
Vergaderjaar 2007–2008

31 456

Staat van de beleidsinformatie 2008

Nr. 1

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 21 mei 2008

Hierbij bieden wij u het op 5 mei 2008 door ons vastgestelde rapport «Staat van de beleidsinformatie 2008» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

Jhr. mr. W. M. Brauw,
secretaris

Vergaderjaar 2007–2008

31 456

Staat van de beleidsinformatie 2008

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

DEEL I: CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE REACTIES		5			
1	Over dit onderzoek	7			
1.1	Aanleiding	7	3.2.7	Reactie op pijler 4: «Re-integratie»	28
1.2	Achtergrond Staat van de beleidsinformatie	7	3.2.8	Nawoord Algemene Rekenkamer	29
1.3	Veranderingen in de verantwoording	8	3.2.9	Reactie op pijler 5: «Criminaliteit»	29
1.4	Inrichting van het onderzoek	9	3.2.10	Nawoord Algemene Rekenkamer	30
1.5	Leeswijzer	10	3.2.11	Reactie op pijler 6: «Vernieuwing Rijksdienst»	30
			3.2.12	Nawoord Algemene Rekenkamer	31
				Overzicht van conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	32
2	Conclusies en aanbevelingen	11			
2.1	Algemeen beeld	11	DEEL II: ONDERZOEKSBEVINDINGEN		
2.1.1	Onderbouwing van het beleid	11	1	Over dit onderzoek	39
2.1.2	Formulering van het beleid	11	1.1	Aanleiding	39
2.1.3	Meten van beleidsresultaten	12	1.2	Verantwoording en Staat van de beleidsinformatie	39
2.2	Conclusies en aanbevelingen per beleidsprioriteit	12	1.2.1	Achtergrond Staat van de beleidsinformatie	39
2.2.1	Pijler 1: de millenniumontwikkelingsdoelen	12	1.2.2	Veranderingen in de verantwoording	40
2.2.2	Pijler 2: innovatie	13	1.2.3	Transparant functioneren	40
2.2.3	Pijler 3: woningen	13	1.3	Inrichting van het onderzoek	41
2.2.4	Pijler 4: re-integratie	14	1.3.1	Doelstelling	41
2.2.5	Pijler 5: criminaliteit	15	1.3.2	Probleemstelling	42
2.2.6	Pijler 6: vernieuwing Rijksdienst	15	1.3.3	Onderzoeksvragen	42
2.3	Conclusies en aanbevelingen over het beleidsprogramma als geheel	16	1.3.4	Reikwijdte van het onderzoek	42
2.3.1	Informatie over doelstellingen van beleid	16	1.4	Leeswijzer	43
2.3.2	Informatie over te nemen maatregelen	20	2	Millenniumontwikkelingsdoelen	44
2.3.3	Informatie over te verwachten uitgaven	21	2.1	Inleiding	44
			2.2	Wat wil het kabinet bereiken?	45
3	Reactie bewindspersonen en nawoord Algemene Rekenkamer	23	2.2.1	Probleemanalyse	46
3.1	Algemene reactie betrokken ministers	23	2.2.2	Formulering van de doelstelling	48
3.1.1	Nawoord Algemene Rekenkamer	23	2.3	Wat wil het kabinet daarvoor doen?	50
3.2	Reacties per onderzochte beleidsprioriteit	24	2.3.1	Aangekondigde activiteiten	50
3.2.1	Reactie op pijler1 «Millenniumontwikkelingsdoelen»	24	2.3.2	Informatie over werkzaamheid van voorgenomen activiteiten	51
3.2.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	25	2.4	Wat gaat het kosten?	53
3.2.3	Reactie op pijler 2: «Innovatie»	26	2.4.1	Budget	53
3.2.4	Nawoord Algemene Rekenkamer	27	2.4.2	Analyse van kosten en baten	54
3.2.5	Reactie op pijler 3: «Woningen»	27	3	Innovatie	55
3.2.6	Nawoord Algemene Rekenkamer	28	3.1	Wat wil het kabinet bereiken?	56

3.1.1	Probleemanalyse	56	6	Criminaliteit	79
3.1.2	Formulering van de doelstelling	58	6.1	Wat wil het kabinet bereiken?	80
3.2	Wat wil het kabinet daarvoor doen?	59	6.1.1	Probleemanalyse	80
3.2.1	Aangekondigde activiteiten	59	6.1.2	Formulering van de doelstelling	83
3.2.2	Informatie over werkzaamheid van voorgenomen activiteiten	60	6.2	Wat wil het kabinet daarvoor doen?	85
3.3	Wat gaat het kosten?	61	6.2.1	Aangekondigde activiteiten	86
			6.2.2	Informatie over werkzaamheid van voorgenomen activiteiten	86
4	Woningen	63	6.3	Wat gaat het kosten?	87
4.1	Inleiding	63	6.3.1	Budget	87
4.2	Wat wil het kabinet bereiken?	64	6.3.2	Analyse van kosten en baten	88
4.2.1	Probleemanalyse	64			
4.2.2	Formulering van de doelstelling	65	7	Vernieuwing Rijksdienst	89
4.3	Wat wil het kabinet daarvoor doen?	66	7.1	Inleiding	89
4.3.1	Formulering van de maatregelen	67	7.2	Wat wil het kabinet bereiken?	90
4.3.2	Informatie over werkzaamheid van voorgenomen activiteiten	68	7.2.1	Probleemanalyse	91
4.4	Wat gaat het kosten?	68	7.2.2	Formulering van de doelstelling	91
4.4.1	Budget	69	7.3	Wat wil het kabinet daarvoor doen?	93
4.4.2	Analyse van kosten en baten	69	7.3.1	Aangekondigde activiteiten	94
			7.3.2	Informatie over werkzaamheid van voorgenomen activiteiten	94
5	Re-integratie	70	7.4	Wat gaat het kosten?	98
5.1	Inleiding	70	7.4.1	Budget	98
5.2	Wat wil het kabinet bereiken?	71	7.4.2	Analyse van kosten en baten	99
5.2.1	Probleemanalyse	71			
5.2.2	Formulering van het doel	72	Bijlage 1	Normen	100
5.3	Wat wil het kabinet daarvoor doen?	74	Bijlage 2	Doelen en projecten beleidsprogramma	101
5.3.1	Aangekondigde activiteiten	74	Bijlage 3	Methoden en technieken van het onderzoek	106
5.3.2	Informatie over werkzaamheid van voorgenomen activiteiten	75		Literatuur	107
5.4	Wat gaat het kosten?	76			
5.4.1	Budget	76			
5.4.2	Analyse van kosten en baten	77			

**DEEL I: CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE
REACTIES**

1 OVER DIT ONDERZOEK

1.1 Aanleiding

Op 14 juni 2007 presenteerde het vierde kabinet-Balkenende zijn beleidsprogramma *Samen werken, samen leven*. Het programma bestaat uit 74 doelstellingen en tien projecten. In het programma geeft het kabinet aan waar het zich gedurende vier jaar voor wil inzetten, waar de accenten liggen en waar het zich op laat afrekenen:

«Dit Beleidsprogramma maakt aan de samenleving duidelijk wat het kabinet wil realiseren. Burgers mogen ons daar op aanspreken. De Tweede Kamer zal ons er op controleren. Het kabinet gaat daar – blijvend – graag het debat over aan» (AZ, 2007, p. 5).

De Algemene Rekenkamer wil eraan bijdragen dat het kabinet tijdens en aan het eind van zijn regeerperiode daadwerkelijk aanspreekbaar is op de beleidsvoornemens uit het beleidsprogramma. Door in een vroeg stadium, aan het begin van de kabinetsperiode, te rapporteren over de beleidsinformatie¹ in het beleidsprogramma, wil de Algemene Rekenkamer er daarnaast voor zorgen dat deze informatie (op termijn) adequaat is voor het uitoefenen van de controlerende taak van de Tweede Kamer.

Samen werken, samen leven: beleidsprogramma vierde kabinet-Balkenende

De doelstellingen in het beleidsprogramma zijn een uitwerking van de thema's die in het coalitieakkoord waren opgenomen. Het bestaat uit zes pijlers.

1. Een actieve internationale en Europese rol
2. Een innovatieve, concurrerende en ondernemende economie
3. Een duurzame leefomgeving
4. Sociale samenhang
5. Veiligheid, stabiliteit en respect
6. Overheid en dienstbare publieke sector

Elke pijler kent een aantal doelen en projecten. Bijlage 2 bevat een overzicht van hoe deze doelen en projecten zijn verdeeld over de pijlers.

1.2 Achtergrond *Staat van de beleidsinformatie*

Op Prinsjesdag, de derde dinsdag in september, presenteert het kabinet ieder jaar de begroting met daarin de plannen voor het komende jaar. Ruim anderhalf jaar later presenteren de ministers hun jaarverslagen over het afgelopen jaar op Verantwoordingsdag, de derde woensdag in mei. Zo wordt invulling gegeven aan de cyclus die in Den Haag «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» (VBTB) wordt genoemd. We komen hier in de volgende paragraaf op terug.

De Algemene Rekenkamer zet zich er ieder jaar voor in om een inhoudelijk debat in de Tweede Kamer naar aanleiding van Verantwoordingsdag mogelijk te maken. Dat doen wij door middel van onze jaarlijkse «rapporten bij de jaarverslagen» (inclusief de overkoepelende publicatie «Rijk verantwoord») én door middel van ons jaarlijkse rapport «Staat van de beleidsinformatie»

In onze rapporten bij de jaarverslagen spreken we een oordeel uit over de rechtmatigheid van wat er in de jaarverslagen staat. Maar dat is niet het enige wat in deze rapporten staat. Omdat wij vinden dat het op Verantwoordingsdag over méér dan alleen de financiële verantwoording moet gaan, geven we in onze rapporten bij de jaarverslagen ook een beeld van de kwaliteit van de informatie die ministers in de jaarverslagen hebben verschaft over de uitvoering en resultaten van hun beleid. We beoordelen

¹ Onder «beleidsinformatie» verstaan wij gestructureerde en toegelichte gegevens over (1) de doelstelling(en) van beleid, (2) de beoogde en/of gerealiseerde effecten van beleid, (3) de daartoe te leveren en/of geleverde prestaties en (4) de daarmee gemoeide kosten.

de aanwezigheid van informatie over de doelen en beoogde prestaties, over het correcte gebruik van indicatoren voor die doelen, over de behaalde beleidsresultaten en de daarvoor ingezette middelen. In onze publicatie «Staat van de beleidsinformatie» die we aanvullend op de rapporten bij de jaarverslagen uitbrengen, gaan we nog een stapje verder. Hier beoordelen we in hoeverre er over het beleid dat op een aantal terreinen is gevoerd, voldoende informatie beschikbaar is voor de Tweede Kamer. Ook gaan we na in hoeverre deze informatie praktisch bruikbaar is: kan de Tweede Kamer zich met deze informatie een oordeel vormen over de mate waarin een minister zijn of haar beleidskeuzes goed heeft onderbouwd en over de mate waarin het beleid effectief is of zal zijn? Door hierover te rapporteren willen we eraan bijdragen Verantwoordingsdag minder technisch, en meer inhoudelijk te maken.

1.3 Veranderingen in de verantwoording

2008 wordt een spannend jaar voor de rol van Verantwoordingsdag in de begrotings- en verantwoordingscyclus en VBTB. Naar aanleiding van Verantwoordingsdag 2007 hebben verschillende Tweede Kamerleden hun zorgen geuit over de kwaliteit en de bruikbaarheid van de (verantwoordings)informatie die de Kamer van het kabinet krijgt. Daarnaast heeft een aantal Tweede Kamerleden aangegeven dat het verantwoordingsdebat politiek relevanter moet zijn en meer over de hoofdlijnen moet gaan.

In zijn streven om het verantwoordingsproces effectiever en efficiënter en met meer politieke zeggingskracht te laten verlopen, heeft de minister van Financiën de Tweede Kamer een aantal veranderingen rond Verantwoordingsdag voorgesteld (Financiën, 2007a). De Kamer is hiermee akkoord gegaan (Tweede Kamer, 2008a).

Om te beginnen zal de minister-president een «algemene verantwoordingsbrief» naar de Tweede Kamer sturen. Hierin zal hij ingaan op een selectie van de 74 doelen in het beleidsprogramma en op de tien daarin genoemde projecten. De Tweede Kamer kan het kabinet verzoeken deze selectie uit te breiden met door haar aan te wijzen beleidsprioriteiten. De minister-president zal ook beschikbaar zijn om het verantwoordingsdebat met de Tweede Kamer te voeren.

Verder gaat in 2008 bij de Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), van Buitenlandse Zaken (BuZa) en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) een twee jaar durend experiment van start.² Het experiment houdt in dat de betrokken ministers zich uitgebreid zullen verantwoorden over de kabinetsdoelstellingen, maar dat zij voor de begrotingsartikelen die niet onder een prioriteit vallen in hun jaarverslag alleen een financiële verantwoording zullen opnemen.

Daarnaast wordt er in dezelfde periode bij alle departementale jaarverslagen op artikelniveau geëxperimenteerd met een verruiming van de toleranties voor de rapportering van fouten en onzekerheden in de bedrijfsvoeringsparagraaf van 1% naar 3%.³ Op jaarverslagniveau blijven de toleranties ongewijzigd, behalve voor kleine begrotingshoofdstukken waarvoor wel ruimere toleranties gaan gelden.

Wij zullen aan beide experimenten een constructieve bijdrage leveren.

Leidend voor al onze onderzoeken op het gebied van begroten en verantwoordend zijn onze «essentialia van goed openbaar bestuur» (Algemene Rekenkamer, 2005). Het transparant functioneren van het Rijk is daar één van de onderdelen van. Ons doel is dat in de toekomst in de departementale jaarverslagen en het financieel jaarverslag Rijk alle hoofdelementen van publieke verantwoording op evenwichtige wijze en

² Het gaat om de departementale jaarverslagen 2007 (in mei 2008), de departementale begrotingen 2009 (in september 2008) en de departementale jaarverslagen 2008 en 2009 (in mei 2009 respectievelijk 2010).

³ Dit percentage geldt voor de «grote» begrotingsartikelen (met een financieel belang boven de € 500 miljoen). Voor artikelen met een geringer financieel belang gelden aangepaste tolerantiegrenzen, oplopend tot 10%.

in onderlinge samenhang aan de orde komen. In deel II van dit rapport gaan we verder op onze essentialia in.

1.4 Inrichting van het onderzoek

Doelstelling en onderzoeksvragen

Met onze jaarlijkse publicatie «Staat van de beleidsinformatie» willen we twee dingen bereiken: dat de Tweede Kamer haar controlerende taak beter kan uitoefenen en dat het kabinet meer inzicht krijgt in de (mate waarin) de doelen en beoogde effecten van het beleid worden gerealiseerd. De rol van beleidsinformatie is voor beide doelen cruciaal.

In ons onderzoek hebben we gekeken naar drie vormen van gebruik van beleidsinformatie:

1. bij de onderbouwing van het beleid;
2. bij de omschrijving van de beoogde effecten, prestaties en uitgaven;
3. bij het meten van doelrealisatie, beleidseffecten, beleidsprestaties en beleidsuitgaven.

Daarbij was steeds de vraag: welke informatie is nodig, welke informatie is beschikbaar en wat (en hoe) heeft het kabinet gemeld aan de Tweede Kamer?

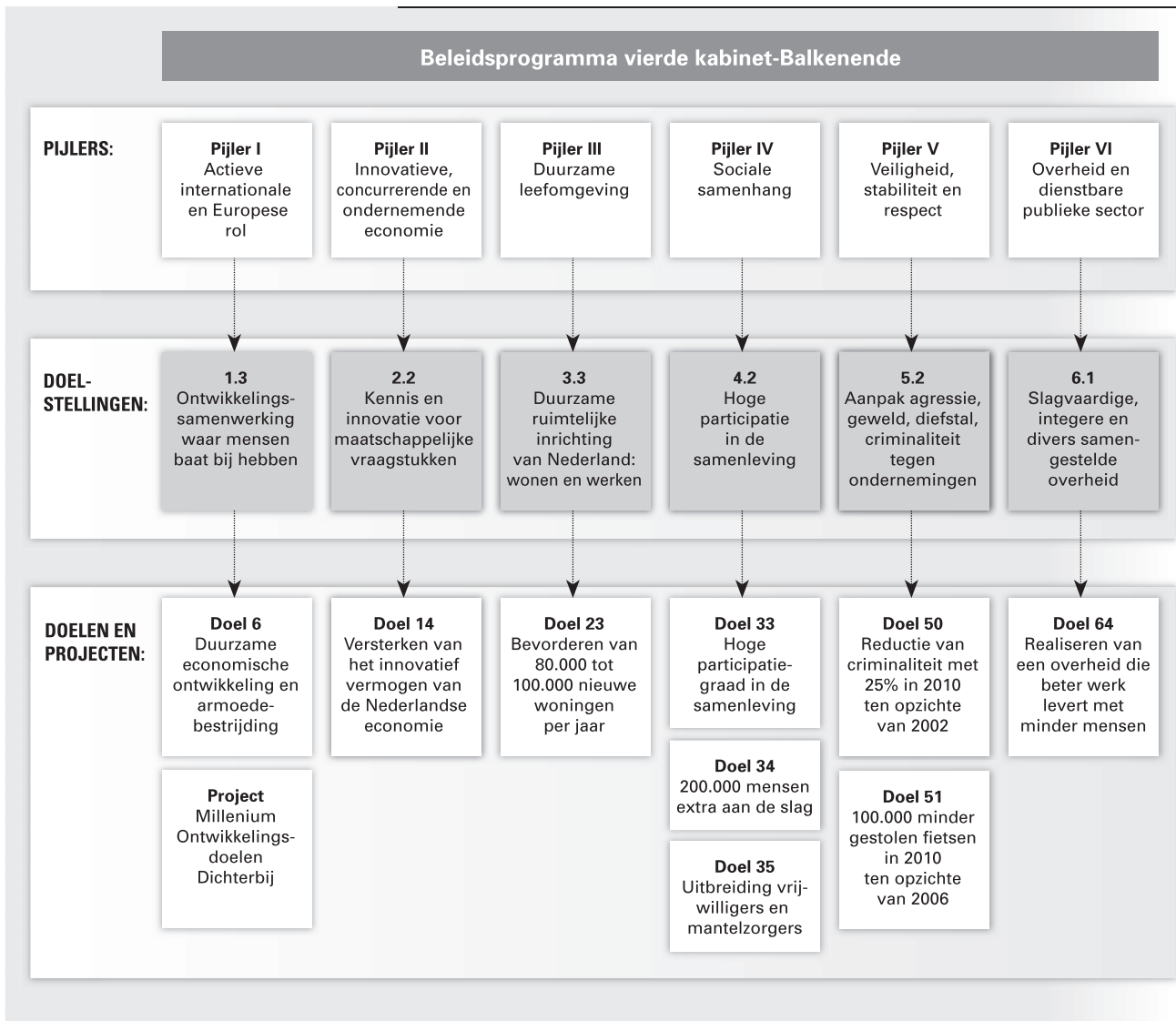
Van elk van de zes pijlers in het beleidsprogramma hebben we één doelstelling onderzocht; zie figuur 1 op de volgende pagina.

We hebben de beschikbare beleidsinformatie behorend bij elk van de doelstellingen bestudeerd en onze conclusies en vragen daarover voorgelegd aan de betrokken ministeries en andere experts. Het bij de beoordeling gehanteerde normenkader, de methoden en technieken van ons onderzoek en een verdere uitwerking van de onderzoeksvragen worden uitgebreider behandeld in deel II, hoofdstuk 1.

Reikwijdte van het onderzoek

De uitspraken die wij in dit onderzoek doen hebben uitsluitend betrekking op de kwaliteit en bruikbaarheid van de beleidsinformatie over de door ons geselecteerde doelstellingen uit het beleidsprogramma van het kabinet. Ze hebben dus géén geldigheid voor alle beleidsprioriteiten in het beleidsprogramma. Wel kunnen we uitspraken doen over randvoorwaarden die volgens ons bepalend zijn voor de kwaliteit en het gebruik van beleidsinformatie bij alle beleidsprioriteiten.

Figuur 1 Overzicht van onderzochte doelstellingen, doelen en projecten uit het Beleidsprogramma 2007-2011



1.5 Leeswijzer

In deel I van deze publicatie doen wij verslag van onze conclusies en aanbevelingen over alle zes onderzochte beleidsprioriteiten. In dit deel schetsen wij ook een algemeen beeld, verduidelijkt aan de hand van een aantal voorbeelden uit deel II.

Deel II bevat onze bevindingen over de zes afzonderlijke beleidsprioriteiten. Ook formuleren wij daar onze conclusies en aanbevelingen voor de bij deze prioriteiten betrokken ministers.

Deel I en deel II van dit rapport vormen zelfstandig leesbare onderdelen.

2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

2.1 Algemeen beeld

In het beleidsprogramma voor de periode 2007–2011 heeft het vierde kabinet-Balkenende aangegeven dat het kabinet moet kunnen worden aangesproken op de in dit programma opgenomen beleidsprioriteiten. In die ambitie is het kabinet maar ten dele geslaagd.

De formulering en onderbouwing van de door ons onderzochte doelen en de manier waarop de voortgang ervan zal worden gemeten, maken het lastig om in de komende jaren betekenisvolle uitspraken te doen over de vraag of deze doelen zijn bereikt en of de ingezette maatregelen de gewenste effecten hebben gehad. Om haar controlerende taak te kunnen waarmaken heeft de Tweede Kamer betere informatie nodig over (voorgenomen) doelen, prestaties en uitgaven en de relaties daartussen. Tegelijkertijd constateren we op onderdelen een positieve ontwikkeling in de manier waarop ministers proberen de resultaten van hun beleid te meten. Het is zaak dat de Tweede Kamer hierover ook goede informatie krijgt.

Wij bevelen de betrokken ministers aan om de begrotingen voor 2009 en de jaarverslagen over 2008 te gebruiken om de Tweede Kamer beter te informeren over voorgenomen en gerealiseerd beleid op de door ons onderzochte prioriteiten. Hiermee bedoelen we niet dat zij *meer* informatie zouden moeten verzamelen en naar de Tweede Kamer sturen. De Kamer hoeft immers niet *alle* informatie te hebben. Het gaat om *relevantere* informatie: informatie die de Kamer nodig heeft voor het uitoefenen van haar controlerende taak.

We lichten een en ander hieronder kort toe.

2.1.1 Onderbouwing van het beleid

Bij een goede onderbouwing van beleid hoort dat duidelijk is aangegeven (a) welk probleem met de voorgenomen maatregelen precies wordt aangepakt en (b) waarom te verwachten valt dat de voorgenomen maatregelen het gewenste effect zullen sorteren. Bij een aantal beleidsprioriteiten uit het beleidsprogramma van het kabinet is de informatievoorziening aan de Tweede Kamer op deze punten niet toereikend. We bevelen de betrokken ministers aan om beter aan te geven welk probleem moet worden opgelost en hoe zij denken dat hun beleid daar een bijdrage aan zal geven. De keuze voor de richting van het beleid is idealiter onderbouwd met *bewezen* werkzame maatregelen.

2.1.2 Formulering van het beleid

Een noodzakelijke voorwaarde voor de Tweede Kamer om haar controlerende taak waar te kunnen maken is dat de beleidsdoelen van het kabinet en de te verwachten uitgaven daarvoor, zo *specifiek en meetbaar* mogelijk zijn geformuleerd. Ook moet duidelijk zijn hoe de in de begroting vermelde uitgaven te relateren zijn aan de prestaties die in het beleidsprogramma zijn aangekondigd. Op deze punten is nog veel verbetering mogelijk.

Wij bevelen de betrokken ministers daarom aan om, waar dit mogelijk en zinvol is, hun beleidsdoelen specifiek en meetbaarder te maken, en om doelen, prestaties en uitgaven op een inzichtelijker manier aan elkaar te koppelen.

2.1.3 Meten van beleidsresultaten

We constateren een positieve ontwikkeling in de manier waarop ministers proberen de resultaten van hun beleid te meten. In de informatievoorziening hierover aan de Tweede Kamer is echter bij veel van de door ons onderzochte prioriteiten nog ruimte voor verbetering. Het adagium «beter iets dan niets» is in dit verband geen geschikt richtsnoer – zeker niet wanneer het gaat om het informeren van de Kamer over de voortgang op de beleidsprioriteiten. Als over een bepaald effect geen informatie beschikbaar is, bevelen we de betrokken ministers aan om te inventariseren aan welke informatie zij behoefte hebben (voor zichzelf of voor de Tweede Kamer), deze te bespreken met de Tweede Kamer en aan te kondigen wanneer ze hun beleid evalueren of wanneer ze een beleidsdoorlichting zullen houden.

We bevelen de betrokken ministers aan om de gevolgen van het experiment met het verantwoordingsproces (zie § 1.3) op het informeren van de Tweede Kamer over de resultaten bij de beleidsprioriteiten te evalueren.

2.2 Conclusies en aanbevelingen per beleidsprioriteit

Zoals vermeld hebben we binnen elk van de zes pijlers van het beleidsprogramma van het kabinet bij één beleidsprioriteit gekeken naar de onderbouwing van het beleid, de omschrijving van de beoogde effecten, prestaties en uitgaven en het meten van doelrealisatie, beleidseffecten, -prestaties en -uitgaven.

Hieronder geven we onze belangrijkste conclusies en aanbevelingen per pijler weer. Een volledige weergave van deze conclusies en aanbevelingen, voorzien van een toelichting, vindt u in deel II van dit rapport.

2.2.1 Pijler 1: de millenniumontwikkelingsdoelen

Binnen pijler 1 van het beleidsprogramma hebben we gekeken naar de doelstellingen van het kabinet gericht op de realisatie van de zogenoemde millenniumontwikkelingsdoelen. Meer in het bijzonder hebben we één thema onder de loep genomen: de beleidsintensivering «Gender en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten».

Conclusies

De claim van het kabinet dat met deze intensivering wordt ingezet op een terrein binnen de ontwikkelingssamenwerking waar «de nood het hoogst» is en de te behalen winst «het grootst», blijkt slechts gedeeltelijk op empirische onderbouwing te steunen. De probleemanalyse die aan de beleidsintensivering ten grondslag ligt, is namelijk niet ordelijk en niet volledig controleerbaar.

Voor de beleidsintensivering ontbreekt voorts een doelformulering.⁴ De minister voor Ontwikkelingssamenwerking maakt volgens ons ten onrechte geen onderscheid tussen het al lopende beleid op de millenniumontwikkelingsdoelen en de beleidsintensivering. Aan de Tweede Kamer is niet duidelijk gemeld voor welke van de *extra* prestaties in het kader van de beleidsintensivering *extra* uitgaven nodig zijn. Daardoor kan de Kamer geen goede vergelijking maken met alternatieve bestedingsmogelijkheden van het geld.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister voor Ontwikkelingssamenwerking aan om de beleidsintensivering «Gender en seksuele en reproductieve gezondheid en

⁴ De doelformulering van het project «De Millennium Ontwikkelingsdoelen dichterbij» is wel afgestemd met betrokken partijen en consistent met eerder en ander beleid, maar onvoldoende specifiek, meetbaar en tijdgebonden. Hoe realistisch de doelstelling is, is daarmee niet te zeggen.

rechten» alsnog te voorzien van een doelstelling, en daarbij aan te geven welke extra prestaties geleverd zullen worden en welke uitgaven (per prestatie) daarmee gemoeid zijn.

Wij bevelen de minister verder aan om in de situatie dat in de begroting voorgenomen prestaties (binnen hetzelfde beleidsartikel) onder een andere operationele doelstelling zijn opgenomen dan de bijbehorende uitgaven, dit duidelijk te vermelden in de toelichting bij beide operationele doelstellingen. Ook bevelen we de minister aan om in volgende begrotingen een overzicht op te nemen waaruit blijkt welke millenniumontwikkelingsdoelen met welke operationele doelstellingen verband houden. Wij bevelen de minister ten slotte aan om de Tweede Kamer voortaan duidelijk te melden op welk niveau beleidsresultaten gemeten zullen worden. De minister zou hiertoe moeten nagaan welke informatie nodig is om de resultaten van de beleidsintensivering te kunnen vaststellen, en afspraken moeten maken met de organisaties en landen die de intensiveringsgelden ontvangen over het aanleveren van die informatie.

2.2.2 Pijler 2: innovatie

Binnen pijler 2 van het beleidsprogramma hebben we gekeken naar doel 14, «versterken van het innovatief vermogen van de Nederlandse economie».

Conclusies

Op basis van de informatie in het beleidsprogramma en de begroting van Economische Zaken (EZ) voor 2008 kan het kabinet niet worden aangesproken op de realisatie van doel 14. Het ontbreekt namelijk aan een goede probleemanalyse en scherp geformuleerde doelstellingen.

Het kabinet evalueert de instrumenten van het innovatiebeleid frequent, maar doet weinig met de uitkomsten daarvan.

Verder geeft de begroting van EZ geen inzicht in de totale kosten van doel 14. Ook worden de genoemde bedragen niet goed onderbouwd.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van EZ aan om zoveel mogelijk te specificeren in de begroting welke (extra) meerjarige kosten te relateren zijn aan de realisatie van beleidsdoel 14. Tegelijkertijd zou de minister de reeds beschikbare informatie over de positie van Nederland op het gebied van innovatie moeten benutten om doel 14 te onderbouwen. Verder bevelen wij de minister aan om in de begroting voor 2009 streefwaarden voor de effectindicatoren op te nemen, zodat de doelstelling specifiek en goed meetbaar wordt. De afhankelijkheid van externe factoren bij de realisatie van de doelen zou geproblematiseerd moeten worden in de toelichting op de beleidsartikelen. De minister zou verder de prestaties in de begroting meetbaar kunnen maken door goede prestatie-indicatoren op te nemen. Wij bevelen ten slotte aan om het beleid sterker te laten aansluiten bij de uitkomsten van de evaluaties.

2.2.3 Pijler 3: woningen

Binnen pijler 3 van het beleidsprogramma hebben we gekeken naar een onderdeel van doel 23, te weten «Het bevorderen van 80 000 tot 100 000 nieuwe woningen per jaar».

Conclusies

Het onderzochte doel is in overeenstemming met al langer bestaande doelstellingen voor het woningbouwbeleid. Het doel is echter zodanig

geformuleerd dat het kabinet op de realisatie ervan niet kan worden aangesproken; dit zit hem vooral in de lastig meetbare term «bevorderen». Daarnaast is het budget voor doel 23 slechts voor een deel weergegeven in de begroting van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI). De opgenomen bedragen zijn wel voldoende onderbouwd.

Positief is dat wij in het woningbouwbeleid één van de weinige voorbeelden hebben aangetroffen van een kosten-batenanalyse die ondersteuning biedt voor de specifieke keuzes die er gemaakt zijn in het beleid.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister voor WWI aan om voor het gehele woningbouwbeleid effectindicatoren en prestatie-indicatoren met concrete streefwaarden te formuleren. Ook zou de minister een beleidstheorie moeten formuleren die onderbouwt hoe de geplande prestaties volgens de minister tot de beoogde outcome zouden moeten leiden. Wij bevelen de minister verder aan om de ontbrekende delen van het budget in de begroting te vermelden. Wij bevelen haar ten slotte aan om ook voor de andere onderdelen van het woningbouwbeleid een kosten-batenanalyse uit te laten voeren.

2.2.4 Pijler 4: re-integratie

Binnen pijler 4 van het beleidsprogramma hebben we gekeken naar doel 34: «200 000 mensen met grote afstand tot de arbeidsmarkt extra aan de slag helpen».

Conclusies

De onderzochte doelstelling is deels onderbouwd en grotendeels «SMART+C» geformuleerd.⁵ Uitwerking in de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) voor 2008 laat echter zien dat doelstelling minder ambitieus is dan zij op het eerste gezicht lijkt: het gaat er slechts om dat 200 000 mensen *in een traject* worden geholpen. Er zijn voor de realisatie van doel 34 diverse maatregelen aangekondigd, maar deze zijn niet altijd specifiek, meetbaar en tijdgebonden beschreven. Wel sluit de onderbouwing van de maatregelen goed aan op de probleem-analyse uit eerdere evaluaties. De werkzaamheid van de maatregelen is echter niet gewaarborgd, omdat er met een aantal externe factoren geen rekening is gehouden.

De extra uitgaven voor re-integratie (in het kader van doel 34) zijn niet één-op-één terug te vinden in de SZW-begroting voor 2008. De Tweede Kamer heeft daardoor uitsluitend inzicht in de uitgaven aan re-integratie die door het UWV worden gedaan, en niet in de desbetreffende uitgaven door gemeenten. Daarmee ontbreekt de basis voor een goede afweging van de omvang van het re-integratiebudget.

Aanbevelingen

We bevelen de minister van SZW aan om de regionale samenwerking tussen de ketenpartners op het gebied van re-integratie te monitoren en daarbij na te gaan in hoeverre de samenwerking in de regio's het realiseren van doel 34 in 2012 waarschijnlijk maakt. We bevelen de minister verder aan om in de begroting de geplande en gerealiseerde uitgaven aan re-integratietrajecten uit te splitsen naar UWV en gemeenten.

⁵ SMART+C staat voor: specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch, tijdgebonden en consistent. Zie bijlage 1 van dit rapport voor een toelichting op deze criteria.

2.2.5 Pijler 5: criminaliteit

Binnen pijler 5 van het beleidsprogramma hebben we gekeken naar de doelen 50 en 51, die beide gericht zijn op de bestrijding van criminaliteit. Doel 50 behelst een reductie van de criminaliteit met 25% in 2010 ten opzichte van 2002 en doel 51 de aanpak van fietsendiefstal: 100 000 minder gestolen fietsen in 2010 ten opzichte van 2006.

Conclusies

De ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Justitie spannen zich in om te komen tot afrekenbaar beleid, maar er zijn op diverse punten verbeteringen mogelijk. Problematisch is vooral dat de ministers door een tussentijdse wijziging van de manier waarop criminaliteit wordt gemeten, niet meer kunnen aangeven in hoeverre de problemen sinds 2002 zijn afgenomen.

Aanbevelingen

Wij bevelen de ministers van BZK en van Justitie aan om een nieuw doel voor de reductie van de criminaliteit te formuleren, gebaseerd op de verbeterde cijfers uit 2005. Verder bevelen wij aan om bij de in 2009 voorziene overgang naar weer een nieuw meetsysteem extra cijfermateriaal te verzamelen, waardoor de gevolgen van het nieuwe systeem geanalyseerd kunnen worden.

Wij bevelen de ministers daarnaast aan om uit te werken welke prestaties moeten leiden tot de beoogde afname van criminaliteit en fietsendiefstal en hoe deze prestaties gemeten en verantwoord zullen worden.

Bij de inzet van nieuw beleid zouden de ministers een theoretische onderbouwing moeten geven van de veronderstelde werkzaamheid van het beleid.

Wij bevelen de ministers verder aan om zoveel als mogelijk te specificeren in de begrotingen welke (extra) kosten te relateren zijn aan de realisatie van de beleidsdoelen 50 en 51. Ten slotte bevelen wij aan om de jaarlijkse berekeningen die het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie maakt van de kosten van criminaliteit, te gebruiken voor een kosten-batenanalyse.

2.2.6 Pijler 6: vernieuwing Rijksdienst

Binnen pijler 6 van het beleidsprogramma hebben we gekeken naar doel 64, «het realiseren van een overheid die beter werk levert met minder mensen», en de uitwerking ervan in het *Programma Vernieuwing Rijksdienst*. Volgens dit programma dient de rijksdienst het aantal functies te verminderen met 12 800 voltijdequivalenten (fte's): ruim 7,2% van het huidige aantal rijksambtenaren. Tegelijkertijd moet de rijksdienst «beter» worden.

Conclusies

Het kabinet kan op het al of niet bereiken van doel 64 afgerekend worden. Het *Programma Vernieuwing Rijksdienst* berust weliswaar op een magere probleemanalyse, maar het kabinet heeft de doelstelling redelijk helder geformuleerd en een goed systeem opgezet om de effecten van het beleid te meten en hierover te rapporteren. Een minpunt in de doelformulering is dat er onduidelijkheid is over het relatieve gewicht van de onderdelen «kleiner» en «beter».

Wij hebben daarnaast ernstige twijfel over de realiteit van het idee om de arbeidsproductiviteit bij het Rijk ruim vier keer sneller te laten groeien dan waar het Centraal Planbureau in zijn ramingen van uitgaat. Ook lijken de

plannen al te zeer afhankelijk van ICT. Ten slotte menen we dat de bevoegdheden om de tariefgefinancierde diensten te dwingen om aan de operatie mee te doen, ontbreken.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van BZK aan om de Tweede Kamer een integraal beeld te geven van de departementale en bovendepartementale vormgeving van het *Programma Vernieuwing Rijksdienst*. Hierbij moet zij aangeven welke minister door de Tweede Kamer aangesproken kan worden indien een departement niet aan de doelstelling voldoet. Ook moet aangegeven worden welke fundamentele keuzes de ministers maken in hun departementale plannen.

Wij bevelen de minister van BZK verder aan om in de jaarlijkse rapportage zichtbaar te maken in hoeverre individuele ministeries voldoen aan het onderdeel «beter».

Wij bevelen de minister van BZK ten slotte aan om inzichtelijk te maken hoeveel het *Programma Vernieuwing Rijksdienst* gaat kosten. Ook zou zij ervoor moeten zorgen dat uiterlijk bij de begroting van 2009 per departement is aangegeven hoeveel de jaarlijkse besparing in euro's zal zijn.

2.3 Conclusies en aanbevelingen over het beleidsprogramma als geheel

In deze paragraaf bespreken we enkele algemene conclusies die betrekking hebben op de informatie die het kabinet in zijn beleidsprogramma geeft over de doelstellingen van beleid, over de te nemen maatregelen en over de te verwachten uitgaven.

Een uitgebreide weergave van onze onderliggende bevindingen bij deze punten vindt u in deel II van dit rapport.

2.3.1 Informatie over doelstellingen van beleid

Niet in alle gevallen krijgt de Tweede Kamer van het kabinet een juiste weergave van de omvang van een probleem dat moet worden opgelost of beheerst. Ook correspondeert de analyse van de oorzaken van de problemen niet altijd met onderliggende bronnen.

Verder zijn de doelstellingen van het kabinet soms weinig specifiek en soms inconsistent, onhaalbaar of in werkelijkheid juist al bijna bereikt. Ook wordt de Tweede Kamer niet altijd expliciet gemeld hoe ver de beïnvloedingsmacht van het Rijk reikt, en waar de minister dus op kan worden aangesproken.

Noodzaak van het beleid

Wat is de reden van nieuw of bijgesteld beleid? Een analyse van het probleem dat ermee moet worden opgelost is een belangrijk onderdeel van beleidsvoornemens. Idealiter zijn beleidsvoornemens dan ook voorzien van een beschrijving van het probleem en een motivering van de rol van de rijksoverheid bij de aanpak ervan. Als het kabinet deze informatie met de Tweede Kamer deelt, betreft het de Kamer in de keuze van de (richting van de) oplossing voor het probleem en de afwegingen die daarbij zijn gemaakt.

De door ons onderzochte beleidsprioriteiten zijn in zeer wisselende mate voorzien van bruikbare informatie over de noodzaak van het (nieuwe) beleid. Een positief voorbeeld vormt de manier waarop de minister van VROM in de beleidsnota *Ruimte geven, bescherming bieden* haar

woningproductiebeleid heeft onderbouwd. Zij presenteert daarbij een gedegen probleemanalyse van de woningmarkt (VROM, 2006a). In andere gevallen ontbreekt een dergelijke analyse van het probleem. Dat geldt bijvoorbeeld voor de beleidsprioriteit «Een slagvaardige, integere en divers samengestelde (rijks)overheid». De *Nota Vernieuwing Rijksdienst* vermeldt wel enkele overwegingen die het kabinet hebben doen besluiten tot een ingrijpend programma om de rijksdienst kleiner en beter te maken, maar die zijn zo algemeen van aard dat ze weinig houvast bieden om de noodzaak van het omvangrijke reorganisatieprogramma te beargumenteren (BZK, 2007a).

Een tweede voorbeeld van een minder goed onderbouwde beleidskeuze is de wijze waarop de minister voor Ontwikkelingssamenwerking heeft beargumenteerd waarom er extra geld moet worden uitgetrokken voor het armoedebestrijdingsbeleid van de Verenigde Naties, oftewel voor de zogenoemde «millenniumontwikkelingsdoelen» waaraan Nederland zich heeft gecommitteerd. De motivatie van de minister dat op twee specifieke doelen meer moet worden ingezet (door Nederland), omdat de realisatie van vooral deze twee doelen zou stagneren, kunnen we niet herleiden tot de onderliggende bronnen.

De millenniumontwikkelingsdoelen

De *Kabinetsagenda 2015* is een document dat vlak na het verschijnen van het beleidsprogramma is aangeboden aan de Tweede Kamer. Het bevat een beschrijving van de stand van zaken rond de millenniumontwikkelingsdoelen en een probleemanalyse hieromtrent. Een onderbouwing van de claim dat voortgang op de millenniumontwikkelingsdoelen 3 («mannen en vrouwen gelijkwaardig») en 5 («verbetering van de gezondheid van moeders») achterblijft ten opzichte van de voortgang op de overige doelen, ontbreekt echter. Desgevraagd heeft het Ministerie van Buitenlandse Zaken ons verwezen naar enkele bronnen, waaronder een website van de VN. Wij hebben echter niet kunnen vaststellen dat uit deze bronnen blijkt dat juist de voortgang op de millenniumontwikkelingsdoelen 3 en 5 het meest achterblijft. Deze claim is dus op zijn minst niet ordelijk gepresenteerd en bovendien niet volledig controleerbaar.

We bevelen de betrokken ministers aan om de geconstateerde gebreken in de (informatie over de) probleemanalyse te verhelpen.

Doelformulering

Wat wil het kabinet bereiken? Hoe concreter de doelen zijn omschreven, hoe beter gaandeweg de uitvoering van het beleid kan worden beoordeeld of men nog op koers ligt en of er moet worden bijgestuurd, of dat er bijvoorbeeld over een andere koers moet worden nagedacht. Het is daarom van belang om in de formulering van de doelen zo scherp mogelijk te zijn.

De meeste door ons onderzochte doelen uit het beleidsprogramma en de rijksbegroting zijn op deze punten vatbaar voor verbetering: ze hadden specifiekere, meetbaardere, resultaatgerichtere en/of consistentere geformuleerd kunnen worden.

Belangrijk is ook dat bij de formulering van een beleidsdoel duidelijk is aangegeven wat het kabinet precies belooft. Gaat het bijvoorbeeld om de productie van huizen of om het *stimuleren* van de productie van huizen? Om mensen aan het werk krijgen of om mensen in een *traject* krijgen gericht op werk? En in hoeverre is de betrokken minister precies aanspreekbaar op het behalen van het doel? Ook dit moet voor de Tweede Kamer duidelijk zijn.

Wij bevelen de betrokken ministers aan om de formulering van (de uitwerking van) hun doelen zodanig aan te passen dat ze aan het eind van de kabinetsperiode duidelijk kunnen aangeven in hoeverre ze hebben

bereikt wat ze van plan waren. Als er sprake is van *stelsel*verantwoordelijkheid (en de minister zich niet verantwoordelijk acht voor het *resultaat*), is het zaak dat de minister, waar zinvol, zo concreet mogelijk maakt hoe dat stelsel er idealiter uit ziet.

Aantallen nieuwe woningen en aantallen mensen aan de slag

- De minister voor WWI heeft in 2007 tegenover de Tweede Kamer gesteld dat zij niet kan worden afgerekend op de kwantitatieve doelstelling van 80 000 tot 100 000 nieuwe woningen per jaar. Ze gaf aan slechts een indirecte verantwoordelijkheid te hebben voor het behalen van die doelstelling, omdat decentrale overheden en andere partijen de fysieke prestaties moeten leveren en de centrale overheid slechts een beperkte rol speelt. Zij stelde dat ze alleen aangesproken kan worden op «de bevordering» van de kwantitatieve opgave. Hiermee heeft de minister de Kamer duidelijk aangeven waar ze niet voor verantwoordelijk is. In welke situatie echter gesproken kan worden van (voldoende) «bevordering» blijft onduidelijk.
- In het beleidsprogramma geeft het kabinet aan aangesproken te willen worden op de mate waarin het is gelukt om 200 000 mensen extra «aan de slag te helpen». In zijn begroting voor 2008 heeft de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) dit doel geoperationaliseerd door voor de periode 2008–2011 te streven naar 200 000 extra re-integratieondersteuning. De doelrealisatie wordt dus gemeten door het *aantal gestarte re-integratietrajecten*. De doelformulering in het beleidsprogramma is op dit punt niet duidelijk: zij laat zowel de interpretatie toe dat het de bedoeling is om mensen aan het werk te hebben aan het eind van de kabinetsperiode, als de interpretatie dat het de bedoeling is om hen een re-integratietraject doorlopen te laten hebben.

Een goede doelformulering maakt het zoals gezegd mogelijk om gaandeweg het traject te zien of de doelrealisatie nog op schema ligt. Dit is een voorwaarde om te kunnen monitoren. Het meetsysteem dat wordt gebruikt om de vorderingen van de implementatie van de *Nota Vernieuwing Rijksdienst* in te voeren, is hiervan een goede illustratie.

Verkleining van de rijksdienst meten

Het kabinet wil het aantal functies in de rijksdienst verminderen met 12 800 voltijd-equivalenten (fte's). Er is een bruikbaar meetsysteem opgezet voor deze taakstelling. Dat maakt het mogelijk dat de Tweede Kamer adequaat wordt geïnformeerd over de voortgang van het programma «Vernieuwing Rijksdienst». De Kamer kan dan het kabinet op de realisatie ervan aanspreken.

Een minpunt is wel dat deze voortgangsinformatie alleen op rijksbreed niveau beschikbaar is. Voor de afzonderlijke departementen ontbreken belangrijke effectindicatoren. Ook is onduidelijk waar de verantwoordelijkheid van de minister van BZK eindigt en die van de vakminister begint. Zodoende kan de Tweede Kamer op basis van de kabinetsinformatie niet vaststellen of een individuele minister aan het beleidsdoel heeft voldaan.

Hoe belangrijk een goed meetsysteem is, laat zich illustreren door de wijze waarop het beleid om de criminaliteit terug te dringen (één van beleidsprioriteiten van het kabinet) wordt gemonitord. De ministers van Justitie en van BZK steken veel energie in de verbetering van de informatie over de criminaliteitsomvang in Nederland. Zo krijgen zij een steeds beter beeld van de stand van zaken. Een gevolg hiervan is echter wel dat de huidige cijfers niet meer zijn te gebruiken om de huidige stand van zaken af te zetten tegen de stand van zaken in 2002.

Reductie van de criminaliteit

De doelstelling 25% minder criminaliteit in 2010 ten opzichte van 2002 is al in 2002 geformuleerd door een vorig kabinet. Het huidige kabinet heeft dit doel overgenomen. Om te berekenen hoeveel de criminaliteit nog moet afnemen in de periode 2007–2010 om de daling van 25% te halen, hebben de ministers van BZK en van Justitie geprobeerd vast te stellen hoeveel afname er al gerealiseerd is. Probleem daarbij is dat in 2005 de meetsystematiek voor de criminaliteitscijfers is gewijzigd. Omdat de cijfers van voor en na de wijziging van de meetsystematiek niet vergelijkbaar zijn, is ook niet vast te stellen hoe de huidige (en toekomstige) criminaliteitscijfers zich verhouden tot de cijfers van 2002. Het is dus niet meer mogelijk een uitspraak te doen over de realisatie van het beleidsdoel. Overigens is de Tweede Kamer er niet over geïnformeerd dat onderlinge vergelijking van de criminaliteitscijfers van voor en na de wijziging van de meetsystematiek niet mogelijk is.

Het is ook van belang goed te doordenken hoe relatieve en absolute doelstellingen zich tot elkaar verhouden, en wat de doorwerking van onderliggende doelstellingen is op de hoofddoelstelling.

Minder fietsendiefstallen en/of vermogensdelicten

De ministers van BZK en van Justitie hebben «vermogensdelicten» geoperationaliseerd in vier soorten delicten: woninginbraak, diefstal van en uit auto's, zakkenrollerij en fietsendiefstal. Voor vermogensdelicten is een afname van 5% als doel gesteld. Dit komt neer op een absolute afname van 67 400 delicten. Als de doelstelling voor fietsendiefstal wordt gehaald (100 000 minder gestolen fietsen (delicten)), betekent dit dat *per saldo* de overige drie categorieën van vermogensdelicten mogen toenemen. Omdat het doel voor fietsendiefstal in een absolute afname is geformuleerd en het doel voor vermogensdelicten in een procentuele afname is dit niet direct zichtbaar voor de Tweede Kamer.

In de praktijk is het niet altijd mogelijk (noch wenselijk) om een doelstelling tot op detailniveau uit te werken. Daar komt bij dat de minister voor het bereiken van veel doelstellingen afhankelijk is van externe factoren en externe partijen die medebepalen wat de gewenste eindsituatie is. Bij de evaluatie van de doelen moet dus niet alleen worden gekeken naar wat de doelstellingen aan het begin waren, maar ook naar hoe ze zijn bijgesteld en vertaald door de betrokken partijen in de daaropvolgende periode. In een beleidsevaluatie kunnen al deze factoren worden meegenomen in een oordeel over de effectiviteit van beleid.

Wij bevelen aan om eventuele beperkingen aan het meten van de resultaten te melden aan de Tweede Kamer. Een voorbeeld waar dit deels is gebeurd, is de beleidsintensivering op het terrein van ontwikkelingssamenwerking.

Effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking is niet van plan de effectiviteit van de extra uitgaven die worden ingezet voor één van de beleidsintensiveringen van het project De Millennium Ontwikkelingsdoelen Dichterbij afzonderlijk te meten. Dit zou «ondoenlijk» zijn, zo heeft hij de Tweede Kamer laten weten. Het zou allereerst al zeer kostbaar zijn om deze extra doelrealisatie te onderscheiden van de doelrealisatie van het lopende beleid. Ten tweede zou die pas op langere termijn zichtbaar zijn. Ten derde is er een attributieprobleem: er kan niet eenduidig worden bepaald welk deel van de doelrealisatie alleen door de *Nederlandse* inzet is ontstaan, omdat Nederland zijn beleid voert samen met andere donoren en partijen.

Wij bevelen de Tweede Kamer aan om na te gaan in hoeverre het mogelijk en wenselijk is om gebruik te maken van een «terugzendrecht», zoals dat is opgenomen in de Regeling grote projecten. Wanneer de kwaliteit van beleidsinformatie van een minister onvoldoende is, kan de Tweede Kamer deze bewindspersoon opdragen met informatie te komen die de Kamer beter in staat stelt haar controlerende taak uit te oefenen.

2.3.2 Informatie over te nemen maatregelen

De Tweede Kamer wordt meestal goed geïnformeerd over de concrete maatregelen die het kabinet wil gaan nemen. Niet zelden is echter onduidelijk wat nu precies de relatie is tussen de maatregelen en het te realiseren doel of tussen de maatregelen en de verwachte uitgangen.

In aanvulling op het beleidsprogramma en de rijksbegroting voor 2008 hebben de meeste betrokken ministers een aanvullende beleidsnota naar de Tweede Kamer gestuurd. Door gebruik te maken van zulke beleidsnota's zijn de ministers in staat hun beleid meer in detail uit te werken en te presenteren aan de Kamer.

Bij een aantal prioriteiten is echter sprake van inconsistenties tussen de aan de Tweede Kamer verzonden documenten. Dat kan het gevolg zijn voortschrijdend inzicht, maar ook van onzorgvuldigheden. In deel II van dit rapport gaan we hier verder op in.

Formulering van de prestaties

Over het algemeen zijn in de aanvullende beleidsnota's van de ministers de prestaties die geleverd zullen worden om de doelstellingen te realiseren, voldoende specifiek en meetbaar geformuleerd.

Daar waar een minister het niet mogelijk of wenselijk acht de door hem te leveren prestaties in detail uit te werken, bestaat de mogelijkheid om de Tweede Kamer uit te leggen waarom dat het geval is. De minister van SZW maakt hier bijvoorbeeld gebruik van in zijn arbeidsmarktbeleid. Hij is voor veel te leveren prestaties afhankelijk van decentrale overheden en lokale omstandigheden. In zijn beleidsnota *Iedereen doet mee* heeft hij de Tweede Kamer hierover geïnformeerd (SZW, 2007).

Maatvoering in plaats van blauwdrukken bij re-integratiebeleid

In de nota *Iedereen doet mee* stelt de minister van SZW dat arbeidsmarkten in belangrijke mate regionaal functioneren. Een effectief overheidsoptreden op de arbeidsmarkt houdt volgens de minister rekening met die regionale verschillen. Het kabinet komt daarom niet met blauwdrukken, maar wil maatvoering. Dit betekent dat wordt aangesloten bij bestaande wensen en lopende initiatieven. Een van de initiatieven om de (regionale) samenwerking te versterken is de voorgenomen fusie van CWI en UWV.

Te verwachten werkzaamheid van het beleid

Een belangrijk onderdeel in de informatievoorziening aan de Tweede Kamer is de beschrijving van *waarom* de minister veronderstelt dat het beleid zal werken. We constateren dat deze beschrijving in veel gevallen ontbreekt. Dat geldt zowel voor het beleidsprogramma als voor de departementale begrotingen, alsook voor de uitwerking van het beleid in de aanvullende beleidsnota's.

We zien hier wel verbetering in optreden. De prioriteit «reductie van de criminaliteit» is een goed voorbeeld van hoe een minister toewerkt naar een beschrijving van welke maatregelen welk effect kunnen hebben.

Maatregelen tegen criminaliteit

In de *Staat van de beleidsinformatie 2006* (Algemene Rekenkamer, 2006) constateerden wij dat de ministers van BZK en van Justitie niet beschikten over een samenhangende onderbouwing van de 150 maatregelen die moesten leiden tot de beoogde afname van de criminaliteit. De ministers konden de veronderstelde effectiviteit van de maatregelen niet beredeneren. Wij bevelen toen aan om de causale relatie tussen de ingezette prestaties en de beoogde resultaten inzichtelijk te maken.

De ministers hebben inmiddels het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) gevraagd een dergelijke analyse te maken voor het beleid van de vorige kabinetten. Deze analyse zal wellicht ook kunnen dienen ter onderbouwing van het huidige en toekomstige beleid.

Wij bevelen de betrokken ministers aan om bij elke nieuwe beleidsmaatregel het bereiken van de *beleidsdoelstelling* steeds centraal te stellen, zowel in de formulering, als in de uitwerking, als in de evaluatie.

We bevelen in dit kader aan om bij elke nieuwe beleidsmaatregel een ex-ante-evaluatie te overwegen. We bevelen daarnaast aan om vooraf een theorie op te stellen over waarom het beleid zal werken, maar vooral om deze theorie periodiek te toetsen en gaandeweg bij te stellen, als dit nodig mocht blijken.

2.3.3 Informatie over te verwachten uitgaven

De beoogde relatie tussen een te behalen doel, de te leveren prestatie en de uitgaven die het Rijk daarvoor moet doen is niet altijd helder. Ministers zijn vaak duidelijker over wat er aan een bepaald probleem gedaan moet worden in de fase dat er budget wordt geclaimd, dan in de fase dat er verantwoording moet worden afgelegd over de besteding daarvan.

Een belangrijk onderdeel van de begroting is het aangeven hoeveel een bepaalde prestatie kost (zie ook § 1.2) en hoe inzichtelijk zal worden gemaakt of deze kosten zijn gemaakt (en de beoogde prestaties zijn geleverd). Wij constateren dat dit onderdeel niet altijd opgenomen is. Vaak wordt een te verhelpen maatschappelijk probleem heel scherp door een minister geformuleerd in de fase dat er middelen beschikbaar moeten komen. Wanneer de verantwoording over de besteding van het geld aan de orde is, wordt de impact die de betrokken minister met het betreffende budget kan bereiken plotseling afgedaan als «niet meetbaar» of «verwaarloosbaar klein».

Wij zijn van mening dat het van tweeën één moet zijn. Wanneer een maatschappelijk probleem als argument wordt gebruikt om de hoogte van het budget te bepalen, moet de besteding van dat budget ook worden verantwoord door te verwijzen naar een bijdrage aan de oplossing van dat maatschappelijk probleem.

We constateren ook dat bij veel beleidsprioriteiten niet is aangegeven hoe de hoogte van het benodigde bedrag tot stand is gekomen (ofwel, in het geval dat het geldbedrag een vast gegeven is, wat er minimaal voor dat bedrag moet worden verwezenlijkt).

Ministers zouden er goed aan doen om het budget voor voorgenomen beleid te onderbouwen met behulp van een kosteneffectiviteitanalyse en/of een kosten-batenanalyse. De ministers van BZK en van Justitie overwegen dit thans voor hun criminaliteitsbeleid. De ministers van VROM en voor WWI hebben het reeds gedaan voor het woningbouwbeleid.

Het nut van bouwen

De ministers van VROM en voor WWI zetten, als onderdeel van het Actieplan woningproductie en het programma «Mooi Nederland» in op meer binnenstedelijk bouwen. Die beleidskeuze wordt ondersteund door een kosten-batenanalyse (de «IBO Verstedelijking: locatiekeuzes bij woningbouw» (VROM, 2006b). Uit deze studie blijkt dat tegenover de hogere kosten van binnenstedelijk bouwen vaak ook hoge baten staan.

Een minimale eis aan de begrotingsinformatie is dat de uitgaven op artikelniveau te relateren zijn aan de doelstellingen in het beleidsprogramma en eventueel aan die in de aanvullende beleidsnota's.

Op dit punt is bij de door ons onderzochte prioriteiten nog veel winst te behalen.

Er blijkt vaak geen of moeilijk aansluiting te maken te zijn tussen de financiële paragraaf van het beleidsprogramma (2007–2011) en de ministeriële begroting voor 2008.

Ook schort er veelal het een en ander aan de onderbouwing van de in het beleidsprogramma aangewezen bedragen. Onvoldoende informatie over de meerjarige financiële consequenties maakt het moeilijk voor het kabinet om de Tweede Kamer helder en controleerbaar te informeren over de gerealiseerde besteding van de in het beleidsprogramma opgenomen «enveloppen».

Een extra complicatie in dit verband is de «tranchebenadering» van de minister van Financiën: het geld dat de vakministers voor hun beoogde extra uitgaven nodig hebben in jaren volgend op het huidige begrotingsjaar, staat niet op de eigen begroting, maar staat gereserveerd op de aanvullende post «Algemeen» van de begroting van het Ministerie van Financiën met de bedoeling om het de komende jaren uit te keren. Het voordeel echter van deze benadering is dat er mogelijk jaarlijks opnieuw kan worden bekeken in hoeverre het, gegeven eventuele nieuwe informatie over doelrealisatie, (kosten)effectiviteit en onderbouwing van het beleid, nog opportuun is dit gereserveerde geld voor een bepaalde prioriteit uit te geven.

Wij bevelen aan om tijdens het experiment met het verantwoordingsproces (zie § 1.3) aandacht te hebben voor mogelijke (veranderingen in) het inzicht op artikelniveau in de te verwachten uitgaven en deze indien mogelijk te relateren aan de (hogere) beleidsdoelen in begroting en beleidsprogramma. Als het niet mogelijk is om deze relatie te leggen, bevelen we de ministers aan om dit de Tweede Kamer expliciet te melden.

3 REACTIE BEWINDSPERSONEN EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

We hebben vanuit het kabinet reacties ontvangen op ons onderzoek. De ministers van BZK, van EZ, van SZW, van Justitie en de ministers voor Ontwikkelingssamenwerking en WWI hebben per onderzochte beleids-prioriteit gereageerd op onze conclusies en aanbevelingen. Hieronder volgt een samenvattende weergave van de bestuurlijke reacties. Een volledige weergave is te vinden op onze website: www.rekenkamer.nl.

3.1 Algemene reactie betrokken ministers

De meeste betrokken ministers geven aan dat ze onze algemene aanbevelingen van harte onderschrijven. Ze wijzen erop dat deze goed aansluiten bij het streven van het kabinet om te komen tot doelmatig beleid. Bevorderen dat beleid vooraf inhoudelijk goed wordt onderbouwd en achteraf systematisch wordt geëvalueerd, beschouwen ze bijna allemaal als de twee belangrijkste sporen. Ze geven aan dat deze lijn is vastgelegd in de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006 (RPE 2006; Financiën, 2006).

In hun specifieke reacties wijzen de bewindspersonen daarnaast verschillende kernen op een factor die een optimale vervulling van onze aanbevelingen zou bemoeilijken: hun afhankelijkheid van derden bij de beleidsvoorbereiding en -uitvoering. Ook op ons niet altijd positieve oordeel over de relatie tussen beleidsprogramma, begroting en aanvullende beleidsstukken gaan zij verschillende kernen in.

3.1.1 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zijn verheugd dat het kabinet het bevorderen van een goede beleids-
onderbouwing en -evaluatie conform de RPE 2006 onderschrijft. We vinden het jammer dat het kabinet niet ingaat op onze aanbeveling om beleidsdoelen specifiek en meetbaarder te formuleren. Daar is nog veel winst te behalen, wil het kabinet daadwerkelijk aanspreekbaar zijn op het realiseren van zijn doelen aan het eind van de kabinetsperiode.

We vinden het ook jammer dat het kabinet niet ingaat op onze aanbevelingen voor een betere informatievoorziening aan de Tweede Kamer. We vragen met name aandacht voor het inventariseren van de informatiebehoefte van de Tweede Kamer en het evalueren van de gevolgen van het nu lopende experiment met het verantwoordingsproces op de informatievoorziening (zie § 1.3).

Wij realiseren ons dat een minister in veel gevallen geen volledige greep heeft op de uitvoering of de resultaten van zijn beleid. Dat is echter niet hetzelfde als «er helemaal geen greep op hebben». Bij het aankondigen van nieuw of te wijzigen beleid dient een minister in ieder geval altijd antwoord te geven op de vragen: «wat wil het kabinet bereiken, wat wil het kabinet daarvoor doen en wat gaat dat kosten?» Als de minister zichzelf in mindere mate aanspreekbaar acht voor de uitvoering van het beleid dan verwacht mag worden op grond van de reikwijdte van de beleidsdoelen die hij heeft geformuleerd, dient hij de Tweede Kamer daarover vooraf en expliciet in te lichten.

Als bij de uitvoering van het beleid is voorzien dat medeoverheden of anderen een belangrijke rol zullen spelen, moet de Tweede Kamer dat ook weten. In deze gevallen zou de minister, zo vinden wij, niet alleen moeten aangeven welke uiteindelijke effecten beoogd worden, maar ook wat hij verwacht dat zijn eigen aandeel daarbij zal zijn. Ook als de minister zijn rol

wil beperken tot het monitoren en evalueren van bereikte resultaten, moet hij dat de Tweede Kamer melden.

Wat de ontbrekende relatie tussen beleidsprogramma, begroting en aanvullende documenten betreft: in het algemeen vinden wij dat deze relatie er behoort te zijn en dat deze relatie duidelijk moet zijn. Het kabinet heeft aangegeven op het *beleidsprogramma* aanspreekbaar te willen zijn. De *rijksbegroting* is echter het officiële document op basis waarvan de Tweede Kamer de minister autoriseert om uitgaven te doen. In de begroting dient daarom te zijn aangegeven (eventueel door middel van verwijzingen naar andere documenten) op welke manier de ministers de beleidsprioriteiten in het beleidsprogramma willen realiseren.

3.2 Reacties per onderzochte beleidsprioriteit

3.2.1 Reactie op pijler 1 «Millenniumontwikkelingsdoelen»

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking heeft op 10 april 2008 gereageerd op onze conclusies en aanbevelingen bij het project «De Millennium Doelstellingen Dichterbij».

De minister erkent dat de bronvermelding bij de probleemanalyse van de beleidsintensivering «Gender en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten» niet compleet was. Dat rechtvaardigt volgens hem wel de conclusie dat de probleemanalyse niet ordelijk is gepresenteerd, maar niet dat deze niet volledig controleerbaar zou zijn. Volgens de minister blijkt uit zowel schriftelijke bronnen, waarvan hij er enkele noemt, als uit consultaties met experts en Nederlandse ambassadeurs, steeds dat het terugdringen van moedersterfte achterblijft bij de voortgang op alle andere millenniumontwikkelingsdoelen en dat genderongelijkheid daarvoor dikwijls als oorzaak wordt genoemd.

De minister onderschrijft onze aanbeveling om in de begroting een overzicht op te nemen met daarin de relatie tussen de millenniumontwikkelingsdoelen en de operationele doelstellingen, en zegt toe dit in de begroting 2009 gerealiseerd te hebben.

De minister deelt onze conclusie dat er kanttekeningen zijn te plaatsen bij de validiteit en betrouwbaarheid van de indicatorenset voor de voortgang op millenniumontwikkelingsdoel 3. Hier zijn alle experts het over eens, zo schrijft hij, maar er is geen consensus over hoe deze set aan te passen. De minister neemt onze aanbeveling om zélf informatie te gaan verzamelen niet over: het is volgens hem een illusie te denken dat Nederland beter dan de Verenigde Naties de voortgang op millenniumontwikkelingsdoel 3 zou kunnen monitoren. Wel zegt de minister toe om in de eerstvolgende rapportage «Resultaten in Ontwikkeling» in 2009 een zo volledig mogelijk beeld te schetsen van de voortgang op het terrein van de bevordering van gendergelijkheid aan de hand van data uit bestaande bronnen.

In reactie op onze conclusies dat de doelformulering van het project «De Millenniumontwikkelingsdoelen Dichterbij» onvoldoende specifiek, meetbaar en tijdgebonden is, en dat de minister ten onrechte geen onderscheid maakt tussen het al lopende beleid en de beleidsintensivering «Gender en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten», geeft de minister aan dat de millenniumontwikkelingsdoelen geen «menukaart» zijn. De doelen vormen een samenhangende agenda van elementen die elkaar sterk beïnvloeden en een gezamenlijke inzet vergen van diverse spelers. Pogen om eenduidig te bepalen welk deel van de doelrealisatie uitsluitend aan de Nederlandse inzet is toe te schrijven is volgens de

minister niet zinvol; het leidt tot «theoretische voorstellingen van zaken» die weinig met de praktijk te maken hebben.

De beleidsintensivering is bovendien verweven met het bestaande beleid. Daarom acht de minister het niet goed mogelijk en zelfs onwenselijk om de beleidsintensivering, conform onze aanbeveling, te voorzien van een doelstelling en aan te geven welke extra prestaties en welke uitgaven per prestatie daarmee gemoeid zijn.

De conclusie dat niet expliciet aan de Tweede Kamer is gemeld hoe de effectiviteit van de beleidsintensivering gemeten zal worden, gaat volgens de minister ten onrechte voorbij aan de meer algemene afspraken die hij hierover met het parlement heeft gemaakt.

In reactie op onze aanbeveling om de Tweede Kamer voortaan duidelijk te melden op welk niveau beleidsresultaten gemeten zullen worden, geeft de minister aan dat hij in de rapportage «Resultaten in ontwikkeling 2005–2006» expliciet is ingegaan op de vraag wat wel en niet gemeten kan worden aan input, output, outcome en impact. Volgens de minister is alleen in uitzonderlijke gevallen sprake van een causale relatie tussen de Nederlandse inzet en het effect op outcome- en impactniveau en kan in de regel achteraf slechts een plausibel verband gelegd worden.

3.2.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij nemen met instemming kennis van de toezegging van de minister om in de eerstvolgende resultatenrapportage een zo volledig mogelijk beeld te schetsen van de voortgang van gendergelijkheid en om in de begroting 2009 een overzicht van de relatie tussen de millenniumontwikkelingsdoelen en de operationele doelstellingen op te nemen.

We blijven van oordeel dat de probleemanalyse van de beleidsintensivering op het terrein van genderproblematiek niet volledig controleerbaar is; de bronvermelding bij die probleemanalyse is immers niet volledig. Als de minister niet alle bronnen kenbaar maakt waarop hij zich bij belangrijke onderdelen van het beleid baseert, kan ook niet worden nagegaan of de feiten die hij presenteert tot die bronnen te herleiden zijn.

De toelichting die de minister geeft op zijn probleemanalyse, maakt duidelijk dat er goede redenen zijn om in het beleid prioriteit te geven aan het terugdringen van moedersterfte en genderongelijkheid.

We zijn het niet eens met de redenering van de minister waarom hij beoogde doelen, prestaties en uitgaven van zowel het project «De Millenniumontwikkelingsdoelen Dichterbij» als de beleidsintensivering «Gender en seksuele reproductieve rechten en gezondheid» niet specifiek kan omschrijven. De afhankelijkheid van internationale actoren heeft de minister tot nu toe niet in de weg gestaan om specifiek voor Nederland beleid in gang te zetten om de millenniumontwikkelingsdoelen dichterbij te brengen, en de onderlinge verwevenheid van de millenniumontwikkelingsdoelen heeft hem er tot nu toe niet van weerhouden binnen dat project te kiezen voor intensiveringen op een deel van die doelen. Het is van tweeën één: óf de minister heeft geen greep op de uitvoering, maar stelt dan ook geen doelen en vraagt daarvoor geen middelen, óf de minister heeft wél enige greep, kiest doelen, vraagt daarvoor middelen en wil (binnen de grenzen van het redelijke) aanspreekbaar zijn op de resultaten van zijn beleidsinspanningen.

Een minister die extra uitgaven wil doen, dient volgens ons aan te geven wat hij voor dat extra geld gaat doen en wat hij daarmee denkt te zullen bereiken. Van dit principe kan alleen worden afgeweken als de minister de Tweede Kamer expliciet heeft gemeld dat hij niet kan of wil aangeven tot

welke prestaties en effecten de aan de Tweede Kamer gevraagde uitgaven zullen leiden.

Dit principe van «comply or explain» geldt ook voor de verantwoording over gevoerd beleid. Een minister is volgens ons gehouden om zich achteraf te verantwoorden over de prestaties die zijn geleverd en over de mate van doelrealisatie en effectiviteit, *tenzij* hij de Tweede Kamer heeft gemeld dat hij niet kan of wil aangeven welke resultaten zijn beleid heeft opgeleverd.

3.2.3 Reactie op pijler 2: «Innovatie»

De minister van EZ heeft op 8 april 2008 gereageerd op onze conclusies en aanbevelingen bij doel 14: «Versterken van het innovatief vermogen van de Nederlandse economie».

De minister onderschrijft dat het belangrijk is dat de Tweede Kamer kan beoordelen in hoeverre de minister haar doelen heeft gehaald. Ze zal zich hiervoor blijven inspannen en onze aanbevelingen over meetbaarheid en tijdgebondenheid meenemen in de voorbereidingen voor de begroting 2009.

De minister geeft aan dat er slechts «beperkte mogelijkheden» zijn om de precieze effecten van gevoerd beleid te isoleren van externe invloeden. Dit begrenst volgens haar de mogelijkheden om streefwaarden te koppelen aan prestatiegegevens.

In reactie op onze conclusie dat voor het innovatiebeleid geen streefwaarden in de begroting zijn opgenomen, wijst de minister erop dat dit, conform de Rijksbegrotingsvoorschriften, ook niet hoeft bij het gebruik van kengetallen. De score van Nederland op het European Innovation Scoreboard is volgens de minister een kengetal (en geen prestatie-indicator).

De minister geeft verder aan dat zij van mening is een adequate probleemanalyse te hebben gegeven voor het innovatiebeleid zoals verwoord in doel 14 van het beleidsprogramma. Deze stond weliswaar niet in het beleidsprogramma zelf, maar wel in de toelichting op de begroting 2008.

In reactie op onze constatering dat de groei van de Nederlandse arbeidsproductiviteit niet achterblijft bij die van de andere EU-landen, geeft de minister aan dat zij van mening is dat de groei van de arbeidsproductiviteit een essentiële voorwaarde is en blijft om de Nederlandse concurrentiepositie te verbeteren.

De minister deelt niet onze conclusie dat zij de Tweede Kamer zorgvuldiger had kunnen informeren over de uitkomsten van de CPB-evaluatie die ten grondslag ligt aan de intensiveringen van haar beleid. De resultaten van de evaluatie zijn op hoofdlijnen in de begroting voor 2008 vermeld en deze waren zodanig positief dat het van start gaan van de voucherregeling volgens de minister verantwoord was. Ze wijst erop dat de CPB-evaluatie betrekking had op pilots en dat daar per definitie een ruimer voorbehoud bij hoort.

Over onze conclusie dat de Tweede Kamer onvoldoende informatie krijgt om goed zicht te hebben in de totale kosten van het innovatiebeleid in het kader van doel 14 in het beleidsprogramma, geeft de minister aan dat dit doel slechts een beperkte uitsnede uit de EZ-begroting is. Zij ziet het beleidsprogramma als een stuk waarin het kabinet de accenten aangeeft voor de regeerperiode, en niet als een losstaand programma binnen de begroting waarover in de begrotingsstukken afzonderlijk verantwoording wordt afgelegd.

3.2.4 Nawoord Algemene Rekenkamer

We onderschrijven dat de Rijksbegrotingsvoorschriften alleen bij indicatoren streefwaarden verlangen en niet bij kengetallen. We zijn echter van mening dat de minister ten onrechte veel kwantitatieve gegevens in de begroting 2008 heeft bestempeld als «kengetal» en niet als «indicator». Daardoor is bij beleidsdoelen waaraan voorheen streefwaarden waren verbonden (zoals een hogere notering van Nederland op het European Innovation Scoreboard) op dit moment niet duidelijk wat de minister precies wil bereiken.

Wij blijven van mening dat de minister de Tweede Kamer zorgvuldiger had moeten informeren over de uitkomsten van de CPB-evaluatie, omdat in het onderzoeksrapport zelf expliciet voorbehouden worden gemaakt over de reikwijdte en het gewicht van de conclusies. Het volstaat niet om in dat verband alleen te melden dat het onderzoek betrekking had op pilots.

Wij delen het beeld van de minister dat het beleidsprogramma geen document is waarover het kabinet aan de Tweede Kamer afzonderlijk verantwoording aflegt in de gebruikelijke begrotings- en verantwoordingscyclus. Het is precies om die reden dat wij wijzen op het belang van een eenduidige koppeling van beoogde effecten, prestaties én kosten in begroting en jaarverslag. De minister stelt terecht dat doel 14 van het beleidsprogramma slechts een beperkte uitsnede is uit haar begroting. Andersom vormt de informatie in de begroting van EZ voor 2008 echter ook een beperkte uitsnede van doel 14 in het beleidsprogramma 2007–2011. De totale kosten van doel 14 zijn namelijk verspreid over verschillende begrotingen. Omdat niet expliciet is opgenomen welke middelen het kabinet voor de periode tot en met 2011 heeft gereserveerd op een aanvullende post op de rijksbegroting, heeft de Tweede Kamer onvoldoende inzicht in de totale kosten van doel 14.

Over de onderbouwing van het beleid van de minister in de begroting merken wij op dat deze adequaat is bij het beleids*artikel*, maar niet in de beleids*agenda*. De verwijzingen in de begroting naar de onderbouwingen van posten in het beleidsprogramma bieden onzes inziens geen houvast voor de onderbouwing van de financiële posten voor doel 14.

3.2.5 Reactie op pijler 3: «Woningen»

De minister voor WWI heeft op 17 april 2008 gereageerd op onze conclusies en aanbevelingen bij doel 23: «Het bevorderen van (...) 80 000 tot 100 000 nieuwe woningen per jaar».

De minister geeft aan zich te kunnen vinden in onze aanbeveling om voor het woningbouwbeleid een integraal stelsel op te zetten van effectindicatoren (outcome) prestatie-indicatoren (output), alsmede een beleids-theorie over hoe geplande prestaties tot beoogde outcome moeten leiden. Ze is op dit moment bezig om het aantal effectindicatoren te vergroten. Hierop zal ze in de toelichting op de begroting 2009 terugkomen. In het groei-model dat haar voor ogen staat, wordt in de begroting op hoofdlijnen verslag gedaan van ontwikkelingen gemeten aan de hand van effectindicatoren en prestatie-indicatoren. De minister noemt in haar reactie een aantal van de te gebruiken effect- en prestatie-indicatoren. Voor het meten van de effectindicatoren zal ze zoveel mogelijk gebruikmaken van gegevens van het CBS.

De minister geeft aan te zullen reageren op onze aanbeveling om andere oplossingen voor het door de VROM-Raad gesignaleerde knelpunt te zoeken, als ze de adviezen en het onderzoek van de SER en het CPB

grondig heeft bestudeerd. Daarbij zal ze de afspraken die door het kabinet in het regeerakkoord zijn gemaakt over de woningmarkt als uitgangspunt hanteren.

In reactie op onze aanbeveling om de ontbrekende delen van het budget voor het woningbouwbeleid in de WWI-begroting te vermelden, verwijst de minister naar de rijksbrede afspraken, volgens welke de apparaatskosten van het Ministerie van VROM worden verantwoord in de begroting van de vakminister. Wel zegt de minister toe om in het jaarverslag 2007 inzicht te zullen geven in de uitgaven die toe te rekenen zijn aan de operationele doelstelling «Woningproductie».

De minister beschrijft in haar reactie verschillende manieren waarop ze het gebruik van maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's) op het terrein van (integrale) gebiedsontwikkeling – waarvan woningbouwontwikkeling vaak een deel uitmaakt – stimuleert. Het Rijk heeft daarbij soms een faciliterende rol (door handleidingen over MKBA's op te (laten) stellen) en soms een uitvoerende rol (door zelf MKBA's op te stellen, zoals voor de 23 integrale gebiedsontwikkelingsprojecten voortvloeiend uit de *Nota Ruimtebudget*).

3.2.6 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij waarderen de reactie van de minister. We nemen er met instemming kennis van dat ze uitvoering geeft aan een groot deel van de aanbevelingen die we hebben gedaan en zullen de toezeggingen en acties van de minister in de komende jaren met belangstelling volgen.

Wel vragen we aandacht voor onze aanbeveling om een beleidstheorie op te stellen over hoe de geplande prestaties tot de beoogde outcome zouden moeten leiden. De minister geeft aan deze aanbeveling te onderschrijven, maar geeft in haar reactie niet aan welke actie ze op dit punt onderneemt.

3.2.7 Reactie op pijler 4: «Re-integratie»

De minister van SZW heeft, mede namens de staatssecretaris van VWS, op 15 april 2008 gereageerd op onze conclusies en aanbevelingen bij doel 34: «200 000 mensen met grote afstand tot de arbeidsmarkt extra aan de slag helpen».

De minister van SZW wijst erop dat ten tijde van opstellen van het beleidsprogramma nog volop overleg gaande was met de sociale partners (over onder andere de modernisering van de arbeidsovereenkomst). Dit overleg heeft nog niet geleid tot een akkoord en het kabinet is in afwachting van het advies van de commissie-Bakker over welke maatregelen nodig zijn om een structureel hoger niveau van arbeidsparticipatie te realiseren. Pas als het advies er ligt, zal duidelijk worden in hoeverre doel 34 in 2012 kan worden gerealiseerd.

Onze aanbevelingen om in de begroting de geplande en gerealiseerde uitgaven aan re-integratietrajecten uit splitsen naar UWV en gemeenten en om de informatie over de gerealiseerde re-integratieondersteuning door gemeenten en UWV apart te berekenen en te presenteren neemt de minister als leidraad mee bij de inrichting van de begroting 2009 en het jaarverslag 2008. Hij wijst erop dat deze informatie, voor zover beschikbaar, nu al in de begroting en via de kwartaalberichten periodiek aan de Tweede Kamer wordt gemeld.

De minister geeft aan onze aanbeveling om de bijdrage van regionale samenwerking tussen ketenpartners aan de realisatie van doel 34 te

monitoren niet zinvol te vinden. Deze samenwerking is slechts één van randvoorwaarden voor het behalen van doel 34. De minister zal wel, in samenwerking met de VNG (Vereniging Nederlandse Gemeenten), volgen welke regionale arrangementen en afspraken tot stand komen. Conform het bestuursakkoord met de VNG hebben de gemeenten een voortrekkersrol in het regionale arbeidsmarktbeleid. Het Ministerie van SZW zal informatie, advies en organisatorische ondersteuning aanbieden bij het organiseren van een regionale werktop. De minister is van plan om binnen een jaar een follow-up van deze bijeenkomsten te houden om na te gaan welke ontwikkelingen zich hebben voorgedaan en tot welke tussentijdse resultaten de werktop heeft geleid.

3.2.8 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zijn verheugd over de toezeggingen van de minister om inzichtelijk te maken wat de verschillen zijn tussen UWV en gemeenten bij de uitgaven en gerealiseerde re-integratieondersteuning. De inrichting en uitkomsten van de door de minister op te zetten monitoring van de regionale samenwerking in het participatie- en arbeidsmarktbeleid zullen we met belangstelling volgen.

3.2.9 Reactie op pijler 5: «Criminaliteit»

De ministers van Justitie en van BZK hebben, mede namens de staatssecretaris van Justitie, op 11 april 2008 gereageerd op onze conclusies en aanbevelingen bij doel 50: «Een reductie van de criminaliteit met 25% in 2010 ten opzichte van 2002» en doel 51: «100 000 minder gestolen fietsen in 2010 ten opzichte van 2006» uit het beleidsprogramma.

De ministers nemen onze conclusie ter harte dat niet is vast te stellen hoe de huidige omvang van de criminaliteit zich verhoudt tot de omvang van de criminaliteit in 2002, als gevolg van een bijstelling in de meetmethode in 2005. De ministers zijn echter van mening dat ze de Tweede Kamer over die trendbreuk in de criminaliteitscijfers transparant hebben geïnformeerd.

De ministers nemen onze aanbeveling over om de gewenste afname van de criminaliteit uit te drukken in termen van de criminaliteitscijfers uit de Veiligheidsmonitor Rijk. Wel kiezen ze daarbij voor een recentere Veiligheidsmonitor Rijk (2007) dan wij aanbevelen, omdat deze betrekking heeft op een referentiejaar (2006) dat het dichtst bij de start van het huidige kabinet-Balkenende ligt. De ministers geven aan de reductiedoelstellingen naar dit nieuwe referentiejaar te zullen herberekenen en de Tweede Kamer hierover te zullen informeren. Ook geven de ministers aan dat ze bij de overgang naar een nieuw meetsysteem in 2009 zodanige maatregelen zullen nemen dat vergelijking in de tijd goed mogelijk is. Hierover zijn afspraken gemaakt met het CBS.

De ministers schrijven verder dat zij onze aanbevelingen over het formuleren van de prestaties en het onderbouwen van de werkzaamheid daarvan nu al uitvoeren. In de jaarlijkse voortgangsrapportage aan de Tweede Kamer over het project «Veiligheid begint bij Voorkomen» (VbbV) zullen de ministers per thema (sub)doelstellingen en prestaties opnemen die zoveel mogelijk SMART geformuleerd zijn. Bovendien zullen de ministers de resultaten van de beleidseffectenanalyse sociale veiligheid, die het SCP nu uitvoert, gebruiken voor de onderbouwing van nieuw beleid en voor de onderbouwing en ex-post-evaluatie van het tot nu toe gevoerde veiligheidsbeleid.

Ook onze aanbeveling om in de begroting de relatie tussen kosten en beleidsdoelen te specificeren, zeggen de ministers ter harte te zullen nemen. Een directe relatie tussen inzet van middelen en realisatie van doelstellingen van het project VbbV in de begroting achten ze overigens niet mogelijk, omdat de afbakening van dit project niet loopt langs de lijnen van de huidige begrotingsstructuur (die bepalend is voor de toekenning en verantwoording van middelen).

In reactie op onze aanbeveling om de jaarlijkse WODC-berekeningen te gebruiken bij de kosten-batenanalyse die de ministers overwegen uit te voeren, geven de ministers ten slotte aan dat binnenkort een expertmeeting «Kosten-batenanalyse Sociale Veiligheid» zal worden georganiseerd waarvoor zij ook de Algemene Rekenkamer zullen uitnodigen. Deze expertmeeting bouwt voort op inzichten van het onderzoekstraject «Maatschappelijke kosten Veiligheid» waarbij onder andere het WODC en het SCP nauw betrokken zijn geweest.

3.2.10 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij nemen er met instemming kennis van dat de ministers de doelformulering zullen aanpassen en gaan werken met een referentiejaar van ná de trendbreuk. We wijzen er voor de zekerheid op dat er geen sprake kan zijn van een «herberekening» van de reductiedoelstelling: het is vanwege de verschillen in de manier waarop de criminaliteitscijfers van voor en na de trendbreuk in 2005 tot stand zijn gekomen immers niet meer mogelijk deze met elkaar te vergelijken.

De ministers hebben de Tweede Kamer inderdaad geïnformeerd over deze trendbreuk, maar hadden naar onze mening explicieter moeten zijn over de consequenties daarvan voor de vergelijkbaarheid van criminaliteitscijfers, namelijk: onvergelykbaarheid. Die onvergelykbaarheid beïnvloedt datgene waarop de ministers kunnen worden aangesproken.

Met de aangekondigde opzet van de jaarlijkse voortgangsrapportage kunnen we instemmen en we zullen met belangstelling volgen hoe de doelen en prestaties hierin worden geformuleerd. We onderstrepen daarnaast nogmaals het belang van het leggen van relaties tussen de middelen in de begroting en doelrealisatie.

We zijn er mee ingenomen dat de ministers de resultaten van de beleids-effectenanalyse sociale veiligheid zullen gebruiken voor zowel ex-ante- als ex-post-evaluaties. Wij waarderen de uitnodiging om deel te nemen aan de expertmeeting «Kosten-batenanalyse Sociale Veiligheid».

3.2.11 Reactie op pijler 6: «Vernieuwing Rijksdienst»

De minister van BZK heeft op 10 april 2008 gereageerd op onze conclusies en aanbevelingen bij doel 64: «Het realiseren van een overheid die beter werk levert met minder mensen».

De minister waardeert het constructieve karakter van ons onderzoek. Zij zal de door ons gesignaleerde risico's scherp in de gaten houden. De minister neemt onze aanbeveling om de Tweede Kamer een integraal beeld te geven van de (boven)departementale ontwikkelingen van het programma «Vernieuwing Rijksdienst» over. Zij doet dit in de voortgangsrapportages over het programma, halfjaarlijks te verschijnen vanaf eind mei 2008. Monitoring van het programma in kwalitatieve zin maakt hier deel van uit. In de eerste voortgangsrapportage zal zij ook aangeven wat de ingeboekte taakstelling per departement in euro's is.

Over de te verwachten totale kosten van het programma merkt de minister op dat in het coalitieakkoord incidenteel € 500 miljoen beschik-

baar is gesteld voor de financiering van innovatieve projecten, sociaal flankerend beleid en reorganisatiekosten. Daarnaast zijn de departementen zelf verantwoordelijk voor het realiseren van hun taakstelling en departementale verbetering. De kosten die daarvoor nodig zijn, zijn voor de departementen (die daar zelf verantwoording over afleggen aan de Tweede Kamer).

De minister deelt onze conclusie dat de doelstelling «beter» nog niet in voldoende mate is uitgewerkt. Zij is voornemens daar verder aandacht aan te geven. Ze zal onze inzichten gebruiken bij de verdere uitwerking en realisatie bij de verschillende onderliggende projecten.

De minister bestrijdt onze conclusie dat er geen duidelijke visie ten grondslag ligt aan de beoogde reductie van functies. Ze geeft aan dat het voldoende duidelijk is welke taken door de afslanking worden geraakt en welke niet. Weliswaar moet dit bij de uitvoering in steeds verdere mate geconcretiseerd worden, maar het kabinet laat hiermee wel zien wat het meent dat de kerntaken zijn. Er wordt op dit moment gewerkt aan een «nota overheid van de toekomst». In deze nota zal worden ingegaan op de rol en taken van de rijksdienst in de toekomst.

Op onze aanbeveling om aan te geven welke minister door de Tweede Kamer waarop kan worden aangesproken, schrijft de minister dat elke minister verantwoordelijk is en blijft voor de verkleining en verbetering van zijn eigen departement. Als minister van BZK voert zij regie op het programma «Vernieuwing Rijksdienst» en de onderliggende boven- en interdepartementale projecten. Zij heeft daarnaast een bewakende rol door namens het kabinet aan de Tweede Kamer te rapporteren over de voortgang van het programma. De voorbereiding en uitvoering van het programma als totaal is op ambtelijk niveau de verantwoordelijkheid van de programma-SG Vernieuwing Rijksdienst.

3.2.12 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zijn verheugd over de manier waarop en de intensiteit waarmee de minister van BZK onze aanbevelingen heeft overgenomen. We zullen haar toezeggingen met belangstelling volgen. De informatie die de minister in haar reactie geeft, is onzes inziens ook van belang in de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de vernieuwing van de Rijksdienst. We bevelen de minister aan om informatie over de vormgeving en uitvoering van het programma «Vernieuwing Rijksdienst» voortaan ook rechtstreeks aan de Tweede Kamer ter beschikking te stellen.

OVERZICHT VAN CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN TOEZEGGINGEN

Algemene conclusies en aanbevelingen

Plaats in deel I	Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen
§ 2.1.1	<i>Bij aantal beleidsprioriteiten niet duidelijk aangegeven (a) welk probleem waarom wordt aangepakt en (b) waarom maatregelen zullen werken.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Probleem en verwachte bijdrage beleid beter omschrijven. • (Informatie over) probleemanalyse verbeteren. • Bij nieuwe maatregel ex-ante-evaluatie overwegen. • Vooraf aangeven waarom het beleid zal werken; aannname periodiek toetsen en bijstellen. 	Aanbeveling van harte onderschreven, behalve door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking
§ 2.1.2	<i>Beleidsdoelen en uitgaven niet altijd specifiek en meetbaar geformuleerd.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Beleidsdoelen specifiek en meetbaarder formuleren. • Beperkingen meten beleidsresultaten melden aan Tweede Kamer. 	Geen algemene reactie
§ 2.1.2	<i>Relatie uitgaven (begroting) en prestaties (beleidsprogramma) niet altijd duidelijk.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Doelen, prestaties en uitgaven koppelen. • In begroting op artikelniveau relatie met beleidsprogramma aangeven 	Geen algemene reactie
§ 2.1.3	<i>Informatievoorziening Tweede Kamer voortgang beleid kan beter.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Informatiebehoefte inventariseren en bespreken met Tweede Kamer. • Evalueren gevolgen experiment met verantwoordingsproces hierop. • Beleidsevaluatie of -doorlichting aankondigen als er geen beleidsinformatie beschikbaar is 	Geen algemene reactie

Conclusies en aanbevelingen bij «millenniumontwikkelingsdoelen»: minister voor Ontwikkelingssamenwerking

Plaats in deel II	Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen
§ 2.2	<i>Probleemanalyse beleidsintensivering niet ordelijk gepresenteerd en niet volledig controleerbaar. Validiteit indicatorenset millenniumontwikkelingsdoel 3 twijfelachtig</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Overwegen zelf informatie uit bestaande bronnen te verzamelen. 	Met eerstvolgende resultatenrapportage wordt zo volledig mogelijk beeld voortgang gendergelijkheid gegeven.
§ 2.2	<i>Onderscheid tussen lopend beleid millenniumontwikkelingsdoelen en beleidsintensivering ontbreekt.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Beleidsintensivering voorzien van doelstelling, extra prestaties en uitgaven (per prestatie). 	
§ 2.2	<i>Ontbreken meting effectiviteit beleidsintensivering «Gender en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten» niet expliciet gemeld.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Afspraken aanleveren informatie maken. • Informatiebehoefte extra output inventariseren. • Kamer expliciet melden wat wel/niet gemeten wordt (in input, output, outcome, impact en effectiviteit). 	
§ 2.2	<i>Verband tussen millenniumontwikkelingsdoelen en beleidsartikelen is niet toegelicht.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Overzicht opnemen met relatie millenniumontwikkelingsdoelen – operationele doelstellingen. 	Overzicht komt in begroting 2009.
§ 2.3	<i>Vergelijking met alternatieve bestedingsmogelijkheden is niet mogelijk. Niet duidelijk gemeld welke extra prestaties beleidsintensivering «Gender en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten» extra uitgaven behoeven.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Aangeven welke extra prestaties extra uitgaven behoeven. 	

Plaats in deel II	Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen
§ 2.3	<i>Meten prestaties beleidsintensivering «Gender en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten» onduidelijk.</i>		

Conclusies en aanbevelingen bij «innovatie»: minister van EZ

Plaats in deel II	Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen
§ 3.2	<i>Doel 14 kan meetbaarder worden geformuleerd.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Omgang met indicatoren en kengetallen aanpassen aan Rijksbegrotingsvoorschriften. • Vanaf 2009 effectindicatoren met streefwaarden beleidsdoelen in begroting opnemen. • Afhankelijkheid externe factoren problematiseren in toelichting beleidsartikelen. • Innovatiebeleid voorzien van adequate probleemanalyse. 	Doelformulering zal in begroting 2009 meer meetbaar en tijdgebonden zijn.
§ 3.3	<i>Verbeteringen mogelijk in prestatiegegevens</i>		
§ 3.3	<i>Kabinet evalueert inzet instrumenten innovatiebeleid frequent. Informatievoorziening over evaluaties kan zorgvuldiger.</i>		
§ 3.4	<i>Inzicht voorziene totale kosten beleid doel 14 ontbreekt. Bedragen in beleidsprogramma en begroting niet onderbouwd.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • In begroting informatie verschaffen over meerjarige kosten kabinetsbeleid. 	

Conclusies en aanbevelingen bij «woningen»: minister voor WWI

Plaats in deel II	Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen
§ 4.2 en § 4.3	<i>Doel 23 zodanig geformuleerd dat kabinet op bereiken van daarin gegeven doelstelling niet afgerekend kan worden. Ook informatie over voorgenomen activiteiten geeft weinig inzicht in bijdrage acties van minister voor WWI, individueel of in samenhang, op bereiken van doel «bevorderen realisatie 80 000 tot 100 000 woningen per jaar».</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Voor woningbouwbeleid integraal stelsel opzetten bestaande uit effectindicatoren (outcome), prestatie-indicatoren (output) en beleidstheorie over hoe geplande prestaties tot beoogde outcome moeten leiden. • Aangeven of andere oplossingen voor door VROM-Raad gesignaleerde knelpunt worden gezocht. 	Groeimodel voor effect- en prestatiegegevens in de begroting. Reactie na bestudering adviezen SER en CPB.
§ 4.4	<i>Budget voor doel 23 slechts deels weergegeven in begroting. Opgenomen bedragen zijn voldoende onderbouwd.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Ontbrekende delen budget woningbouwbeleid in begroting bij beleidsartikel 2 vermelden. 	Uitgaven «Woningproductie» toegelicht in jaarverslag 2007.
§ 4.4	<i>Woningbouwbeleid telt één van de weinige voorbeelden van kostenbatenanalyse die ondersteuning biedt voor gemaakte beleidskeuzes.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Goed initiatief van kostenbatenanalyse binnenstedelijk bouwen doortrekken naar andere onderdelen woningbouwbeleid. 	MKBA's bij integrale gebiedsontwikkeling worden gefaciliteerd en zelf uitgevoerd.

Conclusies en aanbevelingen bij «re-integratie»: minister van SZW en staatssecretaris van VWS

Plaats in deel II	Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen
§ 5.2	<i>Beleidsdoel deels onderbouwd, grotendeels SMART+C geformuleerd.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Informatie gerealiseerde re-integratieondersteuning door gemeenten en UWV apart berekenen en presenteren. 	Aanbeveling is leidraad bij inrichting begroting 2009 en jaarverslag 2008.
§ 5.3	<i>Maatregelen niet altijd specifiek, meetbaar en tijdgebonden beschreven.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Regionale samenwerking ketenpartners monitoren, nagaan in hoeverre samenwerking realisatie doel 34 in 2012 waarschijnlijk maakt. 	
§ 5.3	<i>Werkzaamheid maatregelen niet gewaarborgd omdat met aantal externe factoren geen rekening is gehouden.</i>		
§ 5.4	<i>Extra uitgaven aan re-integratie (doel 34) niet één-op-één terug te vinden in SZW-begroting 2008.</i>		
§ 5.4	<i>Tweede Kamer heeft geen zicht op werkelijke uitgaven aan re-integratie door gemeenten (versus UWV); daarvoor ontbreekt basis goede afweging omvang re-integratiebudget.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • In begroting geplande en gerealiseerde uitgaven aan re-integratietrajecten uit splitsen naar UWV en gemeenten. 	Aanbeveling is leidraad bij inrichting begroting 2009 en jaarverslag 2008.

Conclusies en aanbevelingen bij «criminaliteit en fietsendiefstal»: minister van BZK, minister en staatssecretaris van Justitie

Plaats in deel II	Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen
§ 6.2	<i>Door bijstelling meetmethode in 2005 is niet vast te stellen hoe huidige omvang criminaliteit zich verhoudt tot omvang criminaliteit in 2002 (nuljaar van beleid).</i>		
§ 6.2	<i>Doelstelling criminaliteitsbeleid is grotendeels SMART-C geformuleerd.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Omvang criminaliteit volgens Veiligheidsmonitor 2005 kiezen als beginpunt nieuwe doelformulering. • Overgang nieuw meetsysteem (in 2009) te ondervangen door gegevens te verzamelen waardoor analyse methodologische verschillen mogelijk is. 	VMR 2007 zal dienen als beginpunt voor doelformulering. Gegevens voor en na overgang zullen vergelijkbaar zijn.
§ 6.3	<i>Niet uitgewerkt welke prestaties moeten leiden tot beoogde afname criminaliteit en fietsendiefstal en hoe deze prestaties gemeten en verantwoord zullen worden.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Kernprestaties en prestatie-indicatoren formuleren zodat Tweede Kamer voortgang programma kan volgen. • Bij nieuw beleid (theoretische) onderbouwing werkzaamheid geven. • Analyse SCP gebruiken voor onderbouwing en ex-post-evaluatie van beleid vorige kabinetten. 	SMART formuleringen in voortgangsrapportage VbbV. Analyse SCP zal gebruikt worden voor ex ante en ex-post-evaluatie.
§ 6.4	<i>Uit begrotingen en de VbbV-brief blijkt niet hoeveel (extra) geld gemoeid is met realisatie beleidsdoelen.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • In begroting relatie kosten en beleidsdoelen specificeren. • Jaarlijkse WODC-berekeningen kosten criminaliteit benutten bij kosten-batenanalyse. 	Er komt meer aandacht voor relatie tussen kosten en beleidsdoelen in begroting. Er zal een expertmeeting kosten/baten sociale veiligheid worden georganiseerd.

Conclusies en aanbevelingen bij «vernieuwing rijksdienst»: minister van BZK

Plaats in deel II	Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen
§ 7.2	<i>Kabinet kan op bereiken doel 64 afgerekend worden.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Tweede Kamer integraal beeld geven (boven)departementale vormgeving programma «Vernieuwing Rijksdienst». • Tweede Kamer inzicht geven in keuzen ministers over rol ministeries in toekomst (en taken die daar bij horen). 	Integraal beeld in voortgangsrapportages vanaf mei 2008. Rol en taken uit te werken in nota «overheid van de toekomst».
§ 7.2	<i>Verschillende interpretaties rangorde «kleiner» en «beter».</i>		
§ 7.2	<i>Geen informatie om te controleren op «dubbel slot».</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Uiterlijk bij de begroting van 2009 per departement aangeven hoeveel per departement per jaar de besparing in euro's zal zijn. 	Ingeboekte taakstelling per departement in voortgangsrapportage mei 2008.
§ 7.2	<i>«Beter» meetbaar op niveau rijksdienst, niet per ministerie.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • In jaarlijkse rapportage kwalitatieve doelstelling per departement aangeven hoe ministeries scoren op «beter». 	Integraal beeld in voortgangsrapportages vanaf mei 2008.
§ 7.2	<i>Onduidelijkheid verantwoordelijkheidsverdeling rond doel 64.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Aangeven welke minister door Tweede Kamer aangesproken kan worden indien een departement niet aan doelstelling voldoet. 	Aanbeveling opgevolgd in bestuurlijke reactie op dit rapport.
§ 7.3	<i>Twijfels over verwachte productiviteitsstijging Rijk.</i>		
§ 7.3	<i>Bevoegdheden om tariefgefinancierde diensten te dwingen aan operatie mee te doen, ontbreken.</i>		
§ 7.4	<i>Tweede Kamer nog niet volledig geïnformeerd over totale kosten van programma.</i>		

DEEL II: ONDERZOEKSBEVINDINGEN

1 OVER DIT ONDERZOEK

1.1 Aanleiding

Op 14 juni 2007 presenteerde het vierde kabinet-Balkenende zijn beleidsprogramma *Samen werken, samen leven*. Het programma bestond uit 74 doelstellingen en tien projecten. Hiermee gaf het kabinet aan waar het zich de komende vier jaar voor wilde gaan inzetten, waar de accenten liggen en waar het zich op laat afrekenen: «Dit Beleidsprogramma maakt aan de samenleving duidelijk wat het kabinet wil realiseren. Burgers mogen ons daar op aanspreken. De Tweede Kamer zal ons er op controleren. Het kabinet gaat daar – blijvend – graag het debat over aan.» (AZ, 2007, p. 5)

De Algemene Rekenkamer wil eraan bijdragen dat het kabinet tijdens en aan het eind van zijn regeerperiode daadwerkelijk aanspreekbaar is op de beleidsvoornemens uit het beleidsprogramma. Door in een vroeg stadium op een constructieve manier te rapporteren over de beleidsinformatie⁶ in het beleidsprogramma, wil de Algemene Rekenkamer er daarnaast voor zorgen dat deze informatie adequaat genoeg is voor het uitoefenen van de controlerende taak van de Tweede Kamer.

Samen werken, samen leven: beleidsprogramma vierde kabinet-Balkenende

De doelstellingen in het beleidsprogramma zijn een uitwerking van de thema's die in het coalitieakkoord waren opgenomen. Het bestaat uit zes pijlers.

1. Een actieve internationale en Europese rol
2. Een innovatieve, concurrerende en ondernemende economie
3. Een duurzame leefomgeving
4. Sociale samenhang
5. Veiligheid, stabiliteit en respect
6. Overheid en dienstbare publieke sector

Elke pijler kent een aantal doelen en projecten. Bijlage 2 bevat een overzicht van hoe deze 74 doelen en 10 projecten zijn verdeeld over de pijlers.

1.2 Verantwoording en Staat van de beleidsinformatie

1.2.1 Achtergrond Staat van de beleidsinformatie

Op Prinsjesdag, de derde dinsdag in september, presenteert het kabinet ieder jaar de begroting met daarin de plannen voor het komende jaar. Ruim anderhalf jaar later presenteren de ministers hun jaarverslagen over het afgelopen jaar op Verantwoordingsdag, de derde woensdag in mei. Zo wordt invulling gegeven aan de cyclus die in Den Haag «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» (VBTB) wordt genoemd. We komen hier in de volgende paragraaf op terug.

De Algemene Rekenkamer zet zich er ieder jaar voor in om een inhoudelijk debat in de Tweede Kamer naar aanleiding van Verantwoordingsdag mogelijk te maken. Dat doen wij door middel van onze jaarlijkse «rapporten bij de jaarverslagen» (inclusief de overkoepelende publicatie «Rijk verantwoord») én ons jaarlijkse rapport «Staat van de beleidsinformatie». In onze rapporten bij de jaarverslagen spreken we een oordeel uit over de rechtmatigheid van wat er in de jaarverslagen staat. Maar dat is niet het enige wat in deze rapporten staat. Omdat wij vinden dat het op Verantwoordingsdag over méér dan alleen de financiële verantwoording moet gaan, geven we in onze rapporten bij de jaarverslagen ook een beeld van de kwaliteit van de informatie die ministers in de jaarverslagen hebben verschaft over hun beleid. We beoordelen de aanwezigheid van informatie

⁶ Onder «beleidsinformatie» verstaan wij gestructureerde en toegelichte gegevens over (1) de doelstelling(en) van beleid, (2) de beoogde en/of gerealiseerde effecten van beleid, (3) de daartoe te leveren en/of geleverde prestaties en (4) de daarmee gemoeide kosten.

over de doelen en beoogde prestaties, over het correcte gebruik van indicatoren voor die doelen, over de behaalde beleidsresultaten en de daarvoor ingezette middelen.

In onze publicatie «Staat van de beleidsinformatie» die we aanvullend op de rapporten bij de jaarverslagen uitbrengen, gaan we nog een stapje verder. Hier beoordelen we in hoeverre er over het beleid dat op een aantal terreinen is gevoerd voldoende informatie beschikbaar is voor de Tweede Kamer. Ook gaan we na in hoeverre deze informatie praktisch bruikbaar is: kan de Tweede Kamer zich met deze informatie een oordeel vormen over de mate waarin een minister zijn of haar beleidskeuzes goed heeft onderbouwd en over de mate waarin het beleid effectief is of zal zijn?

Door hierover te rapporteren willen we eraan bijdragen Verantwoordingsdag minder technisch, en meer inhoudelijk te maken.

1.2.2 Veranderingen in de verantwoording

2008 wordt een spannend jaar voor de rol van Verantwoordingsdag in de begrotings- en verantwoordingscyclus en VBTB. Naar aanleiding van verantwoordingsdag 2007 hebben verschillende Tweede Kamerleden hun zorgen geuit over de kwaliteit en de bruikbaarheid van de (verantwoordings)informatie die de Kamer krijgt. Daarnaast heeft een aantal Tweede Kamerleden aangegeven dat het verantwoordingsdebat politiek relevanter moet zijn en meer over de hoofdlijnen moet gaan.

In zijn streven om het verantwoordingsproces effectiever en efficiënter te laten verlopen en met meer politieke zeggingskracht, heeft de minister van Financiën de Tweede Kamer een aantal veranderingen rondom Verantwoordingsdag voorgesteld (Financiën, 2007a). De Kamer is hiermee akkoord gegaan (Tweede Kamer, 2008a).

Om te beginnen zal de minister-president een «algemene verantwoordingsbrief» naar de Tweede Kamer sturen. Hierin zal hij ingaan op een selectie van de 74 doelen in het beleidsprogramma en op de tien daarin genoemde projecten. De Tweede Kamer kan het kabinet verzoeken deze selectie uit te breiden met door haar aan te wijzen beleidsprioriteiten.

De minister-president zal ook beschikbaar zijn om het verantwoordingsdebat met de Tweede Kamer te voeren.

Verder gaat in 2008 bij de Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), van Buitenlandse Zaken (BuZa) en van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) een twee jaar durend experiment van start.⁷ Het experiment houdt in dat de betrokken ministers zich uitgebreid zullen verantwoorden over de kabinetsdoelstellingen, maar dat zij voor de begrotingsartikelen die niet onder een prioriteit vallen in het jaarverslag alleen een financiële verantwoording zullen opnemen.

Daarnaast wordt er in dezelfde periode bij alle departementale jaarverslagen op artikelniveau geëxperimenteerd met een verruiming van de toleranties voor de rapportering van fouten en onzekerheden in de bedrijfsvoeringsparagraaf van 1% naar 3%.⁸ Op jaarverslagniveau blijven de toleranties ongewijzigd, behalve voor kleine begrotingshoofdstukken waarvoor wel ruimere toleranties gaan gelden.

Wij zullen aan beide experimenten een constructieve bijdrage leveren.

1.2.3 Transparant functioneren

Leidend voor al onze onderzoeken op het gebied van begroten en verantwoord worden zijn onze «essentialia van goed openbaar bestuur» (Algemene Rekenkamer, 2005). Het transparant functioneren van het Rijk

⁷ Het gaat om het jaarverslag 2007 (in mei 2008), de begroting 2009 (in september 2008) en het jaarverslag 2008 en 2009 (in mei 2009 respectievelijk 2010).

⁸ Dit percentage geldt voor de grote artikelen (> € 500 miljoen). Voor kleinere artikelen gelden aangepaste tolerantiegrenzen, oplopend tot 10%.

is daar één van de onderdelen van. Ons doel is dat in de toekomst in het departementale jaarverslag en het financieel jaarverslag van het Rijk alle hoofdelementen van publieke verantwoording op evenwichtige wijze en in onderlinge samenhang aan de orde komen. We lichten dit hieronder toe.

De Algemene Rekenkamer richt zich, uitgaande van haar wettelijke taak en missie, nadrukkelijk op het *functioneren* en het *presteren* van het openbaar bestuur. De vier kenmerken van goed openbaar bestuur die daarmee samenhangen zijn transparantie, publieke verantwoording, effectiviteit en efficiëntie, en vraaggerichtheid.

Deze hoofdnormen («essentialia») voor goed openbaar bestuur vormen in de lopende strategische periode van de Algemene Rekenkamer (2004–2009) de basis voor onze uitspraken en onze activiteiten. Bij de beoordeling van de informatie in begroting en jaarverslag maken we gebruik van de uitwerking van de norm voor transparant functioneren. In bijlage 1 hebben we een volledig overzicht opgenomen van de door ons gehanteerde normen.

Transparant functioneren

I: Relevante informatie moet voor belanghebbenden toegankelijk zijn

Transparantie betekent dat besluiten worden genomen, toegepast en gehandhaafd volgens afgesproken procedures. Informatie is vrij verkrijgbaar en direct toegankelijk voor diegenen die met besluiten te maken hebben (klanten, gebruikers of het publiek in het algemeen).

De Staten-Generaal en de minister moeten kunnen beschikken over relevante informatie.

De informatie behoort op een toegankelijke wijze te worden ontsloten en beschikbaar gesteld. Om het bovenstaande doel te bereiken moet de informatiearchitectuur op orde zijn. De mogelijkheden van ICT worden daarbij optimaal benut.

II: Begrotingen en jaarverslagen zijn deugdelijk

De informatie in de *begrotingen* is, overeenkomstig internationaal gangbare standaarden voor externe informatieverstrekking, relevant (inclusief tijdig en actueel), betrouwbaar, vergelijkbaar en begrijpelijk. De stukken zijn ingericht conform de toepasselijke regelgeving.

Uit de rijksbegroting blijkt concreet wat de rijksoverheid wil bereiken, wat daarvoor gedaan gaat worden en wat het mag kosten. Aldus wordt voldaan aan de eisen van VBTB zoals die in de Comptabiliteitswet en daarmee samenhangende lagere regelgeving zijn verankerd.

In overeenstemming hiermee is ook de informatie in de jaarverslagen relevant, betrouwbaar, vergelijkbaar en begrijpelijk. De stukken zijn ingericht conform de toepasselijke regelgeving. Uit de *jaarverslagen* blijkt duidelijk wat de overheid heeft bereikt, wat daarvoor gedaan is en wat het heeft gekost. Daarbij wordt óók zoveel als mogelijk inzicht gegeven in de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid. De in de jaarverslagen verantwoorde financiële transacties en posten komen in overeenstemming met wettelijke regels – begrotingswetten en andere van toepassing zijnde wettelijke regelingen – tot stand.

Doel is dat in de toekomst in het jaarverslag alle hoofdelementen van publieke verantwoording op evenwichtige wijze en in hun onderlinge samenhang aan de orde komen.

1.3 Inrichting van het onderzoek

1.3.1 Doelstelling

Met onze jaarlijkse publicatie «Staat van de beleidsinformatie» willen we twee dingen bereiken: dat de Tweede Kamer haar controlerende taak beter kan uitoefenen en dat het kabinet meer inzicht krijgt in de (mate waarin) de doelen en beoogde effecten van het beleid worden gerealiseerd.

Dit onderzoek moet eraan bijdragen dat er over vier jaar betekenisvolle uitspraken kunnen worden gedaan over de effectiviteit van de doelstellingen uit het beleidsprogramma van het vierde kabinet-Balkenende.

1.3.2 Probleemstelling

De probleemstelling van dit onderzoek luidt: in hoeverre voldoen de onderzochte beleidsdoelstellingen in het *Beleidsprogramma 2007–2011* aan de voorwaarden voor afrekenbaar beleid en in hoeverre maken ze de uitoefening van de controlerende taak door de Tweede Kamer mogelijk?

1.3.3 Onderzoeksvragen

De voorwaarden voor afrekenbaar en controleerbaar beleid zijn: een goede informatievoorziening over de onderbouwing van het beleid, een goede doelformulering en een (in opzet) goede manier om beleidsresultaten inzichtelijk te maken. Onze onderzoeksvragen luiden in dit verband:

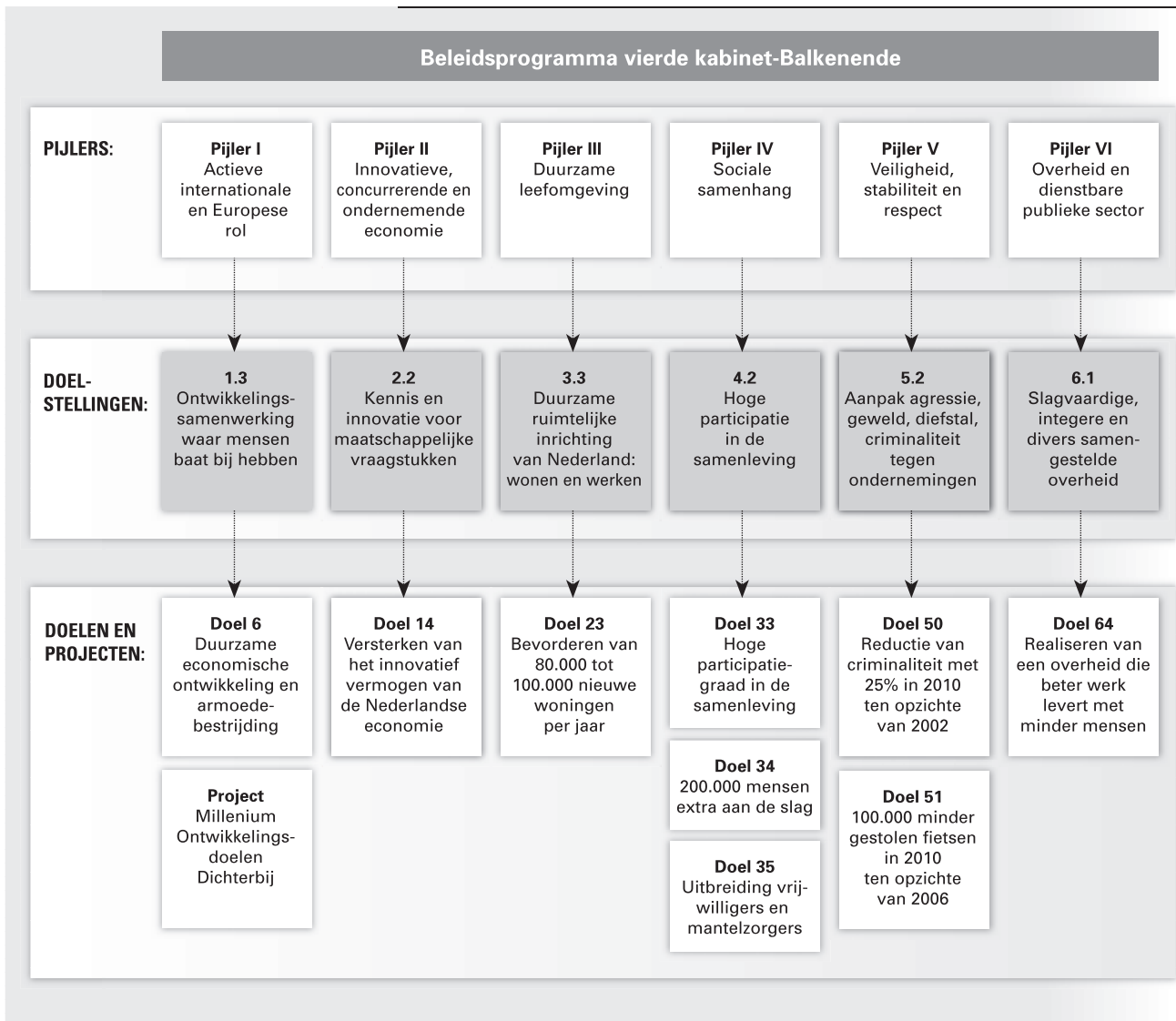
- Is de informatievoorziening over de onderbouwing van het beleid (de relaties tussen het onderliggende probleem, de beoogde doelen, te leveren prestaties en in te zetten budget) adequaat?
- Is adequaat beschreven wat het kabinet wil bereiken (is bekend wat de beginsituatie is?), wat het kabinet daarvoor wil doen en wat dat mag kosten?
- Is duidelijk hoe de doelrealisatie, beleidseffecten, beleidsprestaties en beleidsuitgaven gemeten zullen worden en wat is de voorziene relevantie, validiteit en betrouwbaarheid daarvan?

1.3.4 Reikwijdte van het onderzoek

De uitspraken die wij in dit onderzoek doen hebben uitsluitend betrekking op de kwaliteit en bruikbaarheid van de beleidsinformatie over de door ons geselecteerde doelstellingen uit het beleidsprogramma van het kabinet. Ze hebben dus géén geldigheid voor alle beleidsprioriteiten in het beleidsprogramma. Wel kunnen we uitspraken doen over randvoorwaarden die volgens ons bepalend zijn voor de kwaliteit en het gebruik van beleidsinformatie bij alle beleidsprioriteiten.

Van elk van de zes pijlers in het beleidsprogramma hebben we één doelstelling onderzocht. Zie figuur 1 op de volgende pagina voor een schematische weergave hiervan.

Figuur 1 Overzicht van onderzochte doelstellingen, doelen en projecten uit het Beleidsprogramma 2007-2011



1.4 Leeswijzer

In deel I van deze publicatie doen wij verslag van onze conclusies en aanbevelingen over alle zes onderzochte beleidsprioriteiten. Hierin schetsen wij een algemeen beeld, verduidelijkt aan de hand van een aantal ondersteunende voorbeelden uit deel II.

Deel II bevat onze bevindingen over de zes afzonderlijke beleidsprioriteiten. Ook formuleren wij daar onze conclusies en aanbevelingen voor de bij deze prioriteiten betrokken ministers.

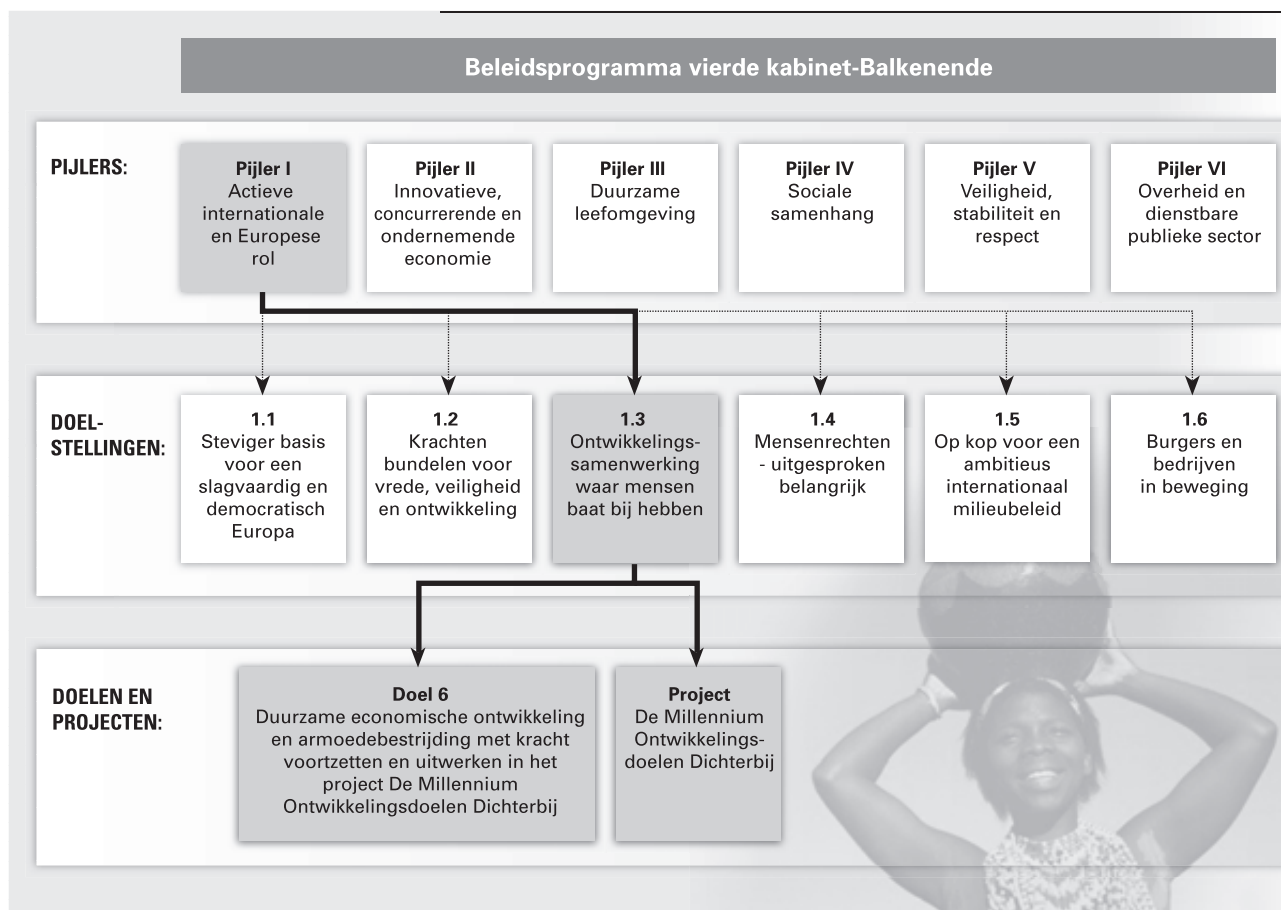
Deel I en deel II van dit rapport vormen zelfstandig leesbare onderdelen.

2 MILLENNIUMONTWIKKELINGSDOELEN

2.1 Inleiding

Binnen pijler 1 van het *Beleidsprogramma 2007–2011* hebben we onderzoek gedaan naar het project De Millennium Ontwikkelingsdoelen Dichterbij: «Nederland wil actief haar bijdrage aan de realisatie van de Millennium Ontwikkelingsdoelen realiseren». Dit project valt onder doelstelling 1.3 van het beleidsprogramma, getiteld «Ontwikkelings-samenwerking waar mensen baat bij hebben».

Figuur 2 Millenniumontwikkelingsdoelen: plaats doel 6 in Beleidsprogramma 2007-2011



De millenniumontwikkelingsdoelen

Om de belangrijkste problemen in ontwikkelingslanden te bestrijden hebben de Verenigde Naties (VN) in 2000 acht ambities geformuleerd en vastgelegd in de zogenoemde Millennium Development Goals. Deze moeten in 2015 zijn bereikt. Het gaat om de volgende acht doelen:

1. De armoede halveren en minder mensen honger
2. Elk kind naar school
3. Mannen en vrouwen gelijkwaardig
4. Minder kindersterfte
5. Verbetering van de gezondheid van moeders
6. Bestrijding van HIV/aids, malaria en andere dodelijke ziekten
7. Bescherming van het milieu, iedereen schoon drinkwater en minder mensen in sloppenwijken
8. Globaal Partnerschap voor ontwikkeling: toegang tot betaalbare medicijnen, een eerlijk handelssysteem, minder schulden voor ontwikkelingslanden

Bij elk van de doelen zijn «targets» en indicatoren vastgesteld aan de hand waarvan de voortgang wordt gemeten.

Het kabinet heeft ervoor gekozen om binnen het project «De Millennium Ontwikkelingsdoelen Dichterbij» de aandacht toe te spitsen op vier thema's (zie § 2.2). In dit onderzoek staat één van die vier thema's, te weten «Gender en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten» centraal. Deze beleidsintensivering is gericht op het realiseren van de millenniumontwikkelingsdoelen 3 (mannen en vrouwen gelijkwaardig) en 5 (verbetering van de gezondheid van moeders). Hiermee sluiten we aan bij de gebleken interesse van de Tweede Kamer voor deze onderwerpen in het kader van de ontwikkelingssamenwerking (Tweede Kamer, 2006, 2007a, 2007b, p. 9).

We hebben bij het project «De Millennium Ontwikkelingsdoelen Dichterbij» van pijler 1 de volgende vragen gesteld: wat wil kabinet precies bereiken, wat heeft het kabinet aangekondigd daarvoor te zullen gaan doen (welke activiteiten), en wat zal dit volgens het kabinet gaan kosten? Van de informatie die het kabinet op deze drie punten aan de Tweede Kamer heeft verstrekt, hebben we zowel de formulering als de onderbouwing beoordeeld.

2.2 Wat wil het kabinet bereiken?

Het kabinet heeft gesteld dat in het beleidsprogramma de doelen staan vermeld waar het aan het eind van de regeerperiode op aangesproken wil worden. Het kabinet kondigt in het beleidsprogramma aan dat het project «De Millennium Ontwikkelingsdoelen Dichterbij» in de komende periode zal worden uitgewerkt. Dit heeft geresulteerd in drie afzonderlijk aan de Tweede Kamer aangeboden documenten die volgens de minister voor Ontwikkelingssamenwerking samen één geheel vormen:

1. de Kabinetsagenda 2015 (aangeboden op 29 juni 2007), waarin wordt beschreven welke stappen tot nu toe in het project zijn gezet en langs welke hoofdlijnen het project zal worden uitgewerkt (BuZa, 2007c);
2. de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (BuZa) voor het jaar 2008 (aangeboden op 18 september 2007), waarin wordt beschreven welke beleidsintensiveringen⁹ uit het project voortvloeien (BuZa, 2007g); en
3. de beleidsbrief «Een zaak van iedereen» (aangeboden op 16 oktober 2007), waarin wordt toegelicht op grond van welke overwegingen de keuze voor deze beleidsintensiveringen gemaakt is. Ook beschrijft de

⁹ Beleidsintensivering: een verhoging van de uitgaven (of een verlaging van de ontvangsten) ten opzichte van de begroting, waaraan een beleidsbeslissing ten grondslag ligt (Financiën, 2007c, p. 114).

beleidsbrief welke rol de millenniumontwikkelingsdoelen zullen spelen in de samenwerkingsrelaties met partnerlanden (BuZa, 2007a).

Uit de drie documenten blijkt dat de uitwerking van het project «De Millennium Ontwikkelingsdoelen Dichterbij» op het gebied van ontwikkelingssamenwerking bestaat uit vier beleidsintensiveringen:¹⁰

1. veiligheid en ontwikkeling (fragiele staten);
2. gender en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten;
3. groei en verdeling;
4. duurzaamheid, klimaat en energie.

Gezien het belang van de millenniumontwikkelingsdoelen in het huidige ontwikkelingssamenwerkingsbeleid en de belangrijke positie die de minister voor Ontwikkelingssamenwerking in dat beleid aan de begroting toekent, had verwacht mogen worden dat de millenniumontwikkelingsdoelen in de begroting van BuZa voor 2008 duidelijk herkenbaar zouden zijn. Dat is echter niet het geval. Er is wel een verband tussen millenniumontwikkelingsdoelen en de beleidsartikelen, maar dat wordt niet, bijvoorbeeld in de vorm van een overzicht in de leeswijzer, toegelicht. Dat maakt het moeilijk om na te gaan welke prestaties en uitgaven in deze begroting gerelateerd zijn aan de kabinetsinzet op de millenniumontwikkelingsdoelen.

Wij bevelen de minister aan om in de volgende begrotingen, bijvoorbeeld in de leeswijzer, een overzicht op te nemen, waaruit blijkt welke millenniumontwikkelingsdoelen met welke operationele doelstellingen verband houden.

Om het kabinet te kunnen aanspreken op de in het beleidsprogramma en de overige hierboven genoemde beleidsdocumenten vermelde doelen, is het van belang dat aan de doelen een gedegen probleemanalyse ten grondslag ligt (zie § 2.2.1) en dat de doelen zelf helder zijn geformuleerd (zie § 2.2.2).

2.2.1 Probleemanalyse

In de Kabinetsagenda 2015 schrijft het kabinet dat de millenniumontwikkelingsdoelen bij gelijkblijvend beleid niet zullen worden gehaald. Er zijn grote verschillen in de mate van voortgang op de onderscheiden doelen (BuZa, 2007c, p. 3). De minister voor Ontwikkelingssamenwerking schrijft dat in vrijwel alle landen minder vooruitgang is geboekt op de millenniumontwikkelingsdoelen 3 en 5 dan op de andere doelen (BuZa, 2007a, p. 26).

Deze diagnose berust op een analyse die is beschreven in de bijlage bij de Kabinetsagenda 2015 (BuZa, 2007d). Deze bijlage, aangeduid als «MDG-scan» (MDG: Millennium Development Goal), bevat een beschrijving van de laatst bekende scores op de indicatoren die voor de millenniumontwikkelingsdoelen zijn benoemd. Daarnaast is voor een aantal van deze indicatoren, uitgesplitst naar verschillende regio's in de wereld, door middel van arceringen een indicatie gegeven of het doel op basis van de vooruitgang die tot nu toe geboekt is, in 2015 naar verwachting gehaald zal worden.

Over de *stand van zaken* op de indicatoren voor de millenniumontwikkelingsdoelen 3 en 5 is de kwaliteit van de informatie in de MDG-scan over het algemeen voldoende. Uit de gegevens blijkt dat de situatie voor doel 3 wisselend is (goed bij de verhouding van het aantal meisjes en jongens in

¹⁰ De beleidsintensiveringen worden in de drie documenten in verschillende bewoordingen aangeduid. Op onze website (www.rekenkamer.nl, dossier Staat 2008) hebben we hier in bijlage B een overzicht van overgenomen. Hier gebruiken we de aanduiding die in de beleidsbrief staat.

het basisonderwijs, slecht(er) bij de andere indicatoren) en die voor doel 5 over het algemeen slecht.

Doelstellingen en indicatoren voor de millenniumontwikkelingsdoelen 3 en 5¹¹

Millenniumontwikkelingsdoel 3 (mannen en vrouwen gelijkwaardig)

- Wegwerken van genderongelijkheid in het basis- en voortgezet onderwijs, bij voorkeur al te realiseren in 2005, en uiterlijk in 2015 op alle onderwijsniveaus:
 - verhouding van het aantal meisjes en jongens in het basis-, middelbaar en hoger onderwijs;
 - aandeel vrouwen met betaald werk in de niet-agrarische sector;
 - percentage nationale parlementszetels dat door vrouwen wordt ingenomen.

Millenniumontwikkelingsdoel 5 (verbeteren van de gezondheid van moeders)

- Verlaging van de moedersterfte met driekwart in 2015 ten opzichte van 1990:
 - moedersterftecijfer;
 - percentage geboortes onder begeleiding van geschoold personeel uit de gezondheidszorg;
 - *het gebruik van voorbehoedsmiddelen.*
- *Universele toegang tot reproductieve gezondheidszorg in 2015:*
 - *geboortecijfer onder adolescenten;*
 - *dekkingsgraad zwangerschapscontroles;*
 - *onvervulde behoefte aan family planning.*

Gecursiveerd zijn de doelstellingen en indicatoren die in oktober 2007 zijn toegevoegd.

Over de *voortgang* op die indicatoren is de kwaliteit van de informatie in de MDG-scan echter minder goed. Zo ontbreekt in de MDG-scan de bronvermelding van een deel van de gebruikte informatie. Dit geldt voor de arceringen die de voortgang moeten aangeven op de indicatoren «verhouding aantal meisjes en jongens in het basisonderwijs» en «percentage geboortes onder begeleiding van geschoold personeel». In de bron die het Ministerie van BuZa ons daarvoor desgevraagd heeft gegeven, de zogenaamde MDG Progress Charts van de VN (United Nations, 2007a), kan een deel van de arceringen wel teruggevonden worden, maar een deel ook niet. Deze gegevens berusten deels op een bewerking van BuZa zelf op cijfers van de Wereldbank en de UNESCO, en zijn deels afkomstig uit een andere bron, zo heeft het departement ons desgevraagd laten weten.

Wij zijn van mening dat de bronvermelding bij de tabellen volledig had moeten zijn.

Ook ontbreekt in de MDG-scan een *vergelijkende analyse* waaruit blijkt dat de voortgang op de millenniumontwikkelingsdoelen 3 en 5 achterblijft bij de voortgang op de andere millenniumontwikkelingsdoelen. Zo'n analyse kon het departement ons niet overleggen. Desgevraagd verwijst het Ministerie van BuZa naar een aantal bronnen, zoals een website van de VN (UNDP, z.d.). Wij hebben echter niet kunnen vaststellen dat uit deze bronnen blijkt dat juist de voortgang op de millenniumontwikkelingsdoelen 3 en 5 het meest achterblijft, zoals in de beleidsbrief wordt vermeld.

Op een enkele uitzondering na vermeldt de MDG-scan waar er kanttekeningen te plaatsen zijn bij de *validiteit en betrouwbaarheid* van de gebruikte indicatoren om de voortgang op de millenniumontwikkelingsdoelen 3 en 5 te meten. Zo staat in de MDG-scan dat de validiteit van de meting van de voortgang op doel 3 twijfelachtig is, omdat de huidige set van indicatoren niet de bredere strategische doelstelling van dit doel dekt (BuZa, 2007d, p. 62).

¹¹ Op onze website (www.rekenkamer.nl, dossier *Staat 2008*) geven we in bijlage A een meer gedetailleerd overzicht van de doelstellingen en indicatoren aan de hand waarvan de voortgang op de millenniumontwikkelingsdoelen 3 en 5 gemeten wordt.

Bij millenniumontwikkelingsdoel 5 is zowel de betrouwbaarheid van de gegevens problematisch (de meest recente meting van moedersterfte dateert van 2000 en het blijkt moeilijk om moedersterfte accuraat te meten) als de validiteit ervan (de indicator «percentage geboortes onder begeleiding van geschoold personeel» is weliswaar een kritische factor maar geen goede «proxy-indicator» voor moedersterfte) (BuZa, 2007d, p. 68–69; UN Millennium Project, 2005b, p. 133).

Voor het meten van de voortgang op de millenniumontwikkelingsdoelen maakt BuZa gebruik van de UN MDG database online¹² en andere openbaar toegankelijke informatie die de VN en andere organisaties daarover publiceren op internet of op schrift. Omdat deze informatie openbaar is, en «een ieder in staat is de cijfers te controleren, naast elkaar te leggen en eventueel te bekritisieren» (aldus BuZa), verricht het departement geen eigen controles op de validiteit en betrouwbaarheid ervan.

Wij concluderen dat de probleemanalyse die aan de beleidsintensivering ten grondslag ligt op zijn minst niet ordelijk gepresenteerd is en bovendien niet volledig controleerbaar is.

2.2.2 Formulering van de doelstelling

Wij hebben de doelformulering van het project «De Millenniumontwikkelingsdoelen Dichterbij» getoetst aan de SMART+C-criteria. Deze afkorting staat voor specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch, tijdsgebonden en consistent. Dit zijn breed aanvaarde criteria voor de beoordeling van doelstellingen.¹³ Ook hebben we gekeken naar de doelformulering voor de beleidsintensivering «Gender en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten».

Formulering van het projectdoel

In het beleidsprogramma van het kabinet staat dat Nederland «actief zijn bijdrage aan de realisatie van de millenniumontwikkelingsdoelen wil realiseren».

In de Kabinetsagenda 2015 staat een uitgebreidere omschrijving van het doel van het project. Dat doel is om:

«... met publieke en private partners in Nederland een strategie te ontwikkelen en concrete initiatieven te ondernemen om de achterstanden bij het behalen van de Millennium Ontwikkelingsdoelen (MDG's) te verkleinen. Bijzondere inzet daarbij vormen de armste landen en landen in een postconflictsituatie» (BuZa, 2007c, p. 2).

Deze doelomschrijving is niet voldoende specifiek, omdat niet omschreven is welke achterstanden op welke van de millenniumontwikkelingsdoelen verminderd moeten worden. Ook is hij niet voldoende meetbaar, omdat niet duidelijk is met welke omvang de achterstanden verminderd moeten worden en wat daarbij als nulmeting geldt. Ook is de doelomschrijving niet tijdgebonden. Het blijft immers onduidelijk wanneer de achterstanden verkleind moeten zijn: aan het eind van de kabinetsperiode in 2011, in 2015, of op een ander moment. Of de doelomschrijving realistisch is, is daarmee ook niet te zeggen. Wel is hij consistent met de afspraken in VN-verband om de millenniumontwikkelingsdoelen in 2015 te hebben bereikt.

De millenniumontwikkelingsdoelstelling is ook afgestemd met een groot aantal Nederlandse organisaties en individuen (zie kader).

¹² De gebruikte definities, berekeningswijzen, databronnen, periodiciteit van metingen en beperkingen van de 48 indicatoren staan beschreven in het handboek «Indicators for monitoring the Millennium Development Goals» dat de VN in 2003 heeft uitgebracht (United Nations, 2003).

¹³ Zie bijlage 1 voor een uitwerking van de SMART+C-criteria.

Afstemming: het Akkoord van Schokland en het Schoklandfonds

Onder de noemer van het Akkoord van Schokland zijn op 30 juni 2007 36 akkoorden gesloten tussen bedrijven, organisaties, instellingen, verenigingen, vakbonden en leden van het kabinet. Deze akkoorden hebben tot doel om één of meer millenniumontwikkelingsdoelen effectief dichterbij te brengen door samenwerking en innovatieve ideeën.

Voor deze samenwerkingsverbanden heeft de minister voor Ontwikkelingssamenwerking middelen ter beschikking gesteld in de vorm van het Schoklandfonds, ter hoogte van € 50 miljoen voor de periode van 2008–2012. Hiervoor is in november 2007 een aparte subsidieregeling vastgesteld (BuZa, 2007f).

Formulering van het doel van de beleidsintensivering

Omdat er geen doelen zijn geformuleerd voor de beleidsintensivering, kan achteraf ook niet gemeten worden of het extra geld effectief is besteed. Geen van de drie documenten waarin het kabinet het project «De Millenniumontwikkelingsdoelen Dichterbij» heeft uitgewerkt bevat een formulering van een doel voor de beleidsintensivering «Gender en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten». Aan de Tweede Kamer had moeten worden gemeld welk additioneel effect met de verhoging van de uitgaven voor dit doel wordt beoogd.¹⁴

Desgevraagd heeft het Ministerie van BuZa ons laten weten dat de doelformulering voor deze beleidsintensivering gelijk is aan die voor twee operationele doelstellingen uit de begroting 2008.¹⁵ Dit kan echter niet het geval zijn, omdat er bij deze twee operationele doelstellingen sprake is van zowel nieuw als lopend beleid.¹⁶

Het Ministerie van BuZa acht het meten van de effectiviteit van de beleidsintensivering «Gender en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten» ondoenlijk: het is ten eerste moeilijk om de extra doelrealisatie als gevolg van de beleidsintensivering te onderscheiden van de doelrealisatie van het lopende beleid. Ten tweede zal die pas op langere termijn zichtbaar zijn. Ten derde kan onmogelijk worden bepaald welk deel van de doelrealisatie alleen door de Nederlandse inzet is ontstaan, omdat Nederland zijn beleid voert samen met en in afstemming op andere donoren en partijen. Volgens BuZa moeten de bereikte resultaten van beleid worden gezien als gezamenlijk resultaat dat in de regel niet op een specifieke manier geheel of gedeeltelijk toe te rekenen is aan Nederland als leverancier van een deel van de ingezette *inputs*. Daarom maakt BuZa onderscheid tussen input (financiële en niet-financiële inzet), output, outcome (ontwikkelingsresultaten op de middellange termijn) en impact (ontwikkelingsresultaten op de lange termijn). De minister voor Ontwikkelingssamenwerking wil voor de beleidsintensivering «Gender en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten» niet verder gaan dan het meten van de output van (mede) door Nederland gefinancierde organisaties en partnerlanden. Deze beperking is niet aan de Tweede Kamer gemeld.

De rapportage over de uitvoering van de Kabinetsagenda 2015 zal geïntegreerd worden met de Resultatenrapportages die voor 2009 en 2011 zijn gepland, zo heeft BuZa desgevraagd aangegeven. De precieze invulling van die rapportage is nog niet bekend. Ook is nog niet duidelijk of daarvoor nog steeds de beperking zal gelden die gold voor de resultatenrapportages die tot nu toe zijn uitgebracht, namelijk dat niet over alle resultaten waaraan Nederland een financiële bijdrage heeft geleverd, gerapporteerd wordt.¹⁷

¹⁴ Zie ook: Algemene Rekenkamer, 2002.

¹⁵ Het gaat om de operationele doelstellingen 5.3 en 5.5. Operationele doelstelling 5.3 luidt: «Gelijkwaardigheid tussen mannen en vrouwen. Daartoe is de zeggenschap van vrouwen vergroot». Operationele doelstelling 5.5 luidt: «Een wereldwijde betrokkenheid voor seksuele en reproductieve gezondheid en rechten en het onverkort uitvoeren van de Caïro-agenda».

¹⁶ Daar komt nog bij, dat onder operationele doelstelling 5.5 ook het beleid is gebracht dat zich richt op de realisatie van millenniumontwikkelingsdoel 4.

¹⁷ Ontwikkelingssamenwerking wordt uitgevoerd langs drie financieringskanalen: het bilaterale kanaal, het multilaterale kanaal en het particuliere kanaal. In de Resultatenrapportage 2004 is alleen gerapporteerd over het eerste kanaal, in de Resultatenrapportage 2005–2006 over het eerste en het tweede kanaal (BuZa, 2005, 2007e).

Concluderend: de doelformulering van het project «De Millennium Ontwikkelingsdoelen Dichterbij» is wel afgestemd en consistent, maar onvoldoende specifiek, meetbaar en tijdgebonden. Hoe realistisch hij is, valt daarmee niet te zeggen.

Verder maakt de minister voor Ontwikkelingssamenwerking volgens ons ten onrechte geen onderscheid tussen het al lopende beleid op de millenniumontwikkelingsdoelen en de beleidsintensivering. Wij bevelen aan om de beleidsintensivering «Gender en seksuele en reproductieve rechten» alsnog te voorzien van een doelstelling, en daarbij aan te geven welke *extra* prestaties geleverd zullen worden en welke uitgaven (per *extra* prestatie) daarmee gemoeid zijn.

Ten slotte is de Tweede Kamer niet expliciet geïnformeerd over het feit dat de minister van Ontwikkelingssamenwerking wat de effectiviteit van de beleidsintensivering «Gender en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten» betreft niet verder wenst te gaan dan het meten van de output van organisaties en landen die in dit kader geld van Nederland ontvangen. Wij bevelen de minister aan om de Tweede Kamer voortaan duidelijk te melden op welk niveau beleidsresultaten gemeten zullen worden.

2.3 Wat wil het kabinet daarvoor doen?

Een belangrijk onderdeel van goede (informatievoorziening over) beleidsvoornemens is een beschrijving van de activiteiten die het kabinet wil ondernemen en waarom van deze activiteiten wordt verwacht dat ze een bijdrage zullen leveren aan het behalen van het beleidsdoel. Wij hebben gekeken in hoeverre dit voor het project «De Millennium Ontwikkelingsdoelen Dichterbij» is gebeurd.

2.3.1 Aangekondigde activiteiten

In het beleidsprogramma omschrijft het kabinet in algemene termen de invulling van het project «De Millenniumontwikkelingsdoelen Dichterbij».¹⁸ Het kabinet geeft hier aan dat voor een aantal onderwerpen in de komende periode voorstellen uitgewerkt zullen worden.

In de beleidsbrief «Een zaak van iedereen» (BuZa, 2007a) wordt de inhoud van de beleidsintensivering «Gender en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten» uitgewerkt in de vorm van een overzicht van beoogde prestaties met een toelichting daarop. Deze uitwerking roept vragen op.

Het overzicht in de beleidsbrief is bedoeld als de weergave van de prestatie-indicatoren van twee operationele doelstellingen in de BuZa-begroting voor 2008, maar de formulering in beide documenten is niet gelijklopend.¹⁹ Bovendien maakt deze constructie duidelijk dat het departement ten onrechte geen onderscheid maakt tussen de *extra* prestaties die de invulling zijn van de beleidsintensivering en *het geheel aan prestaties* (waaronder die van de beleidsintensivering) dat in de begroting wordt vermeld.

Tijdens de begrotingsbehandeling is in antwoord op een vraag van de Tweede Kamer aangegeven welke prestaties met «de extra middelen voor genderbeleid» worden geleverd, maar in dit antwoord komen niet alle prestaties uit het overzicht in de beleidsbrief terug (Tweede Kamer, 2007e, p. 162–163).

Bij gebrek aan een eenduidige omschrijving van de prestaties behorend bij de beleidsintensivering «Gender en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten» hebben wij deze niet beoordeeld aan de hand van de criteria «specifiek», «meetbaar» en «tijdgebonden».

¹⁸ «Het Nederlandse beleid richt zich in ieder geval op: het in Nederland vergroten van kennis over en draagvlak voor de MDG-doelstellingen; een sterkere focus op de MDG's; een innovatieve aanpak en nieuwe ideeën; versterkte samenwerking tussen spelers; aandacht voor de gebieden en groepen met de grootste achterstanden; een integrale benadering, want de MDG's hangen sterk samen; verandering en versterking van onderliggende systemen om de MDG's te bereiken» (AZ, 2007, p. 13; Tweede Kamer, 2007e).

¹⁹ Volgens het departement is de formulering in de begroting 2008 leidend.

Wij zijn in gesprekken op het departement zelf nagegaan welke extra prestaties BuZa wil leveren in het kader van de beleidsintensivering «Gender en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten», welke extra uitgaven daarmee samenhangen en hoe deze prestaties en uitgaven zijn gepland in de tijd. Op onze website (www.rekenkamer.nl, dossier *Staat 2008*) hebben we in bijlage C dit overzicht opgenomen.

Er is geen duidelijke aansluiting tussen de prestaties die volgens het departement deel uitmaken van de beleidsintensivering en de extra uitgaven die in het kader van die beleidsintensivering worden gedaan, zo blijkt uit dit overzicht:

- De bijdrage aan het «Global Health»-onderzoeksproject kan niet duidelijk worden toegeschreven aan een prestatie die genoemd wordt in de beleidsbrief of bij de operationele doelstellingen 5.3 en 5.5 in de begroting.
- De prijsdaling van het vrouwencondoom brengt extra uitgaven met zich mee, maar wordt niet gefinancierd vanuit de beleidsintensivering.
- Tot de beleidsintensivering worden ook maatregelen gerekend die geen extra uitgaven met zich meebrengen (zoals het Nationaal Actieplan 1325).²⁰

Concluderend: aan de Tweede Kamer is niet duidelijk gemeld voor welke van de *extra* prestaties in het kader van de beleidsintensivering «Gender en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten» *extra* uitgaven nodig zijn en voor welke niet. Daardoor kan de Tweede Kamer geen goede vergelijking maken met alternatieve bestedingsmogelijkheden.

2.3.2 Informatie over werkzaamheid van voorgenomen activiteiten

Door de Tweede Kamer te voorzien van een onderbouwing dat het aannemelijk is dat er een causale relatie is tussen de ingezette prestaties en de situatie die daarna ontstaat, kan het kabinet duidelijk maken waarom juist deze instrumenten voor het bereiken van het gestelde doel ingezet (moeten) worden.

Waarom juist deze activiteiten

Volgens het kabinet wordt met de beleidsintensivering «Gender en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten» ingezet op een terrein waar «de nood het hoogst» is en de te behalen winst «het grootst». Deze claim kan slechts gedeeltelijk op empirische onderbouwing steunen. Het normatieve (niet-empirische) argument dat gendergelijkheid en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten op zichzelf waardevol zijn, dat ook in de beleidsbrief wordt genoemd («gelijke rechten en kansen van vrouwen en meisjes zijn een absolute prioriteit»), staat hiermee overigens nog steeds overeind.

In de Kabinetsagenda 2015 geeft het kabinet aan dat de extra inzet in het kader van het millenniumontwikkelingsbeleid gericht zal zijn op die gebieden, terreinen en groepen «waar de noden het hoogst zijn en waar met inzet van de Nederlandse overheid de grootste winst kan worden geboekt».

De beleidsintensivering «Gender en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten» wordt in de beleidsbrief vervolgens op twee manieren onderbouwd:

- met een verwijzing naar de achterblijvende voortgang op de millenniumontwikkelingsdoelen 3 en 5 bij de voortgang op de andere doelen («de nood het hoogst»); en
- met het argument dat gelijke kansen en rechten voor vrouwen en

²⁰ Dit wijkt af van de definitie van beleidsintensivering in de Miljoenennota (zie voetnoot 9).

meisjes noodzakelijke voorwaarden zijn voor het bereiken van alle overige millenniumontwikkelingsdoelen («de grootste winst»).

Zoals hiervoor aangegeven wordt het eerste argument door het departement onvoldoende onderbouwd.

Voor het tweede argument wordt in de MDG-scan verwezen naar het Global Monitoring Report 2007 van de Wereldbank (World Bank, 2007). Eén van de hoofdconclusies in dit rapport is dat vooruitgang op millenniumontwikkelingsdoel 3 bijdraagt aan de vooruitgang op andere millenniumontwikkelingsdoelen en daarom «smart economics» is. De (verder strekkende) bewering dat het verband tussen millenniumontwikkelingsdoel 3 en de overige MDG's *noodzakelijk* van aard is, wordt in dat rapport echter niet gedaan.

Desgevraagd heeft het departement aangegeven dat met de zinsnede «de grootste winst» ook bedoeld is dat Nederland effectiever is dan andere landen in haar diplomatieke inzet op gender en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten. Dit staat echter niet in de Beleidsbrief of de Kabinetsagenda 2015. Wel blijkt dat onder meer uit de beleidsdoorlichting SRGR en hiv/aids 2004–2006, die in november 2007 aan de Tweede Kamer is aangeboden (BuZa, 2007b).

Causale relatie tussen activiteit en verondersteld effect

Op basis van een globale verkenning hebben we vastgesteld dat de invulling van de beleidsintensivering «Gender en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten» voldoende ondersteuning vindt in de adviezen en analyses van gezaghebbende instanties op het terrein van ontwikkelingssamenwerking in het algemeen en het UN Millennium Project in het bijzonder.

Voor het onderwerp «gender» heeft het departement geen model opgesteld waarin het veronderstelde verband tussen de inzet van BuZa en de beoogde beleidseffecten is uitgewerkt. Wel meldt de BuZa-begroting voor 2008 dat Nederland de adviezen opvolgt van «de werkgroep over seksegelijkheid van het Millenniumproject in 2005» (BuZa, 2007g, p. 97). Bedoeld is de Task Force on Education and Gender Equality, die zeven «strategische prioriteiten» heeft benoemd die elk essentieel zijn om millenniumontwikkelingsdoel 3 in 2015 te kunnen halen (UN Millennium Project, 2005a). Wij hebben geconstateerd dat met de beleidsintensivering, in afwijking van dat advies, op een aantal van deze prioriteiten maatregelen ontbreken.

Voor het onderwerp «seksuele en reproductieve gezondheid en rechten» heeft het departement wél een model opgesteld waarin het veronderstelde verband tussen de activiteiten en de beoogde resultaten is uitgewerkt. Dit model is in de vorm van een resultatenketen opgenomen in de laatste Resultatenrapportage (BuZa, 2007e, p. 36).

Mogelijke negatieve neveneffecten van het streven naar voortgang op de millenniumontwikkelingsdoelen, zoals het creëren van hulpafhankelijkheid en uit het oog verliezen dat de millenniumontwikkelingsdoelen geen exclusieve bestedingsdoelen zijn, zijn in de MDG-scan benoemd. Daarmee is de Tweede Kamer adequaat geïnformeerd.

Omdat verschillende van de voorgenomen maatregelen nog concreet ingevuld moeten worden, is nog niet duidelijk hoe de prestaties die behoren tot de beleidsintensivering «Gender en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten» gemeten zullen worden. Wij raden de minister

voor Ontwikkelingssamenwerking aan om na te gaan welke informatie nodig is om de extra output als gevolg van de beleidintensivering te kunnen vaststellen en over het aanleveren van die informatie vervolgens ook afspraken te maken met de organisaties en landen die de intensiveringsgelden ontvangen.

2.4 Wat gaat het kosten?

We hebben van de onderzochte beleidsintensivering «Gender en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten» onderzocht wat de realisering ervan gaat kosten en hoe de Tweede Kamer hierover is geïnformeerd.

2.4.1 Budget

In de begroting van BuZa voor 2008 en de beleidsbrief wordt aangegeven wat de omvang is van de beleidsintensivering (€ 120 miljoen), wat de verdeling is over de millenniumontwikkelingsdoelen 3 en 5 en hoe de uitgaven zijn gepland in de tijd. Daaruit wordt echter niet duidelijk wat uitgaven per voorgenomen maatregel zijn. Op grond van het overzicht in bijlage C²¹ hebben we dit als volgt gereconstrueerd.

Tabel 1. Opbouw programma-uitgaven beleidsintensivering Gender en SRGR (in duizenden euro's)

	2008	2009	2010
MDG3			
MDG3-fonds	14 000	19 000	21 000
<i>Waarvan bestemd voor internationale vrouwenorganisaties</i>	<i>(4 000)</i>	<i>(4 000)</i>	<i>(4 000)</i>
Geweld tegen vrouwen	6 000	6 000	9 000
Totaal MDG3	20 000	25 000	30 000
MDG5			
Verbeteren van de aanpak van gezondheidssystemen	3 000	5 000	9 000
Reproductive Health Commodities	4 000	6 000	6 000
• <i>waarvan bestemd voor MSI</i>	<i>(0)</i>	<i>(2 000)</i>	<i>(2 000)</i>
Training vroedvrouwen	2 000	2 000	2 000
Onderzoek Global Health	1 000	2 000	3 000
Totaal MDG5	10 000	15 000	20 000
Totaal Beleidsintensivering (120 000, als volgt verdeeld:)	30 000	40 000	50 000

Wij concluderen dat de voorgenomen uitgaven voor de beleidsintensivering «Gender en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten» meetbaar en grotendeels specifiek (op de uitgaven voor het vrouwencondoom na; zie kader), maar niet tijdgebonden zijn geformuleerd.

²¹ Deze bijlage is te vinden op onze website (www.rekenkamer.nl).

Financiering van het vrouwencondoom

De prijsdaling van het vrouwencondoom wordt als prestatie tot de beleidsintensivering «Gender en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten» gerekend, maar de uitgaven daaraan niet. De uitgaven aan het vrouwencondoom (€ 5 miljoen) worden gefinancierd uit het Schoklandfonds, zo is de Tweede Kamer bij de begrotingsbehandeling meegedeeld (Tweede Kamer, 2007e, p. 135). De middelen van dat fonds (€ 50 miljoen) zijn voorlopig bij operationele doelstelling 5.6 van de begroting van BuZa voor 2008 ondergebracht. BuZa heeft de intentie om de middelen voor het vrouwencondoom binnenkort naar operationele doelstelling 5.5 over te hevelen. Noch in de beleidsbrief, waar het vrouwencondoom wordt genoemd als één van de onderdelen van de beleidsintensivering, noch in de toelichting op operationele doelstelling 5.5 in de begroting BuZa 2008, waar het vrouwencondoom als prestatie-indicator is opgenomen, noch in de toelichting op operationele doelstelling 5.6, waar de uitgaven aan het vrouwencondoom zijn ondergebracht, wordt deze constructie echter vermeld. Het bedrag bestemd voor het vrouwencondoom (€ 5 miljoen) is wel bij dat van de beleidsintensivering «Gender en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten» (€ 120 miljoen) opgeteld, toen de minister-president in oktober 2007 bij de Verenigde Naties € 125 miljoen ter verbetering van de situatie van vrouwen en moeders in het vooruitzicht stelde (Tweede Kamer, 2007e, p. 135).

Wij bevelen aan om in de situatie dat prestaties onder een andere operationele doelstelling (binnen hetzelfde beleidsartikel) in de begroting zijn opgenomen dan de bijbehorende uitgaven, dit duidelijk te vermelden in de toelichting bij beide operationele doelstellingen.

2.4.2 Analyse van kosten en baten

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking heeft bij het uitwerken van de beleidsintensivering «Gender en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten» voor zowel millenniumontwikkelingsdoel 3 als 5 alternatieve maatregelen overwogen.

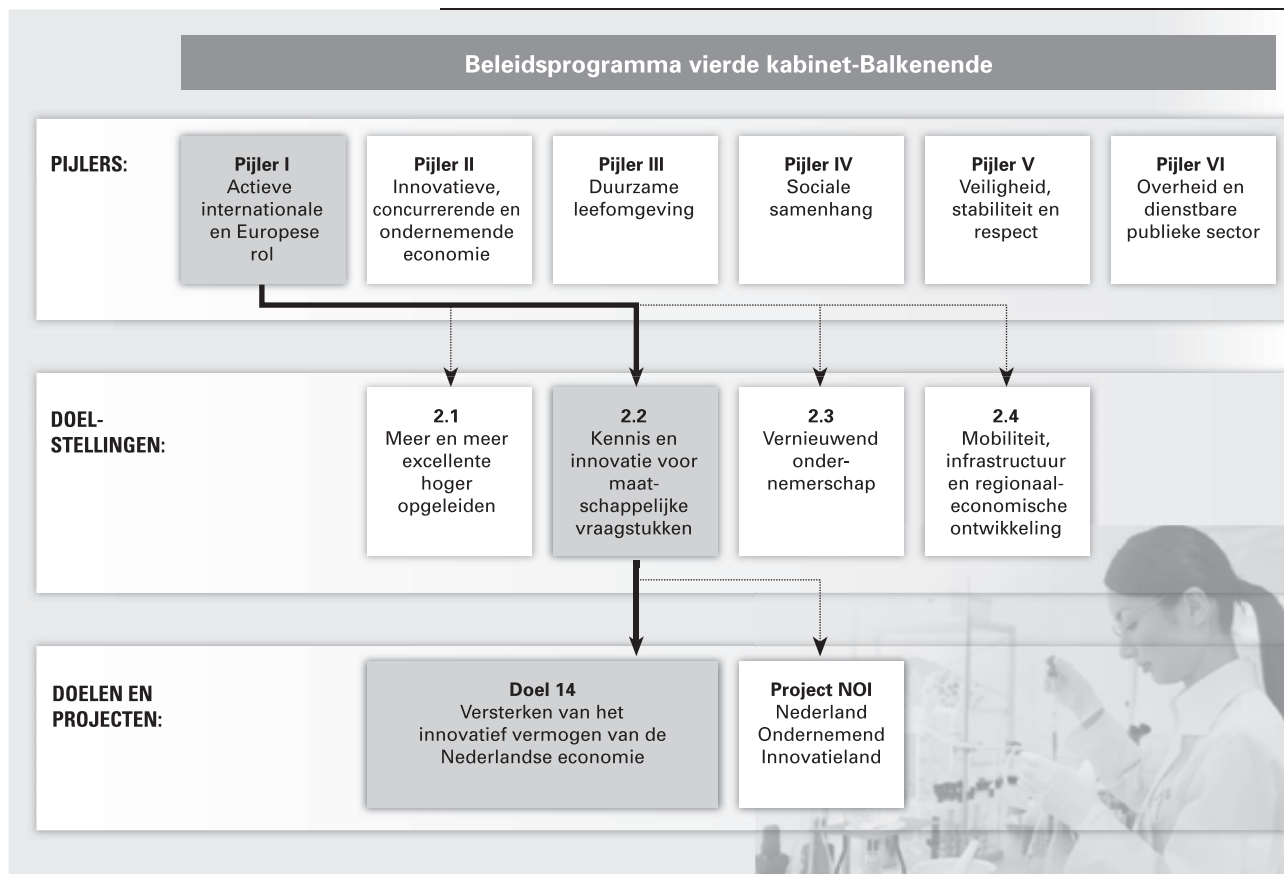
Zo is voor millenniumontwikkelingsdoel 3 ook een extra inzet op «onderwijs voor meisjes» overwogen. Daarvoor is uiteindelijk niet gekozen, hoewel het thema wel als onderdeel van de beleidsintensivering «Gender en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten» is genoemd in de Kabinetsagenda 2015. Desgevraagd geeft het departement hiervoor als redenen een mogelijk te beperkte «absorptiecapaciteit» (dat wil zeggen het vermogen om hulp om te zetten in beleid en in betere dienstverlening en resultaten voor de bevolking) en een kleiner ingeschatte impact dan de impact van het bieden van extra hulp aan vrouwen in postconflictgebieden.

Voor de keuze van maatregelen gericht op millenniumontwikkelingsdoel 5 speelde een belangrijke rol de inschatting dat de meeste resultaten worden bereikt als het geld langs elk van de drie financieringskanalen (het bilaterale, het multilaterale en het particuliere) wordt besteed, omdat deze kanalen elkaar aanvullen.

3 INNOVATIE

Binnen pijler 2 van het *Beleidsprogramma 2007–2011* hebben we onderzoek gedaan naar doel 14: «Het versterken van het innovatief vermogen van de Nederlandse economie». Dit doel, dat vooral gericht is op het midden- en kleinbedrijf (MKB), is een van de basiselementen van het «algemeen» innovatiestimuleringsbeleid van pijler 2. Doel 14 valt onder doelstelling 2.2 van het beleidsprogramma, getiteld «Kennis en innovatie voor maatschappelijke vraagstukken».

Figuur 3 Innovatie: plaats doel 14 in Beleidsprogramma 2007-2011



Met doel 14 wordt op drie aspecten ingezet: de ontwikkeling van innovaties in het algemeen, de benutting ervan, met name door het MKB, en de rol die de overheid als afnemer van innovatieve producten kan spelen.

De minister van Economische Zaken (EZ) is politiek verantwoordelijk voor de realisatie van doel 14.

In ons onderzoek naar doel 14 hebben we beleidsartikel 2 van de EZ-begroting betrokken. Binnen dat artikel hebben we met name naar operationele doelstelling 2.2 gekeken. Deze operationele doelstelling omvat het «basispakket» van het beleid voor innovatiestimulering. Dit sluit het beste aan op het algemene innovatiebeleid dat in doel 14 van het beleidsprogramma is verwoord. Het overige innovatiebeleid van de

minister van EZ en het innovatiebeleid van andere ministeries blijft in dit onderzoek buiten beschouwing.

Beleidsartikel 2 van de EZ-begroting is eerder onderwerp van onderzoek geweest in onze rapporten bij de departementale jaarverslagen over 2005 en 2006. We hebben toen opgemerkt dat de bruikbaarheid van de in het Jaarverslag van het Ministerie van EZ verstrekte informatie over het innovatiebeleid kon worden vergroot door:

- de keuze van effectindicatoren voor de algemene doelstelling te beargumenteren;
- prestatie-indicatoren te kiezen die directer gerelateerd zijn aan de ingezette activiteiten en instrumenten;
- toe te lichten waarom wat voor soort (absolute of relatieve) streefwaarden zijn gekozen bij indicatoren;
- een duidelijker koppeling aan te brengen tussen de ingezette middelen en de operationele doelstellingen.

In het overleg dat de minister van EZ op 21 juni 2007 had met de vaste commissie voor Economische Zaken naar aanleiding van het departementale jaarverslag over 2006, heeft de Kamercommissie gewezen op de «behoorlijke uitdaging» die er voor EZ ligt om op een meer gestructureerde manier te rapporteren over de voortgang van het beleid. Volgens de Kamercommissie bood het jaarverslag van EZ over 2006 nog steeds te weinig informatie om voor alle doelstellingen vast te stellen wat er is bereikt. De Kamercommissie constateerde daarnaast dat daar waar informatie wel beschikbaar was de causaliteit tussen de indicator en het beleid voor een flink aantal indicatoren op doelstellingsniveau twijfelachtig was.

We hebben bij doel 14 van pijler 2 volgende vragen gesteld: wat wil het kabinet precies bereiken, wat heeft het kabinet aangekondigd daarvoor te zullen gaan doen (welke activiteiten) en wat zal dit volgens het kabinet gaan kosten? Van de informatie die het kabinet op deze drie punten aan de Tweede Kamer heeft verstrekt, hebben we zowel de formulering als de onderbouwing beoordeeld.

3.1 Wat wil het kabinet bereiken?

Het kabinet heeft gesteld dat in het beleidsprogramma de doelen staan vermeld waar het aan het eind van de regeerperiode op afgerekend wil worden. Voor doel 14 is dat op basis van de informatie in het beleidsprogramma en de EZ-begroting voor 2008 vooralsnog niet goed mogelijk. Het ontbreekt aan de daarvoor benodigde goede probleemanalyse en aan goed geformuleerde doelstellingen.

Beide problemen zijn relatief eenvoudig te verhelpen. Er is voldoende objectieve informatie beschikbaar om de positie van Nederland op het gebied van innovatie duidelijk te maken en de beleidskeuzes in doel 14 te onderbouwen. En wanneer met ingang van de begroting voor 2009 alsnog streefwaarden voor de in de begroting genoemde effectindicatoren worden opgenomen, zal de effectiviteit van het beleid zich ook beter laten beoordelen. Hieronder lichten we deze twee punten toe.

3.1.1 Probleemanalyse

Het belang van een goede probleemanalyse is dat aan de hand van de daarin aangegeven problemen heel gericht beleid gevoerd kan worden. Door deze informatie met de Tweede Kamer te delen, betreft het kabinet

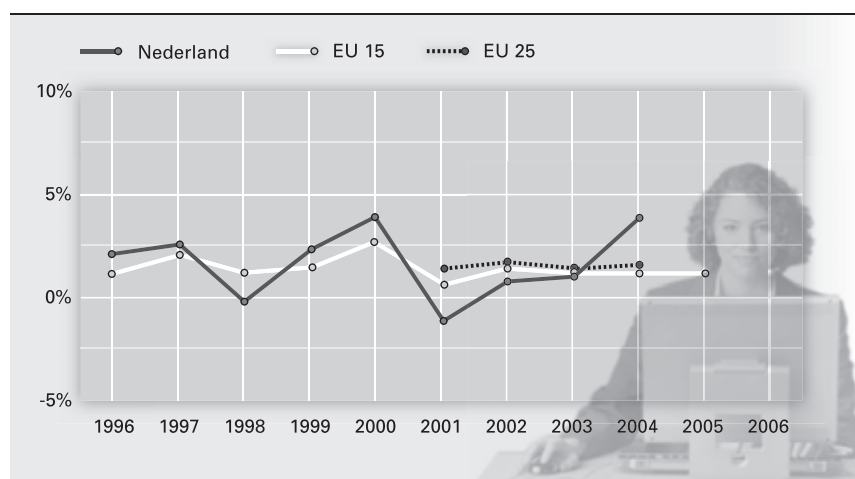
het parlement in de keuze van het beleid, de prioritering ervan en de afwegingen die daarvoor moeten worden gemaakt.

In het beleidsprogramma heeft het kabinet voor pijler 2 een probleem-analyse opgenomen die als grondslag dient voor de doelstellingen van deze pijler. Het belangrijkste probleem dat het kabinet hierin naar voren brengt is de «achterblijvende groei van de Nederlandse arbeidsproductiviteit» ten opzichte van de vijftien «oude» lidstaten van de Europese Unie²²(de EU-15) en ten opzichte van de OESO-landen.²³

Het kabinet verwijst voor deze stelling naar cijfers van het Groningen Growth and Development Center (GGDC) en de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO).

Wij hebben op basis van Eurostat-gegevens vastgesteld dat de stelling dat de Nederlandse arbeidsproductiviteit relatief weinig groei vertoont wellicht klopt wanneer Nederland wordt vergeleken met de OESO-landen, maar niet wanneer we Nederland plaatsen binnen de EU-15. De Nederlandse groei van de arbeidsproductiviteit was in 2001 weliswaar geringer dan het gemiddelde in de EU-15, maar sedertdien heeft zij zich hersteld. In 2004 lag de Nederlandse arbeidsproductiviteit aanzienlijk hoger dan het gemiddelde in de EU-15. Er zijn nog geen cijfers van na 2004 beschikbaar.

Figuur 4 Ontwikkeling groei arbeidsproductiviteit per uur in EU



Bron: Eurostat, 2008

Andere problemen die het kabinet in de probleemanalyse van pijler 2 vermeldt zijn: (1) dat zich in Nederland te weinig buitenlandse kennisintensieve bedrijven en kennismigranten vestigen, en (2) dat Nederland marktaandeel verliest op de belangrijkste buitenlandse groeimarkten. Deze laatste twee stellingen zijn echter in het beleidsprogramma niet uitgewerkt of onderbouwd.

Wij concluderen dat de probleemanalyse die het kabinet voor het innovatiebeleid van doel 14 aan de Tweede Kamer heeft voorgelegd, deels niet actueel meer is en deels onvoldoende is uitgewerkt respectievelijk onderbouwd.

Deze conclusie neemt niet weg dat de positie van Nederland op innovatief gebied niet bepaald florissant is. Het kabinet beschikt namelijk ook over andere gegevens over de positie van Nederland op het gebied van innovatie. Deze gegevens zijn verzameld door Eurostat en de OESO en sluiten aan bij de gegevens die het Ministerie van EZ hanteert als

²² Dit zijn de landen die vóór 1 mei 2004 lid waren van de Europese Unie: Nederland, België, Luxemburg, Duitsland, Frankrijk, Italië, Groot-Brittannië, Ierland, Denemarken, Griekenland, Portugal, Spanje, Zweden, Finland en Oostenrijk.

²³ Bij de OESO zijn de volgende dertig landen aangesloten: Australië, België, Canada, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Hongarije, Ierland, Italië, IJsland, Japan, Korea, Luxemburg, Mexico, Nederland, Nieuw-Zeeland, Noorwegen, Oostenrijk, Polen, Portugal, Slowakije, Spanje, Tsjechië, Turkije, Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten van Amerika, Zweden en Zwitserland.

kengetallen voor het innovatiebeleid. Uit deze gegevens blijkt dat Nederland met name achterblijft op het punt van de *toepassing* van innovaties en op het gebied van *onderzoek en ontwikkeling*. Ook kan Nederland zich nog verbeteren op het gebied van *ondernemerschap*.

In dit licht is de keuze van het kabinet voor het doel zoals dit is geformuleerd in het beleidsprogramma, en met name de nadruk die in de uitwerking van het doel wordt gelegd op verhoging van de private en publieke uitgaven voor onderzoek en ontwikkeling en op het gebruik van innovaties door het MKB, logisch.

Doel 14 en de uitwerking daarvan in het beleidsprogramma stroken ook met de ambities die het kabinet heeft geuit naar aanleiding van de Lissabonafspraken.²⁴ Daarnaast is er een logisch verband met de analyses van de Nederlandse economie zoals die zijn gemaakt door de OESO, het Centraal Bureau voor de Statistiek en het Centraal Planbureau.

Wij concluderen dat er informatie genoeg beschikbaar is om een deugdelijke probleemanalyse voor het innovatiebeleid op te stellen.

3.1.2 Formulering van de doelstelling

We hebben de doelen getoetst aan de SMART+C-criteria. Deze afkorting staat voor specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch, tijdsgebonden en consistent. Dit zijn breed aanvaarde criteria voor de beoordeling van doelstellingen.

Uit deze toets blijkt dat doel 14 weliswaar specifiek en consistent is, doch niet meetbaar.

Meetbaarheid veronderstelt dat achteraf of gaandeweg vast te stellen is of het doel is bereikt. Dat vaststellen kan hetzij door middel van een meting, hetzij op een andere objectieve manier (bijvoorbeeld door middel van een evaluatie) plaatsvinden. In beide gevallen vereist dit dat vooraf (kwantitatieve of kwalitatieve) indicatoren zijn aangewezen waaruit het bereiken van het beoogde effect zou moeten blijken. Van deze indicatoren moet van tevoren zijn bepaald hoe ze op enig moment kunnen worden «afgelezen» (bepaling van de feitelijke waarde). Ook moet de waarde van deze indicatoren bij de start van het beleid bekend zijn (nulmeting) en de waarde die men met het beleid beoogt (streefwaarde).

Volgens de systematiek van de Rijksbegrotingsvoorschriften geeft een effectindicator een zo valide en betrouwbaar mogelijk beeld van de mate waarin een doelstelling wordt bereikt. Het verschil tussen een indicator en een kengetal is dat de indicator een waarde is waar de overheid op stuurt, terwijl een kengetal een omgevingsvariabele is die voor de doelstelling van belang is (Financiën, 2007c).

In de EZ-begroting voor 2008 worden bijna overal in plaats van indicatoren kengetallen gegeven. Bovendien zijn de streefwaarden – die in voorgaande begrotingen wel gegeven werden – weggelaten. Dat is ook het geval voor beleidsartikel 2, waarin het beleid voor innovatiestimulering is vervat. Zo wordt in de EZ-begroting de positie van Nederland in het European Innovation Scoreboard als kengetal gepresenteerd, zonder dat daarbij wordt aangegeven welke positie het streven is.

Door het ontbreken van deze streefwaarden is het voor de Tweede Kamer onmogelijk geworden om vast te stellen in hoeverre het kabinet de doelen van het innovatiebeleid heeft behaald.

²⁴ In 2000 hebben de regeringsleiders van de EU-landen afspraken gemaakt om te bereiken dat in 2010 de EU de meest competitieve en dynamische kenniseconomie van de wereld zal hebben.

In de toelichting op de EZ-begroting voor 2008 staat vermeld dat de invloed van externe factoren op de realisatie van de beleidsdoelstellingen het moeilijk maakt om indicatoren te vinden die iets zeggen over de realisatie van die doelstellingen en tegelijkertijd iets zeggen over de bijdrage van het beleid van EZ hieraan.

De afhankelijkheid van externe factoren zou onzes inziens door de minister van EZ niet opgelost moeten worden door géén streefwaarden meer te formuleren, maar door in de formulering van de doelstelling of de toelichting zoveel mogelijk rekening te houden met die externe factoren.

Wij concluderen dat de keuze van EZ om geen indicatoren en streefwaarden op te nemen in de begroting 2008, afwijkt van de Rijksbegrotingsvoorschriften. Tegelijkertijd zorgt dit ontbreken van indicatoren en streefwaarden ervoor dat de Tweede Kamer bij EZ onmogelijk nog kan nagaan in hoeverre dit ministerie de in de begroting aangegeven beleidsdoelen heeft behaald. Daarmee kan de Tweede Kamer ook niet controleren of doel 14 wordt bereikt.

3.2 Wat wil het kabinet daarvoor doen?

Een belangrijk onderdeel van goede (informatievoorziening over) beleidsvoornemens is een beschrijving van de instrumenten die het kabinet wil inzetten en waarom van deze instrumenten wordt verwacht dat ze een bijdrage zullen leveren aan het behalen van het beleidsdoel.

Voor doel 14 is het kabinet hierin slechts gedeeltelijk geslaagd. Het kabinet geeft aan van welke instrumenten het de inzet wil intensiveren en ook hoe, maar de informatie over de mate waarin de in de begroting toegezegde activiteiten ook hebben plaatsgevonden, is vatbaar voor verbetering.

Wat de onderbouwing van het beleid betreft is het positief dat het kabinet de inzet van de instrumenten van het innovatiebeleid frequent evalueert. De evaluaties bieden echter niet in alle gevallen een adequate onderbouwing voor de manier waarop de intensivering van de inzet van de instrumenten is vormgegeven.

We lichten deze punten hieronder toe.

3.2.1 Aangekondigde activiteiten

In het beleidsprogramma en in de EZ-begroting voor 2008²⁵ heeft het kabinet de volgende activiteiten aangekondigd om doel 14 van het beleidsprogramma te realiseren:

- uitbreiden van de Regeling innovatievouchers;
- voortzetten van het instrument «Innovatie Prestatie Contract» (IPC);
- intensiveren van de Wet bevordering speur- en ontwikkelingswerk (WBSO);
- optreden als «launching customer»;
- verankeren van het Small Business Innovation Research Programma (SBIR);
- verbeteren van de hulp aan technostarters.

Bij vrijwel al deze activiteiten gaat het om voortzetting of intensivering van de inzet van bestaande beleidsinstrumenten. We hebben de informatie van het kabinet aan de Tweede Kamer over de aangekondigde activiteiten beoordeeld aan de hand van drie criteria: «specifiekheid», «meetbaarheid» en «tijdgebondenheid». Aan het eerste criterium voldoet

²⁵ Hiervoor hebben we al aangegeven dat we ons beperken tot beleidsartikel 2.2 van de EZ-begroting, waarin het «basispakket» van het beleid voor innovatiestimulering is vervat.

het kabinet goed, aan het derde redelijk en aan het tweede criterium nog maar weinig. We lichten een en ander hieronder toe.

Hoewel verspreid over veel afzonderlijke beleidsstukken, geeft het kabinet voldoende informatie over de manier waarop het de voorgenomen activiteiten vormgeeft.

Uitwerking SBIR in werkprogramma «Nederland Ondernemend Innovatieland»

In het beleidsprogramma staat dat het Small Business Innovation Research Program (SBIR) structureel verankerd zal worden. De SBIR-aanpak was in 1995 door de Tweede Kamer gevraagd in een motie van het lid Van Walsem. In 2004 is dit verzoek in een algemeen overleg nog eens herhaald.

Hoe SBIR in Nederland ingevoerd zal worden, geeft het kabinet aan in het werkprogramma «Nederland Ondernemend Innovatieland». In de Verenigde Staten besteden overheidsinstellingen jaarlijks een vast percentage van het onderzoeks- en ontwikkelingsbudget bij het innovatieve midden- en kleinbedrijf. Uit het werkprogramma «Nederland Ondernemend Innovatieland» blijkt dat dit in Nederland 1 tot 2% zal zijn.

Op het punt van de meetbaarheid van de activiteiten is zichtbaar dat het Ministerie van EZ in de opzet van de instrumenten veel aandacht heeft gegeven aan de formulering van geschikte prestatie-indicatoren. Juist hierdoor is het jammer dat in de EZ-begroting deze nauwkeurigheid verloren is gegaan. Zo is voor de hulp aan technostarters een prestatie-indicator opgenomen die afwijkt van de prestatie-indicator die volgens de betreffende regelingen wordt bijgehouden. De eveneens in de begroting genoemde prestatie-indicator «gebruik van de WBSO in arbeidsjaren» blijkt bij de bron van dit gegeven (SenterNovem) niet objectief controlebaar te zijn.

3.2.2 Informatie over werkzaamheid van voorgenomen activiteiten

Door de Tweede Kamer te voorzien van een onderbouwing dat het aannemelijk is dat er een causale relatie is tussen de ingezette prestaties en de situatie die daarna ontstaat, kan het kabinet duidelijk maken waarom juist deze instrumenten voor het bereiken van het gestelde doel ingezet (moeten) worden.

Voor twee van de aangekondigde activiteiten in het innovatiebeleid zijn we nagegaan of het kabinet de Tweede Kamer voldoende heeft geïnformeerd over de veronderstelde werkzaamheid van de betreffende instrumenten. Onze conclusie is dat er goede evaluaties aan de intensivering van de inzet van de instrumenten ten grondslag liggen, maar dat soms zorgvuldiger uit de conclusies van die evaluaties zou moeten worden geciteerd.

Zo heeft de minister de Tweede Kamer over de uitkomsten van de evaluatie van de WBSO goed geïnformeerd. De informatie over de uitkomsten van de evaluatie van de Innovatievouchers had zorgvuldiger gekund.

Intensivering WBSO

De WBSO bestaat al sinds 1994. De redenering achter deze wet is dat door bedrijven die aan onderzoek en ontwikkeling doen een vermindering van loonbelastingafdracht toe te staan, de kosten voor de ondernemer om aan onderzoek en ontwikkeling te doen zullen verminderen waardoor deze ondernemer sneller geneigd zal zijn om in onderzoek en ontwikkeling te gaan investeren.

Opzet van de WBSO

De afdrachtvermindering van de WBSO is afhankelijk van de omvang van de loonsom van het speur- en ontwikkelingswerk en kent twee schijven:

- De eerste schijf omvat alle loonuitgaven voor speur- en ontwikkelingswerk tot en met € 110 000 en kent een standaard kortingspercentage van 42%.
- De in 2001 ingevoerde startersfaciliteit houdt in dat voor startende ondernemingen de afdrachtvermindering in de eerste schijf 60% bedraagt in plaats van 42%.
- De tweede schijf omvat alle loonuitgaven voor speur- en ontwikkelingswerk boven deze waarde en kent een kortingspercentage van 14%.
- De maximale afdrachtvermindering bedraagt € 8 miljoen.
- Voor zelfstandigen zonder personeel is er een vaste aftrek van € 11 436 op de Inkomstenbelasting indien zij minimaal 500 uren besteden aan speuren ontwikkelingswerk.
- De startersfaciliteit houdt voor startende zelfstandigen zonder personeel in dat de vaste aftrek verhoogd wordt tot € 17 155.

De WBSO is in de afgelopen jaren enkele keren geïntensiveerd. De meest recente intensivering van de WBSO is in de begroting 2008 van het Ministerie van EZ beargumenteerd door middel van een verwijzing naar de gunstige evaluatie van dit instrument door onderzoeksbureau EIM (EIM, 2007). Deze evaluatie is in mei 2007 door de minister van EZ naar de Tweede Kamer gestuurd (EZ, 2007b). De minister stelde daarbij dat de belangrijkste conclusie uit de evaluatie was dat de WBSO goed werkt. Inderdaad blijkt uit de evaluatie van EIM dat de WBSO heeft geleid tot meer speur- en ontwikkelingswerk. De wijze waarop het kabinet de intensivering van de WBSO vormgeeft, is in belangrijke mate op de aanbevelingen van de evaluatie te herleiden.

Uitbreiding Regeling innovatievouchers

Innovatievouchers zijn ingevoerd in 2004. De gedachte achter de invoering van dit instrument was dat er te weinig wisselwerking bestond tussen middelgrote en kleine bedrijven enerzijds en (semi-)publieke kennisinstellingen als universiteiten, hogescholen en TNO anderzijds. De innovatievoucher is in essentie een soort «tegoedbon» die door het bedrijfsleven besteed kan worden bij een kennisinstelling. Het instrument is bedoeld om te bevorderen dat het MKB na een eerste kennismaking de weg naar de kennisinstellingen beter weet te vinden.

Ter onderbouwing van het voornemen om de Regeling innovatievouchers te intensiveren, verwijst de EZ-begroting voor 2008 naar de effectmeting van dit instrument door het Centraal Planbureau (CPB) van februari 2007 (CPB, 2007a). Deze effectmeting leverde echter, anders dan de voorgaande evaluatie door het CPB van 2005 (CPB, 2005), niet de positieve conclusies op die door de minister in de begroting voor 2008 worden genoemd. Uit de evaluatie van 2007 blijkt dat de vouchers weliswaar hebben geleid tot onderzoekopdrachten, maar dat een blijvend effect daarvan nog niet kan worden aangetoond. Verder heeft de minister het voorbehoud dat het CPB zelf in het evaluatierapport maakt ten aanzien van de betrouwbaarheid van zijn conclusies, in de informatie aan de Tweede Kamer niet vermeld.

3.3 Wat gaat het kosten?

We hebben van doel 14 ten slotte onderzocht wat de realisering ervan gaat kosten en hoe de Tweede Kamer hierover is geïnformeerd. Goede informatie over de kosten van het beleid en de onderbouwing hiervan is van belang, omdat de Tweede Kamer een belangrijke rol heeft in de allocatie van de middelen. Het is voor die rol essentieel dat er een

heldere aansluiting tussen de financiële paragraaf van beleidsstukken en de begroting te maken is.

Uit ons onderzoek blijkt dat de informatie die het kabinet geeft, voor de Tweede Kamer onvoldoende is om goed inzicht te krijgen in de totale kosten van het beleid volgens doel 14. Verder hebben we geen onderbouwing gevonden van de in het beleidsprogramma aangewezen bedragen, evenmin als van de bedragen in de begroting. Op grond hiervan lijkt het ons vooralsnog moeilijk voor het kabinet om de Tweede Kamer helder en controleerbaar te informeren over de gerealiseerde besteding van de genoemde enveloppen die betrekking hebben op doel 14. We lichten deze conclusie hieronder toe.

In het beleidsprogramma is voor pijler 2 een bedrag van € 2 025 miljoen aan «enveloppen» opgenomen voor de periode 2008–2011. De verdeling van de enveloppen over de verschillende doelstellingen, doelen en projecten van pijler 2 is niet zodanig dat hieruit het bedrag voor doel 14 af te leiden is. Een aansluiting met de bedragen in de EZ-begroting voor 2008 is eveneens niet te maken.

Vanuit het Ministerie van EZ is ons meegedeeld dat het kabinet de intensiveringen die in het coalitieakkoord zijn afgesproken «tranchegewijs» aan de begrotingen heeft toegekend. Deze tranchemethode houdt kort gezegd in dat in de meerjarenramingen van de begroting voor 2008 slechts die bedragen structureel zijn opgenomen die voor het jaar 2008 zijn toegewezen. De afgesproken verdere intensiveringen voor 2009 en daarna zijn in de meerjarenramingen van 2008 nog niet zichtbaar, doch pas in de respectievelijke begrotingen van 2009 en verder. Tot zolang blijven deze bedragen op de Algemene post van de begroting van Financiën.

Op deze door het kabinet gehanteerde begrotingstechniek gaan we overigens in het eerste deel van dit rapport in.

Verder hebben we geen onderbouwing van de in het Beleidsprogramma aangewezen bedragen gevonden, evenmin als van de bedragen in de begroting.

We concluderen hieruit, en uit het feit dat een onderbouwing van de bedragen ontbreekt, dat de financiële paragraaf in het beleidsprogramma onvoldoende informatie geeft om de financiële consequenties van het innovatiebeleid van doel 14 in te schatten.

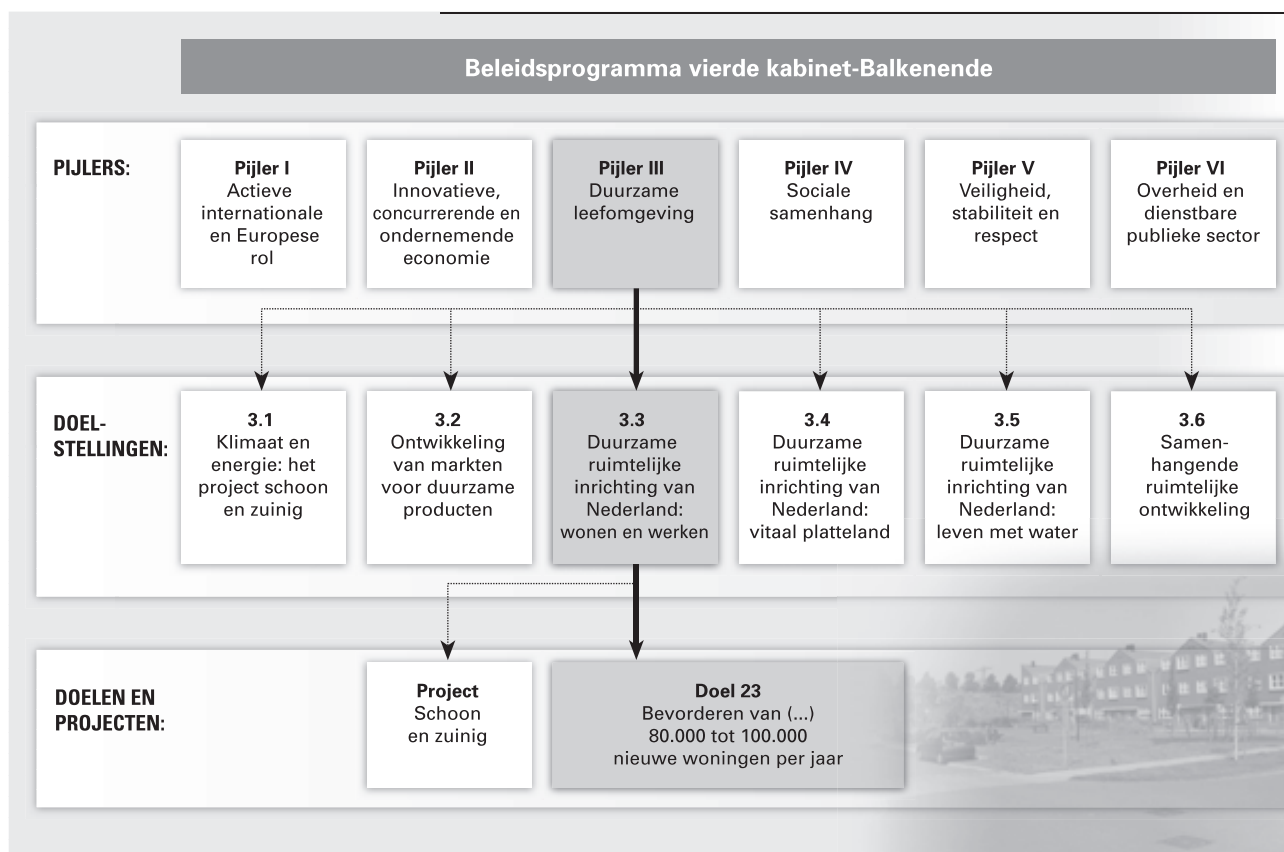
Zolang de aansluiting met de financiële gegevens in de EZ-begroting voor 2008 niet te leggen is, zal het voor het kabinet moeilijk zijn om de Tweede Kamer periodiek te informeren over de stand van zaken ten aanzien van de besteding van de in het beleidsprogramma voor het innovatiebeleid bestemde enveloppen.

4 WONINGEN

4.1 Inleiding

Binnen pijler 3 van het *Beleidsprogramma 2007–2011* hebben we onderzoek gedaan naar een onderdeel van doel 23, te weten: «Het bevorderen van (...) 80 000 tot 100 000 nieuwe woningen per jaar». Dit onderdeel van doel 23 valt, samen met het hier niet behandelde onderdeel dat over het aanbod van bedrijfslocaties gaat,²⁶ onder doelstelling 3.3 van het beleidsprogramma, getiteld «De duurzame ruimtelijke inrichting van Nederland: wonen en werken».

Figuur 5 Woningen: plaats doel 23 in Beleidsprogramma 2007-2011



In het beleidsprogramma van het kabinet is de kwantitatieve doelstelling van 80 000 tot 100 000 nieuwe woningen per jaar van doel 23 voorzien van een aantal clausuleringen. Zo wil het kabinet vooral kleinere locaties en buitenstedelijke regio's gebruiken. Verder is het streven om 25% tot 40% van de woningen binnen bestaand bebouwd gebied bouwen. Tot slot gaat de voorkeur uit naar locaties direct aan of nabij bestaand bebouwd gebied.

²⁶ In het vervolg van dit rapport zullen we onder doel 23 alleen het woningbouwdeel verstaan. In de begroting voor 2008 van de minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) is dit doel uitgewerkt in beleidsartikel 2 onder operationele doelstelling 2.2.1.

De minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) is politiek verantwoordelijk voor de realisatie van doel 23. In het overleg van 27 en 28 november 2007 tussen de minister en de Tweede Kamer over de begroting van WWI is onder meer de vraag aan de orde gekomen hoe ver de verantwoordelijkheid van de minister strekt en waarop zij precies

aanspreekbaar is. Deze kwesties zullen ook in dit hoofdstuk een centrale rol spelen.

Het streven naar 80 000 tot 100 000 nieuwe woningen per jaar is overigens in overeenstemming met al langer bestaande doelstellingen voor het woningbouwbeleid.²⁷ Om deze reden hebben wij onze analyse niet beperkt tot de informatie in het beleidsprogramma van het vierde kabinet-Balkenende en de daarna verschenen stukken zoals de WWI-begroting voor 2008 en het *Actieplan Woningproductie* van 22 november 2007 (WWI, 2007), maar hebben we ook gekeken naar de nota *Ruimte geven, bescherming bieden* (VROM, 2006a), en naar enkele andere documenten waarin het beleid en de achtergronden daarvan zijn uitgewerkt en toegelicht.

We hebben bij doel 23 van pijler 3 de volgende vragen gesteld: wat wil kabinet precies bereiken, wat heeft het kabinet aangekondigd daarvoor te zullen gaan doen (welke activiteiten), en wat zal dit volgens het kabinet gaan kosten? Van de informatie die het kabinet op deze drie punten aan de Tweede Kamer heeft verstrekt, hebben we zowel de formulering als de onderbouwing beoordeeld.

4.2 Wat wil het kabinet bereiken?

Het kabinet heeft gesteld dat in het beleidsprogramma de doelen staan vermeld waar het aan het eind van de regeerperiode op afgerekend wil worden. Voor doel 23 is dat eigenlijk niet mogelijk. De minister voor WWI heeft tegenover de Tweede Kamer namelijk gesteld dat zij niet kan worden afgerekend op de kwantitatieve doelstelling van 80 000 tot 100 000 woningen per jaar; zij acht zich niet verantwoordelijk voor de realisatie van 80 000–100 000 woningen, maar voor het bevorderen van de realisatie hiervan. Dat is echter geen specifieke, meetbare doelstelling waarvan op enig moment vastgesteld kan worden of die (in voldoende mate) is gerealiseerd.

4.2.1 Probleemanalyse

De meest recente beleidsnota over de woningmarkt is de nota *Ruimte geven, bescherming bieden* uit 2006, uitgebracht door toenmalig minister Dekker van VROM (VROM, 2006a). De nota geeft een algemene beschrijving van de actoren en factoren die de woningbouw bepalen en gaat daarnaast in op het probleem dat sedert geruime tijd de woningproductie steeds verder achterloopt bij de vraag. In dat verband wordt in de nota gewezen op twee omstandigheden die verbetering behoeven: de traagheid van de woningproductie, onder meer als gevolg van langdurige procedures, die maakt dat het aanbod zich onvoldoende snel aan de vraag aanpast, en het overheidsbeleid, dat verkeerde prikkels geeft aan de vragers van woningen en eveneens twee gescheiden markten – huur en koop – creëert.

Met de nota *Ruimte geven, bescherming bieden* ligt aan doel 23 een goede probleemanalyse ten grondslag, die ook ingaat op de rol van de overheid. Volgens de nota blijft aanbodsturing en borging van de betaalbaarheid noodzakelijk. Voor de borging van de betaalbaarheid wordt in de nota behoud van de huurtoeslag en de hypotheekrenteaftrek cruciaal geacht. Om het aanbod van woningen te stimuleren wordt in de nota de liberalisering van de huurprijzen essentieel genoemd. De VROM-Raad wijst erop dat gericht en effectief overheidsingrijpen mogelijk is door de vraagondersteuning integraal en ingrijpend te hervormen, in

²⁷ Nieuw is dat deze doelstelling in het beleidsprogramma als een bandbreedte is geformuleerd.

combinatie met hervormingen in het huurbeleid en een geleidelijke transformatie van huurtoeslag, hypotheekrenteaftrek en eigenwoningforfait in een meer eigendomsneutrale vorm van vraagondersteuning (VROM-Raad, 2007).

In het coalitieakkoord van 2007 is vastgelegd dat in de huidige kabinetsperiode geen wijzigingen zullen plaatsvinden (noch zullen worden onderzocht of voorbereid) in de fiscale behandeling van de eigen woning. De Eerste Kamer heeft op 5 december 2006 de wetsvoorstellen tot liberalisering van de huurprijzen vanwege de demissionaire status van het vorige kabinet als controversieel verklaard. De voorstellen zijn niet opnieuw in behandeling genomen.

Gelet op het bovenstaande concluderen wij dat er voor het woningbouwbeleid een aanvaardbare probleemanalyse is gemaakt.

4.2.2 Formulering van de doelstelling

We hebben de doel 23 getoetst aan de SMART+C-criteria. Deze afkorting staat voor specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch, tijdsgebonden en consistent. Dit zijn breed aanvaarde criteria voor de beoordeling van doelstellingen.²⁸

We plaatsen met name kanttekeningen bij de meetbaarheid van doel 23. Tevens biedt doel 23 een goed voorbeeld van hoe door de formulering ervan een doelstelling realistischer kan worden. We lichten deze punten hieronder toe.

Meetbaarheid

Doel 23 heeft een open formulering waarbij een kwantitatieve doelstelling (80 000 tot 100 000 nieuwe woningen per jaar) gecombineerd is met een kwalitatief element voor de beleidsinzet («bevorderen»).

Deze open formulering van doel 23 strookt met de aard van het beleidsveld. Het betreft hier immers een beleidsveld waarin decentrale overheden en andere partijen de fysieke prestaties moeten leveren en de centrale overheid slechts een beperkte rol speelt. Het is tegen deze achtergrond dat de minister voor WWI de Tweede Kamer in november 2007 (Tweede Kamer, 2007d) liet weten dat zij niet zou kunnen worden afgerekend op de daadwerkelijke realisatie van het in de doelstelling genoemde aantal te bouwen woningen. Haar rol zou zich beperken tot aanjagen, faciliteren, instrumenten aandragen, bestuurlijke gesprekken voeren en financieel stimuleren. Op grond hiervan stelde ze slechts een indirecte verantwoordelijkheid te hebben voor doel 23.

De open formulering van doel 23 heeft, hoezeer ook in overeenstemming met de decentrale inrichting van de beleidsuitvoering, een belangrijk nadeel. Achteraf of gaandeweg valt immers niet goed te meten of anderszins vast te stellen of het doel bereikt is. In welke gevallen was er nu sprake van bevordering?

Uit de door het CBS verzamelde gegevens over de woningproductie van 2005, 2006 en 2007 blijkt dat gedurende de afgelopen jaren de woningproductie steeds is achtergebleven bij de ambities. De formulering van de doelstelling in het beleidsprogramma veronderstelt dan dat de minister aantoont dat zij, zoals ze in het eerder genoemde overleg met de Tweede Kamer als haar plicht aangaf «alle bestuurlijke efforts uit de kast (heeft gehaald) om dit met andere partijen te realiseren» (Tweede Kamer, 2007d). Omdat het niet altijd mogelijk is om aan te tonen of een minister

²⁸ Zie bijlage 1 voor een uitwerking van de SMART+C-criteria.

alles wat mogelijk is heeft gedaan, en of dit bevorderend heeft gewerkt, is doel 23 niet meetbaar.

Realistisch gehalte

De minister voor WWI heeft in het actieplan aangegeven dat de doelstelling ambitieus is, zowel gezien de trend van de afgelopen jaren als gezien de VROM-Bouwprognoses voor 2007–2012.

In het beleidsprogramma heeft het kabinet maar zeer beperkt aangegeven welke afhankelijkheden en welke knelpunten er zijn voor het realiseren van doel 23.

Die knelpunten zijn wel aangegeven in de nota *Ruimte geven, bescherming bieden* en in het *Actieplan Woningproductie* waarin de minister in is gegaan op de resultaten van de *Knelpuntenmonitor Woningbouw 2007* (Onderzoeksinstituut OTB, 2007). In de nota wijst de minister bijvoorbeeld op de afhankelijkheid van het Rijk van derden, de complexiteit en tijdsduur van besluitvormingsprocessen, de stijgende kosten van materiaal en lonen, het tekort aan gekwalificeerd personeel in de bouw, onvoldoende deskundigheid bij lagere overheden, de veelheid van stedenbouwkundige, architectonische en welstandseisen, onvoldoende op de vraag afgestemd aanbod, de hoge grondprijzen, het tekort aan plancapaciteit en het ontbreken van samenhang in het woonbeleid (met name tussen woningbouwbeleid, grondbeleid, huurbeleid, overdrachtsbelasting en hypotheekrenteaftrek).

De afhankelijkheid van het woningbouwbeleid van externe factoren en andere partijen buiten de rijksoverheid is echter niet uniek en speelt een rol op veel andere beleidsterreinen. Het kabinet zou hiermee in de formulering van beleidsdoelstellingen en bij de afweging van de hoeveelheid in te zetten middelen rekening kunnen houden. Door beleid rond een doelstelling te richten op de vooraf bekende knelpunten en afhankelijkheden wordt een doelstelling over het algemeen realistischer.

Het kabinet heeft doel 23 realistischer gemaakt door bij dit doel randvoorwaarden te formuleren, zoals de voorkeur voor kleinere locaties en locaties binnen of nabij bestaand bebouwd gebied. Het doel is hierdoor directer gericht op een van de aangetroffen knelpunten, namelijk de afstemming van de woningproductie op de vraag.

Wij concluderen dat het door ons onderzochte deel van doel 23 een goed voorbeeld geeft van manieren om een doelstelling realistischer te maken.

4.3 Wat wil het kabinet daarvoor doen?

Een belangrijk onderdeel van goede (informatievoorziening over) beleidsvoornemens is een beschrijving van de instrumenten die het kabinet wil inzetten en waarom van deze instrumenten wordt verwacht dat ze een bijdrage zullen leveren aan het behalen van het beleidsdoel. Over doel 23 concluderen we dat het kabinet hierin beperkt is geslaagd. De voorgenomen activiteiten zijn nog weinig specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd. De minister voor WWI zou, zowel bij de afweging van haar beleid als in de wijze waarop ze zich daarover wil gaan verantwoorden, meer inzicht kunnen geven in de bijdrage die haar acties, individueel of in samenhang, hebben op het bevorderen van de realisatie van 80 000 tot 100 000 woningen per jaar.

4.3.1 Formulering van de maatregelen

In het beleidsprogramma worden slechts enkele activiteiten voor doel 23 genoemd. Deze vormen geen sluitende opsomming van het beleid ter realisatie van dit doel. Het totale pakket maatregelen staat vermeld in het *Actieplan Woningproductie* dat de minister op 22 november 2007 aan de Tweede Kamer heeft gestuurd (WWI, 2007). In de WWI-begroting voor 2008 wordt hiernaar verwezen.

Het Actieplan bevat veelal hetzelfde type maatregelen dat tussen 1993 en 2007 is ingezet. De inzet waarmee VROM sinds 1993 het woningtekort probeert terug te dringen zijn voornamelijk: stimuleren, faciliteren, monitoren van de woningbouw, beleidsontwikkeling en onderzoek.

In het Actieplan wordt onderscheid gemaakt tussen maatregelen voor de korte termijn (2008–2009) en maatregelen die gepland zijn voor de periode 2010–2020.

Maatregelen in het Actieplan Woningproductie om de woningproductie te bevorderen

Korte termijn:

- prestatieafspraken tussen gemeenten en woningcorporaties;
- versnellen proceduretijden door wetwijzigingen;
- besluit locatiegebonden subsidies (BLS);
- stimuleren inzet regionale woningbouwregisseur;
- bevorderen uitwisseling kennis en ervaring;
- inzet VROM-aanjaagteams en monitoring locatieontwikkeling;
- extra stimulering particulier opdrachtgeverschap (eigenbouw).

Vanaf 2010:

- regionaal maatwerk;
- herijking woningbouwopgave;
- aanpak van belemmeringen;
- aanwijzingsbevoegdheid ontwikkelen;
- vereenvoudigen wet- en regelgeving;
- vergroting bestemmingsplancapaciteit;
- vervolg convenant grondprijzen;
- prijsvraag en stimuleringsprogramma binnenstedelijk bouwen;
- partijen aanspreken op innovaties in de bouw.

We hebben de informatie die de minister over deze aangekondigde activiteiten heeft gegeven beoordeeld aan de hand van drie criteria: «specifiek», «meetbaar» en «tijdgebonden».

De kortetermijnmaatregelen van de minister van WWI blijken weliswaar specifiek te zijn geformuleerd, maar zijn nog onvoldoende meetbaar en slechts ten dele tijdgebonden. De langetermijnmaatregelen voldoen voornamelijk aan geen van de criteria.

Met name de meetbaarheid van de kortetermijnmaatregelen zou verbeterd kunnen worden. We gaven hiervoor al aan dat de minister haar politieke aansprakelijkheid heeft beperkt tot het *bevorderen* van de woningproductie. Wil informatie omtrent de uitvoering van «bevorde-rende» activiteiten zinvol zijn, dan dient deze informatie tevens in te gaan op de bijdrage die de activiteit heeft aan de doelstelling van het beleid. We kunnen dit illustreren aan de hand van één van de kortetermijn-maatregelen uit het Actieplan: het bevorderen van prestatieafspraken tussen gemeenten en woningbouwcorporaties over de bouw van woningen. In het Actieplan schrijft de minister voor WWI hierover:

«Ik heb op 17 september 2007 een akkoord gesloten met Aedes over onder andere de bouw van 150 000 woningen door de woningbouwcorporaties in de periode 2007 tot en met 2010. Over de daadwerkelijke bouw van die woningen maken gemeenten en corporaties prestatieafspraken. Om tempo te maken met die lokale prestatieafspraken zal ik begin 2008 inventariseren waar die afspraken al tot stand zijn gekomen. Daar waar de prestatieafspraken niet tot stand komen, of niet worden nagekomen, zal ik partijen daarop aanspreken en vragen om actie te ondernemen. Waar partijen lokaal niet tot overeenstemming kunnen komen, kan mediation en/of arbitrage mogelijk een oplossing bieden. Mocht ook dat niet helpen dan zal ik zelf interveniëren via de bestuurlijke en/of de

toezichtlijn. Naar gemeenten gaat dat via de bestuurlijke lijn. Naar corporaties kan ik gebruik maken van het sanctie-instrumentarium van het BBSH [Besluit beheer sociale huursector]».

De activiteiten van de minister komen kort samengevat neer op: inventariseren – aanspreken – interveniëren, hetgeen een opklimmende intensiteit van bemoeienis inhoudt, afhankelijk van het al of niet slagen van de lichtere activiteit.

Voor bovengenoemde activiteit zijn echter geen prestatie-indicatoren in het Actieplan opgenomen. Zulke indicatoren zouden de meetbaarheid van bijdrage die de maatregel levert aan doel 23 ten goede komen. De minister zou bijvoorbeeld jaarlijks kunnen aangeven in hoeverre de beoogde prestatieafspraken tussen gemeenten en corporaties tot stand zijn gekomen. Op basis van die informatie kan de Tweede Kamer inschatten hoe groot de kans is dat de beoogde 150 000 woningen er echt zullen komen.

4.3.2 Informatie over werkzaamheid van voorgenomen activiteiten

Door de Tweede Kamer te voorzien van een onderbouwing dat het aannemelijk is dat er een causale relatie is tussen de ingezette prestaties en de situatie die daarna ontstaat, kan het kabinet duidelijk maken waarom juist deze instrumenten voor het bereiken van het gestelde doel ingezet (moeten) worden.

Bij de maatregelen die in het *Actieplan Woningproductie* staan vermeld, is niet aangegeven in welke mate deze maatregelen afzonderlijk of in combinatie moeten bijdragen tot het realiseren van de beleidsdoelstelling, oftewel: in hoeverre hiermee de realisatie van 80 000 tot 100 000 woningen per jaar wordt bevorderd.

De maatregelen uit het Actieplan zijn voor een deel gericht op knelpunten die in de *Knelpuntenmonitor* zijn onderkend. Zo komt er een wetsvoorstel om de proceduretijden rond woningproductie te verkorten. Daarnaast is een aantal acties erop gericht om deskundigheid en ervaring op het gebied van woningbouw bij de betrokken overheden te bevorderen. Verder zijn er «aanjaagteams» om bij specifieke knelpunten in te springen.

Hoewel in het Actieplan goed gebruik is gemaakt van de probleemanalyse om de acties bij specifieke problemen van de woningbouw te richten, ontbreekt het vaak nog aan een goede onderbouwing van de bijdrage die de activiteiten aan het doel zouden moeten hebben. Samen met zo'n onderbouwing zouden outputgerichte prestatie-indicatoren goed inzicht in het effect van de kabinetsinspanning kunnen geven.

4.4 Wat gaat het kosten?

We hebben ten slotte onderzocht wat het budget van doel 23 is, hoe de uitgaven ervoor worden verantwoord en of de betreffende bedragen tegenover de Tweede Kamer zijn onderbouwd.

Het budget voor de woningproductiedoelstelling is slechts voor een deel weergegeven in de WWI-begroting. De bedragen in de begroting zijn bovendien over het algemeen voldoende onderbouwd. De minister heeft toegezegd de nog ontbrekende informatie in het Jaarverslag 2007 op te nemen.

Een positief punt is dat wij in het woningbouwbeleid één van de weinige voorbeelden hebben aangetroffen van een kosten-batenanalyse die

ondersteuning biedt voor de specifieke keuzes die er gemaakt zijn in de beleidsprioriteiten (zie ook § 4.4.2).

4.4.1 Budget

Het budget voor doel 23 is opgenomen in de WWI-begroting voor 2008 onder beleidsartikel 2, bij de post «budget BLS». Verreweg het grootste gedeelte (ongeveer 93%) hiervan is bestemd voor subsidies voor de toevoegingen aan de woningvoorraad via de woningbouwconvenanten.²⁹ Het restant is bestemd voor subsidies ten behoeve van de realisatie van eigenbouw.

In tabel 2 zijn de bedragen op de post BLS uit de WWI-begroting vermeld. De uitgaven worden onder hetzelfde beleidsartikel 2 vermeld als in de VROM-begroting 2007.

Tabel 2. Begroot budget BLS in artikel 2 begroting VROM 2007 en WWI 2008 (in miljoenen euro's)

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Begroting VROM 2007 artikel 2	27,3	122,3	120,3	124,8	121,5	67,2	116,8	
Begroting WWI 2008 artikel 2		106,1	130,3	124,8	121,5	78,2	119,3	119,8
Toe-/afname 2008–2011				0	0	+ 11	+ 2,5	

Bron: beleidsartikel 2 in VROM-begroting voor 2007 en WWI-begroting voor 2008.

Te zien is dat het budget voor doel 23 voor de periode 2008–2011 € 443,8 miljoen bedraagt. Er zijn nauwelijks intensiveringen aangebracht, hetgeen verklaart waarom er in de financiële paragraaf van pijler 3 in het beleidsprogramma geen informatie over doel 23 is opgenomen.

Het budget is hoofdzakelijk gebaseerd op de woningbouwconvenanten die het Rijk met de woningbouwregio's³⁰ heeft afgesloten voor de periode 2005–2010. De huidige convenantperiode loopt van 2005 tot en met 31 december 2009. 2010 is een uitloopjaar. De verwachting is dat voor de periode volgend op 2010 nieuwe woningbouwafspraken en verstedelijkingafspraken worden gemaakt. De meerjarenramingen voor de periode na 2010 zijn op die verwachting gebaseerd.

De begroting geeft geen inzicht in de uitgaven die het ministerie doet voor andere maatregelen dan de inzet van subsidies, zoals de kosten van aanjaagteams en van de regionale woningbouwregisseurs. In het wetgevingsoverleg van 21 november 2001 heeft de vaste Kamercommissie voor WWI de minister gevraagd om de uitgaven voor de verschillende beleidsinstrumenten inzichtelijk te maken. Het Ministerie van VROM heeft toegezegd dat dit in het Jaarverslag van het Ministerie van VROM over 2007 zal gebeuren.

4.4.2 Analyse van kosten en baten

²⁹ Het gaat hier om subsidies op grond van het Besluit locatiegebonden subsidies (BLS).

³⁰ Van deze stedelijke regio's hebben zeven er een Dagelijks Bestuur waarmee afspraken gemaakt kunnen worden. Dit zijn de BoN-regio's (Bestuur op Niveau) zoals de Stadsregio's Eindhoven en Amsterdam en het Knooppunt Arnhem-Nijmegen gebied. De overige dertien regio's hebben niet met het Rijk formele afspraken of convenanten gesloten, maar met de provincies.

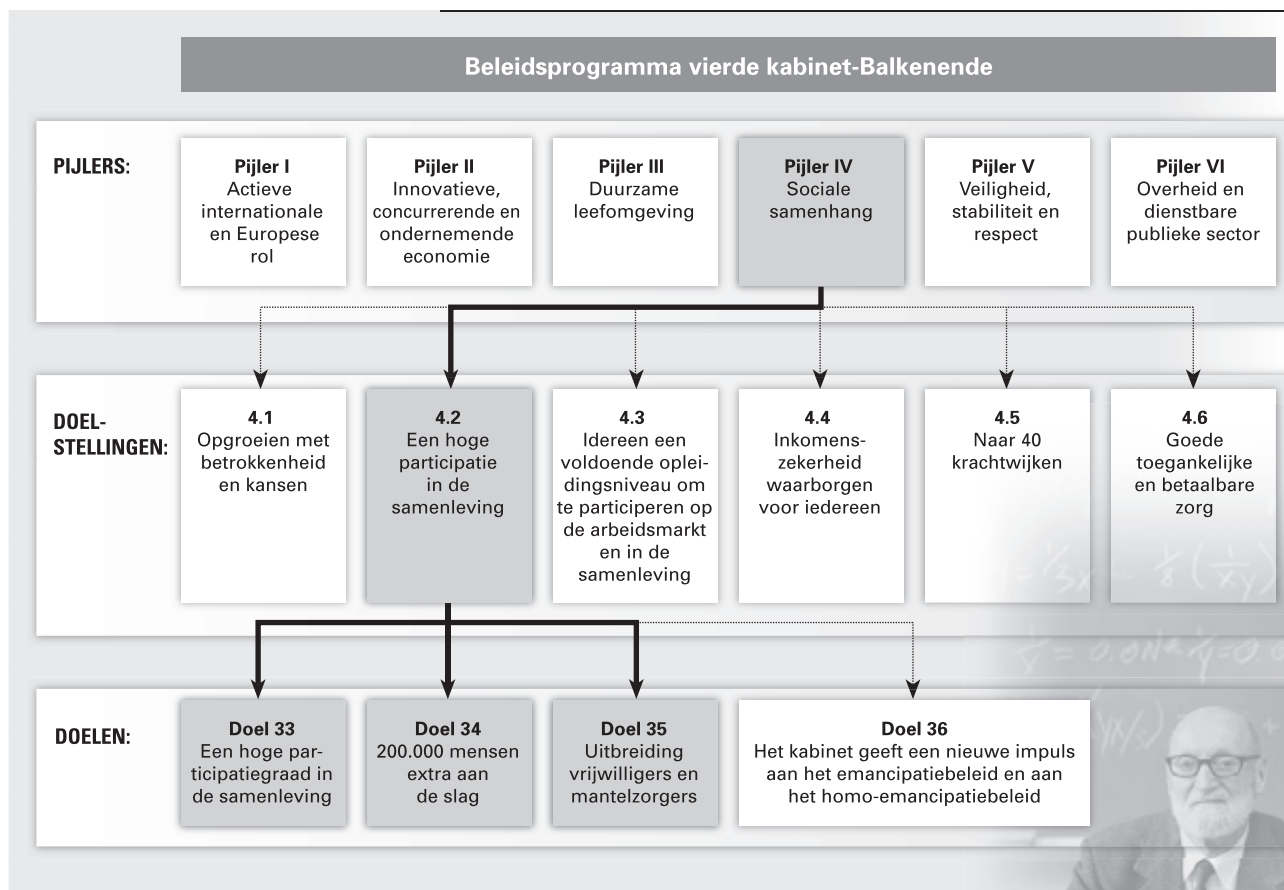
Wij zijn positief over de in het kader van het interdepartementaal beleidsonderzoek «Verstedelijking: locatiekeuzes bij woningbouw» (VROM, 2006b) uitgevoerde kosten-batenanalyse naar binnenstedelijk bouwen. Uit deze kosten-batenanalyse blijkt dat tegenover de hogere kosten van binnenstedelijk bouwen vaak ook hoge baten staan. De minister van VROM en de minister voor WWI zetten, in het kader van het Actieplan Woningproductie en het programma «Mooi Nederland» in op meer binnenstedelijk bouwen. Die beleidskeuze wordt ondersteund door deze kosten-batenanalyse.

5 RE-INTEGRATIE

5.1 Inleiding

Binnen pijler 4 van het *Beleidsprogramma 2007–2011* hebben we onderzoek gedaan naar doelstelling 4.2, «Een hoge participatie in de samenleving». Deze doelstelling is nader uitgewerkt in de doelen 33, 34 en 35 en in het project «Iedereen doet mee».

Figuur 6 Re-integratie: plaats doelen 33, 34 en 35 in Beleidsprogramma 2007-2011



In de beleidsagenda's van de Ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) en van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS) staat in welke begrotingsartikelen de doelen 33, 34 en 35 van het beleidsprogramma terugkomen:

Doel	Omschrijving	Begroting	Begrotingsartikel
33	Een substantiële verhoging van de arbeidsparticipatie. Van 70% nu moet deze toegroeien naar 80% in 2016.	SZW	42 (Arbeidsparticipatie) 43 (Arbeidsverhoudingen)
34	200 000 mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt zullen deze kabinetsperiode extra aan de slag worden geholpen	SZW	46 (Inkomensbescherming met activering) 47 (Re-integratie) 48 (Sociale werkvoorziening)
35	Substantiële uitbreiding van het aantal vrijwilligers en van het aantal mantelzorgers in 2011	VWS	44 (Maatschappelijke Ondersteuning)

Tegelijk met de departementale begrotingen voor 2008 is het Actieplan *Iedereen doet mee* (SZW, 2007) aan de Tweede Kamer aangeboden. Dit actieplan beschrijft hoe het kabinet – samen met sociale partners en gemeenten – de bovengenoemde drie doelen wil realiseren.

Wij hebben ons onderzoek toegespitst op doel 34 van pijler 4: «200 000 mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt zullen extra aan de slag geholpen worden» (AZ, 2007, p. 47).

We hebben bij doel 34 de volgende vragen gesteld: wat wil het kabinet precies bereiken, wat heeft het kabinet aangekondigd daarvoor te zullen gaan doen (welke activiteiten) en wat zal dit volgens het kabinet gaan kosten? Van de informatie die het kabinet op deze drie punten aan de Tweede Kamer heeft verstrekt, hebben we zowel de formulering als de onderbouwing beoordeeld.

5.2 Wat wil het kabinet bereiken?

Het kabinet heeft gesteld dat in het beleidsprogramma de doelen staan vermeld waar het aan het eind van de regeerperiode op afgerekend wil worden. Voor doel 34, «200 000 mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt zullen deze kabinetsperiode extra aan de slag geholpen worden» is dat inderdaad mogelijk. Er is een probleemanalyse gemaakt en het doel zelf is grotendeels SMART+C geformuleerd. We lichten dit hieronder toe.

5.2.1 Probleemanalyse

In het Actieplan *Iedereen doet mee* worden de participatiedoelstellingen van het kabinet als volgt onderbouwd.

Participatie op de arbeidsmarkt is «waardevol» omdat:

- het mensen in staat stelt in hun eigen inkomen te voorzien;
- het mogelijkheden biedt voor integratie en emancipatie;
- het burgers een gevoel van eigenwaarde geeft; en
- het duurzame groei en ontwikkeling mogelijk maakt.

Maar ook mensen die als vrijwilligers of mantelzorgers actief zijn «leveren een waardevolle bijdrage» (SZW, 2007, p. 7).

Het kabinet geeft aan dat mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt zonder extra ondersteuning het voortdurend zullen afleggen tegen beter gekwalificeerde groepen op de arbeidsmarkt. Er zijn daarom extra investeringen nodig om hun gelijke kansen te geven (SZW, 2007, p. 3).

De huidige economische situatie maakt het volgens het kabinet mogelijk om juist nu belangrijke stappen te zetten. De huidige groei kan dus dienstbaar gemaakt worden aan de participatie van mensen met een zwakke arbeidsmarktpositie (SZW, 2007, p. 7).

De minister van SZW onderbouwt in het actieplan het aantal van 200 000 mensen met het aantal moeilijk vervulbare vacatures dat openstaat: 200 000. Weliswaar zijn de mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt niet allemaal geschikt voor de moeilijk vervulbare vacatures, maar het geeft wel aan hoeveel werk er minimaal nog op de arbeidsmarkt is. Met deze analyse is naar ons oordeel een begin van een analyse van het probleem gemaakt.

5.2.2 Formulering van het doel

In de beschrijving van het eerdergenoemde het Actieplan *Iedereen doet mee* wordt doel 34 uit het beleidsprogramma verder ingevuld: samen met de sociale partners en gemeenten wil het kabinet «200 000 mensen met grote afstand tot de arbeidsmarkt extra aan de slag helpen (via bemiddeling en trajecten)» (SZW, 2007, p. 12)

Deze doelstelling vindt verdere uitwerking in artikel 47 «Re-integratie» van de SZW-begroting voor 2008 (SZW, 2007). Operationele doelstelling 2 hierin is: «Ondersteuning bij het verkleinen van de afstand tot regulier werk aan die uitkeringsgerechtigden en werklozen die dat niet op eigen kracht kunnen». Deze operationele doelstelling heeft een prestatie-indicator «gestarte re-integratieondersteuning». De realisatie op deze indicator in 2006 was 164 000. Het Ministerie van SZW telt hiertoe de gestarte trajecten van het UWV en van de gemeenten bij elkaar op.³¹ De minister van SZW streeft in de jaren 2008 tot en met 2011 «gemiddeld 50 000 extra ondersteuning per jaar ten opzichte van 2006».

Re-integratieondersteuning

Met re-integratieondersteuning wordt bedoeld: trajecten – waaronder ook inburgeringstrajecten –, extra ondersteuning van de bemiddelaar bij het CWI, de casemanager bij gemeenten en de re-integratiecoach bij het UWV.

Het UWV is verantwoordelijk voor de re-integratie van mensen die een uitkering ontvangen op grond van de WW, WAO/WIA en Wajong. De gemeenten zijn dat voor mensen met een uitkering op grond van de Wet werk en bijstand of de nabestaanden-uitkering Anw en mensen die geen recht hebben op een uitkering. Het CWI verzorgt de intake en bemiddeling voor werkzoekenden.

SZW maakt in haar beleid een onderscheid tussen mensen die op eigen kracht regulier werk kunnen vinden, en zij die daarbij re-integratieondersteuning nodig hebben. Doel 34 heeft betrekking op de tweede groep. De ondersteuning waar de zelfredzame groep nog wel gebruik van kan maken, is de basisdienstverlening van CWI zoals Werk.nl (SZW, 2007, p. 79–80).

We hebben doel 34 uit het beleidsprogramma getoetst aan de criteria van SMART-C. Deze afkorting staat voor specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch, tijdsgebonden en consistent. Dit zijn breed aanvaarde criteria voor de beoordeling van doelstellingen.³² Uit deze toets blijkt dat het doel om in deze kabinetsperiode 200 000 mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt extra aan de slag te helpen, grotendeels SMART+C is geformuleerd.

De formulering in het beleidsprogramma laat weliswaar zowel de interpretatie toe dat het de bedoeling is om mensen *aan het werk te hebben* aan het eind van de kabinetsperiode, als de interpretatie dat het de bedoeling is om hen *een re-integratietraject doorlopen te laten hebben*, maar de verdere invulling in de beleidsdocumenten van het Ministerie van SZW maakt duidelijk dat het om de tweede uitleg gaat.

De doelstelling is meetbaar en tijdgebonden geformuleerd. De doelstelling is ook afgestemd met sociale partners en de uitvoerders van het beleid. Deze afstemming heeft echter niet geleid tot een akkoord, dus er is nog onzekerheid over het realiteitsgehalte van de doelstelling.³³

De minister van SZW heeft het begrip «afstand tot de arbeidsmarkt» niet geoperationaliseerd; hij heeft dit, overeenkomstig zijn visie op de rol van de regio, overgelaten aan de regionale partners. Dat maakt dat het doel op dit onderdeel nu, op centraal niveau, weinig specifiek is.

Arbeidsparticipatie (doelstelling 34 uit het beleidsprogramma) en mantelzorg (doelstelling 35) zijn concurrerende doelstellingen; hier ligt een inconsistentie in het kabinetsbeleid op de loer. Uit een studie van het

³¹ In de SZW-begroting voor 2008 staan de aantallen gestarte trajecten vermeld voor de jaren 2003 tot en met 2006. Uit de trend blijkt dat de nulmeting in 2006 (164 000 trajecten) het laagste aantal is in vier jaar tijd.

³² Zie bijlage 1 voor een uitwerking van de SMART+C-criteria.

³³ De minister van SZW heeft een commissie-Arbeidsparticipatie (onder leiding van TNT-topman P. Bakker) ingesteld en gevraagd om het kabinet te adviseren over de maatregelen die nodig zijn om een structurele verhoging van de arbeidsparticipatie (80% per 2016) te realiseren. De commissie-Bakker zal het kabinet hierover voor 1 juni 2008 adviseren.

Sociaal en Cultureel Planbureau blijkt dat de groeiende arbeidsparticipatie van vrouwen en ouderen tot een verminderd zorgaanbod leidt. Vrouwen met kinderen in het huishouden en oudere vrouwen vormen precies de categorie waarvoor een groei in arbeidsparticipatie is te verwachten. Bij jongere vrouwen zonder kinderen is die participatie al hoog (SCP, 2007, p. 20).

De formuleringen uit de begroting maken duidelijk dat het er bij de realisatie van doel 34 niet om gaat 200 000 mensen extra *aan de slag* te krijgen, maar alleen om 200 000 mensen extra *in een traject* te krijgen. Tegelijkertijd wil het kabinet de effectiviteit van de trajectondersteuning in termen van uitstroom naar werk verhogen. De uitstroom naar regulier werk was in 2006 (op basis van voorlopige cijfers) 46%.³⁴ Voor 2011 is de streefwaarde voor de uitstroom naar regulier werk voorlopig gesteld op 60% (definitieve streefwaarde hangt af van definitieve realisatiegegevens over 2006). De indicator die de minister van SZW hierbij gebruikt, is de uitstroom binnen 24 maanden van trajecten die twee jaar eerder zijn gestart. Ook dit percentage stelt SZW samen op basis van informatie van zowel UWV als gemeenten.

Het Ministerie van SZW is bezig om een betere indicator te ontwikkelen om te meten of in de komende vier jaar 200 000 mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt extra aan de slag geholpen zijn.

Deze indicator moet inzicht geven in de uitstroom naar werk in het verslagjaar, uitgesplitst naar de groep werkzoekenden die re-integratieondersteuning ontvangt en de groep werkzoekenden die niet begeleid wordt bij het zoeken naar werk. Daarmee kan duidelijk worden of re-integratieondersteuning een grotere kans op werk geeft voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt. Bovendien zorgt de periodieke meting bij de uitvoerders (gemeenten en UWV) voor een prikkel om zich bij de begeleiding van cliënten te richten op de uitstroom naar werk en dus op de vraag uit de arbeidsmarkt. Verder kan het Ministerie van SZW naar verwachting aan de hand van de nieuw te ontwikkelen indicator de samenhang met de economische en demografische ontwikkelingen beter monitoren en met uitvoerders overleggen hoe daar op in te spelen.

Registratie van gestarte trajecten

De gegevens over de gestarte re-integratieondersteuning komen zowel van UWV als van gemeenten. SZW voegt deze gegevens samen. In beide gevallen worden deze gegevens geregistreerd om de duur en plaatsingsresultaten van trajecten te meten. De registratie-eenheid is daarom een traject. Dat zou enigszins op gespannen voet kunnen staan met de doelstelling van het kabinet: die gaat over het aantal mensen. Het is mogelijk dat één persoon meer dan één traject krijgt. Uit informatie over gestarte trajecten in de eerste helft van 2004 blijkt overigens dat het aantal mensen slechts 0,7% minder is dan het aantal trajecten (UWV, 2007).

In ons rapport bij het jaarverslag over 2006 van het Ministerie van SZW (Algemene Rekenkamer, 2007b) pleitten wij al voor meer transparantie over de prestaties van UWV en gemeenten afzonderlijk, in plaats van gezamenlijk. UWV en gemeenten verschillen immers (onder andere) van elkaar in doelgroepen, budgetregels en (sturings)relaties met SZW. Afzonderlijke rapportage, met de nieuw te ontwikkelen indicator, maakt het bijvoorbeeld mogelijk de voortgang te monitoren van de afspraken tussen het Ministerie van SZW en gemeenten in het bestuursakkoord en van de afspraken tussen het Ministerie van SZW en UWV.

³⁴ Dit percentage heeft betrekking op de in 2004 gestarte trajecten.

We bevelen de minister van SZW aan om informatie over de gerealiseerde re-integratieondersteuning door gemeenten en het UWV, apart te berekenen en te presenteren.

5.3 Wat wil het kabinet daarvoor doen?

Een belangrijk onderdeel van goede (informatievoorziening over) beleidsvoornemens is een beschrijving van de instrumenten die het kabinet wil inzetten en waarom van deze instrumenten wordt verwacht dat ze een bijdrage zullen leveren aan het behalen van het beleidsdoel. Voor doel 34 geldt dat er wel diverse maatregelen zijn aangekondigd, maar dat deze niet altijd specifiek, meetbaar en tijdgebonden zijn beschreven. Voor onderbouwing van de maatregelen kunnen we vaststellen dat de keuze van de maatregelen aansluit bij de probleem-analyse uit eerdere evaluaties. De werkzaamheid van de maatregelen is echter niet gewaarborgd omdat er tal van externe factoren zijn waarmee geen rekening is gehouden.

We lichten een en ander hieronder toe.

5.3.1 Aangekondigde activiteiten

In het Actieplan *Iedereen doet mee* heeft de minister van SZW de inzet van het Rijk beschreven in twee clusters: (1) het bevorderen van arbeidsparticipatie en (2) het vergroten van maatschappelijke participatie (SZW, 2006, p. 16–22).

Het kabinet onderscheidt generieke (fiscale) maatregelen en maatregelen die in het bijzonder bedoeld zijn om de positie van groepen die het moeilijk hebben op de arbeidsmarkt te verbeteren (SZW, 2006, p. 16). Ten slotte schetst de minister van SZW in het actieplan de actieve rol die het Rijk op zich wil nemen om de uitvoering in de regio's te bevorderen (SZW, 2006, p. 22–24).

We beperken ons hier tot de belangrijkste maatregelen die gericht zijn op «mensen met een (grote) afstand tot de arbeidsmarkt» (SZW, 2006, p. 18–19). Deze maatregelen zijn:

- via een wetsvoorstel zorgen voor uitbreiding en stroomlijning van het re-integratie-instrumentarium; en
- via stimulering zorgen voor uitvoering van de landelijk gemaakte afspraken op het regionale niveau.

De Algemene Rekenkamer hanteert de norm dat prestaties specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd moeten zijn. Wij hebben de twee bovengenoemde maatregelen hieraan getoetst.

Wetsvoorstel uitbreiding en stroomlijning re-integratie-instrumentarium

De voortgang van de wetsvoorstellen en de verdere implementatie daarvan kan SZW niet volledig plannen omdat de betrokken partijen nog geen overeenstemming hebben bereikt en er nog politieke besluitvorming moet plaatsvinden.

Voor de re-integratie hebben UWV en gemeenten nu al veel re-integratie-instrumenten tot hun beschikking. Om juist de moeilijkste groep aan de slag te krijgen, zal het kabinet het instrumentarium bij UWV verbreden met loonkostensubsidies – inclusief brugbanen – en bij gemeenten met participatieplaatsen (met behulp van behoud van uitkering).

De minister van SZW bereidt hiertoe op dit moment een wetsvoorstel voor. Daarin worden de mogelijkheden voor het verstrekken van

loonkostensubsidie door UWV en de mogelijkheden voor het creëren van participatieplaatsen door gemeenten geregeld.

Andere specifieke maatregelen volgen uit de keuze van het kabinet voor een meer verplichtende benadering van re-integratie, zoveel mogelijk gericht op het behalen van een startkwalificatie. Door middel van een wijziging van de Wet werk en bijstand (Wwb) zal een werk-/leerplicht worden ingevoerd voor jongeren tot 27 jaar.

Stimuleren van uitvoering landelijke afspraken op regionaal niveau

Het «stimuleren van de regionale ketenpartners» is een lastig meetbare prestatie. Het Ministerie van SZW monitort weliswaar de landelijke totalen re-integratietrajecten via UWV en CBS, maar het is nog niet duidelijk hoe wordt bewaakt of regionale afspraken samen voldoende zullen zijn om de doelstelling te halen. In sommige regio's wordt al goed samengewerkt, in andere niet. Het is overigens ook niet duidelijk hoeveel arbeidsmarktregio's er zijn.

Het Ministerie van SZW heeft inmiddels de eerste regionale bijeenkomsten al begeleid en er staan er meer ingepland.

SZW wil de regionale ketenpartners (zie kader) tijdens bijeenkomsten in de verschillende arbeidsmarktregio's actief stimuleren om aan de gemaakte afspraken invulling te geven.

We bevelen de minister van SZW aan om de regionale samenwerking tussen ketenpartners te monitoren en daarbij na te gaan in hoeverre de samenwerking in de regio's naar verwachting het realiseren van doel 34 in 2012 waarschijnlijk maakt.

Regionale aanpak

In *Iedereen doet mee* benadrukt SZW dat arbeidsmarkten in belangrijke mate regionaal functioneren: het handelen van de Centra voor en Inkomen en de kenmerken van de lokale arbeidsmarkt en beroepsbevolking zijn bepalend voor de voor de effectiviteit van het (landelijke) beleid. Een effectief overheidsoptreden op de arbeidsmarkt houdt volgens SZW rekening met die regionale verschillen en zorgt ervoor dat inspanning op alle niveaus in de uitvoeringsketen op elkaar zijn afgestemd. Inzet van het kabinet is om de bestaande initiatieven voor regionale samenwerking te versterken. Het kabinet komt niet met blauwdrukken maar wil maatvoering en aansluiten bij bestaande wensen en lopende initiatieven, zoals gezamenlijke geïntegreerde dienstverlening aan werkgevers en werkzoekenden (zoals «toonkamers») (SZW, 2006, p. 24). Een van de initiatieven om de (regionale) samenwerking te versterken is de voorgenomen fusie van CWI en UWV. Hierdoor beschikken gemeenten voortaan over een budget voor organisatie- en projectkosten, bijvoorbeeld ten behoeve van regionaal beleid en netwerkvorming.

5.3.2 Informatie over werkzaamheid van voorgenomen activiteiten

Door de Tweede Kamer te voorzien van een onderbouwing dat het aannemelijk is dat er een causale relatie is tussen de ingezette prestaties en de situatie die daarna ontstaat, kan het kabinet duidelijk maken waarom juist deze instrumenten voor het bereiken van het gestelde doel ingezet (moeten) worden.

De keuze van de instrumenten voor zowel de re-integratie van mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt als voor het stimuleren van de regionale aanpak sluit aan bij de problemen zoals die al eerder door de Raad voor Werk en Inkomen en in de *SUWI-evaluatie 2006* (PriceWaterhouseCoopers, 2006) waren gesignaleerd.

Er is echter geen waarborg dat alle regio's in gelijke mate met de afspraken aan de gang zullen gaan. In het coalitieakkoord is aan

gemeenten een regiefunctie toebedeeld bij het verbeteren van de samenwerking. De gemeenten hebben daarnaast veel beleidsvrijheid gekregen bij re-integratie. De combinatie van die twee maakt dat er verschillen zullen zijn in tempo en wijze van ontwikkeling. Tot slot is er in de onderbouwing van de maatregelen geen rekening mee gehouden dat de groep mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt waarschijnlijk niet dezelfde arbeidsmarktkenmerken heeft als de huidige groep werkenden.

De minister van SZW heeft in 2007 een beleidsdoorlichting re-integratie laten verrichten. De doorlichting spreekt over een «klein positief effect» als gevolg van re-integratieondersteuning. Van de mensen met een WW-uitkering of een gemeentelijk uitkering zijn er iets meer mensen aan het werk gegaan. Begin 2008 heeft de minister de doorlichting naar de Tweede Kamer gestuurd. De Kamer heeft hiermee inzicht gekregen in de netto effectiviteit van de ingezette middelen.

5.4 Wat gaat het kosten?

We hebben van doel 34 ten slotte onderzocht wat de realisatie ervan gaat kosten en hoe de Tweede Kamer hierover is geïnformeerd.

Goede informatie over de kosten van het beleid en de onderbouwing hiervan is van belang, omdat de Tweede Kamer een belangrijke rol heeft in de allocatie van de middelen. Het is voor die rol essentieel dat er een heldere aansluiting tussen de financiële paragraaf van beleidsstukken en de begroting te maken is.

De uitgaven voor de re-integratie van mensen met een grote afstand die in het Actieplan *Iedereen doet mee* genoemd worden, zijn niet één op één terug te vinden in de SZW-begroting voor 2008. In artikel 47 van de begroting zijn de uitgaven wel uitgesplitst naar operationele doelstelling. Hoewel doel 34 betekent dat er meer trajecten zullen worden aangeboden, is er geen budget voor de extra uitvoeringskosten gereserveerd, behalve voor de WW. Deze *de facto* besparing op de uitvoeringskosten is niet onderbouwd, noch toegelicht.

In tegenstelling tot het UWV mogen gemeenten het budget dat ze wel van SZW hebben ontvangen maar niet hebben gebruikt voor trajectondersteuning, tot een maximum van 75% van het jaarlijkse budget overhevelen naar volgende jaren. De minister van SZW geeft in zijn jaarverslag geen inzicht in het overgehevelde deel van het budget.³⁵ De uitgaven door UWV zijn overigens wél inzichtelijk en toegelicht.

De uitgaven voor re-integratie zijn in artikel 47 van de SZW-begroting voor 2008 niet te koppelen aan het aantal re-integratietrajecten dat enerzijds door UWV en anderzijds door gemeenten uitgevoerd zal worden. Alleen het totaal aantal uitgevoerde (lopende plus beëindigde) trajecten in 2006 staat als kengetal in tabel 47.9. Ook de te starten trajecten worden niet onderscheiden naar de UWV-populatie en de gemeente-populatie. Daarmee ontbreekt naar onze mening voor de Tweede Kamer de basis voor een goede afweging van de omvang van het re-integratiebudget voor beide uitvoerders.

We bevelen de minister van SZW aan om in de begroting de geplande en gerealiseerde uitgaven aan re-integratietrajecten uit te splitsen naar UWV en gemeenten.

5.4.1 Budget

Het Actieplan *Iedereen doet mee* bevat een financiële paragraaf met de becijfering van de kosten voor het in het Actieplan genoemde beleid

³⁵ In het kader van de evaluatie van de Wet werk en bijstand heeft de staatssecretaris van SZW de Tweede Kamer geïnformeerd over de middelen die de gemeenten in 2004, 2005 en 2006 beschikbaar hadden voor re-integratie (SZW, 2007a). Het gaat om het via de begroting verdeelde jaarbudget, de budgetten die gemeenten van voorgaande jaren meenamen en de uitgaven.

(SZW, 2007b, p. 29). De onderstaande uitgaven zijn relevant voor de in de vorige paragraaf genoemde nieuwe re-integratie instrumenten voor mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt.³⁶

Tabel 4. (toekomstige) inzet middelen voor realiseren doelstelling 200 000 mensen met afstand tot arbeidsmarkt extra aan de slag helpen (in miljoenen euro's)

	2008	2009	2010	2011	2012
1. 10 000 brugbanen voor herbeoordeelde	60	75	10	–	–
6.2. Reservering loonkostensubsidie n.a.v. participatietop	21	8	10	–	6
6.4. Re-integratie Wajong	11	11	12	20	19
Totaal	92	94	32	20	25

Voor de periode 2008 tot en met 2012 is een bedrag van € 263 miljoen extra middelen beschikbaar gesteld voor de doelstelling om 200 000 mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt extra aan de slag te helpen. Dit bedrag is onderdeel van het totale re-integratiebudget van € 9 143 miljoen voor gemeenten en UWV. Voor de uitvoeringskosten van de re-integratie is een apart budget beschikbaar. Dit bedraagt voor dezelfde periode voor UWV € 939 miljoen. Voor de uitvoering van onder andere re-integratie, bijstand en bijzondere bijstand van gemeenten is in de begroting van het Gemeentefonds een fictief bedrag opgenomen voor de uitvoeringskosten. De uitkeringslasten worden voor dezelfde periode geraamd op € 79 213 miljoen.

Van de middelen voor 6.2 en 6.4 is voornamelijk alleen de tranche 2008 vrijgegeven. De tranches 2009–2011 zal Financiën aan de begroting van SZW toevoegen na verdere uitwerking van de plannen.

5.4.2 Analyse van kosten en baten

De maatschappelijke kosten-batenanalyse van SEO (zie kader) laat zien dat – ook zonder de besparingen op de uitkeringen als baten mee te nemen – re-integratietrajecten rendement kunnen opleveren.

SEO berekent een rendement van 164%. Dat zou nog hoger kunnen zijn als het juiste instrument op het juiste tijdstip wordt ingezet bij de juiste persoon. Trajecten voor WW'ers worden vaak te vroeg ingezet terwijl instrumenten voor bijstandsgerechtigden vaak te laat worden ingezet. Bij het meest effectieve moment van inzet van re-integratie kan het netto-rendement toenemen van € 1,1 miljard naar € 1,5 miljard (SEO, 2006, p. ii).

³⁶ In de SZW-begroting voor 2008 staat vermeld dat daarnaast de loonkostensubsidie in het UWV-domein wordt gefinancierd uit de lastenveloppen bij pijler 2 (economische structuurversterking) en pijler 4 (arbeidsparticipatie).

Maatschappelijke kosten-batenanalyse

Het onderzoek *Kosten en baten van re-integratie* is een maatschappelijke kosten-batenanalyse waarbij alle kosten en baten voor de maatschappij in geld zijn uitgedrukt (SEO, 2006).

Sommige kosten voor de ene partij zijn baten voor de andere partij. In de eindafrekening vallen deze kosten en baten tegen elkaar weg. Zo is de daling van de uitkeringslasten vanuit maatschappelijk perspectief gezien geen baat, omdat het een herverdeleffect is.

Uiteindelijk berekent SEO dat de totale baten van trajecten naar schatting € 1,8 miljard per jaar zijn. De kosten van trajecten bedragen volgens SEO € 0,7 miljard per jaar. Het maatschappelijke rendement van re-integratietrajecten bedraagt dan 164%. Er zijn grote verschillen tussen de uitkeringsdoelgroepen. Zie onderstaande tabel.

Maatschappelijk rendement, basisscenario

	Bijstand	WW	WAO	Zieke werknemers	Totaal
Aantal trajecten per jaar	90 000	50 000	33 000	50 000	223 000
Kosten (in miljoenen euro's)	340	138	107	113	697
Baten (in miljoenen euro's)	463	254	362	760	1 839
Rendement (in miljoenen euro's)	123	117	254	648	1 142
Rendement (in procenten)	36%	85%	237%	576%	164%

Bron: (SEO, 2006, p. 1)

In de beleidsdoorlichting Re-integratie schrijft de minister van SZW dat er op dit moment nog verschillende wetenschappelijke inzichten naast elkaar bestaan. Hij wijst erop dat er naar aanleiding van de beleidsdoorlichting een wetenschappelijke discussie tussen CPB en SEO is ontstaan over de waardering van vrije tijd ontstaan naar aanleiding van de gevonden empirische resultaten van SEO. «Nader onderzoek naar de gevolgen die de inzet van een traject heeft op het gedrag van individuen met een uitkering is nodig om de onderzoeksresultaten te kunnen duiden.»

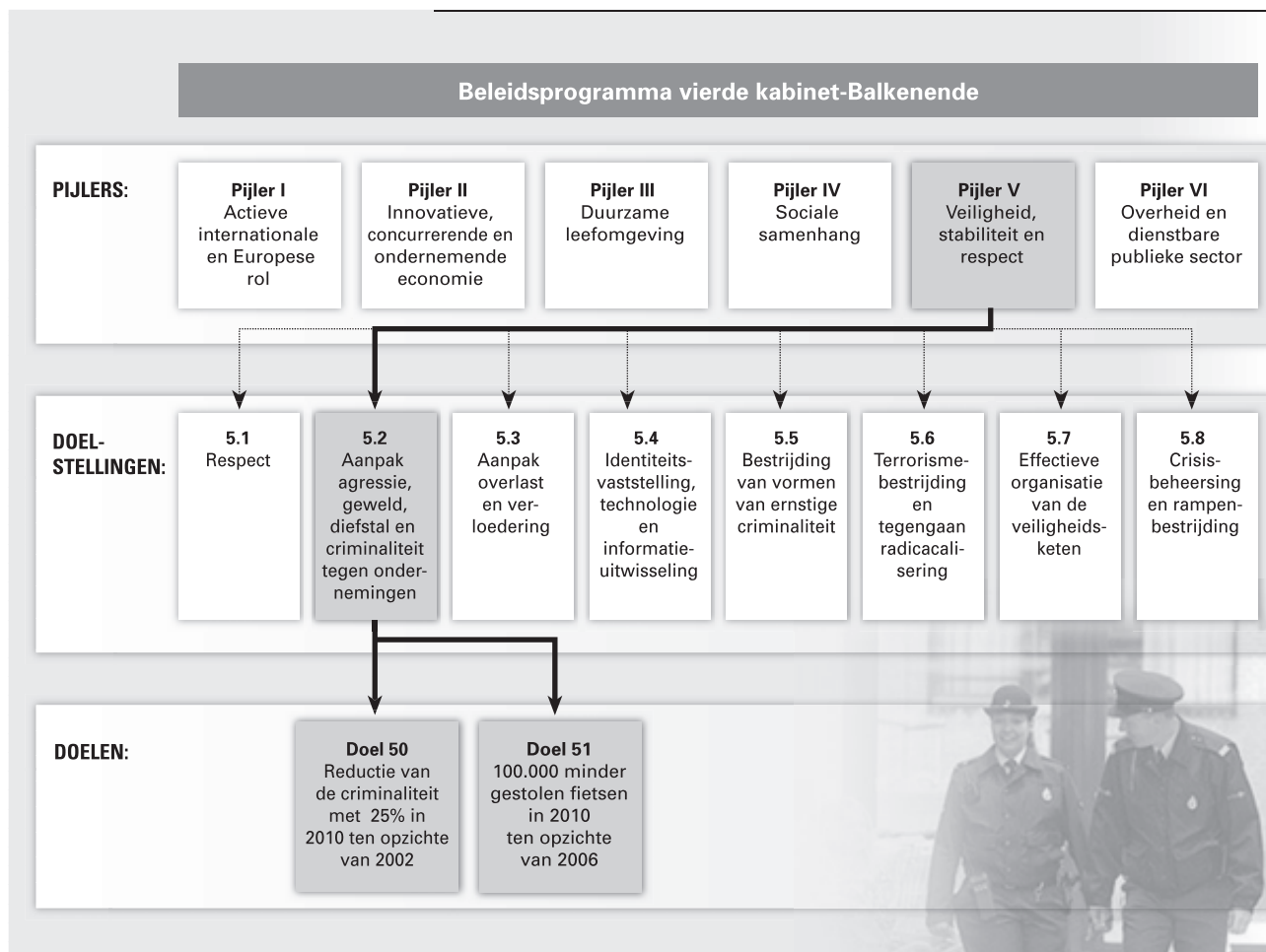
Het coalitieakkoord gaat er vanuit dat maatregelen om werkzoekenden te re-integreren ertoe zullen leiden dat minder mensen een uitkering ontvangen en dat daarmee de «grote geldstroom» afneemt. In het coalitieakkoord is een ombuiging aangekondigd voor het SUWI-domein oplopend tot structureel € 190 miljoen vanaf 2012. Dit bedrag moet volledig worden gerealiseerd door een besparing op de uitvoeringskosten. Deze besparing is niet zozeer onderbouwd, maar opgelegd. Op verzoek van SZW zijn de uitvoerende partijen nagegaan hoe deze besparingen gerealiseerd kunnen worden. De uitvoerders zien mogelijkheden om ondanks de extra inspanningen de uitvoeringskosten vanaf 2012 jaarlijks € 40 miljoen minder te doen bedragen. Op het uitkeringsproces (de kleine geldstroom) zal vanaf 2012 jaarlijks € 150 miljoen bespaard worden, met name op de WW. Deze besparingen moeten gerealiseerd worden door betere samenwerking en de schaalvoordelen die dat oplevert (Linthorst, 2007, p. 39–42).

Eén van de bezuinigingsmaatregelen in de Miljoenennota is een «efficiëntere uitvoering van de sociale zekerheid», onder meer door samenvoeging van re-integratie en arbeidsparticipatiebudgetten bij gemeenten (Financiën, 2007a, p. 10–11).

6 CRIMINALITEIT

Binnen pijler 5 van het *Beleidsprogramma 2007–2011* hebben we onderzoek gedaan naar doel 50: «Een reductie van de criminaliteit met 25% in 2010 ten opzichte van 2002». Ook hebben we gekeken naar doel 51: «100 000 minder gestolen fietsen in 2010 ten opzichte van 2006». Beide doelen vallen onder doelstelling 5.2 van het beleidsprogramma, getiteld «Aanpak agressie, geweld, diefstal en criminaliteit tegen ondernemingen».

Figuur 7 Criminaliteit: plaats doelen 50 en 51 in Beleidsprogramma 2007-2011



We hebben in ons onderzoek behalve de beleidsinformatie in het beleidsprogramma ook de begrotingen voor 2008 van de Ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Justitie betrokken en de beleidsbrief «Veiligheid begint bij Voorkomen» (VbbV) van november 2007, waarin de doelstellingen en het beleid worden toegelicht (BZK & Justitie, 2007).

Wanneer wij in deze nota spreken over «criminaliteit», bedoelen we daarmee ook fietsendiefstal, tenzij anders is aangegeven. We sluiten hiermee aan bij de definitie van fietsendiefstal die wordt gehanteerd door

de ministers van BZK en van Justitie. Zij beschouwen fietsendiefstal als een vermogensdelict.

We hebben bij de doelen 50 en 51 van pijler 5 de volgende vragen gesteld: wat wil het kabinet bereiken, wat heeft het kabinet aangekondigd daarvoor te zullen gaan doen (welke activiteiten), en wat zal dit volgens het kabinet gaan kosten? Van de informatie die het kabinet op deze drie punten aan de Tweede Kamer heeft verstrekt, hebben we zowel de formulering als de onderbouwing beoordeeld.

6.1 Wat wil het kabinet bereiken?

Het kabinet heeft gesteld dat in het beleidsprogramma de doelen staan vermeld waar het aan het eind van de regeerperiode op afgerekend wil worden. Wat de doelen 50 en 51 betreft hebben wij vastgesteld dat de ministers van BZK en van Justitie zich inspannen om te komen tot afrekenbaar beleid, maar dat er op diverse punten nog wel verbeteringen mogelijk zijn.

Een eerste verbeterpunt betreft de probleemanalyse. Zoals we hieronder uiteen zullen zetten zijn de beleidsdoelen 50 en 51 gebaseerd op een analyse van het probleem in 2002. Bij de actualisering van deze probleemanalyse hebben de ministers van BZK en van Justitie conclusies getrokken die op basis van het cijfermateriaal niet getrokken konden worden. Door een tussentijdse wijziging van de manier waarop criminaliteit wordt gemeten, valt niet eenduidig vast te stellen hoe de huidige omvang van criminaliteit zich verhoudt tot de omvang van de criminaliteit in 2002 (zie § 6.1.1) Verder hebben we vastgesteld dat de doelstellingen 50 en 51 grotendeels helder zijn geformuleerd, maar dat er voor doel 50 wel onduidelijkheden zijn ontstaan doordat is overgestapt op een nieuw systeem om de realisatie van de doelstelling te meten (zie § 6.1.2).

6.1.1 Probleemanalyse

Probleemanalyse bij doel 50: 25% criminaliteitsreductie

De doelstelling «25% criminaliteitsreductie» is in 2002 geformuleerd in de beleidsnota *Naar een veiliger samenleving* (BZK & Justitie, 2002). Het toenmalige kabinet besloot tot de intensivering van de aanpak van criminaliteit omdat de criminaliteitscijfers in 2002 een piek lieten zien. Uit onderzoek van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) bleek ook dat burgers criminaliteit zagen als een groot maatschappelijk probleem (SCP, 2002). De keuze om in 2002 sterker in te zetten op de aanpak van criminaliteit was daarmee gebaseerd op een analyse van het probleem. Er werd een Veiligheidsprogramma opgestart dat de status van groot project toegewezen kreeg door de Tweede Kamer.

Het huidige kabinet heeft de doelstelling «25% criminaliteitsreductie» overgenomen. In het beleidsprogramma schrijft het kabinet dat de criminaliteit sinds 2002 duidelijk gedaald is: 6% minder geweldsdelicten en 20% minder vermogensdelicten. Omdat het in 2002 gestelde doel – de criminaliteit met een kwart verminderen – nog niet gerealiseerd is, stelt het kabinet «dat er nog een slag gemaakt moet worden»: onder andere 19% minder geweldsdelicten en 5% minder vermogensdelicten (te realiseren in de periode 2007 tot 2010), om te komen tot de totaal beoogde afname van 25% over de gehele periode (2002 tot 2010).

Het berekenen van de reeds gerealiseerde en nog te realiseren afname van de criminaliteit bleek evenwel moeilijk. Dit kwam doordat in 2005 de

meetsystematiek van de zogenoemde Veiligheidsmonitor waarmee de criminaliteitscijfers worden vastgesteld, door het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) gewijzigd was. Na de wijziging bleek dat de criminaliteitscijfers fors omhoog waren gegaan. De ministers van BZK en van Justitie hebben het CBS toen gevraagd te analyseren waar dit grote verschil aan te wijten was: was de criminaliteit daadwerkelijk toegenomen óf vielen de cijfers alleen maar hoger uit doordat het onderzoek anders werd uitgevoerd? Het CBS kon deze vraag op basis van de gegevens die voorhanden waren niet goed beantwoorden; in hoeverre de afwijking methodologisch dan wel feitelijk was viel niet precies vast te stellen (CBS, 2007a). De ministers en het CBS concludeerden gezamenlijk dat de cijfers van vóór en na de trendbreuk van 2005 niet te vergelijken waren. Dit is bij de zevende voortgangsrapportage van het vorige Veiligheidsprogramma ook gemeld aan de Tweede Kamer (BZK & Justitie, 2006). De ministers voegden hieraan echter nog iets toe, namelijk dat het verschil tussen de cijfers van vóór en na de trendbreuk *puur methodologisch* van aard was. Wij constateren dat deze mededeling aan de Kamer strikt genomen niet juist was. Het was (en is) immers niet bekend of en in welke mate de verschillen in cijfers komen door een feitelijke toename in de criminaliteit en in welke mate door een veranderde meetmethode.

Omdat de criminaliteitscijfers van vóór en na de trendbreuk van 2005 niet onderling vergelijkbaar zijn, kan ook niet worden vastgesteld hoe de huidige (en toekomstige) criminaliteitscijfers zich verhouden tot de cijfers van 2002. Toch heeft het huidige kabinet ervoor gekozen om in het beleidsprogramma een doelformulering te hanteren met 2002 als uitgangspunt. De ministers van BZK en van Justitie hebben daarom geprobeerd om tóch de huidige criminaliteitscijfers af te zetten tegen de cijfers van 2002. Hierbij hebben ze twee verkeerde stappen gezet:

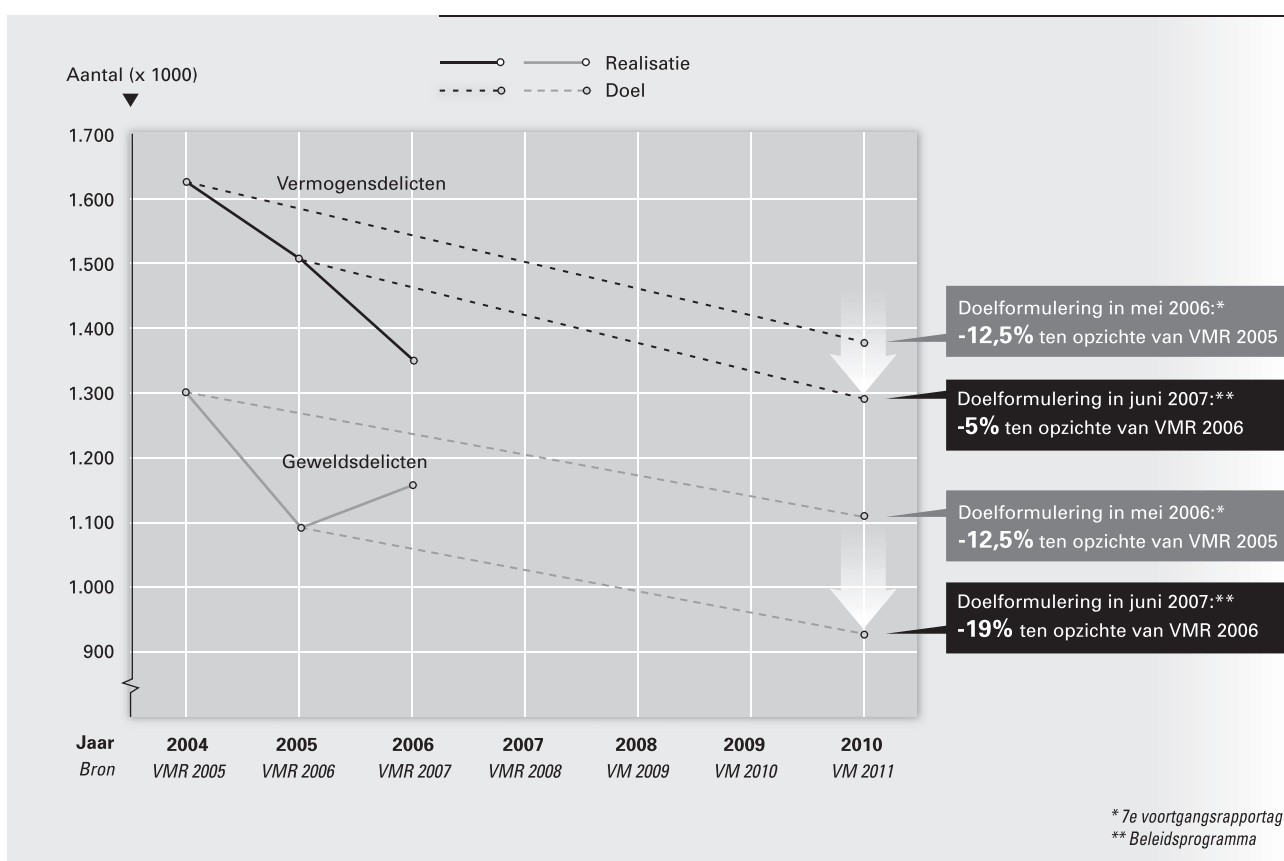
- Ten eerste hebben de ministers van BZK en van Justitie de getallen die de procentuele ontwikkeling van de criminaliteit vóór en na de verandering van meetsysteem in 2005 weergeven, toch bij elkaar opgeteld. Met het besluit om deze ongelijksoortige gegevens bij elkaar op te tellen weken de ministers af van hetgeen zij eerder aan de Tweede Kamer hadden gemeld, namelijk dat onderlinge vergelijking van de betreffende gegevens niet mogelijk was. In een brief aan de Tweede Kamer van mei 2006 (BZK & Justitie, 2006) stelden de ministers namelijk voor om voor de periode vanaf 2005 de doelstelling terug te brengen tot 10% à 15% criminaliteitsreductie, omdat de periode tot en met 2004 was afgesloten met een afname van 10%.
- Ten tweede hebben de ministers van BZK en van Justitie er bij deze berekening voor gekozen om de cijfers van de Veiligheidsmonitor Rijk (VMR) 2005 buiten beschouwing te laten. De ministers meenden dat de betrouwbaarheid van de VMR 2005 te gering was. De gegevens uit de VMR 2005 zijn namelijk gebaseerd op een kleinere steekproefomvang dan de gegevens uit de VMR 2006 en 2007. De VMR 2006 en 2007 zijn grootschaliger opgezet, zodat ook analyses over deelgroepen gemaakt kunnen worden (bijvoorbeeld vergelijkingen tussen regio's of etniciteit). Echter, voor een betrouwbare uitspraak over de omvang van criminaliteit op landelijk niveau, zonder uitsplitsingen, is de steekproefomvang van de VMR 2005 groot genoeg. De landelijke gegevens uit de VMR 2005 kunnen dus probleemloos vergeleken worden met de data van de VMR 2006 en 2007, zoals ook het CBS heeft aangegeven (CBS, 2006). Overigens zijn de ministers BZK en van Justitie ook hier afgeweken van eerder aan de Tweede Kamer verstrekte informatie. Bij de zevende Voortgangsrapportage van het vorige Veiligheidsprogramma hebben de ministers expliciet gemeld aan de Tweede Kamer dat de

cijfers over 2005 wél meegerekend konden worden: «De cijfers van de VMR 2005 en de VMR 2006 zijn eveneens onderling vergelijkbaar» (BZK & Justitie, 2006).

Ook in mei 2007 gingen de departementen nog uit van deze lijn. In een interne notitie ter voorbereiding van het beleidsprogramma formuleerden de ministers van BZK en van Justitie doelstellingen waarbij de beoogde situatie in 2010 gelijk is aan het voorstel gedaan in de brief van mei 2006 (met de VMR 2005 als uitgangspunt van een nieuwe doelformulering). De ministers hebben hun gewijzigde standpunt niet meegedeeld aan de Tweede Kamer.

In figuur 8 hebben we de verschillende voorstellen van BZK en Justitie in kaart gebracht. De bovenste stippellijnen zijn de doelen zoals aanvankelijk geformuleerd in brief aan Tweede Kamer bij zevende Voortgangsrapportage van mei 2006 en in de interne notitie van mei 2007. De onderste stippellijnen zijn de doelen zoals geformuleerd in het beleidsprogramma.

Figuur 8 Beoogde afname gewelds- en vermogensdelicten



Concluderend: beleidsdoel 50, gericht op het terugdringen van de criminaliteit, is gebaseerd op een analyse van het criminaliteitsprobleem uit 2002. Bij de actualisering van de probleemanalyse hebben de ministers van BZK en van Justitie echter conclusies getrokken over de ontwikkeling van de criminaliteit die op basis van het beschikbare cijfermateriaal van het CBS niet te trekken waren. Door de wijziging in 2005 van de manier waarop criminaliteit wordt gemeten, is namelijk niet meer eenduidig vast

te stellen hoe de huidige omvang van criminaliteit zich verhoudt tot de omvang van de criminaliteit in 2002.

Probleemanalyse bij doel 51: 100 000 minder gestolen fietsen

Fietsendiefstal maakte als vermogensdelict in het Veiligheidsprogramma van het vorige kabinet ook al deel uit van het criminaliteitsreductiebeleid. De aanpak van de fietsendiefstal is dus niet nieuw. Wel heeft het huidige kabinet ervoor gekozen om een duidelijker accent te leggen op de bestrijding van fietsendiefstal. Deze keuze is vooral gebaseerd op de burgerconsultatie die in mei 2007 door het kabinet is georganiseerd. Uit deze burgerconsultatie kwam naar voren dat fietsendiefstal wordt gezien als een groot maatschappelijk probleem.

In het beleidsprogramma wordt duidelijk aangegeven dat de roep uit de maatschappij de reden is om versterkt in te zetten op de aanpak van fietsendiefstal. De betrokken departementen hebben aangegeven dat het aantal van 100 000 gekozen is vanuit de vraag wat haalbaar is.

6.1.2 Formulering van de doelstelling

We hebben de doelen 50 en 51 getoetst aan de SMART+C-criteria. Deze afkorting staat voor specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch, tijdsgebonden en consistent. Dit zijn breed aanvaarde criteria voor de beoordeling van doelstellingen.³⁷

Meetbaar

De ministers van BZK en van Justitie maken voor het meten van de omvang van criminaliteit (inclusief de fietsendiefstal) gebruik van een goede meetsystematiek: de Veiligheidsmonitor Rijk (VMR) van het CBS. In 2005 is – in overleg met de Tweede Kamer – gekozen voor een verbeterde meetmethode. Hierdoor komen de cijfers betrouwbaarder en efficiënter tot stand. Voor het bepalen van de trends in de criminaliteitscijfers heeft deze overgang wel nadelige gevolgen gehad. Zoals wij in § 6.1.1 aangaven zijn de huidige criminaliteitscijfers niet meer te vergelijken met de cijfers van vóór 2005. Hierdoor is de realisatie van het hoofddoel, met 2002 als uitgangspunt, niet goed meetbaar.

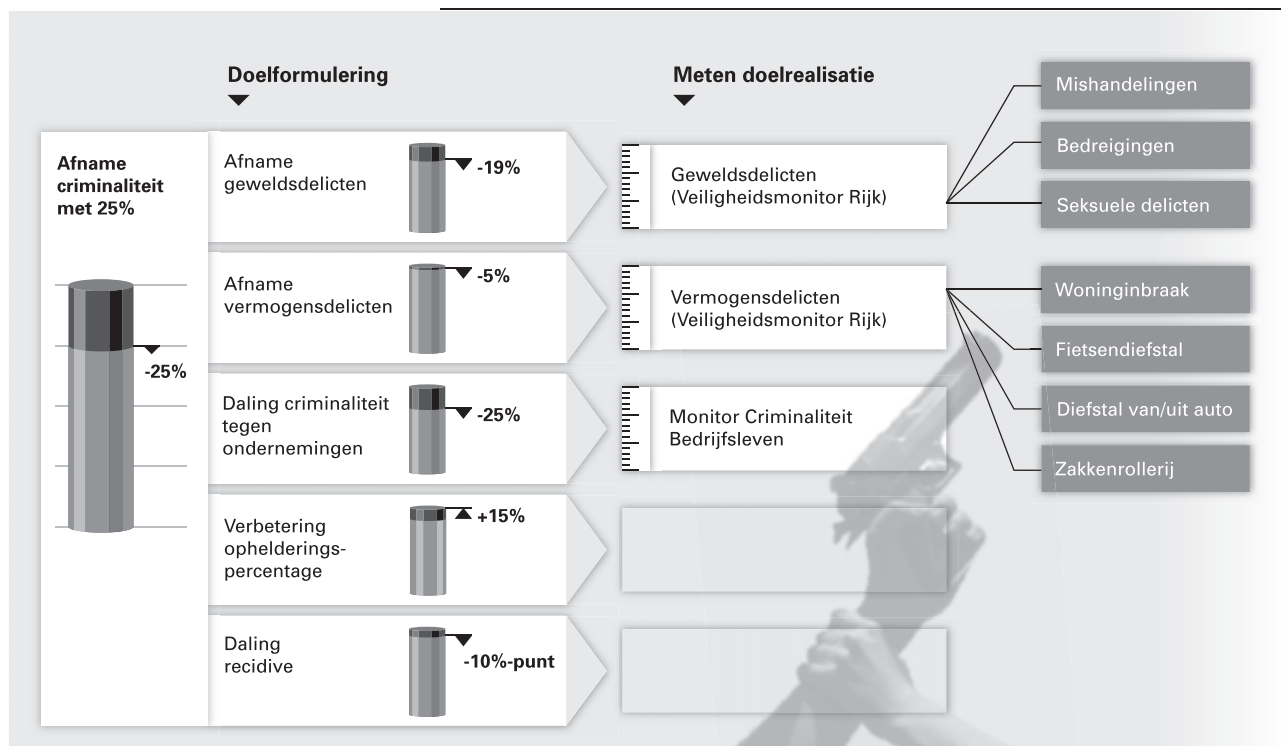
Voor fietsendiefstal geldt bovenstaand probleem niet, omdat voor de aanpak van dit specifieke probleem de situatie in 2006 als uitgangspunt is gekozen. De beoogde afname van 100 000 fietsendiefstallen in 2010 is dan ook goed meetbaar.

Specifiek

In het beleidsprogramma van het vierde kabinet-Balkenende en de beleidsbrief «Veiligheid begint bij Voorkomen» (VbbV) is niet duidelijk vermeld hoe de vijf subdoelen van doel 50 (zie figuur 9) zich verhouden tot het hoofddoel. We signaleren daarnaast in de VbbV-brief een inconsistentie tussen enerzijds de doelformulering en anderzijds hetgeen de departementen willen gaan meten om de doelrealisatie vast te stellen. De formulering in deze brief en het beleidsprogramma suggereert dat de vijf subdoelen een gelijkwaardig onderdeel vormen van het hoofddoel (zie de linkerhelft van figuur 9).

³⁷ Zie bijlage 1 voor een uitwerking van de SMART+C-criteria.

Figuur 9 Het meten van doelrealisatie criminaliteitsreductie



Bron: Algemene Rekenkamer op basis van VbbV-brief (BZK & Justitie, 2007)

Echter, uit de manier waarop de doelrealisatie wordt gemeten is af te leiden dat de vijf subdoelen niet gelijkwaardig zijn (zie de rechterhelft van de figuur). De beoogde criminaliteitsafname heeft slechts betrekking op geweldsdelicten, vermogensdelicten en criminaliteit in het bedrijfsleven. De bereikte resultaten op de subdoelen «verbetering ophelderingspercentage» en «daling recidive» blijken uiteindelijk niet mee te tellen wanneer gekeken wordt naar de verwezenlijking van het hoofddoel.

Relatieve en procentuele doelen

De ministers van BZK en van Justitie hebben «vermogensdelicten» geoperationaliseerd in vier soorten delicten: woninginbraak, fietsendiefstal, diefstal van en uit auto's en zakkenrollerij. Voor vermogensdelicten is een afname van 5% als doel gesteld. Dit komt neer op een absolute afname van 67 400 delicten (5% van 1 348 000; op basis van de Veiligheidsmonitor Rijk 2007 (CBS, 2007b)). Als het doel voor fietsendiefstal gerealiseerd moet worden (- 100 000) betekent dit dat *per saldo* de overige drie categorieën van vermogensdelicten mogen toenemen. Omdat het doel voor fietsendiefstal in een absolute afname is geformuleerd en het doel voor vermogensdelicten in een procentuele afname is dit niet direct zichtbaar voor de Tweede Kamer.

Consistent

Verder constateren wij dat in de beleidsinformatie niet consistent wordt omgegaan met het nuljaar van zowel het hoofddoel als de subdoelen. In het beleidsprogramma staat dat de criminaliteitsreductie moet plaatsvinden in de periode 2002–2010. Er is niet gespecificeerd dat voor de subdoelen afwijkende nuljaren gelden. Dat de beoogde afname van gewelds- en vermogensdelicten met 19% en 5% moet plaatsvinden in de

periode 2006–2010 staat – zij het niet zo duidelijk – wel vermeld. In de VbbV-brief is deze verbijzondering echter weer niet gemaakt, waardoor op deze subdoelen tóch de periode 2002–2010 van toepassing lijkt te zijn. Voor de beoogde afname van criminaliteit tegen ondernemingen gaan de departementen uit van de periode 2004–2010. Dit blijkt echter niet uit het beleidsprogramma en de VbbV-brief; hierin wordt namelijk geen afwijkende tijdsperiode benoemd. In weer een andere context krijgt de tijdshorizon voor dit beleidsdoel een derde interpretatie: de staatssecretaris van EZ meldt in het najaar van 2007 in een brief – mede namens de ministers van BZK en van Justitie – aan de Tweede Kamer: «Doelstelling is het terugdringen van de criminaliteit tegen ondernemers *met 20% in 2008*». Zowel het genoemde eindjaar als de omvang van de beoogde criminaliteitsreductie wijken hier af van het beleidsprogramma (EZ, 2007a).

Voor de overige twee subdoelen heeft het kabinet niet gespecificeerd in welk tijdvak de doelrealisatie moet plaatsvinden.

Afgestemd

Bij de norm «afstemming» signaleren wij een probleem bij het beleidsdoel voor de aanpak van fietsendiefstal. Dit doel is namelijk niet afgestemd met de uitvoerende partijen (zoals gemeenten en politie). Voor het overige is doel 51 naar ons oordeel grotendeels SMART+C geformuleerd.

Concluderend: de doelstellingen 50 en 51 zijn grotendeels SMART+C geformuleerd. Wij bevelen aan om – conform het eerdere voorstel van de ministers van BZK en van Justitie zélf (BZK & Justitie, 2006) – de Veiligheidsmonitor 2005 als beginpunt van een nieuwe doelformulering te kiezen. Hierdoor wordt het meetprobleem van de trendbreuk 2005 omzeild.

Overigens had het alsnog afstappen van de VMR 2005 als uitgangspunt volgens de departementen mede als voordeel dat hierdoor de ambities werden aangescherpt. Wij zijn van mening dat het bijstellen van het ambitieniveau expliciet en transparant moet plaatsvinden, zodat de Tweede Kamer kan meedenken over deze keuze.

Verder adviseren wij om de voorziene trendbreuk in 2009 – bij de overgang naar weer een nieuw meetsysteem – te ondervangen door extra cijfermateriaal te verzamelen waarmee de methodologische verschillen geanalyseerd kunnen worden.

6.2 Wat wil het kabinet daarvoor doen?

Een belangrijk onderdeel van goede (informatievoorziening over) beleidsvoornemens is een beschrijving van de instrumenten die het kabinet wil inzetten en waarom van deze instrumenten wordt verwacht dat ze een bijdrage zullen leveren aan het behalen van het beleidsdoel. Wij hebben gekeken in hoeverre dit voor de beleidsdoelen 50 en 51 is gebeurd.

De ministers van BZK en van Justitie hebben nog niet goed uitgewerkt welke prestaties moeten leiden tot de beoogde afname van criminaliteit en fietsendiefstal en hoe deze prestaties gemeten en verantwoord zullen worden (zie § 3.3.1). Ook hebben ze de verwachte werkzaamheid van (clusters van) maatregelen – zoals het accent op preventie – nog niet goed onderbouwd (zie § 3.3.2).

6.2.1 Aangekondigde activiteiten

Voor de komende periode hebben de ministers van BZK en van Justitie in de begrotingen en de VbbV-brief niet aangegeven welke prestaties geleverd zullen worden om de doelstellingen 50 en 51 te realiseren. Aan de realisatie van de beleidsdoelen voor de reductie van criminaliteit en fietsendiefstal zijn geen specifieke prestaties gekoppeld waarop de bewindspersonen gaan sturen en verantwoorden. Hierdoor zal het voor de betrokken ministers en de Tweede Kamer lastig zijn om goed zicht te houden op de voortgang van de uitvoering van het beleid.

In het beleidsprogramma van het kabinet worden wel enkele voorbeelden genoemd van nieuwe maatregelen, zoals de inzet van 500 extra wijkagenten en de inzet van 500 extra forensisch assistenten. Deze twee prestaties zijn specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd. Bij de forensisch assistenten is in het beleidsprogramma echter niet aangegeven wanneer deze prestatie geleverd zou moeten worden. In de VbbV-brief wordt dit wel aangegeven. Doordat deze prestaties specifiek, meetbaar en tijdgebonden geformuleerd zijn, is het in opzet goed mogelijk om verantwoording af te leggen over het al dan niet realiseren van deze prestaties. Voor het overige beleid hebben de ministers van BZK en van Justitie nog niet uitgewerkt hoe ze de voortgang van deze prestaties willen gaan vaststellen en verantwoorden aan de Tweede Kamer.

Concluderend: welke prestaties moeten leiden tot de beoogde afname van criminaliteit en fietsendiefstal en hoe deze prestaties gemeten en verantwoord zullen worden is door de betrokken bewindspersonen nog niet uitgewerkt.

Wij bevelen aan om kernprestaties en bijbehorende prestatie-indicatoren te formuleren op basis waarvan de Tweede Kamer de voortgang van het programma kan volgen.

6.2.2 Informatie over werkzaamheid van voorgenomen activiteiten

Door de Tweede Kamer te voorzien van een onderbouwing dat het aannemelijk is dat er een causale relatie is tussen de ingezette prestaties en de situatie die daarna ontstaat, kan het kabinet duidelijk maken waarom juist deze instrumenten voor het bereiken van het gestelde doel ingezet (moeten) worden.

Het kabinet wil in het beleid voor de komende jaren een duidelijk accent leggen op preventieve maatregelen in de criminaliteitsbestrijding. Wij constateren dat deze inzet op preventie niet wordt onderbouwd door veronderstellingen over de causale relatie tussen doel, probleem, oorzaken en/of mogelijke oplossingen. Het kabinet geeft aan dat de achterstanden op handhaving en repressie de afgelopen jaren zijn weggewerkt. Een onderbouwing waar dit uit blijkt, wordt echter niet gegeven.

In ons rapport *Staat van de beleidsinformatie 2006* (Algemene Rekenkamer, 2006) constateerden wij dat de ministers van BZK en van Justitie niet beschikten over een samenhangende onderbouwing van de veronderstelde werkzaamheid van de 150 maatregelen uit het toenmalige Veiligheidsprogramma die moesten leiden tot de beoogde afname van de criminaliteit. Hoe deze maatregelen – of clusters van maatregelen – van invloed zouden zijn op de omvang van de criminaliteit konden de ministers niet goed beredeneren.

De beide bewindspersonen hebben conform onze aanbeveling uit 2006 het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) gevraagd een (re)constructie te maken van de beleidstheorie (i.e. een onderbouwing van de causale relatie tussen de ingezette prestaties en de beoogde resultaten) van het beleid van de vorige kabinetten. Het SCP is momenteel bezig deze beleidstheorie te (re)construeren; mogelijk kan deze ook dienen ter onderbouwing van het huidige en toekomstige beleid.

Onderbouwing van de maatregel «500 extra forensisch assistenten»

De keuze om 500 extra forensisch assistenten in te zetten, heeft het kabinet onderbouwd met onderzoek. Naar aanleiding van de Schiedammer Parkmoord is door politie, Openbaar Ministerie en het Nederlands Forensisch Instituut het programma «Versterking opsporing en vervolging» ontwikkeld. Een belangrijk onderdeel uit dat programma is de uitbreiding van het aantal forensisch assistenten. In het kader daarvan is een onderzoek gestart naar de vraag of uitbreiding van het aantal forensisch assistenten effectief is. In dit onderzoek (Openbaar Ministerie et al., 2005) zijn drie opties vergeleken: niets doen, uitbreiding met 100 fte en uitbreiding met 500 fte. De uitkomst luidde dat 100 fte weinig oplevert, maar dat 500 fte extra wel zinvol is. Dit effect is echter alleen te benutten als ook de rest van de keten (vervolgning) voldoende capaciteit heeft. Aan deze noodzakelijke voorwaarde is tot op heden nog niet voldaan (Tweede Kamer, 2008b).

Concluderend: de werkzaamheid van de maatregelen die het huidige kabinet neemt om de criminaliteit terug te dringen, is niet onderbouwd. Wij bevelen aan om bij de inzet van nieuw beleid (of nuancering van beleid) direct een theoretische onderbouwing op te stellen over waarom maatregelen vermoedelijk werkzaam zullen zijn. De analyse die het SCP thans uitvoert zou niet alleen benut kunnen worden voor de onderbouwing van beleid van de vorige kabinetten te reconstrueren, maar ook om het huidige beleid – waaronder het accent op preventie – te onderbouwen.

6.3 Wat gaat het kosten?

Uit de begrotingen van BZK en Justitie en uit de VbbV-brief blijkt niet hoeveel (extra) geld gemoeid is met de realisatie van de beleidsdoelen 50 en 51 (zie § 6.3.1).

De ministers van BZK en van Justitie beschikken wel over een eerste aanzet voor de analyse van kosten en baten van de criminaliteitsbestrijding (zie § 6.3.2).

6.3.1 Budget

De ministers van BZK en van Justitie kunnen niet aangeven wat het realiseren van de beleidsdoelen 50 en 51 zal kosten. In de begrotingen van beide ministeries zijn de beleidsdoelen niet uitgewerkt in algemene of operationele doelstellingen. Hierdoor is in de begrotingen ook niet te herleiden wat de realisatie van de beleidsdoelen zal gaan kosten. Dit betekent dat het in 2010 op basis van de huidige begrotingssystematiek niet mogelijk zal zijn om aan te geven wat het al dan niet realiseren van de beoogde criminaliteitsreductie gekost heeft.

Wij bevelen aan om zoveel als mogelijk te specificeren in de begrotingen welke (extra) kosten te relateren zijn aan de realisatie van de beleidsdoelen 50 en 51.

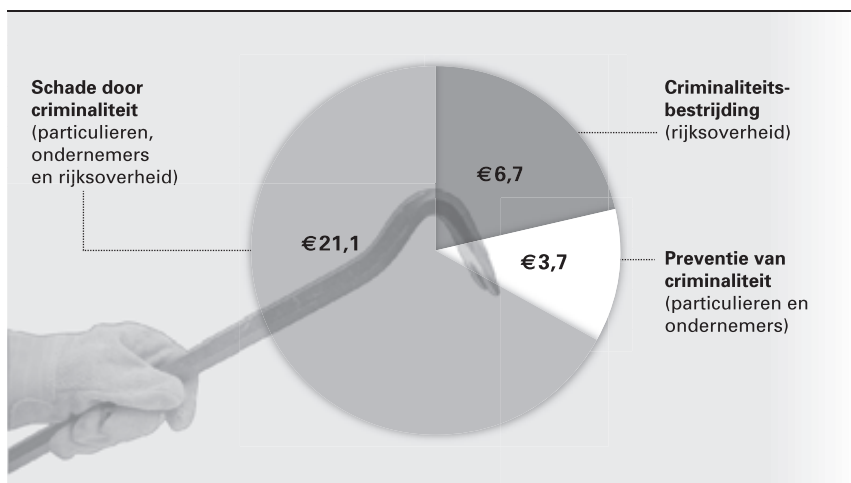
6.3.2 Analyse van kosten en baten

De ministers van BZK en van Justitie hebben (nog) geen kosten-baten-analyse gemaakt van de criminaliteitsbestrijding. Hierdoor kunnen ze tegenover de Tweede Kamer niet goed onderbouwen of de kosten van de criminaliteitsbestrijding opwegen tegen de baten. De ministers overwegen wel om een kosteneffectiviteitsanalyse en een kosten-batenanalyse uit te laten voeren.

De ministers beschikken al over een eerste aanzet voor deze analyses: het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC) van het Ministerie van Justitie maakt jaarlijks een grove berekening van de kosten van criminaliteit. Hierin worden de uitgaven en de schade van rijksoverheid, ondernemers en particulieren meegenomen. De uitgaven door decentrale overheden zitten nog niet in deze analyse.

Het WODC heeft vastgesteld dat criminaliteit de samenleving in 2006 ruim € 31,5 miljard heeft gekost (WODC, 2007). Dit komt neer op ruim € 1 929 per hoofd van de bevolking. Particulieren, ondernemers en overheid leden tezamen € 21,1 miljard schade als gevolg van criminaliteit. De rijksoverheid heeft € 6,7 miljard besteed aan criminaliteitsbestrijding. Particulieren en ondernemers hebben € 3,7 miljard besteed aan preventie van criminaliteit (zie figuur 10).

Figuur 10 Kosten criminaliteit
In miljarden



Bron: Algemene Rekenkamer op basis van WODC, 2007

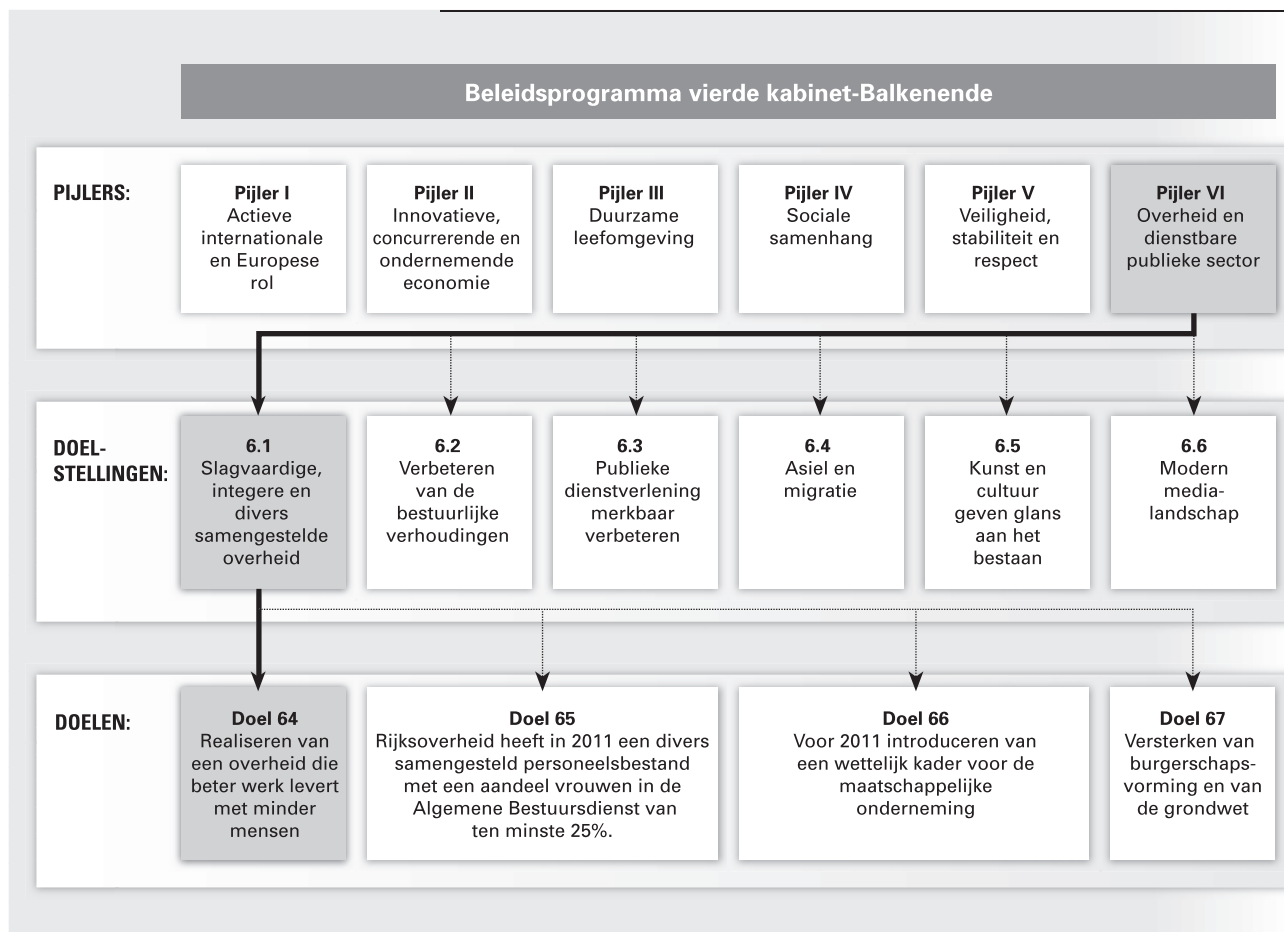
Concluderend: de ministers van BZK en van Justitie beschikken al over een eerste aanzet voor de analyse van kosten en baten van de criminaliteitsbestrijding: de jaarlijkse berekeningen van de kosten van criminaliteit door het WODC. Wij bevelen aan om deze berekeningen te benutten bij de kosten-batenanalyse die de ministers van BZK en van Justitie overwegen uit te voeren.

7 VERNIEUWING RIJKSDIENST

7.1 Inleiding

Binnen pijler 6 van het *Beleidsprogramma 2007–2011* hebben we onderzoek gedaan naar doel 64: «Het realiseren van een overheid die beter werk levert met minder mensen». Dit doel valt onder doelstelling 6.1 van het beleidsprogramma, getiteld «Een slagvaardige, integere en divers samengestelde overheid».

Figuur 11 Vernieuwing Rijksdienst: plaats doel 64 in Beleidsprogramma 2007-2011



Doel 64 is in het beleidsprogramma uitgewerkt in de vorm van het *Programma Vernieuwing Rijksdienst*. Volgens dit programma dient de rijksdienst het aantal functies te verminderen met 12 800 voltijdequivalenten (fte's): ruim 7,2% van het huidige aantal rijksambtenaren. Tegelijkertijd moet de rijksdienst «beter» worden. Voor dit laatste heeft het kabinet vier subdoelen geformuleerd:

- beter beleid;
- betere bedrijfsvoering;
- minder last van de overheid;
- een nieuw beeld van de overheid van de toekomst.

Doel 64 van het beleidsprogramma betreft dus enerzijds een bezuinigingsoperatie, gericht op het vrijmaken van jaarlijks € 630 miljoen aan apparaatsuitgaven van het Rijk; anderzijds gaat het om een operatie gericht op kwalitatieve verbetering. Voor beide doelen wordt ingezet op een *kleinere* rijksdienst.

Er zijn eerder operaties geweest om de rijksdienst te verkleinen of te verbeteren. Nieuw aan het Programma Vernieuwing Rijksdienst is dat «kleiner» en «beter» als doelstellingen gecombineerd worden. Verder is nieuw dat de bezuiniging gepaard moet gaan met een daadwerkelijke vermindering van personeel. Afgesproken is dat een ministerie niet aan de taakstelling heeft voldaan als weliswaar de besparing in euro's is bereikt, doch niet de vermindering van fte's. Andersom geldt hetzelfde. Deze afspraak wordt wel aangeduid als het «dubbele slot».

In het algemeen overleg tussen de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de Tweede Kamer over het Programma Vernieuwing Rijksdienst op 22 en 27 november 2007 kwamen kwesties aan de orde die ook in dit rapport centraal staan. Het betreft onder meer de volgende punten:

- hoe worden de verantwoordelijkheden verdeeld;
- welke taken gaan de departementen schrappen;
- hoe kan de arbeidsproductiviteit worden vergroot;
- welke indicatoren gelden er voor het subdoel «beter»;
- hoe wordt het budget dat voor het programma is gereserveerd verdeeld.

We hebben in dit rapport de standpunten van de minister van BZK over deze kwesties tijdens het overleg met de Tweede Kamer verwerkt.

We hebben bij doel 64 van pijler 6 de volgende vragen gesteld: wat wil kabinet precies bereiken, wat heeft het kabinet aangekondigd daarvoor te zullen gaan doen (welke activiteiten), en wat zal dit volgens het kabinet gaan kosten? Van de informatie die het kabinet op deze drie punten aan de Tweede Kamer heeft verstrekt, hebben we zowel de formulering als de onderbouwing beoordeeld.

7.2 Wat wil het kabinet bereiken?

Het kabinet heeft gesteld dat in het beleidsprogramma de doelen staan vermeld waar het aan het eind van de regeerperiode op aangesproken wil worden. Voor doel 64 mag op basis van de informatie in het beleidsprogramma, de *Nota Vernieuwing Rijksdienst*, de begrotingen voor 2008 van de ministeries alsmede de toezeggingen die de minister van BZK aan de Tweede Kamer heeft gedaan, verwacht worden dat dit mogelijk zal zijn. Het Programma Vernieuwing Rijksdienst berust weliswaar op een magere probleemanalyse (zie § 7.2.1), maar het kabinet heeft de doelstelling, ook het kwalitatieve onderdeel hierin, redelijk helder weten te formuleren en een goed systeem opgezet om de effecten van het beleid te meten en hierover te rapporteren (zie § 7.2.2).

Een minpunt in de doelstelling is dat er onduidelijkheid blijkt te bestaan over het relatieve gewicht van de doelonderdelen «kleiner» en «beter». Verder heeft het kabinet de Tweede Kamer geen informatie gegeven waarmee zij kan controleren of voldaan is aan de «dubbel slot»-afspraak, noch informatie waarmee zij kan vaststellen of een afzonderlijke minister aan doel 64 heeft voldaan. Ten slotte bestaat er onduidelijkheid over de verantwoordelijkheidsverdeling voor het

Programma Vernieuwing Rijksdienst, waardoor de Tweede Kamer naar verwachting op problemen zal stuiten als zij een individuele minister aan wil spreken.

7.2.1 Probleemanalyse

De probleemanalyse die is opgenomen in het beleidsprogramma, gaat niet in op de aanleiding voor het Programma Vernieuwing Rijksdienst. De *Nota Vernieuwing Rijksdienst* vermeldt wel enkele overwegingen die het kabinet hebben doen besluiten tot programma om de rijksdienst kleiner en tegelijkertijd beter te maken. Deze overwegingen zijn echter zo algemeen van aard dat ze weinig houvast bieden om de noodzaak van het Programma Vernieuwing Rijksdienst te beargumenteren.

De *Nota Vernieuwing Rijksdienst* legt bovendien een relatie tussen de omvang van beleidsafdelingen en de hoeveelheid beleid die niet zonder kritiek is. Zo blijkt uit onderzoek dat het aantal beleidsambtenaren de afgelopen 12 tot 13 jaar niet explosief is toegenomen. Ook is de Nederlandse rijksdienst volgens internationale benchmarks niet groot en wordt sinds 2002 zelfs kleiner in vergelijking met de rijksdiensten van andere landen (Van der Meer, 2006).

7.2.2 Formulering van de doelstelling

We hebben doel 64, «Het realiseren van een overheid die beter werk levert met minder mensen» getoetst aan de SMART+C-criteria. Deze afkorting staat voor specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch, tijdsgebonden en consistent. Dit zijn breed aanvaarde criteria voor de beoordeling van doelstellingen.³⁸

Uit deze toets blijkt dat het kabinet er redelijk in is geslaagd om doel 64 aan de SMART+C-criteria te laten voldoen. We plaatsen op enkele punten wel kanttekeningen (zie hierna).

Relatief belang «kleiner» en «beter» verschillend geïnterpreteerd

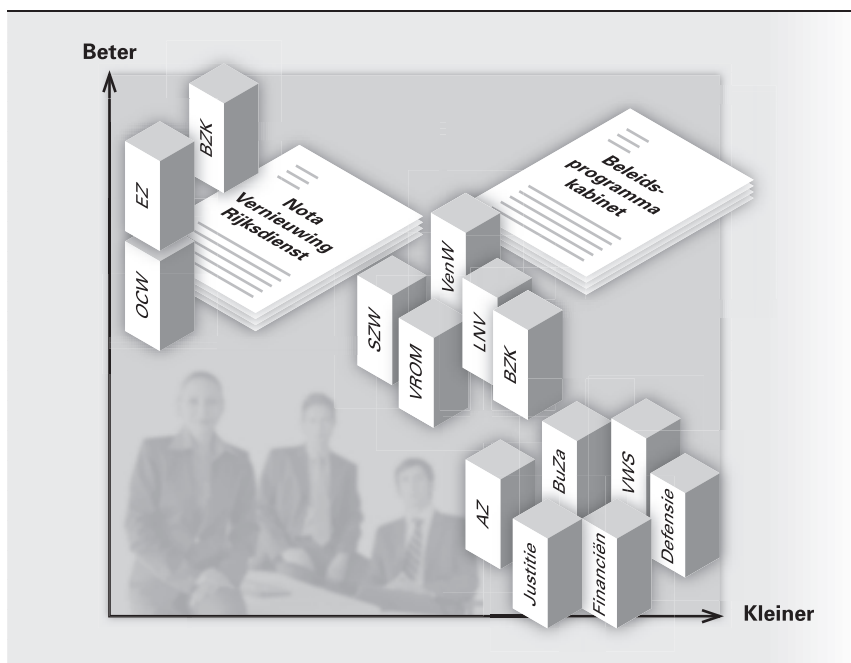
De verschillende ministeries hechten niet allemaal hetzelfde belang aan de twee onderdelen van doel 64: «kleiner» en «beter». Volgens het beleidsprogramma zijn de beide doelonderdelen nevengegesteld. In de begroting voor 2008 van sommige ministeries is echter te zien dat naar het realiseren van een kleinere rijksdienst meer aandacht uitgaat dan naar het bereiken van een kwalitatief betere rijksdienst. De begrotingen van andere departementen laten het omgekeerde beeld zien. Dergelijke afwijkingen van het beleidsprogramma zijn ook waarneembaar in de *Nota Vernieuwing Rijksdienst*.

We hebben de afwijkingen van het beleidsprogramma ten opzichte van de twee doelonderdelen grafisch weergegeven in figuur 12. De onderzochte documenten hebben we in deze figuur hoger geplaatst naarmate ze meer de nadruk leggen op een «betere» rijksdienst en meer naar rechts naarmate ze meer de nadruk leggen op een «kleinere» rijksdienst. De figuur laat zien dat, terwijl beide doelonderdelen in het beleidsprogramma van het kabinet gelijkwaardig zijn, de meeste ministeries de kwantitatieve doelstelling voorop hebben staan. In de *Nota Vernieuwing Rijksdienst* komt juist de kwalitatieve doelstelling als uiteindelijk doel naar voren.

³⁸ Zie bijlage 1 voor een uitwerking van de SMART+C-criteria.

Figuur 12 Rijksdienst, kleiner of beter?

Verschillen in prioriteit in Beleidsprogramma, departementale begrotingen en Nota Vernieuwing Rijksdienst



Ten tijde van ons onderzoek bleken de kabinetsplannen voor het kleiner maken van de rijksdienst al veel verder ontwikkeld dan de plannen voor de verbetering ervan. Dit kan er toe leiden dat er al wordt begonnen met het kleiner maken van de Rijksoverheid zonder dat daarbij (het gevolg van) de kwalitatieve doelstelling van verbetering wordt meegenomen.

Onvoldoende informatie naar Tweede Kamer

Het kabinet heeft in de informatie die het aan de Tweede Kamer heeft verstrekt over doel 64 weliswaar duidelijk gemaakt hoeveel fte's elk ministerie moet bezuinigen, maar niet hoe groot de daaruit resulterende besparing in euro's per departement zal zijn. Deze departementspecifieke informatie staat wel in de zogenoemde «Startbrief» van de minister van Financiën (Financiën, 2007d), maar dit is geen Kamerstuk. Dit betekent dat de verstrekte informatie de Tweede Kamer niet in staat stelt om te controleren of de «dubbel slot»-afspraken (aan de taakstelling is pas voldaan als én de besparing in euro's én de vermindering van fte's is gerealiseerd) door de departementen wordt nagekomen.

Ook kan de Tweede Kamer op basis van de kabinetsinformatie niet vaststellen of een individuele minister aan doel 64 heeft voldaan. Dit komt doordat het kabinet het kwalitatieve onderdeel van doel 64 («beter») alleen meetbaar heeft gemaakt op het niveau van de rijksdienst als geheel. De indicator die hier wordt gehanteerd is het cijfer dat de rijksdienst krijgt in een enquête die in 2011 onder de bevolking wordt gehouden. Dit zal minimaal het rapportcijfer «7» moeten zijn. De minister heeft echter geen streefwaarden genoemd voor de kwalitatieve beoordeling van individuele ministeries. De minister heeft hier ook geen alternatieve indicatoren voor genoemd.

We signaleren dat zich hier een risico kan voordoen wanneer gedurende de loop van het project de Tweede Kamer wil ingaan op de bereikte effecten per departement. Er is dan onvoldoende informatie voor de Tweede Kamer beschikbaar. Dit risico wordt versterkt door onduidelijkheden in de verantwoordelijkheid voor het Programma Vernieuwing Rijksdienst (zie hierna).

Onduidelijkheid over politieke verantwoordelijkheid

Er ontbreken duidelijke afspraken over de politieke verantwoordelijkheid voor het Programma Vernieuwing Rijksdienst. Het uitgangspunt is dat iedere minister verantwoordelijk is voor de verkleining en verbetering van zijn departement. De minister van BZK voert, met behulp van de programmasecretaris-generaal, de regie op het programma en op de boven- en interdepartementale plannen. Ze zal indien nodig collega's aanspreken op de voortgang, maar er bestaat geen formele doorzetting-smacht.

In de huidige situatie is de minister van BZK niet direct politiek verantwoordelijk voor de departementale resultaten, heeft de Tweede Kamer geen inzicht in de departementale verdeling van de financiële taakstelling, noch in de kwalitatieve verbetering per departement (door het ontbreken van afzonderlijke streefwaarden). De combinatie van deze drie omstandigheden maakt dat het kan voorkomen dat de Tweede Kamer niet weet welke minister ze voor het eventuele falen van (delen van) het programma kan aanspreken.

7.3 Wat wil het kabinet daarvoor doen?

Een belangrijk onderdeel van goede (informatievoorziening over) beleidsvoornemens is een beschrijving van de instrumenten die het kabinet wil inzetten en waarom van deze instrumenten wordt verwacht dat ze een bijdrage zullen leveren aan het behalen van het beleidsdoel.

De Tweede Kamer is nog slechts summier geïnformeerd over de plannen om tot daadwerkelijke reductie en verbetering van de rijksdienst te komen. Zo zijn de departementale plannen van aanpak tot dusver nog niet aan de Tweede Kamer gepresenteerd. Dat is zorgwekkend omdat, als het goed is, juist hierin door de ministers fundamentele keuzes zijn gemaakt over de rol die het ministerie voor de toekomst voor zich ziet en de taken die wel en niet meer bij die rol horen. Die discussie zou met het parlement gevoerd moeten worden.

De voorgenomen veranderingen liggen grotendeels op het vlak van betere beleidsvorming, betere bedrijfsvoering en vermindering van de lastendruk (zie § 7.3.1).

Een en ander moet worden bereikt door het afstoten van taken, door verhoging van de arbeidsproductiviteit en door nieuwe, meer concerngeoriënteerde manieren van werken, veelal met behulp van ICT.

Wij hebben ernstige twijfel over de realiteit van het idee om de arbeidsproductiviteit bij het Rijk ruim vier keer sneller te laten groeien dan waar het CPB in haar ramingen van uitgaat. Ook lijken de plannen al te zeer afhankelijk van ICT. Ten slotte menen we dat de bevoegdheden om de tariefgefinancierde diensten te dwingen om aan de operatie mee te doen, ontbreken (zie § 7.3.2).

7.3.1 Aangekondigde activiteiten

Blijkens het beleidsprogramma denkt het kabinet doel 64 te realiseren door middel van betere beleidsvorming, betere bedrijfsvoering en vermindering van de lastendruk. Bij de presentatie van het beleidsprogramma heeft het kabinet aangegeven dat bij de begroting voor 2008 meer informatie beschikbaar zou komen over de concrete uitwerking van deze instrumenten. In de departementale begrotingen voor 2008 geven de ministers echter weinig inzicht in de concrete plannen voor hun departement.

Informatie in de Nota Vernieuwing Rijksdienst

De kort na Prinsjesdag 2007 verschenen *Nota Vernieuwing Rijksdienst* kondigt een aantal boven- c.q. interdepartementale prestaties aan en noemt algemene mogelijkheden voor vergroting van de efficiency binnen de rijksdienst. Ook voor deze prestaties geldt dat ze nog nauwelijks voldoen aan de criteria van «specifiek», «meetbaar» en «tijdgebonden» en dus de Tweede Kamer maar weinig houvast bieden voor controle. Omdat de *Nota Vernieuwing Rijksdienst* tot dusver het voornaamste kanaal is waarlangs de Tweede Kamer over de invulling van het programma is geïnformeerd, had het voor de hand gelegen dat hierin de voorgenomen prestaties al concreter waren uitgewerkt.

Informatie in de departementale plannen van aanpak

In de zomer van 2007 hebben alle departementen een plan van aanpak opgesteld en aan de minister van BZK gestuurd. Over de inhoud van deze plannen van aanpak is de Tweede Kamer tot dusver niet geïnformeerd. Uit ons eigen onderzoek naar de plannen van aanpak (in de staat waarin deze zich ten tijde van ons onderzoek bevonden),³⁹ bleek dat hierin nog slechts weinig fundamentele keuzes waren gemaakt en dat de departementale takenanalyses die eerder door de alle ministeries zijn opgesteld in het kader van het project «Andere Overheid», nauwelijks een zichtbare rol hebben gespeeld in de uitwerking van het Programma Vernieuwing Rijksdienst.

Tijdens het algemeen overleg tussen de vaste Kamercommissie en de minister van BZK van 22 en 27 november 2007 heeft de minister van BZK laten weten dat naar haar idee uit de begroting voor 2008 voldoende bleek welke taken het Rijk in de toekomst niet langer op zich wil nemen. Wel zegde de minister toe dat zij zou bezien of de plannen van aanpak alsnog aan de Tweede Kamer zouden kunnen worden overlegd (Tweede Kamer, 2007c). Dit is tot dusver nog niet formeel gebeurd.⁴⁰

Het is voor de Tweede Kamer van belang om inzicht te krijgen in de toekomstige rol van de overheid en de taken die daar wel of juist niet meer bij horen. Om die reden zou de Tweede Kamer hierover geïnformeerd moet worden in het kader van het Programma Vernieuwing Rijksdienst. Een verwijzing naar de begroting volstaat hiertoe niet, ook al niet omdat van de minister van BZK als coördinerend bewindspersoon een integrale visie op de departementale plannen verwacht mag worden.

7.3.2 Informatie over werkzaamheid van voorgenomen activiteiten

Door de Tweede Kamer te voorzien van een onderbouwing dat het aannemelijk is dat er een causale relatie is tussen de ingezette prestaties en de situatie die daarna ontstaat, kan het kabinet duidelijk maken

³⁹ Wij hebben de in juni 2007 bij de minister van BZK ingediende plannen, samen met de reactie die de SG Vernieuwing Rijksdienst hierop heeft gegeven, onderzocht. Ontwikkelingen daarna zijn buiten ons onderzoek gebleven.

⁴⁰ Inmiddels zijn de plannen van aanpak, onder invloed van het verzoek van NRC Handelsblad in het kader van de Wet openbaarheid bestuur wel op de internetsite van het Ministerie van BZK geplaatst.

waarom juist deze instrumenten voor het bereiken van het gestelde doel ingezet (moeten) worden.

Zoals hiervoor uiteengezet is het nog niet erg duidelijk wat de ministeries concreet gaan doen om de rijksdienst kleiner en beter te maken. Daarentegen is de informatie die de Tweede Kamer heeft ontvangen over de theoretische *onderbouwning* van de plannen een stuk uitvoeriger. Deze onderbouwning bestaat uit twee elementen:

1. De rijksdienst kan de arbeidsproductiviteit sterk verhogen.
2. De rijksdienst kan de hoeveelheid werk sterk verminderen.

Het tweede element, de vermindering van de hoeveelheid werk, zou vooral kunnen worden bereikt door taken af te stoten, meer te denken vanuit één concern en veel meer ICT in te zetten. We bespreken hieronder kort het realiteitsgehalte van deze redeneringen aan de hand van de beschikbare beleidsinformatie. Aansluitend staan we kort stil bij de vraag in hoeverre het realistisch is om bij de realisatie van een taakstelling voor de rijksdienst ook te rekenen met een bijdrage van zelfstandige bestuursorganen (zbo's) en agentschappen van ministeries.

Verhoging van de arbeidsproductiviteit

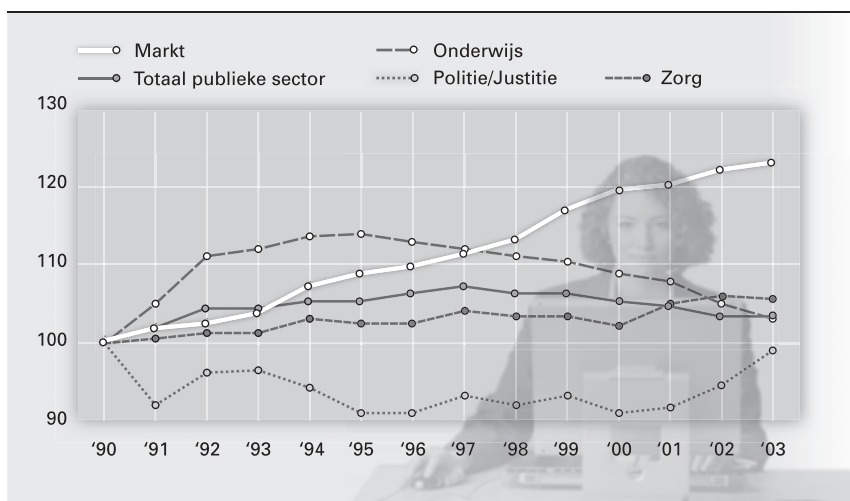
Het kabinet heeft op 9 februari 2007 een notitie van de secretarissen-generaal (SG's) van de departementen aan de Tweede Kamer gestuurd (SGO, 2007). In deze notitie beargumenteerden de SG's hoe een personeelstaakstelling bij de rijksdienst gerealiseerd kon worden op zo'n manier dat de dienst ook beter zou worden. De notitie ging uit van twee stappen:

- verhoging van de arbeidsproductiviteit met 5% in de komende vier jaar *zonder* verdere ingrepen;
- verdergaande taakstelling door ingrepen in takenpakket, taakuitvoering en investeringen in ICT.

De 5% hogere arbeidsproductiviteit waarvan de SG's uitgaan wijkt sterk af van de trendmatige productiviteitsstijging bij de overheid waarmee het Centraal Planbureau (CPB) rekent (CPB, 2007d); die bedraagt namelijk slechts 1,3%. De SG's geven nauwelijks een onderbouwning voor de stelling dat de arbeidsproductiviteit bij het Rijk zonder verdere ingrepen vier keer zo hard zou kunnen stijgen.

Afgaande op beschikbare studies over de arbeidsproductiviteit van de afgelopen decennia, ligt het niet voor de hand dat de groei van de arbeidsproductiviteit van de rijksdienst als geheel veel hoger zal zijn dan waar het CPB in zijn ramingen van uitgaat, zeker ook in het licht van in het verleden doorgevoerde flinke bezuinigingen op het ambtelijk apparaat. Uit studies van het CPB en het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) blijkt bovendien dat het bijzonder moeilijk is om de arbeidsproductiviteit in de publieke sector, en in het bijzonder bij het Rijk, op te voeren. Terwijl in de marktsector een grotere inzet van kapitaal (bijvoorbeeld ICT) doorgaans leidt tot een verhoging van de arbeidsproductiviteit, gaat deze redenering in de publieke sector niet op. Met name bij politie, justitie, onderwijs en zorg veroorzaakten de materiële kosten, met name automatisering, over de jaren 1990–2003 een toename van de materiële kosten per «product». Dit ging echter over het algemeen niet gepaard met een vermindering van de personeelsinzet of met meer «product» (CPB, 2007d; SCP, 2006).

Figuur 13 Arbeidsproductiviteit in de publieke sector en de marktsector, 1990-2003
(indexcijfers, 1990=100)



Bron: SCP, 2006

Het SCP merkt bij de in figuur 13 weergegeven cijfers op dat de ontwikkelingen in arbeidsproductiviteit voor een deel te maken kunnen hebben met ontwikkelingen in de kwaliteit van de dienstverlening. Zo zullen «meer handen aan het bed» in de zorg, «kleinere klassen» in het onderwijs en «meer blauw op straat» bij de politie over het algemeen leiden tot hogere kwaliteit, maar tegelijkertijd een neerwaartse uitwerking hebben op de cijfers voor arbeidsproductiviteit. Zolang er geen bevredigende kwaliteitsindicatoren beschikbaar zijn, kan dit aspect nog niet worden meegenomen in de arbeidsproductiviteitsberekeningen.

Het CPB acht de trage ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit bij de overheid in overeenstemming met de «wet van Baumol» (CPB, 2007d). Deze economische wet is opgesteld door William Baumol en bestaat uit twee onderdelen. Het eerste is dat arbeidsproductiviteitsstijgingen binnen de overheid nu eenmaal moeilijk te realiseren zijn, omdat het hier om arbeidsintensieve diensten gaat. Het tweede is dat in de publieke sector de salarisstijgingen min of meer gelijke tred zullen houden met de marktsector.

Het CPB wijst nog wel op een mogelijk verband tussen arbeidsproductiviteit en budgettaire druk. Volgens een Zweedse studie traden productiviteitsstijgingen bij de Zweedse overheid vooral op in tijden van budgettaire krapte, terwijl in de perioden met ruimere budgetten de productiviteit juist daalde (Ministry of Finance (Sweden), 1996).

Een CPB-onderzoek uit 2007 laat zien dat de productiviteit bij de politie vanaf 2000 is toegenomen door een betere bedrijfsvoering en meer aandacht van de overheid voor de prestaties van de politie (CPB, 2007c). In dit licht is het niet onmogelijk dat enige arbeidsproductiviteitsstijging in bepaalde overheidssectoren onder invloed van de huidige taakstelling haalbaar is. Het lijkt echter vooralsnog te optimistisch dat deze stijging een omvang zal hebben als waarmee in doel 64 is gerekend.

Vermindering hoeveelheid werk: «concerndenken»

Een belangrijk element in de *Nota Vernieuwing Rijksdienst* is het «concerndenken»: de beleidskernen van de departementen zouden

gezamenlijk een functionele eenheid moeten vormen. Werken vanuit een concerngedachte is volgens het kabinet efficiënter en vermindert ook de hoeveelheid werk, met name in de ondersteuning.

Dit concerndenken stoelt op moderne bestuurskundige uitgangspunten, onder meer verwoord door Hovestadt (2007). Hovestadt geeft echter nadrukkelijk aan dat een modernisering van het Rijk op basis van de concerngedachte niet zonder gevaar kan worden gekoppeld aan personele of financiële taakstellingen: «De taakstellingen leiden ertoe dat de ambtelijke organisatie al een paar maanden voor de discussie bezig is om te bepalen «waar iets minder kan» terwijl hier geen duidelijke visie aan ten grondslag ligt» (Hovestadt, 2007, p. 331).

Het kabinet heeft de koppeling tussen «kleiner» en «beter» juist tot een van de belangrijkste succesfactoren van dit programma en als essentieel verschil met de voorgangers ervan bestempeld.

Dat er, afgezien van het concerndenken, geen duidelijke visie ten grondslag ligt aan de door het kabinet beoogde reductie van functies in de rijksdienst is ook door de Tweede Kamer opgemerkt, in het algemeen overleg van 22 en 27 november 2007 met de minister van BZK (Tweede Kamer, 2007c). De minister van BZK liet weten dat de takenanalyses die eerder door de ministeries zijn gemaakt in het kader van het project «Andere Overheid», voor het Programma Vernieuwing Rijksdienst niet bruikbaar zijn omdat Andere Overheid niet gepaard was gegaan met een taakstelling. In januari 2008 heeft de SG Vernieuwing Rijksdienst ons echter meegedeeld dat de departementale takenanalyses juist wél bruikbaar zijn en dat het niet wenselijk zou zijn om weer nieuwe analyses te maken.

Wij stellen vast dat het nog onduidelijk is hoe het kabinet de afbakening van de kerntaken van de rijksdienst gaat onderbouwen. De minister heeft de Kamer toegezegd dit in het voorjaar van 2008 te zullen doen.

Overigens willen wij opmerken dat kabinet met zijn het voornemen om ook door de inzet van meer ICT een vermindering van de hoeveelheid werk te bereiken, voorbij lijkt te gaan aan de complexiteit die dit met zich meebrengt in combinatie met de concerngedachte.

Terwijl het concerndenken beoogt de organisatie van de rijksdienst eenvoudiger te maken, is het waarschijnlijk dat de ICT-opgave aanzienlijk complexer wordt juist door de deelname van verschillende ministeries, met elk eigen doelen en informatiewensen en -eisen. Verschillende onderzoeken, onder andere van de Algemene Rekenkamer, bevestigden dit risico (Algemene Rekenkamer, 2003, 2007a; Grijpink, 2006).

Wellicht zal het streven in het Programma Vernieuwing Rijksdienst om de bedrijfsvoering en de processen te vereenvoudigen en te standaardiseren een afdoende remedie tegen dit risico vormen. Het blijft echter zorgwekkend dat de verwachtingen op ICT-gebied zo hoog gespannen zijn en dat de plannen hier zo sterk van afhankelijk zijn van inzet van ICT, terwijl het budget voor ICT slechts beperkt is.

Bijdrage van zbo's en agentschappen realistisch?

In de taakstelling van 12 800 fte's bij de rijksdienst is ook gerekend op de zogeheten «tariefgefinancierde diensten»: instellingen die op afstand van een ministerie zijn geplaatst en geheel of gedeeltelijk door derden worden betaald, zoals agentschappen en zbo's. In het Programma Vernieuwing Rijksdienst is ermee gerekend dat een minister door middel van zijn

bevoegdheid over de tarieven deze organisaties aan de taakstelling kan doen bijdragen.

De mogelijkheden die een minister heeft om te beslissen over de tarieven van op afstand van zijn ministerie geplaatste organisaties is echter begrensd. Het is afhankelijk van de regeling waarin de minister de beslissingsbevoegdheid is gegeven over de tarieven van een bepaalde organisatie, of het de minister is toegestaan om van die bevoegdheid gebruik te maken om de personeelsomvang van die organisatie te beïnvloeden. Er zijn bij ons geen regelingen bekend waar dit het geval is. In veel gevallen is de bevoegdheid van de minister om tarieven goed te keuren of vast te stellen uitsluitend toegekend om de betreffende organisatie kostendekkend te laten opereren of om redelijke tarieven voor de burger te garanderen. Daar komt nog bij dat een van de centrale argumenten voor de verzelfstandiging van dienstonderdelen altijd is geweest dat de betreffende organisaties de mogelijkheid moesten krijgen om *zelfstandig* een efficiënte bedrijfsvoering te realiseren.

Wij denken dat het niet realistisch is dat het kabinet ervan uitgaat dat de taakstelling van 12 800 fte's bij de rijksdienst mede gerealiseerd kan worden door bijdragen van zbo's en agentschappen.

7.4 Wat gaat het kosten?

We hebben van doel 64 ten slotte onderzocht wat de realisering ervan gaat kosten en hoe de Tweede Kamer hierover is geïnformeerd. De antwoorden op deze twee vragen luiden dat uit de informatie die aan de Tweede Kamer is verstrekt niet valt op te maken wat de totale kosten van het Programma Vernieuwing Rijksdienst zullen zijn en dat derhalve de Tweede Kamer nog niet volledig over dit aspect is geïnformeerd. Het aan de Tweede Kamer meegedeelde bedrag van € 500 miljoen dat voor de uitvoering van het programma is gereserveerd, is onvoldoende onderbouwd. Hieronder lichten we deze conclusies toe.

7.4.1 Budget

Het bedrag van € 500 miljoen dat benodigd zou zijn voor de operatie berust op enkele rekenregels van het CPB, volgens welke de kosten van een sociaal plan en investeringen in ICT bij bezuinigingen incidenteel ongeveer driekwart zijn van de structurele besparing (CPB, 2007b). De raming van het CPB houdt echter geen rekening met de specifieke aard van de beoogde innovaties en ICT-investeringen. We merken hiervoor al op dat de plannen voor de realisatie van de taakstelling afhankelijk zijn van aanzienlijke investeringen op dat vlak. Het is dus de vraag of het budget dat voor deze investeringen is geraamd, voldoende zal zijn.

De uitgaven voor realisering van doel 64 blijven echter niet beperkt tot deze € 500 miljoen. Volgens het programmabureau zullen de ministeries zelf ook kosten moeten maken om het programma uit te voeren. Deze kosten zijn tot dusver niet weergegeven in de begroting of in andere aan de Tweede Kamer gezonden stukken.

Verder vallen ook de kosten van het programmabureau buiten de € 500 miljoen. Volgens de begroting 2008 van het Ministerie van BZK bedragen die kosten € 10,9 miljoen over de periode 2007–2012 (BZK, 2007b) waarvan 5,3 miljoen voor de inrichting van nieuwe gemeenschappelijke diensten.

7.4.2 Analyse van kosten en baten

We hebben hiervoor al opgemerkt dat weliswaar helder is wat het Programma Vernieuwing Rijksdienst moet opleveren: behalve een betere rijksdienst, een besparing van € 630 miljoen structureel per jaar op de apparaatsuitgaven van het Rijk (vanaf 2011, het einde van de kabinetsperiode). We hebben tevens opgemerkt dat dit bedrag in de informatie aan de Tweede Kamer niet is uitgesplitst per departement.

Om de genoemde besparing te bereiken moeten er eerst kosten gemaakt worden: de kost gaat voor de baat uit. In het financieel kader bij het coalitieakkoord was € 500 miljoen afgesproken voor flankerend beleid, aanpassingskosten en ICT. Het bedrag is nog niet zichtbaar in de begroting, omdat het tot nadere besluitvorming is geparkeerd op de aanvullende post «Algemeen» bij Financiën (Financiën, 2007d, p. 10). De eerste tranche van dit bedrag zal bij voorjaarsnota 2008 verdeeld worden (BZK, 2007a).

Op deze door het kabinet gehanteerde begrotingstechniek gaan we overigens in het eerste deel van dit rapport in.

Op grond van het voorgaande concluderen we dat de informatie die het kabinet aan de Tweede Kamer heeft gegeven onvoldoende inzicht geeft in het totaal van de kosten dat met de uitvoering van het Programma Vernieuwing Rijksdienst is gemoeid. Van de aan de Tweede Kamer meegedeelde bedragen is onzeker of deze voldoende zijn voor de uitgavenposten waarvoor ze berekend waren.

NORMEN

Beleidsinformatie

Om inzicht te geven in de staat van de beleidsinformatie bij de zes onderzochte prioriteiten, hebben we gekeken naar de informatievoorziening in het beleidsprogramma, de begroting 2008 en aanvullende beleidsnota's.

We hebben daarbij getoetst aan de voor ministers geldende regelingen voor financiële en niet-financiële informatie. In de onderstaande tabel is de hiërarchie van de normen aangegeven.

Bron	Norm
1 VBTB: van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (Financiën, 2000)	<p><i>Wordt antwoord gegeven op de vragen:</i> W1: Wat wil de minister bereiken? W2: Wat wil hij daar voor doen? W3: Wat mag het kosten? <i>En, indien van toepassing:</i> H1: Heeft de minister bereikt wat was beoogd? H2: Heeft de minister gedaan wat hij daarvoor zou doen? H3: Heeft het gekost wat het zou kosten?</p>
2 Comptabiliteitswet 2001, art. 82, lid 2.	Is de informatie <i>ordelijk en controleerbaar</i> tot stand gekomen?

Bij de beoordeling van de informatie die naar de Tweede Kamer is gestuurd, hebben we ten eerste gekeken naar het VBTB-gehalte van de informatie (zie bovenstaand kader). Vervolgens hebben we gekeken of de beleidsinformatie ordelijk en controleerbaar tot stand is gekomen.

Beleidsdoelen

We beoordelen of de beleidsdoelstellingen voldoen aan het SMART+C-criterium: Specifiek, Meetbaar, Afgestemd, Realistisch, Tijdgebonden en Consistent. Zie onderstaand kader voor een uitwerking van dit acroniem.

SMART	Omschrijving
Specifiek	Doelen moeten concreet zijn geformuleerd: welke prestaties en effecten worden beoogd c.q. welke doelgroepen (zo die er zijn) moeten worden bereikt?
Meetbaar	Het bereiken van doelen moet kunnen worden gemeten; eenduidige definiëring van begrippen is vereist. Vaak is ook een nulmeting nodig.
Afgestemd	Beleidsdoelen moeten in ieder geval zijn afgestemd met de relevante actoren (Tweede Kamer, uitvoerders).
Realistisch	Doelen moeten zodanig zijn gekozen dat ze realiseerbaar zijn onder alle plausibele omstandigheden (exogene variabelen en beleidsmaatregelen).
Tijdgebonden	Er moet een datum zijn vastgelegd waarop het einddoel moet zijn bereikt; bij langlopende projecten kunnen ook tussendoelen en bijbehorende data van belang zijn.
Consistent	Consistentie tussen doelen: het ene doel mag het andere niet uitsluiten. Consistentie tussen doelen en basisgegevens: als basisgegevens wijzigen, moeten de doelen hieraan zo nodig worden aangepast.

BIJLAGE 2
DOELEN EN PROJECTEN BELEIDSPROGRAMMA

DOELSTELLINGEN		DOEL (OF PROJECT)	
PIJLER 1 ACTIEVE INTERNATIONALE EN EUROPESE ROL			
1.1	Een steviger basis voor een slagvaardig en democratisch Europa	1	Een Europa, met een stevig draagvlak onder de burgers, dat zich richt op terreinen waar het meerwaarde levert en zich niet begeeft op terreinen waar lidstaten het beter zelf kunnen regelen
		2	Een Europa dat zijn eigen criteria voor uitbreiding serieus neemt en strikt toepast
1.2	Krachten bundelen voor vrede, veiligheid en ontwikkeling	3	Dichterbij brengen van een oplossing voor conflicten in het Midden-Oosten
		4	Een moderne krijgsmacht die wereldwijd maatwerk kan leveren in grotere en kleinere crisisbeheersingsoperaties en bij het opbouwen van veiligheidsorganisaties in landen die we daarin willen ondersteunen
		5	Samenhang en effectiviteit van het veiligheids- en ontwikkelingsbeleid vergroten
1.3	Ontwikkelingssamenwerking waar mensen baat bij hebben	Project De Millennium Ontwikkelingsdoelen Dichterbij Nederland wil actief haar bijdrage aan de realisatie van de Millennium Ontwikkelingsdoelen realiseren.	
		6	Duurzame economische ontwikkeling bevorderen en armoedebestrijding met kracht voortzetten en uitwerken in het project De Millenniumdoelen Dichterbij
1.4	Mensenrechten – uitgesproken belangrijk	7	Een evenwichtige en uitgesproken inzet voor mensenrechten overal ter wereld
1.5	Op kop voor een ambitieus internationaal milieubeleid	8	Actief bijdragen aan het tot stand komen van nieuwe ambitieuze internationale klimaatdoelstellingen voor na 2012
1.6	Burgers en bedrijven in beweging	9	Betere dienstverlening aan Nederlandse burgers en bedrijven in het buitenland
		10	Betere dienstverlening aan internationale organisaties en buitenlandse bedrijven die zich in Nederland vestigen
PIJLER 2 EEN INNOVATIEVE CONCURRERENDE EN ONDERNEMENDE ECONOMIE			
2.1	Meer en meer excellente hoger opgeleiden	11	Hoger onderwijs met meer kwaliteit en minder uitval
		12	Het versterken van de internationale reputatie van Nederlandse wetenschappelijke instellingen en onderzoeksinstituten
		13	Vergroting van de aantrekkelijkheid van Nederland voor kenniswerkers
		Project Nederland Ondernemend Innovatieland (NOI) Betere benutting van innovatie om maatschappelijke vraagstukken op te lossen	
2.2	Kennis en innovatie voor maatschappelijke vraagstukken	14	Het versterken van het innovatief vermogen van de Nederlandse economie
2.3	Vernieuwend ondernemerschap	15	Meer zelfstandige ondernemers met personeel en meer snelle groeiers in 2011
		16	Minder regels, minder instrumenten, minder loketten

DOELSTELLINGEN		DOEL (OF PROJECT)	
2.4	Mobiliteit, infrastructuur en regionaal-economische ontwikkeling	17	Een slagvaardige aanpak van economische ontwikkeling in topen grensregio's
		18	Stapsgewijze invoering van een gedifferentieerde kilometerprijs naar tijd, plaats en milieukeurmerken
		19	Verbetering van de bereikbaarheid over weg en water door gericht investeringen in het wegennetwerk en de binnenvaart
		20	Groeiambitie van 5% per jaar voor het openbaar vervoer per spoor
		Project Urgentieprogramma Randstad Met het Urgentieprogramma Randstad (UPR) wil het kabinet eraan bijdragen dat de Randstad zich ontwikkelt tot een duurzame en concurrerende Europese topregio	
PIJLER 3 EEN DUURZAME LEEFOMGEVING			
3.1	Klimaat en energie: het project schoon en zuinig	Project Schoon en zuinig Een energiebesparing van 2% per jaar, een verhoging van het aandeel duurzame energie tot 20% in 2020 en een reductie van de uitstoot van broeikasgassen, bij voorkeur in Europees verband, van 30% in 2020 ten opzichte van 1990.	
3.2	Ontwikkeling van markten voor duurzame producten	21	De overheid wil uiterlijk in 2010 duurzaamheid als zwaarwegend criterium meenemen in al haar aankopen.
		22	Het stimuleren van duurzame consumptie en productie
3.3	De duurzame ruimtelijke inrichting van Nederland: wonen en werken	23	Het bevorderen van een tijdig en op de vraag afgestemd aanbod van ruimte voor kwalitatief goed ingepast bedrijfslocaties en 80 000 tot 100 000 nieuwe woningen per jaar
3.4	De duurzame ruimtelijke inrichting van Nederland: een vitaal platteland	24	In 2011 moeten Nederlanders meer tevreden zijn over het landschap, zijn groene gebieden gerealiseerd, is het platteland vitaler en dynamischer en wordt geïnvesteerd in natuurgebieden.
		25	In 2011 worden productiedieren en gezelschapsdieren beter behandeld en moet 5% van de stallen integraal duurzaam en diervriendelijk zijn, waarbij voldaan wordt aan dierenwelzijnseisen die verder gaan dan de huidige wettelijke eisen
3.5	De duurzame ruimtelijke inrichting van Nederland: Leven met water	26	Klimaatbestendige inrichting van Nederland waarbij water een meer bepalende factor is bij ruimtelijke afwegingen, inclusief locatiekeuzes. Meer ruimte voor herstel van natuurlijke processen (bodem, water en natuur)
		27	Duurzaam waterbeleid als schakel tussen ecologie en economie. Nederland (weer) aan internationale top van innovatieve deltatechnologie
		28	Versnelling kustverdediging en versnelde aanpak van de versterking van de bij de tweede wettelijke toetsing afgekeurde primaire waterkeringen. Vernieuwd denken over waterveiligheid een plaats geven in het systeem voor bescherming tegen overstromingen
3.6	Samenhangende ruimtelijke ontwikkeling	29	Het realiseren van een beperkt aantal complexe, samenhangende ruimtelijke opgaven van nationale betekenis

DOELSTELLINGEN		DOEL (OF PROJECT)	
PIJLER 4 SOCIALE SAMENHANG			
4.1	Opgroeien met betrokkenheid en kansen	30	In 2011 worden jeugdigen en hun ouders snel en goed ondersteund
		31	De wachttijden voor de geïndiceerde jeugdzorg blijven beperkt tot maximaal negen weken na indicatiestelling en kinderschermingsmaatregelen kunnen sneller worden ingezet
		32	Bestrijding kindermishandeling door versterking van preventie, signalering en ingrijpen
		Project Kansen voor kinderen In 2011 functioneert tenminste één Centrum voor Jeugd en Gezin in alle gemeenten die in 2007 een consultatiebureau hebben, en zijn de relevante geldstromen gebundeld	
4.2	Een hoge participatie in de samenleving	33	Het kabinet wil een substantiële verhoging van de arbeidsparticipatie. Van 70% nu moet deze toegroeien naar 80% in 2016. In deze kabinetsperiode zal een belangrijke stap in die richting worden gezet
		Project Iedereen doet mee In het project «Iedereen doet mee» worden met de meest betrokken actoren concrete beleidsmaatregelen uitgewerkt, die ertoe moeten leiden dat de komende vier jaar 200 000 mensen extra aan de slag gaan	
		34	200 000 mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt zullen deze kabinetsperiode extra aan de slag geholpen worden
		Project Deltaplan Inburgering Het verbeteren van de kwaliteit van de inburgering, zodat meer mensen hun inburgering afronden met een hoger niveau en economisch, sociaal en cultureel participeren in de samenleving.	
		35	Substantiële uitbreiding van het aantal vrijwilligers en van het aantal mantelzorgers in 2011
		36	Het kabinet geeft een nieuwe impuls aan het emancipatiebeleid en aan het homo-emancipatiebeleid
4.3	Iedereen een voldoende opleidingsniveau om te participeren op de arbeidsmarkt en in de samenleving	37	Verhogen van de kwaliteit van onderwijs onder meer door basis-, voortgezet- en beroepsonderwijs naadloos op elkaar en op het hoger onderwijs aan te laten sluiten
		38	Voldoende gekwalificeerd onderwijspersoneel, nu en in de toekomst
		39	Het realiseren van een sluitend systeem voor kinderopvang voor 0–4 jarigen
		40	Het fors uitbreiden van het aantal brede scholen
		Project Voortijdig schoolverlaten Het halveren van het aantal voortijdig schoolverlaters (van 71 000 in 2002 naar 35 000 in 2012), zodat ook meer mensen een startkwalificatie halen van tenminste een havo-diploma of een opleiding op niveau-2 van het mbo	
		41	Een maatschappelijke stage voor alle leerlingen in het voortgezet onderwijs
42	Het geleidelijk invoeren van gratis schoolboeken in het voortgezet onderwijs met ingang van schooljaar 2008–2009 en volledig per schooljaar 2009–2010		
4.4	Inkomenszekerheid waarborgen voor iedereen	43	Meer ruimte voor gemeenten voor gericht armoedebeleid
		44	Het tot een minimum beperken van de wachtlijsten voor schuldhulpverlening in 2011
4.5	Naar 40 krachtwijken	Project Actieplan Krachtwijken 40 wijken worden binnen 8 tot 10 jaar weer omgevormd tot vitale woon-, werk- en leefomgevingen, waar het prettig wonen en werken is en waarin mensen betrokken zijn bij de samenleving	

DOELSTELLINGEN		DOEL (OF PROJECT)	
4.6	Goede, toegankelijke en betaalbare zorg	45	Kwaliteit van de zorg zichtbaar verhogen in 2011 t.o.v. 2006 door: <ul style="list-style-type: none"> • het aantal vermijdbare fouten in de curatieve zorg is in 2011 met 50% gedaald; • burgers kunnen op kiesbeter.nl voor 80 aandoeningen zien welke kwaliteit de ziekenhuizen bieden • cliënten geven 90% van de zorgaanbieder in de AWBZ een voldoende voor de kwaliteit van de zorg • de rechten en plichten van patiënten en cliënten zijn in 2011 wettelijk vastgelegd en de informatie hierover is voor iedereen toegankelijk
		46	Meer patiëntgerichte zorg door vernieuwing zorgconcepten en innovatie
		47	Betere hulp en opvang voor tienermoeders
		48	Verbeteren en versterken palliatieve zorg
PIJLER 5 VEILIGHEID, STABILITEIT EN RESPECT			
5.1	Respect	49	Door gerichte maatregelen bevorderen van een respectvolle omgang van mensen met elkaar en van fatsoen in het maatschappelijk verkeer
5.2	Aanpak van agressie, geweld, diefstal en criminaliteit tegen ondernemingen	50	Een reductie van de criminaliteit met 25% in 2010 ten opzichte van 2002 door: <ul style="list-style-type: none"> • 19% minder geweldsdelicten • 5% minder vermogensdelicten • verbetering ophelderingspercentage met 15% • daling criminaliteit tegen ondernemingen met 25% • daling recidive met 10%-punt
			Project Veiligheid begint bij voorkomen Het substantieel verminderen van criminaliteit en overlast door preventie
5.3	Aanpak overlast en verloedering	51	100 000 minder gestolen fietsen in 2010 ten opzichte van 2006
		52	Een kwart minder fysieke verloedering en ernstige sociale overlast in 2010 ten opzichte van 2002
		53	500 extra wijkagenten
		54	Uiterlijk in 2011 geen coffeeshops meer in de nabijheid van scholen
		55	Aanpak overmatig alcoholgebruik door jongeren
5.4	Identiteitsvaststelling, technologie en informatie-uitwisseling	56	Nieuw identificatiesysteem in 2010 in gebruik
5.5	Bestrijding van vormen van ernstige criminaliteit	57	Een steviger aanpak van georganiseerde misdaad, fraude en cybercrime
		58	Prostitutie onderwerpen aan scherper vergunningenbeleid
5.6	Terrorismebestrijding en tegengaan radicalisering	59	Het tegengaan van radicalisering
		60	Versterken verdediging tegen catastrofaal terrorisme
5.7	Effectieve organisatie van de veiligheidsketen	61	Samenwerkingsverbanden binnen de organisatie van de veiligheid worden versterkt met betrokkenheid van de burger
		62	Veiligheidshuizen in grotere steden
5.8	Crisisbeheersing en rampenbestrijding	63	Veiligheidsregio's zijn georganiseerd en de rampenbestrijding voldoet eind 2009 aan de basisvereisten

DOELSTELLINGEN		DOEL (OF PROJECT)	
PIJLER 6 OVERHEID EN DIENSTBARE PUBLIEKE SECTOR			
6.1	Een slagvaardige, integere en divers samengestelde (rijks)overheid	64	Het realiseren van een overheid die beter werk levert met minder mensen
		65	De Rijksoverheid heeft in 2011 een divers samengesteld personeelsbestand met een aandeel vrouwen in de Algemene Bestuursdienst van tenminste 25%
		66	Het voor 2011 introduceren van een wettelijk kader voor de maatschappelijke onderneming
		67	Het versterken van burgerschapsvorming en van de grondwet
6.2	Het verbeteren van de bestuurlijke verhoudingen	68	Het realiseren van meer beleidsvrijheid voor medeoverheden
6.3	De publieke dienstverlening merkbaar verbeteren	69	Het oplossen van de 10 meest gevoelde knelpunten bij administratieve lasten
6.4	Asiel en migratie	70	Het verbeteren en versnellen van de asielprocedure
		71	Het daadwerkelijk doen terugkeren van vreemdelingen die geen rechtmatig verblijf hebben
		72	Verbeterde werking van de Vreemdelingenwet en het uitvoeren van een pardon-regeling
6.5	Kunst en cultuur geven glans aan het bestaan	73	Alle jongeren tot 18 jaar raken actief of passief vertrouwd met cultuur en kunstvormen en met de Nederlandse geschiedenis
6.6	Een modern medialandschap	74	Het aanbod van de publieke omroep is kwalitatief hoogwaardig en crossmediaal en richt zich op een breed en divers publiek

Dossiers

Om inzicht te krijgen in de kwaliteit en bruikbaarheid van de beleidsinformatie over de zes door ons onderzochte beleidsprioriteiten, hebben we alle documenten bestudeerd die hierover naar de Tweede Kamer zijn gestuurd. Andere openbare publicaties hebben we meegenomen in onze beschrijving van de relevantie van de informatie die de minister in zijn rapportages heeft opgenomen.

Onze bevindingen hebben we besproken met de beleidsdirecties van de betrokken departementen.

Experts

We hebben in dit onderzoek geregeld gebruikgemaakt van experts: ambtenaren, wetenschappers, beleidsuitvoerders (overheid en bedrijfsleven) en andere (ervarings)deskundigen. Bij verschillende onderdelen van dit onderzoek hebben wij deze personen geraadpleegd. Ook met de ambtelijke ondersteuning van de betrokken Tweede Kamercommissies hebben we gesproken: Rijksuitgaven, BuZa, SZW, EZ, OCW, BZK en Justitie.

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2002). *Zicht op beleidsintensiveringen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 423, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2003). *ICT bij de politie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 350, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2005). *Essentialia van goed openbaar bestuur*. Den Haag: Ando.

Algemene Rekenkamer (2006). *Staat van de beleidsinformatie 2006*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 558, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007a). *Lessen uit ICT-projecten bij de overheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 26 643, nr. 100. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2007b). *Rapport bij het Jaarverslag 2006 Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 031 XV, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

AZ (2007). *Samen werken samen leven, Beleidsprogramma Kabinet Balkenende IV 2007–2011*. Den Haag: Koninklijke De Swart.

BuZa (2005). *Resultaten in ontwikkeling Rapportage 2004; bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 29 234, nr. 43*. Den Haag: Sdu.

BuZa (2006). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2007; Memorie van toelichting Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 800 hoofdstuk V, nr. 2*. Den Haag: Sdu.

BuZa (2007a). *Beleidsbrief Ontwikkelingssamenwerking, brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking «Een zaak van iedereen»*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 250, nr. 1. Den Haag: Sdu.

BuZa (2007b). *Beleidsdoorlichting seksuele en reproductieve gezondheid en rechten en hiv/aids; bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 271, nr. 1*.

BuZa (2007c). *Kabinetsagenda 2015: over het realiseren van de Millennium Ontwikkelingsdoelen (MDG's)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 105, nr. 1. Den Haag: Sdu.

BuZa (2007d). *Nederlandse ontwikkelingssamenwerking en de Millennium Ontwikkelingsdoelen* vergaderjaar 2006–2007 Bijlage bij Kabinetsagenda 2015 (Tweede Kamer, 31 105, nr. 1; brief van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking). Den Haag.

BuZa (2007e). *Resultaten in ontwikkeling Rapportage 2005–2006; bijlage bij Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 29 234, nr. 57*. Den Haag: Sdu.

BuZa (2007f). *Vaststelling beleidsregels voor subsidiëring Subsidie-regeling Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006 (Schoklandfonds)*. In: *Staatscourant 4 december 2007, nr. 235, p. 7*.

BuZa (2007g). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2008; Memorie van Toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 hoofdstuk V, nr. 2. Den Haag: Sdu.

BZK (2007a). *Operatie Vernieuwing Rijksdienst*. Brief aan de Ministerraad, 9 maart 2007 (niet gepubliceerd).

BZK (2007b). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, VII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

BZK & Justitie (2002). *Naar een veiliger samenleving*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 684, nr. 1. Den Haag: Sdu.

BZK & Justitie (2006). *Naar een veiliger samenleving. Brief bij zevende voortgangsrapportage, mei 2006*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 28 684, nr. 85. Den Haag: Sdu.

BZK & Justitie (2007). *Naar een veiliger samenleving. Beleidsbrief Veiligheid begint bij voorkomen, november 2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 28 684, nr. 119. Den Haag: Sdu.

CBS (2006). *Veiligheidsmonitor Rijk 2006; Landelijke Rapportage (inclusief tabellenboek)*. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.

CBS (2007a). *Trendbreukanalyse Veiligheidsmonitor 2005*. Den Haag.

CBS (2007b). *Veiligheidsmonitor Rijk 2007; Landelijke Rapportage (inclusief tabellenboek)*. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.

CPB (2005). *De effectiviteit van de innovatievoucher 2004, CPB document no. 95*. Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2007a). *De effectiviteit van de innovatievoucher 2004 en 2005. CPB document no. 140*. Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2007b). *Keuzes in kaart: Economische effecten van acht verkiezingsprogramma's*. Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2007c). *Macro-economische verkenningen 2007*. Den Haag: Centraal Planbureau.

CPB (2007d). *Productiviteitsstijging bij de overheid: conventies, feiten en de wet van Baumol*. Den Haag: Centraal Planbureau.

EIM (2007). *Evaluatie WBSO 2001–2005 – effecten, doelgroepbereik en uitvoering*. Zoetermeer.

EZ (2007a). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 30 800 XIII, nr. 69. Den Haag: Sdu.

EZ (2007b). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Economische Zaken (XIII) voor het jaar 2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 800 XIII, nr. 51. Den Haag: Sdu.

- EZ (2007c). *Evaluatie WSBO*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 800 XIII, nr. 51. Den Haag: Sdu.
- Financiën (2006). *Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en beleidsinformatie*. Den Haag: Ministerie van Financiën.
- Financiën (2007a). *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën (Miljoenennota 2008)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200, nr. 1. Den Haag: Sdu.
- Financiën (2007b). *Nota over de toestand van 's Rijks financiën; Tekstgedeelte van de Miljoenennota 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200, nr. 1. Den Haag: Sdu.
- Financiën (2007c). *Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2008*. Den Haag.
- Financiën (2007d). *Startbrief*. Brief aan de Ministerraad, 14 maart 2007 (niet gepubliceerd).
- Grijpink, J. H. A. M. (2006). *Keteninformatisering in kort bestek*. Den Haag: Lemma.
- Hovestadt, D. M. E. (2007). *Concern over het Rijk of het Concern Rijk?* Den Haag: Sdu.
- Linthorst, J. M. (2007). *Samen Beter; Toelichtende rapportage bij adviesaanvraag gericht op optimalisatie SUWI-keten (UWV)*. Amsterdam: UWV.
- Meer, F. M. van der (2006). *Ambtenaren onder druk. Openbaar Bestuur*, 18–21.
- Ministry of Finance (Sweden) (1996). *Productivity Trends in the Public Sector in Sweden*. Stockholm.
- Onderzoeksinstituut OTB (2007). *Knelpuntenmonitor Woningbouw 2007*. Delft.
- Openbaar Ministerie et al. (2005). *Versterking opsporing en vervolging*. PriceWaterhouseCoopers (2006). *SUWI-evaluatie 2006; Een evaluatie van de Wet Structuur Uitvoeringsorganisatie Werk en Inkomen (Wet SUWI)*. Den Haag.
- SCP (2002). *Sociaal en cultureel rapport 2002*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SCP (2006). *Publieke productie en persoonlijk profijt: De productie van publieke diensten en profijt van de overheid, 1990–2003*. Den Haag: Sdu.
- SCP (2007). *Blijvend in Balans. Een toekomstverkenning van informele zorg*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- SEO (2006). *Kosten en baten van reïntegratie*. Amsterdam: SEO Economisch Onderzoek.

SGO (2007). *De verkokering voorbij: naar een slankere en effectievere Rijksoverheid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 891, nr. 5. Den Haag: Sdu.

SZW (2006). *Evaluatie Wet Werk en Bijstand*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 29 674, nr. 16. Den Haag: Sdu.

SZW (2007a). *Wet werk en bijstand: de feiten op een rij. Evaluatie Wet werk en bijstand 2004–2007*. Den Haag: Ministerie van SZW.

SZW (2007b). *Iedereen doet mee*. Den Haag: Ministerie van SZW.

Tweede Kamer (2006). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2006: Verslag van een Algemeen Overleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 300 V, nr. 101. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2007a). *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006: Gewijzigde motie van de leden Peters en Gill'ard ter vervanging van die gedrukt onder nummer 14*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 031 V, nr. 19. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2007b). *Jaarverslag en slotwet Ministerie van Buitenlandse Zaken 2006: Verslag van een wetgevingsoverleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 31 031 V, nr. 15. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2007c). *Trendnota Arbeidszaken Overheid 2008; Verslag algemeen overleg gehouden op 22 en 27 november 2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 32 201, nr. 23. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2007d). *Vaststelling begroting Wonen, Wijken en Integratie (XVIII) voor het jaar 2008; verslag van een wetgevingsoverleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 XVIII, nr. 41. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2007e). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2008: Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 V, nr. 12. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2008a). *Evaluatie-instrument beleidsdoorlichting; Evaluatie VBTB*. Verslag van een algemeen overleg d.d. 6 februari 2008 tussen de Commissie voor de Rijksuitgaven en de minister van Financiën. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 308 en 29 949, nr. 3. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2008b). *Naar een veiliger samenleving. Verslag van een algemeen overleg*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 28 684, nr. 129. Den Haag: Sdu.

UN MDG Database Online (z.d.). <http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Default.aspx>, geraadpleegd op 11 september 2007.

UN Millennium Project (2005a). *Taking action: achieving gender equality and empowering women; Report of the Task Force on Education and Gender Equality*. Londen: Earthscan.

UN Millennium Project (2005b). *Who's got the power: Transforming health systems for women and children; Report of the Task Force on Child Health and Maternal Health*. London: Earthscan.

UNDP (z.d.). <http://www.mdgmonitor.org/>, geraadpleegd op 6 november 2007.

United Nations (2003). *Indicators for Monitoring the Millennium Development Goals*. New York: United Nations Publications.

United Nations (2007a). Millennium Development Goals: 2007 Progress Chart. http://unstats.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2007/MDG_Report_2007_Progress_Chart_en.pdf, geraadpleegd op 26 november 2007.

United Nations (2007b). *Report of the Secretary-General on the work of the Organization*. New York.

UWV (2007). *Voorlopige 2-meting 25% doelstelling*. Amsterdam: Uitvoeringsinstituut Werknemersverzekeringen.

VROM (2006a). *Nota Ruimte geven, bescherming bieden. Een visie op de woningmarkt*. Aangeboden aan de Tweede Kamer als bijlage bij: Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 607, nr. 1. Den Haag: Sdu.

VROM (2006b). *IBO Verstedelijking; Locatiekeuzen bij woningbouw*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 647, nr. 1. Den Haag: Sdu.

VROM-Raad (2007). *Tijd voor keuzes: perspectief op een woningmarkt in balans*. Advies 064. Den Haag: VROM-Raad.

WODC (2007). *Criminaliteit en Rechtshandhaving 2006*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.

World Bank (2007). *Global Monitoring Report 2007: Confronting the challenges of gender equality and fragile states*. Washington DC.

WWI (2007). *Actieplan Woningproductie*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 XVIII, nr. 10. Den Haag: Sdu.