van de markt waarop de exportmaatregelen zijn gericht. Tevens is aangegeven waar specifieke producten c.q. activiteiten op specifieke markten problemen in de concurrentie ondervinden. Voor wat betreft de organisatie van de overheidsbetrokkenheid bij de export is een onderscheid gemaakt naar beleidsvorming en uitvoering.

2. Taakstelling

o De heroverweging Exportbeleid heeft tot doel «om op basis van actuele gegevens over het feitelijk gebruik van het overheidsinstrumentarium op het gebied van het exportbeleid, alsmede over de effectiviteit van dat instrumentarium, de inrichting en organisatie van het exportbeleid te heroverwegen, zulks mede in het licht van het beleid in andere landen». Deze heroverweging geschiedt derhalve in het licht van het beleid in het buitenland (matchingaspect) en het beleid in Nederland van een uit de markt terugtrekkende overheid.

Uit de verdere omschrijving van de taakopdracht wordt duidelijk dat het in deze heroverweging gaat om de budgettaire beheersbaarheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de instrumenten van het exportbeleid, en evenzeer om de organisatorische vormgeving en de samenhang tussen de verschillende overheidsinstanties die zijn betrokken bij het exportbeleid.

Deze twee met elkaar samenhangende optieken staan centraal in dit heroverwegingsonderzoek en de te ontwikkelen beleidsvarianten zijn hierop gebaseerd.

Wat het budgettaire aspect van deze heroverweging betreft is gezocht naar mogelijkheden van privatisering, toepassing van het profijtbeginsel en verlaging van het voorzieningenniveau.

Ten aanzien van de budgettaire aspecten van het exportbeleid zijn de volgende beperkingen gehanteerd.

De ontwikkelingshulp wordt buiten het ijkpunt van de heroverweging gehouden, evenals de herverzekering bij de staat. Eveneens worden de buitenlandse dienst als zodanig, de Eg-subsidies en de fiscale steun niet in de heroverweging betrokken.

De gemengde kredieten c.q. laag concessionele leningen oftewel de zogenaamde ontwikkelingsrelevante exporttransacties en de exportkredietherverzekering worden echter beleidsmatig wel meegenomen in de heroverweging.

Naast de beleidsmatige uitgaven maken de apparaatskosten en de personeelskosten deel uit van het ijkpunt.

De Ambtelijke Commissie Heroverweging (ACH) heeft besloten om als ijkpuntdatum te nemen de in de Miljoenennota vermelde meerjarencijfers. Dit betekent dat de 2e tranche van de bezuinigingen op het exportbeleid van Economische Zaken reeds in het ijkpunt dat als uitgangspunt dient voor verdere bezuinigingen, is verwerkt. De EZ-bezuinigingen uit de 3e tranche kunnen echter nog in de heroverweging worden betrokken.

Het ijkpunt 1990 van deze heroverweging is:

| | | |
|-----------|---|----------|
| EZ | f | 101 mln. |
| Lavi | f | 31 mln. |
| BuZa | f | 22 mln. |
| V en W | f | 6 mln. |
| VROM | f | 1 mln. |
| Financiën | f | 1 mln. |
| | | ————— |
| | f | 162 mln. |

Volgens de richtlijnen met betrekking tot de heroverwegingsonderzoeken van de Ministerraad dient een besparingsvariant (-20%) te worden opgenomen. Deze komt in dit geval neer op een bezuiniging van f 32 mln.

3. Beleidsvarianten

Op basis van een schets en een evaluatie van de exportbevorderende activiteiten van de betrokken departementen heeft de werkgroep een aantal beleidsvarianten ontwikkeld. Waar zulks relevant is, is tevens gesignaleerd welke activiteiten door het georganiseerde bedrijfsleven worden verricht.

Het geheel van de beleidsvarianten overziend, meent het overgrote deel van de werkgroep dat in het systeem van exportondersteuning van overheidswege geen grote fouten zitten. Integendeel, dit deel van de werkgroep is van mening dat het Nederlandse exportbeleid goed functioneert, zij het dat op een aantal onderdelen aanpassingen c.q. verbeteringen denkbaar zijn.

Voor wat betreft de voorlichting en de promotie staat centraal een goede oriëntatie van Nederland op het buitenland. Ondersteuning van overheidswege in deze fasen van het exporttraject is in het bijzonder van belang voor middelgrote en kleine ondernemingen. Beleidsvarianten zijn denkbaar, doch overigens budgettair van bescheiden omvang. Waar het de technische en financiële ondersteuning aangaat lijkt de financiële ondersteuning een steeds groter knelpunt te vormen, mede tegen de achtergrond van de financiële problemen van ontwikkelingslanden alsmede internationale concurrentievervalsing. Dit pleit voor een grotere flexibiliteit van het instrumentarium. De situatie met betrekking tot de kapitaalgoederenindustrie en de aannemerij is in dit verband knellend. De beschikbare budgettaire middelen zijn volgens het overgrote deel van de werkgroep in feite te gering om een adequaat antwoord te geven op de concurrentie. Dit aspect vraagt om bijzondere aandacht.

De organisatie van het exportbeleid en de uitvoering ervan is gediend met een betere stroomlijning van de activiteiten, alsmede met het opheffen van bestaande overlappingsen.

Conform haar specifieke taakopdracht en de geldende administratieve voorschriften van de Heroverwegingsexercities heeft de werkgroep heroverweging export voorstellen gedaan, welke leiden tot een 20% bezuinigingsvariant. Gelet op het karakter van het heroverwegingsproces is de werkgroep niet bevoegd de beleidsafweging te maken over het al dan niet verantwoord zijn van een dergelijke variant.

Wel heeft de overgrote meerderheid van de werkgroep de indruk dat het zeer beperkte budget dat de overheid voor exportbeleid beschikbaar heeft, een in verhouding grote invloed op de Nederlandse economie en werkgelegenheid uitoefent. Verdere bezuinigingen zouden ofwel het exportvoorlichtings- en promotiebeleid ten gunste van het midden- en kleinbedrijf schaden ofwel de Nederlandse kapitaalgoederenexporteurs in een nog ongunstiger positie plaatsen op de voor hen zo onmisbare internationale markten. Dit betekent dat bepaalde, reeds gecommitteerde, bezuinigingen te weten de derde tranche-ombuigingen, wellicht opnieuw bezien zou moeten worden¹.

4. Aanbevelingen²

1. Eventuele overlappingsen van diverse overheidsdiensten die macro-economische informatie beheren zouden moeten worden weggewerkt.
2. Nagegaan zou moeten worden of bij het verstrekken van macro-economische informatie daarvoor bijdragen van bedrijven kunnen worden gevraagd.
3. De prijsstelling voor het verschaffen van micro-informatie (adressen, tarieven) zou moeten worden uitgebreid.
4. Het reeds op meso-informatie toegepaste profijtbeginsel, in het bijzonder ten aanzien van informatie over westerse landen, zou kunnen worden geïntensiveerd (bij voorbeeld tot 75%).

¹ Een lid van de werkgroep is van mening dat de nadelige effecten van de gepresenteerde varianten, mede gezien de budgettaire omvang, niet van zodanige aard zijn, dat dit reden is om de derde tranche-ombuigingen ter discussie te stellen.

² Zoals uit het rapport blijkt worden niet alle aanbevelingen door de leden van de werkgroep unaniem onderschreven; bij sommige aanbevelingen nemen de leden een tegenstandpunt in.

5. In landen waar een Kamer van Koophandel is gevestigd, zou de exportinformatie zoveel mogelijk door de Kamers moeten worden verzorgd. De rol van de ambassades dient een aanvullende te zijn op dit punt. Om bestaande overlappingsen te vermijden, zullen afspraken tussen ambassades en Kamers gemaakt moeten worden.
6. Technische ondersteuning aan bedrijven door vakdepartementen (V en W, VROM, WVC, O en W, Defensie) zou slechts op initiatief van het bedrijfsleven en tegen kostprijs moeten worden verricht, wanneer de marktsector daarin niet kan voorzien.
7. Het gebruik van het matchingfonds zou moeten worden versoepeld en verruimd ten einde meer effectief op de overheidsgesteunde concurrentie uit andere landen te kunnen inspelen.
8. Het programma ontwikkelingsrelevante exporttransacties zou uit concurrentie- en financieringsoverwegingen moeten worden gehandhaafd, ook wanneer het minimumschenkingselement voor dit soort leningen op basis van internationaal afgesproken berekeningswijze boven de 35% zal uitkomen.
9. Het financieringsinstrument ontwikkelingsrelevante exporttransacties zou ook in andere dan de Programma-, Regio- en Sectorlanden moeten kunnen worden ingezet.
10. In overleg met de particuliere banken zou moeten worden bezien of de bezwaren van deprivatisering, gerelateerd aan de introductie van LCL's, kunnen worden opgelost, zonder dat er sprake is van kostenverhoging voor de betrokken partijen.
11. De mogelijkheid om de recuperatie door NCM, DNB en het Ministerie van Financiën te intensiveren, zou moeten worden onderzocht.
12. De mogelijkheid om het systeem van contragaranties en koersrisicoverzekeringsaanbeperkingen te onderwerpen zou moeten worden onderzocht.
13. Het exportbeleid van de overheid dient politiek te worden vastgesteld na voorbereiding in de IRHP.
14. Het vastgestelde exportbeleid kan – zij het gecoördineerd – decentraal worden uitgevoerd, ook waar het activiteiten van de lagere overheid betreft.
15. In dit verband kunnen de buitenlandse reizen van bewindslieden en ambtenaren voorzover daarbij exportaspecten in het geding zijn, worden gepland, gecoördineerd en voorbereid.
16. Het aantal centrale aanspreekpunten voor het exporterende bedrijfsleven zou beperkt moeten worden tot EZ en Lavi.
17. De exportvoorlichtings- en exportpromotie-activiteiten zouden beperkt moeten worden tot EZ c.q. Lavi.
18. De handelspolitieke en financiële aspecten van het exportbeleid moeten worden behandeld door EZ, met inachtneming van de bestaande verantwoordelijkheden van de direkt betrokken andere departementen (Financiën, BuZa/OS).
19. Eventuele overlappingsen in de exportwerkzaamheden van de overheidsdiensten dienen te worden beëindigd, evenals zelfstandige exportactiviteiten buiten het directe taakgebied van elk betrokken departement.
20. Nadere afspraken binnen EZ tussen BEB en EVD over de inhoud van de werkzaamheden moeten worden geformuleerd.

Aanbevelingen door één of twee leden

21. Een privatiseringsonderzoek inzake de voorlichtings- en promotie-activiteiten van EZ en HEBES (LaVi) zou in het kader van de derde ronde Privatiseringsonderzoeken onder auspiciën van de Interdepartementale Begeleidingscommissie Privatisering kunnen worden gestart.
(Twee leden van de werkgroep).

22. Het minimale eigen risico van exporteurs bij de kredietverzekering zou generiek moeten worden verhoogd van 5% tot 10%.

(Twee leden van de werkgroep).

23. Het afschaffen van de faciliteiten van contra-garanties en koersrisico-verzekering.

(Eén lid van de werkgroep).

24. Onderzoek naar de overlappende exportactiviteiten van overheid en particuliere sector.

(Eén lid van de werkgroep).

Budgettair overzicht

De hiervoor beschreven varianten kunnen als volgt worden samengevat:

| Varianten | Opbrengsten 1990 | Reeds ingevuld (derde tranche) |
|---|---------------------|-----------------------------------|
| 1. Verlaging subsidies Kamers van Koophandel in het buitenland | 2,0 mln. | — |
| 2. Intensivering profijtbeginsel bij vertegenwoordigingen in het buitenland | 2,0 mln. | — |
| 3. Reductie actieprogramma's EVD en LAVI | 4,0 mln. | 3 mln. |
| 4. 50% reductie Haalbaarheidsstudies | 5,6 mln. | 5,6 mln. |
| 5. Invoering profijtbeginsel Haalbaarheidsstudies | 1,0 mln. | — |
| 6. Vermindering matchingfonds (ordersteun) | 1,3 mln. | 1,3 mln. |
| 7. Vermindering offertesteun | 6,6 mln. | 3,7 mln. |
| 8. Afschaffing overheidssubsidie aan Nederland Distributieland | 5 mln. | — |
| 9. Personeelsreductie EVD/BEB/HEBES/vakdepartementen | 1,5 mln. | — |
| 10. Verlaging kostenvergoeding NCM | 3 mln. | — |
| Totaal | 32 mln. | 13,6 mln. |

¹ Twee leden stellen hiernaast als beleidsvariant de totale afschaffing van de offertesteunregeling (opbrengst 12,9 mln.) en een 50% reductie van de rentesteunregeling (opbrengst 6,7 mln.) voor.

² Een lid stelt dat deze variant slechts als P.M.-post opgenomen dient te worden.

REGERINGSSTANDPUNT

De Kamers zullen zo spoedig mogelijk bij afzonderlijke brief op de hoogte worden gesteld van het regeringsstandpunt.

BIJLAGE I
Aard der beleidsvarianten

| Aard der beleidsvarianten | Doelmatigheid | Voorzieningenniveau | Profijtbegin- sel | Overig | Totaal |
|--|---------------|---------------------|----------------------|-------------------|---------|
| Begrotingsvoorbereiding 1987 | | | | | |
| <i>84. Beheer openbaar onderwijs</i> | | | | | |
| — aanpassing van de administratief organisatorische regelingen binnen de huidige wetgeving | p.m. | — | — | — | p.m. |
| — instellen functionele bestuurs Commissie | p.m. | — | — | — | p.m. |
| — een apart openbaar lichaam per gemeente als bevoegd gezag | p.m. | — | — | — | p.m. |
| Begrotingsvoorbereiding 1988 | | | | | |
| <i>1. Binnenvisserij</i> | | | | | |
| — priv. voorlichting en onderzoek | — | — | — | 1,7 ¹ | 1,7 |
| — herziening taken Kamer Binnenvisserij | 0,6 | — | — | — | 0,6 |
| — vereenvoudiging verhuur rijkswateren | 0,3 | — | — | — | 0,3 |
| <i>2. Ruimtelijk beleid</i> | | | | | |
| | p.m. | | | | |
| <i>3. Geneesmiddelenvoorziening</i> | | | | | |
| — beperking verstrekkingenpakket | 360—500 | — | — | — | 360—500 |
| — ijkprijzvergoedingensysteem | 360—500 | — | — | — | 360—500 |
| — centrale onderhandeling/inkoop | 360—720 | — | — | — | 360—720 |
| — deregulering detailhandelsschakel | — | — | — | p.m. ² | p.m. |
| — eigen bijdrage consumenten | — | — | p.m. | — | p.m. |
| — zelfmedicatie | — | — | p.m. | — | p.m. |
| <i>4. Bijzondere bijstandsuitgaven</i> | | | | | |
| — decentralisatie en deregulering | — | — | — | 25 ³ | 25 |
| — profijtbegin- sel | — | — | 19 | — | 19 |
| — vergroting effectiviteit doelmatigheid | p.m. | — | — | — | p.m. |
| — verlaging voorzieningenniveau | — | p.m. | — | — | p.m. |
| <i>5. Rechtsbijstand</i> | | | | | |
| — 5%-variant | 7 | 5 | — | 1 ² | 13 |
| — 10%-variant | 20,5 | 5 | — | 1 ² | 26,5 |
| — 20%-variant | 36,0 | 13,5 | 1 | 1 ² | 51,5 |
| — verlaging bovengrens WROM | — | 9,5 | — | — | 9,5 |
| <i>6. Afstemmen onderwijs/scholing</i> | | | | | |
| A Deelname beperkende maatregelen | | | | | |
| | — | 123,3 | — | — | 123,3 |
| | | + p.m. | | | + p.m. |
| — formuleren van algemeen geldende objectieve criteria | — | p.m. | — | — | p.m. |
| — het doen instellen van regionale commissies van onderzoek | — | p.m. | — | — | p.m. |
| — beperken verblijfsduur | — | 123,3 | — | — | 123,3 |
| — quotaregeling voor toelating tot (V)SO | — | p.m. | — | — | p.m. |
| B Kosten beperkende maatregelen | | | | | |
| | — | 136,3 | 12 | — | 148,3 |
| | | + p.m. | | | + p.m. |
| — verhogen leerlingenschaal IOBK | — | 3,6 | — | — | 3,6 |
| — vermindering van formatie klasse-assistent IOBK | — | 4 | — | — | 4 |
| — beperking hoeveelheid formatie groep- en vakonderwijs | — | 98,7 | — | — | 98,7 |
| — afschaffen formatie conciërge op SO/LOM en SO/MLK | — | 13 | — | — | 13 |
| — vermindering opp. theorielokalen in (V)SO | — | 4 | — | — | 4 |
| — verkleining handenarbeidruimte (V)SO/LOM, -MLK en -ZMOK | — | 2,2 | — | — | 2,2 |
| — beperking nevenruimte OOP. | — | p.m. | — | — | p.m. |

¹ Privatiseringsvariant.

² Dereguleringsvariant.

³ Gemengde decentralisatie- en dereguleringsvariant.

| Aard der beleidsvarianten | Doelmatigheid | Voorziening-niveau | Profijtbeginsel | Overig | Totaal |
|--|---------------|--------------------|-----------------|--------|--------|
| — afschaffen vergoeding schoolzwemmen | — | 8,8 | — | — | 8,8 |
| — afschaffen vergoeding schoolkampen | — | 1,8 | — | — | 1,8 |
| — afschaffen «kan-bepaling» in planprocedure | — | 0,2 | — | — | 0,2 |
| — beperken mogelijkheden stichten gecombineerde SO/VSO-school | — | p.m. | — | — | p.m. |
| — lesgeld voor VSO-leerlingen van 16 jaar en ouder | — | — | 6 | — | 6 |
| — invoeren eigen bijdrage t.b.v. leer- en hulpmiddelen voor VSO-leerlingen | — | — | 6 | — | 6 |
| <i>7. Exportbeleid</i> | | | | | |
| — verlaging subsidies kamers KK buitenland | — | — | 2 | — | 2 |
| — intensivering profijtbeginsel | — | — | 2 | — | 2 |
| — reductie actieprogramma EVD en LAVI | — | — | 4 | — | 4 |
| — 50% reductie haalbaarheidsstudie | — | 5,6 | — | — | 5,6 |
| — invoering profijtbeginsel haalbaarheidsstudies | — | — | 1 | — | 1 |
| — vermindering matchingfonds | — | 1,3 | — | — | 1,3 |
| — vermindering offertesteun | — | 6,6 | — | — | 6,6 |
| — afschaffing steun aan Nederland | — | — | 5 | — | 5 |
| — personeelsreductie EVD/BEB/HEBES | 1,5 | — | — | — | 1,5 |
| — verlaging kostenvergoeding NCM | — | 3 | — | — | 3 |

1. Aan het overzicht ligt een zuiver technisch criterium ten grondslag, namelijk het criterium dat de maatregelen beschreven in de rapporten vanuit een technisch oogpunt nog uitvoerbaar worden geacht. Er moeten, met andere woorden, niet zodanige ontwikkelingen hebben plaatsgevonden sinds de totstandkoming van het betrokken rapport dat de daarin beschreven maatregelen feitelijk niet meer uitgevoerd kunnen worden. Een geheel andere vraag is natuurlijk of de maatregelen, gelet op de maatschappelijke en beleidsmatige ontwikkelingen sinds de totstandkoming van het rapport, anno 1988 nog als zinvol kunnen worden aangemerkt. Deze vraag is met name van belang voor de oudere rapporten (uit de eerste jaren van de heroverwegingsprocedure). De laatstgenoemde vraag heeft echter geen rol gespeeld bij de samenstelling van de tabel.

Volstaan is met een feitelijke weergave van de gegevens uit de afzonderlijke rapporten.

2. Hieruit vloeit tevens voort dat de uit de beleidsvarianten resulterende besparingen overeenkomstig de oorspronkelijke rapporten zijn geïndiceerd voor verschillende ijkpuntjaren. Er is afgezien van een normalisatie op basis van het begrotingsjaar 1988, met eventueel een doorwerking in de meerjarencijfers tot 1992, omdat een dergelijke herberekening het maken van een aantal veronderstellingen noodzakelijk zou maken en een niet volledig technisch karakter zou hebben.

Overzicht van technisch nog uitvoerbare beleidsvarianten uit de heroverwegingsrapporten begrotingsvoorbereiding 1982–1988

| | Ijkpunt jaar | Departement | Opbrengst (mln.) |
|---|--------------|--------------------------|------------------|
| Buitenlandse Zaken | | | |
| <i>Taak, omvang en opbouw van de buitenlandse vertegenwoordigingen van het koninkrijk (rapport 58)</i> | | | |
| 1. Beperking takenpakket buitenlandse posten | 1988 | BuiZa | 70 |
| 2. Profijtbeginsel bij consulaire taken en taken op het gebied van de handelsbevordering/ economisch criterium bij incasso-activiteiten | 1988 | BuiZa | 3,4 |
| Justitie | | | |
| <i>Beroepsprocedures (rapport 51)</i> | | | |
| 1. Substitutie Kroonberoep | 1987 | HCvS | 9,2 |
| 2. Stroomlijning voorprocedures | 1987 | alle | 2,6 |
| 3. Invoering proceskostenveroordeling in het administratief recht | 1987 | alle | 4,4 |
| <i>Diensten met opsporingsbevoegdheid (rapport 73)</i> | | | |
| 1. Herverdeling opsporing te water | 1989 | V en W | 13,0 |
| 2. Herverdeling opsporing op de weg | 1989 | V en W, SZW, Just., BiZa | nader te ramen |
| 3. 20%-variant loon technische dienst | 1989 | SZW | 2,7 |
| 4. Opheffing opsporingstaak Dienst Omroepbijdragen d.m.v. gemeentelijke inning van omroepbijdragen | 1989 | V en W | 25,5 |
| Defensie | | | |
| <i>Bouw van militaire en niet-militaire objecten bij Defensie (rapport 63)</i> | | | |
| 1. Liberalisering huisvesting dienstplichtigen | 1988 | Def | 1,5 |

| | IJkpunt jaar | Departement | Opbrengst (mln.) |
|--|--------------|-------------|---------------------------------------|
| 2. Verlaging ruimtenormen legering | 1988 | Def | 12 |
| 3. Integratie eetzalen en messes | 1988 | Def | 1,5 |
| 4. Verlaging bouw-technische normen | 1988 | Def | 7,5 |
| 5. Doelmatigheidsverhogende maatregelen in het voorbereidings- en uitvoeringsproces | 1988 | Def | 3 |
| 6. Beperken bouwbudget | 1988 | Def | 47 |
| <i>Personeelszorg Defensie (rapport 77)</i> | | | |
| 1. Toepassing profijjtbeginsel geneeskundige verzorging | 1989 | Def | 30–76 ¹ |
| 2. Versobering voorzieningenniveau geneeskundige verzorging | 1989 | Def | 2,5 |
| 3. Rationalisatie en doelmatigheid cantineverzorging, welzijnszorg en sociale diensten | 1989 | Def | 32,5–34 |
| 4. Verlaging voorzieningenniveau cantineverzorging, welzijnszorg en sociale diensten | 1989 | Def | 7,2 |
| 5. Profijjtbeginsel cantineverzorging | 1989 | Def | 1 |
| 6. Privatisering cantineverzorging | 1989 | Def | 1,2 |
| VROM | | | |
| <i>Steun- en subsidiebeleid t.a.v. eigen woning (rapport 20)</i> | | | |
| 1. Doorstromingsheffing | 1985 | VROM | 100–300 ² |
| 2. Optrekking huurwaarde forfait | 1985 | Fin | 90–240 ² |
| <i>Groeikernenbeleid (rapport 40)</i> | | | |
| 1. Verlaging verfijning groeikernen in gemeentefonds | 1986 | GF | 12,6 |
| <i>Huur- en subsidiebeleid in de '90-er jaren (rapport 78)⁵</i> | | | |
| 1. Beperking subject-subsidies | 1999 | VROM | 1100 ³ – 1760 ⁴ |
| 2. Beperking object-subsidies | 1999 | VROM | 1280 ³ – 2390 ⁴ |
| 3. Doorstroomvariant | 1999 | VROM | 10 ³ – 780 ⁴ |
| 4. Gemengde variant (object- en subject-subsidies) | 1999 | VROM | 1460 ¹ – 2810 ⁴ |
| 5. Liberalisatievariant | 1999 | VROM | 4600–8450 |
| 6. Beperkte liberalisatievariant | 1999 | VROM | 1060–3280 |
| <i>Nieuwbouwprogrammering (rapport 88)⁵</i> | | | |
| 1. 5%-variant | 1990 | VROM | 282 |
| 2. 10%-variant | 1990 | VROM | 480 |
| 3. 20%-variant | 1990 | VROM | 1065 |
| 4. Liberalisatievariant | 1990 | VROM | 2257 |

¹ Afhankelijk van de mate van toepassing van het profijjtbeginsel.

² Afhankelijk van de aard van de maatregel.

³ Besparing op subsidies.

⁴ Besparing op het totaal van leningen en subsidies.

⁵ De ombuigingsmaatregelen getroffen bij de begroting 1987 en 1988 zijn nog niet op de vermelde opbrengsten in mindering gebracht. Dit betreft zowel maatregelen in de sfeer van subject- en objectsubsidies als in de sfeer van de financiering van woningwetwoningen en gesubsidieerde bouwprogramma's.

| | IJkpunt jaar | Departement | Opbrengst (mln.) |
|--|--------------|-------------|------------------|
| V en W | | | |
| <i>Rijksluchtvaartschool (rapport 65)</i> | | | |
| a. Beperking instroom op te leiden vliegers | 1988 | V en W | 1,75 |
| b. Profijtbeginselvariant | 1988 | V en W | 1,8 |
| c. Privatisering Technische Dienst en onderafdeling Leerlingenzorg (In najaar wordt beslissing verwacht terzake privatisering Rijksluchtvaartschool) | 1988 | V en W | 1,65 |
| <i>Openbaar vervoer (rapport 89)</i> | | | |
| a. Tarieven (10%-variant) | 1990 | V en W | 345 |
| b. Tarieven en variabilisatie autokosten ter vermindering van vraaguitval (10%-variant) | 1990 | V en W | 347 |
| c. Tarieven (20%-variant) | 1990 | V en W | 693 |
| d. Tarieven en variabilisatie autokosten ter vermindering van vraaguitval (20%-variant) | 1990 | V en W | 693 |
| EZ | | | |
| <i>Verkoop staatsdeelnemingen (rapport 80)</i> | | | |
| 1. Pakket 1989 en 1990 | 1990 | EZ/Fin | 1250 |
| <i>Kolenbeleid (rapport 66)</i> | | | |
| 1. Beperking nationaal onderzoekprogramma | 1988 | EZ | 27,6 |
| 2. Verdergaande beperking nationaal onderzoekprogramma | 1988 | EZ | 104,6 |
| <i>WIR</i> | | | |
| 1. 20%-variant (toeslagen en basispremie) | 1990 | EZ | 880 |
| <i>Regionaal sociaal-economisch beleid (rapportnr. 43)</i> | | | |
| 1. vereenvoudigingsvariant (hanteren één premiepercentage IPR) | 1986 | EZ | 45 ⁶ |
| 2. bestuurlijke variant (opheffing ISP/PNL middelen) | 1986 | EZ | 110 ⁶ |
| 3. economische variant (verlaging IPR-premie voor vestigings- en uitbreidingsinvesteringen) | 1986 | EZ | 130 ⁶ |
| 4. afschaffen IPR voor uitbreidingsinvesteringen | 1986 | EZ | 200 ⁶ |
| Landbouw en Visserij | | | |
| <i>Plante- en dierziektenbestrijding (rapport 86)</i> | | | |
| 1. Beperking van de activiteiten bij de bestrijding van een aantal plantenziekten en verhoging bijdragen bedrijfsleven | 1990 | L en V | 2,3 |
| 2. Beperking iepziektebestrijding | 1990 | L en V | PM |
| 3. Beperking rijksbijdrage dierziektenbestrijding, aanpassing bezoldigingsniveau gezondheidsdiensten en vergroting bijdragen bedrijfsleven | 1990 | L en V | 9 |

⁶ Enkele sinds 1982 genomen maatregelen met betrekking tot het regionaal sociaal economisch beleid moeten nog worden verwerkt in de genoemde bedragen.

| | IJkpunt | Departement | Opbrengst (mln.) |
|--|---------|---------------------|---------------------|
| <i>Landbouwonderwijs (rapport 81)</i> | | | |
| 1. Maatregelen op het terrein van cursusgeldten, groepsgrootte, student/staf-ratio's, opheffingsnormen, exploitatie-uitgaven en bouw die alleen in samenhang met O en W-beleid getroffen kunnen worden | 1989 | L en V | 32–139 ⁷ |
| 2. Verzorgingsstructuur landbouwonderwijs | 1989 | L en V | 1 |
| 3. Internationaal onderwijs (onder OS-plafond) | 1989 | L en V | 3,5 |
| Welzijn, Volksgezondheid en Cultuur | | | |
| <i>Alcohol- en drugsbeleid (rapport 85)</i> | | | |
| 1. Onderbrengen categorale verslavingszorg in één organisatie | 1990 | WVC | 3,5 |
| 2. Decategorisering verslavingszorg | 1990 | WVC | 1,8 |
| 3. Afschaffing rijkssubsidie aan landelijke hulpverleningsvoorzieningen | 1990 | WVC | 3,0 |
| 4. Beperking hulpverleningsvoorzieningen | 1990 | WVC en premiesector | 40 |
| Onderwijs en Wetenschappen | | | |
| <i>Partiële leerplicht (rapport 61)</i> | | | |
| 1. Omzetting van tweedagenprogramma's in ééndagsprogramma's | 1988 | O en W | 21,6 |
| <i>Administratieve uitvoeringsorganisatie in het basis- en voortgezet onderwijs (rapport 75)</i> | | | |
| 1. Normering van de vergoeding voor verplaatsingskosten | 1989 | O en W | 0,8 |
| 2. Wijziging van de uitvoering van de controle op de formatie-administratie | 1989 | O en W | 11,4 |
| <i>Verzorgingsstructuur onderwijs (rapport 36)</i> | | | |
| 10%-variant in samenhang met alternatief financieringsstelsel | 1986 | O en W | 50 |
| 20%-variant in samenhang met alternatief financieringsstelsel | 1986 | O en W | 100 |
| 25%-variant in samenhang met alternatief financieringsstelsel | 1986 | O en W | 125 |
| Financiën | | | |
| <i>Invordering rijksbelastingen (rapport 76)</i> | | | |
| 1. Taakverdeling invordering onroerend goedbelasting | 1989 | Fin | 15 |
| 2. Open systeem (faillissementsaanvraag door de ontvanger) | 1989 | Fin | 100 |
| 3. Compensatie belastingen, subsidies, uitkeringen | 1989 | Fin | 40 |

⁷ 5%-variant resp. 20%-variant.