

Vergaderjaar 2006–2007

30 916

Vooropname 2007

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Voorwoord	5
1	Inleiding	7
2	Werkterrein Algemene Rekenkamer	9
3	Zorg	20
4	Onderwijs	24
5	Werk en inkomen	28
6	Veiligheid	31
7	Duurzaamheid	36
8	Europa	40
9	Ten slotte	44

VOORWOORD

De relatie tussen de Tweede Kamer der Staten-Generaal en de Algemene Rekenkamer is van oudsher goed. De taken van beide controlerende instituten zijn verschillend, maar sluiten op elkaar aan. Waar de Tweede Kamer behalve een politiek controlerende ook nog een wetgevende taak heeft, doen wij naast rechtmatigheids controle ook diepgravend onderzoek naar het functioneren en presteren van de overheid. Jaarlijks verschijnen er rond de vijftig rapporten van de Algemene Rekenkamer met bevindingen en conclusies en aanbevelingen, alle als Tweede Kamerstukken. Daarnaast publiceren en communiceren wij intensief op het web: www.rekenkamer.nl. U zult ons de komende jaren dus vaak tegenkomen.

De aanleiding tot deze *Vooropname 2007* is het verschijnen van ons Werkprogramma 2007 op een moment dat een nieuw samengestelde Tweede Kamer nét is aangetreden. Ons werkprogramma geeft een overzicht van de onderzoeken waar wij in 2007 aan werken en die wij van plan zijn te publiceren in 2007, 2008 en later. Om u als net aangetreden leden van de Tweede Kamer een indruk te geven van de eerdere bevindingen waarop wij daarbij voortbouwen, bieden wij u in deze *Vooropname 2007* een samenvatting van onderzoek dat wij de afgelopen jaren hebben gedaan en dat wij nog steeds actueel achten. Zo krijgt u een indruk van waar onze aandacht naar uit gaat en waar wij accenten leggen. Hoewel deze Vooropname voor u is samengesteld, hopen wij dat hij ook voor anderen een handzaam naslagwerkje zal blijken te zijn.

Een van onze algemene conclusies in deze Vooropname is dat het voor de overheid moeilijk blijkt om van ervaringen te leren. We hebben de afgelopen jaren in ons onderzoek gezien dat beleid op beleid wordt gestapeld, terwijl de effecten van bestaand beleid (nog) niet helder zijn. Helaas is dit niet altijd te voorkomen. Immers, beleidsontwikkeling is mensenwerk. En mensen hebben nu eenmaal de neiging om vooruit te kijken in plaats van terug te blikken.

Daar komt bij dat terugblikken op al dan niet behaalde resultaten enigszins uit de mode lijkt te zijn. Met het verminderen van administratieve lasten kan worden «gescoord»; met verantwoorden en controleren veel minder. Zelfs in de politieke theorie worden er vraagtekens gezet bij het fenomeen verantwoorden. Zo geeft politiek filosoof Van Gunsteren in een van zijn recente boeken aan dat de nadruk op verantwoording bij de overheid niet heeft geleid tot meer armslagruimte voor innovatie, maar juist tot meer rigiditeit. Het tegenhouden van innovaties is wat ons betreft zeker niet de bedoeling van verantwoorden. Het gaat niet om meer controle, maar om andere controle en goede verantwoording. Het gaat om het maken van een analyse van wat de stand van zaken is (een «vooropname» dus): wat heb je bereikt en heeft dat effect gehad? Het gaat om bijsturen op basis van goede, betrouwbare informatie over eerder bereikte prestaties en effecten van het beleid.

Ik memoreer hier graag het rapport *Het jaarverslag in de politieke arena: naar een nieuwe stijl van verantwoorden* – een klassieker uit 1998 van de werkgroep Kwaliteit financiële verantwoordingen. Zeer lezenswaardig. Het rapport laat zien dat de Tweede Kamer destijds geen genoegen meer nam met de ondoorgroendelijke wijze waarop ministeries verantwoording aflegden over de bestede gelden en de daarmee bereikte doelen. De Kamer wilde voortaan in de begroting voor elk beleidsterrein drie eenvoudige vragen beantwoord zien, namelijk: wat willen we bereiken,

wat gaan we daarvoor doen en wat mag het kosten? En in de verantwoording, oftewel het jaarverslag, moest voortaan antwoord worden gegeven op de vragen: hebben we bereikt wat we wilden bereiken, hebben we daarvoor gedaan wat we wilden doen en heeft het gekost wat het mocht kosten? Dit Kamerinitiatief heeft geleid tot een nieuwe manier van begroten en verantwoorden: van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (VBTB). De kinderziekten van deze nieuwe werkwijze hebben we gezamenlijk achter de rug, maar de puberteit brengt nog wat fricties en groeistuipen mee.

Wij hopen van harte dat we samen met u systematische verantwoording hoog op de politieke agenda kunnen houden. Een hoofdrol is daarbij weggelegd voor het werken aan concrete, relevante en betrouwbare beleidsinformatie. Uit ervaring weten we dat het kan: we weten tot op de kip nauwkeurig in welk afgelegen gebied de vogelgriep is vastgesteld zodat we wereldwijd onze maatregelen kunnen treffen. Met een beetje goede wil kunnen we met gebruikmaking van dat soort ervaringen onze (vooral uw) informatiepositie de komende jaren aanmerkelijk helpen verbeteren – zodat u uw maatregelen kunt treffen.

drs. Saskia J. Stuiveling, president
drs. Pieter Zevenbergen, collegelid
drs. Gerrit de Jong, collegelid
Jhr. mr. Maurits de Brauw, secretaris

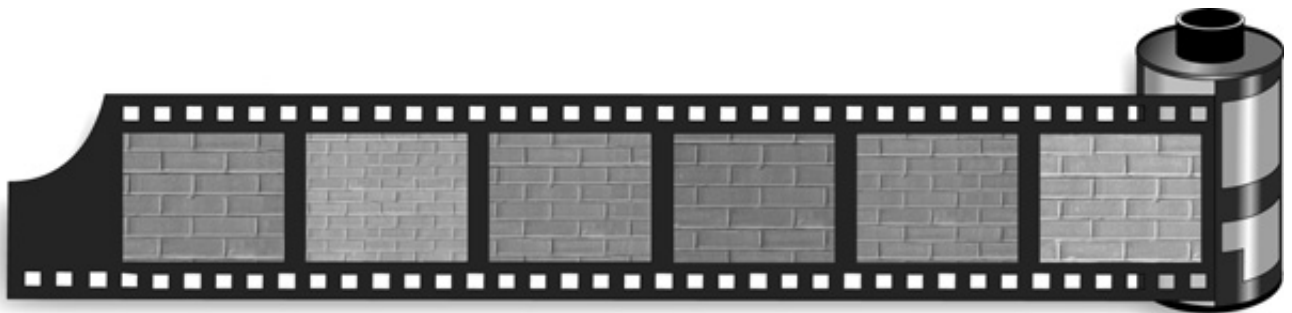
1 INLEIDING

De Algemene Rekenkamer heeft als taak het functioneren en presteren van ministeries en publieke instellingen te toetsen en te verbeteren. Wij voorzien de regering, de Staten-Generaal en de publieke instellingen van op onderzoek en onderzoekservaring gebaseerde informatie.

Jaarlijks publiceren wij rond de vijftig rapporten met de resultaten van ons rechtmatigheids-, doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek. De rapporten bevatten feiten die tijdens ons onderzoek naar boven kwamen, en conclusies en aanbevelingen voor verbetering van de situatie. De Tweede Kamer kan onze rapporten gebruiken als ondersteuning in het debat met de verantwoordelijke ministers.

Deze *Vooropname 2007* geeft op hoofdlijnen een beeld van een belangrijk deel van het doelmatigheidsonderzoek dat we de afgelopen jaren hebben gedaan. De term «vooropname» komt uit de bouwwereld. Een vooropname legt de bouwkundige gebreken vast, voorafgaand aan eventuele bouwactiviteiten. Het is een soort nulmeting, een fotoreportage van kwetsbare plekken.

In de *Vooropname 2007* vergelijken wij de Nederlandse overheid met een gebouw. Dat gebouw ziet er, als je er een foto van zou maken, op het eerste gezicht goed uit. Het is goed gefundeerd, solide gebouwd, het geld wordt volgens de regels ontvangen en uitgegeven over het algemeen is het er goed wonen.



Het is onder meer de taak van de Tweede Kamer om dat gebouw goed in de gaten te houden. De Algemene Rekenkamer ondersteunt de Tweede Kamer daarbij. Wij voeren risicoanalyses uit, doen grondig onderzoek, focussen op zwakke plekken en ontdekken beginnende scheuren, gaatjes. Die belichten wij vervolgens; we analyseren wat er aan de hand is en doen aanbevelingen voor verbetering.



Iedere nieuwe regering gaat het gebouw vertimmeren, verbouwen en naar eigen hand inrichten. Dat kan weer nieuwe zwakke plekken veroorzaken, vaak waar de oude nog niet goed hersteld zijn. Dat betekent dus dubbele waakzaamheid voor parlement en Algemene Rekenkamer. Deze Vooropname is een instrument om die waakzaamheid te ondersteunen – zodat Tweede Kamer, regering en Algemene Rekenkamer weten waar ze de komende jaren op moeten letten.

In de *Vooropname 2007* schetsen we de stand van zaken op een aantal beleidsterreinen die ook de komende jaren waarschijnlijk hoog op de agenda blijven staan: zorg, onderwijs, werk en inkomen, veiligheid, duurzame ontwikkeling en Europa.



2 WERKTERREIN ALGEMENE REKENKAMER

Onafhankelijk onderzoek: rechtmatigheid en doelmatigheid

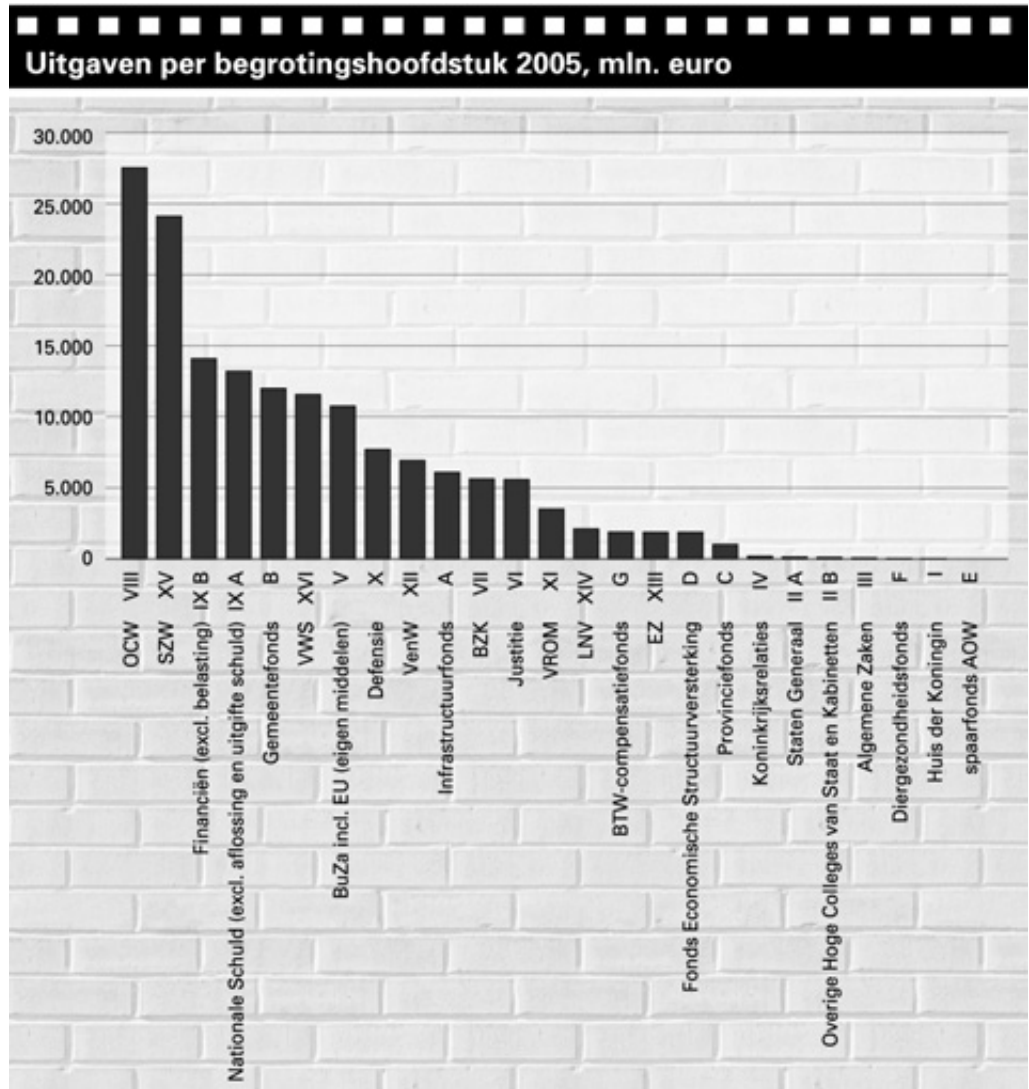
De Algemene Rekenkamer is een Hoog College van Staat en heeft een onafhankelijke positie ten opzichte van de regering. Onze taken, bevoegdheden en rechtspositie zijn geregeld in de Grondwet en de Comptabiliteitswet 2001, de wet die onder meer het beheer van het geld van de Staat regelt.

We onderzoeken elk jaar de rechtmatigheid van de inkomsten en uitgaven van de rijksoverheid. We onderzoeken per begrotingshoofdstuk of het binnenkomende geld, zoals belastingen, premies en heffingen, volgens de regels is geïnd en of het uitgaande geld besteed is aan de doelen waarvoor het volgens de begrotingswetten bestemd was. We onderzoeken ook de bedrijfsvoering van ministeries: het financieel beheer, materieelbeheer, de accountantscontrole en zaken als de bestuurskosten en de beveiliging van informatie binnen ministeries. Voor ons werk zijn we in belangrijke mate aangewezen op de werkzaamheden van de departementale auditdiensten, op die werkzaamheden steunen wij en voeren zondig review uit.

Zie voor uitgebreidere informatie over ons rechtmatigheidsonderzoek www.rekenkamer.nl onder het kopje «Financiën».

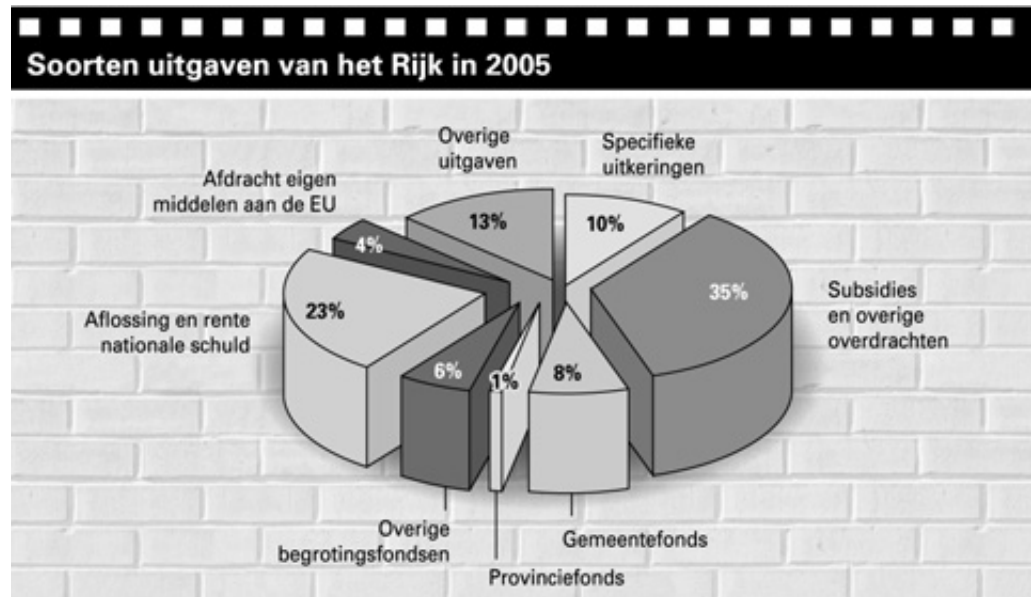
Op de derde woensdag in mei, Verantwoordingsdag, publiceren wij de uitkomsten van dit rechtmatigheidsonderzoek in onze rapporten bij de jaarverslagen van ministeries en bij de andere begrotingshoofdstukken. In de rekening van uitgaven en ontvangsten van het Rijk (de Rijksrekening) staat het totaal van de rijksuitgaven en rijksontvangsten. In 2005 bedroegen de uitgaven van het Rijk bijna € 190 miljard en de ontvangsten ruim € 190 miljard. De staafdiagram in figuur 1 geeft de uitgaven per begrotingshoofdstuk weer.

Figuur 1



Het Rijk kan de ontvangsten op verschillende manieren uitgeven. Figuur 2 hieronder geeft een overzicht van de soorten uitgaven die de rijksoverheid in 2005 heeft gedaan.

Figuur 2



Wij doen ook onderzoek bij instellingen die met gemeenschapsgeld een wettelijke taak uitvoeren, de zogeheten rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's). Voorbeelden van zulke instellingen zijn universiteiten, politieregio's, de NOS, het Kadaster, het UWV, Staatsbosbeheer, TNO en de Autoriteit Financiële Markten.

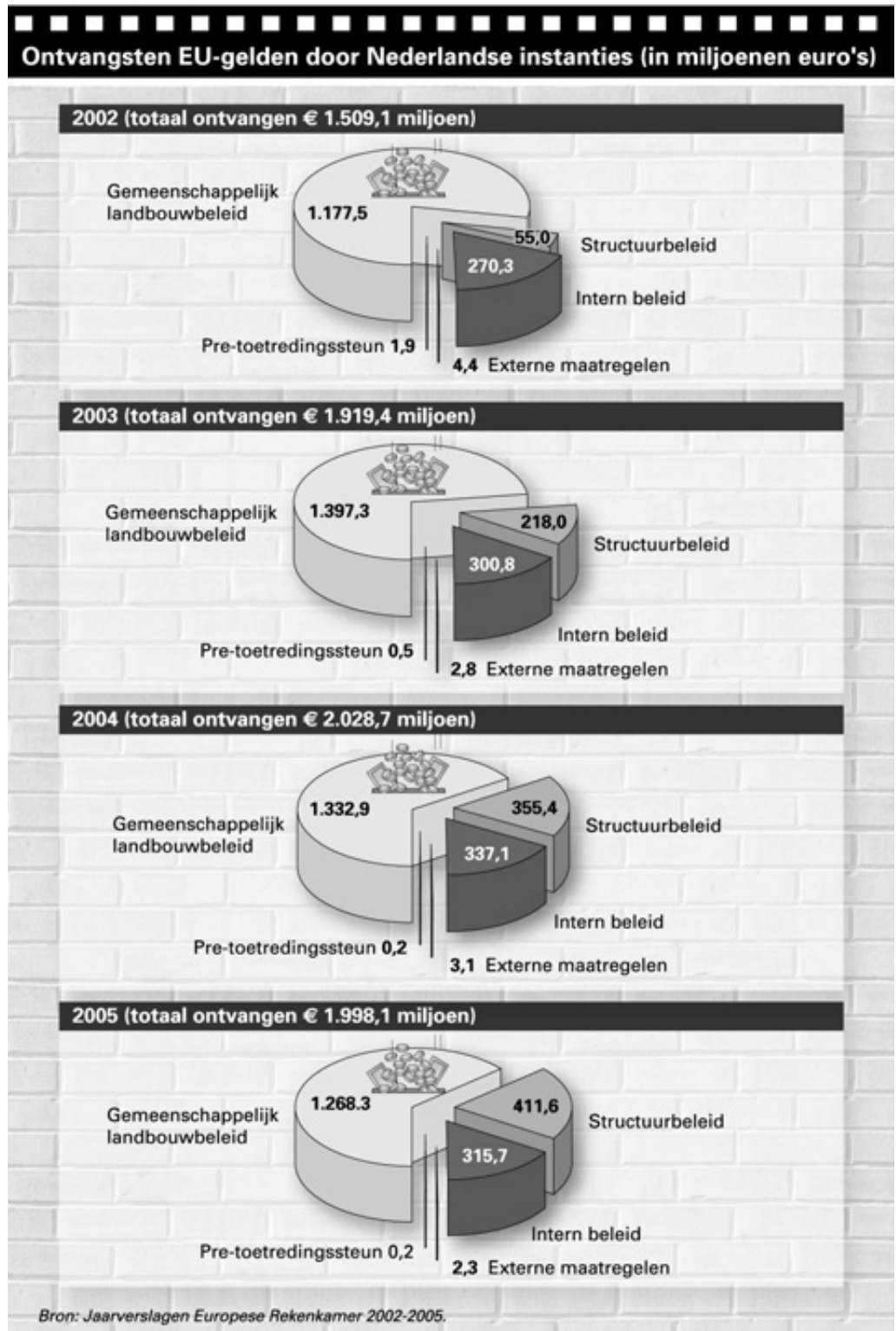
Iedere burger heeft te maken met de diensten en producten van RWT's. De Algemene Rekenkamer onderzoekt of en zo ja hoe ministeries toezicht houden op het functioneren van RWT's, op welke manier RWT's zich jegens de verantwoordelijke minister verantwoorden over hun werkzaamheden en hoe ministers zich op hun beurt aan de Staten-Generaal verantwoorden.

Zie voor uitgebreidere informatie over ons RWT-onderzoek onze themasite www.rekenkamer.nl/toezicht.

In februari publiceren wij ons jaarlijkse *EU-tendrapport*. Dit is een rapportage waarin ontwikkelingen in het financieel management van de EU worden beschreven. Centraal staat het toezicht en de controle op de besteding van EU-gelden, zowel in Nederland als EU-breed.

Jaarlijks draagt Nederland ongeveer € 6 miljard af aan de EU. Figuur 3 laat zien hoeveel geld Nederlandse instanties ontvangen van de EU.

Figuur 3



Zie voor uitgebreidere beschrijving van ons EU-onderzoek www.rekenkamer.nl onder het kopje «EU».

Behalve onderzoek naar de rechtmatigheid van inkomsten en uitgaven doen wij ieder jaar ook «doelmatigheidsonderzoek». Ook dit onderzoek draagt de Comptabiliteitswet 2001 ons op.

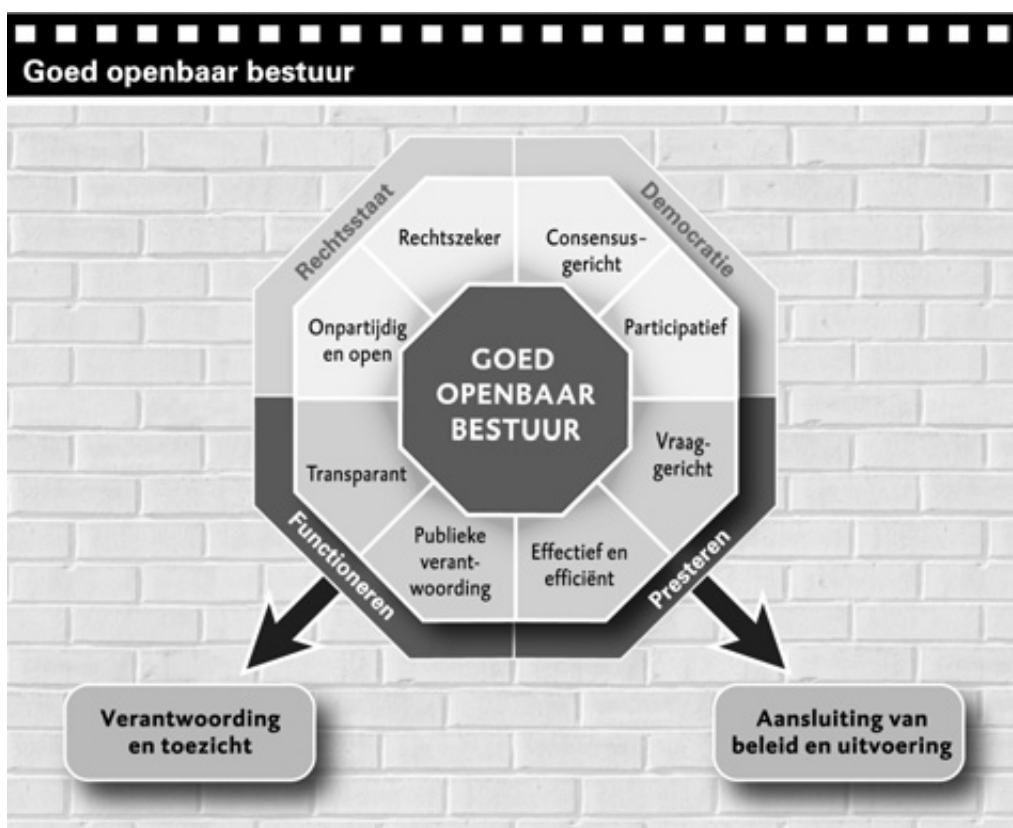
In onze doelmatigheidsonderzoeken beoordelen wij of het beleid van het Rijk volgens plan wordt uitgevoerd en of de doelen van het beleid worden gerealiseerd. Daarbij besteden we aandacht aan de beleidsterreinen zorg, onderwijs, werk en inkomen en duurzame ontwikkeling. De keuze voor deze beleidsterreinen komt voort uit onze strategie 2004–2009.

Zie voor uitgebreidere beschrijving van onze werkzaamheden en taken www.rekenkamer.nl onder het kopje Werkterrein.

Goed openbaar bestuur: vier kenmerken

Centraal in ons werk staat het begrip «goed openbaar bestuur». De Verenigde Naties hebben acht kenmerken van goed openbaar bestuur benoemd. Vier kenmerken hangen samen met het functioneren en het presteren van het openbaar bestuur: transparantie, publieke verantwoording, effectiviteit en efficiëntie en vraaggericht. Deze zijn bij uitstek op het functioneren van een rekenkamer van toepassing. De overige liggen meer op het terrein van andere overheidsdiensten.

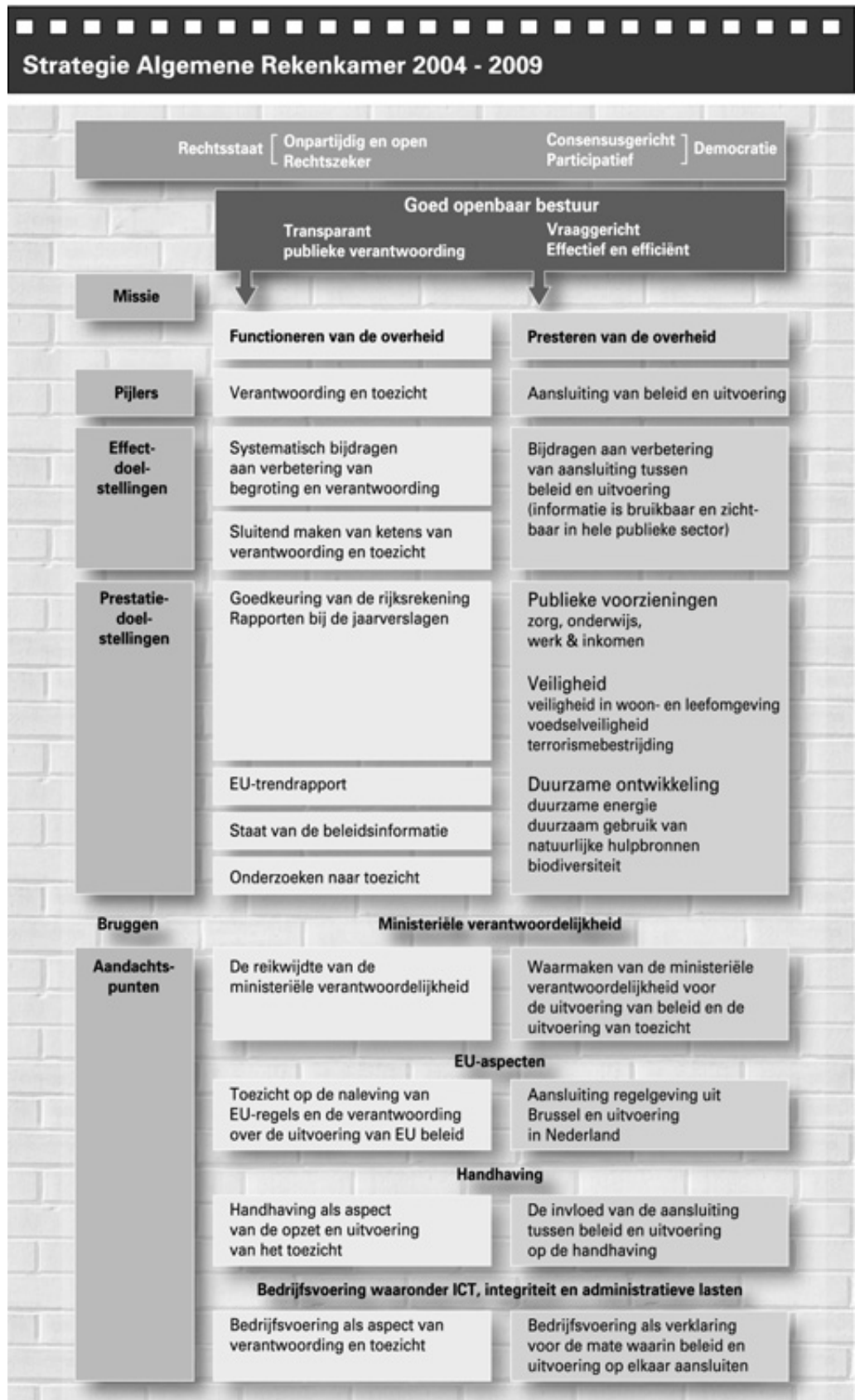
Figuur 4



Onderzoek Algemene Rekenkamer: twee pijlers

In onze missie en strategie 2004–2009 is vastgelegd hoe wij aan onze in de wet vastgelegde taken inhoud willen geven. Het rechtmatigheids- en doelmatigheidsonderzoek dat de Comptabiliteitswet 2001 ons opdraagt zijn terug te vinden in de twee «pijlers» van onze strategie: het onderzoek naar het *functioneren* van het openbaar bestuur en het onderzoek naar *presteren* van het openbaar bestuur (zie figuur 5).

Figuur 5



In onze strategie hebben wij het *functioneren* van het openbaar bestuur toegespitst op verantwoording en toezicht. We richten ons hierbij in de eerste plaats op het beoordelen van de manier waarop ministers zich verantwoorden tegenover de Tweede Kamer. Maar ook bekijken we of en hoe instellingen die geld krijgen van de rijksoverheid, zich verantwoorden over dit publieke geld. Voorbeelden zijn de eerder genoemde rechtspersonen met een wettelijke taak, maar ook ontvangers van subsidies en leningen of rechtspersonen waarvan het Rijk een deel van de aandelen bezit of waarvoor het Rijk garant staat. Onze vraag daarbij is hoe de overheid de verantwoording over de rechtmatige en doelmatige besteding van publiek geld organiseert. Onze hoofdactiviteit binnen deze pijler is ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek.

Het *presteren* van het openbaar bestuur is toegespitst op de aansluiting van beleid en uitvoering. Wordt het beleid uitgevoerd zoals afgesproken, gebeurt dit goed en leidt het tot de resultaten die bedoeld waren? En als dit niet het geval is: wat zijn dan mogelijke verklaringen daarvoor? Wij nemen in dit kader bij voorkeur onderwerpen onder de loep waarbij basisvoorzieningen voor de burger in het geding zijn. Daar worden de gevolgen van gebrekkig uitgevoerd beleid het hardst gevoeld. Daarom geven wij prioriteit aan onderzoek naar publieke voorzieningen. Veiligheid is onze tweede prioriteit en duurzame ontwikkeling hebben we als derde prioriteit gekozen.

In elk onderzoek kijken we zowel naar het functioneren als naar het presteren van het Rijk. Een onderzoek dat binnen de ene pijler wordt verricht, draagt daarom altijd ook elementen uit de andere pijler in zich. *Zie voor uitgebreidere informatie over onze strategie 2004–2009 www.rekenkamer.nl onder het kopje «Werkerrein».*

Ook in de onderzoeken die wij de afgelopen jaren hebben gepubliceerd in het kader van het in 1999 gestarte rijksbrede project «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» (VBTB) hebben wij zowel naar het functioneren als naar het presteren van het Rijk gekeken. Het VBTB-project is erop gericht om in de publieke verantwoording over beleid een duidelijk verband te leggen tussen doelen, prestaties en middelen. *Zie voor uitgebreidere informatie over VBTB onze themasite www.rekenkamer.nl/verantwoordingsdag.*

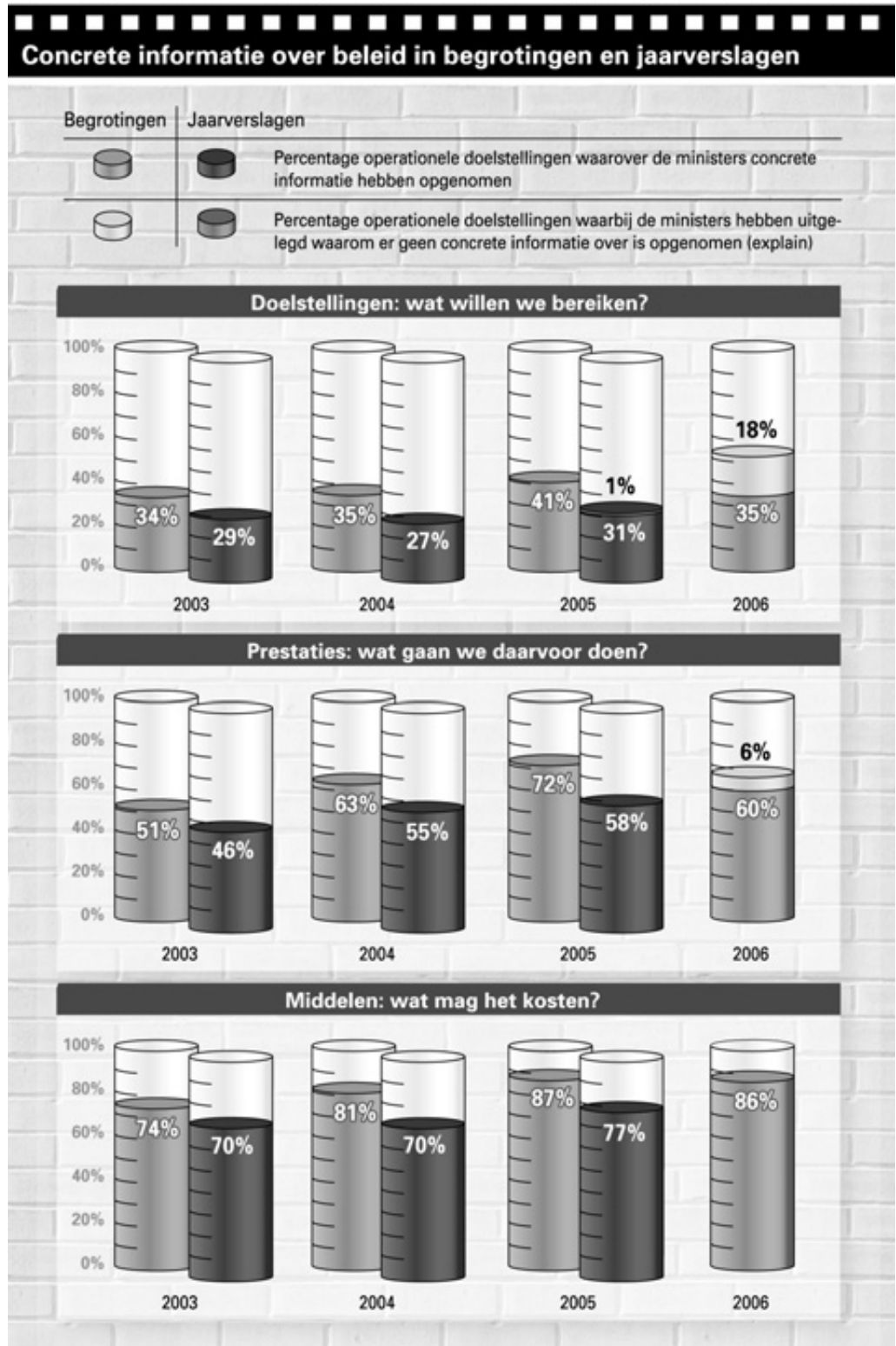
Informatie over effecten, prestaties en middelen

Een verantwoordelijke overheid is aanspreekbaar op wat ze doet. Zij laat zien wat zij presteert en hoe zij functioneert. Alleen dan kan Tweede Kamer haar controlerende taak goed uitoefenen. Wij vinden een goede informatievoorziening door de overheid dan ook van groot belang. Wij vinden dat de informatie van ministers over de beoogde en gerealiseerde effecten, prestaties en middelen (de «beleidsinformatie») concreet, relevant en betrouwbaar moet zijn. En met dat laatste bedoelen we: valide, nauwkeurige en tijdig beschikbare informatie. Alleen als de beleidsinformatie van de minister aan deze eisen voldoet, is deze bruikbaar en is een debat tussen Tweede Kamer en regering over de samenhang tussen beleidseffecten, beleidsprestaties en ingezette middelen mogelijk. Overigens is de kwaliteit van de informatievoorziening in hoge mate afhankelijk van de wijze waarop de ministeries ICT inzetten; ook dit aspect van de informatievoorziening heeft daarom onze aandacht.

Uit ons onderzoek blijkt dat de jaarverslagen van ministeries steeds meer informatie bevatten over doelen, prestaties en middelen. Dat is positief. Tegelijkertijd constateren we dat de ministeries in hun begrotingen voor 2006 nog altijd voor bijna de helft van het beleid niet duidelijk hebben gemaakt welk doel hen concreet voor ogen staat. Ook zijn in die begrotingen lang niet altijd de prestaties toegelicht (2006 bij 66%; was 72%) en staat niet bij elk beleidsonderdeel vermeld wat het mag kosten (2006: bij 86%; was 87%).

Figuur 6 laat de ontwikkeling sinds 2003 zien van de concrete informatie over beleid in begrotingen en jaarverslagen.

Figuur 6



Over 2005 hebben we ook gekeken naar de *bruikbaarheid* van die beschikbare beleidsinformatie. In de jaarverslagen van de ministeries staat niet voor alle doelstellingen vermeld in hoeverre ze zijn gerealiseerd en ook is het ambitieniveau van de minister niet altijd duidelijk.

Inzicht in de resultaten van beleid

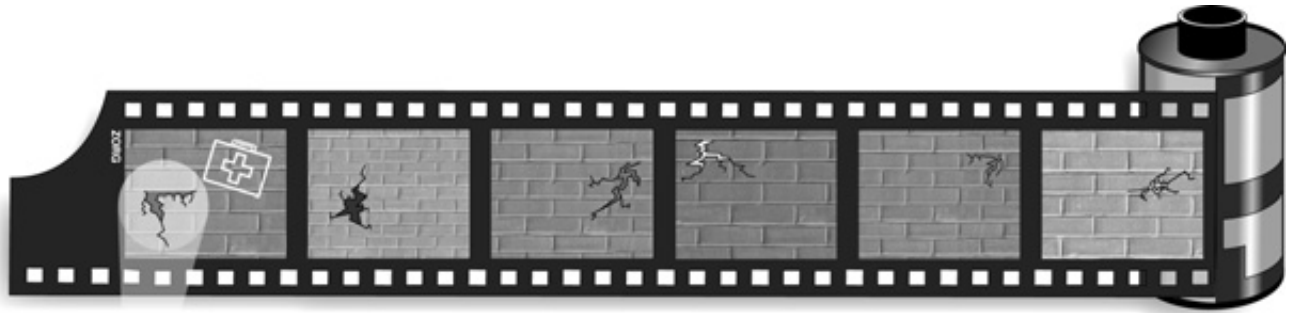
Wij hebben de voortgang van het VBTB-project gevolgd en eraan bijgedragen door op gezette tijden commentaar te geven en suggesties te doen. Ons onderzoek op dit vlak moet onder andere antwoord geven op de vraag in hoeverre de ministeries voldoende inzicht hebben en geven in de resultaten van het beleid.

Vooralsnog moeten we concluderen dat de rijksoverheid er nog niet in slaagt om alle informatie te verstrekken die de Tweede Kamer nodig heeft. Zo is regelmatig geen informatie beschikbaar over de vraag of het beleid werkt. Ook is vaak niet bekend hoeveel geld eraan is uitgegeven. Soms is de informatie niet helder of komt zij te laat beschikbaar. We zien wel dat de informatiewaarde van de jaarverslagen door de jaren heen toeneemt. En dat komt ten goede aan het verantwoordingsdebat.

In internationaal perspectief behoort Nederland overigens tot de kopgroep van landen die hun financiële administratie en verantwoording daarover op orde hebben.

Zie voor uitgebreidere informatie over trends in controle en verantwoording onze themasite www.rekenkamer.nl/verantwoordingsdag.

3 ZORG



Waarborgen van goede zorg

In Nederland is zorg van oudsher een private aangelegenheid. Huisartsenpraktijken, ziekenhuizen, zorgverzekeraars en anderen zijn geen ambtelijke, maar autonome instellingen. De taak van de rijksoverheid is het waarborgen van kwalitatief goede, toegankelijke en betaalbare zorg. Met dat doel is op 1 januari 2006 de Zorgverzekeringswet ingevoerd, die een basisverzekering voor alle Nederlanders regelt.

Ook met de Algemene wet bijzondere ziektekosten (AWBZ) geeft de rijksoverheid inhoud aan haar verantwoordelijkheid om door middel van beleid en wetgeving de kwaliteit, toegankelijkheid en betaalbaarheid van de zorg te waarborgen. Op grond van deze wet zijn in principe alle inwoners van Nederland verzekerd voor bijzondere zorg zoals langdurige verpleging en gehandicaptenzorg.

De minister van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) is ervoor verantwoordelijk dat binnen het zorgstelsel ieders rechten, plichten, taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden goed zijn vastgelegd en dat op de invulling daarvan wordt toegezien. Wij onderzoeken met enige regelmaat of de systemen die de minister daarvoor inricht goed werken, of het toezicht dat namens de minister plaatsvindt effectief is en of de minister zich adequaat verantwoordt tegenover de Tweede Kamer.

Wij zijn niet bevoegd om rechtstreeks onderzoek bij zorginstellingen te doen; dat is het terrein van de Inspectie voor de Gezondheidszorg (IGZ) en de Nederlandse Zorgautoriteit. Om te kunnen beoordelen of het beleid uit de verf komt en toezichthouders doeltreffend werken, hebben we vaak vrijwillige medewerking nodig en in alle gevallen verkregen.

De afgelopen jaren hebben we onderzoek gedaan naar kwetsbare groepen als dementerenden, chronisch zieken, verslaafden en zwerfjongeren.

Wie is verantwoordelijk als deze mensen onvoldoende of verkeerde zorg krijgen? Moet of kan de rijksoverheid het zich aantrekken als gemeenten te weinig voorzieningen hebben voor zwerfjongeren? Waar begint en eindigt de verantwoordelijkheid van het Rijk? En kan de Tweede Kamer een bepaalde bodemzorg afdwingen? Deze vragen zullen hieronder aan bod komen.

Vinger aan de pols houden

Zoals gezegd heeft de rijksoverheid over de meeste zorginstellingen geen directe zeggenschap. Ze mag zich bijvoorbeeld niet bemoeien met de vraag welke chirurgen aangenomen worden en hoeveel operaties die per week verrichten. Aan de andere kant wil de minister wel weten of de

geleverde zorg van voldoende kwaliteit, niet te duur en voor iedereen toegankelijk is.

In verschillende onderzoeken hebben wij vastgesteld dat de minister van VWS niet altijd over voldoende of juiste informatie beschikte om geleverde prestaties te beoordelen. Ook hebben we meermaals geconstateerd dat niet altijd helder is waar de verantwoordelijkheid van de minister eindigt en waar die van het veld of van lagere overheden begint. We vinden het belangrijk dat de minister duidelijk maakt wie waarvoor verantwoordelijk is en de vinger aan de pols houdt. Daarop kan de Tweede Kamer de minister aanspreken. Het is ook aan de Kamer om bij knelpunten in de zorg duidelijk aan te geven wat de Kamer wel en niet verantwoord vindt.

Heldere afspraken

In oktober 2006 publiceerden we het rapport *Afstemming in de zorg: aanpak chronische aandoeningen*. Dit onderzoek naar de mate van afstemming en samenwerking tussen zorgverleners voor patiënten met een chronische aandoening vormt een mooie casus. Het laat met een concreet voorbeeld zien welke mechanismen tussen minister en markt bestaan – of welke juist niet bestaan bij gebrek aan heldere afspraken. Mensen met een chronische aandoening, bijvoorbeeld depressiviteit of rug-, nek- en schouderklachten, hebben vaak met verscheidene zorgverleners te maken. In het ideale geval werken deze met elkaar samen en weten ze van elkaar wat ze doen. Zo hoeven patiënten niet nodeloos lang te wachten en hun ziektegeschiedenis te herhalen en is er weinig risico op tegenstrijdige adviezen of niet op elkaar afgestemde medicijnen. Voor het welzijn van de patiënt en de efficiëntie van de zorg is goede samenwerking tussen zorgverleners – ketenzorg in vaktermen – vereist. Ketenzorg staat al sinds begin jaren negentig op de beleidsagenda van VWS. Alleen, zo constateerde de Inspectie voor de Gezondheidszorg in 2003, komt deze niet goed van de grond. In ons rapport van oktober 2006 hebben we geanalyseerd wat er fout gaat en waarom.

Allereerst constateren we dat bewindspersonen van VWS wel aangeven dat ze betere afstemming in de zorg willen, maar dat zij deze voornemens niet in meetbare doelen vertalen. Bovendien ontbreekt het de minister aan volledige en actuele informatie om ontwikkelingen in het veld te monitoren. Ook blijken middelen die ontwikkeld zijn om de ketenzorg te bevorderen, zoals het elektronisch patiëntendossier, in de praktijk nog niet effectief.

We vinden dat de minister niet alleen verantwoordelijk is voor het vaststellen van beleid, maar ook voor het toezicht op en evaluatie van de uitvoering van dat beleid. Uiteraard zijn het de diverse partijen in de markt die daadwerkelijk aan de slag moeten en die moeten gaan samenwerken, maar de minister kan dit bevorderen met heldere doelen en eenduidige richtlijnen.

Die heldere doelen en richtlijnen zijn er nog niet altijd, blijkt uit ons onderzoek. Zo vinden zorgverleners dat het ministerie tegenstrijdige signalen afgeeft: aan de ene kant verwacht het Rijk dat zorgverleners samenwerken, aan de andere kant dwingt het zorgstelsel hen juist tot onderlinge concurrentie. Dat staat naar hun gevoel haaks op elkaar. In ons rapport bevelen wij de minister aan om zijn beleid in heldere, meetbare doelen te vertalen, om zich jaarlijks door de Inspectie te laten informeren over behaalde resultaten in de zorg en om werk te maken van prestatie-indicatoren voor individuele zorgverleners. Met dit laatste wordt onderlinge samenwerking minder vrijblijvend.

Daarnaast is het zaak dat de minister op de hoogte is van wat er zich in het veld afspeelt. Hij moet weten waar knelpunten zitten en voor welk beleid er wel of geen draagvlak is. Zorgverleners vragen zich bijvoorbeeld af of blijvende samenwerking wel lonend is. De minister kan als antwoord daarop de Nederlandse Zorgautoriteit vragen om te becijferen wat die samenwerking betekent voor kwaliteit en kosten van de zorg. De minister heeft, kortom, meer middelen in de hand om zijn beleid te verwezenlijken dan hij nu gebruikt.

De mazen en het vangnet

«Zorg voor iedereen» is het basisprincipe van het Nederlandse zorgstelsel. De praktijk is echter weerbarstiger, getuige bijvoorbeeld de wachtlijsten in de zorg.

Een ander principe is de eigen verantwoordelijkheid van de burger. Iedereen moet proberen gezond te leven en zelf in de gaten houden of de geleverde zorg wel deugt. Ook dit principe blijkt in de praktijk niet voor iedereen haalbaar. De samenleving telt nu eenmaal kwetsbare groepen, mensen die minder goed voor zichzelf (kunnen) zorgen en kunnen opkomen, zoals sommige ouderen, dementerenden, laag opgeleiden, verslaafden of zwerfjongeren. Krijgen zij wel de zorg die ze behoeven en zo nee, wie houdt een vangnet vast als ze tussen de mazen van het zorgstelsel vallen? Uit onze onderzoeken naar deze groepen blijkt dat ze inderdaad kwetsbaar zijn.

Een voorbeeld vormen onze onderzoeken naar zwerfjongeren. De rijksoverheid heeft ervoor gekozen om de zorg voor (zwerf)jongeren lokaal te regelen. Niet het Rijk, maar de provincies en vooral de gemeenten zijn daar verantwoordelijk voor. Immers, zij zouden het beste zicht op de omvang van het probleem moeten hebben. Maar wat als, zoals blijkt uit onze achtereenvolgende onderzoeken op dit terrein, gemeenten dat zicht niet of onvoldoende hebben? De meeste gemeenten blijken niet te weten hoeveel zwerfjongeren er in hun stad zijn. Ze werken met schattingen en deze zijn niet altijd actueel. En nog maar weinig gemeenten hebben speciale opvangvoorzieningen voor zwerfjongeren. In onze voorlaatste rapportage over zwerfjongeren (uit 2004) bevelen wij de minister van VWS aan lokale overheden actief te stimuleren om beter te registreren en om de zorg aan zwerfjongeren uit te breiden. Inmiddels is de wettelijke registratieregeling aangescherpt, maar die is nog niet zo succesvol, zo bleek in 2005.

Een andere kwetsbare groep die illustreert dat er mazen zitten in het vangnet van de zorg, zijn de dementerenden. Nederland telt steeds meer mensen die lijden aan dementie. In 2000 was één op de 93 ouderen dement of dementerend; naar verwachting zal dit aandeel in 2050 opgelopen zijn tot één op de 44. Een derde van alle dementiepatiënten verblijft in een verpleeg- of verzorgingshuis. Uit ons onderzoek *Dementerenden en de wet BOPZ* (2003) blijkt dat deze groep patiënten niet altijd passende zorg krijgt en vooral dat wettelijke voorschriften niet passen bij deze bijzondere doelgroep. De zorgverleners komen klem te zitten tussen de wet en de praktijk. De Wet bijzondere opnemingen in psychiatrische ziekenhuizen (BOPZ) bijvoorbeeld, schrijft voor wat zorgverleners wel en niet mogen doen als het gaat om vrijheidsbeperkende maatregelen. Maar een dementiepatiënt is geen «gewone» psychiatrische patiënt. Een zorgverlener die een kamerdeur op slot doet om te voorkomen dat een dementerende gaat rondwalen, kan in strijd met de wet handelen, maar wel met oog voor het welzijn van de patiënt. Het is, aldus onze aanbeveling, aan de minister om een ander, beter passend wettelijk kader te verschaffen. Daaraan wordt nu ook gewerkt.

Het blijkt geen vanzelfsprekendheid te zijn dat alle mensen de zorg krijgen die ze behoeven en waar ze recht op hebben. Wij hebben geconstateerd dat een goede regie en toezicht op de praktijk belangrijk zijn. Vooral in een tijd waarin de regelgeving rond de zorg verandert, is het zaak de ogen goed open te houden en te beoordelen of het beleid nog gelijke pas houdt met de praktijk. Het is aan minister en Kamer om te beoordelen of de mazen van het zorgstelsel fijn genoeg zijn.

Spelers bij het Rijk op beleidsterrein «Zorg»

Op het terrein van zorg hebben we in onze onderzoeken voornamelijk de minister van VWS aangesproken en in een enkel geval de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM).

Belangrijkste begrotingshoofdstukken en beleidsartikelen

De belangrijkste artikelen in de begroting van 2007 op het terrein van de zorg (begrotingshoofdstuk XVI) zijn beleidsartikelen 42 en 43: «Gezondheidszorg (curatieve zorg)» en «Langdurige zorg (care)». Bijzonder bij de zorg is dat het overgrote deel van de kosten premiegefinancierd is. Het Rijk draagt met name bij om een beheerste kostenontwikkeling te bewerkstelligen en om ervoor te zorgen dat niemand een groter dan aanvaardbaar deel van het inkomen aan de premie voor de zorgverzekering betaalt (de zorgtoeslag en een bijdrage voor kinderen tot achttien jaar).

Publicaties Algemene Rekenkamer op beleidsterrein 'Zorg'

- Zwerfjongeren (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 265)
- Dementerenden en de wet BOPZ (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 950)
- Wonen, zorg en welzijn voor ouderen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 951)
- Zorg voor verslaafden (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 660)
- Preventieve gezondheidszorg (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 300)
- Zwerfjongeren 2003 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 290)
- Zwerfjongeren 2004 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 009)
- Zwerfjongeren 2005 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 416)
- Afstemming in de zorg: Aanpak chronische aandoeningen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 842)

Werkprogramma 2007

Publicatie 2007

- Voorkomen uitval van jeugd

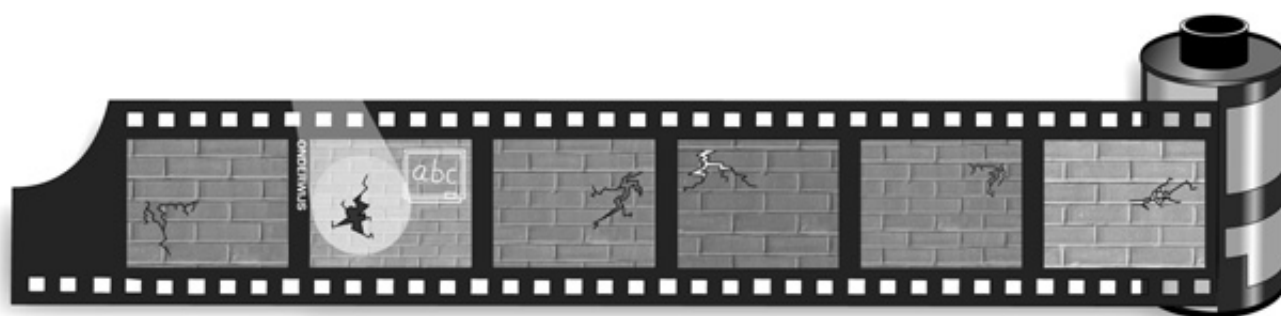
Publicaties 2008

- Vraagsturing en marktwerking: kan de burger kiezen?
- Kwaliteitswet zorginstellingen
- Trends en structuren publieke voorzieningen
- Zorg en zelfstandigheid



Zie voor uitgebreidere informatie over onze publicaties www.rekenkamer.nl onder het kopje «Zorg».

4 ONDERWIJS



Tussen ideaal en gelukkige schoolklas

Nederland telt rond de 1600 onderwijsinstellingen,¹ variërend van dorpsscholen tot universiteiten. Deze instellingen hebben in 2005 samen ruim € 21 miljard gemeenschaps geld uitgegeven. Het zijn stuk voor stuk autonome instellingen, die zelf mogen weten hoe ze onderwijs geven – tot op zekere hoogte althans, want ze hebben zich wel te houden aan wettelijke regelingen en voorschriften.

Onderwijs is bij uitstek een veld waarin idealen een grote rol spelen: goed onderwijs en gelijke kansen voor iedereen, ruimte voor ontplooiing van ieders talenten en iedereen binnenboord houden. Het streven is bovendien dat alle leerlingen een startkwalificatie behalen, dat wil zeggen minimaal een mbo2- of havo/vwo-diploma. Dit zijn idealen die zowel de rijksoverheid als de afzonderlijke onderwijsinstellingen hoog in het vaandel hebben staan.

In de onderzoeken die we de afgelopen vier jaar op het onderwijsterrein hebben verricht, zijn we onder meer nagegaan welke obstakels de uitvoering van het onderwijsbeleid in de dagelijkse praktijk bemoeilijken. We hebben bijvoorbeeld onderzoek gedaan naar groepen voor wie regulier onderwijs niet vanzelfsprekend is, zoals «zorgleerlingen» (leerlingen die door een handicap, leer- of gedragsmoeilijkheden extra zorg nodig hebben om met succes onderwijs te kunnen volgen) en voortijdig schoolverlaters. Ook hebben we – in onze onderzoeken naar verantwoording en toezicht bij rechtspersonen met een wettelijke taak – onderzocht of de rijksoverheid wel voldoende geïnformeerd is over het reilen en zeilen op scholen. Goede en betrouwbare informatie blijkt, zoals we hieronder zullen toelichten, een zwakke schakel.

Duidelijkheid over verantwoordelijkheden

De rijksoverheid investeert veel geld in onderwijs, om de kwaliteit ervan te bevorderen en het aantal uitvallers te verkleinen. Het zicht op de onderwijskwaliteit en op de problemen in de praktijk is echter vaak niet scherp.

Nu is het onderwijs ook een complex beleidsveld, met veel spelers en overlap met veel andere beleidsterreinen. De aanpak van probleemjongeren bijvoorbeeld ligt op het grensvlak van onderwijs, jeugdhulpverlening en justitie. Des te belangrijker is het om helder aan te geven waar ieders verantwoordelijkheid begint en eindigt; dat is een taak voor de betrokken bewindspersonen.

Wij hebben de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) in verschillende rapporten aanbevolen duidelijk te zijn over haar verwach-

¹ Onder elk van deze instellingen (rechtspersonen) kunnen verscheidene scholen vallen.

tingen. Scholen zijn weliswaar autonoom, maar de overheid dient de kaders aan te geven en duidelijk te maken waar zij scholen op zal aanspreken en afrekenen. Op hun beurt moeten scholen hun keuzes beter verantwoorden en duidelijker aangeven in hoeverre ze de problemen waarmee ze te kampen hebben, zelf de baas kunnen.

Zicht krijgen op problemen

Er zijn maar weinig echt slechte scholen in Nederland en die scholen pikt de Onderwijsinspectie er in het algemeen snel tussenuit. Het inzicht van de overheid in de problemen die op scholen af komen, is echter nog gebrekkig. Onderwijsinstellingen staan in een open verbinding met de samenleving en dat leidt geregeld tot knelpunten in de klas: ontwikkelingsstoornissen, niet-Nederlandstalige leerlingen, agressie en onveiligheid. Scholen moeten hiermee zien om te gaan. Om scholen hierbij adequaat te kunnen ondersteunen moet de minister van OCW inzicht hebben in de aard en omvang van het probleem. Dat blijkt vaak niet het geval.

De problematiek rond de eerdergenoemde zorgleerlingen is illustratief. In het project «Weer Samen Naar School» (WSNS) werken scholen met elkaar samen om het aantal kinderen dat naar het speciaal onderwijs verwezen wordt, te beperken. Het is de bedoeling dat leerlingen met problemen zoals ADHD, dyslexie, autisme of hoogbegaafdheid zoveel mogelijk op reguliere basisscholen opgevangen worden. Het oorspronkelijke projectbudget was gebaseerd op de veronderstelling dat het om 3% van de basisschoolleerlingen zou gaan. Al snel bleek echter ruim 20% van de leerlingen op basisscholen extra zorg nodig te hebben. Er is dus te weinig geld beschikbaar, met als gevolg dat scholen nu alle zeilen moeten bijzetten om noodzakelijke zorg te bieden. Zij doen dat bijvoorbeeld door geld dat voor andere zaken bestemd was (klassenverkleining of onderwijsachterstandenbeleid) te besteden aan zorgleerlingen.

Wij hebben in ons onderzoek *Weer samen naar school; Zorgleerlingen in het basisonderwijs* vastgesteld dat het WSNS-beleid veel onduidelijkheden bevat. Een goede analyse en definitie van het probleem ontbreekt: wat zijn precies zorgleerlingen? Wat is zorg op maat? Scholen krijgen hierover onvoldoende duidelijkheid van de overheid. Het ministerie houdt ook onvoldoende toezicht op de uitvoering van WSNS. Zo lopen beleid en praktijk steeds verder uit elkaar. Verdienen alle als zorgleerlingen geregistreerde leerlingen dat etiket wel? En zijn alle zorgleerlingen wel op hun plaats in het reguliere basisonderwijs?

We constateren ook onduidelijkheid bij scholen. Het is niet altijd transparant waaraan zij hun budget besteden. Daardoor manifesteren problemen zich te laat. Scholen moeten aangeven wat ze wel en wat ze niet aan kunnen en wat ze presteren met welk geld.

Lerend vermogen tonen

Overheidsbeleid zou niet elk begrotingsjaar of elke kabinetsperiode opnieuw bij nul moeten beginnen. Immers: van je fouten kun je leren. Het lerend vermogen van de overheid lijkt soms echter beperkt. Het beleid rond het voortijdig schoolverlaten is daarvan een voorbeeld.

Al vijftien jaar staat de aanpak van het probleem rond de voortijdig schoolverlaters op de politieke agenda. Terecht, want het is nijpend dat jaarlijks bijna 60 000 jongeren de school zonder diploma verlaten. Wat heeft vijftien jaar overheidsbeleid bijgedragen aan de oplossing van dit maatschappelijke probleem? In ons rapport *Staat van de beleids-*

informatie 2006 constateren we dat de effecten van dat beleid onduidelijk zijn. Dat komt doordat het Ministerie van OCW telkens niet heeft onderzocht of maatregelen werken. Wel grijpt het ministerie keer op keer naar dezelfde maatregelen.

Zo zijn herhaaldelijk succesvolle praktijkvoorbeelden in kaart gebracht en gepubliceerd in een almanak, zonder dat de overheid wist of en hoe deze «praktijklessen» uit de eerdere almanakken waren opgepakt. Wij hebben de minister aanbevolen om te werken aan het lerend vermogen binnen haar departement.

Beter registreren is een andere maatregel die het ministerie al jarenlang noemt als (deel)oplossing voor het probleem van het voortijdig schoolverlaten. Daaraan is de afgelopen jaren gewerkt door de invoering van een meldplicht en (vanaf 2002) door een gefaseerde invoering van een onderwijsnummer per leerling. Het onderwijsnummer echter, dat in 2007 in alle onderwijssectoren moet zijn ingevoerd, helpt in de praktijk nog niet om het voortijdig schoolverlaten te voorkomen.

Overigens valt uit de jaarverslagen van het ministerie niet op te maken hoeveel geld het precies besteed heeft aan het terugdringen van voortijdig schoolverlaten.

Al met al is de verantwoording die de minister aan het parlement aflegt over het gevoerde beleid en de bestede middelen naar ons oordeel voor verbetering vatbaar.

Spelers bij het Rijk op beleidsterrein «Onderwijs»

Op het beleidsterrein «Onderwijs» hebben we in onze onderzoeken voornamelijk de minister van OCW aangesproken. Daarnaast zijn basisscholen, de samenwerkingsverbanden in het kader van «Weer Samen Naar School» en vmbo-scholen onderwerp van onderzoek geweest.

Belangrijkste begrotingshoofdstukken en beleidsartikelen

De belangrijkste beleidsartikelen in de begroting van 2007 op het onderwijsterrein (begrotingshoofdstuk VIII) zijn 1, 3, 4, 6 en 7: «Primair onderwijs», «Voortgezet onderwijs», «Beroepsonderwijs en volwasseneneducatie», «Hoger beroepsonderwijs» en «Wetenschappelijk onderwijs».

Publicaties Algemene Rekenkamer op beleidsterrein 'Onderwijs'

- Zorgleerlingen in het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 961)
- Weer samen naar school, zorgleerlingen in het basisonderwijs (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 962)
- Staat van de beleidsinformatie 2006 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 558)

Werkprogramma 2007

Publicatie 2007

- Beroepspraktijkvorming in het MBO

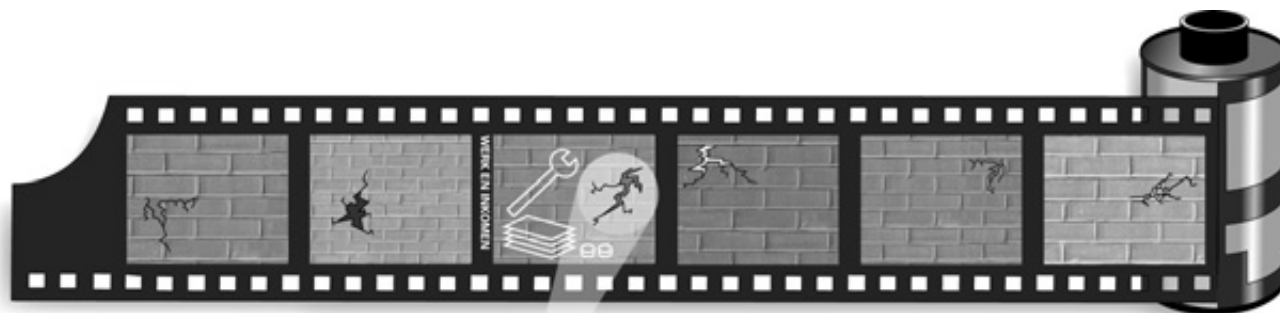
Publicaties 2008

- Vraagsturing en marktwerking: kan de burger kiezen?
- Trends en structuren publieke voorzieningen
- Onderwijs voor zorgleerlingen



Zie voor uitgebreidere informatie over onze publicaties www.rekenkamer.nl onder het kopje «Onderwijs en cultuur».

5 WERK EN INKOMEN



Vangnet en actieve bemiddeling

Werken is in eerste instantie iets tussen werkgever en werknemer, maar op de achtergrond is de overheid wel degelijk aanwezig. Kwesties als werktijden en minimumloon worden immers van overheidswege geregeld. Daarnaast zijn er overheidsregelingen voor re-integratie en bijstand. Wij vinden het belangrijk dat dit «stelsel van sociale zekerheid» dat door alle regelingen tezamen wordt gevormd, werkt zoals het bedoeld is: dat het een vangnet biedt voor mensen die tijdelijk buiten de boot vallen en hen actief naar werk begeleidt.

De afgelopen jaren hebben wij verscheidene onderzoeken verricht op het terrein van werk en inkomen. Daarin hebben we gekeken of het stelsel van sociale zekerheid werkt, of het alle mensen even goed bedient en hoe alle betrokken partijen functioneren. Zo brachten wij rapporten uit over bemiddeling en re-integratie van werklozen, over alleenstaande ouders in de bijstand, over armoedebestrijding en over premie-inning werknemersverzekeringen. Onze overkoepelende conclusie is dat het stelsel van sociale zekerheid solide is, maar dat er in de uitvoering tal van verbeteringen mogelijk zijn.

Stelsel gebaat bij rust

Sinds 1 januari 2002 is de wet Structuur uitvoeringsorganisatie werk en inkomen (SUWI) van kracht. Deze wet, die moet bevorderen dat zoveel mogelijk mensen werken, heeft geleid tot een herschikking van taken en verantwoordelijkheden. Voortaan zijn het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) en het Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen (UWV) de belangrijkste partijen om werkzoekenden te helpen bij het vinden van een baan. Voor mensen met een bijstandsuitkering is ook de gemeente een belangrijke speler.

Uit ons onderzoek blijkt dat het stelsel in principe goed in elkaar zit. Ook het toezicht door de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is goed geregeld. Dat in de praktijk desondanks alles nog niet vlekkeloos verloopt, ligt niet aan het ontwerp, maar aan de complexiteit van de sociale zekerheid en vooral aan de vele veranderingen in dit veld. Het is bijzonder moeilijk een nieuwe structuur op poten te zetten als er tegelijkertijd van alles verandert. CWI en UWV zijn sinds 2002 nogal eens geconfronteerd met nieuw beleid. Zo maakte de WAO plaats voor de WIA en werd in 2006 de wet Walvis (een verandering in de wet- en regelgeving voor de verplichte werknemersverzekeringen) van kracht. Onze aanbeveling aan de minister van SZW luidde daarom: zorg voor rust op de werkvloer en geef de uitvoerende instanties de kans en de tijd om het nieuwe stelsel te verankeren in de praktijk.

Sturen op samenwerking

Het stelsel van sociale zekerheid is duidelijk over ieders taken en verantwoordelijkheden. Toch is nog verbetering mogelijk als de uitvoerende instanties niet langer gescheiden zijn, maar juist gezamenlijk opereren. De werkzoekende die door het CWI op weg is geholpen moet niet bij het UWV weer opnieuw hoeven te beginnen. Ook is het niet de bedoeling dat re-integratiebedrijven, gemeenten, CWI en UWV elkaars concurrenten zijn in de zoektocht naar vacatures.

Het is aan de minister van SZW om te sturen op samenwerking. Ook de minister van OCW heeft hierin een rol. Immers, scholing is voor veel werkzoekenden van belang. Beide ministers moeten een integrale visie uitdragen en de regionale partijen aanspreken op wat ze gezamenlijk kunnen bereiken. Regionale samenwerking, zo blijkt uit ons onderzoek, ontstaat niet overal spontaan; prikkels vanuit de overheid zijn nodig. Tijdelijke subsidiemaatregelen en opeenvolgende beleidswijzigingen werken daarbij remmend. Er zijn overigens succesvolle voorbeelden van regionale samenwerking bij de begeleiding en scholing van werklozen. Zo bleek uit ons onderzoek *Werklozen zonder startkwalificatie* uit 2006 dat het aanstellen van een regionale coördinator of «makelaar» (bijvoorbeeld bij de gemeente) bevorderlijk werkt voor het tot stand brengen en structureren van samenwerking. We willen daarmee niet zeggen dat dit succesmodel landsbreed uitgerold dient te worden. De regio's kunnen beter vrij zijn om hun eigen samenwerkingsmodel te ontwikkelen. Leren van elkaar, zo bleek uit ons onderzoek, gebeurt het beste in collegiale netwerken.

Maatwerk mogelijk maken

De motto's van de wet SUWI zijn: «werk boven uitkering», «klantgerichtheid» en «doelmatigheid». Bij de begeleiding van de gemiddelde werkloze zijn dit goede richtsnoeren, maar voor sommige groepen blijken ze averechts te kunnen werken en de gewenste duurzame re-integratie niet dichterbij te brengen. Voor mensen zonder scholing blijkt de kortste weg namelijk vaak een doodlopende weg te zijn. Iemand zonder startkwalificatie – oftewel zonder minimaal een havo- of vwo-diploma dan wel een mbo2-certificaat – kan misschien wel snel aan een baan geholpen worden, maar zonder gericht scholingstraject er is dan een grote kans dat hij over een tijd weer werkloos is.

We hebben geconstateerd dat de uitvoerende instanties die tezamen de «keten voor werk en inkomen» vormen (gemeenten, werkgeversorganisaties, UWV, CWI, re-integratiebedrijven en Regionale Opleidingen Centra (ROC)), geneigd zijn zich vooral te richten op de re-integratie van kansrijke groepen. Scholing wordt steeds minder ingezet als middel om mensen aan een baan te helpen. Juist voor veel werklozen zonder startkwalificatie is kiezen voor scholing als re-integratie-instrument op de lange termijn dikwijls effectiever. Daarmee krijgt iemand bagage waarmee hij een werkend leven lang vooruit kan. Dat is ook de opvatting waarop de zogeheten Lissabon-doelstelling van de EU is gebaseerd: in 2010 minimaal 80% van de beroepsbevolking een startkwalificatie.

Onze aanbeveling aan de minister van SZW is dan ook geweest dat hij uitvoerende instanties de kans moet geven om maatwerk te leveren. Dat betekent niet louter varen op prestatie-indicatoren en protocollen, maar ook ruimte bieden om in te spelen op individuele behoeften van werkzoekenden.

De uitvoerende instanties zouden op hun beurt moeten zoeken naar gerichte leerwerktrajecten. Aan welk soort werknemers bestaat behoefte

in de regio, wat zijn iemands capaciteiten en welke competenties verdienen bijspijking? Zo'n maatwerktraject vergt nauwe samenwerking binnen de keten van werk en inkomen, vooral met onderwijsinstellingen in de regio. We vonden daarvan in de praktijk enkele mooie voorbeelden. Maar we constateerden ook struikelblokken. Zo hebben ROC's te weinig instroommomenten. Als een opleiding op 1 september start, heeft de werkloze die in oktober aanklopt, pech. In het slechtste geval moet hij een jaar wachten.

Wij bevelen de minister aan om meer prikkels in te bouwen om ROC's te stimuleren mee te werken aan maatwerktrajecten.

Spelers bij het Rijk op beleidsterrein «Werk en inkomen»

Op het beleidsterrein «Werk en inkomen» hebben we in onze onderzoeken voornamelijk de minister van SZW aangesproken en een enkele keer de minister van OCW.

Belangrijkste begrotingshoofdstukken en beleidsartikelen

De belangrijkste artikelen in de begroting van 2007 op het beleidsterrein «Werk en inkomen» (begrotingshoofdstuk XV) zijn beleidsartikelen 24, 30, 33 en 34: «Sociale werkvoorziening», «Inkomensbescherming met activering», «Tegemoetkoming specifieke kosten» en «Rijksbijdragen aan sociale fondsen en spaarfonds AOW».

Publicaties Algemene Rekenkamer op beleidsterrein 'Werk en inkomen'

- Armoedebestrijding: de financiële ondersteuning (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 786)
- Alleenstaande ouders in de bijstand (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 876)
- Bemiddeling en re-integratie werklozen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 855)
- Premie inning werknemersverzekeringen (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 131)
- Werklozen zonder startkwalificatie (Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 851)

Werkprogramma 2007

Publicaties 2008

- Jeugdwerkloosheid
- Trends en structuren publieke voorzieningen
- Lissabon-afspraken



Zie voor uitgebreidere informatie over onze publicaties www.rekenkamer.nl onder het kopje «Inkomen & Arbeid».

6 VEILIGHEID



Bescherming en bestrijding

De zorg voor een veilige samenleving is een van de klassieke taken van de rijksoverheid. Burgers moeten zich veilig en vrij in het openbaar kunnen bewegen. Ze moeten erop kunnen vertrouwen dat gebouwen veilig gebouwd zijn, dat de dijken hoog en stevig genoeg zijn, dat etenswaren veilig zijn. En ze moeten zich beschermd weten tegen gevaarlijke situaties, criminaliteit, vijandelijke aanvallen en terrorisme.

Diverse organisaties werken aan deze veiligheid of zijn erbij betrokken: de politie, het Openbaar Ministerie, de Rechterlijke Macht, het leger, de Douane en diverse inspectiediensten. Ze staan onder verantwoordelijkheid van verschillende ministers, onder meer de ministers van Justitie, van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Defensie. Daarnaast spelen provincies, gemeenten en andere lokale en regionale organisaties een belangrijke rol, vooral als het gaat om veiligheid op straat en in de buurt.

De Algemene Rekenkamer heeft de afgelopen vier jaar onderzoek gedaan naar veiligheid. Wij hebben ons daarbij geconcentreerd op terrorisme en op criminaliteit en overlast in de directe woon- en leefomgeving.

Daarnaast hebben wij onderzoek gedaan naar voedselveiligheid.

De bevindingen die uit onze onderzoeken naar veiligheid naar voren komen, zijn vergelijkbaar met onze onderzoeksresultaten op andere beleidsterreinen. Zo is er ook bij de uitvoering van het veiligheidsbeleid vaak sprake van een gebrekkige onderlinge informatie-uitwisseling en samenwerking. Verder constateerden wij dat in een aantal situaties beleid op beleid werd gestapeld zonder dat het eerst geformuleerde beleid tot uitvoering is gekomen. Deze uitvoeringsproblemen zijn urgent: ze kunnen immers de veiligheid en mogelijk zelfs het leven van burgers in gevaar brengen.

Terrorisme: new kid on the block

Vóór 11 september 2001 was terrorisme nauwelijks een onderwerp op de politieke agenda in Nederland. Met de aanslagen in de Verenigde Staten en niet lang daarna de moord op Theo van Gogh, de bedreiging van politici en de voortdurende dreiging van een terroristische aanslag in de westerse wereld, is dat drastisch veranderd. Bijna alle ministeries en hun (uitvoerings)diensten zijn betrokken bij de preventie en bestrijding van terrorisme, ieder vanuit de eigen expertise.

Grenscontroles, een onderwerp waarnaar wij in 2005 onderzoek hebben gedaan, vormen een goed voorbeeld. De minister van Justitie heeft deze controles ook aangewezen als instrument om terroristische aanslagen te

voorkomen. Grenscontroles dienden voorheen vooral ter voorkoming van illegale immigratie en invoer van drugs of uitheemse diersoorten. Terrorismebestrijding is daar als «new kid on the block» bij gekomen. Wij zijn in ons onderzoek nagegaan of grenscontroles daadwerkelijk een bruikbaar middel zijn om terrorisme te bestrijden. Uit het onderzoek kwam naar voren dat de Nederlandse grenscontroles nog niet zijn toegesneden op terrorismebestrijding. Dit komt doordat noch de afzonderlijke uitvoeringsorganisaties (Koninklijke Marechaussee, Douane en Kustwacht) noch de betrokken departementen hebben bepaald of en zo ja welke taken zij in dit kader concreet zouden moeten vervullen. Daarnaast constateerden wij in de uitvoeringspraktijk een groot aantal problemen. Zo blijken de grenscontroles op binnenkomende personen en goederen gescheiden werelden te zijn. Er zijn verscheidene plaatsen in Nederland waar wel de binnenkomende goederen worden gecontroleerd (door de Douane), maar waar geen controlepost voor personen is gevestigd (Koninklijke Marechaussee). Het is onduidelijk hoe op zulke locaties de controle van bemanningen van schepen of vliegtuigen en van eventuele passagiers is geregeld. Ook is de uitvoering van de goederencontroles en personencontroles in handen van verschillende organisaties, die onder verschillende wetten (en internationale verdragen) vallen. Het mag duidelijk zijn dat zolang dit soort haken en ogen bestaan, grenscontroles geen effectief middel zijn in de bestrijding van terrorisme. In het voorjaar van 2006 is een plan van aanpak verschenen waarin onder andere is vastgelegd dat een pilot met gezamenlijke patrouilles zou worden gehouden. Wij hebben geen onderzoek gedaan naar de uitvoering van dit plan van aanpak en naar de effecten daarvan.

Een ander instrument dat wordt ingezet voor de bestrijding van terrorisme is de bescherming en bewaking van zogenaamde vitale objecten, zoals militaire gebouwen, vliegbases enzovoort. Uit ons onderzoek in 2004 naar de beveiliging van militaire objecten bleek dat een derde van de onderzochte militaire objecten niet aan de eisen voor beveiliging voldeed. Bovendien bleek dat ook niet-gescreend personeel kennis kon nemen van vertrouwelijke informatie. Er was dus sprake van onvoldoende beveiliging, met alle risico's van dien. De minister van Defensie heeft er overigens inmiddels voor gezorgd dat de beveiliging van militaire objecten verbeterd is.

Bij het voorkomen van terrorisme speelt de Algemene Inlichtingen en Veiligheidsdienst (AIVD) een belangrijke rol. Deze dienst verzamelt inlichtingen over personen. Opsporingsonderzoeken kan de AIVD evenwel niet uitvoeren; dat is de taak van de politie. Voor een effectief opsporings- en vervolgingsbeleid is het daarom zaak dat de AIVD en de politie hun informatie delen. In 2003 onderzochten wij in hoeverre dit daadwerkelijk gebeurde. Wij concludeerden dat er geen zekerheid is dat alle relevante informatie bij zowel politie als AIVD bekend is. Inmiddels zijn er door de minister van BZK verbeteringen doorgevoerd. Zo is onder de naam «Contra-Terrorisme Infobox» een samenwerkingsverband in het leven geroepen waarin diverse opsporingsorganisaties en de AIVD hun informatie op het gebied van terrorisme kunnen delen.

Criminaliteit en overlast: stapeling van beleid, maar wat werkt er?

(Uitgaans)geweld, jeugdcriminaliteit, verbale agressie, overlast van junks en zedendelicten zijn verschijnselen die de veiligheid van buurten aantasten. Het is aan gemeenten om deze problemen aan te pakken.

Het blijkt echter lastig om hierover de regie te voeren, omdat niet in elke buurt hetzelfde probleem speelt, en ook omdat de gemeenten afspraken moeten maken met diverse lokale partijen: politiekorpsen, horeca, jeugdwelzijnswerk, onderwijs en verslaafdenopvang.

In ons onderzoek *Aanpak lokaal veiligheidsbeleid* uit 2005 wijzen wij erop dat de regie van de gemeente versterkt moet worden, vooral in de kleinere gemeenten. Lokale partners beschouwen het veiligheidsbeleid nog te veel als vrijblijvend en het ontbreekt de gemeenten aan kracht om dat te doorbreken.

Uiteraard heeft ook de rijksoverheid een aandeel in het lokale veiligheidsbeleid. Zij moet de beleidsuitgangspunten formuleren en moet bevorderen dat de lokaal genomen maatregelen worden onderzocht op effectiviteit en dat «good practices» bekend worden gemaakt. Uit ons onderzoek naar jeugdcriminaliteit in 2002 bleek dat de rijksoverheid dit onvoldoende deed. De taken van de gemeenten waren niet helder omschreven en ook het toezicht op de uitvoering van beleid ontbrak.

In 2002 kwamen de Ministeries van BZK en Justitie met een veiligheidsprogramma, *Naar een veiliger samenleving*, waarin doelstellingen en beleidsuitgangspunten voor de bestrijding van criminaliteit en overlast waren geformuleerd. Dit bevatte een pakket van 154 maatregelen om de criminaliteit en overlast op straat aan te pakken. Er is € 1,2 miljard voor uitgetrokken. Ook is intussen het Centrum voor Criminaliteitspreventie opgericht dat het gebruik van bewezen effectieve maatregelen en instrumenten moet bevorderen.

In ons rapport *Staat van de beleidsinformatie 2006* moesten we constateren dat onduidelijk is hoe al deze maatregelen met elkaar samenhangen. Bovendien weet de rijksoverheid niet welke maatregelen uit het programma wel en niet werken. Doelen worden weliswaar gehaald, maar of dat het gevolg is van de extra maatregelen, is onbekend.

Dat eenmaal ingezet beleid niet consequent gemonitord wordt, laat zich goed illustreren door onze bevindingen in het onderzoek dat wij in 2004 verrichtten naar de convenanten tussen gemeenten en lokale partijen over de aanpak van uitgaansgeweld. Volgens het veiligheidsprogramma van de minister van BZK moeten alle gemeenten met minimaal 25 000 inwoners zo'n convenant hebben. Het convenant betreft de samenwerking tussen gemeente, horeca, politie en het Openbaar Ministerie.

Wij onderzochten of deze samenwerking van de grond komt en hoe effectief ze is. Om te beginnen bleek dat de overheid niet precies wist hoeveel gemeenten een convenant hadden en in hoeverre dit convenant de veiligheid in uitgaansgebieden ten goede kwam. Wij hebben dat toen zelf onderzocht. De helft van de gemeenten bleek daadwerkelijk een convenant te hebben afgesloten. We hebben deze gemeenten vergeleken met gemeenten zonder convenant. Het bleek dat een convenant niet aantoonbaar leidt tot minder geweldsincidenten. Ook bleek dat de *Handreiking Veilig Uitgaan* werd opgevolgd door de *Kwaliteitsmeter Veilig Uitgaan* zonder dat de resultaten van het eerste instrument bekend waren. Onze conclusie luidde: in plaats van beleid op beleid te stapelen is het goed om pas op de plaats te maken en inzicht te krijgen in de effectiviteit van beleid. Ook in de terugblik op dit onderzoek, die wij in het voorjaar van 2006 publiceerden, bleek dat de overheid nog geen volledig beeld had van de uitvoering van de maatregelen en de ontwikkeling van het uitgaansgeweld.

In het kader van goede monitoring is ook *registratie* van groot belang. De (lokale) overheid blijkt niet altijd goed zicht te hebben op de omvang van

een maatschappelijk probleem. Uit ons onderzoek kwam bijvoorbeeld naar voren dat de politie (lokaal en regionaal) uitgaansgeweld niet apart registreert. Dit maakt het lastig om een gericht plan van aanpak te maken en vervolgens om de resultaten daarvan te volgen.

Inmiddels zijn de Ministeries van Justitie en BZK samen met politie en gemeenten een geïntegreerde veiligheidsmonitor aan het ontwikkelen, die beter inzicht moet geven in de daadwerkelijke en ervaren (on)veiligheid en de reactie van politie en gemeenten daarop. Deze monitor moet een vergelijking tussen regio's mogelijk maken en zal aanknopingspunten bieden voor verdere evaluatie van maatregelen.

Voedselveiligheid: eindverantwoordelijkheid onduidelijk

Ook als het gaat om de veiligheid van ons voedsel is regie en samenwerking belangrijk. In ons onderzoek *Voedselveiligheid en diervoeders* uit 2005 hebben we gekeken of de overheid kan waarborgen dat het voedsel in Nederland veilig is. Dit blijkt over het algemeen het geval te zijn in Nederland. Wel is het zo dat de verantwoordelijkheid voor de voedselveiligheid bij twee ministers ligt, waardoor het soms onduidelijk is wie er eindverantwoordelijk is. De minister van VWS stelt volksgezondheidsnormen voor levensmiddelen en de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) neemt maatregelen om aan deze normen te voldoen. Bij verschil van inzicht over de reikwijdte van te treffen maatregelen of over de vraag of überhaupt maatregelen moeten worden getroffen, zou onduidelijk kunnen zijn wie er beslist, zo stelden wij in ons onderzoek vast.

Wij hebben ons in dit onderzoek toegespitst op de veiligheid van diervoeders, omdat binnen de vleessector de risico's voor de volksgezondheid het grootst zijn en incidenten vaak terug te leiden zijn tot diervoeders.

In de diervoedersector blijken de taken en verantwoordelijkheden van de Voedsel- en Warenautoriteit en de Algemene Inspectiedienst niet goed geregeld. Zo is niet duidelijk wie in crisissituaties het voortouw neemt. Bovendien bestaan er doublures in het controlewerk. Wij vinden dat de controlerende instanties samen zouden moeten inschatten waar zich in de voedselketen de grootste risico's voor de volksgezondheid voordoen, en waar dus ontduiking van de wet ernstige gevolgen zou kunnen hebben. Ook zouden ze meer aandacht moeten hebben voor de zogeheten «witte vlekken» in de handhaving, zoals niet-sluitende controle op de verwerking van rest- en afvalstromen die in het diervoer terecht kunnen komen, productiebedrijven die niet aan kwaliteitszorgsystemen meedoen en de import van diervoeders van buiten de EU.

Spelers bij het Rijk op beleidsterrein «Veiligheid»

Op het beleidsterrein «Veiligheid» hebben we in onze onderzoeken voornamelijk de ministers van Justitie en BZK aangesproken. Maar ook de ministers van Defensie, van Financiën, van OCW, van Buitenlandse Zaken (BuZa), van VWS en van LNV hebben we resultaten van ons onderzoek op dit terrein voorgelegd.

Belangrijkste begrotingshoofdstukken en beleidsartikelen

In de begroting 2007 van het Ministerie van BZK (begrotingshoofdstuk VII) zijn «Veiligheid op straat» en «Bestrijding terrorisme» ondergebracht onder de beleidsartikelen 2, 4, 5, 14, 15 en 16: «Politie», «Partners in Veiligheid», «Nationale veiligheid», «Toezicht openbare orde en

veiligheid», «Crisisbeheersing» en «Brandweer en geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen».

In de begroting 2007 van het Ministerie van Justitie (begrotingshoofdstuk VI) zijn «Veiligheid op straat» en «Bestrijding terrorisme» ondergebracht bij de beleidsartikelen 12 en 13: «Rechtspleging en rechtsbijstand» en «Rechtshandhaving, criminaliteitsbestrijding en terrorismebestrijding». In artikel 14 is informatie opgenomen over de bestrijding van jeugd-criminaliteit.

In de begroting 2007 van het Ministerie van LNV (begrotingshoofdstuk XIV) is «Voedselveiligheid» ondergebracht bij beleidsartikel 25: «Voedselkwaliteit en diergezondheid».

Op de begroting 2007 van het Ministerie van VWS (begrotingshoofdstuk XVI) is voedselveiligheid ondergebracht bij artikelonderdeel 41.3.2 «Het voorkomen van gezondheidsschade door onveilig voedsel en onveilige producten». De «Voedsel- en productveiligheid» is onderdeel van begrotingsartikel 41, «Volksgezondheid».

Publicaties Algemene Rekenkamer op beleidsterrein 'Veiligheid'

- Preventie en bestrijding jeugdcriminaliteit (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 28 282)
- Zicht op taakuitvoering politie (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 791)
- Uitwisseling van opsporings- en terrorisme-informatie (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 845)
- Communicatienetwerk C2000 en geïntegreerd meldkamersysteem (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 970)
- Visumverlening in Schengenverband (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 260)
- Beveiliging militaire objecten (Tweede Kamer, 2003-2004, 29 415)
- Convenanten uitgaansgeweld (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 661)
- Fraudebestrijding: stand van zaken 2004 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 810)
- Beveiliging van Nederlandse ambassades in het buitenland (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 149)
- Aanpak lokaal veiligheidsbeleid (Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 085)
- Gebruik van grenscontroles bij terrorismebestrijding (Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 315)
- Voedselveiligheid en diervoeders (Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 400)
- Staat van de beleidsinformatie 2006 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 558)

Werkprogramma 2007

Publicaties 2007

- Presteren en functioneren justitiële inrichtingen
- Bestrijding van witwassen en terrorismefinanciering

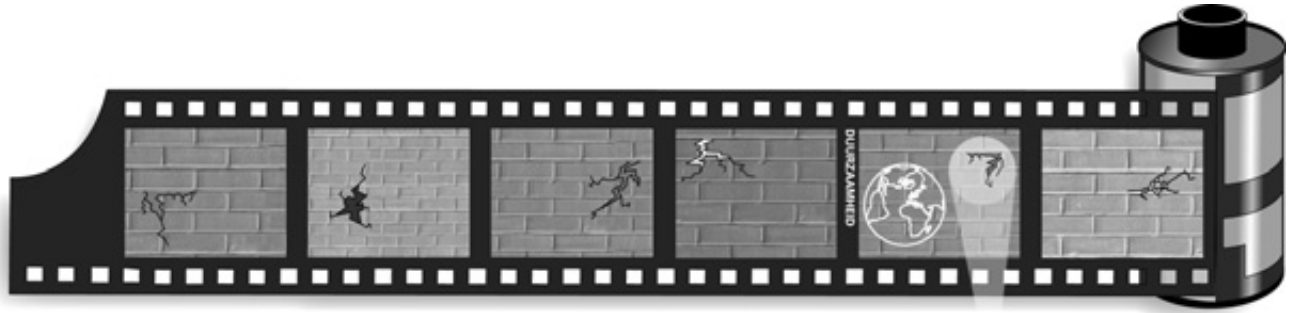
Publicaties 2008

- Crisisbeheersing en rampenbestrijding
- Functioneren Koninklijke Marechaussee
- Trends en structuren op het terrein van veiligheid
- Aanpak veelplegers



Zie voor uitgebreidere informatie over onze publicaties www.rekenkamer.nl onder het kopje «Veiligheid».

7 DUURZAAMHEID



Zorgen voor morgen

«Duurzame ontwikkeling» betekent dat we gebruikmaken van de natuur zonder dat er onherstelbare schade wordt aangericht. Het is belangrijk dat de economie groeit, maar het mag niet ten koste gaan van de natuur en de rijkdom aan soorten (biodiversiteit). Tegelijkertijd is het van belang dat we de beschikbaarheid van energie en andere natuurlijke hulpbronnen zeker stellen. In het algemeen geldt dat waar de belangen van «people», «profit» en «planet» tegen elkaar moeten worden afgewogen, de «planet» doorgaans aan het kortste eind trekt.

Duurzame ontwikkeling is een van onze onderzoeksdomeinen. We gaan na of de rijksoverheid haar beleidsvoornemens over duurzame ontwikkeling weet te verzilveren en we wijzen op eventuele knelpunten. De afgelopen vier jaar hebben we rapporten uitgebracht over groene stroom, over bodemsanering, over regels voor bestrijdingsmiddelen in de landbouw en over de realisatie van de ecologische hoofdstructuur. Rode draad in al deze rapporten is de bevestiging dat de sociale, milieu en economische dimensies duurzame ontwikkeling («people-planet-profit») met elkaar op gespannen voet staan. Om ervoor te zorgen dat de «planet» minder vaak het onderspit delft, benadrukken wij het belang van heldere, meetbare doelen en centrale coördinatie.

Internationale dimensie, langetermijndoelen

Het maken en uitvoeren van beleid voor duurzaamheid is om twee redenen uitdagend. Ten eerste houdt het niet op bij de landsgrenzen. Juist rondom duurzame ontwikkeling en milieubescherming worden internationale verdragen gesloten, zoals het Kyoto-protocol van 1998. Daarin hebben 39 industrielanden afspraken gemaakt over vermindering van de uitstoot van broeikasgassen.

Ten tweede vergt duurzaamheidsbeleid vaak een lange adem. Bij de beoordeling van dit beleid is niet zozeer de snelheid, als wel de beweging en de richting van dat beleid belangrijk. «Zijn er heldere doelen gesteld?» is de vraag waar het om draait.

Uit onze rapporten blijkt dikwijls dat we deze vraag dan met «nee» moeten beantwoorden. We zien onduidelijk beleid en vaag geformuleerde beleidsdoelen.

Het groenestroombeleid is hier illustratief. Door de jaren heen zijn er telkens wisselende instrumenten ingezet om de (lang niet altijd helder geformuleerde) doelen op het terrein van groene stroom te halen. Dat komt verwezenlijking niet ten goede. Om de opwekkingscapaciteit voor duurzame energie te vergroten is een standvastige overheid nodig

die investeerders voor langere tijd zekerheid biedt. Dat vereist consistentie en duidelijke doelen.

Duidelijker doelen vereist

Het is niet eenvoudig een langetermijndoel overeind te houden als er tegelijkertijd gewerkt moet worden aan tal van kortetermijndoelen. Op dit punt kan de rijksoverheid nog een slag maken, vinden we. Te vaak zijn de (langetermijn)doelen op het gebied van milieu en duurzaamheid niet goed uitgewerkt en te weinig geoperationaliseerd.

Zo was lang onduidelijk wat moest worden verstaan onder het beleidsdoel «in 2010 moet 9% van de stroom in Nederland groen zijn»: ging het nu om 9% van de elektriciteitsproductie of om 9% van het elektriciteitsverbruik? Bij het beleid voor de ecologische hoofdstructuur (EHS) zien we hetzelfde fenomeen. Het is de bedoeling dat ons land in 2018 een «samenhangend netwerk van hoogwaardige, beschermde natuurgebieden» heeft om zo de biodiversiteit te beschermen. Het is echter niet duidelijk waaraan die samenhang moet worden afgemeten (bijvoorbeeld wat de minimale grootte van EHS-gebieden moet zijn). Ook heeft het Rijk geen meetbare doelstellingen geformuleerd voor de vereiste milieukwaliteit. Voor provincies en gemeenten wordt het dan moeilijk uitvoering te geven aan het rijksbeleid.

Wanneer de landelijke doelen op het gebied van milieu en duurzaamheid onduidelijk zijn, is het voor lokale overheden verleidelijk om zich eraan te onttrekken. Op lokaal niveau spelen nu eenmaal andere belangen. Commitment op lokaal niveau begint volgens de Algemene Rekenkamer met heldere normen op landelijk niveau.

Monitoring, sturing, toezicht en regie

Heldere doelen vormen het begin, monitoring en sturing het noodzakelijke vervolg van goed beleid. Het uitgangspunt van de *Nota Ruimte* van de minister van VROM luidt: «Decentraal wat kan, centraal wat moet». Lokale overheden zijn verantwoordelijk voor de uitvoering, maar het is de rijksoverheid die sturing aan die uitvoering moet geven. Het is aan de rijksoverheid om erop toe te zien of decentrale overheden zich daadwerkelijk iets aan die doelen gelegen laten liggen.

Dat gebeurt nog te weinig. In ons onderzoek *Voortgang bodemsanering* uit 2005 bijvoorbeeld, constateren we dat het Rijk onvoldoende toezicht houdt op saneringen van vervuilde grond. Niet alleen blijken de kosten vaak hoger uit te vallen dan geraamd, ook wordt niet gekeken of een sanering naar behoren is uitgevoerd.

Ook bij de realisatie van de ecologische hoofdstructuur blijkt gebrek aan regie een knelpunt. Provincies en gemeenten zijn er verantwoordelijk voor dat gebieden binnen de EHS planologisch beschermd worden.

Ingrepen in deze natuurgebieden zijn niet toegestaan als ze de natuur beschadigen. Er geldt daarbij wel een uitzondering, namelijk als er geen alternatieven voor de ingreep zijn en het maatschappelijk belang ervan groot is. Dit wordt doorgaans aangeduid als het «nee, tenzij»-principe. Uit ons onderzoek blijkt dat provincies dit principe in de praktijk verschillend invullen. Vaak heeft dat te maken met gebrek aan kennis over de verschillende beschermingsregimes die van toepassing zijn, met verouderde bestemmingsplannen en kaarten die niet goed op elkaar aansluiten.

Monitoring vanuit het Rijk functioneert onvoldoende. Provincies en gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor het opstellen van goede streek- en bestemmingsplannen. De rijksoverheid moet erop toezien dat

landelijke doelen worden gerealiseerd. Duurzame ontwikkeling is gebaat bij eenduidigheid en gestaag voortgezet beleid. Het is aan het Rijk om daarvoor te zorgen en om rekening te houden met wat lokaal wel en niet haalbaar is.

Spelers bij het Rijk op beleidsterrein «Duurzame ontwikkeling»

Op het terrein van duurzame ontwikkeling hebben we in onze onderzoeken voornamelijk de minister van VROM, de minister van Verkeer en Waterstaat (VenW), de minister van LNV, de minister van BuZa en de minister van Economische Zaken (EZ) aangesproken.

Belangrijkste begrotingshoofdstukken en beleidsartikelen

In de begroting voor 2007 van het Ministerie van BuZa (begrotingshoofdstuk V) is duurzame ontwikkeling ondergebracht bij beleidsartikel 6: «Beschermd en verbeterd milieu».

Bij het Ministerie van EZ (begrotingshoofdstuk XIII) valt duurzame ontwikkeling onder beleidsartikel 4: «Doelmatige en duurzame energiehuishouding».

Bij het Ministerie van LNV (begrotingshoofdstuk XIV) is duurzame ontwikkeling terug te vinden in de beleidsartikelen 21, 23, 24 en 27: «Duurzaam ondernemen», «Natuur», «Landschap en recreatie» en «Bodem, water en reconstructie zandgebieden».

Bij het Ministerie van VROM (begrotingshoofdstuk XI) heeft duurzame ontwikkeling een plaats in de beleidsartikelen 6 tot en met 11: «Beperken van klimaatverandering en grootschalige luchtverontreiniging», «Verbeteren van de milieukwaliteit van water en bodem», «Verbeteren van de milieukwaliteit in de bebouwde leefomgeving», «Verminderen van risico's van stoffen, afval, straling en GGO's», «Versterken van het (inter)nationale milieubeleid» en «Vergroten van externe veiligheid».

Het Ministerie van VenW ten slotte (begrotingshoofdstuk XII) heeft duurzame ontwikkeling ondergebracht bij de beleidsartikelen 31.04 en 36: «Integraal waterbeleid» en «Bewaken, waarborgen en verbeteren kwaliteit leefomgeving gegeven de toename van mobiliteit».

- Groene stroom (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 630)
- Voortgang bodemsanering (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 015)
- Stadsverwarming (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 30 150)
- Ecologische hoofdstructuur (Tweede Kamer, vergaderjaar 2006-2007, 30 825)
- Marine pollution from ships. Joint report based on national audits 2000-2003 (Algemene Rekenkamer, 18 oktober 2006)



Werkprogramma 2007

Publicaties 2007

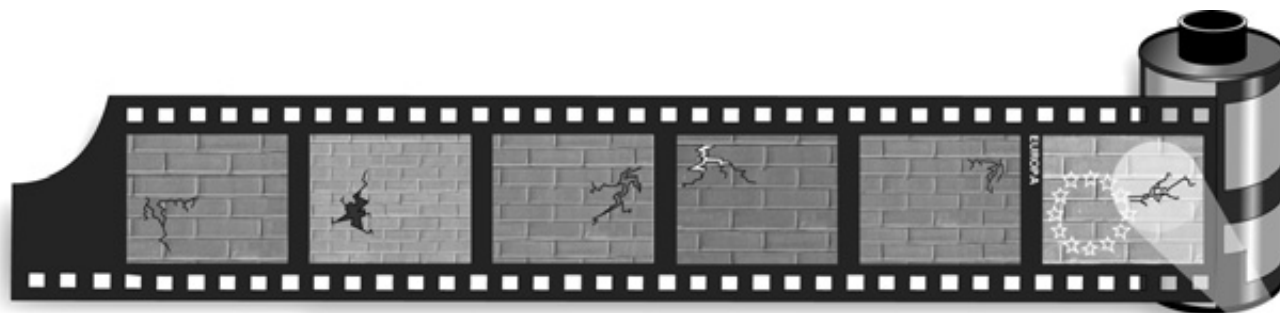
- Tariefstelling stadsverwarming
- Bescherming van natuurgebieden
- CO2 emissiehandel
- Subsidieregeling Milieukwaliteit elektriciteitsproductie (MEP)
- Duurzame mobiliteit

Publicaties 2008

- Drinkwater in ontwikkelingslanden
- Herstructurering bedrijventerreinen
- Energiebesparing
- Duurzame intensieve veehouderij
- Duurzame visserij

*Zie voor uitgebreidere informatie over onze publicaties
www.rekenkamer.nl onder het kopje «Milieu».*

8 EUROPA



Europees geld is ook Nederlands geld

Alle lidstaten van de Europese Unie dragen jaarlijks financieel bij aan gezamenlijk Europees beleid. Nederland betaalde in 2005 omstreeks € 6 miljard aan «Brussel». Elke lidstaat *krijgt* ook geld uit Europa. Zo ontvingen Nederlandse instanties in 2005 circa € 2 miljard.

Net zoals we jaarlijks controleren of de rijksmiddelen goed en rechtmatig worden besteed, zo doet de Algemene Rekenkamer ook onderzoek naar het beheer van de Europese financiën. Immers, Europees geld is ook Nederlands geld. In onze jaarlijkse EU-tendrapporten doen we verslag van onze bevindingen. We kijken naar wat de Europese Commissie, de lidstaten en ons eigen land doen met Europees geld.

Daarnaast proberen we de kosten en baten van Europees beleid in beeld te brengen. Zo verscheen de afgelopen jaren een rapport over de financiële gevolgen voor ons land van nieuw Europees beleid.

Geldstromen niet inzichtelijk

Nogal wat Nederlanders lopen rond met het idee dat Europa louter geld kost. Wij kunnen dit beeld bevestigen noch ontkrachten. Het probleem met de Europese Unie is om te beginnen dat haar geldstromen niet allemaal even inzichtelijk zijn. In onze jaarlijkse tendrapporten constateren we telkens weer dat de transparantie tekortschiet. Waaraan de Europese Commissie en de lidstaten het geld precies besteden, of dat op de juiste manier gebeurt en wat het oplevert- een volledig beeld valt er niet van te geven.

Maar er gloort verbetering. De Europese Commissie heeft van transparantie een actiepunt gemaakt; ze streeft nadrukkelijk naar structurele verbetering van het Europees financieel management. Bovendien heeft de Commissie alle lidstaten opgeroepen om verantwoording te gaan afleggen over de nationale besteding van EU-gelden. Nederland behoort tot de eerste – en helaas nog weinige – lidstaten die aan deze oproep gehoor geven. Met ingang van 2007 komt de Nederlandse regering met een «lidstaatverklaring», vooralsnog alleen over de besteding van landbouwmiddelen, later ook over andere ontvangen EU-gelden en onze afdrachten aan de EU. Deze verklaring zal ook in de Tweede Kamer worden besproken; een goede kans dus voor het Nederlandse parlement om de Europese bestedingen kritisch te volgen.

Wij juichen deze Nederlandse voortvarendheid toe. Gezien het teruggelopen vertrouwen in Europa is transparantie over de kosten en de baten van de EU van groot belang. We zullen de totstandkoming van de Nederlandse lidstaatverklaring nauwlettend volgen en er op verzoek van het kabinet voor de Tweede Kamer ook een oordeel bij afgeven.

We hopen dat goed Nederlands voorbeeld goed doet volgen. We zien in dat opzicht ook een rol weggelegd voor het parlement. De Deense Rekenkamer was er zelf al mee begonnen op verzoek van hun parlement. De Britse regering heeft inmiddels ook vergaande plannen. Kamerleden kunnen collega's van andere parlementen in lijn met opvattingen van het Europees Parlement oproepen om bij hun regering aan te dringen op een soortgelijke lidstaatverklaring. Lidstaten spelen immers een belangrijke rol in het uitgeven van Europees geld – 80% van het totale Europese budget wordt in gedeeld beheer in de lidstaten uitgegeven- en ze mogen dan ook hun steentje bijdragen aan de verantwoording daarvan.

Dure verrassingen

In Europa wordt op vele terreinen beleid ontwikkeld dat in de lidstaten moet worden uitgevoerd. Vaak zijn daar hoge kosten mee gemeoid. Daarom is het van belang dat de Nederlandse ministers goed in de gaten houden wat er in Brussel allemaal wordt bedacht en wat dat Nederland gaat kosten. En daarover moeten ze de Tweede Kamer goed informeren, anders kan die haar controlerende taak niet vervullen.

Dit alles klinkt logisch, maar in de praktijk blijkt Nederland niet altijd alert als er Europese regels en richtlijnen worden ontworpen. Illustratief is de wijze waarop Nederland enkele jaren geleden «overvallen» werd door de problematiek rond fijn stof.

In 1997 bereidde de Europese Unie een richtlijn luchtkwaliteit voor om de concentratie van stikstof en fijn stof in de lucht drastisch te verminderen. Er werden streefnormen voor 2005 en 2010 vastgesteld. In 1998 schatte het kabinet de kosten voor Nederland op ruim € 3 miljoen per jaar. Twee jaar later moest dit bedrag bijgesteld worden: om maar een beetje in de buurt van de streefnormen te komen zou er zo'n € 0,9 miljard tot € 2,7 miljard nodig zijn. Wilde Nederland er echt serieus werk van maken, dan zou het om € 13,5 miljard tot € 18 miljard gaan. Het laatste *Nationaal Milieubeleidsplan* gaat uit van € 20 miljoen tot € 30 miljoen aan kosten. Het fijn stof leidde behalve tot zwabberende berekeningen ook tot paniek: allerlei (wegen)bouwactiviteiten dreigden gestaakt te moeten worden en Nederland zat, aldus ondernemers, «op slot».

Dit voorbeeld, afkomstig uit ons rapport *Aandacht voor financiële gevolgen van Europees beleid* (2004), laat zien dat het kabinet op het moment van beleidsontwikkeling te weinig aandacht heeft voor de kosten van nieuw Europees beleid. Deze kosten worden niet goed doorgerekend, maar hooguit globaal geschat. Dat heeft al meermaals tot dure verrassingen geleid.

Dat kan beter, vinden wij. Het kabinet dient de Kamer tijdig te informeren over de financiële consequenties van nieuw Europees beleid, namelijk op een moment dat dit beleid nog in ontwikkeling is. Weliswaar informeert het betrokken ministerie de Kamer nu ook wel in een vroeg stadium, via de zogenaamde fiches, maar deze informatiebladen zijn momenteel nog te weinig concreet. In ons rapport hebben wij aangeraden om op deze fiches expliciet aan te geven wat de mogelijke (invoerings)kosten zijn. Vervolgens is de Kamer aan zet. Zij moet, net als de minister, op tijd alert zijn. Ze ontvangt fiches meestal op het moment dat de onderhandelingen in Brussel nog gaande zijn. Dat is dus het moment waarop zaken nog beïnvloed en bijgestuurd kunnen worden. Dat is het moment om ministers te vragen om uitleg en hen aan te spreken op onduidelijkheden en ontbrekende cijfers.

Ook zou een minister op het fiche moeten aangeven of in zijn ogen Europese regelgeving echt nodig is of dat de zaak even goed of beter op lidstaatniveau geregeld kan worden. Deze zogeheten subsidiariteitstoets is

een nieuw instrument voor lidstaten om hun invloed op Europees beleid te doen gelden.

Meer aandacht nodig voor verantwoording en controle

De lidstaten krijgen jaarlijks geld van Brussel, dat ze uitgeven aan gezamenlijk vastgestelde doelen en projecten. Maar een nauwkeurig beeld van de bestedingen ontbreekt, laat staan een beeld van al dan niet behaalde doelen.

Al twaalf jaar op rij heeft de Europese Rekenkamer geen positief oordeel af kunnen geven bij de financiële verantwoording van de EU.

Langzaamaan treedt er wel verbetering op, maar nog steeds zijn veel cijfers van de Commissie onvolledig en treden er fouten op bij de uitvoering van het beleid in de lidstaten.

Hetzelfde geldt voor de effecten en resultaten van Europees beleid.

Hebben Europese subsidies wel het beoogde effect? Verbeterd bijvoorbeeld het milieu, wordt onze landbouw als bedrijfstak gezonder en sterker of ons land veiliger dankzij Europees beleid en geld? Ook daarop valt, door het ontbreken van relevante informatie, geen duidelijk antwoord te geven. Uit ons meest recente EU-trendrapport (2006) blijkt bijvoorbeeld dat het merendeel van de programma's geen helder geformuleerde en meetbare doelen heeft. Daarbij komt dat het vaak lastig is om nationaal en Europees beleid op elkaar af te stemmen.

In dit rapport bevelen we dan ook aan dat bewindspersonen van de betrokken ministeries inzichtelijk maken welke nationale en EU-beleidsterreinen elkaar waar precies raken, ook financieel. Verder moeten ze precies aangeven wie in Nederland waarvoor geld uit Europese fondsen ontvangt en of dit geld ook daadwerkelijk besteed wordt aan de afgesproken zaken. Onregelmatigheden in bestedingen moeten tijdens de uitvoering van het programma al ontdekt en gemeld worden. Als je dit achteraf pas doet, valt er weinig meer bij te sturen.

Het kabinetsbesluit om voortaan een lidstaatverklaring over de besteding en afdracht van Europese gelden op te stellen is een flinke stap in de goede richting. Het is aan de Tweede Kamer om deze verklaring te controleren. Tegelijkertijd dient zij te blijven aandringen op tijdige en heldere informatie, geen genoegen te nemen met vage en globale indicaties en op tijd aan de bel te trekken.

Spelers bij het Rijk op beleidsterrein «Europa»

Op het terrein van Europa spreken we vaak het hele kabinet aan. De bewindspersonen die recent het vaakst bij onze onderzoeksresultaten zijn betrokken, zijn de minister van Financiën, de minister van LNV, de minister van EZ, de minister van SZW, de minister van BuZa en de staatssecretaris van Europese Zaken.

Belangrijkste begrotingshoofdstukken en beleidsartikelen

In de begroting voor 2007 van het Ministerie van BuZa (begrotingshoofdstuk V) zijn de afdrachten aan Europa ondergebracht onder beleidsartikel 3: «EU-afdrachten Nederland».

Publicaties Algemene Rekenkamer op beleidsterrein 'Europa'

- Resultaten van plattelandsprojecten met Europese subsidies (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 800)
- EU-tendrapport 2003 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002-2003, 28 801)
- EU-tendrapport 2004 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 430)
- Fysieke controles op Europese subsidies voor boter (Tweede Kamer, vergaderjaar 2003-2004, 29 735)
- Aandacht voor financiële gevolgen van Europees beleid (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 751)
- EU-tendrapport 2005 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2004-2005, 29 995)
- EU-tendrapport 2006 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2005-2006, 30 455)

Werkprogramma 2007

Publicaties 2007

- EU-tendrapport 2007
- Oordeel bij EU-lidstaatverklaring 2006

Publicaties 2008

- EU-tendrapport 2008
- EU-richtlijnen en verordeningen
- Lissabon-afspraken



Zie voor uitgebreidere informatie over onze publicaties www.rekenkamer.nl onder het kopje «EU».

9 TEN SLOTTE

Zorg, onderwijs, werk en inkomen, veiligheid, duurzaamheid, Europa – de Algemene Rekenkamer heeft de afgelopen jaren op al deze beleids-terreinen onderzoek gedaan. In deze *Vooropname 2007* hebben we dit onderzoek samengevat.

Kort gezegd signaleren we al jaren de volgende zwakke plekken:

- Ministeries stellen doelen van beleid niet helder, zodat het voor uitvoerende partijen (zoals provincies, gemeenten, publieke instellingen) niet altijd duidelijk is wat er van hen verlangd wordt. Zonder heldere doelen is het bovendien moeilijk om achteraf te bepalen of het (belasting)geld van de burger is besteed aan het doel waarvoor het bestemd was. Een handig hulpmiddel bij het opstellen én beoordelen van beleid is: beleid moet SMART-C zijn (Specifiek, Meetbaar, Afgestemd, Realistisch, Tijdgebonden en daarmee (intern) Consistent).
- Het blijkt voor de overheid moeilijk om van ervaringen te leren. We hebben in ons onderzoek gezien dat regelmatig beleid op beleid wordt gestapeld, terwijl de effecten van bestaand beleid (nog) niet helder zijn. Het lerend vermogen van de overheid kan en moet veel beter.
- Uitvoerende instanties kunnen beter samenwerken bij de uitvoering van beleid en de overheid moet sturen op die samenwerking. Samenwerking is natuurlijk geen doel op zich. Het gaat om de kwaliteit, diepgang en continuïteit van de samenwerking; deze moeten gericht zijn op verbetering van de resultaten.
- Ministeries slagen er nog niet helemaal in om op de verschillende terreinen de benodigde (verantwoordings)informatie te verschaffen. Een goede informatiearchitectuur houdt er rekening mee dat goede beleidsinformatie onderdeel is van een drietrapsraket: gegevens, informatie en kennis. Een veelheid van gegevens wordt veredeld tot bruikbare beleidsinformatie, op grond waarvan kennis kan worden ontwikkeld over het beleidsterrein. Kennis is bruikbaar als deze antwoord kan geven op vragen als: kunnen de getroffen maatregelen (goed) worden uitgevoerd en zo nee: wat schort eraan (mensen, tijd, geld)? Werkt het beleid? Heeft de minister de juiste maatregelen genomen en is hij binnen het beschikbaar gestelde budget gebleven?

Samengevat is de boodschap van de Algemene Rekenkamer aan de overheid: stel heldere beleidsdoelstellingen, leer van ervaringen, zorg dat alle betrokkenen bij de uitvoering van het beleid meer en beter samenwerken en let op dat er goede (beleids- en verantwoordings)informatie is die op ervaringen is gebaseerd.