



Staat van de beleidsinformatie 2010

2010



Vergaderjaar 2009–2010

32 380

Staat van de beleidsinformatie 2010

Nr. 1

BRIEF VAN DE ALGEMENE REKENKAMER

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 19 mei 2010

Hierbij bieden wij het op 7 mei 2010 door ons vastgestelde «Staat van de beleidsinformatie 2010» aan.

Algemene Rekenkamer

drs. Saskia J. Stuiveling,
president

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

Vergaderjaar 2009–2010

32 380

Staat van de beleidsinformatie 2010

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

1	Inleiding	5	5	Reactie minister en nawoord Algemene Rekenkamer	37
1.1	Achtergrond: eerdere onderzoeken naar beleidsinformatie	5	5.1	Reactie Minister van Financiën	37
1.2	De praktijktoets: aanpak en reikwijdte	8	5.2	Reacties op rapporten bij de jaarverslagen	37
1.3	Opzet van dit rapport	9	5.3	Nawoord Algemene Rekenkamer	37
2	Van maatschappelijk probleem naar overheidsinterventie	11	Bijlage 1	Overzicht uitgevoerde praktijktoetsen	39
2.1	Zicht krijgen op problemen en doelgroepen	11	Bijlage 2	Samenvattingen resultaten praktijktoetsen	40
2.2	Bijdrage aan oplossing bepalen en organiseren	20	Bijlage 3	Recente ontwikkelingen rond Verantwoordingsdebat	48
2.2.1	Waarop interveniëren?	20	Bijlage 4	Methodologische verantwoording praktijktoetsen	49
2.2.2	Hoe en met wie uitvoeren?	22		Gebruikte afkortingen	50
3	Van overheidsinterventie naar verantwoording	27		Literatuur	51
3.1	Geld	27			
3.2	Effectiviteit	29			
4	Slotbeschouwing	35			

1 INLEIDING

Kort na Verantwoordingsdag 2009 verwoordde de Tweede Kamer in de motie-Pechtold haar behoefte om te komen tot een betere controleerbaarheid van de realisatie van kabinetsdoelstellingen (Tweede Kamer, 2009a). Dit was voor de Algemene Rekenkamer aanleiding om een nieuwe aanpak te verkennen voor ons onderzoek naar de beleidsinformatie. Anders dan in voorgaande jaren, hebben we dit jaar niet de beleidsinformatie zelf, maar maatschappelijke problemen als vertrekpunt genomen. We hebben dit gedaan aan de hand van zogenoemde «praktijktoetsen». We hebben uiteenlopende onderwerpen geselecteerd, verdeeld over alle begrotingshoofdstukken. Daarbij hebben we onder meer gekeken of het beleid deel uitmaakt van de kabinetsprioriteiten en of er een relatie is met de maatregelen die het kabinet ter bestrijding van de financiële crisis neemt. Meer informatie over onze selectiecriteria staat in bijlage 4.

De twintig onderwerpen die we hebben onderzocht variëren van vermindering administratieve lasten tot beter onderwijs in Mali. We hebben gekeken naar de manier waarop het Rijk deze doelstellingen omzet in beleid, of het beleid in de praktijk bijdraagt aan de oplossing van het onderliggende maatschappelijk probleem en hoe hierover verantwoording wordt afgelegd. De resultaten van deze praktijktoetsen staan in de afzonderlijke rapporten bij de jaarverslagen. In dit rapport bundelen we de bevindingen van al de praktijktoetsen en lichten een deel van de bevindingen toe aan de hand van een aantal overkoepelende vragen.

1.1 Achtergrond: eerdere onderzoeken naar beleidsinformatie

Op de derde woensdag in mei, op Verantwoordingsdag, legt de rijks-overheid verantwoording af over haar beleid, over de bedrijfsvoering van het Rijk en over de uitgaven en ontvangsten. De Algemene Rekenkamer probeert een bijdrage te leveren aan het debat in de Tweede Kamer naar aanleiding van Verantwoordingsdag. Dat doen wij jaarlijks door middel van onze rapporten bij de jaarverslagen en onze rapporten «Rijk verantwoord» en «Staat van de beleidsinformatie». Daarnaast publiceren wij door het jaar heen rapporten waarin we stil staan bij verantwoording over uitgevoerd beleid.

In onze rapporten bij de jaarverslagen spreken we een oordeel uit over de rechtmatigheid van wat er in de jaarverslagen staat. Omdat wij onderschrijven dat het op Verantwoordingsdag over méér dan alleen de financiële verantwoording moet gaan, geven we in onze rapporten bij de jaarverslagen ook een beeld van de kwaliteit van de informatie die ministers in de jaarverslagen hebben verschaft over hun beleid. Deze beleidsinformatie moet volgens ons SMART-C zijn, dat wil zeggen dat de beleidsdoelen specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch, tijdgebonden en consistent geformuleerd moeten zijn.

We sluiten met ons onderzoek naar beleidsinformatie aan op het VBTB-gedachtegoed, dat gericht is op resultaatgerichte en transparante begrotingen en jaarverslagen. Volgens VBTB moeten begrotingen een antwoord geven op de vragen «wat willen we bereiken?», «wat gaan we daarvoor doen?» en «wat mag het kosten?». De jaarverslagen moeten daarop aansluiten door antwoord te geven op de vragen «hebben we bereikt wat we hebben beoogd?», «hebben we gedaan wat we daarvoor zouden doen?» en «heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?». Bij beleidsartikelen en operationele doelstellingen waar het niet mogelijk is om de VBTB-vragen te beantwoorden, kunnen ministers volstaan met

de uitleg waarom de informatie ontbreekt, volgens het principe *comply or explain*.

Rijk verantwoord

In onze rapporten bij de jaarverslagen en de overkoepelende publicatie «Rijk verantwoord» beoordelen we vooral de beschikbaarheid van de beleidsinformatie. Vorig jaar (Algemene Rekenkamer 2009a) zagen we dat in de jaarverslagen over 2008 relatief veel en concrete informatie beschikbaar was over de inzet van middelen en geleverde prestaties. Voor 87% van de operationele doelstellingen was concrete informatie beschikbaar over de inzet van middelen en voor 73% van de operationele doelstellingen werd informatie gegeven over geleverde prestaties. Over de realisatie van (effect-)doelstellingen was echter minder bekend. Voor 51% van de doelstellingen was geen concrete informatie over de realisatie voorhanden.

We zagen ook dat veel van de beschikbare informatie niet altijd bruikbaar was om te kunnen beoordelen of effecten en prestaties zijn gerealiseerd. Soms werd in algemene zin over voortgang van het proces gerapporteerd, zonder dat daaruit af te leiden was welke prestaties geleverd zijn. In andere gevallen werden wel concrete prestaties aangeduid, maar bleef onduidelijk of en hoe deze prestaties samenhangen met het realiseren van het achterliggende doel.

Het overkoepelde beeld over de jaarverslagen 2009, dat we in *Rijk verantwoord 2009* presenteren, laat slechts kleine verschuivingen zien (Algemene Rekenkamer 2010). Alleen de informatie over de ingezette middelen is flink toegenomen: voor 99% van de operationele doelstellingen is hierover concrete informatie in het jaarverslag opgenomen. Over geleverde prestaties wordt voor 76% van de operationele doelstellingen concrete informatie gegeven. Terwijl over de realisatie bij 51% van de operationele doelstellingen informatie wordt verstrekt.

Zowel bij de informatie over geleverde prestaties als over de realisatie van doelstellingen constateren we dat ministers steeds vaker gebruikmaken van de mogelijkheid om uit te leggen waarom zij het niet zinvol of relevant vinden om concrete informatie op te nemen (*explain*). Vanuit het oogpunt van de informatiepositie van de Tweede Kamer vinden wij dit een zorgelijke ontwikkeling.

Staat van de beleidsinformatie

In onze publicatie «Staat van de beleidsinformatie», die we jaarlijks aanvullend op de rapporten bij de jaarverslagen uitbrengen, gaan we na in hoeverre de beschikbare beleidsinformatie 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?

In 2008 en 2009 hebben we een aantal doelstellingen uit het beleidsprogramma van het kabinet-Balkenende IV onderzocht.

In de *Staat van de Beleidsinformatie 2008* (Algemene Rekenkamer 2008) hebben we de beleidsinformatie in het Beleidsprogramma «Samen werken, samen leven» van het vierde kabinet-Balkenende onderzocht. We hebben toen vooral gekeken naar de kwaliteit van doelstellingen uit dat beleidsprogramma: in hoeverre zijn die onderbouwd, zijn beoogde effecten, prestaties en uitgaven omschreven, en hoe is het meten van uiteindelijke effecten, prestaties en uitgaven georganiseerd? Eén van de redenen om juist naar dit programma te kijken was, dat het kabinet zelf

aangaf dat het moest kunnen worden aangesproken op de in het programma opgenomen beleidsprioriteiten.

We concludeerden in dit onderzoek dat beleid vaak slecht was onderbouwd, dat beleidsdoelen en uitgaven vaak niet specifiek en meetbaar waren geformuleerd, dat uitgaven vaak niet aan prestaties konden worden gekoppeld en dat het meten van resultaten verbetering behoeft. De Tweede Kamer was volgens ons niet voldoende in staat om haar controlerende taak uit te oefenen, omdat het haar vaak ontbrak aan *relevante* informatie over de realisatie van beleidsprioriteiten. Onze aanbevelingen aan de betrokken departementen waren vooral gericht op het verzamelen en met de Tweede Kamer delen van relevantere beleidsinformatie.

Ook in de *Staat van de beleidsinformatie 2009* (Algemene Rekenkamer 2009b) hebben we beleidsprioriteiten uit het programma «Samen werken, samen leven» onderzocht. We hebben vooral gekeken naar de mate waarin de voortgang bij de realisatie van beleidsprioriteiten door de Tweede Kamer gecontroleerd kan worden. Voor de vier prioriteiten die in dat onderzoek zijn onderzocht concludeerden we dat deze controle onvoldoende mogelijk was. Wij vonden daar de volgende verklaringen voor:

- Beleid is soms de verantwoordelijkheid van meerdere departementen. Niet altijd is duidelijk hoe verantwoordelijkheden tussen departementen zijn verdeeld, en wie waarop aanspreekbaar is.
- Veel beleid wordt uitgevoerd door medeoverheden. We constateren dat decentralisatie van beleid in de praktijk kan leiden tot een beperking van de aanspreekbaarheid van de minister, en daarmee tot een beperking van de controlemogelijkheden door de Tweede Kamer.
- Soms kunnen beleidsdoelstellingen pas ver in de toekomst worden gerealiseerd. Dat kan ertoe leiden dat de Tweede Kamer tussentijds slechts beperkt zicht heeft op de voortgang bij de realisatie.

In elk van deze gevallen is het van belang dat duidelijke afspraken worden gemaakt tussen kabinet en Tweede Kamer over welke informatie de Tweede Kamer op welke momenten van het kabinet ontvangt. 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 de middelen op zijn begroting.

Financiële verhoudingen tussen bestuurslagen

Het punt van decentraal uitgevoerd beleid keert terug in ons rapport *Financiële verhoudingen tussen bestuurslagen*, dat we vorig jaar hebben gepubliceerd (Algemene Rekenkamer 2009c). Veel beleid wordt niet door de rijksoverheid uitgevoerd, maar door medeoverheden. In ons rapport stellen we vast dat bij decentraal uitgevoerd beleid het vaak onduidelijk is wie waarvoor verantwoordelijk is, wie welke informatie verzamelt en hoe de recht- en doelmatigheid van de inzet van middelen wordt gecontroleerd.

Decentralisatie leidt er ook toe dat steeds meer beleidsambities van de rijksoverheid gerealiseerd worden via decentrale beleidsuitvoering. De vorm waarin die decentrale uitvoering wordt gegoten, heeft consequenties voor de mate waarin kabinet en Tweede Kamer zicht kunnen houden op de realisatie van beleidsdoelen. Wanneer, bijvoorbeeld, financiering van de decentrale beleidsuitvoering via een algemene uitkering verloopt, genieten decentrale uitvoerders autonomie. Ze zijn vrij in de vormgeving van de uitvoering en de verantwoording daarover aan de rijksoverheid. Dan is niet vanzelfsprekend dat relevante beleidsinformatie kabinet en

Tweede Kamer bereikt. Zeker in die gevallen is het van belang om afspraken te maken met medeoverheden (bijvoorbeeld in de vorm van convenanten) over welke informatie over de realisatie van beleidsdoelstellingen aan de rijksoverheid wordt geleverd.

1.2 De praktijktoets: aanpak en reikwijdte

Dit jaar staan in *Staat van de beleidsinformatie* de uitkomsten van de praktijktoetsen centraal. Met de praktijktoetsen willen we in beeld krijgen of rijksbeleid aansluit op problemen waar burgers, instellingen of bedrijven mee te maken krijgen. Met de praktijktoetsen willen wij bijdragen aan een verdere verbetering van de beleidsuitvoering en van de verantwoording van de rijksoverheid daarover. Ook willen we bijdragen aan een inhoudelijk debat daarover tussen kabinet en parlement.

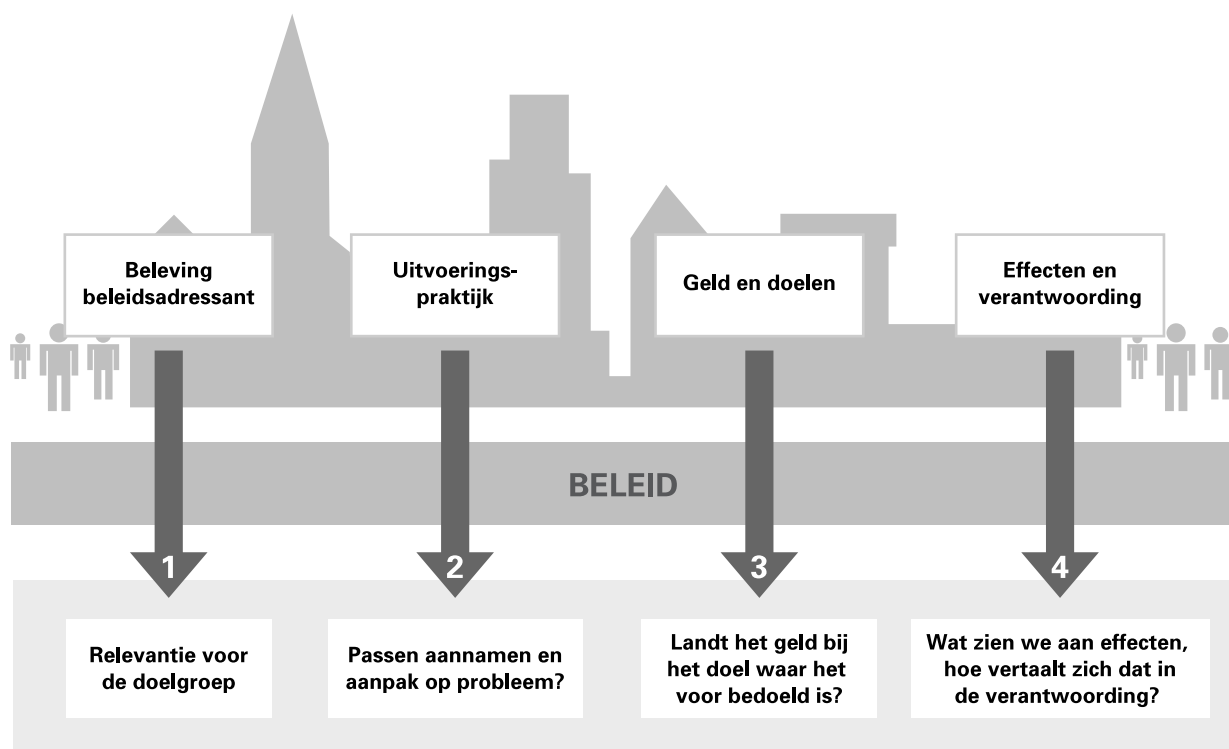
Met de praktijktoetsen beschrijven we de bijdrage van beleid aan de oplossing van maatschappelijke problemen vanuit de praktijk van de «beleidsadressant»: de burger, het bedrijf of de instelling die met een bepaald probleem te maken heeft. Wat heeft het beleid concreet voor deze direct belanghebbenden opgeleverd? Tegelijkertijd kijken we ook naar de relatie tussen de inhoud en de uitkomsten van het rijksbeleid en de (financiële) verantwoording daarover: wordt het geld besteed aan de door de rijksoverheid gestelde doelen?

De praktijktoetsen zijn uitgevoerd langs vier dimensies: vier manieren om zichtbaar te maken hoe beleid van de rijksoverheid bijdraagt aan de oplossing van maatschappelijke problemen. De aanpak die we dit jaar hebben gevolgd is te zien als een eerste oefening. Op basis van de uitkomsten van dit jaar zullen we de aanpak evalueren en waar nodig aanpassen. Dit jaar hebben we de dimensies als volgt gedefinieerd:

1. *De beleving door de beleidsadressant*
Hoe ervaren beleidsadressanten problemen, hoe vertaalt zich dat in beleid en wat weten we over hoe de uitwerking daarvan wordt ervaren?
2. *Aansluiting tussen beleidsaannamen en probleemaanpak in de praktijk*
Hoe wordt in de praktijk, ook door anderen dan de rijksoverheid, met problemen omgegaan? Deze probleemaanpak spiegelen we aan de beleidsaannamen die aan een bepaalde beleidsmaatregel ten grondslag liggen: sluiten deze op elkaar aan?
3. *Besteding van geld aan doelstellingen*
Is er zicht te krijgen op de aansluiting tussen het geld en de realisatie van doelstellingen? Wordt het geld besteed aan de door de rijksoverheid gestelde doelen?
4. *Effecten en verantwoording*
Is er inzicht in de mate waarin het Rijk bijdraagt aan de oplossing van het probleem? Hoe verhoudt dat inzicht zich tot de beleidsinformatie in het jaarverslag van het betrokken departement?

Figuur 1 vat deze werkwijze samen.

Figuur 1 Praktijktolsten: vier manieren om naar beleid te kijken



Omdat de aanpak van de praktijktoetsen dit jaar nog een verkennend karakter heeft, hebben we naast VBTB en SMART-C geen aanvullende normen geformuleerd.

In bijlage 4 gaan we verder in op de wijze waarop we, in de afzonderlijke praktijktoetsen, de vier dimensies hebben onderzocht.

1.3 Opzet van dit rapport

De uitkomsten van de twintig afzonderlijke praktijktoetsen staan in onze rapporten bij de jaarverslagen. In dit rapport verkennen we de bevindingen van een groot aantal van die praktijktoetsen aan de hand van enkele overkoepelende vragen, waarbij we de dimensies in twee blokken clusteren.

In hoofdstuk 2 kijken we naar de manier waarop de overheid maatschappelijke problemen vertaalt in beleid. Hierbij staan de volgende vragen centraal:

- Hoe krijgt de overheid zicht op problemen en doelgroepen?
- Waarop (op welke aspecten van het probleem) richt de overheid haar interventies?
- Hoe worden overheidsinterventies georganiseerd wanneer beleid niet door de rijksoverheid zelf, maar door of met anderen wordt uitgevoerd?

In hoofdstuk 3 kijken we in hoeverre de rijksoverheid inzicht heeft in maatschappelijke effecten en hoe deze samenhangen met de door haar geleverde prestaties. We stellen ons daarbij de volgende vragen:

- Wat is er bekend over de effectiviteit van overheidsinterventies?
- Hoe zien we deze effecten terug in de verantwoordingsinformatie (begrotingen, jaarverslagen en andere stukken) van het kabinet aan de Tweede Kamer?

Hoewel de uitkomsten van de verschillende praktijktoetsen uiteenlopen, laten de verkenningen uit hoofdstuk 2 en 3 een aantal trends zien. Deze komen in de slotbeschouwing in hoofdstuk 4 aan bod. In hoofdstuk 5 hebben wij de reactie van de minister van Financiën op ons rapport opgenomen en ons nawoord daarbij.

In bijlage 1 staat een overzicht van de uitgevoerde praktijktoetsen. De praktijktoetsen waar we naar verwijzen in dit rapport zijn samengevat in de tekst van hoofdstukken 2 en 3. De samenvattingen van de overige praktijktoetsen staan in bijlage 2.

2 VAN MAATSCHAPPELIJK PROBLEEM NAAR OVERHEIDSINTERVENTIE

Zeker bij problemen die zich sterk in het dagelijkse leven laten voelen, is het voor de slagingskans van het beleid van belang om te weten hoe betrokkenen in de samenleving het probleem ervaren, welke oplossingen resultaat kunnen hebben en hoe de overheid hieraan kan bijdragen. Het in kaart brengen van het probleem en de mensen die daardoor worden geraakt, is de eerste stap op weg naar succesvol overheidsbeleid. We gaan hier in § 2.1 op in.

De volgende stap is het expliciteren van aannames op basis waarvan overheidsinterventie kan bijdragen aan de oplossing van een probleem voor een bepaalde groep. Deze stap komt aan bod in § 2.2.

2.1 Zicht krijgen op problemen en doelgroepen

Bij enkele praktijktoetsen zien we dat de rijksoverheid gerichte initiatieven onderneemt om goed zicht te krijgen op de problemen die ze wil oplossen, bijvoorbeeld door in contact te treden met «de burger» als ervaringsdeskundige of als representant van de doelgroep van beleid.

Om in contact te kunnen treden met de doelgroep, moet wel bekend zijn om wie het gaat. Bij veel praktijktoetsen zien we een helder gedefinieerde doelgroep. Bij **bovenregionaal gehandicaptenvervoer «Valys»** (zie kader 1) bijvoorbeeld is de doelgroep duidelijk te omschrijven: personen die in het bezit zijn van een Wmo-indicatie voor vervoer, rolstoel of scootmobiel, van een gehandicaptenparkeerkaart of van een ov-begeleiderskaart.

En bij **vermindering administratieve lasten bijstand** (zie kader 2) bestaat de doelgroep van beleid uit de cliënten van de Wet Werk en Bijstand. De overheid heeft deze doelgroep benaderd en zo een top tien van meest gevoelde knelpunten bij publieke dienstverlening kunnen opstellen.

1 Bovenregionaal gehandicaptenvervoer Valys

Toelichting instrument/doelstelling

Departement	Volksgesondheid, Welzijn en Sport (VWS)
Begrotingsartikel	44: Maatschappelijke ondersteuning
Operationele doelstelling	44.3.3: Burgers met beperkingen kunnen gebruikmaken van (algemene) voorzieningen en professionele ondersteuning.
Financieel belang onderwerp	€ 58 miljoen begroot in 2009 € 55 miljoen gerealiseerd in 2009
Onderdeel van beleidsprioriteit	n.v.t.
Achtergrond	Valys is bedoeld om bovenregionaal vervoer met een sociaal-recreatief karakter aan te bieden, aan mensen met een mobiliteitsbeperking. Dit is een aanvulling op het (minder toegankelijke) openbaar vervoer en het gemeentelijke Wmo-vervoer.

Bevindingen praktijktoets

Relevantie voor doelgroep	De Valys-regeling moet mensen met een beperking de mogelijkheid bieden om buiten hun eigen regio te reizen. Voor deze vorm van reizen is de doelgroep vrijwel volledig afhankelijk van het Valys-vervoer. De doelgroep is kwetsbaar, waardoor de gevolgen ernstig zijn als het vervoer niet goed wordt uitgevoerd.
Uitvoering: passen aannames en aanpak op probleem?	De uitvoering van Valys is Europees aanbesteed. In het Valys-contract is duidelijk omschreven aan welke criteria het vervoer moet voldoen. Conform het Valys-contract controleert het ministerie via de jaarlijkse, onafhankelijke onderzoeken naar de klanttevredenheid en reguliere overleggen met gebruikersorganisaties de kwaliteit van het vervoer. Hoewel de kwaliteit van de uitvoering in voorgaande jaren onder druk stond, constateren we op basis van onderzoeken en gesprekken met (vertegenwoordigers van) gebruikers dat de kwaliteit verbetert. Uit de klanttevredenheidsonderzoeken blijkt dat de Valys-pashouders over het algemeen tevreden zijn over de Valys-regeling. Om de kwaliteit verder te verhogen is per 1 maart 2010 een compensatieregeling voor de Valys-pashouders van kracht als de norm van de wachttijd en/of de ritduur wordt overschreden.
Geld: landt het geld bij het doel waarvoor het is bedoeld?	Op basis van de declaraties van de gereden kilometers blijkt dat het geld aan het doel wordt besteed.
Effecten en verantwoording: wat zien we aan effecten en hoe vertaalt zich dat in de verantwoording?	De minister legt in brieven aan de Tweede Kamer regelmatig verantwoording af over het gevoerde beleid. Daarin komen onder andere het aantal gegronde klachten en de stiptheid waarmee de ritten zijn uitgevoerd aan de orde. In het jaarverslag 2009 is geen informatie over Valys beschikbaar. Het is een experimenteel jaarverslag, waarin de minister zich niet hoeft te verantwoorden over onderwerpen die niet tot de beleidsprioriteiten gerekend worden.

2 Vermindering administratieve lasten (bijzondere) bijstand

Toelichting instrument/doelstelling

Departement	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)
Begrotingsartikel	7: Innovatie en informatiebeleid openbare sector
Operationele doelstelling	7.2: Het verbeteren van de kwaliteit van de publieke dienstverlening, het verminderen van de administratieve lasten voor burgers, professionals en medeoverheden, het realiseren van een adequate en betrouwbare ICT-infrastructuur voor de openbare sector en het stimuleren en ondersteunen van overheidsorganisaties bij het innoveren van hun dienstverlening
Financieel belang onderwerp	€ 458 000 begroot in 2009
Onderdeel van beleidsprioriteit	Doelstelling 69: Het oplossen van de tien meest gevoelde knelpunten op het gebied van administratieve lasten
Achtergrond	Burgers ervaren administratieve lasten van rijksbeleid en van beleid dat gemaakt of uitgevoerd wordt door gemeenten. De aanvraag en verantwoording van bijstandsuitkeringen veroorzaakt ruim 40% van de administratieve lasten door gemeenten.

Bevindingen praktijktoets

Relevantie voor doelgroep	In gemeenten die al zijn begonnen met het reduceren van administratieve lasten ervaren uitkeringsgerechtigden in 2009 lastenverlichting bij de aanvraag en verantwoordingen van (bijzondere) bijstand. Uit ons onderzoek onder enkele cliëntenraden blijkt dat het beleid van deze gemeenten zich richt op de juiste aspecten.
Uitvoering: passen aannames en aanpak op probleem?	Gemeenten kunnen sinds de decentralisatie van de Wet Werk en Bijstand in belangrijke mate zelf bepalen hoe ze de procedures rondom (bijzondere) bijstandverlening inrichten. Het Ministerie van BZK kan de administratieve lasten voor uitkeringsgerechtigden alleen verminderen door de gemeenten ertoe over te halen om de procedures te vereenvoudigen en ze daarbij te ondersteunen. Het ministerie doet dit samen met de Vereniging van Nederlandse Gemeenten. Deze aanpak lijkt in de praktijk goed te werken.
Geld: landt het geld bij het doel waarvoor het is bedoeld?	De specifieke uitgaven voor de reductie van administratieve lasten bij de aanvraag van bijstand zijn besteed aan seminars, folders en websites die het beleid moeten uitdragen. Gemeenten dragen zelf de kosten van de reductie van administratieve lasten. Hoeveel zij daar aan uitgeven, en waar ze dat precies aan besteden, is niet bekend.
Effecten en verantwoording: wat zien we aan effecten en hoe vertaalt zich dat in de verantwoording?	De resultaten die het ministerie meldt in het jaarverslag sluiten aan bij het beeld van de uitvoeringspraktijk en de beleving van de burger zoals wij die bij een beperkte groep uitkeringsgerechtigden hebben gemeten.

In andere gevallen is het moeilijker om de doelgroep eenduidig te definiëren. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de **reductie van overlast en verloedering** (zie kader 3). De doelgroep van dit beleid is *iedereen* die te maken heeft met overlast en verloedering in zijn wijk.

In het plan om **5% groei op het spoor** (zie kader 4) te bewerkstelligen is sprake van een brede doelgroep. Het beleid richt zich namelijk zowel op bestaande treinreizigers als op personen die van de trein gebruik zouden kunnen maken. Om zicht te krijgen op de mogelijkheden om jaarlijks 5% groei op het spoor te bewerkstelligen heeft de overheid potentiële treinreizigers benaderd. Dit gebeurde via consultatie van ongeveer 50 belanghebbende partijen zoals Nederlandse Spoorwegen (NS), consumentenorganisaties en het bedrijfsleven, hetgeen verschillende ideeën opleverde. Het Ministerie van Verkeer en Waterstaat (VenW) heeft in samenspraak met NS een selectie uit die ideeën gemaakt en voorgelegd aan burgerpanels.

3 Reductie overlast en verloedering (zwerfafval)

Toelichting instrument/doelstelling

Departement	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK)
Begrotingsartikel	4: Partners in veiligheid
Operationele doelstelling	4.2: De bestuurlijke veiligheidspartners ondersteunen met kennis, instrumenten en expertise
Financieel belang onderwerp	Beleid tegen overlast en verloedering: € 2,2 miljoen uitgegeven in 2009 voor het Actieplan Overlast en Verloedering (Ministerie van BZK) Beleid tegen zwerfafval: Subsidie aan gemeenten als onderdeel van het Impulsprogramma Zwerfafval, mede uitgevoerd en gefinancierd door VNO-NCW (€ 33 miljoen in 2009) en het Ministerie van VROM. (€ 31,4 miljoen begroot in 2009)
Onderdeel van beleidsprioriteit	Doelstelling 52: Bij de burgers in de wijken een reductie van 25% van zowel overlast als van fysieke verloedering in 2010 ten opzichte van 2002 bewerkstelligen.
Achtergrond	Het beleid wordt uitgevoerd op basis van het Actieplan Overlast en Verloedering met daarin 51 uit te voeren maatregelen. Wij hebben ons gericht op één van die maatregelen, te weten de aanpak van zwerfafval, omdat burgers dit volgens de Veiligheidsmonitor van het CBS één van de meest urgente problemen vinden.

Bevindingen praktijktoets

Relevantie voor doelgroep	Volgens de Veiligheidsmonitor van het CBS is de overlast en verloedering in de periode 2002 tot en met 2006 in de beleving van de burger met respectievelijk 9% en 8% afgenomen. Na 2006 is er sprake van stagnatie. In 2007 is de beleving van overlast en verloedering niet afgenomen; in 2008 is de beleving van overlast gelijk gebleven en die van verloedering met 3% afgenomen.
Uitvoering: passen aannames en aanpak op probleem?	Het beleid van de rijksoverheid richt zich op de overlast en verloedering die volgens de gemeenten de belangrijkste knelpunten vormen en niet op de zaken die burgers het meest urgent vinden, namelijk hondenpoep en verkeersoverlast. De aanname van het ministerie is dat de problematiek verschilt per gemeente en dat gemeenten zelf er het best zicht op hebben. In de praktijk richt het beleid zich met het Actieplan vooral op de aanpak van uitgaansoverlast en overlast door risicojongeren en op de versterking van de lokale samenwerking en het zelfplossend vermogen van de burger.
Geld: landt het geld bij het doel waarvoor het is bedoeld?	Het budget van het Ministerie van BZK is voornamelijk ingezet om de uitvoering van het Actieplan op gang te brengen. Het budget dat de rijksoverheid specifiek voor de bestrijding van zwerfafval via de algemene uitkering uit het gemeentefonds beschikbaar stelt aan gemeenten is gering ten opzichte van het budget dat de gemeenten daarvoor zelf beschikbaar stellen. De mate waarin het geld van de rijksoverheid heeft bijgedragen aan de realisatie van de doelstelling is mede daardoor niet eenvoudig vast te stellen.
Effecten en verantwoording: wat zien we aan effecten en hoe vertaalt zich dat in de verantwoording?	Het Ministerie van BZK geeft in de verantwoording over de jaren 2007 en 2008 een beschrijving op hoofdlijnen van de uitgevoerde activiteiten en noemt de percentages afname overlast en verloedering die zijn gebaseerd op de scores uit de Veiligheidsmonitor van het CBS. Het kabinet presenteert in de Leefbarometer ook informatie over overlast aan de Tweede Kamer. Dit instrument geeft over 2008 een positiever beeld dan de Veiligheidsmonitor die het Ministerie van BZK gebruikt voor de verantwoording over deze kabinetsdoelstelling.

4 5% Groei op het spoor

Toelichting instrument/doelstelling

Departement	Verkeer en Waterstaat (VenW)
Begrotingsartikel	34: Betrouwbare netwerken, voorspelbare reistijden en een goede bereikbaarheid
Operationele doelstelling	34.03: Netwerk Spoor: Betrouwbaarheid en capaciteit van het spoornetwerk vergroten
Financieel belang onderwerp	€ 4 miljoen aan traceerbare uitgaven in 2009 In totaal € 207 miljoen begroot voor 2007 t/m 2011
Onderdeel van beleidsprioriteit	Doelstelling 20: Groeiambitie van 5% per jaar voor het openbaar vervoer (ov) per spoor
Achtergrond	Het Ministerie van VenW heeft het doel uitgewerkt in het actieplan <i>Groei op het spoor</i> , een integraal pakket van 29 maatregelen dat structureel moet bijdragen aan de groei en dat binnen de kabinetsperiode 2007–2011 uitvoerbaar is. Wij hebben vier maatregelen onderzocht: (1) investeringsimpuls voor de aanleg van 20 000 extra fietsparkeerplaatsen bij stations, (2) goede reisinformatie op en rond stations, (3) impuls voor meer treinaanbod in de daluren en (4) aantrekkelijk aanbod aan ex-studenten.

Bevindingen praktijktoets

Relevantie voor doelgroep	Het Ministerie van VenW heeft het beleid vastgesteld na een brede maatschappelijke consultatie. Het beleid sluit daardoor aan bij de wensen van de (potentiële) reiziger.
Uitvoering: passen aannames en aanpak op probleem?	5% jaarlijkse groei van het ov per spoor is, gezien de historische groeicijfers en de groei-prognoses voor de komende jaren, een ambitieus doel. Het Ministerie van VenW heeft bovendien slechts beperkte mogelijkheden om de reizigersgroei te beïnvloeden. De onderzochte maatregelen van het Ministerie van VenW dragen bij aan verbetering van het reizen met de trein, maar alleen voor het extra treinaanbod in de daluren is aantoonbaar dat die verbetering bijdraagt aan de groei van het ov per spoor.
Geld: landt het geld bij het doel waarvoor het is bedoeld?	Alleen bij het extra treinaanbod in de daluren kunnen we vaststellen dat de uitgaven bijdragen aan de groei van het ov per spoor. De uitgaven voor verbetering van de reisinformatie op en rond stations en het aantrekkelijke aanbod aan ex-studenten dragen bij aan verbetering van het reizen met de trein, maar niet noodzakelijk aan de groei van het ov per spoor. Daarmee is niet duidelijk of het geld landt bij het beoogde doel. Voor de bouw van extra fietsenstallingen konden we niet vaststellen of de uitgaven bijdragen aan de verbetering van het reizen met de trein, omdat het effect op de groei van het ov per spoor niet aantoonbaar is en bovendien de besteding van middelen niet inzichtelijk was.
Effecten en verantwoording: wat zien we aan effecten en hoe vertaalt zich dat in de verantwoording?	In de publieke verantwoording over het beleid zoals in het jaarverslag van het Ministerie van VenW en het Infrastructuurfonds, in voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer en in de mid-term review, ontbreekt informatie over de jaarlijkse uitgaven aan de verschillende maatregelen. Ook wordt niet altijd duidelijk welke beleidsprestaties het Ministerie van VenW heeft gerealiseerd. Hierdoor is de koppeling tussen ingezette middelen en beleidsprestaties niet mogelijk.

Bij de praktijktoets **kinderen doen mee** (zie kader 5) zien we dat de overheid de doelgroep wel eenduidig kan definiëren, maar niet eenvoudig kan benaderen met maatregelen die het probleem moeten oplossen. Het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW) heeft een probleemverkennd onderzoek laten doen door het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) en naar aanleiding daarvan de doelgroep afgebakend tot kinderen uit huishoudens die moeten rondkomen van minder dan 120% van het sociaal minimum en die om financiële redenen niet deelnemen aan sport en cultuur. Met een nulmeting heeft het SCP de omvang van deze groep in kaart gebracht (SCP, 2009a). Uit het onderzoek van het SCP en de praktijktoets blijkt echter dat de kinderen niet eenvoudig en via een vooraf uitgestippeld pad gestimuleerd kunnen worden om te gaan sporten of deel te gaan nemen aan culturele activiteiten. Naast de financiële drempels, zijn er namelijk ook andere belemmerende factoren waardoor kinderen niet deelnemen en gezinnen geen gebruik maken van de inkomensondersteunende maatregelen. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om de gebrekkige integratie en participatie van ouders of de situatie dat het lidmaatschap van een sport- of cultuurvereniging van huis uit niet gestimuleerd wordt.

Bij **veteranenzorg** (zie kader 6) wil het Rijk ondermeer hulp bieden aan veteranen die een Post Traumatisch Stress Syndroom (PTSS) hebben ontwikkeld. Een duidelijk gedefinieerde doelgroep, maar de individuele veteranen met PTSS zijn moeilijk te traceren en te helpen, zeker de zogenaamde «zorgmijders».

In deze twee voorbeelden, **kinderen doen mee** en **veteranenzorg**, zien we dat de doelgroep goed is af te bakenen. Hier is echter niet duidelijk op welke manier die doelgroep door het probleem wordt geraakt. Dat maakt het voor de overheid lastiger, maar tegelijkertijd ook belangrijker, om te bepalen waar zij haar interventie precies op moet richten.

5 Kinderen doen mee

Toelichting instrument/doelstelling

Departement	Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)
Begrotingsartikel	46: Inkomensbescherming met activering
Operationele doelstelling	46.5: Zorgdragen dat toereikende middelen worden verstrekt aan gemeenten voor inkomensaanvulling tot minimumniveau aan mensen die niet zelf (volledig) kunnen voorzien in hun levensonderhoud.
Financieel belang onderwerp	€ 40 miljoen begroot in 2009
Onderdeel van beleidsprioriteit	Doelstelling 43: Meer ruimte voor gemeenten voor gericht armoedebeleid
Achtergrond	Het kabinet beoogt het aantal kinderen dat om financiële redenen niet meedoet aan sport, cultuur of andere activiteiten in de periode 2007–2011 te halveren. In 2008 en 2009 hebben alle gemeenten via de algemene uitkering uit het Gemeentefonds extra middelen gekregen voor het realiseren van de kabinetsdoelstelling. Het Ministerie van SZW heeft alle gemeenten uitgenodigd om in een convenant afspraken te maken over hun bijdrage aan het realiseren van deze doelstelling. Ruim tweehonderd gemeenten hebben het convenant «Kinderen doen mee» ondertekend.

Bevindingen praktijktoets

Relevantie voor doelgroep	In de door ons onderzochte gemeenten zijn er voor kinderen uit gezinnen met een laag inkomen meer mogelijkheden gekomen om mee te doen. De gemeenten vergroten bijvoorbeeld het bereik van bestaande inkomensondersteunende regelingen. Ook subsidiëren zij intermediairs als het Jeugdportsfonds en bieden zij sport en culturele activiteiten aan via de brede scholen. Volgens maatschappelijke organisaties in deze gemeenten maken steeds meer kinderen gebruik van deze mogelijkheden. Uit cijfers van landelijke intermediairs leiden wij af dat dit beeld landelijk bevestigd wordt. Gemeenten en maatschappelijke organisaties constateren echter ook dat een deel van de kinderen uit de doelgroep nog geen gebruik maakt van de ondersteuning.
Uitvoering: passen aannames en aanpak op probleem?	Een aanname van het beleid is dat kinderen uit gezinnen met een laag inkomen om financiële redenen niet meedoen. Uit onze gesprekken met maatschappelijke partijen blijkt dat het wegnemen van financiële drempels alleen niet voldoende is om ervoor te zorgen dat alle kinderen meedoen. Het is bijvoorbeeld ook belangrijk dat ouders hun kinderen stimuleren en dat ouders zelf meedoen in de samenleving. Het is daarom belangrijk dat de drempels voor ouders en kinderen worden verlaagd om mee te doen en gebruik te maken van ondersteuning. Een andere aanname van het beleid, namelijk dat de ondersteuning het best kan worden verstrekt in de vorm van concrete zaken die direct ten goede komen aan de kinderen (zoals de vergoeding van lidmaatschap of sportkleding), wordt bevestigd door de maatschappelijke partijen die wij hebben gesproken. Niet alle gemeenten kiezen voor deze vorm van ondersteuning.
Geld: landt het geld bij het doel waarvoor het is bedoeld?	Gemeenten ontvangen het geld via het Gemeentefonds en zijn dus vrij in de besteding van het geld. Het Ministerie van SZW heeft geen landelijk beeld van hoe gemeenten het geld inzetten. Wij stellen vast dat de middelen vooral worden ingezet voor de financiering van bestaande inkomensondersteunende maatregelen voor gezinnen met kinderen.
Effecten en verantwoording: wat zien we aan effecten en hoe vertaalt zich dat in de verantwoording?	In de door ons onderzochte gemeenten doen volgens maatschappelijke organisaties meer kinderen met behulp van ondersteuning mee aan sport, cultuur en andere activiteiten. Landelijke intermediairs bevestigen dit beeld. Of hiermee de kabinetsdoelstelling wordt gerealiseerd is niet bekend. Het jaarverslag 2009 geeft geen informatie over de effecten; het Ministerie van SZW verwijst naar een effectmeting door SCP, die in 2011 wordt gepubliceerd.

6 Veteranenzorg

Toelichting instrument/doelstelling

Departement	Defensie
Begrotingsartikel	90: Niet-beleidsartikel algemeen
Operationele doelstelling	n.v.t.
Financieel belang onderwerp	€ 5 670 000 begroot in 2009 voor de Stichting Veteraneninstituut en het Landelijk Zorgsysteem Veteranen (LZV); Bedrag militaire zorg van het Ministerie van Defensie: onbekend; Bedrag reguliere zorg vanuit ZVW en AWBZ: onbekend.
Onderdeel van beleidsprioriteit	n.v.t.
Achtergrond	De afgelopen decennia zijn steeds meer Nederlandse militairen uitgezonden voor deelname aan internationale missies. Een deel van deze militairen ontwikkelt tijdens of na hun uitzending psychische klachten. Het beleid van het Ministerie van Defensie is erop gericht om psychische klachten zo veel mogelijk te voorkomen en, waar dat niet lukt, militairen te helpen om weer van deze klachten af te komen.

Bevindingen praktijktoets

Relevantie voor doelgroep	Militairen (of soms al veteranen) kunnen door ervaringen tijdens een missie psychische klachten ontwikkelen. Het is daarom noodzakelijk dat veteranen met deze klachten de juiste zorg ontvangen.
Uitvoering: passen aannames en aanpak op probleem?	Veteranen kunnen naar aanleiding van een uitzending psychische klachten krijgen die zich ontwikkelen tot het Post Traumatische Stress Syndroom (PTSS). Van de veteranen die zorg behoeven neemt een deel zelf initiatief en een deel zoekt geen hulp. De veteranenzorg van het Ministerie van Defensie is gericht op de veteraan die zelf in actie komt. Veteranen die zich melden bij het Centraal Aanmeldingspunt van het Ministerie van Defensie wordt de mogelijkheid geboden om zorg te krijgen. In 2008 meldden zich volgens onderzoek van het LZV 673 veteranen met een hulpvraag bij dit meldpunt. Veteranen die hulp zoeken via de huisarts en de reguliere (civiele) geestelijke gezondheidszorg blijven (grotendeels) buiten beeld van het Ministerie van Defensie. Daarnaast zijn er veteranen die psychische klachten wel erkennen maar geen hulp zoeken, bijvoorbeeld omdat ze niet weten waar ze terecht kunnen. Ook bestaat er een groep veteranen die bewust geen gebruik maakt van het zorgaanbod, zogenaamde «zorgmijders». Van deze groep is de omvang onbekend. Het beleid is niet gericht op deze groep.
Geld: landt het geld bij het doel waarvoor het is bedoeld?	De gelden die het Ministerie van Defensie ter beschikking stelt voor de veteranenzorg dragen bij aan het verbeteren van de toegang tot de zorg en het verbeteren van de hulpverlening aan de veteraan.
Effecten en verantwoording: wat zien we aan effecten en hoe vertaalt zich dat in de verantwoording?	Het Ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport is beleidsverantwoordelijk voor de zorg die door civiele instellingen wordt gegeven. Het aantal veteranen dat zorg krijgt via civiele instellingen is onbekend. Het LZV en daarmee het Ministerie van Defensie heeft op dit moment geen (exact) beeld van het aantal veteranen met PTSS dat in behandeling is bij een LZV-instelling. Daarmee is ook het inzicht in de effecten van de huidige uitvoeringspraktijk beperkt en kan in de verantwoording geen volledig beeld gegeven worden.

2.2 Bijdrage aan oplossing bepalen en organiseren

Het gesignaleerde probleem in kaart brengen en de mensen of instellingen die erdoor geraakt worden identificeren, zijn de eerste stappen in de vertaling van probleem naar overheidsinterventie. De volgende stap is bepalen of en op welke manier de overheid kan bijdragen aan de oplossing van het probleem. We noemen dat de interventiestrategie. Deze strategie kent zowel een inhoudelijk als een organisatorisch aspect: wat kan de overheid doen (§ 2.2.1) en hoe organiseert ze dat (§ 2.2.2)?

2.2.1 Waarop interveniëren?

Soms zien we dat de overheid vooraf expliciet stilstaat bij de vraag of en hoe zij kan bijdragen aan de oplossing van een probleem. Dit gebeurt bijvoorbeeld door aannames van beleid vooraf te toetsen, onder meer via nulmetingen.

Bij het tegengaan van **overlast en verloedering** richt het beleid zich onder andere op zwerfafval. De aanname hierbij is dat door het consequent verwijderen van vervuiling, de sociale en fysieke overlast moet afnemen, wat uiteindelijk de criminaliteit doet afnemen. Deze aanname is terug te voeren op een wetenschappelijk model, het zogenoemde social-disordermodel, dat volgens het SCP «inmiddels op veel empirische steun kan rekenen [...]» (SCP, 2009b, p.60).

In het geval van **bewonersinitiatieven** (zie kader 7) is het beleid gebaseerd op onderzoek van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). De WRR concludeert dat een verhoogde bewonersparticipatie – zoals betrekken van bewoners bij het nemen van beslissingen over hun wijk – leidt tot de verhoging van de leefbaarheid in die wijk (WRR, 2005). De minister voor Wonen, Wijken en Integratie (WWI) gebruikt een vouchersysteem om bewonersinitiatieven te ondersteunen. Bewoners mogen zelf – binnen randvoorwaarden – bepalen welke initiatieven binnen de wijk financieel ondersteund worden. Dit systeem is geëvalueerd door de Universiteit van Amsterdam.

In sommige gevallen hebben ministeries de aannames voor bepaalde beleidsmaatregelen wel expliciet gemaakt, maar ontbreekt voor die aannames een onderbouwing. Zo is in het voorbeeld **kinderen doen mee** de aanname dat het wegnemen van de financiële drempel tot actievere deelname aan sport en culturele activiteiten leidt, bij aanvang van het beleid door het SCP al in twijfel getrokken.

In andere gevallen ontbreekt ook een explicitering van aannames.

7 Bewonersinitiatieven

Toelichting instrument/doelstelling

Begroting en jaarverslag	Wonen, Wijken en Integratie (WWI)
Begrotingsartikel	1: Stimuleren krachtige steden, vitale wijken en voldoende woningbouw
Operationele doelstelling	1.2.1: Krachtwijken tot stand brengen
Financieel belang onderwerp	€ 25 miljoen begroot in 2009 In totaal € 95 miljoen van 2008 t/m 2012
Onderdeel van beleidsprioriteit	Project Actieplan Krachtwijken: Binnen 8 á 10 jaar zijn de geselecteerde 40 wijken omgevormd tot vitale woon-, werk- en leefomgevingen waar het prettig wonen en werken is en waarin mensen zijn betrokken bij de samenleving.
Achtergrond	Het stimuleren van bewonersinitiatieven is onderdeel van het Project Actieplan Krachtwijken. WWI wil in de wijkenaanpak de rol van de bewoners versterken. Om de rol van bewoners te versterken heeft WWI onder meer middelen voor bewonersinitiatieven aan gemeenten beschikbaar gesteld. Met deze bewonersbudgetten wil WWI dat bewoners initiatieven ontplooiën voor de wijk. Uiteindelijk wil WWI dat de bewonersparticipatie toeneemt, zowel in de 40 aandachtswijken als in 40+-wijken. Laatstgenoemde wijken behoren niet tot de 40 aandachtswijken, maar dreigen wel af te glijden. Deze wijken worden ook wel «preventiewijken» genoemd.

Bevindingen praktijktoets

Relevantie voor doelgroep	Het enthousiasme onder gemeenten en bewoners over de bewonersinitiatieven is groot. Soms zijn de beschikbare budgetten per wijk laag en zijn niet alle bewoners ermee bekend. Desondanks worden er veel voorstellen ingediend. Of de bewoners van de wijken daadwerkelijk meer zeggenschap krijgen (en ervaren) over de bewonersbudgetten, verschilt per gemeente. De bewoners merken op dat een aantal gemeenten nog niet toe is aan het volledig overdragen van het budget en de zeggenschap erover aan de bewoners.
Uitvoering: passen aannames en aanpak op probleem?	De minister voor WWI heeft met de Tweede Kamer afgesproken dat de bewonersbudgetten in gemeenten bij voorkeur worden verdeeld via een door WWI ontwikkeld experimenteel vouchersysteem. Niet alle gemeenten gebruiken dit vouchersysteem. Het proces rond het vouchersysteem is een lerend proces, dat volgens onderzoek van de Universiteit van Amsterdam in de uitvoering goed blijkt te werken.
Geld: landt het geld bij het doel waarvoor het is bedoeld?	Het geld is aan de gemeenten uitgekeerd via een decentralisatie-uitkering van het Gemeentefonds. Hierdoor is het voor ons niet mogelijk om vast te stellen of de bestede middelen leiden tot de realisatie van de afgesproken doelen. Desondanks sturen de meeste deelnemende gemeenten wel informatie naar WWI over de uitputting en besteding van de bewonersbudgetten.
Effecten en verantwoording: wat zien we aan effecten en hoe vertaalt zich dat in de verantwoording?	Door de keuze voor een decentralisatie-uitkering vindt verantwoording van gemeenten aan WWI over bewonersinitiatieven en bewonersparticipatie op vrijwillige basis plaats. Via bijvoorbeeld kennisuitwisseling, WWI-accountmanagers, verschillende onderzoeken en wijkbezoeken krijgt WWI inzicht in de effecten van het beleid.

2.2.2 Hoe en met wie uitvoeren?

Veel beleid wordt niet door de rijksoverheid zelf uitgevoerd, maar in samenwerking met andere partijen. We onderscheiden drie vormen van samenwerking:

1. samenwerking met decentrale overheden (onder meer provincies en gemeenten);
2. samenwerking met intermediaire organisaties (instellingen, bedrijven en sectororganisaties);
3. samenwerking met buitenlandse overheden.

Als het maatschappelijk probleem dat men wil aanpakken op een terrein ligt waar andere overheden veel zeggenschap hebben of maatwerk kunnen leveren, gaat het Rijk vaak de *samenwerking met decentrale overheden* aan. Dit is onder meer het geval bij **reductie van overlast en verloedering, kinderen doen mee** en **bewonersinitiatieven**.

In het geval **kinderen doen mee** stort de staatssecretaris van SZW geld in het Gemeentefonds, omdat gemeenten zelf het beste kunnen bepalen hoe kinderen kunnen worden geactiveerd. Er is wel afgesproken met de staatssecretaris dat de gemeenten de middelen «bij voorkeur» in de vorm van concrete zaken (bij voorbeeld teruggave van een deel van de betaalde contributie) aan gezinnen verstrekken.

Ook bij **bewonersinitiatieven** laat het Rijk de decentrale overheden het beleid uitvoeren om ervoor te zorgen dat het beleid goed aansluit bij de wensen van de doelgroepen. Ook in dit geval wordt geld toegevoegd aan het Gemeentefonds. De gemeenten kunnen zelf kiezen hoe zij bewonersinitiatieven stimuleren. De minister heeft daar feitelijk geen zeggenschap over. In het rapport *Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen* hebben we dit punt eerder benoemd (Algemene Rekenkamer, 2009c).

Bij **reductie van overlast en verloedering** hangt de realisatie van de beoogde vermindering van overlast en verloedering sterk af van decentrale uitvoering. Het tegengaan van overlast door jongeren, en het aanpakken van zwerfvuil zijn ambities die vooral door gemeenten worden gerealiseerd omdat ze bevoegd zijn op dat terrein en lokaal maatwerk kunnen leveren.

In sommige gevallen is de overheid voor de uitvoering van beleid afhankelijk van niet-overheden. *Samenwerking met intermediaire organisaties* (instellingen, bedrijven en sectororganisaties) zien we onder meer bij **reductie van overlast en verloedering**, bij **5% groei op het spoor** en bij **verhogen aandeel vrouwelijke hoogleraren**.

Het Actieplan Zwerfvuil, dat een belangrijke rol speelt bij het verminderen van **overlast en verloedering**, wordt bijvoorbeeld mede gefinancierd door de werkgeversorganisatie VNO-NCW.

Voor het **verhogen aandeel vrouwelijke hoogleraren** (zie kader 8) zet het Ministerie van Onderwijs Cultuur en Wetenschap (OCW) premies en subsidies in met een omvang van ongeveer € 6 miljoen per jaar. De realisatie van het doel wordt in belangrijke mate in handen van universiteiten gelegd: het ministerie geeft aan dat de universiteiten vooral zelf aan de slag moeten en dat het Rijk slechts voor een zeer klein deel kan bijdragen aan de gewenste toename van het aantal vrouwelijke hoogleraren.

Ook bij **5% groei op het spoor** zien we dat het ministerie zelf slechts beperkt invloed heeft op de realisatie van het doel. Het zijn vooral de gemeenten, ProRail en de (geprivatiseerde) NS die invloed hebben op het aantal reizigerskilometers.

Bij internationale vraagstukken is de *samenwerking met buitenlandse overheden* een belangrijk onderdeel van de beleidsuitvoering. In het geval van **goed en toegankelijk basisonderwijs in Mali** (zie kader 9) ondersteunt Nederland samen met een aantal andere donorlanden Mali bij het realiseren van kwalitatief goed en toegankelijk basisonderwijs. Ook hier is de Nederlandse rijksoverheid beperkt in haar mogelijkheid tot sturing.

8 Verhogen aandeel vrouwelijke hoogleraren

Toelichting instrument/doelstelling

Departement	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW)
Begrotingsartikel	16: Onderzoek en wetenschapsbeleid
Operationele doelstelling	16.3.3: Ruimte voor excellente onderzoekers en excellente wetenschap
Financieel belang onderwerp	€ 6 miljoen begroot in 2009
Onderdeel van beleidsprioriteit	Doelstelling 12: Het versterken van de internationale reputatie van de Nederlandse wetenschappelijke instellingen en onderzoeksinstellingen
Achtergrond	In Nederland is sprake van een scheve verdeling tussen vrouwelijke en mannelijke hoogleraren; 11,6% van de hoogleraren is vrouw. In vergelijking met andere Europese landen is dit een erg laag percentage. De Europese doelstelling is dat in 2010 25% van de hoogleraren vrouw is. De Nederlandse doelstelling is 15% in 2010. Om te bevorderen dat deze doelstelling wordt gehaald, stelt het Ministerie van OCW premies beschikbaar voor universiteiten die vrouwen benoemen tot hoogleraar (programma «Aspasia») en geeft het enkele extra subsidies voor onderzoeken van vrouwelijke wetenschappers (programma «Vernieuwingsimpuls voor vrouwen»). Beide regelingen worden uitgevoerd door de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO).

Bevindingen praktijktoets

Relevantie voor doelgroep	Vrouwen uit de doelgroep vinden het over het algemeen goed dat deze regelingen bestaan. Wel kunnen de regelingen scheve gezichten geven bij mannen en tot stigmatisering leiden, omdat alleen vrouwen ervan kunnen profiteren. Dit weegt volgens de vrouwen uit de doelgroep echter niet op tegen de positieve effecten van de regelingen. Dit beeld komt naar voren uit een evaluatieonderzoek van het programma Aspasia en uit onze gesprekken met betrokkenen.
Uitvoering: passen aannames en aanpak op probleem?	Om het percentage vrouwelijke hoogleraren te vergroten is een (cultuur)omslag op de universiteiten nodig. Het ministerie zegt dit proces moeilijk te kunnen beïnvloeden omdat universiteiten autonoom zijn. In de praktijk voeren universiteiten in meer of mindere mate zelf ook emancipatiemaatregelen voor vrouwen uit. Het veld verwacht de komende jaren veel van het charter «Talent naar de Top» dat de meerderheid van de universiteiten en universitaire medische centra heeft ondertekend in 2008 en 2009. Hiermee committeren instellingen zich aan streefwaarden voor het aantal vrouwen in hoge posities binnen de eigen instelling.
Geld: landt het geld bij het doel waarvoor het is bedoeld?	De besteding van de middelen is navolgbaar gericht op de afgesproken doelen. In de verantwoording van NWO is zichtbaar aan hoeveel vrouwen subsidies zijn verleend respectievelijk premies zijn uitgekeerd.
Effecten en verantwoording: wat zien we aan effecten en hoe vertaalt zich dat in de verantwoording?	Eind 2008 (laatste peildatum) was het aandeel vrouwelijke hoogleraren 11,6%. In de begroting 2010 en het jaarverslag 2009 heeft het Ministerie van OCW aangegeven dat het gezien de groeicijfers in 2008 niet valt te verwachten dat het streefpercentage van 15% in 2010 wordt gehaald. Om de Europese doelstelling van 25% te kunnen halen is volgens het ministerie nog vele jaren de gezamenlijke inzet van overheid en universiteiten nodig.

9 Nederlandse ontwikkelingshulp voor goed en toegankelijk basisonderwijs in Mali

Toelichting instrument/doelstelling

Departement	Buitenlandse Zaken (BuiZa)
Begrotingsartikel	5: Toegenomen menselijke ontplooiing en sociale ontwikkeling
Operationele doelstelling	5.1: Alle kinderen en jongeren hebben gelijke kansen om kwalitatief goed onderwijs te doorlopen, dat hen de benodigde vaardigheden en kennis biedt om op een volwaardige wijze deel te kunnen nemen aan de samenleving.
Financieel belang onderwerp	€ 25 miljoen begroot in 2009
Onderdeel van beleidsprioriteit	Doelstelling 6: Duurzame economische ontwikkeling bevorderen en armoedebestrijding met kracht voortzetten en uitwerken in het Project de Millennium Ontwikkelingsdoelen Dichterbij.
Achtergrond	Door middel van sectorale begrotingssteun draagt Nederland samen met andere donoren bij aan de verbetering van de toegang tot en kwaliteit van basisonderwijs in Mali.

Bevindingen praktijktoets

Relevantie voor doelgroep	<p>De scholingsgraad in Mali behoorde in de jaren negentig tot de laagste in de wereld (in 1995 ging 42% van de kinderen naar school). Ook de kwaliteit van het basisonderwijs was zeer laag. Sinds 2000 voert Mali met behulp van meerdere donoren een tienjarenplan uit, om het onderwijs te verbeteren. Dankzij dit plan is de instroom in het basisonderwijs en het aantal kinderen dat de basisschool afrondt toegenomen, al verlaat een aanzienlijk deel van de kinderen (vooral meisjes) de basisschool nog altijd voortijdig (in 2007 57%). Door de grote instroom van leerlingen zijn er ondanks investeringen tekorten aan leraren, schoolgebouwen en lesmaterialen. Tot nu toe blijft de onderwijskwaliteit daarom achter en zijn leerprestaties over het algemeen laag. Het kost meer tijd voordat de effecten van investeringen hierin zichtbaar worden.</p>
Uitvoering: passen aannames en aanpak op probleem?	<p>Het Ministerie van BuiZa hanteert sinds 2002 de «sectorale benadering» voor steun aan het (basis)onderwijs in Mali: Nederland levert een financiële bijdrage aan het onderwijsplan van de Malinese overheid en evalueert de voortgang door middel van een beleidsdialoog met het Malinese Ministerie van Onderwijs en de andere donoren. De basis voor de beleidsdialoog is monitorinformatie van het Malinese Bureau voor Statistiek. Daarnaast vormt de ambassade zich een eigen indruk door veldbezoeken en contacten met het maatschappelijk middenveld.</p> <p>De aanname is dat deze benadering tot betere resultaten leidt dan projectsteun. Door uit te gaan van een beleidsplan van het ontvangende land zelf, wordt versnippering tegengegaan en wordt het ontwikkelingsland ondersteund bij de uitvoering van eigen beleid. De sectorale benadering ligt in lijn met internationale afspraken over harmonisatie, <i>alignment</i> en <i>ownership</i>. Dat wil zeggen dat donoren hun (voorwaarden voor) ontwikkelingshulp onderling en met het ontvangende land afstemmen en de vraag van het ontvangende land zoveel mogelijk als uitgangspunt nemen.</p>
Geld: landt het geld bij het doel waarvoor het is bedoeld?	<p>Een van de voorwaarden voor de sectorale begrotingssteun is dat het Malinese Ministerie van Onderwijs jaarlijks een accountantscontrole laat uitvoeren over de besteding van alle gelden, inclusief de Nederlandse bijdrage. Uit de laatste accountantscontrole kwamen geen ernstige onvolkomenheden naar voren. Wel bleek dat de overheveling van middelen van centraal naar lokaal niveau moeizaam was verlopen. Daardoor is onder meer de bouw van nieuwe leslokalen vertraagd.</p>
Effecten en verantwoording: wat zien we aan effecten en hoe vertaalt zich dat in de verantwoording?	<p>In het jaarverslag 2009 geeft het Ministerie van BuiZa informatie over de ontwikkelingen ten aanzien van millenniumdoel 2 <i>Alle jongens en meisjes naar school</i>. De minister rapporteert over het toegenomen aantal kinderen dat naar school gaat en de school afrondt en geeft aan dat de grote toename van het aantal leerlingen in veel landen gevolgen heeft voor de onderwijskwaliteit en leidt tot hoge schooluitval. Verder zegt het ministerie zich in de landen waar Nederland actief is in de onderwijssector vooral in te zetten voor kwaliteitsverbetering. In «Resultaten in Ontwikkeling 07/08», een tweejaarlijkse verdieping op het jaarverslag over de resultaten van het ontwikkelingssamenwerkingbeleid, geeft het ministerie aan in de toekomst aandacht te zullen besteden aan een aantal van de bovengenoemde problemen (aantal schoolgaande kinderen, aantal klaslokalen, schooluitval, lerarenopleiding).</p>

3 VAN OVERHEIDSINTERVENTIE NAAR VERANTWOORDING

In het vorige hoofdstuk hebben we aangegeven dat de aard van problemen waar de (rijks-)overheid mee te maken krijgt de interventie door die overheid kan bemoeilijken. Op voorhand is vaak niet zonder meer duidelijk waarop de overheid zou moeten interveniëren en wat de effecten van die interventie zouden kunnen zijn. Ook realiseert de rijksoverheid veel beleid niet zelf, maar in samenwerking met anderen. Dan is het na afloop soms moeilijk zichtbaar te maken wat de samenhang is tussen optredende effecten en interventies door de overheid.

Op dit verantwoordingsvraagstuk gaan we in dit hoofdstuk in. We beginnen bij het geld: is vast te stellen hoeveel de rijksoverheid daadwerkelijk besteedt aan de beleidsambities? Daarvoor moet duidelijk zijn wat de rijksoverheid precies investeert in de probleemoplossing (zie § 3.1). Vervolgens gaan we in op de effecten: is vast te stellen of het beleid van de rijksoverheid effectief is en kunnen we dat terugzien in de verantwoording (zie § 3.2)?

3.1 Geld

Inzicht in de relatie tussen de inzet van geld, het leveren van prestaties en het optreden van maatschappelijke effecten vereist dat helder is hoeveel geld de rijksoverheid aan haar prestaties besteedt.

Bij een aantal praktijktoetsen zien we dat de hoeveelheid geld die het Rijk inzet en de relatie tussen dit geld en de door het Rijk geleverde prestaties helder in begroting en jaarverslag zijn weergegeven. Zo is het geld dat de overheid besteedt aan **bovenregionaal gehandicaptenvervoer** in de begroting van het Ministerie van VWS duidelijk gekoppeld aan prestatie-indicatoren en streefcijfers. In brieven aan de Tweede Kamer legt het ministerie regelmatig op basis van prestatie-indicatoren verantwoording af. In het jaarverslag 2009 komt dit echter niet terug, omdat het Ministerie van VWS onderdeel uitmaakt van het experiment jaarverslag.

In andere gevallen is het minder eenvoudig om de relatie te leggen tussen middelen en prestaties. Bijvoorbeeld omdat de middelen waarmee het Rijk prestaties levert verdeeld staan over meerdere beleidsartikelen en begrotingen. Dit is bijvoorbeeld het geval bij de **bestrijding van kinderporno op internet** (zie kader 10). Het Ministerie van Justitie financiert bijvoorbeeld de Stichting Meldpunt ter bestrijding van Kinderpornografie, terwijl de kosten voor een programma om de politie-aanpak van kinderporno te verbeteren voor rekening van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) komen. Daarnaast zijn de Nederlandse politie en het Openbaar Ministerie (OM) verantwoordelijk voor de uitvoering, het zogenaamde «primaire proces». Hierbinnen zijn de middelen die de politie en het OM inzetten voor preventie, opsporing en vervolging van kinderporno moeilijk te identificeren.

10 Bestrijding van kinderporno op internet

Toelichting instrument/doelstelling

Departement	Justitie
Begrotingsartikel	13: Rechtshandhaving, criminaliteits- en terrorismebestrijding
Operationele doelstelling	13.3: Het bestrijden van criminaliteit door een effectief en doelmatig instrumentarium van opsporing en vervolging, inclusief de verbetering van de samenwerking om EU-verband en op internationaal niveau op het terrein van Justitie en politie.
Financieel belang onderwerp	€ 122 000 begroot in 2009 voor Stichting Meldpunt Bestrijding Kinderporno op Internet (Justitie) € 488 000 begroot in 2009 voor Programma Verbeteren Aanpak Kinderporno (BZK) OM (Justitie) = Deel van 20 fte's in 2009. Politie (BZK) = Deel van 122 fte's in 2009.
Onderdeel van beleidsprioriteit	Doelstelling 57: Een steviger aanpak van georganiseerde misdaad, fraude en cybercrime, waaronder kinderporno op internet.
Achtergrond	De bestrijding van kinderporno op internet is onderdeel van de bestrijding van seksueel misbruik van minderjarigen. Daarnaast wordt beoogd dat burgers niet in aanraking komen met kinderporno op internet.

Bevindingen praktijktoets

Relevantie voor doelgroep	De productie, verspreiding of het bezit van kinderporno is een misdaad ten opzichte van de slachtoffers en wordt maatschappelijk ernstig afgekeurd.
Uitvoering: passen aannames en aanpak op probleem?	In Nederland worden websites met kinderporno niet geblokkeerd. De Stichting Meldpunt ter Bestrijding van Kinderporno op Internet verwacht dat de eerste zwarte lijst met websites in het eerste kwartaal van 2010 gereed is en gebruikt wordt door providers om kinderporno-grafische websites te blokkeren. Het ministerie stelt dat er met het meldpunt en de providers duidelijke afspraken zijn gemaakt over blokkering. Wij stellen vast dat deze afspraken niet schriftelijk zijn vastgelegd. Het blokkeren van websites zal het voor de gemiddelde internetgebruiker moeilijker maken om kinderporno op internet te vinden. Tegen personen die gericht gaan zoeken, is blokkering waarschijnlijk minder effectief. Voor het wegwerken van de werkvoorraad van meldingen en signalen van kinderporno op internet, wordt de digitale rechercapaciteit 15 maanden lang met 7 fte uitgebreid. De recherche denkt hiermee de achterstand te kunnen inlopen mede omdat de geregistreerde voorraad hoger lijkt dan dat die in werkelijkheid is: meerdere zaken betreffen bijvoorbeeld één verdachte. Uit onderzoek van het Openbaar Ministerie (OM) blijkt dat het OM de eigen regels over de te eisen straf voor het downloaden niet consequent toepast. In 57% van de kinderpornografiezaken wordt een taakstraf geëist. Volgens de richtlijn mag alleen een taakstraf geëist worden als er uitsluitend sprake is van bezit van kinderporno, die gedurende een korte periode is gedownload en die geen ontuchtige handelingen vertoont. In alle andere gevallen zou een gevangenisstraf geëist moeten worden.
Geld: landt het geld bij het doel waarvoor het is bedoeld?	Bovengenoemde bedragen en fte's worden ingezet voor de realisatie van de gestelde doelen.
Effecten en verantwoording: wat zien we aan effecten en hoe vertaalt zich dat in de verantwoording?	Binnen het ministerie is er veel aandacht voor het zichtbaar maken van de inzet ter bestrijding van kinderporno op internet. Het ontbreekt vooralsnog aan informatie over het aantal meldingen, vervolgingen en veroordelingen, en aan informatie over de kans dat men eenvoudig op internet in aanraking komt met kinderporno.

De middelen die ingezet worden bij de kabinetsprioriteit **reductie van overlast en verloedering** staan, waar het de aanpak van zwerfafval betreft, zowel op de begroting van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) als op de begroting van het Ministerie van BZK.

Ook zien we bij meerdere beleidsdoelen een mix van specifiek toegekende gelden en algemene middelen die gebruikt worden. Bij het beleidsdoel **5% groei op het spoor** zien we dat middelen die worden ingezet om het actieplan Groei Op Het Spoor (GOHS) uit te voeren voor een deel zijn vastgelegd in de begroting van Verkeer en Waterstaat (VenW, art. 34: Netwerk Spoor). Een deel van de kosten voor het GOHS wordt echter gefinancierd vanuit het Infrastructuurfonds.

Daarnaast is bij veel praktijktoetsen niet vast te stellen hoeveel geld in de praktijk ingezet wordt voor een specifiek beleidsdoel omdat deze middelen zonder oormerk worden uitgekeerd aan decentrale overheden via het Gemeentefonds of het Provinciefonds. Dat geldt bijvoorbeeld voor de praktijktoetsen **reductie van overlast en verloedering, kinderen doen mee** en **bewonersinitiatieven**. Decentrale overheden zijn autonoom in de besteding van deze middelen en hoeven zich hierover niet te verantwoorden aan het Rijk. In ons eerder genoemde rapport *Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen* gaan wij nader in op de ministeriële verantwoordelijkheid bij algemene en specifieke uitkeringen (Algemene Rekenkamer, 2009c).

3.2 Effectiviteit

In onze praktijktoetsen hebben we onderzocht of de rijksoverheid weet of haar beleid effectief is. Om dat vast te kunnen stellen moet de rijksoverheid inzicht hebben in de effecten die optreden bij een maatschappelijk probleem en vervolgens bepalen wat haar bijdrage daaraan is geweest.

In een aantal gevallen zien we dat beleid werkt: optredende effecten en beleid van de rijksoverheid zijn duidelijk aan elkaar te koppelen. In deze gevallen is het goed mogelijk om op transparante wijze verantwoording aan de Tweede Kamer af te leggen.

Zo zien we bij de praktijktoets **vermindering administratieve lasten bijstand** dat het gewenste effect (minder administratieve lasten voor bijstandsgerechtigden) optreedt, mede doordat de rijksoverheid initiatieven ondersteunt die gemeenten in staat stellen om procedures voor aanvragers van bijstand te vereenvoudigen.

In andere gevallen is de samenhang tussen prestaties en optredende effecten minder zichtbaar. De mogelijke verklaringen die we daarvoor in onze praktijktoetsen zien zijn in het vorige hoofdstuk al aan bod gekomen:

1. De rijksoverheid is één speler in een keten.
2. Problemen zijn soms moeilijk in kaart te brengen en aan te pakken.

In de eerste plaats zien we dat de rijksoverheid in veel gevallen *één van de spelers* is in een keten of netwerk van actoren. Het optreden van maatschappelijke effecten is dan mede het gevolg van de inbreng van andere partijen. Zo is bij **het verhogen van het aandeel vrouwelijke hoogleraren** de invloed van de rijksoverheid beperkt tot een bescheiden, stimulerende rol. Er is geen eenduidige relatie tussen die rol en de realisatie van het beoogde maatschappelijke effect, omdat het optreden

van dat effect in veel grotere mate afhankelijk is van de inspanningen van andere partijen, zoals universiteiten.

Bij **reductie van overlast en verloedering, kinderen doen mee** en **bewonersinitiatieven** zijn de gemeenten de actoren in de keten die de uitvoerende taak hebben. Zij hebben bij het uitvoeren van deze taak vaak een grote mate van autonomie, omdat ze op die manier bijvoorbeeld maatwerk kunnen leveren. De rijksoverheid kan in deze gevallen de effecten van de gezamenlijk inspanningen van de ketenpartners wel meten, maar het is niet altijd mogelijk om daarbij precies af te bakenen wat de rol van de rijksoverheid was en hoeveel rijksmiddelen daarmee gemoeid waren.

In het geval van **goed en toegankelijk basisonderwijs in Mali** is de afstand tussen het maatschappelijk effect en de Nederlandse rijksoverheid nog groter, omdat het effect plaatsvindt in Mali. Daardoor is de werking van de interventie en de Nederlandse bijdrage daaraan moeilijker aan te tonen. Temeer omdat het beleid door buitenlandse partijen wordt uitgevoerd, die daarbij een grote mate van autonomie genieten.

Een tweede mogelijke verklaring voor een gebrek aan inzicht in de rol van de rijksoverheid bij het optreden van maatschappelijke effecten is de *inhoudelijke complexiteit* van sommige maatschappelijke problemen. In dat geval is het niet de samenwerking met ketenpartners en hun eventuele (beleids)vrijheden die het zicht op de rol van het Rijk beperkt, maar de weerbaarheid van het probleem zelf.

Bij de **Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk** (WBSO, zie kader 11) zien we dat er niet zonder meer een rechtstreekse relatie is te leggen tussen het ondersteunen van speur- en ontwikkelingswerk bij bedrijven, en het versterken van het innovatieve en concurrerende vermogen van de Nederlandse economie. Dat zou te maken kunnen hebben met factoren als de toestand van de economie en onzekerheid over de toegevoegde waarde van speur- en ontwikkelingswerk, maar ook met de keuze voor het instrument van een (fiscale) subsidie.

11 Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk

Toelichting instrument/doelstelling

Departement	Economische Zaken (EZ)
Begrotingsartikel	2: Een sterk innovatievermogen
Operationele doelstelling	2.1: Meer bedrijven die meer (technologische) kennis ontwikkelen en benutten
Financieel belang onderwerp	€ 616 miljoen fiscaal in 2009
Onderdeel van beleidsprioriteit	Doelstelling 14: Het versterken van het innovatief vermogen van de Nederlandse economie
Achtergrond	De Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk (WBSO) is het omvangrijkste instrument van het innovatiebeleid van het Ministerie van EZ. De WBSO geeft bedrijven die aan onderzoek en ontwikkeling doen een korting op de afdracht van loonbelasting en de premies voor de volksverzekeringen. Hierdoor dalen de kosten van onderzoek en ontwikkeling voor de ondernemer. Dit moet uiteindelijk leiden tot meer innovatie. Met het aanvullend beleidsakkoord in het kader van de financiële crisis is de WBSO voor 2009 en 2010 tijdelijk uitgebreid.

Bevindingen praktijktoets

Relevantie voor doelgroep	De WBSO is in opzet bedoeld voor <i>alle</i> ondernemers in Nederland. Op basis van CBS-cijfers hebben wij vastgesteld dat het merendeel van de ondernemers geen uren besteedt aan speur- en ontwikkelingswerk en dus niet in aanmerking komt voor de WBSO-aftrek. Van de ondernemers die <i>wel</i> uren besteden aan speur- en ontwikkelingswerk, maakt ruim de helft gebruik van de WBSO, zo blijkt uit onderzoek dat het Ministerie van EZ heeft laten uitvoeren.
Uitvoering: passen aannames en aanpak op probleem?	De aanname achter het beleid is dat het fiscale voordeel ondernemers ertoe aanzet om meer te investeren in speur- en ontwikkelingswerk en dat dit vervolgens leidt tot meer innovatie. Uit onderzoek dat het Ministerie van EZ heeft laten uitvoeren blijkt dat doordat WBSO-gebruikers hun uitgaven voor speur- en ontwikkelwerk verhogen, zij iets meer omzet uit nieuwe producten realiseren. Dit vormt een onderdeel van het innovatieproces.
Geld: landt het geld bij het doel waarvoor het is bedoeld?	De WBSO is een fiscale regeling. Financieel omvat de regeling ongeveer het gehele innovatiebudget van het Ministerie van EZ. We kunnen beoordelen of het beoogde doel is gerealiseerd door te kijken naar de besteding van middelen: onderzoek in opdracht van het Ministerie van EZ heeft aangetoond dat een gemiddelde ontvanger de kostenverlaging besteedt aan speur- en ontwikkelwerk en daar bovenop eigen geld inlegt. De extra middelen die in 2009 en 2010 beschikbaar zijn gesteld voor de WBSO komen uit het aanvullend beleidsakkoord en hebben als doel om speur- en ontwikkelingswerk te behouden en meer financiële ruimte te verschaffen.
Effecten en verantwoording: wat zien we aan effecten en hoe vertaalt zich dat in de verantwoording?	Het Ministerie van EZ heeft enige informatie over de effecten van de WBSO. Het ministerie laat daarvoor onderzoek uitvoeren en rapporteert hierover aan de Tweede Kamer. Het ministerie heeft weinig gegevens over de mate waarin de WBSO bijdraagt aan het beoogde effect: innovatiekracht en economische groei.

Ten slotte zien we bij een aantal praktijktoetsen dat de effecten *nog* niet gemeten zijn, zoals de verbetering van de luchtkwaliteit als gevolg van de **tijdelijke sloopregeling personen- en bestelauto's** (zie kader 12). De regeling is in mei 2009 ingesteld en de evaluatie ervan is gepland in 2010. Wel heeft de minister van VROM tussentijds de Tweede Kamer geïnformeerd over de stand van zaken bij de sloopregeling.

In het geval van **duurzame en diervriendelijke stallen** (zie kader 13) is voorlopig alleen bekend dat de subsidies en fiscale voorzieningen voor stalhouders gretig aftrek vinden. Over één van de beoogde effecten van het beleid, namelijk het verbeteren van het welzijn van de dieren, is nog geen informatie beschikbaar.

12 Tijdelijke sloopregeling personen- en bestelauto's

Toelichting instrument/doelstelling

Departement	Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM)
Begrotingsartikel	5: Milieukwaliteit in de bebouwde leefomgeving
Operationele doelstelling	5.3: Bevorderen van duurzame mobiliteit
Financieel belang onderwerp	€ 35 miljoen begroot in 2009 In totaal € 85 miljoen voor 2009 en 2010
Onderdeel van...	De sloopregeling is een tijdelijke stimuleringsmaatregel in het kader van de financiële crisis. De regeling geldt voor 2009 en 2010.
Achtergrond	Het verkeer is een belangrijke bron van uitstoot van verontreinigende stoffen, waaronder stikstofdioxide (NO ₂) en fijn stof (PM ₁₀). Met de tijdelijke sloopregeling subsidieert het Ministerie van VROM zowel een verbetering van de luchtkwaliteit in Nederland als de Nederlandse autobranche. De autobranche draagt voor € 20 miljoen bij aan de sloopregeling.

Bevindingen praktijktoets

Relevantie voor doelgroep	De doelgroep van de regeling is de kentekenhouder (in totaal ongeveer 80 000) die een oude auto inruilt voor een nieuwer, schoner exemplaar en hiervoor de subsidie ontvangt. De subsidie wordt aangevraagd en doorberekend door het autobedrijf als korting op de nieuwe aankoop. De meerderheid van de kentekenhouders en autobedrijven ervaart de regeling als zinvol voor het milieu. Dit blijkt uit een enquête die het Ministerie van VROM door een extern onderzoeksbureau heeft laten uitvoeren. Daarnaast zien autobezitters een kortere duur van het autobezit en minder autogebruik als de beoogde effecten van de sloopregeling. Autobedrijven zien vooral economische groei als beoogd effect. Een deel van de gebruikers van de regeling en autobedrijven die wij hebben gesproken ervaart deze verwachte effecten van de regeling positief en een deel negatief.
Uitvoering: passen aannames en aanpak op probleem?	De beleidstheorie kent drie onderdelen: subsidievoorwaarden, financiële prikkel en toezicht. Aannames komen over het algemeen overeen met de uitvoering. Wel zien we in de praktijk dat niet aan alle communicatie- en rapportageafspraken invulling is gegeven door het Ministerie van VROM. Ook zien we dat in de praktijk onderscheid wordt gemaakt tussen demonteren, slopen en verhandelen, wat betekent dat de vervuilende motoren wel van de Nederlandse wegen worden gehaald, maar dat ongeveer een vijfde daarvan ter verkoop wordt aangeboden. Hierover geeft het Ministerie van VROM aan dat het merendeel naar het buitenland geëxporteerd wordt. Het ter verkoop aanbieden en exporteren is niet verboden door het Ministerie van VROM vanwege de hoge uitvoeringskosten voor de handhaving van zo'n verbod.
Geld: landt het geld bij het doel waarvoor het is bedoeld?	Het subsidiebedrag komt inderdaad bij de kentekenhouder terecht. Dit blijkt uit de controle op de subsidieaanvragen door SenterNovem en de certificeringeisen aan auto(demontage-)bedrijven. Het subsidiebedrag is slechts gedeeltelijk van invloed op wat de nieuwe auto de koper kost. De uiteindelijke prijs is het resultaat van onderhandeling tussen de koper en verkoper.
Effecten en verantwoording: wat zien we aan effecten en hoe vertaalt zich dat in de verantwoording?	Het Ministerie van VROM heeft nog geen definitieve informatie beschikbaar over de economische en milieueffectiviteit van de sloopregeling. Wel heeft het ministerie tussen-tijdse waarnemingen en bijbehorende verwachtingen over milieueffecten aan de Tweede Kamer gemeld. In het jaarverslag 2009 rapporteert het ministerie over de sloopregeling: een bedrag van ongeveer € 35 miljoen is besteed en 50 819 aanvragen zijn ingediend. Daarnaast geeft het ministerie een aantal kenmerken van de ingeleverde en teruggekochte voertuigen. De minister heeft aangekondigd in 2010 een evaluatie van de regeling naar de Tweede Kamer te sturen.

13 Integraal duurzame en diervriendelijke stallen

Toelichting instrument/doelstelling

Departement	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)
Begrotingsartikel	21: Duurzaam ondernemen
Operationele doelstelling	21.12: Bevorderen van maatschappelijk geaccepteerde productievoorwaarden en dierenwelzijn
Financieel belang onderwerp	€ 10,7 miljoen begroot in 2009 voor investeringssubsidies (LNV) € 15 miljoen (raming) voor 2 fiscale voorzieningen (Financiën)
Onderdeel van beleidsprioriteit	Doelstelling 25: Duurzaam ondernemen: In 2011 worden productiedieren en gezelschapsdieren beter behandeld en moet 5% van de stallen integraal duurzaam en diervriendelijk zijn. Daarbij wordt voldaan aan dierenwelzijneisen die verder gaan dan de huidige wettelijke eisen. In 2023 moeten alle (10 000) stallen in de drie grootste veehouderijsectoren integraal duurzaam en diervriendelijk zijn.
Achtergrond	Vanaf 2007 stimuleert het ministerie veehouders om te investeren in duurzamer en diervriendelijker stallen. De minister zet daarvoor een aantal subsidieregelingen en twee fiscale instrumenten in. Integraal duurzame en diervriendelijke stallen moeten voldoen aan eisen voor dierenwelzijn, aan andere maatschappelijke voorwaarden en aan wettelijke eisen voor milieu, diergezondheid, arbeidsomstandigheden en economische haalbaarheid.

Bevindingen praktijktoets

Relevantie voor doelgroep	Veehouders zijn zelf in eerste instantie verantwoordelijk voor de mate waarin zij bij investeringsplannen rekening houden met (extra) dierenwelzijnbevorderende maatregelen. Financiële overheidsbijdragen zijn een stimulans voor de ondernemer om bij deze investeringsplannen extra aandacht te besteden aan dierenwelzijn en duurzamere productiesystemen. Het beleid was eind 2009 bekend bij de meeste melkvee-, varkens- en pluimveehouders. Van de subsidie-instrumenten en fiscale instrumenten die het ministerie beschikbaar heeft gesteld wordt sinds 2008 in toenemende mate gebruikgemaakt.
Uitvoering: passen aannames en aanpak op probleem?	Het ministerie neemt aan dat er een vliegwieleffect uitgaat van de eerste stalinvesteerdere voor wie de investeringssubsidieregeling en de fiscale voorzieningen opengesteld werden. Hoewel dit uitgangspunt niet nader is uitgewerkt, lijkt het erop dat deze verwachting uitkomt. De subsidie-instrumenten en fiscale regelingen lijken namelijk goed aan te zijn geslagen bij de doelgroep. De investeringsbereidheid onder veehouders is hierdoor in 2008 en 2009 toegenomen.
Geld: landt het geld bij het doel waarvoor het is bedoeld?	Veehouders uit de drie grootste veehouderijsectoren maakten in 2009 veelvuldig gebruik van de regelingen ten behoeve van investeringen in zowel duurzamer als diervriendelijker stallen. Zowel voor 2008 als voor 2009 was extra budget nodig om de aanvragen te kunnen honoreren.
Effecten en verantwoording: wat zien we aan effecten en hoe vertaalt zich dat in de verantwoording?	De investeringsbereidheid van veehouders om over te stappen naar meer duurzame en diervriendelijke stallen is met dit beleid toegenomen. De ambitie voor 2011 (5% van de stallen is duurzaam en diervriendelijk) komt in zicht. Het is nog onduidelijk hoe de minister van LNV haar doelstelling voor de periode 2012–2023 wil bereiken.

4 SLOTBESCHOUWING

Deze Staat van de beleidsinformatie is gebaseerd op de uitkomsten van onze «praktijktoetsen», zoals opgenomen in onze rapporten bij de jaarverslagen. Voor twintig maatschappelijke problemen, van vermindering van administratieve lasten tot beter onderwijs in Mali, hebben we gekeken naar wat degenen voor wie het beleid is bedoeld daarvan ervaren. Wie maken gebruik van een bepaalde maatregel? Heeft de maatregel het gewenste effect? Hoe wordt hierover uiteindelijk verantwoording afgelegd?

De uitkomsten van de twintig praktijktoetsen lopen uiteen. Toch zien we een aantal trends. Die trends hebben betrekking op hoe het Rijk omgaat met beleidsinformatie *vooraf* (van probleem naar overheidsinterventie) en beleidsinformatie *achteraf* (van overheidsinterventie naar verantwoording).

Van probleem naar overheidsinterventie

Om te bepalen hoe een probleem kan worden opgelost, moet de rijksoverheid eerst goed zicht krijgen op de aard en de omvang van dat probleem. In enkele gevallen zien we dat de rijksoverheid daartoe gerichte initiatieven onderneemt, bijvoorbeeld door onderzoek, metingen of maatschappelijke consultatie. Dit zagen we onder andere bij de praktijktoetsen **vermindering administratieve lasten, 5% groei op het spoor** en **kinderen doen mee**. Het blijkt niet altijd even eenvoudig om doelgroepen in kaart te brengen. Soms is er sprake van een afbakeningsprobleem: *wie* worden precies geraakt door een probleem en wie niet? Soms ook zijn doelgroepen wel duidelijk af te bakenen, maar is moeilijk te achterhalen *op welke wijze* een groep geraakt wordt door een probleem. Dit is bijvoorbeeld het geval bij **veteranenzorg**. Vervolgens moet de overheid beslissen op welke aspecten van een probleem zij haar acties wil richten. Hoe gaat het beleid er inhoudelijk uitzien, welke instrumenten worden ingezet en welke aannames worden daarbij gehanteerd? Bij enkele praktijktoetsen zagen we dat het Rijk probeert om de aannames expliciet te benoemen, bijvoorbeeld bij het tegengaan van **overlast en verloedering** en bij de praktijktoets **bewonersinitiatieven**.

In veel gevallen werkt de overheid samen met andere overheden of met intermediaire organisaties, die rijksbeleid uitvoeren of eigen beleid hebben om problemen aan te pakken. Dit zien we onder andere bij de praktijktoets **kinderen doen mee**, bij het **verhogen van het aandeel vrouwelijke hoogleraren** en bij **goed en toegankelijk basisonderwijs in Mali**. Dergelijke samenwerking heeft gevolgen voor de mate waarin de rijksoverheid de aanpak van problemen zelf kan sturen.

Van overheidsinterventie naar verantwoording

Tussen het formuleren van rijksbeleid en het realiseren van oplossingen zit dus een aantal inhoudelijke stappen. Bovendien zijn vaak verschillende actoren betrokken bij de formulering en realisatie van beleid. Die stappen en actoren zijn bepalend voor de mate waarin het beleid van de rijksoverheid kan bijdragen aan de oplossing van een probleem en voor de mogelijkheden van de rijksoverheid om zich hierover te verantwoorden. Bij de meeste praktijktoetsen zien we dat de jaarverslagen van departementen onvolledig zicht bieden op de samenhang tussen overheidsinterventie en het daarmee gemoeide geld enerzijds, en de effecten van beleid, ofwel de mate waarin het probleem is opgelost, anderzijds.

Eén van de mogelijke oorzaken daarvoor is dat de middelen waarmee de rijksoverheid prestaties levert verdeeld staan over meerdere beleidsartikelen en begrotingen. Dit zien we onder andere bij de praktijktoets **bestrijding van kinderporno op internet** en de kabinetsprioriteit **reductie van overlast en verloedering**.

Ook de samenwerking met andere partijen kan van invloed zijn op de mogelijkheden van de rijksoverheid om zich over beleid en effecten te verantwoorden. Als andere overheden, of bedrijven en organisaties betrokken zijn bij de aanpak van een probleem, laat de precieze bijdrage van de rijksoverheid aan de oplossing zich niet altijd eenduidig bepalen. Dat zien we bijvoorbeeld bij **reductie van overlast en verloedering, kinderen doen mee, verhogen van het aandeel vrouwelijke hoogleraren** en **goed en toegankelijk basisonderwijs in Mali**.

Lerende overheid

Hoewel de aanpak die wij dit jaar hebben gevolgd deels nieuw is en de uitkomsten van de afzonderlijke praktijktoetsen uiteenlopen, zien wij een duidelijk verband met conclusies die wij in eerdere onderzoeken hebben getrokken.

Het ontbreken van de onderbouwing van overheidsinterventies hebben we genoemd in de *Staat van de beleidsinformatie 2008*, net als het beperkte inzicht in de samenhang tussen geld en prestaties. In de *Staat van de beleidsinformatie 2009* en in *Financiële verhoudingen tussen bestuurslagen* uit 2009, geven we twee verklaringen voor dit beperkte inzicht. Doordat verschillende departementen en uitvoerders buiten het Rijk – zoals decentrale overheden – het beleid uitvoeren, is niet altijd duidelijk hoe de verantwoordelijkheden zijn verdeeld, en wie waarop is aan te spreken. Daarnaast ontvangen de rijksoverheid en de Tweede Kamer niet in alle gevallen relevante informatie over voortgang en realisatie van beleid dat door decentrale overheden wordt uitgevoerd. Dit hangt onder meer samen met de wijze waarop de financiering van de decentrale uitvoering vorm krijgt. Ook in *Rijk verantwoord 2008* en *Rijk verantwoord 2009* concluderen we dat beleidsinformatie die beschikbaar is, niet altijd bruikbaar is om te kunnen beoordelen of prestaties en of de beoogde effecten zijn gerealiseerd. Het is van belang dat rijksoverheid en decentrale uitvoerders daarover goede afspraken maken.

De overheid heeft goede beleidsinformatie nodig om haar taken goed te kunnen voorbereiden en uitvoeren. Maar ook om zich op een later moment te kunnen verantwoorden over haar handelen. Een goede publieke verantwoording heeft niet alleen betrekking op de financiën, maar ook op een effectieve, efficiënte, responsieve en maatschappelijk verantwoorde uitvoering. Hiermee is ook het belang van goede beleidsinformatie voor het lerend vermogen van de overheid aangegeven.

5 REACTIE MINISTER EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De minister van Financiën heeft op 7 mei 2010 gereageerd op het conceptrapport van *Rijk verantwoord 2009*. In zijn brief gaat hij ook in op de *Staat van de beleidsinformatie 2010*. De reactie op de Staat van de beleidsinformatie vatten wij hieronder samen (§ 5.1).

Verschillende ministers gaan in hun reacties op de rapporten bij de jaarverslagen 2009 in op de afzonderlijke praktijktoetsen. Voor die reacties en ons nawoord daarbij verwijzen wij naar de betreffende rapporten (in bijlage 1 staat welke praktijktoets in welk rapport is opgenomen). Enkele ministers hebben in hun reactie ook een opmerking gemaakt over het instrument praktijktoets. Ook deze opmerkingen vatten wij hieronder samen (§ 5.2). De integrale reacties staan op www.rekenkamer.nl. De reacties gaven ons aanleiding tot een nawoord (§ 5.3).

5.1 Reactie minister van Financiën

De minister onderschrijft het belang van bruikbare beleidsinformatie bij de onderbouwing van beleidskeuzes en voor de mogelijkheid tot oordeelsvorming daarover. Hij geeft aan dat zicht op de bijdrage van beleid aan de oplossing van maatschappelijke problemen van evident belang is. Hij vindt de praktijktoetsen in hun huidige vorm evenwel niet geschikt om daadwerkelijk inzicht te verschaffen in de effectiviteit van overheidsinterventies, vanwege de beschrijvende en veelal op een beperkt aantal casussen gebaseerde methodologie.

Verder wijst hij erop dat juist de inhoudelijke complexiteit, die wij noemen als mogelijke verklaring voor de minder zichtbare samenhang tussen prestaties en effecten, maakt dat onderzoek naar de effectiviteit van beleidsinterventies geen sinecure is.

De minister geeft ten slotte aan dat degelijk effectiviteitsonderzoek noodzakelijk is om lessen te trekken over de rol van de overheid bij de oplossing van problemen.

5.2 Reacties op rapporten bij de jaarverslagen

De ministers van BuiZa, van OCW, van EZ en van VWS geven in hun reactie op de rapporten bij de jaarverslagen aan dat het van belang is inzicht te krijgen in de effectiviteit van beleid, maar dat zij bedenkingen hebben bij de onderzoeksopzet van de praktijktoets in de huidige vorm. De praktijktoetsen geven volgens hen door de beperkte opzet niet overal een representatief beeld.

5.3 Nawoord Algemene Rekenkamer

Dit jaar hebben wij met de praktijktoetsen een andere aanpak voor ons onderzoek naar de beleidsinformatie willen verkennen. In diverse reacties zien wij waardering voor deze poging om zicht te geven op de bijdrage van overheidsbeleid aan de aanpak van maatschappelijke vraagstukken. Hierin zien wij een bevestiging van de toegevoegde waarde van het instrument, waarvan we ons overigens *ook* de beperkingen realiseren. Daarom hebben wij dit jaar primair voor een beschrijvende benadering gekozen, en geen oordelen over de effectiviteit van het onderzochte beleid aan de praktijktoetsen verbonden. De ervaringen en uitkomsten van dit jaar zullen we evalueren en gebruiken om de aanpak van de praktijktoetsen voor volgend jaar vorm te geven.

De betrokken ministers hebben allereerst zelf verantwoordelijkheid voor de evaluatie van de effectiviteit van het beleid. De minister van Financiën

komt hierbij een coördinerende rol toe. Zoals de minister van Financiën in zijn reactie aangeeft, is de overheid nooit uitgeleerd. Goede, relevante en bruikbare beleidsinformatie is daarvoor onmisbaar. Met ons onderzoek willen we de departementen stimuleren voor degelijke beleidsinformatie zorg te dragen.

BIJLAGE 1
OVERZICHT UITGEVOERDE PRAKTIJKTOETSEN

Onderzochte maatregel/instrument	Verantwoordelijke ministerie	Zie kader	Meer informatie in rapport bij jaarverslag 2009
Private sector investeringsprogramma	Buitenlandse Zaken	13, bijlage 2	TK 32 360 V, nr. 4
Nederlandse ontwikkelingshulp voor goed en toegankelijk basisonderwijs in Mali	Buitenlandse Zaken	9, hoofdstuk 2	TK 32 360 V, nr. 4
Bestrijding van kinderporno op internet	Justitie	10, hoofdstuk 3	TK 32 360 VI, nr. 2
Reductie overlast en verloedering (zwerfafval)	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	3, hoofdstuk 2	TK 32 360 VII, nr. 2
Vermindering administratieve lasten (bijzondere) bijstand	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties	2, hoofdstuk 2	TK 32 360 VII, nr. 2
Verhogen aandeel vrouwelijke hoogleraren	Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	8, hoofdstuk 2	TK 32 360 VIII, nr. 2
Fiscale maatregelen voor vergroening van het Nederlandse wagenpark	Financiën	15, bijlage 2	TK 32 360 IXB, nr. 2
Exportkredietverzekering en investeringsgaranties	Financiën	16, bijlage 2	TK 32 360 IXB, nr. 2
Veteranenzorg	Defensie	6, hoofdstuk 2	TK 32 360 X, nr. 2
Tijdelijke sloopregeling personen- en bestelauto's	Volksgezondheid, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	12, hoofdstuk 3	TK 32 360 XI, nr. 4
5% Groei op het spoor	Verkeer en Waterstaat	4, hoofdstuk 2	TK 32 360 XII, nr. 2
Garantie Ondernemingsfinanciering	Economische Zaken	17, bijlage 2	TK 32 360 XIII, nr. 2
Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk	Economische Zaken	11, hoofdstuk 3	TK 32 360 XIII, nr. 2
Integraal duurzame en diervriendelijke stallen	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	13, hoofdstuk 3	TK 32 360 XIV, nr. 4
Fiscale vrijstellingen bos en natuur	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit	18, bijlage 2	TK 32 360 XIV, nr. 4
Kinderen doen mee	Sociale Zaken en Werkgelegenheid	5, hoofdstuk 2	TK 32 360 XV, nr. 2
Wachlijsten langdurige zorg (care)	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	19, bijlage 2	TK 32 360 XVI, nr. 4
Bovenregionaal gehandicaptenvervoer Valys	Volksgezondheid, Welzijn en Sport	1, hoofdstuk 2	TK 32 360 XVI, nr. 4
Caseload gezinsvoogden	Jeugd en Gezin	20, bijlage 2	TK 32 360 XVII, nr. 4
Bewonersinitiatieven	Wijken, Wonen en Integratie	7, hoofdstuk 2	TK 32 360 XVIII, nr. 4

BIJLAGE 2

SAMENVATTINGEN RESULTATEN PRAKTIJKTOETSEN

De samenvattingen van de twintig praktijktoetsen, die in onze rapporten bij de jaarverslagen zijn opgenomen, staan in kaders in hoofdstuk 2 en 3 van het rapport. Van de praktijktoetsen waarnaar in de tekst niet wordt verwezen, staan de samenvattingen in deze bijlage.

14 Private Sector Investeringsprogramma

Toelichting instrument/doelstelling

Departement	Buitenlandse Zaken (BuiZa)
Begrotingsartikel	4: Meer welvaart, eerlijkere verdeling en minder armoede
Operationele doelstelling	4.3: Verhoogde economische groei en verminderde armoede als gevolg van gezonde private sector ontwikkeling in ontwikkelingslanden
Financieel belang onderwerp	€ 70 miljoen begroot in 2009
Onderdeel van beleidsprioriteit	Doelstelling 6: Duurzame economische ontwikkeling bevorderen en armoedebestrijding met kracht voortzetten
Achtergrond	Het doel van de subsidieregeling Private Sector Investeringsprogramma (PSI) is door investeringen in de private sector armoedevermindering te realiseren in ontwikkelingslanden. Dit moet leiden tot lokale banengroei (3500 fte per jaar), en tot kennisoverdracht en ontwikkeling van de markketen. De EVD (voorheen Economische Voorlichtingsdienst), een agentschap van het Ministerie van Economische Zaken, is uitvoerder van het PSI.

Bevindingen praktijktoets

Relevantie voor doelgroep	De doelgroep van het beleid bestaat uit ondernemers die samen met lokale partnerbedrijven willen investeren in geselecteerde ontwikkelingslanden. De projecten betreffen innovatieve <i>pilot</i> investeringen die zonder deze subsidie niet zouden plaatsvinden, omdat de product-/marktrisico's te groot zijn. Uit een intern klanttevredenheidsonderzoek van de EVD en uit onze interviews met ondernemers blijkt dat gebruikers overwegend tevreden zijn over het programma.
Uitvoering: passen aannames en aanpak op probleem?	De aanname van het beleid is dat door ontwikkeling van de private sector (het bedrijfsleven) in ontwikkelingslanden inkomen wordt gegenereerd en werkgelegenheid wordt gecreëerd. Onderzoeksrapporten bevestigen dat het vergroten van de bedrijvigheid ter plaatse belangrijk is voor ontwikkeling, en de rol die de overheid hierbij kan spelen wordt erkend. Wel wordt gewaarschuwd voor selectieve interventies en voor het gebruik van subsidies om investeringen te bevorderen. Deze kunnen namelijk leiden tot marktverstoring en concurrentievervalsing. Wanneer het de bedoeling is om risico's voor ondernemers te verminderen, zijn garanties of verzekeringen een geschikter middel. Het departement erkent dit. PSI daarentegen stimuleert juist activiteiten die niet via een garantie of verzekering kunnen worden uitgevoerd. Voor bedoelde innovatieve activiteiten is in betreffende landen vaak helemaal geen financiering beschikbaar.
Geld: landt het geld bij het doel waarvoor het is bedoeld?	Per PSI-project bedraagt de maximale subsidie € 750 000,- (maximaal 50% van de totale investering). De projectsubsidie is onderverdeeld in subsidietranches (uitkering aan de hand van resultaatfasen). Per resultaatfase levert de ondernemer facturen en ander bewijsmateriaal op. De EVD houdt systematisch toezicht op de besteding van de gelden en de voortgang van de projecten. De specificaties van de bestedingen duiden erop dat de middelen zijn aangewend voor het beoogde doel. Een nog uit te voeren evaluatie moet dat definitief aantonen.
Effecten en verantwoording: wat zien we aan effecten en hoe vertaalt zich dat in de verantwoording?	De 2800 in 2009 gerealiseerde arbeidsplaatsen zijn als kengetal opgenomen in het jaarverslag 2009 van het Ministerie van BuiZa. Het departement noemt als verklaring voor de lagere realisatie de economische crisis: die veroorzaakt vertraging in de uitvoering. Over de realisatie van andere (sub)doelen en gewenste effecten van het PSI wordt in het jaarverslag niet gerapporteerd, hoewel deze gegevens wel beschikbaar zijn.

15 Fiscale maatregelen voor vergroening van het Nederlandse wagenpark

Toelichting instrument/doelstelling

Departement	Financiën
Begrotingsartikel	1: Belastingen
Operationele doelstelling	1.2: Het realiseren van niet-fiscale doelstellingen van kabinetsbeleid
Financieel belang onderwerp	Er is geen apart budget opgenomen voor fiscale vergroeningsmaatregelen, gericht op de aanschaf en lease van personenauto's. Binnen het inkomstenkader is hier financiële ruimte voor gemaakt.
Onderdeel van beleidsprioriteit	Doelstelling 22: Het stimuleren van duurzame consumptie en productie
Achtergrond	Eén van de doelen in het coalitieakkoord is het reduceren van de uitstoot van broeikasgassen met 30% in 2020 ten opzichte van 1990. Deze praktijktoets richt zich op het maatschappelijk effect van de fiscale vergroeningsmaatregelen voor personenauto's in 2009.

Bevindingen praktijktoets

Relevantie voor doelgroep	De fiscale maatregelen zijn gericht op burgers en bedrijven die auto's aanschaffen of leasen. Zij krijgt met fiscale ontmoedigings- dan wel stimuleringsmaatregelen te maken op het moment van aanschaf of, in geval van lease, gedurende de looptijd van het contract. Bovendien kunnen de maatregelen gevolgen hebben voor de hoogte van de motorrijtuigenbelasting.
Uitvoering: passen aannames en aanpak op probleem?	De fiscale maatregelen zijn bedoeld om financiële prikkels in te voeren om de mate van milieuvervuiling in de prijs van personenauto's tot uitdrukking te brengen. Met deze fiscale ontmoedigings- en stimuleringsmaatregelen wordt invulling gegeven aan de gedachte dat de vervuiler betaalt. De uitwerking van de maatregelen sluit aan op deze aanname.
Geld: landt het geld bij het doel waarvoor het is bedoeld?	De regelingen die wij hebben bekeken hebben een financieel karakter. Aankoop van een personenauto met een relatief lage dan wel hoge CO ₂ -uitstoot levert direct een fiscaal voorof nadeel op.
Effecten en verantwoording: wat zien we aan effecten en hoe vertaalt zich dat in de verantwoording?	In de afgelopen jaren is het aandeel zuiniger auto's binnen het Nederlandse wagenpark toegenomen. Deze verschuiving treedt zowel op in de leasemarkt als bij de (particuliere) verkoop. Het is niet mogelijk om het effect van de verschuiving direct toe te schrijven aan de fiscale maatregelen. In het jaarverslag van het Ministerie van Financiën wordt voor artikel 1 geen onderverdeling naar de belastingeffecten van specifieke belastingmaatregelen gemaakt. De realisatiecijfers van maatregelen worden opgenomen in de miljoenennota. Het Planbureau voor de Leefomgeving evalueert het gehele klimaatbeleid, waaronder de fiscale maatregelen, in opdracht van het Ministerie van VROM.

16 Exportkredietverzekeringen en investeringsgaranties

Toelichting instrument/doelstelling

Departement	Financiën
Begrotingsartikel	5: Exportkredietverzekering en investeringsgaranties
Operationele doelstelling	5.2: Het creëren en handhaven van een gelijk speelveld voor bedrijven
Financieel belang onderwerp	Jaarlijks begroot garantiëplafond € 11,8 miljard. Daadwerkelijk aangegane garantiëverplichtingen in 2009 € 6 miljard. Totaal uitstaande verplichtingen eind 2009 € 12,6 miljard.
Onderdeel van beleidsprioriteit	n.v.t.
Achtergrond	Nederlandse bedrijven kunnen relatief risicovolle exporttransacties verzekeren bij de Staat. Dergelijke verzekeringen worden in de private verzekeringsmarkt niet aangeboden. In ruil voor een premie krijgen de verzekerden een schadevergoeding als de buitenlandse afnemer niet aan zijn verplichtingen voldoet. Mede door de kredietcrisis is de Exportkredietverzekering (EKV) relevanter geworden, zijn er nieuwe producten ontwikkeld en nam het risico op schades toe. Over de maatschappelijke effecten van de EKV is weinig bekend.

Bevindingen praktijktoets

Relevantie voor doelgroep	In opzet kunnen alle Nederlandse exportbedrijven van de EKV-faciliteiten gebruikmaken, maar slechts een beperkt deel komt er daadwerkelijk voor in aanmerking. Dit zijn ongeveer 150 grotere bedrijven in de scheepsbouw, baggerwerken en aannemerssector en producenten van medische en technische apparatuur. Uit met hen gevoerde gesprekken blijkt dat gebruikers en koepelorganisaties de EKV een belangrijk instrument vinden voor het bevorderen van de export.
Uitvoering: passen aannames en aanpak op probleem?	Nederland hanteert bij de uitvoering van de EKV een relatief streng landenbeleid en MVO-beleid (maatschappelijk verantwoord ondernemen, beleidsverantwoordelijk minister is die van het Ministerie van EZ). Dit is niet in lijn met het beleid waarmee naar een «level playing field» wordt gestreefd. Bedrijven stellen dat zij hierdoor mogelijk orders missen. Voor zover dat gemeten kan worden, bevindt Nederland zich qua concurrentiepositie van de EKV-faciliteiten in de middenmoot. Nederland streeft naar een positie in de top drie op langere termijn. In OESO-verband ondervindt men oneerlijke concurrentie van niet-OESO-landen, waardoor het streven naar een «level playing field» bemoeilijkt wordt. Uit ons onderzoek is niet duidelijk geworden of stimuleren van het gebruik van de EKV door de mkb-sector deel uitmaakt van het beleid. Het gebruik door het mkb is beperkt. De Tijdelijke Regeling herverzekering investeringen (TRhi) wordt, ondanks de goede bekendheid ervan, weinig gebruikt. Het is niet bekend waarom dat zo is. Momenteel wordt de regeling herzien.
Geld: landt het geld bij het doel waarvoor het is bedoeld?	Door het verzekeringskarakter van de EKV landt het geld per definitie bij het doel. In het jaarverslag van het ministerie wordt, conform de regelgeving, alleen het saldo van de mutaties nieuw verstrekte garanties en vervallen garanties opgenomen. Hierdoor is een vergelijking met het garantiëplafond voor de jaarlijks nieuw te verstrekken garanties niet goed mogelijk. De onderbouwing van het jaarlijkse garantiëplafond van € 11,8 miljard dateert uit de jaren negentig, toen er nog veel contracten in vreemde valuta werden afgesloten. Sindsdien is er geen noodzaak geweest om dit aan te passen. In de saldibalans is het totaal aan uitstaande verplichtingen opgenomen. Wij constateren dat dat bedrag hoger is dan het daadwerkelijk gelopen risico.
Effecten en verantwoording: wat zien we aan effecten en hoe vertaalt zich dat in de verantwoording?	Er zijn geen cijfers aangetroffen over exporttransacties naar risicolanden of over de effecten van de EKV. Daardoor is het moeilijk vast te stellen of als gevolg van de EKV de Nederlandse export bevorderd is. Wel blijkt uit de gesprekken met gebruikers en koepelorganisaties en uit de meest recente beleidsdoorlichting dat zonder de EKV bepaalde transacties niet zouden zijn doorgedaan. Ook profiteert een grotere groep bedrijven, waaronder veel mkb-bedrijven, als toeleverancier.

17 Garantie Ondernemersfinanciering

Toelichting instrument/doelstelling

Departement	Economische Zaken (EZ)
Begrotingsartikel	3: Een concurrerend ondernemingsklimaat
Operationele doelstelling	3.2: Stimuleren meer en beter ondernemerschap
Financieel belang onderwerp	€ 242 miljoen aan garanties toegezegd in 2009
Onderdeel van ...	De Garantie Ondernemersfinanciering (GO) is een tijdelijke maatregel in het kader van de financiële crisis. De regeling geldt voorlopig tot eind 2010.
Achtergrond	Als gevolg van de kredietcrisis is de bancaire kredietverlening onder druk komen te staan. Het Ministerie van EZ heeft daarom een aantal maatregelen getroffen om de bancaire kredietverlening aan bedrijven te verbeteren. Een van deze maatregelen is de Garantie Ondernemersfinanciering (GO), op grond waarvan banken kredieten kunnen verstrekken waarvoor de Staat garant staat. Hiermee wil het Ministerie van EZ grote en middelgrote bedrijven die in de kern gezond zijn aan een krediet helpen, zodat ze kunnen blijven voortbestaan, investeringen doen of overnames plegen.

Bevindingen praktijktoets

Relevantie voor doelgroep	Vanuit het bedrijfsleven kwamen signalen binnen bij het Ministerie van EZ dat er als gevolg van de kredietcrisis behoefte was aan een kredietverleningsregeling. De GO richt zich op ondernemers: zij moeten gemakkelijker krediet kunnen verkrijgen. Bij een succesvolle aanvraag ontvangt een ondernemer een krediet dat hij zonder GO wellicht niet had ontvangen. Van het aanvraagproces merkt een ondernemer weinig, omdat een bank de aanvraag doet.
Uitvoering: passen aannames en aanpak op probleem?	Banken besluiten over GO-aanvragen; zij vormen dus een essentiële schakel bij het uitvoeren van deze regeling. De banken kunnen dankzij de GO kredieten verstrekken aan partijen die ze anders wellicht geen krediet zouden hebben verstrekt. De banken die we hebben geïnterviewd geven aan dat de GO voor hen drempelverlagend werkt bij het verstrekken van een krediet. Bovendien kunnen banken meer en/of grotere kredieten verstrekken, omdat het kapitaalbeslag op de bankbalans kleiner is door de staatsgarantie.
Geld: landt het geld bij het doel waarvoor het is bedoeld?	De GO is in 2009 aanzienlijk minder gebruikt dan was begroot: er was eind 2009 € 242 miljoen aan garanties toegezegd, terwijl er in totaal € 1 000 miljoen was begroot. Sinds december 2009 is het gebruik van de regeling wel flink toegenomen.
Effecten en verantwoording: wat zien we aan effecten en hoe vertaalt zich dat in de verantwoording?	Het Ministerie van EZ is voorzichtig geweest met het formuleren van doelen en gewenste effecten voor de GO, omdat externe factoren een rol kunnen spelen bij het slagen van de regeling. Banken geven aan dat de GO drempelverlagend werkt voor hen bij het verstrekken van een krediet, maar er is (nog) geen informatie beschikbaar over de effecten van de GO op de hoeveelheid verleende kredieten of de economie. Het gebruik van de GO laat een flinke toename zien vanaf december 2009; het Ministerie van EZ wijt de lage benutting in 2009 aan de aanloopfase die nodig is geweest om de regeling bekendheid te geven.

18 Fiscale vrijstellingen bos en natuur

Toelichting instrument/doelstelling

Departement	Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV)
Begrotingsartikel	23: Natuur
Operationele doelstelling	23.13: Beheren Ecologische Hoofdstructuur 23.14: Beheer natuur buiten Ecologische Hoofdstructuur en beschermen van de internationale biodiversiteit
Financieel belang onderwerp	€ 17 miljoen begroot in 2009
Onderdeel van beleidsprioriteit	Doelstelling 24: In 2011 moeten Nederlanders tevredener zijn over het landschap, zijn groene gebieden gerealiseerd, is het platteland vitaler en dynamischer en wordt er geïnvesteerd in natuurgebieden.
Achtergrond	De Ecologische Hoofdstructuur (EHS) moet in 2018 gereed zijn en zal bestaan uit bestaande natuur en nieuwe natuur. Particuliere grondbezitters moeten een belangrijke rol gaan spelen bij de ontwikkeling en het beheer van nieuwe natuur (particulier beheer). De realisatie van natuurontwikkeling door particulieren loopt achter op schema. Daarom hebben betrokkenen in 2009 de <i>Verklaring van Linschoten</i> opgesteld, waarin ze knelpunten identificeren en voorstellen doen om particulier beheer een nieuwe impuls te geven. Wij onderzochten vier fiscale vrijstellingen die tot doel hebben bij te dragen aan het <i>behoud</i> en de <i>ontwikkeling</i> van bos en natuur. Ze zijn voornamelijk gericht op particuliere grondbezitters. De fiscale knelpunten die in de <i>Verklaring van Linschoten</i> genoemd worden, hebben we ook in ons onderzoek betrokken.

Bevindingen praktijktoets

Relevantie voor doelgroep	Gebruikers (veelal landgoedeigenaren) die de vier fiscale vrijstellingen inzetten ter <i>behoud</i> van bos en natuur vinden dat de instrumenten bijdragen aan dat behoud. Particulieren die natuur willen <i>ontwikkelen</i> (veelal agrariërs) ondervinden volgens de <i>Verklaring van Linschoten</i> drie knelpunten, namelijk 1) te complexe regelgeving en onvoldoende 2) financiële en 3) fiscale ondersteuning. Als oplossing wordt voorgesteld het fiscale instrumentarium te verruimen door een persoonsgebonden aftrek voor natuur te introduceren en door de belastingheffing te beperken bij beëindiging van landbouwbedrijven die definitief overschakelen naar natuur.
Uitvoering: passen aannames en aanpak op probleem?	Uit de gesprekken die wij voerden met gebruikers van de fiscale regelingen voor <i>natuurbehoud</i> blijkt dat zij de instrumenten eenvoudig in gebruik en doelmatig ervaren. Verruiming van het fiscale instrumentarium, zoals voorgesteld in de <i>Verklaring van Linschoten</i> , is in 2005 al genoemd om <i>natuurontwikkeling</i> door particulieren te stimuleren. De Ministeries van LNV en Financiën hebben over de verruiming begin 2010 echter nog geen overeenstemming bereikt.
Geld: landt het geld bij het doel waarvoor het is bedoeld?	Landgoedeigenaren zijn bekend met de vrijstellingen en gebruiken ze ook. Het financiële belang van de fiscale verruiming uit de <i>Verklaring van Linschoten</i> is niet bekend.
Effecten en verantwoording: wat zien we aan effecten en hoe vertaalt zich dat in de verantwoording?	Het Ministerie van LNV vraagt over <i>instandhouding</i> van bos en natuur geen informatie aan de Belastingdienst vanwege de lange vaststellingsprocedure van belastingaangiften en de beperkte financiële omvang van de regelingen. De Tweede Kamer ontvangt hier ook geen informatie over. De Tweede Kamer wordt wel geïnformeerd over de beperkte voortgang bij de <i>ontwikkeling</i> van bos en natuur en de (fiscale) knelpunten daarbij.

19 Wachlijsten langdurige zorg (care)

Toelichting instrument/doelstelling

Departement	Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)
Begrotingsartikel	43: Langdurige zorg
Operationele doelstelling	43.3.2: Voor iedere cliënt is noodzakelijke zorg beschikbaar.
Financieel belang onderwerp	€ 12 miljoen begroot in 2009
Onderdeel van beleidsprioriteit	n.v.t.
Achtergrond	Er bestaan normen voor de aanvaardbaarheid van de wachttijd tussen indicatieverstrekking en de aanvang van levering van de geïndiceerde zorg: Treeknormen. Volgens de cijfers die beschikbaar zijn, wordt in ongeveer 15% van de gevallen deze norm overschreden in de onderzochte sectoren verpleging, verzorging en gehandicaptenzorg. Dit betreft ruim 60 000 zorgvragers.

Bevindingen praktijktoets

Relevantie voor doelgroep	Als zorgvragers langer dan de afgesproken norm op de geïndiceerde zorg moeten wachten, bestaat het risico dat hun gezondheidsproblemen escaleren. Over het algemeen wordt aan de (te) lang wachtenden wel een andere, niet geïndiceerde vorm van zorg verstrekt: overbruggingszorg. Dit biedt verlichting, maar is niet de zorgvorm waar zij op grond van de AWBZ recht op hebben en die blijkens de indicatie nodig is.
Uitvoering: passen aannames en aanpak op probleem?	Maatregelen zijn genomen om de veronderstelde tekorten in het zorgaanbod weg te werken. Er is echter geen valide wachtlijst-informatie, zodat niet bekend is of deze maatregelen ertoe leiden dat de wachttijden afnemen. De wachtlijst-informatie wordt gegenereerd uit de AWBZ-brede ZorgRegistratie (AZR). Er is wel vooruitgang in de kwaliteit van de informatie uit de AZR, maar nog niet voldoende. De Treeknormen verdwijnen ondertussen meer naar de achtergrond. Het beleid en de uitvoerders richten zich steeds meer op de meest schrijnende gevallen, de zogenoemde problematische wachtlijst. Daartoe worden gerekend de ernstig dementerenden, de licht verstandelijk gehandicapte jeugdigen en cliënten met een meervoudige en/of complexe zorgvraag. Er zijn geen nieuwe normen geformuleerd.
Geld: landt het geld bij het doel waarvoor het is bedoeld?	Voor de AZR is op jaarbasis € 12 miljoen beschikbaar. De AZR-informatie wordt onder andere gebruikt voor wachtlijstbeheer. Voor verbetering van het zorgaanbod is in 2009 € 163 miljoen uitgetrokken (€ 150 miljoen daarvan AWBZ-premiegeld). De daadwerkelijke besteding daarvan is nog niet bekend.
Effecten en verantwoording: wat zien we aan effecten en hoe vertaalt zich dat in de verantwoording?	Het effect van de beleidsinitiatieven ter verbetering van het zorgaanbod op de wachtlijsten is niet bekend, omdat de wachtlijst-informatie niet betrouwbaar is. Bij de AZR is sprake van een geleidelijke verbetering, maar dit heeft er nog niet toe geleid dat de kwaliteit van de wachtlijst-informatie van het gewenste niveau is. In het jaarverslag 2009 wordt niet ingegaan op de wachtlijsten in de langdurige zorg, omdat het een experimenteel jaarverslag is waarin alleen over beleidsprioriteiten verantwoording wordt afgelegd.

20 Caseload gezinsvoogden

Toelichting instrument/doelstelling

Begroting en jaarverslag	Jeugd en Gezin
Begrotingsartikel	3: Zorg en bescherming
Operationele doelstelling	3.2: Snelle inzet van de meest adequate dwangmiddelen om hulp op gang te brengen indien dit niet op vrijwillige basis kan en kinderen in hun opvoeding en ontwikkeling ernstig worden bedreigd.
Financieel belang onderwerp	€ 234 miljoen begroot in 2009
Onderdeel van beleidsprioriteit	Doelstelling 31: Wachtlijsten voor de geïndiceerde jeugdzorg blijven beperkt tot maximaal negen weken na indicatiestelling en kindbeschermingsmaatregelen kunnen sneller worden ingezet.
Achtergrond	Voor de kwaliteitsverbetering van de jeugdbescherming is in 2007 bij convenant afgesproken de gemiddelde caseload van een gezinsvoogd te reduceren tot 15 cliënten om invoering van de zogenoemde Deltamethode mogelijk te maken (uiterlijk per 1 januari 2009). De Deltamethode is een in de praktijk getoetste manier van werken, waarmee effectiever wordt omgegaan met de problematiek van een onder toezicht gesteld kind en het gezin.

Bevindingen praktijktoets

Relevantie voor doelgroep	Gezinsvoogden vormen de doelgroep van het beleid. Zij moeten in staat worden gesteld om de breed gedragen Deltamethode succesvol uit te voeren. Daarvoor is nodig dat er voldoende tijd is voor cliëntencontacten. Vandaar het streven naar een gereduceerde caseload van 15 per gezinsvoogd. Degene die uiteindelijk baat moet hebben bij het beleid is uiteraard het onder toezicht gestelde kind en het gezin. Het is de bedoeling dat zij beter opgewassen zijn tegen de problemen die ze ervaren.
Uitvoering: passen aannames en aanpak op probleem?	Met enige vertraging is 1 juli 2009 de beoogde caseloadreductie gerealiseerd. Per diezelfde datum is de Deltamethode in beginsel overal ingevoerd. De (vereniging van) gezinsvoogden, Bureaus Jeugdzorg, de brancheorganisatie MO-groep Jeugd en de Inspectie Jeugdzorg melden echter dat de methode op veel plaatsen nog niet volledig kan worden uitgevoerd, omdat er nog steeds niet genoeg tijd is om effectief aan cliënten te besteden. De belangrijkste oorzaken hiervoor zijn de hoge administratieve lasten en het grote verloop onder gezinsvoogden. Omdat er geen specifieke opleiding bestaat voor gezinsvoogden, moet veel tijd worden geïnvesteerd in het inwerken van nieuwe collega's.
Geld: landt het geld bij het doel waarvoor het is bedoeld?	Jaarlijks worden (extra) budgetten ter beschikking gesteld om de caseloadverlaging mogelijk te maken (€ 31 miljoen voor 2009). Hoewel het beoogde doel (15 cliënten per gezinsvoogd) is bereikt, geeft de MO-groep Jeugd aan dat de kosten veel hoger zijn dan verwacht. Over 2008 zouden de kosten € 42 miljoen hoger zijn dan de vergoeding. Het realiteitsgehalte van deze berekening wordt door de minister voor Jeugd en Gezin betwist.
Effecten en verantwoording: wat zien we aan effecten en hoe vertaalt zich dat in de verantwoording?	In het jaarverslag 2009 meldt de minister dat de bureaus Jeugdzorg goed op weg zijn met de kwaliteitsverbetering van de jeugdbescherming. Hij constateert dat per 1 juli 2009 de Deltamethodiek als nieuwe werkwijze is ingevoerd en dat de caseload verlaagd is tot 15 cliënten per medewerker. Van de knelpunten die wij uit het veld hebben vernomen, zoals het grote verloop onder gezinsvoogden, wordt in het jaarverslag geen melding gemaakt.

Bij de Tweede Kamer bestaat al een aantal jaar zorg over de kwaliteit en de relevantie van het verantwoordingsdebat. Met twee instrumenten is gepoogd om aan die zorg tegemoet te komen. Zes departementen doen mee aan een experiment om de begrotingen en jaarverslagen anders in te delen en ze zo meer focus en politieke zeggingskracht te geven. Dit experiment is in 2008 begonnen en wordt in 2010 geëvalueerd.

Het tweede instrument is de Algemene Verantwoordingsbrief, waarin het kabinet sinds 2008 *politieke* verantwoording aflegt over de realisatie van het kabinetsprogramma. Het betreft hier geen formeel verantwoordingsinstrument, en de totstandkoming ervan is dus ook niet door auditdiensten of Algemene Rekenkamer gecontroleerd.

Ondanks deze twee instrumenten bleef ook na het verantwoordingsdebat van afgelopen jaar bij de Tweede Kamer het gevoel bestaan dat het verantwoordingsdebat inhoudelijker kan. De Tweede Kamer nam daarom twee moties aan die bij moeten dragen aan de verbetering van de kwaliteit van het verantwoordingsdebat:

- Motie-Pechtold, waarin de Tweede Kamer de regering verzoekt om, in overleg met de Commissie voor de Rijksuitgaven (CRU) van de Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer, voorstellen te ontwikkelen om te komen tot een betere controleerbaarheid en afrekenbaarheid van de realisatie van kabinetsdoelstellingen. (Tweede Kamer, 2009a);
- Motie-Koşer Kaya, waarin de Tweede Kamer de wens uit om op Verantwoordingsdag 2010 vijf onderwerpen centraal te stellen: de effectiviteit van crisismaatregelen, jeugdzorg, krachtwijken/vermindering van fysieke verloedering en ernstige sociale overlast, onderwijs met meer kwaliteit en minder uitval, en duurzaamheid. (Tweede Kamer, 2009b) Over deze onderwerpen wil de Tweede Kamer ook specifiek en diepgaander geïnformeerd worden door het kabinet.

Deze moties hebben mede geleid tot verdere aanpassingen in het verantwoordingsproces:

- De minister-president zal in zijn Algemene Verantwoordingsbrief over 2009 de vijf onderwerpen uit de motie-Koşer Kaya centraal stellen.
- De minister van Financiën heeft toegezegd meer aansluiting te realiseren tussen de Algemene Verantwoordingsbrief en de verantwoordingsinformatie in de afzonderlijke departementale jaarverslagen. Daarmee ontstaat ook een meer directe relatie tussen de verantwoordingsbrief en de verantwoording over de beschikbaar gestelde budgetten.

Selectie van onderwerpen voor praktijktoets

Op basis van onderstaande selectiecriteria hebben we per departement één of twee onderwerpen gekozen voor een praktijktoets:

- relatie met kabinetsprioriteiten;
- relatie met maatregelen ter bestrijding financiële crisis;
- relatie met de onderwerpen die de Commissie voor rijksuitgaven van de Tweede Kamer heeft aangedragen in het overleg met de Algemene Rekenkamer, en waaruit uiteindelijk de motie-Koşer Kaya (TK 2008–2009, 31 865, nr. 10) is voortgekomen;
- de aansluiting met de actualiteit.

De vier onderzoeksdimensies van de praktijktoets

Aan de hand van vier dimensies hebben we de praktijktoetsen uitgevoerd:

1. De «*beleving door de beleidsaddressant*» hebben we in kaart gebracht aan de hand van o.a. interviews met beleidsaddressanten, monitorgegevens van departementen en instellingen zoals het CBS en SCP die een betrouwbaar inzicht geven van de ervaring van eindgebruikers.
2. De «*aansluiting tussen beleidsaannamen en probleemaanpak in de praktijk*» hebben we onderzocht door de beleidsaannames in de beleidstheorie te koppelen aan de praktische uitvoeringspraktijk van het beleid.
3. De «*besteding van geld aan doelstellingen*» hebben we onderzocht door de geldstromen in kaart te brengen die aan het beleid gekoppeld zijn en die in verband te brengen met de gestelde doelen, ingezette middelen en bereikte effecten.
4. Het inzicht in «*effecten en verantwoording*» is gevormd door onderzoek onder doelgroepen, effectiviteitsstudies over het beleidsterrein, statistische gegevens en informatie uit de begroting en jaarverslag.

Onderzochte documenten

We hebben twintig praktijktoetsen uitgevoerd om na te gaan hoe het beleid de beoogde doelgroep heeft bereikt en hoe zichtbaar de relatie is tussen prestaties en beoogde effecten. Op elk van de twintig onderzochte deel terreinen hebben we documenten bestudeerd. Zowel interne documenten als documenten die naar de Tweede Kamer zijn gestuurd en andere openbare publicaties die vooral aandacht hebben voor de effecten van het beleid op de eindgebruikers (burgers en bedrijven) of voor de impact van het beleid op economie en natuur. Bij het gebruik van derdeninformatie hebben we zoveel mogelijk onze eigen normen ter zake gevolgd.

De geïnterviewden: experts en eindgebruikers

In de eerste plaats is er speciale aandacht geweest bij de praktijktoetsen om de ervaring van de eindgebruikers van het beleid te verzamelen. Dat is gebeurd door middel van vragenlijsten, gesprekken en interviews met mensen die behoren tot de doelgroep van het beleid, belangenorganisaties die de doelgroep vertegenwoordigen, of wetenschappers die hierover rapporteren. Er is ook gesproken met ambtenaren, beleidsuitvoerders (overheden en bedrijfsleven) en andere deskundigen over de beleidsprestaties en de beleidsvisie op de effecten.

GEBRUIKTE AFKORTINGEN

AWBZ	Algemene Wet Bijzondere Ziektekosten
AZR	AWBZ-brede ZorgRegistratie
BuiZa	(Ministerie van) Buitenlandse Zaken
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CRU	Commissie voor de Rijksuitgaven
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
EKV	Export Kredietverzekering
EVD	Economische Voorlichtingsdienst
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
GO	Garantie Ondernemingsfinanciering
GOHS	Actieplan Groei Op Het Spoor
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuurbehoud en Visserij
LZV	Landelijk Zorgsysteem Veteranen
MDG	<i>Millennium Development Goal</i>
NS	Nederlandse Spoorwegen
NWO	Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OM	Openbaar Ministerie
PSI	Private Sector Investeringsprogramma
PTSS	Post Traumatisch Stress Syndroom
SCP	Sociaal en Cultureel Planbureau
SMART-C	Specifiek, Meetbaar, Afgestemd, Realistisch, Tijdgebonden en Consistent
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VBTB	Van Beleidsbegroting naar Beleidsverantwoordelijk
VenW	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
VWS	(Ministerie van) Volksgezondheid, Welzijn en Sport
WBSO	Wet Bevordering Speur- en Ontwikkelingswerk
WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning
WRR	Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
WWI	(Ministerie van) Wonen, Wijken en Integratie
ZVW	Zorgverzekeringswet

LITERATUUR

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

Algemene Rekenkamer (2009a). *Rijk Verantwoord 2008*. Tweede kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 924, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009b). *Staat van de beleidsinformatie 2009*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2008–2009, 31 939, nr. 2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2009c). *Financiële verhoudingen tussen de bestuurslagen, geldstromen en verantwoordelijkheden bij decentraal uitgevoerd beleid*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 249, nrs. 1–2. Den Haag: Sdu.

Algemene Rekenkamer (2010). *Rijk Verantwoord 2009*. Tweede kamer, vergaderjaar 2009–2010, 32 360, nr. 2. Den Haag: Sdu.

SCP (2009a) *Kunnen alle kinderen meedoen? Onderzoek naar de participatie van arme kinderen (nulmenting)*. Den Haag: eigen beheer.

SCP (2009). *Overlast en verloedering ontsleuteld*. Den Haag: SCP.

Tweede Kamer (2009a). *Verantwoordingsbrief 2008: Motie van het lid Pechtold c.s.* Vergaderjaar 2008–2009, 31 951, nr. 11. Den Haag: Sdu.

Tweede Kamer (2009b). *Nota over de toestand van 's Rijks Financiën: Motie van het lid Koşer Kaya c.s.* Vergaderjaar 2009–2010, 32 123, nr. 30. Den Haag: Sdu.

WRR (2005). *Vertrouwen in de buurt*. Den Haag: eigen beheer.

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

Onderzoeksteam

Dhr. dr. G.J.D. de Vries (projectleider)
Dhr. drs. G.W. Bolte
Dhr. dr. H.M.R.H. Cleuren
Dhr. E. Dorsman
Dhr. E.C.B. van Ettinger
Mevr. drs. F.T.G.de Graaf
Mevr. ir. W. Keetman
Mevr. L.C.M. Meijer-Wassenaar MSc
Mevr. drs. J. de Sonnaville
Dhr. dr. ir. J.Verhulst

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

Schwandt 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 139618

ISBN 978 90 12 13348 7

NUR 823

