

Vergaderjaar 2002–2003

**28 831**

## Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer

**Nr. 2**

### RAPPORT

#### Inhoud

<b>1</b>	<b>Beleid en uitvoering beschouwd</b>	<b>5</b>	<b>5.5</b>	Reactie minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie*	<b>41</b>
1.1	Inleiding	5			
1.2	Beleid en uitvoering	5	5.6	Nawoord Algemene Rekenkamer	42
1.3	Beleid volledig uitgevoerd?	7			
1.4	Kwaliteit van de uitvoering goed?	8	<b>6</b>	<b>Voedselveiligheid</b>	<b>43</b>
1.5	Tot slot	11	6.1	Inleiding	43
1.6	Reactie minister van Financiën namens de Minister-President en het kabinet*	11	6.2	Resultaten onderzoek afgelopen jaren	44
1.7	Nawoord Algemene Rekenkamer	14	6.3	Stand van zaken 2002	45
			6.4	Conclusies	46
			6.5	Reactie van de ministers van LNV en VWS*	47
<b>2</b>	<b>Samenvatting van de thema's</b>	<b>16</b>	6.6	Nawoord Algemene Rekenkamer	48
<b>3</b>	<b>Veiligheid</b>	<b>20</b>	<b>7</b>	<b>Jongeren met problemen</b>	<b>49</b>
3.1	Inleiding	20	7.1	Inleiding	49
3.2	Politiesterkte	20	7.2	Begeleiding en herplaatsing van voortijdige schoolverlaters	49
3.3	Aanpak jeugdcriminaliteit	21	7.3	Opvang zwerfjongeren	51
3.4	Celcapaciteit	22	7.4	Preventie van jeugdcriminaliteit	52
3.5	Gevangenen bouwen	24	7.5	Integrale benadering jongeren met problemen	54
3.6	Integriteitsbeleid gevangenen	26	7.6	Conclusies	54
3.7	Conclusies	27	7.7	Reactie van de minister van VWS, de minister van OCenW, de minister van BZK en de minister van Justitie*	55
3.8	Reactie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Justitie*	28	7.8	Nawoord	56
3.9	Nawoord van de Algemene Rekenkamer	30			
<b>4</b>	<b>Terugkeerbeleid afgewezen asielzoekers</b>	<b>33</b>	<b>8</b>	<b>Kwetsbare leerlingen</b>	<b>57</b>
4.1	Inleiding	33	8.1	Inleiding	57
4.2	Resultaten onderzoek 1999	33	8.2	Resultaten onderzoek afgelopen jaren	57
4.3	Stand van zaken 2002	34	8.3	Stand van zaken 2002	58
4.4	Conclusies	36	8.4	Conclusies	62
4.5	Reactie van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie*	37	8.5	Reactie minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen*	63
<b>5</b>	<b>Inburgering en taalonderwijs allochtonen</b>	<b>38</b>	8.6	Nawoord Algemene Rekenkamer	64
5.1	Inleiding	38			
5.2	Resultaten onderzoek 2000	38	<b>9</b>	<b>Reintegratie arbeidsongeschikten</b>	<b>65</b>
5.3	Stand van zaken 2002	38	9.1	Inleiding	65
5.4	Conclusies	41	9.2	De reïntegratie van arbeidsongeschikten	67

9.3	Werk voor arbeidsgehandicapten	68	12.4	Conclusies	87
9.4	Conclusies	69	12.5	Reactie minister van VROM*	87
9.5	Reactie minister van SZW*	70	12.6	Nawoord Algemene Rekenkamer	88
9.6	Nawoord Algemene Rekenkamer	71			
71			<b>13</b>	<b>Belastingen als beleidsinstrument</b>	<b>89</b>
<b>10</b>	<b>Informatievoorziening in de zorg</b>	<b>72</b>	13.1	Inleiding	89
10.1	Inleiding	72	13.2	Resultaten onderzoek 1999	89
10.2	Care-sector	72	13.3	Stand van zaken 2002	90
10.3	Cure-sector	74	13.4	Conclusies	92
10.4	Conclusies	75	13.5	Reactie minister van Financiën*	92
10.5	Reactie van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport*	76	13.6	Nawoord Algemene Rekenkamer	93
10.6	Nawoord Algemene Rekenkamer	76	<b>14</b>	<b>Leren van vredesoperaties</b>	<b>94</b>
<b>11</b>	<b>Infrastructuur</b>	<b>78</b>	14.1	Inleiding	94
11.1	Inleiding	78	14.2	Resultaten onderzoek afgelopen jaren	94
11.2	Resultaten onderzoek afgelopen jaren	78	14.3	Stand van zaken 2002	95
11.3	Stand van zaken 2002	80	14.4	Conclusies	96
11.4	Conclusies	82	14.5	Reactie van de minister van Defensie*	97
11.5	Reactie van de minister van Verkeer en Waterstaat*	83	14.6	Nawoord Algemene Rekenkamer	97
11.6	Nawoord Algemene Rekenkamer	83	Bijlage 1	Thema's en publicaties Algemene Reken- kamer	98
<b>12</b>	<b>Klimaatbeleid</b>	<b>84</b>	Bijlage 2	Lijst van gebruikte afkortingen	99
12.1	Inleiding	84			
12.2	Resultaten onderzoek 2002	84			
12.3	Stand van zaken 2002	85			

\* Alle reacties zijn integraal te raadplegen op de website van de Algemene Rekenkamer, [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)

## 1 BELEID EN UITVOERING BESCHOUWD

### 1.1 Inleiding

Wie er de begrotingen 2003 op naslaat wordt geconfronteerd met een ambitieuze overheid die op terreinen als veiligheid, zorg, integratie en onderwijs nieuw beleid aankondigt. Maar wat komt er uiteindelijk terecht van die veelheid aan beleid? Om die vraag te beantwoorden heeft de Algemene Rekenkamer voor een aantal belangrijke thema's aan de hand van haar rapporten van de afgelopen jaren de stand van zaken toen en de stand van zaken eind 2002 opgemaakt. De leidende vraag was: zijn problemen die toen werden gesignaleerd opgelost? De resultaten van deze terugblik zijn in deze bundel neergelegd.

De thema's zijn:

- Veiligheid
- Terugkeerbeleid afgewezen asielzoekers
- Inburgering en taalonderwijs allochtonen
- Voedselveiligheid
- Jongeren met problemen
- Kwetsbare leerlingen
- Reïntegratie arbeidsongeschikten
- Informatievoorziening in de zorg
- Infrastructuur
- Klimaatbeleid
- Belastingen als beleidsinstrument
- Vredesoperaties

Voor een belangrijk deel sluiten deze thema's aan op de terreinen waaraan de Algemene Rekenkamer in haar onderzoeksstrategie prioriteit heeft gegeven.<sup>1</sup> De keuze voor deze terreinen werd geïnspireerd door het gegeven dat de rijksoverheid op deze terreinen een rol heeft die met name voor de kwetsbare groepen burgers van belang is.

### 1.2 Beleid en uitvoering

De Algemene Rekenkamer bemoeit zich niet met de inhoud van overheidsbeleid. Dat is het domein van de politiek. Wel beoordeelt de Algemene Rekenkamer, gegeven de gemaakte beleidskeuzes, of beleid duidelijk is en of het goed wordt uitgevoerd.

Met «duidelijkheid van het beleid» wordt bedoeld: is duidelijk op welk vraagstuk het beleid zich richt, wat de omvang van het probleem is, wie de doelgroep van het beleid vormt, welke oplossing wordt beoogd en wanneer die oplossing bereikt zal zijn.

Over de uitvoering van het beleid stelt de Algemene Rekenkamer vragen als:

- Welke activiteiten zijn gepland om de doelen van het beleid te bereiken?;
- Zijn de geplande activiteiten uitgevoerd en zijn ze efficiënt uitgevoerd, dus tegen zo laag mogelijke kosten?;
- Zijn de doelen van het beleid bereikt, oftewel is het probleem opgelost, is de situatie verbeterd?;
- Zijn de verbeteringen het gevolg van het gevoerde beleid of van ontwikkelingen die daar los van staan?

---

<sup>1</sup> Milieu, onderwijs, zorg, inkomen, wonen, veiligheid.

Om deze vragen te kunnen beantwoorden gaat de Algemene Rekenkamer in de eerste plaats af op de informatie die de ministeries hierover kunnen

geven. Dat is ook logisch: de ministeries hebben deze informatie immers zelf ook nodig om beleid te kunnen uitvoeren en om zich over die uitvoering te kunnen verantwoorden. Verder zijn zij verplicht om beleid iedere vijf jaar te evalueren. Het zou voor de Algemene Rekenkamer in theorie dus geen probleem moeten zijn om de antwoorden op al haar vragen in de informatie van ministeries terug te vinden.

Uit de onderzoeken van de Algemene Rekenkamer blijkt echter dat de praktijk anders is: zelden blijkt alle informatie aanwezig. De Algemene Rekenkamer vindt dit een cruciaal punt: alleen als er goede informatie is over het beleid zelf én over de uitvoering en de resultaten daarvan kan de minister en/of de Tweede Kamer zinnige beslissingen nemen over doorgaan, stoppen of wijziging daarvan. De VBTB-operatie, waarmee nu al enkele jaren wordt toegewerkt naar een nieuwe transparante manier van begroten en verantwoorden, eist van de minister dat hij kan laten zien wat er met een beleid beoogd werd, wat daarvoor moest worden gedaan, wat dat mocht kosten en vervolgens ook, wat ervan terecht is gekomen en wat dat heeft gekost. De verbeteringen in de beleidsinformatie komen echter maar langzaam tot stand.

Vaak is het eerste manco dat ministeries per beleid geen informatie beschikbaar hebben in welke mate ze het beleid in zijn geheel afdekken met de uitvoering. Afwezigheid van die informatie leidt tot een gebrekkig inzicht en overzicht over welk deel van het beleid wel en welk deel niet wordt uitgevoerd. Afwezigheid van die informatie leidt bovendien onvermijdelijk tot de gevolgtrekking, dat er geen controleerbare keuze ten grondslag ligt aan het selectief uitvoeren van beleid.

Als er wel informatie voorhanden is betreft dit over het algemeen uitsluitend informatie over het beleid in uitvoering en de resultaten daarvan. Ook die informatie vertoont echter over het algemeen nogal wat gebreken zodat zelden met enige zekerheid de kwaliteit van de uitvoering en de resultaten van alle inspanningen betrouwbaar geïdentificeerd kunnen worden. Meestal leidt de wel aanwezige informatie daarbij tot de gevolgtrekking dat er aan de kwaliteit van de uitvoering nogal wat schort.

In schema gezet ziet het er als volgt uit:

	Wordt het beleid volledig uitgevoerd? I		Is de kwaliteit van de uitvoering goed? II	
Geen beleidsinformatie A	Het is onzeker of beleid volledig wordt uitgevoerd		Het is onzeker of kwaliteit uitvoering goed is	
Wel beleidsinformatie B	Beleed wordt volledig uitgevoerd 1	Beleed wordt onvolledig uitgevoerd 2	Kwaliteit uitvoering beleid goed 1	Kwaliteit uitvoering beleid niet goed 2

De antwoorden op deze vragen – zo ze al te geven zijn – verschillen per onderzoek, maar het feit blijft, dat het zelden voorkomt dat alle beleidsinformatie aanwezig is en dat de conclusie kan worden getrokken dat de uitvoering volledig en goed is.

De Algemene Rekenkamer vindt het belangrijk om hierop de aandacht te vestigen, omdat het betekent:

- dat de problemen die het beleid geacht wordt op te lossen in veel gevallen langer blijven bestaan dan in de besluitvorming bedoeld was;

- dat het niet ondenkbaar is dat dit de Tweede Kamer ontgaat, omdat er over delen van de beleidsuitvoering geen informatie voorhanden is.

Om dit toe te lichten geeft de Algemene Rekenkamer een aantal voorbeelden die alle geput zijn uit haar onderzoek van de afgelopen jaren. Vollediger informatie is te vinden in de themahoofdstukken in deze bundel.

### **1.3 Beleid volledig uitgevoerd?**

#### *1.3.1 Onzekerheid over de volledige uitvoering van beleid (IA)*

Door het ontbreken van relevante informatie is niet altijd bekend of het beleid eigenlijk wel (volledig) wordt uitgevoerd. Een voorbeeld hiervan is het beleid gericht op begeleiding en herplaatsing van voortijdige schoolverlaters. Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer eind 2001 bleek dat door de slechte registratie niet mogelijk is vast te stellen hoe groot de groep voortijdig schoolverlaters eigenlijk is. Daarmee is het dus voor minister en Kamer niet mogelijk vast te stellen in welke mate het beleid gericht op deze doelgroep wordt uitgevoerd. Van alle *wel* geregistreerde voortijdig schoolverlaters bleek uit eigen onderzoek van de Algemene Rekenkamer dat circa dertien procent niet benaderd was.

Een ander voorbeeld van een beleidsterrein waar een probleemgroep, zoals zwerfjongeren, zich aan het zicht onttrekt is het beleid in het kader van de maatschappelijke opvang. Niemand weet hoe groot de groep zwerfjongeren is. De minister van VWS voert geen specifiek doelgroepenbeleid, waardoor deze groep jongeren bijvoorbeeld ook niet in registraties wordt opgenomen. Bovendien kunnen de verschillende deskundigen en hulpverlenende instanties het onderling niet eens worden over wat een zwerfjongere nu precies is. Er is tevens geen zicht op de mate waarin de bestaande hulpverlening toereikend is. Uit eigen onderzoek van de Algemene Rekenkamer (2002) bleek dat er minstens 2700 zwerfjongeren in Nederland zijn.

#### *1.3.2 Onvolledige uitvoering van beleid (IB2)*

In de gevallen waarin de beleidsinformatie redelijk op orde is, moet soms worden vastgesteld dat delen van het beleid niet worden uitgevoerd. De oorzaak kan zijn dat het beleid onmogelijk volledig uitgevoerd kan worden. Een belangrijk voorbeeld daarvan is de taakuitoefening door de inspecties. Uit een onderzoek uit 2002 bleek dat de inspecties hun wettelijke taken niet volledig uitvoeren. Het in wet- en regelgeving neergelegde takenpakket is zo omvangrijk dat het de inspecties dwingt tot het maken van keuzes. Die keuzes worden echter niet goed onderbouwd. Het is dus wel zeker dat slechts een deel van de risico's die met de inspecties afgedekt zouden moeten worden, ook echt afgedekt worden. Daarmee is het handhavingsniveau direct in het geding.

Uit het onderzoek naar de bestrijding van jeugdcriminaliteit (2002) bleek dat voor ruim 40% van de jongeren die voor het eerst met de politie in aanraking kwamen uit de dossiers niet kon worden opgemaakt wat er verder met hen gebeurd was. Toch ging het hier niet om andere, lichtere gevallen dan de gevallen waar de politie wél acties had ondernomen.

Een ander voorbeeld is het heenzenden van verdachten vanwege cellentekorten. Uit een onderzoek in 1997 bleek dat een deel van de verdachten

uit voorlopige hechtenis wordt «heengezonden». De Algemene Rekenkamer trok op basis van eigen dossieronderzoek de conclusie dat voor een deel van de heengezonden verdachten een aanzienlijk risico bestaat dat de later aan hen opgelegde taak- en vrijheidsstraffen nooit uitgevoerd zullen worden. Inmiddels is het probleem van heenzendingen grotendeels ondervangen, doordat er bij hoge druk op de celcapaciteit wordt overgegaan tot versneld ontslag en strafonderbreking. De Algemene Rekenkamer concludeert dat het probleem van heenzendingen «aan de voorkant» is verschoven naar stijgende aantallen ontslagen («aan de achterkant»), waardoor de volledigheid van de uitvoering van het beleid ten aanzien van de strafrechtelijke handhaving onder druk blijft.

Er is lang niet altijd een reden te ontdekken voor het feit dat beleid maar ten dele wordt uitgevoerd. Zo kwam in het onderzoek naar de bestrijding van onderwijsachterstanden (2001) naar voren, dat in de helft van de gemeentelijke plannen voor de uitvoering van dat beleid een aantal wettelijk verplichte acties om onderwijsachterstanden aan te pakken ontbreken.

Bij de invoering van de nieuwe Wet sociale werkvoorziening zijn gemeenten, ondanks de verplichting daartoe, niet of slecht nagegaan waar de mensen van de oude wachtlijsten die bij herindicatie afvielen verder bleven.

### *1.3.3 Totaal indruk volledigheid van uitvoering van beleid (I)*

De Algemene Rekenkamer heeft de afgelopen jaren in geen enkel onderzoek kunnen vaststellen dat beleid geheel in uitvoering was genomen: of de informatie om dit te kunnen vaststellen ontbrak of uit de wel aanwezige informatie bleek de onvolledigheid van de uitvoering.

De Algemene Rekenkamer kan zich niet aan de indruk onttrekken dat de rijksdienst zucht onder een veel te grote beleidslast – er is wellicht al enkele decennia teveel hooi op de vork genomen. Om te overleven is de rijksdienst niet gaan uitvoeren wat er moest maar gaan uitvoeren wat er kon.

## **1.4 Kwaliteit van de uitvoering goed?**

### *1.4.1 Onzekerheid over kwaliteit uitvoering (IIA)*

Ook hier geldt dat voor het vaststellen van gebreken in de uitvoering van het beleid er betrouwbare beleidsinformatie beschikbaar moet zijn. Zonder informatie over proces en resultaten van het beleid bestaat geen inzicht over de kwaliteit van de uitvoering. De Algemene Rekenkamer kwam in haar onderzoek de afgelopen jaren veel voorbeelden tegen van het ontbreken van informatie over de uitvoering. Meestal ging het daarbij om het ontbreken van informatie over de resultaten van beleid. Een paar voorbeelden:

Uit het onderzoek naar de bestrijding van onderwijsachterstanden (2001) bleek dat er ondanks het feit dat er wel onderzoek naar wordt gedaan niet duidelijk is of dit beleid werkt. De onderwijsachterstanden zijn de afgelopen twintig jaar niet kleiner geworden, maar of ze zonder het beleid groter zouden zijn geworden weet niemand.

Van een belangrijk deel van de in het afgelopen decennium ingevoerde fiscale stimuleringsmaatregelen is nooit vastgesteld of zij inderdaad het beoogde stimulerende effect hebben.

Op het terrein van het asielbeleid bleek dat van het merendeel van de uitgeprocedeerde afgewezen asielzoekers onbekend is of ze uit Nederland zijn vertrokken. Dit terwijl het beleid erop is gericht dat zij op eigen gelegenheid terugkeren.

Of het beleid om de politiesterkte uit te breiden goed is uitgevoerd is lange tijd onzeker geweest omdat de sterktecijfers van de politiesterkte bij de politieregio's niet betrouwbaar waren. Inmiddels zijn er wel verbeteringen gerealiseerd op dit punt.

Overigens kwam de Algemene Rekenkamer ook andere voorbeelden tegen waarbij op het punt van de beleidsinformatie duidelijke verbeteringen zijn gerealiseerd. Zo heeft het ministerie van Defensie de informatie rond vredesoperaties inmiddels dusdanig georganiseerd dat belangrijke lessen uit voorgaande operaties nu als input voor volgende operaties kunnen worden gebruikt. Ook het ministerie van Verkeer en Waterstaat werkt bij de besluitvorming over infrastructurele projecten tegenwoordig volgens een vaste leidraad die de informatievoorziening beter regelt.

#### *1.4.2 Kwaliteit uitvoering vertoont gebreken (IIB2)*

In de gevallen waarin de minister wel informatie verzamelt blijkt soms dat de uitvoering niet loopt zoals gewenst was. Uit de verkregen voorbeelden blijkt dat factoren van verschillende aard een rol kunnen spelen.

##### *Spanning tussen verschillende beleidsdoelstellingen*

Het klimaatbeleid, gericht op de vermindering van de CO<sub>2</sub>-uitstoot, wordt deels uitgevoerd door het ministerie van Economische Zaken, dat geacht wordt de economische groei van Nederland te bevorderen. Maatregelen die goed zijn voor economische groei brengen vaak extra CO<sub>2</sub>-uitstoot met zich mee. De formulering van het klimaatbeleid geeft geen uitsluitel hoe met dit soort tegenstrijdigheden moet worden omgegaan, waar rijksbreed de prioriteiten moeten worden gelegd. Dat betekent wel dat het maar de vraag is of Nederland de in Kyoto internationaal afgesproken CO<sub>2</sub>-reductie in 2010 zal halen.

Een ander voorbeeld: De inspanningen gericht op de vergroting van de politiesterkte werden in 1998 deels weer teniet gedaan door de arbeidsvoorwaardenafspraken waarin de arbeidsduur van 38 uur naar 36 uur werd teruggebracht en waarmee de in te zetten politiecapaciteit in een klap met vijf procent afnam.

##### *Beleidskeuzes niet voldoende onderbouwd*

Onvoldoende onderbouwing van beleidskeuzes maakt de kans op gebrekkige uitvoering groter.

Een voorbeeld daarvan vormt de bouw van gevangenissen. In het rapport «Huisvesting justitiële diensten» uit 1999 werd geconstateerd dat de uitvoeringsproblemen in belangrijke mate werden veroorzaakt door grote politieke en maatschappelijke druk om het aantal beschikbare cellen snel uit te breiden.

Het huidige Veiligheidsprogramma brengt een extra beroep op uitbreiding van de detentiecapaciteit met zich mee. De consequenties in financiële, personele, maar ook in wetgevende zin, zijn niet voldoende doorberekend. Of de huidige maatregelen tot efficiënter gebruik van de bestaande capaciteit voldoende zullen zijn wordt ter besluitvorming aan het nieuwe kabinet overgelaten. Bij deze besluitvorming over de realisatie van uitbrei-

ding zijn de door de Algemene Rekenkamer gesignaleerde risico's van uitvoeringsproblemen weer actueel. Bovendien nemen de integriteitsrisico's toe, wanneer (zoals nu al gebeurt) onder tijdsdruk tijdelijk gevangenispersoneel wordt ingezet zonder voorafgaande screening.

#### *Regierol ministeries niet sterk genoeg*

Soms is de uitvoering moeilijk beheersbaar omdat niet de rijksoverheid zelf maar andere bestuurslagen, veelal samen met maatschappelijke organisaties, het beleid moeten uitvoeren. Dit kan leiden tot een verbrokkelde aanpak van veelomvattende problemen, zoals bijvoorbeeld de aanpak van probleemjeugd of de vergroting van de veiligheid. Waar voor de oplossing van problemen samenwerking tussen instellingen en bestuurslagen van doorslaggevend belang is, zouden de ministeries niet moeten aarzelen om een sterke regie van de beleidsuitvoering te voeren. Die centrale regierol wordt nu vaak node gemist.

Ook de wijze van financieren kan een samenhangende aanpak op uitvoerend niveau in de weg staan. Een voorbeeld hiervan is de financiering van de inburgeringstrajecten voor nieuwkomers en oudkomers in Nederland. Doordat verschillende geldstromen strikt van elkaar gescheiden zijn, is het niet mogelijk om «trajecten op maat» aan te bieden.

#### *Herstructurering*

Reorganisaties of herstructureringen hebben vaak onder andere als doel de uitvoering van beleid te verbeteren. In de praktijk blijkt echter dat dit effect vaak lang op zich laat wachten. Een voorbeeld is het samengaan van de Keuringsdienst van Waren en de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees in de Voedsel en Waren Autoriteit (VWA) in juli 2002, met als doel de verbetering van de controle op de voedselveiligheid. De VWA functioneert echter nog niet goed, zo bleek uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer. De verbeteringen die de VWA zou moeten realiseren, worden op dit moment dan ook nog niet opgepakt.

In de socialezekerheidssector heeft het per 1 januari 2002 ingestelde Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) zeker nog enkele jaren nodig om volgens de gewenste systematiek te functioneren. In het UWV zijn de vijf voormalige uitvoeringsinstellingen voor de sociale zekerheid samengegaan.

#### *Weerbarstige problematiek*

Zoals gezegd is de informatievoorziening in het onderwijsveld een probleem. Dat probleem is bekend bij het ministerie en er zijn maatregelen genomen om dit te verbeteren. Er wordt gewerkt aan het invoeren van een onderwijsnummer, een uniek nummer voor iedere schoolgaande leerling voor gebruik in alle registraties. Vanwege eerst wettelijke en later technische complicaties kan een dergelijk onderwijsnummer echter pas in 2006 volledig operationeel zijn.

#### *1.4.3 Totaal indruk kwaliteit van de uitvoering van beleid (II)*

De Algemene Rekenkamer heeft de afgelopen jaren slechts een enkele maal «goed nieuws» kunnen brengen. Het zou al te makkelijk zijn om dit uitsluitend toe te schrijven aan de kennelijk doeltreffende selectie van onderzoeksonderwerpen. Zo'n stellingname zou theoretisch inhouden dat alle (uitvoering van) beleid dat de Algemene Rekenkamer niet onderzocht heeft wél voor 100% wordt uitgevoerd en ook nog kwalitatief goed. Dat lijkt zeer onaannemelijk, gezien de hardnekkigheid waarmee gebreken in de uitvoering en hiaten in de informatie over uitvoering en resultaten van

beleid in de Rekenkameronderzoeken opduiken. Overal en telkens weer valt hooi van de vork, is de stellige indruk van de Algemene Rekenkamer.

### **1.5 Tot slot**

Het feit dat de Algemene Rekenkamer bij voortdurend bij onderzoeken op verschillende beleidsterreinen tot dezelfde zorgelijke conclusies over de uitvoering en informatievoorziening komt, valt zelden medewerkers belast met de uitvoering te verwijten. De Algemene Rekenkamer zoekt de oorzaken van de hardnekkige uitvoeringsproblemen waar zij op stuit ergens anders:

- bij een gebrekkige beleidsvoorbereiding en te ambitieuze beleidsvoornemens;
- bij een overwaardering van beleidsvorming naast een onderwaardering van de uitvoering;
- bij een veel te geringe aandacht voor verantwoording, evaluatie en nacalculatie;
- bij het kennelijk onvermogen om lessen van het verleden te leren.

Harde cijfers ontbreken over de beleidsuitvoering. Wanneer echter een terugblik op vier jaar onderzoek zoveel voorbeelden oplevert van beleid dat slechts deels werd uitgevoerd of slecht werd uitgevoerd, en van beleid waarvan we helemaal niet weten of het volledig en goed wordt uitgevoerd, dan is er iets serieus aan de hand met de beleidsuitvoering. De Algemene Rekenkamer maakt zich met name zorgen over beleid dat slechts ten dele wordt uitgevoerd (slechts een deel van de doelgroep wordt bereikt, niet alle voorgenomen maatregelen worden uitgevoerd, de noodzakelijke registraties vertonen lacunes). Wat niet wordt uitgevoerd, onttrekt zich ook aan oordelen over de kwaliteit van de uitvoering en zal in verantwoordingsinformatie gemakkelijk ondergesneeuwd raken. Daarmee verdwijnt geruisloos uit beeld dat een deel van het beleid waartoe is besloten zonder opgaaf van redenen niet wordt uitgevoerd.

Het beleid, de beschikbare middelen in mensen en geld én de voor de uitvoering uitgetrokken tijd zijn kennelijk niet kloppend te krijgen. De Algemene Rekenkamer ziet deze slechte aansluiting – zo niet kloof – tussen beleidsambities en uitvoeringspraktijk als één van de grote risico's voor de geloofwaardigheid van de rijksoverheid en het vertrouwen van de burgers in de overheid. Zij ziet deze constatering ook als een opdracht aan zichzelf om aan dit risico in haar toekomstig onderzoek volop aandacht te besteden en spreekt de verwachting uit dat ook de politieke controle zich meer zal richten op het verkleinen van de afstand tussen ambitie en realiteit.

### **1.6 Reactie minister van Financiën namens de Minister-President en het kabinet**

De minister van Financiën reageerde op 17 maart 2003 mede namens de Minister-President en de overige leden van het kabinet op dit overkoepelende hoofdstuk. De belangrijkste punten uit deze reactie zijn hieronder weergegeven.<sup>2</sup>

#### *1.6.1 Reactie op hoofdlijnen*

Het kabinet stelt voorop dat maatschappelijke problemen, waar voor een oplossing richting de overheid wordt gekeken, vaak de meest complexe en weerbarstige zijn.

---

<sup>2</sup> De integrale reactie is te vinden op de website van de Algemene Rekenkamer, [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)

Daarmee is de overheid de verzamelplaats van problematiek die in de «markt» niet spontaan tot een bevredigende oplossing komt. Politieke ambities uit het verleden hebben soms de idee gewekt dat de overheid hiertoe wel volledig in staat zou zijn. De overheid is geen panacee voor alles. Het kabinet onderschrijft dat realisme over ambities van de overheid in termen van doelen en prestaties bijdraagt aan een geloofwaardige overheid. Het kabinet meent met Van beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB) te kunnen bijdragen aan transparantie en realisme over ambities van overheidshandelen.

Het kabinet ziet als voornaamste conclusies van de Algemene Rekenkamer dat in veel gevallen met name informatie over de uitvoering ontbreekt en dat waar die informatie wel aanwezig is, blijkt dat een aantal factoren de uitvoering minder effectief maakt.

De minister schrijft dat het kabinet het van belang vindt dat het beleid zo volledig mogelijk tot uitvoering komt en dat er informatie beschikbaar is om dat vast te stellen en/of daarop te kunnen sturen. Hij wijst op de algemene verbeterlagen die worden uitgevoerd rond de aansturing en informatievoorziening, bijvoorbeeld rond rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) en door «Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB)».

Systematisch begroten en verantwoorden in deze termen is het vliegwiel voor een meer gestructureerde organisatie van informatie over het beleid, de uitvoering van beleid en de resultaten daarvan. Beoordelen en leren gaat nu eenmaal het beste door te kijken en te vergelijken en daarvoor zijn «vaste» meetpunten nodig. De samenleving is niet maakbaar. Ontwikkelingen in de samenleving zijn tot op zekere hoogte wel te beïnvloeden. VBTB is het instrument waarmee het kabinet zichtbaar wil maken en houden welke doelstelling zij nastreeft en welke afwegingen, gegeven een bepaalde context zijn gemaakt:

- Niet altijd is, gegeven de maatschappelijke en politieke context, *vooraf* een volledig doordachte beleidsaanpak mogelijk.
- Er zullen spanningen tussen beleidsdoelstellingen blijven bestaan, de afweging daarover wordt wel transparanter.
- Veranderende beleidscontext maakt 100% sluitend systeem onmogelijk.
- Informatievoorziening over decentraal vormgegeven en/of uitgevoerd beleid dient passend te zijn bij de democratische controle op dat niveau en in relatie tot het te bereiken doel aanwezig maar terughoudend te zijn.
- Een overheid die vertrouwen wekt loopt tegen de spanning aan tussen gekoesterde hoge ambities en een reële uitvoeringscapaciteit. Duidelijkheid over de verantwoordelijkheden van de overheid en wat een overheid wel en niet kan met reële ambities, liggen aan de basis van dit vertrouwen.
- Relevantie voor sturing, informatiewaarde en kosten-baten afweging zijn richtinggevend voor het al dan niet organiseren van informatie.

#### **VBTB**

Met VBTB wordt het realiteitsgehalte van streefwaarden, de knelpunten in de coördinatie en onduidelijkheden in verantwoordelijkheidsverdeling transparanter. Alertheid is geboden bij het creëren van al te hoge verwachtingen. Duidelijkheid over de verantwoordelijkheden van de overheid en wat een overheid wel en niet kan met reële ambities, liggen aan de basis van het vertrouwen van burgers in de overheid. Wat dat betreft waren ambities in het verleden vaak te hoog gesteld.

Voor wat betreft informatievoorziening over beleid dat decentraal wordt vormgegeven en/of uitgevoerd, is binnen VBTB de beleidslijn geëxpliciteerd dat een minister ook inzicht geeft in resultaten die niet direct binnen zijn/haar verantwoordelijkheid vallen, maar wel een indicatie vormen voor de effectiviteit van de randvoorwaarden van het beleid waarvoor een minister wel direct verantwoordelijk is en waarover informatie beleidsmatig zeer relevant kan zijn. Voor ruim de helft van het beleid waarop dit van toepassing is, zijn directe en indirecte aanspreekbaarheid onderkend en werken de departementen er aan om de prestaties in begroting en verslag in beeld te brengen.

De bevindingen uit het conceptrapport «Tussen beleid en uitvoering» ziet het kabinet als nuttige input voor het verder verbeteren van de ontwikkeling en informatiehuishouding van beleid en de neerslag daarvan in de VBTB-begrotingen en de jaarverslagen. Overigens gaat het kabinet te ver om te stellen dat «alleen op basis van goede informatie over het beleid zelf én de uitvoering en de resultaten daarvan een minister en/of de Tweede Kamer zinnige beslissingen kunnen nemen over doorgaan, stoppen of wijzigen van beleid». Goede beleidskennis draagt zonder meer bij aan goede besluitvorming, maar ook andere overwegingen vormen een grondslag voor goede besluitvorming. Bijvoorbeeld de maatschappelijke en daarmee politieke noodzaak snel tot handelen over te gaan, zonder diepgaande probleem- en beleidsanalyse vooraf. Werkende weg moet natuurlijk wel over de inrichting van het beleid, de uitvoering en de benodigde informatie worden nagedacht. Het streven daarbij is gericht op zoveel mogelijk zekerheid ten behoeve van besluitvorming.

#### *Doelmatig rapporteren*

Het lijkt het kabinet doelmatig om de ministers over de voortgang op geleerde lessen te laten rapporteren via de mogelijkheden die begroting en jaarverslag hiervoor bieden.

Voor die lessen die meerdere beleidsterreinen en departementen raken stelt het kabinet voor telkens een afweging te maken of deze onderwerpen in beeld moeten worden gehouden in het Jaarverslag van het Rijk. Dit om het rijksbrede leervermogen te optimaliseren.

De minister geeft aan dat de boodschap van de Algemene Rekenkamer nu een eigenstandig «meta-rapport» rechtvaardigt, maar dat voorkomen moet worden dat onderzoek op onderzoek wordt gestapeld met eveneens gestapelde reacties en bijbehorende coördinatielast.

#### *Mogelijkheden om te leren*

Om geen verwachtingen te scheppen die niet zijn waar te maken moet ook duidelijkheid bestaan over de mogelijkheden om te kunnen leren van het beleid.

Bij beleidsinformatie is het van belang onderscheid te maken tussen beoogde effecten van beleid bij de burger (outcome) en de resultaten van de uitvoering van beleid zelf (output). Dat laatste is volgens de minister de voornaamste invalshoek van het rapport «Tussen beleid en uitvoering». De minister wijst erop dat zuivere informatie over de «outcome» moeilijk te verkrijgen is. Het is immers moeilijk aan te tonen dat niet andere factoren dan het gevoerde beleid uiteindelijk doorslaggevend hebben bijgedragen aan het bereiken van het effect. Hier spelen exogene factoren een rol (bijvoorbeeld ontwikkeling van de economie, arbeidsmarkt, gedrag van de doelgroep), maar ook afhankelijkheid van derden in de beleidsrealisatie is een verklarende factor waardoor niet altijd de beoogde resultaten tot stand komen.

Beleidsvaluatieonderzoek levert altijd aanknopingspunten op om het beleid te verder te verduidelijken, maar is, in welke vorm dan ook, duur. Volgens de minister zijn bij elke verzameling van informatie de relevantie voor de sturingsbehoefte van het beleid, de informatiewaarde voor de Tweede Kamer en een kosten-baten-afweging richtinggevend voor het al dan niet organiseren daarvan.

*Kabinetsvoorstellen n.a.v. «Tussen beleid en uitvoering»*

Het kabinet meent met VBTB een algemeen antwoord te hebben neergelegd op de nu door de Algemene Rekenkamer geconstateerde tekortkomingen in de informatievoorziening over beleid en uitvoering. Weliswaar een antwoord dat om een lange adem vraagt, maar de eerste resultaten duiden op een reële en effectieve benadering. Het kabinet stelt daarom voor:

1. Volop te blijven inzetten op VBTB als middel om:
  - doelstellingen, middelen (inclusief de inzet en kosten van uitvoeringsorganisaties) en beleidsresultaten op reële ambities en risico's te kunnen beoordelen/afwegen;
  - de welhaast per definitie complexe en weerbarstige beleidscontext zo transparant mogelijk in beeld te krijgen en houden;
  - systematisch te kunnen verantwoorden over voorgenomen beleid, de uitvoering van beleid en de resultaten daarvan;
  - structurering aan te brengen in de lessen van het verleden door beleidsvaluatie en het toekomstig beleid hierop aan te passen.
2. Vanaf de Miljoenennota 2004 voor de kabinetsprioriteiten invulling te geven aan concrete en realistische, aan de begrotingen gerelateerde, doelstellingen met gerichte aandacht voor de beoogde beleidsresultaten en de beleidsuitvoering.
3. Van jaar tot jaar af te wegen of sommige rijksbrede lessen uit de conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer op het vlak van resultaatgericht management opgenomen kunnen worden in het Jaarverslag van het Rijk, om daarmee «rijksbreed leren» te faciliteren.

### **1.7 Nawoord Algemene Rekenkamer**

De minister van Financiën richt zich in de reactie namens de Minister-President en het Kabinet met name op de *informatievoorziening* over de uitvoering van het beleid en wijst daarbij op de mogelijkheden en ook op de beperkingen van het VBTB-proces. De Algemene Rekenkamer vindt de informatievoorziening inderdaad een zeer belangrijk onderwerp en zal hieronder terugkomen op de opmerkingen van de minister van Financiën hierover.

De Algemene Rekenkamer vraagt allereerst nadrukkelijk aandacht voor de slechte aansluiting (kloof) tussen beleidsambities en uitvoeringspraktijk. Dáár ligt wat betreft de Algemene Rekenkamer de kern van het probleem. Deze kloof is één van de grote risico's voor de geloofwaardigheid van de rijksoverheid. Problemen die het beleid geacht wordt op te lossen blijven mogelijk (langer) bestaan doordat de uitvoering van beleid gebrekkig is of zelfs ontbreekt.

De Algemene Rekenkamer is in dit verband met het kabinet van mening dat door VBTB de formulering van heldere doelstellingen met concrete ambities meer aandacht heeft gekregen. Door systematisch te verantwoorden over de realisatie van voornemens uit het verleden ontstaat als het goed is inzicht in het realiteitsgehalte van het geformuleerde beleid.

De Algemene Rekenkamer beschouwt VBTB dan ook als een belangrijk disciplinerend middel voor ministeries en Kamer om inzicht te krijgen in de kloof en in de uitvoerbaarheid van het beleid en heeft dan ook met instemming kennis genomen van het voornemen van het Kabinet om volop te blijven inzetten op VBTB. Daarbij moet volgens de Algemene Rekenkamer wel in acht worden genomen dat VBTB idealiter inzicht-verhogend werkt, maar daarmee niet automatisch het probleem van de kloof tussen beleidsambities en uitvoering oplost.

Naar aanleiding van de beschouwing van het kabinet over de uitvoering van het VBTB-proces merkt de Algemene Rekenkamer op dat ook zij het wenselijk acht dat bij de verzameling van informatie de baten van de informatie voor de sturingsbehoefte van het beleid en de informatie-waarde voor de Kamer zorgvuldig worden afgewogen tegen de kosten. De Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid voorziet daar ook in. De Algemene Rekenkamer is wel van mening dat gestreefd moet worden naar een zo goed mogelijke onderbouwing/bijsturing van beleid op basis van betrouwbare informatie. Dat soms ook andere overwegingen, bijvoorbeeld de politieke of maatschappelijke noodzaak tot snel handelen, een rol kunnen spelen, doet aan dat algemene streven niets af.

De Algemene Rekenkamer neemt met instemming kennis van het kabinetsvoornemen om jaarlijks rijksbrede lessen uit onderzoek van de Algemene Rekenkamer in het Jaarverslag van het Rijk op te nemen. Ten slotte merkt de Algemene Rekenkamer op dat zij, zonder onderzoek op onderzoek te willen stapelen, meer systematisch meta-evaluaties van eerder verricht onderzoek wil gaan uitvoeren, teneinde trends en onderliggende structurele kwesties aan de orde te kunnen stellen.

## 2 SAMENVATTING VAN DE THEMA'S

In de hoofdstukken hierna worden de afzonderlijke thema's behandeld. Samenvattend levert dit het volgende beeld op. Bij ieder thema is heel kort de reactie van de verantwoordelijke minister(s) weergegeven, de volledige reacties zijn te raadplegen op [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl).

Op het terrein van *veiligheid* bleken nog niet alle schakels van de strafrechtketen goed te functioneren, hoewel er ook verbeteringen gerealiseerd worden. Zorgelijk is dat (nog steeds) onbekend is welke vervolgacties zijn getroffen voor een belangrijk deel van de jeugdige overtreeders. De informatievoorziening over de politiesterkte is wel verbeterd. Het is echter onzeker of de kabinetsdoelstelling voor 1998–2002 voor de groei van het aantal agenten en surveillanten gerealiseerd is. Het tekort aan cellen bestaat nog steeds. De onderbouwing van het benodigde aantal cellen en de daarvoor benodigde financiële middelen in de nieuwe plannen van het kabinet is onvoldoende.

### *Reacties*

De minister van Justitie en de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) wijzen er op dat de maatregelen om de aanpak van jeugdcriminaliteit te verbeteren zijn opgenomen in het in december 2002 verschenen Actieprogramma Jeugd Terecht. Volgens de minister van BZK is de kabinetsdoelstelling door efficiëncy maatregelen en door verruiming van het begrip «politiesterkte» wel degelijk gehaald. De minister van Justitie verwijst naar een brief aan de Tweede Kamer van 10 maart 2003 over de consequenties van de uitbreiding van detentiecapaciteit, zonder daarbij overigens verder in te gaan op de inhoud daarvan.

De informatievoorziening over het *terugkeerbeleid afgewezen asielzoekers* is de laatste jaren verbeterd. Van het merendeel van de afgewezen asielzoekers is echter nog steeds onbekend waarheen zij zijn vertrokken en of zij Nederland hebben verlaten. Met het verminderen van de verschillen in definities, registratiewijzen, procedures en statussen die de Europese landen hanteren is binnen Europees verband nog weinig vooruitgang geboekt.

### *Reactie*

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie liet weten dat hij zal trachten meer gegevens over afgewezen asielzoekers te verzamelen. Zijn ministerie zal een actieve bijdrage leveren aan initiatieven van de Europese Commissie zoals het Europese Migratie Netwerk.

Op het terrein van de *inburgering en het taalonderwijs allochtonen* is sinds 2000 in de uitvoering nog maar beperkt verbetering gerealiseerd. Uit verschillende onderzoeken en uit de werkzaamheden van een «taskforce» komen wel duidelijke verbetermogelijkheden naar voren die de komende jaren geïmplementeerd moeten gaan worden.

### *Reactie*

Uit de reactie van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie blijkt dat er een aantal implementatie-activiteiten loopt, onder andere op het terrein van de ondersteuning van uitvoeringsorganisaties, de stroomlijning van de verantwoording en financiële stromen en uitbreiding van kinderopvang voor deelnemers aan cursussen.

De *voedselveiligheid* is in de huidige situatie niet volledig gewaarborgd doordat de productieketen nog niet integraal wordt benaderd. De nieuw opgerichte Voedsel en Warenautoriteit (VWA) kan bijdragen aan een oplossing van de nog op te pakken problemen, gelet op de door haar

ontwikkelde strategische visie. Vooralsnog gaat het echter vooral om voornemens die nog waargemaakt dienen te worden, en waarvoor een concreet tijdpad ontbreekt.

#### *Reacties*

De minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) en de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) vinden dat de voedselveiligheid voldoende is gewaarborgd en dat voldoende tegemoet is gekomen aan de aanbevelingen die de Algemene Rekenkamer deed in haar rapporten over de keuring van de vleeskalverensector en de uitvoering van de Destructiewet. Volgens hen moet de VWA de tijd gegund worden om haar kerntaken, risicoanalyse en -beoordeling, op te pakken en waar te maken.

Er worden vorderingen gemaakt met het opzetten van een sluitende keten van voorzieningen voor *jongeren met problemen*. Hopelijk wordt met de huidige beleidsintenties de kloof tussen (verkokerd) beleid en de problematiek van de uitvoeringspraktijk daadwerkelijk gedicht. Aandacht behoeft nog wel de regierol van gemeenten en de kwaliteit van de beleidsinformatie.

#### *Reacties*

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW), de minister van BZK en de minister van Justitie wijzen op «Operatie Jong» een initiatief van OCenW, VWS, BZK, Justitie en het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), dat ten doel heeft belemmeringen weg te nemen die uitvoerders ervaren bij het werken met en voor de jeugd. De operatie loopt van 1 januari 2003 tot 1 januari 2006. Voorts wijst de minister van BZK op de versterking van de regierol van gemeenten.

De informatievoorziening is, ondanks de in gang gezette verbeteringen, ook bij de *kwetsbare leerlingen* nog een punt van zorg. Het zal nog minstens tot 2006 duren voordat de administraties van de scholen en de gemeenten voldoende bruikbare informatie kunnen opleveren om conclusies te trekken over de resultaten van het Onderwijsachterstandenbeleid en het Voortijdig schoolverlatenbeleid. Uit recent evaluatieonderzoek en rapportages van de Inspectie blijkt bovendien dat er nog veel moet gebeuren om het beleid succesvol te maken.

#### *Reactie*

De minister van OCenW merkt op dat uit diverse studies de positieve gevolgen van het onderwijsachterstandenbeleid inmiddels zichtbaar zijn geworden.

Op het terrein van de *reïntegratie van arbeidsongeschikten* heeft de minister verbeteringen gerealiseerd die tot een betere uitvoering moeten leiden, bijvoorbeeld de nieuwe richtlijnen voor contracten met reïntegratiebedrijven, de nieuwe manier van rapporteren over de resultaten van reïntegratietrajecten, het sturen van het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) op basis van prestatie-indicatoren, de modernisering van de Wet sociale werkvoorziening (Wsw), de overheveling van de Wsw-keuringen naar de onafhankelijke Centra voor Werk en Inkomen (CWI). Of ze in de praktijk ook echt een verbetering teweeg zullen brengen, moet nog blijken, en dat zal niet eerder dan in 2004 en 2005 zijn.

#### *Reactie*

Volgens de minister van SZW laat dit feit onverlet dat het Ministerie van SZW op dit moment al de voortgang kan monitoren en waar nodig zijn eigen beleid dan wel het UWV tussentijds kan bijsturen. Het UWV presenteert elk kwartaal een tussenrapportage over de meest actuele reïntegratieresultaten.

De *informatievoorziening in de zorg* is de laatste jaren verbeterd. Toch zal de informatievoorziening in de «care» pas echt goed verlopen wanneer de AWBZ-brede zorgregistratie (Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten) operationeel is en alle gegevens van de zorgaanbieders en van cliënten met een indicatie voor ouderenzorg, gehandicaptenzorg en geestelijke gezondheidszorg geregistreerd worden. De oorspronkelijke planning (juli 2002) is niet gehaald en een nieuwe planning is nog niet vastgesteld. Positief is de ontwikkeling rond het nieuwe Diagnose-Behandel-Combinatie-systeem (DBC-systeem) voor de «cure». Zowel het AWBZ-brede zorgregistratie systeem als het DBC-systeem genereren veel gegevens en zijn daarmee belangrijke informatiebronnen voor het veld en de minister van VWS. De minister zal dan ook duidelijk aan moeten geven welke informatie hij uit deze bronnen nodig heeft voor toezicht, (bij)sturing en beleidsvorming. Op basis van informatie die relevant is voor zijn taakuitvoering, kan de minister zicht krijgen op de manco's in het gezondheidszorgsysteem. Alleen dan kunnen de knelpunten in het systeem waarvoor de minister verantwoordelijkheid draagt worden opgelost.

#### *Reactie*

De minister deelt de mening van de Algemene Rekenkamer dat de AWBZ-brede zorgregistratie en het DBC-systeem belangrijke informatiebronnen zijn voor het veld en voor zichzelf. Hij geeft aan dat in het voorjaar van 2003 een hernieuwde planning voor de ontwikkeling van dit systeem zal worden opgesteld. Het DBC-systeem zal van een wettelijk fundament worden voorzien door de Wet Tarieven Gezondheidszorg (WTG) te wijzigen. Hij zal er naar streven de informatievraag vanuit de overheid beter toe te snijden op de wijze waarop in ziekenhuizen wordt geregistreerd. In de wettelijke verankering van de informatiebehoefte zal aangesloten worden op bestaande informatievragen.

De besluitvorming rond *infrastructuurprojecten* is verbeterd met het instellen van een verplichte leidraad voor dergelijke projecten. Ook de projectbeheersing vertoont verbeteringen.

Er is echter nog geen uniforme ramingsmethode voor alle infrastructuurprojecten met duidelijk omschreven ramingsbegrippen. Dat is jammer omdat in de onduidelijkheid rondom de gehanteerde ramingsbegrippen (zoals bijvoorbeeld de post «onvoorzien») één van de belangrijkste oorzaken ligt van de moeizame kostenbeheersing van de aanleg van de Betuweroute. Verder moet de Tweede Kamer goed ingelicht worden over verschillen tussen raming en budget van grote projecten.

#### *Reactie*

De minister van Verkeer en Waterstaat wijst op de eigen historie van projecten als de Hoge Snelheids Lijn (HSL) en Betuweroute en op de verschillen in ramingsmethodiek tussen bijvoorbeeld deze projecten die door Prorail (voorheen Railinfrabeheer (RIB)) worden uitgevoerd en de projecten die binnen Rijkswaterstaat worden uitgevoerd. Voor projecten die door Rijkswaterstaat worden uitgevoerd is de PRI-systematiek (Project Ramingen Infrastructuur) het uitgangspunt. Indien van deze methode wordt afgeweken, wordt toch zoveel mogelijk in de geest van de PRI-systematiek gewerkt.

Voor de Betuweroute is de post onvoorzien ten dele een van de redenen voor de moeizame kostenbeheersing. Er ligt nu een degelijke risicoanalyse. De voornaamste nu nog mogelijke, substantiële kostenoverschrijding betreft de tunnelveiligheid.

Ook na de inventarisatie van de laatste ontwikkelingen op het terrein van het *klimaatbeleid* lijkt het realiseren van de binnenlandse reductiedoelstelling voor 2010 onzeker. Door aan de hand van de inmiddels ontwikkelde sectorale streefwaarden de taakverdeling tussen de ministeries en

de definiëring van het klimaatbeleid uit te werken zou de onzekerheid over het halen van de Kyotodoelstelling gereduceerd kunnen worden.

*Reactie*

Naast de in het Strategisch Akkoord en de Uitvoeringsnotitie «Vaste Waarden, nieuwe vormen» genoemde maatregelen ziet de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) op dit moment geen aanleiding om nadere stappen te nemen. Bij het ijkmoment in 2005 zal worden geëvalueerd of aanvullende maatregelen ingezet moeten worden. Hij wijst erop dat de laatste jaren de groei in de CO<sub>2</sub>-emissie door afnemende emissies van de overige broeikasgassen is gecompenseerd. Indien deze trend zich de komende jaren voortzet is de binnenlandse doelstelling zeker binnen bereik.

Bij de inzet van *belastingen als beleidsinstrument* is de beschikbaarheid van goede beleidsinformatie nog een probleem. Met name informatie over de effecten van de inzet van dit instrument ontbreekt veelal. Wel is het inzicht in de belasting- en premiederving en in de uitvoeringskosten van de belastinguitgaven in de loop der jaren vergroot.

*Reactie*

De minister van Financiën vindt het, net als de Algemene Rekenkamer, van belang dat vakministeries de bijdrage aan doelstellingen, beoogde effecten en de resultaten van «hun» belastinguitgaven melden in de departementale begrotingen.

Budgettaire informatie over belastinguitgaven moet eenduidig en consistent worden gepresenteerd in de verschillende begrotingsstukken, zoals de Miljoenennota en de departementale begrotingen.

Er is aanzienlijke vooruitgang geboekt in de wijze waarop *vredesoperaties* worden geëvalueerd en waarop deze informatie in de organisatie wordt verspreid. De wijze van vastlegging en de toegankelijkheid van de geleerde lessen kunnen nog worden verbeterd. De financiële gang van zaken rond vredesoperaties is nu bevredigend. Alleen het innen van de claims bij de Verenigde Naties blijft moeilijk.

*Reactie*

De minister van Defensie schreef dat het nieuw op te richten Joint Operations Centre (JOC) bij de aanvang van het planningsproces voor een nieuwe operatie een «checklist» zal sturen aan de planningsfunctionarissen bij de krijgsmacht delen, met daarin alle voor de planning relevante lessen van eerdere operaties.

### 3 VEILIGHEID

#### 3.1 Inleiding

Criminaliteitsbestrijding staat als maatschappelijk thema in het brandpunt van de belangstelling. In het Veiligheidsprogramma (Naar een veiliger samenleving) dat in december 2002 door de Tweede Kamer is vastgesteld krijgt de criminaliteitsbestrijding veel aandacht. De Algemene Rekenkamer heeft de afgelopen jaren in een aantal onderzoeken aandacht besteed aan verschillende schakels in de criminaliteitsbestrijding:

- de politie (Ontwikkeling en herverdeling politiesterkte 1994–1998, juni 1997, Tweede Kamer, 1996–1997, 25 385);
- bestrijding van jeugdcriminaliteit (Preventie en bestrijding jeugdcriminaliteit, maart 2002, Tweede Kamer, 2001–2002, 28 282);
- het beleid om cellencapaciteit vast te stellen (Heenzending en tenuitvoerlegging van straffen, september 1997, Tweede Kamer, 1997–1998, 25 630);
- de bouw van gevangenissen (Huisvesting justitiële diensten, januari 1999, Tweede Kamer, 1998–1999, 26 385);
- integriteit van gevangenispersoneel (Integriteitsbeleid bij gevangenissen, april 2000, Tweede Kamer, 1999–2000, 27 080).

De Algemene Rekenkamer hecht een groot belang aan de ketenbenadering, oftewel: de criminaliteitsbestrijding als een keten van opeenvolgende activiteiten die alleen in samenhang met elkaar succesvol kunnen zijn. Dat veronderstelt dan ook beleid, aansturing en verantwoording op basis van die samenhang. Meestal echter treft de Algemene Rekenkamer in haar onderzoeken beleid, aansturing en verantwoording per «schakel» aan.

#### 3.2 Politiesterkte

##### 3.2.1 Resultaten onderzoek afgelopen jaren

Het nauwkeurig vaststellen van de politiesterkte bleek in het verleden een hardnekkig probleem. De politieregio's die de sterktecijfers moeten leveren gebruikten niet alle dezelfde definities, waardoor ze centraal niet te verwerken waren tot een landelijk beeld. Bovendien werd nauwelijks gecontroleerd of ze juist waren.

De Algemene Rekenkamer vond dit ernstig, omdat volgens haar een goed inzicht in de actuele politiesterkte de basis moet vormen voor beleidsbeslissingen over aantallen politiemensen. Bovendien is zonder dat inzicht nooit vast te stellen of plannen om de politiesterkte met een bepaald aantal uit te breiden inderdaad gerealiseerd worden.

Zij beval aan om de betrouwbaarheid van de sterkte-informatie te verbeteren door onder andere de definities en uitgangspunten te verduidelijken en door de sterkte-informatie die de politieregio's aanleveren door een externe accountant te laten beoordelen.

##### 3.2.2 Stand van zaken 2002

Voor de problemen bij het vaststellen van de politiesterkte die de Algemene Rekenkamer signaleerde is een aantal oplossingen gekomen:

- Het Ministerie van BZK stelt nu aan het eind van het jaar zelf de sterktecijfers vast op basis van personeelsgegevens uit de regio's, zodat uniforme definities voor de vaststelling van de politiesterkte geen probleem meer zijn.
- Als check op de sterktecijfers zoals die uit de personeelsadministraties

blijken, vergelijkt het Ministerie van BZK de personeelsadministratie met de salarisadministratie. Dit betekent wel dat de kwaliteit van de sterktecijfers staat of valt met de kwaliteit van de personeelsadministraties en salarisadministraties van de korpsen. Inmiddels is geregeld dat de gegevens uit deze twee administraties door een externe accountant worden gecontroleerd.

In het regeerakkoord 1998 is als doelstelling geformuleerd om in de periode 1998–2002 de politiecapaciteit te vergroten met 3000 extra agenten en surveillanten.

Dit voornemen is uitgewerkt en vastgesteld in een convenant tussen de korpsen en het Ministerie van BZK over de totale politiesterkte. In juni 2001 (een jaar eerder dan gepland) was de politiesterkte het voorgenomen aantal van 43 622 fte gepasseerd. De Algemene Rekenkamer maakt hierbij twee kanttekeningen:

- Het positieve beeld van de groei is enigszins vertekend door het feit dat in oktober 1998 de 36-urige werkweek bij de politie werd ingevoerd. Dit betekende dat er met hetzelfde aantal fte's in één klap ongeveer 5 procent minder politiecapaciteit beschikbaar was, omgerekend ongeveer 2000 fte's. Die moeten dus eigenlijk van de bereikte sterkte worden afgetrokken. Pas met de per 1 juli 2001 ingevoerde mogelijkheid tot werktijdverlenging is dit grotendeels gecompenseerd.
- Er is sprake van een discrepantie tussen de doelstelling in het regeerakkoord 1998 en de uitwerking ervan in het convenant over politiesterkte. De in juni 2001 bereikte doelstelling voor de politiesterkte omvat immers niet alleen surveillanten en agenten, maar ook administratief en technisch personeel (die eigenlijk voor de sterkte niet meetellen). Of er aan het eind van de regeerperiode daadwerkelijk 3000 extra agenten en surveillanten zijn aangesteld is twijfelachtig, gezien de sterktegegevens van 31 december 2001.

### **3.3 Aanpak jeugdcriminaliteit**

#### *3.3.1 Resultaten onderzoek maart 2002*

De Algemene Rekenkamer vindt dat alle organisaties die betrokken zijn bij het voorkomen en bestrijden van jeugdcriminaliteit hun beleid op elkaar moeten afstemmen, hierop aansluitende preventieve en repressieve activiteiten moeten uitvoeren en bij de aanpak van risicojongeren en jeugdige delinquenten moeten handelen in lijn met de beleidsuitgangspunten. Zij noemt dit een «sluitende aanpak». In het onderzoek «Preventie en bestrijding van jeugdcriminaliteit» heeft zij onderzocht of dit het geval was. De hoofdconclusie van het onderzoek was dat de bij de bestrijding van jeugdcriminaliteit betrokken organisaties er niet in slagen om de beoogde sluitende aanpak te realiseren. Er is geen sluitende aanpak als het gaat om preventie en om repressie. Op de lacunes in het preventieve beleid wordt ingegaan in hoofdstuk 7 over jongeren met problemen. In het onderzoek werd aangetoond dat er bij jongeren die een strafbaar feit hebben gepleegd, geen sluitende aanpak is van de screening op potentiële risico's voor het ontstaan van een criminele carrière. Ook werd het beleid om vroegtijdig, snel en consequent te reageren op door jongeren gepleegde delicten matig nageleefd. Zo kon de Algemene Rekenkamer voor 44% van de jongeren die met de politie in aanraking waren gekomen uit de politiedossiers niet opmaken of er enige reactie was geweest op het gepleegde delict. Dat terwijl het niet aantoonbaar ging om minder ernstige gevallen dan de gevallen waarvan de afwikkeling wél in de dossiers was vastgelegd. De Algemene Rekenkamer beval de

minister aan om dit uit te zoeken. Verder beval zij aan structurele voorzieningen te treffen om risico- en probleemgedrag bij jongeren vroeg te signaleren, zodat zij doorverwezen kunnen worden naar hulpverlening. Ook pleit zij voor de ontwikkeling van een screeningsinstrument bij de politie en voor structurele interdepartementale afstemming over het preventieve beleid en de aansluiting tussen preventief en repressief beleid.

### *3.3.2 Stand van zaken 2002*

Het veiligheidsprogramma «Naar een veiliger samenleving» verscheen in oktober 2002. Hierin wordt een aantal maatregelen voorgesteld om jeugdcriminaliteit te voorkomen en aan te pakken, zoals:

- signaleringsgesprekken na een eerste politiecontact met jongeren en hun ouders om een inschatting te kunnen maken van een eventuele achterliggende gezinsproblematiek of opvoedingsproblemen;
- landelijke invoering van het casusoverleg in 2003 waarbij minimaal politie, openbaar ministerie en Raad voor de Kinderbescherming aanwezig zijn;
- gerichte opsporing en een lik-op-stukbeleid ten aanzien van jeugdige veelplegers en hardekernjongeren. Dit houdt onder andere in dat instrumenten voor screening en risicotaxatie verder ontwikkeld worden om zo de ernst van de situatie waarin de jongere verkeert en de kans op recidive te kunnen beoordelen;
- ruimere toepassing van de voorlopige hechtenis;
- maatregelen in verband met resocialisatie om te voorkomen dat jongeren opnieuw delicten plegen.

Half december 2002 is door de minister van Justitie het actieprogramma aanpak jeugdcriminaliteit «Jeugd terecht» naar de Tweede Kamer gestuurd.

De ministers van Justitie en van BZK hebben tal van trajecten opgestart en maatregelen uitgewerkt die betrekking hebben op de bestrijding van jeugdcriminaliteit. Geen ervan is tot een afronding gekomen of heeft al concrete resultaten opgeleverd ten gevolge van de korte tijd sinds de publicatie van het rapport en de val van twee kabinetten in deze periode.

## **3.4 Celcapaciteit**

### *3.4.1 Resultaten onderzoek afgelopen jaren*

Wanneer er een tekort aan cellen is, worden verdachten in voorlopige hechtenis en veroordeelde delinquenten vrijgelaten oftewel «heengezonden». Uit het onderzoek naar de heenzending van verdachten uit voorlopige hechtenis «Heenzending en tenuitvoerlegging straffen» (1997) bleek dat er in 1996 1800 mensen waren heengezonden. Bij 75% van de mensen die uit voorlopige hechtenis waren heengezonden ging het om verdenking van diefstal in combinatie met drugsgebruik, bij 10% betrof het een verdenking van overtreding van de Opiumwet, nog eens 10% van de heenzendingen betrof verdenking van overvallen en bedreigingen met geweld, 2,5% fraude en verduistering en 1,5% seksuele delicten. Driekwart van deze mensen werd veroordeeld tot een vrijheidsstraf en moesten zich na een oproep melden om hun straf uit te zitten. Bijna een kwart van hen was na twee en een half jaar nog niet gestart met het uitzitten van de opgelegde straf.

Heenzendingen kunnen alleen voorkomen worden door ervoor te zorgen

dat er voldoende celcapaciteit is. Dat betekent: goede prognoses maken van de behoefte aan celcapaciteit op basis van betrouwbare gegevens. Een belangrijke conclusie uit het rapport was echter dat het ontbreken aan goede en betrouwbare managementgegevens voor het opstellen van prognoses voor de benodigde celcapaciteit.

De Algemene Rekenkamer beval de minister aan om de verantwoordelijkheid van zowel de Dienst Justitiële Inrichtingen als het Openbaar Ministerie voor de aanlevering van betrouwbare en actuele gegevens helder aan te geven.

De minister van Justitie deelde de conclusie van de Algemene Rekenkamer en noemde een aantal verbeteracties, zoals:

- Herijking van de capaciteitsprognoses in multidisciplinair verband (de Dienst Justitiële Inrichtingen DJI, de beleidsdirectie Preventie, Jeugd en Sancties en het Wetenschappelijk Onderzoeks- en Documentatiecentrum van het Ministerie van Justitie, WODC);
- Verbetering van de prognosesystematiek;
- Beoordeling door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) van de manier waarop toekomstige benodigde celruimte wordt geraamd.

### *3.4.2 Stand van zaken 2002*

Sinds medio 2001 kampt het gevangeniswezen wederom met grote capaciteitsproblemen. De behoefte aan cellen voor de periode tot 2006 is veel groter dan werd verwacht (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 24 587, nr. 78).

De afgelopen jaren is gewerkt aan een systeem dat altijd een actueel overzicht van de beschikbare cellencapaciteit kan leveren. Dit systeem is sinds kort geïnstalleerd.

Eens per jaar maakt het WODC een meerjarenprognose die aan de Tweede Kamer wordt gezonden. Voor intern gebruik maakt de Dienst Justitiële Inrichtingen ieder half jaar een kortetermijnprognose (hoe is het nu en wat is er later in het jaar nodig). De langetermijnprognoses van het WODC worden onderworpen aan een uitvoeringstoets door onder meer het Openbaar Ministerie (OM). De minister van Justitie heeft de prognosemethodiek in 2002 laten toetsen door het onderzoeksinstituut NYFER. Hieruit kwam onder meer naar voren dat de prognosesystematiek grondig, gedegen en wetenschappelijk onderbouwd is en dat de bruikbaarheid vooral op lange termijn was toegenomen. Voor de oplopende druk in de strafrechtsketen beval NYFER aan een «early warning-systeem» in te voeren (is inmiddels in ontwikkeling bij het OM) en verder diende het ministerie voort te gaan met de inschatting van effecten van nieuw beleid.

In de praktijk blijkt dat korte-termijn ontwikkelingen zeer regelmatig de langetermijnprognoses doorkruisen.

Twee voorbeelden:

- De noodvoorzieningen voor de op Schiphol gearresteerde drugskoeriers bleken al snel ontoereikend. Er moest een beroep worden gedaan op de reguliere celcapaciteit (in 2002: meer dan 500 plaatsen), maar de capaciteitsprognoses hadden hierin niet voorzien. Daardoor moest een aantal gedetineerden vervroegd worden ontslagen.
- De voorgenomen intensivering van de criminaliteitsbeheersing en de hardere aanpak van «draaideurcriminelen» zal de behoefte aan cellen fors doen toenemen. Ten opzichte van de begroting 2002 zal het gaan om een uitbreiding van 5900 plaatsen in 2006, 5300 plaatsen in het gevangeniswezen, 500 plaatsen in jeugdinrichtingen en 100 plaatsen in

TBS-inrichtingen. Op jaarbasis gaat het om een intensivering van € 540 miljoen.

De huidige (demissionaire) minister van Justitie schrijft in een brief aan de Tweede Kamer (16 oktober 2002), dat als gevolg van de cellentekorten onwenselijk grote aantallen gedetineerden en mensen in preventieve hechting weggestuurd moeten worden. Over de aantallen «heen-zendingen» moeten de hoofdofficieren van justitie rapporteren, maar dat doen ze nog niet. Het College van Procureurs-generaal zal de nodige verbeteringen toepassen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 24 587, nr. 83).

De minister onderkent dat op meer plaatsen in de strafrechtsketen zich tekorten voordoen. Voor de komende jaren is de verwachting nog slechter dan de huidige situatie, aldus de minister. Hij noemt als oorzaken:

- De systemen van de diverse schakels in de strafrechtsketen zijn niet op elkaar afgestemd.
- De capaciteitsdruk leidt ertoe dat vonnissen vertraagd uitgevoerd moeten worden.
- Bij de rechtbanken is er een gebrek aan zittingscapaciteit, waardoor de voorraad te behandelen zaken sterk is opgelopen. Als deze voorraad weggewerkt is, zal dit ook weer leiden tot grotere druk op de celcapaciteit.
- Een aantal cellen wordt in beslag genomen door zogenoemde «passanten-TBS-ers», mensen die in afwachting van een plaats in een behandelkliniek in een cel worden gezet.

De minister van Justitie geeft aan dat het plafond bereikt is: «de strafrechtelijke handhaving staat onder zware druk».

### **3.5 Gevangenissen bouwen**

#### *3.5.1 Resultaten onderzoek afgelopen jaren*

De belangrijkste conclusies uit het onderzoek «Huisvesting justitiële diensten» waren de volgende. De Rijksgebouwendienst (RGD) heeft bij de uitvoering van het bouwprogramma voor gevangenissen 1994–1998 door de druk om het aantal cellen snel uit te breiden fouten gemaakt. Zo werden bijvoorbeeld aanbestedingsen bestemmingsplanprocedures en interne richtlijnen niet correct gevolgd. Dit luisterde des te nauwer, omdat de RGD voor de bouw van de gevangenissen in zee was gegaan met private projectontwikkelaars. De Algemene Rekenkamer stelde achteraf vast dat dit per saldo nadelig was geweest, de kosten waren hoger dan bij ontwikkeling door de RGD zelf.

Maar erger vond zij het dat de RGD in het contact met de private projectontwikkelaars niet zorgvuldig genoeg was geweest. Het ging om afwijkingen van interne richtlijnen voor de selectie van contractpartijen zonder dit schriftelijk vast te leggen, oncontroleerbare projectontwikkelingsvergoedingen, het feit dat er bij herhalingsprojecten geen kortingen waren bedongen. In het algemeen vond de Algemene Rekenkamer dat er bij de contacten met de projectontwikkelaars binnen de RGD onvoldoende waarborgen waren voor de integriteit van de ambtenaren die de contracten sloten.

Om als gevangenis gebruikt te kunnen worden, moet een gebouw aan bijzondere eisen kunnen voldoen, met name beveiligingseisen. Dit is dan ook een bijzonder aandachtspunt voor de RGD. Na oplevering van de door private projectontwikkelaars gebouwde gevangenissen bleek dat de

kwaliteit gebreken vertoonde. Het kostte veel tijd om deze gebreken verholpen te krijgen.

De Algemene Rekenkamer beval aan een lijst van minimumeisen op te stellen waaraan een gevangenis moet voldoen voordat hij kan worden opgeleverd.

### *3.5.2 Stand van zaken 2002*

Inmiddels is volgens het Ministerie van VROM met het ontwerpen en vervolmaken van gevangenissen zoveel ervaring opgedaan, dat een toekomstig nieuwbouwprogramma geen problemen hoeft op te leveren. Dat wil zeggen: mits de gangbare termijnen voor de voorbereiding (waaronder de ruimtelijke ordeningsvoorschriften van groot belang zijn) in acht kunnen worden genomen.

Verbeteringsmaatregelen waren:

- De programma's van eisen voor gevangenissen zijn aangepast om te voorkomen dat nog eens dezelfde gebreken bij de oplevering aan het licht komen.
- Er zijn vaste overleggen tussen het Ministerie van Justitie, de RGD en de gevangenisdirecteuren over onder andere programma's van eisen, ontwerpen en aanbestedingsdocumenten.
- Het opstellen van minimumeisen voorafgaand aan de oplevering behoort nu tot de reguliere nazorg, die door de RGD als verplichte fase in het bouwproces is gedefinieerd. Vanwege de strenge beveiligings-eisen speelt deze fase bij de bouw van gevangenissen een cruciale rol.
- De RGD laat geen gevangenissen meer bouwen door private project-ontwikkelaars. In de aanbestedingsprocedures is vastgelegd dat afwijkingen van de richtlijnen voor de selectie van contractpartijen schriftelijk vastgelegd moeten worden. Deze aanbestedingsprocedures waren tevens onderwerp van de parlementaire enquête naar de bouwnijverheid van het najaar 2002. De enquêtecommissie concludeerde dat bij de RGD zowel in de opzet als de controle op naleving van het integriteitsbeleid de nodige verbeteringen mogelijk zijn.

### *Het Veiligheidsprogramma 2002*

De ontwerp- en bouwprocessen zijn aan de kant van de RGD op orde gebracht. Actuele beleidsbijstellingen in het justitiebeleid voor criminaliteitsbestrijding dreigen hierop echter forse inbreuken te maken. Dit komt met name tot uitdrukking in het Veiligheidsprogramma, getiteld «Naar een veiliger samenleving». In dit programma, uitgebracht door de ministers van Justitie en van BZK in oktober 2002, signaleert de Algemene Rekenkamer een aantal grote knelpunten op het punt van de bouw en exploitatie van gevangenissen. Het Veiligheidsprogramma voorziet in een uitbreiding van de bewarings- en sanctiecapaciteit met 5000 plaatsen (later verhoogd tot 5900 plaatsen). De knelpunten zijn de volgende:

- Als een van de maatregelen om de voorgenomen uitbreiding van detentiecapaciteit te realiseren wordt genoemd: toepassing van publiek-private samenwerking. De Algemene Rekenkamer wijst erop dat in het verleden is gebleken dat publiek-private samenwerking bij de bouw van penitentiaire inrichtingen betekent: te hoge kosten, meer begeleiding, langere duur van herstel van gebreken na oplevering en grotere integriteitsrisico's.
- De raming van de op grond van het Veiligheidsprogramma additioneel benodigde detentiecapaciteit is volstrekt onvoldoende onderbouwd. De relatie met de bij ongewijzigd beleid benodigde uitbreiding ontbreekt. Bij realisering van de beleidsdoelstellingen van het Veiligheids-

programma zouden veel meer dan de geraamde 5000 eenheden nodig kunnen zijn.

- De financiële raming van de middelen voor bouw en exploitatie van de 5000/5900 gepresenteerde eenheden is eveneens onvoldoende onderbouwd.
- De politieke en maatschappelijke druk om het aantal cellen uit te breiden is groot; dat betekent: oppassen dat er niet een situatie ontstaat zoals bij de realisatie van het bouwprogramma 1994–1998, waarbij te grote druk op de Rijksgebouwendienst om de realisatie te versnellen tot gevolg had dat aanbestedingen bestemmingsplan-procedures en interne richtlijnen rond integriteit niet zorgvuldig gevolgd konden worden.

### **3.6 Integriteitsbeleid gevangenen**

#### *3.6.1 Resultaten onderzoek afgelopen jaren*

Eén van de hoofdconclusies van het onderzoek «Integriteitsbeleid bij gevangenen» luidde dat het Ministerie van Justitie er niet van op de hoogte is of en hoe de gevangenen het integriteitsbeleid uitvoeren. Het weet dus ook niet hoe vaak er integriteitsinbreuken zijn in de gevangenen en welke dat zijn. Gevangenen moeten, volgens de Algemene Rekenkamer, blijvend en structureel aandacht besteden aan integriteit. Alle (vermoedens van) strafbare en niet-strafbare integriteitsaantastingen moeten worden vastgelegd in een registratie. Bij het werven en selecteren van gevangenispersoneel moet er volgens de Algemene Rekenkamer voldoende aandacht zijn voor integriteit en integriteitsrisico's.

De minister van Justitie zegde een pakket maatregelen toe, zoals uniforme regelgeving, registratie en bestraffing van integriteitsinbreuken, instelling van vertrouwenspersonen bij de gevangenen, op integriteit gerichte audits. Eind 2001 zouden deze maatregelen ingevoerd moeten zijn (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 080, nrs. 1–2, blz. 27, 28).

#### *3.6.2 Stand van zaken 2002*

In de afgelopen periode heeft het Ministerie van Justitie intensief gewerkt aan het ontwikkelen van een breed integriteitsbeleid, dat zowel preventieve als repressieve maatregelen omvat, onder andere:

- de ontwikkeling van een databank, waarin verplicht melding moet worden gemaakt van alle integriteitsinbreuken, de daarbij betrokken partijen en de getroffen preventieve en repressieve maatregelen. Deze databank zou vanaf 31 december 2002, met terugwerkende kracht, gevuld worden;
- vastlegging in welke gevallen integriteitsinbreuken kunnen worden afgehandeld door de gevangenis zelf (treffen van disciplinaire maatregelen) en in welke gevallen dat niet is toegestaan (strafbare feiten);
- oprichting van een Bureau Integriteit & Veiligheid, dat onder meer belast is met het onderzoeken van gemelde integriteitsaantastingen bij de gevangenen;
- intensivering van de samenwerking met de Rijksrecherche door structureel overleg;
- structurele aandacht voor integriteit bij sollicitatieprocedures en in het algemeen bij de werving en selectie van personeel;
- uitbreiding van het antecedentenonderzoek voor nieuw personeel met een verplichte raadpleging van de politieregisters. Vanaf 1 januari 2003

worden alle antecedentenonderzoeken gedaan door het Bureau Integriteit & Veiligheid;

- uitbreiding van het aantal functies waarbij een veiligheidsonderzoek een aanstellingseis is;
- aanstelling van vertrouwenspersonen integriteit bij gevangenen;
- aanscherping van de richtlijnen voor het melden van nevenwerkzaamheden en voor het aannemen van geschenken.

De Algemene Rekenkamer vindt dit op zichzelf een goed pakket maatregelen. Zij merkt echter wel op dat de invoering van een deel van deze maatregelen zodanige vertraging heeft opgelopen, dat niet alleen de toegezegde invoeringsdatum (1 januari 2002) niet is gehaald, maar dat ook anno december 2002 een aantal zaken nog niet werkt. De belangrijkste hiervan vindt zij de centrale databank met informatie van alle gevangenen over geconstateerde integriteitsinbreuken, die nog niet operationeel is. Hierdoor heeft het Ministerie van Justitie nog steeds geen inzicht in de aantallen en de aard van de constateerde (vermoedens van) integriteitsinbreuken bij gevangenen.

Ook is er geen informatie over de wijze waarop de gevangenen de integriteitsvoorschriften naleven, bijvoorbeeld die voor werving en selectie (verplichte raadpleging politieregisters) en de voorschriften voor het aannemen van geschenken en het hebben van nevenwerkzaamheden. Dit gebrek aan informatie wordt gerechtvaardigd met een beroep op het integraal managementconcept, met als sleutelwoorden «sturing op afstand» en «primaire verantwoordelijkheid voor de uitvoering bij de gevangenen». De toegezegde integriteitsaudits zouden dit informatiegat hebben kunnen vullen, maar deze worden nog niet uitgevoerd, ondanks de door de minister van Justitie gedane toezegging op het rapport van de Algemene Rekenkamer.

### 3.7 Conclusies

De schakels van de strafrechtketen aflopend komt de Algemene Rekenkamer tot een aantal deelconclusies, die niet alle positief uitvallen.

De *politie* is beter dan voorheen in staat om inzicht te geven in de politiesterkte. Onduidelijkheden over definities van personeel dat onder politiesterkte valt zijn weggenomen en er is controle ingevoerd op de cijfers die gebruikt worden om de politiesterkte te meten. De Algemene Rekenkamer wijst erop dat het hier uitsluitend gaat om inzicht in aantallen, niet in de manier waarop de beschikbare politiemensen worden ingezet: dat beslissen de politieregio's ieder voor zich. «Meer blauw op straat» is dus een zaak die op regionaal niveau moet worden aangepakt. Het behalen van de in het Regeerakkoord 1998–2002 afgesproken groei van de politiesterkte gemeten in agenten en surveillanten is onzeker.

Het Ministerie van Justitie heeft in twee recente rapporten «Jeugd Terecht» en het Veiligheidsprogramma «Naar een veiliger samenleving» een aantal maatregelen in het vooruitzicht gesteld om de *aanpak van jeugdcriminaliteit* te verscherpen en om te voorkomen dat jongeren na het eerste delict opnieuw delicten plegen. Nog steeds is echter niet duidelijk hoe het komt dat krap de helft van de jongeren die met de politie in aanraking komen uit de jeugdcriminaliteitscijfers «wegraken». De Algemene Rekenkamer vindt dit ernstig, omdat dit de jeugdcriminaliteitscijfers vertekent en een adequate beleidsuitvoering verhindert.

Er is geen verbetering op het terrein van de *cellentekorten*, integendeel: de cellentekorten zijn wederom hoog opgelopen. Het probleem is dat er langetermijnprognoses worden gemaakt als basis voor beleidsbeslissingen over cellencapaciteit, terwijl juist op dit punt er vaak grote politieke en maatschappelijke druk is om op korte termijn extra cellen beschikbaar te krijgen om ad hoc problemen op te lossen. Dit geeft aanleiding tot onvoldoende onderbouwde korte-termijnbeleidsbeslissingen, die uiteindelijk ook niet altijd werkbaar blijken te zijn. De minister van Justitie luidt zelf de noodklok in een brief aan de Tweede Kamer van 16 oktober 2002, waarin staat dat onwenselijk grote aantallen gedetineerden en mensen in preventieve hechting moeten worden weggestuurd. Hij noemt onder andere als oorzaak dat de systemen van de diverse schakels in de strafrechtketen niet op elkaar zijn afgestemd.

Volgens het Ministerie van Justitie zijn de problemen met het *bouwen van gevangenissen* opgelost en hoeft een toekomstig nieuwbouwprogramma geen problemen op te leveren. Met name het feit dat de Rijksgebouwendienst geen gevangenissen meer laat bouwen door private projectontwikkelaars vindt de Algemene Rekenkamer positief. Ook is de integriteit beter gewaarborgd door in de aanbestedingsprocedures vast te leggen dat afwijkingen van de richtlijnen voor de selectie van contractpartijen schriftelijk vastgelegd moeten worden. De Algemene Rekenkamer ziet echter in het Veiligheidsprogramma, «Naar een veiliger samenleving» een aantal grote knelpunten op het punt van de bouw en exploitatie van gevangenissen. Het Veiligheidsprogramma voorziet in een uitbreiding van de bewarings- en sanctiecapaciteit met 5000 plaatsen. De Algemene Rekenkamer vindt zowel het genoemde aantal plaatsen (dat inmiddels al is opgehoogd naar 5900), als de financiële raming van de hiervoor benodigde middelen volstrekt onvoldoende onderbouwd.

Over het *integriteitsbeleid in de gevangenissen* merkt de Algemene Rekenkamer op dat er wel maatregelen ter verbetering zijn genomen, maar dat het Ministerie van Justitie in de praktijk nog geen vorderingen heeft gemaakt op de twee belangrijkste punten:

- inzicht in aantal en soort integriteitsinbreuken bij gevangenissen;
- aandacht voor integriteit bij de werving en selectie van personeel.

Alles overziende mist de Algemene Rekenkamer oog voor de financiële en personele gevolgen van beleidsbeslissingen over criminaliteitsbestrijding. Volgens haar zouden als regel de consequenties van (voorgenomen) beleidsmaatregelen voor de gehele strafrechtketen moeten worden aangegeven.

### **3.8 Reactie van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en de minister van Justitie**

#### *Politie*

De minister van BZK onderkent in zijn reactie van 10 maart 2003<sup>3</sup> de positieve conclusies van de Algemene Rekenkamer. Hij gaat in op de kanttekening van de Algemene Rekenkamer dat de invoering van de 36-urige werkweek leidt tot een vertekend beeld van de groei. Hij stelt dat dankzij de versobering van verlof/ziekteregeling, diverse efficiencymaatregelen en de inzet van boventalligen is bereikt dat de arbeidswaarde van de 36-urige werkweek gelijk is aan die van een 38-urige werkweek. Hij stelt dat de Tweede Kamer hierover in april 1997 geïnformeerd is in de brief over werkgelegenheidseffecten van de nieuwe CAO.

---

<sup>3</sup> De integrale reactie is te raadplegen op de website van de Algemene Rekenkamer, [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)

Verder wijst de minister op het feit dat over de ruime definiëring van het begrip «politiesterkte» is gecommuniceerd met de Tweede Kamer. De minister wijst verder op de ontwikkeling van een uniforme politie-informatiehuishouding (zodat informatie-uitwisseling met de ketenpartners verbetert) en stroomlijning van de informatievraag Rijk-regio.

#### *Aanpak jeugdcriminaliteit*

Voor de aanpak van jeugdcriminaliteit wijst de minister van BZK op drie verbetertrajecten die reeds in gang gezet zijn. In de eerste plaats zijn in de nota «Jeugd terecht, actieprogramma aanpak Jeugdcriminaliteit 2003–2006» maatregelen aangekondigd ter verbetering van de informatie-(huishouding), zoals de invoering van een landelijk model jeugdcriminaliteitskaart bij de politie, die ondermeer inzicht dient te geven in de omvang van categorieën van daders, probleemwijken en ontwikkelingen in de aard van de criminaliteit. In de tweede plaats heeft de minister de Korpsbeheerders verzocht hem te informeren over de wijze waarop zij uitvoering geven aan het verbeteren van de kwaliteit van de basisgegevens en aan andere aanbevelingen uit het rapport «Preventie en Bestrijding jeugdcriminaliteit» van de Algemene Rekenkamer. In de derde plaats zijn in het Landelijk Kader Politie prestatieafspraken opgenomen over de aanpak van veelplegers en/of hardkernjongeren en is de landelijke invoering van een casusoverleg per 1 januari 2003, als onderdeel van de nota «Jeugd terecht, actieprogramma aanpak Jeugdcriminaliteit 2003–2006», gerealiseerd.

De minister van Justitie wijst in zijn reactie van 11 maart 2003<sup>4</sup> eveneens op recente ontwikkelingen zoals het verschijnen van de nota Jeugd Terecht. Daarnaast geeft de minister van Justitie aan dat er slechts een korte, hectische periode verstreken is tussen de publicatie van het onderzoek «Preventie en bestrijding van jeugdcriminaliteit» en het uitvoeren van het onderzoek «Tussen beleid en uitvoering». Dit is de reden dat nog geen van de door de minister van Justitie toegezegde maatregelen en trajecten tot een afronding is gekomen of tot resultaten heeft geleid.

De minister van Justitie gaat nogmaals in op de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat de politie thans jongeren screent op het risico voor het ontstaan van een criminele carrière zonder hiertoe over een gestandaardiseerd instrument te beschikken. De Algemene Rekenkamer is van mening dat de politie daarom uitgerust zou moeten worden met een screeningsinstrument. De minister van Justitie benadrukt dat de politie alleen een beperkte eerste screening dient uit te voeren. Alle overige screeningstaken dienen door daartoe specifiek opgeleide personen te worden uitgevoerd.

De Algemene Rekenkamer noemt in haar rapport als voorbeeld van onvolledige uitvoering van beleid, het onderzoeksresultaat dat er bij ruim 40% van de jongeren uit dossiers niet is gebleken dat er een reactie is gevolgd. De minister van Justitie vraagt zich af of deze bewering niet beter als voorbeeld had moeten worden opgenomen onder de categorie «onzekerheid over de volledige uitvoering van beleid». De Algemene Rekenkamer constateert immers dat informatie over een mogelijke verdere afdoening ontbreekt. De minister van Justitie wijst er verder op dat het verder verbeteren van de informatievoorziening over jeugdcriminaliteit één van de speerpunten binnen het actieprogramma «Jeugd Terecht» is. Binnen het ministerie wordt onderzoek uitgevoerd naar knelpunten in het Cliëntvolgsysteem-Jeugdcriminaliteit (CVS-JC). In een

---

<sup>4</sup> De integrale reactie is te raadplegen op de website van de Algemene Rekenkamer, [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)

reactie van de staatssecretaris van Justitie op het conceptrapport «Jeugdcriminaliteit» werd aangegeven dat de versterking van het CVS-JC sinds de landelijke invoering ervan in oktober 2001 continue aandacht had en tevens dat diverse actoren in het veld van jeugdcriminaliteit bezig waren verschillende goede initiatieven door te voeren om hun informatiesystemen te verbeteren. Deze aandacht voor goede informatievoorziening is er nog steeds.

#### *Celcapaciteit*

De minister van Justitie is van mening dat heenzending van verdachten vanwege celtekorten een ongelukkig voorbeeld is van «onvolledige uitvoering van beleid».

Er is volgens de minister sedert 1997 sprake van een wijziging van beleid, op grond waarvan bij hoge druk op de capaciteit wordt overgegaan tot het verlenen van incidenteel versneld ontslag en ambtshalve strafonderbreking. Hiermee is het probleem van heenzendingen grotendeels ondergaan, aldus de minister.

Verder vond de minister dat de suggestie was gewekt dat het huidige cellentekort vooral werd veroorzaakt door het ontbreken van goede langetermijnprognoses op basis van betrouwbare gegevens. Hij is van mening dat voorbij gegaan is aan verbeteracties en dat het onjuist is te stellen dat er een rechtstreeks verband is tussen het cellentekort en een «falende» prognosesystematiek. Volgens de minister zijn de langetermijnprognoses van het WODC verbeterd en wordt wel rekening gehouden met korte termijnontwikkelingen. Als voorbeeld noemt hij het beleid ten aanzien van drugskoeriers en de doorrekening van de gevolgen van het veiligheidsprogramma voor de langetermijnprognoses.

#### *Gevangenen bouwen*

De minister van Justitie schrijft dat de indruk wordt gewekt dat op basis van het Veiligheidsprogramma duizenden cellen zullen worden bijgebouwd. Hij geeft aan dat dit genuanceerder ligt. Van de 6000 te realiseren plaatsen komen er 4500 op andere wijze beschikbaar, namelijk door vraagvermindering en aanbodvergroting. De Algemene Rekenkamer waarschuwde dat er geen situatie moet ontstaan waarbij te grote druk op de Rijksgebouwendiensten om realisatie te versnellen tot gevolg heeft dat aanbestedingen bestemmingsplanprocedures en interne richtlijnen rond integriteit niet zorgvuldig kunnen worden gevolgd. De minister merkt op dat dit niet in verband kan worden gebracht met de realisatie van extra eenheden.

Hij acht het niet duidelijk op welke punten de Algemene Rekenkamer de doorberekeningen van het Veiligheidsprogramma onvoldoende vindt. Hij onderschrijft niet de conclusie dat de consequenties van de uitbreiding van de detentiecapaciteit niet voldoende zijn doorberekend. Hij wijst in dit kader op de brief aan de Tweede Kamer van 10 maart 2003.

#### *Integriteitsbeleid gevangenen*

De minister van Justitie deelt de zorg van de Algemene Rekenkamer over de opgelopen vertraging bij de invoering van de toegezegde maatregelen op het gebied van het integriteitsbeleid van gevangenen. Hij zegde toe dat het pakket aan maatregelen medio 2003 zal zijn ingevoerd.

### **3.9 Nawoord van de Algemene Rekenkamer**

#### *Politie*

De Algemene Rekenkamer benadrukt dat de in paragraaf 3.8 genoemde brief over werkgelegenheidseffecten van de nieuwe CAO wel ingaat op de

werkgelegenheidseffecten, maar niet ingaat op de ontwikkeling van de politiesterkte. Op de gelijke arbeidswaarde die een 36-urige en 38-urige werkweek zouden hebben wordt evenmin ingegaan. Bovendien is de berekening van de compensatie bij verschijnen van de brief gebaseerd op prognoses die niet zijn bijgesteld op het moment dat de 36-urige werkweek is ingevoerd.

#### *Aanpak jeugdcriminaliteit*

Het verheugt de Algemene Rekenkamer dat er na het roerige jaar 2002 voor het beleidsterrein jeugdcriminaliteit in december met de nota Jeugd Terecht een lijn is uitgezet voor de richting waarin de komende jaren gewerkt gaat worden. De Algemene Rekenkamer zal deze ontwikkelingen met belangstelling blijven volgen.

Het feit dat voor 44% van de onderzochte jongeren die verdacht zijn van het plegen van een delict niet duidelijk is of een reactie heeft plaatsgevonden, duidt naar de mening van de Algemene Rekenkamer niet enkel op een registratieprobleem. De achtergrond- en delictkenmerken van deze groep wijken immers niet af van de groep waar de reactie wel geregistreerd is. Dat maakt het naar haar mening redelijk en aanvaardbaar te veronderstellen dat de groep niet-geregistreerden een zelfde scala aan strafrechtelijke reacties had moeten ontvangen als de groep wel-geregistreerden. Nu van deze strafrechtelijke reacties niets is teruggevonden in de dossiers van de politieregio's, de Haltbureaus en het OM, kan redelijkerwijs vastgesteld worden dat een strafrechtelijke reactie is uitgebleven in gevallen waarin deze wel had moeten plaatsvinden. Bij de bepaling van de benodigde uitvoeringscapaciteit zal volgens de Algemene Rekenkamer dan ook met deze 44% rekening gehouden dienen te worden.

#### *Celcapaciteit*

De Algemene Rekenkamer is het met de minister van Justitie eens dat het aantal heenzendingen sinds 1997 inderdaad grotendeels is ondervangen (de eerste negen maanden van 2002 betrof het 30 personen, waaronder 12 minderjarigen). Niettemin is er, zoals de minister in zijn brief aan de Tweede Kamer van 16 oktober 2002 heeft laten weten, sprake van ernstige en acute capaciteitstekorten. Hierdoor was in de eerste negen maanden van 2002 sprake van incidenteel versneld ontslag van 3600 gedetineerden en 3100 strafonderbrekingen en 300 afbrekingen van vreemdelingenbewaring.<sup>5</sup> Het probleem van heenzendingen «aan de voorkant» is hierdoor verschoven naar het ook door de minister onwenselijk groot geachte aantal ontslagen aan de «achterkant», waardoor het beleid ten aanzien van de strafrechtelijke handhaving onder druk blijft staan. Voor de doorrekening van de gevolgen van het veiligheidsprogramma voor de lange termijnprognoses concludeert de Algemene Rekenkamer dat deze nog niet volledig zijn. Immers, in de door de minister genoemde brief van 10 maart 2003 is aangegeven dat de Tweede Kamer in mei 2003 zal worden geïnformeerd over geactualiseerde beleidsrijke prognoses. De minister geeft tevens aan niet optimistisch te zijn over de ontwikkeling van de capaciteitsbehoefte. Op basis hiervan zal het nieuwe kabinet moeten bezien of aanvullende uitbreidingen noodzakelijk en mogelijk zijn.

#### *Gevangenisbouw*

De Algemene Rekenkamer heeft met belangstelling kennis genomen van de in de brief van 11 maart 2003 door de minister van Justitie geuite beleidsvoornemens. Zij constateert dat hij zich beperkt tot een aantal maatregelen, die een efficiënter gebruik van de bestaande capaciteit inhouden. Over de vraag wat de concrete doorwerking in het aantal

<sup>5</sup> Uit de gecorrigeerde versie van de brief van 10 maart 2003 blijkt dat het in 2002 gaat om respectievelijk 4837, 4211 en 324.

benodigde celplaatsen op grond van het Veiligheidsprogramma en de ontwikkelingen in de feitelijke criminaliteit moet zijn, laat hij zich niet uit. Die vraag en de beantwoording daarvan verschuift hij naar het nieuwe kabinet. De Algemene Rekenkamer beveelt haar conclusies en aanbevelingen op het punt van de onderbouwing en berekening van de op grond van het Veiligheidsprogramma te verwachten noodzakelijke nieuwbouw van cellen dan ook met nadruk aan de minister van Justitie van het binnenkort aan te treden kabinet aan. Zij betreurt het dat de demissionaire minister haar op deze punten niet heeft willen antwoorden, te meer daar hij verantwoordelijkheid droeg voor het tot stand komen van het Veiligheidsprogramma, dat overigens door de Tweede Kamer is aanvaard.

## **4 TERUGKEERBELEID AFGEWEEZEN ASIELZOEKERS**

### **4.1 Inleiding**

Afgewezen asielzoekers die alle fasen van de asielprocedure hebben doorlopen moeten Nederland op eigen gelegenheid verlaten en terugkeren naar hun eigen land. Het beleid van de regering om te bevorderen dat zij dat doen (Terugkeerbeleid afgewezen asielzoekers) houdt in dat de Vreemdelingendienst vier weken na afloop van de asielprocedure op het laatst bekende adres van de afgewezen asielzoeker controleert of hij of zij weg is. Zo ja, dan wordt hij of zij geregistreerd als «administratief verwijderd». Meestal is onbekend waarheen de afgewezen asielzoeker is vertrokken.

Het kan zijn dat een afgewezen asielzoeker niet terug kan naar zijn eigen land, bijvoorbeeld omdat het daar niet veilig is (beleidsmatig moeilijk verwijderbaar) of omdat niet vastgesteld kan worden uit welk land hij komt, waardoor geen enkel land de vereiste papieren wil geven (technisch moeilijk verwijderbaar). De afgewezen asielzoeker kan dan verschillende soorten begeleiding krijgen, bijvoorbeeld van het Terugkeerbureau van de Internationale Organisatie voor Migratie (IOM). Speciaal voor technisch moeilijk verwijderbaren is er het verwijdercentrum Ter Apel, waar specialisten van de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) ervoor proberen te zorgen dat zij reispapieren krijgen.

De Algemene Rekenkamer onderzocht in 1999 het Terugkeerbeleid afgewezen asielzoekers (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 626, nrs. 1–2). Uitgangspunten waren:

- Om zicht te hebben op de effectiviteit van het beleid moet er voldoende informatie beschikbaar zijn over aantallen asielzoekers in de verschillende fasen van de terugkeerprocedure;
- Vreemdelingendiensten en IND werken samen om zicht te houden op het aantal afgewezen asielzoekers dat in de illegaliteit verdwijnt.

### **4.2 Resultaten onderzoek 1999**

Uit het onderzoek bleek dat er bij de IND wel cijfermateriaal was, maar dat de cijfers niet optelden tot een totaalbeeld van aantallen asielzoekers in de verschillende fasen van de terugkeerprocedure, en van de aantallen beleidsmatig en technisch moeilijk verwijderbare afgewezen asielzoekers. De termijnen en doorlooptijden bij terugkeer waren niet bekend.

De Algemene Rekenkamer beval aan om bij de verbetering van de proces- en bedrijfsinformatie van de IND voorrang te geven aan het verkrijgen van betrouwbare gegevens over de procesgang.

Van het merendeel van de afgewezen asielzoekers was onbekend waarheen zij waren teruggekeerd of vertrokken. De vraag of een aanmerkelijk deel van de afgewezen asielzoekers direct of indirect het illegale circuit «induikt» was niet op grond van betrouwbare gegevens te beantwoorden. De rapportages van de Vreemdelingendiensten (van het Ministerie van BZK) aan de IND bevatten nauwelijks informatie over de aantallen afgewezen asielzoekers onder opgepakte illegale vreemdelingen, omdat de Vreemdelingendiensten dit niet registreerden. De Algemene Rekenkamer vond dat dit wél het geval zou moeten zijn.

Tussen EU-landen bleken zoveel verschillen te zijn in definities, registratiewijzen, procedures en statussen, dat informatie-uitwisseling niet of nauwelijks mogelijk is.

De Algemene Rekenkamer vond dat Nederland zich binnen de EU moet inzetten voor het bereiken van overeenstemming over definities en begrippen, als eerste stap om het terugkeerprobleem internationaal in kaart te brengen.

De staatssecretaris schreef in zijn reactie op het rapport dat de IND beschikt over een Informatie- en Analyse centrum dat zich o.a. richt op het verbeteren van beschikbare beleidsinformatie. In 1999 zou een cohort-analysesysteem<sup>6</sup> gereed komen dat voor een belangrijk deel de geconstateerde hiaten in de beleidsinformatie zou opvullen. Daarnaast had de staatssecretaris een projectgroep op hoog ambtelijk niveau ingesteld die voorstellen zou ontwikkelen om de beleidsinformatie over de gehele vreemdelingenketen te verbeteren. Bij de uitvoering van dit beleid zijn immers vele actoren ook buiten het Ministerie van Justitie betrokken. Ten slotte zou hij in Europees verband eenduidige definiëring en vastlegging van informatie blijven bepleiten, maar hij wees erop dat het ontwikkelen van een gezamenlijk asielbeleid een zaak van zeer lange adem is.

### **4.3 Stand van zaken 2002**

#### *4.3.1 Beleidsinformatie*

##### *Informatie over vreemdelingenketen*

Het Cohortanalysesysteem is in 2000 gerealiseerd. In 2001 en 2002 zijn rapportages over de asielprocedure aan de Tweede Kamer aangeboden. Eind 1999 is onder leiding van de directie Vreemdelingenbeleid van het Ministerie van Justitie een Werkgroep Informatiemodel (WIM) gestart. In april 2000 heeft de WIM het «Informatiemodel rapportage vreemdelingenketen» opgeleverd. Eind 2000 is de WIM weer bij elkaar gekomen om deze rapportage aan te passen aan de Nieuwe Vreemdelingenwet 2000. In oktober 2001 is het Projectbureau Coördinatie Vreemdelingenwet 2000 (PCV) gestart, dat zich bezig houdt met de controle op de verzamelde gegevens en verdere verbetering van de beleidsinformatie in de vreemdelingenketen.

##### *Informatie over vertrokken asielzoekers*

Van het merendeel van de afgewezen asielzoekers is nog steeds onbekend waarheen zij zijn teruggekeerd of vertrokken. In de bovengenoemde Cohortanalyses 2001 en 2002 is alleen verwerkt dat de betreffende afgewezen asielzoekers zijn vertrokken («uit de procedure»), maar waarheen blijft onbekend (vrijwillig vertrek blijft immers het uitgangspunt van het terugkeerbeleid). De Cohortanalyse van maart 2003 bevat voor het eerst meer gegevens over afgewezen asielzoekers (zoals: met onbekende bestemming vertrokken, uitgezet door de Koninklijke Marechaussee, vertrek uitgesteld, niet of moeilijk verwijderbaar, in bewaring gesteld). Daarnaast beschikt de IND vanaf de inwerkingtreding van de Nieuwe Vreemdelingenwet (1 april 2001) ook over alle informatie over de beleidsmatig of technisch niet of moeilijk verwijderbare asielzoekers (over diegenen die nog onder de oude Vreemdelingenwet vallen zijn deze gegevens helaas niet volledig).

##### *Informatie van de Vreemdelingendiensten*

Door de uitvoering van de reguliere toelating (aanvragen voor Machtiging Voorlopig Verblijf en Vergunning tot Verblijf voor bijvoorbeeld gezinshereniging, gezinsvorming, au pair, studie e.a.) over te plaatsen van de Vreemdelingendiensten naar de IND, komen er bij de Vreemdelingen-

---

<sup>6</sup> Bij een cohortanalyse wordt over groepen mensen gedurende langere tijd informatie verzameld.

diensten 450 fte's vrij. Deze zullen worden ingezet bij de intensivering van de «toezichtstaak» (in totaal zullen dan circa 1200 fte's hierbij worden ingezet). De Vreemdelingendiensten dienen hierover te rapporteren aan de IND, in het kader van samenwerkingsovereenkomsten tussen de IND en de Vreemdelingendiensten. Omdat gebleken is dat de rapportages van de verschillende Vreemdelingendiensten onderling moeilijk vergelijkbaar waren, zal in 2003 volgens een standaard format worden gerapporteerd. Vanaf januari 2004 zal het Vreemdelingen Informatie- en Kennissysteem het Vreemdelingen Administratie Systeem (VAS) vervangen. Het systeem wordt rond één centrale database (Basisvoorziening Vreemdelingen, BVV) gebouwd, waarin alle geïdentificeerde en unieke gelabelde vreemdelingen staan geregistreerd. Dit zal de rapportages ten goede komen.

#### *Informatie uit wetenschappelijk onderzoek*

Het Rotterdams Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Beleidsonderzoek heeft in opdracht van het Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatie Centrum van het Ministerie van Justitie onderzocht of een aanmerkelijk deel van de afgewezen asielzoekers direct of indirect het illegale circuit «induikt». In juni 2002 is het rapport «Illegale vreemdelingen in Nederland, omvang, overkomst, verblijf en uitzetting» gepubliceerd, met onder andere de volgende conclusies:

- Nederland herbergt naar schatting tussen de 112 en 163 duizend illegalen. Het CBS komt in een schatting van 2002 tot een aantal tussen de 46 en 116 duizend;
- In de periode 1997–2000 werden ruim 53 000 staandehoudingen verricht, die betrekking hadden op ruim 47 000 illegale vreemdelingen. Daarvan is een stijgend aandeel afkomstig uit zogenaamde «asiel-landen» (landen waaruit in de betreffende jaren de meeste asielzoekers kwamen). Inmiddels is dat meer dan éénderde en het aandeel neemt licht toe.
- Uitgeprocedeerde asielzoekers verblijven over het algemeen korter illegaal in Nederland dan de illegalen die zich om niet-politieke redenen in Nederland hebben gevestigd. Achttien procent van de geïnterviewde migranten verblijft langer dan vijf jaar illegaal in Nederland (de tijd die men in de asielprocedure heeft doorgebracht is niet meegerekend). Ruim eenderde heeft in Nederland asiel aangevraagd. Dit geldt vooral voor Somaliërs, Iraniërs en Sri Lankanen en in beperkte mate voor illegalen uit het voormalige Joegoslavië en de voormalige Sovjet Unie;
- Acht van de tien uitgeprocedeerde asielzoekers heeft voor zijn komst naar Nederland mensensmokkelaars ingeschakeld, terwijl het bij de overige illegale vreemdelingen hooguit één op de tien betreft.

#### *4.3.2 Europese afstemming*

Aan het verminderen van de verschillen in definities, registratiewijzen, procedures en statussen die de Europese landen hanteren is vanuit het Ministerie van Justitie in diverse internationale overlegvormen een bijdrage geleverd. In 2002 heeft de IND deelgenomen aan een aantal internationale bijeenkomsten, onder andere in Brussel, over diverse onderwerpen betreffende migratie, toelating, asiel, grensbewaking, etc. In Europees verband blijft het proces moeizaam en «stroperig» verlopen en de vooruitgang vergeleken met 1999 is nihil. Wel is met ingang van 15 januari 2003 het Eurodac-systeem (een systeem waarmee op basis van vingerafdrukken vastgesteld kan worden of een vreemdeling eerder in een ander EU-land asiel heeft aangevraagd) van start gegaan. De invoering en

het gebruik van deze gegevens in Eurodac kunnen een belangrijke rol gaan spelen bij de onderlinge Europese afstemming.

Nederland tracht steeds als één van de eersten aan te sluiten (door capaciteit en financiën beschikbaar te stellen) op initiatieven vanuit Brussel. Twee Brusselse initiatieven die op de langere termijn resultaten moeten opleveren zijn:

- De oprichting van een Migration Observatory in 2003 om de komende drie jaar de verschillende definities, procedures en gegevens te inventariseren, de overeenkomsten en verschillen in kaart te brengen en, uitgaande van de overeenkomsten, een gemeenschappelijk beleid te starten. Negen van de vijftien EU-landen, waaronder Nederland, doen hieraan mee.
- Een opdracht vanuit de EU aan het Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute (NIDI) voor een onderzoek naar de *toekomstige* opzet van een systeem voor gegevensuitwisseling (zowel asiel als regulier) tussen de EU-landen.

Meer en sneller resultaat wordt volgens de IND verwacht. Inmiddels is er met uitwisseling van in- en uitstroomcijfers en cohortanalyses begonnen, die voortkomen uit de internationale samenwerking tussen de Europese landen (Oostenrijk, België, Denemarken, Finland, Duitsland, Ierland, Nederland, Noorwegen, Spanje, Zweden, Zwitserland, en Engeland), de Angelsaksische landen (USA, Canada, Australië) de UNHCR, het IOM en de Europese Commissie. De hierboven genoemden zijn verenigd binnen de IGC (Inter-governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia). Mogelijke reden daarvoor is dat het IGC een informeel forum is zonder besluitvormingsbevoegdheid dat één maal per jaar bijeenkomt voor uitwisseling van gegevens en voor overleg over alle onderwerpen die relevant zijn op het gebied van internationale migratiestromen. Daarnaast zijn er werkgroepen voor «cijfermateriaal (data)», «terugkeer», «mensensmokkel» en «landen van herkomst», die ieder halfjaar bijeenkomen. Het van de IGC ontvangen cijfermateriaal wordt gerapporteerd aan de Tweede Kamer.

#### **4.4 Conclusies**

Sinds 1999 is op een aantal punten vooruitgang geboekt. Door de invoering van het Cohortanalysestelsel en het Informatiemodel rapportage vreemdelingenketen is onder meer de informatie over de aantallen beleidsmatig of technisch niet of moeilijk verwijderbare asielzoekers nu wel aanwezig. Daarnaast beschikt de IND vanaf de inwerkingtreding van de Nieuwe Vreemdelingenwet (1 april 2001) ook over alle informatie over de beleidsmatig of technisch niet of moeilijk verwijderbare asielzoekers. Met deze verbeteringen op het gebied van de (beleids)informatievoorziening heeft de staatssecretaris zijn toezeggingen uit 1999 uitgevoerd. Van het merendeel van de afgewezen asielzoekers is echter nog steeds onbekend waarheen zij zijn teruggekeerd of vertrokken. Dat kan ook niet anders, als het beleid gericht is op vrijwillige terugkeer. Het Ministerie van Justitie heeft onderzoek laten uitvoeren om beter «in kaart te brengen» of met onbekende bestemming vertrokken afgewezen asielzoekers in de illegaliteit verdwijnen. Uit het onderzoek blijkt, dat er naar schatting circa 15 000 (= een derde van 47 000) illegale vreemdelingen uit asiellanden zijn.

De Vreemdelingendiensten krijgen in 2003 meer mensen om hun toezichtstaak uit te voeren. In het kader van samenwerkingsovereenkomsten met de IND zullen zij hierover in een vast format aan de IND rapporteren. Hiermee is tegemoet gekomen aan de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om de rapportages van de Vreemdelingendiensten aan de IND te verbeteren.

Met ingang van 15 januari 2003 is het Eurodac-systeem ingevoerd, waarin vingerafdrukken van vreemdelingen die in een EU-land asiel vragen voor alle EU-landen beschikbaar zijn. Verder is met het verminderen van de verschillen in definities, registratiewijzen, procedures en statussen die de Europese landen hanteren binnen Europees verband nog weinig vooruitgang geboekt. Dit blijft een proces op lange termijn. Meer en sneller resultaat verwacht het IND van een informeel samenwerkingsverband zonder besluitvormingsbevoegdheid, het IGC, met een groot aantal Europese landen, de USA, Canada en Australië, de UNHCR, het IOM en de Europese Commissie.

#### **4.5 Reactie van de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie**

Bij brief van 7 maart 2003 reageerde de minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie op het conceptrapport van de Algemene Rekenkamer.<sup>7</sup> De minister geeft daarin aan dat hij zal trachten de (beleids)informatiepositie op het gebied van asiel en migratie verder uit te breiden en te borgen. Dit zal hij doen door middel van uitbreiding van de cohortanalyse met meer gegevens over afgewezen asielzoekers en het initiëren van beleidsonderzoek. Verder geeft hij aan dat de IND zich zal blijven inspannen om verdere afstemming op Europees niveau over te hanteren definities, procedures te bewerkstelligen. Zijn ministerie zal bovendien een actieve bijdrage leveren aan initiatieven van de Europese Commissie zoals het Europese Migratie Netwerk.

---

<sup>7</sup> De integrale reactie van de minister is te raadplegen op de website van de Algemene Rekenkamer, [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)

## **5 INBURGERING EN TAALONDERWIJS ALLOCHTONEN**

### **5.1 Inleiding**

Op verzoek van de Tweede Kamer heeft de Algemene Rekenkamer in 2000 een onderzoek gedaan naar de besteding van de budgetten voor inburgering van en taalonderwijs aan allochtonen (Inburgering en taalonderwijs allochtonen, Tweede Kamer, 1999–2000, 27 275, nrs. 1–2).

De gemeenten hebben de regierol voor dit beleid. Zij krijgen budgetten voor inburgering en taalonderwijs respectievelijk van het Ministerie van VWS en van het Ministerie van OCenW. In 2000 ging het in totaal om circa € 134 miljoen, in de begrotingen 2003 staat in totaal € 276 miljoen opgenomen. De gemeenten sluiten contracten met de Regionale Onderwijscentra (de ROC's), die het taalonderwijs aan allochtonen verzorgen.

### **5.2 Resultaten onderzoek 2000**

De belangrijkste conclusies en aanbevelingen van het onderzoek waren:

- Er was te weinig informatie beschikbaar over de financiering en de resultaten van de inburgering en het taalonderwijs. Dit wordt deels veroorzaakt door het feit dat er verschillende regelingen zijn (voor inburgering van nieuwkomers, voor taalonderwijs aan nieuwkomers en voor inburgering van oudkomers), die ieder verschillende eisen stellen aan de informatie die onderwijsinstellingen en gemeenten moeten verstrekken. De Algemene Rekenkamer beval aan om één informatiesysteem voor alle regelingen op te zetten, waarin gegevens over de uitvoering van het beleid maar één keer hoeven te worden ingevoerd;
- Verschillende regelingen betekent ook: verschillende geldstromen, die op verschillende grondslagen berusten en niet op elkaar aansluiten. De Algemene Rekenkamer beval aan deze geldstromen te bundelen tot één budget met één financieringssystematiek;
- Er was onvoldoende inzicht in het rendement van de taalopleidingen. Voorzover op basis van de informatie viel na te gaan, werd het beoogde taalvaardigheidsniveau vaak niet bereikt. De Algemene Rekenkamer beval aan te onderzoeken hoeveel opleiding er nodig is om buitenlandse leerlingen behoorlijk Nederlands te leren;
- Verzuim en uitval vormen in alle fasen van het inburgeringstraject een probleem. Oorzaken kunnen zwangerschap, psychische problemen, gebrek aan kinderopvang en het combineren van taallessen met werk zijn. Zowel de ROC's als de gemeenten reageren onvoldoende op verzuim en uitval. De Algemene Rekenkamer beval aan hieraan meer aandacht te besteden, onder andere door voorzieningen voor kinderopvang te creëren of uit te breiden.

De minister voor Grotestedenbeleid en Integratie onderschreef deze knelpunten en verwees in zijn reactie op het rapport naar de door hem ingestelde Taskforce Inburgering die tot doel had de knelpunten in de uitvoering van het beleid op te heffen.

### **5.3 Stand van zaken 2002**

#### *5.3.1 Inleiding*

Sinds de publicatie van het Rekenkameronderzoek «Inburgering en taalonderwijs allochtonen» zijn er de volgende belangrijke ontwikkelingen op het terrein van inburgering geweest:

- De oprichting van de Taskforce Inburgering;
- De evaluatie van de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN);
- De evaluatie van de Wet Educatie Beroepsonderwijs (WEB);
- Het onderzoek naar de doelmatigheid van het inburgeringsbeleid van Interdepartementaal Beleids Onderzoek (IBO) van het Ministerie van Financiën;
- De aanwijzing van inburgering als Groot Project. Grote Projecten vallen onder de Procedureregeling Grote Projecten, waarin een geregelde informatievoorziening aan de Tweede Kamer over opzet en voortgang verplicht is gesteld.

Medio 2000 heeft de minister voor Grotesteden- en Integratiebeleid (GSI) de Taskforce Inburgering ingesteld met als doel de uitvoeringsorganisaties tijdelijk te ondersteunen bij de verbetering van het inburgeringsproces.

Het IBO-onderzoek werd medio 2002 afgerond. Het richtte zich vooral op de organisatie van de inburgering en het systeem van beleid, weten regelgeving. In dit onderzoek werden onder meer de rapportages van de Taskforce, de resultaten van de evaluaties van de WIN en de WEB en de eerste rapportage over het Groot Project Inburgering verwerkt.

### *5.3.2 Taskforce Inburgering*

Om het inburgeringsproces en de informatievoorziening structureel te verbeteren richtte de Taskforce regionale en lokale taskforces in een aantal gemeenten op en startte tien ontwikkeltrajecten. Deze ontwikkeltrajecten richtten zich onder andere op:

- De ontwikkeling van methoden om uitval tegen te gaan, onder andere door verbetering van de kinderopvang;
- Verbetering van het inburgeringsonderzoek met als doel een integrale aanpak van de inburgering;
- het ontwikkelen van inburgeringstrajecten op maat, waarbij de situatie van degene die moet inburgeren het uitgangspunt is;
- De ontwikkeling van een informatiesysteem om de resultaten van het inburgeringsproces goed in beeld te krijgen en op basis daarvan het proces te kunnen bijsturen.

De resultaten van deze ontwikkeltrajecten werden voor alle gemeenten toegankelijk gemaakt met een website en een databank. Verder organiseerde de Taskforce workshops en conferenties.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat de Taskforce de noozakelijke basis heeft gelegd om de knelpunten in de uitvoering van het inburgeringsbeleid aan te pakken.

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie geeft in de voortgangsrapportages Groot Project Inburgering informatie over de stand van zaken van de ontwikkeltrajecten van de Taskforce. Daaruit blijkt dat deze trajecten nagenoeg zijn afgerond. De resultaten zijn voor alle gemeenten in schriftelijke en digitale vorm beschikbaar.

Het informatiemodel is klaar om bij het rijk en de gemeenten ingevoerd te worden, maar dat zal enige tijd vergen. De Taskforce verwacht dat het model op zijn vroegst in 2004 operationeel zal zijn.

### 5.3.3 IBO-onderzoek

De knelpunten die in het IBO-onderzoek worden genoemd sluiten aan bij de eerder door de Algemene Rekenkamer gesignaleerde problemen.

De IBO-werkgroep vindt dat de relatie tussen de beleidsmatige en de financiële verantwoordelijkheid voor het inburgeringsbeleid onduidelijk is, doordat de inburgering onder vier ministeries valt (BZK, OCW, VWS en SZW). De werkgroep pleit ervoor om één moment af te spreken voor de inhoudelijke en financiële verantwoording over al deze beleidsterreinen. Alleen dan kan inzichtelijk worden hoeveel geld er met de inburgering precies gemoeid is en wat de resultaten van het beleid zijn.

Verder vindt de IBO-werkgroep het niet voldoende duidelijk welke resultaten van de inburgering worden verwacht: naar welk niveau van kennis of vaardigheid wordt gestreefd, welke vooruitgang moet er gemaakt worden. In het IBO-onderzoek worden de resultaten van de evaluatie van de WIN meegenomen. Uit die evaluatie bleek (evenals uit het rapport van de Algemene Rekenkamer) dat de aangeboden 600 uur taalonderwijs voor de meeste nieuwkomers niet toereikend is om voldoende Nederlands te leren. Het is echter onduidelijk wat de gevolgen zijn als een deelnemer aan een inburgeringstraject het bedoelde niveau van kennis of vaardigheden niet haalt. De IBO-werkgroep vindt dat gemeenten en instellingen de deelnemers aan inburgeringstrajecten meer moeten stimuleren om goede resultaten te behalen. Maar zij vindt ook dat de inburgeringstrajecten flexibeler moeten worden om beter aan te kunnen sluiten bij de mogelijkheden en behoeften van de deelnemers. Daarvoor is onder andere nodig dat het minder gecompliceerd wordt om middelen voor inburgering en andere middelen met elkaar te combineren in één inburgeringstraject.

Verder beveelt de IBO-werkgroep aan:

- een inburgeringstoets en een bijbehorend systeem van examineren in te stellen. Daarbij moet duidelijk worden gemaakt wat de gevolgen zijn als de inburgeringstoets niet wordt gehaald. Te denken valt aan een koppeling met de verblijfsstatus of aan financiële gevolgen;
- ook andere onderwijsinstellingen dan de ROC's de mogelijkheid te geven om inburgeringstrajecten te verzorgen. Er moet een systeem komen om instellingen hiervoor bevoegd te verklaren. Onder bepaalde voorwaarden moeten instellingen met elkaar kunnen concurreren.

Om de aanbevelingen van de IBO-werkgroep te kunnen uitvoeren zouden zowel de WIN als de WEB als de Vreemdelingenwet gewijzigd moeten worden. De werkgroep heeft haar aanbevelingen uitgewerkt in drie mogelijke beleidsscenario's. De minister voor GSI heeft het IBO-rapport beschikbaar gesteld aan de Tweede Kamer. Hij achtte het een zaak van het volgende kabinet om een inhoudelijke reactie op het rapport te geven en aan de Tweede Kamer te sturen.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat de bevindingen van de IBO-werkgroep overeenstemmen met de bevindingen op grond van haar eigen onderzoek in 2000. De aanbevelingen van de werkgroep wijzen in dezelfde richting als die van de Rekenkamer, zij het dat de IBO-werkgroep op onderdelen verdergaande stappen aanbeveelt.

## 5.4 Conclusies

Uit het feit dat de IBO-werkgroep in 2002 dezelfde knelpunten in de uitvoering van het inburgeringsbeleid identificeert als de Algemene Rekenkamer in 2000 blijkt wel, dat er in de praktijk nog weinig verbeterd is in de uitvoering van dit beleid. Zo betreurt de Algemene Rekenkamer het feit dat het door haar bepleite onderzoek naar de vereiste opleidingsinspanning om het gewenste taalniveau te bereiken niet is gedaan. Dit terwijl ook uit de evaluatie van de Wet Inburgering Nieuwkomers blijkt dat de 600 uur taalonderwijs die nu worden aangeboden meestal niet voldoende zijn.

Dat betekent niet dat er in die tussentijd niets is gebeurd, integendeel. De Algemene Rekenkamer is van oordeel dat de Taskforce Inburgering de knelpunten in de uitvoering slagvaardig en systematisch heeft aangepakt. Van groot belang vindt zij dat de Taskforce, om oplossingen voor de knelpunten in de uitvoering te vinden, nadrukkelijk samenwerking met de uitvoerders van het beleid, de gemeenten en instellingen, heeft gezocht. De oplossingen die Taskforce, gemeenten en instellingen hebben uitgedacht zullen zich echter nu in de praktijk moeten bewijzen. Volgens de Algemene Rekenkamer moet met name de invoering van het landelijk informatiesysteem, waarin de uitvoerders van het beleid hun financiële en inhoudelijke verantwoordingsinformatie kunnen verwerken, prioriteit krijgen. Die invoering is al gestart, maar het systeem zal pas op zijn vroegst in 2004 volledig operationeel zijn.

Om de aanbevelingen van de IBO-werkgroep ter verbetering van de uitvoering van het inburgeringsbeleid te kunnen uitvoeren, zouden zowel de Wet Inburgering Nieuwkomers (WIN) als de Wet Educatie Beroepsonderwijs (WEB) als de Vreemdelingenwet gewijzigd moeten worden. De beslissingen over die aanbevelingen zijn doorgeschoven naar het kabinet dat na de verkiezingen van 22 januari 2003 zal aantreden. Dat betekent dat, ook als het nieuwe kabinet snel zou besluiten deze aanbevelingen te volgen, de verbeteringen in de praktijk pas over jaren merkbaar kunnen zijn.

## 5.5 Reactie minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie

De minister voor Vreemdelingenzaken en Integratie reageerde bij brief van 7 maart 2003 op het conceptrapport.

De minister signaleerde een innerlijke tegenstrijdigheid in de conclusies van de Algemene Rekenkamer. Enerzijds is het oordeel dat de knelpunten in de uitvoering slagvaardig en systematisch zijn aangepakt. Anderzijds wordt geconcludeerd dat er in de praktijk nog weinig is verbeterd in de uitvoering van het inburgeringsbeleid en dat verbeteringen pas over jaren merkbaar kunnen zijn.

De minister gaf ten aanzien van de conclusies van de Algemene Rekenkamer over de huidige stand van zaken een aanvulling, met name rond recente ontwikkelingen en beleidsvoornemens:

- Op verzoek van de gemeenten is na afronding van de werkzaamheden van de Taskforce Inburgering (31 december 2002) voor 2 jaar een beperkte projectorganisatie opgezet (Front Office Inburgering) om de uitvoeringsorganisaties te ondersteunen.
- De stroomlijning van de verantwoording en financiële stromen is verder gevorderd. De inhoudelijke en financiële rapportage onder de WIN zijn geharmoniseerd op 1 moment in het jaar. De budgetten voor inburgering van nieuwkomers en oudkomers zijn vanaf 1 januari 2003 gebundeld op de begroting van het ministerie van Justitie en vallen

onder de verantwoordelijkheid van de minister voor Vreemdelingen-zaken en Integratie.

- In het Wetsvoorstel Wet basisvoorziening kinderopvang zal worden geregeld dat nieuwkomers als specifieke doelgroep aanspraak kunnen maken op een tegemoetkoming in de kosten van kinderopvang. Voor oudkomers bestaat geen wettelijke verplichting tot inburgering, daarom wordt overwogen om in het wetsvoorstel op experimenteer-basis kortdurende kinderopvang voor oudkomers mogelijk te maken.
- In de komende kabinetsreactie op de evaluatie van de WIN en het IBO-rapport over inburgering zal worden ingegaan op het aantal uren taalonderwijs.

De Algemene Rekenkamer beval aan om de invoering van het landelijk informatiesysteem prioriteit te geven. De aanwijzing van de inburgering van oudkomers als Groot Project van de Tweede Kamer brengt met zich mee dat gemeenten daarvoor tweemaal per jaar afzonderlijk een monitor invullen. Met de rapportages in het kader van het Groot Project Inburgering Oudkomers en de activiteiten van de Taskforce Inburgering is volgens de minister de informatievoorziening sterk verbeterd. Bij de invoering van het informatiemodel in de loop van 2004 zullen de rapportagelijnen voor nieuwkomers en oudkomers alsnog bijeen worden gebracht.

## **5.6 Nawoord Algemene Rekenkamer**

De Algemene Rekenkamer heeft in haar conclusies aangegeven dat er sprake is van verbeteringen op verschillende aspecten ten opzichte van 2000. Daarmee is een basis gelegd voor verbetering van de uitvoering van de inburgering.

De ontwikkelde oplossingen moeten zich nu in de praktijk bewijzen en voor een deel nog in uitvoering worden genomen. Er moet nog besluitvorming plaatsvinden over de vraag hoeveel uren taalonderwijs nodig is voor het leren van behoorlijk Nederlands. In de komende jaren zal de praktijk moeten aantonen in hoeverre de resultaten van de inburgering merkbaar verbeteren, dus minder uitval, minder verzuim, minder wachtlijsten, voldoende taalbeheersing.

## 6 VOEDSELVEILIGHEID

### 6.1 Inleiding

De veiligheid van voedsel is, mede naar aanleiding van de recente crises in de vleesproductiesector, een belangrijk maatschappelijk thema. De overheid is verantwoordelijk voor het garanderen van de voedselveiligheid.<sup>8</sup> Dit valt onder de ministeries van VWS en LNV. In de begroting 2003 van VWS staat circa € 23 miljoen voor consumenten- en productveiligheid, bij LNV vinden we in de begroting 2003 circa € 91 miljoen voor voedselveiligheid, voedselkwaliteit en diergezondheid. Welk deel van deze bedragen besteed wordt aan het toezicht op de voedselveiligheid is moeilijk aan te geven.

De Algemene Rekenkamer heeft in de afgelopen jaren op het terrein van de voedselveiligheid onderzoek gedaan naar de veiligheid van vleesproducten. De Algemene Rekenkamer heeft hierover twee rapporten uitgebracht, namelijk:

- Keuring van Vleeskalveren (oktober 1997, Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 25 685, nrs. 1–2). Het Ministerie van LNV is verantwoordelijk voor de naleving van het verbod op het gebruik van verboden stoffen in kalvermesterijen. De controles hierop in de boerderijfase worden grotendeels uitgevoerd door de particuliere Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalversector. De Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van LNV is belast met de handhaving van het verbod.
- Uitvoering Destructiewetgeving (november 2000, Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 495, nrs. 1–2). De Destructiewet geeft regels voor de manier waarop bedorven en verontreinigd vlees of vleesafval moet worden vernietigd, zodat zeker is dat het niet in voor mensen of dieren bestemd eten terecht komt. De minister van LNV is verantwoordelijk voor de uitvoering van de wet. De uitvoering wordt gecontroleerd door de Keuringsdienst van Waren van het Ministerie van VWS, de Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees en de Algemene Inspectiedienst, beide van het Ministerie van LNV.

Ook in de rijksbrede onderzoeken Toezicht op keuringen in Nederland (februari 1999, Tweede Kamer, 1998–1999, 26 400) en Handhaving door rijksinspecties (maart 2002, Tweede Kamer, 2001–2002, 28 271) aan aspecten van het toezicht op voedselveiligheid aandacht besteed.

De Algemene Rekenkamer ging er in haar onderzoeken van uit dat de verantwoordelijke minister ervoor moet zorgen dat alle risico's voor de volksgezondheid in de vleesproductie worden geïnventariseerd en afgedekt met goede wet- en regelgeving. Volgens haar moeten alle schakels in het proces, zoals boerderijfase, slachterijfase, destructie, keuring, in samenhang met elkaar geanalyseerd worden. De Keuringsdienst van Waren, de Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees en de Algemene Inspectiedienst zien erop toe dat iedereen zich aan de regels houdt. Deze controlerende instanties moeten met een risico-analyse een inschatting maken waar de grootste risico's voor de volksgezondheid zitten en waar dus ontduiking van de wet de ernstigste gevolgen zou hebben. Aan die punten moeten zij voorrang geven in hun toezichtprogramma. De Tweede Kamer moet op de hoogte zijn van deze keuzes. Tenslotte vindt de Algemene Rekenkamer dat de bewindspersonen die verantwoordelijk zijn voor de voedselveiligheid duidelijke eisen moeten stellen aan de rapportages van de controlerende instanties, zodat zij een beeld hebben van de mate waarin aan de wet- en regelgeving wordt voldaan.

---

<sup>8</sup> Zie bijvoorbeeld de Beleidsnota voedselveiligheid 2001–2004, «Veilig voedsel in een veranderende omgeving», Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 26 991.

## 6.2 Resultaten onderzoek afgelopen jaren

Uit de rapporten «Keuring van vleeskalveren» en «Uitvoering Destructiewetgeving» bleek dat bij de productie van vee en vlees risico's kunnen ontstaan voor de volksgezondheid die niet door de overheid worden afgedekt. Ook in de rijksbrede onderzoeken Toezicht op keuringen in Nederland (februari 1999) en Handhaving door rijksinspecties (maart 2002) komt aan de orde dat de wet- en regelgeving en het toezicht op de naleving daarvan gaten vertonen.

Voorbeelden zijn:

- De minister van LNV nam geen verantwoordelijkheid voor de controles van vleeskalveren, die door de Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalversector worden uitgevoerd. Zo stelde hij geen eisen aan de manier waarop deze stichting de vleeskalveren controleert op verboden stoffen. Uit het onderzoek bleek tevens dat door controlefouten van de Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalversector de kans aanmerkelijk was dat met verboden middelen behandelde kalveren toch in de voedselketen kwamen. De Algemene Inspectiedienst reageerde bovendien vaak traag op meldingen van overtredingen, zodat de overtreders niet of slechts sporadisch werden vervolgd;
- In de Destructiewetgeving waren onvoldoende regels voor identificatie en registratie van kadavers en er ontbrak een verplichting om te testen op chemische verontreiniging (denk aan dioxine).

Zowel voor de Destructiewetgeving als voor de keuring van vleeskalveren was door de verantwoordelijke bewindspersonen geen inschatting gemaakt van de risico's op ontduiking van de regels en hieruit voortvloeiende risico's voor de volksgezondheid. Wat wenselijk is op het punt van controle en opsporing kon dus ook niet worden afgezet tegen wat mogelijk is (mensen, middelen). Daardoor is het onzeker of de «risicopunten» de extra aandacht krijgen die ze nodig hebben. Met als gevolg: de mogelijkheid van verontreiniging van voor mensen of dieren bestemd voedsel, met bijvoorbeeld hormonen, dioxinen of prionen (BSE).

In haar rapporten over de uitvoering van de Destructiewet en het toezicht op keuringen concludeerde de Algemene Rekenkamer tevens dat de bewindspersonen van de toezichthouders onvoldoende adequate informatie kregen over naleving van de Destructiewet door veehouders en de destructor, en over onvoldoende informatie beschikten over de effectiviteit van keuringen.

De Algemene Rekenkamer beval de twee betrokken ministers (VWS en LNV) aan om werk te maken van de doorlichting van de wet- en regelgeving op hiaten en het uitvoeren van integrale risicoanalyses, ook voor andere dan de onderzochte sectoren en ketens. Verder werd aanbevolen de informatievoorziening door de uitvoeringsdiensten en het toezicht op keuringsinstanties te verbeteren.

In hun reactie op de onderzoeken deden de twee ministers (VWS en LNV) onder meer de volgende toezeggingen:

- een werkgroep zou de leemten in wet- en regelgeving voor destructie in kaart gaan brengen;
- de betrokken beleidsdirecties van LNV en VWS en uitvoerende diensten (Algemene Inspectiedienst, Keuringsdienst van Waren, Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees) zouden een risicoanalyse van de gehele destructieketen opstellen;
- het toezicht op keuringsinstanties zou worden verbeterd.

Zij gingen niet in op de aanbevelingen om risicoanalyses uit te voeren voor andere sectoren dan de vleeskalversector en om de rapportages van uitvoerende diensten te verbeteren.

### **6.3 Stand van zaken 2002**

#### *6.3.1 Oprichting Voedsel en Waren Autoriteit*

Een belangrijke ontwikkeling is de instelling op 10 juli 2002 van de Voedsel en Waren Autoriteit. De VWA is per 1 januari 2003 een tijdelijk agentschap en daarin gaan de Keuringsdienst van Waren en de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees samen. De Voedsel en Waren Autoriteit heeft een «strategische ondernemingsvisie» opgesteld, waarin als taken worden genoemd: advisering van de minister over de kwaliteit, uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van wet- en regelgeving en over normstelling op het gebied van de veiligheid van voedsel en de waarborging van de coördinatie van de uitvoering van de Destructiewet. De strategische visie van de Voedsel en Waren Autoriteit geeft aan dat zij in de toekomst een groot aantal taken op het terrein van de voedselveiligheid wil gaan vervullen, die in meer of mindere mate aansluiten bij de door de Algemene Rekenkamer wenselijk geachte verbeterpunten. De Algemene Rekenkamer stelt echter vast dat dit vooralsnog vooral voornemens betreft die nog waargemaakt dienen te worden, en waarvoor een concreet tijdpad ontbreekt

#### *6.3.2 Leemten in wet-en regelgeving*

In de praktijk heeft de toegezegde werkgroep «Leemten wet- en regelgeving» nooit gefunctioneerd en er is geen rapportage over eventuele leemtes in de wet- en regelgeving opgesteld. Wel heeft een werkgroep in 2001 geïnventariseerd welke belangrijke problemen bestaan in de *uitvoering* van de wet- en regelgeving. In vervolg hierop functioneert sinds medio 2001 een maandelijks interdepartementaal overleg (Destructieoverleg) waaraan de betrokken departementen van VWS en LNV, de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees, de Keuringsdienst van Waren en de Algemene Inspectiedienst deelnemen. Maar dit overleg richt zich met name op de implementatie van de EU-verordening dierlijke bijproducten.<sup>9</sup>

#### *6.3.3 Risico-analyses*

De afgelopen tijd zijn er door of in opdracht van de Algemene Inspectiedienst, de Keuringsdienst van Waren en de ministeries van LNV en VWS risicoanalyses op delen van de destructieketen uitgevoerd. Een integrale analyse van de destructieketen is weliswaar het streven, maar deze is nog niet afgerond.

In andere productieketens van vlees dan de kalverketen zijn nog geen risicoanalyses voor de verschillende productieketens van vlees uitgevoerd. Dat hieraan behoefte is blijkt uit wel uit het feit dat er sinds het rapport van de Algemene Rekenkamer zowel in de vleeskalversector als in de varkenssector incidenten met verboden stoffen aan het licht zijn gekomen. Een deel van dit varkensvlees is in het consumptiekanaal terecht gekomen.

Voor de kalversector is recent door de Voedsel en Waren Autoriteit een onderzoek («quick scan») uitgevoerd. Hieruit bleek dat een aantal bevin- dingen uit het Rekenkamerrapport «Keuring van Vleeskalveren» nog

---

<sup>9</sup> EU-verordening 1774/2002 van 3 oktober 2002 tot vaststelling van gezondheidsvoorschriften inzake niet voor menselijke consumptie bestemde dierlijke bijproducten.

steeds geldt. Zo stelt de verantwoordelijke minister nog steeds geen eisen aan de controles van de Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalversector op verboden stoffen bij mestkalveren.

Ook blijkt uit het onderzoek van de VWA dat de controle in de mesterijfase nog steeds niet sluitend is en dat de Voedsel en Waren Autoriteit – net als de Algemene Rekenkamer – de controles van de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees aan de slachtlijn niet erg effectief vindt.

#### *6.3.4 Rapportages*

Hoewel de ministers geen toezegging deden om de rapportages van de uitvoerende diensten te verbeteren, zijn er wel maatregelen genomen. Bij de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees zijn de instructies aangepast en zijn de checklists geüniformeerd, bij de Algemene Inspectiedienst is een nieuw informatiesysteem voor de vastlegging van bevindingen gekomen en bij de Keuringsdienst van Waren is een opzet gemaakt voor uniforme verslaglegging. Of dit alles zal resulteren in betere rapportages moet echter nog blijken.

Verder is vastgelegd dat de destructor aan de Algemene Inspectiedienst onregelmatigheden moet melden die zich voordoen bij het afhalen van kadavers bij boeren. Of de informatie van de destructor inderdaad een beeld geeft van de naleving van de wetten is nog niet duidelijk. In de praktijk bleek de destructor niet alle incidenten bij het aanmelden van kadavers te melden.

#### *6.3.5 Toezicht*

Inmiddels heeft het ministerie van LNV de verantwoordelijkheid voor de controles op het gebruik van verboden middelen in de kalvermesterij op zich genomen door toezicht te gaan houden op de Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalversector. Het toezicht op deze Stichting zoals beschreven in een controle-memorandum is echter beperkt van opzet. Naast controle van dossiers en het aantal afgegeven certificaten wordt maximaal 7 dagen per jaar meegelopen met de SKV-controleurs in het veld. Uit het toezicht van de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees bleek bovendien dat in 2001 niet volgens de voorschriften werd gewerkt. Voorts beschikt het ministerie van LNV maar over weinig middelen om de Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalversector bij te sturen.

### **6.4 Conclusies**

De Algemene Rekenkamer komt tot de conclusie dat op een aantal punten vooruitgang is geboekt bij het waarborgen van de voedselveiligheid in de vleesproductiesector. Volgens haar telt dit bij elkaar echter toch niet op tot de integrale benadering van de hele productieketen die zij eerder had aanbevolen. Daarom herhaalt zij de aanbevelingen uit haar eerdere rapporten:

- Zorg voor een (periodieke) integrale analyse van de volks- en diergezondheidsrisico's bij de productie van vee en vlees en dek deze af met adequate wetten regelgeving;
- Stel op basis van de volks- en diergezondheidsrisico's de prioriteiten in de handhaving van wet- en regelgeving vast;
- Stuur op basis van de risico's in de verschillende ketens en in samenhang met de beschikbare mensen en middelen de controlerende organisaties aan;
- Zorg voor een goede informatieuitwisseling tussen de schakels van de keten en goede rapportages aan het ministerie;

- Breng de Tweede Kamer op de hoogte van de gemaakte keuzes en zorg dat duidelijk is welke resultaten er verwacht mogen worden.

De Algemene Rekenkamer heeft goede verwachtingen van de nieuw opgerichte Voedsel en Waren Autoriteit. De strategische visie van de Voedsel en Waren Autoriteit geeft aan dat zij in de toekomst een groot aantal taken op het terrein van de voedselveiligheid wil gaan vervullen, die in meer of mindere mate aansluiten bij de door de Algemene Rekenkamer wenselijk geachte verbeterpunten. Zij stelt echter vast dat dit vooralsnog vooral voornemens betreft die nog waargemaakt dienen te worden, en waarvoor een concreet tijdpad ontbreekt. Zo voorziet de Voedsel en Waren Autoriteit zelf dat de handhaving van de voedselveiligheid pas over enkele jaren kan plaatsvinden op basis van de beoogde nalevingsniveaus. Ook is op dit moment de agentschapstatus, en daarmee de volledige integratie van de Keuringsdienst van Waren en de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees in de Voedsel en Waren Autoriteit pas voorzien in 2005. De Algemene Rekenkamer vraagt zich af waarom dit alles zo lang moet duren. Het waarborgen van de voedselveiligheid vereist volgens haar een voortvarender aanpak.

### **6.5 Reactie van de ministers van LNV en VWS**

De minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij reageerde, mede namens de staatssecretaris van Volksgezondheid, Welzijn en Sport, bij brief van 14 maart, 2003 op het conceptrapport.<sup>10</sup>

De minister merkt in algemene zin op dat aan eerdere aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer uit de rapportages over de keuring van vleeskalveren en de uitvoering van Destructiewet grotendeels invulling wordt gegeven. In sommige gevallen echter op een andere manier dan de Algemene Rekenkamer voor ogen stond. Dit komt volgens de minister mede door ontwikkelingen die zich tussentijds hebben voorgedaan, zoals bijvoorbeeld veranderende Europese regelgeving en de vorming van de VWA.

Volgens de minister is de voedselveiligheid voldoende gewaarborgd, maar zijn verbeteringen mogelijk. Risicoanalyse en -beoordeling, kerntaken van de VWA, zijn hierbij belangrijke instrumenten. De minister onderstreept het belang dat de Algemene Rekenkamer hecht aan risicoanalyses. Maar zijns inziens kunnen en hoeven dat niet altijd integrale risicoanalyses over de gehele (voedsel)keten te zijn, en in sommige gevallen kunnen risico's sneller en beter in kaart worden gebracht door specifieke onderzoeken en analyses, die dan wel in samenhang dienen te worden gezien. Op basis van deze risicoanalyses kunnen en zullen vervolgens keuzes worden gemaakt over regelgeving, inzet van handhavingcapaciteit alsmede over de wijze van terugkoppeling van de resultaten van de handhaving. De prioriteitstelling voor wat betreft de handhavingcapaciteit vindt volgens de minister plaats in het kader van de meerjaren- en jaarplancyclus. De prioriteiten in de handhaving zullen steeds meer gebaseerd zijn op risicoanalyses. In dit kader wordt ook verder nagedacht over het hanteren van beoogde nalevingsniveaus. Dit zal de komende jaren in nauwe samenwerking tussen LNV en/of VWS en de VWA plaatsvinden.

Volgens de minister moet de VWA de tijd gegund worden om een en ander op te pakken en waar te maken. De minister is van mening dat de Algemene Rekenkamer te voorbarig is met de stelling dat de VWA nog niet goed functioneert. De minister van VWS onderschrijft in zijn reactie

---

<sup>10</sup> De integrale reactie is te raadplegen op de website van de Algemene Rekenkamer, [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)

van 20 maart 2003 deze opmerking en is van mening dat de Algemene Rekenkamer in met name de laatste twee zinnen van haar conclusie te negatief is.

Over de Deconstructiewet schrijft de minister van LNV dat momenteel een ketenbrede risicoanalyse wordt uitgevoerd door de VWA, waarin de gehele destructieketen beschreven wordt en onder andere eventuele hiaten in regelgeving en handhaving worden benoemd. De VWA voert ook controles uit bij andere diersoorten en in andere productieketens. Mede op basis van de resultaten van deze controles kan de handhavinginzet worden gewijzigd, zoals bijvoorbeeld ten aanzien van de diervoeders het geval is. Voor wat betreft de vleeskalversector verwijst de minister naar een door de VWA uitgevoerde zogenaamde quick scan. Het betrof hier een analyse gericht op het identificeren van verbeterpunten in het huidige systeem van controle en toezicht. Naar aanleiding van de bevindingen worden maatregelen getroffen ter verdere verbetering van de borging van het ketenbreed toezicht.

## **6.6 Nawoord Algemene Rekenkamer**

De minister van LNV en staatssecretaris van VWS geven aan van mening te zijn dat de veiligheid van voedsel voldoende is gewaarborgd. Dat bevreemdt de Algemene Rekenkamer, omdat aan veel aanbevelingen uit haar rapporten keuring van vleeskalveren (1997) en uitvoering van de Deconstructiewet (2000) nog geen gevolg is gegeven. Zo concludeerde de VWA in december 2002 in de ook door de minister genoemde quick scan van de vleeskalverensector, dat een aantal aanbevelingen uit het betreffende Rekenkamer-rapport ruim vijf jaar later nog steeds geldig is. Daarnaast geven de bewindspersonen in hun reactie zelf aan dat de VWA nog werkt aan een risicoanalyse van de gehele destructieketen.

De bewindspersonen en de Algemene Rekenkamer zijn het er over eens dat de VWA een aantal voornemens heeft die op termijn kunnen leiden tot een betere waarborging van de voedselveiligheid. De Algemene Rekenkamer blijft zich echter afvragen waarom dit zo lang moet duren, en het stelt haar teleur dat de Minister van LNV en Staatssecretaris van VWS geen concrete tijdstippen aangeven waarop de noodzakelijke verbeteringen zullen zijn gerealiseerd.

## **7 JONGEREN MET PROBLEMEN**

### **7.1 Inleiding**

De Algemene Rekenkamer heeft in 2001 en 2002 drie rapporten gepubliceerd waarin het beleid en de uitvoeringspraktijk rond jongeren met problemen centraal stonden. Het betrof de volgende onderzoeken:

- Begeleiding en herplaatsing van voortijdige schoolverlaters (18 december 2001, publicatie in eigen beheer);
- Opvang zwerfjongeren (14 maart 2002, Tweede Kamer, 2001–2002, 28 265);
- Preventie en bestrijding jeugdcriminaliteit (28 maart 2002, Tweede Kamer, 2001–2003, 28 282).

De minister van OCenW is verantwoordelijk voor het beleid om voortijdig schoolverlaten te voorkomen. Bij zwerfjongeren draagt de minister van VWS verantwoordelijkheid voor het gedecentraliseerde beleid voor de maatschappelijke opvang én het algemeen en preventief jeugdbeleid en de jeugdhulpverlening. De minister van Justitie is eerstverantwoordelijk voor het jeugdcriminaliteitsbeleid.

Het is de Algemene Rekenkamer bij de afronding van de drie onderzoeken gebleken dat, onder andere door de verkokering van beleid, een integrale benadering van probleemgroepen niet vanzelf tot stand komt. De situatie rond jongeren met problemen roept volgens de Algemene Rekenkamer om één gezamenlijke aanpak die gericht is op de praktijk van alledag. Een eerste aangrijpingspunt voor preventief handelen kan gevormd worden door de Leerplichtwet, waarbij frequente spijbelaars vroegtijdig aparte aandacht zouden moeten krijgen. Een volgend aangrijpingspunt ligt bij de jeugdhulpverlening, waarbij opnieuw uitvallers aparte aandacht behoeven, over de grenzen van alle betrokken organisaties heen. Ook onder de jeugdige delinquenten dient mogelijk signaalgedrag te worden vastgesteld en op een adequate wijze te worden aangepakt.

Voor de aanpak van voortijdig schoolverlaten wordt de komende jaren jaarlijks € 32 miljoen beschikbaar gesteld (naast de specifieke uitkering aan gemeenten voor het uitvoeren van het onderwijsachterstandenbeleid, waar ook doelstellingen voor het voortijdig schoolverlaten worden genoemd). Voor het jeugdbeleid is jaarlijks ruim € 800 miljoen (begroting 2003) beschikbaar en voor de maatschappelijke opvang ruim € 161 miljoen (overzicht specifieke uitkeringen 2001). Welk bedrag daarvan aan zwerfjongerenopvang besteed wordt kon niet volledig achterhaald worden. De Algemene Rekenkamer kwam op grond van haar onderzoek tot een totaalbedrag van € 13,9 miljoen in de periode 1995 tot en met 2000. Voor de bestrijding en preventie van jeugdcriminaliteit is het financieel belang niet volledig vast te stellen. Uit de begroting 2002 is een bedrag van circa € 126 miljoen gereconstrueerd, hierin zijn echter niet de apparaatskosten van de politie, het openbaar ministerie en de rechterlijke macht meegenomen.

### **7.2 Begeleiding en herplaatsing van voortijdige schoolverlaters**

#### *7.2.1 Resultaten onderzoek afgelopen jaren*

Om voortijdig schoolverlaten te bestrijden wordt een aantal instrumenten ingezet: preventie van uitval op scholen, de uitvoering van de Leerplichtwet (beide gericht op leerplichtigen of deels leerplichtigen) en de

Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC, ook gericht op niet leerplichtigen tot 23 jaar).

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer bleek dat niet bekend is om hoeveel voortijdige schoolverlaters het eigenlijk gaat. Een grote groep voortijdige schoolverlaters, met name de niet-leerplichtige schoolverlaters, wordt niet gemeld door de onderwijsinstellingen. De schooladministraties en gemeentelijke leerplichtadministraties zijn vaak onvolledig en kunnen de benodigde informatie niet leveren. Het volgen van een voortijdige schoolverlater door de tijd heen is onmogelijk, doordat de verschillende relevante administraties nog niet aan elkaar gekoppeld kunnen worden. De invoering van een onderwijsnummer (een uniek nummer voor iedere schoolgaande leerling voor gebruik in alle registratiesystemen) zal hierin naar verwachting verbetering brengen, maar dit zal pas in 2006 operationeel zijn.

Ook van de wel geregistreerde voortijdige schoolverlaters bleek 13% niet benaderd te worden door een leerplichtambtenaar, een RMC-functionaris of iemand van school. De rest wel, en van hen gaat een groot deel weer terug naar school, al dan niet dankzij de aangeboden begeleiding. Omdat blijkt dat veel voortijdige schoolverlaters ook zonder begeleiding weer terugkeren naar een opleiding, beval de Algemene Rekenkamer aan te onderzoeken welke begeleiding voor welke groep jongeren het beste werkt.

#### *7.2.2 Stand van zaken 2002*

Anno 2002 is er nog steeds geen betrouwbare informatie over de omvang van de groep voortijdige schoolverlaters. De Inspectie van het Onderwijs schatte in oktober 2002 de omvang van het voortijdig schoolverlaten in het middelbaarberoepsonderwijs tussen de 12 en 25 procent. De onnauwkeurigheid van dit percentage, zo stelde de inspectie, is het gevolg van een zwakke registratie van schoolloopbaangegevens, zowel binnen als tussen instellingen.

Om de betrouwbaarheid van de registraties te vergroten heeft de minister van OCenW een aantal maatregelen getroffen, waaronder de nieuwe Wet regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten, die de meldplicht voor scholen van niet-leerplichtige voortijdige schoolverlaters regelt.

De minister heeft (voor het eerst) wettelijk voorgeschreven welke gegevens de scholen aan de woongemeente van de leerling moeten leveren. Wanneer de gegevens per leerling straks gekoppeld kunnen worden aan het onderwijsnummer is in een belangrijke randvoorwaarde voorzien om de uitwisseling van gegevens tussen instellingen te verbeteren.

De aanbeveling om na te gaan welk soort begeleiding werkt voor welke groep jongeren is opgevolgd met de uitvoering van een verdiepingsstudie naar het rendement van voortijdig schoolverlaterstrajecten en begeleidingsmodellen. In 2003 worden de resultaten van een onderzoek naar «niet begeleide voortijdige schoolverlaters» verwacht.

De staatssecretaris van OCenW heeft in een brief de Tweede Kamer op 10 april 2002 nader geïnformeerd over een integraal standpunt veiligheid op scholen en opvang van probleemjongeren (TK 2001–2002, 28 000VIII, nr. 123). In de brief wordt gesteld dat de school een beroep moet kunnen doen op een sluitend netwerk van externe voorzieningen voor kinderen en jongeren. Het rijk dient te bevorderen dat die voorzieningen hun werk goed doen om samenhang te kunnen creëren tussen onderwijs, jeugdzorg

en criminaliteitsbestrijding. Er wordt een aantal stappen beschreven dat hier een bijdrage aan moet leveren. Gewezen wordt onder meer op het Landelijk Centrum Onderwijs en Jeugdzorg (dat onder andere gefinancierd wordt door de ministeries van VWS en OCenW), dat is opgezet om betere samenwerking tussen jeugdzorg en het brede onderwijsveld te bevorderen.

### 7.3 Opvang zwerfjongeren

#### 7.3.1 Resultaten onderzoek maart 2002

Omdat de minister van VWS tijdens een debat in de Tweede Kamer in maart 2001 niet in staat was om de vragen van de Tweede Kamer te beantwoorden over zwerfjongeren (hoeveel zwerfjongeren zijn er?, wat voor problemen hebben zij en wat wordt daar op dit moment aan gedaan?, is dat voldoende en voor hoeveel geld?) heeft de Tweede Kamer de Algemene Rekenkamer gevraagd hier onderzoek naar te doen. De minister van VWS sloot zich bij deze wens van de Tweede Kamer aan. De Algemene Rekenkamer heeft de stand van zaken in 2001 voor zover mogelijk in kaart gebracht door onderzoek te doen bij alle centrumgemeenten<sup>11</sup>, provincies en organisaties die hulp verlenen of zouden moeten verlenen aan zwerfjongeren.

Een belangrijke conclusie was dat bijna nergens alle noodzakelijke voorzieningen en hulpverleningsprogramma's om zwerfjongeren goed te kunnen helpen (de Algemene Rekenkamer gebruikt hiervoor het begrip «sluitende keten») aanwezig waren. Een sluitende keten voorziet in preventie, signalering, eerste (crisis)opvang, hulpverlening/begeleiding en vervolgtrajecten/nazorg.

Bij slechts vier van de 43 centrumgemeenten waren voorzieningen op alle hierboven genoemde terreinen aanwezig. Bij één gemeente waren op de eerste vier terreinen voorzieningen, maar ontbraken vervolgtrajecten en de nazorg nog. In zes gemeenten werd geconstateerd dat zwerfjongeren werden opgevangen in voorzieningen voor jeugdhulpverlening.

De minister van VWS was het eens met de Algemene Rekenkamer dat er gezorgd moest worden voor een sluitende keten en heeft toegezegd hiervoor activiteiten te zullen ontwikkelen, onder andere om ervoor te zorgen dat overheden en organisaties beter gaan samenwerken. De minister van VWS was het ook met de Algemene Rekenkamer eens dat aan alle organisaties en de lagere overheden (centrumgemeenten en provincies) beter duidelijk gemaakt moest worden welke taken en verantwoordelijkheden zij hebben voor de opvang van zwerfjongeren. Daarbij zou de minister dan ook zorgen voor meer duidelijkheid in de manier waarop het Rijk het geld beschikbaar stelt voor de opvang en andere voorzieningen (te denken valt aan signaleringsteams en hulpverlenings- en nazorgprojecten).

Een tweede belangrijke conclusie was dat de bestaande registraties onvoldoende waren om de minister goed inzicht in het zwerfjongerenprobleem te geven.<sup>12</sup> De minister van VWS zegde daarom ook toe dat bestaande registraties binnen de maatschappelijke opvang, de jeugdzorg en de geestelijke gezondheidszorg in de toekomst meer informatie over jongeren op zullen leveren. De minister zal daarvoor duidelijk maken welke informatie nodig is en definities (bijvoorbeeld: wanneer spreken we van een zwerfjongere?) zullen op elkaar worden afgestemd. Verder zal de minister informatie verzamelen via evaluatieonderzoek.

<sup>11</sup> In Nederland hebben 43 gemeenten de taak om te zorgen voor maatschappelijke opvang voorzieningen, waaronder ook voorzieningen voor zwerfjongeren kunnen vallen. Deze gemeenten worden centrumgemeenten genoemd.

<sup>12</sup> Mede hierdoor was de minister van VWS niet in staat om de vragen van de Tweede Kamer te beantwoorden.

### 7.3.2 Stand van zaken november 2002

In de Miljoenennota 2003 heeft het Kabinet als algemene beleidslijn geformuleerd dat met preventief, curatief en repressief beleid naar een werkzame, sluitende en effectieve «jeugdketen» wordt gestreefd. De minister van VWS heeft inmiddels afspraken gemaakt met alle organisaties die bij de opvang van zwerfjongeren betrokken zijn (VWS, GGD Nederland, Vereniging Nederlandse Gemeenten, Federatie Opvang, Maatschappelijke Opvanggroep, Interprovinciaal Overleg, Geestelijke Gezondheidszorg Nederland en Zorgverzekeraars Nederland). In 2003 zal gewerkt worden aan een praktische invulling van deze afspraken, zodat voor alle organisaties duidelijk is welke taken en verantwoordelijkheden zij hebben voor zwerfjongerenopvang en hulpverlening (de minister van VWS spreekt van «een richtinggevend kader»). Om de centrumgemeenten en provincies bij hun taken te ondersteunen is een nieuwe handreiking (een gids met richtlijnen) ontwikkeld. Verder heeft de minister van VWS gezegd dat ook de nieuwe Wet op de jeugdzorg betere mogelijkheden zal bieden om te zorgen voor een sluitende keten.

Om de financiering duidelijker te maken komt er onder andere een onderzoek naar de kostenstructuur in de maatschappelijke opvang. De minister is in overleg met het Trimbos Instituut en de Federatie Opvang over de verbetering van de informatieverzameling over jongeren in de maatschappelijk opvang. De groep zwerfjongeren zou hiermee automatisch meer in zicht moeten komen, zodat de minister ook beter geïnformeerd zal zijn over de zwerfjongerenproblematiek.

De minister heeft in de begroting 2003 expliciete en duidelijke doelstellingen geformuleerd voor de opvang van zwerfjongeren. Het aantal gemeenten dat specifiek beleid voor zwerfjongeren heeft ontwikkeld moet verdubbelen en het aantal opvangplaatsen moet met meer dan de helft toenemen. Op dit moment is een aantal gemeenten van plan om nieuwe «zichtpensions»<sup>13</sup> te openen.

De minister heeft aan de Tweede Kamer toegezegd dat in mei 2003 zal worden onderzocht in hoeverre met het extra geld (€ 3 miljoen) dat voor zwerfjongeren beschikbaar is gesteld aan de centrumgemeenten daadwerkelijk voorzieningen zijn gerealiseerd. Mede op basis van de uitkomsten van dit onderzoek zal de minister besluiten of toch een aparte financieringsregeling voor de opvang van zwerfjongeren nodig is.

De Algemene Rekenkamer heeft in beraad een verzoek van de staatssecretaris van VWS om op korte termijn nog een nader onderzoek naar de «zwerfjongeren» te doen.

## 7.4 Preventie van jeugdcriminaliteit<sup>14</sup>

### 7.4.1 Resultaten onderzoek 2002

De Algemene Rekenkamer concludeerde in haar onderzoek dat de actoren die betrokken zijn bij het voorkomen van jeugdcriminaliteit er niet in slagen om een sluitende aanpak te realiseren zowel op landelijk als regionaal niveau.

Op landelijk niveau ontbrak het aan structurele interdepartementale afstemming tussen de ministeries van Justitie, BZK, VWS en OC&W over de preventie van jeugdcriminaliteit en over de aansluiting tussen het preventieve en repressieve beleid. Verder bleek onvoldoende te zijn uitgewerkt welke taken de gemeenten in het kader van de hun toebedeelde regierol inzake het lokale jeugd- en veiligheidsbeleid moeten uitvoeren. Op regionaal niveau ontbrak veelal een duidelijke coördinatie

<sup>13</sup> Dit zijn pensions specifiek voor de opvang van zwerfjongeren. Een voorbeeld hiervan is pension Maaszicht in Rotterdam.

<sup>14</sup> Bij het thema Veiligheid wordt ingegaan op het onderdeel van het onderzoek dat betrekking heeft op de bestrijding van jeugdcriminaliteit.

en afstemming van het preventieve beleid. Tevens bleken in het beleid geen structurele voorzieningen te zijn getroffen voor de vroegtijdige signalering van risicofactoren bij jongeren die nog geen delict hebben gepleegd en voor de verwijzing van jongeren met achtergrondproblemen naar de (vrijwillige) hulpverlening.

In de praktijk bleek onder andere dat als jongeren een delict hebben begaan en gescreend worden op achtergrondproblemen, dit zelden leidt tot het doorverwijzen van risicojongeren naar de (vrijwillige) jeugdhulpverlening. Als jongeren worden doorverwezen naar de hulpverlening is vaak onduidelijk of de hulpverlening heeft plaatsgevonden en wat de afloop is. Tevens constateerde de Algemene Rekenkamer dat bij jongeren die doorgestuurd worden naar de officier van justitie, de politie het in 40% van de gevallen nalaat om conform de richtlijnen de zaak bij de Raad voor de Kinderbescherming te melden, waardoor vroegtijdige signalering niet mogelijk is.

De aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om nader uit te werken hoe structurele voorzieningen kunnen worden getroffen voor de vroegtijdige signalering van risico- of probleemgedrag bij jongeren die nog geen delict hebben gepleegd en voor de doorverwijzing van deze jongeren naar de hulpverlening werd door de minister van Justitie onderschreven. Tevens gaf de minister aan procesbewaking in te gaan voeren zodat afspraken over zorg en adequate begeleiding worden nagekomen. Ook de aanbevelingen aangaande het verbeteren van de samenwerking en afstemming op zowel landelijk als regionaal niveau zijn door de ministers van Justitie en BZK onderschreven.

#### *7.4.2 Stand van zaken 2002*

Sinds de publicatie van het Rekenkameronderzoek naar de aanpak van jeugdcriminaliteit zijn twee belangrijke documenten verschenen waarin aandacht wordt besteedt aan de preventie van jeugdcriminaliteit.

In de nota «Vasthoudend en effectief, versterking van de aanpak jeugdcriminaliteit»<sup>15</sup> (28 maart 2002) wordt ingegaan op mogelijke preventieve maatregelen waarbij, naast justitie en politie, een cruciale rol is weggelegd voor het onderwijs, de jeugdzorg en de jeugdgezondheidszorg. Eén van de doelen van de nota is te komen tot een verbetering van integraal preventief jeugdbeleid. Zo is het voornemen het schoolmaatschappelijk werk uit te breiden om de begeleiding van individuele leerlingen te verbeteren en een stringenter handhaving van de leerplichtwet te stimuleren. Een implementatieplan bij de nota ontbreekt echter. De minister van Justitie heeft in mei 2002 aangegeven dat de besluitvorming omtrent de prioritering en fasering en daarmee over het beschikbaar stellen van middelen, voorbehouden is aan het volgende kabinet.

In het veiligheidsprogramma «Naar een veiliger samenleving» (oktober 2002) wordt aandacht besteed aan de preventie van jeugdcriminaliteit middels onder andere: (1) De uitbreiding van programma's gericht op de aanpak van risicofactoren, (2) De start van vier proefprojecten ter voorkoming van voortijdig schoolverlaten en het tegengaan van verzuim en (3) Het opzetten van signaleringsgesprekken na een eerste politiecontact met jongeren en hun ouders om een inschatting te kunnen maken van een eventuele achterliggende gezinsproblematiek of opvoedingsproblemen. De bewindspersonen van Justitie hebben deze maatregelen nader

---

<sup>15</sup> Tweede Kamer, 2001–2002, 28 292, nr. 2.

uitgewerkt in het recent verschenen Actieprogramma aanpak jeugd-criminaliteit 2003–2006.<sup>16</sup>

## 7.5 Integrale benadering jongeren met problemen

De staatssecretaris van VWS heeft, mede namens de minister van BZK, de staatssecretaris van Justitie, de staatssecretaris van OCenW en de minister van VROM) op 26 april 2002 het Kabinetsstandpunt «Jeugd op de agenda» aan de Tweede Kamer gezonden (TK 2001–2002, 28 369, nr. 1).<sup>17</sup> Hierin heeft het kabinet zijn visie op jeugd en opvoeding weergegeven. De ingeslagen beleidsrichting met de nadruk op preventie zal worden vervolgd. Nadruk wordt verder gelegd op een betere uitvoering, afstemming en samenwerking op alle niveaus zodat een grotere samenhang in de jeugdketen ontstaat. Op het niveau van het Rijk worden voorbereidingen getroffen om tot convergentie van landelijke beleidsmaatregelen te komen ter bevordering van samenhang in de jeugdketen.

## 7.6 Conclusies

De Algemene Rekenkamer constateert dat, na het verschijnen van haar rapporten, de beleidsaandacht voor de uitvoeringspraktijk rond de problematiek van opgroeiende jongeren bij de ministers van OCenW, VWS, Justitie en BZK is toegenomen. Op basis van de in verschillende beleidsnota's geformuleerde beleidsintenties en de toezeggingen van de ministers concludeert de Algemene Rekenkamer dat vorderingen worden gemaakt met het opzetten van een sluitende keten van voorzieningen voor risicjongeren.

De Algemene Rekenkamer constateert wel dat met name haar aanbevelingen die betrekking hadden op de regierol van de gemeenten tot nu toe de minste aandacht hebben gehad.

Verder hecht zij eraan om blijvend aandacht te vragen voor de noodzakelijk geachte verbeteringen in de beleidsinformatie, zeker ook in het licht van alle voorgenomen verbeteracties.

Het beleid van de minister van OCenW is inmiddels ingebed in het bredere kader van jeugdproblematiek, waarbij de samenhang wordt geschetst met de jeugdzorg en het beleid ten aanzien van preventie en bestrijding jeugdcriminaliteit. De minister van VWS lijkt voortvarend aan de slag te zijn gegaan, zowel ten aanzien van de verbetering van de opvang van zwerfjongeren (een specifieke probleemgroep) als ook aan de versterking van het jeugdbeleid, in die zin dat samen met andere betrokken departementen gewerkt wordt aan een integrale thematische benadering van jeugdproblematiek en het belang van preventie daarbij. Ook in het jeugdcriminaliteitsbeleid bestaat bij de ministers van Justitie en BZK expliciet aandacht voor het signaleren van achtergrondproblemen van risicjongeren.

De Algemene Rekenkamer vindt het nog te vroeg om uitspraken te doen over de resultaten van de beleidsvoornemens. Het zal nog moeten blijken of deze toereikend zullen zijn om risicjongeren daadwerkelijk vroegtijdig te signaleren, zodat met snelle en adequate hulp grotere problemen zoals zwerfgedrag en jeugdcriminaliteit voorkomen kunnen worden. De Algemene Rekenkamer hoopt dat met de huidige beleidsintenties de kloof tussen (verkokerd) beleid en de problematiek van de uitvoeringspraktijk daadwerkelijk wordt gedicht.

<sup>16</sup> Tweede Kamer, 2002–2003, 28 741, nr. 1.

<sup>17</sup> Reeds in december 1999 werd in de nota «Jeugdbeleid in Ba(la)ns» – die ondertekend werd door het toenmalige kabinet, het IPO en de VNG – onder meer afgesproken een gezamenlijke visie op het jeugdbeleid op te stellen. Het Kabinetsstandpunt bouwt onder andere voort op deze nota.

## 7.7 Reactie van de minister van VWS, de minister van OCenW, de minister van BZK en de minister van Justitie

De ministers van VWS, OCenW en BZK en Justitie wezen in hun afzonderlijke schriftelijke reacties van respectievelijk 20, 3, 10 en 11 maart<sup>18</sup> allen op de operatie JONG die eind vorig jaar van start is gegaan als vervolg op het kabinetsstandpunt «Jeugd op de agenda». De operatie JONG is een gemeenschappelijk initiatief van de ministeries van VWS, OCW, Justitie, BZK en SZW en heeft tot doel te komen tot een samenhangend jeugd-beleid op het niveau van de overheden en effectieve en sluitende jeugdketens op uitvoeringsniveau. De operatie loopt van 1 januari 2003 tot 1 januari 2006. De minister van VWS geeft daarbij nog aan dat het oplossen van belemmeringen en knelpunten sterk afhankelijk is van de manier waarop de vele onderdelen van het jeugdbeleid worden aangestuurd. Om die reden zal in de operatie JONG ook de nodige aandacht worden besteed aan de sturingsfilosofie binnen het jeugdbeleid. De minister van VWS geeft verder aan dat bij de nadere uitwerking van de problematiek en het beleid ten aanzien van zwerfjongeren aansluiting zal worden gezocht bij het bredere beleid op het gebied van jongeren met problemen binnen de operatie JONG. De minister van OCenW stelt erop te vertrouwen dat met de huidige beleidsintenties de door de Algemene Rekenkamer gevreesde kloof tussen beleid en uitvoering wordt gedicht. De ministers van VWS en BZK gaan verder in hun reactie nog in op de versterking van de regierol van de gemeenten.

De minister van VWS onderschrijft de constatering van de Algemene Rekenkamer dat de verantwoordelijkheden ten aanzien van de preventieve taken op het terrein van het jeugdbeleid niet voldoende helder zijn, waardoor de gemeentelijke regierol moeilijk in te vullen is. De minister van VWS geeft aan samen met het Interprovinciaal Overleg (IPO), de Vereniging Nederlandse Gemeenten (VNG) en de veldorganisaties te hebben vastgesteld dat verheldering nodig is van het gemeentelijk jeugdbeleid in samenhang met de (provinciale) jeugdzorg. In zijn brief van 11 november 2002 aan de Tweede Kamer (TK 2002–2003, 28 606, nr. 3) heeft hij aangegeven dat hij de Tweede Kamer voor de zomer van 2003 zal informeren welke taken minimaal op lokaal niveau geboden moeten worden.

De minister van BZK wijst in verband met de regierol van de gemeenten op de maatregelen die zijn opgenomen in het Veiligheidsprogramma «*Naar een veiliger samenleving*» van oktober 2002. Onder andere wordt hierin toegezegd dat:

- afspraken met gemeenten worden gemaakt over het veiliger maken van de publieke ruimte, teneinde de criminaliteit, de overlast en het geweld door jeugdige daders en veelplegers terug te dringen;
- afspraken worden gemaakt in het kader van een nieuw bestuursakkoord om in 2003 een lokale veiligheidsanalyse gereed te hebben die gemeenten kunnen vertalen in een eigen veiligheidsprogramma;
- ondersteuning vanuit het Rijk aan de gemeenten wordt geboden door het Centrum voor Criminaliteitspreventie (CCV) en het expertteam GSB. Het expertteam zal steden kunnen helpen bij een verbetering en versnelling van de uitvoering. Het CCV zal aan alle gemeenten ondersteuningstrajecten kunnen bieden, zoals bijvoorbeeld begeleiding bij het opstellen van het veiligheidsbeleid;
- de mogelijkheid om urgentiegebieden aan te wijzen om zo onveiligheid effectief aan te kunnen pakken.

<sup>18</sup> De integrale reacties zijn te raadplegen op de website van de Algemene Rekenkamer, [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)

Verder geeft de minister van BZK nog aan dat in de volgende convenantperiode (2005–2009) van het Grotestedenbeleid overgegaan zal worden tot bundeling van geldstromen en ziet het Rijk erop toe dat de prioriteitstelling van politie, OM en gemeenten op elkaar wordt afgestemd. Dit om de G30 in staat te stellen nog beter de regierol op zich te nemen.

### **7.8 Nawoord**

De Algemene Rekenkamer constateert verheugd dat met de operatie JONG verder uitwerking wordt gegeven aan de in het kabinetsstandpunt «Jeugd op de agenda» voorgenomen integrale beleidsmatige aanpak van de problematiek van jongeren. Dat daarbij de aandacht nadrukkelijk uitgaat naar een heldere sturingsfilosofie binnen het jeugdbeleid, evenals versterking van de gemeentelijke regierol door verheldering van verantwoordelijkheden, zijn in de ogen van de Algemene Rekenkamer belangrijke elementen die bij zouden kunnen dragen aan het dichten van de kloof tussen beleid en uitvoeringspraktijk. De Algemene Rekenkamer zal de ontwikkelingen en de voortgang van de door de vijf verschillende verantwoordelijke departementen ingezette driejarige (2003 t/m 2005) operatie met grote belangstelling volgen.

## **8 KWETSBARE LEERLINGEN**

### **8.1 Inleiding**

De Algemene Rekenkamer heeft tussen 1995 en 2001 een aantal onderzoeken gedaan naar het beleid van het Ministerie van OCenW dat gericht is op leerlingen die met een vermoedelijke achterstand de schoolloopbaan beginnen en op leerlingen die wegblijven van school voordat zij een minimale kwalificatie behaald hebben. Dat waren:

- Bestrijding onderwijsachterstand in het voortgezet onderwijs (Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 26 040, nrs. 1–2);
- Bestrijding van onderwijsachterstanden (Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 020, nrs. 21–22);
- Voortijdig schoolverlaten (Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 555, nrs. 1–2);
- Begeleiding en herplaatsing van voortijdige schoolverlaters (18 december 2001).

Op de begroting voor 2003 is voor het Onderwijsachterstandenbeleid ongeveer € 508 miljoen geraamd en additioneel voor de bestrijding van voortijdig schoolverlaten ongeveer € 32 miljoen.

De onderzoeken van de Algemene Rekenkamer hebben twee belangrijke gemeenschappelijke aandachtspunten:

- Geeft het Ministerie van OCenW duidelijk aan wat het met het beleid (gegeven de uitgangssituatie) wil bereiken, zodat na verloop van tijd gemeten kan worden of dat resultaat inderdaad is bereikt?
- Verzamelt het ministerie voldoende betrouwbare informatie om inzicht te kunnen geven in de resultaten van het beleid?

### **8.2 Resultaten onderzoek afgelopen jaren**

Uit de onderzoeken van de Algemene Rekenkamer bleek dat de voor de hand liggende vragen «hielp het beleid om de onderwijsachterstanden te verkleinen» en «was er inderdaad een teruggang in het aantal leerlingen dat zonder een minimale kwalificatie de opleiding verliet?» niet goed beantwoord konden worden. Dat had alles te maken met de twee belangrijkste conclusies: geen duidelijkheid over doelen en onvoldoende (betrouwbare) informatie over resultaten van het beleid.

#### *8.2.1 Meetbare doelen*

Voor het Onderwijsachterstandenbeleid waren doelstellingen geformuleerd in termen als «verbeteren» en «verminderen». Dat vindt de Algemene Rekenkamer te weinig precies. Zaken als: hoe liggen de aantallen nu, met hoeveel moeten ze verminderd worden en in hoeveel tijd, moeten in de doelstellingen worden vastgelegd, anders kan nooit worden vastgesteld of het beleid aan zijn doel beantwoord heeft of niet.

De minister zegde toe dat in het Tweede Landelijk Beleidskader Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid 2002–2006 meetbare doelstellingen centraal zouden staan. Dit beleidskader geeft hoofddoelstellingen die richtinggevend zijn voor de wijze waarop gemeenten op lokaal niveau het onderwijsachterstandenbeleid kunnen invullen.

Uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer (2001) bleek dat in de helft van de gemeentelijke plannen voor de uitvoering van het Onderwijsachterstandenbeleid op lokaal niveau een aantal doelstellingen niet wordt

uitgewerkt. Dit gold bijvoorbeeld voor de doelstellingen voor voor- en vroegschoolse educatie, het opstellen van lokale taalbeleidsplannen, verminderen van het aantal allochtone leerlingen in het speciaal onderwijs, bevordering van deelname aan voortgezet, beroeps- of hoger onderwijs.

In 2001 constateerde de Algemene Rekenkamer dat de doelstelling van de regionale meld- en coördinatiefunctie (rmc) – een belangrijk instrument in de totale aanpak van het Voortijdig schoolverlatenbeleid – moeilijk meetbaar was. Dit gold met name voor het begrip «hoogst haalbare» in het na te streven niveau van opleiding of arbeidsplaats. Bovendien werd «het hoogst haalbare niveau» verschillend geïnterpreteerd in de rmc-regio's. De minister nam het signaal ter harte dat er interpretatieverschillen waren, maar vond dat het oordelen over het hoogst haalbare niveau bij uitstek een taak van de trajectbegeleider was.

### *8.2.2 Informatie over resultaten beleid*

Uit de Rekenkameronderzoeken bleek dat er te weinig betrouwbare informatie voorhanden was om op enig moment te kunnen zeggen of de minister erin geslaagd was onderwijsachterstanden en voortijdig schoolverlaten terug te dringen. Dit werd voor een belangrijk deel veroorzaakt door een gebrekkige administratie bij gemeenten en scholen.

De Algemene Rekenkamer beval daarom aan om de kwaliteit van de registraties bij scholen en gemeenten te verbeteren. Om over alle relevante gegevens te kunnen beschikken, moeten de gegevens uit de registraties van scholen en gemeenten aan elkaar gekoppeld en onderling uitgewisseld kunnen worden, met inachtneming van privacy-aspecten. De invoering van een onderwijsnummer (een uniek nummer voor iedere schoolgaande leerling voor gebruik in alle registratiesystemen) zal het maken van de gewenste koppelingen tussen diverse systemen eenvoudiger mogelijk maken.

Verder bleek uit het rapport over het Onderwijsachterstandenbeleid van 2001 dat er wel veel onderzoek was verricht, maar dat die bij elkaar toch niet duidelijk maakten in hoeverre het Onderwijsachterstandenbeleid had kunnen bijdragen aan het verkleinen van onderwijsachterstanden. Het algemene beeld uit die rapporten vond de Algemene Rekenkamer overigens niet hoopgevend. Het probleem van de onderwijsachterstanden is hardnekkig en complex.

De minister noemde in zijn reactie op de Rekenkamerrapporten als lopende en toekomstige verbeteringsacties:

- de invoering en verbetering van leerlingvolgsystemen bij scholen;
- een regeling voor permanente gegevensverzameling bij de gemeenten die deelnemen aan het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid (de GOA-monitor);
- de invoering van een onderwijsnummer binnen enkele jaren;
- de inwerkingtreding van de Wet voor de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie Voortijdige Schoolverlaters met bijbehorende uitvoeringsregeling.

## **8.3 Stand van zaken 2002**

### *8.3.1 Meetbare doelen*

In het Tweede Landelijk Beleidskader 2002–2006 zijn vrijwel alle relevante

doelstellingen concreet uitgewerkt voor voor- en vroegschoolse educatie, ondersteuning schoolloopbaan, het bestrijden van voortijdig schoolverlaten en de beheersing van de Nederlandse taal. Daar is de Algemene Rekenkamer positief over. Er is echter nergens aangegeven wanneer (en in welke fasen) het einddoel van het Onderwijsachterstandenbeleid bereikt moet zijn.

In de uitvoeringsregeling rmc-functie voortijdig schoolverlaten van juli 2002 wordt het doel van de rmc-functie gedefinieerd als: voortijdige schoolverlaters te registreren en te helpen om op een manier die bij hen past weer te gaan leren (een startkwalificatie te behalen) of te gaan werken. De Algemene Rekenkamer constateert dat het moeilijk meetbare begrip «hoogst haalbare niveau» uit de doelstelling is vervallen.

### *8.3.2 Nulmeting*

Om de resultaten van het Onderwijsachterstandenbeleid te kunnen vaststellen wordt in het Tweede Landelijk Beleidskader 2002–2006 uitgegaan van een nulmeting op 1 augustus 2002. Met een nulmeting wordt de situatie op een bepaald moment vastgelegd, zodat op een later moment vergelijking en constatering van voor- of achteruitgang mogelijk is. Per 1 augustus zouden voor alle registraties in het kader van het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid de voor de landelijke doelstellingen relevante gegevens worden vastgelegd. Dit betekent dat zowel op landelijk als op lokaal niveau nulmetingen plaatsvinden. De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat deze metingen nog niet overal zijn gedaan; er is dus ook nog geen precies en volledig beeld van de uitgangssituatie te geven.

De meest recente doelstelling voor het Voortijdig schoolverlatenbeleid stamt uit 2000 en luidt: het terugdringen van het aantal voortijdige schoolverlaters met 50% in 2010, te bereiken via een vermindering met 30% in 2006. In de OCW-begroting 2003 stelt de minister dat hij als nulmeting voor het Voortijdig schoolverlatenbeleid de enigszins gecorrigeerde gegevens uit de effectrapportages van de rmc-functie Voortijdig Schoolverlaten over 1999 zal gebruiken. De Algemene Rekenkamer wijst erop dat deze gegevens niet volledig zijn. Omdat er geen inzicht is in de totale omvang van de groep voortijdige schoolverlaters, is het niet mogelijk om straks te bepalen in hoeverre die 50% gehaald zijn.

### *8.3.3 Onderwijskansenbeleid*

Met ingang van 1 augustus 2002 maakt het Onderwijskansenbeleid deel uit van het Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid. De GOA-gemeenten dienen in hun Onderwijsachterstandenbeleid de zo genoemde onderwijskansensystematiek te hanteren. Dat wil zeggen dat middelen ter beschikking worden gesteld op basis van een analyse van de ernst van de situatie per school en dat per situatie een oplossing op maat wordt geboden.

Het Onderwijskansenbeleid is in het primair onderwijs gericht op scholen met 50% of meer leerlingen waarvan de ouders een laag opleidingsniveau hebben en in het voortgezet onderwijs op vestigingen met 40% of meer allochtone leerlingen. In februari 2002 verwachtte de minister op grond van deze criteria dat – naast de toen deelnemende scholen – ongeveer 330 scholen nog in aanmerking komen voor een Onderwijskansenaanpak. In

mei 2002 namen echter volgens de minister in totaal 297 scholen deel. Het ministerie gaf aan dat in november 2002 de laatste (ruim 100) gemeenten zijn geïnformeerd welke scholen binnen hun gemeenten aan de eisen voor deelname aan het Onderwijskansenbeleid voldoen. Dat betekent dat veel scholen nog een start moeten maken met de uitvoering van het Onderwijskansenbeleid.

Om inzicht te verkrijgen in de voortgang, vormgeving en te verwachten resultaten van het Onderwijskansenbeleid is een evaluatieonderzoek uitgevoerd. Uit dat onderzoek blijkt onder meer dat:

- van een goede lokale probleemanalyse of schooldiagnose in de meeste gevallen geen sprake is;
- vrijwel alle gemeenten en scholen slechts algemene doelstellingen hebben geformuleerd;
- de implementatie van het Onderwijskansenbeleid niet gestructureerd plaatsvindt;
- er veel onduidelijkheid is over de wijze van monitoring en evaluatie.

#### *8.3.4 Informatie over resultaten beleid*

Onderwijsachterstandenbeleid De informatievoorziening over de resultaten van het Onderwijsachterstandenbeleid loopt voor een belangrijk deel via evaluaties, de GOA-monitor en de rapporten van de Inspectie van het Onderwijs.

##### *Evaluaties*

Het Onderwijsachterstandbeleid wordt niet alleen na afloop van de periode 2002–2006 geëvalueerd, maar ook tussentijds via midterm reviews. Enkele daarvan lopen al. Volgens het ministerie zullen in totaal 30 onderzoeken vanaf 2000 inzicht bieden in de resultaten van het beleid op het niveau van gemeente, school en leerling. Naar de mening van de Algemene Rekenkamer blijft het echter onduidelijk of deze onderzoeken voldoende samenhang vertonen om straks een goed totaalbeeld te kunnen geven, zoals zij ook al in 2001 concludeerde.

##### *GOA-monitor*

Omdat het ministerie de GOA-gemeenten niet had voorgeschreven welke informatie zij in de GOA-monitor moesten geven, heeft iedere gemeente de monitor naar eigen inzicht met gegevens gevuld. Dit betekende dat de resultaten van het Onderwijsachterstandenbeleid in de gemeenten onderling moeilijk vergelijkbaar waren en niet tot een landelijke monitor konden worden gebundeld. Inmiddels wordt gewerkt aan een uniforme GOA-monitor. Deze kan naar verwachting in 2006 volledig operationeel zijn, als volgens plan ook de invoering van het onderwijsnummer zal zijn afgerond.

Vóór 2006 vult het ministerie, zij het niet systematisch, de GOA-monitor aan met andere middelen, zoals extra onderzoeken door de Inspectie van het Onderwijs, onderzoeken waarin groepen leerlingen langdurig gevolgd worden (cohortonderzoeken), CITO-scores, toetsresultaten, slaagresultaten, spijbelpercentages en gegevens over vertraging in schoolloopbanen, uitval en verwijzing naar het speciaal onderwijs. Het is de Algemene Rekenkamer niet duidelijk of dit inderdaad de juiste aanvullende informatie oplevert. Het is door het niet systematische karakter van deze aanvulling van de GOA-monitor niet zeker of dit de juiste informatie gaat opleveren.

### *Informatie van scholen en gemeenten*

De meeste gegevens voor de GOA-monitor zijn afkomstig uit de leerlingenadministratie van de scholen en de gemeentelijke basisadministratie, de rest uit de gemeentelijke leerplichtadministratie. Voor de vulling van de GOA-monitor zijn de schooladministraties een belangrijke gegevensbron, en juist van die administraties in de sectoren Primair Onderwijs, Voortgezet Onderwijs en Beroeps- en Volwasseneneducatie is de kwaliteit nog steeds slecht. Ook de inspectie vraagt aandacht voor de kwaliteit van de administraties op scholen. In het Onderwijsverslag 2001 stelde de inspectie onder meer dat 25% van de basisscholen niet beschikt over betrouwbare informatie over de leerlingresultaten aan het eind van de basisschool. Voor de leerlingresultaten tijdens de schoolperiode ligt dat percentage op 38. Bovendien blijkt bij 75% van de scholen de interne kwaliteitszorg, waarbij scholen nagaan of ze met hun onderwijsleerprocessen wel de resultaten behalen die ze beogen, niet op orde te zijn. Inmiddels beschikt een groot deel van de scholen over een administratiesysteem waarin alle vorderingen van leerlingen worden opgeslagen (leerlingvolgsysteem), maar de onderlinge kwaliteitsverschillen zijn erg groot. In de begroting voor 2003 wordt jaarlijks € 1 miljoen extra beschikbaar gesteld om de verdere invoering van een leerlingvolgsysteem op alle scholen te bevorderen.

Over de kwaliteit van de gemeentelijke administraties merkte de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in mei 2002 op dat bij veel gemeenten onder meer de leerplichtregistratie qua volledigheid en betrouwbaarheid nog te wensen over laat. In samenwerking met het ministerie heeft de VNG inmiddels een verbeterplan opgesteld. Volgens het ministerie zal de uitvoering van dat plan pas in 2006 zijn afgerond.

### *Inspectierapporten*

De Inspectie van het Onderwijs beoordeelt of scholen voldoen aan de standaarden van goed onderwijs. Daarbij kijkt zij ook of scholen in voldoende mate rekening houden met verschillende groepen achterstandsléerlingen. In het Onderwijsverslag 2001 constateerde de inspectie dat de achterstand van allochtone leerlingen afneemt, maar dat het tempo waarin dat gebeurt laag is. Verder merkt de inspectie op dat op veel basisscholen leraren er nog niet in slagen achterstanden tijdig te onderkennen en te bestrijden. Versterking van vaardigheden om het onderwijsproces in te richten op basis van evaluatie en registratie van de vorderingen van leerlingen is nog steeds nodig. Volgens de inspectie vormt het toenemend tekort aan leraren een bedreiging voor de kwaliteit van het onderwijs. Vooral op basisscholen met overwegend achterstandsléerlingen is dit merkbaar.

### *Voortijdig schoolverlatenbeleid*

Om de informatievoorziening over het Voortijdig schoolverlatenbeleid te verbeteren heeft de minister een aantal maatregelen getroffen.<sup>19</sup> De Wet voor de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie Voortijdige Schoolverlaters regelt de verplichte melding door scholen van niet-leerplichtige voortijdige schoolverlaters. Samen met de reeds geldende meldplicht voor leerplichtige voortijdig schoolverlaters moet dit de volledigheid van de meldingen verzekeren. Hoe deze meldplicht wordt gecontroleerd is niet duidelijk. En dat is van belang, want uit het onderzoek van de Algemene Rekenkamer uit 2001 bleek dat scholen de meldplicht van leerplichtige voortijdige schoolverlaters lang niet altijd nakomen.

<sup>19</sup> Schoolverlaters zijn mensen die voor hun 23e stoppen met onderwijs zonder een startkwalificatie (diploma op minimaal havo/vwo of startkwalificatie niveau 2) behaald te hebben.

De «Uitvoeringsregeling rmc-functie voortijdig schoolverlaten» regelt welke informatie de scholen over voortijdige schoolverlaters moeten leveren aan de woongemeente van de vertrekkende leerling. Voorheen werd die informatie bij de gemeenten opgevraagd, die vervolgens moeite moesten doen om de juiste gegevens bij de scholen te achterhalen. De Algemene Rekenkamer vindt de huidige regeling een verbetering; of deze in de praktijk ook tot betere informatie leidt zal nog moeten blijken. De informatievoorziening zal pas echt helemaal goed gaan lopen als de gegevens van de individuele leerling aan het onderwijsnummer gekoppeld kunnen worden, naar verwachting in 2006. Inmiddels heeft de VNG een Handreiking Leerlingenadministratie vastgesteld, en is de VNG in 2002 gestart met een project ter bevordering van de implementatie van deze handreiking. Het ministerie van OCenW subsidieert dit project met een half miljoen euro voor een periode van twee jaar. Gestreefd wordt naar volledige implementatie in 2006.

#### **8.4 Conclusies**

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het nog minstens tot 2006 zal duren voordat de administraties van de scholen en de gemeenten voldoende bruikbare informatie kunnen opleveren om conclusies te trekken over de resultaten van het Onderwijsachterstandenbeleid en het Voortijdig schoolverlatenbeleid. De kwaliteit van de administraties bij gemeenten, en zeker bij de scholen is nog steeds niet voldoende. Alle plannen voor de hoogst noodzakelijke verbetering van die administraties steunen op de invoering van het onderwijsnummer, en dit is pas in 2006 afgerond. De Algemene Rekenkamer merkte overigens al in één van haar eerdere rapporten op dat het onderwijsnummer een belangrijke *voorwaarde* is om beter bruikbare registratiesystemen te *kunnen* ontwikkelen. Maar het zal nog veel ontwikkelingswerk en onderlinge afstemming vergen om ook werkelijk tot goed samenwerkende en snel bruikbare registratiesystemen te komen.

Uit recente evaluatieonderzoeken en rapportages van de Inspectie blijkt eveneens dat er nog veel moet gebeuren om het beleid succesvol te maken.

De minister van OCenW heeft wel een aantal verbeteringen in gang gezet. Zo zijn de doelen van het beleid duidelijker en concreter geformuleerd en zijn er op zichzelf ook voldoende instrumenten (evaluatie, GOA-monitor en inspectierapporten) om op landelijk niveau inzicht te verkrijgen in de resultaten van het Onderwijsachterstandenbeleid. De Algemene Rekenkamer vindt echter dat ze te weinig samenhangen om een compleet beeld op te kunnen leveren.

Verder heeft de minister de meldplicht voor scholen van leerplichtige voortijdige schoolverlaters uitgebreid met niet-leerplichtige voortijdige schoolverlaters.

Zowel voor het Onderwijsachterstandenbeleid als voor het Voortijdig schoolverlatenbeleid blijft echter gelden: zolang niet in enig jaar de omvang van het probleem nauwkeurig is vastgesteld (nulmeting), kan er in later jaren nooit een harde bewering over voor- of achteruitgang worden gedaan.

De oplossing van gesignaleerde tekortkomingen vindt de Algemene Rekenkamer vooral van belang, omdat de doelgroep van het beleid bestaat uit kwetsbare leerlingen die door culturele of sociale omstandig-

heden op achterstand staan of die niet voldoende gekwalificeerd het onderwijs verlaten of dreigen te verlaten.

De Algemene Rekenkamer beveelt de minister daarom aan de regie over de informatievoorziening te versterken door meer prioriteit te geven aan de monitoring van de beleidsuitvoering, waarbij bijzondere aandacht nodig is voor het op orde brengen van de registraties door gemeenten en scholen

### **8.5 Reactie minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen**

De minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen reageerde bij brief van 3 maart 2003 op het conceptrapport.<sup>20</sup>

De minister merkt op dat de constatering van de Algemene Rekenkamer dat nergens een einddoel van het Onderwijsachterstanden beleid staat aangegeven de suggestie wekt dat er op enig moment geen achterstanden in het onderwijs meer zouden zijn. Dat is volgens de minister geen realistisch beeld. Het onderwijs wordt immers steeds geconfronteerd met een nieuwe aanwas van kwetsbare leerlingen. Wel is realistisch om na te gaan of het onderwijsachterstandenbeleid op de langere termijn effecten sorteert. Uit diverse studies zijn de positieve gevolgen van het onderwijsachterstandenbeleid inmiddels zichtbaar geworden.

De minister wijst er op dat met het doen van nulmetingen bij scholen en gemeenten een start is gemaakt bij de inwerkingtreding van het Tweede Landelijk Beleidskader. De resultaten hiervan zijn nog niet zichtbaar. Met het PRIMA-cohort wordt de mogelijkheid geboden om ontwikkelingen longitudinaal in beeld te brengen waardoor er wel degelijk betrouwbare uitspraken zijn te doen over de effectiviteit van het landelijk onderwijsachterstandenbeleid.

De minister merkt verder op dat met de 36 middelgrote onderwijskansengemeenten convenanten zijn gesloten. In 2003 doen de onderwijskansengemeenten aan de hand van tussenrapportages verslag van de stand van zaken en de voortgang binnen het lokale beleid. De analyse van deze tussenrapportages in 2003 zal inzicht bieden in de voortgang van de implementatie van de onderwijskansensystematiek en in de mate waarin op basis van schoolspecifieke analyses voortgang wordt geboekt in het realiseren van concrete doelstellingen die gericht zijn op de verbetering van de kwaliteit van het onderwijs en de prestaties van de leerlingen. De onderwijskansensystematiek is als instrumentele doelstelling opgenomen in het tweede Landelijk Beleidskader en dus daarmee voor de komende jaren structureel verankerd binnen het onderwijsachterstandenbeleid.

De minister wijst er op dat de door de Algemene Rekenkamer bepleite versterking van de regie over de informatievoorziening door meer prioriteit te geven aan de monitoring van de beleidsuitvoering de afgelopen periode al vorm heeft gekregen en de komende jaren sterk doorzet. De VNG heeft een handreiking leerlingenadministratie vastgesteld en is in 2002 begonnen met een project ter bevordering van de implementatie van deze handreiking. OCenW ondersteunt dit project met een subsidie. Voor de (gefaseerde) invoering van het onderwijsnummer dat alles te maken heeft met beter bruikbare registratiesystemen, wordt verwezen naar de brief van de minister van 6 januari 2003 aan de voorzitter van Tweede Kamer der Staten-Generaal.

---

<sup>20</sup> De integrale reactie is te raadplegen op de website van de Algemene Rekenkamer, [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)

## **8.6 Nawoord Algemene Rekenkamer**

De Algemene Rekenkamer blijft het belangrijk vinden dat de minister voor het Onderwijsachterstandenbeleid een fasering (bijvoorbeeld in de vorm van tussendoelen) aangeeft voor het toewerken naar de gewenste situatie, namelijk «geen onderscheid in leerprestaties en schoolloopbanen tussen de doelgroepen en het landelijk gemiddelde van de overige schoolpopulatie».

De invoering van het onderwijskansenbeleid moet een belangrijk punt van aandacht voor de minister blijven. Gelet op de aard van de eerder gesignaleerde knelpunten en het feit dat ruim 100 gemeenten eind 2002 nog een start met dit beleid moesten maken, deelt de Algemene Rekenkamer het optimisme van de minister nog niet. Het blijft daarom noodzakelijk dat er meer duidelijkheid komt over de (wijze van) monitoring en evaluatie, ook na de tussenrapportage medio 2003.

De minister onderschrijft de noodzaak van versterking van de regie over de informatievoorziening en de monitoring van de uitvoering van beleid en zegt toe dit de komende jaren sterk door te zetten. De Algemene Rekenkamer gaat er daarom vanuit dat de minister de uitvoering van de verbetertrajecten nauwlettend zal volgen, waar mogelijk het proces zal versnellen en zo nodig zal ingrijpen, wanneer het proces dreigt te stagneren. De Algemene Rekenkamer zal de ontwikkelingen met belangstelling blijven volgen.

## 9 REÏNTEGRATIE ARBEIDSONGESCHIKTEN

### 9.1 Inleiding

Er zijn in Nederland ongeveer een miljoen mensen met een uitkering wegens arbeidsongeschiktheid. Voor het grootste deel gaat het om uitkeringen in het kader van de Wet arbeidsongeschiktheid (WAO). Dit kost jaarlijks meer dan 11 miljard euro. Het terugbrengen van het aantal arbeidsongeschikten is een hoofdprioriteit van de minister van SZW. Dat kan op twee manieren:

- beperking van de «instroom» door ervoor te zorgen dat er minder mensen arbeidsongeschikt worden en door de drempel voor de WAO hoger te maken;
- vergroting van de «uitstroom» door mensen die in de WAO lopen weer aan een baan helpen (reïntegratie).

De onderzoeken van de Algemene Rekenkamer hebben zich de afgelopen jaren met name op het tweede punt gericht. Het waren:

- Reïntegratie arbeidsongeschikten, Tweede Kamer 2001–2002, 28 131, nrs. 1–2;
- Sociale werkvoorziening, Tweede Kamer 2001–2002, 28 130, nrs. 1–2.

#### *Uitvoering WAO en REA*

De keuring voor de WAO en het verstrekken van de uitkeringen worden uitgevoerd door het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV), een zelfstandig bestuursorgaan.

Naast de WAO voert het UWV ook de Wet Reïntegratie Arbeidsgehandicapten (REA) uit. Het UWV besteedt deze reïntegratie uit aan private reïntegratiebedrijven. Reïntegratie kan op verschillende manieren bereikt worden: door scholing, door een al dan niet tijdelijke werkervaringsplaats, door gericht zoeken naar werk dat past bij de mogelijkheden van de cliënt. De reïntegratiebedrijven selecteren en combineren de verschillende mogelijkheden voor een cliënt tot een zogenoemd «reïntegratietraject», waarmee hij of zij weer naar de arbeidsmarkt wordt toegeleid. Voor reïntegratietrajecten is jaarlijks zo'n € 200 miljoen beschikbaar, waarmee ongeveer 50 000 trajecten worden betaald.

De Algemene Rekenkamer ging er in haar onderzoek Reïntegratie arbeidsongeschikten van uit dat:

- de minister van het UWV betrouwbare en complete informatie moet krijgen over de resultaten van het reïntegratiebeleid;
- in de contracten die het UWV met de reïntegratiebedrijven afsluit eisen worden gesteld aan de banen die zij voor cliënten vinden: het salaris moet zoveel mogelijk passen bij wat de cliënt nog kan en de aanstelling moet liefst voor langere tijd zijn.

#### *Uitvoering Wsw*

De Wet sociale werkvoorziening (Wsw) vormt het sluitstuk van het beleid gericht op de arbeidsparticipatie. Deze wet voorziet in aangepaste werkplekken voor arbeidsgehandicapten. Dat zijn mensen die door lichamelijke, verstandelijke of psychische beperkingen uitsluitend onder aangepaste omstandigheden tot regelmatige arbeid in staat zijn.

SW-werknemers hebben hun werkplek meestal in een SW-bedrijf, maar kunnen ook gedetacheerd worden bij een «gewoon» bedrijf om daar met specifieke ondersteuning «begeleid te werken»; in beide gevallen blijft men Wsw'er.

De Wsw wordt uitgevoerd door de gemeenten. De meeste gemeenten besteden de uitvoering uit aan de SW-bedrijven. Bij deze bedrijven zijn zo'n 90 000 arbeidsgehandicapten in dienst. De totale jaaruitgaven van de Wsw bedragen zo'n € 1,9 miljard.

De Algemene Rekenkamer ging er in haar onderzoek Sociale werkvoorziening van uit dat:

- de SW-bedrijven zich voor beide doelstellingen van de Wsw namelijk het bieden van aangepast werk én doorstroming naar regulier werk bevorderen evenveel moeten inzetten;
- het ministerie de gemeenten moet ondersteunen in hun uitvoerende taak.

#### *Sturing en beheersing van het WAO-proces*

Sinds 1 januari 2002 is er een geheel nieuw stelsel voor de uitvoering van de sociale zekerheid. Deze nieuwe Structuur Uitvoering Werk en Inkomen (SUWI) is gebaseerd op de gedachte dat alle inspanningen erop gericht moeten zijn dat mensen die ziek, arbeidsongeschikt of werkloos zijn geworden weer zo snel mogelijk aan het werk komen.

Kenmerkend voor de nieuwe structuur is de scherpere verdeling tussen publieke en private taken en verantwoordelijkheden. Taken als de beoordeling van het recht op een uitkering (claimbeoordeling), de inning van de premies bij werkgevers en het verstrekken van de uitkering aan de uitkeringsgerechtigden zijn volgens het kabinet bij uitstek publieke taken. Voor de WAO zijn deze taken neergelegd bij een zelfstandig bestuursorgaan, het UWV. In het UWV zijn per 1 januari 2002 de vijf vroegere uitvoeringsinstellingen sociale verzekeringen opgegaan.

De Algemene Rekenkamer heeft in het onderzoek «Sturing en beheersing van het WAO-proces» (19 juli 2001) onderzocht hoe de sturing en verantwoording van de uitvoeringsprocessen WAO in de nieuwe structuur waren vormgegeven.

Zij vond dat de zaken zo geregeld moeten zijn, dat de minister van SZW vooraf aan het UWV duidelijk maakt welke prestaties en uiteindelijke effecten er verlangd worden (aansturing). Het UWV dient zich vervolgens achteraf over gerealiseerde prestaties en effecten te verantwoorden. Dit is essentieel bij het opzetten van een goede planning- en controlcyclus voor het UWV. De aansturing van de vijf voormalige uitvoeringsinstellingen die er was ging bijna uitsluitend over de kostenkant van de WAO-uitvoering en nauwelijks over de kwaliteit van de uitvoering.

Uit het onderzoek bleek dat er een half jaar voor de start van het UWV op 1 januari 2002 nog geen duidelijkheid was over de manier waarop de minister het UWV zou gaan aansturen, noch over de manier waarop het UWV haar werkzaamheden en de verantwoording daarover zou organiseren in een planning- en controlcyclus.

Inmiddels heeft het ministerie in september 2002 een nieuwe sturings- en verantwoordingssystematiek voor het UWV voorgelegd aan de Tweede Kamer. In de nieuwe verantwoordingsmodellen moet het UWV zich verantwoorden op basis van prestatie-indicatoren, dat zijn aanwijzingen van het ministerie over de soort en hoeveelheid prestaties die het per werkterrein van het UWV verwacht. Deze prestatie-indicatoren zijn in ontwikkeling. Voor het jaar 2004 zal voor het eerst zowel budgettering als verantwoording op basis van deze indicatoren plaatsvinden.

## 9.2 De reïntegratie van arbeidsongeschikten

### 9.2.1 Resultaten onderzoek 2001

Om het beroep op de WAO-uitkeringen te verminderen is het niet voldoende om WAO-ers weer aan het werk te helpen. Zij blijven immers gedeeltelijk afhankelijk van de WAO-uitkering: de WAO vult het nieuwe loon aan tot 70% van het «oude» salaris. De afhankelijkheid van de WAO-uitkering wordt minder naarmate het loon stijgt. Het is dus van belang dat de reïntegratiebedrijven hun cliënten zo proberen te plaatsen, dat er vanuit de WAO-uitkering zo weinig mogelijk hoeft te worden bijgepast.

In het rapport «Reïntegratie arbeidsongeschikten» wordt bekeken of er met de reïntegratiebedrijven goede afspraken worden gemaakt over het soort plaatsingen dat zij moeten bewerkstelligen. In de contracten tussen het UWV en reïntegratiebedrijven bleek het echter vooral om aantallen plaatsingen te gaan en bleken juist de kwalitatieve zaken (soort dienstverband, voor hoelang, kwaliteit werk) weinig aandacht te krijgen. Ook was in de contracten onvoldoende aandacht voor «nazorg» aan geplaatste WAO-ers om uitval te voorkomen.

Het rapport «Reïntegratie arbeidsongeschikten» richtte zich op nog twee andere vragen:

- Is er voldoende informatie beschikbaar om na te kunnen gaan of het reïntegratiebeleid succesvol is?
- Blijven arbeidsongeschikten die na een reïntegratietraject een baan hebben gevonden aan het werk?

Het bleek dat de beschikbare cijfers niet duidelijk maken hoeveel WAO-ers in welk jaar een reïntegratietraject hebben gestart en wat het resultaat daarvan was. Als WAO-ers geplaatst waren, was niet bekend of zij aan het werk waren gebleven, of het om een vast of tijdelijk dienstverband ging en of de plaatsing tot daling of beëindiging van de uitkering had geleid. Omdat deze informatie ontbrak, heeft de Algemene Rekenkamer om antwoord te krijgen op vraag 2 zelf een enquête gehouden onder 400 WAO-ers die aan het werk waren geholpen. De resultaten van deze enquête waren bemoedigend: 86% van hen bleek na 1 tot 2 jaar nog steeds aan het werk en van hen had 60% een vast dienstverband. Dit betekent dat iemand die eenmaal succesvol aan het werk is geholpen, vaak aan het werk blijft.

### 9.2.2 Stand van zaken 2002

Inmiddels is er, qua systematiek, een aantal verbeteringen tot stand gebracht.

Het UWV heeft voor 2002 nieuwe richtlijnen voor contracten met reïntegratiebedrijven (het «reïntegratiebestek 2002») opgesteld, met bijbehorende modelcontracten en werk- en informatieprotocollen. Daarin is onder meer expliciet aandacht voor de duur van de plaatsing: die moet minimaal 6 maanden zijn. Wanneer een reïntegratiebedrijf een arbeidsovereenkomst voor onbepaald tijd weet te regelen, krijgt het een bonus van € 500. Verder is bepaald dat er pas sprake is van een volwaardige plaatsing als iemand ten minste 50% van zijn of haar verdien capaciteit benut. Het recht op nazorg is tot een half jaar na de plaatsing vastgelegd.

Ook de informatievoorziening over de resultaten van de reïntegratie-bedrijven is inmiddels anders georganiseerd. Omdat het starten van een integratietraject en het resultaat daarvan meestal in verschillende boekjaren vallen, is het niet mogelijk om bij de verantwoording van resultaten van een traject in het ene boekjaar een verband te leggen met de start van dat traject (in een ander boekjaar). Het UWV stapt nu over op een verantwoording per «contractjaar», dat wil zeggen: de gegevens over de resultaten van alle trajecten die in een bepaald jaar zijn gestart komen bij elkaar in één rapportage. Reïntegratieprojecten lopen maximaal twee jaar, dus zo'n rapportage kan pas twee jaar na afsluiting van het laatste traject in een contractjaar compleet worden gemaakt. De nieuwe systematiek wordt gebruikt voor contracten vanaf 1 april 2002. Halverwege 2005 zullen dus de complete gegevens over de resultaten van het contractjaar 2002 beschikbaar zijn. Pas dan is er een compleet inzicht in de resultaten van het reïntegratiebeleid.

### **9.3 Werk voor arbeidsgehandicapten**

#### *9.3.1 Resultaten onderzoek 2001*

De Wsw heeft een dubbele doelstelling:

- het bieden van werk onder aangepaste omstandigheden aan mensen met een arbeidshandicap
- doorstroming van zoveel mogelijk werknemers vanuit de Wsw-werkplekken naar gewone banen.

Om in aanmerking te komen voor de Wsw dient iemand eerst gekeurd te worden. Als iemand voor de Wsw wordt «geïndiceerd» – dat wil zeggen: goedgekeurd – komt hij of zij op een wachtlijst, om vervolgens als er een vacature is geplaatst te worden. De keuring gebeurt door een onafhankelijke indicatiecommissie. Uit het onderzoek «Sociale werkvoorziening» bleek echter dat er bij die onafhankelijkheid wel een kanttekening te plaatsen valt: de sw-bedrijven zijn namelijk intensief betrokken bij de voorbereiding van het indicatieadvies. De Algemene Rekenkamer vindt dat de aanmelding en indicatiestelling voor de Wsw beter ondergebracht kunnen worden bij de regionale Centra voor Werk en Inkomen. Deze CWI's zijn opgericht om één loket te bieden voor het zoeken naar werk en, als niet gelijk een baan wordt gevonden, het voorbereiden van aanvragen voor uitkeringen.

De onafhankelijkheid van de indicatie is hierdoor beter gewaarborgd en bovendien kunnen degenen die niet in aanmerking voor de Wsw blijken te komen meteen doorgesluisd worden naar een andere regeling of naar werk bij een «gewone» werkgever. Uit het onderzoek bleek dat de groep mensen die niet of niet meer in aanmerking komen voor de Wsw nu buiten de boot dreigt te vallen. De gemeenten zijn verantwoordelijk voor het registreren en volgen van deze groep, maar in de praktijk blijkt slechts een klein deel van de gemeenten hier werk van te maken. Het gaat hier om de groep mensen die bij de herindicatie van de oude wachtlijst in de periode 1998–1999 niet langer tot de doelgroep bleek te behoren.

De belangrijkste conclusie uit het onderzoek «Sociale werkvoorziening» is dat er weinig terecht komt van het streven om Wsw-werknemers uit te laten stromen naar regulier werk (minder dan 1% van het werknemersbestand).

Als voornaamste oorzaak ziet de Algemene Rekenkamer het feit dat de gemeenten zich te weinig bemoeien met de uitvoering van de Wsw en

teveel overlaten aan de SW-bedrijven. En die vinden het vaak niet in hun eigen belang om juist de produktievere werknemers uit te laten stromen. Volgens de Algemene Rekenkamer zouden zowel het ministerie als de gemeenten zich meer gelegen moeten laten liggen aan de aansturing van de Wsw-uitvoering.

De minister zegde een «technische verkenning» toe om te bekijken hoe de opdrachtgever-opdrachtnemersrelatie tussen gemeente en sw-bedrijf én afspraken tussen gemeenten en sw-bedrijf over uitstroombinspanningen gerealiseerd zouden kunnen worden.

Ten slotte bleek uit het onderzoek dat een kwart van de mensen op de wachtlijst daar al langer dan drie jaar staat. Het was niet duidelijk of dit komt doordat deze mensen om bijvoorbeeld sociale redenen niet echt beschikbaar zijn voor een wsw-baan, of doordat er geen geschikte plaatsen bij de sw-bedrijven voor hen zijn.

### *9.3.2 Stand van zaken 2002*

Voor het onderbrengen van de indicatiestelling bij het CWI is in 2002 een projectplan opgesteld. De hoofdlijnen van het plan zijn in een bestuurlijk overleg met de VNG besproken. De voorlopige planning is om per 1 juli 2003 het implementatieproces te laten beginnen, het traject zal een jaar gaan duren.

De toegezegde technische verkenning is niet uitgevoerd. In plaats daarvan heeft het ministerie besloten om eind 2002 een moderniseringstraject Wsw te gaan starten. Een concept projectplan hiervoor is per 1 januari 2003 afgerond en zal begin 2003 met de VNG verder worden afgestemd. Een concreet tijdspad voor de start van het traject is nog niet bepaald.

In 2002 is een onderzoek naar de wachttijden gedaan, maar dit gaf geen aanleiding tot forse ingrepen. Met de VNG is in principe afgesproken dat de wachtduur voor plaatsing in een wsw-baan niet langer dan een jaar mag zijn. Als iemand na een jaar nog niet geplaatst is, beoordeelt de indicatiecommissie de persoon opnieuw.

## **9.4 Conclusies**

Het ministerie van SZW heeft, althans qua systematiek, in de aansturing en uitvoering van de WAO, van de Wet Reïntegratie Arbeidsgehandicapten en van de Wsw een aantal verbeteringen op gang gebracht die in lijn zijn met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer.

Hoewel de Algemene Rekenkamer positief is over de richting waarin de verbeteringen gaan, blijven het voor haar papieren verbeteringen die zich nog moeten bewijzen. De nieuwe richtlijnen voor contracten met reïntegratiebedrijven, de nieuwe manier van rapporteren over de resultaten van reïntegratietrajecten, het sturen van het UWV op basis van prestatie-indicatoren, de modernisering van de Wsw, de overheveling van de Wsw-keuringen naar het onafhankelijke CWI, het zijn allemaal op zich goede maatregelen. Maar of ze in de praktijk ook echt een verbetering teweeg zullen brengen, moet nog blijken, en dat zal niet eerder dan in 2004 en 2005 zijn. De Algemene Rekenkamer vindt dat dit erg lang duurt. Zij hoopt dat de minister daar waar het systeem op poten staat het (op onderdelen) zo snel mogelijk zal invoeren, en daar waar plannen nog in de kinderschoenen staan de minister zo snel mogelijk concreet zal aangeven wanneer verbeteringen in de praktijk te verwachten zijn.

## 9.5 Reactie minister van SZW

De minister van SZW reageerde bij brief van 19 maart 2003 op het conceptrapport.<sup>21</sup> De minister deelt de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat in de aansturing en uitvoering van de WAO, de REA en de WSW een aantal verbeteringen op gang zijn gebracht, in lijn met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer.

Voor de aansturing en uitvoering van de WAO en de REA geeft de minister aan dat SUWI juist met het oog op een betere regierol van het ministerie is ingezet, naar aanleiding van de generieke opmerkingen van de Algemene Rekenkamer in hoofdstuk 1 hierover. SUWI heeft ook in de organisatie van het ministerie geleid tot de inrichting van een nieuw directoraat-generaal Uitvoeringsbeleid Werk & Inkomen, dat zich specifiek richt op de implementatie van beleid, de directere aansturing van de zbo's en het «in control» brengen en houden van de uitvoering.

Volgens de minister is met betrekking tot de informatievoorziening in het traject tussen beleid en uitvoering veel vooruitgang geboekt. Het UWV heeft tijd nodig om de eigen informatiehuishouding op peil te brengen. Volgens de minister wordt op het terrein van reïntegratie door UWV in goed overleg met SZW gewerkt aan een betrouwbaar functionerend informatiesysteem. Dit stelt de minister in staat waar nodig tijdig zijn beleid bij te stellen dan wel het UWV aanwijzingen te geven. De minister bevestigt dat de eindresultaten van het reïntegratiebeleid en de aanbestedingsprocedures in termen van prestaties van reïntegratiebedrijven en aantal (duurzame) plaatsingen van uitkeringsgerechtigden pas in 2004 en 2005 bekend zijn. Volgens de minister laat dit onverlet dat SZW op dit moment al de voortgang kan monitoren en waar nodig het UWV tussentijds kan bijsturen. Met het oog daarop wordt er door het UWV elk kwartaal een tussenrapportage gepresenteerd met daarin de meest actuele reïntegratieresultaten.

Voor wat betreft de WSW bevestigt de minister het voornemen om een aantal wijzigingen in de uitvoering door te voeren die in lijn zijn met de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. Dit gaat onder meer om het onderbrengen van de indicatiestelling naar CWI, dat de minister verwacht te realiseren in 2004.

De minister benadrukt dat de uitstroom naar regulier werk, anders dan waarvan de Algemene Rekenkamer uitgaat, geen op zich zelf staande doelstelling is, maar een uitvloeisel van de arbeidsbekwaamheid. Daar kan het ministerie van SZW volgens de minister niet direct op sturen.

De minister geeft aan dat in het «moderniseringstraject» dat nu is ingezet en waarin de eerder aan de kamer toegezegde «technische verkenningen» zijn ingebed, ondermeer het doel is zoveel mogelijk WSW-werknemers te bewegen naar reguliere werkgevers, en te komen tot een transparante uitvoering van de WSW met een heldere opdrachtgever-opdrachtnemer relatie tussen gemeenten en SW bedrijven. Hierover heeft de minister in september 2002 bestuurlijke afspraken met de VNG gemaakt.

De minister gaat in op de bevinding uit het AR onderzoek dat een kwart van de mensen op de wachtlijsten voor de WSW daar langer dan drie jaar op staan. Het was toen al niet duidelijk of deze mensen om bijvoorbeeld sociale redenen niet echt beschikbaar zijn voor een WSW-baan, of doordat er geen geschikte plaatsen bij de SW bedrijven voor hen zijn.

<sup>21</sup> De integrale reactie is te raadplegen op de website van de Algemene Rekenkamer, [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)

Volgens de minister heeft onderzoek naar langwachten op de wachtlijst informatie over de redenen van de wachtduur opgeleverd. Het blijkt volgens de minister dat zowel sociale redenen als motivatie bij WSW-geïndiceerden een rol spelen. Een aantal gemeenten zoekt ook nog te veel kandidaten bij beschikbare werkplekken, in plaats van meer geschikte werkplekken te creëren. Tot slot is er sprake van «schijn wachtduur». Formeel staan deze personen nog op de wachtlijst terwijl ze feitelijk actief zijn, doordat ze bijvoorbeeld nog op school zitten maar al wel voor de WSW zijn beoordeeld, of dat ze al in de WSW-instelling werken maar dan tijdelijk gefinancierd vanuit de WIW.

## **9.6 Nawoord Algemene Rekenkamer**

De Algemene Rekenkamer waardeert de inspanningen van zowel het ministerie als het UWV om te komen tot een betrouwbaar functionerend informatiesysteem, en is er zich van bewust dat het UWV tijd nodig heeft om de eigen informatiehuishouding op peil te brengen. De Algemene Rekenkamer neemt met instemming kennis van het voornemen om middels de tussentijdse rapportages de uitvoering te monitoren en waar nodig bij te sturen. De Algemene Rekenkamer vindt het belangrijk dat snel actuele en betrouwbare beleidsinformatie over het reïntegratiebeleid beschikbaar komt, en zal de inspanningen van het ministerie op dit terrein met belangstelling volgen.

De Algemene Rekenkamer neemt met instemming kennis van het feit dat de minister nu een aantal verbeteringen in gang zet die in lijn zijn met de aanbevelingen. Met name ten aanzien van het moderniseringstraject, waarover nu de allereerste afspraken zijn gemaakt, hoopt de Algemene Rekenkamer dat de minister snel kan aangeven wanneer concrete resultaten te verwachten zijn. Ten aanzien van de uitstroom van werknemers uit de WSW naar regulier werk heeft de minister in zijn reactie op het oorspronkelijk rapport dit getypeerd als een afgeleide subdoelstelling. De Algemene Rekenkamer heeft toen in haar nawoord aangegeven dit in contrast te vinden staan met de wijze waarop het beleid tot dan toe was uitgedragen. De Algemene Rekenkamer hoopt dat de minister in het moderniseringstraject alle mogelijke stappen neemt om ook de uitstroom naar regulier werk na te streven. Tot slot neemt de Algemene Rekenkamer met zorg kennis van de vervuiling in de wachtlijsten van de WSW. De Algemene Rekenkamer vindt het van belang dat de wachtlijsten in de WSW een betrouwbaar en reëel beeld geven van de WSW gerechtigden die wachten op een WSW betrekking en daarvoor ook beschikbaar zijn.

## 10 INFORMATIEVOORZIENING IN DE ZORG

### 10.1 Inleiding

In de afgelopen jaren is in de gezondheidszorg een ontwikkeling waar te nemen waarbij de zorgvraag van burgers steeds meer centraal komt te staan. In het beleid van de minister van VWS is deze ontwikkeling te zien in de ingezette modernisering van de gezondheidszorg. Uitgangspunt van deze modernisering is dat het bestaande aanbod van zorgvoorzieningen meer moet aansluiten op de daadwerkelijke zorgbehoefte van patiënten. Het gaat hier om de zorg gericht op langdurig zorg- en hulpbehoevenden, zoals bijvoorbeeld ouderen- en gehandicaptenzorg (care-sector) en om de zorg gericht op het behandelen en genezen van acute en chronische lichamelijke aandoeningen, zoals bijvoorbeeld ziekenhuiszorg (cure-sector).

De Algemene Rekenkamer is van mening dat voor de omslag van aanbod naar vraaggestuurde zorg volledige en betrouwbare informatie van doorslaggevend belang is. Om in de praktijk daadwerkelijk het aanbod van zorgvoorzieningen af te kunnen stemmen op de zorgvraag van cliënten moet op regionaal niveau bij zorgverzekeraars gedetailleerde informatie voorhanden zijn over zorgvraag en -aanbod en de aansluiting daartussen. Daarnaast zal ook de minister van VWS, die immers verantwoordelijk is voor de kwaliteit en de toegankelijkheid van de gezondheidszorg, goed geïnformeerd moeten zijn over de wijze waarop het systeem van de gezondheidszorg functioneert. De minister heeft voor de invulling van zijn verantwoordelijkheid geaggregeerde beleidsinformatie nodig over de zorgvraag en -aanbod en de aansluiting daartussen. Dit is onder andere van belang in het kader van de wachtlijstproblemen in de zorg.

De onderzoeken die de Algemene Rekenkamer de afgelopen jaren rond de thema's modernisering care en cure heeft verricht, laten zien dat vooral op het punt van informatievoorziening verbeteringen konden worden geboekt. Die onderzoeken waren:

- Planning en indicatie AWBZ voorzieningen (15 juni 2000, Tweede Kamer, 1999–2000, 27 180, nrs. 1–2);
- De rol van het zorgkantoor (21 juni 2001, Tweede Kamer, 2000–2001, 27 810, nrs. 1–2);
- Zorgen voor toegankelijkheid in ouderen en gehandicaptenzorg (28 maart 2002, Tweede Kamer, 2001–2002, 28 281, nrs. 1–2);
- Bekostiging ziekenhuiszorg (9 november 2000, Tweede Kamer, 2000–2001, 27 490, nrs. 1–2).

De zorgsector kent een groot financieel belang, in 2002 in totaal € 40,5 miljard. Daarvan ging € 15,5 miljard naar de care en € 20,4 miljard naar de cure.

### 10.2 Care-sector

#### 10.2.1 Resultaten onderzoek afgelopen jaren

In de zorgverleningspraktijk spelen drie actoren een rol: het indicatieorgaan, het zorgkantoor en de zorgaanbieder. Zij vormen samen de zorgketen.

Het *indicatieorgaan* bepaalt of iemand in aanmerking komt voor zorg en welke vorm van zorg het meest geschikt is. Dit wordt vastgelegd in een

indicatiebesluit en daarmee ligt de zorgvraag vast. Het koppelen van zorgvraag en zorgaanbod gebeurt door de *zorgkantoren*.<sup>22</sup> De zorgkantoren kopen zorg in bij zorgaanbieders en wijzen geïndiceerde zorg toe. Als dat niet meteen mogelijk is, wordt de cliënt op een wachtlijst geplaatst. Het is ook een taak van het zorgkantoor om het wachtlijstbeheer te organiseren. Ten slotte verlenen *zorgaanbieders* de geïndiceerde zorg. Dit kunnen bijvoorbeeld thuiszorgorganisaties, verzorgingshuizen, of verpleeghuizen zijn, of instellingen die zich richten op mensen met een verstandelijke of lichamelijke handicap.

De zorgkantoren vervullen dus een spilfunctie in het systeem: daar moet de informatie over de zorgvraag (van de indicatieorganen) samenkomen met de informatie over het zorgaanbod (van de zorgaanbieders). Uit de onderzoeken van de Algemene Rekenkamer bleek echter dat dit niet het geval was:

- de Regionale Indicatie Organen (RIO's) bleken in gevallen waarin duidelijk was dat de zorg die de cliënt nodig had niet geleverd kon worden een «second-best-oplossing» te indiceren die wél voorhanden was. Hierdoor werd weliswaar betrokkene geholpen maar wordt het inzicht in de echte zorgvraag versluierd;
- de RIO's bleken hun indicatiebesluiten niet naar de zorgkantoren te sturen. De zorgkantoren ontplooiden geen activiteiten om zicht te krijgen op de zorgvraag. Ook het ministerie van VWS had nog niets geregeld om ervoor te zorgen dat de zorgkantoren deze informatie kregen;
- de zorgaanbieders verstrekten vaak geen volledige informatie over de zorg die zij konden aanbieden.

Om de informatievoorziening te verbeteren heeft het Ministerie van VWS het project «AWBZ-brede zorgregistratie» gestart. Hierin moeten de gegevens van zorgaanbieders en van cliënten met een indicatie voor ouderenzorg, gehandicaptenzorg en geestelijke gezondheidszorg geregistreerd gaan worden. Onder andere voor de totstandkoming van deze registratie heeft het Ministerie van VWS in maart 2001 een convenant gesloten met Zorgverzekeraars Nederland (ZN) en het College voor Zorgverzekeringen (CVZ).

Het was de bedoeling dat de AWBZ-brede zorgregistratie in juli 2002 operationeel zou zijn.

Volgens de Algemene Rekenkamer kan het AWBZ-brede zorgregistratiesysteem een belangrijke rol spelen bij de afstemming van vraag en aanbod, mits het systeem gevuld wordt met juiste en betrouwbare informatie. Omdat de minister van VWS zelf ook over goede informatie moet beschikken, hij of zij is immers verantwoordelijk voor de werking van het zorgsysteem, beval de Algemene Rekenkamer aan om reeds bij de inrichting van het registratiesysteem duidelijk te maken welke informatie dat systeem straks aan de minister moet kunnen leveren.

#### *10.2.2 Stand van zaken 2002*

De Algemene Rekenkamer constateert dat inmiddels een beter beeld verkregen kan worden van de werkelijke zorgvraag. RIO's indiceren geen second-best-zorg meer, maar de noodzakelijke zorg. Als die er niet is, moeten de zorgkantoren dat probleem oplossen. De zorgkantoren ontvangen op structurele basis gegevens van zorgaanbieders en RIO's, waardoor in beginsel een actueel overzicht van de wachtlijsten kan worden verkregen.

<sup>22</sup> Zie hiervoor ook het rapport van de Algemene Rekenkamer: De rol van het zorgkantoor, TK 2000–2001, 27 810, nrs. 1–2.

De uitwisseling van gegevens loopt echter nog niet elektronisch, omdat de AWBZ-brede zorgregistratie nog niet voltooid is. Wel zijn inmiddels vorderingen gemaakt in de opzet en invoering van dit zorgregistratiesysteem. Per zorgsector worden datasets ontwikkeld, die gebruikt zullen worden door zorgaanbieders en RIO's voor het aanleveren van gegevens aan het zorgkantoor. Het zorgkantoor zal de aangeleverde informatie beoordelen op technische aspecten en consistentie.

Hoewel vorderingen zijn gemaakt in het verkrijgen van inzicht in de werkelijke zorgvraag en in het ontwikkelen van het AWBZ-brede zorgregistratiesysteem, constateert de Algemene Rekenkamer dat een aantal onderwerpen nog onderbelicht blijft. Dit zijn:

- de formulering van de informatiebehoefte van de minister van VWS;
- het opstellen van prognoses van de ontwikkeling van de zorgvraag en het zorgaanbod per regio, op basis van modelberekeningen;
- het opstellen van een nieuw en realistisch tijdpad voor de ontwikkeling van de AWBZ-brede zorgregistratie;
- het beoordelen door de zorgkantoren van de volledigheid, juistheid en tijdigheid van de door RIO's en zorgaanbieders geleverde informatie.

### **10.3 Cure-sector**

#### *10.3.1 Resultaten onderzoek 2000*

Ten tijde van het onderzoek «Bekostiging ziekenhuiszorg» was iedereen het er al over eens dat het toen geldende functiegerichte budgetteringsysteem (FB-systeem) verouderd was. Het bood weinig ruimte voor nieuwe zorgvormen en door gebrekkig onderhoud van het systeem hadden de gehanteerde normbedragen geen relatie meer met de werkelijke kosten. Doordat het systeem niet meer aansloot op de zorg die ziekenhuizen en specialisten in de praktijk verleenden, kon het ook nauwelijks informatie leveren over daadwerkelijk verleende zorg.

De Algemene Rekenkamer was daarom positief over de reeds in gang gezette ontwikkeling van het nieuwe Diagnose-Behandel-Combinatiesysteem (DBC-systeem). In dit systeem worden alle mogelijke combinaties van diagnose en behandeling vastgelegd. Dit zijn de «producten». Vervolgens wordt voor ieder product een kostprijs bepaald, uitgaande van de kosten van het ziekenhuis, de werklast van de medisch specialisten en, daarvan afgeleid, de tijd die een specialist gemiddeld aan een DBC besteedt. De bekostiging van de ziekenhuizen is in het nieuwe systeem gebaseerd op de DBC's die de ziekenhuizen uitvoeren.

De Algemene Rekenkamer beval aan om het DBC-systeem vanaf het begin goed te onderhouden en regelmatig te evalueren. Verder moest teveel verfijning van de DBC's voorkomen worden.

#### *10.3.2 Stand van zaken 2002*

De ontwikkeling van het DBC-systeem is inmiddels ver gevorderd. Voor alle specialismen zijn DBC's vastgesteld. Ziekenhuizen en zorgverzekeraars moeten vervolgens met elkaar onderhandelen over de prijs van deze DBC's. Aan de informatie die nodig is om deze onderhandelingen te kunnen voeren, ontbreekt nog informatie over het specialisten-aandeel in de kosten voor DBC's. Het onderzoek naar de kosten van ziekenhuizen is wel gereed, maar over de wijze van vaststellen van het kostendeel van de specialisten is nog overleg gaande tussen het ministerie en de Orde van Medisch Specialisten. De Orde wil dat eerst het normatief uurtarief voor

specialisten wordt vastgesteld, waarna dan met behulp van de werklastergegevens de inkomens van specialisten kunnen worden berekend.

Het aantal DBC's is nu nog zeer omvangrijk. Uit analyses blijkt dat 20% van het aantal gebruikte DBC's 80% van de kosten veroorzaakt. Dit gegeven biedt mogelijkheden om het aantal DBC's waarover onderhandeld zal worden te beperken, bijvoorbeeld door clustering. Voorkomen moet echter worden dat de relatie tussen werkelijke kosten van een zorgproduct en de prijs daardoor vertroebelt.

Vanaf 1 januari 2003 worden DBC's op een getrapte wijze ingevoerd. De volledige invoering is gepland voor 1 januari 2006.

In afwachting van de invoering van een nieuwe bekostigingssystematiek op basis van DBC's is het huidige budgetteringssysteem door het CTG aangepast om knelpunten te verhelpen. Zo is onder andere een beleidsregel «Lokale productiegebonden toeslag» vastgesteld, die het mogelijk maakt om de kosten van activiteiten en projecten van ziekenhuizen te financieren die op basis van het FB-systeem niet bekostigd worden.

Het College Tarieven Gezondheidszorg heeft de taak om de invoering te regelen. Er komt een orgaan dat verantwoordelijk wordt voor het onderhoud van DBC's, dat wil zeggen: het vastleggen van innovaties in de zorg in nieuwe DBC's en het herijken van bestaande DBC's, zowel zorginhoudelijk als wat betreft de kosten.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat de minister van VWS aan zal moeten geven welke informatie het nieuwe bekostigingssysteem moet kunnen aanleveren voor de beleidsvorming. Zij vindt het dan ook positief dat een werkgroep informatievoorziening zich momenteel buigt over deze vraag.

#### **10.4 Conclusies**

De Algemene Rekenkamer concludeert dat er vorderingen zijn gemaakt in het verbeteren van de informatievoorziening in de care en de cure.

Op het terrein van de care hebben de RIO's en de zorgkantoren stappen vooruit gezet in hun functioneren en zijn trajecten in gang gezet om de aanlevering van gegevens en de kwaliteit daarvan te verbeteren. Toch zal de informatievoorziening pas echt goed verlopen wanneer de AWBZ-brede zorgregistratie operationeel is en alle gegevens van de zorgaanbieders en van cliënten met een indicatie voor ouderenzorg, gehandicaptenzorg en geestelijke gezondheidszorg geregistreerd worden. Oorspronkelijk was gepland dat dit in juli 2002 zou zijn. Die datum is niet gehaald en een nieuwe planning is nog niet vastgesteld. De Algemene Rekenkamer beveelt aan dit zo spoedig mogelijk te doen. Verder vraagt zij aandacht voor de kwaliteit van de gegevens in de nieuwe registratie. Er is nu in voorzien dat de zorgkantoren de aangeleverde informatie beoordelen op technische aspecten en consistentie. De Algemene Rekenkamer vindt dat de zorgkantoren ook zouden moeten controleren of de gegevens die zij doorkrijgen van de RIO's en van de zorgaanbieders volledig en juist zijn.

Ook op het terrein van de cure zijn in de ontwikkeling van het DBC-systeem vorderingen gemaakt. De Algemene Rekenkamer wijst wel op een aantal zaken dat nog geregeld moet worden, zoals het toegezegde onderhoudsplan om het systeem actueel te houden en regelmatig te evalueren.

In het licht van de voorgestane modernisering van de zorgsector is het van belang dat de minister voorwaarden schept om een transparante informatievoorziening in het veld te waarborgen. Zowel het AWBZ-brede zorgregistratie systeem als het DBC-systeem genereren veel gegevens en zijn daarmee belangrijke informatiebronnen voor het veld en de minister van VWS. De minister zal dan ook duidelijk aan moeten geven welke informatie hij uit deze bronnen nodig heeft voor toezicht, (bij)sturing en beleidsvorming. Op basis van informatie die relevant is voor zijn taakuitvoering, kan de minister zicht krijgen op de prestaties en manco's in het gezondheidszorgsysteem. Alleen dan kan de minister vanuit zijn verantwoordelijkheid voor het geheel geslaagd beleid voortzetten en kunnen knelpunten door hem worden gesignaleerd en mede opgelost.

### **10.5 Reactie van de minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport**

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport reageerde bij brief van 20 maart 2003 op het conceptrapport.<sup>23</sup> De minister deelt de mening van de Algemene Rekenkamer dat de AWBZ-brede zorgregistratie en het DBC-systeem belangrijke informatiebronnen zijn voor het veld en voor zichzelf.

In zijn reactie gaat de minister nader in op een aantal onderwerpen waarvan de Algemene Rekenkamer vindt dat ze nog onderbelicht zijn gebleven bij het ontwikkelen van het AWBZ-brede zorgregistratiesysteem. Bij het aandachtspunt dat realistische tijdpaden moeten worden opgesteld, geeft de minister aan dat in het voorjaar van 2003 een hernieuwde planning voor de ontwikkeling van dit systeem zal worden opgesteld. Verder meldt hij sinds kort te beschikken over een instrument waarmee de progressie in de ontwikkeling van de AWBZ-brede zorgregistratie permanent gemeten kan worden. Over het opstellen van prognoses voor de ontwikkeling van vraag en aanbod per regio zegt de minister dat de verzekeraar/het zorgkantoor primair daarvoor verantwoordelijk is. Ter ondersteuning daarvan werkt de minister wel aan (scenario)modellen waarmee prognoses van de ontwikkeling van vraag en aanbod, landelijk en per regio, gegeven kunnen worden.

De minister deelt de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat een onderhoudsplan nodig is om het DBC-systeem actueel te houden en te evalueren. Het DBC-systeem zal van een wettelijk fundament worden voorzien door de Wet Tarieven Gezondheidszorg (WTG) te wijzigen. Het College tarieven gezondheidszorg (CTG) heeft een belangrijke rol bij de uitvoering van de WTG. Het onderhoud van het DBC-systeem zal echter zowel private als publieke componenten kennen. Welke organen welke aspecten voor hun rekening gaan nemen is nog niet uitgekristalliseerd. De minister wijst erop dat dat sterk afhankelijk is van de huidige kabinetsformatie. Daarnaast geeft hij aan er naar te streven de informatievraag vanuit de overheid beter toe te snijden op de wijze waarop in ziekenhuizen wordt geregistreerd. In de wettelijke verankering van de informatiebehoefte zal aangesloten worden op bestaande informatievragen.

### **10.6 Nawoord Algemene Rekenkamer**

De Algemene Rekenkamer stelt met genoeg vast dat de minister van VWS het AWBZ brede zorgregistratiesysteem en het DBC-systeem ook als belangrijke informatiebronnen voor zichzelf ziet, naast de functies van deze bronnen voor het veld. De Algemene Rekenkamer wil daarnaast nogmaals benadrukken dat zij het van belang acht dat de minister zijn

---

<sup>23</sup> De integrale reactie is te raadplegen op de website van de Algemene Rekenkamer, [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)

informatiebehoefte expliciet formuleert waarbij, zoals de minister aangeeft, zeker rekening kan worden gehouden met de reeds bestaande informatievragen.

Voor het waarborgen van de kwaliteit van de informatie in de care heeft de Algemene Rekenkamer aangegeven een rol te zien voor de zorgkantoren. De minister is in zijn reactie niet specifiek ingegaan op dit aandachtspunt van de Algemene Rekenkamer. Kwalitatief goede informatie is onder andere van belang voor de (scenario)modellen waaraan door de minister van VWS wordt gewerkt, zodat goede prognoses gemaakt kunnen worden van de ontwikkeling van vraag en aanbod. De Algemene Rekenkamer is overigens zeer positief over dit initiatief van de minister. Zij merkt wel op dat de prognoses niet alleen hun waarde hebben in de ondersteuning van het veld, maar ook van belang zijn voor de beleidsvorming van de minister. Aangezien het AWBZ brede zorgregistratiesysteem van wezenlijke betekenis is voor de informatievoorziening in de care, verwacht de Algemene Rekenkamer een realistisch tijdpad in de, in dit voorjaar voorziene, hernieuwde planning voor de volledige invoering van dit informatiesysteem.

Op het terrein van de cure is de Algemene Rekenkamer positief over het voornemen het DBC-systeem van een wettelijk fundament te voorzien. Zij wijst er wel op dat verantwoordelijkheden duidelijk moet worden vastgelegd indien sprake is van zowel private als publieke componenten in het onderhoud van het DBC-systeem.

## 11 INFRASTRUCTUUR

### 11.1 Inleiding

In november 2002 werd bekend dat er een extra risico-reservering van circa € 1 miljard nodig was voor de aanleg van de Betuweroute en de HSL-Zuid. Deze tegenvaller bracht de besluitvorming rond en project-beheersing van deze en andere grote infrastructurele projecten opnieuw in de belangstelling.

De Algemene Rekenkamer heeft de afgelopen jaren in diverse onderzoeken aandacht besteed aan grote infrastructurele projecten, waaronder de Betuweroute en de HSL-zuid:

- Beleidsinformatie Betuweroute (juni 2000, Tweede Kamer, 1999–2000, 27 195), over de kwaliteit van de informatie op basis waarvan het besluit tot aanleg van de Betuweroute werd genomen;
- Aanleg Betuweroute, projectbeheersing en financiering (november 2001, Tweede Kamer, 2001–2002, 28 070) over onder andere de raming en kostenbeheersing van het project Betuweroute;
- Informatievoorziening grote projecten (oktober 2002, Tweede Kamer, 2002–2003, 28 645) over de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over onder andere de Betuweroute en de HSL-Zuid.

In 1995 stemde de Tweede Kamer in met het besluit tot de aanleg van de Betuweroute, de goederenspoorlijn van de Maasvlakte naar Duitsland. De feitelijke aanleg startte na het nemen van het Tracébesluit in november 1996. In de Planologische Kernbeslissing deel 1 (1992) werden de kosten globaal geraamd op circa € 2,3 miljard. Eind 2000 werden de kosten geraamd op € 4,7 miljard. Het beschikbare budget was op dat moment € 4,4 miljard, een verschil van ongeveer € 270 miljoen.

In haar onderzoeken ging de Algemene Rekenkamer ervan uit dat:

- Een verantwoorde beslissing over grote infrastructureelprojecten alleen genomen kan worden op basis van volledige informatie over alle alternatieven;
- De ramingen voor grote infrastructureelprojecten transparant moeten zijn en met steeds dezelfde, goed gedefinieerde begrippen moeten werken;
- De projectbeheersing van grote projecten door de jaren heen vergelijkbare cijfers moet opleveren;
- Tijdens de uitvoering van een groot infrastructureelproject de Tweede Kamer geregeld op de hoogte gebracht moet worden van verschillen tussen budget en raming, de som van de aanbestedingsresultaten en de benutting van de post onvoorzien.

### 11.2 Resultaten onderzoek afgelopen jaren

#### 11.2.1 Besluitvorming

Uit het onderzoek *Beleidsinformatie Betuweroute* bleek dat de beleidsinformatie op basis waarvan het besluit tot aanleg van de Betuweroute werd genomen op een aantal punten onvolledig of gebrekkig was. Het besluitvormingsproces werd zozeer gedomineerd door het uitgangspunt dat de Betuweroute van strategisch belang was voor economie en milieu, dat dit standpunt nauwelijks onderbouwd werd. Zo ontbrak bijvoorbeeld een goede kosten-batenanalyse en werd er nooit een evenwichtige, integrale afweging van alle alternatieven gemaakt.

De Algemene Rekenkamer beval aan:

- Voer voorafgaand aan beslissingen over grote projecten een diepgaande maatschappelijke kosten-batenanalyse (KBA) uit voer op de belangrijkste variabelen en aannames in modelberekeningen gevoeligheidsanalyses<sup>24</sup> uit;
- Toets alle mogelijke alternatieven op alle belangrijke aspecten;
- Gebruik structureel onafhankelijke deskundigheid (bijvoorbeeld van het CPB en RIVM) en toetsing door externen («second opinions»).

De minister van VenW onderschreef vrijwel alle aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer en zegde toe de organisatie van de lopende grote projecten aan de aanbevelingen zullen te toetsen. Ook de minister vond dat projectalternatieven op alle relevante aspecten moeten worden onderzocht. Een wettelijke regeling voor de inschakeling van het CPB en het RIVM achtte de minister niet nodig.

### 11.2.2 Projectbeheersing

Uit het onderzoek *Aanleg Betuweroute: projectbeheersing en financiering* kwam naar voren dat de kostenbeheersing van dit project onvoldoende was. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat slaagde er niet voldoende in de kostenramingen binnen het budget van de rijksbegroting te houden. Eind 1997 was er een groot verschil ontstaan tussen het rijksbudget en de raming. Overigens bleek uit het onderzoek dat de kostenstijgingen slechts voor een klein deel werden veroorzaakt door tekortkomingen in het ontwerp of in de ramingen en door compensatie van prijsstijgingen en voor de rest het gevolg waren van door de Kamer goedgekeurde aanpassingen van het project.

In oktober 1998 en in maart 2000 werd getracht de projectraming weer in evenwicht te brengen met het rijksbudget. In oktober 1998 gebeurde dit door een aantal versoeringen in het project door te voeren, die naderhand overigens voor een groot deel onhaalbaar bleken te zijn. In maart 2000 werd het tekort deels ten laste van de post «onvoorzien» gebracht, deels weggewerkt binnen het geheel van mee- en tegenvallers.

Het gat kon echter niet geheel gedicht worden: eind 2000 werden de projectkosten geraamd op circa € 4,7 miljard, circa € 0,27 miljard meer dan het beschikbare budget. De Algemene Rekenkamer wees er op dat verdere bijstellingen van deze raming niet uitgesloten waren, bijvoorbeeld vanwege prijsstijgingen als gevolg van de spanning op de bouwmarkt en van noodzakelijke extra maatregelen op het terrein van tunnelveiligheid.

De Algemene Rekenkamer zag als oorzaken van de problemen met de kostenbeheersing:

- De gebruikte ramingsmethode voorzag niet in afspraken over eenduidige definities, ramingsbegrippen en kostencategorieën. Een voorbeeld hiervan is de omgang met de post «onvoorzien». Deze post behoort volgens de Algemene Rekenkamer gebruikt te worden om de kosten van tegenvallers bij de projectuitvoering te dekken. In het project Betuweroute werd de post echter aangesproken voor de kosten van meerwerk, maar ook om het gat tussen raming en budget te dekken;
- In de gebruikte ramingsmethode ontbrak een risico-analyse. De Algemene Rekenkamer vindt dat onzekerheden en financiële risico's in een groot project zo goed mogelijk omschreven moeten worden om beheersmaatregelen te kunnen treffen en reserves te kunnen vormen.

<sup>24</sup> Methode om de gevoeligheid (dan wel de robuustheid) van modeluitkomsten voor (kleine) wijzigingen in invoergegevens of aannames na te gaan.

Ter verbetering van de kostenbeheersing beval de Algemene Rekenkamer aan:

- één eenduidige en transparante ramingsmethode voor alle (rail)-infrastructuurprojecten;
- permanente bewaking van de gehanteerde ramingmethodiek met periodieke toetsingen aan de projectopdracht en nacalculatie;
- schriftelijke vastlegging van de taken en bevoegdheden bij beslissingen die de omvang en reikwijdte, tijd en geld van een project betreffen;
- scherpe bewaking van de post onvoorzien en evaluatie van de procedure meer- en minderwerk;
- geregelde informatie aan de Kamer over verschillen tussen budget en raming, de som van de aanbestedingsresultaten en de benutting van de post onvoorzien.

De minister van VenW vond deze aanbevelingen deels niet bruikbaar en deels reeds van toepassing voor het project Betuweroute. Zij ging nauwelijks in op het ontstaan en de omvang van het forse verschil tussen kostenraming en het rijksbudget.

### **11.3 Stand van zaken 2002**

#### *11.3.1 Besluitvorming*

Het Ministerie van VenW heeft de toegezegde toetsing van de lopende projecten aan de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer uitgevoerd (nota 24 juli 2001). De hoofdconclusie van de toetsing luidde: «globaal een positief beeld». Dit werd voor een groot deel toegeschreven aan de invoering van de zogeheten OEEI-leidraad.

#### *OEEI-leidraad*

OEEI staat voor Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur. De OEEI-leidraad moest een einde maken aan de vaak sterk uiteenlopende schattingen van kosten en baten van infrastructuurprojecten. Met de OEEI-brief van april 2000 heeft het kabinet de toepassing van de leidraad op rijksprojecten (waaronder projecten «van nationaal belang») verplicht gesteld. De leidraad is sindsdien op alle projecten van nationaal belang toegepast, en op een aantal rijksprojecten van bovenregionaal belang zijn. Er wordt gewerkt aan een vereenvoudigde toepassing van OEEI op rijksprojecten die niet van nationaal belang zijn.

#### *Evaluatie OEEI-leidraad*

Na twee jaar gebruik is de leidraad in het voorjaar van 2002 geëvalueerd. Deze leverde 16 verbeterpunten op, onder andere over de verduidelijking van de rol en positie van de OEI in het besluitvormingsproces, over de in te stellen permanente toetsingscommissie en over versterking van het opdrachtgeverschap van het ministerie. Deze verbeterpunten zijn verwerkt in de *Actieagenda OEI* (inmiddels wordt gesproken van Overzicht Effecten Infrastructuur). De agenda beschrijft globaal hoe deze punten in de periode tot eind 2003 zullen worden aangepakt. Afgesproken is wie welke acties zal gaan trekken; V&W en EZ voeren de regie. De actieagenda is in januari 2003 naar de Tweede Kamer gestuurd.

#### *Onafhankelijke toetsingen*

Het CPB wordt betrokken bij alle grote projecten, hetzij als toetser, hetzij als uitvoerder van de maatschappelijke kosten-batenanalyse. Volgens V&W zorgt het CPB er via zijn toetsing ook voor dat aannames uit verschil-

lende deelstudies van een kosten-batenanalyse op elkaar worden afgestemd. Het RIVM wordt geraadpleegd als het nodig is. Het departement vindt het niet nodig hiervoor een procedure op te stellen.

#### *Gevoeligheidsanalyses*

Volgens de door V&W uitgevoerde toetsing wordt aan deze aanbeveling tegemoet gekomen door de OEEI-leidraad. Die is op dit punt echter te vrijblijvend geformuleerd. Onlangs heeft de Commissie Risicowaardering in haar eindrapport<sup>25</sup> geadviseerd dat iedere kosten-batenanalyse een risicoparagraaf zou moeten bevatten, waarin onder andere de resultaten van gevoeligheidsanalyses moeten worden opgenomen. Vanwege de val van het kabinet is er nog geen kabinetsstandpunt bepaald. Het rapport is wel ter informatie aan de Tweede Kamer aangeboden.

#### *Alternatieven*

De OEEI-leidraad bevat dringende aanbevelingen voor een evenwichtige behandeling van alternatieven. Dit geldt met name voor het onderzoek naar andere mogelijkheden dan het daadwerkelijk uitvoeren van het project (het zogeheten «nulalternatief»), of naar de gefaseerde uitvoering van het project. Positief is ook de zakelijke verkenning van oplossingsrichtingen die wordt voorgestaan door de in 2002 verschenen *Werkwijzer MIT-verkenning nieuwe stijl*.<sup>26</sup> De Algemene Rekenkamer merkt op dat er ook over de alternatieven die nog voor de start van de kosten-batenanalyse lijken af te vallen voldoende informatie verzameld moet worden om er een gefundeerd besluit over te kunnen nemen.

### *11.3.2 Projectbeheersing*

#### *Aansturing*

Per 1 januari 2002 is de verantwoordelijkheid voor het project Betuweroute overgegaan van het Directoraat-Generaal Goederenvervoer naar het Directoraat-Generaal Rijkswaterstaat. Met de overgang is ook een nieuwe sturingsrelatie afgesproken. De nieuwe aansturing van de Betuweroute is volgens het Ministerie van VenW vanuit de risicobeheersing opgezet; afwijkingen worden stringenter aangestuurd. De taken en verantwoordelijkheden zijn onlangs opnieuw vastgelegd in een nieuw protocol tussen Railinfrabeheer en Rijkswaterstaat. Hiermee is volgens de Algemene Rekenkamer een aantal voorwaarden voor een betere beheersing van het project geschapen.

#### *Kostenramingen*

De nieuwe sturingsrelatie heeft geen effect meer op de ramingsfase van de Betuweroute, omdat de ramingsmethodiek van de Betuweroute niet meer kan worden aangepast. Volgens het ministerie zijn voor de overdracht van het project aan Rijkswaterstaat de risico's voor het totaalbudget in kaart gebracht. De periodieke toetsing van raming van grote projecten is een continu lopend proces bij Rijkswaterstaat. Het uitvoeren van nacalculaties van de ramingen is bij Rijkswaterstaat echter niet standaard.

#### *Post «onvoorzien»*

Het Ministerie van Ven W heeft een aanschrijving voor de post onvoorzien opgesteld over het gebruik van deze post. In de overeenkomst tussen Rijkswaterstaat en Railinfrabeheer is aangegeven dat er in het project Betuweroute een reservering is opgenomen voor het «uitvoeringsonvoorzien». Tevens is hierin aangegeven waar deze reservering voor is bedoeld.<sup>27</sup> Expliciet is aangegeven dat onttrekkingen boven een bepaald

<sup>25</sup> Getiteld *Risicowaardering bij publieke investeringsprojecten*.

<sup>26</sup> MIT: Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport.

<sup>27</sup> Namelijk omissies en wijzigingen in het bestek (niet zijnde een gevolg van een wijziging van het programma van eisen), wijzigingen tengevolge van onvoorziene schade en werkzaamheden die vallen buiten de aansprakelijkheid van de aannemer, wijzigingen in de overeengekomen uitvoeringsmethodiek en wijzigingen ten gevolge van verrekeningen van stelposten en verrekenbare hoeveelheden.

bedrag de goedkeuring van de Directeur Generaal van Rijkswaterstaat behoeven en dat aan hem over de uitputting van de post onvoorzien in ieder kwartaalgesprek wordt gerapporteerd. Verder is er een slot gezet op onttrekkingen uit de post onvoorzien voor uitbreidingen van een project. Afgesproken is dat bij de financiering van eventuele tegenvallers in de projectuitvoering of de aanbesteding een overheveling kan plaatsvinden van de kostensoort onvoorzien naar de kostensoort waar de mogelijk hogere kosten zich voordoen. Indien de tegenvaller zich daadwerkelijk gaat voordoen, wat in de praktijk meestal bij de aanbesteding blijkt, dan vindt «definitief» een onttrekking plaats uit de post onvoorzien. Er is nog geen evaluatie van de procedure meer- en minderwerk uitgevoerd.

#### *Informatie aan de Tweede Kamer*

De risico's worden gemeld in de voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer. Dit gebeurt in kwalitatieve termen, er wordt geen bedrag genoemd. In vertrouwelijk overleg worden kwantitatieve gegevens vermeld. Het Ministerie van V&W stelt daarover dat zij zich in een spagaat bevindt tussen enerzijds het openbaar maken van gegevens en anderzijds de onderhandelingspositie met de aannemers. In november 2002 heeft het Ministerie van V&W een risicoreservering aan de Tweede Kamer voorgelegd ad € 985 miljoen voor de Betuweroute en de HSL-Zuid samen. Het ministerie wil in kwantitatieve zin (posten én bedragen) over deze reservering uitsluitend in vertrouwelijk overleg richting de Tweede Kamer openheid van zaken geven in verband met de onderhandelingspositie richting de aannemers. Wel is extra informatie verschaft in een vertrouwelijk overleg met de Vaste Kamercommissie. Op verzoek van de Tweede Kamer voert de Algemene Rekenkamer een onderzoek uit naar deze risicoreservering.

#### **11.4 Conclusies**

Met het verplicht stellen van de OEEI-leidraad is in veel opzichten voorzien in de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer op het terrein van de besluitvorming rond infrastructuurprojecten. Positief is ook dat de toepassingen van de leidraad zijn geëvalueerd, en dat de geconstateerde knelpunten zijn omgezet in een heldere actieagenda.

De Algemene Rekenkamer wijst erop dat het ook met de nieuwe leidraad nog steeds mogelijk is dat alternatieven in een vroeg stadium van het besluitvormingsproces worden «weggetrechterd», zonder dat daarover volledige informatie is verzameld.

De Algemene Rekenkamer hoopt dat met de uitvoering van de actieagenda nog enkele puntjes op de i worden gezet.

Het Ministerie van VenW heeft diverse aanbevelingen voor projectbeheersing overgenomen. Met de overgang van de beheersing van een project als de aanleg van de Betuweroute naar een directie van RWS, waar ervaring aanwezig is met grote projecten, is voortgang geboekt om tot betere beheersing van het project te komen. Er is echter nog geen uniforme ramingsmethode voor alle infrastructuurprojecten, met duidelijk omschreven ramingsbegrippen, zoals de Algemene Rekenkamer graag wil. De Algemene Rekenkamer betreurt dit, aangezien zij in de onduidelijkheid rondom de gehanteerde ramingsbegrippen (zoals de post «onvoorzien») een van de belangrijkste oorzaken ziet van de moeizame kostenbeheersing van de aanleg van de Betuweroute.

Verder blijft zij van mening dat de Tweede Kamer goed ingelicht moet worden over verschillen tussen raming en budget van grote projecten.<sup>28</sup>

---

<sup>28</sup> Zie ook het rapport van de Algemene Rekenkamer: «Informatievoorziening grote projecten», TK 2002–2003, 28 645, nrs. 1–2.

### **11.5 Reactie van de minister van Verkeer en Waterstaat**

De minister van Verkeer en Waterstaat reageerde bij brief van 13 maart 2003 op het conceptrapport.<sup>29</sup>

De minister heeft met belangstelling kennis genomen van het rapport van het onderzoek «Tussen beleid en uitvoering».

Volgens de minister is de constatering van de Algemene Rekenkamer dat er «nog geen uniforme ramingsmethode is voor alle infrastructuurprojecten, met duidelijk omschreven ramingsbegrippen» (hierbij doelend op de post onvoorzien) reeds uitgebreid besproken tussen de Algemene Rekenkamer en Verkeer en Waterstaat. Hierbij is door Verkeer en Waterstaat aangegeven dat de projecten HSL en Betuweroute een dusdanig eigen historie, filosofie, financiering en dynamiek hebben, dat het heel moeilijk is om in dit stadium de verschillen in ramingsmethodiek ter discussie te stellen. Een innovatief project als de HSL-Zuid is in veel opzichten moeilijk te vergelijken met andere projecten.

De minister constateert dat de Algemene Rekenkamer enigszins voorbij gaat aan de verschillen in ramingsmethodiek tussen bijvoorbeeld projecten die door Prorail (voorheen het RIB) en de projecten die binnen Rijkswaterstaat worden uitgevoerd. Voor projecten die door Rijkswaterstaat worden uitgevoerd is de PRI-systematiek het uitgangspunt. Indien van deze methode wordt afgeweken, wordt toch zoveel mogelijk in de geest van de PRI-systematiek gewerkt.

Over de Betuweroute merkt de minister op dat het gehanteerde ramingsbegrip «onvoorzien» slechts (zeer) ten dele de oorzaak van moeizame kostenbeheersing en niet, zoals door de Algemene Rekenkamer wordt gesteld «een van de belangrijkste redenen». Voor de Betuweroute ligt er nu een degelijke risico-analyse. De voornaamste nu nog mogelijke, substantiële kostenoverschrijding betreft de tunnelveiligheid. Over dit onderwerp is aan de Tweede Kamer expliciet toegezegd dat hierover met de Tweede Kamer wordt gediscussieerd, alvorens dit onderdeel van het project nader in te vullen. Ten slotte wijst de minister er op dat het overgrote deel van alle kostenstijgingen van de Betuweroute, ten opzichte van de eerste PKB, scope-aanpassingen en/of uitbreidingen van het project betreft. Deze wijzigingen en aanvullingen zijn steeds uitdrukkelijk door de Tweede Kamer geaccordeerd en zijn voor een zeer groot deel het gevolg van wensen uit de Tweede Kamer.

### **11.6 Nawoord Algemene Rekenkamer**

De Algemene Rekenkamer heeft niet beoogd de ramingsmethodiek van lopende projecten als HSL en Betuweroute ter discussie te stellen. Het voorstel van de Algemene Rekenkamer heeft betrekking op de toekomstige infrastructuurprojecten. Zij acht het van groot belang, zowel voor het politieke afwegingsproces als voor de latere projectbeheersing, dat voor alle soorten infrastructuurprojecten van een en dezelfde uniforme ramingsmethode gebruik wordt gemaakt.

De post onvoorzien is een van de gehanteerde ramingsbegrippen die duidelijker gedefinieerd moeten worden; en niet, zoals de minister het laat voorkomen, «het» ramingsbegrip waar alle onduidelijkheid op terug te voeren zou zijn.

---

<sup>29</sup> De integrale reactie is te raadplegen op de website van de Algemene Rekenkamer, [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)

## 12 KLIMAATBELEID

### 12.1 Inleiding

Sinds de publicatie van het eerste Nationale Milieubeleidsplan in 1989 is het beleid voor de bestrijding van de uitstoot van broeikasgassen, vaak aangeduid als «klimaatbeleid», hoger op de binnenlandse politieke agenda gekomen. Doel van het beleid is de concentraties van broeikasgassen in de atmosfeer op een aanvaardbaar niveau te stabiliseren. Het totale budget voor 1998–2011 bedraagt ongeveer € 2,2 miljard.<sup>30</sup> In haar onderzoek «Bestrijding uitstoot broeikasgassen» van maart 2002 ging de Algemene Rekenkamer ervan uit dat de doelen van het broeikasbeleid concreet en toetsbaar zijn geformuleerd en dat er voldoende en kwalitatief goede beleidsinformatie beschikbaar is over de beleidsvoorbereiding en de beleidsuitvoering, alsmede over de prestaties en effecten van het beleid en hoe de coördinatie van het beleid is verlopen.

### 12.2 Resultaten onderzoek 2002

#### 12.2.1 Bevindingen

Uit het onderzoek «Bestrijding uitstoot broeikasgassen» komt naar voren dat, ondanks de ambities om de uitstoot van broeikasgassen terug te brengen, de ingezette instrumenten en bevoegdheden onvoldoende hebben bijgedragen tot het bereiken van de gestelde nationale doelen voor emissiereductie voor 2000. Voor de periode 2008–2012 is doelrealisatie onzeker. De aangekondigde beleidsinspanningen zijn mogelijk onvoldoende om de Kyotoverplichtingen na te komen.

Een belangrijke reden voor het gebrek aan doelrealisatie is de *spanning tussen milieu en economie*, die zich met name voordoet in de sector industrie en de sector verkeer en vervoer, in 2000 samen verantwoordelijk voor bijna de helft van de uitstoot van broeikasgassen. Het broeikasgasbeleid wordt deels uitgevoerd door ministeries die economische bedrijvigheid stimuleren, zoals de ministeries van Economische Zaken en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Het Ministerie van VROM heeft weinig formele instrumenten en bevoegdheden om maatregelen voor emissiereductie bij andere ministeries te kunnen realiseren.

In de sector industrie is energiebesparingsbeleid niet primair gericht op het behalen van de klimaatdoelen, maar met name op efficiency van energiegebruik. Dit bemoeilijkt de handhaving van de reductieafspraken met de industrie, die vooral uit convenanten en meerjarenafspraken bestaan. De sector verkeer en vervoer heeft maar beperkte mogelijkheden voor reductiemaatregelen gezien een verondersteld gebrek aan maatschappelijke draagvlak. Hier is zelfs sprake van een absolute groei van broeikasgasemissies.

Het andere aspect dat naar voren kwam in het onderzoek «Bestrijding uitstoot broeikasgassen» was de beperkte aandacht voor (de kwaliteit van) *beleidsinformatie*. De doelen van de maatregelen in de sector industrie waren weinig meetbaar en realistisch geformuleerd. Verder was de beleidsonderbouwing en de koppeling tussen effecten en beleid niet voldoende. Voor de sector verkeer en vervoer gold dat de doelen uitsluitend op wegverkeer gericht waren. Het was daarbij niet altijd duidelijk welke gevolgen een beleidskeuze inzake congestiebestrijding voor de reductie van broeikasgassen zal hebben.

<sup>30</sup> Ministerie van VROM, Begroting 2002, Tweede Kamer, 28 000, hfdst. XI, p. 137.

### 12.2.2 Aanbevelingen

De Algemene Rekenkamer beval aan de huidige definiëring en taakverdeling van het klimaatbeleid te preciseren. Een andere aanbeveling was dat stapeling van regelingen moest worden tegengegaan en dat de beleidsdoelstellingen moesten worden gestroomlijnd. Ook vond de Algemene Rekenkamer dat er meer aandacht nodig was voor onderbouwing en effecten van beleid en dat de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding voor verbetering vatbaar was. Voor de sector industrie diende de relatie tussen het energiebeleid en het klimaatbeleid nader te worden geoperationaliseerd. Bij de sector verkeer en vervoer zouden voor beleidskeuzes voor het congestiebeleid beter moeten worden aangegeven wat de effecten voor het klimaatbeleid zijn. Verder zou de minister van VenW reductiebeleid moeten formuleren voor de binnenvaart en voor mobiele werktuigen.

### 12.2.3 Toezeggingen

De minister van VROM deed de volgende toezeggingen:

- Per sector zal de emissieruimte voor broeikasgassen worden aangegeven. Ongewenste stapeling en stroomlijning van het instrumentarium is een verbetertraject.
- Er zal een handreiking voor de monitoring van klimaatregelingen komen.
- Er zullen sectorgewijze analyses worden uitgevoerd om de kennis over effecten van beleid te vergroten.

De minister van EZ zegde toe dat waar opportuun het instrumentarium op CO<sub>2</sub>-leest wordt geschoeid.

De minister van VenW zegde toe dat er onderzoek zal worden gedaan naar eventueel aanvullend beleid voor binnenvaart en mobiele werktuigen. Verder kondigde de minister beleid aan ter stimulering van CO<sub>2</sub>-reductie waarvan deze deelsectoren gebruik kunnen maken.

## 12.3 Stand van zaken 2002

### 12.3.1 Spanning tussen milieu en economie

Het is volgens de Algemene Rekenkamer nog erg prematuur om haar conclusie dat het halen van de binnenlandse reductiedoelstelling voor 2010 onzeker is, bij te stellen. Hierbij moet er rekening mee worden gehouden dat de periode tussen de datum van publicatie van het rapport Bestrijding uitstoot broeikasgassen en het voorliggende rapport relatief kort is. De politieke situatie (verkiezingen, een nieuw kabinet en de val daarvan) kon daarnaast de uitvoering van beleid belemmeren.

Een aantal ontwikkelingen zal hier nader worden toegelicht:

- Voor verkeer en vervoer is gekozen voor maatregelen die zorgen voor een extra absolute groei van circa 1,5–2 Mton in deze sector. Het gaat dan om het afblazen van de kilometerheffing, de teruggave van het kwartje van Kok en de aanleg van extra infrastructuur (wegen). Binnen de sector zijn onvoldoende maatregelen voorhanden die broeikasgasreductie kunnen waarborgen zonder dat dit ten koste gaat van maatschappelijk draagvlak.<sup>31</sup>
- Om toch op kosteneffectieve wijze aan de Kyotoverplichtingen te voldoen wordt in het Strategisch Akkoord van het (inmiddels demissionaire) kabinet Balkenende het langer openhouden van Borssele

<sup>31</sup> RIVM/AVV, Beleidsopties voor CO<sub>2</sub>-emissiereductie in de sector transport die passen binnen de uitgangspunten van het strategisch akkoord LPF/VVD/CDA, juli 2002.

genoemd. Een andere maatregel is het uitbreiden van het bestaande convenant met de chemie-industrie met een afspraak over de reductie van de uitstoot van lachgas bij salpeterzuurfabricage, waarmee het kabinet een reductie-effect van 5 Mton denkt te behalen.

- Er zijn eerste stappen in de richting van een nadere stroomlijning van het klimaatbeleid als geheel gezet. Vooral de ontwikkeling van sectorale streefwaarden heeft aandacht gekregen. Mede naar aanleiding van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer is in de Evaluatienota Klimaatbeleid (februari 2002) aangekondigd dat er voor de sectoren industrie (inclusief elektriciteitsproductie), verkeer en vervoer, landbouw en gebouwde omgeving een streefwaarde voor CO<sub>2</sub>-emissies voor 2010 zal worden vastgesteld.
- De komende maanden bereidt het Ministerie van VROM een voorstel voor, samen met de betrokken departementen en na het consulteren van de doelgroepen. In het voorjaar van 2003 zal het kabinet de streefwaarden aan de Tweede Kamer mededelen. Een verdere precisering van de definiëring en taakverdeling van het klimaatbeleid is niet voorzien. De minister van VROM krijgt geen sterkere instrumenten en bevoegdheden ter versterking van de interdepartementale coördinatie.
- Acties die het instrumentarium op de CO<sub>2</sub>-leest schoeien zijn onder andere het koppelen van het subsidiëren van warmte-krachtkoppeling (WKK) aan een in te voeren CO<sub>2</sub>-index, en het bevorderen van een voorstel van de Europese Commissie voor de invoering van een verplicht stelsel van handel in emissierechten.<sup>32</sup> Het nieuwe stelsel is verplichtend voor de grote bedrijven, zodat daarmee ook de mogelijkheden tot handhaving worden bevorderd. Door het vaststellen van een emissieplafond voor CO<sub>2</sub> per bedrijf wordt volgens het ministerie tegelijkertijd het energiebesparingsbeleid gekoppeld aan het klimaatbeleid.
- Het beleid in de sector verkeer en vervoer blijft in grote mate gericht op het wegvervoer. Voor reductie van broeikasgassen in de binnenvaart is beperkte aandacht gekomen; de sector mobiele werktuigen wordt vooralsnog te klein en te divers bevonden om beleid op te richten.

### 12.3.2 Beleidsinformatie

Op het terrein van verbetering van de beleidsinformatie zijn de volgende acties in gang gezet:

- De doorrekening van CO<sub>2</sub>-effecten van de maatregelen uit het Strategisch Akkoord, waarmee onder andere de effecten van de congestiebestrijding op het klimaatbeleid in kaart worden gebracht, is op zichzelf een goede manier om de consequenties van beleid duidelijk te maken. De Algemene Rekenkamer heeft de kwaliteit hiervan niet beoordeeld.
- Aan de hand van de voorgestelde uitwerking van een definiëring van het begrip energiebesparing is een stap gezet in de richting van het beter in kaart brengen van de effecten van het beleid.
- Het voorgestelde jaarlijks doorlichten van een sector is een instrument om zicht te krijgen op de beleidseffecten.
- Voor het tegengaan van ongewenste stapeling van regelingen en verdere stroomlijning van het instrumentarium op het gebied van energiebesparing zijn maatregelen voorgesteld. In het Belastingplan 2003 (deel I)<sup>33</sup> is een aanzet gegeven om enkele fiscale maatregelen op elkaar af te stemmen.<sup>34</sup>
- Het Ministerie van VROM heeft in de begroting 2003 de ontwikkeling van een handreiking monitoring en evaluatie van klimaatmaatregelen aangekondigd.

<sup>32</sup> Reactie kabinet op eindrapport Adviescommissie plafonnering CO<sub>2</sub>-emissies en vervolgadvis SER daarop, Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 26 603 en 28 240, nr. 39.

<sup>33</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 607, nr. 3, blz 17.

<sup>34</sup> Dit wordt het rationaliseren van de Energiepremiereregeling (EPR), Energie Investeringsaftrek (EIA) en Vrije Afschrijving Milieu-investeringen (VAMIL) genoemd.

Er zijn geen concrete maatregelen genomen om de kwaliteit van de ex ante-evaluaties en de kosteneffectiviteitsanalyses te verbeteren. Het Ministerie van VROM gaf in een mondelinge toelichting in december 2002 aan dat het standpunt gehandhaafd blijft dat met het verschijnen van de UK1 en de Evaluatienota Klimaatbeleid de beleidsvoorbereiding en onderbouwing op verantwoorde wijze hebben plaatsgevonden.

#### **12.4 Conclusies**

De Algemene Rekenkamer is na een inventarisatie van de laatste ontwikkelingen rond de bestrijding van de uitstoot van broeikasgassen nog steeds van mening dat het realiseren van de binnenlandse reductiedoelstelling voor 2010 onzeker is. In het Strategisch Akkoord zoals geformuleerd door het inmiddels demissionaire kabinet is voor de sector verkeer en vervoer gekozen voor maatregelen die op gespannen voet staan met vermindering van uitstoot van broeikasgassen. Wel zijn stappen gezet om sectorale streefwaarden voor de emissie van broeikasgassen te ontwikkelen. De verantwoordelijkheid van individuele ministeries voor hun sector wordt hierdoor vergroot. Door aan de hand van de sectorale streefwaarden de taakverdeling tussen de ministeries en de definiëring van het klimaatbeleid uit te werken zou, naar de mening van de Algemene Rekenkamer, de onzekerheid over het halen van de Kyoto-doelstelling gereduceerd kunnen worden. Daarnaast zouden de ministeries aandacht moeten blijven besteden aan de beleidsvoorbereiding van maatregelen en aan de meetbaarheid van de doelen.

#### **12.5 Reactie minister van VROM**

De minister van VROM reageerde bij brief van 10 maart 2003.<sup>35</sup> Hij onderschrijft de mening van de Algemene Rekenkamer dat het realiseren van de binnenlandse reductiedoelstelling voor 2010 onzeker is, in die zin dat het voorspellen van de toekomst altijd met onzekerheden gepaard gaat.

De minister is echter wel van mening dat er in het afgelopen jaar belangrijke stappen zijn gezet om de zekerheid over het realiseren van de doelstelling te vergroten, waar de Algemene Rekenkamer in haar conclusies geen melding van maakt. De Algemene Rekenkamer noemt bijvoorbeeld in haar conclusies de keuze die in het Strategisch Akkoord is gemaakt om in de sector verkeer en vervoer maatregelen te nemen die op gespannen voet staan met vermindering van de uitstoot van broeikasgassen. In dat zelfde Akkoord is echter eveneens gekozen voor maatregelen die dit effect grotendeels compenseren, namelijk het langer openhouden van de kerncentrale Borssele en het veranderen van subsidieregelingen voor o.a. duurzame energie. Het kabinet heeft vervolgens in de Uitvoeringsnotitie Milieubeleid «Vaste waarden, nieuwe vormen» aangegeven het bestaande convenant met de chemie uit te willen breiden met een afspraak over N<sub>2</sub>O-reductie bij de salpeterfabricage (een reductie van ongeveer 5 Mton CO<sub>2</sub>-equivalenten tegen lage kosten) en nieuwe reservemaatregelen te zullen voorbereiden.

Ook deze stappen, naast de door de Algemene Rekenkamer genoemde vaststelling van sectorale streefwaarden, vergroten de zekerheid omtrent het realiseren van de binnenlandse doelstelling. Op dit moment ziet de minister geen aanleiding om nadere stappen te nemen. Bij het ijkmoment in 2005 zal worden geëvalueerd of aanvullende maatregelen ingezet moeten worden.

De Rekenkamer verwijst in verband met het onzeker zijn van het realiseren van de binnenlandse doelstelling, o.a. naar de stijging van de CO<sub>2</sub>-emissie

<sup>35</sup> De integrale reactie is te raadplegen op de website van de Algemene Rekenkamer, [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)

in 2001 (met 3% ten opzichte van 2000 volgens het Milieucompendium van het RIVM). De Rekenkamer gaat hier voorbij aan het gegeven dat de binnenlandse doelstelling de emissies van alle 6 broeikasgassen betreft. Naast CO<sub>2</sub> zijn ook de ontwikkelingen van methaan (CH<sub>4</sub>), lachgas (N<sub>2</sub>O), en de fluorverbindingen (HFK, PFK en SF<sub>6</sub>) van belang om een totaal beeld te krijgen. De laatste jaren zijn de totale broeikasgasemissies ongeveer stabiel geweest. De groei in de CO<sub>2</sub>-emissie is door afnemende emissies van de overige broeikasgassen gecompenseerd. (Zie RIVM, Milieubalans 2002, blz. 124). Indien deze trend zich de komende jaren voortzet is de binnenlandse doelstelling zeker binnen bereik, aldus de minister van VROM.

### **12.6 Nawoord Algemene Rekenkamer**

De Algemene Rekenkamer zal met belangstelling volgen hoe en op welke termijn de aangekondigde maatregelen vorm zullen krijgen in concreet beleid.

## **13 BELASTINGEN ALS BELEIDSINSTRUMENT**

### **13.1 Inleiding**

Sinds jaar en dag wordt de Nederlandse belastingheffing behalve als middel ter bekostiging van de overheidsuitgaven ook ingezet als instrument voor het bereiken van niet-fiscale doelstellingen, bijvoorbeeld op het gebied van werkgelegenheid, milieu, energie en vervoer. Het gebruik van deze fiscale regelingen en daarmee het budgettaire belang is het laatste decennium sterk toegenomen. Het totale budgettaire belang bedroeg volgens een intern overzicht van het ministerie van Financiën € 3,6 miljard in 1994 en € 7,5 miljard in 2002.

De Algemene Rekenkamer publiceerde in maart 1999 haar onderzoek Belastingen als beleidsinstrument (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 452, nrs. 1–2). Dat onderzoek had als doel inzicht te geven in de beleidsvoorbereiding, de uitvoering en de beleidsresultaten van fiscale stimulerings- en ontmoedigingsregelingen. Zij hanteerde als uitgangspunt dat beleid toetsbaar dient te zijn, dat de uitvoering zodanig is dat de beleidsdoelstellingen kunnen worden gerealiseerd en dat er goede beleidsinformatie bestaat die daarvan een beeld kan geven.

### **13.2 Resultaten onderzoek 1999**

In het onderzoek Belastingen als beleidsinstrument bleek dat het niet mogelijk is eensluidend aan te geven welke fiscale regelingen zijn aan te merken als stimulerings- of ontmoedigingsregelingen. Daarnaast constateerde de Algemene Rekenkamer gebreken in de beleidsvoorbereiding. Zo werd de onderbouwing voor de keuze van het instrument meestal niet schriftelijk vastgelegd en ontbrak veelal een onderbouwing van de verwachte effectiviteit. Zij stelde voorts vast dat het Rijk, met uitzondering van de afdrachtverminderingen in de sfeer van de loonbelasting, een beperkt inzicht had in de belasting- en premiederving, de uitvoeringskosten, de administratieve lasten en de naleving van de voorwaarden. Ook bestond onvoldoende inzicht in de resultaten van de fiscale stimuleringsregelingen.

Op basis van eigen onderzoek naar de effectiviteit van vier regelingen concludeerde de Algemene Rekenkamer dat van de regeling Groen Beleggen en de Afdrachtvermindering lage lonen weinig invloed op het gedrag van ondernemers leek uit te gaan terwijl er wel invloed leek uit te gaan van de investeringsaftrek en de willekeurige afschrijving milieu-investeringen.

De Algemene Rekenkamer achtte het van belang dat er consensus zou komen over de interpretatie van de begrippen. Zij beval aan dat de inzet van belastingen als beleidsinstrument zorgvuldig en expliciet moet worden afgewogen, waarbij naast de voordelen ook de nadelen aan de orde moeten komen. Verder vond zij dat er periodiek inzicht moest worden verkregen in onder meer de belastingen premiederving en de uitvoeringskosten van belastinguitgaven. Tevens achtte zij het van belang dat de ministeries bij de invoering van regelingen voorwaarden scheppen om de effectiviteit van deze regelingen op termijn te kunnen onderzoeken, zoals het toetsbaar formuleren van doelstellingen en het in kaart brengen van de uitgangssituatie (nulmeting). Mede op basis van de uitkomsten van onderzoek naar de effectiviteit kan dan worden bepaald of een regeling voortgezet dan wel aangepast dient te worden.

## 13.3 Stand van zaken 2002

### 13.3.1 Begripsomschrijving

In de Miljoenennota 2001 wordt uitgebreid ingegaan op de begrippen fiscale stimuleringsregeling, fiscale ontmoedigingsregeling en belasting-uitgaven. Daarbij wordt aangesloten bij de definitie van fiscale stimuleringsregelingen zoals de Algemene Rekenkamer die gaf. Er zal echter altijd wel een «grijs» gebied blijven bestaan: het centrale begrip primaire heffingsstructuur in de definitie kan op verschillende manieren worden ingevuld en sommige regelingen kennen naast het stimuleren van een specifieke activiteit ook een meer algemene doelstelling (bijvoorbeeld lastenverlichting). Gelet hierop is het volgens de Algemene Rekenkamer van belang de doelstellingen van fiscale instrumenten expliciet en toetsbaar te formuleren. Het door het Ministerie van Financiën ontwikkelde toetsingskader fiscale instrumenten – zie hierna – geeft hieraan (in opzet) uitvoering. Voor het eerst in de Miljoenennota 2002 wordt van de belastinguitgaven in de sfeer van de inkomsten-, loon- en vennootschapsbelasting de doelstelling weergegeven. Ook wordt daarbij waar mogelijk aangegeven welk ministerie beleidsverantwoordelijk is. De belastinguitgaven in de sfeer van de kostprijsverhogende belastingen, zoals die in de Miljoenennota 2003 voor het eerst zijn opgenomen, zijn nog niet aan vakministeries toegerekend.<sup>36</sup>

### 13.3.2 Kwaliteit van de beleidsvoorbereiding

#### 13.3.2.1 Toetsingskader belastinguitgaven

In 1996 stelde het Ministerie van Financiën voor het eerst een toetsingskader voor fiscale instrumenten op. In de Miljoenennota 2001 is een herzien toetsingskader opgenomen, waarmee voor een belangrijk deel tegemoet werd gekomen aan de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer. In een ambtelijke reactie van februari 2001 werd door de Algemene Rekenkamer onder de aandacht van het ministerie gebracht dat aspecten als toelichting en uitwerking instrumentele doelen, monitoring en ex-post evaluatie nog nadere uitwerking behoeften. In het toetsingskader dat in de Miljoenennota 2003 is opgenomen zijn bedoelde aspecten verwerkt.

Het toetsingskader schrijft voor dat de volgende hoofdvragen dienen te worden beantwoord:

1. Is sprake van een heldere probleemstelling?
2. Is het te bereiken doel helder en eenduidig geformuleerd?
3. Kan worden aangetoond waarom financiële interventie noodzakelijk is?
4. Kan worden aangetoond waarom een subsidie de voorkeur verdient boven een heffing?
5. Kan worden aangetoond waarom een fiscale subsidie de voorkeur verdient boven een directe subsidie?
6. Is evaluatie van de maatregel voldoende gewaarborgd?

De vakdepartementen zijn verantwoordelijk voor de juiste toepassing van het toetsingskader. Het ministerie van Financiën beoordeelt de fiscale maatregelen die de vakdepartementen voorstellen op de budgettaire gevolgen. Zij doet dit niet anders dan bij de (budgettaire) beoordeling van overige beleidsvoorstellen. Er is dus geen specifiek toezicht door het ministerie van Financiën op de juiste toepassing van het toetsingskader.

---

<sup>36</sup> Onder meer omzetbelasting, accijnzen, overdrachtsbelasting en belastingheffing op milieugrondslag.

### 13.3.2.2 Regeling rijksbegrotingvoorschriften

In het kader van het VBTB-traject is in de Rijksbegrotingvoorschriften (RBV) 2002 expliciet opgenomen dat fiscale instrumenten zijn te beschouwen als instrumenten van beleid en dat deze derhalve in de toelichting bij de departementale begroting moeten worden opgenomen.<sup>37</sup> De Algemene Rekenkamer constateerde dat de begrotingsaansrijving zich beperkt tot het vermelden van het budgettaire belang van belastinguitgaven die een directe samenhang hebben met één (operationele) beleidsdoelstelling. Over de toerekening van belastinguitgaven die op meer dan één (operationele) beleidsdoelstelling betrekking hebben, heeft nog overleg met de vakministeries plaats. De RBV 2002 schrijft niet voor dat de vakministeries voor hun belastinguitgaven de doelstellingen, beoogde effecten en resultaten vermelden.

### 13.3.3 Inzicht in de kosten

#### 13.3.3.1 Belasting- en premiederving

In de Miljoenennota 1999 werd voor het eerst een overzicht gegeven van het – met nogal wat onzekerheden omgeven – geraamde budgettaire belang van belastinguitgaven in de loon-, inkomsten- en vennootschapsbelasting over 1998. De overzichten zijn in de daaropvolgende jaren uitgebreid met aangepaste ramingen, meerjarenramingen en – eveneens met onzekerheden omgeven – realisatiecijfers. In de Miljoenennota 2003 is het overzicht verder uitgebreid en wel met andere belastinguitgaven op inkomen, winst en vermogen<sup>38</sup> en met de kostprijsverhogende belastingen.

#### 13.3.3.2 Uitvoeringskosten

Het Ministerie van Financiën is de eerst aangewezen voor het verschaffen van inzicht in de met de uitvoering van de belastinguitgaven gepaard gaande kosten. Voor zover een vakministerie bij de uitvoering is betrokken, hetzij rechtstreeks hetzij via een onder haar ressorterende instelling, is dat departement verantwoordelijk voor het verschaffen van inzicht in de uitvoeringskosten. Kostencijfers zouden moeten zijn terug te vinden in de desbetreffende begrotingen dan wel in de uitgevoerde evaluaties. Vooral nog is in de begrotingen nog slechts in een enkel geval informatie opgenomen over de uitvoeringskosten van de belastinguitgaven. Het Ministerie van Financiën beschikt wel over een (intern) overzicht van de structurele uitvoeringskosten van de Belastingdienst. Volgens dat overzicht zijn die kosten wat betreft de belastinguitgaven gestegen van € 19 miljoen in 1994 naar € 82 miljoen in 2002.

### 13.3.4 Inzicht in de resultaten van fiscale regelingen

Uit hoofde van zijn verantwoordelijkheid voor belastingen heeft de minister van Financiën voor het eerst in zijn begroting 2001 informatie opgenomen over de afgeronde, lopende en voorgenomen onderzoeken naar fiscale stimuleringsregelingen. Met ingang van 2002 is deze informatie opgenomen in de miljoenennota. Van de belastinguitgaven voortvloeiend uit belastingen op inkomen, winst en vermogen zijn 23 van de 53 bestaande regelingen geëvalueerd. In 15 gevallen krijgt daarbij de effectiviteit aandacht, zij het dat niet in alle gevallen tot een oordeel over de effectiviteit wordt gekomen. In de Miljoenennota 2003 is geen informatie

<sup>37</sup> Autorisatie van belastinguitgaven geschiedt via de begroting van Financiën (Hoofdstuk IX B) en niet via de overige departementale begrotingen; het betreft in die begrotingen (slechts) extracomptabele informatie.

<sup>38</sup> Dividendbelasting, kansspelbelasting en successie- en schenkingsrechten.

aanwezig over evaluaties van de 36 regelingen van belastinguitgaven voortvloeiend uit kostprijsverhogende belastingen.

### 13.4 Conclusies

De Algemene Rekenkamer concludeert dat het Ministerie van Financiën sinds *Belastingen als beleidsinstrument* veel verbeteringen heeft aangebracht. Zo is zowel het inzicht in de belasting- en premiederving als in de uitvoeringskosten van de belastinguitgaven in de loop der jaren vergroot, zij het dat de uitvoeringskosten nog maar beperkt in de begrotingen worden vermeld. Ook is het begrip belastinguitgave zover mogelijk afgebakend en zijn door de introductie van een toetsingskader in opzet verbeteringen aangebracht in de beleidsvoorbereiding. Voorts is een basis gelegd voor het kunnen evalueren van de belastinguitgaven.

De Algemene Rekenkamer stelt vast dat tot nu toe maar in beperkte mate evaluaties zijn uitgevoerd en dat de wel uitgevoerde evaluaties vaak geen oordeel bevatten over de effectiviteit van de regeling. Zij dringt erop aan dat de regel wordt nageleefd om beleidsinstrumenten ten minste eens in de vijf jaar te evalueren en daarbij meer dan tot nu toe aandacht te schenken aan de effectiviteit.

In de Regeling rijksbegrotingvoorschriften 2002 is expliciet aandacht gevraagd voor het opnemen van informatie over belastinguitgaven in de departementale begrotingen. De Algemene Rekenkamer constateert dat de begrotingsaanschrijving zich beperkt tot het vermelden van het budgettaire belang van belastinguitgaven die een directe samenhang hebben met één (operationele) beleidsdoelstelling. Ook schrijft deze regeling niet voor dat de vakministeries voor «hun» belastinguitgaven de doelstellingen, beoogde effecten en resultaten vermelden. De Algemene Rekenkamer acht het van belang dat deze informatie in de departementale begrotingen wordt opgenomen.

### 13.5 Reactie minister van Financiën

De minister van Financiën reageerde bij brief van 17 maart 2003 op het conceptrapport.<sup>39</sup>

De minister deelt de conclusie van de Algemene Rekenkamer dat het Ministerie van Financiën sinds het rapport *Belastingen als beleidsinstrument* veel verbeteringen heeft aangebracht. Met het opnemen van een afzonderlijke bijlage over belastinguitgaven in de Miljoenennota sinds het begrotingsjaar 1999, is het inzicht in en de verantwoording over belastinguitgaven aanmerkelijk toegenomen. Daarnaast is vanaf de Rijksbegrotingsvoorschriften 2001 de presentatie van belastinguitgaven op de relevante departementale beleidsartikelen georganiseerd. Bovendien is elk jaar het streven de informatievoorziening over belastinguitgaven verder te verbeteren.

De minister onderschrijft voorts de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om strakker de hand te houden aan de regel om beleidsinstrumenten ten minste eens in de vijf jaren te evalueren. Daarbij moet overigens wel worden bedacht dat het aantonen van effecten van regelingen vrijwel altijd op het probleem stuit dat de aan een regeling toe te schrijven effecten moeilijk te isoleren zijn van de effecten die een gevolg zijn van endogene economische ontwikkelingen. Ook is in dit kader volgens de minister van belang dat ingevolge de VBTB-systematiek de verantwoordelijkheid voor het evalueren van belastinguitgaven primair ligt bij de

<sup>39</sup> De integrale reactie is te raadplegen op de website van de Algemene Rekenkamer, [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)

vakdepartementen die verantwoordelijk zijn voor de beleidsterreinen waarop de onderscheidenlijke belastinguitgaven betrekking hebben. Samen met de Algemene Rekenkamer acht de minister het dan ook van belang dat vakministeries de bijdrage aan doelstellingen, beoogde effecten en de resultaten van «hun» belastinguitgaven melden in de departementale begrotingen.

Tenslotte is het volgens de minister een misverstand om uit de door de Algemene Rekenkamer aangehaalde passages uit de Rijksbegrotingsvoorschriften 2002 af te leiden dat aan belastinguitgaven minder vergaande eisen worden gesteld dan aan andere beleidsinstrumenten. Dit is uitdrukkelijk niet het geval. De specifieke aanwijzingen voor belastinguitgaven hebben slechts tot doel dat budgettaire informatie over belastinguitgaven eenduidig en consistent wordt gepresenteerd in de verschillende begrotingsstukken, zoals de Miljoenennota en de departementale begrotingen.

### **13.6 Nawoord Algemene Rekenkamer**

De Algemene Rekenkamer stelt met genoegen vast dat de minister het in veel opzichten met haar eens is. Ook stelt het haar gerust dat hij aangeeft dat belastinguitgaven, in tegenstelling tot wat in de Rijksbegrotingsvoorschriften 2002 het geval lijkt, niet van andere beleidsinstrumenten verschillen wat betreft de eisen die eraan worden gesteld. De Algemene Rekenkamer zal met belangstelling het streven volgen om jaarlijks de informatievoorziening in Miljoenennota en departementale begrotingen over de belastinguitgaven te verbeteren.

## **14 LEREN VAN VREDESOPERATIES**

### **14.1 Inleiding**

De twee hoofdtaken van de Nederlandse krijgsmacht zijn:

- bescherming van de integriteit van het eigen en bondgenootschappelijk grondgebied;
- deelname aan gelijktijdig maximaal vier vredebewarende operaties.

Die laatste hoofdtak is er in 1993 bijgekomen. Met de deelname aan deze vredesoperaties zijn jaarlijks € 178 mln extra kosten gemoeid, dus bovenop de kosten van de militairen die worden uitgezonden.

De Algemene Rekenkamer heeft in 1995 en 1996 twee onderzoeken naar vredesoperaties gedaan.

In 1995 heeft zij onderzocht of de vredesoperaties goed geëvalueerd werden en of de opgedane ervaringen ook echt gebruikt werden om volgende vredesoperaties beter voor te bereiden en uit te voeren (Leren van vredesoperaties, Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 605, nrs. 1–2).

Het onderzoek uit 1996 had een financiële invalshoek en ging met name over de raming van uitgaven en ontvangsten, de verhouding tussen ramingen en realisatie, het declareren van kosten bij de Verenigde Naties en het innen van die declaraties. Het Ministerie van Defensie zou voldoende inzicht moeten hebben in de totale geraamde en gerealiseerde kosten voor het uitvoeren van vredesoperaties. (Financieel inzicht in vredesoperaties, Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 250, nrs. 1–2).

### **14.2 Resultaten onderzoek afgelopen jaren**

Uit het onderzoek van 1995 bleek dat nergens was vastgelegd dat iedere afgeronde vredesoperatie na afloop in zijn geheel geëvalueerd moest worden en dat er evenmin eisen werden gesteld aan de informatie die zo'n evaluatie moet opleveren. Dat betekende dus dat er kostbare ervaring verloren ging: de geleerde lessen werden niet vastgelegd. Ook was er niets georganiseerd om ervoor te zorgen dat de opgedane ervaring werd verspreid onder de mensen die een volgende vredesoperatie moeten voorbereiden en uitvoeren. Daardoor was de kans groot dat dezelfde fouten een volgende keer weer zouden worden gemaakt.

De Algemene Rekenkamer beval dan ook aan om zowel het vastleggen van de ervaringen die tijdens vredesoperaties werden opgedaan als het verspreiden en benutten ervan systematisch te gaan aanpakken. Uit zijn reactie op het rapport bleek dat ook de minister van Defensie vond dat het evaluatieproces van vredesoperaties bij Defensie verbetering behoefde. Hij zegde toe dat in het vervolg alle crisisbeheersings-, vredes- en humanitaire operaties onder éénhoofdige leiding van de chef Defensiestaf zouden worden uitgevoerd. Binnen de staf zou een afdeling Evaluaties worden opgericht die zich, in samenwerking met de krijgsmacht delen, zou gaan richten op het evalueren van vredes- en humanitaire operaties en het verspreiden van de opgedane kennis.

Uit het onderzoek «Financieel inzicht in vredesoperaties» kwam naar voren dat er grote verschillen bestonden tussen enerzijds de raming en anderzijds de uitgaven voor vredesoperaties. Ook had het Ministerie van Defensie, doordat de kosten van de uitgezonden militairen niet werden meegeteld in de weergave van de kosten, onvoldoende zicht op de integrale uitgaven voor vredesoperaties, dus inclusief de kosten voor de

militairen. Ten slotte had Defensie problemen met de financiële afwikkeling van claims bij de VN. Dit gold voor zowel voor het declareren als voor het innen van de declaraties bij de armlastige VN-organisatie. In zijn reactie zegde de minister van Defensie toe te zullen werken aan het eerste en derde punt, maar de aanbeveling om de kosten van vredesoperaties integraal zichtbaar te maken legde hij naast zich neer.

### **14.3 Stand van zaken 2002**

#### *14.3.1 Evaluatie*

Anno 2002 blijkt dat de minister van Defensie zijn toezeggingen voor verbetering van de vastlegging en benutting van de evaluaties van vredesoperaties bijna helemaal is nagekomen.

De Chef Defensiestaf heeft de verantwoordelijkheid gekregen voor de planning, voorbereiding, uitvoering en de evaluatie van vredesoperaties. Belangrijke uitgangspunten zijn dat:

- elke militaire operatie wordt geëvalueerd;
- alle fasen en facetten van de operatie onderwerp van de evaluatie zijn;
- de evaluatie een multidisciplinair karakter heeft waarbij vanuit de hele Defensieorganisatie inbreng is;
- naar aanleiding van de aanbevelingen wordt aangegeven hoe en wanneer verbeteringen kunnen worden ingevoerd.

Het evalueren is als volgt georganiseerd:

- Eerst evalueren de onderdelen die hebben deelgenomen een afgesloten vredesoperatie volgens richtlijnen van de Chef Defensiestaf, waarin een lijst is opgenomen van onderwerpen en vragen die behandeld moeten worden bij het evalueren van militaire operaties;
- Bij de Chef Defensiestaf is een afdeling Evaluaties ingesteld die uit de evaluaties van de operationele onderdelen de lessen selecteert die voor alle krijgsmachtdelen nuttig zijn. Het bureau Evaluaties heeft twee leidraden opgesteld waarin steeds de geleerde lessen worden verwerkt. Iedere bijgewerkte versie wordt binnen de krijgsmacht breed verspreid. Het is de bedoeling om die leidraden te vervangen door een database met alle relevante gegevens uit de evaluaties, waar alle vier krijgsmachtdelen toegang toe krijgen. Volgens de planning zou deze database eind 2003 operationeel worden. Volgens de reactie van de minister is hier inmiddels een aanvang mee gemaakt.
- Bij elk krijgsmachtdeel (Landmacht, Luchtmacht, Marine), met uitzondering van de Koninklijke Marechaussee, bestaat een bureau dat zich bezighoudt met de evaluaties en de implementatie van de aanbevelingen die speciaal voor dat krijgsmachtdeel relevant zijn.

De Algemene Rekenkamer plaatst hier twee kanttekeningen bij. Ten eerste lijkt de planning voor de realisatie van de database aan de optimistische kant. Ten tweede mist zij bij de afzonderlijke krijgsmachtdelen nog een gestructureerde en toegankelijke vastlegging van lessen die specifiek voor dat krijgsmachtdeel van belang zijn. Een uitzondering vormt de Landmacht: die legt de specifieke Landmachtlessen vast in de zogenoemde Doctrinerapporten, die na iedere nieuwe evaluatie worden bijgewerkt.

Uit een beoordeling van de Algemene Rekenkamer van drie recente evaluaties bleek dat de hiervoor beschreven opzet inderdaad werkt. Zij beoordeelde de eindevaluatie van de Nederlandse militaire bijdrage aan de operatie UNMEE (september 2001) en Essential Harvest (mei 2002) en

de periodieke evaluatie van de Nederlandse bijdrage aan kleinschalige missies in 2001 (mei 2002).

De evaluaties waren volgens de leidraden opgesteld en bevatten systematisch opgenomen geleerde lessen.

#### *14.3.2 Financiën*

De ramingsystematiek voor de uitgaven van vredesoperaties is inmiddels gewijzigd. Voor de raming van de kosten wordt nu gebruik gemaakt van vaste tarieven per ingezet (standaard) middel en vaste tarieven voor de inzet van personeel. Voor de inzet van groot materieel wordt de situatie van geval tot geval bekeken. Dit laatste geldt ook voor de kosten van het vervoer naar en van de lokatie waar de vredesoperaties wordt uitgevoerd. Bij de ramingen wordt gewerkt met zogeheten bandbreedten, minimaal en maximaal in te zetten middelen en personeel, waarbij voor de raming wordt uitgegaan van de maximale inzet van middelen en personeel. Ook is in 1997 het zogenoemde HGIS (Homogene Groep Internationale Samenwerking) ingevoerd: een vorm van ontschotting van de begroting door één budget voor internationale samenwerking in te stellen, waaruit zowel Ontwikkelingssamenwerking als Defensie kunnen putten. Daardoor levert onverwachte deelname aan een vredesoperatie financierings-technisch geen onoverkomelijke problemen meer op.

Sinds 2001 geeft de minister van Defensie jaarlijks in een aparte brief aan de Tweede Kamer informatie over de integrale kosten van vredesoperaties. Hierdoor heeft de minister alsnog voldaan aan de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om de kosten van vredesoperaties integraal zichtbaar te maken.

Doordat de regelgeving van de VN inmiddels is aangepast, heeft het ministerie geen problemen meer met het tijdig indienen van declaraties. Het daadwerkelijk invorderen van de claims blijkt in de praktijk echter nog steeds problematisch.

#### **14.4 Conclusies**

Er is aanzienlijke vooruitgang geboekt in de wijze waarop vredesoperaties worden geëvalueerd en waarop deze informatie in de organisatie wordt verspreid. Door het onderbrengen van de planning, voorbereiding, uitvoering en evaluatie van vredesoperaties bij de Chef Defensiestaf en het instellen van een afdeling Evaluaties bij de Defensiestaf is de organisatie rondom vredesoperaties versterkt.

Of deze verbetering er nu ook toe leidt dat fouten niet twee keer gemaakt worden, is moeilijk na te gaan. Juist de vastlegging en toegankelijkheid van de geleerde lessen vormen nog een zwak punt in de organisatie rond evaluaties.

De Algemene Rekenkamer beveelt dan ook aan om:

- snel te starten met de realisatie van de database waarin alle geleerde lessen voor alle vier krijgsmachtdelen up-to-date en toegankelijk worden gemaakt;
- bij de Luchtmacht, de Marine en de Koninklijke Marechaussee de specifiek voor dat krijgsmachtdeel
- relevante lessen vast te leggen en toegankelijk te maken, zoals de Landmacht nu al doet.

De financiële gang van zaken rond vredesoperaties voldoet inmiddels nagenoeg geheel aan de normen van de Algemene Rekenkamer. De

minister van Defensie geeft jaarlijks informatie over de integrale kosten van vredesoperaties.

De ramingsystematiek voor vredesoperaties is zodanig gewijzigd, dat de ramingen inmiddels beter aansluiten bij de praktijk. Het declaratieproces van gemaakte kosten bij de Verenigde Naties is zodanig aangepast dat zich daarbij geen grote problemen meer voordoen. Het daadwerkelijk innen van de claims bij de VN blijft echter moeilijk.

#### **14.5 Reactie van de minister van Defensie**

De minister van Defensie reageerde bij brief van 13 maart 2003 op het conceptrapport.<sup>40</sup> Hij gaf aan het rapport met belangstelling te hebben gelezen. Het hoofdstuk over de vredesoperaties onderschreef zijn indruk dat er sinds midden jaren negentig veel is verbeterd, zowel op het gebied van de inbedding van evaluaties van vredesoperaties als met betrekking tot de financiering van operaties. Over de opmerking van de Algemene Rekenkamer dat de planning voor de database aan de optimistische kant meldde de minister dat het werk aan deze database inmiddels is gestart en dat de verwachting is dat deze, conform de planning, gefaseerd beschikbaar zal komen vanaf eind 2003. De minister van Defensie gaf tenslotte aan dat het zijn voornemen is om door het nieuw op te richten Joint Operations Centre (JOC) bij de aanvang van het planningsproces voor een nieuwe operatie op basis van bovengenoemde database een «checklist» aan de planningsfunctionarissen bij de krijgsmacht delen te laten zenden met daarin alle voor de planning relevante lessen van eerdere operaties.

#### **14.6 Nawoord Algemene Rekenkamer**

De Algemene Rekenkamer zal de ontwikkelingen bij het ministerie van Defensie op het gebied van de vastlegging en toegankelijkheid van de geleerde lessen met belangstelling volgen.

---

<sup>40</sup> De integrale reactie is te raadplegen op de website van de Algemene Rekenkamer, [www.rekenkamer.nl](http://www.rekenkamer.nl)

**BIJLAGE 1**
**Thema's en publicaties Algemene Rekenkamer\***

THEMA	ONDERZOEK	
Veiligheid	Ontwikkeling en herverdeling politiesterkte	TK 1996–1997, 25 385, nrs. 1–2
	Heenzending en tenuitvoerlegging van straffen	TK 1997–1998, 25 630, nrs. 1–2
	Huisvesting justitiële diensten	TK 1998–1999, 26 385, nrs. 1–2
	Integriteitsbeleid bij gevangenen	TK 1999–2000, 27 080, nrs. 1–2
	Preventie en bestrijding jeugdcriminaliteit	TK 2001–2002, 28 282, nrs. 1–2
Terugkeerbeleid afgewezen asielzoekers	Terugkeerbeleid afgewezen asielzoekers	TK 1998–1999, 26 626, nrs. 1–2
Inburgering en taalonderwijs allochtonen	Inburgering en taalonderwijs allochtonen	TK 2000–2001, 27 275, nrs. 1–2
Voedselveiligheid	Keuring van vleeskalveren	TK 1997–1998, 25 685, nrs. 1–2
	Toezicht op keuringen	TK 1998–1999, 26 400, nrs. 1–2
	Handhaving door rijksinspecties	TK 2001–2002, 28 271, nrs. 1–2
	Uitvoering destructiewetgeving	TK 2000–2001, 27 495, nrs. 1–2
Jongeren met problemen	Opvang zwerfjongeren	TK 2001–2002, 28 265, nrs. 1–2
	Begeleiding en herplaatsing van voortijdige schoolverlaters	Brief Algemene Rekenkamer van 18-12-2001
	Preventie en bestrijding jeugdcriminaliteit	TK 2001–2002, 28 282, nrs. 1–2
Kwetsbare leerlingen	Voortijdig schoolverlaten	TK 1995–1996, 24 555, nrs. 1–2
	Bestrijding onderwijsachterstand in het VO	TK 1997–1998, 26 040, nrs. 1–2
	Bestrijding van onderwijsachterstanden	TK 2000–2001, 27 020, nrs. 1–2
	Begeleiding en herplaatsing van voortijdige schoolverlaters	Brief Algemene Rekenkamer van 18-12-2001
Reïntegratie arbeidsongeschikten	Sociale Werkvoorziening	TK 2001–2002, 28 130, nrs. 1–2
	Reïntegratie arbeidsongeschikten	TK 2001–2002, 28 131, nrs. 1–2
	Sturing en beheersing WAO-proces	Brief Algemene Rekenkamer van 19-7-2001
Informatievoorziening in de zorg	Planning en indicatie AWBZ-voorzieningen	TK 1999–2000, 27 180, nrs. 1–2
	Bekostiging ziekenhuiszorg	TK 2000–2001, 27 490, nrs. 1–2
	De rol van het zorgkantoor	TK 2000–2001, 27 810, nrs. 1–2
	Zorgen voor toegankelijkheid	TK 2001–2002, 28 281, nrs. 1–2
Infrastructuur	Beleidsinformatie Betuweroute	TK 1999–2000, 27 195, nrs. 1–2
	Aanleg Betuwe route: Projectbeheersing en financiering	TK 2001–2002, 28 070, nrs. 1–2
	Informatievoorziening grote projecten	TK 2002–2003, 28 645, nrs. 1–2
Klimaatbeleid	Bestrijding uitstoot broeikasgassen	TK 2001–2002, 28 272, nrs. 1–2
Belastingen als beleidsinstrument	Belastingen als Beleidsinstrument	TK 1998–1999, 26 452, nrs. 1–2
Vredesoperaties	Leren van vredesoperaties	TK 1995–1996, 24 605, nrs. 1–2

\* De rapporten die in grijs zijn weergegeven bevatten voorbeelden van niet of niet volledig uitgevoerd beleid.

**BIJLAGE 2****Lijst van gebruikte afkortingen**

AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
BVV	Basisvoorziening Vreemdelingen
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CAO	Collectieve arbeidsovereenkomst
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CCV	Centrum voor Criminaliteitspreventie
CPB	Centraal Plan Bureau
CTG	College Tarieven Gezondheidszorg
CVS-JC	Cliëntvolgsysteem-Jeugdcriminaliteit
CVZ	College voor Zorgverzekeringen
CWI	Centra voor Werk en Inkomen
DBC	Diagnose-Behandel-Combinatie
DJI	Dienst Justitiële Inrichtingen
EZ	Economische Zaken
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GOA	Gemeentelijk Onderwijsachterstandenbeleid
GSI	Grotesteden- en Integratiebeleid
HGIS	Homogene Groep Internationale Samenwerking
HSL	Hogesnelheidslijn
EU	Europese Unie
IBO	Interdepartementaal Beleidsonderzoek
IGC	Inter-governmental Consultations on Asylum, Refugee and Migration Policies in Europe, North America and Australia
IND	Immigratie- en Naturalisatiedienst
IOM	Internationale Organisatie voor Migratie
JOC	Joint Operations Centre
KBA	Kosten-Batenanalyse
LNV	Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
MIT	Meerjarenprogramma Infrastructuur en Transport
NIDI	Netherlands Interdisciplinary Demographic Institute
OCenW	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OEEI	Onderzoeksprogramma Economische Effecten Infrastructuur
OEI	Overzicht Effecten Infrastructuur
OM	Openbaar Ministerie
PCV	Projectbureau Coördinatie Vreemdelingenwet
PKB	Planologische Kern Beslissing
PRI	Project Ramingen Infrastructuur
PRIMA-cohort-onderzoek	cohortonderzoek in het primair onderwijs
RBV	Rijksbegrotingsvoorschriften
REA	Wet Reïntegratie Arbeidsgehandicapten
RGD	Rijksgebouwendienst
RIB	Rail Infra Beheer
RIO	Regionaal Indicatie Orgaan
RIVM	Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
RMC	Regionale Meld- en Coördinatiefunctie
ROC	Regionaal onderwijscentrum
RWT	Rechtspersoon met een Wettelijke Taak
SKV	Stichting Kwaliteitsgarantie Vleeskalverensector
SUWI	Structuur Uitvoering Werk en Inkomen
SW	Sociale Werkvoorziening
SZW	Sociale Zaken en Werkgelegenheid

TBS	Terbeschikkingstelling
TK	Tweede Kamer
UNHCR	United Nations High Commissioner for Refugees
UNMEE	United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea
UWV	Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen
VAS	Vreemdelingen Administratiesysteem
VBTB	Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording
VN	Verenigde Naties
VNG	Vereniging Nederlandse Gemeenten
VROM	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
VenW	Verkeer en Waterstaat
WKK	Warmte-krachtkoppeling
Wsw	Wet sociale werkvoorziening
VWA	Voedsel en Waren Autoriteit
VWS	Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WAO	Wet arbeidsongeschiktheid
WEB	Wet Educatie Beroepsonderwijs
WIM	Werkgroep Informatiemodel
WIN	Wet Inburgering Nieuwkomers
WIW	Wet inschakeling werkzoekenden
WODC	Wetenschappelijk onderzoeks- en Documentatiecentrum
ZN	Zorgverzekeraars Nederland