



Staat van de beleidsinformatie 2009

2009



Vergaderjaar 2008–2009

31 939

Staat van de beleidsinformatie 2009

Nr. 1

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's Gravenhage, 20 mei 2009

Hierbij bieden wij u het op 27 april 2009 door ons vastgestelde rapport «Staat van de beleidsinformatie 2009» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

dr. Ellen M.A. van Schoten RA,
secretaris

Vergaderjaar 2008–2009

31 939

Staat van de beleidsinformatie 2009

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

DEEL 1: CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE REACTIES		5			
1	Over dit onderzoek	7	3.2.1	Reactie minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	28
1.1	Aanleiding	7	3.2.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	29
1.2	Achtergrond Staat van de beleidsinformatie	7	3.3	Recreatie om de stad	30
1.3	Veranderingen in de verantwoording	8	3.3.1	Reactie minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	30
1.3.1	Experiment	8	3.3.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	31
1.3.2	Verantwoordingsbrief minister-president	9	3.4	Bedieningsniveau sluizen en bruggen	31
1.3.3	Beleidsdoorlichting	9	3.4.1	Reactie staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat	31
1.4	Inrichting van het onderzoek	10	3.4.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	32
1.4.1	Doel- en probleemstelling	10			
1.4.2	Reikwijdte van het onderzoek	11		Overzicht conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	33
1.5	Leeswijzer	12			
2	Conclusies en aanbevelingen	13		DEEL 2: ONDERZOEKSBEVINDINGEN	37
2.1	Over uitvoering, verantwoording en voortgangsinformatie	13	1	Inleiding	39
2.1.1	Uitvoering	13	1.1	Centrale vragen	39
2.1.2	Verantwoording	17	1.2	De vier beleidsprioriteiten	39
2.1.3	Voortgangsinformatie	18	1.3	Criteria waaraan wij hebben getoetst	40
2.1.4	Aanbevelingen	20	1.4	Leeswijzer deel 2	40
2.2	Conclusies en aanbevelingen per beleidsprioriteit	21	2	Armoedebeleid	42
2.2.1	Armoedebeleid	21	2.1	Conclusies, aanbevelingen en reacties	42
2.2.2	Vernieuwing Rijksdienst	22	2.1.1	Conclusies	42
2.2.3	Recreatie om de stad	24	2.1.2	Aanbevelingen aan minister van SZW	42
2.2.4	Bedieningsniveau sluizen en bruggen	24	2.1.3	Reactie minister van SZW	42
3	Reacties bewindspersonen en nawoord Algemene Rekenkamer	26	2.1.4	Nawoord Algemene Rekenkamer	43
3.1	Armoedebeleid	26	2.1.5	Reactie Vereniging van Nederlandse Gemeenten	44
3.1.1	Reactie minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	26	2.1.6	Nawoord Algemene Rekenkamer	44
3.1.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	27	2.2	Beleidsprioriteit op hoofdlijnen	44
3.1.3	Reactie Vereniging van Nederlandse Gemeenten	27	2.2.1	Gedecentraliseerd armoedebeleid: meer ruimte voor gemeenten	45
3.1.4	Nawoord Algemene Rekenkamer	27	2.2.2	Veranderde verantwoordelijkheid voor SZW	45
3.2	Vernieuwing Rijksdienst	28	2.3	Controlerende taak van de Tweede Kamer	46
			2.4	Van beleidsprioriteit naar beleid	47

2.5	Informatieverzameling en -bewerking door minister	49	4.5.1	Het ILG-systeem van informatievoorziening en verantwoording	71
2.6	Informeren van de Tweede Kamer	51	4.5.2	Opstartproblemen en knelpunten	72
3	Vernieuwing Rijksdienst	53	4.5.3	Realiseerbaarheid van het doel	73
3.1	Conclusies, aanbevelingen en reacties	53	4.6	Informeren van de Tweede Kamer	74
3.1.1	Conclusies	53	5	Verbetering bereikbaarheid over water: sluisen en bruggen	76
3.1.2	Aanbevelingen aan de minister van BZK	53	5.1	Conclusies, aanbevelingen en reacties	76
3.1.3	Reactie minister van BZK	54	5.1.1	Conclusie	76
3.1.4	Nawoord Algemene Rekenkamer	55	5.1.2	Aanbevelingen aan minister van VenW	76
3.2	Beleidsprioriteit op hoofdlijnen	56	5.1.3	Reactie staatssecretaris van VenW	76
3.3	Controlerende taak van de Tweede Kamer	58	5.1.4	Nawoord Algemene Rekenkamer	77
3.4	Van beleidsprioriteit naar beleid	58	5.2	Beleidsprioriteit op hoofdlijnen	77
3.5	Informatieverzameling en -bewerking door minister	59	5.3	Controlerende taak van de Tweede Kamer	79
3.6	Informeren van de Tweede Kamer	60	5.4	Van beleidsprioriteit naar beleid	79
3.6.1	Informatie over voortgang bij realisatie «kleinere overheid»	61	5.5	Informatieverzameling en -bewerking door minister	81
3.6.2	Informatie over voortgang bij realisatie «beter werk»	61	5.6	Informeren van de Tweede Kamer	82
4	Recreatie om de stad	63		Literatuur	84
4.1	Conclusies, aanbevelingen en reacties	63	Bijlage 1	Doelen en projecten beleidsprogramma	89
4.1.1	Conclusies	63	Bijlage 2	Staat van de beleidsinformatie 2008	94
4.1.2	Aanbevelingen aan minister van LNV	63	Bijlage 3	Projecten behorend bij «Recreatie om de stad»	96
4.1.3	Reactie minister van LNV	63	Bijlage 4	Normen	97
4.1.4	Nawoord Algemene Rekenkamer	64	Bijlage 5	Methoden en technieken van het onderzoek	99
4.2	Beleidsprioriteit op hoofdlijnen	64			
4.3	Controlerende taak van de Tweede Kamer	66			
4.4	Van beleidsprioriteit naar beleid	67			
4.4.1	Restanttaakstelling «Recreatie om de stad»	67			
4.4.2	Nieuwe uitvoeringsconcepten	70			
4.5	Informatieverzameling en -bewerking door minister	71			

**DEEL 1: 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 waarvoor het zich gedurende vier jaar wil inzetten, waar de accenten liggen en waar het zich op laat aanspreken:

«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 realisatie van het beleidsprogramma.

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 rol
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 1 bevat een overzicht van hoe deze 74 doelen en tien projecten zijn verdeeld over de pijlers.

Het huidige kabinet is nu halverwege zijn regeringsperiode. Dat maakt het onderzoeken van beleidsinformatie¹ over de *uitvoering* van het beleid relevant. Krijgt de Tweede Kamer informatie over de uitvoering waarmee ze haar controlerende taak kan waarmaken?

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» én onze jaarlijkse rapporten «Staat van de beleidsinformatie» en «Rijk verantwoord».

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.

Vorig jaar hebben we met de *Staat van de beleidsinformatie 2008* van een aantal prioriteiten in het beleidsprogramma onderzocht hoe het kabinet de doelen had onderbouwd, hoe de doelen waren geformuleerd en hoe het kabinet van plan was om de voortgang te meten. Bijlage 2 bevat een samenvatting van de resultaten van dat onderzoek.

Dit jaar richten we ons op de kwaliteit van de voortgangsinformatie over de feitelijke beleidsuitvoering, zoals de ministers die het afgelopen jaar hebben verzameld, bewerkt en aan de Tweede Kamer verstrekt. We doen dit opnieuw aan de hand van een aantal prioriteiten in het beleidsprogramma. Zie hierover verder § 1.4.

1.3 Veranderingen in de verantwoording

In 2008 waren er drie belangrijke ontwikkelingen rondom verantwoording, Verantwoordingsdag en VBTB. Deze waren deels het gevolg van een gebeurtenis het jaar ervoor. Tijdens het Verantwoordingsdebat op 22 mei 2007 had de Tweede Kamer namelijk haar zorgen geuit over het verantwoordingsproces. De verantwoording had te weinig politieke relevantie en richtte zich te weinig op hoofdlijnen. Daarnaast ontbrak het in de verantwoording aan een koppeling tussen de beleidsresultaten en de oorspronkelijk beoogde plannen.

Begin 2008 stemde de Tweede Kamer in met een voorstel van de minister van Financiën voor een *experiment* met de begrotingen en jaarverslagen van enkele departementen om deze meer scherp te en politieke relevantie te geven (zie § 1.3.1).

De minister-president heeft op Verantwoordingsdag 2008 een *brief* aan de Tweede Kamer gestuurd waarin hij de voortgang schetst die is geboekt op de tien projecten uit het beleidsprogramma van zijn kabinet (zie § 1.3.2). In 2009 wil de minister-president dit doen voor alle 74 doelstellingen en tien projecten (AZ, 2008a).

Daarnaast verscheen in 2008 de tussenevaluatie van de zogenoemde *beleidsdoorlichtingen*. Dat zijn beleidsevaluaties op het niveau van operationele doelstellingen in de begroting, ook bedoeld om bij te dragen aan betere beleidsinformatie (zie § 1.3.3).

1.3.1 Experiment

In het experiment «Verbetering verantwoording en begroting» wordt gezocht naar een andere manier van verantwoorden in het departementale jaarverslag dan voorheen. Het idee van dit experiment is dat de kwaliteit, scherpheid en informatiewaarde van het jaarverslag gebaat zijn bij minder gedetailleerde, technische punten en bij meer aandacht voor integrale beleidsverantwoording. Het is de bedoeling dat de beleids-

agenda's en -verslagen van de afzonderlijke ministeries meer zullen zijn toegespitst op de kabinetsprioriteiten. Het verantwoordingsdebat kan dan op hoofdlijnen gevoerd worden.

Dit jaar zal de Tweede Kamer op Verantwoordingsdag zes jaarverslagen aangeboden krijgen die deel hebben uitgemaakt van het experiment. Het betreft de jaarverslagen van Ministeries van Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS), Buitenlandse Zaken (BuZa), Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) en Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), en van de ministers voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) en Jeugd en Gezin (J&G).

De Algemene Rekenkamer is positief over het verloop van het experiment tot nu toe. We hebben dit de Tweede Kamer begin dit jaar in een brief laten weten (Algemene Rekenkamer, 2009a). Een definitieve beoordeling kunnen we echter op dit moment nog niet geven. Pas in 2010, als het experiment één volledige VBTB-cyclus heeft doorlopen, kunnen we aan de hand van het jaarverslag en de begroting van begrotingsjaar 2009 samen met de Tweede Kamer, de betrokken experimentdepartementen en het Ministerie van Financiën evalueren of het experiment ook inhoudelijk heeft gebracht wat ermee beoogd was: meer focus, meer politieke zeggingskracht, minder administratieve lasten binnen de randvoorwaarden van recht doen aan het budgetrecht, behoud van een rechtmatige begrotingsuitvoering en het voorkómen van ongewenst informatieverlies.

1.3.2 Verantwoordingsbrief minister-president

Onderdeel van het hierboven beschreven experiment is ook dat het kabinet in een Algemene Verantwoordingsbrief *politieke* verantwoording aflegt over de voortgang van het beleidsprogramma, om zo het verantwoordingsdebat meer elan te geven. De brief van de minister-president is geen *formele* verantwoording over het presteren en functioneren van het kabinet. De informatie in de brief is noch door een auditdienst, noch door de Algemene Rekenkamer gecontroleerd. Op verantwoordingsdag 2008 heeft de minister-president de Tweede Kamer voor het eerst een brief aangeboden waarin hij de voortgang schetst op de tien projecten in het beleidsprogramma van het kabinet (AZ, 2008a). In zijn begroting van 2009 heeft de minister-president opgenomen dat hij op Verantwoordingsdag 2009 opnieuw aandacht zal besteden aan de uitvoering van het beleidsprogramma en aan de verantwoording daarover (AZ, 2008b). In § 2.1.2 komen wij hier op terug.

1.3.3 Beleidsdoorlichting

In de Regeling periodiek evaluatieonderzoek en beleidsinformatie 2006 is bepaald dat beleid gericht op de realisatie van de algemene of operationele beleidsdoelstellingen periodiek moet worden geëvalueerd in een zogenoemde *beleidsdoorlichting*, aansluitend bij de beleidscyclus. Beleidsdoorlichtingen moeten worden geprogrammeerd in de begroting (Financiën, 2006).

Beleidsdoorlichtingen bestaan uit een aantal onderdelen:

- een beschrijving en analyse van het probleem dat aanleiding was voor het beleid;
- een beschrijving en motivering van de rol van de rijksoverheid;
- een beschrijving van de onderzochte beleidsdoelstellingen;

- een beschrijving van de gehanteerde instrumenten en analyse van de maatschappelijke effecten daarvan;
- een beschrijving van de budgetten die zijn ingezet.

Het kabinet heeft gekozen voor dit instrument omdat uit een evaluatie van VBTB was gebleken dat in de praktijk te weinig ex-postonderzoek gericht was op de effecten van beleid (Financiën, 2004).

Beleidsdoorlichtingen zijn bedoeld om het bewindspersonen gemakkelijker te maken om over hun beleid verantwoording af te leggen aan de Tweede Kamer en om te kunnen leren van ervaringen.

Inmiddels zijn er meer dan twintig beleidsdoorlichtingen uitgevoerd en is er een tussenevaluatie van dit instrument verschenen (Von Meyenfeldt, Schrijvershof & Wilms, 2008). We komen hier in § 2.1.3 op terug.

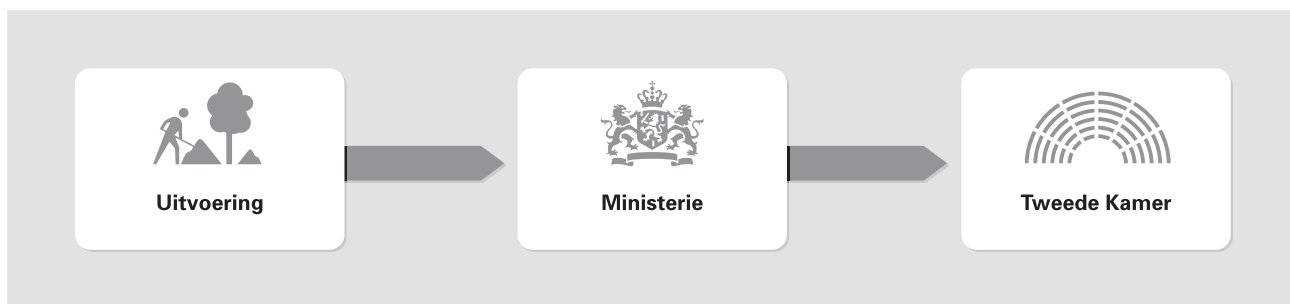
1.4 Inrichting van het onderzoek

1.4.1 Doel- en probleemstelling

Met onze jaarlijkse publicatie «Staat van de beleidsinformatie» willen we de kwaliteit van het proces van begroten en verantwoorden helpen verbeteren. Concreet willen we bijdragen aan:

1. een verbetering van de beleidsinformatie die de bewindspersonen verzamelen over de uitvoering van hun beleid (opdat zij beter in staat zijn om deze uitvoering zo nodig bij te sturen);
2. een verbetering van de beleidsinformatie die door de bewindspersonen aan de Tweede Kamer wordt verstrekt (opdat de Kamer haar controlerende taak beter kan vervullen);
3. een debat naar aanleiding van Verantwoordingsdag dat inhoudelijker en minder technisch van aard is (opdat de politiek relevante kwesties aan bod kunnen komen).

Wij willen aan deze drie punten bijdragen door middel van onderzoek naar twee informatiestromen: die van de beleidsuitvoerende instanties naar de ministeries, en die van de ministeries naar de Tweede Kamer. We willen aan de hand van deze informatiestromen zicht krijgen op wat er nog verbeterd kan worden als het gaat om de aanwezigheid, bruikbaarheid en het gebruik van beleidsinformatie op deze drie niveaus.



In ons rapport beantwoorden we de volgende probleemstelling:
In hoeverre worden de controlemogelijkheden van de Tweede Kamer beïnvloed door de haar beschikbare beleidsinformatie en in hoeverre beschikt de minister hiertoe over adequate voortgangs- en verantwoordingsinformatie?

Om als Tweede Kamer de voortgang en resultaten van het kabinetsbeleid goed te kunnen controleren, en om als minister (c.q. staatssecretaris) in staat te zijn tot bijsturing van het beleid, moet aan ten minste drie voorwaarden zijn voldaan:

1. De kabinetsprioriteiten zijn herkenbaar uitgewerkt in de begroting op artikelniveau en daaraan gerelateerde beleidsnota's.
2. De minister verzamelt de juiste informatie over de uitvoering en bewerkt deze, indien nodig, tot voor de Tweede Kamer relevante informatie die tot op artikelniveau herleidbaar is.
3. De minister informeert de Tweede Kamer op de afgesproken manier.

We hebben vier beleidsprioriteiten van het kabinet getoetst aan deze voorwaarden. Uit vier van de zes pijlers in het beleidsprogramma van het kabinet hebben we hiertoe één beleidsprioriteit geselecteerd; zie onderstaand overzicht.² Bijlage 1 bevat een volledig overzicht van de doelstellingen en projecten in het beleidsprogramma.

Pijler	Onderzochte prioriteit
1 Actieve internationale en Europese rol	–
2 Innovatieve concurrerende en ondernemende economie	<i>Bedieningsniveau sluizen en bruggen</i> Onderdeel van: Verbetering van de bereikbaarheid over water door gerichte investeringen in de binnenvaart
3 Duurzame leefomgeving	<i>Recreatie om de stad</i> Onderdeel van: Groene gebieden, Nederlanders tevredener over landschap, investeren in natuurgebieden
4 Sociale samenhang	<i>Meer ruimte voor gemeenten voor gericht armoedebeleid</i>
5 Veiligheid, stabiliteit en respect	–
6 Overheid en dienstbare publieke sector	<i>Programma Vernieuwing Rijksdienst</i> Uitwerking van: Het realiseren van een overheid die beter werk levert met minder mensen

Wij hebben de beschikbare beleidsinformatie behorend bij elk van de vier kabinetsdoelstellingen bestudeerd. Onze bevindingen en conclusies hebben we voorgelegd aan de betrokken ministeries en andere betrokkenen.

De normen die we bij de beoordeling hebben gehanteerd staan beschreven in bijlage 4 van dit rapport. De methoden en technieken van ons onderzoek en de onderzoeksvragen worden behandeld in bijlage 5.

1.4.2 Reikwijdte van het onderzoek

Wij doen in dit onderzoek uitspraken over de kwaliteit van de beleidsinformatie die ministers verzamelen, bewerken en aan de Tweede Kamer verstrekken. Deze uitspraken 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 is het zo dat we tijdens ons onderzoek naar de geselecteerde beleidsprioriteiten een aantal «casusoverstijgende» mechanismen hebben geobserveerd in de informatievoorziening over de uitvoering van de prioriteiten. Deze mechanismen gelden mogelijk voor vergelijkbare, niet onderzochte beleidsprioriteiten. Deze observaties bespreken we in het hoofdstuk «Conclusies en aanbevelingen» (zie ook de leeswijzer hierna).

² Uit pijler 1 (Actieve internationale en Europese rol) en pijler 5 (Veiligheid, stabiliteit en respect) hebben we geen beleidsprioriteit onderzocht. Zowel *ontwikkelingssamenwerking* (pijler 1) als *criminaliteit* (pijler 5) zijn namelijk vorig jaar, in *Staat van de beleidsinformatie 2008*, al uitgebreid onderwerp van Rekenkameronderzoek geweest. Vorig jaar onderzochten wij ook het programma Vernieuwing Rijksdienst. Vanwege het rijksbrede karakter van dit programma betrekken we het dit jaar opnieuw bij ons onderzoek. Bijlage 2 bevat een korte samenvatting van de resultaten van *Staat van de beleidsinformatie 2008*.

1.5 Leeswijzer

In deel 1 van deze publicatie staan onze conclusies en aanbevelingen centraal. In hoofdstuk 2 van dit deel 1 schetsen wij een aantal observaties over de afspraken tussen kabinet en Tweede Kamer over de wijze waarop beleid zal worden (bij)gestuurd, de wijze waarop de verantwoording over het beleid zal plaatsvinden en over de gevolgen die deze afspraken kunnen hebben voor de controlemogelijkheden van de Tweede Kamer. We verduidelijken deze observaties vervolgens aan de hand van een aantal voorbeelden, die uitvoeriger aan bod komen in deel 2. Aansluitend bespreken we onze conclusies over de vier onderzochte beleidsprioriteiten. We beantwoorden daarbij voor elk van de vier beleidsprioriteiten de vraag in hoeverre de controlemogelijkheden van de Tweede Kamer worden beïnvloed door de verstrekte beleidsinformatie en in hoeverre de bewindspersoon in kwestie zijn informatieverzameling adequaat heeft ingericht. In het verlengde van onze conclusies doen wij de betrokken bewindspersonen ook enkele aanbevelingen.

Deel 2 van dit rapport bevat onze bevindingen over de vier beleidsprioriteiten waarnaar wij onderzoek hebben gedaan. Ook formuleren wij daar onze conclusies en aanbevelingen per beleidsprioriteit voor de bij deze beleidsprioriteiten betrokken bewindspersonen.

Deel 1 en deel 2 van dit rapport vormen beide zelfstandig leesbare onderdelen.

2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

2.1 Over uitvoering, verantwoording en voortgangsinformatie

Of het kabinet zijn beleidsprioriteiten uitvoert conform de plannen uit het beleidsprogramma kan de Tweede Kamer maar in beperkte mate controleren. Dat is althans het geval bij de vier beleidsprioriteiten die wij in dit onderzoek uitvoeriger hebben bekeken. De beleidsinformatie die de Kamer over de voortgang op deze prioriteiten ontvangt, is onvoldoende volledig.

In de eerste plaats heeft de voortgangsinformatie die de Kamer krijgt over de door ons onderzochte beleidsprioriteiten uitsluitend betrekking op aspecten van de uitvoering waarvoor de bewindspersonen direct verantwoordelijk zijn. Waar het kabinet ervoor heeft gekozen om zijn beleid door medeoverheden te laten uitvoeren, om meer dan één minister verantwoordelijk te laten zijn en/of om voor beleid doelen te formuleren die ver in de toekomst liggen, moet de Tweede Kamer zich realiseren dat dit gevolgen heeft voor haar controlemogelijkheden.

In de tweede plaats geeft de beleidsinformatie van de afzonderlijke ministers de Tweede Kamer veelal niet voldoende inzicht in de uitvoering van de beleidsprioriteiten van het kabinet. Er blijkt op onderdelen geen aansluiting te bestaan tussen het beleidsprogramma van het kabinet enerzijds en de ministeriële begrotingen en verantwoordingen anderzijds. De Tweede Kamer kan de informatie die zij van de ministers (in begroting en verantwoording) ontvangt dan niet goed herleiden tot het politieke beleidsprogramma van het kabinet.

De aansluiting tussen beleidsprogramma en begroting moet helder zijn. Als in de praktijk echter blijkt dat de verantwoordelijkheidsverdeling die voor een bepaald beleidsterrein is gekozen, gevolgen heeft voor de controlemogelijkheden van de Tweede Kamer, moeten de betrokken ministers met de Kamer aanvullende afspraken maken over de manier waarop zij zich zullen verantwoorden. De Tweede Kamer bepaalt zelf mede welke beleidsinformatie zij over een bepaald beleidsterrein op welk moment en op welk detailniveau zal ontvangen.

In de komende paragrafen werken wij de relaties tussen uitvoering, verantwoording en voortgangsinformatie verder uit. We besluiten deze paragraaf met enkele aanbevelingen aan kabinet en Tweede Kamer.

2.1.1 *Uitvoering*

Het kabinet heeft zichzelf niet bij elke beleidsprioriteit dezelfde sturende rol toebedacht. Allereerst is er de keuze voor uitvoering door het Rijk of door medeoverheden. In het geval van uitvoering door het Rijk zijn er beleidsprioriteiten waar één verantwoordelijke minister de sturende actor is, maar het komt ook voor dat een prioriteit op het beleidsterrein ligt van verscheidene ministers, van wie er één ook de regiefunctie heeft.

Een voorbeeld van het eerste is de beleidsprioriteit «verbeteren van de bereikbaarheid over water». Hier is de minister van Verkeer en Waterstaat (VenW) als enige bewindspersoon integraal verantwoordelijk.

Een voorbeeld van de tweede benadering is het programma «Vernieuwing Rijksdienst». Hier vervult de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) een regierol, terwijl de afzonderlijke ministers verantwoordelijkheid dragen voor het realiseren van de beleidsdoelen op hun eigen departement.

Er zijn ook beleidsterreinen waar het kabinet niet centraal stuurt. Het Rijk kiest er dan voor een speler in een *keten* van actoren te zijn. Een voorbeeld daarvan is de kabinetsprioriteit «armoedebeleid». De uitwerking van

dit beleid is grotendeels bij de gemeenten neergelegd; de uitvoering ervan is volledig bij de gemeenten gelegd. De verantwoordelijkheid van het kabinet voor de uitvoering wordt ook beïnvloed als er sprake is van *langetermijnplannen*. De verwachte resultaten liggen dan in de toekomst. We zien hiervan een voorbeeld bij de door ons onderzochte beleidsprioriteit «Recreatie om de stad».

We gaan hieronder in op de vraag hoe keuzes in de verantwoordelijkheid voor de uitvoering de beschikbaarheid van beleidsinformatie kunnen beïnvloeden, en wat dat betekent voor de controlemogelijkheden van de Tweede Kamer.

Uitvoering door één bewindspersoon of verscheidene bewindspersonen

Als een minister zelf verantwoordelijk is voor de uitvoering van een beleidsprioriteit, moet hij ervoor zorgen dat hij voldoende zicht heeft op de uitvoering om bij te kunnen sturen en om zich over de resultaten te kunnen verantwoorden tegenover de Tweede Kamer. Als hij dat zicht heeft, kan hij de Tweede Kamer op een goede manier informeren over de voortgang van de kabinetsprioriteit en kan de Tweede Kamer dus in opzet haar controlerende taak waarmaken.

Kabinetsprioriteit «verbetering bereikbaarheid over water»: centrale uitvoering door middel van «service level agreements»

Rijkswaterstaat is de uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van VenW en (onder andere) de beheerder van de rijksvaarwegen. De secretaris-generaal van het Ministerie van VenW sluit zogenoemde service level agreements (SLA's) af met de directeur-generaal (DG) van Rijkswaterstaat. Hierin is vastgelegd welk voorzieningenniveau voor de infrastructuurwerken Rijkswaterstaat zal leveren. De DG Rijkswaterstaat sluit op zijn beurt zulke SLA's af met de afzonderlijke regionale diensten van Rijkswaterstaat.

Voor beleidsterreinen waarop verscheidene departementen actief zijn, kiest het kabinet vaak voor het benoemen van een coördinerend minister. Deze heeft dan een regiefunctie, terwijl de afzonderlijke ministers verantwoordelijkheid dragen voor de te behalen resultaten. Het kabinet heeft voor deze vorm van «beleidsopdeling» gekozen bij de uitvoering van het programma Vernieuwing Rijksdienst. Voor de Tweede Kamer is het in zulke gevallen belangrijk dat helder is welke minister waarop aanspreekbaar is. Hoe is de verantwoordelijkheidsverdeling en wie legt wanneer waarover verantwoording af? Als dit niet goed geregeld is, kan het gevolg zijn dat de Kamer onvoldoende informatie krijgt om de uitvoering van het beleid als geheel te kunnen controleren.

Kabinetsprioriteit «vernieuwing rijksdienst»: centrale, gedeelde uitvoering

De minister van BZK is verantwoordelijk voor de coördinatie van het beleid rond de vernieuwing van de rijksdienst en voor de rapportage aan de Tweede Kamer over de voortgang die ermee wordt geboekt. Zij is niet verantwoordelijk voor de voortgang van alle afzonderlijke projecten die onder het programma Vernieuwing Rijksdienst vallen. De departementale projecten bij de ministeries ressorteren onder de verantwoordelijkheid van de betreffende individuele ministers. Voor de inter- en bovendepartementale projecten zijn steeds één of twee ministers verantwoordelijk.

Uitvoering door medeoverheden

In 2007 hebben Rijk en gemeenten afspraken gemaakt om «bestuur en

beleid dicht bij de burger te brengen» door een decentrale bestuurlijke inrichting (BZK, 2007a).

Decentrale bestuurlijke inrichting houdt in dat per maatschappelijk probleem aan de meest nabije bestuurslaag verantwoordelijkheden, middelen en bevoegdheden worden gegeven. Het kan daarbij gaan om specifieke uitkeringen of om bijdragen aan het Gemeentefonds dan wel het Provinciefonds (zie kader). De gedachte daarachter is dat daarmee maatwerk kan worden geboden bij de uitwerking van het beleid, bij de uitvoering ervan en bij het toezicht erop.

Vormen van decentralisatie

Er kan op twee manieren invulling worden gegeven aan de decentralisatie van beleid. In het ene geval worden middelen overgeheveld naar het Gemeente- of Provinciefonds, bijvoorbeeld via een decentralisatie-uitkering. De decentrale overheden hebben dan beleids- en bestedingsvrijheid en hoeven zich niet tegenover het Rijk te verantwoorden over de besteding. Dit is het geval bij de beleidsprioriteit «Armoedebestrijding».

In het andere geval worden de middelen verstrekt als specifieke uitkering. Decentralisatie houdt dan in dat de beleidsvrijheid weliswaar wordt verruimd, maar dat tegelijkertijd de bestedingsvrijheid beperkt blijft: het geld is geormerkt. Er geldt in deze gevallen ook een verantwoordingsplicht jegens het Rijk. Van deze situatie is sprake bij de kabinetsprioriteit «Recreatie om de stad».

Als onderdelen van het rijksbeleid worden uitgevoerd door decentrale overheden, maken bewindspersonen met de Tweede Kamer afspraken over de te behalen doelen, de daarmee gemoeide financiële middelen en eventueel de daarvoor te leveren prestaties. De precieze invulling van het nieuwe beleid gebeurt vervolgens in convenanten en bestuursakkoorden tussen Rijk en provincies en/of gemeenten.

Wanneer beleid aldus «op afstand» (van het ministerie) vorm krijgt, brengt dit veranderingen met zich mee voor het zicht dat de Tweede Kamer heeft op de uitvoering, en daarmee voor haar mogelijkheden om de voortgang te controleren en de verantwoordelijke bewindspersoon aan te spreken op al dan niet behaalde resultaten. De afspraken die bewindspersonen en uitvoerders vastleggen in convenanten en bestuursakkoorden zijn namelijk niet altijd in detail terug te vinden in de begroting. De Kamer heeft hierop dus niet altijd zicht. Ze zijn echter mogelijk wél bepalend voor de realiseerbaarheid van de rijksdoelen. Als de gemaakte afspraken leiden tot een andere uitkomst dan was afgesproken met de Kamer, dient de minister dit te melden.

Kabinetsprioriteit «recreatie om de stad»: uitvoering door medeoverheden

In de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) is bepaald dat de kabinetsdoelen voor de aanleg van recreatiegebieden rond steden gerealiseerd zullen worden onder regie van de provincies. Om de bijbehorende prestaties te kunnen leveren, is voor de provincies geormerkt geld beschikbaar gesteld in het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). De provincies kunnen voor de besteding hiervan gedurende de uitvoeringsperiode (2007–2013) naar eigen inzicht afspraken maken met uitvoerende diensten, gemeenten en waterschappen. Het Rijk en de betrokken provincies hebben prestatieafspraken gemaakt en vastgelegd in de ILG-bestuursovereenkomsten.

De Algemene Rekenkamer hanteert het uitgangspunt dat een minister aan de Tweede Kamer verantwoording moet kunnen afleggen over de uitvoering van publieke taken en de besteding van specifieke uitkeringsgelden, die hij zich in zijn begroting had voorgenomen. Bij de kabinetsprioriteit «Recreatie om de stad» constateren we dat decentralisatie van

beleid in de praktijk kan leiden tot een beperking van de aanspreekbaarheid van de minister. Wij komen hierop terug in § 2.2.3.

Dat de Tweede Kamer bij beleid dat door medeoverheden wordt uitgevoerd niet altijd zicht heeft op uitvoering van publieke taken en de besteding van publieke middelen betekent niet dat er in zulke gevallen in het geheel geen democratische controle is op de rechtmatigheid en doelmatigheid van het beleid. Bij overheveling van middelen naar het Gemeente- of het Provinciefonds verplaatst de democratische controle zich van de Tweede Kamer naar de gemeenteraden c.q. Provinciale Staten.

Kabinetsprioriteit «armoedebestrijding»: uitvoering door medeoverheden

Het Rijk heeft in Wet werk en bijstand (Wwb) een aantal randvoorwaarden gesteld aan de armoedebestrijding. Binnen deze randvoorwaarden kunnen de gemeenten zelf bepalen welke doelstellingen ze willen bereiken en hoe ze dat willen doen. Het Rijk voegt hiervoor middelen toe aan het Gemeentefonds. De gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de effectiviteit van het beleid dat ze met het geld uit dat Gemeentefonds inzetten. Het college van B&W van elke gemeente wordt hierop gecontroleerd door de gemeenteraad.

De minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) is van plan om samen met onder meer de Vereniging van Nederlandse Gemeenten in 2009 een project te starten om de sturende rol van gemeenteraden op het terrein van het Wwb-beleid te versterken.

Uitvoering van langetermijnplannen

Als beleidsdoelen pas ver in de toekomst (kunnen) worden gerealiseerd, en als ook de verantwoordingsmomenten ver in de toekomst liggen, heeft de Tweede Kamer tussentijds beperkt zicht op de uitvoering en de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid. In de praktijk blijkt de behoefte aan informatie hierover er echter wel te zijn. Zowel kabinet als Kamer hebben dan relevante, valide en betrouwbare voortgangsinformatie nodig.

Maar welke informatie relevant is, kan per situatie verschillen. De criteria die de Algemene Rekenkamer hanteert voor de relevantie van beleidsinformatie zijn volledigheid, actualiteit en tijdigheid. Discrepancies tussen de informatiebehoefte van de Kamer en de informatievoorziening door het kabinet kunnen worden voorkomen door vooraf met elkaar af te spreken

(a) wanneer de verstrekte informatie in de praktijk volledig genoeg is, (b) op welke momenten de Kamer moet worden geïnformeerd, en (c) hoe gedetailleerd dit moet gebeuren.

De Algemene Rekenkamer hanteert ook hier het uitgangspunt dat een minister aan de Tweede Kamer verantwoording moet kunnen afleggen over de *uitvoering* van publieke taken en de *besteding* van de middelen op zijn begroting. Dit is niet anders wanneer de te verwachten *resultaten* in de (verre) toekomst liggen.

Kabinetsprioriteit «recreatie om de stad»: resultaten in de toekomst

Bij de vaststelling van de begroting voor het beleid voor de aanleg van recreatiegebieden om de stad is de Tweede Kamer akkoord gegaan met de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg). Daarin is een uitstel van de verantwoording tot 2014 vastgelegd. Het gevolg is dat de Tweede Kamer tussen 2007 en 2014 slechts beperkt zicht heeft op de realisatie van de doelstelling, en haar controlerende taak pas kan uitoefenen na zeven begrotingsjaren.

De minister van LNV informeert de Tweede Kamer conform de bepalingen van het ILG. Tussentijds opgekomen risico's voor de doelrealisatie heeft zij echter nog niet met de Tweede Kamer gedeeld.

2.1.2 Verantwoording

Zoals vermeld in § 1.3.2 zal de minister-president op Verantwoordingsdag een brief naar Tweede Kamer sturen waarin hij de voortgang schetst op de beleidsprioriteiten van het kabinet. Vanuit de wens van de Tweede Kamer om de verantwoording meer politieke relevantie te geven, is deze brief een welkome *aanvulling* op de begrotings- en verantwoordingscyclus. De autorisatiefunctie van de Tweede Kamer verloopt echter formeel via begroting en jaarverslag. De brief van de minister-president maakt *geen deel* uit van de begrotings- en verantwoordingscyclus. Het moet daarom duidelijk zijn wáár in de begroting (bij welk beleidsartikel) is terug te vinden hoe de minister een bijdrage wil leveren aan de realisatie van de beleidsprioriteiten van het kabinet, zodat het kabinet daarop via de departementale jaarverslagen weer aanspreekbaar is. Dit geldt voor zowel de doelen en de daarvoor te leveren prestaties als voor het geld.

Kabinetsprioriteiten «armoedebestrijding» en «recreatie om de stad» in de begroting

Het kabinetsstreven om gemeenten meer ruimte te geven voor gericht *armoedebeleid* heeft vorm gekregen in een wijziging van de Wet werk en bijstand (Wwb) per 1 januari 2009. De begroting 2009 van de minister van SZW bevat een «conversietabel» waarin is aangegeven dat de uitwerking van de beleidsprioriteit is terug te vinden onder artikel 46. Bij dat artikel is inderdaad de wijziging van de Wwb opgenomen.

De minister van LNV heeft in haar begroting van 2009 beleidsdoelstelling 24 «Landschap en recreatie» opgenomen. Artikel 24.13 «Groen en de stad» hieruit heeft betrekking op de kabinetsprioriteit *Recreatie om de stad*. In de beleidsagenda heeft de minister van LNV opgenomen welke doelen zij zichzelf heeft gesteld om het kabinetsdoel te bereiken.

De beleidsdoelen die het *kabinet* heeft vastgelegd in het beleidsprogramma sluiten in de praktijk echter niet altijd op een herkenbare manier aan op de specifieke beleidsdoelen die de *ministers* in hun begrotingen hebben opgenomen. Datzelfde geldt voor de informatie die de ministers bij hun jaarlijkse verantwoording aan de Tweede Kamer verschaffen over de voortgang en bereikte resultaten op de in hun begroting vastgelegde doelen. De Tweede Kamer kan deze informatie dan niet goed herleiden tot het politieke beleidsprogramma van het kabinet.

Ook bij de door ons onderzochte beleidsprioriteiten is het op onderdelen onduidelijk waar de informatie over de uitvoering van de beleidsprioriteit is te vinden.

Kabinetsprioriteiten «bereikbaarheid over water» en «vernieuwing rijksdienst» in de begroting

Een van de in het beleidsprogramma vermelde onderdelen van de prioriteit *Verbeteren bereikbaarheid over water* is het verbeteren van het bedieningsniveau van sluizen en bruggen. Op basis van de informatie in de VenW-begroting en in aanvullende beleidsnota's van de minister van VenW is niet goed vast te stellen welke directe en randvoorwaardelijke activiteiten de minister precies gaat ondernemen om het bedieningsniveau van sluizen en bruggen te verbeteren.

De onderdelen van het programma *Vernieuwing Rijksdienst* die onder verantwoordelijkheid van de minister van BZK vallen, zijn uitgewerkt in de jaarlijkse BZK-begroting. De meeste andere departementale begrotingen kennen geen aparte paragraaf voor het programma. Meestal staan de relevante projecten (zoals de verkleining van het aantal fte's, de vernieuwing van het toezicht en de vermindering van de administratieve lastendruk) verspreid door de memories van toelichting.

Wij hebben ook vorig jaar in de *Staat van de beleidsinformatie 2008* (Algemene Rekenkamer, 2008b) geconstateerd dat de aansluiting tussen het beleidsprogramma en de begrotingen niet optimaal was. Toen kon dat nog worden begrepen als een «opstartprobleem»; het kabinet was pas één jaar in bedrijf. We zijn nu echter halverwege het beleidsprogramma; een duidelijk zichtbare aansluiting zou er inmiddels wel moeten zijn. Het is mogelijk om in de bestaande begrotings- en verantwoordingscyclus (verwijzingen naar) de informatie over de beleidsprioriteiten op artikelniveau herkenbaar op te nemen. Toch gebeurt dat in veel gevallen nog niet. Dit gebrek aan aansluiting tussen de kabinetsprioriteiten en de jaarlijkse verantwoording door de ministers is zorgelijk als kabinet en Tweede Kamer hierover onderling geen afspraken maken.

2.1.3 Voortgangsinformatie

De Tweede Kamer is niet de enige die behoefte heeft aan informatie over de voortgang van het beleidsprogramma van het kabinet. Onder aanvoering van de minister-president zoekt ook het kabinet zelf naar goede instrumenten om zicht te hebben op de resultaten van het gevoerde beleid, waarop het kabinet aanspreekbaar wil zijn. Het instellen van een «delivery-functie» is hier een uiting van. De daarvoor noodzakelijke beleidsinformatie kan voortkomen uit (systemen van) reguliere prestatiemeting, beleidsevaluaties of beleidsdoorlichtingen. De zoektocht naar betere voortgangsinformatie kan leiden tot betere sturingsinformatie en (daarmee) tot betere verantwoordingsinformatie.

Delivery-functie

Nadat het beleidsprogramma van het kabinet was vastgesteld, heeft de minister-president in zijn begroting opgenomen dat hij aandacht zou besteden aan de uitvoering («delivery») van het beleidsprogramma (AZ, 2008b). Dit voornemen is vormgegeven door de instelling van een delivery-functie bij het Ministerie van Algemene Zaken. Deze functie is een bestuurlijk-politieke aanvulling op het VBTB-proces.

Voor alle 74 doelstellingen en tien projecten uit het beleidsprogramma wordt jaarlijks een overzicht gemaakt van de stand van zaken. Op basis van begrotings- en verantwoordingsdocumenten en periodieke bilaterale gesprekken hierover tussen de minister-president en betrokken ministers, geeft de delivery-functie in dit overzicht aan of er voldoende informatie beschikbaar is en, zo ja, of het project op koers ligt, of dat er problemen in de uitvoering zijn. Daarnaast bevat het overzicht per doelstelling een «trajectory»: een planning van wat er per jaar zal worden gedaan en wat daarmee moet worden bereikt om de doelstelling aan het eind van de

kabinetsperiode te halen. De bevindingen worden in de vorm van een advies aan de ministerraad aangeboden en daar besproken. De jaarlijkse verantwoordingsbrief van de minister-president wordt door het Ministerie van Algemene Zaken voorbereid op basis van dit overzicht en de gesprekken met de afzonderlijke ministers.

Voortgangsinformatie voor de delivery-functie

Uitgangspunt van de delivery-functie is dat er geen extra informatie wordt gevraagd van de departementen. Idealiter verzamelt elke bewindspersoon immers al periodiek de gegevens die noodzakelijk zijn om inzicht te hebben in de voortgang van zijn eigen beleidsprioriteiten. In de praktijk blijkt dit echter niet altijd het geval. Omdat deze informatie wel nodig is om voor de minister-president het overzicht te kunnen opstellen van de stand van zaken op alle onderdelen van het beleidsprogramma, zullen de ministers die de benodigde informatie nog niet paraat hebben, deze alsnog moeten proberen op te leveren. Aldus draagt de delivery-functie bij aan de politieke aanspreekbaarheid van het kabinet.

Prestatie-indicatoren

Om goed zicht te krijgen op hoe de uitvoering van hun beleid verloopt, is het voor ministers belangrijk dat zij beschikken over prestatie-indicatoren die nauw aansluiten op hun beleidsdoelen.

Wij hebben de indruk dat de onderzochte departementen twee jaar na het beleidsprogramma nog steeds op zoek zijn naar de «juiste» prestatie-indicatoren en de «juiste» manier van verwerken van gegevens uit de praktijk tot beleidsinformatie voor de ministers zelf en voor de Tweede Kamer. De door ons onderzochte beleidsprioriteiten geven een wisselend beeld.

Reguliere prestatie-informatie over de kabinetsprioriteiten

De minister van LNV hoopt voor de beleidsprioriteit *Recreatie om de stad* in 2009 het omvangrijke project «Nulmeting op kaart» af te ronden. Hierbij wordt met terugwerkende kracht per provincie de feitelijke taakstelling voor de verwerving en inrichting van «Recreatie om de stad»-gebieden per 1 januari 2007 vastgesteld en gedigitaliseerd op kaart gezet.

Voor het beleidsonderdeel *Verbetering bedieningsniveau sluizen en bruggen* heeft de minister van VenW de indicator «wachttijd» vervangen door «betrouwbaarheid reistijd». De indicator «passeertijd» wordt nu geoperationaliseerd als belangrijk onderdeel daarvan.

De minister van SZW hanteert bij het *armoedebeleid* als indicatoren onder andere het aantal kinderen dat om financiële redenen niet participeert en het bedrag voor langdurigheidstoelagen. De begroting van SZW bevat echter (nog) geen indicator over de omvang van de bijzondere bijstand.

Beleidsdoorlichtingen

Beleidsdoorlichtingen zijn zowel een verantwoordingsinstrument voor beleidsmakers als een mogelijkheid om te leren van ervaringen. In de praktijk blijkt dat de doorlichtingen op de departementen vooral worden gezien als het eerste. Leren gebeurt nog onvoldoende. Uit de tussen-evaluatie uit 2008 bleek dat de beleidsdoorlichtingen nog onvoldoende inzicht gaven in de effectiviteit van het beleid en de samenhang tussen geld, prestaties en effecten (Von Meyenfeldt, Schrijvershof & Wilms, 2008).

Beleidsdoorlichtingen «armoedebeleid» en «bereikbaarheid over water» geëvalueerd

De minister van SZW heeft in 2007 een beleidsdoorlichting laten uitvoeren naar de *Wet werk en bijstand*. In de tussenevaluatie beleidsdoorlichtingen wordt deze beleidsdoorlichting positief beoordeeld. Deze doorlichting is, samen met de doorlichting van het re-integratiebeleid, de enige waarin een schatting wordt gemaakt van de netto-effecten van het beleid in relatie tot de oorspronkelijke doelstellingen. Minder positief is de tussenevaluatie over de beleidsdoorlichting op het terrein van de vaarwegen, naar het onderdeel *binnenvaart*. In deze doorlichting wordt het verband tussen het probleem, de doelstelling en de instrumenten niet uiteengezet.

De minister van Financiën heeft aangegeven dat er verbeteringen noodzakelijk zijn. Het programmeren van beleidsdoorlichtingen waarvan de Tweede Kamer expliciet de onderwerpen vaststelt kan een eerste stap hiertoe zijn (Financiën, 2008).

2.1.4 Aanbevelingen

Kabinet en Tweede Kamer zoeken naar de beste verhouding tussen uitvoering, verantwoordelijkheid, verantwoordingsinformatie en verantwoording. De Algemene Rekenkamer wil met haar aanbevelingen dit proces ondersteunen.

Ons uitgangspunt is dat de principes van VBTB in ere worden gehouden: de Kamer moet haar controlerende taak van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording kunnen uitoefenen. In de praktijk kan het echter onmogelijk of zeer tijdrovend en kostbaar blijken om over alle stappen in het beleid verantwoording aan de Kamer af te leggen. In dergelijke gevallen dient het kabinet met de Tweede Kamer, bij voorkeur vooraf, in gesprek te gaan over de gewenste maatvoering in de informatievoorziening.

Rolverdeling Tweede Kamer en kabinet

Kabinet en Tweede Kamer maken bij nieuw beleid afspraken over de gevolgen die de verantwoordelijkheidsverdeling in de uitvoering heeft voor de te leveren voortgangs- en verantwoordingsinformatie. Deze afspraken worden vastgelegd in een wetsvoorstel. Als de Tweede Kamer akkoord gaat met zo'n wetsvoorstel, ligt daarmee vast hoe ver de verantwoordelijkheid van de minister zal reiken en op welke manier hij/zij zich aan de Tweede Kamer dient te verantwoorden.

Dit geldt ook voor de begrotingswetsvoorstellen die de Kamer aanneemt. De goedkeuring van een departementale begroting door de Tweede Kamer is dan ook in meer dan één opzicht een belangrijk moment: hiermee wordt niet alleen bepaald hoeveel geld naar welke bestemmingen zal gaan, maar ook wat de aard en omvang zal zijn van de controle-mogelijkheden van de Tweede Kamer op die bestedingen.

Wij hebben geconstateerd dat in de Tweede Kamer regelmatig vragen worden gesteld over de uitvoering van gedecentraliseerd beleid en beleid met uitgestelde verantwoordingsmomenten. Dit wijst erop dat de Tweede Kamer dikwijls behoefte heeft aan méér of frequentere informatie dan waarmee zij bij het vaststellen van de betreffende wet akkoord is gegaan. Dit kan het gevolg zijn van veranderende informatiebehoefte bij de Kamer. Het kan ook zijn dat het gaat om informatievragen die bij het aannemen van de wet al konden worden voorzien.

Wij bevelen de Tweede Kamer daarom aan zich bewust te zijn van wat (het akkoord gaan met) niet-centraal aangestuurde uitvoering en beleid met een uitgestelde verantwoording betekent voor haar controlerende taken, welke verantwoordingsarrangementen ze daarmee accepteert en

wat hiervan de consequenties zijn voor het uitoefenen van haar controlerende taak.

Maatvoering in beleidsinformatie

Het is belangrijk dat kabinet en Tweede Kamer in gesprek blijven over de kwaliteitseisen die gesteld moeten worden aan beleidsinformatie. Wij bevelen het kabinet aan om met de Tweede Kamer afspraken te maken over de gewenste maatvoering in de verantwoording van het kabinet over de voortgang c.q. bereikte resultaten op de beleidsprioriteiten in het kabinetsprogramma. Met name in het geval van gedecentraliseerd beleid en beleid met een langere doorlooptijd is het van belang om hierover vooraf de wederzijdse verwachtingen uit te spreken en afspraken te maken.

Wij bevelen het kabinet aan per beleidsprioriteit aan te geven op welk detailniveau en wanneer het zich zal verantwoorden, en wat de beperkingen hierbij zijn.

In enkele gevallen zijn de beleidsprioriteiten van het kabinet gedetailleerder dan de departementale begrotingen doorgaans zijn. Ook in die gevallen kunnen afspraken worden gemaakt tussen kabinet en Tweede Kamer over de mate van detaillering in de jaarlijkse verantwoording van de minister.

Doelmatigheid van beleidsinformatie

Ministers zoeken nog naar betere informatie over de uitvoering van hun beleid, zowel om zich beter te kunnen verantwoorden tegenover de Tweede Kamer als om zelf beter te kunnen sturen.

Wij bevelen het kabinet niet zonder meer aan dat het *meer* informatie naar de Tweede Kamer moet sturen, of dat de ministers *meer* informatie over de uitvoering zouden moeten opvragen. Het gaat om *relevantere* informatie. Daarbij moet overigens het betere niet de vijand van het goede worden. De kwaliteit van beleidsinformatie kan weliswaar bijna altijd beter, maar de (additionele) kosten van de (verbetering van de) controle mogelijkheden moeten ook in ogenschouw worden genomen.

In veel gevallen zijn er genoeg gegevens beschikbaar, maar worden deze nog onvoldoende omgezet in relevante informatie. De informatie die aanwezig is, wordt bovendien onvoldoende gebruikt. Wij wezen hier al op in *Staat van de beleidsinformatie 2008*. Om te kunnen leren en de huidige voortgangsinformatie te verbeteren, is het belangrijk om de gekozen doelstellingen en indicatoren te beoordelen en te bekijken hoe deze zijn ingebed en worden benut in discussies en besluitvorming over beleid en uitvoering.

2.2 Conclusies en aanbevelingen per beleidsprioriteit

Zoals vermeld hebben we binnen vier van de zes pijlers van het beleidsprogramma van het kabinet een beleidsprioriteit onder de loep genomen. Deze paragraaf bevat onze belangrijkste conclusies en aanbevelingen per beleidsprioriteit. Een volledige weergave van deze conclusies en aanbevelingen, voorzien van een toelichting, vindt u in deel 2 van dit rapport.

2.2.1 Armoedebelief

Het kabinet wil gemeenten meer ruimte geven voor gericht armoedebelief. Het gebruik van inkomensondersteunende voorzieningen moet worden bevorderd. Het kabinet heeft met de Vereniging van Nederlandse

Gemeenten (VNG) de volgende afspraken gemaakt over de bestrijding van armoede:

- De langdurigheidstoelage bedoeld voor mensen die langdurig moeten rondkomen van een laag inkomen en geen perspectief meer hebben op werk wordt gedereguleerd.
- Er komt meer gerichte bijstand in natura voor gezinnen met schoolgaande kinderen.
- De samenwerking tussen gemeenten en lokale voedselbanken wordt bevorderd, met als doel bezoekers van attent voedselbanken te maken op de gemeentelijke voorzieningen waarvoor zij in aanmerking komen.

Conclusies

Doordat de uitvoering van het armoedebeleid met ingang van 1 januari 2009 vrijwel geheel is gedecentraliseerd naar gemeentelijk niveau, is een belangrijk deel van de democratische controle op de uitvoering van het beleid verschoven van de Tweede Kamer naar de gemeenteraden. De Tweede Kamer is bij het vervullen van haar (resterende) controlerende taak afhankelijk van het zicht dat de minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft op de uitvoering van het armoedebeleid door gemeenten. De Tweede Kamer zal door de minister van SZW vooral worden geïnformeerd over ontwikkelingen in de armoede, en niet zozeer over de mate waarin die ontwikkelingen samenhangen met rijksbeleid en de uitvoering daarvan door de gemeenten.

Er zijn op onderdelen risico's voor de eenduidigheid van de gegevens die de minister naar Tweede Kamer kan sturen over de uitvoering van zijn beleid. Dat komt doordat de uitvoeringspraktijk mogelijk gedifferentieerder is dan zichtbaar wordt in de gegevens. Gemeenten mogen namelijk voortaan zelf bepalen onder welke voorwaarden zij financiële bijstand toekennen. Wat met de van rijkswege aan de gemeenten voor armoedebestrijding beschikbaar gestelde middelen precies wordt bereikt, zal daardoor op landelijk niveau niet eenduidig vast te stellen zijn. Die onduidelijkheid is echter ook het gevolg van het deels ontbreken van een nulmeting; aan het begin van de beleidsperiode was niet bekend hoe groot het op te lossen probleem was.

Aanbevelingen

Om goed zicht te hebben op de bruikbaarheid van de gegevens over de uitvoering van het armoedebeleid op basis waarvan hij rapporteert aan de Tweede Kamer, bevelen wij de minister van SZW aan om te onderzoeken wat de invloed is van de verschillen die tussen gemeenten mogen bestaan in de uitwerking en uitvoering van het beleid op de betekenis van de landelijke gegevens over armoede(beleid).

Vanwege de verschuiving van de verantwoordelijkheid voor het armoedebeleid naar de gemeenten bevelen wij de minister van SZW aan om duidelijk aan te geven wanneer en hoe hij zichzelf en de Tweede Kamer op de hoogte zal stellen van de resultaten van zijn beleid.

2.2.2 Vernieuwing Rijksdienst

Het kabinet vindt dat de rijksoverheid kleiner moet worden én beter werk moet leveren. In het Programma Vernieuwing Rijksdienst is vastgelegd hoe de beoogde doelen bereikt kunnen worden.

De vernieuwing van de rijksdienst vindt plaats over de gehele breedte van de rijksoverheid. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is verantwoordelijk voor de coördinatie van het programma en voor de voortgangsrapportage aan de Kamer. De individuele vak-

ministers zijn resultaatverantwoordelijk voor de vernieuwing op het eigen departement (departementale projecten).

Conclusies

In hoeverre het kabinet vorderingen maakt met het programma «Vernieuwing Rijksdienst», gericht op «een overheid die beter werk levert met minder mensen», kan de Tweede Kamer op dit moment slechts beperkt controleren.

Het afgelopen jaar is de informatie die de minister van BZK in haar rol van informierend bewindspersoon aan de Tweede Kamer heeft verstrekt over de realisatie van de personele taakstelling («minder mensen») weliswaar in enkele opzichten verbeterd, maar volledig is de informatie die de Kamer ontvangt nog niet. Met name over de werking van het zogenoemde «dubbele slot» in de taakstelling («minder personeel én minder uitgaven») heeft de Kamer tussentijds geen volledige informatie gekregen. Ook biedt de beschikbare informatie geen zicht op hoe de departementen de personele bezuiniging verdelen over de dienstonderdelen die zich bezighouden met respectievelijk beleid, ondersteuning, uitvoering en toezicht. Onduidelijk is voorts welke (onderdelen van de) bezuinigingen al zijn gerealiseerd dan wel nog gerealiseerd moeten worden door de zogeheten tariefgefinancierde diensten.³

De informatie waarover de Tweede Kamer beschikt is bovendien onvoldoende ordelijk en controleerbaar tot stand gekomen. Het Ministerie van BZK blijkt geen eenduidige procedure te volgen bij de verzameling van de voortgangsinformatie.

Opmerkelijk is tot slot dat bijna twee jaar na de start van het programma nog steeds niet helder is afgebakend wat het kabinet nu precies verstaat onder «beter werk». De tweede voortgangsrapportage met bijgevoegde brief van de minister van BZK is in dit opzicht wel een verbetering van de vorige, maar ook deze brief bevat nog geen heldere definitie van wat de kwaliteit van de rijksdienst is, wat de beginsituatie in 2007 was (waartegen eventuele ontwikkelingen zouden kunnen worden afgezet) en hoe de maatregelen die worden genoemd in de voortgangsrapportage een bijdrage zullen leveren aan een betere rijksdienst.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van BZK aan om aan te geven wat zij verstaat onder een overheid die «beter werk» levert.

Ook bevelen wij de minister aan om ervoor te zorgen dat de Tweede Kamer kan vaststellen in hoeverre het «dubbele slot» in de taakstelling bij de afzonderlijke departementen wordt gerealiseerd. Dit betekent dat de minister ervoor moet zorgen dat in de eerstvolgende kwantitatieve voortgangsrapportage (in 2009) de cijfers van de financiële taakstelling zijn te koppelen aan de cijfers van de personele taakstelling, uitgesplitst naar departement. Ook de voortgang op de afzonderlijke dienstonderdelen die zich bezighouden met beleid, ondersteuning, uitvoering en toezicht zou hierin zichtbaar moeten zijn.

Verder bevelen wij de minister aan om de informatieverzameling over en presentatie van de integrale voortgang van het programma Vernieuwing Rijksdienst te systematiseren en als een coherent geheel in de voortgangsrapportage op te nemen.

Wij bevelen de minister van BZK aan om (a) duidelijk aan te geven bij welke projecten er sprake is van resultaten in termen van een «betere» en «kleinere» overheid sinds de beginsituatie van 2007, en (b) duidelijk aan te geven op welke manier de maatregelen uit de voortgangsrapportage een bijdrage hebben geleverd aan deze resultaten.

³ Dit zijn instellingen die op afstand van een ministerie zijn geplaatst en geheel of gedeeltelijk door derden worden betaald, zoals zelfstandige bestuursorganen (zbo's).

2.2.3 Recreatie om de stad

Het kabinet wil in het kader van de beleidsprioriteit «Recreatie om de stad» circa 16 000 hectare grond rond steden verwerven en inrichten als recreatieve gebieden. Dit doel moet in 2013 gerealiseerd zijn. Met het programma is een bedrag van € 524 miljoen gemoeid voor de periode 2007–2013. De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) is eindverantwoordelijk, de regie tijdens de uitvoering is in handen van de vier betrokken provincies.

Conclusies

De Tweede Kamer heeft met de minister van LNV afgesproken dat het aantal verantwoordingsmomenten over het aanleggen van grootschalige recreatiegebieden rond de stedelijke gebieden in ons land is beperkt tot twee. De Kamer zal in 2010 een tussentijdse evaluatie ontvangen en in 2014 een eindverantwoording. Wel ontvangt zij jaarlijks van de minister van LNV een voortgangsrapportage. De kwaliteit van de voortgangsinformatie over de beleidsprioriteit «Recreatie om de stad» in deze rapportages kan beter. Het Ministerie van LNV werkt hieraan. Wij hebben vastgesteld dat het voorgaande in de praktijk betekent dat de minister van LNV de tussentijds opgekomen actuele risico's voor de doelrealisatie nog niet met de Tweede Kamer heeft gedeeld. In haar communicatie met de Kamer over het aanleggen van de recreatiegebieden schetst zij in het algemeen een optimistischer beeld dan uit de stukken naar voren komt.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van LNV aan om de Tweede Kamer nu al te informeren over de mogelijke consequenties van het ontbreken van afspraken over een substantieel deel van de taakstellingen voor grondverwerving en -inrichting tussen Rijk en provincies. In de bestuursovereenkomsten waarin de prestatieafspraken ter zake met de provincies zijn vastgelegd, is over 12% van de nog te verwerven hectares recreatiegebied niets opgenomen. Voor de inrichting geldt dat over 41% van de nog in te richten hectares geen afspraken zijn gemaakt in de bestuursovereenkomsten. De minister zou de Kamer moeten melden wat dit mogelijk betekent voor de realisatie van het rijksdoel in 2013. Daarnaast bevelen we de minister aan om de Kamer op de hoogte te stellen van de gevolgen van de geplande herijking van de bestuursovereenkomsten met de provincies. Daarbij zou expliciet aan de Kamer moeten worden meegedeeld wat de implicaties van de nieuwe afspraken zijn voor de omvang van de te verwerven recreatiegebieden rondom de stad en de wijze waarop deze worden ingericht (in relatie tot de oorspronkelijke beleidsdoelen).

2.2.4 Bedieningsniveau sluizen en bruggen

Het kabinet wil de bereikbaarheid over water verbeteren door gerichte investeringen in de binnenvaart. Wij hebben ons onderzoek naar deze beleidsprioriteit toegespitst op de voortgangsinformatie over «verbetering van het bedieningsniveau van sluizen en bruggen». De minister van Verkeer en Waterstaat (VenW) is verantwoordelijk voor het beleid op dit terrein.

Conclusies

Of de verbetering van het bedieningsniveau van sluizen en bruggen in Nederland wordt uitgevoerd conform de plannen van het kabinet kan de

Tweede Kamer op dit moment niet op alle relevante punten controleren. Het probleem ligt vooral in de onduidelijke aansluiting tussen de kabinetsvoornemens zoals deze zijn geformuleerd in het beleidsprogramma, en de uitwerking daarvan in de begroting van de minister van VenW en in daaraan gerelateerde beleidsnota's.

De Kamer ontvangt beperkte reguliere informatie over de voortgang van de verbetering van het bedieningsniveau van sluizen en bruggen. Daarnaast beperkt de informatievraag van de Tweede Kamer zich tot één onderdeel («bedienen op afstand») binnen het onderwerp verbetering van het bedieningsniveau van sluizen en bruggen. Deze twee bewegingen lijken elkaar te versterken.

Aanbevelingen

Wij bevelen de minister van VenW aan om de aansluiting tussen het beleidsprogramma van het kabinet en zijn eigen begroting te verbeteren, door de uitwerking van de kabinetsplannen voor sluizen en bruggen duidelijker herkenbaar in de VenW-begroting en de daaraan gekoppelde beleidsnota's op te nemen.

Wat de informatievoorziening aan de Tweede Kamer betreft bevelen wij de minister van VenW daarnaast aan om de veelal technische en gedetailleerde gegevens die het ministerie binnenkrijgt van de uitvoerende instanties, te verwerken tot beleidsinformatie die het juiste aggregatieniveau heeft voor de Tweede Kamer.

De staatssecretaris van VenW heeft aangegeven dat het veiligheidsniveau van sluizen en bruggen niet mag dalen als gevolg van het gevoerde beleid. We bevelen daarom aan om expliciet in de begroting op te nemen wat het huidige veiligheidsniveau is.

Verder bevelen we de minister van VenW aan om met de Tweede Kamer afspraken te maken over het gewenste (detail)niveau van verantwoordingsinformatie over (dit onderdeel van) de beleidsprioriteit.

3 REACTIES BEWINDSPERSONEN EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

Wij hebben vanuit het kabinet reacties ontvangen op ons onderzoek. De betrokken ministers hebben per onderzochte beleidsprioriteit gereageerd op onze conclusies en aanbevelingen. Hieronder volgt een samenvattende weergave van de reacties van de bewindspersonen. Een volledige weergave van de bestuurlijke reacties is te vinden op onze website: www.rekenkamer.nl.

3.1 Armoedebeleid

3.1.1 Reactie minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

De minister van SZW heeft op 6 april 2009 gereageerd op onze conclusies en aanbevelingen bij de beleidsprioriteit «armoedebeleid».

De minister wijst erop dat op de terreinen van decentralisatie en interbestuurlijk toezicht ontwikkelingen zijn die parallel lopen en niet los van elkaar te zien zijn. Deze ontwikkelingen geven de gemeente het voordeel om maatwerk te bieden op lokaal niveau. Er wordt minder gestuurd vanuit het Rijk. Het kabinet onderschrijft hiermee de gelijkwaardigheid van de drie bestuurslagen: Rijk-provincies-gemeenten.

De minister geeft aan dat het terugbrengen van de hoeveelheid verantwoordingsinformatie inherent is aan decentralisatie. Dit sluit volgens hem ook volledig aan bij de derapportagedoelstelling van de Wet werk en bijstand. Beleidsinformatie blijft onverkort van belang, maar voornamelijk voor het lokale niveau. Op landelijk niveau is volgens de minister gerichte beleidsinformatie alleen van belang om te beoordelen of de kabinetsdoelstelling in de praktijk – met de gemaakte keuzes – wordt gerealiseerd. De minister schrijft dat het kabinet daarom in het bestuursakkoord met de VNG concrete ambities en maatregelen heeft afgesproken, zoals verruiming van bestuurlijke en financiële decentrale beleidsvrijheid en vermindering van centrale regels, van gedetailleerd medebewind, van specifieke uitkeringen, verticaal toezicht en administratieve lasten. Hiermee wordt volgens de minister invulling gegeven aan een dienende overheid, die de burgers centraal stelt.

In reactie op onze aanbeveling om onderzoek te doen naar de invloed van de verschillen tussen gemeenten op de betekenis van landelijke cijfers, schrijft de minister dat hem dit moeilijk lijkt. Aard en omvang van die verschillen zullen van gemeente tot gemeente verschillen. Dergelijk onderzoek heeft naar zijn mening op dit moment onvoldoende meerwaarde ten opzichte van de reeds beschikbare informatie.

De minister reageert ook op onze aanbeveling om aan te geven hoe en wanneer hij zichzelf en de Tweede Kamer op de hoogte stelt van de resultaten van het armoedebeleid. De minister meldt dat hij, naast de informatie in begroting en jaarverslag, ook informatie aan de Tweede Kamer beschikbaar stelt via de Monitor Bestuursakkoord. In januari 2009 heeft hij de nulmeting hiervan aan de Tweede Kamer gestuurd. Ook over de uitvoering van afspraken die zijn gemaakt in het «deelakkoord Participatie» wordt informatie aan de Tweede Kamer gezonden. Daarnaast vinden er, aldus de minister, in december 2009 en 2010 evaluatieronden plaats. Ook hier zal de Tweede Kamer over worden geïnformeerd. Zelf verkrijgt de minister (gerichte) inzichten in de uitvoering met werkbezoeken, ontmoetingen met uitvoerders en bestuurlijke overleggen.

Ten slotte reageert de minister op onze aanbeveling om het functioneren van decentrale controle op de uitvoering van het armoedebeleid periodiek te onderzoeken. De minister schrijft dat waar de rol van gemeenteraad een belangrijk element is in een effectieve uitvoering van regelgeving, hij deze in een evaluatie van die wetgeving zal betrekken. Dit is eerder gebeurd, zo meldt hij, in de evaluatie van de Wet werk en bijstand. Periodiek onderzoek doen komt naar zijn mening echter neer «op toezicht op toezicht» en dat is niet wat het kabinet wil.

3.1.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Onze aanbeveling heeft ertoe geleid dat de minister in zijn reactie duidelijk aangeeft hoe hij zichzelf en de Kamer op de hoogte zal stellen van de resultaten van zijn beleid.

Tweede Kamer en kabinet hebben, door ervoor te kiezen om medeoverheden het armoedebeleid te laten uitvoeren (en de daarvoor bestemde publieke middelen door hen te laten besteden), een groot deel van de democratische controle bij de gemeenteraden gelegd. Wij zijn met de minister van mening dat de belangrijke rol van de gemeenteraad bij de uitvoering van het armoedebeleid onderdeel moet zijn van evaluaties van de Wet werk en bijstand. Het verzamelen van informatie over de effectiviteit en doelmatigheid van het kabinetsbeleid is onzes inziens onderdeel van de verantwoordelijkheid van de bij dat beleid betrokken minister. In aanvulling hierop herhalen wij ons pleidooi om de betekenis van de (lokaal verzamelde) cijfers over lokale, onderling verschillende uitwerkingen van het armoedebeleid te onderzoeken. Wij vragen ons namelijk af in welke mate deze gegevens betekenisvol bij elkaar kunnen worden opgeteld om een landelijk beeld te geven van de (decentrale) uitvoering van het armoedebeleid en de mate waarin de kabinetsdoelstellingen worden bereikt.

3.1.3 Reactie Vereniging van Nederlandse Gemeenten

De VNG heeft op 6 april 2009 gereageerd op onze conclusies en aanbevelingen bij de beleidsprioriteit «armoedebeleid».

De VNG onderschrijft de aanbeveling die wij aan de Tweede Kamer doen om zich bewust te zijn dat akkoord gaan met decentralisatie van taken naar gemeenten betekent dat de Kamer over minder informatie kan beschikken dan voorheen.

De VNG onderschrijft ook onze conclusie dat de decentralisatie van het armoedebeleid tot gevolg heeft dat er minder eenduidigheid bestaat over de mate waarin de centrale doelen van het armoedebeleid worden bereikt. Zij vraagt zich hierbij wel af wat de meerwaarde zou zijn van onderzoek naar deze afnemende eenduidigheid in de gegevens, gelet op de ruimte voor de gemeenten om eigen beleidsdoelen te stellen.

In reactie op onze aanbeveling aan de minister van SZW om periodiek te onderzoeken in hoeverre de decentrale controle op de uitvoering van beleid goed functioneert, geeft de VNG aan veel belang te hechten aan goed functionerende gemeenteraden, die hun sturende en controlerende rol goed oppakken. Zij wijst op het samenwerkingsproject «Erop af! Doen en delen» van VNG, Divosa en SZW, dat deels is gericht op de versterking van de rol van de gemeenteraden.

3.1.4 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij nemen met instemming kennis van de reactie van VNG.

Zoals gesteld in ons nawoord bij de reactie van de minister van SZW, bevelen wij de minister aan om de betekenis van de lokaal verzamelde cijfers te onderzoeken, omdat we ons afvragen in welke mate deze een goed landelijk beeld geven van de decentrale uitvoering van het armoedebeleid.

3.2 Vernieuwing Rijksdienst

3.2.1 Reactie minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

De minister van BZK heeft op 2 april 2009 gereageerd op onze conclusies en aanbevelingen bij het programma Vernieuwing Rijksdienst. Zij mist in onze bevindingen de aansluiting met de constructieve analyse uit onze rapportage van vorig jaar (*Staat van de beleidsinformatie 2008*). Onze bevindingen leggen haars inziens de nadruk op de noodzaak om de opzet van het programma minder flexibel te maken en dat stelt haar enigszins teleur.

Verantwoordelijkheidsverdeling Vernieuwing Rijksdienst

De minister van BZK betreurt onze conclusie dat niet goed zichtbaar is hoe zij haar coördinerende rol vervult. Ze wijst erop dat zij sinds de verschijning van *Staat van de beleidsinformatie 2008* twee voortgangsrapportages over het programma Vernieuwing Rijksdienst naar de Tweede Kamer heeft gestuurd. Hierin heeft de minister bericht over de departementale en bovendepartementale projecten. In de tweede voortgangsrapportage heeft zij daarnaast voor elk bovendepartementaal project aangegeven wat het verantwoordelijke ministerie is. Zij wijst op het uitgangspunt dat elke minister verantwoordelijk is en blijft voor de verkleining en verbetering van zijn of haar ministerie, en dat de uitvoering van het programma een rijksbrede verantwoordelijkheid is.

Totstandkoming informatievoorziening

In reactie op onze conclusie dat het Ministerie van BZK geen eenduidige procedure volgt bij de verzameling van de voortgangsinformatie, merkt de minister op dat het bijhouden van een uitgebreide boekhouding van de verzameling van informatie over de voortgang van (boven)departementale projecten een onevenredige hoeveelheid werk en bovendien geringe toegevoegde waarde met zich zou meebrengen. Ze wijst erop dat bij de monitoring van alle projecten wordt gelet op het behalen van mijlpalen conform een eerder vastgestelde planning en op de medewerking van de voor een project relevante departementen. De minister geeft aan dat de teksten in de voortgangsrapportages over de (boven)departementale projecten worden besproken en geaccordeerd op zowel ambtelijk (in het SG-overleg) als ministerieel niveau (in de ministerraad).

Informatievoorziening realisatie personele taakstelling

De minister reageert ook op onze conclusie dat de Tweede Kamer ter zake van de personele taakstelling van het programma Vernieuwing Rijksdienst nog niet over volledige informatie beschikt. De minister acht het niet nodig dat zij bij het informeren van de Tweede Kamer over de taakstelling per departement inzicht geeft in de voortgang bij de afzonderlijke dienstonderdelen beleid, ondersteuning, uitvoering en toezicht. Dat wil volgens haar overigens niet zeggen dat deze informatie niet beschikbaar zou zijn. Zij geeft aan dat departementen de taakstelling per kolom tot op zekere hoogte flexibel kunnen invullen. Het opnemen van deze informatie zou volgens haar gemakkelijk kunnen leiden tot onnodige bureaucratie en de aandacht kunnen afleiden van de hoofdzaak. Ze geeft aan dat de

discussie over de inrichting van een specifiek departement met de desbetreffende, verantwoordelijke minister moet worden gevoerd. De minister meldt dat zij in de eerste voortgangsrapportage een rijksbreed overzicht heeft opgenomen van de ontwikkeling van de omvang van de rijksdienst over de verschillende dienstonderdelen. Zij schrijft dat het haar in het overleg met de Tweede Kamer over het programma Vernieuwing Rijksdienst niet is gebleken dat de Kamer meer informatie op dit punt zou wensen.

Voortgang en meting doelstelling «beter»

In reactie op onze aanbeveling om duidelijk aan te geven op welke terreinen en in hoeverre de rijksoverheid «beter» is geworden sinds de start van het programma en hoe de onder het programma vallende maatregelen hieraan een bijdrage hebben geleverd, herhaalt de minister de activiteiten die ze in haar brief aan de Kamer heeft vermeld (zie § 3.2 in deel 2). Ze geeft daarbij aan dat deze activiteiten ongetwijfeld zullen leiden tot een verhoging van de kwaliteit van de overheid. Ze wijst op de «benchmark beleid» die op dit moment wordt uitgevoerd. Ze verwacht dat op basis hiervan uitspraken kunnen worden gedaan over de kwaliteit van de inrichting en werkwijzen van de beleidsonderdelen van de rijksdienst. De minister geeft aan dat daarnaast een verdere uitwerking van andere indicatoren plaatsvindt.

3.2.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Verantwoordelijkheidsverdeling Vernieuwing Rijksdienst

Van de toezeggingen die de minister van BZK vorig jaar heeft gedaan naar aanleiding van onze aanbevelingen in *Staat van de beleidsinformatie 2008* hebben wij met belangstelling kennisgenomen. Wij hebben verbeteringen geconstateerd in de informatie die de minister van BZK aan de Tweede Kamer heeft verstrekt over de verantwoordelijkheidsverdeling binnen het programma Vernieuwing Rijksdienst en over de verdeling van de eerste tranche van de kabinetsgelden. De twee verschenen voortgangsrapportages geven informatie over de stand van zaken op onderdelen, maar bevatten nog niet een geïntegreerd beeld van de voortgang van het programma als geheel en van de samenhang der delen. Juist om verkoking te voorkomen en om te bevorderen dat de verschillende acties onder de paraplu van Vernieuwing Rijksdienst elkaar kunnen versterken, is het van belang om een beeld te hebben van zowel de onderlinge samenhang als de totale voortgang.

Totstandkoming informatievoorziening

Wij zijn met de minister van mening dat bij het volgen van de voortgang van het programma een controleerbare totstandkoming van de voortgangsinformatie geen belemmering moet worden voor de juiste uitkomst van het proces. Het is echter wel lastig om de juistheid van de voortgangsinformatie te controleren als niet is na te gaan hoe deze tot stand is gekomen.

Informatievoorziening realisatie personele taakstelling

Wij verwachten niet dat het opnemen van reeds beschikbare informatie over de verdeling van de personele taakstelling per departement zal leiden tot onnodige bureaucratie. Eén van de belangrijke onderdelen van het programma Vernieuwing Rijksdienst is een kritische beschouwing van de aantallen beleidsmakers, uitvoerders, toezichthouders en ondersteuners en de verhouding tussen die aantallen. De afgesproken taakstellingen op deze respectievelijke punten bepaalden bij aanvang van het

programma per departement de totale taakstelling. Dan mag worden verwacht dat over de samenstellende delen van de taakstelling ook aan de Kamer wordt gerapporteerd.

Dat leidt niet automatisch tot minder flexibiliteit per departement, maar maakt helder waar men eventueel naar boven of beneden zou willen afwijken van de met de Kamer overeengekomen verdeling van taakstellingen per kolom. Dat maakt het mogelijk dat kabinet en Kamer hierover tussentijds het gesprek kunnen aangaan.

Voortgang en meting doelstelling «beter»

Wij zien de uitkomsten van de «benchmark beleid» en de uitwerking van overige indicatoren met belangstelling tegemoet. We wijzen erop dat het ontbreken van een heldere definitie van «kwaliteit van de rijksdienst» (of onderdelen of aspecten daarvan) en het ontbreken van een nulmeting het lastig zullen maken om te zijner tijd een uitspraak te doen over de bereikte verbetering van de rijksdienst. De uitkomsten kunnen dan namelijk niet tegen een kwaliteitsnorm worden afgezet, en ook kunnen er geen verbeteringen in de tijd worden vastgesteld.

3.3 Recreatie om de stad

3.3.1 Reactie minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

De minister van LNV heeft, mede namens de minister van VROM, op 23 april 2009 gereageerd op onze conclusies en aanbevelingen bij de beleidsprioriteit «Recreatie om de stad».

De minister onderschrijft onze conclusie dat de kwaliteit van de voortgangsinformatie in de rapportages aan de Tweede Kamer beter kan. Zij streeft er samen met de provincies naar om het project «Nulmeting op kaart» medio 2009 af te ronden. De minister vertrouwt erop dat de provincies haar correcte gegevens aanleveren. Vanwege het belang van onafhankelijke waarborging van de kwaliteit en betrouwbaarheid van de gegevens, gaat zij daar met de provincies afspraken over maken.

De minister maakt nadrukkelijk bezwaar tegen onze conclusie dat zij de actuele risico's voor de doelrealisatie niet met de Tweede Kamer deelt en dat ze de Tweede Kamer een optimistischer beeld schetst dan uit de ambtelijke stukken naar voren komt.

Zij geeft aan de Kamer steeds te hebben gemeld dat zij vasthoudt aan het realiseren van de taakstelling voor «Recreatie om de stad» in 2013, maar dat de realisatie te traag verloopt en dat de beschikbaarheid van voldoende rijksbudget de aandacht heeft, gezien de stijgende kosten voor verwerving en inrichting.

De minister erkent dat voor een deel van de ambities voor «recreatie om de stad» nog geen afspraken zijn vastgelegd in de ILG-bestuursovereenkomsten. Zij schrijft dat zij met de provincies in bestuurlijk overleg heeft afgesproken dat deze laatsten alles op alles zullen zetten om het beschikbare rijksbudget uit te putten en op basis van nieuwe uitvoeringsconcepten zoveel mogelijk van de restantaakstelling te realiseren. Bij de midtermreview in 2010 wordt de balans opgemaakt en zal worden bezien of extra geld of tijd nodig is. Dan zal zij ook de Tweede Kamer melden of de taakstelling voor «Recreatie om de stad» tijdig zal worden gerealiseerd. De minister onderschrijft onze aanbeveling om de Tweede Kamer expliciet mee te delen dat het toepassen van nieuwe uitvoeringsconcepten consequenties kan hebben voor de omvang van de te verwerven recreatiegebieden en de wijze waarop deze worden ingericht. Zij geeft aan

dat ze de Kamer al had geïnformeerd over het voorbereiden van afspraken met de provincies om deze nieuwe uitvoeringsconcepten toe te passen. De minister zegt toe de Tweede Kamer van de uitvoeringsconcepten op de hoogte te stellen nu deze zijn vastgelegd in de ILG-bestuursvereenkomsten. Ze geeft aan daarbij in te gaan op de positieve consequenties ervan op de inrichting van recreatiegebieden om de stad.

3.3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij nemen met instemming kennis van de toezeggingen van de minister van LNV om de informatievoorziening aan de Kamer te verbeteren over de realisatie van de verwerving en inrichting van recreatiegebieden om de stad. Wij zullen de uitkomsten van het project «Nulmeting op kaart» met belangstelling volgen.

In reactie op het bezwaar van de minister tegen onze conclusies over haar voortgangsberichten aan de Tweede Kamer wijzen wij hier op onze toelichting bij deze conclusies. Wij hebben vastgesteld dat de minister eind 2008 weliswaar haar optimisme over de doelrealisatie heeft gematigd, maar dat zij de Kamer daarbij nog niet op de hoogte heeft gesteld van de uitkomsten van de tussenevaluatie, het ontbreken van afspraken met provincies over gedeelten van de restanttaakstellingen voor verwerving en inrichting en de mogelijke implicaties van de gewijzigde uitvoeringsconcepten.

De berichtgeving van de minister aan de Kamer over de consequenties van de nieuwe uitvoeringsconcepten voor de inrichting van de recreatiegebieden heeft onze aandacht.

3.4 Bedieningsniveau sluizen en bruggen

3.4.1 Reactie staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat

De staatssecretaris van VenW heeft op 6 april 2009 gereageerd op onze conclusies en aanbevelingen bij de beleidsprioriteit «verbetering bereikbaarheid over water», onderdeel «bedieningsniveau sluizen en bruggen».

De staatssecretaris merkt in algemene zin op dat onze aanbevelingen goed aansluiten bij het streven van het kabinet om de Tweede Kamer te voorzien van verantwoordingsinformatie die transparant, relevant en realistisch is.

De staatssecretaris neemt onze aanbeveling om de aansluiting tussen het beleidsprogramma van het kabinet en de begroting te verbeteren over, en zal in de begroting voor 2010 afzonderlijk aandacht besteden aan het onderwerp «bediening van sluizen en bruggen». Daarnaast zal zij met ingang van deze begroting gegevens opnemen over de veiligheid van de binnenvaart. Gegevens over de veiligheid van de bediening van sluizen en bruggen zijn vanaf de begroting voor 2011 beschikbaar, zo verwacht de staatssecretaris. De Veiligheidsbalans, die de Inspectie Verkeer en Waterstaat jaarlijks opstelt, vormt hiervoor de basis.

De staatssecretaris zal nagaan of de informatie aan de Tweede Kamer over het bedieningsniveau van sluizen en bruggen, die nu soms technisch en gedetailleerd is, omgevormd kan worden tot beleidsinformatie die van belang is voor de verantwoording van de uitvoering van het beleid. Zij geeft hierbij aan dat deze vertaling tijd kost, maar in elk geval bij de begroting voor 2011 zal zijn doorgevoerd. De staatssecretaris schrijft dat zij vanzelfsprekend bereid is om in te gaan op verzoeken vanuit de Tweede

Kamer om informatie te verschaffen over (deel)aspecten van het (uitvoerings)beleid die de Kamer belangrijk acht.

3.4.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij nemen met instemming kennis van de toezeggingen van de staatssecretaris om de informatievoorziening over dit onderdeel van de beleidsprioriteit «verbetering bereikbaarheid binnenvaart» verder te verbeteren.

OVERZICHT CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN TOEZEGGINGEN

Algemene conclusies en aanbevelingen

Plaats in deel 1	Conclusies	Aanbevelingen aan Tweede Kamer en kabinet	Toezeggingen
§ 2.1	<i>Tweede Kamer krijgt alleen informatie over uitvoering van beleid waar bewindspersonen direct verantwoordelijk voor uitvoering zijn.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Afspraken maken over gewenste maatvoering in verantwoording bij met name gedecentraliseerd beleid en beleid met lange doorlooptijd. • Per beleidsprioriteit aangeven op welk niveau en wanneer verantwoording zal plaatsvinden. • Bewust zijn van wat akkoord gaan met gedecentraliseerd beleid en beleid met uitgestelde verantwoording betekent voor controlerende taak. 	De betrokken bewindspersonen hebben op deze algemene conclusies en aanbevelingen niet gereageerd.
§ 2.1	<i>Er is op onderdelen geen aansluiting tussen beleidsprogramma kabinet en ministeriële begrotingen en verantwoordingen.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Afspraken maken over mate van detaillering in jaarlijkse verantwoording als kabinetsprioriteit gedetailleerder is dan begroting. • Na kosten-batenafweging relevante informatie voor sturen en verantwoorden opnemen in begroting en verantwoording. • Gekozen doelstellingen en indicatoren beoordelen en bezien hoe deze zijn ingebed en worden benut in discussies/besluitvorming over (uitvoering van) beleid. 	

Conclusies en aanbevelingen bij Armoedebeleid: minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Plaats in deel 2	Conclusies	Aanbevelingen aan minister van SZW	Toezeggingen
§ 2.1	<i>Tweede Kamer zal door minister van SZW vooral worden geïnformeerd over ontwikkelingen in armoede en minder over mate waarin deze het gevolg zijn van (gemeentelijke uitvoering van) rijksbeleid.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Functioneren decentrale controle op uitvoering beleid periodiek onderzoeken. • Aangeven hoe en wanneer minister zichzelf en Tweede Kamer op de hoogte stelt van resultaten van beleid. 	<ul style="list-style-type: none"> • Minister neemt aanbeveling niet over. Periodiek onderzoek komt zijns inziens neer op «toezicht op toezicht»; dat is niet wat kabinet wil. Wel zal minister gemeenteraden betrekken in evaluatie van wetgeving als zij belangrijke rol hebben bij effectieve uitvoering ervan. • Minister informeert Kamer in begroting en jaarverslag en via Monitor Bestuursakkoord. In januari 2009 is nulmeting hiervan naar Kamer gestuurd. In december 2009 en 2010 zijn er evaluatieronden waarover Kamer zal worden geïnformeerd. Zelf verkrijgt minister inzicht in uitvoering door werkbezoeken, ontmoetingen met uitvoerders en bestuurlijke overleggen.
§ 2.1	<i>Er zijn op onderdelen risico's voor eenduidigheid van landelijke gegevens</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Invloed verschillen gemeenten op betekenis landelijke cijfers onderzoeken. 	<ul style="list-style-type: none"> • Minister neemt aanbeveling niet over. Dergelijk onderzoek heeft zijns inziens onvoldoende meerwaarde ten opzichte van al beschikbare informatie.

Conclusies en aanbevelingen bij Vernieuwing Rijksdienst: minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Plaats in deel 2	Conclusies	Aanbevelingen aan minister van BZK	Toezeggingen
§ 3.1	<i>Er is geen zicht op realisatie taakstelling over beleid, ondersteuning, uitvoering en toezicht.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Opnemen in jaarverslagen of komende voortgangsrapportage. 	<ul style="list-style-type: none"> • Minister meldt dat eerste voortgangsrapportage rijksbreed overzicht bevat van ontwikkeling omvang rijksdienst. Zij acht het niet nodig dat Kamer per departement inzicht krijgt in afzonderlijke voortgang bij beleid, ondersteuning, uitvoering en toezicht. Departementen kunnen taakstelling per kolom flexibel invullen. Opnemen van deze informatie zou leiden tot onnodige bureaucratie.
§ 3.1	<i>Het is onduidelijk welke bezuinigingen al zijn gerealiseerd dan wel nog gerealiseerd moeten worden door tarief-gefinancierde diensten.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Zorgen voor koppeling van financiële taakstelling aan personele taakstelling, per departement in kwantitatieve voortgangsrapportage. 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen toezegging.
§ 3.1	<i>Over werking van «dubbel slot» heeft Kamer tussentijds geen volledige informatie gekregen.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Tussentijdse realisatie taakstelling (dubbel slot) bij afzonderlijke departementen duidelijk maken. 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen toezegging.
§ 3.1	<i>Regie van minister is niet zichtbaar in voortganginformatie.</i>		<ul style="list-style-type: none"> • Minister wijst erop dat twee voortgangsrapportages over programma Vernieuwing Rijksdienst naar Kamer zijn gestuurd. Zij wijst op uitgangspunt dat elke minister verantwoordelijk is voor verkleining en verbetering van zijn ministerie; uitvoering van programma is rijksbrede verantwoordelijkheid.
§ 3.1	<i>Geschetst beeld in halfjaarlijkse voortgangsrapportage van het programma als geheel is beperkt.</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Informatieverzameling en -presentatie integrale voortgang programma Vernieuwing Rijksdienst systematiseren en als coherent geheel in voortgangsrapportage opnemen. 	<ul style="list-style-type: none"> • Geen toezegging
§ 3.1	<i>In berichtgeving over afzonderlijke projecten ontbreekt consistentie over doelstellingen, gerealiseerde prestaties en voortgang.</i>		
§ 3.1	<i>Informatie waarover Tweede Kamer beschikt is onvoldoende ordelijk en controleerbaar tot stand gekomen.</i>		<p>Volgens minister betekent bijhouden van boekhouding over verzameling voortgangsinformatie onevenredig veel werk en geringe toegevoegde waarde. Bij monitoring van alle projecten wordt wel gelet op behalen van mijlpalen en op medewerking van relevante departementen.</p>
§ 3.1	<i>Het is onduidelijk wat wordt verstaan onder «beter werk».</i>	<ul style="list-style-type: none"> • Definiëren van begrip «beter werk» • Aangeven hoe beleidsinzet hieraan bijdraagt. 	<p>Minister herhaalt activiteiten uit brief aan Kamer (zie § 3.2), die volgens haar zullen leiden tot verhoging van kwaliteit overheid. Minister verwacht op basis van «benchmark beleid» uitspraken te kunnen doen over kwaliteit van inrichting en werkwijze van de rijksbeleidsonderdelen. Minister meldt dat uitwerking van andere indicatoren nog plaatsvindt.</p>

Conclusies en aanbevelingen bij Recreatie om de stad: minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Plaats in deel 2	Conclusies	Aanbevelingen aan minister van LNV	Toezeggingen
§ 4.1	<i>Gedurende looptijd ILG zal Kamer slechts in beperkte mate verantwoordingsinformatie krijgen. Kwaliteit jaarlijkse voortgangsinformatie over beleidsprioriteit «Recreatie om de stad» van ILG kan beter.</i>	<ul style="list-style-type: none">• Tweede Kamer nu al informeren over mogelijke consequenties van ontbreken van afspraken over substantieel deel van taakstellingen voor grondverwerving en -inrichting tussen Rijk en provincies.• Kamer op de hoogte stellen van gevolgen geplande herijking van bestuursovereenkomsten met provincies en implicaties nieuwe afspraken voor omvang te verwerven recreatiegebieden en wijze van inrichting.	<ul style="list-style-type: none">• Minister erkent dat voor deel van ambities nog geen afspraken zijn vastgelegd in ILG-bestuursovereenkomsten. Wel is in bestuurlijk overleg afgesproken dat provincies zich inzetten om zoveel mogelijk van restanttaakstelling te realiseren. In 2010 wordt balans opgemaakt; dan meldt minister Kamer of taakstelling tijdig wordt gerealiseerd.• Minister onderschrijft aanbeveling. Kamer was al door haar geïnformeerd over voorbereiden van afspraken met provincies om nieuwe uitvoeringsconcepten toe te passen.
§ 4.1	<i>Minister van LNV deelt kennis over de actuele risico's voor de doelrealisatie niet met Tweede Kamer.</i>		

Conclusies en aanbevelingen bij Verbetering bereikbaarheid over water (sluizen en bruggen): staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat

Plaats in deel 2	Conclusies	Aanbevelingen aan minister van VenW	Toezeggingen
§ 5.1	<i>Aansluiting tussen meer algemene kabinetsvoornemens in beleidsprogramma en uitwerking daarvan in begroting en daaraan gerelateerde beleidsnota's is onduidelijk.</i>	<ul style="list-style-type: none">• Uitwerking van de kabinetsplannen voor sluizen en bruggen duidelijker herkenbaar opnemen in VenW-begroting en daaraan gekoppelde beleidsnota's.• Afspraken maken over gewenste (detail)niveau van verantwoordingsinformatie over (dit onderdeel van) beleidsprioriteit.	<ul style="list-style-type: none">• Staatssecretaris zal in begroting 2010 afzonderlijk aandacht besteden aan bediening van sluizen en bruggen. Vanaf dan neemt zij ook gegevens in begroting op over veiligheid van binnenvaart.• Staatssecretaris zal ingaan op verzoeken vanuit Kamer om informatie te verschaffen over specifieke (deel)aspecten van (uitvoerings)beleid.
§ 5.1	<i>Kamer ontvangt beperkte reguliere informatie over voortgang verbetering bedieningsniveau sluizen en bruggen.</i>	<ul style="list-style-type: none">• Veelal technische en gedetailleerde gegevens die ministerie binnenkrijgt van uitvoerende instanties verwerken tot beleidsinformatie die juiste aggregatieniveau heeft voor Tweede Kamer.• Expliciet in de begroting op nemen wat huidig veiligheidsniveau is.	<ul style="list-style-type: none">• Staatssecretaris zal nagaan of informatie aan Kamer over bedieningsniveau van sluizen en bruggen kan worden omgevoerd tot informatie die van belang is voor verantwoording over beleidsuitvoering. Deze vertaling zal bij begroting 2011 zijn doorgevoerd.• Gegevens over veiligheid van bediening van sluizen en bruggen zijn waarschijnlijk vanaf begroting 2011 beschikbaar.
§ 5.1	<i>Informatievraag van de Tweede Kamer beperkt zich tot één onderdeel («bedienen op afstand») binnen het onderwerp «verbetering van het bedieningsniveau van sluizen en bruggen».</i>		

DEEL 2: ONDERZOEKSBEVINDINGEN

1 INLEIDING

Zoals uiteengezet in deel 1 van dit rapport is onze jaarlijkse publicatie «Staat van de beleidsinformatie» bedoeld om bij te dragen aan (a) verbetering van de beleidsinformatie die de bewindspersonen verzamelen over de uitvoering van hun beleid, (b) verbetering van de beleidsinformatie die door de bewindspersonen aan de Tweede Kamer wordt verstrekt en (c) een debat naar aanleiding van Verantwoordingsdag dat zich niet richt op technische details, maar inhoudelijk van aard is.

1.1 Centrale vragen

Vorig jaar zijn we in *Staat van de beleidsinformatie 2008* voor een aantal prioriteiten in het beleidsprogramma van het kabinet nagegaan hoe de doelen waren geformuleerd en onderbouwd, en hoe het kabinet van plan was om de voortgang te meten.⁴

Dit jaar richten we ons op de kwaliteit van de voortgangsinformatie over de beleidsuitvoering, zoals de ministers die het afgelopen jaar hebben verzameld, bewerkt en aan de Tweede Kamer verstrekt. In hoeverre worden de controlemogelijkheden van de Kamer beïnvloed door de beleidsinformatie die zij van bewindspersonen krijgt? En in hoeverre beschikken bewindspersonen over adequate voortgangs- en verantwoordingsinformatie om de Kamer goed te kunnen informeren? Die vragen vormen dit jaar de leidraad in ons onderzoek. We hebben ons bij de beantwoording van deze vragen net als vorig jaar toegespitst op een *selectie* uit het beleidsprogramma van het kabinet.

1.2 De vier beleidsprioriteiten

We nemen dit jaar de volgende vier beleidsprioriteiten onder de loep:

1. het *armoedebeleid* van de minister van SZW, dat met ingang van 1 januari 2009 grotendeels is gedecentraliseerd naar gemeentelijk niveau;
2. het programma *Vernieuwing Rijksdienst* van (onder meer) de minister van BZK, gericht op «een overheid die beter werk levert met minder mensen»;
3. het beleidsonderdeel *Recreatie om de stad* van de minister van LNV, gericht op de aanleg van grootschalige recreatiegebieden rond de stedelijke gebieden in ons land;
4. het beleid van de minister van VenW ter *verbetering van het bedieningsniveau van sluizen en bruggen*, dat een onderdeel vormt van de kabinetsambitie om binnen Nederland de bereikbaarheid over water te vergroten.

In het volgende overzicht is te zien welke plaats deze vier beleidsprioriteiten innemen in het grotere geheel van het beleidsprogramma van het vierde kabinet-Balkenende.⁵

⁴ Bijlage 2 bevat een korte samenvatting van de resultaten van *Staat van de beleidsinformatie 2008*.

⁵ Bijlage 1 bevat een volledig overzicht van de doelstellingen en projecten in het beleidsprogramma.

Pijler	Onderzochte prioriteit
1 Actieve internationale en Europese rol	–
2 Innovatieve concurrerende en ondernemende economie	<i>Bedieningsniveau sluizen en bruggen</i> Onderdeel van: Verbetering van de bereikbaarheid over water door gerichte investeringen in de binnenvaart
3 Duurzame leefomgeving	<i>Recreatie om de stad</i> Onderdeel van: Groene gebieden, Nederlanders tevredener over landschap, investeren in natuurgebieden.
4 Sociale samenhang	<i>Meer ruimte voor gemeenten voor gericht armoedebeleid</i>
5 Veiligheid, stabiliteit en respect	–
6 Overheid en dienstbare publieke sector	<i>Programma Vernieuwing Rijksdienst</i> Uitwerking van: Het realiseren van een overheid die beter werk levert met minder mensen

Zoals het overzicht laat zien hebben we uit vier van de zes pijlers in het beleidsprogramma van het kabinet één beleidsprioriteit geselecteerd. Uit pijler 1 van het beleidsprogramma («Actieve internationale en Europese rol») hebben we geen beleidsprioriteit onderzocht. Datzelfde geldt voor pijler 5 («Veiligheid, stabiliteit en respect»). Onderwerpen uit deze beide pijlers zijn namelijk vorig jaar, in *Staat van de beleidsinformatie 2008*, al uitgebreid onderwerp van Rekenkameronderzoek geweest; we hebben toen gekeken naar *ontwikkelingssamenwerking (pijler 1) en naar criminaliteit (pijler 5)*.

Overigens onderzochten wij vorig jaar ook het programma «Vernieuwing Rijksdienst». Dit programma betrekken we niettemin dit jaar opnieuw bij ons onderzoek, vanwege het rijksbrede karakter ervan.

1.3 Criteria waaraan wij hebben getoetst

Een van de taken van de Tweede Kamer is het controleren van het kabinet. De Kamer controleert of de bewindspersonen zich bij de uitvoering van hun beleid aan de gemaakte afspraken houden. Dat geldt voor de plannen in de begroting en andere wetten, maar ook voor de voornemens van het kabinet in het beleidsprogramma.

Er is geen wet- en regelgeving die het kabinet verplicht om over het beleidsprogramma verantwoording af te leggen. Wil de Tweede Kamer haar controlerende taak goed kunnen vervullen, moet daarom aan ten minste drie voorwaarden zijn voldaan:

1. De kabinetsprioriteiten moeten herkenbaar op artikelniveau zijn uitgewerkt in de begroting en daaraan gerelateerde beleidsnota's.
2. De minister dient de juiste informatie over de uitvoering te verzamelen en deze, indien nodig, te bewerken tot voor de Tweede Kamer relevante informatie die tot op artikelniveau herleidbaar is.
3. De minister dient de Kamer op de afgesproken manier te informeren.

Wij hebben de vier geselecteerde beleidsprioriteiten van het kabinet getoetst aan deze voorwaarden.

1.4 Leeswijzer deel 2

Onze voornaamste bevindingen en conclusies staan samengevat weergegeven in deel 1 van dit rapport.

In dit deel 2 gaan we uitvoeriger in op onze bevindingen over specifiek de vier onderzochte beleidsprioriteiten. We geven achtereenvolgens een

onderbouwing van onze conclusies over het armoedebeleid (hoofdstuk 2), het programma «Vernieuwing Rijksdienst» (hoofdstuk 3), het beleids-onderdeel «Recreatie om de stad» (hoofdstuk 4) en het beleid rond de bediening van sluizen en bruggen (hoofdstuk 5).

Elk van deze hoofdstukken heeft een identieke opbouw. Om te beginnen formuleren wij steeds, aanvullend op de algemene conclusies en aanbevelingen die in deel 1 zijn opgenomen, onze specifieke conclusies en aanbevelingen voor de bewindspersonen die direct betrokken zijn bij de door ons belichte beleidsprioriteit. Aansluitend bespreken we dan de beleidsprioriteit op hoofdlijnen. Vervolgens gaan we na of rond de betreffende beleidsprioriteit de beleidsinformatie voldoet aan de voorwaarden om adequate parlementaire controle mogelijk te maken. Daarna bespreken we hoe de beleidsprioriteit door de verantwoordelijke minister concreet is uitgewerkt in beleid. Ten slotte belichten we de wijze waarop de informatie over de voortgang van dit beleid door de minister wordt verzameld en bewerkt, en de wijze waarop hij of zij de Tweede Kamer informeert.

De normen die we bij de beoordeling hebben gehanteerd staan beschreven in bijlage 4 van dit rapport. De methoden en technieken van ons onderzoek en de onderzoeksvragen worden behandeld in bijlage 5.

2 ARMOEDEBELEID

2.1 Conclusies, aanbevelingen en reacties

2.1.1 Conclusies

Doordat de uitvoering van het armoedebeleid met ingang van 1 januari 2009 grotendeels is gedecentraliseerd naar gemeentelijk niveau, is een belangrijk deel van de democratische controle op de uitvoering van het beleid verschoven van de Tweede Kamer naar de gemeenteraden. De Tweede Kamer is bij het vervullen van haar resterende controlerende taak afhankelijk van het zicht dat de minister van SZW heeft op hoe gemeenten het armoedebeleid uitvoeren.

De Tweede Kamer zal door de minister van SZW vooral worden geïnformeerd over ontwikkelingen in de armoede, en minder over de mate waarin die ontwikkelingen het gevolg zijn van rijksbeleid en de uitvoering daarvan door de gemeenten.

Er zijn op onderdelen risico's voor de eenduidigheid van de gegevens die de minister naar Tweede Kamer kan sturen over de uitvoering van zijn beleid. Dat komt doordat de uitvoeringspraktijk mogelijk gedifferentieerder is dan zichtbaar wordt in de gegevens. Gemeenten mogen namelijk voortaan zelf bepalen onder welke voorwaarden zij financiële bijstand toekennen. Wat met de van rijkswege aan de gemeenten beschikbaar gestelde middelen precies wordt bereikt als het gaat om armoedebestrijding, zal daardoor niet eenduidig vast te stellen zijn.

Die onduidelijkheid is echter ook het gevolg van het deels ontbreken van een nulmeting; aan het begin van de beleidsperiode was niet bekend hoe groot het op te lossen probleem eigenlijk was.

2.1.2 Aanbevelingen aan minister van SZW

Om goed zicht te hebben op de bruikbaarheid van de gegevens over de uitvoering van het armoedebeleid op basis waarvan hij rapporteert aan de Tweede Kamer, bevelen wij de minister van SZW aan om te onderzoeken wat de invloed is van de verschillen die tussen gemeenten mogen bestaan in de uitwerking en uitvoering van het beleid op de betekenis van de landelijke gegevens over armoede(beleid).

Wij bevelen de minister verder aan om periodiek te onderzoeken in hoeverre de decentrale controle op de uitvoering van beleid goed functioneert.

Vanwege de verschuiving van de verantwoordelijkheid voor de effectiviteit van het armoedebeleid naar de gemeenten bevelen wij de minister van SZW aan om duidelijk aan te geven wanneer en hoe hij zichzelf en de Tweede Kamer op de hoogte zal stellen van de resultaten van zijn beleid.

2.1.3 Reactie minister van SZW

De minister van SZW heeft op 6 april 2009 gereageerd op onze conclusies en aanbevelingen bij de beleidsprioriteit «armoedebeleid».

De minister wijst erop dat op de terreinen van decentralisatie en interbestuurlijk toezicht ontwikkelingen zijn die parallel lopen en niet los van elkaar te zien zijn. Deze ontwikkelingen geven de gemeente het voordeel om maatwerk te bieden op lokaal niveau. Er wordt minder gestuurd vanuit het Rijk. Het kabinet onderschrijft hiermee de gelijkwaardigheid van de drie bestuurslagen: Rijk-provincies-gemeenten.

De minister geeft aan dat het terugbrengen van de hoeveelheid verantwoordingsinformatie inherent is aan decentralisatie. Dit sluit volgens hem ook volledig aan bij de derapportagedoelstelling van de Wet werk en bijstand. Beleidsinformatie blijft onverkort van belang, maar voornamelijk voor het lokale niveau. Op landelijk niveau is volgens de minister gerichte beleidsinformatie alleen van belang om te beoordelen of de kabinetsdoelstelling in de praktijk – met de gemaakte keuzes – wordt gerealiseerd. De minister schrijft dat het kabinet daarom in het bestuursakkoord met de VNG concrete ambities en maatregelen heeft afgesproken, zoals verruiming van bestuurlijke en financiële decentrale beleidsvrijheid en vermindering van centrale regels, van gedetailleerd medebewind, van specifieke uitkeringen, verticaal toezicht en administratieve lasten. Hiermee wordt volgens de minister invulling gegeven aan een dienende overheid, die de burgers centraal stelt.

In reactie op onze aanbeveling om onderzoek te doen naar de invloed van de verschillen tussen gemeenten op de betekenis van landelijke cijfers, schrijft de minister dat hem dit moeilijk lijkt. Aard en omvang van die verschillen zullen van gemeente tot gemeente verschillen. Dergelijk onderzoek heeft naar zijn mening op dit moment onvoldoende meerwaarde ten opzichte van de reeds beschikbare informatie.

De minister reageert ook op onze aanbeveling om aan te geven hoe en wanneer hij zichzelf en de Tweede Kamer op de hoogte stelt van de resultaten van het armoedebeleid. De minister meldt dat hij, naast de informatie in begroting en jaarverslag, ook informatie aan de Tweede Kamer beschikbaar stelt via de Monitor Bestuursakkoord. In januari 2009 heeft hij de nulmeting hiervan aan de Tweede Kamer gestuurd. Ook over de uitvoering van afspraken die zijn gemaakt in het «deelakkoord Participatie» wordt informatie aan de Tweede Kamer gezonden. Daarnaast vinden er, aldus de minister, in december 2009 en 2010 evaluatieronden plaats. Ook hier zal de Tweede Kamer over worden geïnformeerd. Zelf verkrijgt de minister (gerichte) inzichten in de uitvoering met werkbezoeken, ontmoetingen met uitvoerders en bestuurlijke overleggen.

Ten slotte reageert de minister op onze aanbeveling om het functioneren van decentrale controle op de uitvoering van het armoedebeleid periodiek te onderzoeken. De minister schrijft dat waar de rol van gemeenteraad een belangrijk element is in een effectieve uitvoering van regelgeving, hij deze in een evaluatie van die wetgeving zal betrekken. Dit is eerder gebeurd, zo meldt hij, in de evaluatie van de Wet werk en bijstand. Periodiek onderzoek doen komt naar zijn mening echter neer «op toezicht op toezicht» en dat is niet wat het kabinet wil.

2.1.4 Nawoord Algemene Rekenkamer

Onze aanbeveling heeft ertoe geleid dat de minister in zijn reactie duidelijk aangeeft hoe hij zichzelf en de Kamer op de hoogte zal stellen van de resultaten van zijn beleid.

Tweede Kamer en kabinet hebben, door ervoor te kiezen om medeoverheden het armoedebeleid te laten uitvoeren (en de daarvoor bestemde publieke middelen door hen te laten besteden), een groot deel van de democratische controle bij de gemeenteraden gelegd. Wij zijn met de minister van mening dat de belangrijke rol van de gemeenteraad bij de uitvoering van het armoedebeleid onderdeel moet zijn van evaluaties van de Wet werk en bijstand. Het verzamelen van informatie over de effecti-

viteit en doelmatigheid van het kabinetsbeleid is onzes inziens onderdeel van de verantwoordelijkheid van de bij dat beleid betrokken minister. In aanvulling hierop herhalen wij ons pleidooi om de betekenis van de (lokaal verzamelde) cijfers over lokale, onderling verschillende uitwerkingen van het armoedebeleid te onderzoeken. Wij vragen ons namelijk af in welke mate deze gegevens betekenisvol bij elkaar kunnen worden opgeteld om een landelijk beeld te geven van de (decentrale) uitvoering van het armoedebeleid en de mate waarin de kabinetsdoelstellingen worden bereikt.

2.1.5 Reactie Vereniging van Nederlandse Gemeenten

De VNG heeft op 6 april 2009 gereageerd op onze conclusies en aanbevelingen bij de beleidsprioriteit «armoedebeleid».

De VNG onderschrijft de aanbeveling die wij aan de Tweede Kamer doen om zich bewust te zijn dat akkoord gaan met decentralisatie van taken naar gemeenten betekent dat de Kamer over minder informatie kan beschikken dan voorheen.

De VNG onderschrijft ook onze conclusie dat de decentralisatie van het armoedebeleid tot gevolg heeft dat er minder eenduidigheid bestaat over de mate waarin de centrale doelen van het armoedebeleid worden bereikt. Zij vraagt zich hierbij wel af wat de meerwaarde zou zijn van onderzoek naar deze afnemende eenduidigheid in de gegevens, gelet op de ruimte voor de gemeenten om eigen beleidsdoelen te stellen.

In reactie op onze aanbeveling aan de minister van SZW om periodiek te onderzoeken in hoeverre de decentrale controle op de uitvoering van beleid goed functioneert, geeft de VNG aan veel belang te hechten aan goed functionerende gemeenteraden, die hun sturende en controlerende rol goed oppakken. Zij wijst op het samenwerkingsproject «Erop af! Doen en delen» van VNG, Divosa en SZW, dat deels is gericht op de versterking van de rol van de gemeenteraden.

2.1.6 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij nemen met instemming kennis van de reactie van VNG. Zoals gesteld in ons nawoord bij de reactie van de minister van SZW, bevelen wij de minister aan om de betekenis van de lokaal verzamelde cijfers te onderzoeken, omdat we ons afvragen in welke mate deze een goed landelijk beeld geven van de decentrale uitvoering van het armoedebeleid.

2.2 Beleidsprioriteit op hoofdlijnen

Binnen pijler 4 van het *Beleidsprogramma 2007–2011*, «Sociale samenhang», hebben we onderzoek gedaan naar de informatievoorziening over de uitvoering van prioriteit 43: «Meer ruimte voor gemeenten voor gericht armoedebeleid». Deze prioriteit valt onder de doelstelling «Inkomenszekerheid waarborgen voor iedereen».

De prioriteit is in het kabinetsprogramma als volgt beschreven (AZ, 2007):

Het kabinet wil gemeenten meer ruimte geven voor gericht armoedebeleid, zo mogelijk gecombineerd met het vergroten van de arbeidsparticipatie. Daarbij wil het kabinet het niet-gebruik van inkomensondersteunende voorzieningen tegengaan. Het kabinet heeft met de VNG afspraken gemaakt over de bestrijding van armoede:

- De langdurigheidstoelage wordt gedereguleerd.
- Er komt meer gerichte bijstand in natura voor gezinnen met schoolgaande kinderen.
- De samenwerking tussen gemeenten en lokale voedselbanken wordt bevorderd, met het doel bezoekers van voedselbanken gebruik te laten maken van gemeentelijke voorzieningen.
- Met een handreiking en «best practices» stimuleert de VNG gemeenten om armoedebeleid zoveel mogelijk in te vullen met materiële voorzieningen gericht op participatie.

De handreiking en «best practices» zijn inmiddels uitgebracht; het boekje *Gemeentelijk armoedebeleid* (Stimulansz, 2008) is aan alle gemeenten gestuurd. De beleidsinformatie over deze laatste afspraak hebben we daarom niet in dit onderzoek betrokken.

Langdurigheidstoelage

Burgers tussen 23 en 65 jaar die langdurig moeten rondkomen van een laag inkomen en geen perspectief meer hebben op werk, en dus ook niet op stijging van hun inkomen door werk, komen in aanmerking voor een langdurigheidstoelage (SZW, 2003; Divosa, 2005). Deze toelage wordt jaarlijks toegekend en belastingvrij uitbetaald.

Maatschappelijke participatie van kinderen

Door aan arme gezinnen middelen in natura beschikbaar te stellen wil het kabinet bevorderen dat kinderen uit deze gezinnen meer «meedoen» in de maatschappij en minder worden uitgesloten (SZW, 2007a, 2008b).

Gemeenten en voedselbanken

Het kabinet wil dat er minder mensen zijn die niet of maar gedeeltelijk gebruikmaken van sociale zekerheidsvoorzieningen waar zij wel recht op hebben, zoals inkomensondersteuning, schuldhulpverlening en re-integratie. Het kabinet denkt dat onder de bezoekers van voedselbanken veel van deze «niet-gebruikers» te vinden zijn. Om deze doelgroep beter te bereiken wil het kabinet de samenwerking tussen gemeenten en lokale voedselbanken versterken. De bedoeling is dat de bezoekers van voedselbanken op de hoogte worden gebracht van de voor hen beschikbare gemeentelijke voorzieningen.

2.2.1 Gedecentraliseerd armoedebeleid: meer ruimte voor gemeenten

Het Rijk heeft in de per 1 januari 2009 gewijzigde Wet werk en bijstand (Wwb) de randvoorwaarden bepaald voor de armoedebestrijding. Binnen deze randvoorwaarden kunnen de gemeenten zelf bepalen welke doelstellingen ze willen bereiken en hoe ze dat willen doen. Het geld dat de gemeenten hiervoor van het Rijk ontvangen gaat naar het Gemeentefonds. De gemeenten zijn zelf verantwoordelijk voor de effectiviteit van het beleid dat ze met het geld uit dat Gemeentefonds inzetten. Het college van B&W van elke gemeente wordt hierop gecontroleerd door de gemeenteraad.

Gemeenten hebben de vrijheid om een aantal begrippen uit de Wwb naar eigen inzicht uit te werken. Zo mogen ze zelf bepalen wanneer ze vinden dat iemand «langdurig» geen betaald werk heeft, wat een «laag» inkomen is en wanneer kinderen «onvoldoende» meedoen in de maatschappij.

2.2.2 Veranderde verantwoordelijkheid voor SZW

De minister van SZW is verantwoordelijk voor de coördinatie van het rijksbeleid op het terrein van armoede en sociale uitsluiting. Zijn doelstelling is ervoor te zorgen dat gemeenten genoeg geld krijgen om

het inkomen van mensen die niet zelf (volledig) kunnen voorzien in hun levensonderhoud te kunnen aanvullen tot een minimumniveau (SZW, 2008a).

Vóór de wijziging van de Wwb zag de minister toe op een rechtmatige, doelmatige en doeltreffende uitvoering van de bijstandswetten door gemeenten. Sinds 1 januari 2009 ligt die verantwoordelijkheid bij de gemeenten. Het kabinet heeft hiermee invulling gegeven aan het advies van de commissie-Oosting in het rapport *Van specifiek naar generiek*; zie kader (BZK, 2007b; 2008a).

Van specifiek naar generiek: de commissie-Oosting

Het decentraliseren van taken vanuit de rijksoverheid naar provincie of gemeenten veronderstelt de bereidheid – bij de rijksoverheid – tot het aanvaarden van differentiatie en prioritering in de uitvoeringspraktijk. Dit stelde in 2007 de Commissie Doorlichting interbestuurlijke toezichtarrangementen, die onder leiding van M. Oosting (lid Raad van State) een advies opstelde over het toezicht van het Rijk op provincies en gemeenten. Belangrijke punten uit het advies waren:

- Bij het beïnvloeden van de uitvoering van medebewindstaken moet men uitgaan van sturing via algemeen verbindende voorschriften en algemene beleidskaders.
- Toezicht verloopt in eerste instantie via generieke instrumenten.
- Het verticale toezicht moet meer plaats maken voor horizontale vormen van toezicht en kwaliteitsborging.

De minister blijft in de nieuwe situatie wel verantwoordelijk voor het informeren van de Tweede Kamer over de realisatie van zijn doelstellingen op landelijk niveau. Onderdeel hiervan kan zijn dat de minister onderzoekt hoe effectief het gedecentraliseerde armoedebeleid is.

2.3 Controlerende taak van de Tweede Kamer

Een van de taken van de Tweede Kamer is het controleren van het kabinet. De Kamer controleert of de bewindspersonen zich bij de uitvoering van hun beleid aan de gemaakte afspraken houden. Dat geldt voor de plannen in de begroting en andere wetten, maar ook voor de voornemens van het kabinet in het beleidsprogramma.

Er is geen wet- en regelgeving die het kabinet verplicht om over het beleidsprogramma verantwoording af te leggen. Wil de Tweede Kamer haar controlerende taak goed kunnen vervullen, moet daarom aan ten minste drie voorwaarden zijn voldaan:

1. De kabinetsprioriteiten moeten herkenbaar op artikelniveau zijn uitgewerkt in de begroting en daaraan gerelateerde beleidsnota's.
2. De minister dient de juiste informatie over de uitvoering te verzamelen en deze, indien nodig, te bewerken tot voor de Tweede Kamer relevante informatie die tot op artikelniveau herleidbaar is.
3. De minister dient de Kamer op de afgesproken manier te informeren.

De volgende paragrafen gaan over de mate waarin bij het armoedebeleid deze randvoorwaarden zijn vervuld. Vervolgens kunnen we een uitspraak doen over de mate waarin de Tweede Kamer, op basis van de door de minister van SZW verstrekte beleidsinformatie kan controleren of kabinetsprioriteit 43, «meer ruimte voor gemeenten voor gericht armoedebeleid», volgens plan wordt uitgevoerd.

Met grote delen van de uitvoering van de beleidsprioriteit «meer ruimte voor gericht armoedebeleid» is pas recent een begin gemaakt, namelijk in januari 2009, op het moment dat de wijziging van de Wwb van kracht werd. Op het moment van ons onderzoek was er daarom nog geen

informatie beschikbaar over de uitvoering-nieuwe-stijl. Wij hebben daarom onderzocht hoe de informatievoorziening over de uitvoering van de gewijzigde Wwb *in opzet* geregeld is. Welke informatie is de minister van plan te verzamelen en aan de Tweede Kamer te verstrekken? Is deze informatievoorziening voldoende voor de Kamer om haar controlerende taak te kunnen vervullen?

2.4 Van beleidsprioriteit naar beleid

Het streven van het kabinet om meer ruimte te geven aan gemeenten voor het voeren van een op maat gesneden armoedebeleid, heeft geresulteerd in de aanpassing van de Wwb (zie kader). De minister van SZW blijft in de nieuwe constellatie overigens wel betrokken bij de vormgeving van het decentrale beleid, maar alleen indirect: via convenanten die met individuele gemeenten worden afgesloten, via de verplichtstelling van een gemeentelijke verordening waarin het armoedebeleid is uitgewerkt, en via het organiseren van bestuurlijke conferenties.

Wijziging Wet werk en bijstand

Het kabinetsstreven om gemeenten meer ruimte te geven voor gericht armoedebeleid heeft vorm gekregen in de gewijzigde Wwb. Vier begrippen staan in de gewijzigde wet centraal:

- *decentralisatie*: overhevelen van bevoegdheden naar gemeenten, met bijbehorende verantwoordelijkheid voor beleid en budget;
 - *deregulering*: regels op rijksniveau beperken tot hoofdlijnen;
 - *derapportage*: verminderen van de rapportageverplichting van gemeenten;
 - *facilitering*: inzetten van instrumenten om gemeenten te ondersteunen bij (implementatie en verbetering van) uitvoering van de Wwb.
- (SZW, 2007b)

Gemeenten hebben aldus handelingsvrijheid gekregen om hun armoedebeleid decentraal vorm te geven en kunnen daarbij gebruikmaken van de middelen die het Rijk via de Wwb beschikbaar stelt of waarover ze zelf beschikken.

We bespreken hieronder kort hoe de beleidsprioriteit «meer ruimte voor gericht armoedebeleid» door de minister van SZW concreet is uitgewerkt in beleid voor: (a) de langdurigheidstoeslag, (b) de maatschappelijke participatie van kinderen en (c) de samenwerking tussen gemeenten en voedselbanken.

Langdurigheidstoeslag

De uitwerking van het eerste onderdeel van de beleidsprioriteit, de deregulering van de langdurigheidstoeslag, is terug te vinden in door het Rijk verplicht gestelde gemeentelijke verordeningen. Gemeenten moeten hierin vastleggen wanneer inwoners recht hebben op een uitkering in het kader van de langdurigheidstoeslag (SZW, 2008b). Zij moeten daarbij invulling geven aan de begrippen die bepalen of burgers die de toeslag aanvragen in aanmerking komen voor de toeslag. Het betreft de eerder genoemde begrippen: «langdurig», «perspectief op de arbeidsmarkt» en «een laag inkomen». Voldoet de aanvrager aan de criteria zoals deze door zijn gemeente zijn ingevuld, dan moet de gemeente de toeslag verstrekken.

De middelen waaruit de langdurigheidstoeslag tot 1 januari 2009 werd verstrekt, maakten herkenbaar deel uit van het Wwb-budget. Over 2007 was met de langdurigheidstoeslag een bedrag van in totaal € 48,9 miljoen

gemoeid (CBS, 2008). In de nieuwe situatie is er van rijkswege geen afzonderlijk budget voor de langdurigheidstoelage. Gemeenten dienen de toeslag te bekostigen vanuit het Gemeentefonds.

Maatschappelijke participatie van kinderen

De kabinetsdoelstellingen op het gebied van de maatschappelijke participatie van kinderen zijn onder andere uitgewerkt in de begroting van SZW, een bestuursakkoord tussen het Rijk en de Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG), en convenanten tussen Rijk en individuele gemeenten (BZK, 2007a).

In zijn *begroting* voor 2009 heeft de minister van SZW als doelstelling voor maatschappelijke participatie opgenomen: bestrijden van armoede en bevorderen dat kinderen en jongeren uit problematische gezinnen – ondanks armoede – kunnen meedoen (SZW, 2008c).⁶ De indicator voor de mate waarin deze doelstelling wordt gerealiseerd is het aantal kinderen dat om financiële redenen niet participeert. De minister van SZW streeft ernaar dat deze indicator een afname te zien zal geven van 50% in 2010 ten opzichte van 2008. Het is echter onduidelijk in hoeverre dit een haalbaar doel is, omdat niet bekend is hoeveel kinderen om financiële redenen niet maatschappelijk participeerden.

De SZW-begroting geeft geen definities voor «maatschappelijke participatie», maar omschrijft wel onder welke voorwaarden activiteiten kunnen worden beschouwd als een vorm van «meedoen» (SZW, 2008c):

1. gangbare activiteiten voor kinderen (buiten schooltijd) of de materiële voorwaarden voor zulke activiteiten;
2. participatie waaraan financiële lasten zijn verbonden; deze moeten enerzijds niet verwaarloosbaar zijn, maar anderzijds ook niet buitensporig hoog;
3. activiteiten waarvan verondersteld wordt dat zij een sociaal-integratieve of ontplooiingsfunctie hebben.

In het genoemde *bestuursakkoord* uit 2007 tussen het Rijk en de VNG is opgenomen dat het ministerie aanstuurt op gerichte bijstand *in natura* voor gezinnen met kinderen. Alleen als dit zou leiden tot een ondoelmatige uitvoering, kan de gemeente van deze voorwaarde afwijken. Een gemeente kan bijvoorbeeld een vergoeding van de werkelijke kosten geven als er niet met alle sportverenigingen afspraken zijn gemaakt over gereduceerde lidmaatschappen.

De staatssecretaris is daarnaast van plan om met alle gemeenten *convenanten* af te sluiten om zo gemeenten te stimuleren sociale uitsluiting onder kinderen tegen te gaan. Daarnaast informeert en stimuleert het ministerie gemeenten met conferenties, een gemeenteloket⁷ en het uitbrengen van een handreiking aan gemeenten met *best practices*.

De middelen ter bevordering van de maatschappelijke participatie van kinderen zijn niet geormerkt opgenomen in het Gemeentefonds. Het bedrag is niet terug te vinden in de SZW-begroting voor 2009. Wel vermeldt de begroting (in de beleidsagenda) dat er in 2008 en 2009 € 40 miljoen extra wordt toegevoegd aan het Gemeentefonds om participatie van kinderen in arme gezinnen te bevorderen.

Gemeenten en voedselbanken

Zoals hiervoor uiteengezet wil de minister van SZW bevorderen dat gemeenten en maatschappelijke organisaties de plaatselijke voedselbanken gebruiken als vindplaats om niet-gebruik onder minima op te

⁶ In de begroting van 2008 werd deze doelstelling al genoemd, maar niet verder uitgewerkt.

⁷ Zie <http://gemeenteloket.szw.nl>.

sporen en betrokkenen te assisteren bij het aanvragen van inkomensondersteunende voorzieningen zoals huursubsidie, tegemoetkoming in onderwijsbijdragen en schoolkosten, kwijtschelding van lokale heffingen, de langdurigheidstoelage en algemene bijstand als aanvulling op loon (SZW, 2007c). Hoe de samenwerking tussen gemeenten en voedselbanken eruit moet zien, heeft de minister van SZW niet aangegeven.

Er zijn nauwelijks middelen gemoed met het stimuleren van de samenwerking tussen gemeenten en voedselbanken. Het financieel belang van het reduceren van het niet-gebruik van voorzieningen kan echter aanmerkelijk zijn. Het gebruik van deze voorzieningen neemt hierdoor immers toe.

2.5 Informatieverzameling en -bewerking door minister

De informatie die de minister van SZW verzamelt over de voortgang bij de uitvoering van de beleidsprioriteit «meer ruimte voor gemeenten voor gericht armoedebeleid» is deels bedoeld om meer zicht te krijgen op de uitgangssituatie. Van de drie onderdelen van dit beleid zijn er immers twee nieuw als onderdeel van een kabinetsprioriteit. Van zowel de maatschappelijke participatie van kinderen als de samenwerking tussen gemeenten en voedselbanken was bij het formuleren van de beleidsprioriteit niet bekend wat de uitgangssituatie was.

Daarnaast verzamelt de minister informatie om zicht te krijgen op de uitvoering van het beleid zoals dit in gemeenten vorm krijgt. Dat gebeurt via periodieke monitors, beleidsevaluaties en beleidsdoorlichtingen, waartoe de minister opdracht geeft, of via onderzoeken van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). Het is op dit moment nog te vroeg om vast te stellen of de periodieke informatie die de minister aldus binnenkrijgt nu van dezelfde kwaliteit is als vóór de wijziging van de Wwb.

Wet werk en bijstand over de rol van de minister

Volgens artikel 76 van de Wwb houdt de minister toezicht op de rechtmatige uitvoering en de doeltreffendheid van het armoedebeleid. Ook moet het college van B&W jaarlijks een zogenaamd beeld van de uitvoering indienen bij de minister (artikel 77 lid 2). Het blijft echter onduidelijk in hoeverre de minister de juistheid, volledigheid en betrouwbaarheid van deze informatie kan garanderen.

Veel informatie over de uitvoering van het beleid zal in de nieuwe situatie door de gemeenten zelf (moeten) worden verzameld om het uitoefenen van de controlerende taak van de gemeenteraden mogelijk te maken. Uit een beleidsdoorlichting die de minister van SZW al eerder liet verrichten naar de werking van de Wwb, kwam naar voren dat nog niet alle gemeenteraden hun controlerende functie bij de Wwb voldoende hadden kunnen waarmaken (Bosselaar et al., 2007). De minister van SZW is van plan om samen met onder meer de VNG in 2009 een project te starten om de sturende rol van gemeenteraden in het Wwb-proces te versterken (SZW, 2007b).

Langdurigheidstoelage

De minister van SZW verzamelde al vóór de wijziging van de Wwb periodiek informatie over de uitvoering van de langdurigheidstoelage: het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) stuurde de minister van SZW namelijk twee keer per jaar een overzicht van de uitgaven die gemeenten doen aan bijzondere bijstand. De langdurigheidstoelage was hierin terug te vinden.

Het CBS-overzicht gaf de minister van SZW een beeld van de totale

omvang van de rijksuitgaven voor de langdurigheidstoelage. Of dit ook geldt voor de overzichten die de minister met ingang van 1 januari 2009 van het CBS ontvangt, is onzeker. Gemeenten bieden hun gegevens nog steeds onder dezelfde noemers aan het CBS aan («langdurig», «perspectief op de arbeidsmarkt» en «een laag inkomen»), maar vanwege de variatie in de operationalisering van deze begrippen zijn de cijfers mogelijk minder eenduidig dan daarvoor. Dat wil zeggen: het in het overzicht opgenomen bedrag voor langdurigheidstoelagen is nog steeds het bedrag dat gemeenten aan langdurigheidstoelage hebben uitgegeven. Onder deze noemer kan echter een gedifferentieerder uitvoeringspraktijk schuilgaan dan daarvoor: de ene langdurigheidstoelage wordt onder andere voorwaarden verstrekt dan de andere, maar ze worden wel bij elkaar opgeteld als scores op één en dezelfde indicator.

De inspectie Werk en Inkomen heeft geen formele taak om de verschillen tussen de gemeenten te onderzoeken, maar het kabinet zal de inspectie verzoeken om een jaar na inwerkingtreding van de gewijzigde Wwb verschillen tussen de gemeenten te onderzoeken (SZW, 2008b). De informatie uit de in de vorige paragraaf besproken verordeningen kan de minister van SZW eveneens inzicht geven in de onderlinge verschillen tussen gemeenten.

Maatschappelijke participatie van kinderen

De precieze omvang en urgentie van het probleem rond het maatschappelijk «niet-meedoen» van kinderen uit arme gezinnen waren bij het formuleren van de desbetreffende beleidsprioriteit en de uitwerking ervan nog niet bekend. Het is de bedoeling dat het SCP hierover in 2009 een nulmonitor publiceert.

Het was ook onbekend in hoeverre kinderen die in armoede opgroeien en maatschappelijk niet participeren op latere leeftijd eveneens in armoede leven en maatschappelijk niet participeren. Het kabinet heeft daarom het SCP gevraagd een onderzoek te doen dat daar uitsluitsel over geeft (SZW, 2008b). In dit onderzoek zal worden nagegaan in welke mate er sprake is van dit zogenoemde «littekeneffect» en welke mechanismen daarbij een rol spelen. Publicatie hiervan wordt verwacht in 2010.

Ook door het afsluiten van convenanten met individuele gemeenten wil de minister van SZW meer inzicht krijgen in het aantal kinderen dat gebruikmaakt van participatiebevorderende maatregelen en de daarmee gemoeide financiële inzet en beleidsmaatregelen. Gemeenten werken aan deze informatievoorziening mee op basis van vrijwilligheid.

Doordat gemeenten verschillende normen en definities hanteren voor «armoede», «maatschappelijke participatie» en «bijstand in natura» is het overigens niet vanzelfsprekend mogelijk om gemeenten met elkaar te vergelijken.

De informatie wordt door de minister van SZW niet gebruikt om gemeenten verantwoording te laten afleggen. Deze controlerende taak is immers in handen van de gemeenteraden. Alleen als de gemeenteraad zijn controletaak niet goed vervult of als er signalen zijn dat het college van B&W de wet niet correct uitvoert, is er volgens artikel 76 van de Wwb een taak weggelegd voor de minister van SZW als verantwoordelijke voor het rijkstoezicht op het armoedebeleid.

Voedselbanken

Toen het beleidsprogramma van het kabinet werd geformuleerd (voorjaar 2007), beschikte de minister van SZW niet over informatie over het aantal *doorverwijzingen* van voedselbanken naar gemeentelijke voorzieningen.

Informatie over het *niet-gebruik* van inkomensondersteunende maatregelen, schuldhulpverlening en het gebruik van re-integratie was wél al langere tijd voorhanden.

Inmiddels is er meer informatie beschikbaar over het aantal doorverwijzingen. Eind 2008 is de *Quickscan Voedselbanken* gepubliceerd, over de samenwerking tussen gemeenten en voedselbanken (SGBO, 2008). De quickscan bevat informatie over het aantal voedselbanken, het aantal afspraken met voedselbanken en het percentage voedselbanken dat doorverwijst naar gemeentelijke voorzieningen. Het document kan zodoende als nulmeting dienen.

Algemene informatie over de samenwerking tussen gemeenten en voedselbanken is medio 2008 beschikbaar gekomen in het kader van een onderzoek naar de effectiviteit van schuldhulpverlening (Hiemstra & De Vries, 2008). De staatssecretaris is voornemens om dit onderzoek te herhalen (SZW, 2008a) Informatie over het aantal gestarte re-integratie-ondersteuning ontleeft de staatssecretaris van SZW aan de periodieke CBS Statistiek re-integratie door gemeente (SRG) en het UWV Jaarverslag. De cijfers van CBS (SRG) en UWV telt SZW bij elkaar op. Omdat de doelgroepen van gemeenten en UWV zeer verschillend zijn en omdat de diversiteit aan re-integratie-instrumenten zo groot is, kan de informatie niet meer dan een zeer globaal beeld geven.

2.6 Informeren van de Tweede Kamer

De Tweede Kamer zal door de minister van SZW vooral worden geïnformeerd over ontwikkelingen in de armoede en minder over de mate waarin die ontwikkelingen samenhangen met rijksbeleid en met de uitvoering daarvan door de gemeenten.

Informatie over de resultaten van de uitvoering van het armoedebeleid ontvangt de Tweede Kamer deels via reguliere informatiestromen, zoals het SZW-jaarverslag en de kwartaalberichten arbeidsmarkt, en deels in antwoord op vragen die vanuit de Kamer zelf aan de minister worden gesteld.

De uitvoeringspraktijk achter het beeld op basis van de reguliere periodieke CBS-statistiek is met ingang van de wijzigingen van de Wwb mogelijk minder eenduidig, omdat de uitwerking van het beleid van gemeente tot gemeente kan verschillen, zonder dat dit tot uitdrukking komt in deze cijfers (zie ook § 2.5). De cijfers geven de Tweede Kamer geen inzicht in deze meerduideligheid.

Langdurigheidstoeslag

In het kabinetsstandpunt naar aanleiding van de evaluevaluatie Wwb heeft de staatssecretaris van SZW onder meer de decentralisatie van de langdurigheidstoeslag aangekondigd (SZW, 2007b). Gedurende de evaluatie van de Wwb is de Tweede Kamer regelmatig geïnformeerd, onder andere over de met de langdurigheidstoeslag gemoeide bedragen. Er is (nog) geen indicator over de omvang van de totale bijzondere bijstand in de begroting van SZW opgenomen (SZW, 2008c). Na 1 januari 2009 zal de informatie over de langdurigheidstoeslag zijn ingebed in de reguliere informatie die de Tweede Kamer bereikt over de landelijke resultaten van het armoedebeleid.⁸ Hierbij kan gedacht worden aan onderzoeken van het SCP en het CBS in het kader van de armoedemonitor. Het is daarnaast de bedoeling dat de (prestatie)afspraken in het bestuursakkoord jaarlijks worden gemonitord en aan de Tweede Kamer worden gestuurd.

Het parlement zal worden geïnformeerd over de uitkomsten van het in de vorige paragraaf genoemde onderzoek dat de Inspectie Werk en Inkomen

⁸ De informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de praktijk van de langdurigheidstoeslag vond vóór de wijziging van de Wwb vooral plaats in het kader van het algemene armoedebeleid en aan de hand van gesignaleerde knelpunten in de uitvoeringspraktijk.

zal worden verzocht uit te voeren naar de (verschillen in de) manier waarop de langdurigheidstoelage in de uitvoeringspraktijk wordt vormgegeven.

Maatschappelijke participatie van kinderen

Omdat het participatiebeleid wordt gefinancierd uit het Gemeentefonds, legt de minister van SZW geen verantwoording af aan de Tweede Kamer over de besteding van het geld en de uitvoering van dit beleidsonderdeel. Over ontwikkelingen in de maatschappelijke participatie van kinderen ontvangt de Tweede Kamer wel informatie. De Tweede Kamer ontvangt de uitkomsten van de nulmonitor 2008 in 2009 en de vervolgmonitor in 2011, waardoor inzichtelijk is of de landelijke doelstelling is behaald. Ook heeft de staatssecretaris van SZW met de VNG afgesproken dat er inzicht wordt gegeven in de effecten van het bestuursakkoord met gemeenten (SZW, 2008c; 2008d). Daarnaast ontvangt de Tweede Kamer tweejaarlijks de armoedemonitor. Het hoofdstuk «armoede en sociale uitsluiting onder kinderen» gaat specifiek in op de beleidsprioriteit «maatschappelijke participatie van kinderen uit arme gezinnen» (zie bijvoorbeeld SCP & CBS, 2007). Ook de twee andere voortgangsrapportages met relevante informatie over de bijstand in natura om maatschappelijke participatie van kinderen uit arme gezinnen te bevorderen zijn naar de Kamer gestuurd: de *Nationaal strategisch rapportage sociale bescherming en insluiting Nederland 2008* (SZW, 2008e) en de *Gezinsnota* (J&G, 2008).

Gemeenten en voedselbanken

Zowel de nulmeting naar samenwerking tussen gemeenten en voedselbanken (de quickscan) als de in de vorige paragraaf genoemde studie naar de vormgeving van de samenwerking heeft de staatssecretaris van SZW naar de Tweede Kamer gestuurd. De staatssecretaris is van plan de quickscan te herhalen. Informatie over het aantal gestarte re-integratietrajecten staat onder andere in het Rijksjaarverslag SZW en de kwartaalberichten arbeidsmarkt.

3 Vernieuwing Rijksdienst

3.1 Conclusies, aanbevelingen en reacties

3.1.1 Conclusies

In hoeverre het kabinet vorderingen maakt met het programma «Vernieuwing Rijksdienst», gericht op «een overheid die beter werk levert met minder mensen», kan de Tweede Kamer op dit moment slechts beperkt controleren.

Het afgelopen jaar is de informatie die de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) in haar rol van informierend bewindspersoon aan de Kamer heeft verstrekt over de realisatie van de personele taakstelling («minder mensen») weliswaar in enkele opzichten verbeterd, maar volledig is de informatie die de Kamer ontvangt nog niet. Met name over de werking van het zogenoemde dubbele slot in de taakstelling («minder personeel én minder uitgaven») heeft de Kamer tussentijds geen volledige informatie gekregen. Ook biedt de beschikbare informatie geen zicht op hoe de departementen de personele bezuiniging verdelen over de dienstonderdelen die zich bezighouden met respectievelijk beleid, ondersteuning, uitvoering en toezicht. Onduidelijk is voorts welke (onderdelen van de) bezuinigingen al zijn gerealiseerd dan wel nog gerealiseerd moeten worden door de zogeheten tariefgefinancierde diensten.⁹

Een ander probleem is dat in de voortgangsinformatie die de minister van BZK naar de Tweede Kamer stuurt over het programma Vernieuwing Rijksdienst niet goed zichtbaar is hoe de minister haar coördinerende rol vervult. In haar berichtgeving over de afzonderlijke projecten ontbreekt het aan een logische, consistente systematiek van doelstellingen, gerealiseerde prestaties en voortgang. En het beeld dat ze in de halfjaarlijkse voortgangsrapportage schetst van de voortgang van het programma als geheel, is beperkt.

De informatie waarover de Tweede Kamer beschikt is bovendien onvoldoende ordelijk en controleerbaar tot stand gekomen. Het Ministerie van BZK blijkt geen eenduidige procedure te volgen bij de verzameling van de voortgangsinformatie.

Opmerkelijk is tot slot dat bijna twee jaar na de start van het programma nog steeds niet helder is afgebakend wat het kabinet nu precies verstaat onder «beter werk». De tweede voortgangsrapportage met bijgevoegde brief van de minister van BZK is in dit opzicht wel een verbetering van de vorige, maar ook deze brief bevat nog geen heldere definitie van wat de kwaliteit van de rijksdienst is, wat de beginsituatie in 2007 was (waartegen eventuele ontwikkelingen zouden kunnen worden afgezet) en hoe de maatregelen die worden genoemd in de voortgangsrapportage een bijdrage zullen leveren aan een betere rijksdienst.

3.1.2 Aanbevelingen aan de minister van BZK

Wij bevelen de minister van BZK aan om aan te geven wat zij verstaat onder een overheid die «beter werk» levert.

Ook bevelen wij de minister aan om ervoor te zorgen dat de Tweede Kamer kan vaststellen in hoeverre het «dubbele slot» in de taakstelling bij de afzonderlijke departementen wordt gerealiseerd. Dit betekent dat de minister ervoor moet zorgen dat in de eerstvolgende kwantitatieve voortgangsrapportage (in 2009) de cijfers van de financiële taakstelling zijn te koppelen aan de cijfers van de personele taakstelling, uitgesplitst

⁹ Dit zijn instellingen die op afstand van een ministerie zijn geplaatst en geheel of gedeeltelijk door derden worden betaald, zoals zelfstandige bestuursorganen (zbo's).

naar departement. Ook de voortgang op de afzonderlijke dienstonderdelen beleid, ondersteuning, uitvoering en toezicht zou hierin zichtbaar moeten zijn.

Verder bevelen wij de minister aan om de informatieverzameling over en presentatie van de integrale voortgang van het programma Vernieuwing Rijksdienst te systematiseren en als een coherent geheel in de voortgangsrapportage op te nemen.

Wij bevelen de minister van BZK aan om (a) duidelijk aan te geven bij welke projecten er sprake is van resultaten in termen van een «betere» en «kleinere» overheid sinds de beginsituatie van 2007, en (b) duidelijk aan te geven op welke manier de maatregelen uit de voortgangsrapportage een bijdrage hebben geleverd aan deze resultaten.

3.1.3 Reactie minister van BZK

De minister van BZK heeft op 2 april 2009 gereageerd op onze conclusies en aanbevelingen bij het programma Vernieuwing Rijksdienst. Zij mist in onze bevindingen de aansluiting met de constructieve analyse uit onze rapportage van vorig jaar (*Staat van de beleidsinformatie 2008*). Onze bevindingen leggen haars inziens de nadruk op de noodzaak om de opzet van het programma minder flexibel te maken en dat stelt haar enigszins teleur.

Verantwoordelijkheidsverdeling Vernieuwing Rijksdienst

De minister van BZK betreurt onze conclusie dat niet goed zichtbaar is hoe zij haar coördinerende rol vervult. Ze wijst erop dat zij sinds de verschijning van *Staat van de beleidsinformatie 2008* twee voortgangsrapportages over het programma Vernieuwing Rijksdienst naar de Tweede Kamer heeft gestuurd. Hierin heeft de minister bericht over de departementale en bovendepartementale projecten. In de tweede voortgangsrapportage heeft zij daarnaast voor elk bovendepartementaal project aangegeven wat het verantwoordelijke ministerie is. Zij wijst op het uitgangspunt dat elke minister verantwoordelijk is en blijft voor de verkleining en verbetering van zijn of haar ministerie, en dat de uitvoering van het programma een rijksbrede verantwoordelijkheid is.

Totstandkoming informatievoorziening

In reactie op onze conclusie dat het Ministerie van BZK geen eenduidige procedure volgt bij de verzameling van de voortgangsinformatie, merkt de minister op dat het bijhouden van een uitgebreide boekhouding van de verzameling van informatie over de voortgang van (boven)departementale projecten een onevenredige hoeveelheid werk en bovendien geringe toegevoegde waarde met zich zou meebrengen. Ze wijst erop dat bij de monitoring van alle projecten wordt gelet op het behalen van mijlpalen conform een eerder vastgestelde planning en op de medewerking van de voor een project relevante departementen. De minister geeft aan dat de teksten in de voortgangsrapportages over de (boven)departementale projecten worden besproken en geaccordeerd op zowel ambtelijk (in het SG-overleg) als ministerieel niveau (in de ministerraad).

Informatievoorziening realisatie personele taakstelling

De minister reageert ook op onze conclusie dat de Tweede Kamer ter zake van de personele taakstelling van het programma Vernieuwing Rijksdienst nog niet over volledige informatie beschikt. De minister acht het niet nodig dat zij bij het informeren van de Tweede Kamer over de taakstelling per departement inzicht geeft in de voortgang bij de afzonderlijke dienstonderdelen beleid, ondersteuning, uitvoering en toezicht. Dat wil

volgens haar overigens niet zeggen dat deze informatie niet beschikbaar zou zijn. Zij geeft aan dat departementen de taakstelling per kolom tot op zekere hoogte flexibel kunnen invullen. Het opnemen van deze informatie zou volgens haar gemakkelijk kunnen leiden tot onnodige bureaucratie en de aandacht kunnen afleiden van de hoofdzaak. Ze geeft aan dat de discussie over de inrichting van een specifiek departement met de desbetreffende, verantwoordelijke minister moet worden gevoerd. De minister meldt dat zij in de eerste voortgangsrapportage een rijksbreed overzicht heeft opgenomen van de ontwikkeling van de omvang van de rijksdienst over de verschillende dienstonderdelen. Zij schrijft dat het haar in het overleg met de Tweede Kamer over het programma Vernieuwing Rijksdienst niet is gebleken dat de Kamer meer informatie op dit punt zou wensen.

Voortgang en meting doelstelling «beter»

In reactie op onze aanbeveling om duidelijk aan te geven op welke terreinen en in hoeverre de rijksoverheid «beter» is geworden sinds de start van het programma en hoe de onder het programma vallende maatregelen hieraan een bijdrage hebben geleverd, herhaalt de minister de activiteiten die ze in haar brief aan de Kamer heeft vermeld (zie § 3.2 hierna). Ze geeft daarbij aan dat deze activiteiten ongetwijfeld zullen leiden tot een verhoging van de kwaliteit van de overheid. Ze wijst op de «benchmark beleid» die op dit moment wordt uitgevoerd. Ze verwacht dat op basis hiervan uitspraken kunnen worden gedaan over de kwaliteit van de inrichting en werkwijzen van de beleidsonderdelen van de rijksdienst. De minister geeft aan dat daarnaast een verdere uitwerking van andere indicatoren plaatsvindt.

3.1.4 Nawoord Algemene Rekenkamer

Verantwoordelijkheidsverdeling Vernieuwing Rijksdienst

Van de toezeggingen die de minister van BZK vorig jaar heeft gedaan naar aanleiding van onze aanbevelingen in *Staat van de beleidsinformatie 2008* hebben wij met belangstelling kennisgenomen. Wij hebben verbeteringen geconstateerd in de informatie die de minister van BZK aan de Tweede Kamer heeft verstrekt over de verantwoordelijkheidsverdeling binnen het programma Vernieuwing Rijksdienst en over de verdeling van de eerste tranche van de kabinetsgelden. De twee verschenen voortgangsrapportages geven informatie over de stand van zaken op onderdelen, maar bevatten nog niet een geïntegreerd beeld van de voortgang van het programma als geheel en van de samenhang der delen. Juist om verkokering te voorkomen en om te bevorderen dat de verschillende acties onder de paraplu van Vernieuwing Rijksdienst elkaar kunnen versterken, is het van belang om een beeld te hebben van zowel de onderlinge samenhang als de totale voortgang.

Totstandkoming informatievoorziening

Wij zijn met de minister van mening dat bij het volgen van de voortgang van het programma een controleerbare totstandkoming van de voortgangsinformatie geen belemmering moet worden voor de juiste uitkomst van het proces. Het is echter wel lastig om de juistheid van de voortgangsinformatie te controleren als niet is na te gaan hoe deze tot stand is gekomen.

Informatievoorziening realisatie personele taakstelling

Wij verwachten niet dat het opnemen van reeds beschikbare informatie over de verdeling van de personele taakstelling per departement zal

leiden tot onnodige bureaucratie. Eén van de belangrijke onderdelen van het programma Vernieuwing Rijksdienst is een kritische beschouwing van de aantallen beleidsmakers, uitvoerders, toezichhouders en ondersteuners en de verhouding tussen die aantallen. De afgesproken taakstellingen op deze respectievelijke punten bepaalden bij aanvang van het programma per departement de totale taakstelling. Dan mag worden verwacht dat over de samenstellende delen van de taakstelling ook aan de Kamer wordt gerapporteerd.

Dat leidt niet automatisch tot minder flexibiliteit per departement, maar maakt helder waar men eventueel naar boven of beneden zou willen afwijken van de met de Kamer overeengekomen verdeling van taakstellingen per kolom. Dat maakt het mogelijk dat kabinet en Kamer hierover tussentijds het gesprek kunnen aangaan.

Voortgang en meting doelstelling «beter»

Wij zien de uitkomsten van de «benchmark beleid» en de uitwerking van overige indicatoren met belangstelling tegemoet. We wijzen erop dat het ontbreken van een heldere definitie van «kwaliteit van de rijksdienst» (of onderdelen of aspecten daarvan) en het ontbreken van een nulmeting het lastig zullen maken om te zijner tijd een uitspraak te doen over de bereikte verbetering van de rijksdienst. De uitkomsten kunnen dan namelijk niet tegen een kwaliteitsnorm worden afgezet, en ook kunnen er geen verbeteringen in de tijd worden vastgesteld.

3.2 Beleidsprioriteit op hoofdlijnen

Binnen pijler 6 van het *Beleidsprogramma 2007–2011*, overheid en dienstbare publieke sector, hebben we onderzoek gedaan naar beleidsprioriteit 64: «Het realiseren van een overheid die beter werk levert met minder mensen». Deze prioriteit valt onder doelstelling 6.1 van het beleidsprogramma, getiteld «een slagvaardige, integere en divers samengestelde overheid» (AZ, 2007). De prioriteit is in het kabinetsprogramma als volgt omschreven:

«De rijksoverheid moet kleiner én beter. In verband daarmee is voorzien in een reductie van de beleidsonderdelen met 20%, de ondersteuning met 25% en de inspecties met 20%. De uitvoering wordt naar verhouding gespaard. In totaal resulteert dit in een besparing van ca. € 630 miljoen, wat neerkomt op bijna 13 000 functies (11 000 bij de ministeries en de zelfstandige bestuursorganen plus circa 1 800 bij door derden gefinancierde uitvoerende diensten). Tegelijkertijd wordt er geïnvesteerd in een betere overheid. In het programma Vernieuwing Rijksdienst is vastgelegd hoe de beoogde doelen bereikt kunnen worden.»

Het programma Vernieuwing Rijksdienst bestaat uit vier onderdelen: «beter beleid», «betere bedrijfsvoering», «minder last van de overheid» en «de overheid van de toekomst» (zie kader).

Onderdelen van het programma Vernieuwing Rijksdienst

1. *Beter beleid.* Er zal meer worden gewerkt in projecten en programma's. Op deze manier wordt verkoking tegengegaan en kan efficiencywinst worden behaald. Minder subsidies, aanpak van controles op controles (de zogenaamde controle-toren) en het beter beoordelen van de uitvoerbaarheid van beleid horen hier ook bij. Ook de kennis- en adviesfunctie zal worden aangepast.
2. *Betere bedrijfsvoering.* De bedrijfsvoering van het Rijk kan worden verbeterd door efficiencymaatregelen, betere samenwerking en meer gezamenlijke bedrijfsvoering.
3. *Minder last van de overheid.* Hier gaat het bijvoorbeeld om reductie van de administratieve lasten en het project «Eenduidig toezicht».
4. *De overheid van de toekomst.* Er zullen initiatieven worden genomen om ook na de afslanking te kunnen werken aan een betere overheid. Dit kan bijvoorbeeld door andere organisatievormen en werkwijzen te ontwikkelen en te werken aan een grotere flexibiliteit van de ambtenaar. Er wordt in kaart gebracht hoe het ministerie van de toekomst er organisatorisch, fysiek, bestuurlijk en staatsrechtelijk uitziet. Het zijn van goede werkgever die aantrekkelijk is op de arbeidsmarkt, hoort hier ook bij. Er wordt in de ontwikkeling van het zittende personeel geïnvesteerd. Overtollige medewerkers worden zoveel mogelijk van werk naar werk begeleid.

Het beleid

Het doel van het programma Vernieuwing Rijksdienst is om de rijks-overheid (inclusief de bijbehorende agentschappen en zbo's) te «verkleinen» en tegelijk te «verbeteren». Wat de «verkleining» van de rijksdienst betreft is er afgesproken dat de besparing in euro's (€ 630 miljoen) gepaard moet gaan met een daadwerkelijke besparing van personeel (12 800 fte). Andersom geldt hetzelfde; er mogen dus niet «via de achterdeur» tijdelijke krachten worden binnengehaald ter compensatie van geschrapte fte's. Deze afspraak wordt wel aangeduid als een «dubbel slot» in de taakstelling.

Wat de «verbetering» van de rijksdienst betreft is het beleid minder vastomlijnd. In een brief aan de Tweede Kamer schrijft de minister van BZK dat zij heeft getracht grip te krijgen op de kwaliteitsontwikkeling met een benadering die onder andere bestaat uit verbeterprojecten, tevredenheidspelingen, klachteninventarisatie en benchmarks (BZK, 2008b).

De uitvoering

De minister van BZK is verantwoordelijk voor de coördinatie van het beleid rond de vernieuwing van de rijksdienst en voor de rapportage aan de Tweede Kamer over de voortgang die ermee wordt geboekt. Voor de uitvoering van het beleid is een programmabureau opgericht, ter ondersteuning van de programmasecretaris-generaal (SG) Vernieuwing Rijksdienst. Het programmabureau wordt bemenst door accounthouders die de afzonderlijke projecten volgen waaruit het programma bestaat.

De opdracht van de programma-SG is vastgelegd in de *Nota Vernieuwing Rijksdienst* (BZK, 2007BB). Hierin zijn 137 paragrafen opgenomen met acties die binnen het programma moeten worden uitgevoerd. Deze acties zijn vervolgens geclusterd en opgenomen in projecten. Er zijn projecten die lopen op één departement of op meer dan één departement (interdepartementaal), en projecten die hun doorwerking hebben op alle departementen (bovendepartementaal).

Voortgangsinformatie en eindverantwoording

De minister van BZK is bestuurlijk verantwoordelijk voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over de voortgang van het programma Vernieuwing Rijksdienst als geheel. Zij dient twee keer per jaar (in het voorjaar en in het najaar) een voortgangsrapportage naar de Kamer te

sturen.¹⁰ Deze voortgangsrapportages beschrijven de voortgang op de projecten die in de *Nota Vernieuwing Rijksdienst* staan. De voorjaarsrapportage bevat ook de voortgang op de personele taakstelling per departement.

Er wordt ook op ambtelijk niveau gerapporteerd over de voortgang van het programma Vernieuwing Rijksdienst. Met enige regelmaat (in opzet maandelijks) worden digitaal rapportages op de pagina van het programma Vernieuwing Rijksdienst op het Rijksweb geplaatst. Hierin wordt de voortgang van enkele projecten uit het programma toegelicht. Deze rapportages zijn bedoeld om rijksambtenaren te informeren over het programma Vernieuwing Rijksdienst; ze worden niet naar de Tweede Kamer gestuurd. Deze voortgangsrapportages worden wel ter kennisgeving aan de leden van het SG-Overleg gestuurd.

De minister van BZK is niet verantwoordelijk voor de voortgang van alle afzonderlijke projecten die onder het programma Vernieuwing Rijksdienst vallen. De departementale projecten bij de ministeries vallen onder de verantwoordelijkheid van de betreffende individuele ministers waarbij de individuele SG's ambtelijk verantwoordelijk zijn. De inter- en boven-departementale projecten vallen onder de ambtelijke supervisie van één tot drie SG's (een aantal projecten heeft twee of drie supervisors). Hoe de bestuurlijke verantwoordelijkheid per minister is geregeld, is vastgelegd in de laatste voortgangsrapportage, van december 2008.

3.3 Controlerende taak van de Tweede Kamer

Een van de taken van de Tweede Kamer is het controleren van het kabinet. De Kamer controleert of de bewindspersonen zich bij de uitvoering van hun beleid aan de gemaakte afspraken houden. Dat geldt voor de plannen in de begroting en andere wetten, maar ook voor de voornemens van het kabinet in het beleidsprogramma.

Er is geen wet- en regelgeving die het kabinet verplicht om over het beleidsprogramma verantwoording af te leggen. Wil de Tweede Kamer haar controlerende taak goed kunnen vervullen, moet daarom aan ten minste drie voorwaarden zijn voldaan:

1. De kabinetsprioriteiten moeten herkenbaar op artikelniveau zijn uitgewerkt in de begroting en daaraan gerelateerde beleidsnota's.
2. De minister dient de juiste informatie over de uitvoering te verzamelen en deze, indien nodig, te bewerken tot voor de Tweede Kamer relevante informatie die tot op artikelniveau herleidbaar is.
3. De minister dient de Kamer op de afgesproken manier te informeren.

De volgende paragrafen gaan over de mate waarin aan deze randvoorwaarden is voldaan. Vervolgens kunnen we een uitspraak doen over de mate waarin de Tweede Kamer op basis van de door de minister van BZK verstrekte beleidsinformatie kan controleren of de kabinetsprioriteit «Het realiseren van een overheid die beter werk levert met minder mensen» volgens plan wordt uitgevoerd.

3.4 Van beleidsprioriteit naar beleid

De uitwerking van doel 64 is beschreven in *de Nota Vernieuwing Rijksdienst*, die in september 2007 is goedgekeurd door de Tweede Kamer. De nota omvat een kwantitatieve doelstelling («kleinere overheid») en een kwalitatieve doelstelling («beter werk»).

¹⁰ In 2008 zijn twee voortgangsrapportages verschenen (BZK, 2008c-d).

We bespreken in deze paragraaf hoe de minister van BZK en de overige ministers deze doelstelling concreet hebben uitgewerkt in hun begrotingen.

Onderbouwing van de doelstelling

In *Staat van de beleidsinformatie 2008*¹¹ (Algemene Rekenkamer, 2008a) merkten we op dat de aanleiding voor het programma Vernieuwing Rijksdienst niet is opgenomen in het beleidsprogramma. De nota vermeldt wel enkele algemene overwegingen om de rijksoverheid kleiner en beter te maken, maar beargumenteert niet de *noodzaak* van het programma. Verder stelden we vorig jaar vast dat de ministeries «kleiner» en «beter» verschillend interpreteren, en dat sommige ministeries meer aandacht schenken aan een kleinere overheid dan aan een betere, ofschoon het beleidsprogramma beide doelen als nevengevestigd beschouwt.

Uitwerking van de doelstelling in de begrotingen

De onderdelen van het programma Vernieuwing Rijksdienst die onder directe verantwoordelijkheid vallen van het Ministerie van BZK, zijn uitgewerkt in de jaarlijkse BZK-begroting. De meeste andere departementale begrotingen hebben geen aparte paragraaf voor het programma Vernieuwing Rijksdienst. De relevante projecten (zoals de verkleining van het aantal fte's, de vernieuwing van het toezicht en de vermindering van de administratieve lastendruk) staan, wanneer ze al genoemd worden, verspreid door de memories van toelichting.

Het programma Vernieuwing Rijksdienst wordt gefinancierd uit zowel de verschillende departementale begrotingen als uit een eenmalige kabinetsinvestering. Voor het programma heeft het kabinet € 538 miljoen beschikbaar gesteld tot 2011. In haar brief van 9 oktober 2008 (BZK, 2008b) heeft de minister van BZK een voorstel gedaan aan de ministerraad voor de verdeling van de € 338,371 miljoen die nu al beschikbaar zijn. Voor elk project dat wordt gefinancierd uit kabinetsmiddelen, is in deze brief helder beschreven welke minister verantwoordelijk is.

De departementale en inter- en bovendeportementale projecten die geen budget krijgen toebedeeld uit de eenmalige kabinetsinvestering, worden door de departementen zelf gefinancierd. De omvang en het doel van deze investeringen staan echter niet duidelijk beschreven in de departementale begrotingen. Er wordt in de begrotingen namelijk niet aangegeven of een project een onderdeel is van het programma Vernieuwing Rijksdienst. Dit maakt het voor de Tweede Kamer onmogelijk om inzicht te krijgen in de totale kosten van het programma.

3.5 Informatieverzameling en -bewerking door minister

Het programmabureau Vernieuwing Rijksdienst verzamelt de informatie die nodig is om de programma-SG door middel van rapportages te informeren over de voortgang van de projecten.

De medewerkers van het programmabureau onderhouden contact met de verschillende projectleiders. Dit gebeurt door middel van een account-systeem: elke medewerker van het bureau heeft een aantal projecten onder zijn hoede. De accounthouders hebben een bewakende rol en volgen de voortgang. Dit doen ze met name door informeel (vaak telefonisch) contact te onderhouden met de projectleiders en de informatie te volgen die deze projectleiders naar de Tweede Kamer sturen. Op basis van deze contacten blijven de accounthouders en de SG Vernieuwing Rijksdienst op de hoogte van de voortgang van de projecten.

¹¹ In ons rapport *Staat van de beleidsinformatie 2008* hebben we ook aandacht besteed aan het programma Vernieuwing Rijksdienst. We richtten ons toen vooral op de formulering, onderbouwing en beleidsinformatie over het programma. Sinds de publicatie van dat rapport zijn er twee voortgangsrapportages verschenen.

De programma-SG heeft twee maal per jaar een bilateraal overleg met de supervisor-SG's van de verschillende projecten.

Het programmabureau Vernieuwing Rijksdienst publiceert periodiek een digitale voortgangsrapportage op de interne webpagina van het Rijk van het programma Vernieuwing Rijksdienst. Hierin wordt de voortgang van enkele projecten uit het programma en relevante ontwikkelingen toegelicht.

Een belangrijk onderdeel van deze voortgangskranten is het overzicht waarin de programma-SG per project door middel van de kleuren groen, oranje en rood aangeeft welke mate van aandacht hij wil geven. Als een project een groene kleur krijgt, betekent dit dat er geen bijzondere aandacht van de SG nodig is. Het aantal contactmomenten tussen de accounthouder en projectleider is in dat geval ook gering, ongeveer eenmaal per twee à drie weken. Oranje betekent dat enige aandacht van de SG wenselijk is en rood geeft aan dat veel aandacht van de SG noodzakelijk is. Dat kan dagelijks contact betekenen.

De informatieverzameling over de voortgang van de projecten verloopt niet volgens een vaste procedure. De accounthouders zijn in principe vrij (afgezien van enkele algemene uitgangspunten waaraan zij zich moeten houden) in de manier waarop zij de informatie verzamelen. Het programmabureau, dat beperkt van omvang is, geeft aan dat het voordeel hiervan is dat het zichzelf hiermee niet verplicht tot «bureaucratische exercities» en maatwerk kan bieden bij het volgen van de lopende projecten. Het nadeel van de gekozen werkwijze is echter dat de informatieverzameling onvoldoende ordelijk en controleerbaar gebeurt. Sommige projectleiders wisselen regelmatig informatie uit met het programmabureau, terwijl andere zelden of nooit met het bureau communiceren. De accounthouders verschillen onderling in de mate waarin ze de informatie uitwisselen en documenteren. Het is onduidelijk of het bureau voldoende op de hoogte is van de voortgang van alle projecten van het programma Vernieuwing Rijksdienst en wat het daarvoor heeft gedaan.

3.6 Informeren van de Tweede Kamer

De minister van BZK rapporteert vanuit haar verantwoordelijkheid voor de coördinatie van het programma Vernieuwing Rijksdienst twee maal per jaar aan de Tweede Kamer over de voortgang van het programma als geheel. Als informierend bewindspersoon dient de minister een integraal beeld te verschaffen van de geleverde prestaties in de afzonderlijke projecten, en een duidelijk overzicht van de voortgang die is geboekt met het realiseren van de personele en de financiële taakstelling. Haar informerende taak houdt ook in dat ze aangeeft hoe de beleidsinformatie die zij verstrekt tot stand is gekomen. Daarnaast dient zij inzicht te geven in hoe zij haar coördinerende taak uitvoert.

De eerste rapportages van de minister van BZK zijn in mei respectievelijk december 2008 aan de Tweede Kamer gestuurd en bevatten voortgangsinformatie over alle projecten die vallen onder het programma Vernieuwing Rijksdienst. In de voorjaarsrapportage van mei 2008 zijn ook cijfers over de personele taakstelling per departement opgenomen (BZK, 2008a). We hebben vastgesteld dat de voortgangsinformatie die de minister naar de Tweede Kamer stuurt een duidelijke verwijzing naar de relevante Kamerstukken bevat en in dat opzicht controleerbaar is. De informatie van de minister geeft echter nog geen beeld van de voortgang van het programma als geheel. In haar rapportages over de afzonderlijke

projecten is bovendien niet duidelijk aangegeven welke de voortgang er precies is geboekt. Ook over de invulling van de coördinerende rol van de minister van BZK is geen informatie te vinden in de genoemde rapportages.

De Tweede Kamer is inmiddels door de minister van BZK geïnformeerd over de verdeling van de eerste tranche van het kabinetsgeld voor het programma Vernieuwing Rijksdienst. Ook heeft de Kamer informatie ontvangen over welke ministers aanspreekbaar zijn op de resultaten van deze projecten (BZK, 2008d). Op de totale kosten van het programma Vernieuwing Rijksdienst heeft de Tweede Kamer echter geen zicht. Dat komt doordat in de departementale begrotingen niet altijd duidelijk is welke projecten de departementen onder de vlag van «Vernieuwing Rijksdienst» willen realiseren in 2009 en hoeveel deze kosten.

3.6.1 Informatie over voortgang bij realisatie «kleinere overheid»

De Tweede Kamer ontvangt voortgangsinformatie over een «kleinere overheid» die op drie punten niet controleerbaar is. Ten eerste is de personele taakstelling per departement niet uitgesplitst tussen de vier onderdelen: beleid, kennis en advies (– 20%), staf en ondersteuning (– 25%), uitvoering (– 10%) en inspecties en toezicht (– 20%). Bijgevolg kan de Tweede Kamer tot 2011 niet nagaan hoe elke minister de taakstelling in zijn/haar departement verdeelt. Hierdoor blijft het voor de Tweede Kamer onopgemerkt als een minister te veel personeel zou bezuinigen op het ene onderdeel en dat compenseert met te weinig bezuiniging op het andere onderdeel.

Ten tweede wordt de personele taakstelling gepresenteerd per verantwoordelijke minister, maar zonder verdeling tussen zijn departement en de tariefgefinancierde diensten die onder zijn/haar bevoegdheid vallen.¹² Bijgevolg kan de Tweede Kamer tot 2011 niet controleren of een minister de personeelsbezuiniging realiseert bij het eigen departement of bij een agentschap of zbo.

Ten derde is voor de Tweede Kamer tussentijds niet controleerbaar of de departementen op koers liggen met het uitvoeren van de taakstelling. De voortgangsinformatie geeft weliswaar een overzicht van de bedragen die jaarlijks afgeboekt worden tussen 2008 en 2011, maar geeft niet de jaarlijkse personele taakstelling die daaraan gekoppeld is. De Tweede Kamer daarom kan niet tussentijds vaststellen of de departementen op koers liggen met het dubbele slot. En het wordt pas in 2011 duidelijk of het einddoel gehaald wordt.

3.6.2 Informatie over voortgang bij realisatie «beter werk»

Ook de voortgang die wordt geboekt bij de realisatie van de kwalitatieve doelstelling «een overheid die beter werk levert» is voor de Tweede Kamer tot op heden niet controleerbaar op basis van de rapportages hierover. Op drie punten schiet de informatie die de Tweede Kamer krijgt in dit opzicht tekort:

- De minister van BZK geeft niet aan wat het doel («beter werk») inhoudt en wat vereist is om dat doel te bereiken.
- Er is nog geen nulmeting beschikbaar en de benchmarkprojecten die hier een rol zouden kunnen spelen zijn nog niet ver genoeg gevorderd.
- In de verstrekte beleidsinformatie staat niet duidelijk vermeld waarom

¹² In ons rapport *Staat van de beleidsinformatie 2008* hebben we aangegeven dat 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. De minister heeft namelijk niet de bevoegdheid om de zbo's te verplichten om bij te dragen aan de taakstelling.

en op welke manier de verbeterprojecten bijdragen aan een «betere overheid».

De minister van BZK heeft in haar brief aan de Tweede Kamer wel (zie § 3.2) een aantal beleidsintenties geformuleerd, maar zonder aan te geven hoe die een bijdrage leveren aan de beoogde verbeterde kwaliteit.

4 RECREATIE OM DE STAD

4.1 Conclusies, aanbevelingen en reacties

4.1.1 Conclusies

De Tweede Kamer heeft met de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) afgesproken dat het aantal verantwoordingsmomenten over het aanleggen van grootschalige recreatiegebieden rond de stedelijke gebieden in ons land is beperkt tot twee. De Kamer zal in 2010 een tussentijdse evaluatie ontvangen en in 2014 een eindverantwoording. Wel ontvangt zij jaarlijks van de minister van LNV een voortgangsrapportage. De kwaliteit van de voortgangsinformatie over de beleidsprioriteit «Recreatie om de stad» in deze rapportages kan beter. Het Ministerie van LNV werkt hieraan.

Wij hebben vastgesteld dat het voorgaande in de praktijk betekent dat de minister van LNV haar kennis over de actuele risico's voor de doelrealisatie niet met de Tweede Kamer deelt. In haar communicatie met de Kamer over het aanleggen van de recreatiegebieden schetst zij in het algemeen een optimistischer beeld dan uit de ambtelijke stukken naar voren komt.

4.1.2 Aanbevelingen aan minister van LNV

Wij bevelen de minister van LNV aan om de Tweede Kamer nu al te informeren over de mogelijke consequenties van het ontbreken van afspraken over een substantieel deel van de taakstellingen voor grondverwerving en -inrichting tussen Rijk en provincies. In de bestuursovereenkomsten waarin de prestatieafspraken ter zake met de provincies zijn vastgelegd, is over 12% van de nog te verwerven hectares recreatiegebied niets opgenomen. Voor de inrichting geldt dat over 41% van de nog in te richten hectares geen afspraken zijn gemaakt in de bestuursovereenkomsten. De minister zou de Kamer moeten melden wat dit mogelijk betekent voor de realisatie van het rijksdoel in 2013.

Daarnaast bevelen we de minister aan om de Kamer op de hoogte te stellen van de gevolgen van de geplande herijking van de bestuursovereenkomsten met de provincies. Daarbij zou expliciet aan de Kamer moeten worden meegedeeld wat de implicaties van de nieuwe afspraken zijn voor de omvang van de te verwerven recreatiegebieden rondom de stad en de wijze waarop deze worden ingericht (in relatie tot de oorspronkelijke beleidsdoelen).

4.1.3 Reactie minister van LNV

De minister van LNV heeft, mede namens de minister van VROM, op 23 april 2009 gereageerd op onze conclusies en aanbevelingen bij de beleidsprioriteit «Recreatie om de stad».

De minister onderschrijft onze conclusie dat de kwaliteit van de voortgangsinformatie in de rapportages aan de Tweede Kamer beter kan. Zij streeft er samen met de provincies naar om het project «Nulmeting op kaart» medio 2009 af te ronden. De minister vertrouwt erop dat de provincies haar correcte gegevens aanleveren. Vanwege het belang van onafhankelijke waarborging van de kwaliteit en betrouwbaarheid van de gegevens, gaat zij daar met de provincies afspraken over maken.

De minister maakt nadrukkelijk bezwaar tegen onze conclusie dat zij de actuele risico's voor de doelrealisatie niet met de Tweede Kamer deelt en dat ze de Tweede Kamer een optimistischer beeld schetst dan uit de ambtelijke stukken naar voren komt.

Zij geeft aan de Kamer steeds te hebben gemeld dat zij vasthoudt aan het realiseren van de taakstelling voor «Recreatie om de stad» in 2013, maar dat de realisatie te traag verloopt en dat de beschikbaarheid van voldoende rijksbudget de aandacht heeft, gezien de stijgende kosten voor verwerving en inrichting.

De minister erkent dat voor een deel van de ambities voor «recreatie om de stad» nog geen afspraken zijn vastgelegd in de ILG-bestuursovereenkomsten. Zij schrijft dat zij met de provincies in bestuurlijk overleg heeft afgesproken dat deze laatsten alles op alles zullen zetten om het beschikbare rijksbudget uit te putten en op basis van nieuwe uitvoeringsconcepten zoveel mogelijk van de restantaakstelling te realiseren. Bij de midtermreview in 2010 wordt de balans opgemaakt en zal worden bezien of extra geld of tijd nodig is. Dan zal zij ook de Tweede Kamer melden of de taakstelling voor «Recreatie om de stad» tijdig zal worden gerealiseerd. De minister onderschrijft onze aanbeveling om de Tweede Kamer expliciet mee te delen dat het toepassen van nieuwe uitvoeringsconcepten consequenties kan hebben voor de omvang van de te verwerven recreatiegebieden en de wijze waarop deze worden ingericht. Zij geeft aan dat ze de Kamer al had geïnformeerd over het voorbereiden van afspraken met de provincies om deze nieuwe uitvoeringsconcepten toe te passen. De minister zegt toe de Tweede Kamer van de uitvoeringsconcepten op de hoogte te stellen nu deze zijn vastgelegd in de ILG-bestuursovereenkomsten. Ze geeft aan daarbij in te gaan op de positieve consequenties ervan op de inrichting van recreatiegebieden om de stad.

4.1.4 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij nemen met instemming kennis van de toezeggingen van de minister van LNV om de informatievoorziening aan de Kamer te verbeteren over de realisatie van de verwerving en inrichting van recreatiegebieden om de stad. Wij zullen de uitkomsten van het project «Nulmeting op kaart» met belangstelling volgen.

In reactie op het bezwaar van de minister tegen onze conclusies over haar voortgangsberichten aan de Tweede Kamer wijzen wij hier op onze toelichting bij deze conclusies. Wij hebben vastgesteld dat de minister eind 2008 weliswaar haar optimisme over de doelrealisatie heeft gematigd, maar dat zij de Kamer daarbij nog niet op de hoogte heeft gesteld van de uitkomsten van de tussenevaluatie, het ontbreken van afspraken met provincies over gedeelten van de restantaakstellingen voor verwerving en inrichting en de mogelijke implicaties van de gewijzigde uitvoeringsconcepten.

De berichtgeving van de minister aan de Kamer over de consequenties van de nieuwe uitvoeringsconcepten voor de inrichting van de recreatiegebieden heeft onze aandacht.

4.2 Beleidsprioriteit op hoofdlijnen

Binnen pijler 3 van het *Beleidsprogramma 2007–2011*, «een duurzame leefomgeving», hebben we onderzoek gedaan naar de voortgangsinformatie over de uitvoering van beleidsprioriteit 24 (AZ, 2007). Deze prioriteit is in het beleidsprogramma als volgt omschreven:

«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».

Het beleid

Het kabinet geeft aan zich te zullen inzetten om de kwaliteit van het Nederlandse landschap te versterken en te zorgen voor meer en beter toegankelijke groene gebieden. Dit wil het kabinet bereiken door een reeks maatregelen. De maatregelen met het grootste financiële belang betreffen de realisatie van de ecologische hoofdstructuur (EHS) en van recreatiegebieden rond stedelijke gebieden. In dit onderzoek richten we ons op het laatste onderwerp, het beleidsonderdeel «Recreatie om de stad».¹³ Deze benaming is in 2004 geïntroduceerd in de beleidsnota *Agenda Vitaal Platteland* (AVP) (LNV, 2004).

In de nota AVP wordt het belang benadrukt van de realisatie van meer groengebieden en andere recreatiemogelijkheden om de stad om de «dagrecreatieve tekorten» in de stedelijke omgeving te verkleinen. In het eerste «Meerjarenprogramma Vitaal Platteland» van 2004 (LNV, 2004) zijn de bijbehorende rijksdoelen concreet uitgewerkt. Het accent in het beleid ligt op de aanleg van grootschalige recreatiegebieden rond de steden in de provincies Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht en Gelderland. Met ingang van 2007 is het tweede «Meerjarenprogramma voor een Vitaal Platteland» (LNV, 2006a) van kracht. Dit programma behelst een aantal rijksdoelen voor een periode van zeven jaar (2007–2013). Eén van deze rijksdoelen betreft de aanleg van recreatiegebieden rondom steden. In 2013 moet 15 942 hectare recreatiegebied zijn gerealiseerd.

De uitvoering

In de Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) is in 2006 bepaald dat de rijksdoelen uit het tweede Meerjarenprogramma voor een Vitaal Platteland, waaronder de doelen voor «Recreatie om de stad», voor het merendeel gerealiseerd zullen worden onder regie van de provincies. Om de bijbehorende prestaties te kunnen leveren is voor de provincies een bedrag van € 3,2 miljard beschikbaar gesteld in het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG). De provincies kunnen voor de besteding van deze gelden gedurende de uitvoeringsperiode (2007–2013) naar eigen inzicht afspraken maken met uitvoerende diensten, gemeenten en waterschappen.

Voortgangsinformatie en verantwoordingsinformatie


De verantwoordelijkheid voor de uiteindelijke realisatie van de kabinetsdoelstelling ligt bij de minister van LNV. De provincies sturen jaarlijks een voortgangsrapportage aan de minister, waarna de minister een landelijke rapportage opstelt en deze, voorzien van een kabinetsreactie, aan de Tweede Kamer stuurt. Halverwege de uitvoeringsperiode, in 2010, zullen Rijk en provincies gezamenlijk een tussentijdse evaluatie of «midterm-review» uitvoeren en in juli 2014 zullen de provincies eindverantwoording afleggen aan de minister over de gerealiseerde prestaties en de bestede middelen (LNV, 2007a; 2008a).

In september 2014 zal de minister van LNV verantwoording afleggen aan de Tweede Kamer. Gedurende de uitvoeringsperiode (2007–2013) zal de minister niet tussentijds verantwoording afleggen aan de Kamer over de voortgang van de uitvoering van het beleid (LNV, 2008a).

¹³ In 2006 publiceerden wij het rapport *Ecologische hoofdstructuur* (Algemene Rekenkamer, 2006); in 2009 hebben wij het rapport *Ecologische hoofdstructuur; Terugblik 2009* uitgebracht (Algemene Rekenkamer, 2009b).

Figuur 1 Tijdschema 'Recreatie om de stad'

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	
Bestuurs- overeenkomst met provincies afgesloten	Start ILG en realisatie- periode 'Recreatie om de stad'		Nulmeting op kaart afgerond	Midtermreview			Einde ILG en realisatie- periode 'Recreatie om de stad'	Verantwoording door provincies aan Rijk	Verantwoording door minister aan Tweede Kamer



4.3 Controlerende taak van de Tweede Kamer

Een van de taken van de Tweede Kamer is het controleren van het kabinet. De Kamer controleert of de bewindspersonen zich bij de uitvoering van hun beleid aan de gemaakte afspraken houden. Dat geldt voor de plannen in de begroting en andere wetten, maar ook voor de voornemens van het kabinet in het beleidsprogramma.

Er is geen wet- en regelgeving die het kabinet verplicht om over het beleidsprogramma verantwoording af te leggen. Wil de Tweede Kamer haar controlerende taak goed kunnen vervullen, moet daarom aan ten minste drie voorwaarden zijn voldaan:

1. De kabinetsprioriteiten moeten herkenbaar op artikelniveau zijn uitgewerkt in de begroting en daaraan gerelateerde beleidsnota's.
2. De minister dient de juiste informatie over de uitvoering te verzamelen en deze, indien nodig, te bewerken tot voor de Tweede Kamer relevante informatie die tot op artikelniveau herleidbaar is.
3. De minister dient de Kamer op de afgesproken manier te informeren.

De volgende paragrafen gaan over de mate waarin aan deze randvoorwaarden is voldaan. Vervolgens kunnen we een uitspraak doen over de mate waarin de Tweede Kamer, op basis van de door de minister van LNV verstrekte beleidsinformatie kan controleren of kabinetsprioriteit 24 (meer tevredenheid over het landschap, realisatie groene gebieden, een vitaler en dynamischer platteland, investeringen in natuurgebieden) volgens plan wordt uitgevoerd.

4.4 Van beleidsprioriteit naar beleid

De onderwerpen uit kabinetsprioriteit 24 zijn in de LNV-begroting onder andere terug te vinden onder beleidsdoelstelling 24 «Landschap en recreatie» (Tweede Kamer, 2008a). Wij hebben met name gekeken naar artikel 24.13 «Groen en de stad» hieruit. We bespreken in deze paragraaf hoe de minister van LNV deze doelstelling concreet heeft uitgewerkt in beleid.

De minister heeft in de LNV-begroting aangegeven dat zij in het kader van de kabinetsplannen voor «Recreatie om de stad» circa 16 000 hectare rond steden wil inrichten als recreatieve gebieden. In 2006 is in het tweede *Meerjarenprogramma Vitaal Platteland 2007–2013* (MJP2) (LNV, 2006a) deze taakstelling exacter vastgesteld, te weten op 15 942 hectare. In overleg met de provincies heeft de minister van LNV de taakstelling in 2007 nogmaals gecorrigeerd, omdat zij de recreatiegebieden die al vóór 1 januari 1994 volledig waren ingericht niet langer in de taakstelling wilde laten meetellen. Eén project bleek bovendien ten onrechte toegerekend aan de beleidsprioriteit «Recreatie om de stad». De nieuwe taakstelling is sindsdien vastgelegd op 14 563 hectare te verwerven en in te richten recreatiegebieden binnen twintig projecten (zie bijlage 3).

In het MJP2 zijn de kwaliteitseisen voor «Recreatie om de stad»-gebieden uitgewerkt. Het moet gaan om openbaar groen met een gemiddelde opvangcapaciteit van twintig personen per dag per hectare, dat volledig is opengesteld en zonder betaling toegankelijk is voor het publiek, en dat bereikbaar is via wandel- en fietspaden vanuit de woonomgeving. Gedurende de periode van 2007 tot en met 2010 stelt de minister van LNV hiervoor ongeveer € 80 miljoen per jaar beschikbaar en daarna ongeveer € 50 miljoen per jaar tot 2013. De minister van VROM begroot daarnaast gedurende de periode 2007 tot en met 2013 ongeveer € 6,5 miljoen per jaar om zogenoemde «rijksbufferzones»¹⁴ in te richten als «Recreatie om de stad»-gebied. De genoemde bedragen worden – net als de middelen voor overige rijksdoelen uit het MJP2 – door de ministeries jaarlijks in het Nationaal Groenfonds gestort. Dit fonds wordt beheerd door een stichting die is opgericht door het Ministerie van LNV en de provincies. Het fonds fungeert als «bankier» voor het ILG-beleid. De provincies mogen deze gelden vervolgens onttrekken voor de realisatie van «Recreatie om de stad»-doelen.

4.4.1 Restanttaakstelling «Recreatie om de stad»

In april 2006 heeft een ambtelijke werkgroep van het Ministerie van LNV (de projectgroep Nulmeting) berekend hoeveel «Recreatie om de stad»-gronden er nog verworven en ingericht moeten worden om in 2013 de taakstelling van 15 942 hectare uit het MJP2 te kunnen halen. Als peildatum is 1 januari 2005 gehanteerd. De uitkomst van deze berekening wordt de «restanttaakstelling» genoemd voor de verwerving en inrichting van gronden tot en met 2013 (zie tabel 1).

¹⁴ Nederland telt negen rijksbufferzones. Dit zijn gebieden waarin geen verstedelijking wordt ontwikkeld, om zo te voorkomen dat stedelijke agglomeraties aaneengroeien en om de inwoners van steden een recreatief uitloopgebied te bieden.

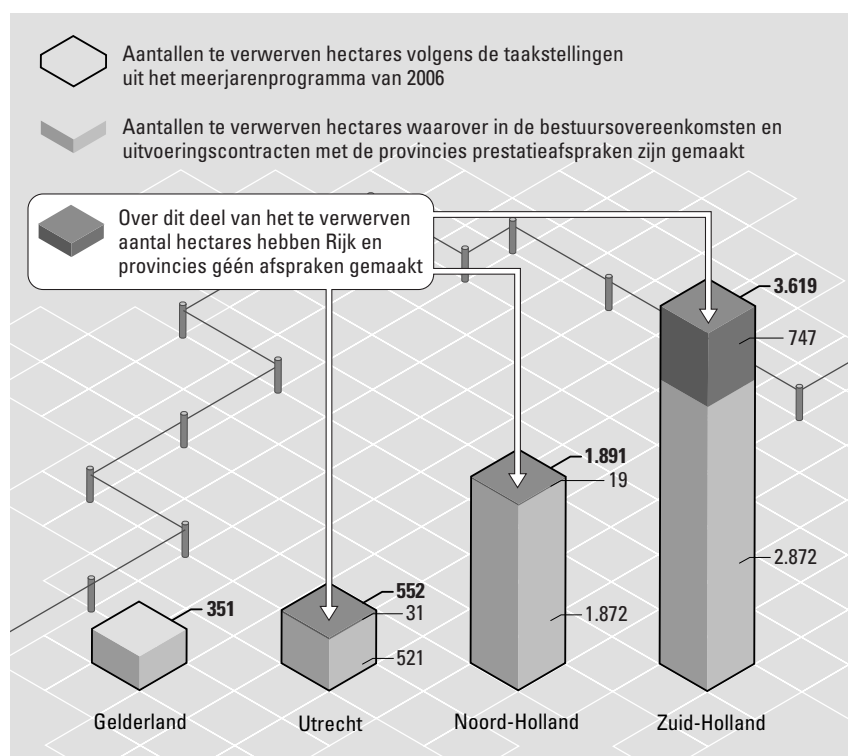
Tabel 1. Restanttaakstellingen «Recreatie om de stad» per provincie, in hectares (peildatum 1 januari 2005)

Provincie	Taakstelling Rijk	Restanttaakstelling grondvererving	Restanttaakstelling inrichting
Gelderland	470	351	470
Utrecht	1 213	552	1 031
Noord-Holland	6 446	1 891	2 680
Zuid-Holland	7 813	3 619	5 449
Totaal	15 942	6 413	9 630

Bron: Projectgroep Nulmeting (2006)

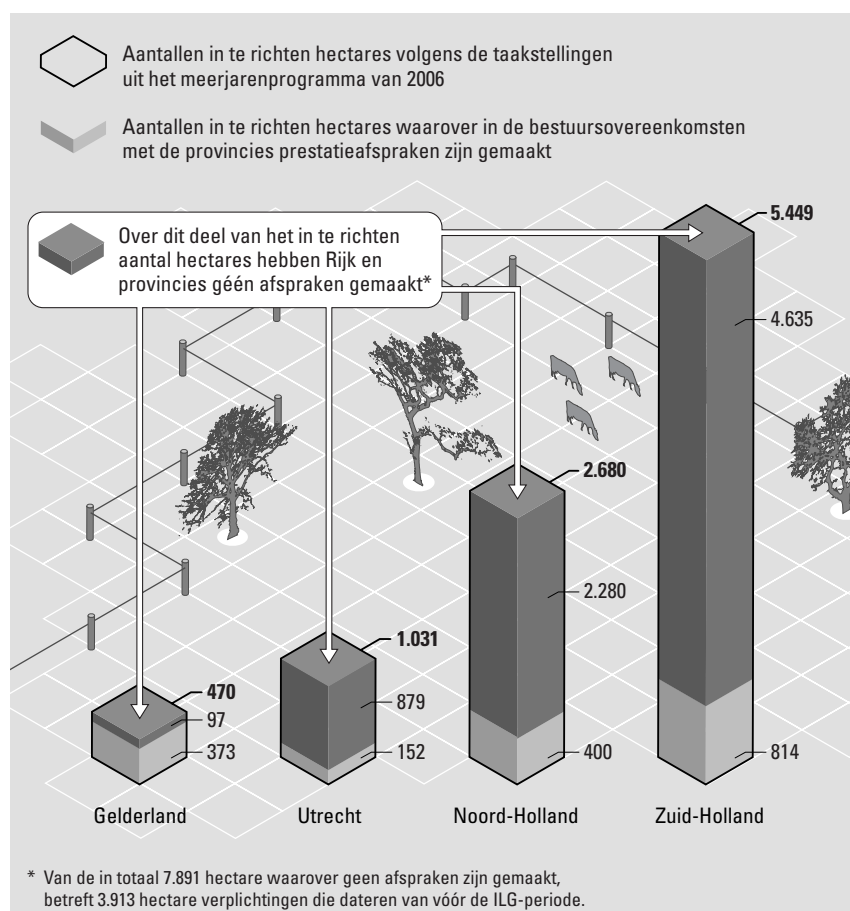
De restanttaakstellingen zijn in 2006 gebruikt als basis voor gesprekken tussen Rijk en provincies over de ILG-prestatieafspraken. Er is enige discrepantie tussen het aantal hectares waarover het Rijk en de provincies in 2006 prestatieafspraken hebben gemaakt in de ILG-bestuursovereenkomsten enerzijds, en de restanttaakstelling die is opgenomen in het *Meerjarenprogramma Vitaal Platteland 2007–2013* en aan de Tweede Kamer is gemeld anderzijds. Deze discrepantie wordt voor de restanttaakstelling vererving grotendeels opgelost als we de uitvoeringscontracten die tussen Rijk en provincies zijn gesloten in de berekening betrekken. Dan blijkt dat over 12% van de volgens het meerjarenprogramma te realiseren hectares voor Recreatie om de stad (i.e. over 797 van de hierboven bij «grondvererving» vermelde 6 413 hectares) geen afspraken zijn gemaakt tussen Rijk en provincies; zie figuur 2a.

Figuur 2a Taakstellingen en afspraken over vererving van grond voor 'Recreatie om de stad' (in hectares)



Ook als het gaat om de prestatieafspraken voor de *inrichting* van de groene gebieden is er een gat tussen de restanttaakstelling uit het meerjarenprogramma van het Rijk enerzijds en de afspraken met de provincies anderzijds; zie figuur 2b.

Figuur 2b **Taakstellingen en afspraken over inrichting van grond voor 'Recreatie om de stad' (in hectares)**



Van de 7 891 hectare in figuur 2b betreft 3 913 hectare «lopende verplichtingen» die dateren van vóór de ILG-periode. Deze zijn nog niet volledig gerealiseerd. Over de resterende 3 978 hectare in te richten recreatiegebieden zijn er bijgevolg geen afspraken gemaakt tussen provincies en Rijk. Dit wil zeggen dat over 3 978 van de 9 630 hectare (41%) nog in te richten gebieden geen afspraken zijn gemaakt tussen Rijk en provincies.

De reden dat beide afspraken met de provincies afwijken van de restanttaakstellingen van het Rijk, is dat er *onvoldoende rijksmiddelen beschikbaar* zijn om de gehele restanttaakstelling voor verwerving en inrichting in 2013 te realiseren. Rijk en provincies zijn vervolgens uitgegaan van het beschikbare budget en door middel van een verdeelsleutel is het geld gekoppeld aan een beperkt aantal te verwerven en in te richten hectares in de vier betrokken provincies.

Hierbij moet worden opgemerkt dat het bij bovengenoemde aantallen hectares om voorlopige cijfers gaat, omdat provincies en het Rijk nog geen volledige overeenstemming hebben over de restanttaakstellingen

zoals berekend in de nulmeting van 2006. Om die reden zal er een nieuwe berekening van de restanttaakstelling worden gemaakt. Dit zal gebeuren in het project *Nulmeting op kaart*. Hierbij zal per provincie de feitelijke taakstelling voor de verwerving en inrichting van «Recreatie om de stad»-gebieden per 1 januari 2005 én per 1 januari 2007 worden vastgesteld en gedigitaliseerd op kaart gezet.

Na herhaaldelijke vertragingen is het streven nu om medio 2009 over definitieve digitale kaarten te beschikken. Tot die tijd blijven de eerdere restanttaakstellingen uit de bestuursovereenkomsten van 2006 van kracht.

4.4.2 Nieuwe uitvoeringsconcepten

Om knelpunten in de financiering en uitvoering van «Recreatie om de stad»-projecten op te lossen, zoeken provincies en Rijk in toenemende mate naar nieuwe «uitvoeringsconcepten», om zodoende toch zoveel mogelijk van de taakstelling voor het beleidsonderdeel «Recreatie om de stad» te kunnen realiseren. Deze nieuwe uitvoeringsconcepten zullen worden opgenomen in de bestuursovereenkomsten. Bovendien is op 8 mei 2008 een nieuw beleidskader voor «Recreatie om de stad» aangenomen waarin ook nieuwe uitvoeringsconcepten zijn opgenomen.¹⁵ Twee nieuwe uitvoeringsconcepten lichten we hier toe.

1. Verbindingen tussen recreatiegebieden

Een van de nieuwe uitvoeringsconcepten bestaat eruit dat een deel van de taakstelling anders wordt ingevuld, namelijk met de aanleg van verbindingen tussen de standsrand en recreatiegebieden. Dit houdt in dat budget dat gereserveerd is om recreatiegebieden te verwerven en in te richten, besteed wordt aan bijvoorbeeld fietspaden of viaducten. De provincies mogen de kosten voor die verbinding waarden als inrichtingskosten die verbonden zijn met een bepaalde hoeveelheid recreatiegebied.¹⁶ Dit betekent dat een fietspad met een kostprijs van bijvoorbeeld € 1,3 miljoen beschouwd wordt als ongeveer 10 hectare verworven en ingericht recreatiegebied. Het gevolg hiervan is dat de feitelijke oppervlakte aan recreatiegebieden om de stad in 2013 geringer zal kunnen zijn dan de cijfers van de gerealiseerde hectares doen vermoeden. Daar staat tegenover dat recreatiegebieden beter bereikbaar kunnen zijn voor recreanten.

2. Toegankelijkheid

Volgens de in de kabinetsplannen vastgelegde kwaliteitseisen voor «Recreatie om de stad»-gebieden moeten deze vrij en «zonder betaling toegankelijk» zijn voor het publiek. Door middel van de aanpassing van het *Beleidskader RodS* (LNV, 2008b) is bepaald dat dit geen belemmering hoeft te zijn voor commerciële activiteiten en het vragen van een prijs voor bepaalde basisvoorzieningen. Zo zijn golfterreinen, sportvelden en visvijvers binnen «Recreatie om de stad»-gebieden toelaatbaar, mits in principe elke Nederlander gebruik kan maken van de betreffende voorziening, het gebied publiek toegankelijk blijft en de commerciële activiteit geen onevenredig groot deel van het totale recreatiegebied beslaat (LNV, 2007c; 2008b).

Het gevolg van deze aanpassing van het beleidskader is dat niet langer alle groene gebieden geheel vrij en zonder betaling toegankelijk zullen zijn. Het is de bedoeling van de minister van LNV dat het aantal voorzieningen binnen de gebieden hierdoor kan toenemen, wat tegemoet kan komen aan de recreatieve behoefte van bezoekers.

¹⁵ G4P3-Regiegroep (2008a). *Verslag bestuurlijk overleg d.d. 8 mei 2008*. Versie oktober 2008.

¹⁶ De rijksoverheid heeft de normkosten voor de verwerving en inrichting van 1 hectare recreatiegebied voor bijvoorbeeld Zuid-Holland vastgesteld op respectievelijk € 84 000 en € 43 500.

<i>Uitvoeringsconcepten in het meerjarenprogramma van 2006</i>	<i>Vernieuwde uitvoeringsconcepten van 2008</i>
Verwerving en inrichting van vlakgroen	Verwerving en inrichting van <i>recreatiegebied</i> en/of aanleg van <i>verbindingen</i> tussen gebieden en/of steden
Volledige en kostenvrije toegankelijkheid van de gebieden voor het publiek	Basisvoorzieningen vrij toegankelijk; commerciële activiteiten voor marktconforme prijs toegestaan mits op een niet onevenredig groot deel van het totale gebied

4.5 Informatieverzameling en -bewerking door minister

Over de uitvoering van de beleidsprioriteit «Recreatie om de stad» ontvangt de minister van LNV voortgangsinformatie via de kanalen die bepaald zijn door het ILG-systeem. Deze informatie kan betrekking hebben op de financiële voortgang of de voortgang van de realisatie van de met de provincies overeengekomen prestaties. We richten ons hier op de voortgangsinformatie over de prestaties. Voor een oordeel over de meest recente financiële voortgangsinformatie verwijzen we naar ons *Rapport bij het Jaarverslag van het Ministerie van LNV over 2008* (te verschijnen in mei 2009). Het systeem voor de voortgangsinformatie over de prestaties van de provincies kampt nog met opstartproblemen en knelpunten waaraan gewerkt wordt. Niettemin is de minister goed op de hoogte van de huidige risico's en knelpunten bij de realisatie van de doelstellingen voor «Recreatie om de stad».

We lichten een en ander in de volgende paragrafen toe.

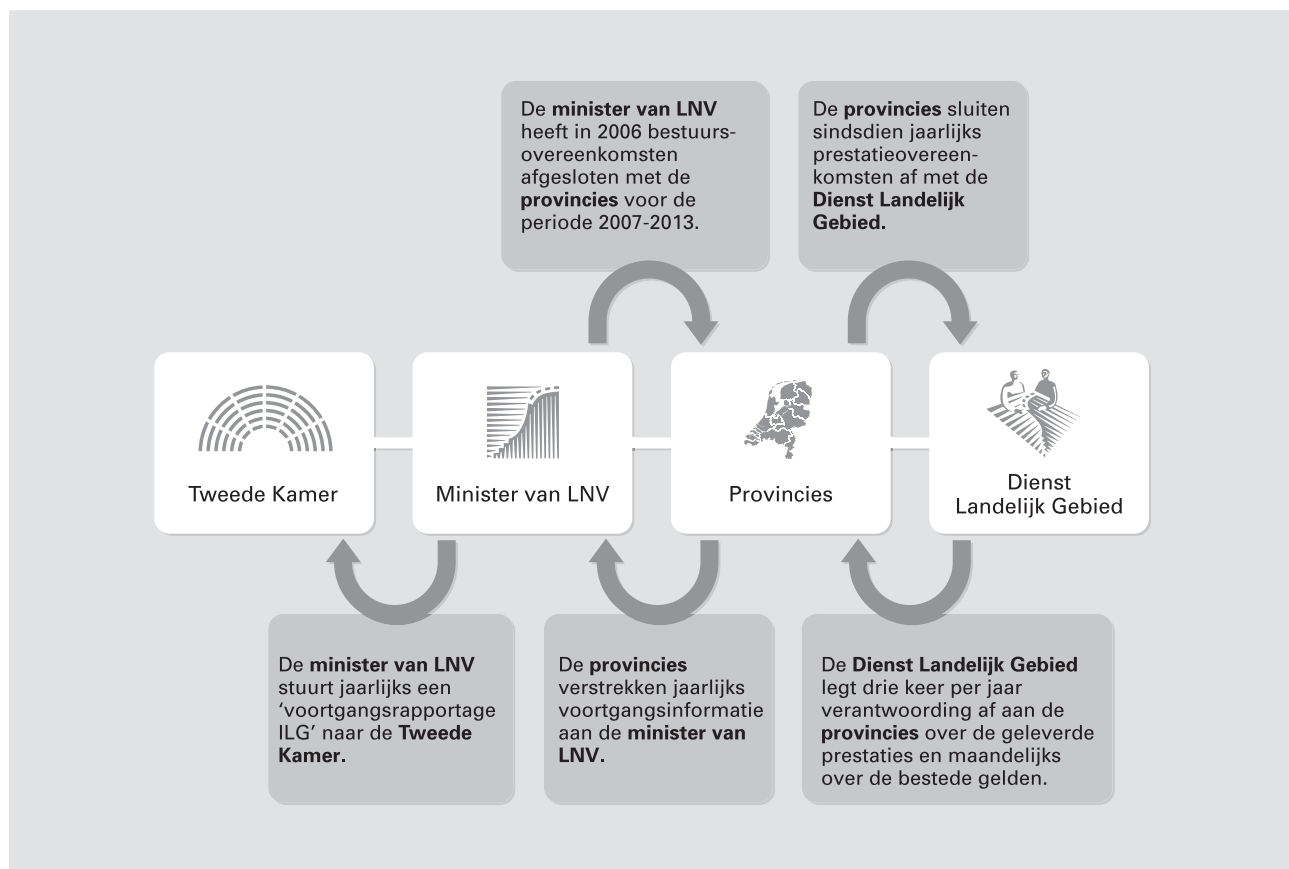
4.5.1 Het ILG-systeem van informatievoorziening en verantwoording

Het rijksdoel voor de beleidsprioriteit «Recreatie om de stad» wordt gerealiseerd onder regie van de provincies. Tot 2013 verzamelt de minister van LNV, als eindverantwoordelijke voor het ILG-budget, voortgangsinformatie over enerzijds de realisatie van de overeengekomen prestaties en anderzijds over de uitgaven die vanuit het ILG worden gedaan ten behoeve van de verwerving en inrichting van groene gebieden rond steden. Bij de met de Tweede Kamer afgesproken «midtermreview» in 2010 zal de minister de doelrealisatie en het functioneren van het ILG-systeem evalueren en eventueel aanpassen. In 2014 zal er verantwoordingsinformatie worden verzameld ten behoeve van de eindverantwoording aan de Tweede Kamer in september 2014.

Het Rijkscoördinatieteam (RCT) onderhoudt namens de minister van LNV contacten met de provincies over de jaarlijkse ILG-voortgangsrapportages.

De Dienst Landelijk Gebied (DLG), een baten-lastendienst van het Ministerie van LNV, doet een groot deel van het uitvoerende werk in opdracht van de provincies. De afspraken tussen beide zijn uitgewerkt in provinciale prestatieovereenkomsten. DLG rapporteert drie keer per jaar aan de provincies over de voortgang en de bestede gelden.

Figuur 3 Informatievoorziening en verantwoording over Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG)



4.5.2 Opstartproblemen en knelpunten

De informatieverzameling over de voortgang van de realisatie van de «Recreatie om de stad»-gebieden verloopt tot op heden nog niet vlekkeloos. Het Ministerie van LNV heeft aangegeven dat er problemen zijn met de beschikbaarheid, validiteit en betrouwbaarheid van de voortgangsinformatie en met de uitwisseling van informatie tussen provincies en het Rijk. Rijk en provincies zijn bezig deze problemen het hoofd te bieden.

Een probleem dat de validiteit van de voortgangsinformatie betreft is dat er twee jaar na het begin van de ILG-periode nog steeds geen accurate nulmeting beschikbaar is die per provincie aangeeft wat de feitelijke restanttaakstelling is voor de verwerving en inrichting van «Recreatie om de stad»-gebieden (zie § 4.4.1). Een eenduidig referentiepunt was begin 2007, bij de start van het ILG, niet beschikbaar. Rijk en provincies hebben toen afspraken gemaakt op basis van de gegevens uit de eerste nulmeting uit 2006. Over deze gegevens bleek tussen Rijk en provincies echter geen overeenstemming te bestaan. De «nulmeting op kaart», die thans wordt uitgevoerd, zal accurate gegevens opleveren en zal medio 2009 worden afgerond. Pas dan kan de juiste beginsituatie met terugwerkende kracht worden vastgesteld.

Een probleem dat de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de voortgangsinformatie betreft, heeft zich gemanifesteerd in de eerste voortgangsrapportageronde. Deze is niet volgens plan verlopen. Het merendeel van de rapportages over 2007 was op de uiterste datum van 1 april 2008 nog niet aangeleverd en de informatie was niet altijd compleet of voldoende eenduidig ingevuld. Dit had volgens de betrokken partijen onder andere te maken met onduidelijkheden in de rapportage-eisen en de daarbij gebruikte begripsdefiniëring (LNV, 2008e). Als gevolg hiervan is op onderdelen niet op dezelfde wijze gerapporteerd, wat de landelijke optelbaarheid van de voortgangsinformatie over 2007 heeft bemoeilijkt.¹⁷

Op dit moment wordt door Rijk en provincies gewerkt aan eenduidige definities om de gesignaleerde knelpunten in de rapportage op te lossen.

Wij stellen vast dat van de beperkte voortgangsinformatie die de Tweede Kamer op dit moment ontvangt over «Recreatie om de stad», de betrouwbaarheid en validiteit niet is vastgesteld.

De minister van LNV schrijft de landelijke rapportages aan de Tweede Kamer op basis van de gegevens die de provincies aanleveren. Op dit moment beoordeelt de minister de betrouwbaarheid en validiteit van deze voortgangsinformatie echter niet.

Wel is vanuit het Ministerie van LNV aangegeven dat met de provincies overeenstemming is bereikt over een nieuwe controlesystematiek voor het ILG. Daarin is een uitwerking opgenomen van de controle op de financiële gegevens en de controle op de realisatie van de prestaties voor «Recreatie om de stad» door een comité van toezicht. De werkzaamheden van het comité moeten nog uitgewerkt worden. Noodzakelijke randvoorwaarden voor het functioneren van het comité zijn dat «nulmeting op kaart» is afgerond en dat er eenduidigheid bestaat over te hanteren definities. Tot die tijd is het onduidelijk óf en in welke mate er voor 2014 inzicht ontstaat in de betrouwbaarheid en validiteit van de voortgangsinformatie over de realisatie van de prestaties voor «Recreatie om de stad». Er is hier naar ons oordeel sprake van een onwenselijke situatie, die voortvloeit uit de voor het ILG gekozen verantwoordings- en controle-systematiek. Wij hebben dit probleem al eerder gesignaleerd (zie kader).

Opmerkingen Algemene Rekenkamer over ILG in rapport bij het LNV-jaarverslag 2007

De Algemene Rekenkamer heeft in haar *Rapport bij het Jaarverslag 2007 van het Ministerie van LNV* opgemerkt dat het voor het ILG gekozen systeem voor verantwoording en controle geen aansluiting heeft bij de zogenoemde sisa-systematiek (single information, single audit) die bij andere geldstromen van het Rijk naar decentrale overheden wél gebruikelijk is (Algemene Rekenkamer, 2008b). Als gevolg hiervan bestaat er onduidelijkheid over de vraag of de voortgangsinformatie die in het kader van het ILG aan het Rijk wordt verstrekt, al dan niet gecertificeerd wordt door een accountant. De Algemene Rekenkamer vindt het van belang dat er duidelijkheid komt over welke informatie jaarlijks beschikbaar moet zijn en over de eisen die aan de controle van de financiële en niet-financiële voortgangsinformatie wordt gesteld.

4.5.3 Realiseerbaarheid van het doel

Al voorafgaand aan de start van het ILG is aan de minister van LNV een rapport uitgebracht over de risico's voor de tijdige doelrealisatie van de kabinetsplannen voor «Recreatie om de stad». In 2006 stelde de commissie-Verheijen in een rapport dat er onvoldoende rijksmiddelen beschikbaar waren voor de realisatie van de plannen in 2013 (Commissie-Verheijen, 2006a).

¹⁷ Dit is gemeld aan de Tweede Kamer in de kabinetsreactie bij de voortgangsrapportage ILG 2007 (LNV, 2008e).

De minister heeft op grond van dit rapport besloten om voor «Recreatie om de stad» een tussenevaluatie uit te laten voeren (LNV, 2006b). Deze is afgerond in september 2007 (LNV, 2007c). In de tussenevaluatie is berekend dat het beschikbare rijksbudget niet voldoende is om de taakstelling voor «Recreatie om de stad» in 2013 te kunnen realiseren. Daarom wordt in de evaluatie voorgesteld om de termijn voor de realisatie op te rekken van 2013 naar 2018, waarbij het jaarlijkse rijksbudget tot 2018 beschikbaar blijft. In de tussenevaluatie wordt aangegeven dat het tekort aan rijksbudget hiermee zou worden opgelost en dat het verlengen van de realisatietermijn beter aansluit bij de uitvoeringspraktijk.

Ook na de start van het ILG zijn er adviezen verschenen over «Recreatie om de stad». Zo wordt in de *Natuurbalans 2007* gesteld dat het erg onzeker is of «Recreatie om de stad»-beleid in 2013 gerealiseerd zal zijn (MNP, 2007). In de *Natuurbalans 2008* wordt aangegeven dat het – zonder extra inzet – niet waarschijnlijk is dat het doel in 2013 gehaald zal worden (PBL, 2008).

In een bestuurlijk overleg van 8 mei 2008 tussen het Rijk en de bij «Recreatie om de stad» betrokken provincies zijn de genoemde knelpunten erkend en besproken. Tijdens dit overleg heeft de minister laten weten dat zij nog niet zo ver is dat ze de taakstelling en eindtermijn wil aanpassen.¹⁸

4.6 Informeren van de Tweede Kamer

De minister van LNV informeert de Tweede Kamer over de voortgang van de beleidsprioriteit «Recreatie om de stad» en doet dat conform de bepalingen van het ILG-systeem. Haar kennis over de risico's van de doelrealisatie, zoals in de vorige paragraaf besproken, deelt de minister echter *niet* in dezelfde mate met de Tweede Kamer. De minister heeft drie aspecten van de doelrealisatie van de geplande aantallen hectares en de geplande wijze van inrichting, nog niet expliciet meegedeeld aan de Tweede Kamer.

- Ten eerste kent de Tweede Kamer weliswaar de afzonderlijke ILG-bestuursovereenkomsten, maar dat over 12% van de nog te verwerven en 41% van de nog in te richten hectares geen afspraken zijn gemaakt tussen Rijk en provincies (zie § 4.4.1), heeft de minister niet expliciet gemeld aan de Kamer. De minister heeft het in haar communicatie met de Kamer over «de taakstelling». Zij laat hierbij in het midden of zij dan de 4 047 hectare voor verwerving en 1 739 hectare voor inrichting bedoelt waarover zij met de provincies afspraken heeft gemaakt, of de 14 563 hectare die in haar begroting staat als actuele variant van de 16 000 hectare uit het beleidsprogramma.
- Ten tweede is de Tweede Kamer op de hoogte van het bestaan van de tussenevaluatie van 2007, maar niet van de inhoud daarvan. De Tweede Kamer kent dus niet de analyse waaruit naar voren komt dat verlenging van de termijn voor de realisatie van «Recreatie om de stad» van 2013 naar 2018 (waarbij het jaarlijkse rijksbudget tot 2018 beschikbaar blijft) de enige haalbare optie is (LNV, 2007c).
- Ten derde is de Tweede Kamer wel geïnformeerd over het bestaan van de (in § 4.4.2 besproken) nieuwe uitvoeringsconcepten (LNV, 2008e), maar niet over de implicatie dat de nieuwe uitvoeringsconcepten er mogelijk toe leiden dat de feitelijke oppervlakte van «Recreatie om de stad»-gebieden in 2013 geringer zal zijn dan de cijfers van de gerealiseerde hectares doen vermoeden.

¹⁸ G4P3-Regiegroep (2008a). Verslag bestuurlijk overleg d.d. 8 mei 2008. Versie oktober 2008.

De eerste twee punten lichten we hieronder toe. Daarbij moet opgemerkt worden dat, hoewel de minister van LNV formeel niet gehouden is om voorafgaand aan de midtermreview de Tweede Kamer tussentijds van *verantwoordingsinformatie* over de uitvoering van «Recreatie om de stad» te voorzien, zij de Tweede Kamer tussentijds wel informeert met jaarlijkse *voortgangsrapportages*.

Wat de haalbaarheid van tijdige realisatie van «Recreatie om de stad» betreft: wij constateren dat de minister in haar reacties op Kamervragen over het algemeen over de waarschijnlijkheid van een tijdige realisatie een optimistischer beeld schetst dan het beeld dat blijkt uit de stukken. In de loop van 2008 heeft de minister haar optimisme enigszins gematigd. Zo heeft de minister in oktober 2007 in reactie op Kamervragen aangegeven dat de realisatie van «Recreatie om de stad» weliswaar achterloopt op de planning, maar dat «gelet op [deze] extra inzet [...] realisatie van Recreatie om de Stad in 2013 nog steeds uitgangspunt [is]» (LNV, 2007b). Enkele maanden later, op 8 mei 2008, heeft de minister in een bestuurlijk overleg laten weten dat zij nog niet zo ver was dat ze de taakstelling en eindtermijn van «Recreatie om de stad» wilde aanpassen.¹⁹

In juni 2008 heeft de minister in antwoord op Kamervragen laten weten dat er een «impulsprogramma» was en dat er afspraken gemaakt werden met de provincies over versnelling van de realisatie. Zij voegde daar aan toe: «Ik houd dan ook vast aan de realisatie van Recreatie om de Stad in 2013» (LNV, 2008c).

Op de waarschuwingen in de *Natuurbalans 2008* («realisatie niet waarschijnlijk zonder extra inzet») heeft het kabinet in september 2008 gereageerd met de mededeling dat «de realisatie van de taakstelling voor Recreatie om de Stad mogelijk niet in 2013 wordt bereikt» (LNV, 2008d). In oktober 2008 heeft de minister de Tweede Kamer gemeld dat Rijk en provincies hebben geconstateerd dat de realisatie te traag verloopt. Ze meldde dat er bestuurlijk afspraken waren gemaakt om te komen tot een versnelling «om zoveel mogelijk van de taakstelling voor Recreatie om de Stad te realiseren» (LNV, 2008e).

Wij constateren op grond van het bovenstaande dat de minister haar optimisme heeft gematigd, maar dat zij bij geen van deze gelegenheden ervoor heeft gekozen om de Tweede Kamer op de hoogte te stellen van de analyse uit de tussenevaluatie van 2007, waaruit naar voren komt dat het oprekken van de doelrealisatietermijn en de financiering van «Recreatie om de stad» naar 2018 de enige haalbare optie is. Daar komt bij dat de minister nooit expliciet aan de Tweede Kamer heeft gemeld dat zij in de bestuursovereenkomsten over een deel van de restantaakstelling van het rijksdoel nog geen afspraken gemaakt heeft met de provincies.

¹⁹ G4P3-Regiegroep (2008a). *Verslag bestuurlijk overleg d.d. 8 mei 2008*. Versie oktober 2008.

5 VERBETERING BEREIKBAARHEID OVER WATER: SLUIZEN EN BRUGGEN

5.1 Conclusies, aanbevelingen en reacties

5.1.1 Conclusie

Of de verbetering van het bedieningsniveau van sluisen en bruggen in Nederland wordt uitgevoerd conform de plannen van het kabinet, kan de Tweede Kamer op dit moment niet op alle relevante punten controleren. De controleerbaarheid van dit beleid, dat een onderdeel vormt van de kabinetsambitie om de bereikbaarheid over water te vergroten, kan en moet beter.

Het probleem ligt vooral in de onduidelijke aansluiting tussen de meer algemene kabinetsvoornemens zoals deze zijn geformuleerd in het beleidsprogramma, en de uitwerking daarvan in de begroting van de minister van Verkeer en Waterstaat (VenW) en in daaraan gerelateerde beleidsnota's.

De Kamer ontvangt beperkte reguliere informatie over de voortgang van de verbetering van het bedieningsniveau van sluisen en bruggen. Daarnaast beperkt de informatievraag van de Tweede Kamer zich tot één onderdeel («bedienen op afstand») binnen het onderwerp verbetering van het bedieningsniveau van sluisen en bruggen. Deze twee bewegingen lijken elkaar te versterken.

5.1.2 Aanbevelingen aan minister van VenW

Wij bevelen de minister van VenW aan om de aansluiting tussen het beleidsprogramma van het kabinet en zijn eigen begroting te verbeteren, door de uitwerking van de kabinetsplannen voor sluisen en bruggen duidelijker herkenbaar in de VenW-begroting en de daaraan gekoppelde beleidsnota's op te nemen.

Wat de informatievoorziening aan de Tweede Kamer betreft bevelen wij de minister van VenW daarnaast aan om de veelal technische en gedetailleerde gegevens die het ministerie binnenkrijgt van de uitvoerende instanties, te verwerken tot beleidsinformatie die het juiste aggregatieniveau heeft voor de Tweede Kamer.

De staatssecretaris van VenW heeft aangegeven dat het veiligheidsniveau van sluisen en bruggen niet mag dalen als gevolg van het gevoerde beleid. We bevelen daarom aan om expliciet in de begroting op te nemen wat het huidige veiligheidsniveau is.

Verder bevelen we de minister van VenW aan om met de Tweede Kamer afspraken te maken over het gewenste (detail)niveau van verantwoordingsinformatie over (dit onderdeel van) de beleidsprioriteit.

5.1.3 Reactie staatssecretaris van VenW

De staatssecretaris van VenW heeft op 6 april 2009 gereageerd op onze conclusies en aanbevelingen bij de beleidsprioriteit «verbetering bereikbaarheid over water», onderdeel «bedieningsniveau sluisen en bruggen».

De staatssecretaris merkt in algemene zin op dat onze aanbevelingen goed aansluiten bij het streven van het kabinet om de Tweede Kamer te voorzien van verantwoordingsinformatie die transparant, relevant en realistisch is.

De staatssecretaris neemt onze aanbeveling om de aansluiting tussen het beleidsprogramma van het kabinet en de begroting te verbeteren over, en

zal in de begroting voor 2010 afzonderlijk aandacht besteden aan het onderwerp «bediening van sluizen en bruggen». Daarnaast zal zij met ingang van deze begroting gegevens opnemen over de veiligheid van de binnenvaart. Gegevens over de veiligheid van de bediening van sluizen en bruggen zijn vanaf de begroting voor 2011 beschikbaar, zo verwacht de staatssecretaris. De Veiligheidsbalans, die de Inspectie Verkeer en Waterstaat jaarlijks opstelt, vormt hiervoor de basis.

De staatssecretaris zal nagaan of de informatie aan de Tweede Kamer over het bedieningsniveau van sluizen en bruggen, die nu soms technisch en gedetailleerd is, omgevormd kan worden tot beleidsinformatie die van belang is voor de verantwoording van de uitvoering van het beleid. Zij geeft hierbij aan dat deze vertaling tijd kost, maar in elk geval bij de begroting voor 2011 zal zijn doorgevoerd. De staatssecretaris schrijft dat zij vanzelfsprekend bereid is om in te gaan op verzoeken vanuit de Tweede Kamer om informatie te verschaffen over (deel)aspecten van het (uitvoerings)beleid die de Kamer belangrijk acht.

5.1.4 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij nemen met instemming kennis van de toezeggingen van de staatssecretaris om de informatievoorziening over dit onderdeel van de beleidsprioriteit «verbetering bereikbaarheid over water» verder te verbeteren.

5.2 Beleidsprioriteit op hoofdlijnen

Binnen pijler 2 van het *Beleidsprogramma 2007–2011*, «Innovatieve concurrerende en ondernemende economie», hebben we onderzoek gedaan naar voortgangsinformatie over de uitvoering van beleidsprioriteit 19: «verbetering van de bereikbaarheid over water door gerichte investeringen in de binnenvaart». Deze prioriteit hoort bij doelstelling 2.4 uit het beleidsprogramma: «mobiliteit, infrastructuur en regionaal-economische ontwikkeling».

De prioriteit is in het kabinetsprogramma als volgt beschreven:

Binnenhavens zijn een kritische succesfactor voor de concurrentiepositie van de binnenvaart. Het kabinet geeft daarom samen met regionale overheden een impuls aan de verbetering van de toegang tot deze binnenhavens. Daarnaast investeert het kabinet gericht in een betere benutting van het vaarwegennetwerk en een verbetering van het bedieningsniveau van sluizen en bruggen. Dit biedt capaciteitsvoordelen en resulteert in een verbeterde planning van transport voor onder andere verladers. Tot slot wil het kabinet de kansen benutten die er liggen om door middel van innovatie zowel de efficiëntie als de milieuprestaties (CO₂-emissies, luchtkwaliteit) van de binnenvaart te verbeteren (AZ, 2007).

In ons onderzoek naar deze beleidsprioriteit hebben wij ons toegespitst op de informatievoorziening over «verbetering van het bedieningsniveau van sluizen en bruggen». Dit gaat over het bedienen van bruggen en sluizen op een dusdanige wijze dat de overlast voor de scheepvaart tot een minimum wordt beperkt en de veiligheid wordt gegarandeerd. De hinder voor de scheepvaart wordt beperkt door te streven naar maximale openingstijden en minimale wachttijden.

Het beleid

De minister van VenW wil door middel van beleidsmaatregelen gericht op (a) verkeersmanagement, (b) beheer en onderhoud en (c) veiligheid de randvoorwaarden creëren voor een verbeterd bedieningsniveau van

sluizen en bruggen (VenW, 2007a; 2007b; 2008a; 2008b). Dit moet uiteindelijk resulteren in een verbeterde planning van de transportstromen over de Nederlandse vaarwegen.

De uitvoering

Rijkswaterstaat is de uitvoeringsorganisatie van het Ministerie van VenW en (onder andere) de beheerder van de rijksvaarwegen. Binnen VenW is Rijkswaterstaat dan ook verantwoordelijk voor de uitvoering van deze beleidsprioriteit.

Een belangrijke randvoorwaarde voor de verbetering die tot stand gebracht moet worden in de bediening van sluizen en bruggen op de rijksvaarwegen is het *verkeersmanagement*. Rijkswaterstaat wil gaan werken volgens een «corridorbenadering», waarin de tijden waarop bruggen en sluizen op vaarwegen door schepen worden gepasseerd, op elkaar worden afgestemd. Stremmingen bij de ene sluis hebben namelijk gevolgen voor de wachttijd bij de volgende. Door afstemming moet een «groene golf» op het water ontstaan, zodat een betrouwbaardere voorspelling van de reistijd mogelijk is.

Bijna alle sluizen op de belangrijke corridors zijn in beheer van het Rijk. Waar sluizen niet in beheer van het Rijk zijn maar door andere overheden worden beheerd, richt het verkeersmanagement zich op afstemming met hen.

Ook *beheer en onderhoud* zijn cruciaal voor de verbetering van het bedieningsniveau van sluizen en bruggen. De keuzes die Rijkswaterstaat maakt bij elke onderhoudsingreep, zijn bepalend voor wat Rijkswaterstaat in de (nabije) toekomst met de sluizen en bruggen kan doen. Andersom zijn de toekomstverwachtingen ten aanzien van sluizen en bruggen (hoe lang zullen ze nog meegaan; willen we in de toekomst een snellere passeertijd bij deze sluis?) van invloed op de invulling van het beheer en onderhoud.

Veiligheid ten slotte, is eveneens relevant voor de mate waarin het bedieningsniveau van sluizen en bruggen kan worden verbeterd. De staatssecretaris heeft namelijk beloofd dat aanpassingen in de bediening van sluizen en bruggen er niet toe mogen leiden dat de veiligheid op de vaarwegen vermindert. Het aantal significante ongevallen, met andere woorden, mag niet toenemen. Dit is ook voor de Tweede Kamer een belangrijk punt.

Voortgangsinformatie en eindverantwoording

De secretaris-generaal (SG) van het Ministerie van VenW sluit zogenoemde *service level agreements* (SLA's) af met de directeur-generaal (DG) van Rijkswaterstaat. Hierin is vastgelegd welk voorzieningenniveau voor de infrastructuurwerken Rijkswaterstaat zal leveren. Rijkswaterstaat sluit op zijn beurt zulke SLA's af met de afzonderlijke regionale diensten van Rijkswaterstaat. Deze regionale diensten rapporteren vervolgens elk trimester terug aan de DG Rijkswaterstaat over de voortgang die gemaakt is bij de uitvoering van het beleid. Zij doen dit aan de hand van de prestatie-indicatoren uit de SLA's. De DG van Rijkswaterstaat rapporteert vervolgens over de resultaten van Rijkswaterstaat als geheel aan de SG van het Ministerie van VenW.

De minister van VenW is verantwoordelijk voor de uitvoering van zijn beleid door RWS en voor de verantwoording aan de Tweede Kamer hierover.

5.3 Controlerende taak van de Tweede Kamer

Een van de taken van de Tweede Kamer is het controleren van het kabinet. De Kamer controleert of de bewindspersonen zich bij de uitvoering van hun beleid aan de gemaakte afspraken houden. Dat geldt voor de plannen in de begroting en andere wetten, maar ook voor de voornemens van het kabinet in het beleidsprogramma.

Er is geen wet- en regelgeving die het kabinet verplicht om over het beleidsprogramma verantwoording af te leggen. Wil de Tweede Kamer haar controlerende taak goed kunnen vervullen, moet daarom aan ten minste drie voorwaarden zijn voldaan:

1. De kabinetsprioriteiten moeten herkenbaar op artikelniveau zijn uitgewerkt in de begroting en daaraan gerelateerde beleidsnota's.
2. De minister dient de juiste informatie over de uitvoering te verzamelen en deze, indien nodig, te bewerken tot voor de Tweede Kamer relevante informatie die tot op artikelniveau herleidbaar is.
3. De minister dient de Kamer op de afgesproken manier te informeren.

De nu volgende paragrafen gaan over de mate waarin aan deze randvoorwaarden is voldaan. Aan de hand daarvan zullen we bepalen of de Tweede Kamer, op basis van de door de minister van VenW verstrekte beleidsinformatie, in voldoende mate kan controleren of het door het kabinet ingezette beleid ter verbetering van het bedieningsniveau van sluizen en bruggen volgens plan wordt uitgevoerd.

5.4 Van beleidsprioriteit naar beleid

Op basis van de informatie in de VenW-begroting en in aanvullende beleidsnota's van VenW is niet goed vast te stellen welke directe en indirecte, randvoorwaardelijke activiteiten de minister van VenW precies gaat ondernemen om het bedieningsniveau van sluizen en bruggen te verbeteren. Dit heeft te maken met:

- een gebrek aan herkenbare aansluiting tussen het kabinetsprogramma en de begrotings- en verantwoordingscyclus;
- het feit dat de prestatie-indicatoren tussentijds vanwege voortschrijdend inzicht zijn aangepast; en
- het ontbreken van cijfers in de VenW-begroting over veiligheid op de Nederlandse vaarwegen.

We lichten een en ander hieronder toe.

Aansluiting tussen kabinetsprogramma en departementale begroting

Zowel de beleidsprioriteit «verbetering van de bereikbaarheid over water door gerichte investering in de binnenvaart» als het door ons onderzochte onderdeel daarvan, «verbetering van het bedieningsniveau van sluizen en bruggen», zijn niet één-op-één uitgewerkt in de VenW-begrotingen van 2008 en 2009 en de aanvullende VenW-beleidsnota's.

In de VenW-begroting voor 2008 is een tabel opgenomen waarin wordt aangegeven bij welk artikelnummer de doelstellingen van het beleidsprogramma worden uitgewerkt. De doelstelling «verbetering van de bereikbaarheid over water door gerichte investeringen in de binnenvaart» wordt volgens deze tabel uitgewerkt in productartikel 15 van het Infrastructuurfonds 2008. Dit artikel 15 gaat over «verkeersmanagement» en over «beheer en onderhoud». Echter, van de hier beschreven doelen en voorgenomen prestaties is niet duidelijk wat ze precies betekenen voor de verbetering van het bedieningsniveau van sluizen en bruggen. Ook voor de meeste doelen en maatregelen die worden beschreven in relevante

beleidsnota's zoals het *Beheersplan voor de rijkswateren* (VenW, 2005) en *Varen voor een vitale economie* (VenW, 2007c) geldt dat ze geen direct herkenbare relatie hebben met het verbeteren van het bedieningsniveau van sluizen en bruggen.

Tussentijds aangepaste prestatie-indicatoren

De voortgang in de uitvoering van het beleid gericht op de binnenvaart stuurt het Ministerie van VenW aan de hand van prestatie-indicatoren. Voor het beleidsonderdeel «verbetering bedieningsniveau sluizen en bruggen» heeft het ministerie lange tijd gewerkt met *wachttijd* (i.e. totale passeertijd minus de tijd die nodig is om het waterniveau te laten dalen of stijgen) als prestatie-indicator. Aan de hand hiervan moest worden gemeten in hoeverre de beoogde doorstroming van het scheepvaartverkeer bij sluizen en bruggen op de rijksvaarwegen daadwerkelijk verbeterde. De wachttijd mocht gemiddeld genomen de dertig minuten niet overschrijden (VenW & VROM, 2004).

Wachttijd bleek in de praktijk echter geen goede indicator te zijn, zo gaf de minister in zijn begroting van 2008 aan. De indicator was gebaseerd op simulaties en niet op harde gegevens, en gaf zodoende geen inzicht in de feitelijke kwaliteit van het bedieningsniveau. Met ingang van 2008 is het ministerie daarom met een andere prestatie-indicator gaan werken: «betrouwbaarheid reistijd», met «passeertijd» als belangrijk onderdeel daarvan. In de begrotingen van het Infrastructuurfonds 2008 en 2009 wordt de relatieve passeertijd voor het eerst als indicator gehanteerd.²⁰

Het voortschrijdend inzicht rond de prestatie-indicatoren voor het beleidsonderdeel «verbetering bedieningsniveau sluizen en bruggen» heeft tot gevolg gehad dat in de opeenvolgende VenW-beleidsdocumenten uit verschillende jaren, verschillende indicatoren worden gebruikt die onderling niet op elkaar aansluiten.²¹

Ontbrekende cijfers over veiligheid in begroting

Veiligheid is een belangrijke randvoorwaarde bij de verbetering van het bedieningsniveau van sluizen en bruggen. De staatssecretaris van VenW heeft in 2008 in een algemeen overleg met de Tweede Kamer aangegeven dat met de beoogde aanpassingen aan de bediening van sluizen en bruggen de veiligheid op de binnenvaartwegen niet zal afnemen (Tweede Kamer, 2008c). Om te kunnen vaststellen of deze continuering van het veiligheidsniveau wordt gehaald, zijn uiteraard gegevens nodig over het *huidige* veiligheidsniveau (in termen van het aantal significante ongevallen). Een probleem is echter dat dergelijke gegevens de laatste drie jaar niet in de VenW-begroting zijn opgenomen. Op de betreffende plaats toont de begroting een lege tabel. Vanwege «onverwachte fluctuaties» in de registraties zijn de cijfers nog niet betrouwbaar genoeg, zo wordt ter toelichting vermeld. In de VenW-begrotingen voor 2008 en 2009 spreekt de minister van VenW de verwachting uit dat de verbeterde gegevens het jaar erop beschikbaar zullen zijn.

Als de minister van VenW in de eerstkomende begroting de meetgegevens opneemt uit de in 2008 verschenen Veiligheidsbalans, zal de benodigde informatie vanaf begrotingsjaar 2010 voor de Tweede Kamer beschikbaar zijn. In het genoemde document is de veiligheid op binnenvaartwegen geoperationaliseerd en gemeten (IVW, 2008). In de huidige situatie is het voor de Tweede Kamer echter nog niet mogelijk om direct via de begroting te controleren of aan de veiligheidseisen en de toezeggingen die de staatssecretaris van VenW daarover heeft gedaan, wordt voldaan.

²⁰ De passeertijd is een vastgesteld maximum aantal minuten per sluis of brug dat op een hoofdroute in 99%, op een alternatieve route in 90% en op aantakkingen/verbindingen in 85% van de gevallen moet worden gerealiseerd (VenW, 2007b; VenW, 2008b). Het vastgesteld maximumaantal minuten per sluis of brug varieert. De passeertijd is afhankelijk van het type sluis, de afmetingen van de sluis, het verval ter plaatse en de wijze van bedienen. Een tekortschietende technische staat van onderhoud van de sluis kan een (tijdelijke) verhoging van de passeertijd tot gevolg hebben.

²¹ Artikel 34.02 van de VenW-begrotingen voor 2008 en 2009 vermeldt een maximale gemiddelde passeertijd van 45 minuten. Dit is inconsistent met de beschrijving van de relatieve passeertijd die staat vermeldt in de begrotingen van het Infrastructuurfonds voor 2008 en 2009. Het verschil valt niet te verklaren uit voortschrijdend inzicht, aangezien de bronnen van dezelfde jaren dateren.

5.5 Informatieverzameling en -bewerking door minister

De informatie die door Rijkswaterstaat wordt verzameld en bewerkt en die zou kunnen dienen om inzicht te geven in de voortgang van de beleidsprioriteit «verbetering van de bereikbaarheid over water», wordt nu vooral gebruikt als interne *sturingsinformatie* over de ontwikkelingen op onderdelen als beheer en onderhoud. Slechts een klein deel van deze informatie, namelijk de informatie over de stand van zaken op de prestatie-indicatoren die zijn opgenomen in de begrotings- en verantwoordingsdocumenten, gaat standaard als *voortgangsinformatie* naar de staatssecretaris van VenW.

Voor de aansturing van Rijkswaterstaat zoekt het Ministerie van VenW nog naar een goede prestatie-indicator die overeenkomstig de corridorbenadering de doorstroming op corridorniveau weergeeft. Ook zijn het Ministerie van VenW (beleid) en Rijkswaterstaat (uitvoering) nog met elkaar in gesprek over de vraag of de prestatie-indicatoren de verhouding tussen kosten en prestaties wel voldoende transparant maken.

Op dit moment hanteert het ministerie zes indicatoren aan de hand waarvan wordt vastgesteld of Rijkswaterstaat de in de SLA's gemaakte afspraken over het voorzieningenniveau van de infrastructuurwerken op het hoofdvaarwegennet nakomt (zie kader). De eerste vier indicatoren betreffen het verkeersmanagement, de laatste twee het beheer en onderhoud van sluisen en bruggen. De eerste en derde indicator voor verkeersmanagement hebben (deels) betrekking op het thema veiligheid.

Prestatie-indicatoren Rijkswaterstaat voor verkeersmanagement en beheer & onderhoud op het hoofdvaarwegennet

1. *Deelname aan landelijke handhavingsacties*

Meet: de inzet van de regionale diensten.

Beleidsdoel: veiligheid en milieu.

2. *Passeertijd*

Meet: kwaliteit hoofdvaarwegennet.

Beleidsdoel: vlot.

Norm: Passeertijd voor de binnenvaart per sluiscomplex waarop het meetsysteem IVS90 aanwezig is, bedraagt in x% van de passages maximaal de afgesproken passeertijd per sluiscomplex. Het te realiseren % is afhankelijk van het type vaarweg waarin de sluis ligt. VenW wil op hoofdroute 99%, alternatieve route 90% en aantakkingen/verbindingen 85% binnen het per sluis vastgesteld aantal minuten gaan realiseren. De feitelijke waarde in 2008 is 80% voor hoofdroute, 75% voor alternatieve route en 70% voor aantakkingen/verbindingen.

3. *Evaluatie ongevallen*

Meet: de inzet van de regionale diensten.

Beleidsdoel: veilig en milieu.

4. *Melding stremmingen*

Meet: de inzet van de regionale diensten en kwaliteit hoofdvaarwegennet.

Beleidsdoel: vlot en veilig.

5. (a) *Vaarwegprofiel*

Meet: kwaliteit hoofdvaarwegennet.

Beleidsdoel: vlot.

5. (b) *Vaarwegmarkering*

Meet: kwaliteit hoofdvaarwegennet.

Beleidsdoel: vlot.

6. (a) *Stremming door gepland onderhoud*

Meet: inzet regionale diensten.

Beleidsdoel: vlot.

6. (b) *Stremming door ongepland onderhoud*

Meet: kwaliteit hoofdvaarwegennet.

Beleidsdoel: vlot.

De regionale diensten van Rijkswaterstaat leveren elk afzonderlijk data aan over de voortgang die is gemaakt op de indicatoren uit de SLA's, en geven daarbij een toelichting op de oorzaken waarom normen wel of niet gehaald zijn. De DG Rijkswaterstaat rapporteert vervolgens aan de secretaris-generaal (SG) van het Ministerie van VenW over de resultaten van Rijkswaterstaat als geheel.

Van de zes indicatoren die betrekking hebben op de activiteiten van Rijkswaterstaat aan de infrastructuur van het hoofdvaarwegennet, geeft alleen de indicator «passeertijd» inzicht in de verbetering van het bedieningsniveau van sluizen en bruggen en eventuele consequenties daarvan. Van alle informatie die de staatssecretaris van VenW krijgt over de prestaties van Rijkswaterstaat, gaat dus één prestatie-indicator (passeertijd) direct over deze dit deel van deze prioriteit.

Behalve de voortgangsinformatie die het Ministerie van VenW zelf op reguliere basis verzamelt voor de aansturing van Rijkswaterstaat, krijgt het ministerie ook uit andere bronnen informatie binnen over de voortgang van het beleid gericht op de bereikbaarheid over water. Sommige onderzoeken die door de Dienst Verkeer en Scheepvaart of de regionale diensten van Rijkswaterstaat worden uitgevoerd, zijn toegespitst op het bedieningsniveau van sluizen en bruggen. Informatie uit deze onderzoeken wordt echter niet standaard bewerkt tot beleidsnotities. Er zijn geen analyses van de beleidsafdeling Binnenvaart toegezonden aan de SG, de staatssecretaris van VenW of de Tweede Kamer.

5.6 Informeren van de Tweede Kamer

De minister van VenW informeert de Tweede Kamer over de verbetering van de bereikbaarheid over water via twee kanalen. In de begrotings- en verantwoordingscyclus verstrekt de minister de reguliere voortgangsinformatie aan de Kamer. De ad hoc-informatie die in antwoord op vragen van de Tweede Kamer wordt verstrekt, bevat meer specifieke details.

Wij hebben geconstateerd dat noch de informatie die op basis van de SLA's wordt verzameld voor de aansturing van Rijkswaterstaat, noch de informatie die afkomstig is uit onderzoeken die door de Dienst Verkeer en Scheepvaart en regionale diensten worden uitgevoerd, wordt bewerkt tot beleidsinformatie die inzicht geeft in het verbeteren van het bedieningsniveau van sluizen en bruggen. Van alle op operationeel niveau verzamelde informatie komt slechts een klein deel, althans in schriftelijke vorm, als reguliere voortgangsinformatie bij de staatssecretaris terecht. Dit is onvoldoende om vervolgens de Tweede Kamer op de hoogte te kunnen stellen van de voortgang van verbetering van het bedieningsniveau van sluizen en bruggen en eventuele problemen hierbij. Ook de informatie uit begrotings- en verantwoordingscyclus biedt hier geen inzicht in vanwege de in § 5.4 beschreven situatie.

Een andere stroom van informatie bereikt de Tweede Kamer vanwege de vragen die zij zelf stelt. Hier wordt tot in detail op geantwoord. Echter, tot op heden zijn alle vragen van de Tweede Kamer gericht op slechts één facet van het bedieningsniveau van sluizen en bruggen: de «bediening op afstand». Over andere facetten van de verbetering van het bedieningsniveau van sluizen en bruggen, zoals de betrouwbaarheid van de reistijd op corridor-niveau, zijn tot op heden geen Kamervragen gesteld en die worden dus ook via deze stroom van informatie niet belicht.

De discussies tijdens algemene overleggen in de Tweede Kamer gaan ook alleen over bedienen op afstand en herhaaldelijk worden dezelfde vragen gesteld.

Het lijkt erop dat de beperkte reguliere informatie die de Kamer ontvangt over de voortgang van de beleidsprioriteit en de verenging van de discussie in de Tweede Kamer over de beleidsprioriteit tot «bedienen op afstand» elkaar versterken.

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (2006). *Ecologische hoofdstructuur*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 30 825, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008a). *Kaders voor toezicht en verantwoording*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2008b). *Staat van de beleidsinformatie 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 456, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2008c). *Rapport bij het jaarverslag 2007 van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 444 XIV, nr. 4. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009a). *Brief d.d. 26 januari 2009 van de Algemene Rekenkamer aan de Tweede Kamer over de voortgang van het experiment Verbetering verantwoording en begroting*. Kenmerk: 8008177R. Den Haag: Algemene Rekenkamer.

Algemene Rekenkamer (2009b). *Ecologische hoofdstructuur; Terugblik 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 30 825, nrs. 27–28. Den Haag: Sdu.

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

AZ (2008a). *Verantwoordingsbrief 2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 472, nr. 1. Den Haag: Sdu.

AZ (2008b). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Algemene Zaken, het Kabinet der Koningin en de Commissie van toezicht betreffende de inlichtingen- en veiligheidsdiensten voor het jaar 2009; Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 700 hoofdstuk III, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Bosselaar, H., Bannink, D., Deursen, C. van & Trommel, W. (2007). *Werkt de WWB? Resultaten van de ontwikkeling van nieuwe verhoudingen tussen Rijk en gemeenten*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

BZK (2007a). *Brief van de minister van BZK aan de Tweede Kamer*. vergaderjaar 2006–2007, 30 800 B, nr. 17. Den Haag: Sdu.

BZK (2007b). *Van specifiek naar generiek: Doorlichting en beoordeling van interbestuurlijke toezichtarrangementen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 VII, nr. 8. Den Haag: Sdu.

BZK (2007c). *Nota Vernieuwing Rijksdienst*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 201, nr. 3. Den Haag: Sdu.

BZK (2008a). *Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 VII, nr. 61. Den Haag: Sdu.

BZK (2008b). *Brief aan Tweede Kamer over tweede voortgangsrapportage Vernieuwing Rijksdienst*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 490, nr. 6. Den Haag: Sdu.

BZK (2008c). *Programma Vernieuwing Rijksdienst. Eerste Voortgangsrapportage*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 490, nr. 1. Den Haag: Sdu.

BZK (2008d). *Programma Vernieuwing Rijksdienst. Tweede Voortgangsrapportage*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 490, nr. 6. Den Haag: Sdu.

CBS (2008). *Uitgaven van gemeenten aan bijzondere bijstand naar kostensoort 2004–2007*. Den Haag: Centraal Bureau voor de Statistiek.
Commissie-Verheijen (2006a). *Eindadvies Commissie-Verheijen*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, bijlage bij 29 576, nr. 23. Den Haag: Sdu.

Commissie-Verheijen (2006b). *Bijlage bij het eindadvies over de balans tussen de doelen en middelen in het Rijksmeerjarenprogramma MJP-2*. www.minlnv.nl/portal. Geraadpleegd op 8 oktober 2008.

Divosa (2005). *Toeslag bij Tegenslag*. Utrecht: eigen beheer.

Financiën (2004). *Evaluatie VBTB*. Brief van de minister van Financiën. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 949, nr. 1.

Financiën (2006). *Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en beleidsinformatie*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Financiën (2008). Tussenevaluatie beleidsdoorlichting. *Brief van de minister van Financiën*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 308, nr. 5. Den Haag: Sdu.

Hiemstra & de Vries (2008) «*Schulden? De gemeente helpt!*». Bijlage bij SZW & Financiën (2008).

Inspectie Verkeer en Waterstaat (2008). *Veiligheidsbalans 2008*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat.

J&G (2008). *Gezinsbeleid*. Brief aan de Tweede Kamer van de minister voor J&G, vergaderjaar 2008–2009, 30 512, nr. 4. Den Haag: Sdu.

LNV (2004). *Agenda Vitaal Platteland*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 576, nr. 1. Den Haag: Sdu.

LNV (2006a). *Agenda voor een Vitaal Platteland: Meerjarenprogramma 2007–2013*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 576, nr. 1. Den Haag: Sdu.

LNV (2006b). *Brief van de minister naar aanleiding van het rapport van de commissie-Verheijen over de balans tussen de doelen en middelen in het Rijksmeerjarenprogramma MJP-2*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 29 576, nr. 23. Den Haag: Sdu.

LNV (2007a). *Investeringsbudget Landelijk Gebied: Achtergrond en uitleg. Sneller naar zichtbare resultaten in het landelijk gebied*. Den Haag: Ministerie van LNV.

LVN (2007b). *Antwoorden op de door de vaste commissie LVN gestelde vragen naar aanleiding van het Jaarverslag LVN*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 XIV. Den Haag: Sdu.

LVN (2007c). *Eindrapport tussenevaluatie Recreatie om de Stad*. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

LVN (2008a). *Handboek landelijk gebied; agenderen, programmeren en realiseren van doelen voor het platteland*. Den Haag: Ministerie van LVN.

LVN (2008b). *Nieuwe tekst beleidskader Recreatie om de Stad (RodS)*. Bijlage 9 bij agenda bestuurlijk overleg d.d. 8 mei 2008.

LVN (2008c). *Antwoorden op de door de vaste commissie LVN gestelde vragen naar aanleiding van het Jaarverslag LVN en het rapport van de Algemene Rekenkamer over het LVN jaarverslag*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 444 XIV, nr. 3. Den Haag: Sdu.

LVN (2008d). *Kabinetsreactie op de natuurbalans 2008*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 709, nr. 1. Den Haag: Sdu.

LVN (2008e). *Kabinetsreactie naar aanleiding van de ILG-voortgangsrapportage over het jaar 2007*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 29 717, nr. 12. Den Haag: Sdu.

Meyenfeldt, L. von, Schrijvershof, C. & Wilms, P. (2008), *Tussenevaluatie beleidsdoorlichting*. Den Haag: Aarts De Jong Wilms Goudriaan Public Economics bv (APE).

MNP (2007). *Natuurbalans 2007*. Bilthoven: Milieu- en Natuurplanbureau.

PBL (2008). *Natuurbalans 2008*. Bilthoven: Planbureau voor de leefomgeving.

Projectgroep nulmeting (2006). *Eindrapport. Nulmeting restanttaakstelling MJP2-doelen in het ILG: Achtergronddocument bij het MJP2*. Den Haag: Sdu.

SCP & CBS (2007). *Armoedemonitor 2007*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.

SGBO Onderzoek-Advies-Implementatie (2008). *Quickscan Voedselbanken 2008*. Den Haag: eigen beheer.

Stimulansz (2008). *Gemeentelijk armoedebeleid*. Utrecht: Stimulansz.

SZW (2007a). *De WWB gewogen; gemeenten aan het woord*. Brief d.d. 13 juni 2007 van de staatssecretaris van SZW aan de Tweede Kamer over de wijze waarop de extra gelden voor armoedebestrijding voor met name kinderen ingezet worden. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 24 515, nr. 121. Den Haag: Sdu.

SZW (2007b). *Kabinetsstandpunt evaluatie Wwb*. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

SZW (2007c). *Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting*. Brief d.d. 5 juni 2007 van de staatssecretaris van SZW aan de

Tweede Kamer met een reactie op het SCP-rapport «Geld op de plank; Niet-gebruik van inkomensvoorzieningen». Tweede Kamer, vergaderjaar 2006–2007, 24 515, nr. 114. Den Haag: Sdu.

SZW (2008a). *Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting*. Brief aan de Tweede Kamer d.d. 3 november 2008 van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid ter aanbieding van het rapport «Quickscan Voedselbanken 2008». Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 24 515, nr. 141. Den Haag: Sdu.

SZW (2008b). *Wijziging van de Wet werk en bijstand in verband met decentralisering van de langdurigheidstoelage en op bevordering van maatschappelijke participatie gerichte ondersteuning van huishoudens met schoolgaande kinderen*. Tweede kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 441, nrs. 3–5–7. Den Haag: Sdu.

SZW (2008c). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale zaken en Werkgelegenheid; Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 700 hoofdstuk XV, nr. 2. Den Haag: Sdu.

SZW (2008d). *Bestuurlijk Akkoord met VNG*. Brief aan de Tweede Kamer van de staatssecretaris van SZW, vergaderjaar 2007–2008. Kenmerk W&B/SFI/2008/13708. Den Haag: Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

SZW (2008e). *EU Structuurfondsen*. Brief aan de Tweede Kamer van de staatssecretaris van SZW d.d. 15 september 2008, ter aanbieding van het Nationaal Strategie Rapport Sociale Bescherming en Inclusie (NSR). Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 27 813, nr. 30. Den Haag: Sdu.

SZW & Financiën (2008). *Preventie en bestrijding van stille armoede en sociale uitsluiting. Brief aan de Tweede Kamer d.d. 15 september 2008 van de staatssecretaris van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de minister van Financiën over problematische schulden en oplossen van schuldsituaties*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 24 515, nr. 140. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2008). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voor het jaar 2009; Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 700 XIV, nr. 2. Den Haag: Sdu.

VenW (2005). *Beheerplan voor de Rijkswateren 2005–2008; Balanceren tussen ambities en middelen*. Den Haag: Albani Drukkers bv.

VenW (2006). *Nota Mobiliteit deel IV; Na parlementaire behandeling vastgestelde PKB*. Den Haag: Ministerie van Verkeer en Waterstaat & Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer.

VenW (2007a). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat voor het jaar 2008; Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 hoofdstuk XII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

VenW (2007b). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2008; Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2007–2008, 31 200 hoofdstuk A, nr. 2. Den Haag: Sdu.

VenW (2007c). *Varen voor een vitale economie; Een veilige en duurzame binnenvaart*. Directoraat-Generaal Transport en Luchtvaart. Den Haag: Albani Drukkers bv.

VenW (2008a). *Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat voor het jaar 2009; Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 700 hoofdstuk XII, nr. 2. Den Haag: Sdu.

VenW (2008b). *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Infrastructuurfonds voor het jaar 2009; Memorie van toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 700 hoofdstuk A, nr. 2. Den Haag: Sdu.

VenW & VROM (2004). *Planologische Kernbeslissing Nota Mobiliteit*. Bijlage bij brief van de ministers van Verkeer en Waterstaat en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer ter aanbieding van het beleidsvoornemen inzake de *Nota Mobiliteit*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 644, nr. 6. Den Haag: Sdu.

Wet- en regelgeving

Wet Inrichting Landelijk Gebied. Wet van 7 december 2006, houdende regels inzake de inrichting van het landelijke gebied. Staatsblad 666, 20 december 2006. Gewijzigd 1 juli 2008.

Wet werk en bijstand. *Vaststelling van een wet inzake ondersteuning bij arbeidsinschakeling en verlening van bijstand door gemeenten; Memorie van Toelichting*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 870, nr. 3. Den Haag: Sdu.

BIJLAGE 1
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
2.4	Mobiliteit, infrastructuur en regionaal-economische ontwikkeling	17	Een slagvaardige aanpak van economische ontwikkeling in tope grensregio's
		18	Stapsgewijze invoering van een gedifferentieerde kilometerprijs naar tijd, plaats en milieukeurmerken
		19	Verbetering van de bereikbaarheid over weg en water door gerichte investeringen in het wegennetwerk en de binnenvaart
		20	Groeiambitie van 5% per jaar voor het openbaar vervoer per spoor

DOELSTELLINGEN		DOEL (OF PROJECT)	
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 dierenwelzijneisen 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
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

DOELSTELLINGEN	DOEL (OF PROJECT)
	<p>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</p>
	34 200 000 mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt zullen deze kabinetsperiode extra aan de slag geholpen worden
	<p>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.</p>
	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
	<p>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</p>
	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
	<p>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</p>
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

DOELSTELLINGEN		DOEL (OF PROJECT)	
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
		<p style="text-align: center;">Project Veiligheid begint bij voorkomen Het substantieel verminderen van criminaliteit en overlast door preventie</p>	
		51	100 000 minder gestolen fietsen in 2010 ten opzichte van 2006
5.3	Aanpak overlast en verloedering	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
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

DOELSTELLINGEN		DOEL (OF PROJECT)	
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

Doelstelling en onderzoeksvragen

In *Staat van de beleidsinformatie 2008* hebben we van elk van de zes pijlers in het beleidsprogramma één doelstelling onderzocht (zie tabel).

Pijler	Doelstellingen	Doel en/of project
1. Actieve internationale en Europese rol	1.3 Ontwikkelingssamenwerking waar mensen baat bij hebben	6. Duurzame economische ontwikkeling bevorderen, armoedebestrijding met kracht voortzetten en uitwerken in project Millenniumdoelstellingen Dichterbij
2. Een innovatieve concurrerende en ondernemende economie	2.2 Kennis en innovatie voor maatschappelijke vraagstukken	14. Het versterken van het innovatief vermogen van de Nederlandse economie
3. Een duurzame leefomgeving	3.4 De duurzame ruimtelijke inrichting van Nederland: wonen en werken	23. Het bevorderen van een tijdig en op de vraag afgestemd aanbod van ruimte voor € 80 000 tot 100 000 nieuwe woningen per jaar ¹
4. Sociale samenhang	4.2 Een hoge participatie in de samenleving	34. 200 000 mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt zullen deze kabinetsperiode extra aan de slag geholpen worden ²
5. Veiligheid, stabiliteit en respect	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 51. 100 000 minder gestolen fietsen in 2010 ten opzichte van 2006
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

¹ Toe te spitsen op «wonen» in verband met lopend onderzoek naar bedrijventerreinen; daarbij expliciet aandacht voor bouwen aan of nabij bestaande bebouwing en groen in en om de stad.

² Onderzoeken op samenhang met Project 6: Iedereen doet mee; 33. Substantiële verhoging arbeidsparticipatie (van 70% nu naar 80% in 2016); 35. Substantiële uitbreiding van het aantal vrijwilligers en van het aantal mantelzorgers in 2011.

We hebben 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?

Conclusie

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.

Aanbeveling

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. Het gaat daarbij om informatie over onderbouwing van beleid, formulering van beleid en informatie over meten van beleidsresultaten.

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.

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 specifieker en meetbaarder te maken, en om doelen, prestaties en uitgaven op een inzichtelijker manier aan elkaar te koppelen.

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 op het informeren van de Tweede Kamer over de resultaten bij de beleidsprioriteiten te evalueren.

BIJLAGE 3**PROJECTEN BEHOREND BIJ «RECREATIE OM DE STAD»**

Projecten	Taakstelling per 2007 (in hectares) (LNV, 2007b)
Zuid-Holland	
Haaglanden	1 294
Midden-Delfland	1 691
IJsselmonde	807
Eiland van Dordrecht	400
Zoetermeer-Zuidplas	1 545
Rottemeren	680
VINAC Haaglanden/Rotterdam	540
	6 957
Noord-Holland	
Noorderbos	114
Spaarnwoude	2 200
Haarlemmermeer	1 634
Amstelland	465
Diemberbos	203
Noordelijke Vechtstreek	360
Uitbreiding Geestmerambacht	275
Amstelgroen	460
Tussen IJmond en Zaanstad	250
	5 961
Utrecht	
Noorderpark	125
Groengebied Utrecht-West	825
Groenraven-Oost	225
	1 175
Gelderland	
Lingezege	470
TOTAAL GROOTSCHALIG GROEN	14 563

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></p> <p>W1: Wat wil de minister bereiken? W2: Wat wil hij daar voor doen? W3: Wat mag het kosten?</p> <p><i>En, indien van toepassing:</i></p> <p>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, artikel 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.

Verantwoording

Wij hanteren het uitgangspunt dat de minister aan de Tweede Kamer verantwoording moet kunnen afleggen over de uitvoering van publieke taken en de besteding van publieke middelen die op zijn begroting staan. Het verticale toezicht door of namens de minister dient het doel van het waarmaken van de ministeriële verantwoordelijkheid.

Een goede verantwoording aan de minister (of namens hem de toezichthouder) geeft informatie op die punten waarvoor de minister verantwoor-

delijk is, is opgesteld volgens de regels van de minister of toezichthouder en bevat informatie die betrouwbaar, valide en relevant is. De minister geeft duidelijk aan aan welke verantwoordingsinformatie hij behoefte heeft op grond van zijn ministeriële verantwoordelijkheid. Zie voor verdere uitwerking van deze redeneerlijn onze publicatie *Kaders voor verantwoording en toezicht* (Algemene Rekenkamer, 2008c).

Dossiers

Om inzicht te krijgen in de kwaliteit en bruikbaarheid van de beleidsinformatie over de vier door ons onderzochte beleidsprioriteiten, hebben we de documenten bestudeerd die hierover naar de Tweede Kamer zijn gestuurd. Waar mogelijk, hebben we de onderliggende (concept)notities bekeken. 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 gesproken met ambtenaren, wetenschappers, beleidsuitvoerders (overheid en bedrijfsleven) en andere (ervarings)deskundigen. Ook met de ambtelijke ondersteuning van de betrokken Tweede Kamercommissies en Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven hebben we gesproken.

Aangeboden aan de Voorzitter van
de Tweede Kamer der Staten-Generaal door
de Algemene Rekenkamer

Onderzoeksteam

Dhr. drs. J.S. Kerseboom (projectleider)
Dhr. drs. S. van As
Dhr. drs. G.W. Bolte
Mw. drs. H. Burgert
Dhr. dr. H.M.R.H. Cleuren
Mw. ir. W. Keetman
Dhr. drs. M.A.T. van der Kraan
Mw. drs. L.C.M. Meijer-Wassenaar
Dhr. drs. H.J. Settels
Dhr. drs. G.A. van der Velden
Mw. drs. E.M.M. van Willegen
Mw. drs. M.J. van Zeeland

Voorlichting en tekstbegeleiding

Afdeling Communicatie

Postbus 20015
2500 EA Den Haag
telefoon (070) 342 44 00
fax (070) 342 41 30
voorlichting@rekenkamer.nl
www.rekenkamer.nl

Uitgave

Sdu Uitgevers

Zetwerk en begeleiding

Sdu Uitgevers
afdeling Traffic
e-mail traffic@sdu.nl

Drukwerk

DeltaHage Grafische Dienstverlening

Omslag

Corps Ontwerpers, Den Haag

Fotografie

Gerhard van Roon / Hollandse Hoogte

Graphics

Joris Fiselier Infographics

Bestelling

Sdu Klantenservice
telefoon (070) 378 98 80
fax (070) 378 97 83
e-mail sdu@sdu.nl
internet www.sdu.nl
of via de boekhandel

KST 128975

ISBN 978 90 12 13019 6

NUR 823



9 789012 130196