
Vergaderjaar 2007–2008

31 445

Inrichting Programmaministerie voor Jeugd en Gezin

Nr. 2

RAPPORT

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's Gravenhage, 21 mei 2008

Hierbij bieden wij u het op 9 mei 2008 door ons vastgestelde rapport «Inrichting Programmaministerie voor Jeugd en Gezin» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

Jhr. mr. W.M. de Brauw,
secretaris

Inhoud

1	Over dit onderzoek	5
2	Conclusies en aanbevelingen	6
3	Inrichting Programmaministerie voor Jeugd en Gezin	8
3.1	Afbakening verantwoordelijkheden	9
3.2	Beschikbaarheid beleidsinformatie Begroting 2008	11
3.3	Inrichting bedrijfsvoering	13
4	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	14
4.1	Reactie minister voor Jeugd en Gezin	14
4.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	15
	Lijst van afkortingen	16
	Literatuurlijst	17

1 OVER DIT ONDERZOEK

Bij het aantreden van kabinet-Balkenende IV is een Programmaministerie voor Jeugd en Gezin (J&G) ingesteld en een programmaminister voor J&G benoemd (Benoeming kabinet-Balkenende IV, Staatscourant, 2007a). Het gaat om een minister die niet belast is met de leiding van een ministerie. De programmaminister is belast met aangelegenheden betreffende jeugd en gezin. Het beleidsterrein van de minister voor J&G strekt zich uit over vier departementen, te weten: de Ministeries van Justitie, van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW), van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS).¹ Er zijn dertien beleidsterreinen van de vier betrokken ministeries ondergebracht in het programma voor Jeugd en Gezin (Rijksvoorlichtingsdienst, 2007).² Verantwoordelijkheden en taken voor deze terreinen zijn geïntegreerd in het programmaministerie.

Algemeen

Ministers verantwoordden zich in hun jaarverslagen over de financiële informatie, over de manier waarop het ministerie heeft gefunctioneerd (informatie over de bedrijfsvoering) en over de vraag of de doelen en prestaties die in de begroting van het ministerie waren afgesproken, ook zijn gerealiseerd (informatie over het beleid). De Algemene Rekenkamer gaat na of de jaarverslagen van de ministers voldoen aan de eisen die de Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001a) stelt: is de financiële informatie, de informatie over bedrijfsvoering en de informatie over beleid tot stand gekomen volgens de daarvoor geldende regels en goed weergegeven? Dat is ons jaarlijkse rechtmatigheidsonderzoek bij de rijksoverheid: de rapporten bij de jaarverslagen. Daarnaast onderzoeken we ook de bedrijfsvoering van de departementen. Daarbij gaan we onder andere na of het financieel beheer en materieelbeheer voldoen aan de eisen die de CW 2001 stelt.

Het Programmaministerie voor J&G had nog geen begroting over 2007, maar heeft er wel een voor 2008 (CW 2001b). Het heeft dus ook nog geen jaarverslag over 2007 gemaakt; dat gebeurt volgend jaar voor het eerst, over 2008. In mei 2009 zullen wij voor het eerst een rapport bij het jaarverslag voor dit programmaministerie uitbrengen. Daarop vooruitlopend hebben wij onderzoek gedaan naar de inrichting van het programmaministerie.

Doel van het onderzoek

In ons onderzoek stonden de volgende vragen centraal:

1. Zijn de verantwoordelijkheden van de minister voor J&G duidelijk afgebakend?
2. In welke mate is beleidsinformatie in de Begroting 2008 van het Programmaministerie voor J&G beschikbaar?
3. Zijn de risico's in de bedrijfsvoering in kaart gebracht en worden daarop zo nodig beheersingsmaatregelen ingezet?

¹ De vier ministeries van Justitie, OCW, SZW en VWS worden in voorliggend rapport aangehaald als de «aanpalende departementen».

² Het gaat om: Integraal jeugdprogramma, Integraal toezicht jeugd en Jeugdmonitor, Zorg in gemeentelijk en preventief domein, Zorg in provinciale domein, AWBZ: Jeugd GGZ, JVG, LVG, Jeugdgerelateerd deel WMO, Gezinsvoogdij, Integrale indicatiestellingen, Jeugdbescherming, Pilots onwillige jongeren, Jeugddeel arbeidsmarkt, Kindgerelateerde financiële regelingen, Gezinsbeleid en gezinsnota.

Bij de beantwoording van de eerste vraag hebben we de begrotingen voor 2008 van het Programmaministerie voor J&G en die van de Ministeries van Justitie, OCW, SZW en VWS als uitgangspunt genomen. Voor de beantwoording van de tweede vraag hanteren we de werkwijze van onze rapporten bij de jaarverslagen. Voor het antwoord op de derde vraag was de *Baseline financieel en materieel beheer* het referentiekader (Financiën, 2003).

2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

De Algemene Rekenkamer constateert dat in tien maanden veel werk is verzet om het Programmaministerie voor J&G op en in te richten. Eerst zijn de verantwoordelijkheden en beleidsthema's afgebakend. Daarna zijn de budgettaire zaken via suppletore wetten geregeld. Ten slotte is op systematische wijze de bedrijfsvoering in de steigers gezet. Onze algemene conclusie is dan ook dat de basis voor het Programmaministerie voor J&G is gelegd en het programmaministerie zich steeds verder ontwikkelt.

Wij signaleren bovendien dat er door de in totaal vijf betrokken ministeries in het afgelopen jaar stappen vooruit zijn gezet in interdepartementaal en interdisciplinair werken. Met de volgende conclusies willen we dat proces stimuleren:

1. Verantwoordelijkheden zijn in de Begroting 2008 niet in alle gevallen sluitend geregeld. In de Begroting 2008 van het Programmaministerie voor J&G zijn niet alle verantwoordelijkheden van de minister voor J&G uit het constituerend beraad (de dertien beleidsterreinen) en de brief aan de Tweede Kamer van 27 april 2007³ vastgelegd (Rijksvoorlichtingsdienst, 2007 resp. Jeugd en Gezin, 2007a) en op een aantal beleidsterreinen is de afbakening van verantwoordelijkheden tussen J&G en andere ministeries niet geheel duidelijk. Het begrip «medebetrokkenheid» in de genoemde stukken wordt in de begrotingen niet geëxpliciteerd, noch ingevuld of uitgewerkt. Wij vragen aan de minister voor J&G om voor de belangrijkste beleidsterreinen de (staatsrechtelijke) verantwoordelijkheden te verduidelijken.
2. In de Begroting 2008 zijn nog maar beperkt operationele doelstellingen en prestatie-indicatoren opgenomen. De minister voor J&G geeft zelf ook al aan dat de prestatie-indicatoren verder ontwikkeld moeten worden. Wij vragen daarnaast aandacht voor een verdere concretisering van de operationele doelstellingen, waarmee recht wordt gedaan aan het brede palet aan instrumenten van het programmaministerie.
3. Er is op het niveau van het programmaministerie nog geen risicoanalyse gemaakt. Wij bevelen de minister aan een dergelijke analyse te maken en potentiële risico's in de sturing van de begrotingsuitgaven, de financiële verslaggeving en de administratieve organisatie te onderzoeken.

Met programmaministeries heeft kabinet-Balkenende IV een nieuw fenomeen geïntroduceerd. Naast het Programmaministerie voor J&G is ook het Programmaministerie voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) opgericht. Beide programmaministeries doen ervaring op met het proces van de op- en inrichting en met de werking van dergelijke ministeries. Wij adviseren de minister voor J&G om de uitwisseling van ervaringen tussen beide programmaministeries te stimuleren.

Daarnaast komt het ons voor dat de oprichting van een programmaministerie maatschappelijke meerwaarde moet hebben. Deze meerwaarde moet afgezet worden tegen de mogelijke extra (administratieve) lasten en risico's die een dergelijk programmaministerie met zich meebrengt. Wij bevelen de minister voor J&G dan ook aan een tussentijds evaluatieonderzoek uit te voeren waarin dergelijke aspecten aan de orde komen.

³ De brief van de minister voor J&G aan de Tweede Kamer (Jeugd en Gezin, 2007a) voegt aan de beleidsterreinen als genoemd in het constituerend beraad (Rijksvoorlichtingsdienst, 2007) drie beleidsterreinen toe. Het gaat om Preventie jeugd, voogdij Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen alsmede om Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO).

Wij bevelen de minister voorts aan de conclusies van deze evaluatie te vergelijken met de ervaringen bij het Programmaministerie voor WWI. Hieruit kunnen dan lessen voor de toekomst worden getrokken. Deze lessen kunnen hun weerslag krijgen in een handreiking met actie- en aandachtspunten voor de inrichting van mogelijke volgende programmaministeries.

3 INRICHTING PROGRAMMAMINISTERIE VOOR JEUGD EN GEZIN

De inrichting van het Programmaministerie voor J&G is procesmatig aangepakt. Er zijn globaal drie perioden te onderscheiden met ieder een eigen hoofdthema.

De eerste periode stond in het teken van de verantwoordelijkheidsafbakening van de minister voor J&G. In de tweede periode stonden de budgettaire zaken centraler, met de Begroting 2008 van het Programmaministerie voor J&G als resultaat. In de derde periode is de bedrijfsvoering systematisch geregeld.

Februari – juni 2007: verantwoordelijkheden en beleidsterreinen

Op 22 februari 2007 is het kabinet-Balkenende IV beëdigd en is de minister voor J&G bij Koninklijk Besluit benoemd (Benoeming kabinet-Balkenende IV, Staatscourant, 2007a). In het constituerend beraad zijn de portefeuilles van het kabinet vastgesteld (Rijksvoorlichtingsdienst, 2007). Op basis hiervan is verder overleg gevoerd tussen de diverse bewindspersonen over de concrete afbakening van het beleidsterrein waarvoor de minister voor J&G verantwoordelijkheid draagt of waarbij hij medebetrokken is. In zijn brief van 27 april 2007 geeft de minister voor J&G de Tweede Kamer nadere informatie over zijn verantwoordelijkheden (Jeugd en Gezin, 2007a). Dit proces van verantwoordelijkheidsafbakening houdt verband met de ontwikkeling van het beleidsprogramma voor Jeugd en Gezin. In juni 2007 maakte de minister voor J&G dit beleidsprogramma, getiteld *Alle kansen voor alle kinderen* bekend (Jeugd en Gezin, 2007b).

April–oktober 2007: budgettaire zaken

Om pragmatische redenen is ervoor gekozen om de begrotingsuitvoering 2007 te handhaven met de al bestaande begrotingshoofdstukken en indelingen. In de supplettoire wetten in voor- en najaar 2007 van de vier aanpalende ministeries is dit gemeld en is aangegeven welke begrotingsartikelen deze (mogelijk) betreffen (Wijziging van de begrotingsstaten, 2007a en 2007b). Verplichtingen, uitgaven en verantwoording voor het programma voor Jeugd en Gezin lopen over geheel 2007 via de vier aanpalende ministeries.

Op de derde dinsdag van september in 2007 is de Begroting 2008 van het Programmaministerie voor J&G gepresenteerd. De begroting bestaat uit drie beleidsartikelen met de volgende programma-uitgaven (in afgeronde bedragen):

- artikel 1 Gezin en inkomen: € 4,1 miljard (70%)
- artikel 2 Gezond opgroeien: € 0,3 miljard (5%)
- artikel 3 Zorg en bescherming: € 1,4 miljard (25%)
- totaal: € 5,8 miljard (100%)

De budgettaire verantwoording van de betrokken apparaatsuitgaven blijft plaatsvinden via de begrotingen van de Ministeries van Justitie, OCW, SZW en VWS.

De minister voor J&G is een minister zonder eigen ministerie. In een mandaatregeling zijn de noodzakelijke beleids- en beheershandelingen aan de (hoofden van de) betrokken ambtelijke diensten toegewezen (Regeling mandaat, volmacht en machtiging, Staatscourant, 2007b). Op 18 oktober 2007 is het Wetsvoorstel voor wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 houdende bepalingen over de invoering van een tweetal nieuwe begrotingen (CW 2001b) door de Tweede Kamer aangenomen.

Hiermee is de wettelijke grondslag gelegd voor de begroting van het Programmaministerie voor J&G.

De ministers van Justitie, OCW, SZW en VWS zijn verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van hun ministerie die door hun apparaat wordt gevoerd en de bedrijfsvoering die samenhangt met de begrotingsuitvoering van de programmaminister. De politieke verantwoordelijkheid van de verschillende ministers komt in de bedrijfsvoeringsparagrafen vanaf de begrotingen en jaarverslagen 2008 tot uitdrukking.

September 2007–februari 2008: bedrijfsvoering

Vooraf in het laatste kwartaal van 2007 zijn voorbereidingen getroffen voor de begrotingsuitvoering voor 2008. Er zijn werkafspraken gemaakt tussen financieel-economische afdelingen en de departementale auditdiensten van de vier belanghebbende ministeries. De inrichting van de beleids- en budgetcyclus 2008 van het Programmaministerie voor J&G is begin 2008 afgerond.

Kortweg is de situatie van het Programmaministerie als volgt:

De minister voor J&G is op 22 februari 2007 bij Koninklijk Besluit benoemd als programmaminister, belast met de aangelegenheden betreffende jeugd en gezin. Het programma strekt zich uit over de Ministeries van Justitie, OCW en SZW en VWS.

In 2007 loopt de begrotingsuitvoering nog via deze ministeries.

Vanaf 2008 heeft de minister voor J&G een eigen begroting, waarmee hij verantwoordelijk is voor de programma-uitgaven van J&G. De ministers van Justitie, OCW, SZW en VWS blijven de apparaatsuitgaven beheren. Zij zijn ook verantwoordelijk voor de bedrijfsvoering van hun ministerie die door hun apparaat wordt gevoerd en voor de bedrijfsvoering die samenhangt met de begrotingsuitvoering van de programmaminister. De politieke verantwoordelijkheid van de verschillende ministers komt in de bedrijfsvoeringsparagrafen vanaf de begrotingen en jaarverslagen 2008 tot uitdrukking.

3.1 Afbakening verantwoordelijkheden

Door de vaststelling van de begroting door de Tweede Kamer krijgen verantwoordelijkheden kracht bij wet. Wij hebben de begrotingen voor 2008 van het Programmaministerie voor J&G en voor de Ministeries van Justitie, OCW, SZW en VWS geanalyseerd. Op grond van onze analyse komen we tot een aantal constatering, waarop we hieronder ingaan. Die gelden niet alleen voor het programmaministerie; ze kunnen op elk ministerie van toepassing zijn, omdat ze bijvoorbeeld samenhangen met politieke keuzes.

Verantwoordelijkheden zijn in de Begroting 2008 niet in alle gevallen sluitend geregeld

In de Begroting 2008 van het Programmaministerie voor J&G zijn niet alle verantwoordelijkheden van de minister voor J&G uit het constituerend beraad⁴ en uit de brief aan de Tweede Kamer van 27 april 2007⁵ vastgelegd. We noemen enkele voorbeelden:

- Het LBIO en Integraal toezicht jeugd zijn in beiden genoemd als relevante beleidsterreinen, maar ze zijn beleidsmatig niet in de begroting uitgewerkt. Wel zijn in de begroting programma-uitgaven voor beide beleidsterreinen gereserveerd.
- Twee van de negen thema's van het beleidsprogramma *Alle kansen voor alle kinderen* (Jeugd en Gezin, 2007b) zijn in algemene zin in de beleidsagenda van de begroting genoemd. Deze zijn niet verder in een

⁵ De brief van de minister voor J&G aan de Tweede Kamer d.d. 27 april 2007 (Jeugd en Gezin, 2007a) voegt aan de beleidsterreinen als genoemd in het constituerend beraad drie beleidsterreinen toe. Het gaat om Preventie jeugd, voogdij Alleenstaande Minderjarige Vreemdelingen alsmede om Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen (LBIO).

van de beleidsartikelen gespecificeerd. Het gaat om «kindvriendelijke leefomgeving» en «van school naar werk».

Verder zijn de verantwoordelijkheden voor vier beleidsterreinen niet duidelijk afgebakend in de Begroting 2008. Het gaat om:

- Kindgerelateerde financiële regelingen
 - De minister voor J&G is verantwoordelijk voor vormgeving van een stelsel van wet- en regelgeving voor de financiële tegemoetkoming van gezinnen.
 - De minister van SZW is verantwoordelijk voor inkomensbeleid, in het bijzonder voor gezinnen met kinderen.
- Zorg in het gemeentelijke en preventieve domein
 - De minister voor J&G is verantwoordelijk voor het faciliteren van gemeenten, zodat zij de komende jaren laagdrempelige voorzieningen voor ondersteuning bij het laten opgroeien, het opvoeden en het verzorgen van alle kinderen en jongeren kunnen realiseren.
 - De minister van VWS is verantwoordelijk voor opvoedkundige ondersteuning van kinderen met een handicap, voor opvangplaatsen voor minderjarige slachtoffers van eerdergerelateerd geweld en voor de impuls aan hulpverlening en opvang van onbedoeld zwangere meisjes en tienermoeders.
- Preventie jeugd
 - De minister voor J&G is verantwoordelijk voor het bevorderen van een gezonde leefstijl van kinderen en jongeren.
 - De minister van VWS is verantwoordelijk voor het bevorderen van een gezonde leefstijl van burgers en vooral van jongeren.
 - De minister voor J&G is verantwoordelijk voor bevorderen van participatie van jongeren aan de maatschappij.
 - De minister van OCW is verantwoordelijk voor leeraanbod gericht op sociale en maatschappelijke vaardigheden door maatschappelijke stages en brede scholen.
- Jeugdgerelateerde deel van de Wet maatschappelijke ondersteuning (Wmo)
 - De minister voor J&G is verantwoordelijk voor het jeugdgerelateerde deel van de Wmo.
 - De minister van VWS is verantwoordelijk voor de randvoorwaarden van maatschappelijke ondersteuning.

De minister voor J&G heeft voor de helft van de beleidsterreinen gedeelde verantwoordelijkheden

De minister voor J&G is bij de helft van het aantal beleidsterreinen volledig verantwoordelijk. Vier hiervan zijn zogeheten integrerende thema's: integraal toezicht jeugd, integrale indicatiestellingen, integraal jeugdprogramma en gezinsbeleid. Voor de andere helft van zijn beleidsterreinen heeft hij een gedeelde verantwoordelijkheid. Daarin werkt hij altijd met collega-ministers of staatssecretarissen samen. De gedeelde verantwoordelijkheid kan op twee manieren zijn ingevuld:

- Beleidsmatige versus uitvoerende verantwoordelijkheid, zoals bij het kindgebonden budget (beleidsmatig bij het Programmaministerie voor J&G, uitvoerend bij het Ministerie van Financiën/de Belastingdienst).
- Beleidsmatige versus financiële verantwoordelijkheid, zoals bij de zorg voor jeugdigen met een licht verstandelijke handicap (beleidsmatig bij het Programmaministerie voor J&G, financieel bij het Ministerie van VWS).

Medebetrokkenheid is niet vastgelegd in de begrotingen

Volgens het constituerend beraad (Rijksvoorlichtingsdienst, 2007) is de

minister voor J&G medebetrokken bij acht beleidsterreinen en volgens zijn brief van 27 april 2007 is de minister voor J&G (Jeugd en Gezin, 2007a) uitdrukkelijk medebetrokken bij veertien beleidsterreinen. Het begrip medebetrokkenheid wordt in de begrotingen niet geëxpliciteerd, ingevuld en uitgewerkt. In de begroting van J&G wordt de medebetrokkenheid bij de beleidsterreinen niet genoemd en de primair verantwoordelijke minister wijst doorgaans ook niet op medebetrokkenheid van de minister voor J&G. Het begrip blijkt dus flexibel toepasbaar. Naast medebetrokkenheid heeft de minister voor J&G ook de mogelijkheid alle zaken aan te kaarten die in het belang zijn van jeugd en gezin (Jeugd en Gezin, 2007a).

Er is sprake van een bijzondere positie voor specifieke doelgroepen jeugdigen in de verantwoordelijkheidsafbakening

Binnen bepaalde beleidsterreinen waarvoor de minister voor J&G verantwoordelijkheid draagt, zijn er (groepen) jongeren die niet onder zijn beleid vallen. Er is een politieke afweging gemaakt het belang van deze doelgroep volgens algemene regelgeving en beleidsomgeving dan wel volgens specifieke regelgeving te waarborgen en dus niet onder te brengen bij het programmaministerie. Dit is bijvoorbeeld het geval bij tienermoeders en jeugdigen met een handicap.

Het grootste deel van de begroting is beleidsmatig en financieel beheersbaar

Het grootste deel van de Begroting 2008 van het Programmaministerie voor J&G is beleidsmatig en financieel beheersbaar. De wijze waarop en de mate waarin is per beleidsartikel verschillend.

Beleidsartikel 1 «Gezin en inkomen» is het grootste deel (70%) van de financiële middelen. Dit artikel is voor de minister voor J&G in principe goed financieel en beleidsmatig beheersbaar. Voor dit artikel heeft de minister voor J&G een gedeelde verantwoordelijkheid met één minister, namelijk die van het Ministerie van SZW.

Beleidsartikel 2 «Gezond opgroeien» is slechts een beperkt (5%) deel van de financiële middelen. Dit artikel is voor de minister voor J&G beleidsmatig moeilijker beheersbaar.

De rest (25%) van de begroting valt onder beleidsartikel 3 «Zorg en bescherming». Dit artikel zit als het ware tussen beide andere artikelen in. De minister loopt beleidsmatige en financiële risico's, maar kan zelf meesturen.

3.2 Beschikbaarheid beleidsinformatie begroting 2008

De Begroting 2008 het Programmaministerie voor J&G bevat drie beleidsartikelen met vijf operationele doelstellingen waarmee een kleine € 6 miljard is gemoeid.

We zijn nagegaan of de minister per operationele doelstelling informatie heeft opgenomen over doelen, prestaties en middelen en zo niet, of het ontbreken van die informatie uitgelegd wordt (het zogenoemde «comply or explain»-principe). De resultaten van ons onderzoek staan in tabel 1.

Tabel Informatie over beleid in de Begroting 2008 het Programmaministerie voor Jeugd en Gezin

	In percentages over 2008
Doelstellingen	
Wat willen we bereiken?	100
<i>Percentage operationele doelstellingen waarbij de minister heeft uitgelegd waarom er geen concrete informatie is opgenomen.</i>	<i>0</i>
Prestaties	
Wat gaan we ervoor doen?	17
<i>Percentage operationele doelstellingen waarbij de minister heeft uitgelegd waarom er geen concrete informatie is opgenomen.</i>	<i>50</i>
Middelen	
Wat mag het kosten?	100

De vraag «Wat willen we bereiken» scoort hoog. De drie algemene doelstellingen in de begroting zijn namelijk SMART geformuleerd. Het aantal operationele doelstellingen is beperkt, zeker als dit gecombineerd wordt met het brede palet aan ingezette instrumenten. De operationele doelstellingen dekken in beperkte mate de algemene doelstelling af. De algemene doelstelling van beleidsartikel 1 is niet uitgewerkt in operationele doelstellingen met afzonderlijke financiële middelen. Het gaat hier om een artikel dat 70% van de totale begroting omvat. De algemene doelstelling van beleidsartikel 2 is uitgelegd in twee operationele doelstellingen. De tweede is een samengestelde doelstelling: een gezonde leefstijl en een positieve betrokkenheid bij hun leefomgeving. Beleidsartikel 3 kent een ruime algemene doelstelling, die onder andere gebaseerd is op het oude beleidsartikel 45 van het Ministerie van VWS. Met de ontvlechting van dit artikel uit de begroting van het Ministerie van VWS naar de begroting van het Programmaministerie voor J&G is concrete beleidsinformatie verloren gegaan.

De vraag «Wat gaan we ervoor doen?» scoort laag. In 17% van de operationele doelstellingen zijn prestatie-indicatoren geformuleerd, in 50% is door de minister gekozen voor «explain». In de leeswijzer van zijn begroting geeft de minister aan waarom prestatie-indicatoren in ontwikkeling zijn en waarom in een specifiek beleidsartikel indicatoren nog geen streefwaarden kennen.

De vraag «Wat mag het kosten?» scoort 100%. De minister geeft per operationele doelstelling aan welke financiële middelen ingezet worden, soms ook per instrument.

Wij zien twee redenen waarom het lastig was om binnen een halfjaar een VBTB-conforme begroting op te stellen. Ten eerste zijn de beleidsterreinen die tot het programma van de minister voor J&G horen van verschillende orde (Rijksvoorlichtingsdienst, 2007 alsmede Jeugd en Gezin, 2007a). Instrumenten en algemene beleidsterreinen worden naast elkaar genoemd. Beleidsterreinen kunnen elkaar bovendien overlappen. Ten tweede zijn er verschillende manieren van ontvlechting van bestaand beleid en budgetten uit aanpalende ministeries naar het programmaministerie. Verschillende informatie vanuit verschillende invalshoeken geformuleerd op een verschillend abstractieniveau moest geüniformeerd en geïntegreerd worden.

3.3 Inrichting bedrijfsvoering

In het begrotingsjaar 2008 doet het programmaministerie de eerste ervaringen op met de wijze waarop de bedrijfsvoering is geregeld. De uitvoering van het beleid van de minister voor J&G ligt bij de vier aanpalende ministeries. Budgetten van het programmaministerie worden bij drie⁶ ministeries beheerd. Ambtenaren die voor het Programmaministerie voor J&G werkzaam zijn, blijven in dienst van het eigen ministerie.

Wij hebben onderzocht of de risico's in de bedrijfsvoering in kaart zijn gebracht en of zo nodig beheersmaatregelen zijn getroffen. Er is nog geen risicoanalyse beschikbaar op het niveau van het programmaministerie. Vanuit het referentiekader van de *Baseline financieel en materieelbeheer* (Financiën, 2003) kunnen op drie terreinen potentiële risico's worden benoemd. Wij gaan daar hieronder nader op in.

Consistentie van de financiële verslaggeving

Momenteel is het zo geregeld dat ieder aanpalend ministerie op basis van het eigen abstractieniveau van de begroting, de eigen werkwijze en vanuit de eigen administratieve systemen gegevens aanlevert. Dit levert een risico van gebrekkige consistentie op. Uit onze rapporten bij de jaarverslagen van de vier aanpalende ministeries blijkt verder dat ieder ministerie zijn eigen specifieke aandachtspunten heeft in de bedrijfsvoering. Deze zijn van invloed op de mogelijkheden van (tijdige) uniformering en betrouwbaarheid van de informatie.

Adequate bijsturing begrotingsuitgaven

Budgetten worden op artikelniveau door verschillende ministeries of uitvoeringsinstanties beheerd. Op maandelijks basis vindt verrekening plaats van begrotingsgelden tussen het programmaministerie en de aanpalende ministeries. Voor een compleet financieel beeld moeten de gelden vanuit de ministeries en uitvoeringsorganisaties opgeteld worden. Rekening houdend met het eerstgenoemde risico van gebrekkige consistentie, levert dat een risico op voor het adequaat en tijdig kunnen bijsturen van de begrotingsuitgaven.

Adequate administratieve organisatie

Veel ambtenaren werken zowel voor het Programmaministerie voor J&G als het «eigen» ministerie. Beleidsuitvoering en budgetbeheer vinden plaats bij de afzonderlijke ministeries. Afstemming en verdere doorgeleiding van dossiers geschiedt vanuit de coördinerende rol door de directie financieel-economische zaken van het Ministerie van VWS. Een risico is dat de departementsoverstijgende bevoegdheden en verantwoordelijkheden en de afbakening daarvan in de departementale administratieve organisaties niet voldoende gegarandeerd zijn.

⁶ Het Ministerie van OCW is alleen beleidsmatig betrokken en heeft geen budget overgeheveld naar het Programmaministerie voor J&G.

4 REACTIE MINISTER EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

4.1 Reactie minister

Op 11 april 2008 hebben wij het conceptrapport *Inrichting Programmaministerie voor Jeugd en Gezin* aan de minister voor J&G voorgelegd en hem verzocht op onze conclusies en aanbevelingen te reageren. In het bijzonder vroegen wij de minister aan te geven of, en zo ja welke, maatregelen hij zal treffen naar aanleiding van deze conclusies en aanbevelingen.

De minister voor J&G reageerde op 8 mei 2008. De integrale brief staat op de website van de Algemene Rekenkamer, www.rekenkamer.nl. Hierna volgt de reactie op hoofdlijnen.

Algemeen

De minister laat in zijn reactie weten dat hij ons onderzoek zeer op prijs stelt. Het onderzoek en de daarbij behorende conclusies leggen een goede basis voor de verdere ontwikkeling van het programmaministerie.

Naar aanleiding van onze aanbeveling over een tussentijds uit te voeren evaluatieonderzoek, merkt de minister op dat de voortgang en uitkomsten van het beleidsprogramma jaarlijks worden verantwoord in het kader van de reguliere begrotingscyclus. In deze cyclus valt ook het door de Algemene Rekenkamer uit te voeren onderzoek bij het jaarverslag. De minister geeft aan graag gebruik te willen maken van de conclusies en aanbevelingen uit dit onderzoek.

Onze suggestie om ervaringen uit te wisselen met het Programmaministerie voor WWI neemt hij ter harte.

Afbakening verantwoordelijkheden

De minister geeft aan dat er in de eerste maanden van het kabinet-Balkenende IV overleg is geweest met diverse bewindspersonen over de afbakening van de beleidsterreinen en de verantwoordelijkheden. Het heeft er toe geleid dat de verantwoordelijkheden benoemd en in grote lijnen uitgewerkt zijn. Daarmee is volgens de minister een werkbare verantwoordelijkheidsverdeling gecreëerd, die in voorkomende gevallen nader kan worden gepreciseerd. Hij zegt toe dat in de Begroting 2009 de afspraken over de verantwoordelijkheden ten aanzien van de verschillende beleidsterreinen duidelijk zullen worden omschreven. Waar medebetrokkenheid aan de orde is, zou dat ook in andere begrotingshoofdstukken tot uitdrukking kunnen worden gebracht.

Ontwikkeling prestatie-indicatoren

De minister tekent aan dat de in de begroting opgenomen operationele doelstellingen weliswaar in korte tijd, maar ook na rijp beraad tot stand zijn gekomen. Er is niet gekozen voor een formulering van operationele doelstellingen op het niveau van instrumenten. Dat geldt bij uitstek voor het artikel Gezin en inkomen, waar hij de Algemene Kinderbijslagwet (AKW) en het kindgebonden budget ziet als instrumenten en niet als (operationeel) doel op zich. Ook vanuit het oogpunt van stabiliteit van de begroting liggen grote wijzigingen in de Begroting 2009 niet voor de hand. Wel zal de minister uitdrukkelijk aandacht schenken aan de verdere ontwikkeling van prestatie-indicatoren, zoals hij reeds heeft toegezegd in de Begroting 2008.

Inrichting bedrijfsvoering

Ook ten aanzien van de bedrijfsvoering stelt de minister dat dit zich werkende weg heeft uitgekristalliseerd. Er is voor gekozen om met het

programmaministerie aan de slag te gaan en mogelijke problemen op te lossen op het moment dat zij zich voordoen. Dit houdt ook in dat niet alle risico's en mogelijke beheersmaatregelen vooraf in kaart zijn gebracht, maar dat dit gaandeweg gebeurt. De door de Algemene Rekenkamer geschetste risico's hebben de aandacht van de minister, zeker nu, in de eerste maanden van de uitvoering van de eerste programmabegroting.

4.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij danken de minister voor J&G voor zijn constructieve reactie op ons rapport. De minister zegt toe dat in de Begroting 2009 de verantwoordelijkheden voor de verschillende beleidsterreinen duidelijk worden omschreven en de prestatie-indicatoren verder uitgewerkt zijn. De door ons geschetste risico's in de bedrijfsvoering hebben de aandacht van de minister.

Zoals de minister terecht opmerkt, zullen wij de voortgang en uitkomsten van het beleidsprogramma betrekken in het door ons uit te voeren onderzoek bij het jaarverslag. In mei 2009 zullen wij voor het eerst een rapport bij het jaarverslag voor dit programmaministerie, over 2008, uitbrengen. Daarbij zal mede op basis van de toezeggingen van de minister, de opvolging van de in dit rapport opgenomen conclusies en aanbevelingen worden onderzocht.

We missen de concrete toezegging om een tussentijds evaluatieonderzoek naar de maatschappelijke meerwaarde van het programmaministerie uit te voeren. De jaarlijkse verantwoording biedt daarvoor als zodanig onvoldoende diepgang, tenzij de minister daar een grondige evaluatie in integreert.

LIJST VAN AFKORTINGEN

AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
CW	Comptabiliteitswet
GGZ	Geestelijke gezondheidszorg
J&G	(Programmaministerie voor) Jeugd en Gezin
JVG	Jong verstandelijk gehandicapten
LBIO	Landelijk Bureau Inning Onderhoudsbijdragen
LVG	Licht verstandelijk gehandicapten
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
SMART	Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Relevant en Tijdgebonden
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
Wmo	Wet maatschappelijke ondersteuning
WWI	(Programmaministerie voor) Wonen, Wijken en Integratie

LITERATUURLIJST

Literatuur

Ministerie van Financiën (2003). *Baseline financieel en materieel beheer; 2e herziene druk*. Juli 2003. Den Haag: Van Deventer.

Programmaministerie voor Jeugd en Gezin (2007a). *Brief van de minister voor Jeugd en Gezin over Programma voor Jeugd en Gezin*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 001, nr. 3. Den Haag: Sdu.

Programmaministerie voor Jeugd en Gezin (2007b). *Alle kansen voor alle kinderen; Programma voor Jeugd en Gezin 2007–2011*. Bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 001, nr. 5. Den Haag: Sdu.

Rijksvoorlichtingsdienst Bureau Woordvoering Kabinetsformatie (2007). *Portefeuilles Kabinet*. 22 februari 2007. Den Haag.

Wet- en regelgeving

Benoeming kabinet-Balkenende IV (Staatscourant, 2007a). *Besluit van 22 februari 2007, nr. 07.000658, houdende het niet verlenen van ontslag aan twee ministers alsmede benoeming van dertien nieuwe ministers en twee vice-minister-presidenten*. Staatscourant, 27 februari 2007, nr. 41, pagina 9.

Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001a). 01-09-2002, Stb. 2002, 413.

Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001b). *Wijziging van de Comptabiliteitswet 2001 houdende bepalingen inzake de invoering van een tweetal nieuwe begrotingen (Vierde wijziging van de Comptabiliteitswet 2001)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 204, nr. 3. Den Haag: Sdu.

Regeling mandaat, volmacht en machtiging Jeugd en Gezin (Staatscourant, 2007b). Staatscourant, 4 oktober 2007, nr. 192, pagina 17.

Vaststelling van de begrotingsstaten voor het jaar 2008. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200, nrs. 2. Den Haag: Sdu. Hieruit de volgende begrotingshoofdstukken:

- Ministerie van Justitie: begrotingshoofdstuk VI
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: begrotingshoofdstuk VIII
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: begrotingshoofdstuk XV
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport: begrotingshoofdstuk XVI
- Ministerie voor Jeugd en Gezin: begrotingshoofdstuk XVII

Wijziging van de begrotingsstaten voor het jaar 2007 (wijziging samenhangende met de Voorjaarsnota). Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 061, nrs. 2 (2007a). Den Haag: Sdu. Hieruit de volgende begrotingshoofdstukken:

- Ministerie van Justitie: begrotingshoofdstuk VI
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: begrotingshoofdstuk VIII
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: begrotingshoofdstuk XV

- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport: begrotingshoofdstuk XVI

Wijziging van de begrotingsstaten voor het jaar 2007 (wijziging samenhangende met de Najaarsnota). Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 290, nrs. 2 (2007b). Den Haag: Sdu. Hieruit de volgende begrotingshoofdstukken:

- Ministerie van Justitie: begrotingshoofdstuk VI
- Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap: begrotingshoofdstuk VIII
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid: begrotingshoofdstuk XV
- Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport: begrotingshoofdstuk XVI