

Vergaderjaar 1999–2000

26 573

Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording

Nr. 26

VERANTWOORDEN OVER BELEID

Inhoud

	Samenvatting	2	6	Reactie bewindspersonen en nawoord Rekenkamer	15
1	Inleiding	5	6.1	Reactie minister van Financiën	15
1.1	Verantwoorden over beleidsresultaten	5	6.2	Reactie minister van Economische Zaken	16
1.2	Onderzoekskader	5	6.3	Reactie minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	16
2	Van beleid naar verantwoording	7	6.4	Reactie minister van Verkeer en Waterstaat	17
2.1	Inleiding	7	6.5	Reactie staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	18
2.2	Doelformulering	7	6.6	Nawoord Rekenkamer	18
2.3	Aansluiting beleid en begroting	9			
3	Wenselijke verantwoordingsinformatie	9	Bijlage 1	Analyse van acht beleidsterreinen	20
3.1	Inleiding	9	1.1	Stimuleringsregeling ruimte voor economische activiteit	21
3.2	De gewenste verantwoordingsinformatie	9		Micro-elektronicastimulering	27
3.3	Verantwoording bij gedeelde verantwoordelijkheid	10	1.2	Realisatie ecologische hoofdstructuur	32
			1.3	Voortgezet agrarisch onderwijs	38
			1.4	Waterkeren	43
4	Beschikbaarheid en betrouwbaarheid van informatie	12	1.5	Regionale en lokale infrastructuur	49
4.1	Inleiding	12	1.6	Klimaatbeleid	55
4.2	Verantwoording over 1999	12	1.7	Bodembeleid	64
4.3	Beschikbaarheid van overige informatie	12	1.8		
4.4	Betrouwbaarheid van informatie	13	Bijlage 2	Lijst van gebruikte afkortingen	71
5	Conclusies en aanbevelingen	14			

Samenvatting

De verantwoording over beleidsresultaten heeft nadrukkelijk de aandacht van Tweede Kamer en regering. Het belang van het onderwerp is dan ook groot. De beschikbaarheid en kwaliteit van verantwoordingsinformatie over beleidsresultaten bepalen in hoge mate of het parlement voldoende in staat is om invulling te geven aan haar controlerende taak.

In 1997 is, op initiatief van de Commissie voor de Rijksuitgaven, een begin gemaakt met het project «Versnelling en kwaliteitsverbetering van de financiële verantwoording». In juni 1998 mondde dit project uit in het rapport *Jaarverslag in de politieke arena*. In het rapport wordt voorgesteld om een «geïntegreerde verantwoording» te leveren in de vorm van een jaarverslag. Dit jaarverslag zou niet alleen betrekking moeten hebben op de rechtmatigheid van de inzet van middelen en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering, maar ook op de doeltreffendheid van beleid.

De Werkgroep Financiële Verantwoordingen («werkgroep-Van Zijl») heeft aan dit rapport een nadere uitwerking gegeven, door 32 beleidsterreinen aan te wijzen waarvoor in de verantwoording over 1999 een verbeterde beleidsmatige verantwoording gerealiseerd zou moeten worden.

De regeringsnota *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording* (VBTB) van mei 1999 bevat voorstellen die moeten leiden tot het uiteindelijke doel: de verschijning van het eerste jaarverslag-nieuwe-stijl, in mei 2003.

Binnen de Ministeries van Economische Zaken (EZ), Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV), Verkeer en Waterstaat (V&W) en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening, Natuurbeheer en Milieu (VROM) wordt hard gewerkt aan de ontwikkeling van de verantwoording-nieuwe-stijl. Om reeds in een vroegtijdig stadium aan te geven waaraan de verantwoording over beleidsresultaten in volgende jaren zou moeten of kunnen voldoen, is de Rekenkamer voor acht beleidsterreinen, verspreid over de vier genoemde ministeries, nagegaan hoe deze optimaal kan worden vormgegeven.

De Rekenkamer ontwikkelde op basis van haar bevindingen een handreiking die alle departementen behulpzaam kan zijn bij de verdere verbetering van de verantwoording over beleidsresultaten.

Doelformulering

Om gericht verantwoording af te kunnen leggen is het van belang dat het beleid *toetsbare* doelen bevat. De Rekenkamer heeft geconstateerd dat het in de praktijk nog vaak ontbreekt aan specifieke, meetbare doelen, bijvoorbeeld voor de inzet van middelen uit het fonds regionale en lokale infrastructuur, de Stimuleringsregeling voor Ruimtelijke Economische Activiteit (STIREA) en micro-elektronicastimulering.

Volgens de Rekenkamer is jaarlijkse verantwoording over beoogde activiteiten en concrete beleidsprestaties wel degelijk mogelijk, ook wanneer de hoofddoelen van beleid zijn geformuleerd in termen van lastig te meten maatschappelijke effecten. Over het bereiken van de hoofddoelen zou dan minder frequent (maar minimaal eens per vijf jaar) kunnen worden gerapporteerd op basis van uitgebreid evaluatieonderzoek.

Tevens is het van belang dat waar mogelijk wordt aangegeven *wanneer* de gestelde doelen bereikt dienen te zijn. Bij STIREA, en ook bij een aantal doelen van micro-elektronicastimulering en bij het voortgezet agrarisch onderwijs is van een dergelijke tijdshorizon nog geen sprake. Bij het klimaatbeleid (doelen voor 2010) en de sanering van landbodems (doelen voor 2022) ligt het tijdstip waarop de doelen bereikt dienen te worden zo ver weg, dat verantwoording in de tussentijd niet goed mogelijk is.

Voor elk onderzocht beleidsterrein is de Rekenkamer nagegaan welke informatie over bereikte resultaten gewenst is in de jaarlijkse verantwoording. De verantwoordingsinformatie moet in elk geval betrekking hebben op de mate waarin de kern van het beleid wordt gerealiseerd en op de kritische succes- en faalfactoren van het beleid. Bovendien dient de informatie betrekking te hebben op alle onderdelen van het beleid waarmee substantiële uitgaven zijn gemoeid. Met de modellen van gewenste verantwoordingsinformatie die de Rekenkamer voor de acht beleidsterreinen heeft ontwikkeld, geeft de Rekenkamer aan wat in de komende jaren bereikt kan worden.

Omdat het bieden van inzicht in de mate waarin beleidsdoelen worden bereikt voorop zou moeten staan bij de keuze van verantwoordingsinformatie, dient de verantwoordingsinformatie soms betrekking te hebben op méér dan alleen de beleidsresultaten die rechtstreeks door of onder verantwoordelijkheid van het Rijk worden gerealiseerd. Zo is de Rekenkamer voor het beleidsterrein «waterkeren» van oordeel dat in de verantwoording informatie over de staat van *alle* waterkeringen opgenomen dient te worden en niet alleen van de waterkeringen die met middelen van het Rijk zijn versterkt of die in beheer zijn bij het Rijk. En voor inzicht in het bereiken van de gestelde doelen voor bodemsanering acht de Rekenkamer het noodzakelijk dat behalve de beleidsinspanning van het Rijk ook verantwoordingsinformatie over de inspanningen van lagere overheden en particulieren wordt verzameld en gepresenteerd. Inzicht in het bereiken van de doelen van het saneringsbeleid vereist eveneens dat de inventarisatie van vervuilde locaties wordt afgerond. Bij het klimaatbeleid ten slotte, vindt de Rekenkamer het voor het verkrijgen van inzicht in de doelbereiking noodzakelijk dat de beleidsresultaten van alle betrokken departementen in een overzichtsconstructie worden ondergebracht.

Informatie in de verantwoording 1999

De verantwoording over 1999 is voor de meeste onderzochte beleidsterreinen nog ver verwijderd van de door de Rekenkamer ontwikkelde «ideale modellen», zo heeft de Rekenkamer vastgesteld. Wel bleek dat de departementen hard werken aan verbetering. Voor drie van de vier in het onderzoek betrokken beleidsprioriteiten van de werkgroep Financiële Verantwoordingen (te weten STIREA, het beleid voor de ecologische hoofdstructuur en het waterkerenbeleid) heeft deze inspanning in 1999 reeds tot een duidelijke verbetering geleid. Voor de vierde beleidsprioriteit (het klimaatbeleid) is een duidelijke verbetering in 2000 voorzien.

Beschikbaarheid overige informatie

De ministeries beschikken over veel meer relevante verantwoordingsinformatie dan thans in de verantwoording wordt opgenomen. Daarom is de Rekenkamer van mening dat het mogelijk moet zijn om reeds in de verantwoording 2000 te komen tot een aanzienlijke verbetering. Om volledig in de door de Rekenkamer wenselijk geachte informatie te kunnen voorzien, zal de gegevensverzameling op onderdelen aangepast en/of uitgebreid moeten worden.

Betrouwbaarheid van de beschikbare informatie

Behalve voor het *soort* informatie dat in de verantwoording wordt opgenomen is aandacht van de ministeries vereist voor de *betrouwbaarheid* van de verstrekte informatie over beleidsresultaten. De Rekenkamer vindt

het noodzakelijk dat hiervoor op zo kort mogelijke termijn beleid wordt ontwikkeld. Daarin dienen voorschriften te worden opgenomen voor de verzameling, analyse en levering van informatie en dient de controle op de betrouwbaarheid te worden geregeld.

Aanbevelingen

De Rekenkamer beveelt de ministers van EZ, LNV, V&W en VROM aan:

- voor elk beleidsterrein in de begroting toetsbare (tussen-) doelen op te nemen die in het betreffende jaar of binnen maximaal vijf jaar bereikt moeten zijn;
- expliciet te besluiten over de plaats waar over het bereiken van de hoofdoelen van het beleid verantwoording wordt afgelegd wanneer een goede aansluiting tussen begroting en beleid niet tot stand gebracht kan worden (zoals bij beleid dat de inzet van veel verschillende instrumenten vergt en bij interdepartementaal beleid);
- in de verantwoording ook informatie op te nemen over de bijdrage van lagere overheden, zelfstandige bestuursorganen (ZBO's), rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) of particulieren, wanneer deze bijdrage essentieel is voor het bereiken van de hoofdoelen;
- in de te ontwikkelen beleidsverantwoording zoveel mogelijk inzicht te geven in de realisering van de kern van het beleid en de kritische succes- en faalfactoren van het beleid, en informatie te leveren die betrekking heeft op alle onderdelen van het beleid waarmee substantiële uitgaven zijn gemoeid;
- hiervoor op de onderzochte beleidsterreinen aansluiting te zoeken bij het door de Rekenkamer opgestelde verantwoordingsmodel.

De Rekenkamer beveelt de minister van Financiën aan:

- te bevorderen dat voorschriften worden ontwikkeld voor de verzameling, analyse en levering van verantwoordingsinformatie en te bevorderen dat voldoende voorzieningen worden getroffen voor de controle op de betrouwbaarheid van deze informatie;
- de door de Rekenkamer ontwikkelde handreiking te betrekken bij de verdere verbetering van de verantwoording over beleidsresultaten door alle departementen.

Reactie bewindspersonen en nawoord Rekenkamer

Alle bewindspersonen hebben positief op het onderzoek en de daarbij gehanteerde aanpak gereageerd. Dit geldt met name voor de reactie van de coördinerend minister van Financiën.

In algemene zin zijn alle aanbevelingen overgenomen. De ministers van de vier onderzochte departementen (EZ, LNV, V&W en VROM) plaatsen daarbij echter veel kanttekeningen. Veelal voeren zij vooral overwegingen van praktische en methodologische aard aan om te hoge verwachtingen voor verbeteringen op korte termijn te temperen.

De Rekenkamer realiseert zich dat verwezenlijking van het door haar bepleite ambitieniveau in de praktijk grote inspanningen zal vergen. Tegelijkertijd acht zij het bieden van inzicht in de resultaten van gevoerd beleid dermate essentieel voor de controlerende taak van de Tweede Kamer, dat gewaakt zal moeten worden voor het neerwaarts bijstellen van het aanvankelijke ambitieniveau op grond van praktische bezwaren of belemmeringen.

1 INLEIDING

1.1 Verantwoorden over beleidsresultaten

De verantwoording over beleidsresultaten heeft nadrukkelijk de aandacht van Tweede Kamer en regering. Het belang van het onderwerp is dan ook groot. De beschikbaarheid en kwaliteit van verantwoordingsinformatie over beleidsresultaten bepalen in hoge mate of het parlement voldoende in staat is om invulling te geven aan haar controlerende taak.

In 1997 is, op initiatief van de Commissie voor de Rijksuitgaven, een begin gemaakt met het project «Versnelling en kwaliteitsverbetering van de financiële verantwoording». In juni 1998 mondde dit project uit in het rapport *Jaarverslag in de politieke arena*. In het rapport wordt voorgesteld om een «geïntegreerde verantwoording» te leveren in de vorm van een jaarverslag. Dit jaarverslag zou niet alleen betrekking moeten hebben op de rechtmatigheid van de inzet van middelen en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering, maar ook op de doeltreffendheid van beleid.

De Werkgroep Financiële Verantwoordingen («werkgroep-Van Zijl») heeft aan dit rapport een nadere uitwerking gegeven, door 32 beleidsterreinen aan te wijzen waarvoor in de verantwoording over 1999 een verbeterde beleidsmatige verantwoording gerealiseerd zou moeten worden.

De regeringsnota *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording* (VBTB) van mei 1999 bevat voorstellen die moeten leiden tot het uiteindelijke doel: de verschijning van het eerste jaarverslag-nieuwe-stijl, in mei 2003.

Op verzoek van de Tweede Kamer gaf de Rekenkamer in mei 1999 een eerste oordeel over de beschikbaarheid en kwaliteit van de door de Kamer verlangde verantwoordingsinformatie over de genoemde beleidsprioriteiten.¹

In het rapport *Beleidsprioriteiten 1990 en 2000*, dat tegelijk met het onderhavige rapport wordt gepubliceerd, doet de Rekenkamer verslag van een vervolg op dit onderzoek.

In het onderhavige onderzoek is voor acht beleidsterreinen, verspreid over vier ministeries, met meer diepgang nagegaan hoe de verantwoording over beleidsresultaten optimaal kan worden vormgegeven. Deze verantwoordingsinformatie kan betrekking hebben op beleidsresultaten in de vorm van activiteiten, prestaties (output) of effecten (outcome) van beleid en kan zowel kwantitatief als kwalitatief van aard zijn. Financiële verantwoordingsinformatie en bedrijfsvoeringsinformatie is in het onderzoek buiten beschouwing gebleven.

1.2 Onderzoekskader

Doel van dit onderzoek is om reeds in een vroegtijdig stadium van de ontwikkeling van beleidsverantwoordingen aan te geven waaraan deze in volgende jaren zouden kunnen of moeten voldoen en derhalve een bijdrage te leveren aan de verbetering hiervan.

Het onderzoek heeft betrekking op acht beleidsterreinen bij vier departementen. Per departement is één door de Tweede Kamer genoemde beleidsprioriteit en één ander beleidsterrein geselecteerd. Het gaat om de volgende ministeries en beleidsterreinen:

MINISTERIE VAN ECONOMISCHE ZAKEN

- Stimuleringsregeling Ruimte voor Economische Activiteit (STIREA) (beleidsprioriteit Tweede Kamer)
STIREA heeft als doel de lagere overheden te stimuleren om te zorgen voor voldoende ruimte voor bedrijvigheid, op de juiste locatie, van de juiste kwaliteit en op tijd. Daarbij kan het gaan om de aanleg van een nieuw bedrijventerrein of de revitalisering van een bestaand terrein.

¹ Het rapport «Ambitieuze, maar haalbaar; Analyse en aanbevelingen voor verantwoording over beleidsprestaties» (Tweede Kamer vergaderjaar 1998–1999, 26 588, nr. 2) bevat de resultaten van dit Rekenkameronderzoek.

- Micro-elektronica stimulerend (MES)
Micro-elektronica stimulerend richt zich op onderzoek en ontwikkeling op het gebied van de basistechnologie voor de informatie- en communicatietechnologie (ICT). Het beleid is erop gericht de Nederlandse ICT qua economische groei en werkgelegenheid tot de koplopers van Europa te laten behoren.

MINISTERIE VAN LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ (LNV)

- Realisatie ecologische hoofdstructuur (EHS; beleidsprioriteit Tweede Kamer)
Het doel van de EHS is een samenhangend netwerk van duurzaam te behouden natuurgebieden van in totaal circa 700 000 hectare in 2018.
- Voortgezet agrarisch onderwijs (VAO)
Het voortgezet agrarisch onderwijs omvat het voorbereidend (VMBO-groen) en middelbaar (agrarisch) beroepsonderwijs (MAO). Dit onderwijs wordt voornamelijk verzorgd door zestien Agrarische Opleidingscentra (AOC's).

MINISTERIE VAN VERKEER EN WATERSTAAT (V&W)

- Waterkeren (beleidsprioriteit Tweede Kamer)
Het waterkerenbeleid van het Ministerie van V&W is gericht op de bescherming van Nederland tegen overstroming.
- Regionale en lokale infrastructuur
Met het verlenen van subsidies voor de aanleg van regionale en lokale infrastructuur wordt beoogd het openbaar vervoer te verbeteren, VINEX-locaties te ontsluiten en verkeersveiligheid te bevorderen.

MINISTERIE VAN VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER (VROM)

- Klimaatbeleid (beleidsprioriteit Tweede Kamer)
Het klimaatbeleid is gericht op het bewerkstelligen van een stabilisatie in de atmosfeer van concentraties van broeikasgassen op een niveau waarop gevaarlijke verstoring van het klimaatsysteem door menselijk handelen wordt voorkomen.
- Bodembeleid
Het bodembeleid heeft tot doel de bodem geschikt te maken (en te houden) voor gebruik dat maatschappelijk gewenst is, waarbij verspreiding van verontreiniging en nieuwe verontreinigingen worden voorkomen en de veiligheid van mensen en ecosystemen die aan bodemverontreiniging zijn blootgesteld, wordt gewaarborgd.

Voor elk onderzocht beleidsterrein is gekeken of de formulering van de doelstellingen de mogelijkheid biedt om achteraf ook vast te kunnen stellen of (respectievelijk in welke mate) de doelen zijn bereikt. Daarna is nagegaan welke informatie over bereikte resultaten, uitgaande van de doelen van het beleid, gewenst is in de jaarlijkse verantwoording. Vervolgens is de Rekenkamer nagegaan welke informatie in de verantwoording 1999 is opgenomen en wat er nog kan worden verbeterd. De Rekenkamer heeft bovendien onderzocht of de wenselijke informatie die nog niet in de verantwoording is opgenomen, binnen of buiten het betreffende departement beschikbaar is en of de betrouwbaarheid van de informatie in de verantwoording over 1999 in voldoende mate gewaarborgd is. In de volgende hoofdstukken wordt aangegeven welke normen de Rekenkamer in het onderzoek heeft gehanteerd.¹

Lopende het onderzoek is een handreiking ontwikkeld die departementen bij de verbetering van de verantwoording over beleidsresultaten op andere beleidsterreinen behulpzaam kan zijn.

¹ De normen zijn grotendeels ontleend aan het Rekenkameronderzoek «Ambitieuze maar haalbaar» (Tweede Kamer vergaderjaar 1998–1999, 26 588, nr. 2), de «Handleiding onderzoek naar beleidsresultaten» (Rekenkamerpublicatie, 21 oktober 1997) en het «Handboek Financiële Informatie en Administratie» (HAFIR) A5-5. De gehanteerde normen voor de toetsing van de doelen van het beleid sluiten aan bij de criteria genoemd in het «Handboek doelmatigheidsanalyse en prestatiesbegroten» (Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, 1998).

De Rekenkamer heeft haar bevindingen in april 2000 voor commentaar gezonden aan de ministers van EZ, LNV, V&W, VROM en Financiën. De reacties van de ministers zijn opgenomen in hoofdstuk 6 en voorzien van een nawoord.

2 VAN BELEID NAAR VERANTWOORDING

2.1 Inleiding

In de verantwoording over beleidsresultaten moet antwoord gegeven worden op de vraag of de voorgenomen maatregelen zijn uitgevoerd en in welke mate daarmee is bereikt wat werd beoogd. Deze vraag is alleen te beantwoorden indien duidelijk is welke doelen met het beleid worden nagestreefd. De Rekenkamer heeft de beleidsdoelen van de acht beleids-terreinen geïnventariseerd en geordend in zogenoemde *doelbomen*. In een doelboom worden de relaties tussen beleidsinstrumenten, tussen-doelen en hoofddoelen van beleid schematisch weergegeven. De doelbomen zijn voor zover mogelijk afgeleid uit formele beleidsdocumenten.¹ Vervolgens is op ambtelijk niveau overleg gevoerd over het resultaat van deze analyse, waarbij eventuele hiaten of lacunes zijn voorgelegd en waar mogelijk ingevuld.²

In de toekomst zouden de doelen van het beleid bij voorkeur in de begroting moeten worden opgenomen.

Ook heeft de Rekenkamer beoordeeld in hoeverre de doelformulering geschikt was als basis voor de verantwoording. Voor een deugdelijke verantwoording over beleid is nodig dat het beleid *afgesproken, toetsbaar en tijdgebonden* is.

Met «afgesproken beleid» wordt bedoeld dat het beleid (op hoofdlijnen) de instemming heeft van de Tweede Kamer. «Toetsbaar beleid» is beleid waarvan de doelen specifiek en meetbaar zijn. De te meten begrippen moeten daarbij eenduidig gedefinieerd zijn. Over vage, niet meetbare doelen kan immers onmogelijk adequate verantwoording worden afgelegd.

Met «tijdgebondenheid» wordt bedoeld dat is aangegeven welke doelen wanneer bereikt dienen te worden. Bij doelen ver weg in de tijd is het van belang dat is aangegeven wanneer welk tussentijds doel moet zijn bereikt. Bij het ontwikkelen van beleid dient, behalve aan bovengenoemde normen, aandacht besteed te worden aan het *realiteitsgehalte* van de doelen (de vraag of de doelen met het te voeren beleid gehaald kunnen worden). In dit onderzoek werd uitgegaan van het reeds vastgestelde beleid en vond geen beoordeling van het realiteitsgehalte plaats.

Een andere voorwaarde voor deugdelijke verantwoording over beleidsresultaten is dat een *koppeling tussen de begrotingsuitgaven en te bereiken doelen* gemaakt kan worden. Indien deze koppeling ontbreekt kan niet worden nagegaan welke resultaten met de inzet van hoeveel middelen zijn bereikt. De Rekenkamer verwachtte overigens niet dat reeds in 1999 sprake zou zijn van een goede aansluiting tussen begroting en beleid. Een van de doelen van het verbeteringstraject voor de verantwoording (VBTB) is immers om deze aansluiting in de komende jaren te verbeteren.

¹ Zoals (Begrotings)wetten, besluiten (inclusief Memories en Nota's van Toelichting), beleidsnota's en brieven (inclusief de bespreking hiervan).

² Opgemerkt moet worden dat de gehanteerde doelbomen zelf geen normatieve status hebben en uitsluitend dienen ter structurering van de analyse door de Rekenkamer.

2.2 Doelformulering

De door de Rekenkamer ontwikkelde doelbomen zijn opgenomen in de beschrijving van de acht beleidsterreinen in bijlage 1.

Op een enkele uitzondering na was sprake van afgesproken beleid. De doelbomen konden in de meeste gevallen volledig uit formele beleidsstukken worden herleid. Uitzonderingen vormden de beheersmatige activiteiten in het bodembeleid en de te bereiken typen natuur (natuurdoelen) binnen de ecologische hoofdstructuur. De natuurdoelen voor de ecologische hoofdstructuur zijn vastgesteld in de nota *Ecosystemen in Nederland*. Deze nota werd niet in de Tweede Kamer behandeld.

Uiteenlopend is het beeld voor de toetsbaarheid van het beleid. Voor de ecologische hoofdstructuur, het klimaatbeleid en het beleid voor *landbodem*s zijn duidelijke, kwantificeerbare, hoofd- of tussendoelen gesteld. Hetzelfde geldt voor waterkeren, waarbij in belangrijke mate sprake is van het *blijven voldoen* aan vastgestelde normen.

Voor het voortgezet agrarisch onderwijs, STIREA, micro-elektronicastimulering, het beleid voor *waterbodem*s en een aantal belangrijke doelen die worden beoogd met de aanleg van regionale en lokale infrastructuur is niet in specifieke, meetbare termen omschreven wat met het beleid bereikt dient te worden. Dit maakt het moeilijk om op deze terreinen gericht verantwoording af te leggen. Hierbij dient in oogen-schouw genomen te worden dat het formuleren van toetsbare doelen niet voor alle beleidsterreinen even eenvoudig is. Voor het beleid gericht op de stimulering van micro-elektronica is dit bijvoorbeeld moeilijk. In alle genoemde gevallen kan de toetsbaarheid echter wel verbeterd worden. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat gaf aan dat het fonds regionale en lokale infrastructuur een instrumenteel karakter heeft. De inzet van de middelen uit dit fonds dient bij te dragen aan hoofddoelen van het totale departementale beleid, zoals het vergroten van de verkeersveiligheid en het verbeteren van de bereikbaarheid. Verantwoording over de bijdrage aan de doelbereiking die met de inzet van deze middelen wordt geleverd zou daardoor niet goed mogelijk zijn.

De Rekenkamer is van oordeel dat altijd verantwoording afgelegd dient te worden over de beleidsresultaten die met de inzet van begrotingsgelden worden bereikt. Indien verantwoording over (de bijdrage aan) het bereiken van hoofddoelen van beleid niet mogelijk is, dient verantwoording te worden gegeven over tussendoelen, zo nodig in de vorm van concrete activiteiten of beleidsprestaties.

Overigens heeft de Rekenkamer bij het beleid voor regionale en lokale infrastructuur vastgesteld dat projectaanvragen voor de aanleg van infrastructuur individueel getoetst worden aan gestelde voorwaarden, maar dat geen integrale afweging tussen projecten plaatsvindt op basis van de te verwachten bijdrage aan de verwezenlijking van de doelen. Hierdoor is het moeilijk om de realisatie te vergelijken met vooraf gestelde doelen of verwachtingen.

Voor de meeste terreinen vormde de tijdgebondenheid van de beleidsdoelen een probleem. Voor landbodemsanering en klimaatbeleid is aangegeven wanneer het gestelde einddoel bereikt moet zijn, maar ligt de tijdshorizon dermate ver weg (voor landbodemsanering zelfs in 2022), dat verantwoording over de resultaten van het beleid in de tussentijd niet goed mogelijk is. Voor deze terreinen is het gewenst meetbare tussentijdse doelen te formuleren.

Voor STIREA en een aantal doelen van micro-elektronicastimulering en het voortgezet agrarisch onderwijs is in het geheel geen tijdstip aangegeven waarop doelen bereikt moeten zijn. Ook voor deze terreinen is het mogelijk en nodig de doelen aan een tijdshorizon te binden.

Indien de (tussentijdse) doelen van het beleid pas over enkele jaren gerealiseerd zullen worden is het bovendien van belang dat ook voor het betreffende begrotingsjaar doelen worden gesteld. Hierin kan worden aange-

geven welke activiteiten of maatregelen worden uitgevoerd om op termijn de beoogde (eind-) doelen te bereiken.

Alleen voor permanente beleidsdoelen, zoals het blijven voldoen van waterkeringen aan vastgestelde normen en onderdelen van het beleid voor het voortgezet agrarisch onderwijs en micro-elektronicastimulering, is het weinig zinvol aan te geven wanneer de doelen bereikt dienen te zijn. In feite dient doelrealisatie hier permanent aan de orde te zijn.

2.3 Aansluiting beleid en begroting

Het verbeteringstraject voor de verantwoording moet leiden tot begrotingen waarbij een heldere koppeling bestaat tussen beleidsterreinen en begrotingsartikelen. Het onderzoek heeft, zoals verwacht, laten zien dat de begrotingsindeling in een aantal gevallen voor verbetering vatbaar is. Zo is bijvoorbeeld de realisatie van de ecologische hoofdstructuur thans niet in één begrotingsartikel ondergebracht. Ook de uitgaven voor klimaatbeleid zijn binnen de begroting van het Ministerie van VROM over verschillende artikelen gespreid. Tegelijkertijd bleek uit het onderzoek dat de aansluiting tussen middelen en beleid met een nieuwe begrotingsindeling wellicht kan verbeteren, maar dat een volledige koppeling in de praktijk niet altijd realiseerbaar zal zijn. Bij sommige beleidsterreinen zijn diverse beleidsinstrumenten gericht op bereiking van hetzelfde doel, of zijn verschillende departementen bij het beleid betrokken, of is de verwezenlijking van het beleidsdoel mede afhankelijk van de inspanning van lagere overheden of particulieren. In deze gevallen dient expliciet besloten te worden wie welke verantwoordingsinformatie levert. In het volgende hoofdstuk, bij de bespreking van de door de Rekenkamer wenselijk geachte verantwoordingsinformatie, wordt hierop nader ingegaan aan de hand van specifieke voorbeelden.

3 WENSELIJKE VERANTWOORDINGSINFORMATIE

3.1 Inleiding

Per beleidsterrein is de Rekenkamer nagegaan welke niet-financiële verantwoordingsinformatie idealiter beschikbaar zou moeten zijn. Daarbij hanteerde de Rekenkamer als norm dat verantwoordingsinformatie volledig, relevant, actueel en juist (betrouwbaar en valide) moet zijn. Verder is de norm gehanteerd dat de verantwoording beknopt dient te zijn en dat (juiste) verantwoordingsinformatie zonder ontoelaatbaar hoge kosten verzameld kan worden.

Welke informatie idealiter in de verantwoording zou moeten worden opgenomen, is in de praktijk mede een kwestie van afweging tussen verschillende normen. Genoemde normen kunnen namelijk op gespannen voet met elkaar staan: volledigheid versus compactheid, juistheid en actualiteit versus de kosten van informatieverzameling, relevantie versus juistheid, enzovoort.

3.2 De gewenste verantwoordingsinformatie

Voor elk beleidsterrein heeft de Rekenkamer een ideaal verantwoordingsmodel opgesteld. Deze modellen zijn in tabelvorm opgenomen in bijlage 1. Zij hebben tot doel het haalbare en door de Rekenkamer wenselijk geachte ambitieniveau aan te geven. Zij dienen dan ook gezien te worden als handreiking en niet als het enig denkbare verantwoordingsmodel.

De doelbomen vormen een zeer bruikbaar hulpmiddel bij de ontwikkeling van de verantwoordingsmodellen. Aan de hand van de doelboom is het eenvoudig na te gaan of over het hele beleidsveld verantwoording

wordt afgelegd. Het streven naar volledigheid is door de Rekenkamer zo toegepast dat het beleid «in de breedte» werd afgedekt. Dat wil zeggen dat in ieder geval geen verantwoordingsinformatie mag ontbreken over de kern van het beleid en de kritische succes- of faalfactoren van het beleid. Bovendien dient de informatie betrekking te hebben op alle onderdelen van het beleid waarmee substantiële uitgaven zijn gemaakt. Zo is het bij bodembeleid van belang dat de verantwoording niet alleen betrekking heeft op de sanering van landbodems, maar ook op waterbodems en op beheer en preventie van bodemverontreiniging. Voor inzicht in de mate waarin de doelen worden bereikt is ook nodig dat de omvang van de problematiek bekend is. Voor het bodemsaneringsbeleid dient daarvoor de inventarisatie van vervuilde locaties te worden afgerond.

De doelboom bleek ook een goed hulpmiddel bij de bepaling van de relevantie van informatie. Om verantwoordingsinformatie te kunnen benutten voor de (bij-)sturing van beleid, moet deze inzicht geven in effectiviteit. Het bieden van relevante informatie is door de Rekenkamer zo toegepast dat de verantwoording over beleidsresultaten indien mogelijk inzicht geeft in maatschappelijke effecten en anders in geleverde prestaties of verrichte activiteiten. Bovendien moet er een relatie gelegd kunnen worden met één of meer begrotingsartikelen. In de praktijk werd hieraan invulling gegeven door verantwoordingsgegevens te kiezen die betrekking hebben op het hoogst mogelijke niveau van de doelboom (zo dicht mogelijk bij de hoofddoelen).

Het meten van de mate waarin doelen zijn bereikt en het leggen van een relatie met de daartoe verrichte beleidsinspanningen, is niet altijd eenvoudig.

In een aantal gevallen, bijvoorbeeld regionale en lokale infrastructuur, micro-elektronicastimulering en het voortgezet agrarisch onderwijs, is het lastig om de (mate van) doelrealisatie op betrouwbare wijze te meten. Soms, bijvoorbeeld bij het klimaatbeleid, STIREA, micro-elektronicastimulering en regionale en lokale infrastructuur, is het (ook) moeilijk om een relatie aan te tonen met de inzet van beleidsinstrumenten. Op een aantal beleidsterreinen (STIREA, regionale en lokale infrastructuur, micro-elektronicastimulering) zijn de uiteindelijke effecten van het beleid bovendien pas jaren na de inzet van de beleidsinstrumenten zichtbaar. Ook is de realisatie van hoofddoelen van beleid of de causale relatie tussen de inzet van beleid en de realisatie van beleidsdoelen in veel gevallen om redenen van praktische en financiële aard niet jaarlijks meetbaar. Voor informatie die niet eenvoudig of alleen tegen hoge kosten te verzamelen is, is in het wenselijke model gekozen voor niet-jaarlijkse informatieverstrekking. Daarbij hanteerde de Rekenkamer een maximale termijn van vijf jaar. Dit sluit aan bij de maximale termijn voor evaluatieonderzoek die is opgenomen in het *Handboek Financiële Informatie en Administratie Rijksoverheid* (HAFIR).

In alle gevallen waarin de bijdrage van de inzet van de beleidsinstrumenten aan het bereiken van hogere doelen niet (jaarlijks) met voldoende betrouwbaarheid gemeten kan worden, is ervoor gekozen om tevens informatie over de realisatie van meer instrumentele (tussen)doelen van het beleid in het verantwoordingsmodel op te nemen.

3.3 Verantwoording bij gedeelde verantwoordelijkheid

In situaties waarin geen volledige aansluiting tussen een begrotingsartikel en het geformuleerde beleid bestaat, is er een verhoogd risico dat geen verantwoording wordt afgelegd over het realiseren van de kern van het beleid of over kritische succes- of faalfactoren. De Rekenkamer kwam bij

de bestudering van de acht beleidsterreinen drie situaties tegen waarin daarvan sprake was.

Enkele onderzochte beleidsterreinen hebben als einddoel een bijdrage te leveren aan doelen die ook met tal van andere instrumenten worden nagestreefd. Zoals gezegd is hiervan sprake bij regionale en lokale infrastructuur. In dergelijke gevallen zal het ook in de toekomst noodzakelijk zijn expliciet te besluiten op welke plaats in de verantwoording over dergelijke overkoepelende doelen verantwoording wordt afgelegd. De Rekenkamer constateerde dat geen afweging plaatsvindt over de inzet van de middelen voor regionale en lokale infrastructuur in relatie tot andere beleidsinstrumenten waarmee dezelfde doelen worden beoogd. Dit bemoeilijkt de verantwoording over bereikte maatschappelijke effecten. Overwogen zou kunnen worden om te komen tot een meer integrale inzet van de verschillende beleidsinstrumenten, waarbij de bijdrage van deze instrumenten aan de doelbereiking uitgangspunt vormt.

Ook worden op diverse beleidsterreinen bijdragen geleverd door verschillende departementen. Hiervan is bijvoorbeeld sprake bij STIREA en het klimaatbeleid. Een belangrijk uitgangspunt hierbij moet zijn dat elke minister verantwoording aflegt over dat deel van het beleid dat onder zijn of haar verantwoordelijkheid valt. Daarnaast dient echter ook over de realisatie van de hoofddoelen verantwoording te worden afgelegd. Expliciete besluitvorming over de plaats waar deze verantwoording wordt gegeven is gewenst. Voor inzicht in de mate waarin de doelen van het klimaatbeleid worden bereikt, is het wenselijk dat de Tweede Kamer via een *overzichtsconstructie* inzicht krijgt in de beleidsresultaten van alle betrokken ministeries.

Ten slotte zijn er diverse beleidsterreinen waarbij de hoofddoelen bereikt moeten worden door inspanningen van het Rijk samen met lagere overheden, zelfstandige bestuursorganen, rechtspersonen met een wettelijke taak en/of particulieren. De vraag welke beleidsinformatie in die gevallen in de verantwoording van het Rijk opgenomen dient te worden, raakt het vraagstuk van de ministeriële verantwoordelijkheid. Van belang is dat bij de totstandkoming van het beleid helderheid wordt gecreëerd over de onderscheiden verantwoordelijkheden. Tevens is het voor het benodigde inzicht in doelbereiking ook in deze omstandigheid noodzakelijk dat door het Rijk verantwoording wordt afgelegd over de mate waarin de gestelde hoofddoelen of kritische succesfactoren van het beleid gerealiseerd worden.

Voor het beleidsterrein «waterkeren» is de Rekenkamer daarom van oordeel dat de verantwoording niet beperkt mag blijven tot waterkeringen die met rijksmiddelen zijn versterkt of die in beheer zijn bij het Rijk. Anders wordt onvoldoende inzicht geboden in de mate waarin het einddoel (het creëren en garanderen van veiligheid) wordt bereikt. Het afleggen van een integrale verantwoording voor dit beleidsterrein stelt de Tweede Kamer in staat invulling te geven aan haar verantwoordelijkheden. Voor het inzicht in het bereiken van de gestelde doelen van het bodembeleid is integrale verantwoording over de inzet van het Rijk, lagere overheden en particulieren noodzakelijk.

4 BESCHIKBAARHEID EN BETROUWBAARHEID VAN INFORMATIE

4.1 Inleiding

De informatie over beleidsresultaten in de verantwoording over 1999 is vergeleken met de opgestelde verantwoordingsmodellen, om na te kunnen gaan hoe ver de verantwoording op dit moment (nog) verwijderd is van het ideaalbeeld.

Ook heeft de Rekenkamer gekeken welk deel van de gewenste verantwoordingsinformatie reeds binnen of buiten het ministerie beschikbaar is en wat de betrouwbaarheid van de beschikbare informatie is. Van de reeds in de verantwoording 1999 opgenomen informatie ging de Rekenkamer na welke waarborgen voor de betrouwbaarheid het ministerie heeft getroffen. De betrouwbaarheid van de informatie zelf is in het onderzoek niet getoetst.

4.2 Verantwoording over 1999

Op geen van de acht beleidsterreinen voldoet de verantwoording al aan het door de Rekenkamer wenselijk geachte model. Wel is tijdens het onderzoek gebleken dat er bij elk van de departementen hard gewerkt wordt aan verbetering van de verantwoording. In 1999 is vooral prioriteit gegeven aan de gewenste wijziging van de begrotingsindeling.

Naar verhouding is op dit moment al relatief veel beleidsinformatie opgenomen voor de door de Tweede Kamer gekozen beleidsprioriteiten STIREA, waterkeren en de ecologische hoofdstructuur. In alle gevallen ontbreekt echter informatie over het bereiken van de hoofddoelen van beleid. Voor waterkeren vloeit dit vooral voort uit het ontbreken van een integrale verantwoording over de mate waarin de taken die het Rijk en de waterschappen uitvoeren samen leiden tot het gewenste veiligheidsniveau. Voor STIREA zijn nog geen realisatiegegevens beschikbaar.

Voor micro-elektronicastimulering, het voortgezet agrarisch onderwijs, regionale en lokale infrastructuur en bodembeleid bevat de verantwoording over 1999 nauwelijks of geen beleidsmatige verantwoording. Voor het voortgezet agrarisch onderwijs heeft het departement inmiddels wel een verantwoordingsmodel in ontwikkeling dat redelijk dicht in de buurt komt van het door de Rekenkamer wenselijk geachte model.

Voor de beleidsprioriteit klimaatbeleid bevat de verantwoording van het Ministerie van VROM op dit moment alleen een aanzet tot een kwalitatieve beleidsmatige verantwoording. Daarbij dient wel de kanttkening geplaatst te worden dat nieuwe beleidsmaatregelen net in ontwikkeling zijn waardoor thans nog niet veel informatie over de realisatie van de gestelde beleidsdoelen beschikbaar kan zijn. Op het niveau van verrichte activiteiten en resultaten die daarvan verwacht mogen worden is echter ook nu al meer verantwoording mogelijk.

Voor de verantwoording over 2000 heeft het Ministerie van VROM een verbetering aangekondigd. De Rekenkamer vindt het wenselijk dat in de verantwoording een overzicht wordt opgenomen van de door alle betrokken departementen bereikte resultaten. Hierover zijn echter nog geen afspraken tussen de betrokken departementen gemaakt.

4.3 Beschikbaarheid van overige informatie

In de tabellen in bijlage 1 is aangegeven welke informatie uit het gewenste verantwoordingsmodel beschikbaar is en in welke bron de betreffende informatie kan worden gevonden.

Zeer veel van de in de wenselijke verantwoordingsmodellen opgenomen gegevens blijken nu reeds beschikbaar te zijn binnen of buiten het departement en voor het bodembeleid wordt gewerkt aan de invoering van een monitoringsysteem waarmee op korte termijn de benodigde gegevens beschikbaar zouden moeten kunnen komen. Dit betekent dat het mogelijk moet zijn de verantwoordingsinformatie over de acht door de Rekenkamer onderzochte beleidsterreinen op korte termijn uit te breiden.

Niet alle gewenste gegevens zijn echter reeds beschikbaar. Met name informatie over het bereiken van hoofddoelen van het beleid en de mate waarin dit het gevolg is van de inzet van beleidsinstrumenten, is in een aantal gevallen schaars. Om deze informatie in de toekomst beschikbaar te krijgen zal de gegevensverzameling moeten worden aangepast. De Rekenkamer verwacht dat hiervoor geen geheel nieuwe informatiesystemen nodig zijn, doch dat de behoefte aan verantwoordingsinformatie kan worden betrokken bij het opstellen van reguliere beleidsmonitors en evaluaties. Daarnaast is in een aantal gevallen informatie gewenst die nu alleen bij lagere overheden of bij particulieren beschikbaar is. Bij het opstellen van subsidieregelingen envoorwaarden en bij het verstrekken van doeluitkeringen zou meer dan tot nu toe rekening gehouden moeten worden met de behoefte aan dergelijke verantwoordingsinformatie. Zo zou van de gesubsidieerde instelling of de ontvangende lagere overheid verlangd kunnen worden dat deze naast financiële verantwoordingsgegevens, informatie verstrekt over gerealiseerde resultaten.

De Rekenkamer realiseert zich dat het ontwikkelen of wijzigen van een monitorsysteem of het maken van afspraken over het beschikbaar stellen van informatie door derden tijd vergt. In die zin kunnen de gewenste verantwoordingsmodellen gezien worden als groeimodellen.

4.4 Betrouwbaarheid van informatie

Verantwoordingsinformatie over beleidsresultaten, zeker als het de causale effecten van het beleid betreft, is in de praktijk vaak niet met dezelfde mate van betrouwbaarheid vast te stellen als financiële informatie. Een voorbeeld hiervan is de met het klimaatbeleid bereikte reductie van CO₂ en overige broeikasgassen en de totale omvang van de emissie van de broeikasgassen. Het ministerie werkt aan de verbetering van deze gegevens maar verwacht dat het nog enkele jaren zal duren voordat daadwerkelijk betrouwbare gegevens beschikbaar komen. Omdat voor de gebruiker van de verantwoordingsinformatie duidelijk moet zijn wat de betrouwbaarheid ervan is, is het van belang dat ruim aandacht wordt besteed aan de methodologische verantwoording en dat onvermijdbare onzekerheden in de verantwoording worden vermeld.

Verder is het van groot belang dat de betrouwbaarheid van de verantwoordingsinformatie over beleidsresultaten zo goed mogelijk gewaarborgd wordt. In veel gevallen is de verantwoordingsinformatie over beleidsresultaten afkomstig van derden. Het betreft niet zelden belanghebbenden, bijvoorbeeld gesubsidieerden of ontvangers van doeluitkeringen. Aanwijzingen voor de vastlegging van informatie worden in veel gevallen niet gegeven.

De ministeries zijn op dit moment niet verplicht voor de verantwoordingsinformatie over beleidsresultaten een zelfde interne beleid te voeren als voor de levering van financiële verantwoordingsinformatie.

In het onlangs gepubliceerde onderzoek *Organisatie van beleidsevaluatie* concludeert de Rekenkamer dat de organisatie van het beleidsevaluatieonderzoek moet worden verbeterd.¹ De Rekenkamer vindt het ook noodzakelijk dat voor de levering van betrouwbare verantwoordingsinformatie over beleidsresultaten op zo kort mogelijke termijn beleid wordt ontwikkeld. Daarin dienen voorschriften te worden opgenomen voor de verza-

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 065, nrs. 1–2.

meling, analyse en levering van informatie en dient de controle op de betrouwbaarheid van informatie te worden geregeld.

Drie van de vier onderzochte departementen hebben wel reeds een eerste stap gezet in de richting van een dergelijk beleid. De ministeries van EZ, V&W en VROM beschikken over protocollen voor de controle door de departementale accountantsdienst op de kwaliteit van informatie. Daarin wordt toetsing verlangd op criteria als volledigheid, relevantie, betrouwbaarheid en consistentie van informatie. De Rekenkamer constateerde echter dat deze controle op de onderzochte beleidsterreinen bij het Ministerie van V&W nog niet en bij de Ministeries van EZ en VROM nog niet over de volle breedte van genoemde criteria werd uitgevoerd.

Zolang aan de invulling en uitvoering van het door de Rekenkamer noodzakelijk geachte beleid geen uitvoering wordt gegeven zal de betrouwbaarheid van de verantwoordingsinformatie over beleidsresultaten onvoldoende gegarandeerd zijn.

5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

Binnen de onderzochte ministeries wordt hard gewerkt aan de ontwikkeling van de verantwoording-nieuwe-stijl. De Rekenkamer is voor acht beleidsterreinen, verspreid over vier ministeries, nagegaan hoe de verantwoording over beleidsresultaten optimaal kan worden vormgegeven.

Om gericht verantwoording af te kunnen leggen is het van belang dat het beleid *toetsbare* doelen bevat. In de praktijk ontbreken nog vaak specifieke, meetbare beleidsdoelen. Bovendien is vaak niet aangegeven wanneer gestelde doelen bereikt dienen te zijn of ligt de tijdshorizon dermate ver dat verantwoording in de tussentijd niet goed mogelijk is.

De verantwoordingsinformatie moet in elk geval betrekking hebben op de realisatie van *de kern van het beleid* en de kritische *succes- en faalfactoren* van het beleid. Bovendien dient de informatie betrekking te hebben op *alle onderdelen van het beleid* waarmee substantiële uitgaven zijn gemoeid.

Ook indien de verantwoording over de hoofddoelen van beleid moeilijk is, omdat de realisatie van deze doelen om praktische redenen niet jaarlijks meetbaar is of omdat de causale relatie tussen gevoerd beleid en maatschappelijk effect moeilijk aantoonbaar is, acht de Rekenkamer het mogelijk en nodig dat jaarlijks verantwoording wordt afgelegd over beleidsresultaten, al dan niet in de vorm van beoogde activiteiten of concrete beleidsprestaties.

Met de modellen van gewenste verantwoordingsinformatie die de Rekenkamer voor de acht beleidsterreinen ontwikkelde, is aangegeven wat in de komende jaren bereikt zou kunnen worden.

Om inzicht te verstrekken in mate waarin de hoofddoelen van het beleid worden bereikt dient de verantwoordingsinformatie soms betrekking te hebben op meer dan alleen de beleidsresultaten die rechtstreeks door of onder verantwoordelijkheid van het Rijk worden gerealiseerd. De beleidsterreinen «waterkeren» en «bodemsanering» zijn hiervan voorbeelden.

Wanneer veel instrumenten worden ingezet voor het bereiken van eenzelfde doel, of wanneer verscheidene departementen betrokken zijn bij de uitvoering van het beleid, is een goede aansluiting tussen begroting en beleid in de praktijk niet te realiseren. In dat geval dient expliciet besloten te worden *op welke plaats* (bij welk begrotingsartikel) over het bereiken van de hoofddoelen verantwoording wordt afgelegd. Zo is het bij het klimaatbeleid voor het inzicht in de mate van doelrealisatie noodzakelijk

dat de beleidsresultaten van alle betrokken departementen in een *overzichtsconstructie* worden ondergebracht.

De verantwoording 1999 is op de meeste onderzochte beleidsterreinen nog ver verwijderd van het door de Rekenkamer opgestelde model, maar er wordt hard gewerkt aan verbetering. De ministeries beschikken reeds over veel meer relevante verantwoordingsinformatie dan thans in de verantwoording wordt opgenomen.

Op zo kort mogelijke termijn is aandacht vereist voor de betrouwbaarheid van de verstrekte informatie. Hiervoor dient een beleid te worden ontwikkeld waarin voorschriften worden gegeven voor de verzameling, analyse en levering van informatie en waarin de controle op de *betrouwbaarheid van informatie* wordt geregeld.

De Rekenkamer heeft op basis van haar bevindingen een *handreiking* ontwikkeld die alle departementen behulpzaam kan zijn bij de verdere verbetering van de verantwoording over beleidsresultaten.

De Rekenkamer beveelt de ministers van EZ, LNV, V&W en VROM aan:

- voor elk beleidsterrein in de begroting toetsbare (tussen-) doelen op te nemen die in het betreffende jaar of binnen maximaal vijf jaar bereikt moeten zijn;
- expliciet te besluiten over de plaats waar over het bereiken van de hoofddoelen van het beleid verantwoording wordt afgelegd wanneer een goede aansluiting tussen begroting en beleid niet tot stand gebracht kan worden (zoals bij beleid dat de inzet van veel verschillende instrumenten vergt en bij interdepartementaal beleid);
- in de verantwoording ook informatie op te nemen over de bijdrage van lagere overheden, ZBO's, RWT's of particulieren, wanneer deze bijdrage essentieel is voor het bereiken van de hoofddoelen;
- in de te ontwikkelen beleidsverantwoording zoveel mogelijk inzicht te geven in het bereiken van de kern van het beleid en de kritische succes- en faalfactoren van het beleid, en informatie te leveren die betrekking heeft op alle onderdelen van het beleid waarmee substantiële uitgaven zijn gemoeid;
- hiervoor op de onderzochte beleidsterreinen aansluiting te zoeken bij het door de Rekenkamer opgestelde verantwoordingsmodel.

De Rekenkamer beveelt de minister van Financiën aan:

- te bevorderen dat voorschriften worden ontwikkeld voor de verzameling, analyse en levering van verantwoordingsinformatie en te bevorderen dat voldoende voorzieningen worden getroffen voor de controle op de betrouwbaarheid van deze informatie;
- de door de Rekenkamer ontwikkelde handreiking te betrekken bij de verdere verbetering van de verantwoording over beleidsresultaten door alle departementen.

6 REACTIE BEWINDSPERSONEN EN NAWOORD REKENKAMER

6.1 Reactie minister van Financiën

De minister deelt de opvatting van de Rekenkamer dat ook wanneer de hoofddoelen van beleid lastig te «vangen» zijn in kwantificeerbare maatschappelijke effecten, er wel jaarlijks verantwoording afgelegd kan worden over geleverde prestaties en – voor zover mogelijk – bereikte intermediaire effecten. Hierbij dient een goede mix gevonden te worden tussen jaarlijks op te nemen prestatiegegevens en de inzet van evaluatieonderzoek naar de uiteindelijke maatschappelijke effecten van beleid.

Waar de Rekenkamer als algemene eis stelt dat verantwoordingsinformatie in ieder geval betrekking moet hebben op het realiseren van de kern van het beleid en de kritische succes- en faalfactoren van het beleid, lijkt het de minister verstandig om de informatie over beleidsresultaten in eerste instantie toe te spitsen op de doelstellingen van het beleid.

De minister onderschrijft dat het opnemen van beleidsresultaten die niet rechtstreeks door of onder verantwoordelijkheid van het Rijk worden gerealiseerd soms vanuit beleidsmatig oogpunt zeer relevant en wenselijk kan zijn. De minister benadrukt dat in die gevallen geen sprake is van een «resultaatverantwoordelijkheid» van de betrokken bewindspersoon, maar van een «systeemverantwoordelijkheid». De bewindspersoon heeft daarbij in eerste instantie vooral een voorwaardenscheppende verantwoordelijkheid. De te verstrekken informatie over beleidsresultaten dient in die omstandigheid als indicatie voor de werking van de voorwaarden c.q. van het systeem. Dit onderscheid dient in de presentatie duidelijk tot uitdrukking te worden gebracht.

Er bestaat reeds een aantal voorschriften voor de verzameling, analyse en levering van verantwoordingsinformatie. Naar aanleiding van het Rekenkameronderzoek *Organisatie van beleidsevaluatie* is een interdepartementaal samengestelde werkgroep thans de wenselijkheid en mogelijkheden aan het verkennen om de bestaande wet- en regelgeving op dit terrein te herzien. Het streven is de Rekenkamer in het najaar van 2000 nader te informeren over de uitkomsten wat deze betekenen voor de voorschriften voor de verzameling, analyse en levering van verantwoordingsinformatie.

De minister constateert met de Rekenkamer een groter wordende noodzaak en wenselijkheid om adequate interne maatregelen te nemen om de betrouwbaarheid van de gegevens die tot informatie veredeld wordt, te waarborgen. Het sluitstuk van de te treffen maatregelen zal een toetsende rol van de departementale accountantsdiensten moeten zijn als onderdeel van de controle van het departementale jaarverslag. In het kader van de negende wijziging van de Comptabiliteitswet zal worden bezien hoe deze taak concreet wordt uitgewerkt.

De minister zal de door de Rekenkamer ontwikkelde handreiking betrekken bij de verdere verbetering van de verantwoording over beleidsverantwoording door de departementen.

6.2 Reactie minister van Economische Zaken

De minister onderschrijft het oordeel van de Rekenkamer dat in die gevallen waarin de verantwoording over hoofddoelen van beleid (in termen van outcome) moeilijk is, gestreefd moet worden naar een, in beginsel jaarlijkse, verantwoording in termen van activiteiten en/of prestaties. Tevens volgt het ministerie in beginsel de lijn om voor elk beleidsterrein in de begroting toetsbare (tussen-)doelen op te nemen die in beginsel in het betreffende jaar of binnen maximaal vijf jaar bereikt moeten zijn. Daarbij zal wel gewaakt moeten worden voor het introduceren van (tussen-)doelen die in het verkeer tussen Staten-Generaal en de ministeries geen wezenlijke betekenis hebben.

Over het in de verantwoording betrekken van essentiële bijdragen van lagere overheden, ZBO's, RWT's of particulieren aan het bereiken van hoofddoelen, constateert de minister – in aanvulling op de reactie van de minister van Financiën – dat maatschappelijke effecten van grote invloed zijn op de mate van doelbereiking bij diverse beleidsterreinen van Economische Zaken. Het betrekken van essentiële bijdragen van organisaties buiten het ministerie is daarmee een zeer complexe zaak.

De minister is van mening dat de door de Rekenkamer ontwikkelde handreiking een goed theoretisch denkraam biedt voor de opzet van de beleidsverantwoording. Het zal echter niet altijd mogelijk zijn het volledige beleid in een doelboom onder te brengen en niet alle doelen zijn uit te drukken in concreet meetbare termen. Daarnaast is de invloed van maatschappelijke effecten soms zodanig groot dat het niet goed mogelijk is om betrouwbare gegevens te verkrijgen over de precieze effecten van het overheidsbeleid.

De minister is ten slotte van oordeel dat het verbeteren van begrotings- en verantwoordingsinformatie een zware wissel trekt op de beschikbare capaciteit bij de ministeries en verwacht dat het implementatietraject zich over verscheidene jaren zal uitstrekken. De minister wijst erop dat te hoge verwachtingen aangaande verbeteringen op korte termijn (verantwoording 2000) tot teleurstellingen zullen leiden.

6.3 Reactie minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

De minister van LNV benadrukt dat sprake is van een groeiproces. Het formuleren van beleid in heldere meetbare doelen, het meten van doelbereiking én het leggen van een relatie tussen de beleidsinspanning enerzijds en doelbereiking anderzijds is niet altijd eenvoudig en vergt ook tijd. Bovendien vergt de door de Rekenkamer gewenste informatie het opzetten van omvattende monitoringsystemen. De minister ziet de door de Rekenkamer ontwikkelde verantwoordingsmodellen dan ook meer als streefbeeld in dit groeiproces. Wel beschouwt de minister het denkkader van de Rekenkamer als waardevol en nuttig in het vervolgtraject van VBTB binnen zijn ministerie.

6.4 Reactie minister van Verkeer en Waterstaat

In het kader van VBTB zullen duidelijke voorstellen worden gedaan over verantwoording over de hoofddoelen van het beleid van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat. De minister gaat er voorsnog van uit dat de beleidsinformatie met ingang van de begroting 2002 een adequaat niveau zal bereiken. Het meten van effecten van beleidsmaatregelen kan echter soms enkele jaren vergen en het meten van een causale relatie zal niet altijd mogelijk zijn. De aanbevolen termijn van maximaal vijf voor het leveren van verantwoordingsinformatie kan hierdoor niet universeel worden toegepast.

De ministeriële verantwoording aan het parlement dient primair betrekking te hebben op de rechtmatige en doelmatige inzet van de rijksmiddelen en de resultaten die daarmee worden behaald. De minister onderkent dat er naast deze resultaatverantwoordelijkheid een meer algemene verantwoordelijkheid op de rijksoverheid rust om aan te geven hoe de eigen inspanningen passen in het totale beeld van rijksoverheid, mede-overheden en RWT's. Informatie over afstemming, samenwerking en informatie-uitwisseling met mede-overheden en RWT's kan, met een duidelijke oormerking, in de beleidsverantwoording worden opgenomen. De minister onderschrijft de noodzaak om informatie te verstrekken over de door derden beheerde primaire waterkeringen. Hieraan wordt vorm gegeven met behulp van rapportages over het «Deltaplan Grote Rivieren» en de «Aanpassing van de steenbekledingen» waarnaar in de reguliere begrotingsstukken wordt verwezen. Daarnaast wordt informatie aan de Tweede Kamer aangeboden die is verkregen op basis van de in de Wet op de waterkeringen voorgeschreven vijfjaarlijkse toetsing van alle primaire waterkeringen. Naar de mening van de minister wordt daarmee voldoende inzicht geboden in de mate waarin het einddoel van het waterkerenbeleid (het creëren en garanderen van veiligheid) wordt bereikt.

De door de Rekenkamer geformuleerde aanbevelingen voor het beleids-terrein regionale en lokale infrastructuur acht de minister op enige termijn uitvoerbaar. Momenteel worden de mogelijkheden onderzocht om per 1 januari 2003 over te gaan tot een verdere decentralisatie van de gelden voor regionale infrastructuur. Naar het zich laat aanzien zal dit zijn beslag krijgen via de reeds Gebundelde Doel Uitkering. Hierdoor zullen de middelen zichtbaar blijven op de begroting van het Ministerie van V&W, maar het karakter en de verantwoordelijkheid voor het opstellen van de verantwoording zal door de decentralisatie veranderen. De aanbevelingen van de Rekenkamer zullen dus vooral van toepassing zijn op de grotere infrastructuurprojecten die binnen de begroting van het Ministerie van V&W zullen worden verantwoord.

6.5 Reactie staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer

De staatssecretaris van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer kan zich vinden in de conclusie en aanbevelingen van de Rekenkamer, maar acht de bepleite prestatie-indicatoren niet altijd praktisch uitvoerbaar.

De staatssecretaris is van mening dat in de verantwoording van het departement alleen over uitgaven in de VROM-begroting verantwoording dient te worden afgelegd.

Het door de Rekenkamer gewenste verantwoordingsoverzicht voor klimaatbeleid, waarin elk betrokken departement is opgenomen, zal op een andere wijze (via het Milieuprogramma) worden gegeven.

De staatssecretaris is het eens met de aanbeveling van de Rekenkamer om voor het bodemsaneringsbeleid tussendoelen voor vijf jaar te formuleren. Voor landbodemsanering is hiervoor echter een landsdekkend beeld van de aanwezige verontreiniging nodig. Voor de sanering van waterbodems wordt daarnaast gewerkt aan de opstelling van een tienjaren-scenario, waarmee wordt beoogd de programmering en planning van de sanering van waterbodems te verbeteren.

6.6 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer realiseert zich dat verwezenlijking van het door haar bepleite ambitieniveau in de praktijk grote inspanningen zal vergen. Tegelijkertijd acht zij het bieden van inzicht in de resultaten van gevoerd beleid dermate essentieel voor de controlerende taak van de Tweede Kamer, dat gewaakt zal moeten worden voor het neerwaarts bijstellen van het aanvankelijke ambitieniveau op grond van praktische bezwaren of belemmeringen.

De door de Rekenkamer voorgestane aanpak houdt er rekening mee dat maatschappelijke effecten van beleid vaak moeilijk of pas op termijn meetbaar zijn, dat het verzamelen van informatie hoge kosten met zich kan meebrengen, dat verstrekte verantwoordingsinformatie beknopt dient te zijn, enzovoort. Uiteindelijk dient de rechtvaardiging van beleid echter altijd gelegen te zijn in (het leveren van een bijdrage aan) de realisatie van beoogde maatschappelijke effecten. Alleen zolang verantwoordingsinformatie hierover (nog) niet geleverd *kan* worden, of indien de *relatie* tussen het gevoerde beleid, de doelen en het bereiken van deze doelen (nog) *niet te leggen is*, dient de verantwoording zich te richten op toetsbare *tussendoelen* van het beleid. Dat effecten van beleid vaak pas op lagere termijn zichtbaar of meetbaar zijn mag nooit als argument gelden om in de tussenliggende periode geen verantwoording af te leggen over meer concrete activiteiten of prestaties.

Voorop staat dat de Tweede Kamer een samenhangend inzicht moet worden geboden in de mate waarin doelen worden beoogd én worden bereikt. Daarom is de Rekenkamer van oordeel dat de beleidsresultaten van interdepartementaal beleid, zoals bijvoorbeeld het klimaatbeleid, op één plaats samengebracht moeten worden. De departementale verantwoording van de eerstverantwoordelijke minister is daarvoor de meest voor de hand liggende plaats, maar het kan ook een ander verantwoordingsdocument betreffen waar in de departementale verantwoordingen naar verwezen wordt.

Ook het feit dat de Rekenkamer het wenselijk acht om in een aantal gevallen in de departementale verantwoording informatie op te nemen over kritische succes- en faalfactoren van het beleid, en informatie afkomstig van lagere overheden, RWT's of particulieren, vloeit rechtstreeks voort uit het streven inzicht te geven in de mate waarin doelen worden bereikt. De Rekenkamer is het met de minister van Financiën eens dat het nuttig is daarbij een scherp en helder onderscheid te maken tussen beleidsresultaten die vallen onder de ministeriële resultaatverantwoordelijkheid en beleidsresultaten die vallen onder de systeemverantwoordelijkheid. Ook indien er sprake is van systeemverantwoordelijkheid, waarbij op rijksniveau kaders zijn gesteld of doelen zijn geformuleerd, dient over het bereiken daarvan door de minister verantwoording te worden afgelegd. Alleen dan wordt de Tweede Kamer in staat gesteld invulling te geven aan haar controlerende taak.

Minstens even belangrijk als de aard van de verantwoordingsinformatie over beleidsresultaten, is de betrouwbaarheid daarvan. De Rekenkamer is verheugd dat de minister van Financiën het belang erkent van nadere voorschriften en interne maatregelen om de betrouwbaarheid van verantwoordingsinformatie te waarborgen en wacht daartoe strekkende voorstellen met grote interesse af.

INHOUDSOPGAVE

1.1	STIMULERINGSREGELING RUIMTE VOOR ECONOMISCHE ACTIVITEIT	21	1.5	WATERKEREN	43
1.1.1	Het beleid	21	1.5.1	Het beleid	43
1.1.2	Beoordeling doelboom	21	1.5.2	Beoordeling doelboom	44
1.1.3	Wenselijke verantwoording	23	1.5.3	Wenselijke verantwoording	45
1.1.4	Beschikbaarheid en kwaliteit van informatie	25	1.5.4	Beschikbaarheid en kwaliteit van informatie	47
1.1.5	Conclusie	26	1.5.5	Conclusie	48
1.2	MICRO-ELEKTRONICASTIMULERING	27	1.6	REGIONALE EN LOKALE INFRASTRUCTUUR	49
1.2.1	Het beleid	27	1.6.1	Het beleid	49
1.2.2	Beoordeling doelboom	27	1.6.2	Beoordeling doelboom	50
1.2.3	Wenselijke verantwoording	28	1.6.3	Wenselijke verantwoording	52
1.2.4	Beschikbaarheid en kwaliteit van informatie	30	1.6.4	Beschikbaarheid en kwaliteit van informatie	54
1.2.5	Conclusie	32	1.6.5	Conclusie	55
1.3	REALISATIE ECOLOGISCHE HOOFDSTRUCTUUR	32	1.7	KLIMAATBELEID	55
1.3.1	Het beleid	32	1.7.1	Het beleid	55
1.3.2	Beoordeling doelboom	33	1.7.2	Beoordeling doelboom	58
1.3.3	Wenselijke verantwoording	35	1.7.3	Wenselijke verantwoording	59
1.3.4	Beschikbaarheid en kwaliteit van informatie	36	1.7.4	Beschikbaarheid en kwaliteit van informatie	61
1.3.5	Conclusie	37	1.7.5	Conclusie	63
1.4	VOORTGEZET AGRARISCH ONDERWIJS	38	1.8	BODEMBELEID	64
1.4.1	Het beleid	38	1.8.1	Het beleid	64
1.4.2	Beoordeling doelboom	39	1.8.2	Beoordeling doelboom	65
1.4.3	Wenselijke verantwoording	41	1.8.3	Wenselijke verantwoording	67
1.4.4	Beschikbaarheid en kwaliteit van informatie	42	1.8.4	Beschikbaarheid en kwaliteit van informatie	68
1.4.5	Conclusie	43	1.8.5	Conclusie	70

1.1 STIMULERINGSREGELING RUIMTE VOOR ECONOMISCHE ACTIVITEIT

1.1.1 Het beleid

Het ruimtelijk economisch beleid van het Ministerie van Economische Zaken omvatte tot 1 januari 2000 onder andere de Stimuleringsregeling Ruimte voor Economische Activiteit (STIREA). Het betreft een beleidsprioriteit van de Tweede Kamer.¹

De gerealiseerde verplichtingen (op artikel 04.10) bedroegen voor 1999 f 80,3 miljoen, de gerealiseerde uitgaven f 74,3 miljoen. Eind 1999 is STIREA geëindigd. De regeling krijgt voor een deel van het budget een vervolg in de Tender Investeringsprogramma's Provincies (TIPP). De f 25 miljoen die jaarlijks was opgenomen voor de grotestedencomponent van STIREA wordt samen met ISV-gelden (Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing) ingezet voor de versterking van de stadseconomie.

STIREA bestond uit twee delen: een deel voor de vier grote steden en een deel voor de overige gemeenten. Voor de vier grote steden was f 25 miljoen per jaar gereserveerd. De overige gemeenten konden eenmaal per jaar via een tenderprocedure een subsidieaanvraag indienen. Hiervoor was een budget van f 50 miljoen beschikbaar (f 25 miljoen voor nieuwe terreinen en f 25 miljoen voor revitalisering van bestaande locaties).

STIREA had als doel de lagere overheden te stimuleren om voor voldoende ruimte voor bedrijvigheid te zorgen, op de juiste locatie, van de juiste kwaliteit en op tijd. Daarbij kon het gaan om de aanleg van een nieuw bedrijventerrein of de revitalisering van een bestaand terrein.

Verder had STIREA als doel om de kwaliteit van de *planning* van de aanleg respectievelijk revitalisering van terreinen te verbeteren. Bij die planning moest meer regionaal worden samengewerkt en er moesten regionale bedrijventerreinvisies worden opgesteld. Bij de vier grote steden werd de eis van een bedrijventerreinvisie niet gesteld. De vier grote steden behoeven geen aansporing om dit soort plannen te maken, omdat die reeds bestaan.

Voldoende aanbod van bedrijventerreinen kan ook een bijdrage leveren aan het scheppen van meer banen. Dit werd met name benadrukt bij de start van de regeling, toen de werkloosheid als groot probleem werd gezien.

Met STIREA waren verder ook nog doelstellingen op het vlak van de mobiliteit en milieu gediend. Indien mensen kunnen werken waar ze wonen kan dat immers bijdragen aan de beheersing van de mobiliteit en (daarmee) aan de verbetering van het milieu. Aan werkgelegenheid, mobiliteitsbeheersing en milieuverbetering dragen echter andere instrumenten dan STIREA in veel belangrijker mate bij.

Het beleid is schematisch weergegeven in de doelboom die op de hiernavolgende pagina is afgebeeld.

1.1.2 Beoordeling doelboom

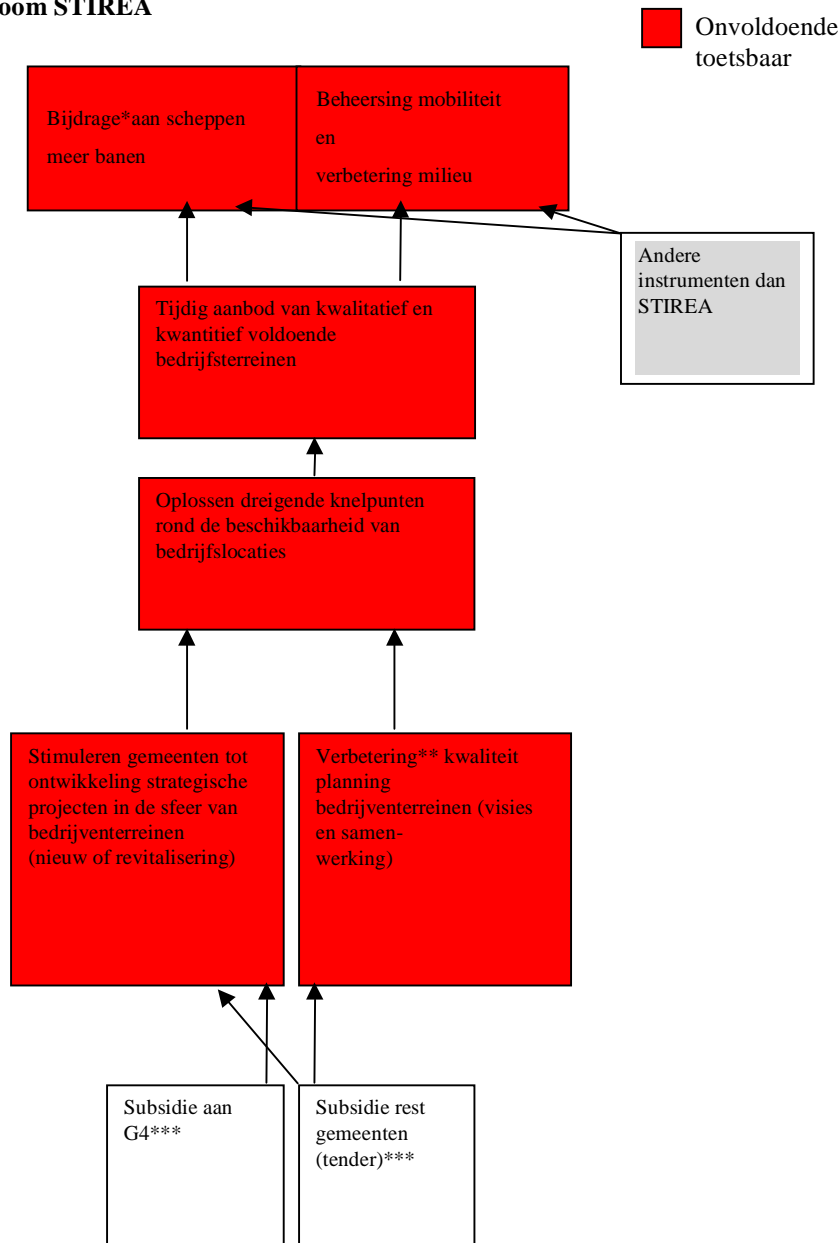
De Rekenkamer heeft de doelboom beoordeeld op basis van de in paragraaf 2.1 genoemde criteria. Gekeken is of de doelformulering voldoende basis biedt voor de verantwoording.

Aan de eis van *afgesproken beleid* is bij STIREA voldaan. Het beleid kon op basis van aan de Tweede Kamer aangeboden stukken worden gerecon-

¹ Voor de verantwoording 2000 is deze als prioriteit komen te vervallen. Zie: Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, nr. 1, p. 4.

strueerd. Niettemin bestaat er ambivalentie over het doel van de werkgelegenheid. Lijkt dit doel in de oudere stukken dominant, in de meer recente stukken wordt gesteld dat dit niet (meer) het primaire doel van STIREA is.

Doelboom STIREA



- * Geldt niet bij herstructurering van bedrijventerreinen
- ** Geldt niet voor de G4
- *** Inclusief ondersteunende voorlichting

Toch vraagt de Tweede Kamer (werkgroep-Van Zijl) naar werkgelegenheidscijfers (met name voor laag opgeleiden). En ook verschaft het ministerie in de verantwoording cijfers over de verwachte bijdrage van de

gehonoreerde projecten aan de werkgelegenheid. Voor de doelen van de beheersing van de mobiliteit en de verbetering van het milieu stelt het ministerie dat STIREA daaraan feitelijk geen substantiële bijdrage levert.

De doelen zijn niet voldoende *toetsbaar*. Er wordt wel een richting aangegeven waarin bepaalde grootheden zich moeten ontwikkelen, maar er worden geen concrete doelen in kwantitatieve termen gesteld, ook niet in termen van een bepaalde bandbreedte. In dit verband kan verwezen worden naar een motie van de Tweede Kamer, waarin de regering verzocht wordt om «uitgedrukt in hectares aan te geven hoeveel extra ruimte voor bedrijven zij met de ingezette middelen wil realiseren».¹ Hetzelfde geldt voor de bijdrage van STIREA aan de werkgelegenheid. In de verantwoording wordt aangegeven hoeveel arbeidsplaatsen mogelijk-kerwijs gerealiseerd kunnen worden, maar er wordt geen streefcijfer (of bandbreedte van streefcijfers) genoemd.

Het beleid is niet *tijdgebonden*. In de stukken worden geen expliciete uitspraken gedaan over het tijdpad waarbinnen de (tussen)doelen van STIREA gerealiseerd moeten zijn. Alleen in de regeling zelf worden op projectniveau tijdslimieten vermeld.

1.1.3 Wenselijke verantwoording

In onderstaande tabel zijn de gegevens opgenomen waarvan de Rekenkamer het wenselijk vindt ze op te nemen in de verantwoording.

Vak*	Gewenste verantwoordingsgegevens**	Beschikbaarheid***
Bijdrage aan scheppen meer banen	1. Aantal extra arbeidsplaatsen/behouden arbeidsplaatsen per gesubsidieerd project of over alle projecten heen ¹ (zie vraag werkgroep-Van Zijl, noot 13) 2. Soort extra/behouden werkgelegenheid, met name voor laag opgeleiden (zie vraag werkgroep-Van Zijl)	Ja, 1, alleen ramingen
Tijdig aanbod van kwalitatief en kwantitatief voldoende bedrijventerreinen	Tijdig: 3. Fase van uitvoering waarin projecten zich bevinden 4. Aantal projecten dat de termijn van 18 maanden respectievelijk 4,5 jaar overschrijdt of dreigt te overschrijden Kwalitatief: 5. Type gesubsidieerde terreinen (voor welke bedrijven zijn deze geschikt, bijvoorbeeld voor om milieuhygiënische of planologische redenen moeilijk plaatsbare bedrijven) (zie NvT bij regeling) Kwantitatief: 6. Omvang gesubsidieerde terreinen in hectares (ontwikkeling en revitalisering) 7. Aantal ontwikkelde/gerevitaliseerde terreinen (zie vraag werkgroep-Van Zijl)	Ja, 2 Ja, 2
Oplossen dreigende knelpunten inzake beschikbaarheid van bedrijfslocaties	8. (Afname in) behoefte aan bedrijfslocaties	Deels beschikbaar 3, 4
Subsidies aan G4	9. Toegezegd subsidiebedrag (eventueel te koppelen aan hectares/arbeitsplaatsen: subsidie per hectare/arbeitsplaats)	Ja, 1

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 26 800 XIII, nr. 18.

Vak*	Gewenste verantwoordingsgegevens**	Beschikbaarheid***
Subsidies aan overige gemeenten	10. Toegezegd subsidiebedrag (eventueel te koppelen aan hectares/arbeidsplaatsen: subsidie per hectare/arbeidsplaats)	Ja, 1

* De vakken verwijzen naar de vakken in de doelboom. Gegevens over de gearceerde vakken zijn jaarlijks relevant. De overige gegevens kunnen, voor zover het gaat om realisatiegegevens, met een lagere frequentie worden gepresenteerd. Dit vanwege de tijd die verstrijkt voordat een bedrijventerrein is aangelegd/is gerevitaliseerd.

** De gearceerde gegevens in deze kolom zijn opgenomen in de verantwoording over 1999.

*** De cijfers verwijzen naar de beschikbaarheid van deze gegevens in de volgende bronnen:

1. Eerdere verantwoordingen of brief van staatssecretaris Ybema van 26 oktober 1999 aan de vaste Commissie voor Economische Zaken;
2. In principe uit projectdossiers te halen;
3. Bedrijfslocatiemonitor Centraal Planbureau;
4. Nulmeting evaluatie STIREA-effecten, Buck Consultants International, Nijmegen, oktober 1996.

¹ De vraag of het verantwoordingsgegeven het beste per project of over alle projecten heen gegeven kan worden, hangt af van het aantal projecten. Als het om een beperkt aantal projecten gaat zijn gegevens per project mogelijk; in andere gevallen (boven de tien tot vijftien stuks) zijn geaggregeerde gegevens handzamer. In deze lijst wordt van deze kwestie verder geabstraheerd.

Bij de keuze van de gegevens is als leidraad aangehouden dat het met name van belang is om over gegevens te beschikken die corresponderen met vakken hoog in de doelboom. Om het bereiken van de hoofddoelen gaat het uiteindelijk immers. Als daarover nog geen realisatiegegevens bestaan, kunnen ramingen/verwachtingen worden vermeld (conform de vragen van de werkgroep-Van Zijl; zie noot 13) of kan verder in de doelboom worden «afgedaald». Overigens gelden de gewenste gegevens niet alleen voor STIREA, maar ook voor opvolger(s) van deze regeling.

Toelichting op de gewenste gegevens, die nog niet in de verantwoording 1999 zijn opgenomen:

1. Informatie over de soort werkgelegenheid, met name in de grote steden (gegeven ad 2). Deze informatie is door de Tweede Kamer (werkgroep-Van Zijl) gevraagd en dit kan niet zonder meer genegeerd worden. Door voortaan bij de indiening van projectvoorstellen ook gegevens over de soort werkgelegenheid te verlangen, kan in deze lacune worden voorzien. Deze informatie kan te zijner tijd ook opgenomen worden onder een eventueel te genereren «overzichtsconstructie» over het grotestedenbeleid (GSB).¹ Hieraan valt ook te denken in verband met de verantwoording van de f 25 miljoen die overgeheveld zal worden van het STIREA-budget in het ISV. (Voor de werkgelegenheid in zijn *algemeenheid* is een overzicht te overwegen, te vervaardigen door de verantwoordelijke minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid).
2. Informatie over de fase waarin de gehonoreerde projecten zich bevinden (gegevens ad 3 en 4). Nu er geen *realisatie*gegevens over werkgelegenheid en aantallen hectares gegeven kunnen worden, is dit een van de weinige gegevens die iets over de realisatie zeggen. Zo kan ook de vinger aan de pols gehouden worden of STIREA wel tot de beoogde versnelling leidt.²
3. Informatie over het type/de kwaliteit van gesubsidieerde terreinen (gegeven ad 5). Indien ook hierover informatie wordt verschaft, wordt aan alle drie aspecten van het aanbod (tijdig, kwalitatief en kwantitatief) op evenwichtige wijze aandacht besteed.
4. Informatie over de (afname in) behoefte aan bedrijventerreinen (gegeven ad 8). Hiervoor geldt dezelfde toelichting als bij punt 2 (mogelijkheid om *realisatie*gegevens te verschaffen).

In aanvulling op genoemde gegevens is het wenselijk een korte passage op te nemen over de resultaten van verricht evaluatieonderzoek. Die infor-

¹ Zie voor het begrip «overzichtsconstructie» p. 15 uit de Regeringsnota «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» (VBTB), mei 1999. Momenteel kent de begroting van het Ministerie van BZK een extracomptabel overzicht GSB-budgetten (bijlage 14). Dat is echter alleen financieel gericht en zegt niets over (te behalen of behaalde) beleidsresultaten.

² Zie ook het Begrotings- en Toezichtsplan 1999–2003 van de directie FEZ (p. 97): «De meeste projecten lopen vertraging op, waardoor het doel van STIREA (versneld aanbod bedrijventerreinen) niet wordt gehaald.»

matie is nu opgenomen in de *begroting 2000* (overigens conform de huidige Rijksbegrotingvoorschriften). De verantwoording lijkt sinds VBTB daarvoor de meer aangewezen plaats. Daarnaast zou in deze passage meer ingegaan kunnen worden op die evaluatieresultaten die aanleiding hebben gegeven tot de wijziging van de regeling.¹

1.1.4 Beschikbaarheid en kwaliteit van informatie

Informatie in de verantwoording 1999

In de verantwoording 1999 zijn de volgende gegevens opgenomen:

- totale bedrag aan toezeggingen aan de vier grote gemeenten in 1999, inclusief onderlinge verdeling over deze gemeenten;
- toezeggingen gedaan aan overige gemeenten (tender) in 1999: aantal projecten waaraan geld is toegezegd en hoogte van het bedrag;
- voor *nieuwe* bedrijventerreinen uit de tender 1999 per gehonoreerd project: (1) gemeente, (2) naam project, (3) aantal hectares bedrijventerrein en (4) aantal arbeidsplaatsen;
- voor *herstructurering* bedrijventerreinen uit de tender 199 per gehonoreerd project: idem als bullet hierboven;
- totaaloverzicht voor STIREA-projecten 1996–1999: (1) aantal hectares bedrijventerrein; (2) aantal arbeidsplaatsen.

Geconstateerd kan worden dat de verantwoording nu reeds vrij veel gewenste informatie bevat (de nummers 1, 6, 7, 9 en 10). De in de verantwoording opgenomen gegevens over de arbeidsplaatsen zijn geen realisatiegegevens (zoals in een verantwoording verwacht wordt), maar toekomstramingen. Op dit moment kunnen realisatiegegevens moeilijk gepresenteerd worden, omdat de aanleg of herstructurering van bedrijventerreinen een lange periode vergt.² Hetzelfde geldt voor de gegevens over de omvang en het aantal gesubsidieerde terreinen. Overigens zijn de vragen van de werkgroep-Van Zijl hierover ook «toekomstgericht» geformuleerd.³

Overige beschikbare informatie

De gewenste gegevens over de fase waarin de uitvoering van projecten zich bevindt, het overschrijden van gestelde termijnen en het type gesubsidieerde terreinen (de gegevens 3, 4 en 5) zijn in principe op het ministerie beschikbaar: zij zijn te halen uit de projectdossiers. In geaggregeerde vorm zijn deze gegevens op dit moment niet aanwezig.

Voor de informatie over afname van de behoefte aan bedrijfslocaties (gegeven ad 8) zouden mogelijk twee bronnen gebruikt kunnen worden. In de eerste plaats valt te denken aan de bedrijfslocatiemonitor van het Centraal Planbureau (CPB). Hierin wordt onder meer verkend hoe de vraag naar bedrijfslocaties zich zou kunnen ontwikkelen en of het aanbod op bestaande en nieuwe locaties daarop aansluit. Geredeneerd zou kunnen worden, dat als STIREA effect heeft, in deze monitor de aansluiting tussen vraag en aanbod zou moeten verbeteren. Gebruik van de CPB-monitor kan voor dit doel echter alleen geschieden wanneer voor het overige de condities gelijk blijven. Noch de vraag naar bedrijventerreinen, noch de berekeningen van het CPB zijn echter een constante (gebruikte parameters of methoden ondergaan soms een wijziging). In de tweede plaats kan gedacht worden aan een herhaling van de bij de aanvang van STIREA door Buck Consultants International (BCI) in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken (EZ) verrichte nulmeting. Hierbij is per COROP-regio in kaart gebracht wat de behoefte aan typen bedrijventerreinen op dat moment was. Bij een herhaling van deze nulmeting zouden gebieden waar wel STIREA-gelden zijn ingezet vergeleken kunnen worden met gebieden waar geen STIREA-gelden zijn ingezet op de ontwikkeling in behoefte aan bedrijventerreinen. Ook al is

¹ Zo is de NEI-evaluatie nogal negatief over toeristische projecten binnen STIREA. Vallen die nu wel of niet binnen de opvolger(s) van STIREA?

² Zie de passage in de verantwoording 1998 gewijd aan de vragen van de werkgroep-Van Zijl (p. 21).

³ De vragen zijn: «Hoeveel bedrijventerreinen worden met deze subsidie ontwikkeld?» en «Hoeveel werkgelegenheid leveren deze bedrijventerreinen naar verwachting op en in het bijzonder werkgelegenheid voor laag opgeleiden?»

geen enkel STIREA-terrein op dit moment afgerond, toch zou de herhaling kunnen plaatsvinden, omdat in de studie van BCI ook «harde plannen» reeds tot het aanbod aan bedrijventerreinen zijn gerekend. Ook voor de opvolgers van STIREA zou een dergelijke methode¹ gebruikt kunnen worden. Op deze wijze kan een antwoord gegeven worden op vragen als: «Hoe zou het zonder STIREA geweest zijn?» en «Zouden zonder STIREA dezelfde resultaten binnen hetzelfde tijdsbestek zijn opgetreden (= kado-effect)?»²

Kwaliteit van informatie

Van de in de verantwoording 1999 opgenomen gegevens dragen met name de prognoses over de extra/behouden werkgelegenheid en het aantal hectares een risico in zich dat zij niet correct zijn. Zij zijn immers afkomstig uit de projectaanvragen en de indieners daarvan kunnen belang hebben bij het verstrekken van hogere cijfers.

Het Ministerie van EZ heeft desgevraagd aangegeven dat de aanvragen voor de tenderregeling worden voorzien van zowel een advies door de provincie als door het regiokantoor van het Ministerie van EZ. Beide zijn volgens het ministerie voldoende op de hoogte van de regionale situatie om de plausibiliteit van de gegevens omtrent het aantal hectares te beoordelen. Voor de beoordeling van de plausibiliteit van de gegevens over het aantal arbeidsplaatsen wordt gebruikgemaakt van vuistregels. Ook NIBConsult (onderdeel van de Nationale Investeringsbank) hanteert dergelijke vuistregels bij de in opdracht van het Ministerie van EZ uit te voeren financieel-economische beoordeling van een aantal geselecteerde subsidie-aanvragen. De adviescommissie die de aanvragen beoordeelt (conform artikel 6 van de regeling), de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ), en de departementale accountantsdienst, steunen voor de beoordeling van genoemde gegevens in beginsel op de adviezen van provincie, regiokantoor en NIBConsult. Genoemde gegevens vallen niet onder de reikwijdte van de accountantsverklaring die vereist is bij de aanvraag om vaststelling van het definitieve subsidiebedrag (artikel 16 van de regeling).

De departementale accountantsdienst heeft de genoemde gegevens met name gecontroleerd op rekenkundige juistheid en aansluitingskwesaties.³ Er is blijkens het bovenstaande dus een aantal waarborgen voor de plausibiliteit van genoemde gegevens.

Voorts is de actualiteit van deze gegevens een punt van aandacht. Sinds de indiening van de projectvoorstellen kunnen de prognoses immers mogelijkerwijs zijn aangepast.⁴

1.1.5 Conclusie

De doelen van het STIREA-beleid zijn in voldoende mate «afgesproken». De toetsbaarheid van de doelen zou nog vergroot kunnen worden conform de motie van de Tweede Kamer. Ook de tijdgebondenheid van het beleid (wanneer moeten de doelen bereikt zijn?) is nog een punt van aandacht.

De verantwoording over 1999 bevat reeds veel relevante gegevens en voldoet ook op hoofdlijnen aan de wensen van de werkgroep-Van Zijl. Met name aandacht voor de voortgang van de projecten en kado-effecten acht de Rekenkamer voor toekomstige verantwoordingen essentieel. In evaluatieopdrachten zou aan kado-effecten uitdrukkelijker aandacht moeten worden besteed.

De plausibiliteit van de (ramings)gegevens die opgeleverd worden door partijen die belang hebben bij het verhogen van de daarbij behorende cijfers, is omgeven met een aantal waarborgen. Pas wanneer de realisatie-

¹ Of varianten daarop, bijvoorbeeld een vergelijking van gebieden met wel en niet gehonoreerde STIREA-aanvragen. Of de aanpakken zoals die door het NEI zijn gehanteerd bij de evaluatie van kado- en verdringingseffecten van de SPAK en de VLW, een tweetal fiscale stimuleringsregelingen om lage-loners en langdurig werklozen in dienst te nemen (NEI, oktober 1999, Werkgelegenheidseffecten van de SPAK en de VLW).

² Ook al is STIREA een stimuleringsregeling, uit doelmatigheidsoverwegingen zou ook bij dit type regeling een kado-effect zoveel mogelijk vermeden moeten worden.

³ Zoals de aansluiting tussen gegevens in de begroting en gegevens in de verantwoording, de aansluiting tussen de projectdossiers en het registratiesysteem van de beleidsafdeling, de aansluiting tussen gegevens van oudere jaren met eerdere verantwoordingen, de aansluiting tussen de gegevens uit het intern registratiesysteem en de naar buiten gebrachte gegevens.

⁴ Zie onder meer het feit dat in de studie van het NEI de noodzaak tot het actualiseren van de projectfiches werd gezien door middel van telefonische benadering van contactpersonen per project (p. 5).

gegevens bekend worden, zal blijken wat de waarborgen waard zijn geweest en zal nagegaan kunnen worden of en hoe ze moeten worden bijgesteld.

1.2 MICRO-ELEKTRONICASTIMULERING

1.2.1 Het beleid

Micro-elektronicastimulering maakt deel uit van het informatie- en communicatietechnologiebeleid (ICT-beleid) en van het industriebeleid van het Ministerie van Economische Zaken (EZ). De verplichtingen (op subartikel 02.03 020) bedragen voor 1999 f 91,0 miljoen, de uitgaven f 114,9 miljoen.

Micro-elektronicastimulering richt zich op onderzoek en ontwikkeling (O&O) op het gebied van de basistechnologie voor de ICT. Het uiteindelijke doel van micro-elektronicastimulering is een bijdrage leveren aan de positie van de Nederlandse ICT. Qua economische groei en werkgelegenheid heeft het ministerie de ambitie de Nederlandse ICT tot de koplopers van Europa te laten behoren. Bovendien wordt het nodig geacht om tegenwicht te bieden aan de O&O-ondersteuning die buitenlandse (bijvoorbeeld Japanse en Amerikaanse) concurrenten ontvangen.¹ Aan deze doelen leveren naast micro-elektronicastimulering ook andere instrumenten een bijdrage. Dit is in de doelboom weergegeven met een grijs vak.

Grondslag voor de micro-elektronicastimulering is de Kaderafpraak uit 1987 met Philips. Dit is een mondelinge overeenkomst waarvan de Tweede Kamer jaarlijks, voordat steunverlening aan Philips plaatsvindt, schriftelijk op de hoogte wordt gesteld. De Kaderafpraak ging uit van een jaarlijks maximumbedrag voor technologiesteun aan Philips (voor de periode 1999–2002 f 65 miljoen jaarlijks). Onderdeel van deze afspraak is dat Philips geen aanspraak maakt op generieke steunmaatregelen. Behalve steun aan Philips op basis van de Kaderafpraak wordt ook steun voor projecten van andere bedrijven op het budget van de micro-elektronicastimulering geboekt. Met deze projecten, die voldoen aan de criteria van MEDEA-flankerend beleid² (belang in 1999 f 26,3 miljoen), wordt aangesloten op de O&O-projecten van Philips.

De belangrijkste O&O-projecten die in het kader van micro-elektronicastimulering ondersteund worden vormen een onderdeel van internationale programma's (met name het Europese EUREKA-samenwerkingsproject van overheden en bedrijfsleven gericht op O&O). Het financieel omvangrijkste internationale onderzoeksprogramma hierbinnen is MEDEA. De Europese Commissie toetst deze programma's aan het steunkader.³ Centrale criteria zijn de afstand tot de markt (geen commerciële ontwikkelingsactiviteiten) en het stimulerend effect van de steun. Behalve aan projecten uit internationale programma's wordt ook ondersteuning gegeven aan nationale projecten van Philips (bijvoorbeeld Ecodesign) en strategische samenwerkingsprojecten van Philips met publieke kennisinfrastructuur (universiteiten en andere onderzoeksinstituten).

Het beleid is schematisch weergegeven in de doelboom die op de hiernavolgende pagina is afgebeeld.

1.2.2 Beoordeling doelboom

De Rekenkamer heeft op basis van de in paragraaf 2.1 genoemde criteria

¹ Op innovatie gerichte clustervorming in de marktsector, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 518, nr. 6, blz. 2.

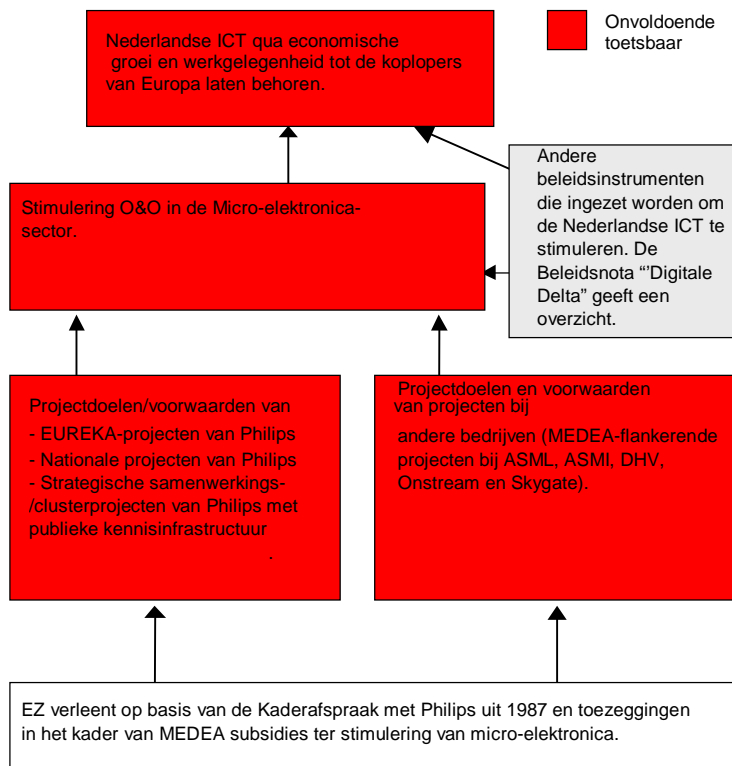
² MEDEA: Micro-Electronics Development for European Applications.

³ Communautaire kader inzake staatssteun voor onderzoek en ontwikkeling, OJ C 45, 17-02-1996.

beoordeeld of de doelstelling voldoende basis biedt voor de verantwoording.

Aan de eis van *afgesproken beleid* is voldaan. Het beleid kon op basis van aan de Tweede Kamer aangeboden stukken worden gereconstrueerd. De voorgenoemde ondersteuning wordt (samen met het MEDEA-flankerende beleid) jaarlijks aan de Tweede Kamer voorgelegd.

Doelboom micro-elektronicastimulering



De doelen van het beleid zijn nog niet voldoende *toetsbaar*. Er wordt wel een richting aangegeven waarin beleid zich moeten ontwikkelen, maar er worden voor de hoofddoelen zoals bijdrage aan de economische groei van de ICT-sector of het tegenwicht bieden aan concurrenten geen concrete kwantitatieve termen gebruikt. Het is ook niet eenvoudig dit te doen.¹

Op het niveau van de inzet van middelen en tussendoelen van projecten is het beleid expliciet *tijdgebonden*. Voor de hogere doelen, zoals «stimuleren van O&O voor micro-elektronica», is geen tijdspad vastgelegd.

1.2.3 Wenselijke verantwoording

Onderstaande tabel bevat de gegevens waarvan de Rekenkamer het wenselijk vindt ze op te nemen in de verantwoording. Bij de keuze van de gegevens is als leidraad aangehouden dat het met name van belang is om over gegevens te beschikken die corresponderen met vakken hoog in de doelboom. Om het bereiken van de hoofddoelen gaat het uiteindelijk immers.

¹ Een dergelijke operationalisatie vindt wél plaats in nota's die het belang van beleid onderbouwen, echter niet om de doelstelling van beleid te operationaliseren.

Vak*	Gewenste verantwoordings-gegevens**	Beschikbaarheid***
Hoofddoel ICT	1 Economische groei ICT-sector (bijdrage hieraan door micro-elektronicastimulering)	Nee, hooguit indicatief in beleidsnota's
	2 Groei werkgelegenheid ICT-sector (bijdrage hieraan door micro-elektronicastimulering)	Nee, hooguit indicatief in beleidsnota's
Stimulering O&O	3 Mate van innovatie (indicatief: aantallen aangevraagde octrooien en patenten, dit is nog geen garantie voor uiteindelijk commercieel succes)	Ja, deze aantallen worden gemeld in 2
	4 Relatieve omvang van de O&O en de bijdrage daaraan van de nationale overheden, vergeleken met de concurrerende machtsblokken	Ja, 5
	5 Additionaliteit van de O&O (zou het onderzoek ook zonder steun op deze wijze, met deze inzet zijn uitgevoerd? Hier wordt op getoetst door de Europese Unie)	Ja, 2
	6 Positie op wereldmarkt van participerende bedrijven voor de O&O-technologie	Ja, 3, 6
	7 Afstand tot markt	Ja, 2, 3
	8 Hoogwaardige werkgelegenheid in Nederland (zowel projectwerkgelegenheid als structureel verankerde werkgelegenheid)	Ja 2, 6, niet voor structurele aandeel
Projectdoelen en voorwaarden	9 Realisatie beoogde technologie	Ja 2, 3, 4, 6
	10 Aantal ondersteunde projecten	Ja, 2, 6
	11 Projectkosten per project	Ja, 2, 6
Kaderafpraak	12 Subsidiepercentage per project	Ja, 2, 6
	13 Uitvoeringskosten ministerie per project	Ja, 2

* De vakken verwijzen naar de vakken in de doelboom. Gegevens over de gearceerde vakken zijn jaarlijks relevant. De overige gegevens kunnen, voor zover het gaat om realisatiegegevens, met een lagere frequentie worden gepresenteerd. Dit vanwege de tijd die verstrijkt voordat de hogere doelen worden bereikt.

** De cijfers verwijzen naar de beschikbaarheid van deze gegevens in de volgende bronnen:

1. financiële verantwoording 1999;
2. Projectvoorstellen (internationale programma's, door minister goedgekeurde (deel)projectplannen) en voortgangsrapportages van de subsidieontvanger;
3. Halfjaarlijkse nationale expertrapportages en jaarlijkse internationale expertrapportages;
4. Evaluatieonderzoeken van afgeronde programma's;
5. Steunkader van Europese Unie;
6. Jaarlijkse brieven van de minister aan de Tweede Kamer over de technologiesteun aan Philips.

Toelichting op de gewenste gegevens, die niet in de verantwoording 1999 zijn opgenomen:

1. Informatie over de economische groei en de werkgelegenheidsgroei in de ICT-sector (gegevens ad 1 en 2). Het is wenselijk om (bijvoorbeeld vierjaarlijks) in de verantwoording indicaties op te nemen over de mate waarin het hoofddoel van het ICT-beleid is bereikt en de bijdrage die micro-elektronicastimulering hieraan geleverd heeft. Hierbij zou met name een antwoord gegeven moeten worden op de vraag «Zou de ICT-sector zonder micro-elektronicastimulering slechter presteren?»

- Onzekerheden in de verstrekte informatie, vanwege de onzekere causale relatie, zouden echter vermeld dienen te worden.
2. Informatie over de resultaten van de stimulering van O&O (gegevens ad 3, 4, 5 en 6). Het is wenselijk om een *indicatie* te geven van:
 - De mate van innovatie (aantallen octrooien, patenten en dergelijke). Het uiteindelijke commerciële succes van de technologie op de markt kan weliswaar niet uit deze gegevens afgeleid worden maar het geeft wel een indicatie van de innovatie.
 - De relatieve omvang van de O&O. Met name binnen Europees verband en wellicht ook in vergelijking met de belangrijke concurrenten Japan en de VS.
 - De additionaliteit van de O&O. Zou het onderzoeksproject ook zonder een overheidsbijdrage op deze wijze, met deze inzet zijn uitgevoerd?
 3. De positie op de wereldmarkt van de bedrijven (voor micro-elektronica-techniek). Niet al deze gegevens zullen jaarlijks in de verantwoording opgenomen kunnen worden. Na afronding van projecten (circa vierjaarlijks) zou uitgebreider stilgestaan kunnen worden bij de gegevens over stimulering van O&O. Onzekerheden in de verstrekte informatie zouden vermeld moeten worden.
 4. Informatie over afstand tot de markt, projectwerkgelegenheid en realisatie technologie (gegevens ad 7, 8 en 9). Voor de specifieke projecten zou aangegeven kunnen worden of de afstand tot de markt (afstand van commerciële toepassing) en de beoogde technologie gerealiseerd is dan wel of de planning nog op schema ligt. Als ijkpunt voor de technologische mijlpalen geldt niet alleen het O&O-programma (zoals MEDEA) maar ook de jaarlijks geactualiseerde *International Technology Roadmap for Semiconductors*. Ook de projectwerkgelegenheid zou weergegeven kunnen worden (dit laatste gebeurt al in de jaarlijkse brieven over technologiesteun). Er is meer informatie op projectniveau beschikbaar (bijvoorbeeld over het strategisch karakter, verspreiding van de kennis en het relatieve technologische risico) maar deze is dusdanig moeilijk te aggregeren dat opname in de verantwoording geringe toegevoegde waarde heeft.
 5. Informatie over basisinstrumenten (ad 10–13). Van deze bedrijfsvoeringsgegevens kunnen met name de projectkosten en het subsidiepercentage weergegeven worden.

1.2.4. Beschikbaarheid en kwaliteit van informatie

Informatie in de verantwoording 1999

In de verantwoording 1999 zijn uitsluitend de financiële gegevens beschikbaar. In de verantwoording over 1998 waren het aantal ondersteunde projecten, de subsidiebijdrage en de uitvoeringskosten nog opgenomen (gegevens ad 10, ad 12 en ad 13). In kwalitatieve bewoordingen wordt voorts in de verantwoording ingegaan op de grondslag van de projecten (de internationale programma's).

Overige beschikbare informatie

Voor het hoofddoel van het beleid zouden verantwoordingsgegevens kunnen bestaan uit gegevens over de economische groei en de groei van de werkgelegenheid in de ICT-sector, aangevuld met gegevens over de bijdrage van microelektronicastimulering aan deze groei. Vooral dit laatste, de bijdrage van micro-elektronicastimulering, is echter bijzonder moeilijk vast te stellen. Informatie hierover is op dit moment hooguit indicatief terug te vinden in beleidsnota's. Door middel van evaluatieonderzoek en «expert judgement» kan deze informatie nog verbeterd worden. Ook dan zal deze informatie met de nodige voorzichtigheid gehanteerd moeten worden.

Voor het doel «stimulering van O&O in de micro-elektronicasector» zouden verantwoordingsgegevens kunnen bestaan uit:

- Mate van innovatie. Informatie hierover kan gebaseerd worden op voorgeschreven meldingen in voortgangsrapportages aan het Ministerie van EZ over aangevraagde octrooien en patenten.
- Gegevens over de omvang van O&O-inspanningen van bedrijven en landen en de bijdrage daaraan van nationale overheden. Deze gegevens zijn bekend bij de Europese Unie (uit hoofde van de toetsing van en het toezicht op staatssteun).
- Additionaliteit van de O&O. De toetsing door de Europese Unie (Steunkader) voorafgaand aan de goedkeuring van projectvoorstellen levert een indicatie hiervan op.
- Informatie over de positie van Nederlandse ICT-bedrijven op wereldmarkt («level playing field»). Deze informatie bevindt zich in expertrapportages. Ook in de brieven aan de Tweede Kamer wordt gewezen op de marktpositie van bedrijven.

Voor informatie over de «projecten» heeft het ministerie de beschikking over projectvoorstellen, halfjaarlijkse nationale expertrapportages, jaarlijkse internationale expertrapportages, halfjaarlijkse voortgangsrapportages van de subsidieontvanger en (externe) evaluaties over uitgevoerde programma's. Op basis van deze documenten is informatie beschikbaar over:

- Afstand tot markt; dit is een te toetsen onderdeel van het projectvoorstel en wordt ook door experts beoordeeld.
- Hoogwaardige (directe) projectwerkgelegenheid; deze informatie wordt aangegeven in projectvoorstellen en voortgangsrapportages. Informatie over de te verankeren werkgelegenheid is niet beschikbaar.
- Informatie over realisatie van de beoogde techniek. Deze bevindt zich in voortgangsrapportages, expertrapportages en evaluaties.
- Aantal ondersteunde projecten.
- De gemiddelde subsidie per project in het betreffende jaar.
- Totale projectkosten.
- Uitvoeringskosten voor het Ministerie van Economische Zaken (uitvoerende personeel in aantallen formatieplaatsen).

Kwaliteit van informatie

In de verantwoording 1999 zijn geen verantwoordingsgegevens over beleidsresultaten opgenomen.

Voor de beschikbare gegevens over de projecten die niet in de verantwoording zijn opgenomen bestaan waarborgen voor de kwaliteit. De (halfjaarlijkse) voortgangsrapportages zijn afkomstig van de subsidieontvanger en daardoor niet voldoende onafhankelijk om betrouwbaarheid te garanderen. Waarborgen voor de betrouwbaarheid vormen de goedkeuringsprocedures van de Europese Unie, de MEDEA-organisatie en het Ministerie van EZ. Bij de controle van de DAD op financiële gegevens worden steekproefsgewijs verificatieonderzoeken uitgevoerd waarbij getoetst wordt op aanwezigheid van goedkeuring van steunverlening door de Europese Unie. Belangrijk voor de kwaliteit van de verantwoordingsgegevens zijn ook de onafhankelijke rapportages van experts, opgesteld aan de hand van instructies van intermediaire toetsingsorganisaties.

Door de eerder geschetste abstractie van de gegevens en de moeilijk vaststelbare causale relaties is het vaststellen van de *juistheid* van de gegevens (vooral voor de hogere doelen) niet eenvoudig. Een voorbeeld voor dit laatste is de mate waarin de stimulering van O&O op het gebied van micro-elektronica bijdraagt aan de economische groei en de groei van de werkgelegenheid in de ICT-sector.

1.2.5 Conclusie

Het micro-elektronicastimuleringsbeleid is weliswaar «afgesproken», maar weinig meetbaar geoperationaliseerd. Dit hangt samen met het feit dat de beoogde doelen moeilijk toetsbaar gemaakt kunnen worden. De verantwoording over het micro-elektronicastimuleringsbeleid zou aan kracht kunnen winnen als gegevens uit de jaarlijkse brieven aan de Tweede Kamer over de technologiesteun aan Philips in de jaarlijkse verantwoording zouden terugkomen. Deze informatie zou dan overigens meer geaggregeerd moeten worden (gericht op de hoofdoelen van het beleid).

Informatie die in de toekomstige verantwoordingen zou kunnen worden opgenomen, heeft betrekking op projectgegevens (zoals werkgelegenheid), indicaties voor de stimulering van de O&O en gegevens over de mate waarin micro-elektronicastimulering bijgedragen heeft aan de positie van de ICT-sector. Gegevens over stimulering van O&O en de bijdrage aan ICT behoeven niet jaarlijks in de verantwoording te worden opgenomen. Ook moet er rekening mee worden gehouden dat de causale effecten van het beleid niet met een hoge mate van zekerheid vastgesteld kunnen worden.

1.3 REALISATIE ECOLOGISCHE HOOFDSTRUCTUUR

1.3.1 Het beleid

Het doel van het beleid voor de ecologische hoofdstructuur (EHS) is de realisatie respectievelijk het duurzame behoud van een samenhangend netwerk van natuurgebieden, dat in 2018 een omvang moet hebben van in totaal circa 700 000 hectare. De realisatie van de EHS is de «vertaling» van de beleidsprioriteit van de werkgroep-Van Zijl «Grondverwerving en grondbeheer».

De uitgaven voor de realisatie van de EHS worden verantwoord op beleidsterrein 13 «Natuur, Groene Ruimte en Recreatie» van de rijksbegroting voor Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV), onderdelen verwerving, inrichting en beheer. De uitgaven voor 1999 bedragen bij benadering f 360 miljoen.

De hoofdlijnen van het beleid zijn geformuleerd in het *Natuurbeleidsplan* (1990). In 2000 wordt over het natuur-, bos- en landschapsbeleid een nieuw plan («NBL21») aan de Tweede Kamer aangeboden. Het beleidsdoel EHS blijft hierin ongewijzigd. Het hoofddoel van het natuur-, bos- en landschapsbeleid is duurzame instandhouding, herstel en ontwikkeling van natuurlijke en landschappelijke waarden. De ruimtelijke structuur waarin de natuur op dit moment in ons land voorkomt, is te verbrokken voor een duurzame instandhouding van de voor ons land kenmerkende ecosystemen. Met de realisatie van de EHS wordt beoogd de zelfstandige instandhouding en ontwikkeling van de natuur beter te kunnen waarborgen.

De provincies spelen een belangrijke rol bij de nadere uitwerking van het beleid. Zij dragen zorg voor de nadere begrenzing van de EHS¹ en de keuze van de natuurdoelen. Deze doelen zijn door het ministerie nader uitgewerkt in de nota *Ecosystemen in Nederland* (ESN) van 1995. Door het rijk worden bij de realisatie van de EHS drie (categorieën van) instrumenten gehanteerd, te weten: verwerving, inrichting en beheer.

Bij *verwerving* gaat het om de aankoop van 150 000 hectare «nieuwe natuur» en de realisatie van 100 000 hectare «nieuwe natuur» door middel

¹ In het Natuurbeleidsplan is een «bruto-areaal» voor de EHS aangegeven van 1 060 000 hectare. De provincies dragen de zorg voor de nadere begrenzing van dit areaal. In totaal wordt een «netto» areaal (na begrenzing) beoogd van 700 000 hectare.

n het afsluiten van beheersovereenkomsten met boeren. Daarnaast wordt 36 000 hectare bestaand natuurterrein door het rijk aangekocht.

De *inrichting* van het landelijk gebied dient te worden verbeterd overeenkomstig de (beoogde) functies van dat gebied. Bij inrichting kan er sprake zijn van een omvormingsmaatregel (van het ene natuurdoel naar een andere) of een herstelmaatregel (bijvoorbeeld bij vervuiling) of van een functiewijziging (bijvoorbeeld van landbouw naar natuur).

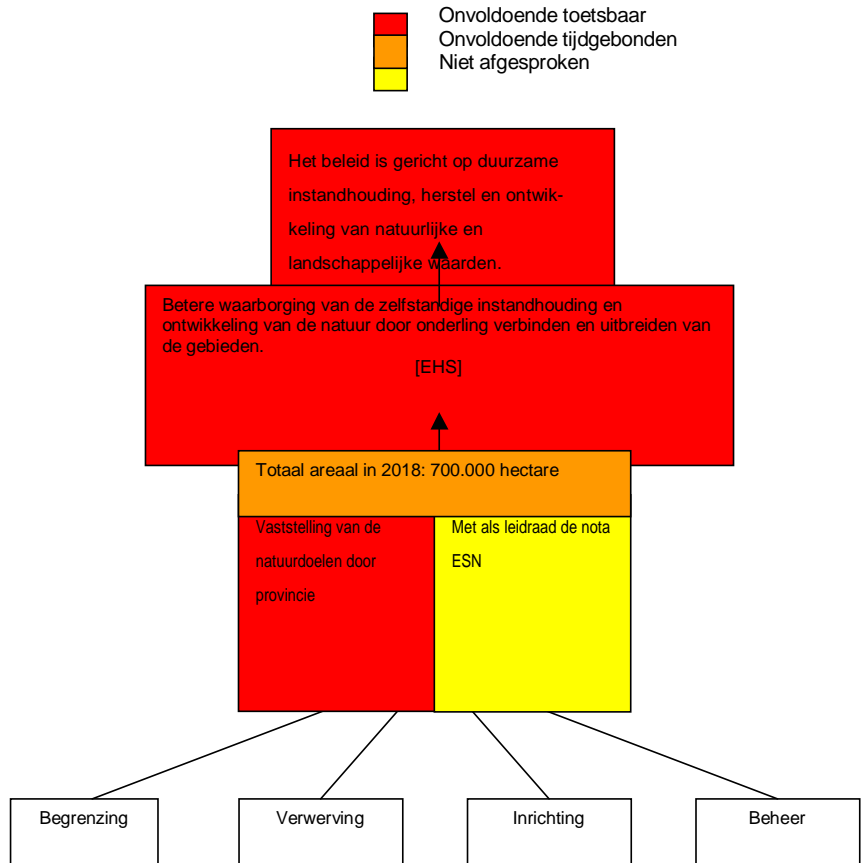
Het *beheer* is gericht op een duurzame instandhouding van natuurwaarden. Het beheer van grootschalige en/of kwetsbare gebieden wordt verzorgd door Staatsbosbeheer en particuliere terreinbeherende organisaties. Het beheer van overige delen van de EHS vindt plaats door particulieren (veelal agrarische bedrijven). In het kader van het Programma Beheer¹ is een nieuw subsidiestelsel ontwikkeld. Dit beoogt een betere koppeling tussen beleidsdoelen en instrumentarium te realiseren. De bijdragen aan Staatsbosbeheer vallen buiten dit stelsel. Hierover worden jaarlijks tussen het Ministerie van LNV en Staatsbosbeheer afspraken gemaakt.

Op basis van het voorgaande is de doelboom samengesteld die op de hiernavolgende pagina is weergegeven.

1.3.2 Beoordeling doelboom

De Rekenkamer heeft op basis van de in paragraaf 2.1 genoemde criteria beoordeeld of de doelformulering voldoende basis biedt voor de verantwoording.

¹ Tweede Kamer, 1996–1997, 25 420, nr. 1.



Het concept van de EHS maakt deel uit van de door de Tweede Kamer behandelde beleidsstukken en voldoet daarmee aan de eis van *afgesproken* beleid. De provincies dienen de (kwalitatieve) natuurdoelen nader uit te werken. Hierover zijn in IPO-verband afspraken gemaakt. Voor de vaststelling van de natuurdoelen is door het ministerie in de nota ESN een «leidraad» aan de provincies meegegeven. Deze nota is echter niet door de Tweede Kamer behandeld en maakt derhalve geen onderdeel uit van het afgesproken beleid.

Er is sprake van een *toetsbare* einddoelstelling: 700 000 hectare in 2018. Er wordt echter tevens een «samenhangend geheel» van natuurterreinen beoogd. Niet duidelijk is wat daaronder precies moet worden verstaan. Omdat de natuurdoelen nog niet zijn ingevuld, is ook hier (nog) geen sprake van toetsbaar beleid.

Vastgelegd is dat in 2018 700 000 hectare EHS gerealiseerd dient te zijn. Dit doel ligt te ver weg in de tijd om in de tussenliggende periode verantwoording af te kunnen leggen. Op verzoek van de werkgroep-Van Zijl zijn concrete tussendoelen geformuleerd voor een periode van vier jaar. Deze tussendoelen hebben echter (conform het verzoek van de werkgroep) alleen betrekking op de verwerving van gronden. Over de invulling van de uitbreiding van de EHS door het aangaan van beheersovereenkomsten met boeren zijn geen tussendoelen geformuleerd. Hierdoor is het beleid vooralsnog onvoldoende tijdgebonden.

1.3.3 Wenselijke verantwoording

Uitgangspunt is dat over de realisatie van beleidsdoelen op een zo hoog mogelijk niveau in de (doel)boom verantwoording wordt afgelegd. De medeverantwoordelijkheid van de provincies voor de invulling van het beleid heeft consequenties voor de wenselijke verantwoordingsinformatie. De informatie valt daardoor in twee categorieën uiteen die beide van belang zijn bij de verantwoording over de beleidsresultaten. Zij worden gevormd door:

- informatie over de voortgang van de begrenzing en de vaststelling van de natuurdoelen door de provincies: aan de hand van deze informatie kan worden beoordeeld of de uitwerking van het beleid in de lijn ligt van het rijksbeleid (begrenzing);
- informatie over de daadwerkelijke realisatie van de EHS. Maatgevend hiervoor is de omvang en aard van het areaal dat (al dan niet na verwerving) in beheer is gebracht en de daarmee gemoeide kosten.

De wenselijke verantwoordingsgegevens zijn in onderstaand overzicht opgenomen.

Vak*	Gewenste verantwoordingsgegevens**	Beschikbaarheid***
Begrenzing	1 De (voortgang van) begrenzing van de EHS in ha en/of in % van de bruto EHS	Ja, 2
	2 Mate waarin sprake is van een aaneengesloten begrensde gebied in %/eventueel aan te geven in een kaartje	Ja, 2, indicatief
	3 Huidige (areaal) natuurdoeltypen (vaststellen van de «nulpositie»)	Nee
	4 Beoogde natuurdoeltypen	Nee
Beheer	5 De hoeveelheid beheerd areaal EHS (in hectaren + prijs)	Ja, 1, gedeeltelijk
	6 De mate waarin er sprake is van een aaneengesloten gebied in %	Ja, 2, indicatief
	7 De hoeveelheid beheerd areaal per (categorie) beheerder (in hectaren + prijs)	Ja, 3
	8 De hoeveelheid beheerd areaal per (categorie) natuurdoeltype (in ha. + prijs)	Nee
	9 Het beoogde tijdstip (jaar) waarop het beoogde areaal natuur kan worden gerealiseerd (in ha. per tijdvak	Nee

* De vakken verwijzen naar de vakken van de doelboom. Gegevens over de gearceerde vakken zijn jaarlijks relevant.

** De gearceerde gegevens in deze kolom zijn opgenomen in de verantwoording over 1999.

*** De cijfers verwijzen naar de beschikbaarheid in de volgende bronnen:

1. Financiële verantwoording LNV 1999;
2. Natuurbalans 1999;
3. Directie Groene Ruimte en Recreatie.

Toelichting op de gewenste gegevens, die nog niet in de verantwoording 1999 zijn opgenomen:

1. Voortgang van de begrenzing en het vaststellen van de natuurdoelen (gegevens ad 1, 2, 3 en 4). Omdat de uitwerking van het beleid door de provincie gebeurt, is informatie over de voortgang ervan relevante relevante verantwoordingsinformatie. Deze gegevens dienen inzicht te geven in: de begrenzing van het areaal EHS in hectaren en/of in % van de bruto EHS; in welke mate is er sprake van een aaneengesloten begrensde gebied; welke natuurdoelen zijn vastgesteld (om tevens de vraag te kunnen beantwoorden of deze natuurdoelen in de lijn liggen van het rijksbeleid); en de huidige natuurdoeltypen (het vaststellen van de «nulpositie»; hoe ver zijn we nog verwijderd van het beoogde einddoel?).
2. De realisatie van de EHS (gegevens ad 6, 7, 8 en 9). De gegevens

dienen inzicht te geven in de daadwerkelijke voortgang van de realisatie van de EHS. Hierbij is eveneens van belang hetgeen in het voorgaande over de realisatie in hectaren en over de aaneengeslotenheid is gesteld. In de verantwoording kunnen hierover gegevens worden opgenomen over de hoeveelheid beheerd areaal per (categorie) beheerder en per (categorie/spoor) natuurdoeltypen. Ook is informatie relevant over het ingeschatte tijdstip waarop het beoogde areaal en/of natuurdoel kan worden gerealiseerd. Op basis hiervan zou een inschatting kunnen worden gemaakt of de beoogde doelen bij voortzetting van het huidige beleid realiseerbaar zijn.

1.3.4 Beschikbaarheid en kwaliteit van informatie

Informatie in de verantwoording 1999

In het Algemeen gedeelte van de financiële verantwoording 1999 is een beleidsmatige toelichting gegeven per hoofdbeleidsterrein. Daarnaast worden in de artikelgewijze toelichting, waar relevant, kengetallen en prestatiegegevens vermeld.

- **Beleidsmatige toelichting**
Op 28 december 1998¹ is aan de Tweede Kamer gemeld dat het Ministerie van LNV er de voorkeur aan geeft tussendoelen te formuleren voor de realisatie van de EHS, die zowel een kwantitatief als kwalitatief karakter hebben. Omdat het ministerie nog niet de beschikking heeft over de benodigde gegevens die door de provincies aangeleverd dienen te worden, heeft genoemde uitwerking nog niet plaatsgevonden. Wel zijn tussendoelen en realisatiecijfers geformuleerd voor de verwerving van gronden. Over de invulling van de uitbreiding van de EHS door middel van het aangaan van beheersovereenkomsten met agrariërs zijn geen tussendoelen geformuleerd en geen realisatiecijfers opgenomen.
- **Artikelgewijze toelichting**
In de verantwoording 1999 staan prestatiegegevens per type uitgaven (verwerving, inrichting en beheer). Onduidelijk is in hoeverre deze uitgaven bijdragen aan de realisatie van de EHS.

Bij het onderdeel *verwerving* worden prestatiegegevens genoemd over grondaankopen door Staatsbosbeheer en particuliere terreinbeherende organisaties (in aantallen hectaren). Ook het gemiddelde betaalde bedrag per hectare wordt weergegeven.

Bij het onderdeel *inrichting* wordt een aantal categorieën uitgaven/verplichtingen toegelicht met kengetallen. De kengetallen hebben merendeels betrekking op aantallen (toegezegde) hectares/projecten en een gemiddeld bedrag per (toegezegde) hectare/project.

Bij het onderdeel *beheer* wordt onderscheid gemaakt tussen beheer door de Staat (Staatsbosbeheer) en particulieren. Bij Staatsbosbeheer zijn gegevens vermeld over het totaal aantal hectares en de prijs per hectare waarvoor door het Rijk aan Staatsbosbeheer een bijdrage wordt verstrekt. Bij particulier wordt een reeks van regelingen onderscheiden. Per regeling worden prestatie-eenheden vermeld over aantallen hectares en bijdrage per hectare.

De huidige verantwoordingsinformatie geeft niet het gewenste inzicht in de beleidsresultaten. Dit wordt in hoofdzaak veroorzaakt doordat in de verantwoording nauwelijks een koppeling wordt gemaakt tussen geld en doelen. De begrotingsposten zijn aan instrumenten, gebieden of beheerders gekoppeld in plaats van aan doelen. Het beleidsveld EHS is niet als

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 200 XIV, nr. 36.

zodanig in de verantwoording herkenbaar. De artikelen waarop de uitgaven voor de EHS worden verantwoord omvatten eveneens uitgaven die samenhangen met andere beleidsdoelen op het terrein van natuurbeheer en groene ruimte.

Overige beschikbare informatie

De *Natuurverkenning* (1x per vier jaar) en de *Natuurbalans* (jaarlijks) geven informatie over het behalen van de doelstellingen van het natuurbeleid, waaronder de realisatie van de EHS. Deze rapporten worden uitgebracht door het Natuurplanbureau.¹ Bij het Natuurplanbureau zijn graadmeters over in de natuur voorkomende planten- en diersoorten in ontwikkeling.

In de *Natuurbalans* wordt wel op onderdelen (begrenzing, verwerving en beheer) een beeld geschetst van de voortgang van de realisatie van de EHS.

Kwaliteit van informatie

De beleidsdirectie verkrijgt gegevens over de realisatie van de EHS van verschillende diensten van LNV. De directie kan de betrouwbaarheid van deze informatie niet goed vaststellen. De verkregen informatie is deels tegenstrijdig is. De gegevensverzameling door het Natuurplanbureau is overigens wel met enige waarborgen omkleed.

Door het ministerie zijn centraal geen interne richtlijnen uitgevaardigd die de kwaliteit van de verzameling en vastlegging van verantwoordingsinformatie waarborgen. Wel zijn er door de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) kaders gegeven die betrekking hebben op de inhoud en het gebruik van doelmatigheids- en doeltreffendheidskengetallen (rapport *Sturen op Effecten en Resultaten met Kengetallen*, mei 1997). De beoordeling van de kwaliteit van de beleidsmatige verantwoordingsinformatie door de departementale accountantsdienst vindt «in de marge» plaats, in de zin van: Welke tegenstrijdigheden zitten er in? Is het een plausibel verhaal? Daar waar de onderbouwing kan worden nagerekend, wordt dit gedaan.

De wenselijke informatie omtrent de kwalitatieve aspecten van de realisatie EHS (de natuurdoelen) dient nog verder vorm te krijgen. Wel is door de beleidsdirectie reeds aangegeven dat door het ministerie aan de kwaliteit van deze informatie eisen zullen moeten worden gesteld. Ook zal deze informatie steekproefsgewijs moeten worden gecontroleerd (een controle door het Ministerie van LNV respectievelijk de natuurbeheerder).

1.3.5 Conclusie

Het beleid bevat in beginsel voldoende aanknopingspunten voor een inzichtelijke verantwoording over beleidsresultaten. Op verzoek van de werkgroep-Van Zijl zijn inmiddels enige tussendoelen en realisatiecijfers geformuleerd met betrekking tot de realisatie van de EHS. Deze tussendoelen en realisatiecijfers spitsen zich vooral toe op het onderdeel verwerving van gronden.

De medeverantwoordelijkheid van de provincies voor de invulling van het beleid heeft consequenties voor de wenselijke verantwoordingsinformatie. De informatie is gericht op de voortgang van de begrenzing en de natuurdoelen door de provincies én op de daadwerkelijke realisatie van het beleid.

Een integraal overzicht van de realisatie van de EHS ontbreekt nog. De verantwoording zou zich moeten richten op de mate waarin het beoogde einddoel wordt bereikt. Dit geldt niet alleen voor de beoogde areaal EHS

¹ Het Natuurplanbureau is bij wet ingesteld en organisatorisch ondergebracht bij het RIVM en wordt in de uitvoering ondersteund door de Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO) en andere organisaties.

in hectaren – en de onderlinge samenhang daarin – maar ook voor de mate waarin de beoogde natuurdoelen worden bereikt. Ook is het beleidsveld EHS op dit moment niet als zodanig herkenbaar in de huidige begroting opgenomen.

Bij het Natuurplanbureau zijn graadmeters over in de natuur voorkomende plant- en diersoorten in ontwikkeling. Deze graadmeters zouden behulpzaam kunnen zijn bij het geven van inzicht in de effecten van het gevoerde beleid.

Er is nog geen sprake van een systematische verzameling van, en controle op, verantwoordingsinformatie over realisatie van de beleidsdoelstellingen. Hierdoor ontbreken vooralsnog voldoende waarborgen voor de levering van betrouwbare verantwoordingsinformatie.

1.4 VOORTGEZET AGRARISCH ONDERWIJS

1.4.1 Het beleid

Het voortgezet agrarisch onderwijs (VAO) betreft het voorbereidend (VMBO-groen) en middelbaar beroepsonderwijs (MAO) gericht op de agrosector en de groene sector. Het VAO wordt voornamelijk verzorgd door zestien Agrarische Opleidingscentra (AOC's).

De bekostiging van de AOC's vindt plaats op basis van een lumpsumbijdrage (op grond van leerlingenaantallen) en is geregeld in de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB). De uitgaven voor het totale VAO vallen onder het begrotingsartikel 16.07 van het Ministerie van LNV en bedroegen in 1999 ruim f 565 miljoen. Het begrote bedrag voor 1999 was f 525 miljoen.

Het beleid voor het VAO¹ is gericht op het leveren van een bijdrage aan de kennis en vaardigheden van (toekomstige) werkgevers en werknemers in de agrosector en de groene ruimte en maakt onderdeel uit van het kennisbeleid van het Ministerie van LNV, dat bestaat uit onderzoek, voorlichting en onderwijs.

Institutioneel gezien wordt ernaar gestreefd om te komen tot krachtige, autonome onderwijsinstellingen, die in toenemende mate zelf verantwoordelijk zijn voor hun kwaliteitszorg en vernieuwing. De instellingen zijn in principe vrij in de wijze waarop ze hun onderwijs in pedagogisch-didactische zin inrichten.

Het VAO dient toegankelijk te zijn voor een breed en heterogeen samengestelde groep om kansen te bieden om te leren en deelnemers in staat te stellen het leerproces met succes af te ronden. Met name dient de deelname van allochtonen aan het VAO opgetrokken te worden tot het niveau van deelname in de sector.

De onderwijsinstelling dient zich tevens te richten op de veranderingen in haar omgeving, omdat dit van invloed kan zijn op de passendheid van het opleidingsaanbod (zowel kwantitatief als kwalitatief).

Onderwijskundig gezien dient er voorzien te worden in een systeem voor doelmatig VAO, gericht op de volgende doelgroepen:

- Voorbereidend beroeps(oriënterend)onderwijs: het bieden van algemene vorming en het geven van een grondslag voor het aansluitend beroepsonderwijs.
- Beroepsonderwijs: theoretisch en praktisch voorbereiden voor de uitoefening van beroepen, waarvoor een beroepskwalificerende opleiding is vereist of dienstig kan zijn.

¹ Binnen het VAO is sprake van de volgende onderwijssoorten: de onderwijsrichtingen in het (individueel) voorbereidend beroepsonderwijs, de beroepsopleidende leerwegen binnen het MAO (vierjarig) en de beroepsbegeleidende leerwegen (een-, twee- of driejarige MAO opleidingen, voorheen leerlingwezen).

- Educatie: bevorderen van de persoonlijke ontplooiing ten dienste van het maatschappelijk functioneren.

Met het oog op de «employability» van de werknemers is het van belang dat deze hun «leven lang leren». Dit is zowel een kwestie van kwaliteitsversterking van het onderwijsaanbod als van het scheppen van andersoortige condities (met name tijd en geld) die mensen in staat stellen te blijven leren.

De kwalificatiestructuur¹ dient verbeterd te worden, zodat opleidingen beter aansluiten op de beroepspraktijk.

Ter voorkoming van de nog steeds grote ongediplomeerde uitstroom van leerlingen wordt een versterking van het primaire proces nagestreefd, zoals gebruik van informatie- en communicatietechnologie (ICT), het werkend leren, erkenning van elders verworven competenties, maatwerk en flexibilisering en kennisuitwisseling.

Het agrarisch onderwijsbestel dient in staat te zijn voortdurend het onderwijsaanbod te vernieuwen. De koppeling met belangrijke thema's in het LNV-beleid, zoals een vitaal/leefbaar platteland, gezonde landbouw, kwaliteit van voeding, maatschappelijke oriëntatie en internationalisering, staat daarbij centraal.

Het beleid is schematisch weergegeven in de doelboom die op de hiernavolgende pagina is afgebeeld.

1.4.2 Beoordeling doelboom

De Rekenkamer heeft op basis van de in paragraaf 2.1 genoemde criteria beoordeeld of de doelformulering voldoende basis biedt voor de verantwoording.

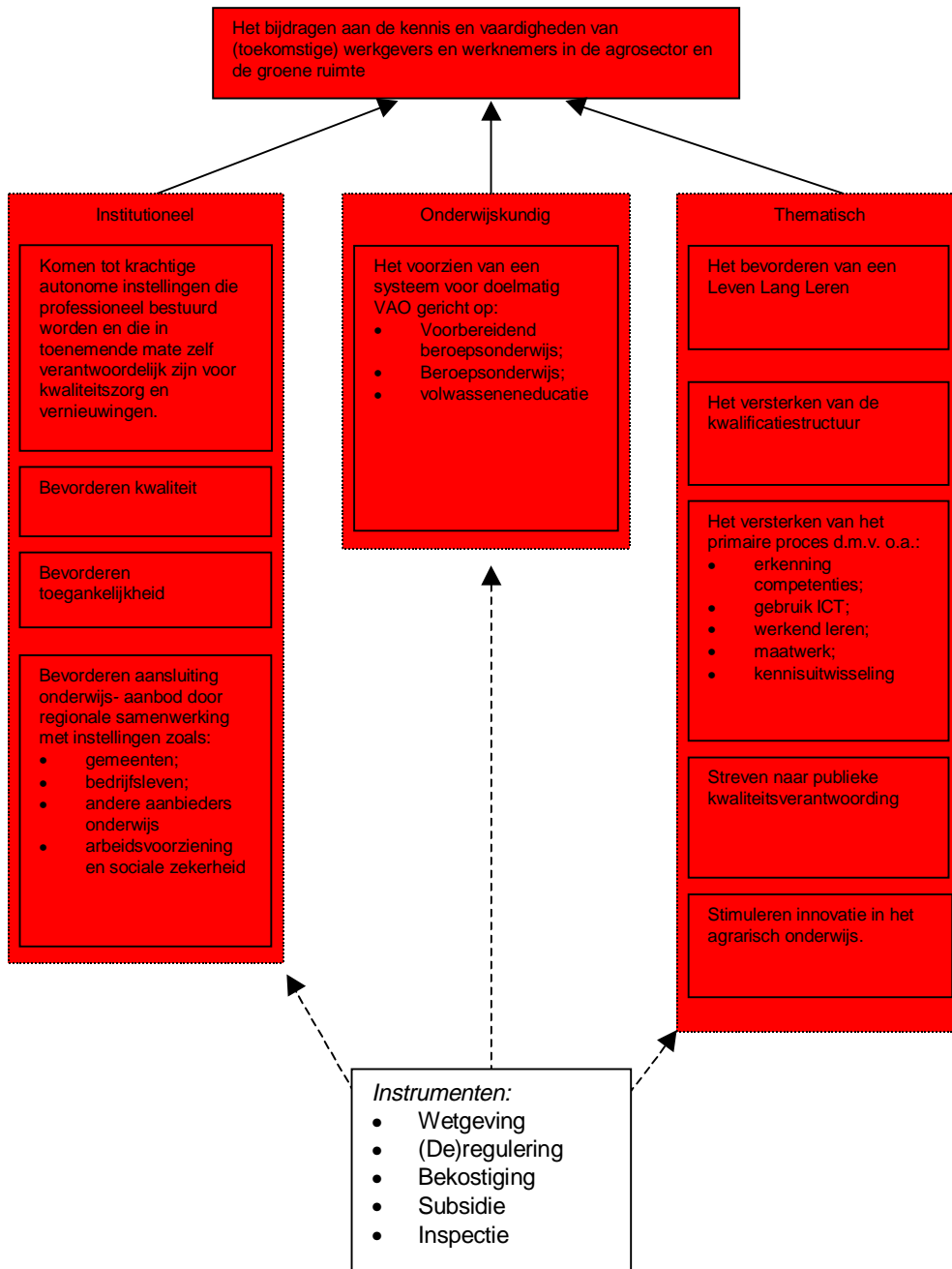
De doelen in de doelboom zijn afgeleid uit wetgeving en LNV-beleidsnotities, die allen in de Tweede Kamer aan de orde zijn geweest. Hieruit kan worden afgeleid dat de doelen in voldoende mate zijn *afgesproken*.

De doelen van het VAO-beleid zijn vooral kwalitatief beschreven. Er wordt meer in termen van «versterken van...», «bevorderen van...», «komen tot ..» gesproken dan dat de doelen zijn uitgedrukt in kwantitatief meetbare grootheden. Dit maakt dat de gestelde doelen nauwelijks objectief *toetsbaar* zijn.

In de stukken zijn geen expliciete uitspraken gedaan over de tijdshorizon waarbinnen de doelen van het beleid gerealiseerd dienen te zijn. Het beleid is daarmee onvoldoende *tijdgebonden*. Daarbij dient aangetekend te worden dat een aantal doelen, zoals het voorzien in doelmatig VAO of het bevorderen van een leven lang leren, permanente doelen zijn waarop tijdgebondenheid niet van toepassing is.

¹ Kwalificatie is een samenhangend geheel van kennis, vaardigheden en houdingen dat nodig is voor een bepaald beroep. De kwalificatiestructuur voor het MBO bestaat uit kwalificaties (diploma's) en deelkwalificaties (certificaten). Het VBO kent geen kwalificatiestructuur. Het beleid is erop gericht leerlingen meer algemene/generalistische kennis en vaardigheden bij te brengen in plaats van specifieke/specialistische. Dit in verband met (snel) veranderende eisen voor de beroepsuitoefening.

■ Onvoldoende toetsbaar



1.4.3 Wenselijke verantwoording

In onderstaande tabel zijn de gegevens opgenomen waarvan de Rekenkamer het wenselijk vindt ze op te nemen in de verantwoording.

Vak*	Gewenste verantwoordingsgegevens**	Beschikbaarheid***
Krachtige autonome instelling	Overzicht financiële situatie onderwijsinstelling	Ja, 4
	Overzicht kwaliteit van begroting per onderwijsinstelling	Ja, 3
Kwaliteit	Overzicht kwalitatieve beoordeling kwaliteitszorgsystemen van onderwijsinstellingen	Ja, 7
	Scores per onderwijsinstelling per onderwijssoort per jaar	Ja, 3
Toegankelijkheid	Meerjarig overzicht van % doelgroep in VAO afgezet tegen % doelgroep aanwezig in de samenleving en werkzaam in de sector	Nee
	% uitval doelgroep ten opzichte van totaal dat uitvalt uit VAO	Nee
Publieke verantwoording	Overzicht van kosten gedifferentieerd naar onderwijssoort	Ja, 1
	Studenten die daadwerkelijk aan het VAO hebben deelgenomen per onderwijssoort	Ja, 2
Aansluiting onderwijsaanbod	Mate waarin instellingen overleg voeren met arbeidsvoorzieningsorganisaties en bedrijfsleven over toekomstige arbeidsplaatsen of vacatures	Nee
Doelmatigheid VAO	Aantal studenten dat in het VAO instroomt per onderwijssoort gedifferentieerd naar vooropleiding en/of andere ervaring	Ja, 1
	% studenten dat diploma/certificaat behaald heeft per onderwijssoort	Ja, 2
	% studenten dat tussentijds de studie verlaat per onderwijssoort	Ja, 2
	% studenten dat doorstroomt naar een logische vervolgopleiding; van vmbo naar mbo en van mbo naar hbo	Ja, 2, 3
	Gemiddelde wachttijd tot baan na certificering per onderwijssoort	Nee
Leven Lang Lereren	Statistisch overzicht van deelname aan relevant geachte cursussen voor werkenden in de sector, gedifferentieerd naar bijvoorbeeld achtergrond, professe, leeftijdsgroep	Nee
Verstereken primaire proces	Analyse van de mate waarin ICT in onderwijs is geïncorporeerd	Ja, 8
Aansluiting VAO bij LNV-thema's	Aantal ingediende/goedgekeurde projectvoorstellen in kader van VIA-regeling voor vernieuwing in het VAO	Ja, 9
	% met succes afgeronde projecten	Nee

* De vakken verwijzen naar de vakken in de doelboom. Gegevens over de gearceerde vakken zijn jaarlijks relevant. Overige gegevens kunnen met een lagere frequentie worden gepresenteerd.

** De gearceerde gegevens in deze kolom zijn opgenomen in de verantwoording over 1999.

*** De cijfers verwijzen naar de beschikbaarheid in de volgende bronnen:

1. LNV, Financiële verantwoording 1999;
2. LNV/DWK, Statistische Informatie Agrarisch Onderwijs 1998, september 1999, jaarlijkse uitgave;
3. LNV/LOK, Kwaliteitskaart VAO, jaarlijkse uitgave op internet;
4. Onderwijsinstelling, Financieel jaarverslag;
5. Onderwijsinstelling, Kwaliteitszorgverslagen;
6. LNV/LOK, Onderzoek met kwaliteitsindicatoren bij AOC .., roulerend onderzoek;
7. LNV/LOK, Macrorapportage Kwaliteitszorgverslagen 1999 in het agrarisch MBO, oktober 1999, jaarlijkse uitgave;
8. LNV/LOK, Rapportage ICT monitor 1999, nog uit te brengen;
9. LNV/DWK, Registratie VIA-regeling.

Bij de keuze van de gegevens is als leidraad aangehouden dat het met name van belang is om over gegevens te beschikken die corresponderen met «vakken» hoog in de doelboom. Om het bereiken van de hoofdoelen gaat het uiteindelijk immers. Als daarover nog geen realisatiegegevens bestaan kunnen ramingen/verwachtingen worden vermeld (conform de vragen van de werkgroep-Van Zijl) of kan verder in de doelboom worden «afgedaald».

Voor het bepalen van de wenselijke verantwoordingsinformatie is rekening gehouden met de haalbaarheid in termen van betaalbaar, meetbaar en de gewenste compactheid. De gewenste informatie is gericht op het vergroten van inzicht in:

- het bestaan van krachtige autonome instellingen (onder andere de financiële situatie, kwaliteitszorg, onderwijsaanbod);
- een efficiënt, toegankelijk en kwalitatief goed VAO (onder andere statistische informatie, kengetallen, allochtonenparticipatie);
- in de aansluiting van het VAO op maatschappelijke ontwikkelingen (onder andere volwasseneneducatie, gebruik ICT, innovatie onderwijs).

1.4.4 Beschikbaarheid en kwaliteit van informatie

Informatie in de verantwoording 1999

De informatie in de verantwoording 1999 bestaat uit begrote uitgaven versus gerealiseerde uitgaven, onderverdeeld naar het totaal aan rijksbijdrage aan de AOC's en overige subsidies en uitgaven.¹ Verder is er een overzicht gegeven van begrote en gerealiseerde aantallen leerlingen per schooltype en onderwijssoort en de normatieve kostprijs per leerling per onderwijssoort. De overige door de Rekenkamer wenselijk geachte informatie is (nog) niet in de verantwoording opgenomen.

Overige beschikbare informatie

Veel van de in het verantwoordingsmodel opgenomen informatie is reeds bij het Ministerie van LNV aanwezig.

De onderwijsinstellingen leveren verantwoordingsinformatie over zowel de financiële situatie, de onderwijskundige aspecten, volumecijfers als het kwaliteitszorgsysteem.

Deze informatie wordt mede in verband met begrotingsaspecten en toetsing van het uitgevoerde onderwijsbeleid verzameld bij DWK en verwerkt in statistische overzichten.

Ook wordt relevante informatie verzameld op basis van de taakuitvoering van de LOK. Verder kan informatie ontleend worden aan publicaties van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS).

In het kader van het traject «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» (VBTB), zal het Ministerie van LNV over meer aspecten gaan rapporteren.

Het plan is informatie op te nemen die inzicht verschaft in:

- de ontwikkeling van krachtige autonome onderwijsinstellingen;
- een efficiënt, toegankelijk en kwalitatief hoogwaardig agrarisch onderwijs dat aansluit bij de beroepspraktijk;
- een vernieuwend agrarisch onderwijs dat aansluit op maatschappelijke ontwikkelingen.

Kwaliteit van informatie

Veel van de verantwoordingsinformatie wordt door het DWK zelf verzameld en vastgelegd op basis van de informatieverstrekking van de diverse onderwijsinstellingen. Deze informatieverstrekking geschiedt op basis van wetgeving en interne LNV-(bestedings-)regelgeving.

¹ In deze uitgaven zijn ook kosten opgenomen die niet direct te maken hebben met de beoogde doelstellingen van het VAO, maar wel onderdeel van de lumpsum van de onderwijsinstellingen uitmaken, zoals de wachtgeldbudgetten die gedecentraliseerd zijn naar de instellingen.

Financiële gegevens dienen te voldoen aan het controleprotocol instellingen/organisaties sector beroepsonderwijs en volwassenen educatie (onder andere controle door een externe accountant). Volgens de Wet Educatie en Beroepsonderwijs (WEB) dienen de onderwijsinstellingen tevens een stelsel van kwaliteitszorg in te richten en een kwaliteitszorg-verslag aan de LOK voor te leggen. Deze toetst het systeem en doet eigen (aanvullend) onderzoek bij de onderwijsinstellingen. Een verslag van de staat van het landbouwonderwijs in Nederland wordt jaarlijks aan de Tweede Kamer gestuurd. Verder wordt de aangeleverde informatie bij DWK getoetst aan historische gegevens.

Door het ministerie zijn centraal geen interne richtlijnen uitgevaardigd die de kwaliteit van de verzameling en vastlegging van verantwoordingsinformatie waarborgen. Wel zijn er door de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) kaders gegeven die betrekking hebben op de inhoud en het gebruik van doelmatigheids- en doeltreffendheidskengetallen (rapport *Sturen op Effecten en Resultaten met Kengetallen*, mei 1997). De beoordeling van de kwaliteit van de beleidsmatige verantwoordingsinformatie door de departementale accountantsdienst vindt «in de marge» plaats, in de zin van: Welke tegenstrijdigheden zitten er in? Is het een plausibel verhaal? Daar waar de onderbouwing kan worden nagerekend wordt dit gedaan.

1.4.5 Conclusie

De doelen van het VAO beleid zijn vooral kwalitatief beschreven zonder dat een duidelijke tijdshorizon is aangegeven. Dit maakt het beleid moeilijk *toetsbaar*. Een aantal doelen heeft overigens een permanent karakter.

De verantwoordingsinformatie over 1999 heeft de vorm en inhoud van de voorafgaande jaren. Deze bestaat uit begrote versus gerealiseerde uitgaven en volumecijfers en kostprijs per leerling, gedifferentieerd naar onderwijssoort. Het betreft nog geen informatie over beleidsresultaten.

Veel van de gewenste verantwoordingsinformatie is nu reeds voorhanden, maar nog niet verwerkt in de verantwoording 1999. Wel werkt het Ministerie van LNV aan de presentatie van een beleidsbegroting voor 2002.

Voor de kwaliteit van de informatie die *thans* wordt geleverd lijken voldoende waarborgen aanwezig. Bij uitbreiding van de verantwoordingsinformatie, die in belangrijke mate van de onderwijsinstellingen afkomstig zal zijn, zal ruim aandacht aan de kwaliteit van deze gegevens besteed dienen te worden.

1.5 WATERKEREN

1.5.1 Het beleid

Het beleid van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat op het gebied van waterkeren is gericht op de bescherming van Nederland tegen overstrooming.

De gerealiseerde verplichtingen en uitgaven zijn respectievelijk: f 437,6 miljoen en f 287,2 miljoen (lfart. 02.01, Waterkeren); f 165,1 miljoen en 196,9 miljoen (lfart. 03.04 Deltaplan Grote Rivieren (DGR)); en f 75,1 miljoen en f 76,7 miljoen (art. 02.20. Natte infrastructuur waaronder beleidsvoorbereidende activiteiten voor waterkeren door Rijkswaterstaat (ongeveer 20%)).

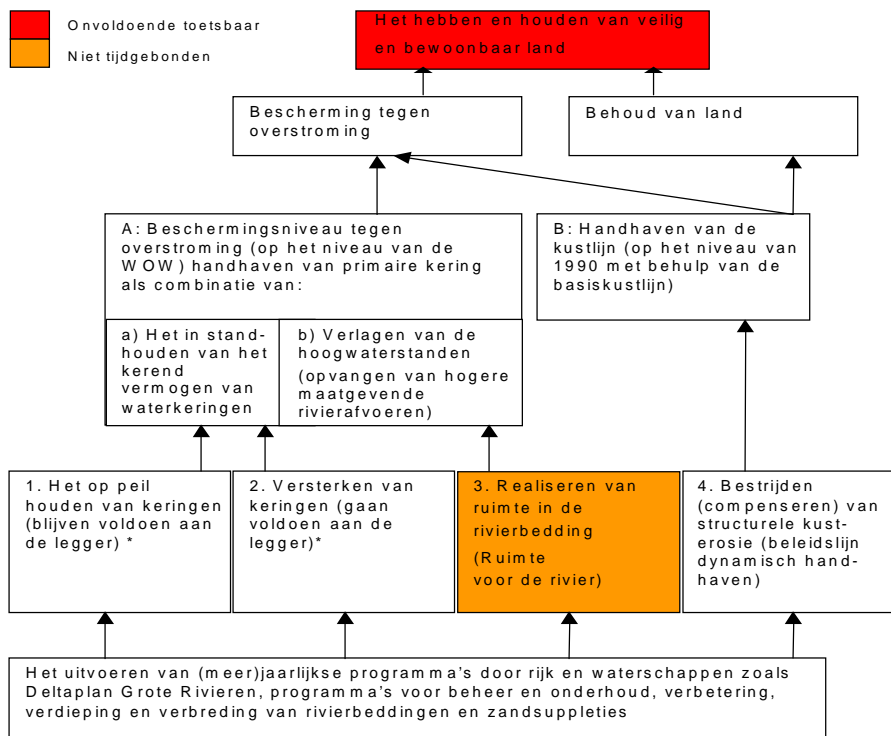
Het onderwerp is aangewezen als beleidsprioriteit door de Werkgroep Financiële Verantwoording. De (aanzienlijke) uitgaven van de waterschappen voor de Nederlandse waterstaat zijn buiten beschouwing gelaten.

Het hoofddoel van het beleid is «het hebben en houden van veilig en bewoonbaar land». Dit doel valt in twee doelen uiteen: (A) het handhaven van het beschermingsniveau (tegen overstrooming door zee, meren en rivieren) en (B) het handhaven van de Nederlandse kustlijn op het niveau van 1990, zodat Nederland niet langzaam in zee verdwijnt.

Bij de handhaving van het beschermingsniveau is het van belang onderscheid te maken tussen subdoelen die betrekking hebben op het in stand houden van het kerend vermogen van de (primaire) keringen zélf, en op het verlagen van de (maatgevende) hoogwaterstanden in de rivieren. Het beoogde beschermingsniveau – en hoe moet worden vastgesteld of dit wordt behaald – is uitgewerkt in de Wet op de waterkering. De handhaving van de kustlijn is onderdeel van het kustbeleid. Voor het vaststellen van eventuele (landinwaartse) verschuivingen wordt gewerkt met de zogenaamde «basiskustlijn» als vergelijkingsbasis.

De doelboom die op de hiernavolgende pagina is afgebeeld geeft het beleid schematisch weer. Overigens heeft het Ministerie van V&W naar aanleiding van het VBTB-traject zelf een doelboom voor het beleid van het ministerie opgesteld. De bomen vertonen veel overeenkomsten.

Doelboom Waterkeren



* Andere geldstromen spelen een rol

1.5.2 Beoordeling doelboom

De Rekenkamer heeft op basis van de in paragraaf 2.1 genoemde criteria

beoordeeld of de doelformulering voldoende basis biedt voor de verantwoording.

Door vastlegging van de te hanteren normen in de Wet op de waterkering, de Kustnota en het beleidsplan Ruimte voor de rivier, is sprake van *afgesproken beleid*.

Het beleid op het gebied van waterkeren is ook voldoende *toetsbaar*. Weliswaar is het hoofddoel (veiligheid en bewoonbaarheid) niet rechtstreeks toetsbaar, maar door de uitwerking van het beleid in subdoelen is er niettemin sprake van toetsbaar beleid. Doel A (beschermingsniveau tegen overstroming handhaven) is toetsbaar gemaakt door de normen in de Wet op de waterkering. Ook doel B (het handhaven van de kustlijn op het niveau van 1990 door handhaven van de basiskustlijn) is toetsbaar. De basiskustlijn is hiervoor het technische hulpmiddel. Elk jaar wordt de bestaande kustlijn door het rijk gemeten en bezien welke afwijkingen er zijn. Dit is vastgelegd in de Kustnota.

Feitelijk is er ten aanzien van de waterkeren sprake van permanent en daardoor *tijdgebonden* beleid. Het is gericht op het blijvend in voldoende mate waarborgen van veiligheid en bewoonbaarheid.

1.5.3 Wenselijke verantwoording

Deze paragraaf bespreekt de gegevens die volgens de Rekenkamer wenselijk zijn voor de verantwoording. Aangezien het hoofddoel van het beleid niet direct toetsbaar is, hebben de gegevens betrekking op de beleidsinstrumenten en de subdoelen van het beleid.

Het Ministerie van V&W is van oordeel dat de verantwoording over beleidsresultaten zich dient te richten op de beleidsprestaties van het Rijk. Voor de kustlijnhandhaving geldt dat de uitvoering van het beleid onder de verantwoordelijkheid van het Rijk zelf valt. Voor het op peil houden van de keringen beperkt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering zich tot de 291 kilometer kering in rijksbeheer. Voor het versterken¹ van de keringen geldt dat de verantwoordelijkheid van het Rijk ook voor een belangrijk deel betrekking heeft op de keringen die in beheer zijn bij waterschappen. Deze keringen kunnen namelijk deel uitmaken van het programma voor blokbekledingen en het DGR. Het Rijk financiert de projecten die hiertoe behoren geheel of grotendeels.

De minister van V&W kan aangesproken worden op totale realisatie van het nagestreefde veiligheidsniveau, ook al is de verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij lagere overheden gelegd. De Wet op de waterkering kent het Rijk normstellende bevoegdheden toe, die ook gelden voor andere beheerders. Bovendien heeft het separaat afleggen van verantwoording door verschillende overheden over de eigen taken als nadeel dat nergens inzicht geboden wordt in de mate waarin de door de minister gestelde doelen, die betrekking hebben op het beoogde veiligheidsniveau, worden bereikt.

In het ontwikkelde verantwoordingsmodel is uitgegaan van de voor Nederland als geheel te bereiken doelstellingen. Het model heeft daardoor betrekking op alle primaire keringen.

In de tabel zijn gegevens opgenomen die een relatie hebben met het DGR.² Hierover vindt in beginsel verantwoording plaats in het kader van de zogenaamde grote projecten. Deze verantwoording geeft echter vooral voortgangsinformatie en inzicht in de resultaten van projecten. De (geaggregeerde) resultaten van deze projecten zouden voor het krijgen van een

¹ Hieronder wordt alleen begrepen versterking die nodig is, als gevolg van nieuwe eisen die aan de keringen worden gesteld. Overige versterkingen vallen onder doel 1.

² Het DGR heeft tot doel de keringen in 2002 voor de eerste maal aan de normen in de Wet op de waterkering te laten voldoen.

totaalbeeld van de mate waarin de maatschappelijke doelen worden bereikt, meegenomen moeten worden in de verantwoording over waterkeren.

Bij het formuleren van de wenselijke verantwoording is gekozen voor gegevens die inzicht bieden in doelen op een zo hoog mogelijk niveau. Daarbij is het van belang dat een directe relatie gelegd kan worden met het uitgevoerde beleid. Op het allerhoogste niveau (veiligheid en woonbaarheid) is verantwoording niet goed mogelijk. Ook gegevens over doelen op een te laag (uitvoerend) niveau bieden niet het gewenste inzicht. Samengevatte resultaten van uitgevoerde projecten die bijdragen aan de hogere doelen zijn wel van belang om het gevoerde beleid te kunnen beoordelen, evenals de mate waarin aan de gestelde normen voor waterkeren en kusthandhaving wordt voldaan. Gekozen is daarom voor de gegevens die de doelen A, B, en 1 t/m 4 het meest raken. Onderstaande tabel geeft de wenselijke gegevens weer.

Vak*	Gewenste verantwoordingsgegevens**	Beschikbaarheid***
Algemeen	1) Verwijzing naar andere bronnen voor verantwoordingsinformatie (over beleidsresultaten)	Ja, 1
A: Handhaven beschermingsniveau (op niveau van de Wet op de waterkering)	2) Aantal km's kering en kunstwerken in beheer van het rijk/in beheer van waterschappen. 3) Aantal km's kering in Nederland dat wel/niet voldoet aan de Wet op de waterkering, onderscheiden naar rijk/waterschappen (eventueel plaatsaanduiding op kaartje). 4) Aantal km's kering dat dit jaar weer voldoet aan de Wet op de waterkering als gevolg van voltooide werkzaamheden in het kader van versterking en/of rivierverruiming	Deels 2 verder 3
B: Handhaven van de kustlijn (op het niveau van 1990 met behulp van de basiskustlijn)	5) (Ontwikkelingen in) het verschil tussen de huidige kustlijn en de basiskustlijn op basis van langjarige metingen	Ja, 2
1 Het op peil houden van keringen (blijven voldoen aan de legger)	6) Aantal km's kering in Nederland waaraan variabel (groot) onderhoud is gepleegd onderscheiden naar in beheer van het rijk/waterschappen.	Deels 2 rest 3
2 Versterken van keringen (gaan voldoen aan de legger)	7) Aantal km's kering in Nederland waaraan versterkingswerkzaamheden zijn verricht, onderscheiden naar kering in beheer van het rijk/waterschappen 8) Beschrijving van de bijdrage (in km's) van lopende projectprogramma's (DGR en blokbekleding) aan doelstelling A	Deels 1 deels 2 en voor gegevens met betrekking tot keringen in beheer bij waterschappen die geen onderdeel uitmaken van het DGR of de blokbekleding: 3
3 Realiseren van ruimte in de rivierbedding (Ruimte voor de rivier)	9) Aantal hectares waarvoor verbreding of verdieping gerealiseerd is 10) Het aantal km's kering waarop de gerealiseerde verbreding of verdieping van invloed is 11) Beschrijving van de bijdrage (in km's) van lopende projectprogramma's (DGR en RvR-projecten) aan doelstelling A	Deels 1 (o.a. af te leiden uit de voortgangsrapportage DGR) en 2 (gegeven 11 van belang in de nabije toekomst)

Vak*	Gewenste verantwoordingsgegevens**	Beschikbaarheid***
4 Bestrijden (compenseren) van structurele kusterosie (beleidslijn dynamisch handhaven)	12) Aantal m ³ gerealiseerde zandsuppletie en verklaring verschil met geplande suppletie (+ oorzaken voor extra of minder geleverde inspanning) 13) Aantal m ³ gerealiseerde zandsuppletie op dieper water	Ja, 2

* De vakken verwijzen naar de vakken in de doelboom. Gegevens over de gearceerde vakken zijn jaarlijks relevant, niet gearceerde meerjaarlijks.

** De gearceerde gegevens in deze kolom zijn opgenomen in de verantwoording over 1999.

*** De cijfers verwijzen naar de beschikbaarheid in de volgende bronnen:

1. Beschikbaar bij het ministerie in documenten als: de kustnota, begroting, Vierde Nota Waterhuishouding en voortgangsrapportages;
2. Beschikbaar (al of niet geaggregeerd) binnen de uitvoeringsorganisatie RWS;
3. Beschikbaar bij (de Unie van) waterschappen.

Toelichting op de gewenste gegevens, die nog niet in de verantwoording 1999 zijn opgenomen:

1. Informatie over het handhaven van het beschermingsniveau (gegevens ad 2, 3 en 4): Het gaat hier om gegevens die inzicht in het totaal geven. Het is wenselijk om een zo actueel mogelijk totaal overzicht te hebben van de keringen die niet voldoen aan de Wet op de waterkering. Dit ongeacht wat de oorzaak is en ongeacht of deze nog nooit voldaan hebben of dat deze niet meer voldoen.
2. Informatie over het handhaven van de kustlijn (gegeven ad 5). Het gaat om resultaten; blijft de kustlijn liggen zoals gewenst is?
3. Informatie over doel 1 tot 4 (gegevens ad 6, 7, 10 en 11): het gaat om gegevens die een indicatie geven wat op het gebied van de tussen-doelen is bereikt.

1.5.4 Beschikbaarheid en kwaliteit van informatie

Informatie in de verantwoording 1999

Op dit moment wordt in de verantwoording al enige informatie opgenomen. Voor een deel zijn de gegevens opgenomen in de «beleidsmatige terugblik».

Waar in de tabel is aangegeven dat gegevens slechts gedeeltelijk in de verantwoording zijn opgenomen, is meestal alleen sprake van informatie over keringen in beheer bij het Rijk of van gegevens over projecten uit het DGR.

Een gedeelte van de informatie die gezien kan worden als verantwoordingsinformatie, is opgenomen in de begroting. Dit is bijvoorbeeld het geval voor gegevens over het kustbeleid. De informatie die in de verantwoording over 1999 geleverd wordt, sluit wel aan bij de doelboom, maar dekt deze nog niet af.

Verder valt op dat de beschikbare informatie nog niet leidt tot een evenwichtige spreiding van aandacht. Er is sprake van een wisselende mate van detailniveau. Zo is in de verantwoording gedetailleerde¹ informatie opgenomen ten aanzien van het kustbeleid, terwijl daarentegen de doelstelling voor beheer en onderhoud van waterkeren nog niet wordt afgedekt.

Overige beschikbare informatie

Een gedeelte van de informatie uit de lijst is binnen het Ministerie van V&W beschikbaar. De gegevens die niet beschikbaar zijn, hebben voor een groot deel betrekking op keringen die in beheer zijn bij de waterschappen. Waterschappen hebben deze gegevens wel beschikbaar, ook in geaggregeerde vorm. De waterschappen hebben, ten behoeve van de nieuwe financieringsstructuur die in de jaren negentig werd ingevoerd, een

¹ Er wordt aandacht besteed aan hoeveelheden gesuppleerd zand (en zelfs aan de winning ervan).

precieze inventarisatie gemaakt van alle keringen (in kilometers) en de «zwaarte» van het benodigde beheer. Deze informatie is opgenomen in een geografisch informatiesysteem (GIS). Ook wordt gewerkt aan een technisch beheerregister. Deze gegevens zullen opgenomen worden in geografische informatiesystemen, echter niet in één enkel systeem. Wel is het zo dat de gebruikte eenheden, maten, normen en meetmethoden eenduidig zijn.¹

De provincies kunnen eveneens een bron voor geaggregeerde informatie zijn. In het kader van de Wet op de waterkering leggen zij verantwoording af over het beheer en de toetsing door de waterschappen in hun provincie. Het is mogelijk dat deze gegevens wel elders binnen Rijkswaterstaat, bijvoorbeeld bij de regionale directies, beschikbaar zijn.

Kwaliteit van informatie

Voor verantwoordingsgegevens die een directe relatie hebben met financiële gegevens, geldt dat enige waarborging van de kwaliteit is ingebouwd. Zo wordt bijvoorbeeld bij de uitvoering van aanbestede projecten voor zandsuppletie controle uitgeoefend op de levering van wat contractueel is overeengekomen. Het Handboek Planproces bevat hiervoor interne richtlijnen.

Door het ministerie zijn geen algemene interne richtlijnen uitgevaardigd voor de waarborging door de beleidsdirecties van de kwaliteit van de verzameling en vastlegging van de in de verantwoording op te nemen informatie over beleidsresultaten. Met name voor het bereiken van de hogere doelen van het beleid is de kwaliteit van de verantwoording over beleidsresultaten daardoor op dit moment onvoldoende gewaarborgd. In het samenvattende accountantsrapport 1999 bij de Financiële verantwoording voor het Infrastructuurfonds wordt aangegeven dat de in de «beleidsmatige paragraaf» opgenomen kengetallen over waterkeren door de accountantsdienst slechts zeer globaal zijn beoordeeld. Over kengetallen geeft de accountantsdienst aan dat deze zich over het algemeen nog in een ontwikkelingsstadium bevinden en dat met name nog niet geheel uitgekristalliseerd is welke informatie beoogd wordt te geven. Waar mogelijk heeft de accountantsdienst de opgenomen kengetallen getoetst aan de onderliggende systemen. Daarbij is geconstateerd dat «de beheersing van deze onderliggende systemen veelal nog onvoldoende gestructureerd is».²

1.5.5 Conclusie

Verantwoording over de beleidsresultaten op het terrein waterkeren is goed mogelijk, omdat de doelen van het beleid op heldere wijze *toetsbaar* zijn gemaakt.

Het ministerie heeft het voornemen om de verantwoording over waterkeren in de komende jaren (verder) te verbeteren. In de verantwoording over 1999 wordt reeds een deel van de wenselijk geachte gegevens gepresenteerd. Het verzamelen van de benodigde gegevens heeft de aandacht van het ministerie.

Op dit moment is de verantwoording nog eenzijdig gericht op de activiteiten waar het Rijk bij betrokken is. Voor het bieden van inzicht in de realisatie van doelen is het van groot belang dat op meer *integrale* wijze verantwoordingsinformatie wordt gepresenteerd over de activiteiten van alle beheerders van keringen en over de mate waarin daarmee aan de gestelde normen wordt voldaan.

Het is tevens van belang dat aandacht wordt besteed aan het bereiken van meer evenwicht in de presentatie van informatie over de verschillende *onderdelen* van het beleid.

Op dit moment is de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie over de beleidsresultaten van waterkeren (nog) niet voldoende gewaarborgd.

¹ Hiertoe is een gegevensmodel ontwikkeld, het zogenaamde ADVENTIS.

² De onderliggende stukken bevatten geen meer specifieke oordelen over waterkeren.

1.6 REGIONALE EN LOKALE INFRASTRUCTUUR

1.6.1 Het beleid

Met het verlenen van subsidies aan lagere overheden voor de aanleg van regionale en lokale infrastructuur, beoogt het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) het openbaar vervoer te verbeteren, VINEX-locaties te ontsluiten en verkeersveiligheid te bevorderen.

De uitgaven voor regionale en lokale infrastructuur worden verantwoord op twee artikelonderdelen van de begroting van het Infrastructuurfonds namelijk 01.03.01 «Aanleg regionale en lokale infrastructuur: verkenningen en planstudies» en 01.03.02 «Aanleg regionale en lokale infrastructuur: realisatie». In de 1999 is hiervoor in totaal f 786 miljoen aan uitgaven gerealiseerd. Aan verplichtingen is in 1999 f 4 086 miljoen aangegaan op het artikel 01.03.

Uit het Infrastructuurfonds worden voornamelijk subsidies verleend voor investeringsprojecten met een financieel belang groter dan f 25 miljoen.

Als gevolg van het grote aantal ingediende projecten zijn de beschikbare middelen niet toereikend om alle projectaanvragen te honoreren. In 1998 heeft de minister van V&W alle gedane toezeggingen voor subsidies aan lagere overheden geïnventariseerd. De juridisch vaststaande toezeggingen zijn opgenomen in het *Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport* (MIT). De individuele projecten voldoen aan de in het spelregelkader-MIT opgenomen voorwaarden voor subsidiëring. De projecten zijn onderling niet expliciet beoordeeld op de mate van bijdrage aan de beoogde doelstellingen.

In de toelichting op het artikel regionale en lokale infrastructuur worden in de begroting vier (deels overlappende) soorten subsidies genoemd:

- De subsidies voor het onderliggend wegennet (geen openbaarvervoerverbindingen). Deze subsidies zijn vooral gericht op het verbeteren van de verkeersveiligheid en het verminderen van de congestieproblematiek.
- De subsidies voor de infrastructuur van het openbaar vervoer. Deze zijn gericht op verbetering van het openbaar vervoer.
- De subsidies voor de realisatie van stadsgewestelijke openbaar vervoerprojecten (bijvoorbeeld de aanleg van het VINEX-convenant tussen het ministerie en de betreffende gemeenten). Deze beogen verbetering van de kostendekkingsgraad en intensiever gebruik van het openbaar vervoer.
- De subsidies voor de verstedelijkingsopgave infrastructuur, vallend onder de afspraken in het kader van VINEX. Realisatie van de afspraken draagt bij aan de ontsluiting van VINEX-locaties met wegen en openbaar vervoerverbindingen. Dit draagt bij aan het doel van de van geleiding van mobiliteit. (Daarnaast worden deze subsidies verleend in het kader van het VINEX-convenant van het Ministerie van V&W met gemeenten.)

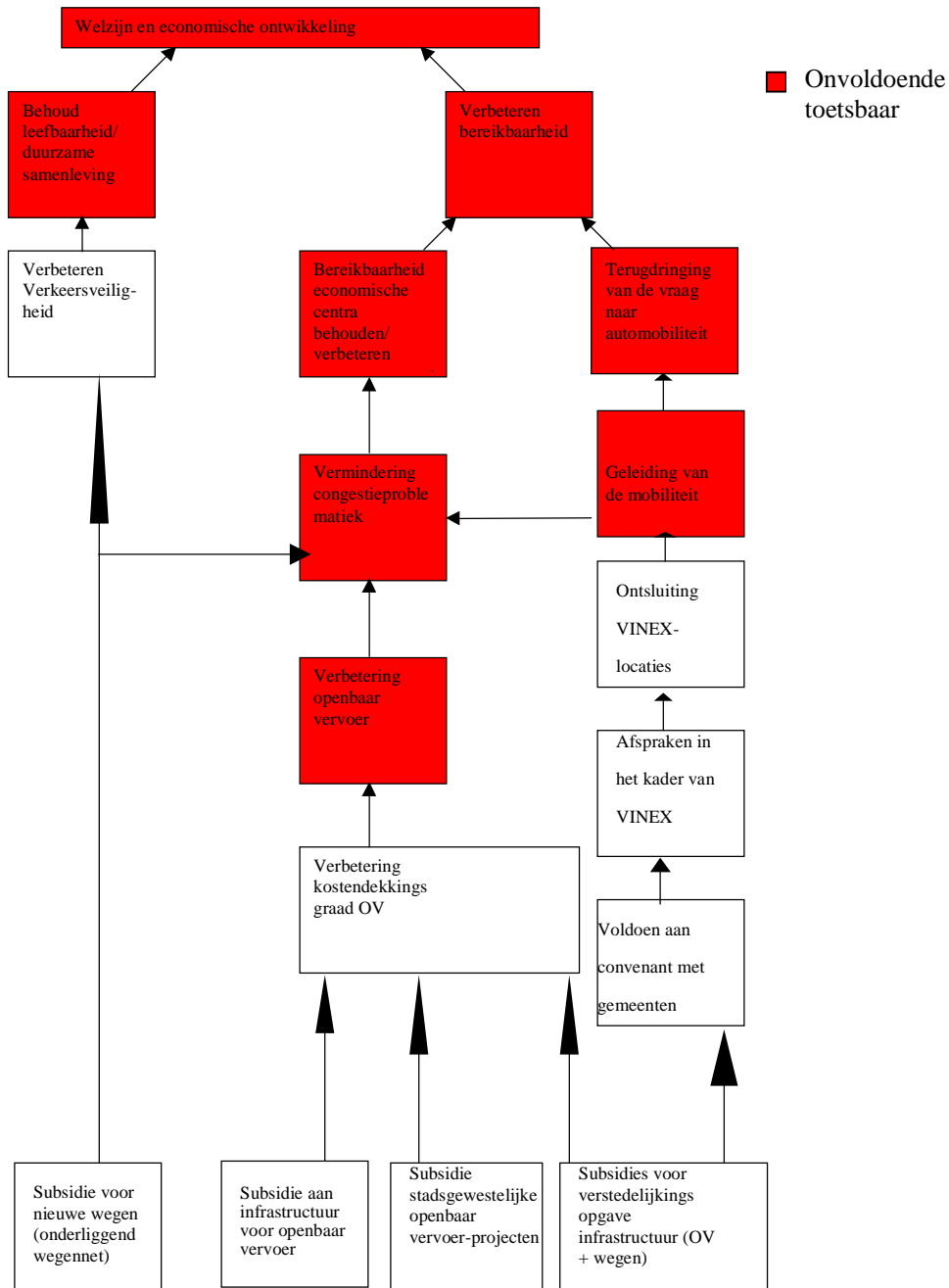
Het regeringsbeleid is gericht op mobiliteitsbeheersing en bereikbaarheid. Verbetering van het collectief vervoer heeft ten doel betere alternatieven voor de auto te bieden. Uiteindelijk draagt realisatie van deze doelen bij aan het (abstracte) hoofddoel welzijn en economische ontwikkeling van Nederland.

Het beleid is schematisch weergegeven in de doelboom die op de hiernavolgende pagina is afgebeeld.

1.6.2 Beoordeling doelboom

De Rekenkamer heeft op basis van de in paragraaf 2.1 genoemde criteria beoordeeld of de doelformulering voldoende basis biedt voor de verantwoording.

De doelboom kon op basis van door de Tweede Kamer goedgekeurde beleidsnota's worden opgesteld. Er is daardoor voor alle doelen sprake van *afgesproken* beleid.



De doelen voor regionale en lokale infrastructuur zijn gedeeltelijk *toetsbaar*. Voor verkeersveiligheid en ontsluiting van VINEX-locaties zijn concrete doelen gesteld. Voor verkeersveiligheid betreft het streefcijfers rond het aantal doden en ziekenhuisgewonden per jaar. Voor de ontsluiting van VINEX-locaties is het gesloten convenant maatgevend: bij oplevering van tweederde van het aantal geplande woningen dient er een openbaar-vervoerverbinding te zijn.

De doelstelling «minimaal 50% kostendekkingsgraad» voor openbaar vervoer op nieuwe infrastructuur is achteraf toetsbaar. Afspraken voor concrete kostendekkingspercentages werden niet gemaakt. Het ministerie gaat voor twee nieuwe projectbeschikkingen wel afspraken opnemen over kostendekking.

Het ministerie heeft voorts als doelstelling «beter openbaar vervoer». «Beter» is volgens de minister te operationaliseren als sneller, stipter en daardoor efficiënter.¹ Zonder nadere concretisering ten opzichte van een bepaalde uitgangssituatie is realisatie van dit doel echter niet goed toetsbaar.

Ook hogere doelen zoals de vermindering van de congestieproblematiek en de geleiding van mobiliteit zijn niet in toetsbare criteria uitgewerkt. Het is echter moeilijk vast te stellen wat de bijdrage van het rijksbeleid aan deze doelen is. Veel autonome factoren spelen een rol.

Voor verkeersveiligheid en de ontsluiting van VINEX is aangegeven welke (tussen-)doelen binnen maximaal vijf jaar gerealiseerd dienen te zijn. Daarmee is voldaan aan de eis van tijdgebondenheid. Voor de kostendekkingsgraad voor openbaar vervoer op nieuwe infrastructuur is tijdgebondenheid niet van toepassing. Voor de niet in toetsbare termen geformuleerde doelen ontbreekt tevens een tijdshorizon voor het bereiken van deze doelen.

1.6.3 Wenselijke verantwoording

In onderstaande tabel zijn de gegevens opgenomen waarvan de Rekenkamer het wenselijk vindt ze op te nemen in de verantwoording.

Vak*	Gewenste verantwoordingsgegevens**	Beschikbaarheid***
Alle vakken	1 Verwijzing naar rapporten waar verantwoordingsinformatie in is opgenomen (bijvoorbeeld het MIT)	Ja, 1
Alle vakken	2 Samenvatting van projectevaluaties, waarbij ingegaan wordt op de werkelijke uitkomsten ten opzichte van de verwachtingen bij de goedkeuring van de projecten.	Ja, 1
Subsidies voor infrastructuur	3 Totaaloverzicht per MIT-fase van de projecten waarbij wordt aangegeven hoe deze op de doelstellingen scoren	Ja, 1
Verbetering kostendekkingsgraad OV	4 Verloop kostendekkingsgraad van de nieuwe verbindingen ¹	Ja, 1
Ontsluiting VINEX-locaties en geleiding van de mobiliteit	5 Aantal adressen op VINEX-locaties dat door openbaar vervoer ontsloten is in relatie tot het totaal aantal adressen op VINEX-locaties	Nee
Geleiding van de mobiliteit	6 Aantallen passagiers via transferia openbaar vervoer	Ja, 1

¹ Standpunt van de minister van V&W inzake subsidieverlening voor de Noord/Zuidlijn in Amsterdam; brief aan de voorzitter van de Tweede Kamer d.d. 21 juni 1999.

Vak*	Gewenste verantwoordingsgegevens**	Beschikbaarheid***
Terugdringing van de vraag naar auto-mobiliteit	7 De gemiddelde verhouding over alle VINEX-locaties tussen gebruik van de auto en het openbaar vervoer. Dit voor nieuwe VINEX-locaties en voor de locaties die worden ontsloten met projecten in het kader van de verstedelijkingsopgave; de gegevens worden opgenomen naar ouderdomklasse van de verbinding en afgezet tegen (landelijke) gemiddelden voor vergelijkbare andere locaties	Ja, 2
Terugdringing van de vraag naar auto-mobiliteit	8 Gemiddelde reistijd vanaf transferia voor auto's en voor het openbaar vervoer	Nee
Terugdringing van de vraag naar auto-mobiliteit	9 Gebruik openbaar vervoer op nieuwe verbindingen ten opzichte van het potentiële aantal reizigers vanaf het moment van gereedkomen van het project, naar ouderdomklasse van de openbaar vervoerverbinding	Nee
Bereikbaarheid economische centra behouden/verbeteren	10 Gemiddeld over alle projecten de verplaatsing van vervoersstromen elders in het gebied: vermindering van het gebruik van de twee belangrijkste alternatieve verbindingen (auto of openbaar vervoer)	Ja, 2
Verbeteren van de verkeersveiligheid	11 Aantal doden en ziekenhuisgewonden in het wegverkeer, per wegtype (snelweg, overige wegen, in de stad), rekening houdend met autonome ontwikkelingen	Ja, 3

* De vakken verwijzen naar de vakken in de doelboom. Gegevens over de gearceerde vakken zijn jaarlijks relevant. De overige gegevens kunnen met een lagere frequentie worden gepresenteerd.

** Geen van deze gegevens is opgenomen in de verantwoording over 1999.

*** De cijfers verwijzen naar de beschikbaarheid in de volgende bronnen:

1. beschikbaar bij het Ministerie van Verkeer en Waterstaat, voornamelijk directie Veiligheid en Infrastructuur en directie Mobiliteitsmarkt. Veel informatie is samengevat in het Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport (MIT);
2. Beschikbaar bij (een gedeelte van de) gemeenten;
3. Beschikbaar bij de regionale politiekorpsen.

¹ De genoemde informatie onder het punt Kostendekkingsgraad kan worden opgenomen in één samenvattende tabel met als kolommen de ouderdom van de verbinding in jaren, 0-2 jaar, 2-5 jaar, 5 jaar en ouder.

Aangezien het moeilijk is om causale relaties aan te tonen tussen het gevoerde beleid en het bereiken van de hoofddoelen, is in aanvulling op de verantwoordingsinformatie over het bereiken van de hoofddoelen gekozen voor het opnemen van informatie over meer directe uitkomsten van het beleid (bijvoorbeeld voortgang projecten, gerealiseerde kostendekkingsgraad nieuwe openbaar-vervoerverbindingen).

Toelichting op de gewenste gegevens:

1. Informatie over documenten waarin beleidsresultaten zijn opgenomen (gegevens ad 1 en 2). In andere documenten dan de verantwoording kan ook verantwoordingsinformatie zijn opgenomen. Voor evaluatieonderzoeken kan een korte passage komen over de resultaten ervan. Deze verwijzing is nu opgenomen in de begroting.
2. Informatie over de voortgang van gesubsidieerde infrastructuurprojecten (gegevens ad 3). Hiermee wordt duidelijk welke bedragen voor de verwezenlijking van welke doelen besteed worden.
3. Informatie over de kostendekkingsgraad van het openbaar vervoer (gegeven ad 4). Dit gegeven is bedoeld om inzicht te geven in de mate waarin de doelstelling van 50% kostendekkendheid wordt behaald.
4. Informatie over mobiliteitsbeheersing (gegevens ad 5 tot en met 10). Met deze gegevens wordt bedoeld de effectiviteit van het beleid aan te

geven om meer personen van het openbaar vervoer gebruik te laten maken in plaats van de auto. Trends in de verschuiving van auto-gebruik naar gebruik van het openbaar vervoer zeggen iets over de effecten van het beleid op langere termijn. Uiteraard zijn hier ook het succes en het falen van flankerende maatregelen (belastingheffing op auto-gebruik) op van invloed.

1.6.4 Beschikbaarheid en kwaliteit van informatie

Informatie in de financiële verantwoording 1999

De verantwoording 1999 bevat over regionale en lokale infrastructuur nog nauwelijks informatie over beleidsresultaten. De verantwoording bevat alleen informatie over aantallen doden en verkeersgewonden in het wegverkeer. Deze informatie is opgenomen in de «beleidsmatige terugblik», waarin de voorlopige uitkomsten van de Beleidseffectrapportage (BER) worden weergegeven. De definitieve BER verschijnt in september 2000. Daarnaast zendt het ministerie in andere documenten verantwoordingsinformatie over beleidsresultaten aan de Tweede Kamer. Op het betreffende beleidsterrein gaat het naast de BER met name om het MIT en het nieuwe projectenboek. Het ministerie brengt deze documenten jaarlijks tegelijkertijd en in samenhang met de begroting in september uit.

Overige beschikbare informatie

De gegevens ad 1 zijn bij de beleidsdirectie Veiligheid en Infrastructuur en de beleidsdirectie Mobiliteitsmarkt van het directoraat-generaal Personenvervoer aanwezig. De informatie wordt voornamelijk aangeleverd door de subsidie-ontvangers.

De gegevens ad 2 en 3 geven externe bronnen aan. De Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV) van Rijkswaterstaat verzamelt gegevens van gemeenten en gebruikt ze onder andere bij haar onderzoeken op het gebied van vervoersstromen en ruimtelijke ordeningsaspecten van vervoer. AVV verricht eigen onderzoek en publiceert daarover. AVV verricht ook onderzoeken naar de te verwachten vervoerwaarde van een nieuwe verbinding op verzoek van DGP. AVV toetst hiervoor de bij een projectaanvraag door vervoerbedrijven ingediende gegevens.

Overigens geeft AVV aan dat het verzamelen van gegevens per project geen goed beeld geeft van de bereikte effecten voor de landelijk te bereiken doelstellingen. Het lijkt AVV geschikter om informatie te verzamelen over de resultaten van nieuwe (openbaar vervoer-)verbindingen binnen een stadsregio. Op dit niveau kunnen de effecten van clusters van projecten binnen een beperkt gebied gemeten worden.

Kwaliteit van informatie

Omdat de verantwoording nauwelijks informatie over beleidsresultaten bevat, was toetsing door de DAD niet aan de orde.

De juistheid van beschikbare, maar niet in de verantwoording opgenomen gegevens over de voortgang van projecten is niet op voorhand gegarandeerd.

Gegevens die afkomstig zijn van belanghebbenden (gemeenten, vervoersmaatschappijen) leveren kwaliteitsrisico's op. Kennis over de systemen waarmee deze belanghebbenden gegevens verzamelen ontbreekt momenteel bij het ministerie. De regionale directies van Rijkswaterstaat toetsen wel de ingediende inhoudelijke voortgangsrapportages van de gesubsidieerde projecten.

Daarnaast verdient de actualiteit van gegevens de nodig aandacht. Bij de verschijning van het MIT in september kan de juistheid van de gegevens

(peildatum: eind vorig kalenderjaar) door de actualiteit worden ingehaald. Nieuwe inzichten over bijvoorbeeld het gereedkomingsjaar van een project kunnen ervoor zorgen dat de in het MIT opgenomen jaartallen achterhaald zijn.

1.6.5 Conclusie

Het beleid voor regionale en lokale infrastructuur is voor een belangrijk deel niet vertaald in concreet meetbare doelen. Selectie van projecten vindt bovendien in de praktijk niet eenduidig plaats op basis van onderlinge vergelijking van de te verwachten bijdrage aan de doelstellingen. Dit bemoeilijkt het afleggen van verantwoording over het gevoerde beleid. Er kan meer aandacht worden geschonken aan de tijdgebondenheid en de toetsbaarheid van het beleid door het formuleren van meetbare tussendoelen. De verbetering van (de kostendekkendheid van) het openbaar vervoer en de vermindering van de congestieproblematiek lenen zich hier bijvoorbeeld voor.

Voor regionale en lokale infrastructuur is het moeilijk verantwoordingsinformatie over de bereikte effecten te verstrekken. Het ministerie zou in de komende jaren in het kader van het VBTB-proces echter toch meer informatie over beleidsresultaten in de verantwoording kunnen opnemen. Momenteel verschijnt, buiten de verantwoording, al wel informatie over de voortgang van projecten. Met name opname in de verantwoording (bijvoorbeeld eens per vier of vijf jaar) van informatie over effecten van het beleid op basis van evaluatiestudies naar (clusters van) projecten per vervoersregio is gewenst.

1.7 KLIMAATBELEID

1.7.1 Het beleid

Het klimaatbeleid van de Nederlandse regering is gericht op «het bewerkstelligen van een stabilisatie in de atmosfeer van concentraties van broeikasgassen op een niveau waarop gevaarlijke antropogene verstoring van het klimaatsysteem wordt voorkomen.»¹

Voor de verwezenlijking van dit doel moet de emissie van de volgende zes broeikasgassen worden gereduceerd: kooldioxide (CO₂), methaan (CH₄), lachgas (N₂O), de fluorverbindingen HFK, PFK en SF₆. Bij de reductie van broeikasgassen is de Nederlandse regering gebonden aan de internationale verplichtingen van het klimaatverdrag,² het Kyoto-protocol (10 december 1997) en de daaruit voortvloeiende afspraken binnen de Europese Unie.

Het huidige Nederlandse klimaatbeleid is beschreven in het NMP-3 en in de recent verschenen *Uitvoeringsnota Klimaatbeleid deel 1: binnenlandse maatregelen*.³ In maart 2000 is deel 2 van de uitvoeringsnota met buitenlandse maatregelen verschenen.⁴

Bij de uitvoering van het klimaatbeleid zijn zes ministeries betrokken: het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM), het Ministerie van Economische Zaken (EZ), het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W), het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV), het Ministerie van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking (BuiZa) en het Ministerie van Financiën. Het onderzoek van de Rekenkamer bleef beperkt tot het klimaatbeleid voor zover dat valt onder de verantwoordelijkheid van het Ministerie van VROM.

In 1999 besteedde VROM op artikel 05.16.03, lucht en energie slechts ongeveer f 2 miljoen aan klimaatbeleid. De uitgaven zullen de komende jaren toenemen. In totaal loopt in de periode 1998–2010 ongeveer f 650

¹ NMP3, p. 212.

² Raamverdrag van de Verenigde Naties inzake klimaatverandering, Trb. 1992, nr. 189.

³ TK 26 603, nrs. 1–2, 1999.

⁴ Het onderzoek van de Rekenkamer was op dat moment reeds afgerond; dit deel is zodoende niet in dit rapport verwerkt.

miljoen van de klimaatgelden via de VROM-begroting. Daarnaast is ongeveer f 1 miljard via andere begrotingen beschikbaar, bevat de begroting van het Ministerie van EZ middelen voor energiebesparing en wordt jaarlijks f 500 miljoen van de opbrengsten van de Regulerende Energie Belasting ingezet voor het klimaatbeleid. Het klimaatbeleid is door de Tweede Kamer aangewezen als beleidsprioriteit.

De huidige hoofddoelstellingen van het klimaatbeleid zijn tweeledig:

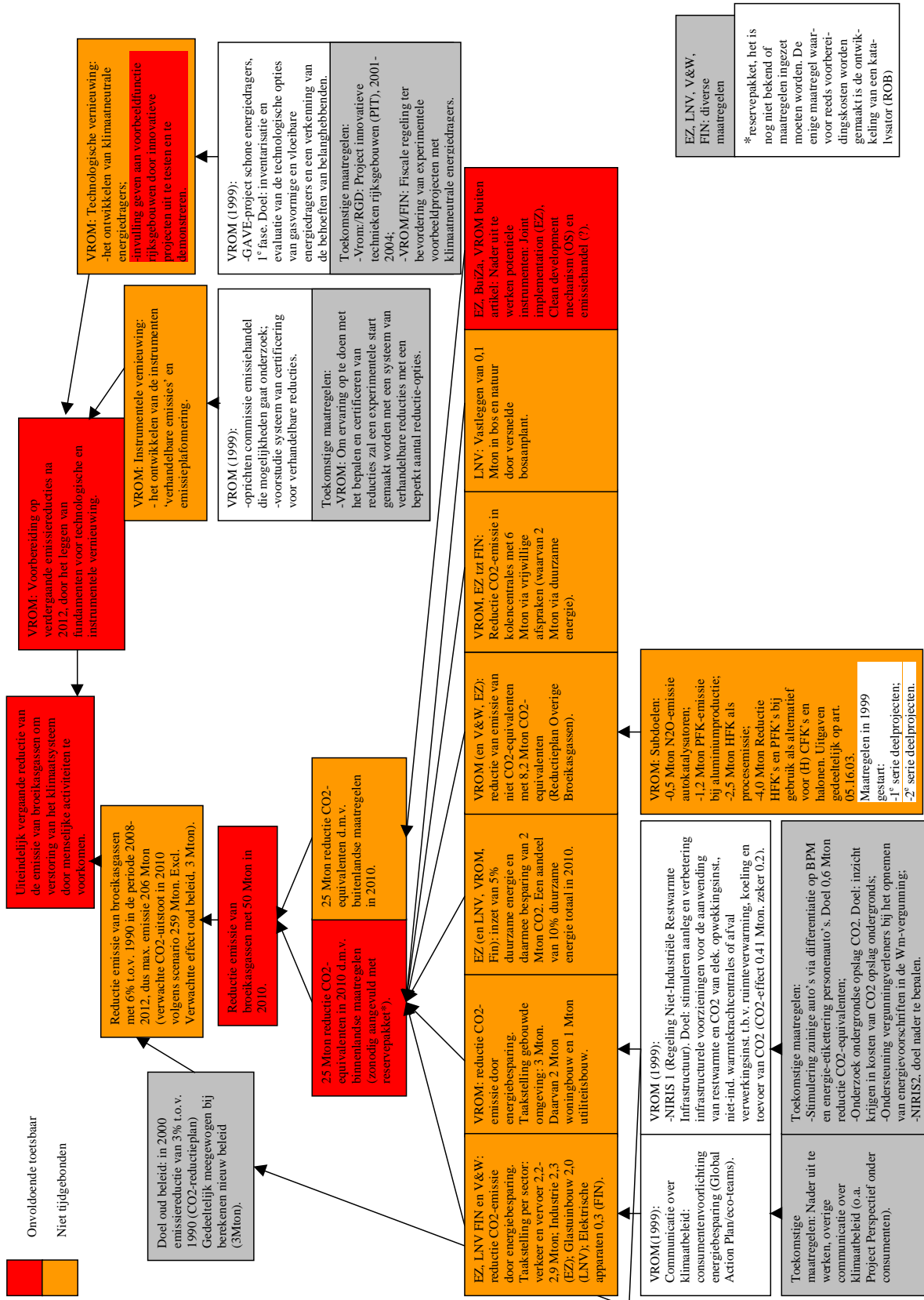
- In de eerste plaats moet op grond van het Kyoto-protocol de emissie van de broeikasgassen in de periode 2008–2012 gereduceerd zijn tot maximaal 206 Mton. Het Ministerie van VROM heeft berekend dat daarvoor, rekening houdend met de emissieprognose bij bestaand beleid, 50 Mton extra reductie in 2010 nodig is.¹ Het meest zwaarwegende en harde doel is de bovengrens van 206 Mton emissie van broeikasgassen in 2010 en niet de doelstelling van 50 Mton extra reductie (ten opzichte van het reeds lopende beleid).² Hiervoor worden binnenlandse en buitenlandse maatregelen getroffen.
- In de tweede plaats moeten ter voorbereiding van verdergaande emissiereducties na 2012 fundamenten worden gelegd voor instrumentele en technologische vernieuwing.

Op de hiernavolgende pagina is een schematische weergave van de doelboom opgenomen, met daarin de doelen, instrumenten en verantwoordelijke departementen.

De vier takken van de doelboom worden hieronder kort toegelicht.

¹ De doelstellingen voor het klimaatbeleid hebben betrekking op de gemiddelde emissie in de periode 2008–2012. Omwille van de leesbaarheid wordt in het vervolg, net als in de Uitvoeringsnota klimaatbeleid, gesproken van 2010.

² Het reductiedoel moet worden beschouwd als een manier om te berekenen hoeveel beleidsinspanningen nodig zijn om de Kyoto-doelstelling te halen.



Binnenlandse maatregelen

Reductie van de CO₂-uitstoot moet onder meer bereikt worden door energiebesparing, inzet van duurzame energie en afspraken met kolencentrales. De uitgaven van het Ministerie van VROM in 1999 hadden vooral betrekking op het Global Action Plan (consumentenvoorlichting over energiebesparing) en de subsidieregeling Niet-industriële restwarmte infrastructuur (NIRIS 1). Om de emissie van de overige broeikasgassen te reduceren wordt het Reductieplan Overige Broeikasgassen (ROB) uitgevoerd. In totaal moeten de binnenlandse maatregelen in 2010 leiden tot 25 Mton reductie van broeikasgassen.

Buitenlandse maatregelen

Door maatregelen in het buitenland moet in 2010 een reductie van 25 Mton CO₂-equivalenten bereikt worden. Daartoe worden drie soorten instrumenten ingezet: «joint implementation» (Ministerie van EZ), «clean development mechanism» (Ministerie van BuiZa, DG Ontwikkelingssamenwerking) en «internationale emissiehandel» (verantwoordelijk departement nog niet bepaald). De maatregelen zijn nog in ontwikkeling en komen aan de orde in deel 2 van de *Uitvoeringsnota klimaatbeleid* (maart 2000).

Technologische vernieuwing

Om in de toekomst gebruik te kunnen maken van klimaatneutrale energiedragers moeten nieuwe technieken worden ontwikkeld. Daartoe wordt onder meer het GAVE-project en het Programma Innovatieve Technieken Rijkshuisvesting uitgevoerd.

Instrumentele vernieuwing

Om het technisch potentieel van reductiemogelijkheden zoveel mogelijk te benutten wordt een nieuw instrument ontwikkeld: emissieplafonnering met handel in emissierechten.

1.7.2. Beoordeling doelboom

De Rekenkamer heeft op basis van de in paragraaf 2.1 genoemde criteria beoordeeld of de doelformulering voldoende basis biedt voor de verantwoording.

Het klimaatbeleid voldoet aan de eis van *afgesproken* beleid: alle in de doelboom opgenomen doelstellingen zijn vermeld in kamerstukken. Echter, hieruit is niet te achterhalen welk ministerie primair verantwoordelijk is voor welke maatregelen en ten laste van welke begrotingsartikelen de uitgaven komen. Deze informatie is van belang om te bepalen waar wat verantwoord zou moeten worden.

De hoofddoelstelling voor de emissie van broeikasgassen is *toetsbaar* geformuleerd, doordat een absolute hoeveelheid emissies (206 Mton) is bepaald. De reductiedoelstellingen per maatregel lijken eveneens toetsbaar, maar in de praktijk blijkt dit niet altijd het geval omdat de reductie (het verschil tussen de emissies met en zonder beleid) niet altijd te meten is. In gevallen waar reductie niet meetbaar is, zou naar een ander type doelen of prestatie-indicatoren kunnen worden uitgeweken. Een alternatief is voorts het formuleren van maximale emissies in plaats van een reductie voor de sectoren waarop de maatregelen betrekking hebben. Deze alternatieven zijn (nog) niet aangetroffen.

Over de *tijdgebondenheid* van het beleid kan worden opgemerkt dat de termijn waarop de geformuleerde doelen gerealiseerd moeten worden nog ver weg ligt, in 2010. In de *Uitvoeringsnota klimaatbeleid deel 1* zijn twee momenten vermeld waarop de voortgang van het beleid zal worden

beoordeeld: 1 januari 2002 en 1 januari 2005. Tussentijdse doelen of criteria die dan als ijkpunt kunnen dienen, zijn echter niet geformuleerd. Ook prestatiedoelen per begrotingsjaar zijn niet aangetroffen.¹ Hierdoor ontbreken criteria waar de verantwoordingsgegevens tegen kunnen worden afgezet en op grond waarvan besloten kan worden tot het al dan niet inzetten van reservemaatregelen. Hoewel de effecten van veel maatregelen pas na lange tijd zichtbaar worden, vanwege de lange voorbereidingstijd die aan deze maatregelen verbonden is, is het voor de jaarlijkse verantwoording over het beleid van essentieel belang dat tussentijdse doelen worden geformuleerd.

1.7.3 Wenselijke verantwoording

Bij de uitvoering van het klimaatbeleid zijn zes ministeries betrokken en de middelen zijn over een nog groter aantal begrotingsartikelen verspreid. De inzichtelijkheid van het klimaatbeleid zou gediend zou zijn met een interdepartementaal overzicht van alle maatregelen, de daarvoor gereserveerde budgetten en de bijbehorende begrotingsartikelen per departement. In de toekomst kan daarvoor ook de overzichtconstructie gebruikt worden zoals die in de nota *VBTB* is voorgesteld.²

Wanneer de verantwoordingsinformatie in de verschillende departementale verantwoordingen wordt opgenomen zou het Ministerie van VROM als coördinerend ministerie kunnen zorgen voor een integraal overzicht van alle (vindplaatsen van) verantwoordingsinformatie over het klimaatbeleid.

De verantwoording van de minister van VROM zou betrekking moeten hebben op:

- de bijdrage van de maatregelen van VROM aan het klimaatbeleid;
- het bereiken van de departementsoverstijgende doelen: doelen die tot stand moeten komen door de inspanningen van verschillende ministers samen. Dit zou op de begroting van de coördinerend minister plaats kunnen vinden of in een apart document.

In onderstaande tabel zijn gegevens opgenomen waarvan de Rekenkamer het wenselijk vindt ze op te nemen in de verantwoording. De eerste kolom verwijst naar de takken uit de doelboom.

Vak*	Gewenste verantwoordingsgegevens**	Beschikbaarheid***
Binnenlandse maatregelen	1. Stand van zaken uitvoering en haalbaarheid (bijvoorbeeld haalbaarheid maatregel onzeker, uitvoering in voorbereiding, in uitvoering maar vertraagd, uitvoering volgens plan en uitvoering afgerond)	Delen in 1, 2, 5, 6, 7 en 9
	2. In verantwoordingsjaar gerealiseerde reductie broeikasgassen van afgeronde maatregelen in verhouding tot het doel	Nee
	3. Wanneer 2 niet haalbaar is: prestatie-indicatoren (bijvoorbeeld aantal auto's met de juiste bandenspanning of de juiste katalysator, aantal omgebouwde kolencentrales; aantal woningen met energiebesparende maatregelen, omvang energiegebruik en gerealiseerde energiebesparing per sector/doelgroep van de energiebesparingsmaatregelen doelgroepbereik bij voorlichtingscampagnes, resultaten van gesubsidieerde projecten)	Alleen over NIRIS in 1
	4. Kosteneffectiviteit (rijksuitgaven per ton gereduceerde CO ₂ -equivalent)	Nee
	5. Omschrijving getroffen maatregel/gemaakte afspraak	Pm
Buitenlandse Maatregelen		

¹ In de voortgangsrapportages die worden opgesteld voor intern gebruik is wel een activiteitenplanning opgenomen. Dit stuk heeft echter geen formele status, zodat niet duidelijk is of de minister hierop aanspreekbaar is. Wel zouden hier doelen in termen van beleidsprestaties van kunnen worden afgeleid.

² Ministerie van Financiën Leidraad invoering *VBTB*, p. 10–11.

Vak*	Gewenste verantwoordingsgegevens**	Beschikbaarheid***
	6. Stand van zaken uitvoering en haalbaarheid (bijvoorbeeld haalbaarheid maatregel onzeker, uitvoering in voorbereiding, in uitvoering maar vertraagd, uitvoering volgens plan en uitvoering afgerond)	Pm, aanzet in 2
	7. In verantwoordingsjaar voor Nederland gerealiseerde reductie broeikasgassen van afgeronde maatregelen in verhouding tot het doel	Pm
	8. Kosteneffectiviteit (rijksuitgaven per ton gereduceerde CO ₂ -equivalent)	Pm
Technologische en instrumentele Vernieuwing	9. Omschrijving uitgevoerde maatregel/activiteit 10. Een kwalitatieve omschrijving van de resultaten die in het verantwoordingsjaar zijn gerealiseerd, bijvoorbeeld de resultaten van onderzoeken, een overzicht van afgeronde/ gepubliceerde rapporten of de belangrijke conclusies hieruit	Delen in 1 en 2 Delen in 2 en 5
Binnenlandse maatregelen	11. In verantwoordingsjaar gerealiseerde binnenlandse emissie broeikasgassen in verhouding tot het doel 12. Eens per 4 jaar: Actuele schatting van de binnenlandse emissie van broeikasgassen in 2010 op basis van alle afgeronde en harde maatregelen in verhouding tot het doel	Ja, 3, 4 Ja, meest geschikte in 8
Buitenlandse maatregelen	13. In verantwoordingsjaar voor Nederland gerealiseerde reductie broeikasgassen in het verantwoordingsjaar in het buitenland 14. Eens per 4 jaar: actuele schatting van voor Nederland te realiseren reductie broeikasgassen in 2010 op basis van alle afgeronde en harde buitenlandse maatregelen, in verhouding tot het doel	Pm Pm

* De gegevens achter de gearceerde vakken zijn jaarlijks relevant.

** De gearceerde gegevens in deze kolom zijn opgenomen in de verantwoording over 1999.

*** De cijfers in de kolom «beschikbaar» verwijzen naar de volgende bronnen:

1. Concepttekst begrotingsartikel lucht en energie voor de verantwoording VROM 1999;
2. Milieuprogramma 2000–2003, Ministerie van VROM, september 1999;
3. Milieubalans 1999; Het Nederlandse milieu verklaard, RIVM, september 1999;
4. Greenhouse Gas Emission in the Netherlands: Summary report 1990–1997 (IPCC Tables 7A), RIVM, februari 1999;
5. Een energiek klimaat voor neutrale dragers; Eindadvies van de inventarisatie van het GAVE-programma, Novem, in voorbereiding/2000; Overzicht van door de SG ROB geaccordeerde TOR's met goedgekeurde projectplannen, Ministerie van VROM, versie 1 oktober 1999 (intern stuk);
6. Jaarprogramma 1999 Reductieplan Overige Broeikasgassen; Terms of Reference (TOR's) voor de 1e serie deelprojecten in 1999, Ministerie van VROM, 11 februari 1999;
7. Kwartaalrapportage Reductieplan Overige Broeikasgassen, periode juli/augustus/september, Novem, Rapport 99–3, 13 oktober 1999;
8. Nationale Milieuverkenning 4, 1997–2020, RIVM, 1997;
9. Uitvoeringsnota klimaatbeleid deel 1: voortgangsrapportage 4e kwartaal 1999: stand van zaken per 1-1-2000 (concept 14 januari 2000), Ministerie van VROM, 2000; Pm = kan nog niet beschikbaar zijn, omdat het beleid nog te jong is.

Toelichting op de gewenste gegevens:

1. De reductie van een aantal maatregelen (ad 2) is niet meetbaar. In die gevallen kan uitgeweken worden naar een prestatie-indicator (ad 3). Dan is het gewenst ook een doelstelling in dezelfde termen te formuleren.
2. Het wenselijke verantwoordingsmodel wijkt op enkele punten af van de wensen van de werkgroep-Van Zijl:
 - In plaats van gegevens per sector zijn gegevens per maatregel voorgesteld, omdat dat beter aansluit bij de doelen die zijn opgenomen in de inmiddels verschenen *Uitvoeringsnota klimaatbeleid deel 1*.

- In plaats van gegevens over CO₂ zijn gegevens over alle broeikasgassen voorgesteld. Zoals de Rekenkamer reeds opmerkte in het rapport *Ambitieuus maar haalbaar*,¹ zou het terrein daarmee beter worden afgedekt.
- Omdat de minister de helft van de reductie buiten Nederland wil realiseren, zijn ook gegevens over reductie door middel van buitenlandse maatregelen toegevoegd.

1.7.4 Beschikbaarheid en kwaliteit van informatie

Informatie in de verantwoording 1999

Behalve de gebruikelijke financiële gegevens bevat de verantwoording 1999 van het Ministerie van VROM de volgende informatie:

- een beschrijving van de voortgang van de door het Ministerie van VROM uitgevoerde maatregelen;
- financiële gegevens en enkele prestatiegegevens over NIRIS 1;
- een beschrijving van de ontwikkeling van het klimaatbeleid in 1999, vanuit de coördinerende rol van de minister.

De gepresenteerde informatie over beleidsresultaten voldoet niet aan de door de werkgroep-Van Zijl gevraagde informatie, en slechts in zeer beperkte mate aan het door de Rekenkamer wenselijk geachte model. Daarbij dient aangetekend te worden dat op dit moment nog slechts in zeer beperkte mate sprake is van concrete beleidsresultaten. Het Ministerie van VROM heeft in de verantwoording 1999 wel aangegeven dat vanaf de verantwoording 2000 in het *Milieuprogramma* een integrale rapportage over het klimaatbeleid zal worden opgenomen. De begroting 2000 bevatte al een eerste aanzet voor zo'n overzicht. Om zulke gegevens (uitgaven per maatregel of project) is ook gevraagd door de werkgroep-Van Zijl.

Overige beschikbare informatie

In de laatste kolom van de tabel met wenselijke informatie is weergegeven welke gegevens beschikbaar zijn. Daaruit blijkt dat een belangrijk deel van de wenselijke gegevens reeds bij het ministerie beschikbaar is. Dit geldt met name voor gegevens over de stand van zaken van de uitvoering, de haalbaarheid van maatregelen en de resultaten van maatregelen gericht op technologische en instrumentele vernieuwing (gegevens ad 1, 5, 6, 9 en 10).²

Een deel van de gewenste verantwoordingsinformatie is thans opgenomen in het *Milieuprogramma* dat jaarlijks aan de Tweede Kamer wordt aangeboden bij de begroting. Over de voortgang van het CO₂-reductieplan is de Tweede Kamer regelmatig geïnformeerd door middel van brieven.³

Gegevens over de emissie van broeikasgassen zijn beschikbaar voor zover ze betrekking hebben op de binnenlandse situatie (gegevens ad 11 en 12). Over de emissie van broeikasgassen publiceert het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) jaarlijks in opdracht van het Ministerie van VROM de Kyoto-rapportage en de *Milieubalans*. Prognoses zijn vermeld in de *Milieuverkenningen* die het RIVM eens per vier jaar opstelt. *Milieubalans* en *Milieuverkenningen* worden ook aan de Kamer gezonden. Wanneer gegevens over door Nederland in het buitenland gerealiseerde reductie (gegevens ad 13 en 14) beschikbaar zullen komen en hoe deze gemeten moeten worden, is nog onderwerp van internationaal overleg. De door de werkgroep-Van Zijl gevraagde gegevens over de CO₂-reductie per sector is niet beschikbaar. Het Ministerie van VROM tekent daarbij aan dat deze ook niet beschikbaar zullen komen, omdat de gevraagde prestaties wel vooraf te berekenen zijn, maar niet achteraf vast te stellen.

¹ «Ambitieuus maar haalbaar; Analyse en aanbevelingen voor verantwoording over beleidsprestaties». Tweede Kamer vergaderjaar 1998–1999, 26 588, nr. 2.

² Er zijn voortgangrapportages van het Reductieplan Overige Broeikasgassen, van de eerste fase van het GAVE-project (projectverslag) en van de uitvoering van de Uitvoeringsnota klimaatbeleid deel 1. Deze laatste is een kwartaalrapportage die bestemd is voor intern gebruik door de betrokken ministeries.

³ Tweede Kamer, reeks 25 026.

Een deel van de gegevens is nog niet of nauwelijks beschikbaar: gerealiseerde reducties per maatregel (gegevens ad 2 en 7), de kosten per gereduceerde CO₂-equivalent (gegevens ad 4 en 8) en de prestatie-indicatoren (gegevens ad 3).¹

Het Ministerie van VROM verwacht dat het voor sommige maatregelen goed mogelijk zal zijn een betrouwbare schatting van de reductie te maken. Dit is het geval wanneer bij een beperkt aantal bedrijven een concrete technische maatregel wordt getroffen (bijvoorbeeld maatregelen bij kolencentrales of het installeren van een proceskatalysator in de salpeterzuurproductie). Bij andere maatregelen zal het meten van de gerealiseerde reductie echter veel moeilijker of zelfs onmogelijk blijken. Zo zal het volgens het ministerie moeilijk zijn vast te stellen welk effect het verhogen van de energiebelasting op de emissie van broeikasgassen heeft.

In die gevallen zouden prestatie-indicatoren een alternatief kunnen zijn. In 1999 heeft het ministerie een begin gemaakt met de ontwikkeling van een systeem voor beleidsmonitoring. Het is nog onbekend of reducties per maatregel en indicatoren voor beleidsprestaties daarin worden opgenomen.

Alle bovenvermelde gegevens zijn in principe jaarlijks beschikbaar, met uitzondering van de gegevens uit de *Nationale Milieuverkenningen* (eens per vier jaar, gekoppeld aan de voorbereiding van een nieuw NMP) en gegevens uit projectverslagen (afhankelijk van afspraken per project).

Omdat de *Milieubalans* en het *Milieuprogramma* ook relevante verantwoordingsgegevens bevatten is het de vraag of het VBTB-proces gevolgen heeft voor de opzet en de verschijningsdatum ervan. Koppeling aan de verantwoording zou de actualiteit van de verantwoording vergroten. Het vervroegen van de publicatie van de *Milieubalans* van september naar mei is volgens het ministerie praktisch niet haalbaar, omdat de milieugegevens pas in juni beschikbaar komen. Vervroegen zou betekenen dat gewerkt moet worden met cijfers van een jaar eerder, hetgeen de actualiteit zou aantasten. Voor het *Milieuprogramma* zou vervroegen in principe wel mogelijk zijn. Het Ministerie van VROM heeft zich hierover nog niet uitgesproken.

Kwaliteit van informatie

De verantwoordelijkheid voor de betrouwbaarheid van de verantwoordingsinformatie ligt primair bij de beleidsdirecties van VROM. De controle op de kwaliteit ervan, is onderdeel van de interne controle die op het ministerie wordt uitgevoerd door het Directoraat-generaal Milieubeheer/ Directie Financieel-Economische Aangelegenheden (DGM/FEA), de centrale directie FEZ en de DAD. Daarbij wordt onder meer aandacht besteed aan de relevantie en sturingskwaliteit van de gegevens voor de verantwoording, de aansluiting bij de begroting en de helderheid van de tekst.

De DAD besteedt ook aandacht aan de betrouwbaarheid van de kengetallen, door beoordeling van de departementale AO/IC, cijferanalyse en detailcontroles. De gegevens over de uitvoering van de NIRIS zijn afkomstig van de uitvoeringsorganisatie, het projectbureau CO₂. De DAD controleerde wel of de kengetallen in de verantwoording overeenstemmen met de gegevens van de uitvoeringsorganisatie, maar niet of de aangeleverde gegevens betrouwbaar waren.

Overige beschikbare verantwoordingsgegevens

De gegevens in het *Milieuprogramma* zouden aan meerwaarde kunnen winnen wanneer deze compleet en systematisch gepresenteerd zouden worden. Voor de verantwoording zou de informatie ook consequent betrekking moeten hebben op het jaar waarover verantwoord wordt.

¹ Alleen van de NIRIS worden in de verantwoording 1999 enkele prestatiegegevens opgenomen. Het betreft het aantal woningen en de oppervlakte in de tuinbouw en utiliteitsbouw die aangesloten zal worden op niet-industriële restwarmte. Het betreft aantallen waarvoor het ministerie financiële verplichtingen is aangegaan maar die nog niet gerealiseerd zijn.

De kwaliteit van de gegevens over binnenlandse emissies verschilt per gas. Volgens het RIVM zijn de onbetrouwbaarheidsmarges van de gegevens over CO₂-emissies veel kleiner ($\pm 2\%$) dan die van de overige broeikasgassen (variërend tussen ± 25 en $\pm 100\%$). In 1999 is een monitoringprogramma van het Ministerie van VROM van start gegaan om hierin verbetering te brengen. Richtjaar voor de verbeterde emissiegegevens is 2002.¹ Het ministerie verwacht dat dat mogelijk meer jaren in beslag zal nemen maar dat ze in elk geval bij het tweede ijkmoment in 2005 beschikbaar zijn.

Voor de prognose van binnenlandse emissies in 2010 (gegevens ad 12) zijn twee bronnen beschikbaar: de *Milieuverkenningen* en de thema-indicator in het *Milieuprogramma*. De prognoses in de *Milieuverkenningen* sluiten het best aan bij de gewenste gegevens, omdat deze uitgaan van hetzelfde economische scenario als gebruikt in de uitvoeringsnota klimaatbeleid deel 1.²

1.7.5 Conclusies

Doelen

De doelstellingen voor het klimaatbeleid zijn *afgesproken (in kamerstukken weergegeven) en grotendeels toetsbaar*, maar onvoldoende *tijdgebonden* doordat tussentijdse doelen ontbreken. Bij maatregelen waar de gerealiseerde reductie niet meetbaar is, kan gezocht worden naar doelen in termen van beleidsprestaties.

Overzicht en indeling begroting

Vanwege het grote aantal ministeries dat betrokken is bij het klimaatbeleid en de spreiding van de uitgaven over verschillende begrotingsartikelen (ook binnen de begroting van het Ministerie van VROM), is een integraal overzicht gewenst. Het gebruik van een overzichtsconstructie kan hier uitkomst bieden.

Uit de begroting VROM 1999 kon niet worden opgemaakt welk deel van de begroting voor klimaatbeleid bestemd was.

Wenselijk model

De Rekenkamer acht het gewenst dat de minister van VROM zowel verantwoording aflegt over de eigen activiteiten als over de realisatie van departementsoverstijgende hoofddoelen. Voorts acht de Rekenkamer volledige afdekking van het beleidsterrein wenselijk. Daarom zijn ook gegevens opgenomen over andere broeikasgassen dan CO₂, over maatregelen gericht op technologische en instrumentele vernieuwing en over de buitenlandse maatregelen.

Verantwoording VROM 1999

De verantwoordingsinformatie in het jaarverslag 1999 bevat voor het eerst een opsomming van de voortgang van de lopende maatregelen. De door de werkgroep-Van Zijl gevraagde gegevens zijn niet opgenomen. Ook voldoet de verantwoording 1999 nog slechts in zeer beperkte mate aan het door de Rekenkamer wenselijk geachte model. Daarbij speelt mede een rol dat veel beleidsmaatregelen nog niet in uitvoering zijn of pas in de loop van 1999 zijn gestart. Voor de verantwoording 2000 heeft het Ministerie van VROM een duidelijke verbetering aangekondigd.

Door systematische ordening van de beschikbare gegevens kan de verantwoordingsinformatie op korte termijn worden verbeterd. Een aantal gegevens uit het wenselijke verantwoordingsmodel zijn nog niet beschikbaar. Nu het Ministerie van VROM bezig is met de ontwikkeling van een beleidsmonitor, biedt dat een goede kans in deze lacune te voorzien. Het gaat daarbij vooral om de gerealiseerde reductie per maatregel. Waar

¹ Bron: Milieuprogramma 2000, p. 89.

² De thema-indicator van het Milieuprogramma 2000–2003 is gebaseerd op het behoedzame economische groeiscenario van 2% per jaar, hetgeen wat betreft emissies een optimistischer beeld geeft. Voorts is het onduidelijk of rekening wordt gehouden met ontwikkelingen in het beleid. Vermoedelijk is het geen jaarlijks geactualiseerde prognose op basis van alle afgeronde en harde maatregelen.

deze niet meetbaar is zouden doelen en verantwoordingsgegevens geformuleerd kunnen worden in termen van beleidsprestaties.

Kwaliteit gegevens

De verantwoordelijkheid voor de betrouwbaarheid van de verantwoordingsinformatie ligt primair bij de beleidsdirecties van VROM. De controle van DGM/FEA, FEZ en de DAD richt zich met name op relevantie, sturingskwaliteit en aansluiting op de begroting. Voor NIRIS controleerde de DAD wel of de kengetallen in de verantwoording overeenstemmen met de gegevens van de uitvoeringsorganisatie, maar niet of de aangeleverde gegevens betrouwbaar waren.

Het ministerie heeft reeds stappen ondernomen om de kwaliteit van de gegevens over overige broeikasgassen te verbeteren.

1.8 BODEMBELEID

1.8.1 Het beleid

Het bodembeleid heeft tot doel de bodem geschikt te maken (en te houden) voor gebruik dat maatschappelijk gewenst is, waarbij verspreiding van verontreiniging en nieuwe verontreinigingen worden voorkomen en de veiligheid van mensen en ecosystemen die aan bodemverontreiniging zijn blootgesteld wordt gewaarborgd.¹

De uitgaven op artikel 05.16.01 van het Ministerie van VROM bedroegen in 1999 in totaal 364 miljoen. Hiervan werd 265 miljoen uitgegeven via de budgetten van provincies en de vier grote steden. Daarnaast is 99 miljoen uitgegeven aan omvangrijke bodemsaneringsprojecten (>10 miljoen). In de komende vijf jaar zal gemiddeld jaarlijks circa 100 miljoen worden overgeheveld van de regeling Wet bodembescherming naar het Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing (ISV).

Voor de uitvoering van het bodembeleid zijn de provincies en gemeenten grotendeels verantwoordelijk, zij dragen ook zelf een deel van de saneringskosten.² Diverse andere departementen (V&W, EZ, LNV) doen beleidsmatige uitgaven voor bodemsanering die buiten dit begrotingsartikel vallen.

In het bodembeleid speelt financiering door particulieren een prominente rol. Deze externe financiering was in 1999 in omvang groter dan de op het begrotingsartikel beschikbare middelen. Volgens het departement werd door particulieren in 1999 ongeveer 600 miljoen aan bodemsanering besteed.

De volgende activiteiten worden onderscheiden: het saneren van (regionale) waterbodems, het saneren van landbodems, bodembeheer en preventie.

Voor de sanering van waterbodems zijn momenteel nog geen operationele doelen gedefinieerd. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (V&W) is verantwoordelijk voor de Rijkswaterbodems. Voor de (kosten van) sanering van landbodems verontreinigd na de invoering van de Wet bodembescherming in 1987 is de veroorzaker of de eigenaar/gebruiker verantwoordelijk. Slechts indien deze zorgplicht niet te effectueren is, zal de overheid de kosten hiervan moeten dragen. Doel voor deze «nieuwe» gevallen is herstel van de gebruiksmogelijkheden (multifunctionaliteit). Voor bodemverontreiniging die is ontstaan vóór 1987 geldt de zorgplicht niet onverkort. Doel is om gevallen die om ernstige verontreinigingen die om maatschappelijke redenen of uit milieu-oogpunt urgent zijn, functioneel gericht te saneren (dat wil zeggen: de saneringsmaatregelen af te stemmen op het toekomstig gebruik).

¹ Bron: Rijksbegroting 1999 XI, VROM 05.16.1, p. 196.

² Bij bodemsanering en -onderzoek in het kader van de Wet bodembescherming draagt het Rijk circa 90 procent van de kosten bij, de provincies of de vier grote gemeenten 2,5 procent en de betreffende gemeente 7,5 procent en een drempelbijdrage (Jaarverslag bodemsanering 1998). Dit geldt voor bodemverontreiniging waarvoor derden niet aansprakelijk kunnen worden gesteld krachtens de Saneringsregeling.

Om de bodemsaneringsoperatie te versnellen wil de minister door middel van het vergroten van de marktdynamiek¹ de particuliere investeringen met in totaal 15 miljard laten toenemen over de periode tot 2022. Dit zou het mogelijk moeten maken de saneringsperiode te verkorten van 40 tot de beoogde 25 jaar.

Bij beheer (in engere zin) nemen activiteiten die niet direct ondergebracht kunnen worden bij sanering/beveiliging of preventie een centrale plaats in, waaronder de handhaving en uitvoering van de wet- en regelgeving. Beheer is primair een taak voor de provincies en gemeenten. Het landsdekkend in kaart brengen van de bodemverontreiniging vóór 2005 vervult een centrale rol in het bodembeleid, omdat goed inzicht in benodigde middelen en saneringsinspanningen benodigd is voor de sturing van het beleid en de bepaling van de mate van doelbereiking.

Monitoring van de bodemkwaliteit en de nazorg voor reeds gesaneerde gevallen van bodemverontreiniging moet de achteruitgang van de bodemkwaliteit door verspreiding voorkomen en de gebruiksbeperkingen handhaven.

De ontwikkeling en handhaving van wet- en regelgeving dient ter preventie van nieuwe verontreinigingen.

De landbodemproblematiek zal voor 2022 beheersbaar moeten zijn, terwijl voor waterbodemverontreiniging nog geen concrete tijdsdoelen zijn gesteld.

Het bodembeleid is schematisch weergegeven in de doelboom die op de hiernavolgende pagina is afgebeeld.

1.8.2 Beoordeling doelboom

De Rekenkamer heeft op basis van de in paragraaf 2.1 genoemde criteria beoordeeld of de doelformulering voldoende basis biedt voor de verantwoording.

Voor de sanering van landbodems is sprake van *afgesproken beleid*, aangezien de doelstelling in kamerstukken is vastgelegd.² Zoals eerder ook in het Rekenkamerrapport *Bodemsanering gasfabrieksterreinen (1999)*³ is opgemerkt, ontbreken echter tussendoelstellingen en vooraf vastgelegde evaluatiemomenten in het geformuleerde beleid, dat alleen voorziet in doelen voor een termijn van 25 jaar. Het beleid voor de sanering van landbodems voldoet daarmee niet aan de eis van *tijdgebondenheid* en dit heeft tot gevolg dat het in de tussenliggende periode niet goed mogelijk is verantwoording af te leggen over het beleid.

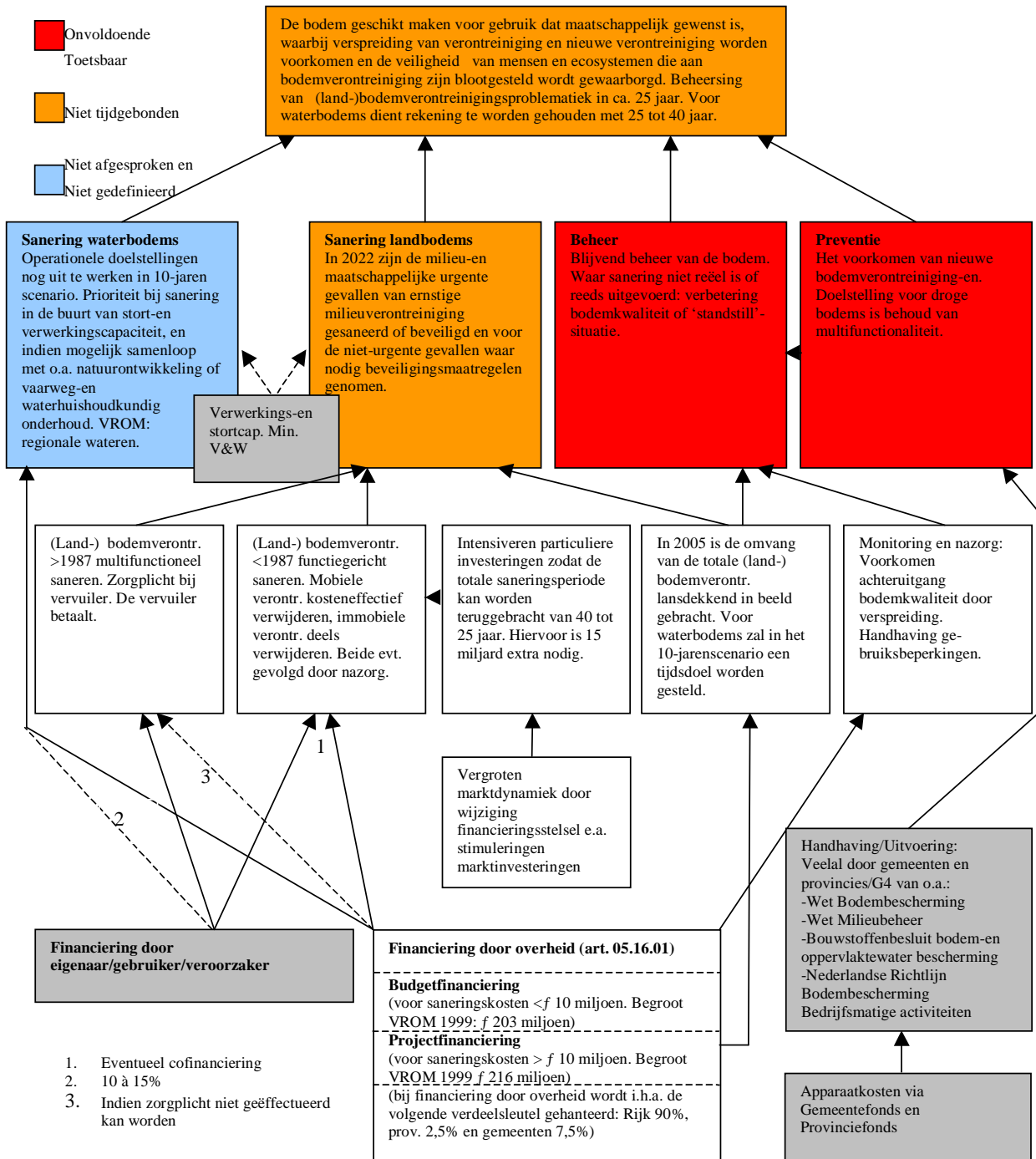
Over de toetsbaarheid van het beleid moet worden opgemerkt dat het momenteel niet mogelijk is om de mate van doelbereiking vast te stellen, aangezien de «werkvoorraad» niet bekend is. Vanaf 2005 zou dit wel mogelijk kunnen worden, op voorwaarde dat de doelstelling «landsdekkend beeld van de verontreiniging in 2005» wordt bereikt.

Voor waterbodemsanering zijn geen specifieke doelstellingen geformuleerd, zo bleek uit de toelichting van het ministerie. Het *Derde Nationaal Milieuplan (NMP3)* is onduidelijk op dit punt. Het nog op te stellen tienjarensценario zou moeten voorzien in dit hiaat. Aandachtspunt voor de verantwoording over waterbodemsanering is de verdeling van verantwoordelijkheden tussen de Ministeries van VROM en V&W.

¹ Door wijziging van het financieringsstelsel en andere stimulering van marktinvesteringen.

² Rijksbegroting VROM 1999 en NMP3.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 590, nrs. 1–2.



De saneringsdoelstelling voor landbodems, waaraan vrijwel het gehele op het begrotingsartikel beschikbare budget wordt besteed, is in principe specifiek en concreet geformuleerd: het gaat om sanering van alle ernstige verontreiniging met een bepaalde status vóór 2022.

De doelstellingen voor het bodembeheer en preventie zijn vastgelegd in kamerstukken.¹ Hier is dus sprake van *afgesproken* beleid. Ze zijn echter niet *toetsbaar* geformuleerd. Operationalisering in kwantitatieve zin ontbreekt, zodat niet kan worden vastgesteld of de gestelde doelen in voldoende mate worden bereikt. Bovendien is het beleid niet *tijdgebonden*: er is geen termijn aangegeven waarbinnen de doelen bereikt moeten zijn.

1.8.3 Wenselijke verantwoording

In onderstaande tabel zijn de gegevens opgenomen waarvan de Rekenkamer het wenselijk vindt deze op te nemen in de verantwoording. Omdat het uiteindelijk gaat om het bereiken van de hoofdoelen, vindt zij met name die gegevens van belang die corresponderen met «vakken» hoog in de doelboom.

Tak*	Gewenste verantwoordingsgegevens**	Beschikbaarheid***
Sanering van waterbodems	1. Aantal en omvang gesaneerde en beveiligde locaties	Gedeeltelijk, 1
	2. Totaal aantal en omvang te saneren en te beveiligen locaties (gehele beleidsperiode)	Nee
	3. Aantal en omvang gesaneerde en beveiligde locaties in verhouding tot te saneren of te beveiligen locaties (begrotingsjaar en gehele beleidsperiode)	Nee
	4. Gerealiseerde kosten gesaneerde en beveiligde locaties	Gedeeltelijk, 1
	5. Geraamde kosten te saneren en te beveiligen locaties (gehele beleidsperiode)	Nee
	6. Gerealiseerde kosten in verhouding tot geraamde kosten (gehele beleidsperiode)	Nee
	7. Beschikbare en geplande capaciteit verwerkings- en stortcapaciteit in relatie tot voor de waterbodemsaneringsoperatie benodigde capaciteit	Ja, 5
Sanering van landbodems	8. Aantal en omvang gesaneerde en beveiligde locaties	Gedeeltelijk, 1, 2
	9. Totaal aantal en omvang te saneren en te beveiligen locaties (gehele beleidsperiode)	Nee
	10. Aantal en omvang gesaneerde en beveiligde locaties in verhouding tot te saneren of te beveiligen locaties (begrotingsjaar en gehele beleidsperiode)	Nee
	11. B1–4 voor reden sanering: stagnatie maatschappelijk gebruik ¹	Nee
	12. Gerealiseerde kosten gesaneerde en beveiligde locaties per financieringsbron	1 gedeeltelijk, 2
	13. Geraamde kosten te saneren en te beveiligen locaties (gehele beleidsperiode)	Nee ²
	14. Gerealiseerde kosten in verhouding tot geraamde kosten (gehele beleidsperiode)	Zie 13
Beheer	15. Voortgang landsdekkend in kaart brengen bodemverontreiniging ³	Nee (gedeeltelijk, 2)
	16. Aantallen en omvang projecten nazorg	Ja, 3
	17. Kosten in relatie tot totale beschikbare middelen op het begrotingsartikel	Ja, 3
Preventie	18. Aantal nieuwe verontreinigingen per jaar	Nee

¹ De definitie van «beheer» is in de verschillende stukken niet geheel eenduidig.

Tak*	Gewenste verantwoordingsgegevens**	Beschikbaarheid***
	19. Gerealiseerde activiteiten m.b.t. de implementatie en ontwikkeling van wet- en regelgeving	Ja, 1

* Een deel van de gegevens zal in de toekomst al dan niet door middel van de monitor bodemsanering op jaarbasis verzameld en dus ook verantwoord kunnen worden. Voor de gegevens die door middel van diepteonderzoek achterhaald moeten worden, lijkt het niet haalbaar om jaarlijks te verantwoorden.

** Gearceerde gegevens zijn opgenomen in de verantwoording over 1999

*** De cijfers verwijzen naar de beschikbaarheid in de volgende bronnen:

1. Verantwoording VROM 1999;
2. Milieubalans 2000, RIVM;
3. Specifiek evaluatierapport;
4. Begroting VROM 2000;
5. VROM intern.

¹ Onderdeel hoofddoelstelling.

² De globale kosteninschatting van 40 miljard zou in de toekomst verfiind kunnen worden.

³ Uitwerking van dit verantwoordingsgegeven is afhankelijk van de gekozen vorm van het in kaart brengen van de verontreiniging. Een uitwerking in concrete gegevens is bijvoorbeeld: Aantal en omvang onderzochte verdachte locaties; Aantal en omvang te onderzoeken verdachte locaties; Aantal en omvang onderzochte locaties in verhouding tot te onderzoeken locaties.

Toelichting op de gewenste gegevens, die nog niet in de verantwoording 1999 zijn opgenomen:

1. De verantwoording van de minister van VROM zou volgens de Rekenkamer niet alleen betrekking moeten hebben op de bijdrage van VROM aan het bodembeleid, maar ook op het bereiken van de departementsoverstijgende doelen, waarbij meer partijen betrokken zijn. Dit laatste zou eventueel ook in een apart document verwerkt kunnen worden.
2. Voor verantwoordingsinformatie over waterbodems is ervan uitgegaan dat concrete doelstellingen worden ontwikkeld, die vergelijkbaar zijn met die voor landbodems.
3. Het in kaart brengen van de omvang van de bodemverontreiniging voor 2005 speelt een belangrijke rol bij de bepaling van de mate van doelbereiking. Indien dit zal gebeuren door middel van concreet bodemonderzoek, kan het informatief zijn om in de jaren vóór 2005 bijvoorbeeld de afgeronde saneringen af te zetten tegen de op dat moment bekende werkvoorraad. Als de verontreiniging volledig in kaart is gebracht, kunnen de afgeronde saneringen vervolgens hiertegen worden afgezet.
4. In het verlengde hiervan vormen de geraamde kosten van te saneren locaties voor bepaling van de mate van doelbereiking belangrijke gegevens.
5. Het intensiveren van externe financiering is een expliciet geformuleerde doelstelling binnen het bodembeleid en van cruciaal belang voor het behalen van de hoofddoelstelling.
6. De sanering van landbodems is de grootste uitgavenpost binnen het bodembeleid. Tot nu toe is uitsluitend over deze activiteit informatie in de verantwoording opgenomen. Gezien het feit dat de overige activiteiten ook bijdragen aan het behalen van de hoofddoelstelling zal ook hierover informatie in de verantwoording moeten worden opgenomen.

1.8.4 Beschikbaarheid en kwaliteit van informatie

Informatie in de verantwoording 1999

Zoals uit de tabel blijkt is een groot deel van de wenselijke informatie nog niet beschikbaar voor de verantwoording over 1999. Momenteel wordt door het ministerie van VROM in samenwerking met de provincies, de gemeenten, het RIVM en diverse andere organisaties gewerkt aan het opzetten van een monitor bodemsanering.¹ Met de monitor wordt een substantiële stap gezet op het gebied van de verzameling van prestatiegegevens over de sanering van landbodemverontreiniging ontstaan vóór

¹ Het jaar 2000 zal volgens planning het eerste jaar zijn waarover de resultaten van de monitor beschikbaar komen.

1987. Hierbij dient te worden opgemerkt dat formele afspraken over de levering van monitorgegevens door de ISV-gemeenten nog ontbreken. Ook is nog onduidelijk of met de monitor de uitgaven van particulieren aan bodemsanering en de hiermee gemoeide aantallen en omvang van de locaties gemeten kunnen worden.¹

Met de ontwikkeling van de monitor bodemsanering en de operationalisering van de 2005-doelstelling zal het in de komende jaren gefaseerd mogelijk kunnen worden om het wenselijke verantwoordingsmodel toe te passen.

In de verantwoording 1999 zijn de volgende gegevens opgenomen:

1. totaalbedrag aan verplichtingen en uitgaven per artikel;
2. uitgaven per artikel aan budget- en projectfinanciering, waarbij projectfinanciering is uitgesplitst naar vóór 1999 gestarte projecten en in 1999 gestarte projecten;
3. aantal afgeronde project- en budgetgevallen met rijksbijdragen voor onderzoek en eventuele sanering 1985–1998;
4. kwalitatieve gegevens over ontplooidde activiteiten op het gebied van de implementatie.

De gegevens 1, 2 en 3 corresponderen deels met de gewenste verantwoordingsgegevens 1, 4, 8 en 12. Het betreft hier uitsluitend de VROM-uitgaven en de hiermee (deels) gefinancierde saneringen en onderzoeken. Saneringen in eigen beheer of gefinancierd door andere departementen en particulieren blijven buiten beschouwing. De kwalitatieve gegevens onder 4 corresponderen met gewenst verantwoordingsgegeven 19.

Overige beschikbare informatie

Het Ministerie van VROM heeft in de begroting 2000 de volgende informatie opgenomen die niet in de verantwoording 1999 staat:

- aantal kostenverhaalsacties bodemsanering door de Landsadvocaat 1997–1999 (indicatieve gegevens);
- overzicht van omvangrijke gevallen waarvan financiering met rijksbijdrage voor de eerste saneringsfase vóór 2000 is toegezegd, met doorloop naar 2000 en later.

Deze gegevens vormen geen onderdeel van de gewenste verantwoordingsinformatie.

Het Ministerie van VROM heeft aangegeven dat monitoring en nazorg door diepteonderzoek in beeld zullen worden gebracht. In 1998 is een diepteonderzoek naar onder andere de aantallen nazorgprojecten en de hiermee gemoeide uitgaven verricht.

Het RIVM beschikt over aanvullende informatie die onder andere is verzameld in het kader van de *Milieubalans '99* en het *Milieucompendium '99*:

- nadere onderzoeken met uitslag ernstig (Sanering bevoegde gezagen);
- nadere onderzoeken zonder vervolg (Sanering bevoegde gezagen);
- naar het oordeel van het bevoegd gezag adequaat afgesloten saneringen in eigen beheer;
- uitgaven bodemsaneringen in eigen beheer (via brancheorganisaties);
- overige overheidsbijdragen bodemsanering (CBS).

Deze gegevens corresponderen op onderdelen met de gewenste gegevens 8, 12, en 15. De eerste vier gegevens worden jaarlijks verzameld. De laatste twee gegevens zijn in ieder geval voor het jaar 1998 verzameld.

¹ In de «Toelichting eindvoorstel monitoring bodemsaneringsbeleid» is aangegeven dat hiervoor een systematiek hiervoor zal moeten worden ontwikkeld. VROM en de bevoegde gezagen zijn hier momenteel mee bezig.

Kwaliteit van informatie

De verantwoordelijkheid voor de betrouwbaarheid van de verantwoordingsinformatie ligt primair bij de beleidsdirecties van VROM. De controle op de kwaliteit ervan, is onderdeel van de interne controle die op het

ministerie wordt uitgevoerd door de directie DGM/FEA, de Centrale Directie FEZ en de DAD. Daarbij wordt onder meer aandacht besteed aan de relevantie en sturingskwaliteit van de gegevens voor de verantwoording, de aansluiting bij de begroting en de helderheid van de tekst. De DAD besteedt ook aandacht aan de betrouwbaarheid van de kentallen, door beoordeling van de AO/IC, cijferanalyse en detailcontroles. Voor de betrouwbaarheid van de door lagere overheden aangeleverde gegevens steunt de DAD op de controle van de accountants van deze overheden.

Overige beschikbare verantwoordingsgegevens

Uitgaven door derden aan bodemsanering worden door het RIVM afgeleid uit belastinggegevens die bij brancheorganisaties beschikbaar zijn, en kennen volgens het RIVM een «onzekerheid» van 30%. De informatie die bij het RIVM aanwezig is over de aantallen onderzoeken en saneringen, wordt verzameld bij de bevoegde gezagen. Onzekerheden schommelen volgens het RIVM hierbij tussen de 20 en 40 procent.¹ Niet uit te sluiten is dat voor de vergelijkbare informatie die bij het ministerie aanwezig is hetzelfde geldt.

1.8.5 Conclusie

Voor het bodemsaneringsbeleid zijn geen tussendoelen en evaluatiemomenten geformuleerd in de lange beleidsperiode van 25 jaar. Dit betekent dat voor de korte termijn criteria ontbreken waartegen verantwoordingsgegevens over de voortgang van de bodemsaneringsoperatie en de hiervoor cruciale intensivering van externe financiering afgezet kunnen worden.

De doelen van preventie en beheer zijn niet meetbaar geoperationaliseerd. Doelstellingen voor de sanering van de verontreinigde waterbodems zullen volgens het departement in het op te stellen tienjaren-scenario worden geformuleerd.

Met de monitor bodemsanering wordt een belangrijke stap gezet op het gebied van de verzameling van beleidsprestatiegegevens. Vanaf de verantwoording 2000 zullen deze gegevens beschikbaar kunnen komen. In samenhang met de initiatieven op het gebied van het landelijk in kaart brengen van de bodemverontreiniging zullen op termijn (vanaf 2005) mogelijkheden kunnen ontstaan om behalve de beleidsprestaties ook de mate van doelbereiking inzichtelijk te maken.

De mate waarin de toekomstige verantwoordingsgegevens alle doelen van het bodembeleidsterrein afdekken is een belangrijk aandachtspunt. Het betreft dan met name de uitgaven door derden, de hiermee gesaneerde aantallen locaties en de omvang en de verontreinigingen die zijn ontstaan na 1987, evenals de beleidsprestaties en -effecten op het terrein van beheer, preventie en de sanering van waterbodems.

De verantwoordelijkheid voor de betrouwbaarheid van de verantwoordingsinformatie ligt primair bij de beleidsdirecties van VROM. De controle van DGM/FEA, FEZ en de DAD richt zich op relevantie, sturingskwaliteit, aansluiting op de begroting en overeenstemming met de bronnen. De DAD voert geen controle uit op de betrouwbaarheid van de gegevens. Hiervoor acht men de goedkeurende accountantsverklaringen bij de gegevens van de lagere overheden afdoende. Extra aandacht voor de betrouwbaarheid van de verantwoordingsinformatie over beleidsresultaten is wenselijk, zeker wanneer deze uitgebreid wordt. Voor sommige gegevens was sprake van een hoge mate van onzekerheid.

¹ Dit hangt volgens het RIVM samen met niet geheel uniforme regelgeving en gegevensverzameling bij de bevoegde gezagen en lacunes in de datareeksen.

Lijst van gebruikte afkortingen

AOC	Agrarisch opleidingscentrum
AO/IC	administratieve organisatie en interne controle
AVV	Adviesdienst Verkeer en Vervoer van Rijkswaterstaat
BER	Beleidseffectrapportage van het ministerie
BUIZA	Ministerie van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking
BZK	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CO ₂	Kooldioxide
COROP	Coördinatiecommissie Regionaal Onderzoeksprogramma (regio-indeling)
CPB	Centraal Planbureau
DAD	Departementale accountantsdienst
DG	Directoraat-generaal
DGM/FEA	Directoraat-generaal Milieubeheer/Directie Financieel-Economische Aangelegenheden
DGP	Directoraat-generaal Personenvervoer van V&W
DGR	Deltaplan Grote Rivieren
DWK	Directie Wetenschap en Kennisoverdracht
EHS	Ecologische hoofdstructuur
ESN	De nota «Ecosystemen in Nederland» (1995).
EUREKA	Samenwerkingsproject van overheden en bedrijfsleven gericht op O&O
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FEZ	Directie Financieel-Economische Zaken
GAVE	Gasvormige en vloeibare energiedragers
G4	Vier grootste gemeenten (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht)
GIS	Geografisch informatiesysteem
GSB	Grotestedenbeleid
ha	Hectare
HAFIR	Handboek Financiële Informatie en Administratie Rijksoverheid
ICT	Informatie en Communicatie Technologie
Ifart.	Infrastructuurfondsartikel
IOFEZ	Interdepartementaal Overleg Directies Financieel-Economische Zaken
IPCC	Intergovernmental Panel on Climate Change
ISV	Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing
LNV	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
LOK	Inspectie Landbouwonderwijs en Kennisprogramma's
MAO	Middelbaar agrarisch beroepsonderwijs
MEDEA	Micro-electronics Development for European Applications
MES	Micro-elektronicastimulering
MIT	Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport
Mton	Miljoen ton (Megaton)
NBL	Natuurbeleidsplan
NIRIS	Regeling niet-industriële restwarmte infrastructuur
NMP	Nationaal Milieuplan
NvT	Nota van Toelichting
O&O	Onderzoek en ontwikkeling
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieuhygiëne
ROB	Reductieplan Overige Broeikasgassen
RWS	Rijkswaterstaat
STIREA	Stimuleringsregeling Ruimte voor Economische Activiteit
TK	Tweede Kamer
TOR	Terms of Reference

VAO	Voortgezet agrarisch onderwijs
VBTB	De regeringsnota <i>Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording</i>
V&W	Ministerie van Verkeer en Waterstaat
VMBO	Vorbereidend middelbaar beroepsonderwijs
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Wbb	Wet bodembescherming
WEB	Wet Educatie en Beroepsonderwijs
ZBO	Zelfstandig Bestuursorgaan