

Vergaderjaar 2005–2006

30 558

Staat van de beleidsinformatie 2006

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Samenvatting	5			
1	Inleiding	9	4.1.2	Aanpak kabinet	35
1.1	Achtergrond	9	4.1.3	Groot-projectstatus	37
1.2	Opzet onderzoek	10	4.1.4	Inperking Rekenkameronderzoek	37
1.3	Leeswijzer	11	4.2	Conclusies	40
			4.3	Aanbevelingen	46
			5	Ruimtelijk beleid	48
2	Verantwoord beleid	12	5.1	Prioriteiten ruimte	48
2.1	Hoofdconclusie	12	5.1.1	Het ruimtelijk vraagstuk	48
2.2	Beleidsuitvoering	12	5.2	Conclusies	48
2.2.1	Worden de beleidsdoelen gehaald?	12	5.3	Aanbevelingen	50
2.2.2	Werkt het beleid?	13			
2.2.3	Wordt niet meer uitgegeven dan beschikbaar was?	13	6	Reacties bewindspersonen en nawoord	
2.3	Sturings- en verantwoordingsinformatie	14		Algemene Rekenkamer	52
2.3.1	Informatie over doelrealisatie	14	6.1	Kabinetsreactie	52
2.3.2	Informatie uit evaluaties	15	6.1.1	Reactie kabinet	52
2.4	Kwaliteit beleidsprioriteiten in de miljoenennota	16	6.1.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	53
2.5	Onderbouwing beleid	16	6.2	Voortijdig schoolverlaten	54
2.6	Aanbevelingen	17	6.2.1	Reactie minister van OCW	54
			6.2.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	55
3	Voortijdig schoolverlaten	18	6.3	Criminaliteit en overlast	56
3.1	Het probleem	18	6.3.1	Reactie ministers van BZK en Justitie	56
3.2	Aanpak kabinet	19	6.3.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	57
3.2.1	Beleidsdoelstelling in de miljoenennota's	20	6.4	Ruimtelijk beleid	58
3.3	Conclusies	21	6.4.1	Reactie minister VROM	58
3.3.1	Formuleren beleidsdoelen	21	6.4.2	Nawoord Algemene Rekenkamer	59
3.3.2	Onderbouwing beleid	23			
3.3.3	Beleidsuitvoering	26	Literatuur		61
3.3.4	Verantwoordings- en sturingsinformatie	27	Bijlage 1	Overzicht van conclusies, aanbevelingen en toezeggingen	64
3.4	Aanbevelingen	33	Bijlage 2	Gehanteerde normen en begrippen	70
4	Criminaliteit en overlast	35	Bijlage 3	Doelenboom beleid vermindering voortijdig schoolverlaten	73
4.1	Veiligheidsprogramma 2002–2006	35	Bijlage 4	Lijst van gebruikte afkortingen	74
4.1.1	Het probleem	35			

SAMENVATTING

Dit rapport bevat de resultaten van een onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar het beleid van het tweede kabinet-Balkenende op drie zogenoemde beleidsprioriteiten uit de *Miljoenennota 2005*.

De drie onderzochte beleidsprioriteiten zijn:

- *Terugdringen voortijdig schoolverlaten*. In 2006 moet het aantal voortijdig schoolverlaters met 30% verminderd zijn ten opzichte van het jaar 2002 (en in 2010 met 50%).
- *Tegengaan van criminaliteit en overlast in de publieke ruimte*. In de periode 2008–2010 moeten criminaliteit en overlast in het publieke domein verminderen met 20 tot 25%; in de vijftig wijken met de grootste problemen moet deze reductie al in 2006 gerealiseerd worden.
- *Ruimte*. Er moet ruimte worden gegeven aan ontwikkelingen: beter inspelen op wensen van burgers en bedrijven en meer ruimtelijke afwegingen op decentraal niveau. Gebiedsontwikkeling moet worden gestimuleerd, met als doel het vergroten van de ruimtelijke kwaliteiten en het versnellen van de ruimtelijke ontwikkelingen.

Concreet zijn we voor de drie beleidsprioriteiten nagegaan:

- of het maatschappelijk probleem dat het kabinet wil oplossen verminderd is of dat voorzien is in de maatschappelijke behoefte;
- of duidelijk is welke bijdrage het beleid daaraan heeft geleverd;
- of de ministers binnen de financiële budgetten blijven;
- of de beleidsinformatie die de ministers aan de Tweede Kamer hebben verstrekt toereikend is;
- of de samenhang tussen middelen, prestaties en effecten voldoende onderbouwd is.

Met de beantwoording van deze vragen willen wij zichtbaar maken in hoeverre het parlement zijn controlerende taak kan waarmaken en in hoeverre de burger en maatschappelijke organisaties inzicht hebben in de besteding van publieke middelen en de daarmee geleverde prestaties en bereikte effecten.

Ons onderzoek sluit aldus aan bij de ambities van de in 1999 in gang gezette operatie «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» (VBTB), waarin een duidelijke samenhang tussen begroting en verantwoording centraal staat. De op een bepaald beleidsterrein getroffen maatregelen, de daarmee gemoeide uitgaven en de realisatie van de doelstellingen moeten in verband gebracht kunnen worden met de oorspronkelijk geplande kosten, doelen en prestaties.

In de *Miljoenennota 2004* (Ministerie van Financiën, 2003) heeft de minister van Financiën zich namens het kabinet nogmaals nadrukkelijk gecommitteerd aan de VBTB-filosofie. De minister van gaf daarbij ook aan dat het kabinet over de beleidsprioriteiten, zoals deze jaarlijks in de miljoenennota en de bijbehorende beleidsprogramma's worden vermeld, op een VBTB-conforme manier verantwoording wil afleggen.

Hoofdconclusie

Het kabinet slaagt er nog niet helemaal in om de Tweede Kamer te voorzien van alle benodigde informatie over de drie onderzochte beleidsprioriteiten. De Tweede Kamer ontvangt van de betrokken bewindspersonen nog niet genoeg gegevens van voldoende kwaliteit om

haar controlerende taak op de betreffende beleidsterreinen goed te kunnen uitvoeren.

Op verschillende onderdelen is de verstrekte informatie ontoereikend of zelfs afwezig. Zo is geen informatie beschikbaar over de vraag of het beleid werkt en is niet bekend hoeveel geld aan deze prioriteiten is uitgegeven. Soms ook is de informatie niet helder of wordt zij te laat beschikbaar gesteld. Als deze tekortkomingen worden verholpen krijgen de ambities van de in 1999 in gang gezette operatie VBTB, gericht op een duidelijke samenhang tussen begroting en verantwoording, een impuls.

Overige conclusies

Doelrealisatie

De mate waarin de doelen van de drie door ons onderzochte kabinetsprioriteiten worden gerealiseerd, is wisselend.

- Het doel om het voortijdig schoolverlaten terug te dringen wordt volgens de minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) bij het huidige tempo niet gehaald. De cijfers waarop de minister deze uitspraak baseert, worden daarbij zowel door haar als door de Algemene Rekenkamer niet betrouwbaar gevonden.
- Het doel dat de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Justitie zich hebben gesteld bij de formulering van het beleid ter vermindering van overlast, lijkt op basis van acht gehanteerde indicatoren wél binnen handbereik.
- Het ruimtelijk beleid van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) laat zich moeilijk onderzoeken, omdat de beleidsprioriteiten op dit terrein een te algemeen karakter hebben en niet aansluiten op de hoofddoelstelling uit de *Nota Ruimte*.

Effectiviteit

Voor alledrie de prioriteiten geldt dat vrijwel niet valt na te gaan welke bijdrage het beleid van de rijksoverheid levert aan het oplossen van de maatschappelijke problemen waarvoor dat beleid wordt ingezet.

Uitgaven: begroot en besteed

Uit de miljoenennota's van 2004, 2005 en 2006 is niet op te maken hoeveel geld voor de drie door ons onderzochte beleidsprioriteiten beschikbaar is. In het Financieel Jaarverslag Rijk of in andere bronnen, zoals departementale jaarverslagen, valt evenmin te achterhalen hoeveel geld er voor deze beleidsprioriteiten is uitgegeven.

Onderbouwing beleid

Bij geen van de onderzochte beleidsprioriteiten is sprake van een gedegen onderbouwing van de samenhang tussen middelen, maatregelen en gewenste effecten. Verder ontbreekt het voor de drie beleidsprioriteiten aan een goede evaluatieprogrammering, waarmee achteraf inzicht in de veronderstelde samenhang gekregen kan worden.

Aanbevelingen

Wij bevelen het kabinet aan om samen met de Tweede Kamer af te spreken welke van de ruim vijftig beleidsprioriteiten met voorrang zullen worden doorgelicht op de formulering van de doelstellingen, de samenhang tussen middelen, prestaties en beoogde effecten, de doelrealisatie en de kwaliteit van de sturings- en verantwoordingsinformatie.¹

¹ De kwaliteit van de informatievoorziening is in belangrijke mate afhankelijk van de wijze waarop een organisatie informatie- en communicatietechnologie (ICT) inzet. Ministeries kunnen zich bij de inrichting van hun informatievoorziening dus niet afzijdig houden van ICT. Met andere woorden: ministeries moeten zich bezighouden met IT-governance. Voor nadere informatie verwijzen we naar ons dossier *Grip op informatievoorziening; IT-governance bij ministeries* op onze website, www.rekenkamer.nl.

Verantwoordingsdag is het moment waarop het kabinet zich moet verantwoorden, bij voorkeur in het Financieel Jaarverslag van het Rijk, over de resultaten die behaald zijn op de beleidsprioriteiten. De miljoenennota's van 2004, 2005 en 2006 bevatten ruim vijftig van deze prioriteiten: gemiddeld bijna vier per departement. Veel van deze beleidsprioriteiten zijn zodanig breed geformuleerd dat ze een groot deel van de beleidsartikelen van de betrokken departementale begrotingen omvatten. Een integrale en dus gedetailleerde verantwoording over alle onder de prioriteiten behorende maatregelen en uitvoeringsdoelen is uit een oogpunt van toegankelijkheid en doelmatigheid onwenselijk. Om op Verantwoordingsdag een goede verantwoording te hebben bevelen we aan dat het kabinet met de Tweede Kamer afspreekt over welke beleidsprioriteiten en (hoofd)indicatoren het die dag verantwoording aflegt.

Reactie ministers

De minister van Financiën heeft namens het kabinet op het onderzoek gereageerd. Het kabinet erkent dat de verantwoordingsinformatie in het algemeen en in het bijzonder die over de onderzochte beleidsprioriteiten voor verbetering vatbaar is.

De beleidsprioriteiten zijn de belangrijkste politieke doelstellingen van het kabinet voor de kabinetsperiode 2004–2007, aldus de minister. Het kabinet heeft dit jaar en vorig jaar over alle beleidsprioriteiten verantwoording afgelegd en ziet geen aanleiding om hierin volgend jaar verandering aan te brengen. Het is overigens aan een volgend kabinet of het minder of meer concrete beleidsprioriteiten wil kiezen.

Met de Algemene Rekenkamer is het kabinet van mening dat een doorlichting van alle beleidsprioriteiten niet haalbaar is en dat het wenselijk is om te bepalen welke beleidsprioriteiten met voorrang worden doorgeleefd. Bij de begrotingsvoorbereiding 2007 zal het kabinet inventariseren welke van de beleidsprioriteiten dan in aanmerking komen voor een beleidsdoorlichting. Daarover kan met de Tweede Kamer in het kader van de begrotingsbehandelingen van gedachten worden gewisseld. In het verantwoordingsdebat over 2007 heeft de Tweede Kamer dan de gelegenheid om de resultaten aan de orde te stellen, aldus de minister.

De ministers van OCW, BZK en Justitie en VROM hebben gereageerd op onze aanbevelingen over de beleidsprioriteiten waarvoor zij eerstverantwoordelijk zijn. Zij geven aan de meeste van onze aanbevelingen over te zullen nemen.

Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij zijn ingenomen met de reactie van het kabinet op ons onderzoek. Daaruit blijkt dat het kabinet net als wij een blijvend belang hecht aan beschikbaarheid en bruikbaarheid van relevante informatie en aan een goede onderbouwing van het beleid en de verantwoording daarover. Wij delen de opvatting van het kabinet dat VBTB een proces van lange adem is.

We constateren met instemming dat het kabinet onze aanbevelingen gericht op het verbeteren van Verantwoordingsdag overneemt. Wij realiseren ons dat een beleidsprioriteit die een (zeer) groot aantal maatregelen omvat en betrekking heeft op verschillende begrotingen en beleidsartikelen bijzonder lastig te onderzoeken is op effectiviteit. Wij vinden het echter wel gerechtvaardigd om van een minister te verlangen dat hij samenhangend inzicht kan bieden in de mate waarin hij zijn doelen bereikt, wat hij daarvoor heeft gedaan en wat dat heeft gekost. Daarom

zijn we blij met de toezegging van het kabinet om beleidsprioriteiten te gaan doorlichten. We zullen met belangstelling de afspraken volgen die het kabinet met de Tweede Kamer maakt over de selectiecriteria voor de door te lichten beleidsprioriteiten, over de keuze voor enkele beleidsprioriteiten en over de termijnen waarbinnen die doorlichtingen zullen plaatsvinden.

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond

De Algemene Rekenkamer heeft in haar strategie voor de periode 2004–2009 aangegeven een bijdrage te willen leveren aan goed openbaar bestuur. We willen onder meer zichtbaar maken of het parlement zijn controlerende taak kan waarmaken en of de burger en maatschappelijke organisaties inzicht hebben in de besteding van de publieke middelen, de geleverde prestaties en de effecten. Met dit streven sluiten wij aan bij de ambities van de in 1999 in gang gezette operatie «Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording» (VBTB).

Een duidelijke samenhang tussen begroting en verantwoording staat in de VBTB-filosofie centraal. De op een bepaald beleidsterrein getroffen maatregelen, de daarmee gemoeide uitgaven en de realisatie van de doelstellingen moeten in verband gebracht kunnen worden met de oorspronkelijk geplande kosten, doelen en prestaties. Aan dit doel, verbetering van begroting en verantwoording en de samenhang daartussen, willen we onder andere bijdragen met onze onderzoeken in de reeks «Staat van de beleidsinformatie».

In de *Miljoenennota 2004* (Ministerie van Financiën, 2003) heeft de minister van Financiën, vijf jaar na de introductie van VBTB, zich namens het kabinet nogmaals nadrukkelijk geïnteresseerd aan de VBTB-filosofie:

«Het kabinet zal, in lijn met de VBTB-gedachte, zijn plannen zodanig formuleren dat achteraf ook verantwoording kan worden afgelegd over de uitvoering van het voorgenomen beleid. De nagestreefde prestaties van de overheid zullen zo veel mogelijk worden vastgelegd in relatie tot de beleidsinstrumenten en de uitgaven die daarvoor moeten worden gedaan. Het is belangrijk dat VBTB politiek blijft leven en niet alleen in de managementsfeer terechtkomt. Een beperking van het aantal doelstellingen tot de herkenbare politieke prioriteiten is hiervoor cruciaal.»

De minister van Financiën schrijft verder dat het kabinet afrekenbaar is op het nemen van acties en het realiseren van de beoogde effecten:

«Het moment om te bezien wat er van de kabinetsdoelstellingen terecht is gekomen, is het Jaarverslag. Daarnaast zal – zowel vooraf als achteraf met evaluatieonderzoek – op zijn minst aannemelijk moeten worden gemaakt, maar bij voorkeur aangetoond, dat de acties van de overheid bij zullen dragen c.q. hebben bijgedragen aan het politiek geformuleerde doel in de beleidsprogramma's en de beleidsbegroting. Inzicht in de kritische succesfactoren is daarbij van groot belang. VBTB brengt met zich mee dat het budgettaire beleid niet los kan worden gezien van de doelstellingen die het kabinet wil bereiken. Zonder beschrijving van de beleidsdoelstellingen zou de miljoenennota incompleet zijn.»

De minister van Financiën geeft dus nadrukkelijk aan dat het kabinet over zijn belangrijkste politieke doelstellingen, zoals deze jaarlijks in de miljoenennota en de bijbehorende beleidsprogramma's worden vermeld, op een VBTB-conforme manier verantwoording wil afleggen.

De minister vindt dat overheidsbeleid goed moet zijn voorbereid, maar dat er ook voldoende aandacht moet zijn voor de uitvoering en voor de verantwoording daarover en dat daarvoor goede beleidsinformatie beschikbaar moet zijn, die onder meer antwoord geeft op de vraag of er wat van het beleid terecht is gekomen. Daarmee geeft de minister aan dat de ministeries voor alle fasen van het beleidsproces voldoende aandacht moeten hebben.

De Algemene Rekenkamer onderschrijft dit standpunt en gebruikt het dan ook als kader voor dit onderzoek. «Aandacht hebben voor alle fasen van het beleidsproces» komt kort samengevat op het volgende neer:

- Nadat de maatschappelijke problemen en behoeften waarvoor bepaald beleid een oplossing moet bieden c.q. waar beleid in moet voorzien en de rol die het Rijk hierbij kan vervullen duidelijk omschreven zijn, formuleert de minister op basis hiervan zijn *beleidsdoelen*.
- Vervolgens moet duidelijk zijn welke maatregelen de minister kiest en waarom hij denkt dat juist die maatregelen zullen bijdragen aan het realiseren van het beleidsdoel. Om de beste maatregelen te kunnen kiezen heeft de minister vooraf inzicht nodig in de vraag welke interventies in theorie werkzaam kunnen zijn. In principe worden alleen die maatregelen ingezet waarvan de minister, bijvoorbeeld op basis van een *ex-ante-evaluatie*, de verwachting heeft dat daarmee (het beste) de realisatie van het beleidsdoel wordt bevorderd.
- Om na te gaan of de getroffen maatregelen (goed) worden uitgevoerd, of het beleid werkt, of de minister de juiste maatregelen heeft genomen en of hij binnen het beschikbaar gestelde budget blijft, is *valide, betrouwbare en actuele beleidsinformatie* nodig. Die informatie moet duidelijk maken of de beleidsdoelen worden gerealiseerd en of dat komt door de getroffen maatregelen. Zowel systemen van reguliere prestatiegegevens als beleidsevaluatieonderzoeken kunnen inzicht geven in ontwikkelingen op een bepaald beleidsterrein. Deze informatie heeft de minister niet alleen nodig om (de uitvoering van) beleid zonodig bij te kunnen sturen, maar ook om verantwoording aan de Tweede Kamer te kunnen afleggen.

1.2 Opzet onderzoek

Wij hebben vorig jaar, in de *Staat van de beleidsinformatie 2005* (Algemene Rekenkamer, 2005), aangegeven dat wij vinden dat de Tweede Kamer door middel van het Financieel Jaarverslag van het Rijk volledig inzicht moet krijgen in de uitgaven die door de verschillende betrokken ministeries gedaan zijn voor de belangrijkste politieke doelstellingen van het kabinet (de «beleidsprioriteiten»), en in de prestaties en effecten die daarmee zijn gerealiseerd. Dat zou volgens ons het verantwoordingsdebat over de realisatie van de beleidsprioriteiten van het regeringsbeleid goed kunnen ondersteunen.

In ons onderzoek van dit jaar zijn wij voor drie beleidsprioriteiten uit de *Miljoenennota 2005* nagegaan in hoeverre in de verantwoording is voldaan is aan de (in § 1.1 beschreven) voorwaarden die de minister van Financiën heeft gesteld. Concreet betekent dit dat we in het kader van de verantwoording van de ministers over hun beleid hebben onderzocht:

- of het maatschappelijk probleem dat het kabinet wil oplossen verminderd is, dan wel of in de maatschappelijke behoefte is voorzien;
- of duidelijk is welke bijdrage het beleid daaraan heeft geleverd;
- of de ministers binnen de financiële budgetten blijven;
- of de beleidsinformatie die de ministers aan de Tweede Kamer hebben verstrekt toereikend is;
- of de samenhang tussen middelen, prestaties en effecten voldoende onderbouwd is.

De drie door ons geselecteerde beleidsprioriteiten en de daarbij behorende doelstellingen staan vermeld in onderstaand overzicht.

Selectie beleidsprioriteiten uit Miljoenennota 2005

<i>Beleidssterrein</i>	<i>Eerstverantwoordelijke bewindspersoon</i>	<i>Beleidsprioriteit</i>	<i>Doelstelling</i>
Onderwijs	Minister van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap	Terugdringing van voortijdig schoolverlaten	In 2006 moet het aantal voortijdig schoolverlaters met 30% verminderd zijn ten opzichte van het jaar 2002 (en in 2010 met 50%).
Veiligheid	Ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Justitie	Tegengaan van criminaliteit en overlast in de publieke ruimte	In de periode 2008–2010 moeten criminaliteit en overlast in het publieke domein verminderen met 20 tot 25%; in de vijftig wijken met de grootste problemen moet deze reductie al in 2006 gerealiseerd worden.
Ruimte, wonen, natuur en milieu	Minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	Ruimte	Er moet ruimte worden gegeven aan ontwikkelingen: beter inspelen op wensen van burgers en bedrijven en meer ruimtelijke afwegingen op decentraal niveau. Gebiedsontwikkeling moet worden gestimuleerd, met als doel het vergroten van de ruimtelijke kwaliteiten en het versnellen van de ruimtelijke ontwikkelingen.

1.3 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geven we aan de hand van de drie door ons geselecteerde beleidsprioriteiten een beknopt antwoord op de zojuist beschreven vragen: is het maatschappelijk probleem opgelost, dan wel is in de maatschappelijke behoefte voorzien; is duidelijk is welke bijdrage het beleid daaraan heeft geleverd; zijn de betrokken ministers binnen het budget gebleven; was de beleidsinformatie die aan de Tweede Kamer is verstrekt toereikend; was de samenhang tussen middelen, prestaties en effecten voldoende onderbouwd?

De nadruk ligt in dit hoofdstuk op de vraag of de huidige wijze van verantwoording de Tweede Kamer in staat stelt om over de drie onderzochte beleidsprioriteiten een inhoudelijk debat met de verantwoordelijke bewindspersonen te voeren op Verantwoordingsdag.

In de hoofdstukken 3, 4 en 5 bieden we vervolgens een «verdiepende doorkijk» per beleidsprioriteit. Deze hoofdstukken bevatten onze bevindingen, conclusies en aanbevelingen voor elk van de drie onderzochte beleidsprioriteiten afzonderlijk. Hoofdstuk 3 gaat in op het beleid ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten. Het beleid ter vermindering van criminaliteit en overlast staat centraal in hoofdstuk 4. Het ruimtelijk beleid komt in hoofdstuk 5 aan de orde.

Wij hebben reacties op ons onderzoek ontvangen van de bewindspersonen die betrokken zijn bij de door ons onderzochte beleidssterreinen: de ministers van OCW, van BZK, van Justitie en van VROM. Daarnaast hebben wij namens het gehele kabinet een reactie ontvangen van de minister van Financiën. Een samenvattende weergave van deze reacties is, tezamen met ons nawoord, opgenomen in hoofdstuk 6.

2 VERANTWOORD BELEID

2.1 Hoofdconclusie

Het kabinet slaagt er nog niet helemaal in om de Tweede Kamer te voorzien van alle benodigde informatie over de drie door ons onderzochte beleidsprioriteiten: «vermindering voortijdig schoolverlaten», «vermindering overlast» en «ruimte». De Tweede Kamer ontvangt van de betrokken bewindspersonen nog niet genoeg gegevens van voldoende kwaliteit om haar controlerende taak op de betreffende beleidsterreinen goed te kunnen uitvoeren.

Op verschillende onderdelen is de verstrekte informatie ontoereikend of afwezig. Zo is geen informatie beschikbaar over de vraag of het beleid werkt en is niet bekend hoeveel geld aan deze prioriteiten is uitgegeven. Soms ook is de informatie niet helder of wordt zij te laat beschikbaar gesteld. Als deze tekortkomingen verholpen worden krijgen de VBTB-ambities een impuls.

In de hiernavolgende paragrafen lichten we deze conclusie toe. De nadruk ligt daarbij op de vraag of het voor de Tweede Kamer, aan de hand van de beschikbare verantwoordingsinformatie, mogelijk is een inhoudelijk debat te voeren op Verantwoordingsdag.

We bespreken om te beginnen de stand van zaken rondom de uitvoering van het beleid op de drie onderzochte prioriteiten. Worden de beleidsdoelen gehaald? Werkt het beleid? Blijven de ministers binnen het budget? (§ 2.2) Vervolgens bekijken we voor elk van de drie prioriteiten in hoeverre voldaan is aan drie noodzakelijke voorwaarden voor succesvol beleid: goede beleidsinformatie (§ 2.3), heldere beleidsdoelen (§ 2.4) en goed onderbouwd beleid (§ 2.5). We ronden het hoofdstuk in § 2.6 af met enkele aanbevelingen.

2.2 Beleidsuitvoering

2.2.1 Worden de beleidsdoelen gehaald?

Het ligt – in de woorden van de minister van Financiën uit de *Miljoenennota 2004* – voor de hand om bij het afleggen van rekenschap te kijken of de politiek gewenste ontwikkeling zich heeft voorgedaan. Anders gezegd: zijn de beleidsdoelen gerealiseerd? Wij constateren een wisselend beeld voor de drie onderzochte beleidsprioriteiten.

Voortijdig schoolverlaters

In het departementale jaarverslag 2005 van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (OCW) staat vermeld dat het tussendoel van het beleid ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten niet gerealiseerd zal worden. Dit tussendoel behelst een maximum aantal van 49 000 nieuwe voortijdige schoolverlaters in 2006. Ter vergelijking: het aantal nieuwe schoolverlaters bedroeg in 2005, net als in 2004, 64 000 (2005: voorlopige cijfers). Deze uitspraak van de minister is overigens gebaseerd op niet betrouwbare cijfers. Zie hierover § 2.3.1.

De minister geeft in haar verantwoording verder aan dat ook het einddoel voor 2010 (maximaal 35 000 nieuwe schoolverlaters)² in gevaar dreigt te komen.

Criminaliteit en overlast: onderdeel overlast

De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en de minister van Justitie, samen verantwoordelijk voor het beleid ter bestrijding van criminaliteit en overlast, verstreken aan de Tweede Kamer

² Dit betekent een reductie van 50% ten opzichte van het aantal nieuwe schoolverlaters in 2002.

geen goede informatie op grond waarvan deze kan bepalen in hoeverre de doelen van het beleid gericht op het verminderen van overlast worden gerealiseerd.

Onze eigen berekeningen op dit punt laten zien dat voor zeven van de acht indicatoren voor «overlast» het doel in de periode 2008–2010 te halen is, uitgaande van het huidige tempo waarin de overlast vermindert.

Ruimte

De prioriteiten voor het ruimtelijk beleid zijn in de miljoenennota's zeer algemeen geformuleerd en bevatten eigenlijk geen duidelijk omschreven doelstelling. De beleidsprioriteiten sluiten bovendien niet aan op de operationele doelstellingen in de *Nota Ruimte*, die overigens pas sinds januari 2006 van kracht is. Daardoor is, drie jaar nadat in de *Miljoenennota 2004* de prioriteiten voor het ruimtelijk beleid werden vastgesteld, nog geen oordeel te geven over de doelrealisatie.

2.2.2 Werkt het beleid?

Of de beleidsdoelen op de drie door ons onderzochte prioriteiten van het kabinet wel of niet worden gerealiseerd, zegt nog weinig over het *effect* van overheidsbeleid. Daarvoor moet worden aangetoond of op zijn minst aannemelijk worden gemaakt dat die ontwikkeling is toe te schrijven aan de overheid.

Het blijkt voor elk van de drie onderzochte beleidsprioriteiten vrijwel onbekend te zijn in welke mate het beleid bijdraagt aan het oplossen van de maatschappelijke problemen in kwestie. Voor zowel het voortijdig-schoolverlatersbeleid (dat al sinds het begin van de jaren negentig bestaat) als voor het beleid ter bestrijding van criminaliteit en overlast geldt dat de betrokken ministeries niet op een gestructureerde wijze informatie verzamelen over de mate waarin het beleid werkt. Of het beleid werkt kunnen ze dan ook niet aangeven. Daardoor is bijvoorbeeld niet bekend in welke mate de verbetering op de acht indicatoren voor overlast en verloedering, die de laatste jaren zichtbaar wordt, is toe te schrijven aan het beleid van de ministers van Justitie en BZK.

Voor de ruimtelijke beleidsprioriteiten zoals nu geformuleerd is het voor ons evenmin mogelijk om na te gaan of het beleid werkt. Zoals gezegd ontbreken daarvoor concrete doelstellingen.

Overigens hebben de betrokken bewindslieden de Tweede Kamer ook gemeld dat ze van mening zijn dat het niet goed mogelijk is de doeltreffendheid van het beleid te bepalen; zie hiervoor § 3.3.3 (voortijdig schoolverlaten) en § 4.2 (overlast/criminaliteit).

In een eerder rapport hebben wij al eens gewezen op de risico's die verbonden zijn aan een slechte beleidsvoorbereiding en een gebrekkig inzicht in de uitvoering van het beleid (Algemene Rekenkamer, 2003). Er kan een «kloof» ontstaan tussen beleidsambities en uitvoeringspraktijk. Bovendien bestaat het risico van een stapeling van (ineffectief) beleid. Een gebrekkig inzicht in de uitvoering van beleid belemmert bovendien een inhoudelijk debat op Verantwoordingsdag.

2.2.3 Wordt niet meer uitgegeven dan beschikbaar was?

Het kabinet ziet de jaarlijkse miljoenennota als de plaats waar het de beleidsprioriteiten kan beschrijven vanuit een meer financieel-economische invalshoek. Wij hebben echter moeten vaststellen dat uit de

miljoenennota's van 2004, 2005 en 2006 niet is op te maken hoeveel geld voor de drie door ons onderzochte beleidsprioriteiten beschikbaar is. In het Financieel Jaarverslag Rijk valt evenmin te achterhalen hoeveel geld er voor deze prioriteiten is uitgegeven.

We constateren overigens dat dit beeld ook niet op basis van andere bronnen, zoals departementale begrotingen en jaarverslagen of voortgangsrapportages is samen te stellen.

2.3 Sturings- en verantwoordingsinformatie

2.3.1 Informatie over doelrealisatie

«Te vaak blijft overheidsbeleid steken in het maken van mooie plannen en goede voornemens, terwijl er voor de uitvoering en verantwoording vaak onvoldoende aandacht is», schrijft de minister van Financiën in de *Miljoenennota 2004*.

Net als een goede uitvoering vergt een goede verantwoording beleidsinformatie van voldoende kwaliteit. Wij zijn bij de drie onderzochte beleidsprioriteiten nagegaan wat de kwaliteit is van de beschikbare informatie over doelrealisatie.

De informatie over de doelrealisatie van de beleidsprioriteiten «voortijdig schoolverlaten» en «criminaliteit en overlast» blijkt te wensen over te laten. Informatie is op onderdelen (a) te laat, (b) niet helder of (c) onbetrouwbaar en/of niet valide. We lichten een en ander hieronder kort toe.

Ad (a): informatie bereikt Tweede Kamer te laat

Het Ministerie van OCW meldt sinds 2003 de cijfers over het aantal nieuwe voortijdige schoolverlaters, waarover zij al in maart beschikt, pas in oktober/november aan de Tweede Kamer. De Tweede Kamer beschikte de afgelopen jaren daardoor op Verantwoordingsdag in mei niet over de meest actuele informatie. Overigens heeft het ministerie in het jaarverslag over 2005 deze cijfers wel opgenomen (zie hoofdstuk 3, § 3.3.4).

Ad (b): aan Tweede Kamer verstrekte informatie is niet helder

De verantwoording die de minister van OCW aan de Tweede Kamer aflegt over de realisatie van de doelen van het voortijdig-schoolverlatersbeleid is niet helder. De minister gebruikt verschillende doelstellingen, definities en gegevensbronnen naast en door elkaar. Een goed voorbeeld hiervan is de beantwoording van een schriftelijke Kamervraag tijdens de behandeling van de OCW-begroting 2006. De vraag betreft het percentage Nederlandse jongeren met een startkwalificatie. Het antwoord vermeldt indicatoren die behoren bij uiteenlopende doelstellingen van respectievelijk het nationale, het Europese en het OESO-beleid gericht op voortijdige schoolverlaters. Hierdoor scheidt de minister eerder verwarring dan helderheid (zie hoofdstuk 3, § 3.3.4).

Bij het beleid om de criminaliteit en overlast te verminderen zien we een vergelijkbaar beeld. Hier hanteren de ministers van BZK en Justitie twee doelstellingen naast elkaar die een wisselende mate van exactheid nastreven. Ze presenteren al jaren als officieel doel in de miljoenennota dat de criminaliteit en overlast tussen 2002 en 2008–2010 met 20–25% moet verminderen. In de Voortgangsrapportages wordt echter «een substantiële afname»³ als doel voor «overlast» genoemd. In de begroting 2006 van het Ministerie van Justitie (Ministerie van Justitie, 2005) staat

³ Zie bijvoorbeeld Ministerie van Justitie & Ministerie van BZK, 2005.

naast het officiële hoofddoel ook dat de overlast in de publieke ruimte in 2008–2010 «fors» moet zijn verminderd (zie hoofdstuk 4, § 4.2).

Ad (c): aan Tweede Kamer verstrekte informatie is niet betrouwbaar en/of niet valide

In de effectrapportages van de regionale meld- en coördinatiefunctie (RMC) die de minister van OCW jaarlijks naar de Tweede Kamer stuurt, wordt steeds aangegeven dat het systeem van melden en registreren van voortijdig schoolverlaters (door scholen en gemeenten) niet sluitend is. De minister geeft aan dat de huidige cijfers daardoor (nog) niet betrouwbaar zijn. Ook in vele andere onderzoeken, waaronder eerdere onderzoeken van de Algemene Rekenkamer, wordt daarop gewezen. De rapportages van het ministerie geven geen indicatie van de betrouwbaarheidsmarges (zie hoofdstuk 3, § 3.3.2).

Verder wordt de definitie van het begrip «voortijdig schoolverlater» niet overal en altijd op dezelfde wijze gehanteerd. Bepaalde groepen worden de ene keer wel en de andere keer niet meegeteld, zoals VMBO'ers met een «praktijkcertificaat» én een vaste baan (zie hoofdstuk 3, § 3.3.4).

De kwaliteit van de verstrekte informatie is naar ons oordeel ook in het geding bij het beleid ter bestrijding van overlast en criminaliteit. De ministers van BZK en Justitie hanteren als tussendoel dat in de vijftig wijken met de ernstigste problemen de vermindering van overlast al in 2006 zichtbaar moet zijn. Het is onbekend of de informatie die de ministers hierover jaarlijks aan de Tweede Kamer in de voortgangsrapportages verstrekken, betrouwbaar is (zie hoofdstuk 4, § 4.2).

2.3.2 Informatie uit evaluaties

Om vast te stellen of beleidsdoelen mede worden gerealiseerd door de inzet van de overheid, moet een causaal verband tussen maatregelen en resultaten gelegd kunnen worden. Een dergelijk verband is bij de drie door ons onderzochte beleidsprioriteiten echter niet altijd eenvoudig vast te stellen. We zijn van mening dat wanneer dit niet mogelijk is, op zijn minst de *plausibiliteit* van de samenhang zou kunnen worden nagegaan. Met de uitkomsten van evaluatieonderzoeken kunnen de ministeries zich in beginsel adequaat verantwoorden over het door hen gevoerde beleid terzake. Bovendien wordt duidelijk in hoeverre aanpassing van de ingezette maatregelen en/of het beleid noodzakelijk is.

Om de juiste onderwerpen op het juiste moment te kunnen evalueren, is een goede evaluatieprogrammering noodzakelijk. Voor voortijdige schoolverlaters en criminaliteit en overlast ontbreekt een dergelijke programmering. Met zo'n programmering zou de tekortkoming in de beleidsvoorbereiding deels ondervangen kunnen worden. Op die manier zou namelijk een deugdelijke onderbouwing van het beleid en de maatregelen «werkendeweg» tot stand kunnen komen.

De ministers van OCW respectievelijk van BZK en Justitie gaan voor de prioriteiten «voortijdige schoolverlaters» en «criminaliteit en overlast» niet structureel na of de getroffen maatregelen bijdragen aan het halen van de beleidsdoelen. Het is voor deze prioriteiten dan ook onduidelijk of geld wordt uitgegeven aan succesvol beleid of aan maatregelen waarvan het nut betwifteld kan worden. Dit beperkt voor de Tweede Kamer de mogelijkheden tot het voeren van een gedegen debat of een onderbouwde besluitvorming.

2.4 Kwaliteit beleidsprioriteiten in de miljoenennota

Goede beleidsdoelen zijn een belangrijke voorwaarde om beleid te kunnen monitoren en evalueren, zodat op basis van die informatie het beleid zonodig kan worden bijgestuurd en er adequaat verantwoording over de prestaties en effecten kan worden afgelegd. Wij zien op dit punt nog mogelijkheden voor verbetering.

De Algemene Rekenkamer hanteert als norm voor beleidsdoelen dat ze «SMART+C» geformuleerd moeten zijn: specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch, tijdgebonden en consistent.⁴

Wij concluderen dat de doelen van de beleidsprioriteiten «voortijdig schoolverlaters» en «overlast» redelijk goed voldoen aan de SMART+C-criteria. De doelstelling voor de beleidsprioriteit «ruimte» voldoet hieraan minder goed. Deze doelstelling is te algemeen geformuleerd, relevante begrippen zijn na drie jaar nog steeds niet geoperationaliseerd en de doelen zijn ook niet aangepast aan die in de *Nota Ruimte*.

Tabel 1. Beoordeling van de beleidsprioriteiten in de Miljoenennota aan de hand van de SMART+C-criteria.

	SMART+C-criteria					
	Specifiek	Meetbaar	Afgestemd	Realistisch	Tijdgebonden	Consistent
Voortijdig schoolverlaten	+	+	+	?	+	+/-
Overlast	+/-	+	+	+	+	+
Ruimte	-	-	+	?	-	?

-: onvoldoende

+: voldoende

+/-: deels voldoende, deels onvoldoende

?: onzeker, niet te bepalen

Een kanttekening bij de doelstelling voor voortijdig schoolverlaten is dat de minister van OCW in 2002 een halvering van het aantal voortijdig schoolverlaters als doelstelling heeft geformuleerd zonder echt te weten hoeveel voortijdige schoolverlaters er op dat moment waren. Volgens ons is daardoor onzeker of de doelstelling realistisch is.

De doelstelling voor criminaliteit en overlast, onderdeel overlast, voldoet weliswaar aan het criterium specifiek, maar naast de officiële doelstelling om de overlast met 20 tot 25% te verminderen wordt in beleidsdocumenten als minder specifiek doel gehanteerd dat de overlast *substantieel* moet zijn afgenomen.

2.5 Onderbouwing beleid

Een zorgvuldige voorbereiding van beleid betekent volgens ons dat ministers vooraf vaststellen of en zo ja in welke mate bepaalde beleidsmaatregelen kunnen bijdragen aan het bereiken van de doelstellingen. Ministers moeten duidelijk maken waarom ze denken dat de beleidsdoelen met de ingezette beleidsinstrumenten zullen worden gehaald.

Wij zijn voor de drie door ons onderzochte beleidsprioriteiten nagegaan in hoeverre de ministers de door hen veronderstelde samenhang tussen beleidsdoelen, in te zetten maatregelen en daarmee te leveren prestaties en middelen hebben onderbouwd en expliciet hebben geformuleerd.

⁴ Zie bijlage 2 voor een uitwerking van de SMART+C-criteria.

Onze conclusie is dat hiervan bij geen van de onderzochte beleidsprioriteiten sprake is van een gedegen onderbouwing van deze samenhang.

2.6 Aanbevelingen

Wij achten het raadzaam dat het kabinet zijn overige beleidsprioriteiten onderzoekt om na te gaan:

- of de doelen zo zijn geformuleerd dat daarover concreet verantwoording kan worden afgelegd;
- of er een logische samenhang bestaat tussen beleidsdoelen, prestaties en middelen;
- of de wijze waarop de effecten en prestaties worden gemeten betrouwbaar en valide is;
- of er voldoende inzicht bestaat in de uitgaven voor de prioriteiten;
- of een evaluatieprogrammering is opgesteld die kan leiden tot periodiek inzicht in de vraag of het beleid en de ingezette maatregelen werken.

Volgens ons is het format voor beleidsdoorlichtingen, zoals dat naar aanleiding van de VBTB-evaluatie door het kabinet is vastgesteld, daarvoor in principe een goed hulpmiddel.

Verantwoordingsdag is het moment waarop het kabinet zich moet verantwoorden over de op zijn beleidsprioriteiten behaalde resultaten, bij voorkeur in het Financieel Jaarverslag van het Rijk. De miljoenennota's van 2004, 2005 en 2006 bevatten ruim vijftig van deze prioriteiten: gemiddeld bijna vier per departement. Veel van deze beleidsprioriteiten zijn zodanig breed geformuleerd dat ze een groot deel van de beleidsartikelen van de betrokken departementale begrotingen omvatten. Zo valt de beleidsprioriteit «Criminaliteit en overlast» onder dertien operationele doelstellingen van de ministeries van BZK en Justitie en omvat 154 uitvoeringsmaatregelen. De beleidsprioriteit «Ruimte» wordt uitgevoerd door de ministeries van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM), Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Verkeer en Waterstaat (VenW), Economische Zaken (EZ) en OCW en telt 108 uitvoeringsdoelstellingen.

Een integrale en dus gedetailleerde verantwoording over al deze maatregelen en uitvoeringsdoelen is uit een oogpunt van toegankelijkheid en doelmatigheid onwenselijk. Om op Verantwoordingsdag een goede verantwoording te hebben, bevelen we aan dat het kabinet met de Tweede Kamer afspreekt over welke beleidsprioriteiten en (hoofd)indicatoren het die dag verantwoording aflegt.

3 VOORTIJDIG SCHOOLVERLATEN

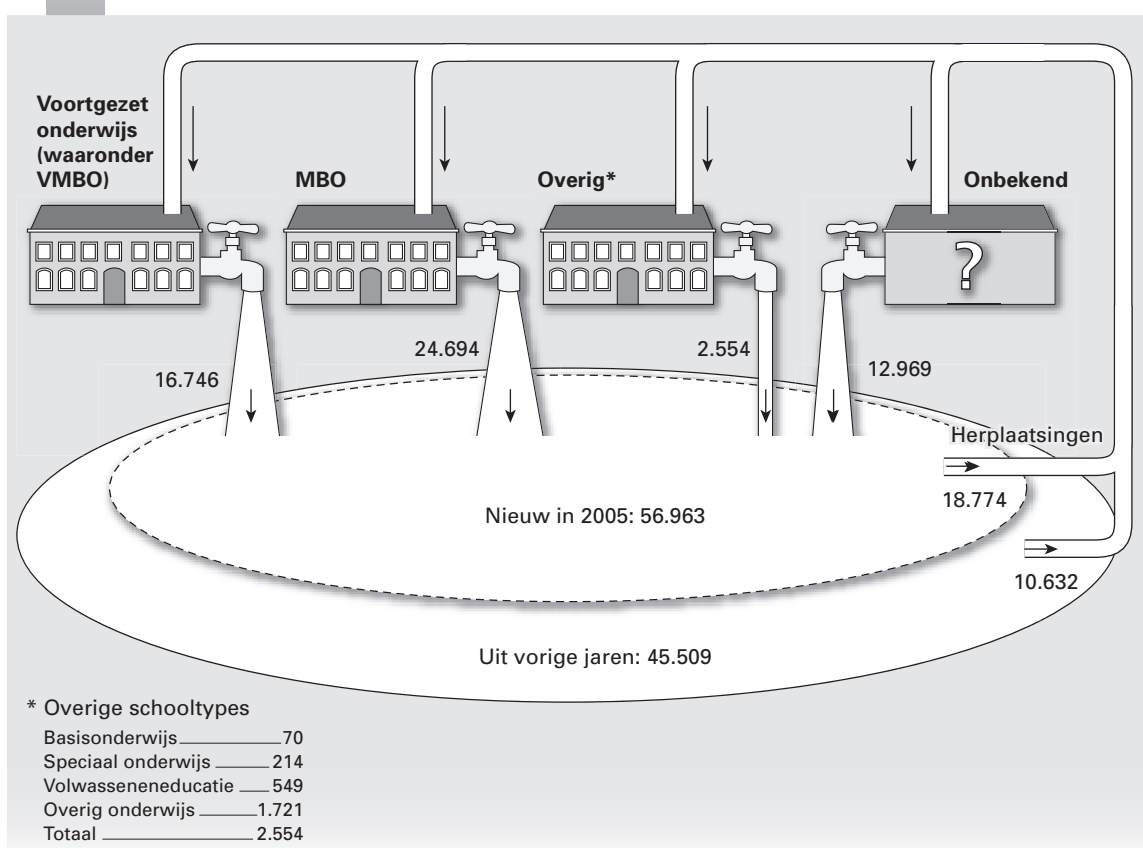
3.1 Het probleem

Jaarlijks verlaten tienduizenden jongeren zonder diploma het onderwijs. Ze worden aangeduid als «voortijdige schoolverlaters»: jongeren van 12 tot 23 jaar zonder startkwalificatie (een diploma op minimaal HAVO- of MBO2-niveau) die ten minste een maand zonder geldige reden hebben verzuimd om onderwijs te volgen en/of niet meer bij een onderwijsinstelling als deelnemer staan ingeschreven.

Vooraf het voorbereidend middelbaar beroepsonderwijs (VMBO) en het middelbaar beroepsonderwijs (MBO) kennen veel uitvallers. In de beroepsopleidende leerweg (BOL) verliet in het schooljaar 2002–2003 één op de vijf leerlingen de school zonder diploma en in de beroepsbegeleidende leerweg (BBL) betrof dit een kwart van de leerlingen (CBS, 2005).

A Aantallen nieuwe en al bestaande voortijdige schoolverlaters in 2005

Figuur 1



Bron: Algemene Rekenkamer, op basis van informatie van het Ministerie van OCW.

Het tweede kabinet-Balkenende wil het aantal nieuwe voortijdige schoolverlaters in 2006 met 30% en in 2010 met 50% hebben teruggedrongen ten opzichte van 2002. In dat jaar ging het volgens cijfers van het Ministerie van OCW (zie figuur 1) om 70 500 jongeren.

De doelstelling is opgenomen onder één van de drie beleidsprioriteiten op het gebied van onderwijs in de *Miljoenennota 2005* (Ministerie van Financiën, 2004a), «Meer mensen die meedoen». De doelstelling is in grote lijnen dezelfde als die in de miljoenennota's van 2004 en 2006.

Met het probleem van het voortijdig schoolverlaten zijn economische en sociale risico's verbonden, zowel op individueel als maatschappelijk niveau.

Voor een deel van de jongeren zonder startkwalificatie is het vooruitzicht langer werkzoekend te zijn, een minder goede positie op de arbeidsmarkt te veroveren en een lager inkomen te hebben. Ook de kans op criminaliteit is hoger voor voortijdig schoolverlaters (Inspectie van het Onderwijs, 2002).

Bij een economische benadering van voortijdig schoolverlaten springen de kosten voor de samenleving als geheel in het oog. De samenleving als geheel moet hoge kosten maken om de voortijdige schoolverlaters op te vangen, te begeleiden of de effecten van het gedrag van deze groep te compenseren (Inspectie van het Onderwijs, 1998). Daarnaast speelt de concurrentiepositie van Nederland ten opzichte van andere landen een rol. Een hoogwaardige kenniseconomie vereist een hoog gemiddeld opleidingsniveau van de bevolking, hetgeen zich slecht verhoudt tot een groot aantal voortijdig schoolverlaters. In de woorden van de minister van OCW: «Voor een goede maatschappelijke cohesie en een voorspoedige ontwikkeling van de economie kunnen we het ons niet permitteren om jongeren uit de boot te laten vallen.» (Ministerie van OCW, 2005e).

Het is overigens niet zo dat het met voortijdig schoolverlaters per definitie slecht afloopt. Er zijn er ook die hun weg weten te vinden zonder een diploma op startkwalificatieniveau en zich een goede maatschappelijke positie weten te verwerven (Veld, R. In 't et al., 2005). Tweederde van de voortijdig schoolverlaters werkt. De helft van hen heeft een diploma op VMBO/MBO1-niveau (Ministerie van OCW, 2005a).

3.2 Aanpak kabinet

Hoewel de preventie en de aanpak van voortijdig schoolverlaten is opgenomen op de OCW-begroting, valt deze problematiek niet uitsluitend onder de verantwoordelijkheid van de minister van OCW. De minister houdt zich bezig met voortijdig schoolverlaters uit hoofde van haar verantwoordelijkheid voor de naleving van de Leerplichtwet. Andere ministers hebben andere aangrijpingspunten voor beleid (zie tabel 2 voor een overzicht van relevante wet- en regelgeving en initiatieven). De minister van OCW ziet zich binnen het kabinet wel als de regisseur van het beleid om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan.

Tabel 2. Regelingen en initiatieven op het gebied van voortijdig schoolverlaters.

<i>Regeling</i>	<i>Omschrijving</i>
Leerplichtwet (1969)	Deze wet verplicht jongeren onderwijs te volgen tot en met het schooljaar waarin zij 17 jaar worden, tenzij eerder een diploma in het voortgezet onderwijs is verkregen.
Wet regionale meld- en coördinatiefunctie (RMC) (2001)	Deze wet verplicht gemeenten om voortijdig schoolverlaters die woonachtig zijn in de betreffende gemeenten te registreren.
Gemeentelijk onderwijs-achterstandenbeleid	Beleed gericht op het vergroten van kansen voor jongeren in het primair onderwijs en in het voortgezet onderwijs.
Grotestedenbeleid	Curatieve aanpak van voortijdig schoolverlaten is hier een verplicht onderdeel van.
Taskforce Jeugdwerkloosheid (2003)	Samenwerking tussen de ministeries van OCW en SZW. Eén van de doelstellingen is om elke werkloze jongere binnen een half jaar weer aan het werk of op school te krijgen, zodat langdurige werkloosheid wordt voorkomen.
Operatie JONG (2004)	Onderdeel van het thema «Maximaliseren rendement onderwijs». Betrokken partners zijn onder andere de Ministeries van SZW, VWS, BZK en Justitie ¹ .
Leren en Werken (2005)	Een projectdirectie van de Ministeries van OCW en SZW, opgericht om werkgevers, werknemers, burgers, onderwijsinstellingen, Centra voor Werk en Inkomen, gemeenten en andere betrokken regionale partijen te stimuleren en te ondersteunen om een leven lang leren mogelijk te maken.

¹ Verantwoordelijk voor Operatie JONG is de onafhankelijk commissaris Jeugd- en jongerenbeleid. De minister van VWS is eerstverantwoordelijke bewindspersoon voor het jeugdbeleid.

De minister van OCW streeft ernaar het te hoge aantal voortijdig schoolverlaters omlaag te brengen, en probeert dat waar mogelijk te realiseren met haar collega-ministers en partijen in het veld. Ze is daarmee overigens niet de eerste minister van Onderwijs met dit voornemen. Het tegengaan van voortijdig schoolverlaten is al begin jaren negentig tot beleidsprioriteit verheven.

3.2.1 Beleidsdoelstelling in de miljoenennota's

Voor het tweede kabinet-Balkenende zijn twee doelstellingen op het gebied van voortijdig schoolverlaters van belang: een nationale en een Europese.

Nederlandse doelstelling

Het kabinet wil het aantal nieuwe voortijdige schoolverlaters in 2006 met 30% en in 2010 met 50% hebben teruggedrongen ten opzichte van 2002. Dit beoogde effect is sinds 2003 als beleidsprioriteit opgenomen in de achtereenvolgende miljoenennota's.

Europese doelstelling

Ook op het niveau van de Europese Unie (EU) zijn doelstellingen geformuleerd voor het probleem voortijdig schoolverlaten. De Europese doelstelling (ook wel Lissabondoelstelling genoemd) is het halveren van het aantal jongeren van 18 tot 24 jaar zonder startkwalificatie tussen 2000 en 2010.

De Lissabondoelstelling dateert van 2000. Op dat moment sloot het Nederlandse beleid voor voortijdig schoolverlaten niet aan op deze doelstelling. Daarom is besloten een «vertaalslag» te maken. De beoogde halvering uit de Europese doelstelling werd overgenomen (50% in 2010), en daaraan werd een tussendoel toegevoegd (30% in 2006).

In dit onderzoek zijn we uitgegaan van de vanaf 2004 in de miljoenennota's opgenomen nationale doelstelling. We hebben beoordeeld hoe deze is geformuleerd, welk beleidsinstrumentarium erbij gekozen is, hoe er uitvoering aan het beleid wordt gegeven en op welke manier het kabinet daarover verantwoording aflegt.

3.3 Conclusies

3.3.1 Formuleren beleidsdoelen

Het beleidsdoel voor de bestrijding van voortijdig schoolverlaten in de *Miljoenennota 2005* voldoet aan de meeste, maar niet aan alle zogenaamde SMART+C-criteria (specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch, tijdgebonden en consistent).⁵

Beleidsdoelstellingen specifiek en meetbaar

De nationale doelstelling voor de bestrijding van voortijdig schoolverlaten is een in de meeste opzichten nauwkeurig geformuleerde, specifieke en meetbare doelstelling: het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters moet in 2006 zijn teruggebracht tot 49 000 en tot 35 000 in 2010. De formulering van de doelstellingen op dit terrein is daarmee sinds 2000, het jaar van de «vertaalslag» van de Lissabondoelstelling, aanmerkelijk meetbaarder geworden (zie kader).

Naar een meetbare doelstelling

In de beleidsnotitie «Een goed voorbereide start» uit 1993 wordt voorgesteld dat alle jongeren hun schooltijd moeten afsluiten met een startkwalificatie. Wanneer deze doelstelling moest zijn gehaald, werd niet aangegeven. Het «Regeerakkoord 1998» kwam niet verder dan een «maximale inspanning om schoolverlaten zonder diploma terug te dringen». En in het «Plan van aanpak voortijdig schoolverlaten» van 1999 wordt gesproken over een beoogde «substantiële reductie», waarover jaarlijks in voortgangsrapportages zou worden gerapporteerd. In 2000 is er voor het eerst sprake van een gekwantificeerde doelstelling, als afgeleide van de Europese doelstelling die in Lissabon werd afgesproken.

Voorts bestaat er voor het begrip «voortijdig schoolverlater» een eenduidige, officiële definitie.⁶ Het gaat om jongeren van 12 tot 23 jaar zonder startkwalificatie die ten minste een maand zonder geldige reden hebben verzuimd om onderwijs te volgen en/of niet meer bij een onderwijsinstelling als deelnemer staan ingeschreven. Binnen deze definitie betekent een «startkwalificatie» een diploma op minimaal HAVO- of MBO2-niveau (basisberoepsbeoefenaar). Het begrip «verzuim» kan betrekking hebben op absoluut verzuim of op relatief verzuim. Jongeren die het onderwijs verlaten en niet meer bij een onderwijsinstelling staan ingeschreven vallen in de categorie «absoluut verzuim». Jongeren die langer dan een maand verzuimen, maar nog wel bij hun school staan ingeschreven vallen in de categorie «relatief verzuim».⁷

⁵ Zie bijlage 2 voor een uitwerking van deze norm.

⁶ In internationaal verband (EU, OECD) worden diverse andere definities van voortijdig schoolverlater gebruikt.

⁷ Tot 2001 was de bepalende verzuimtermijn twee maanden. In de Wet regionale meld- en coördinatiefunctie (RMC-wet) is de termijn teruggebracht tot een maand.

De doelgroep van het beleid om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan is driedelig:

1. 12- tot 17-jarige jongeren: zij vallen onder de Leerplichtwet van 1969, die voorschrijft dat scholen verzuim van deze jongeren moeten melden aan (de leerplichtambtenaar van) de gemeente waar de jongeren wonen.
2. 17-jarige jongeren: zij zijn partieel leerplichtig.
3. 18- tot 23-jarigen: voor hen is de meldingsplicht in de RMC-wet van 2001 geregeld. Scholen dienen voorkomend verzuim van deze jongeren ook te melden aan de woongemeente, die het vervolgens doorgeeft aan de RMC-contactgemeente.

Er is overlap tussen de leerplicht- en de RMC-registratie. De RMC-registratie is uitgebreider; deze heeft namelijk betrekking op zowel absoluut als relatief verzuim, van zowel leerplichtige als niet-leerplichtige leerlingen.

Overigens wijzen wij erop dat het beleidsdoel van het tweede kabinet-Balkenende uitsluitend gericht is op reductie van het aantal *nieuwe* voortijdig schoolverlaters per jaar: de «instroom». De miljoenennota's en de begrotingen van het Ministerie van OCW uit de afgelopen jaren vermelden géén specifieke doelstelling voor het herplaatsen van *oude* voortijdige schoolverlaters (niet-herplaatste schoolverlaters uit voorgaande jaren).

Beleidsdoelstellingen tijdgebonden

Het beleid voor de bestrijding van voortijdig schoolverlaten kent een tussendoel en een einddoel. Beide zijn voorzien van een tijdshorizon: het tussendoel moet in 2006 zijn bereikt, het einddoel in 2010.

Een kanttekening die hierbij valt te maken is dat beide doelen zijn geformuleerd in termen van kalenderjaren. Dit zou tot onduidelijkheid kunnen leiden, omdat er uit de aard der zaak een gedeeltelijke samenloop bestaat tussen het kalenderjaar 2006 en de schooljaren 2005/2006 en 2006/2007.⁸ Nog niet in de verantwoording opgenomen maar wel bekend bij het Ministerie van OCW is dat de doelstelling «in 2006» betrekking heeft op het schooljaar 2005–2006.

Beleidsdoelstellingen mogelijk niet realistisch

Het kabinet sprak zoals eerder vermeld in 2000 af om te streven naar de halvering van het aantal voortijdig schoolverlaters. Omdat er op dat moment geen sprake was van een betrouwbare nulmeting (§ 3.3.4) is niet vast te stellen of deze nationale doelstelling realistisch was.

Wij constateren dat de minister van OCW terecht de beleidsdoelen voor de bestrijding van voortijdig schoolverlaten heeft aangepast op het moment dat duidelijk werd dat de basisgegevens anders waren dan aanvankelijk werd verondersteld. Na invoering van de RMC-wet (in 2001), waarin een meldingsplicht is opgenomen voor 18- tot 23-jarigen die voortijdig van school wegblijven, bleek het aantal geregistreerde nieuwe voortijdig schoolverlaters tussen 2000 en 2002 met ruim 30 000 te zijn toegenomen tot 70 500 per jaar (Ministerie van OCW, 2004a). Dit laatste aantal is sinds de *Miljoenennota 2005* het vertrekpunt van het beleid. Concreet betekent dit dat het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters moet zijn teruggebracht met 21 000 in 2006 en 35 000 in 2010.

Vanwege de voortdurende gebreken in betrouwbaarheid en validiteit van de RMC-registraties (zie § 3.3.4) concluderen wij dat het nog steeds niet is te zeggen hoe realistisch het was om in 2002 te streven naar maximaal 35 000 nieuwe voortijdig schoolverlaters in 2010. Het was toen en is nu

⁸ Hetzelfde geldt mutatis mutandis voor het jaar 2010.

namelijk nog steeds onbekend hoeveel nieuwe voortijdig schoolverlaters er in het schooljaar 2001–2002 waren.

Beleidsdoelstellingen deels inconsistent met ander beleid

De beleidsdoelstellingen van de ministers van SZW («werk boven inkomen») en van OCW («alle jongeren een startkwalificatie») blijken in de praktijk niet altijd met elkaar verenigbaar. Waar uitvoerders op regionaal niveau proberen te werken volgens het adagium «startkwalificatie boven werk en werk boven uitkering» (Sardes, 2003), is in het landelijke SZW-beleid voor werklozen (zonder startkwalificatie) de kortste weg naar werk leidend. Scholing kán daarbij een ondersteunende rol spelen, maar het behalen van een startkwalificatie kan ook een langere weg naar werk betekenen.

Wij concluderen dat succesvol beleid op het ene terrein (jongeren aan een baan helpen) succes op het andere terrein (jongeren een startkwalificatie laten behalen) in de praktijk kan tegenwerken.

3.3.2 Onderbouwing beleid

Plan van aanpak: oude ideeën

In november 2005 heeft de minister van OCW een plan van aanpak voor het vroegtijdig-schoolverlatersprobleem aan de Tweede Kamer aangeboden (Ministerie van OCW, 2005a). De minister schrijft in de begeleidende brief: «De probleemschets maakt duidelijk dat we met het geld en de instrumenten die er al zijn, meer kunnen bereiken. Dat vergt een betere coördinatie, een scherpere afstemming en een duidelijke visie en focus op het probleem.» De minister is niet de enige die er zo over denkt, zoals blijkt uit onderstaand voorbeeld.

Anderen over het voortijdig-schoolverlatersbeleid

In het onderzoek *Je gaat erover of niet* uit het programma Andere Overheid (Gemengde Commissie Bestuurlijke coördinatie, 2005, p. 17) is de casus voortijdig schoolverlaten geanalyseerd op de criteria voor bestuurlijke drukte: eenvoud, eenheid, efficiency en effectiviteit. De conclusies van de onderzoekers is dat er sprake is van een complexe aanpak van een complex probleem. Enkele knelpunten die in deze casus naar voren komen, zijn:

- te veel nadruk op curatief en te weinig aandacht schenken aan preventief beleid op de scholen zelf;
- het ontbreken van dwingende kanalen voor het aanspreken van ouders en leerlingen;
- een te ingewikkelde afstemming met de jeugdzorg;
- het ontbreken van persoonlijke begeleiding bij de overdracht van leerlingen tussen scholen;
- verschillende zwaartepunten in de aansturing vanuit betrokken departementen; en
- een op samenwerking gebaseerde aanpak waardoor de «stok achter de deur» van regelgeving ontbreekt.

Wij constateren dat veel van de gepresenteerde maatregelen al eerder zijn voorgesteld en/of op dit moment al gelden. Een goed voorbeeld daarvan is de aangekondigde zoektocht naar succesvolle praktijkvoorbeelden. Dit is in het verleden vaker gedaan. Onderzoeksbureau Sardes heeft sinds 1996 in opdracht van het ministerie periodiek de «good practices» in de regio's geïnventariseerd. Deze werden gepubliceerd in de vorm van de *Almanak voortijdig schoolverlaten* die verscheen in 1996, 1998, 2001 en 2003. Bereik, gebruik en effect van dit instrument is nooit onderzocht. Desondanks oordeelde de minister van OCW in 2002 dat de Almanak 2003 van beperkte omvang moest worden en dat er in de toekomst geen geld

meer voor beschikbaar zou zijn. Twee jaar later blijkt er weer behoefte te bestaan aan een inventarisatie van goede praktijkvoorbeelden. In het plan van aanpak geeft de minister ook aan dat ze voor de lange termijn de beleidstheorie die ten grondslag ligt aan het beleid om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan wil «herijken». Wij hebben deze herijking in dit onderzoek niet kunnen meenemen. De uitkomst ervan, de «Perspectievennota», is in mei 2006 gepubliceerd (Ministerie van OCW, 2006a; 2006b).

Tweesporenbeleid: curatief en preventief

Het beleid van de minister van OCW bestaat uit twee sporen: preventieve en curatieve maatregelen. Daarnaast zet de minister in op verbetering van de melding en registratie, hetgeen moet leiden tot een beter landelijk beeld van ontwikkelingen in het aantal voortijdig schoolverlaters. Bijlage 3 bevat de doelenboom waarin de diverse beleidsmaatregelen van deze twee sporen zijn opgenomen.

Hoewel het onderscheid tussen preventief en curatief beleid niet altijd even strikt te maken is, lijkt vermindering van het aantal nieuwe voortijdige schoolverlaters vooral tot stand te kunnen komen door preventief beleid. Curatief beleid leidt niet of nauwelijks tot een beperking van het aantal *nieuwe* voortijdige schoolverlaters, en is vooral gericht op verkleining van de *voorraad* (oude) voortijdige schoolverlaters.

Sluitend maken melding en registratie

In brieven aan de Tweede Kamer heeft de minister van OCW aangegeven dat de melding en registratie van voortijdige schoolverlaters elk jaar verbeteren (met als gevolg dat het aantal geregistreerde voortijdige schoolverlaters stijgt). Van een sluitende melding en registratie is echter nog geen sprake.

Het ministerie heeft geen gemakkelijk toepasbaar sanctie-instrumentarium om in te grijpen als scholen en gemeenten bij de melding en registratie en/of het uitvoeren van de Leerplichtwet in gebreke blijven. Het ministerie kan de scholen en gemeenten slechts aansporen om hun verplichtingen na te komen en hen wijzen op het belang ervan.

Volgens het ministerie zou van een sluitende melding en registratie pas sprake kunnen zijn als het zogenoemde onderwijsnummer (zie hierna) is ingevoerd. Eind 2001 is de «Wet op het onderwijsnummer» aangenomen.

Het onderwijsnummer: mogelijke verbetering registratie

Het onderwijsnummer dat de minister van OCW stapsgewijs aan het invoeren is, is een constructie om via de Informatie Beheer Groep (IBG) aan personen die geen sofinummer hebben alsnog een persoonsgebonden nummer toe te kennen. Voor hen die al wel een sofinummer hebben is het onderwijsnummer gelijk aan het sofinummer.⁹

Het komt erop neer dat alle leerlingen die publiek bekostigd onderwijs volgen, zich met het onderwijsnummer moeten inschrijven. Het is de bedoeling om aan het onderwijsnummer onderwijsgelieerde informatie te koppelen. Alle wijzigingen in de status van leerlingen worden gemeld aan de IBG.

De privacyregels van de Wet bescherming persoonsgegevens zijn op het onderwijsnummer van toepassing.

Wij zien de voorgenomen invoering van het onderwijsnummer als een belangrijk hulpmiddel om de kwaliteit van de registratie te verbeteren. Wij achten de gebruiksmogelijkheden nu echter nog te beperkt. Ook de gebruikswaarde als instrument voor een betere preventie van voortijdig schoolverlaten is met de huidige uitwerking te verwaarlozen. De bruik-

⁹ In de loop van 2006 zal het burgerservice-nummer worden ingevoerd, ter vervanging van het sofinummer.

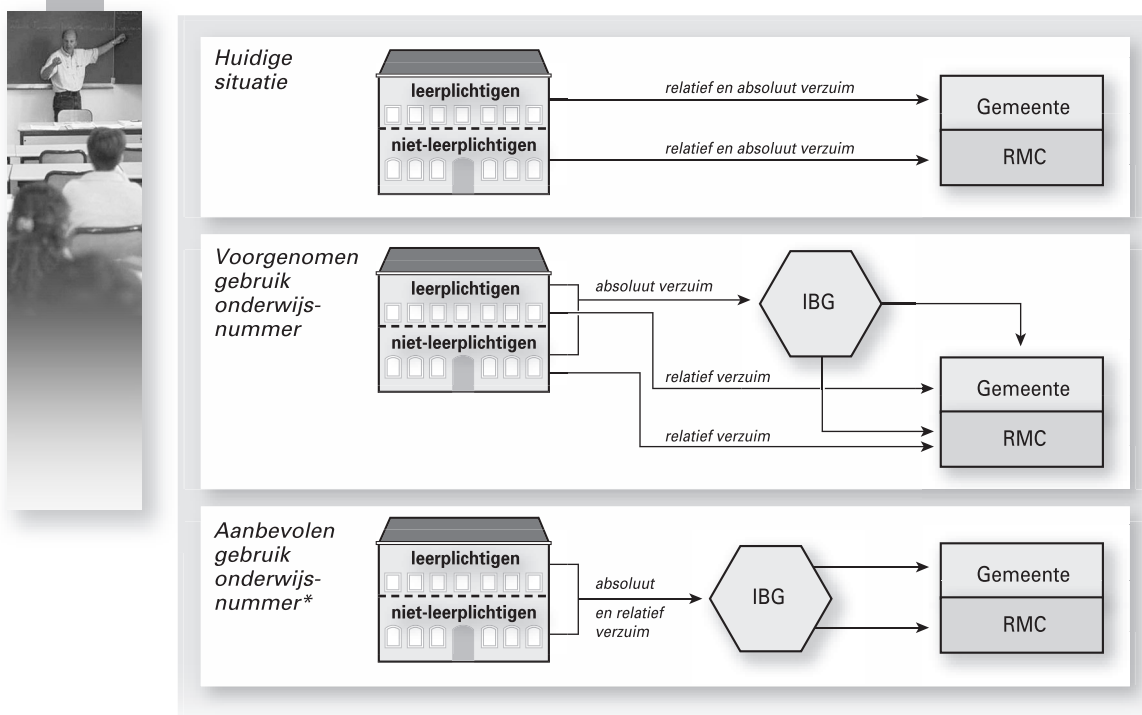
baarheid van het onderwijsnummer heeft op korte termijn in opzet de volgende beperkingen:

- Met het onderwijsnummer kan vooralsnog alleen het absolute verzuim worden gemeten. Om ook het relatieve verzuim te meten zijn extra handelingen nodig. Met andere woorden: zolang jongeren niet zijn uitgeschreven bij hun school, krijgt IBG geen signaal.
- De onderwijsnummers worden niet met terugwerkende kracht gevuld. De registratie van informatie over de onderwijsloopbaan begint op het moment dat een leerling een nummer krijgt. Het zal na de invoering van het onderwijsnummer in alle onderwijssectoren nog een aantal jaar duren voordat er zicht is op de *ontwikkelingen* in de omvang van de groep voortijdige schoolverlaters.
- Het onderwijsnummer is nog niet over de hele breedte ingevoerd. Zo gebruikt het primair onderwijs nog geen onderwijsnummer.
- Leerlingen van een niet-publiek bekostigde onderwijsinstelling (particuliere scholen) hebben geen onderwijsnummer. Leerlingen zonder startkwalificatie die naar een niet-bekostigde instelling gaan, worden daardoor als voortijdige schoolverlater geteld.
- De RMC-contactgemeenten mogen geen koppelingen maken met bijvoorbeeld de gemeentelijke basisadministratie om jongeren die niet in de woongemeenten onderwijs volgen te traceren.

Registratie van voortijdige schoolverlaters

Situatie voor en na invoering onderwijsnummer

Figuur 2



* De Algemene Rekenkamer heeft aanbevolen naar de haalbaarheid van deze variant onderzoek te doen.

3.3.3 Beleidsuitvoering

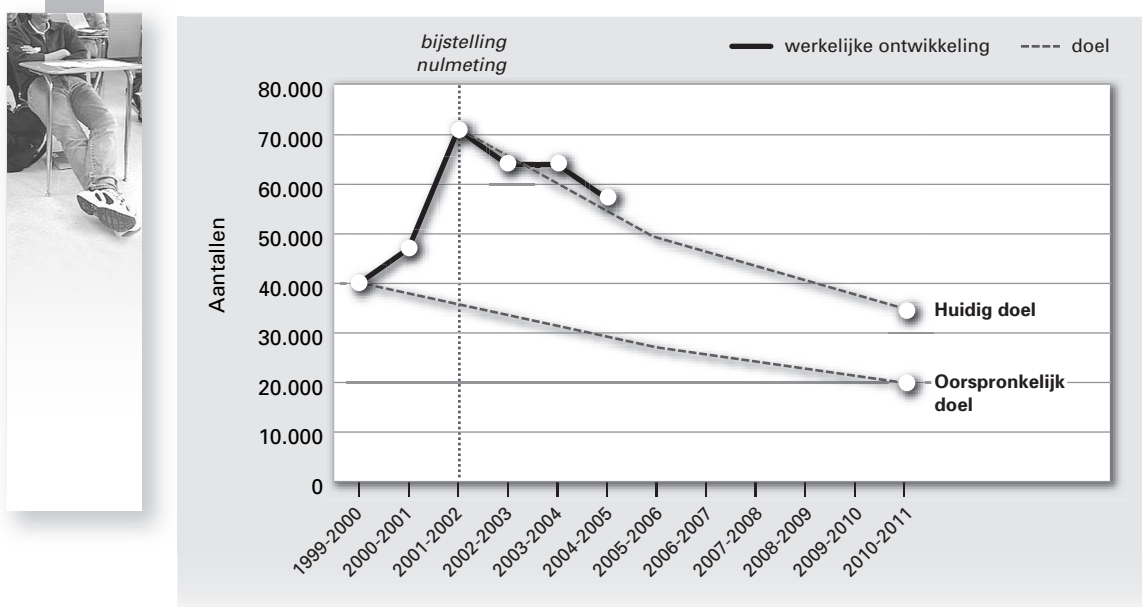
Doelen niet meer realiseerbaar

Gerekend vanaf de nieuwe peildatum (2002) is er volgens de cijfers van de minister van OCW achtereenvolgens een daling en een stagnatie van het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters geweest. Extrapolatie van deze lijn leidt tot de constatering dat het tussendoel voor 2006 niet langer realistisch is (zie figuur 3). De minister van OCW schrijft in het jaarverslag 2005 dat deze doelstelling op het gebied van voortijdig schoolverlaten niet is gehaald en dat de realisatie van 50% minder nieuwe voortijdig schoolverlaters in 2010 ernstig in gevaar is.

Aantallen nieuwe voortijdige schoolverlaters per jaar

Volgens het Ministerie van OCW

Figuur 3



Bron: Algemene Rekenkamer, op basis van RMC-analyses.

Effectiviteit beleid onduidelijk

De minister van OCW heeft sinds het begin van de jaren negentig ongeveer elke drie jaar opnieuw ingezet op dezelfde drie typen maatregelen (preventieve maatregelen, curatieve maatregelen en maatregelen ter verbetering van melding en registratie), zonder dat bekend was wat het effect van de afzonderlijke maatregelen was. Telkens werd niet onderzocht waarom bepaalde maatregelen de voorgaande keren al dan niet hadden gewerkt. Wij trekken hieruit de conclusie dat er op dit dossier de laatste tien jaar weinig lerend vermogen aan de dag is gelegd.

Wij stellen daarnaast vast dat er spanning bestaat tussen het zicht op de doelrealisatie van de preventieve en curatieve maatregelen enerzijds en

een verbetering van de melding en registratie anderzijds. Het laatste kan er in de praktijk immers toe leiden dat het aantal *geregistreeerde* voortijdig schoolverlaters stijgt of daalt, terwijl het werkelijke aantal voortijdig schoolverlaters ongewijzigd blijft. Andersom kan een sterke stijging van het werkelijke aantal voortijdige schoolverlaters – mogelijk als gevolg van falend preventief en curatief beleid – worden gemaskeerd door de «verklaring» dat er beter wordt geregistreerd en er minder voortijdig schoolverlaters door de mazen van de tellingen vallen.

Wij concluderen dat de cijfers over het aantal voortijdig schoolverlaters onvoldoende eenduidig zijn om gebruikt te kunnen worden voor bijsturing van het beleid. Het is immers onduidelijk of er (nog) beter geregistreerd moet worden, of dat er meer aan preventie moet worden gedaan.

De minister meldde in een schriftelijk overleg met de Tweede Kamer uit 2004 dat de effecten van beleid ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten «helaas niet met cijfers zijn te duiden». Onderzoek naar dergelijke effecten zou te gecompliceerd zijn, omdat tal van factoren een rol kunnen spelen (Ministerie van OCW, 2004b).

Wij erkennen dat effectonderzoek wordt bemoeilijkt door het feit dat er veel factoren, zoals de economische conjunctuur, invloed hebben op het aantal voortijdige schoolverlaters. Dit neemt niet weg dat onderzoek naar effecten van het beleid naar ons oordeel van groot belang is.

Omvang uitgaven aan beleidsprioriteit niet bekend

Uit de jaarverslagen van het Ministerie van OCW valt niet op te maken hoeveel geld er specifiek wordt besteed aan het beleid om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan. Er wordt geen relatie gelegd met de doelstelling zoals geformuleerd in de miljoenennota's, noch met de drie hoofdelementen van het beleid. Voor de Tweede Kamer is het daardoor onmogelijk om vast te stellen hoe de (totale) uitgaven aan voortijdig schoolverlaten zich verhouden tot de resultaten van het beleid.

Er is bij benadering wel iets op te maken uit de *begroting* van het Ministerie van OCW. Artikel 4 van de begroting 2005 bevat de bedragen die worden uitgetrokken voor de begeleiding van jongeren zonder startkwalificatie. Daar gaat het om € 17 miljoen. Ook worden de middelen genoemd die verstrekt worden in het kader van het gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid. Deze middelen worden in de verantwoordingen niet gekwantificeerd, maar vanaf 2005 is voor de uitvoering van gemeentelijk onderwijsachterstandenbeleid structureel € 168 miljoen op jaarbasis beschikbaar (Ministerie van OCW, 2005b).

De uitgaven die ingezet worden in het kader van het curatieve beleid, zoals de aanpak van jeugdwerkloosheid en de uitstroom uit de bijstand naar werk of opleiding, staan voor een klein deel op de begroting van het Ministerie van OCW. Het grootste deel heeft de minister van SZW op zijn begroting staan.

3.3.4 Verantwoordings- en sturingsinformatie

Minister helder over beperkingen beleidsinformatie

De minister van OCW is zich bewust van een aantal beperkingen van de huidige registratie van voortijdig schoolverlaters; zij meldt deze op transparante wijze aan de Tweede Kamer. Zo schrijft de minister dat niet alle betrokken partijen de voortijdig schoolverlaters volledig en op tijd melden en dat de administraties onvolledig zijn door technische problemen (ontbrekende faciliteiten, gebrekkige koppelingen met de gemeentelijke basisadministratie). Verder zou er sprake zijn van onvolledige afmelding van voortijdige schoolverlaters bij RMC's (bijvoorbeeld

bij verhuizingen en bij terugkeer van leerlingen naar een onderwijsinstelling). Het ministerie voegt daaraan toe dat de ervaring leert dat bij dit soort registraties de instroom in het bestand redelijk goed verloopt, maar dat de uitstroom uit het bestand minder goed is (Ministerie van OCW, 2005a).

Wij constateren dat de minister niet vermeldt hoe ver zij nog van een betrouwbare registratie verwijderd is, dan wel wat de betrouwbaarheidsmarges van de huidige gegevens zijn.

Wij constateren daarnaast dat de minister een aantal andere belangrijke beperkingen van de huidige informatievoorziening onvoldoende duidelijk maakt en dat zij sommige van deze beperkingen zelf veroorzaakt. Dit wordt hieronder besproken.

Sturingsinformatie moeilijk te interpreteren

De definitie van het begrip «voortijdig schoolverlater» die geldt voor de RMC-registratie wijkt op één onderdeel af van de wettelijke definitie. De wet¹⁰ maakt een uitzondering voor werkende jongeren met een certificaat voor het praktijkonderwijs of een diploma op MBO1-niveau. Deze groep jongeren heeft geen startkwalificatie, maar wordt door de wet niet als voortijdig schoolverlater beschouwd. In de RMC-registratie wordt deze groep echter wel meegeteld als voortijdig schoolverlaters.

Vanwege dit gebruik van verschillende definities is het voor de minister van OCW niet goed mogelijk om goed zicht te krijgen op de ontwikkelingen in voortijdig schoolverlaten.

Het aantal geregistreerde voortijdig schoolverlaters bevat meer groepen jongeren van wie de minister vindt dat ze eigenlijk ten onrechte worden meegeteld. Het gaat dan bijvoorbeeld om jongeren voor wie een startkwalificatie te hoog gegrepen is en om jongeren die dat misschien wel kunnen halen, maar daarvoor niet hebben gekozen. Voor deze laatste groep wordt gewerkt aan een systeem voor het erkennen van verworven competenties (EVC). De minister: «Wie geen startkwalificatie heeft, maar veel in zijn mars heeft – en dat geldt dus voor veel Nederlandse jongeren – kan langs die weg alsnog het diploma verwerven waar hij of zij recht op heeft» (Ministerie van OCW, 2005d). Naar ons oordeel is het onduidelijk hoe de minister in de toekomst in de statistieken wil omgaan met deze groepen niet-willers en niet-kunners.

Verantwoording onhelder

In de verantwoording die de minister van OCW aan de Tweede Kamer aflegt over het beleid om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan, worden verschillende doelstellingen, definities en gegevensbronnen naast en soms zelfs door elkaar gepresenteerd. De verantwoording is daardoor niet transparant. We lichten dat hieronder toe.

In § 3.2.1 hebben we al gewezen op de verschillen tussen de nationale doelstelling en de EU-doelstelling. De kabinetsdoelstelling richt zich op het terugdringen van het aantal *nieuwe* voortijdig schoolverlaters in de leeftijdscategorie van 12 tot 23 jaar, terwijl de Lissabondoelstelling betrekking heeft op het *totale* aantal voortijdige schoolverlaters in de leeftijdscategorie van 18 tot 24 jaar. De leeftijdscategorie van de Lissabondoelstelling betreft precies de groep niet-leerplichtige jongeren waarvoor in Nederland pas sinds de RMC-wet een verplichting geldt tot het melden van verzuim. Drieëntwintigjarige schoolverlaters zonder diploma vallen dus wel binnen de Lissabondoelstelling, maar niet binnen de nationale doelstelling. De Europese definitie heeft het verder over jongeren «die niet

¹⁰ Het betreft hier: de Wet op de expertisecentra (WEC), de Wet voortgezet onderwijs (WVO) en de Wet educatie en beroeps-
onderwijs (WEB).

meer staan ingeschreven voor onderwijs of opleiding». Het gaat hier dus uitsluitend om absoluut verzuim, en niet om relatief verzuim van meer dan een maand, dat in het Nederlandse beleid wél meetelt. Onderstaande tabel brengt de verschillen in beeld.

Tabel 3. Nederlandse doelstelling versus Lissabondoelstelling¹

Nederland	Lissabon
12 tot 23 jaar	18 tot 24 jaar
<i>Nieuwe</i> gevallen per jaar (instroom) ²	<i>Totaal</i> aantal in een jaar (voorraad)
<i>Aantal</i> voortijdig schoolverlaters	<i>Aandeel</i> voortijdig schoolverlaters
Relatief en absoluut verzuim	Absoluut verzuim

¹ De kwestie van de registratieverschillen wordt extra gecompliceerd doordat er ook nog een (afwijkende) OECD-leeftijdsgroep is voor voortijdig schoolverlaters, te weten personen van 20 tot 25 jaar. Deze indeling wordt onder andere gebruikt in het rapport *Education at a glance*, waarin het Nederlandse onderwijs wordt vergeleken met andere OECD-landen.

² Dat de halvering van het aantal voortijdig schoolverlaters betrekking heeft op de nieuwe gevallen wordt echter pas in 2002 expliciet gemaakt. Overigens was informatie over oude gevallen voor die tijd niet voorhanden, want deze werden niet geregistreerd.

In de verantwoordingsinformatie aan de Tweede Kamer blijken de nationale en de Europese doelstellingen en de bijbehorende scores op de indicatoren op een dusdanige wijze te worden vermeld, dat onduidelijkheid onvermijdelijk is.

Illustratief is in dit verband het antwoord dat de minister van OCW in oktober 2005 gaf op een Kamervraag tijdens het debat over de OCW-begroting voor 2006. De vraag luidde: «In 2003 had 75% van de Nederlandse jongeren een startkwalificatie, de Lissabondoelstelling is 85%. Wat was het percentage in 2004? Wat is het (geprognosticeerde) cijfer voor 2005? Wat is de ambitie van het departement voor 2006?» (Ministerie van OCW, 2005c, vraag 14). De minister van OCW antwoordde:

«Deze vraag betreft het percentage 20- t/m 24-jarigen dat het hoger secundair onderwijs hebben afgerond. De Nederlandse doelstelling is dat in 2010 85% van deze leeftijdsgroep dit diploma moet hebben behaald. De doelstelling is het spiegelbeeld van het streven naar vermindering van het aantal voortijdig schoolverlaters. Na een geleidelijke stijging in de afgelopen jaren (van 71,4% in 2000 tot 74,5% in 2003) is het percentage 20- t/m 24-jarigen met een diploma hoger secundair onderwijs licht gedaald tot 73,9%. Er is geen prognose opgesteld voor 2005 voor het aantal jongeren van 20 t/m 24 jaar met een startkwalificatie. Voor het aantal 18- t/m 24-jarigen zonder startkwalificatie, die niet op school zitten, is in 2003 de volgende ambitie voor 2006 geformuleerd: een reductie van 30% ten opzichte van 2002 (71 000 vsv-ers). Dit houdt in maximaal 50 000 nieuwe vsv-ers in 2006. In 2010 is de doelstelling maximaal 36 000 nieuwe vsv-ers.»

In dit antwoord gebruikt de minister van OCW verschillende gegevensbronnen en leeftijdscategorieën door elkaar. Immers de categorie schoolverlaters 20 tot en met 24 jaar en de daarbij genoemde doelstelling zijn afkomstig uit het OECD-rapport *Education at a glance*; deze doelstelling is een andere dan de Lissabondoelstelling voor voortijdig schoolverlaten. De absolute aantallen die worden genoemd in de laatste zinnen van het citaat van de minister hebben betrekking op de categorie van 12- tot 23-jarigen jaar uit de *nationale* doelstelling (en de RMC-gegevens die daarvoor worden gebruikt). De beoogde vermindering met 30% in 2006 en 50% in 2010 waaraan de minister voorts refereert, is afkomstig uit de

Europese doelstelling voor 18- tot 24-jarige voortijdig schoolverlaters en is «vertaald» naar de nationale doelstelling.

In feite worden dus in één antwoord op een Kamervraag drie doelstellingen en indicatoren door elkaar gebruikt. De minister scheidt zodoende weinig helderheid.

De verantwoording is vaak te laat

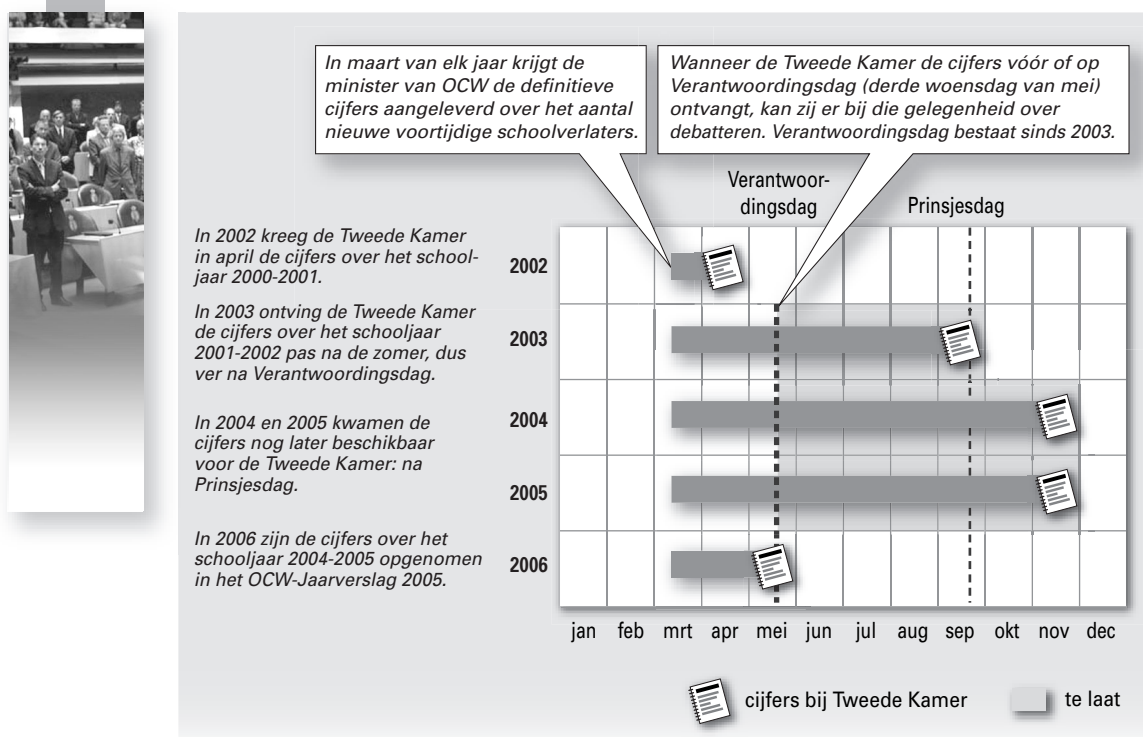
De Tweede Kamer is de afgelopen drie jaar te laat geïnformeerd over de resultaten van het beleid (zie figuur 4). De definitieve cijfers over het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters werden, hoewel bij de minister van OCW jaarlijks in maart al bekend, pas in oktober of november aan de Tweede Kamer gemeld. De meest recente informatie kon zo geen rol spelen bij Verantwoordingsdag in mei en de begrotingsbehandelingen in september.

Het stemt ons positief dat de minister van OCW inmiddels het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters in het schooljaar 2004/2005 in haar jaarverslag 2005 heeft opgenomen.

Tijdsduur tussen beschikbaar komen cijfers bij OCW en verantwoording aan Tweede Kamer

In de periode 2002-2006

Figuur 4



Bron: Algemene Rekenkamer, op basis van informatie van het Ministerie van OCW.

Vraagtekens bij validiteit huidige cijfers

Wij delen de constatering van de minister dat de huidige cijfers (nog) niet betrouwbaar zijn. Wij hebben in onze rapporten dit probleem al eerder benoemd, bijvoorbeeld in ons Decembersverslag 1995:

«Een [bijkomend] probleem is dat de noodzakelijke gegevens zowel op schoolniveau als op regionaal niveau niet systematisch beschikbaar zijn, waardoor het moeilijk is zicht te houden op beleidsuitvoering en doelbereiking. De aanwezige gegevens met betrekking tot de effecten van de startkwalificatieregelingen worden op het ministerie niet tot beleidsinformatie bewerkt.» (Algemene Rekenkamer, 1995)

En in ons rapport *Begeleiding en herplaatsing van voortijdige schoolverlaters* (2001) hebben we geconstateerd dat:

«... het door de vooralsnog gebrekkige registratie niet mogelijk is exact vast te stellen hoeveel voortijdige schoolverlaters er zijn en welk deel van hen in het kader van de RMC-functie worden benaderd, begeleid en herplaatst.» (Algemene Rekenkamer, 2001)

Niet alleen in onderzoeken van de Algemene Rekenkamer, maar in vrijwel ieder onderzoek naar het fenomeen voortijdig schoolverlaten worden vergelijkbare opmerkingen gemaakt (zie kader).

Het jarenlang voortdurende probleem van de registratie van voortijdig schoolverlaters is echter voor het ministerie geen aanleiding geweest om aanvullende studie te doen naar alternatieven voor het monitoren van het aantal voortijdig schoolverlaters.

Anderen over de informatievoorziening over voortijdig schoolverlaters

Kosten en Baten van Voortijdig Schoolverlaten (Veld, R. In 't et al., 2005)

«Een officiële doelstelling van het onderwijsbeleid is minimalisering van schooluitval. Deze doelstelling neemt in het beleid een vooraanstaande plaats in. Des te opmerkelijker is dat dit fenomeen noch in de begripsbepaling noch in de statistiek consistent is behandeld. De beleidsinformatie biedt op dit moment niet de informatie om een gedegen analyse van de omvang of de precieze aard van het probleem mogelijk te maken, laat staan om te komen tot genuanceerde uitspraken over oplossingen. Door een gebrek aan accurate, scherp gedefinieerde informatie is het onmogelijk na te gaan hoe omvangrijk de verschillende vormen van schooluitval zijn.» (p. 8)

De uitkomsten van de RMC analyse 2003 (Tilborg, van & Es, van (2004) en Eimers & Roelofs (2005))

Het interpreteren van ontwikkelingen in de percentages voortijdige schoolverlaters is «zeer problematisch», omdat «ondanks veel inspanningen nog steeds geen sluitende registratie is bereikt.»

Voortijdig schoolverlaters in Nederland: omvang, beleid en resultaten (Steeg, van der & Webbink, 2006)

«Dit neemt niet weg dat de informatie over de omvang van voortijdig schoolverlaten in Nederland vaak confuus en tegenstrijdig is. De aantallen en percentages die genoemd worden in beleidsstukken en onderzoeksrapporten met betrekking tot vsv lopen sterk uiteen.»

«Meer in zijn algemeenheid is het lastig om te achterhalen hoeveel leerlingen het onderwijs nu precies zonder startkwalificatie verlaten, omdat het (nog) ontbreekt aan een volledig sluitende registratie en melding van schoolloopbaangegevens van leerlingen door en tussen scholen en mede daardoor bij de regionale meld- en coördinatiefuncties (RMC's). Dit zou kunnen leiden tot een onderschatting van het aantal vsv-ers. Aan de andere kant komt het regelmatig voor dat leerlingen die geregistreerd worden als vsv-er het onderwijs niet *definitief* verlaten, wat tot een overschatting van het probleem zou kunnen leiden.» (p. 15)

Bestaande informatie niet optimaal benut

Onder de voorwaarde dat de gegevens uit de RMC-registratie betrouwbaar zijn – wat nu nog niet het geval is – is met deze gegevens meer te

doen dan het ministerie nu doet. Voortijdig schoolverlaters die niet binnen hetzelfde schooljaar zijn herplaatst, worden «oude voortijdig schoolverlaters» genoemd. Het verschil tussen het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters en het aantal herplaatste nieuwe voortijdig schoolverlaters is te beschouwen als de «netto-instroom» van voortijdig schoolverlaters. De mate van doelrealisatie zou ook in termen van deze netto-instroom uitgedrukt kunnen worden.

Omdat er geen cijfers beschikbaar waren over het aantal herplaatste *nieuwe* voortijdig schoolverlaters, is de ontwikkeling in de netto instroom op dit moment niet te geven.

Er zijn over de laatste jaren wel cijfers over het aantal *herplaatste nieuwe én oude voortijdig schoolverlaters*.¹¹ Het saldo van deze laatste groep en het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters, geeft een indicatie van de mate van groei van de totale populatie voortijdig schoolverlaters. Zie tabel 4.

Tabel 4. Instroom en herplaatsing van het absolute aantal voortijdige schoolverlaters.

Schooljaar	2000-01	2001-02	2002-03	2003-04	2004-05
Nieuwe instroom	47 059	70 508	63 849	63 914	56 963
Herplaatste vsv'ers*	22 368	20 142	20 361	24 106	29 406
Groei totaal**	24 691	50 366	43 488	39 808	28 557

Bron: RMC-analyses, Sardes.

* Herplaatste oude én nieuwe voortijdig schoolverlaters.

** Van dit aantal moet het aantal jongeren dat 24 jaar is geworden nog worden afgetrokken.

Wij stellen vast dat dit cijfer een ander beeld laat zien van de ontwikkeling van het aantal voortijdig schoolverlaters. Bedacht moet echter worden dat in dit cijfer behalve het aantal herplaatste *nieuwe* ook het aantal herplaatste *oude* voortijdig schoolverlaters is meegerekend.¹² Daarnaast is er ook uitstroom van oude en nieuwe voortijdig schoolverlaters doordat jongeren 24 jaar worden (en daarmee niet meer onder de definitie van voortijdig schoolverlater vallen). Bovendien heeft deze berekening pas zin bij een grotere betrouwbaarheid van de RMC-cijfers.

Andere beschikbare informatiebronnen niet gebruikt

Naast de RMC-cijfers waarvan het Ministerie van OCW gebruikmaakt, is er nog een andere informatiebron: de Enquête Beroepsbevolking (EBB) van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS). De EBB is een jaarlijks steekproefonderzoek onder personen van 15 jaar en ouder die in Nederland wonen (zie kader). De EBB-gegevens maken een telling mogelijk van het aantal personen in de leeftijd van 15 tot 23 jaar dat geen onderwijs volgt en niet in het bezit is van een startkwalificatie.

De Enquête Beroepsbevolking

De EBB is een zogenaamd «roterend panelonderzoek»; de respondenten worden éénmaal thuis bezocht door een interviewer van het CBS. Het is de bedoeling dat de respondenten daarna nog viermaal telefonisch worden benaderd. Dit «roterend panelonderzoek» is ingevoerd in het vierde kwartaal van 1999. Elk jaar wordt een steekproef genomen ter grootte van ongeveer 1% van de Nederlandse bevolking, met uitzondering van personen in inrichtingen, instellingen en tehuizen (de zogenaamde institutionele bevolking).

¹¹ Er zijn voor het schooljaar 2004/2005 wel cijfers over het aantal herplaatste nieuwe én het aantal oude voortijdig schoolverlaters.

¹² Over 2004/2005 is bekend dat van de 56 963 nieuwe voortijdig schoolverlaters er 18 774 zijn herplaatst.

Op basis van de EBB kan geen uitspraak worden gedaan over het voortijdig schoolverlaten onder 12- tot en met 14-jarigen, maar de jaarlijkse

uitval in deze leeftijd is zeer beperkt (volgens de RMC-registraties) en zal dus weinig invloed hebben op de veranderingen in het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters.

De EBB-cijfers laten een lichte daling zien van het *totale* aantal voortijdig schoolverlaters; zie onderstaande tabel. Het betreft hier dus de nieuwe én de oude gevallen.

Tabel 5. Aantallen jongeren van 15 tot 24 jaar zonder startkwalificatie en geen onderwijs volgend (absoluut en relatief)

Schooljaar	2001	2002	2003	2004
Ingezetenen zonder startkwalificatie	280 000	273 000	270 000	251 000
Percentage ten opzichte van aantal inwoners van 15 tot 24 jaar	29,7	28,5	28,0	25,8

Het feit dat het aantal *nieuwe* voortijdig schoolverlaters niet afzonderlijk is af te lezen uit de beschikbare gegevens, wil niet zeggen dat het CBS deze gegevens niet *kan* leveren. De vraagstelling in de EBB biedt namelijk de mogelijkheid om te reconstrueren in welk jaar de respondent zijn opleiding heeft gestaakt (met of zonder diploma op minimaal MBO-2-niveau) en of hij nog op school zit. Er kan dus wel worden bepaald of de «ingezetene zonder startkwalificatie» uit bovenstaande tabel een *nieuwe* voortijdige schoolverlater is.

Wij constateren dat de EBB (die het ministerie op dit moment uitsluitend gebruikt om de realisatie van de *Europese* doelstelling te meten) een alternatieve informatiebron zou kunnen zijn voor het antwoord op de vraag in hoeverre er sprake is van doelrealisatie op landelijk niveau. Voor informatie op regioniveau (voor de onderwijsinstellingen, gemeenten en RMC's) is de EBB niet geschikt: de databestanden bevatten geen informatie over welke jongere zich waar bevindt. Wel is het mogelijk specifieke groepen te identificeren en ontwikkelingen ten opzichte van jeugdwerkloosheid te volgen.

Wij zijn verder van mening dat de EBB in vergelijking met de RMC-registraties het belangrijke voordeel heeft dat de vraagstelling en de meetmethode in de loop van de jaren gelijk zijn gebleven. Hierdoor is het mogelijk de uitkomsten met andere jaren te vergelijken en trends te ontdekken. Met de RMC-registraties, en de wisselende definities en volledigheid van registreren, is dit niet mogelijk.

3.4 Aanbevelingen

Toon lerend vermogen

Wij bevelen de minister van OCW aan om onderzoek te (laten) doen naar de effectiviteit van de maatregelen die zij inzet en heeft ingezet voor het beleid ter bestrijding van voortijdig schoolverlaten. We wijzen erop dat de meeste van de als nieuwe gepresenteerde maatregelen in het plan van aanpak «Aanval op de uitval» op de een of andere manier de afgelopen vijftien jaar al eens zijn voorgesteld.

Een evaluatieprogrammering moet ervoor zorgen dat alle onderdelen van het beleid periodiek worden onderzocht op hun effectiviteit. Op die manier kan de minister lessen trekken uit eerder uitgevoerd beleid en op basis daarvan de door haar aangekondigde «herijking van de beleidstheorie» ter hand nemen en het beleid aanscherpen. Wij wijzen erop dat een herijking van het beleid zonder inzicht in de effectiviteit van beleidsmaatregelen weinig zin heeft.

Laat beleidsdoel en -maatregelen op elkaar aansluiten

Wij concluderen dat het beleidsdoel voor voortijdig schoolverlaters over het algemeen goed is geformuleerd. Een verbeterpunt is de consistentie met ander beleid. Daarom bevelen wij de minister van OCW aan om bij de «herijking van de beleidstheorie» zorg te dragen voor een logische samenhang tussen het maatschappelijke probleem, de beleidsdoelstelling en de maatregelen van de verschillende ministeries. Ofwel het beleid betreft alle voortijdige schoolverlaters en omvat zowel preventieve als curatieve maatregelen, ófwel het betreft alleen nieuwe voortijdige schoolverlaters en richt zich hoofdzakelijk op preventie. Wij bevelen aan hierbij gebruik te (blijven) maken van expertise van buiten het ministerie.

Haal meer uit de bestaande data en gebruik meer gegevensbronnen

De gegevens die de minister van OCW op dit moment verzamelt bieden, onder de voorwaarde dat ze betrouwbaar zijn – wat tot op heden nog niet het geval is – meer handvatten om de ontwikkelingen in voortijdig schoolverlaten te schetsen dan nu gebeurt, bijvoorbeeld door de «netto groei» te berekenen.

Wij bevelen de minister van OCW verder aan om na te gaan of ook de cijfers van de Enquête Beroepsbevolking van het CBS gebruikt kunnen worden om inzicht te geven in de mate waarin het aantal voortijdig schoolverlaters zich ontwikkelt.

Haal meer uit het onderwijsnummer

Wij bevelen de minister van OCW aan om de beperkingen die het registratie- en preventie-instrument «onderwijsnummer» nu in opzet heeft, zoveel mogelijk op te heffen. Met name de mogelijkheid om scholen niet alleen de in- en uitschrijvingen van leerlingen te laten melden aan IBG, maar ook het relatieve verzuim, bevelen we aan te onderzoeken.

Verbeter de verantwoording

Wij benadrukken dat de Tweede Kamer om haar controlerende taak te kunnen uitvoeren tijdig moet worden voorzien van informatie. Wij bevelen de minister van OCW aan om de meest recente kwantitatieve gegevens over voortijdig schoolverlaten ook in de komende jaren al in haar jaarverslag en het Financieel Jaarverslag Rijk op te nemen.

Wij raden de minister ook aan om bij de verantwoording aan de Tweede Kamer eenduidig en consequent te zijn in de hantering van doelstellingen en definities.

Tot slot bevelen wij de minister van OCW aan dat ze inzicht geeft in de uitgaven voor het beleid om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan. Dit zou om te beginnen kunnen door jaarlijks een overzicht in de OCW-begroting op te nemen van de begrotingsartikelen die betrekking hebben op het beleid om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan, en indien mogelijk de concrete bedragen die daarmee gemoeid zijn.

4 CRIMINALITEIT EN OVERLAST

4.1 Veiligheidsprogramma 2002–2006

4.1.1 Het probleem

In oktober 2002 presenteerde het eerste kabinet-Balkenende onder de titel *Naar een veiliger samenleving* een «Veiligheidsprogramma» voor de periode 2002–2006 (Ministerie van Justitie & Ministerie van BZK, 2002). Dit programma is door het huidige kabinet (Balkenende-II) overgenomen. De ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) en van Justitie benoemen in het Veiligheidsprogramma als centraal beleidsdoel: *terugdringen van criminaliteit en overlast in de publieke ruimte met 20 tot 25%*. Dit beleidsdoel is als beleidsprioriteit vanaf 2003 ook opgenomen in de miljoenennota's.

Aanleiding voor de opstelling van het Veiligheidsprogramma was het signaal dat de burger bij de verkiezingen van 2002 had afgegeven: de Nederlandse samenleving moet veiliger. Er heerste algemene onvrede over de veiligheid. De bevolking gaf criminaliteitsbestrijding hoge prioriteit, zo bleek uit een rapport van het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) van september 2002 (Sociaal en Cultureel Planbureau, 2002). De cijfers uit dit rapport zijn veelzeggend:

- Een grote meerderheid van de bevolking (85%) ervoer criminaliteit als een groot maatschappelijk probleem.
- Zeven op de tien Nederlanders vonden dat de overheid te weinig deed aan de bestrijding ervan.
- Een ruime meerderheid van de bevolking (63%) noemde misdaadbestrijding bij de eerste vijf uit een reeks van zestien beleidsprioriteiten.
- Driekwart van de burgers wenste een krachtiger bestrijding van de criminaliteit en handhaving van de openbare orde.

Het kabinet heeft met het Veiligheidsprogramma deze handschoen nadrukkelijk willen oppakken. Het bevorderen van een veiliger samenleving is één van de centrale doelstellingen geworden in het beleid van het tweede kabinet-Balkenende.

4.1.2 Aanpak kabinet

Het kabinet heeft gekozen voor een benadering waarbij de aandacht allereerst wordt gericht op de aanpak van de «harde kern» veroorzakers: specifieke groepen in de samenleving die verantwoordelijk zijn voor overlast en criminaliteit in de publieke ruimte. Met het aanpakken van deze «notoire» stelselmatige daders en risicojongeren wil het kabinet zoveel mogelijk criminaliteit van de straat halen. Daardoor zal de onveiligheid, de (drugs)overlast en de verloedering in het publieke domein afnemen, is de gedachte. Door middel van beter zichtbare bestuurlijke handhaving en intensivering van toezicht kan vervolgens worden toegewerkt naar een «herwinning van de publieke ruimte», zo vermeldt het Veiligheidsprogramma (p. 18).

Aanvullende maatregelen van andere overheden, burgers en bedrijfsleven zijn gericht op het tegengaan van de overlast en achteruitgang van de leefomgeving en het bevorderen van een algemeen klimaat van veiligheid.

Maatwerk en integraliteit zijn kernelementen van het beleid, zo blijkt uit het Veiligheidsprogramma «Maatwerk» houdt in dat het beleid is

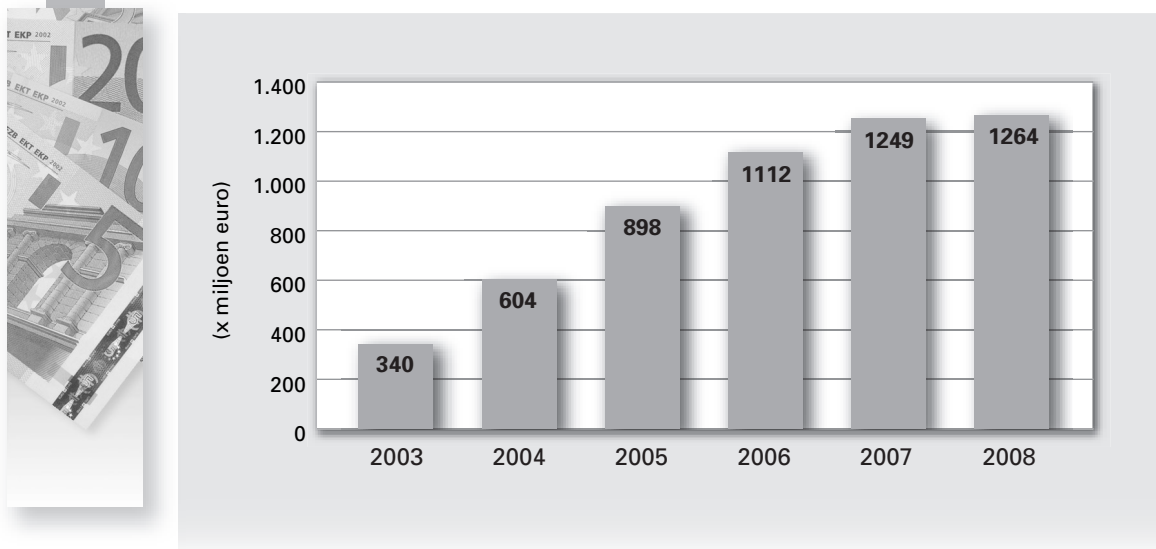
afgestemd op de lokale veiligheidssituatie. Het veiligheidsbeleid kan dus wat inhoud en organisatie betreft op gemeentelijk niveau verschillend worden vormgegeven. De veronderstelling in het rijksbeleid is dat veiligheidspartners op lokaal niveau tot een integrale aanpak van de veiligheid komen, onder regie van de gemeente. «Integraliteit» houdt in dat op de relevante beleidsterreinen activiteiten en projecten goed op elkaar worden afgestemd en dat de betrokken partijen goed met elkaar samenwerken en overleggen.

Het veiligheidsbeleid wordt dus vooral uitgevoerd door de betrokken veiligheidspartners op het lokale niveau. Het kabinet heeft met hen afspraken gemaakt over de in hun stad en regio te bereiken doelstellingen. Het kabinet ondersteunt de betrokken veiligheidspartners financieel en instrumenteel.¹³

De kabinetten-Balkenende-I en -II hebben in hun regeerakkoorden (Ministerie van AZ, 2002; 2003) afgesproken om respectievelijk € 857 en € 350 miljoen structureel aan de begrotingen van de Ministeries van Justitie en van BZK toe te voegen. Daarnaast zijn extra middelen voor specifieke doelen beschikbaar gesteld, zoals voor het programma *Jeugd terecht*, dat als doel heeft eerste delicten te voorkomen en recidive te verminderen. Het totaal van de extra middelen loopt voor de periode 2003–2008 op van € 340 miljoen in 2003 tot € 1 264 miljoen in 2008. Figuur 5 geeft een en ander weer.

Extra middelen Veiligheidsprogramma 2003-2008

Figuur 5



Bron: Ministerie van Justitie en Ministerie van BZK, 2004b.

¹³ Deze werkwijze wordt tegenwoordig vaker toegepast. Zie Algemene Rekenkamer, 2006.

4.1.3 Groot-projectstatus

In 2003 heeft de Tweede Kamer besloten het Veiligheidsprogramma de status van *groot project* toe te kennen. Concreet betekent dit dat het Veiligheidsprogramma onder de «Procedureregeling grote projecten» (hierna: *Procedureregeling*) valt. In de *Procedureregeling* heeft de Tweede Kamer aspecten geformuleerd waarover zij geïnformeerd wenst te worden. Daardoor kan zij weloverwogen besluiten nemen over het project (in casu het Veiligheidsprogramma) en de uitvoering ervan precies volgen en controleren. De informatie over deze aspecten vloeit niet vanzelfsprekend voort uit de normale gang van zaken binnen een ministerie. De met uitvoering belaste ministeries moeten derhalve extra aandacht besteden aan de organisatie van de informatievoorziening. De ministers van BZK en Justitie hebben voor de informatievoorziening aan de Tweede Kamer over het Veiligheidsprogramma een «minimum-variant» van de *Procedureregeling* voorgesteld (Ministerie van Justitie & Ministerie van BZK, 2003). De informatievoorziening zal zich volgens dit voorstel richten op de hoofddoelstelling (20–25% reductie van criminaliteit en overlast). Hierbij zal worden voldaan aan de verantwoordingsystematiek zoals deze in 1999 is ingezet met de kabinetsnota *Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording* (VBTB).

In afwijking van de informatievoorziening in het kader van de *Procedureregeling* hebben de beide ministeries besloten dat:

«De additionele middelen voor het Veiligheidsprogramma worden toegevoegd aan de al bestaande begrotingsartikelen. Dit brengt met zich mee dat niet zichtbaar zal zijn welk deel van de middelen aan «veiligheid» is besteed. De verschillende sectoren en organisaties zullen geen separate verantwoording afleggen over de toegekende middelen van het Veiligheidsprogramma maar op de gebruikelijke wijze over het gehele budget, waarvan deze middelen onderdeel uitmaken. Evenmin zal een koppeling gelegd worden tussen middelen en prestaties van het Veiligheidsprogramma.» (Ministerie van Justitie & Ministerie van BZK, 2003).

De Commissie voor de Rijksuitgaven heeft vervolgens positief advies uitgebracht over de groot-projectstatus van het Veiligheidsprogramma (Tweede Kamer, 2003). De commissie geeft in het advies aan dat het aantonen van de causaliteit tussen beleid en de bereikte effecten altijd lastig is:

«Het blijft echter van belang dat in groot-project-voortgangsrapportages een uiterste poging wordt ondernomen om aan te geven of de maatschappelijke problemen worden opgelost en of dat dankzij het gevoerde beleid is gebeurd. Als causaliteit niet aantoonbaar is, is plausibiliteit een alternatief.»

4.1.4 Inperking Rekenkameronderzoek

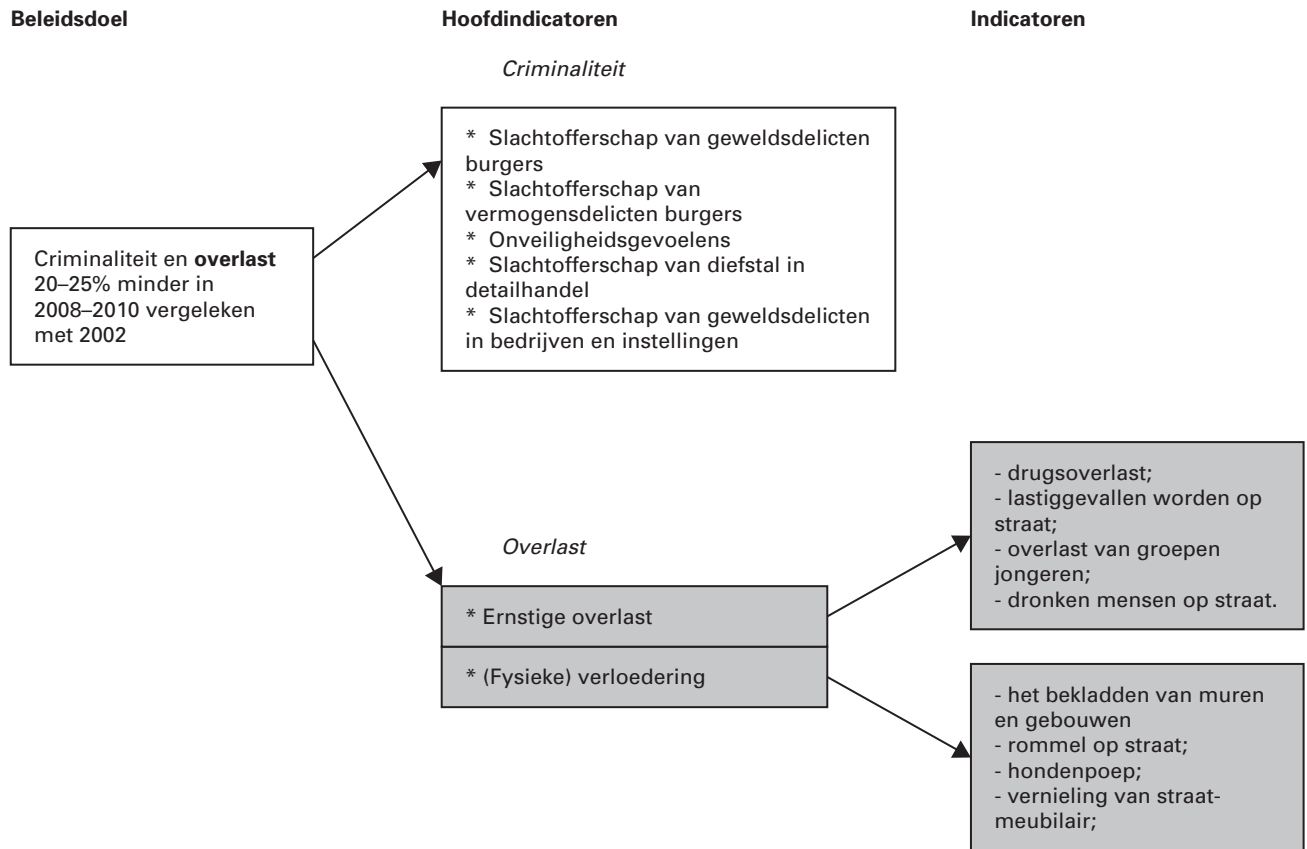
Het Veiligheidsprogramma richt zich op het reduceren van zowel criminaliteit als overlast in de publieke ruimte. De Ministeries van BZK en van Justitie hebben een set met zeven hoofdindicatoren opgesteld, op grond waarvan zij de Tweede Kamer informatie verstrekken over de resultaten op het terrein van beide beleidsdoelen.

Twee van deze zeven hoofdindicatoren beschouwen de ministeries als uitwerking van het doel «verminderen overlast»: het terugdringen van *ernstige overlast* en van (*fysieke*) *verloedering*.

Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer heeft zich, gegeven de beperkte doorlooptijd, beperkt tot deze twee indicatoren, omdat dit

onderwerp een groot aantal burgers direct raakt. Zowel ernstige overlast als (fysieke) verloedering is door de ministeries geoperationaliseerd in vier indicatoren; zie schema 1. In dit schema is grijs gearceerd aangegeven tot welk deel van het beleidsdoel ons onderzoek zich heeft beperkt, voorzover het ons onderzoek naar de doelrealisatie betreft.

Schema 1. Inperking onderzoek Algemene Rekenkamer

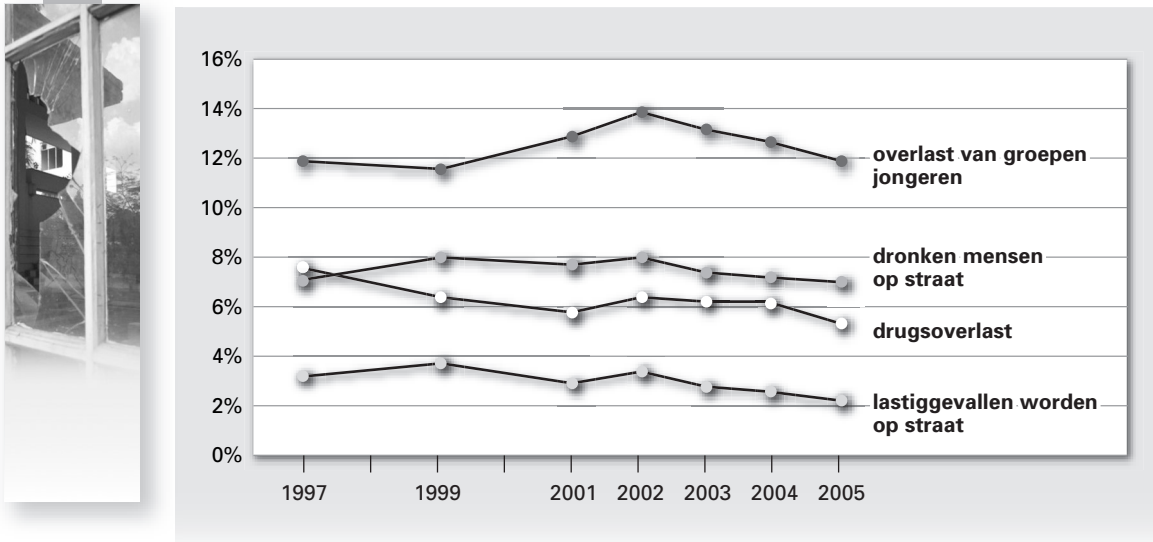


De figuren 6 en 7 geven de resultaten weer van Intomart-onderzoek onder de Nederlandse bevolking over de periode 1997–2005. Te zien is dat sinds 2002 minder Nederlanders van mening zijn dat de onderwerpen die de ministeries van BZK en Justitie rekenen tot «ernstige overlast» en «fysieke verloedering» vaak voorkomen.

E Ernstige overlast

In procenten van de bevolking, percentage 'komt vaak voor'

Figuur 6

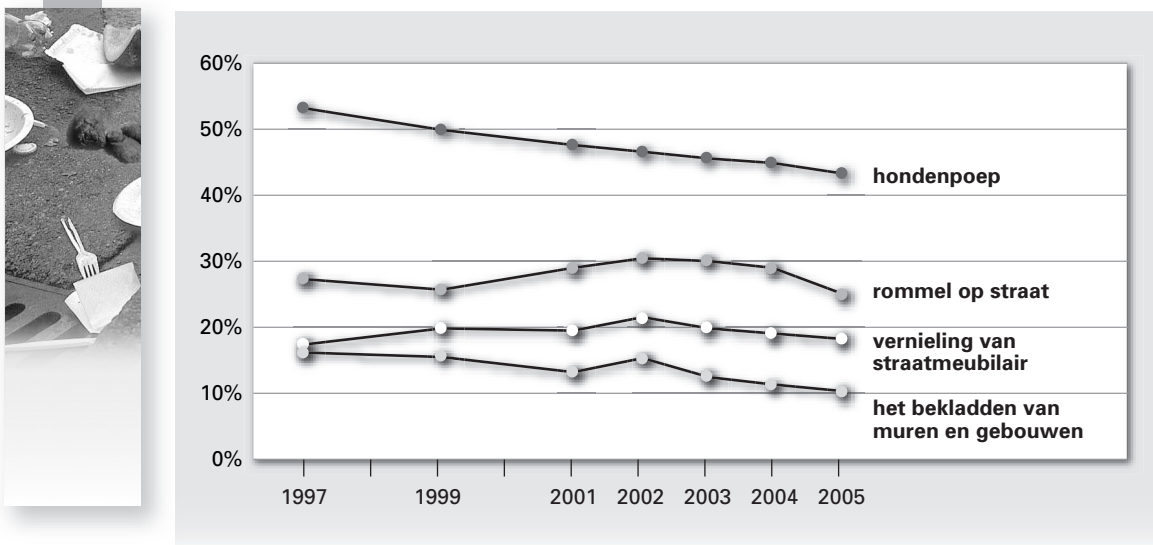


Bron: Intomart Gfk bv, 2005.

E Fysieke verloedering

In procenten van de bevolking, percentage 'komt vaak voor'

Figuur 7



Bron: Intomart Gfk bv, 2005.

4.2 Conclusies

Kwaliteit doelstelling overlast redelijk goed, maar niet specifiek genoeg
De Algemene Rekenkamer hanteert als norm voor beleidsdoelen dat ze «SMART+C» geformuleerd moeten zijn: specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch, tijdgebonden en consistent.¹⁴ We concluderen dat het beleidsdoel om overlast te reduceren op de meeste van deze criteria goed scoort.

Alleen aan het criterium «specifiek» voldoet de formulering van de overlastdoelstelling niet geheel. In alle officiële documenten, zoals in begrotingen, miljoenennota's en voortgangsrapportages die ze opstellen in het kader van de Procedureregeling, noemen de ministers van BZK en Justitie als vrij specifieke doelstelling dat overlast in de periode 2008 tot 2010 met 20 tot 25% moet zijn gereduceerd ten opzichte van 2002, en dat in de vijftig wijken met de ernstigste problemen die doelrealisatie al in 2006 zichtbaar moet zijn.

Daarnaast vermelden de ministers onder meer in bijlage II van de voortgangsrapportages echter voor hetzelfde beleidsterrein een anders geformuleerde doelstelling: de overlast moet in de periode 2008 tot 2010 *substantieel* zijn afgenomen.

De ministers verantwoordden zich in de praktijk alleen over deze laatste, minder specifiek geformuleerde doelstelling, zoals blijkt uit bijlage II van de voortgangsrapportages.

Onderbouwing beleid onvoldoende

De Ministeries van BZK en Justitie beschikken voor het overgrote deel van de 154 maatregelen die het Veiligheidsprogramma vermeldt niet over een onderbouwing voor hun veronderstelling dat het inzetten van deze maatregelen bijdraagt aan het verwezenlijken van het gewenste maatschappelijk effect.¹⁵ Voor de meeste van de maatregelen zijn geen ex-ante-evaluaties uitgevoerd. De wél uitgevoerde ex-ante-evaluaties gaan zelden in op de vraag welke bijdrage de betrokken maatregelen aan het overkoepelende beleidsdoel van het Veiligheidsprogramma zullen gaan leveren; ze richten zich hoofdzakelijk op de specifieke doelstellingen van de maatregelen.¹⁶ Door het ontbreken van toereikende ex-ante-evaluaties kunnen de betrokken ministeries niet expliciteren wat de samenhang is tussen de getroffen maatregelen, de daarmee gemoeide uitgaven en de realisatie van de doelstellingen van het Veiligheidsprogramma. Ze kunnen evenmin duidelijk maken op welke wijze het pakket aan maatregelen (of een deel daarvan) bijdraagt aan de realisatie van de doelstelling om de overlast en verloedering met 20 tot 25% te verminderen. Dit vergroot het risico dat verkeerde instrumenten worden ingezet en dat uitgaven worden gedaan zonder resultaat.

Metten is maatwerk

De Ministeries van BZK en Justitie meten overlast en verloedering aan de hand van twee sets van vier oorzaken, oftewel indicatoren. De vier indicatoren van overlast zijn: «dronken mensen op straat», «overlast van groepen jongeren», «drugsoverlast» en «lastiggevallen worden op straat». Verloedering wordt gemeten aan de hand van de indicatoren: «bekladden van muren en gebouwen», «hondenpoep», «vernietiging van straatmeubilair» en «rommel op straat». Via enquêtes wordt aan burgers gevraagd naar de mate waarin deze verschijnselen volgens hen voorkomen in hun buurt.

De relevantie van deze indicatoren kan variëren in de tijd en per regio of zelfs per woonwijk. Als dat het geval is (bijvoorbeeld: in een bepaalde

¹⁴ Zie bijlage 2 voor een uitwerking van deze norm.

¹⁵ We bespreken hier de totale doelstelling, dus criminaliteit en overlast, omdat vele van de 154 beleidsmaatregelen invloed (kunnen) hebben op zowel criminaliteit als overlast.

¹⁶ Uit het Evaluatieoverzicht Rijksoverheid (EOR) over de door de Ministeries van BZK en Justitie uitgevoerde ex-ante-evaluaties blijkt dat in één van de achttien in het EOR opgenomen evaluaties een link gelegd wordt met het doel van het Veiligheidsprogramma.

gemeente wordt niet langer de aanwezigheid van drugsverslaafden maar geluidhinder als overlast ervaren) dan moet hiermee bij de monitoring van het beleid rekening worden gehouden.

Oorzaken van overlast en verloedering: lokale verschillen

De gemeente Zaanstad heeft onderzocht aan welke problemen zij volgens de bewoners aandacht moet besteden. Daarvoor heeft zij een top-5 samengesteld van belangrijkste problemen. Deze top-5 laat zien dat *de staat en het onderhoud van de bestrating* vrijwel overal door de bewoners van Zaanstad als het grootste probleem worden ervaren. Er zijn echter drie uitzonderingen: de wijken Kogerveldwijk, Westzaan en Assendelft. In deze wijken wordt onder andere *geluidhinder als grootste probleem genoemd*.

Het voorbeeld van Zaanstad laat zien dat er tussen wijken verschillen bestaan in wat als belangrijkste probleem in die wijk wordt gezien. Vergelijkbare conclusies zijn te trekken op basis van metingen door bijvoorbeeld de gemeenten Haarlem en Dordrecht.

Het bovenstaande betekent dat het meten van de oorzaken van overlast en verloedering *maatwerk* moet zijn, wil een gemeente kunnen aansluiten bij de lokale problematiek en wil er een zinvolle vergelijking tussen regio's, gemeenten of wijken gemaakt kunnen worden. De Algemene Rekenkamer constateert met instemming dat de nieuwe Veiligheidsmonitor in opzet voorziet in ruimte voor gemeenten om rekening te houden met de lokale problematiek, doordat een groot deel van de enquêtevragen lokaal kan worden ingevuld.

Realisatie doelen binnen handbereik

De ministers van BZK van Justitie verstrekken aan de Tweede Kamer geen informatie op grond waarvan deze kan bepalen in hoeverre het doel van het beleid gericht op het verminderen van overlast wordt gerealiseerd. Berekeningen van de Algemene Rekenkamer laten zien dat het beleidsdoel dat de overlast die burgers ervaren na 2008 met ten minste 20% moet zijn gereduceerd, voor zeven van de acht indicatoren van overlast en verloedering halverwege de termijn voor meer dan helft is gerealiseerd (zie figuur 8).

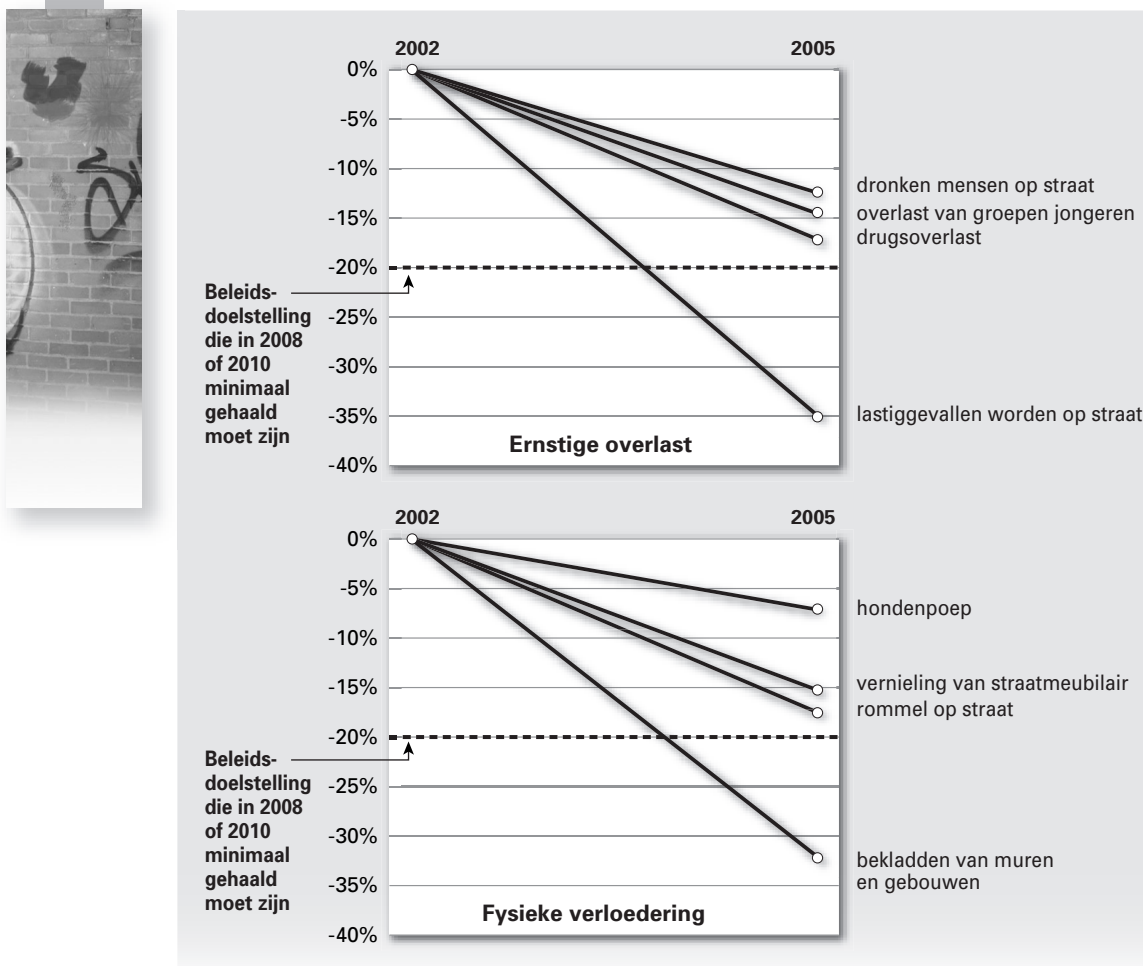
Te zien is dat voor twee indicatoren – lastig gevallen worden op straat en het bekladden van muren en gebouwen – de beleidsdoelstelling al in 2005 is gehaald.¹⁷ Als de verbeteringen zich in hetzelfde tempo voortzetten als tussen 2002 en 2005, zal ook voor de overige vijf van de zeven indicatoren het doel in 2008 gehaald worden. Alleen voor het volgens burgers grootste probleem uit de lijst van acht – hondenpoep – zal het doel in 2008 of 2010 *niet* worden gehaald wanneer het verbetertempo van de afgelopen jaren gelijk blijft.

¹⁷ We hebben de mate van doelrealisatie berekend met behulp van de scores op de vraag «komt vaak voor». Voor de acht indicatoren is het procentuele verschil berekend tussen de scores op deze vraag in 2002 en 2005. Met name voor een probleem als «lastig gevallen worden op straat» is echter ook de antwoordcategorie «soms» relevant. Als de scores voor «komt vaak voor» en «soms» worden opgeteld resulteert voor «lastig gevallen worden op straat» in 2005 een daling van 22% ten opzichte van 2005, nog steeds meer dan het beoogde doel voor 2008.

A Afname van overlast en verloedering tussen 2002 en 2005

Gemeten op acht indicatoren

Figuur 8



Bron: Algemene Rekenkamer, op basis van informatie van Intomart Gfk bv.

Onbekend of positieve ontwikkelingen gevolg zijn van beleid

In hoeverre zijn de hiervoor geschetste positieve ontwikkelingen voor de acht indicatoren van overlast en verloedering nu toe te schrijven aan de maatregelen uit het Veiligheidsprogramma? De ministers van BZK en van Justitie zouden hierin inzicht moeten hebben. Zij hebben deze informatie immers nodig om het beleid zonnodig bij te sturen. Ook hebben zij deze informatie nodig om op een transparante manier verantwoording af te leggen over het gevoerde beleid aan de Tweede Kamer.

Of de hiervoor beschreven positieve ontwikkelingen door het beleid worden veroorzaakt, is op grond van onderzoek van de beide ministeries echter nauwelijks bekend. De ministeries onderzoeken dit niet op een gestructureerde wijze.

Overigens laat onderzoek van het Centraal Planbureau (CPB) zien dat het niet onmogelijk is de bijdrage van maatregelen uit het Veiligheidsprogramma aan de doelstelling van dat programma te onderzoeken. Het CPB onderzocht de maatregel «meer blauw op straat» (CPB, 2005).

Het meten van beleidseffecten: de gevolgen van meer politiecapaciteit

In de CPB-studie *Police numbers up, crime rates down* (Centraal Planbureau, 2005) is met gebruikmaking van de cijfers uit de politiemonitor een analyse gemaakt van ontwikkelingen binnen de 25 politieregio's in de periode 1996–2003. De capaciteit van het politiepersoneel is deze periode in omvang toegenomen. Deze capaciteitsgroei laat grote verschillen tussen de politieregio's zien. Hierdoor is het mogelijk om – met inachtneming van verschillende (regionale en nationale) trends in economische, sociale en demografische factoren – de daadwerkelijke invloed van de toename aan politiepersoneel op de criminaliteit en overlast te berekenen. Er blijkt een significante samenhang te bestaan tussen de afname van bepaalde vormen van criminaliteit en overlast en de toegenomen omvang van het politiepersoneel. Een deel van de vermindering van de criminaliteit en overlast is volgens het onderzoek van het CPB dan ook het gevolg van de extra politiecapaciteit in de verschillende regio's.

Prestaties goed verantwoord

In de voortgangsrapportages die de ministeries twee keer per jaar aan de Tweede Kamer sturen is uitgebreide informatie te vinden over de prestaties die ministeries leveren in het kader van het Veiligheidsprogramma. In de voortgangsrapportages staat per instrument vermeld wat het doel ervan is, welke prestaties beoogd en gerealiseerd zijn en wat het beoogde en gerealiseerde tijdspad is. Daarmee is de informatievoorziening over de prestaties inzichtelijk en omvangrijk. De departementale auditdiensten van Justitie en BZK betitelen deze informatie als betrouwbaar. Schema 2 bevat de meest recente stand van zaken.

Schema 2. Uitvoering Veiligheidsprogramma, stand per 1 juli 2005.

Aantal maatregelen

Totaal	154		
– waarvan afgerond	61		
– waarvan in uitvoering	93		
	– waarvan op tijd	47	
	– waarvan te laat	46	
		< 6 maanden te laat	21
		> 6 maanden te laat	25

Bron: Ministerie van Justitie & Ministerie van BZK, 2005.

Kwaliteit beleidsinformatie onvoldoende gewaarborgd

Voor de verantwoording over het bereiken van het beleidsdoel voor overlast en verloedering gebruiken de Ministeries van BZK en Justitie, om extra werklast en bureaucratie te voorkomen, twee bestaande gegevensbronnen: de al eerder genoemde *Politiemonitor bevolking* (PMB) die de ministeries zelf uitvoeren, en de *Leefbaarheid&Veiligheid-enquêtes* (L&V-enquêtes) die jaarlijks in de vijftig probleemwijken waarop het beleidstussendoel voor 2006 betrekking heeft, worden gehouden door of in opdracht van de betrokken gemeenten en waarvan de uitkomsten via een extern bureau worden doorgegeven aan het Ministerie van BZK. Deze informatie is afkomstig van derden.

Het Ministerie van BZK controleert de betrouwbaarheid van de L&V-gegevens zelf niet. In het contract tussen het ministerie en het externe bureau dat de opdracht uitvoert is ook geen enkele waarborg opgenomen om de kwaliteit van de door het bureau aan het ministerie verstrekte informatie veilig te stellen.

Ofschoon de primaire verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van de L&V-informatie ligt bij de organisatie die deze informatie aan het ministerie verstrekt, is het ministerie volgens ons wél verantwoordelijk voor de afweging om er wel of geen gebruik van te maken. Aan dit afwegingsproces kunnen voorwaarden worden gesteld. Zo vinden we dat het departement, indien het besluit om gebruik te maken van bepaalde derdeninformatie, inzicht moet hebben in de kwaliteit daarvan.

We concluderen dat de manier waarop het Ministerie van BZK de kwaliteit van de informatie op basis van de L&V-enquête heeft gewaarborgd, tekortschiet.

We constateren met instemming dat het Ministerie van BZK van plan is voor de binnenkort te starten nieuwe Veiligheidsmonitor de kwaliteit wél goed te waarborgen. Het ministerie wil voor deze monitor een protocol opstellen dat zal waarborgen dat aan gestelde eisen van betrouwbaarheid en nauwkeurigheid wordt voldaan. Door middel van een accountantsverklaring zal worden bevestigd dat aan het protocol wordt voldaan.

Oordeel auditdiensten bij Voortgangsrapportage deels niet transparant

Bij elke voortgangsrapportage over het Veiligheidsprogramma is een rapport gevoegd van de auditdiensten van de Ministeries van Justitie en BZK. De beide auditdiensten doen onderzoek naar (onder meer) de betrouwbaarheid van de gegevens uit de PMB en de L&V-enquêtes. In het auditrapport bij de vierde voortgangsrapportage concluderen de diensten dat de nauwkeurigheid van de PMB voldoende is voor een goede analyse van verschillen tussen jaren. Over de L&V-enquête wordt opgemerkt dat de nauwkeurigheid daarvan niet bekend is.

«Dat betekent dat de verschillen in de tabel tussen de nulmeting en de 1-meting van deze enquête toevalsfluctuaties kunnen zijn. Uit de desbetreffende gegevens kan daarom niet worden geconcludeerd dat de leefbaarheid en veiligheid in de vijftig meetwijken is verbeterd. De auditdiensten zijn van mening dat de opmerkingen hierover in deze voortgangsrapportage te stellig zijn geformuleerd.» (Ministerie van Justitie & Ministerie van BZK, 2004b)

In de recentste (zesde) voortgangsrapportage komen de auditdiensten tot een ander oordeel. Nu melden zij dat ook de L&V-gegevens «betrouwbaar» zijn (Ministerie van Justitie & Ministerie van BZK, 2005, p. 114). Wij zijn nagegaan hoe deze gewijzigde oordeelsvorming tot stand is gekomen. De auditdiensten blijken na 2004 geen aanvullende onderzoekswerkzaamheden meer te hebben verricht naar de kwaliteit van de L&V-enquêtes. Desgevraagd hebben zij ons laten weten dat ze in de

auditrapportage voor het woord «betrouwbaar» hebben gekozen omdat ze de in 2004 gesignaleerde nauwkeurigheidskwestie niet zwaar genoeg vonden wegen om het totaaloordeel over de betrouwbaarheid in de bijlage te nuanceren. Deze weging staat niet in het rapport van de auditdiensten. Dat had naar ons oordeel wel gemoeten.

Wij delen de weging door de auditdiensten niet. Wij zijn van mening dat zoiets wezenlijks als de (on)betrouwbaarheid van verantwoordingsgegevens niet van onvoldoende gewicht geacht kan worden. De kwalificatie heeft immers betrekking op informatie waarmee moet worden vastgesteld of het tussendoel bij de aanpak van overlast en verloedering in de vijftig meetwijken al dan niet is bereikt.

De hierboven geschetste handelwijze van de auditdiensten (het de facto niet-meewegen van onnauwkeurigheden in het betrouwbaarheidsoordeel en ook niet vermelden dat deze onnauwkeurigheden niet zijn meegewogen) is naar ons oordeel bovendien niet verenigbaar met de vitale functie die de auditdiensten vervullen in het controleproces van dit grote project. De auditdiensten geven immers ten behoeve van de Tweede Kamer een oordeel over de kwaliteit en volledigheid van die informatie, zodat de Tweede Kamer weet of ze op die informatie kan vertrouwen. Het risico bestaat nu dat de Tweede Kamer op het verkeerde been wordt gezet. De auditrapportages suggereren dat de Tweede Kamer ervan uit kan gaan dat verschillen in de cijfers van jaar op jaar duiden op een verandering in de mate van overlast en verloedering in de vijftig meetwijken, terwijl niet zeker is of dat zo is.

Betrouwbaarheid cijfers overlastreductie onzeker

Voor het debat tussen de Tweede Kamer en de regering over de beoogde en gerealiseerde effecten, prestaties en middelen is het van belang dat de beleidsinformatie in begroting en jaarverslag van goede kwaliteit is. Het jaarverslag zou alle relevante informatie van goede kwaliteit moeten bevatten die over de bereikte effecten en de geleverde prestaties beschikbaar is.

Wij hebben net als de auditdiensten van Justitie en BZK vastgesteld dat de betrouwbaarheid van de gegevens die de betrokken ministeries verzamelen over ontwikkeling van de overlast en verloedering in de vijftig probleemwijken onzeker is, omdat hierover informatie ontbreekt. Dat betekent dat de cijfers van jaar op jaar niet zonder meer vergeleken kunnen worden en dus dat niet zonder meer geconcludeerd kan worden of de leefbaarheid en veiligheid in de vijftig meetwijken van jaar op jaar is verbeterd.

Het risico een verkeerde conclusie te trekken is overigens op landelijk niveau geringer dan op lokaal niveau, gezien de grote steekproef op landelijk niveau.

Omvang uitgaven Veiligheidsprogramma onbekend

In de voortgangsrapportages over het Veiligheidsprogramma is vanaf oktober 2005 geen informatie meer opgenomen over de beschikbare middelen per maatregel. Ook in de departementale begrotingen staat geen informatie over de beschikbare middelen voor deze maatregelen. Eventuele mutaties in de verdeling van de middelen blijven zo onzichtbaar voor de Tweede Kamer. In 2005 hebben zich twee, zij het kleine, van deze mutaties voorgedaan, die niet aan de Tweede Kamer zijn gemeld.¹⁸ In de voortgangsrapportages is ook geen informatie opgenomen over de reeds gedane uitgaven voor maatregelen van het Veiligheidsprogramma. In de departementale jaarverslagen is deze informatie evenmin traceer-

¹⁸ De totale mutaties over de periode 2005–2007 bedragen € 2,9 miljoen (2005 € 2 miljoen, 2006 € 0,6 miljoen en 2007 € 0,3 miljoen).

baar. Hier kunnen de uitgaven niet worden gesplitst in uitgaven voor reguliere onderwerpen en uitgaven in het kader van het Veiligheidsprogramma.

Verantwoording is onvolledig, maar dat wordt deels uitgelegd

De betrokken ministers verantwoordden zich niet tegenover de Tweede Kamer over de vraag welke effecten het Veiligheidsprogramma heeft. Hierbij merken we op dat de betrokken ministers in 2004 expliciet aan de Tweede Kamer hebben gemeld dat deze informatie er per maatregel niet zal komen:

«Voor de goede orde zij hierbij vermeld dat we derhalve niet per maatregel afzonderlijk de bijdrage tot het gewenste effect in beeld zullen brengen: de plausibele veronderstelling is dat elke maatregel een bijdrage levert, maar het gaat om het totale effect van het totale pakket aan maatregelen. Over dit totale effect wordt gerapporteerd in bijlage II (objectieve en subjectieve veiligheid).» (Ministerie van Justitie & Ministerie van BZK, 2004a)

Evenmin kunnen de betrokken bewindspersonen zich verantwoorden over de vraag hoeveel geld voor het beleid uit dit programma wordt uitgegeven. Dit is conform de mededeling van de bewindslieden bij aanwijzing van het Veiligheidsprogramma als groot project dat niet zichtbaar zal zijn welk deel van de middelen aan «veiligheid» is besteed.

We constateren dat de ministers de manier waarop zij over het Veiligheidsprogramma verantwoording zouden afleggen, conform de «comply-or-explain»-gedachte, expliciet aan de Tweede Kamer hebben gemeld. We zijn echter van mening dat het uitleggen om een aantal redenen onvoldoende is. Zo wordt de uitspraak dat het plausibel is te veronderstellen dat elke maatregel een bijdrage levert aan het beoogde effect niet onderbouwd. Daarbij komt dat wij hebben geconstateerd dat het ministerie ook niet over deze onderbouwing beschikt (zie hiervoor onder *Onderbouwing beleid onvoldoende*).

Verder is de hierboven geciteerde opmerking dat over het totale *effect* wordt gerapporteerd in bijlage II van de voortgangsrapportages onjuist. De informatie in deze bijlage betreft geen informatie over de effecten van het beleid, maar enkel over de mate waarin de doelen zijn gerealiseerd, dus los van de vraag of dit door het beleid komt.

4.3 Aanbevelingen

Eén beleidsdoel

Wij bevelen aan dat de ministers van BZK en Justitie voor het onderdeel «overlast» net als voor «criminaliteit» één doel hanteren.

Beter evalueren

Wij bevelen de ministers van BZK en Justitie aan om op korte termijn een concrete evaluatieprogrammering voor het Veiligheidsprogramma op te stellen. Deze programmering moet het mogelijk maken antwoord te geven op de vraag of de beoogde maatschappelijke doelen mede door het gevoerde beleid tot stand worden gebracht. Daarvoor is het noodzakelijk inzicht te krijgen in de bijdrage van de afzonderlijk ingezette maatregelen aan het beleidsdoel. Met de uitkomsten van deze evaluaties kunnen de ministeries zich niet alleen adequaat verantwoorden over het door hen gevoerde beleid terzake, maar wordt ook duidelijk in hoeverre aanpassing van de ingezette maatregelen en/of het beleid noodzakelijk is. Dergelijke informatie is van vitaal belang bij het opstellen van zowel de actualisering

van het huidige Veiligheidsprogramma in het najaar van 2006 als van een eventueel Veiligheidsprogramma II van het volgende kabinet. Indien de ministers van mening zijn dat het voor één of meer onderdelen van het beleid onmogelijk is de effectiviteit te bepalen, dan zouden ze dit, conform de «comply-or-explain»-gedachte (zie hoofdstuk 1), expliciet en beargumenteerd aan de Tweede Kamer moeten laten weten.

Transparante auditrapportages

Wij bevelen de auditdiensten van BZK en Justitie aan dat zij wegingen van betrouwbaarheidsaspecten van informatie in de voortgangsrapportages in het vervolg expliciet vermelden in de auditrapportages aan de Tweede Kamer.

Beter verantwoorden

De doelstelling uit het Veiligheidsprogramma is sinds 2003 ook één van de beleidsprioriteiten uit de miljoenennota. Wij bevelen de ministers van BZK en Justitie aan te zorgen voor een verantwoording over deze doelstelling in het Financieel Jaarverslag van het Rijk, die, voorzover mogelijk, antwoord geeft op de vragen in hoeverre de beleidsdoelen bereikt zijn, wat de bijdragen van de overheid daaraan is, in hoeverre de overheid de beloofde prestaties heeft geleverd en of ze daarbij binnen het toegekende financiële budget is gebleven.

Deels zijn de antwoorden op deze vragen te verkrijgen uit onderzoek in het kader van de eerdergenoemde evaluatieprogrammering. Overigens geven de betrokken ministeries in de voortgangsrapportages al wel antwoord op de vraag in hoeverre de beloofde prestaties zijn geleverd. In het Financieel Jaarverslag van het Rijk kan vanzelfsprekend niet alle informatie uit de voortgangsrapportages en/of andere bronnen worden overgenomen. Selecteren en verwijzen ligt dan voor de hand.

5 RUIMTELIJK BELEID

5.1 Prioriteiten ruimte

5.1.1 Het ruimtelijk vraagstuk

Nederland is een relatief klein en dichtbevolkt land. Dit stelt hoge eisen aan de ruimtelijke inrichting van ons land. Het tweede kabinet-Balkenende heeft voor het ruimtelijk beleid vanaf de *Miljoenennota 2004* (Ministerie van Financiën, 2003) de volgende beleidsprioriteiten vastgesteld:

- ruimte geven aan ontwikkelingen: beter inspelen op wensen van burgers en bedrijven en meer ruimtelijke afwegingen op decentraal niveau;
- stimuleren van gebiedsontwikkeling, met als doel het vergroten van de ruimtelijke kwaliteiten en versnellen van de ruimtelijke ontwikkelingen.

In de *Nota Ruimte*, in januari 2006 vastgesteld door de Eerste Kamer, wordt de ruimtelijke problematiek als volgt omschreven:

«Het beperkte oppervlak dat Nederland ter beschikking staat, maakt het nodig ruimtelijk beleid op een efficiënte en duurzame wijze uit te voeren en er niet alleen in kwantitatieve, maar ook in kwalitatieve zin vorm aan te geven. Daarbij is het belangrijk dat iedere overheidslaag in staat wordt gesteld de eigen verantwoordelijkheid waar te maken.»
(Ministerie van VROM, 2005)

De *Nota Ruimte* betekent in een aantal opzichten een breuk met het ruimtelijk beleid dat tot nu toe is gevoerd. Vooral de grotere rol voor de decentrale overheden is kenmerkend voor het nieuwe beleid. Op rijksniveau zijn vijf departementen betrokken bij het ruimtelijk beleid. Naast het eerstverantwoordelijke Ministerie van VROM zijn dat: het Ministerie van LNV, het Ministerie van VenW, het Ministerie van EZ en het Ministerie van OCW.

5.2 Conclusies

De verantwoording die het kabinet in het Financieel Jaarverslag van het Rijk aan de Tweede Kamer aflegt over de prioriteiten van het ruimtelijk beleid bestaat tot nog toe vooral uit procesinformatie over de implementatie van de *Nota Ruimte*. Dat is naar ons oordeel een te beperkte invulling van verantwoording. In het *Financieel Jaarverslag van het Rijk* zou jaarlijks óók verantwoording afgelegd moeten worden over de mate waarin de doelen van het ruimtelijk beleid uit de miljoenennota tot nu toe zijn gerealiseerd en/of de mate waarin het beleid effecten heeft gesorteerd. De monitoring- en evaluatieactiviteiten in het kader van de *Nota Ruimte* bieden hiervoor echter nog te weinig houvast. De oorzaken hiervan bespreken wij hieronder.

Beleidsdoelen te algemeen geformuleerd

De Algemene Rekenkamer hanteert als norm voor beleidsdoelen dat ze «SMART+C» geformuleerd moeten zijn: specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch, tijdgebonden en consistent.¹⁹ Hoe minder beleidsdoelen aan deze criteria voldoen, hoe moeilijker het is om het al dan niet succesvol zijn van het beleid tussentijds en achteraf te beoordelen, en dus ook om het beleid zonodig bij te sturen of te herzien.

Wij hebben geconstateerd dat de beleidsprioriteiten voor ruimte in de afgelopen drie miljoenennota's te algemeen zijn geformuleerd. De doelen

¹⁹ Zie bijlage 2 voor een toelichting op deze normen.

zijn niet specifiek en niet meetbaar. Ook de tijdshorizon ontbreekt; het kabinet heeft geen tussendoelen geformuleerd.

Geen samenhang doelen Miljoenennota en Nota Ruimte

De ruimtelijke beleidsprioriteiten uit de Miljoenennota komen niet als zodanig terug in de *Nota Ruimte*. Het is dan ook niet duidelijk hoe de ruimtelijke beleidsprioriteiten zich verhouden tot de hoofddoelstelling in de *Nota Ruimte* en de uitwerking daarvan in beoogde prestaties en effecten. De (driedelige) hoofddoelstelling luidt:

- op een duurzame en efficiënte wijze ruimte scheppen voor de verschillende ruimtevrugnende functies;
- de leefbaarheid van Nederland waarborgen en vergroten, en;
- de ruimtelijke kwaliteit van stad en platteland verbeteren, waarbij speciaal aandacht wordt geschonken aan het scheppen van de juiste condities voor het toepassen van ontwikkelingsplanologie.

Wij stellen vast dat de inhoud van de *Nota Ruimte* voor het kabinet geen aanleiding is geweest om de beleidsprioriteiten in de *Miljoenennota 2006* aan te passen. Omgekeerd lijken de beleidsprioriteiten ook geen rol van betekenis te hebben gespeeld bij de formulering van ruimtelijk beleid in de *Nota Ruimte*. De conclusie moet zijn dat het kabinet voor het ruimtelijk beleid werkt met niet op elkaar afgestemde beleidsdoelen.

Geen duidelijke relatie met VROM-begroting

De *Rijksbegrotingsvoorschriften 2005* (Ministerie van Financiën, 2005b) bevatten de volgende instructie voor de samenhang tussen beleidsprioriteiten zoals deze in de verschillende beleidsdocumenten worden vastgelegd:

«De beleidsagenda dient consistent te zijn met de politieke prioriteiten en de begrotingsartikelen. De speerpunten van beleid zoals beschreven in de Miljoenennota sluiten hierbij aan.»

Wanneer we spreken over het ruimtelijk beleid betekent het bovenstaande dat de prioriteiten van het kabinetsbeleid uit de miljoenennota terug te vinden zijn in de departementale begrotingen. Dit blijkt echter maar ten dele het geval. Wij hebben vastgesteld dat niet alle onderdelen van de prioriteiten van het kabinetsbeleid uit de miljoenennota terug te vinden zijn in de VROM-begroting. De beleidsprioriteit «Stimuleren van gebiedsontwikkeling, met als doel het vergroten van de ruimtelijke kwaliteiten» sluit weliswaar aan bij artikel 5, «Ruimte geven aan ontwikkelingen», maar «Beter inspelen op wensen van burgers en bedrijven en meer ruimtelijke afwegingen op decentraal niveau» en «Versnellen van de ruimtelijke ontwikkeling» keren niet terug in de VROM-begroting.

Onvoldoende zicht op totale uitgaven

Een overkoepelend beeld van de uitgaven die door de verschillende departementen tezamen zijn gedaan respectievelijk zullen worden gedaan voor de uitvoering van het ruimtelijk beleid, is niet terug te vinden in de rijksbrede begrotings- en verantwoordingsdocumenten waar men deze informatie zou verwachten. Zo bevat de toelichting bij de ruimtelijke beleidsprioriteiten in de *Miljoenennota 2005* nauwelijks informatie over de geraamde uitgaven voor de uitvoering van het ruimtelijk beleid. En in het *Financieel Jaarverslag van het Rijk* is niets terug te vinden over de gerealiseerde uitgaven.

Voor informatie over de uitgaven voor het ruimtelijk beleid moeten de begrotingshoofdstukken en jaarverslagen van VROM, VenW/Infrastruc-

tuurfonds, LNV, EZ en OCW worden geraadpleegd, maar ook daaruit is geen compleet overzicht van budgetten en uitgaven te halen. Een globale indicatie van de totale omvang van de financiële middelen voor het ruimtelijk beleid in brede zin is dat deze circa € 5 miljard per jaar bedragen.

Evaluatie beleidsprioriteiten moeilijk

De beleidsprioriteiten in de *Miljoenennota 2005* zijn – zoals hiervoor al opgemerkt – algemeen geformuleerd en niet uitgewerkt in operationele doelstellingen. De samenhang tussen te leveren prestaties, de daarvoor benodigde middelen en de daarmee beoogde effecten is niet beschreven. Daarmee ontbreekt de informatie die nodig is om het beleid dat op de prioriteiten wordt gevoerd tussentijds en achteraf te beoordelen en zonodig bij te sturen of te herzien.

Er is ook geen evaluatieprogrammering voor de prioriteiten voor het ruimtelijk beleid.

Er zijn wel monitoring- en evaluatieactiviteiten voor het beleid uit de *Nota Ruimte*.²⁰ Echter, doordat de beleidsdoelen in de *Miljoenennota* en de *Nota Ruimte* niet op elkaar aansluiten, kan de minister van VROM voor het afleggen van verantwoording over de ruimtelijke beleidsprioriteiten niet zonder meer gebruikmaken van deze monitoring- en evaluatiegegevens.

Een bijkomend probleem is dat monitoring van de *Nota Ruimte* zich richt op de lagere doelen van het ruimtelijk beleid, bijvoorbeeld de bundeling van verstedelijking, en dat aggregatie van deze detailinformatie tot meer algemene oordelen over effecten niet goed mogelijk is. Daarvoor ontbreekt het aan redelijke zekerheid over de veronderstelde samenhang tussen hoofddoelen, operationele doelen en het omvangrijke aantal uitvoeringsdoelen. Deze samenhang is zoals gezegd niet beschreven, althans niet voor het rijksbrede ruimtelijke beleid.

Wij zijn van mening dat de minister van VROM in de *Nota Ruimte* een goede poging heeft gedaan om het geheel aan ruimtelijke hoofddoelen, subdoelen en instrumenten weer te geven in de vorm van een doelenboom.

In bijlage 1 van de *Nota Ruimte* is een doelenboom opgenomen die de voornaamste doelen uit de nota omvat. Naast de vier algemene doelstellingen bevat deze doelenboom 28 operationele doelstellingen en 108 uitvoeringsdoelstellingen. Per uitvoeringsdoelstelling is aangegeven of sprake is van een resultaat- of van een systeemverantwoordelijkheid van de betrokken bewindspersoon. De doelboom zou overigens wel helderder kunnen worden door ook streefwaarden op te nemen.

5.3 Aanbevelingen

Wij vinden dat de minister van VROM duidelijker kan maken wat zij met het ruimtelijk beleid beoogt en hoe zij dit in de praktijk wil verwezenlijken. Hiertoe zou zij zich beter moeten verantwoorden over de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de ruimtelijke beleidsprioriteiten uit de miljoenennota en aan de hoofddoelstelling van het ruimtelijk beleid zoals verwoord in de *Nota Ruimte*. In dit verband bevelen wij de minister van VROM aan:

- doelrealisatie en beleidseffectiviteit deel te laten uitmaken van de verantwoording over de ruimtelijke beleidsprioriteiten in de miljoenennota en het financieel jaarverslag van het Rijk;
- de ruimtelijke beleidsprioriteiten in de miljoenennota beter te laten aansluiten op de doelen van de *Nota Ruimte*;

²⁰ Elk halfjaar stellen de bij het ruimtelijk beleid betrokken departementen een interdepartementale tussenrapportage op. Deze rapportages geven voor de *Nota Ruimte* informatie over de voorgenomen en geleverde prestaties. In totaal gaat het om de voortgang van ongeveer 170 door het Rijk en/of decentrale overheden uit te voeren activiteiten. De derde tussenrapportage is in maart 2006 verschenen.

- in samenwerking met de andere betrokken ministers voor de *Nota Ruimte* een dekkende en tijdige programmering van beleidsevaluaties tot stand te brengen;
- de ruimtelijke opgave uit de *Nota Ruimte* te verduidelijken door meetbare specifiek ruimtelijke doelstellingen te formuleren ter verbijzondering van de huidige, voor een belangrijk deel ook op sectoraal beleid gerichte, algemene doelstellingen;
- de realisatie van de hogere doelstellingen rechtstreeks te monitoren – bijvoorbeeld door enquêtes – om zodoende de problemen met de aggregatie van informatie over de uitvoeringsdoelstellingen te ondervangen.

Bij het afleggen van verantwoording over de effectiviteit van het ruimtelijk beleid zou de minister van VROM de begrippen «ruimtelijke kwaliteit» en «efficiënt ruimtegebruik», die deel uitmaken van de hoofddoelstelling van de *Nota Ruimte*, als uitgangspunt kunnen nemen.

De ontwikkelingen in de ruimtelijke kwaliteit en het efficiënt ruimtegebruik kunnen beschouwd worden als indicatief voor de effectiviteit van het ruimtelijk beleid in enge zin. Binnen deze twee domeinen kan de minister een pragmatische keuze maken voor enkele ruimtelijke onderwerpen of ontwikkelingen die politiek en maatschappelijk altijd veel aandacht krijgen. Voorbeelden zijn onderwerpen als de bereikbaarheid van stedelijke centra, de nabijheid van groen in de woonomgeving en de versnippering van de ruimte. De vorm van de verantwoording zou kunnen bestaan uit een combinatie van kwalitatieve en kwantitatieve data, casestudy en beeld.

Wij hebben er begrip voor wanneer de minister van VROM ervoor kiest om niet jaarlijks maar eens in de twee jaar, in de Uitvoeringsagenda van de *Nota Ruimte*, een totaaloverzicht te bieden van het voorgenomen en uitgevoerde ruimtelijk beleid. In het VROM-jaarverslag kan de minister dan vooral op de meest relevante actuele ontwikkelingen ingaan, waarbij zij gebruik kan maken van de informatie uit de halfjaarlijkse tussen-rapportages aan de Raad voor de Ruimtelijke Ontwikkeling, Duurzaamheid en Milieu.

Tot slot geven we de minister in overweging om in de Uitvoeringsagenda een overzicht op te nemen dat vergelijkbaar is met de huidige overzichtsconstructie milieu. Deze laatste constructie biedt een compleet overzicht van verwijzingen naar met het milieu in verband staande artikelen en operationele doelen in de begrotingshoofdstukken van VROM en de andere ministeries.

6 REACTIES BEWINDSPERSONEN EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

De bij de onderzochte beleidsterreinen betrokken ministers hebben gereageerd op de conclusies en aanbevelingen in dit rapport. Namens het kabinet heeft de minister van Financiën gereageerd op de aanbevelingen die betrekking hebben op VBTB in het algemeen en het Financieel Jaarverslag Rijk in het bijzonder.

Hieronder volgt een samenvattende weergave van de reacties van de bewindspersonen. De volledige reacties zijn te vinden op onze website, www.rekenkamer.nl.

6.1 Kabinetsreactie

De minister van Financiën heeft op 1 mei 2006 namens het kabinet gereageerd op de conclusies en aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer.

6.1.1 Reactie kabinet

Het kabinet erkent dat de verantwoordingsinformatie in het algemeen en in het bijzonder die over de onderzochte beleidsprioriteiten voor verbetering vatbaar is. Hoewel de uitkomsten van het Rekenkameronderzoek over drie beleidsprioriteiten niet zonder meer rijksbreed generaliseerbaar zijn, komen de conclusies in grote lijnen overeen met de bevindingen uit de VBTB-evaluatie (zie Ministerie van Financiën, 2004b):

- Informatie over de (netto)effecten van beleid ontbreekt.
- De koppeling tussen doelstellingen, instrumenten en middelen (uitgaven) is vaak gebrekkig en onvolledig aangebracht.
- De aandacht gaat te veel uit naar beleidsinstrumenten en te weinig naar het maatschappelijke probleem en de achterliggende oorzaken waarvoor het beleid een oplossing zou moeten bieden.

De minister van Financiën geeft aan dat onze aanbevelingen op deze punten de al eerder door het kabinet ingezette acties ondersteunen om deze tekortkomingen weg te nemen. Een belangrijke stap om in deze situatie verbetering te brengen is de programmering van beleidsdoorlichtingen in departementale begrotingen. Hierin worden de algemene c.q. operationele doelen van beleidsterreinen integraal en periodiek tegen het licht gehouden op het punt van de probleemanalyse, de motivering van de rol van de rijksoverheid, de gehanteerde instrumenten, de analyse van de maatschappelijke effecten daarvan en de budgetten die zijn ingezet.

Deze koers zal naar verwachting de komende jaren de verantwoordingsinformatie voor de Tweede Kamer aanzienlijk verrijken. Dit is volgens de minister van Financiën echter een proces van lange adem en zeker voor beleidsterreinen waarbij doelen in abstracte termen zijn geformuleerd geen eenvoudige exercitie. Ons onderzoek laat volgens de minister zien dat er nog veel werk moet worden verzet.

De beleidsprioriteiten zijn de belangrijkste politieke doelstellingen van het kabinet voor de kabinetsperiode 2004–2007, aldus de minister van Financiën. Het beleidsprogramma en hoofdstuk 3 van de miljoenennota's schetsen hoe het kabinet werkt aan een sterke economie, een slagvaardige overheid, een levende democratie en een veiliger samenleving. Hoofdstuk 1 van het Financieel Jaarverslag Rijk geeft aan in welke mate

de doelstellingen zijn gerealiseerd en wat het kabinet concreet heeft gedaan. Het kabinet heeft dit jaar en vorig jaar over alle beleidsprioriteiten verantwoording afgelegd en ziet geen aanleiding om hierin volgend jaar verandering aan te brengen. Het is overigens aan een volgend kabinet of het minder of meer concrete beleidsprioriteiten wil kiezen.

Het kabinet hecht net als de Algemene Rekenkamer aan een goede evaluatie van de beleidsprioriteiten, schrijft de minister. Idealiter zou in het jaarverslag aan de orde komen wat de bijdrage van de overheid is geweest aan de realisatie van de doelstellingen. Het is echter meestal niet mogelijk om in het jaarverslag de effecten in beeld te brengen van het beleid dat in het voorafgaande jaar is gevoerd. Beleidseffecten komen wel in beleidsdoorlichtingen aan de orde. Het kabinet onderschrijft daarom de gesignaleerde noodzaak van een evaluatieprogrammering die kan leiden tot periodiek inzicht in de vraag of het beleid en de ingezette maatregelen werken.

Met de Algemene Rekenkamer is het kabinet van mening dat een doorlichting van alle beleidsprioriteiten niet haalbaar is en dat het gewenst is om te bepalen welke beleidsprioriteiten met voorrang worden doorgelicht. Bij de begrotingsvoorbereiding 2007 zal het kabinet inventariseren welke van de beleidsprioriteiten dan in aanmerking komen voor een beleidsdoorlichting. Voor het kabinet speelt de mate waarin een beleidsprioriteit koppelbaar is aan operationele of algemene doelstellingen een belangrijke rol bij de selectie van beleidsprioriteiten die in aanmerking komen voor een beleidsdoorlichting. Een tweede criterium is dat het beleid voldoende tijd dient te hebben gehad om tot uitvoering en tot effecten te kunnen komen.

Het resultaat hiervan wordt meegenomen bij de reguliere selectie van algemene en operationele doelen, waarvoor een doorlichting in de begroting wordt aangekondigd. Daarover kan met de Tweede Kamer in het kader van de begrotingsbehandelingen van gedachten worden gewisseld. In het verantwoordingsdebat over 2007 heeft de Tweede Kamer dan de gelegenheid om de resultaten aan de orde te stellen. Hiermee wordt gevolg gegeven, zo besluit de minister zijn reactie, aan de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om met de Tweede Kamer afspraken te maken over de beleidsprioriteiten waarover op de derde woensdag in mei verantwoording wordt afgelegd.

6.1.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

We zijn positief over de reactie van het kabinet op ons onderzoek. Daaruit blijkt dat het kabinet net als wij een blijvend belang hecht aan beschikbaarheid en bruikbaarheid van relevante informatie en aan een goede onderbouwing van het beleid en de verantwoording daarover. Wij delen de opvatting van het kabinet dat VBTB een proces van lange adem is.

We constateren met instemming dat het kabinet onze aanbevelingen gericht op het verbeteren van Verantwoordingsdag overneemt. Wij realiseren ons dat een beleidsprioriteit die een (zeer) groot aantal maatregelen omvat en betrekking heeft op verschillende begrotingen en beleidsartikelen bijzonder lastig te onderzoeken is op effectiviteit. Wij vinden het echter wel gerechtvaardigd om van een minister te verlangen dat hij samenhangend inzicht kan bieden in de mate waarin hij zijn doelen bereikt, wat hij daarvoor heeft gedaan en wat dat heeft gekost. Daarom

zijn we blij met de toezegging van het kabinet om beleidsprioriteiten te gaan doorlichten. We zullen met belangstelling de afspraken volgen die het kabinet met de Tweede Kamer maakt over de selectiecriteria voor de door te lichten beleidsprioriteiten, over de keuze voor enkele beleidsprioriteiten en over de termijnen waarbinnen die doorlichtingen zullen plaatsvinden.

6.2 Voortijdig schoolverlaten

De minister van OCW heeft op 28 april 2006 gereageerd op ons rapport.

6.2.1 Reactie minister van OCW

De minister van OCW spreekt haar waardering uit voor de heldere en waardevolle adviezen voor het verbeteren van begroting en verantwoording en de samenhang daartussen op het beleidsterrein voortijdig schoolverlaten.

De minister zegt toe onze aanbevelingen te zullen meenemen bij de verdere ontwikkeling van de departementale visie op het verbeteren van de begroting en de verantwoording over voortijdig schoolverlaten. Ze merkt op dat haar plan van aanpak voortijdig schoolverlaten goed aansluit op de aanbevelingen uit het rapport.

Lerend vermogen

De aanbeveling om onderzoek te doen naar de effectiviteit van ingezette en in te zetten maatregelen om voortijdig schoolverlaten terug te dringen, neemt de minister over. Er zal extra aandacht zijn voor monitoring en evaluatie. De minister zegt toe in de herijking van de beleidstheorie te zullen zorgen voor een logische samenhang tussen maatschappelijk probleem, beleidsdoelstelling en maatregelen. Ook geeft de minister aan hierbij de expertise van externen in te schakelen. Dit alles moet zijn beslag krijgen in de *Perspectievennota*.

Inzicht in de uitgaven

De aanbeveling om in de OCW-begroting een overzicht op te nemen van de beleidsartikelen die betrekking hebben op voortijdig schoolverlaten (zo mogelijk met de daarmee gemoeide concrete bedragen) zal de minister bekijken op haalbaarheid bij het opstellen van de begroting voor 2007. Ze ziet als nadeel van de overzichtsconstructie wel dat de middelen dan op twee plaatsen in de begroting staan. Als alternatief ziet de minister een «meer herkenbare en uniforme presentatie op de afzonderlijke begrotingsartikelen».

Het gebruik van andere bronnen

De minister van OCW geeft aan de cijfers van het CBS uit de Enquête Beroepsbevolking te gebruiken voor de monitoring van de realisatie van de EU-doelstelling en voor het in kaart brengen van de achtergrondkenmerken van de groep 15- tot 24-jarige voortijdig schoolverlaters. De minister geeft niet aan te zullen onderzoeken hoe deze cijfers zijn te gebruiken om inzicht te krijgen in de ontwikkelingen in de aantallen nieuwe voortijdig schoolverlaters volgens de nationale doelstelling. Zij stelt dat het onderwijsnummer de spil van een verbeterde registratie zal zijn.

Eenduidige en consequente begrippen

In reactie op onze aanbeveling om bij de verantwoording aan de Tweede Kamer doelstellingen en definities van voortijdig schoolverlaten eenduidig

en consequent te hanteren geeft de minister de definities van voortijdig schoolverlater voor de EU-doelstelling en voor de nationale doelstelling.

Tijdige verantwoording aan de Tweede Kamer

Onze aanbeveling om de meest recente kwantitatieve gegevens over voortijdig schoolverlaten ook in de komende jaren al in het jaarverslag en het Financieel Jaarverslag Rijk op te nemen, neemt de minister over. Het jaarverslag over 2005 bevat de actuele cijfers.

6.2.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Lerend vermogen

Wij zijn positief over de toezegging van de minister van OCW om aan de effectiviteit van lopend en nieuw beleid meer aandacht te geven. Door het centraal stellen van het kind in het voortijdig-schoolverlatenbeleid, zoals geschetst in de nota *Aanval op de uitval; Perspectief en actie* (Ministerie van OCW, 2006a), is duidelijk samenhang aangebracht tussen maatschappelijk probleem, beleidsdoelstelling en maatregelen. We zullen volgen of deze samenhang ook in de begroting van 2007 is aangebracht. Ook zullen we volgen hoe de minister meer zicht wil krijgen op de effectiviteit van lopend en nieuw in te zetten voortijdig-schoolverlatenbeleid.

Inzicht in de uitgaven

De inspanningsverplichting die de minister is aangegaan om te bezien hoe de middelen voor het voortijdig-schoolverlatenbeleid duidelijker in haar begroting komen te staan, verheugt ons. Wij vinden dat de specificatie van de extra middelen uit de Voorjaarsnota voor voortijdig-schoolverlatenbeleid een goede voorzet is voor de invulling van het door haar geschetste alternatief voor een overzichtconstructie (Ministerie van OCW, 2006b).

Het gebruik van andere bronnen

De minister presenteert het onderwijsnummer als de spil van het beleid om de registratie van nieuwe voortijdig schoolverlaters te verbeteren. Ook wij zien het onderwijsnummer als een belangrijk hulpmiddel, maar we wijzen erop dat er eerst een aantal knelpunten in de huidige aanpak moet worden opgelost. Daarnaast duurt het nog een aantal jaar voor het onderwijsnummer voor alle schoolsoorten is ingevoerd. Wij zijn van mening dat de Enquête Beroepsbevolking in elk geval tot die tijd goede aanknopingspunten biedt om zicht op ontwikkelingen in het aantal (nieuwe) voortijdig schoolverlaters te krijgen.

Eenduidige en consequente begrippen

De twee definities die de minister geeft zijn duidelijk. En waar in het verleden nogal eens doelrealisatiecijfers naast elkaar werden gebruikt zonder de bijbehorende doelen aan te geven, is de manier waarop de cijfers zijn gebruikt in de inleiding van de nota *Aanval op de uitval; Perspectief en actie* en de brief van de minister daarover helder (Ministerie van OCW, 2006a; 2006b). Wij volgen met belangstelling of deze helderheid ook in de begrotings- en verantwoordingsdocumenten gestalte krijgt.

Tijdige verantwoording aan de Tweede Kamer

Wij zijn ingenomen met de toezegging van de minister van OCW om voortaan de actuele cijfers over het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters al op Verantwoordingsdag naar de Tweede Kamer te sturen.

6.3 Criminaliteit en overlast

De ministers van BZK en Justitie hebben gezamenlijk op 8 mei 2006 op het onderzoek gereageerd.

6.3.1 Reactie ministers van BZK en Justitie

De ministers van BZK en Justitie waarderen het constructieve karakter van ons onderzoek. Zij zijn verheugd met de constatering dat het doel dat zij zich hebben gesteld bij de formulering van het beleid ter vermindering van overlast, op basis van de acht gehanteerde indicatoren, binnen handbereik is. Het onderzoek van de Algemene Rekenkamer laat zien dat het met de uitvoering van het Veiligheidsprogramma de goede kant op gaat.

De ministers zijn ook ingenomen met de constatering dat de verantwoording over de prestaties, die een van de kernpunten vormt van de halfjaarlijkse voortgangsrapportages aan de Tweede Kamer, goed en inzichtelijk is.

De ministers antwoorden verder dat wij in hoofdstuk 4 van ons rapport op een gedegen wijze aangeven welk onderdeel van het Veiligheidsprogramma object van onderzoek is geweest, tot welke conclusies wij zijn gekomen en welke aanbevelingen daaruit voortvloeien. Bij de presentatie van onze bevindingen in de samenvatting en in hoofdstuk 2 van het conceptrapport wordt volgens de ministers echter niet weergegeven welke overwegingen wij hebben gemaakt in hoofdstuk 4. Hierdoor ontstaat volgens de ministers de onjuiste suggestie dat zij geen goede informatie verstrekken aan de Tweede Kamer. Dit betreuren zij.

De ministers zeggen toe door toepassing van een kwaliteitsprotocol de door ons geconstateerde onvolkomenheden van het huidige gebruik van de Leefbaarheid&Veiligheid-enquêtes (L&V-enquêtes) bij de nieuwe veiligheidsmonitor te zullen ondervangen.

Om een onjuist beeld te voorkomen over het ontbreken van informatie over de uitgaven merken de ministers op dat zij, conform de afspraken met de Tweede Kamer, inzicht hebben verleend in de toedeling van de extra financiële middelen uit de Veiligheidsenveloppen naar de operationele doelstellingen in de begrotingen van de ministeries van Justitie en van BZK.

De bewindspersonen hechten er verder belang aan – in reactie op onze conclusie dat een beleidstheorie ontbreekt, het beleid onvoldoende onderbouwd is en deels ook onvoldoende inzicht bestaat in de uitgaven voor veiligheid – op te merken dat zij bij de start van het Veiligheidsprogramma op zeer korte termijn antwoord wilden geven op de terechte roep uit de samenleving naar meer veiligheid. Het opstellen van een beleidstheorie zou dit proces kunnen vertragen.

De beide ministers laten weten dat hun ministeries voornemens zijn ten behoeve van de onderbouwing van het veiligheidsbeleid en in het bijzonder ten behoeve van de komende kabinetsformatie samen met het Ministerie van Financiën in de eerste helft van 2006 een onderzoek «Maatschappelijke kosten van veiligheid» te starten. Dit onderzoek moet onder meer duidelijk maken wat op macroniveau een optimale verdeling is van (extra) financiële middelen voor veiligheid. «Optimaal» wil zeggen dat het geld daar wordt ingezet waar dit het grootste maatschappelijk rendement op het gebied van veiligheid genereert, namelijk minder

criminaliteit, overlast en onveiligheidsgevoelens. De volgende resultaten worden uit dit onderzoek verwacht:

- een analysemodel waarmee op macro- c.q. rijksniveau kosten-effectiviteitsafwegingen en beleidskeuzes op het gebied van veiligheid kunnen worden gemaakt;
- duidelijkheid over welke uitgaven er in Nederland ten behoeve van de veiligheid worden gedaan;
- duidelijkheid over het niveau van de uitgaven die in Nederland ten behoeve van veiligheid worden gedaan in relatie tot enkele omliggende landen;
- duidelijkheid over welke opbrengsten – in termen van maatschappelijke effecten en kostenbesparingen – welke investeringen in veiligheid opleveren;
- een overzicht op macroniveau van de huidige stand van zaken in Nederland van het evaluatie- en beleidseffectenonderzoek op het gebied van veiligheid.

De ministers geven aan daarbij te zullen bezien in hoeverre de resultaten van dit onderzoek ook gebruikt kunnen worden voor de door ons aanbevolen evaluatieprogrammering.

Informatie van de auditdiensten

De ministers van BZK en Justitie melden verder dat de auditdiensten van hun departementen vinden dat de conclusie van de Algemene Rekenkamer over het niet-meewegen van onnauwkeurigheden in het betrouwbaarheidsoordeel en het niet-vermelden in de auditrapportages te ongenueanceerd is. De uitkomsten van de L&V-enquête vormen slechts één van de onderwerpen in bijlage II bij de Veiligheidsrapportage. Na weging van alle betrouwbaarheidsaspecten ten aanzien van alle onderwerpen van bijlage II is de informatie in bijlage II volgens de auditdiensten betrouwbaar, aldus de ministers. De «onnauwkeurigheid» van de uitkomst van de L&V-enquête, die wel degelijk is meegewogen, is in de ogen van de auditdiensten niet «zwaar» genoeg om een ander oordeel over bijlage II te vellen.

De beide bewindspersonen besluiten hun reactie met de toezegging van de auditdiensten dat zij bovenstaande weging met ingang van hun beoordeling van de zevende voortgangsrapportage expliciet zullen vermelden in hun auditrapportages aan de Tweede Kamer.

6.3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij merken in ons onderzoek op dat de realisatie van de beleidsdoelen binnen handbereik is. Maar, anders dan de ministers van BZK en Justitie menen, laat ons rapport zien dat het onbekend is of de gunstige ontwikkelingen op de indicatoren *veroorzaakt* zijn door het gevoerde beleid. In dit verband zijn we verheugd over de toezegging van de ministers om een onderzoek «Maatschappelijke kosten van veiligheid» te starten, waarmee onder meer deze informatie zal worden verzameld.

Wij trekken in hoofdstuk 2 (§ 2.2.1 onder «Criminaliteit en overlast: onderdeel overlast»), anders dan de ministers menen, niet de conclusie dat de informatie die de zij aan de Tweede Kamer verstrekken niet goed zou zijn. Wat wij daar aangeven is dat de door de ministers verstrekte informatie niet bruikbaar is voor het doel, namelijk om daarmee een uitspraak te kunnen doen over de vraag in hoeverre het beleidsdoel voor overlast (20–25% reductie) wordt gerealiseerd.

De ministers gaan niet in op onze aanbeveling om voor het onderdeel «overlast» net als voor «criminaliteit» één doel te hanteren.

Wij zijn positief over de toezegging van de ministers van BZK en Justitie de onvolkomenheden die wij in de L&V-enquête hebben geconstateerd te zullen ondervangen.

Tot slot nemen we met instemming kennis van de toezegging van de auditdiensten om de weging van betrouwbaarheidsaspecten in hun auditrapportage bij de zevende voortgangsrapportage te zullen opnemen. Daarbij merken we op dat de bruikbaarheid van de auditrapportages wordt vergroot wanneer eventuele kanttekeningen die de auditdiensten hebben bij de betrouwbaarheid van verantwoordingsgegevens uit een informatiebron die gebruikt wordt om na te gaan in hoeverre een beleidsdoel is gerealiseerd, expliciet in hun rapportage aan de Tweede Kamer zijn opgenomen.

6.4 Ruimtelijk beleid

De minister van VROM heeft op 2 mei 2006 op ons onderzoek gereageerd.

6.4.1 Reactie minister VROM

De minister van VROM stelt dat wij in ons onderzoek terecht constateren dat de beleidsprioriteiten op het terrein van het ruimtelijk beleid zich moeilijk laten onderzoeken omdat deze een te algemeen karakter hebben. Ruimtelijk beleid is van een geheel ander abstractieniveau dan de andere twee onderwerpen, aldus de minister.

Ook onze constatering dat de doelstellingen in de *Nota Ruimte* niet aansluiten bij de corresponderende doelstellingen uit de Miljoenennota, is volgens de minister juist. Wellicht is dit veroorzaakt door het feit dat de *Nota Ruimte* pas in januari dit jaar is vastgesteld en er de afgelopen tijd sprake is geweest van «zwevend beleid». Bij de begroting 2007 moet dit beter gaan, schrijft de minister.

Het ruimtelijk beleid heeft een hoog abstractieniveau. Dit heeft effect op de «SMART-heid» van de doelstellingen. Dit heeft deels te maken met het feit dat veel beleid decentraal is neergezet en de decentrale overheden hier nog nadere uitwerking aan moeten geven. Daarnaast is ruimtelijk beleid op zichzelf al lastig SMART te formuleren.

De minister van VROM is blij dat er volgens ons een goede poging is gedaan om tot een doelenboom te komen. In reactie op onze opmerking dat de doelenboom helderder zou zijn als er ook streefwaarden in worden opgenomen, schrijft de minister dat een deel van deze streefwaarden bij de andere overheden vandaan moet komen. De minister wil niettemin proberen hier in de komende uitvoeringsagenda, waar mogelijk, invulling aan te geven.

Over onze kritiek dat de beleidstheorie onder de *Nota Ruimte* niet goed is opgeschreven stelt de minister dat de nota weliswaar is op te vatten als de onderliggende beleidstheorie, maar dat uit ervaringen met de Vinex-nota gebleken is dat de theorie uit een nota een «eigen leven» kan gaan leven. Het zou daarom goed zijn preciezer te documenteren hoe de beleidstheorie tot stand is gekomen, en welke literatuur en welke keuzes ten grondslag liggen aan het beleid.

Een zinnig aandachtspunt is volgens de minister de interdepartementale evaluatieprogrammering. Vanuit de coördinerende taak van VROM voor het ruimtelijk beleid is het goed om dit overzicht in beeld te brengen. In de komende uitvoeringsagenda zal een eerste aanzet worden gedaan voor een *Nota Ruimte*-brede evaluatieprogrammering. Daarbij zal gebruikgemaakt worden van de resultaten uit de beleidsdoorlichting van de *Nota Ruimte* en van monitorinformatie van de planbureaus.

De minister reageert voorts op onze aanbeveling om de domeinen «ruimtelijke kwaliteit» en «efficiënt ruimtegebruik» te beschouwen als indicatie voor het ruimtelijk beleid in enge zin, waarbinnen een pragmatische keuze kan worden gemaakt voor enkele ruimtelijke onderwerpen of politiek-maatschappelijke ontwikkelingen. De minister stelt dat hierin gedeeltelijk wordt voorzien door de belevingsmonitor die momenteel op haar verzoek wordt ontwikkeld door het Milieu- en Natuurplanbureau in samenwerking met het Ruimtelijk Planbureau. De focus ligt hierbij in eerste instantie echter op beleving van landschappelijke kwaliteit en van de woonomgeving. Niettemin blijft er ook dan discussie over het wel of niet hebben van ruimtelijke kwaliteit omdat er altijd andere onderwerpen te benoemen zijn. Een integrale benadering blijft daarom wezenlijk. Voor communicatie naar de Tweede Kamer kan wel gekozen worden voor bepaalde onderwerpen.

De minister stelt tot slot dat wij in ons rapport ten onrechte voorbijgaan aan de uitvoeringsagenda. Hierin staat op dit moment een financieel kader. Over ons voorstel om in de uitvoeringsagenda net zo'n overzichtsconstructie op te nemen als er nu bestaat voor Milieu, schrijft de minister dat deze constructies erg tijdrovend zijn. Het is daarom de vraag is wat de meerwaarde is. In de komende uitvoeringsagenda wordt wel getracht om het financieel kader verder te perfectioneren, aldus de minister. In de toekomst kan er gekeken worden hoe hiermee verder om te gaan. Daarbij zal een soort kosten-batenanalyse voor een overzichtsconstructie Ruimte moeten worden gemaakt alvorens hierover te besluiten.

6.4.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij waarderen de positieve reactie van de minister van VROM op het onderdeel «ruimtelijk beleid». We benadrukken dat ook dit deel van het rapport en de reactie van de minister daarop, over *beleidsverantwoording* gaan. De reactie van de minister biedt aangrijpingspunten om de verantwoording over het ruimtelijk beleid concreter te maken. Zo maakt de belevingsmonitor het in principe mogelijk uitspraken te doen over de beleving van landschappelijke kwaliteit en van de woonomgeving. Tegelijkertijd zou het kabinet echter ook de ruimtelijke beleidsprioriteiten op een dergelijk concreet niveau moeten vaststellen.

In dit verband merken wij op dat de minister van VROM geen toezegging heeft gedaan op onze aanbeveling om meetbare en specifiek ruimtelijke doelstellingen te formuleren, ter verbijzondering van de huidige, voor een belangrijk deel ook op sectoraal beleid gerichte, algemene doelstellingen van de *Nota Ruimte*.

We zijn inderdaad van mening dat de doelenboom helderder wordt als er ook streefwaarden in worden opgenomen. In de komende uitvoeringsagenda zou de minister van VROM kunnen aangeven voor welke doelen de decentrale overheden streefwaarden bepalen en voor welke doelen het kabinet zelf de streefwaarden vaststelt.

We hopen dat de documentatie van de beleidstheorie bijdraagt aan meer inzicht in de samenhang tussen de beoogde effecten, te leveren prestaties en benodigde middelen voor het ruimtelijk beleid.

We denken dat een overzichtskonstructie voor het ruimtelijk beleid niet in de laatste plaats de FES-bijdragen aan dat beleid inzichtelijker maakt. Een dergelijke constructie zal het inzicht van de Tweede Kamer in opbouw en voortgang van het ruimtelijk beleid vergemakkelijken. We wijzen er tot slot op dat de *Rijksbegrotings- en verantwoordingsvoorschriften 2006* (Minister van Financiën, 2006) de nodige aanknopingspunten bevatten voor de afweging van de kosten en de baten van een overzichtskonstructie.

LITERATUUR

Algemene Rekenkamer (1991). *Verslag 1990*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1990–1991, 22 032, nrs. 1–2. Den Haag: SDU.

Algemene Rekenkamer (1995). *Decemberverslag 1995*. Tweede Kamer, vergaderjaar 1995–1996, 24 555, nrs. 1–2. Den Haag: SDU.

Algemene Rekenkamer (2001). *Begeleiding en herplaatsing van voortijdige schoolverlaters*. Den Haag: eigen beheer.

Algemene Rekenkamer (2003). *Tussen beleid en uitvoering; Lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 831, nrs. 1–2. Den Haag: SDU.

Algemene Rekenkamer (2006). *Beleidsvrijheid en specifieke uitkeringen*. Den Haag. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 498, nrs. 1–2. Den Haag: SDU.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2005). *Jaarboek onderwijs in cijfers 2006*. Den Haag: CBS.

Centraal Planbureau (2005). *Police numbers up, crime rates down*. Den Haag: CPB.

Eijmers, T. & Roelofs, M. (2005). *Zicht op een sluitende aanpak: een nieuwe fase in de bestrijding van voortijdig schoolverlaten*. Den Haag: Onderwijsraad.

Gemengde commissie bestuurlijke zaken (2005). *Je gaat erover of niet*. Den Haag: Ministerie van BZK.

Inspectie van het Onderwijs (1998). *Onderwijsverslag over het jaar 1997*. De Meern: Inspectie van het Onderwijs.

Inspectie van het Onderwijs (2002). *Voortijdig schoolverlaten in het middelbaar onderwijs*. De Meern: Inspectie van het Onderwijs.

Intomart Gfk bv (2005). *Politiemonitor bevolking 2005*. Hilversum: Intomart Gfk bv.

Ministerie van AZ (2002). *Strategisch Akkoord*. Den Haag: eigen beheer.

Ministerie van AZ (2003). *Regeerakkoord*. Den Haag: eigen beheer.

Ministerie van Financiën (2002). *Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid*. Den Haag: eigen beheer.

Ministerie van Financiën (2003). *Miljoenennota 2004*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2003–2004, 29 200, nrs. 1–2. Den Haag: SDU.

Ministerie van Financiën (2004a). *Miljoenennota 2005*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 800, nrs. 1–2. Den Haag: SDU.

Ministerie van Financiën (2004b). *Evaluatie VBTB*. Brief aan de Tweede Kamer van minister van Financiën d.d. 21 december 2004. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 949, nr. 1. Den Haag: SDU.

Ministerie van Financiën (2005a). *Miljoenennota 2006*, Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 30 300, nrs. 1–2. Den Haag: SDU.

Ministerie van Financiën (2005b). *Regeling begrotingsvoorschriften 2005 met bijbehorende begrotingsmodellen (internetversie 17 januari 2005)*. Den Haag: eigen beheer.

Ministerie van Financiën (2006). *Regeling begrotingsvoorschriften 2006 met bijbehorende begrotingsmodellen (internetversie 3 april 2006)*. Den Haag: eigen beheer.

Ministerie van Justitie & Ministerie van BZK (2002). *Naar een veiliger samenleving*. Den Haag: eigen beheer.

Ministerie van Justitie & Ministerie van BZK (2003a). *Naar een veiliger samenleving. Uitvoering Veiligheidsprogramma. Brief van de ministers van Justitie en BZK*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 684, nr. 8. Den Haag: SDU.

Ministerie van Justitie & Ministerie van BZK (2004a). *Naar een veiliger samenleving. Derde Voortgangsrapportage. Brief van de ministers van Justitie en BZK*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 28 684, nr. 29. Den Haag: SDU.

Ministerie van Justitie & Ministerie van BZK (2004b). *Naar een veiliger samenleving. Vierde Voortgangsrapportage. Brief van de ministers van Justitie en BZK*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 28 684, nr. 36. Den Haag: SDU.

Ministerie van Justitie & Ministerie van BZK (2004c). *Naar een veiliger samenleving. Mid term review*. Den Haag: eigen beheer.

Ministerie van Justitie & Ministerie van BZK (2005). *Naar een veiliger samenleving. Zesde Voortgangsrapportage*. Den Haag: eigen beheer.

Ministerie van OCW (2004a). *Voortgangsrapportage Plan van aanpak voortijdig schoolverlaten (inclusief bijlage RMC-analyse 2003)*. Brief van de staatssecretaris van OCW aan de Tweede Kamer. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 26 695, nr. 16. Den Haag: SDU.

Ministerie van OCW (2004b). *Voortijdig schoolverlaten; Verslag schriftelijk overleg over de brief van 18 februari 2004 (Kamerstuk 26 695, nr. 13)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 26 695, nr. 14. Den Haag: SDU.

Ministerie van OCW (2005a). *Factsheets VSV, november 2005*. Den Haag: eigen beheer.

Ministerie van OCW (2005b). *Onderwijsachterstandenbeleid/ gewichten-regeling*. Brief aan Tweede Kamer, 27 mei 2005. Kenmerk PO/ZO/2005/15067. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van OCW (2005c). *Vaststelling begroting van het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschap (VIII) voor het jaar 2006; Verslag houdende een lijst van vragen en antwoorden*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 30 300 VIII, nr. 51. Den Haag: SDU.

Ministerie van OCW (2005d). *Wijziging Wet educatie en beroepsonderwijs en de Wet op de ondernemingsraden i.v.m. modernisering medezeggenschap*; Brief staatssecretaris over de ontwikkeling van een nieuwe medezeggenschap bve en over het sturen op regionale ambities. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 371, nr. 12. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van OCW (2005e). *Voortijdig schoolverlaten, inclusief RMC analyse en rapportage leerplichtgegevens*. Brief van de minister van OCW over de aanpak. Tweede Kamer, vergaderjaar 2005–2006, 26 695, nr. 26. Den Haag: Ministerie van OCW.

Ministerie van OCW (2006a). *Aanval op de uitval*. Brief van minister en staatssecretaris over de aanbidding van de nota *Aanval op de uitval; Perspectief en actie*. Brief aan Tweede Kamer, 28 april 2006. Kenmerk VSV/DIR/200617313. Den Haag: Ministerie van OCW

Ministerie van OCW (2006b). *Aanval op de uitval; Perspectief en actie*. Den Haag: eigen beheer.

Ministerie van VROM (2005). *Nota Ruimte. Deel 3a: aangepast kabinetsstandpunt naar aanleiding van behandeling in de Tweede Kamer*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 435, nr. 154. Den Haag: SDU.

Ministerie van VWS (2004). *Interdepartementaal beleidsonderzoek: Maatschappelijke opvang. Plan van aanpak verloedering en overlast door overlastgevendende zorgmijders (psychisch gestoorden, verslaafden en daklozen)*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, 29 325, nr. 2. Den Haag: SDU.

Sardes (2003). *Almanak voortijdig schoolverlaten 2003*. Sardes: eigen beheer.

Sociaal en Cultureel Planbureau (2002). *Sociaal en cultureel rapport 2002*. Den Haag: SCP.

Steeg, M. van der & Webbink, D. (2006). *Voortijdig schoolverlaten in Nederland: omvang, beleid en resultaten*. Den Haag: CPB.

Tilborg, L. van & Es, W. van (2004). *De uitkomsten van de RMC analyse 2003*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2004–2005, bijlage bij kamerstuk 26 695, nr. 16. Den Haag: SDU.

Tweede Kamer (2003). *Naar een veiliger samenleving. Brief van het Presidium over aanwijzing als Groot Project*. Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 684, nr. 12. Den Haag: SDU.

Veld, R. In 't, W. Korving, Y. Hamdan & M. van der Steen (2005). *Kosten en Baten van Voortijdig Schoolverlaten*. Rotterdam: Rebelgroup.

Algemene conclusies	Aanbevelingen aan het kabinet	Toezeggingen kabinet	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>Het kabinet slaagt er nog niet helemaal in om de Tweede Kamer te voorzien van alle benodigde informatie over de drie onderzochte beleidsprioriteiten: «vermindering voortijdig schoolverlaten», «vermindering overlast» en «ruimte».</p> <p>De Tweede Kamer ontvangt van de betrokken bewindspersonen nog niet genoeg gegevens van voldoende kwaliteit om haar controlerende taak op de betreffende beleidsterreinen goed te kunnen uitvoeren. Zo is het vrijwel onbekend in welke mate het beleid bijdraagt aan het oplossen van de maatschappelijke problemen. Ook is niet te achterhalen hoeveel geld voor de drie beleidsprioriteiten beschikbaar is, noch hoeveel geld er voor deze prioriteiten is uitgegeven. Bij geen van de onderzochte beleidsprioriteiten is sprake van een gedegen onderbouwing van de samenhang tussen middelen, maatregelen en gewenste effecten.</p>	<p>Verantwoordingsdag is het moment waarop het kabinet zich moet verantwoorden over de op zijn beleidsprioriteiten behaalde resultaten, bij voorkeur in het Financieel Jaarverslag van het Rijk. De miljoenennota's van 2004, 2005 en 2006 bevatten ruim vijftig van deze prioriteiten: gemiddeld bijna vier per departement. Veel van deze beleidsprioriteiten zijn zodanig breed geformuleerd dat ze een groot deel van de beleidsartikelen van de betrokken departementale begrotingen omvatten. Een integrale en dus gedetailleerde verantwoording over alle onder de prioriteiten behorende maatregelen en uitvoeringsdoelen is uit een oogpunt van toegankelijkheid en doelmatigheid onwenselijk. Om op Verantwoordingsdag een goede verantwoording te hebben, bevelen we aan dat het kabinet met de Tweede Kamer afspreekt over welke beleidsprioriteiten en (hoofd)indicatoren het die dag verantwoording aflegt.</p>	<p>Het kabinet heeft dit jaar en vorig jaar over alle beleidsprioriteiten verantwoording afgelegd en ziet geen aanleiding om hierin volgend jaar verandering aan te brengen.</p>	<p>Dat het kabinet onze aanbevelingen gericht op het verbeteren van Verantwoordingsdag overneemt is positief. Wij realiseren ons dat een beleidsprioriteit die een groot aantal maatregelen omvat en ressorteert onder verschillende begrotingen en beleidsartikelen lastig te onderzoeken is op effectiviteit. Wij vinden het echter gerechtvaardigd om van een minister te verlangen dat hij samenhangend inzicht kan bieden in de mate waarin hij zijn doelen bereikt, wat hij daarvoor heeft gedaan en wat dat heeft gekost. Daarom zijn we blij met de toezegging om beleidsprioriteiten te gaan doorlichten. We zullen met belangstelling de afspraken volgen die het kabinet met de Tweede Kamer maakt over de selectiecriteria voor de door te lichten beleidsprioriteiten, over de keuze van beleidsprioriteiten en over de termijnen waarbinnen die doorlichtingen zullen plaatsvinden.</p>
	<p>Wij achten het raadzaam dat het kabinet ook zijn overige beleidsprioriteiten onderzoekt om na te gaan:</p> <ul style="list-style-type: none"> – of de doelen zo zijn geformuleerd dat daarover concreet verantwoording kan worden afgelegd; – of er een logische samenhang bestaat tussen beleidsdoelen, prestaties en middelen; – of de wijze waarop de effecten en prestaties worden gemeten betrouwbaar en valide is; – of er voldoende inzicht bestaat in de uitgaven voor de prioriteiten; – of een evaluatieprogramma is opgesteld die kan leiden tot periodiek inzicht in de vraag of het beleid en de ingezette maatregelen werken. <p>Volgens de Algemene Rekenkamer is het format voor beleidsdoorlichtingen, zoals dat naar aanleiding van de VBTB-evaluatie door het kabinet is vastgesteld, daarvoor in principe een goed hulpmiddel.</p>	<p>Met ons vindt het kabinet dat een doorlichting van alle beleidsprioriteiten niet haalbaar is en dat het wenselijk is om te bepalen welke beleidsprioriteiten met voorrang worden doorgelicht. Bij de begrotingsvoorbereiding 2007 zal het kabinet inventariseren welke beleidsprioriteiten daarvoor in aanmerking komen. De mate waarin een beleidsprioriteit koppelbaar is aan operationele of algemene doelstellingen speelt daarbij een belangrijke rol. Een tweede criterium is dat het beleid voldoende tijd moet hebben gehad om tot effecten te kunnen komen.</p> <p>Over de selectie kan met de Tweede Kamer in het kader van de begrotingsbehandelingen van gedachten worden gewisseld.</p>	

<i>Algemene conclusies</i>	<i>Aanbevelingen aan het kabinet</i>	<i>Toezeggingen kabinet</i>	<i>Nawoord Algemene Rekenkamer</i>
	Wij bevelen het kabinet aan met de Tweede Kamer af te spreken welke beleidsprioriteiten met voorrang worden doorgelicht.		
<i>Conclusies voortijdig schoolverlaten</i>	<i>Aanbevelingen aan de minister van OCW</i>	<i>Toezeggingen bewindspersoon</i>	<i>Nawoord Algemene Rekenkamer</i>
De formulering van het beleidsdoel voor «voortijdig schoolverlaten» voldoet redelijk goed aan de SMART+C-criteria. Een kanttekening is dat de minister van OCW in 2002 een halvering van het aantal voortijdig schoolverlaters als doelstelling heeft geformuleerd zonder echt te weten hoeveel voortijdige schoolverlaters er op dat moment waren. Volgens ons is daardoor onzeker of de doelstelling (maximaal 35 000 nieuwe voortijdige schoolverlaters in 2010) realistisch was.	Wij bevelen de minister van OCW aan: <ul style="list-style-type: none"> – onderzoek te (laten) doen naar de effectiviteit van de maatregelen die zij inzet en heeft ingezet; – bij de «herijking van de beleidstheorie» zorg te dragen voor een logische samenhang tussen het maatschappelijke probleem, de beleidsdoelstelling en de maatregelen van de verschillende ministeries: (ofwel het beleid betreft alle voortijdig schoolverlaters en omvat zowel preventieve als curatieve maatregelen, ofwel het beleid betreft alleen nieuwe voortijdig schoolverlaters en richt zich hoofdzakelijk op preventie); – hierbij gebruik te maken van expertise van buiten het ministerie. 	De aanbeveling om onderzoek te doen naar de effectiviteit van ingezette en in te zetten maatregelen om voortijdig schoolverlaten terug te dringen, neemt de minister over. Er zal extra aandacht zijn voor monitoring en evaluatie. De minister zegt toe in de herijking van de beleidstheorie te zullen zorgen voor een logische samenhang tussen maatschappelijk probleem, beleidsdoelstelling en maatregelen. Ook geeft zij aan hierbij de expertise van externen in te schakelen. Dit alles moet zijn beslag krijgen in de <i>Perspectievennota</i> .	De toezegging van de minister van OCW om aan de effectiviteit van lopend en nieuw beleid meer aandacht te geven stemt ons positief. Door het centraal stellen van het kind in het voortijdig-schoolverlatenbeleid (Ministerie van OCW, 2006a) is duidelijk samenhang aangebracht tussen maatschappelijk probleem, beleidsdoelstelling en maatregelen. We zullen volgen of deze samenhang ook in de begroting van 2007 is aangebracht. Ook zullen we volgen wat de minister doet om meer zicht te krijgen op de effectiviteit van lopend en nieuw in te zetten voortijdig-schoolverlatenbeleid.

<i>Conclusies voortijdig schoolverlaten</i>	<i>Aanbevelingen aan de minister van OCW</i>	<i>Toezeggingen bewindspersoon</i>	<i>Nawoord Algemene Rekenkamer</i>
<p>Uit de departementale begrotingen en jaarverslagen is niet op te maken hoeveel geld beschikbaar is en wordt besteed aan het beleid om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan. Voor de Tweede Kamer is het zo onmogelijk om vast te stellen hoe de (totale) uitgaven aan voortijdig schoolverlaten zich verhouden tot de resultaten van het beleid.</p>	<p>Wij bevelen de minister van OCW aan dat ze inzicht geeft in de uitgaven voor het beleid om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan. Dit zou om te beginnen kunnen door jaarlijks een overzicht in de OCW-begroting op te nemen van de begrotingsartikelen die betrekking hebben op het beleid om voortijdig schoolverlaten tegen te gaan, en indien mogelijk de concrete bedragen die daarmee gemoeid zijn.</p>	<p>De aanbeveling om in de OCW-begroting een overzicht op te nemen van de beleidsartikelen die betrekking hebben voortijdig schoolverlaten (zo mogelijk met de daarmee gemoeide concrete bedragen) zal de minister bekijken op haalbaarheid bij het opstellen van de begroting voor 2007. Ze ziet als nadeel wel dat de middelen dan op twee plaatsen in de begroting staan. Als alternatief ziet de minister een «meer herkenbare en uniforme presentatie op de afzonderlijke begrotingsartikelen».</p>	<p>De inspanningsverplichting die de minister is aangegaan om te bezien hoe de middelen voor het voortijdig-schoolverlatenbeleid duidelijker in haar begroting komen te staan, beoordelen wij positief. Wij vinden dat de specificatie van de extra middelen uit de Voorjaarsnota voor voortijdig-schoolverlatenbeleid een goede voorzet is voor de invulling van het geschetste alternatief voor een overzichtsconstructie.</p>
<p>De cijfers over voortijdige schoolverlaters zijn onvoldoende eenduidig om gebruikt te kunnen worden om het beleid bij te sturen. De minister van OCW meldt een aantal beperkingen van de huidige registratie aan de Tweede Kamer, maar de jarenlang voortdurende registratieproblemen zijn voor het ministerie geen aanleiding geweest om aanvullende studie te doen naar alternatieven voor het monitoren van het aantal voortijdige schoolverlaters.</p>	<p>Wij bevelen de minister verder aan om na te gaan of ook de cijfers van de Enquête Beroepsbevolking van het CBS gebruikt kunnen worden om inzicht te geven in de mate waarin het aantal voortijdig schoolverlaters zich ontwikkelt.</p>	<p>De minister van OCW gebruikt de cijfers van het CBS uit de Enquête Beroepsbevolking voor de monitoring van de realisatie van de EU-doelstelling en voor het in kaart brengen van de achtergrondkenmerken van de groep 15- tot 24-jarige voortijdig schoolverlaters. De minister geeft niet aan te zullen onderzoeken hoe deze cijfers zijn te gebruiken om inzicht te krijgen in de ontwikkelingen in de aantallen nieuwe voortijdig schoolverlaters volgens de nationale doelstelling. Zij stelt dat het onderwijsnummer de spil van een verbeterde registratie zal zijn.</p>	<p>Ook wij zien het onderwijsnummer als een belangrijk hulpmiddel, maar we wijzen erop dat er eerst een aantal knelpunten in de huidige voorstellen moet worden opgelost. Daarnaast duurt het nog een aantal jaren voor het onderwijsnummer voor alle schoolsoorten is ingevoerd. Wij zijn van mening dat de Enquête Beroepsbevolking in elk geval tot die tijd goede aanknopingspunten biedt om zicht op ontwikkelingen in het aantal (nieuwe) voortijdig schoolverlaters te krijgen.</p>
<p>De bruikbaarheid van het onderwijsnummer heeft op korte termijn in opzet een aantal beperkingen. Sommige beperkingen zijn van tijdelijke aard, anderen zijn meer structureel zoals het gegeven dat de RMC-contactgemeenten geen koppeling mogen maken met de gemeentelijke basisadministratie.</p>	<p>Wij bevelen de minister van OCW aan om de beperkingen die het registratie- en preventie-instrument «onderwijsnummer» nu in opzet heeft, zoveel mogelijk op te heffen. Met name de mogelijkheid om scholen niet alleen de in- en uitschrijvingen van leerlingen te laten melden aan IBG, maar ook het relatieve verzuim, bevelen we aan te onderzoeken.</p>		
<p>De verantwoording over voortijdig schoolverlaten aan de Tweede Kamer is niet helder, omdat daarin verschillende doelstellingen, definities en gegevensbronnen naast en soms zelfs door elkaar worden gepresenteerd.</p>	<p>Bij de verantwoording aan de Tweede Kamer over voortijdig schoolverlaten dient de minister van OCW eenduidig en consequent te zijn in de hantering van doelstellingen en definities.</p>	<p>In reactie op onze aanbeveling om bij de verantwoording aan de Tweede Kamer doelstellingen en definities van voortijdig schoolverlaten eenduidig en consequent te hanteren geeft de minister de definities van voortijdig schoolverlater voor de EU-doelstelling en voor de nationale doelstelling.</p>	<p>De twee definities die de minister geeft zijn duidelijk. Waar in het verleden nogal eens doelrealisatiecijfers naast elkaar werden gebruikt zonder de bijbehorende doelen aan te geven, is de manier waarop de cijfers nu zijn gebruikt helder (Ministerie van OCW, 2006a; 2006b). Wij volgen met belangstelling of deze helderheid ook in de begrotings- en verantwoordingsdocumenten terugkeert.</p>

<i>Conclusies voortijdig schoolverlaten</i>	<i>Aanbevelingen aan de minister van OCW</i>	<i>Toezeggingen bewindspersoon van OCW</i>	<i>Nawoord Algemene Rekenkamer</i>
De Tweede Kamer is in jaarverslagen van het Ministerie van OCW en in het Financieel Jaarverslag Rijk over de jaren 2002–2004 te laat over de meest actuele resultaten van het beleid geïnformeerd. De minister van OCW heeft het de Tweede Kamer met deze handelswijze in die jaren onmogelijk gemaakt om haar op Verantwoordingsdag aan te spreken op de achterblijvende doelrealisatie van het beleid rond voortijdig schoolverlaten.	Wij bevelen de minister van OCW aan om de meest recente kwantitatieve gegevens over voortijdig schoolverlaters ook in de komende jaren al in haar jaarverslag en het Financieel Jaarverslag Rijk op te nemen.	Onze aanbeveling om de meest recente kwantitatieve gegevens over voortijdig schoolverlaten ook in de komende jaren al in het jaarverslag en het Financieel Jaarverslag Rijk op te nemen, neemt de minister over. Het jaarverslag over 2005 bevat de actuele cijfers.	Wij zijn positief over de toezegging van de minister.
<i>Conclusies criminaliteit</i>	<i>Aanbevelingen aan de ministers van BZK en Justitie</i>	<i>Toezeggingen bewindspersoon van BZK en Justitie</i>	<i>Nawoord Algemene Rekenkamer</i>
Het beleidsdoel om overlast te reduceren is redelijk goed geformuleerd. Alleen aan het criterium «specifiek» voldoet de formulering niet geheel, omdat er twee doelen naast elkaar worden gebruikt.	Wij bevelen aan dat de ministers van BZK en Justitie voor het onderdeel «overlast» net als voor «criminaliteit» één doel hanteren.		
Het beleidsdoel dat de overlast die burgers ervaren na 2008 met ten minste 20% moet zijn gereduceerd, is voor zeven van de acht indicatoren van overlast en verloedering haalbaar wanneer het verbetertempo van de afgelopen jaren gelijk blijft.			
Of de hiervoor beschreven positieve ontwikkelingen door het beleid worden veroorzaakt, is op grond van onderzoek van de beide ministeries nauwelijks bekend. De ministeries verzamelen hierover niet op een gestructureerde wijze informatie.	Wij bevelen de ministers van BZK en Justitie aan om op korte termijn een concrete evaluatie-programmering voor het Veiligheidsprogramma op te stellen. Indien de ministers van mening zijn dat het voor één of meer onderdelen van het beleid onmogelijk is de effectiviteit te bepalen, dan zouden ze dit, conform de «comply-or-explain»-gedachte, expliciet en beargumenteerd aan de Tweede Kamer moeten laten weten.	De beide ministers laten weten dat hun ministeries voornemens zijn ten behoeve van de onderbouwing van het veiligheidsbeleid en in het bijzonder ten behoeve van de komende kabinetsformatie samen met het Ministerie van Financiën in de eerste helft van 2006 een onderzoek «Maatschappelijke kosten van veiligheid» te starten.	We zijn ingenomen met de toezegging van de ministers.
De manier waarop het Ministerie van BZK de kwaliteit van de informatie op basis van de L&V-enquête heeft gewaarborgd, schiet tekort. Het stemt ons tevreden dat het Ministerie van BZK van plan is voor de binnenkort te starten nieuwe Veiligheidsmonitor de kwaliteit wél goed te waarborgen.		De ministers zeggen toe door toepassing van een kwaliteitsprotocol de door ons geconstateerde onvolkomenheden van het huidige gebruik van de Leefbaarheid&Veiligheids-enquêtes (L&V-enquêtes) bij de nieuwe veiligheidsmonitor te zullen ondervangen.	Wij zijn positief over de toezegging van de ministers.

<i>Conclusies criminaliteit</i>	<i>Aanbevelingen aan de ministers van BZK en Justitie</i>	<i>Toezeggingen bewindspersoon</i>	<i>Nawoord Algemene Rekenkamer</i>
<p>De auditdiensten van BZK en Justitie hebben hun oordeel over de informatie die gebruikt wordt om het tussendoel voor overlast te monitoren (L&V-enquête) zonder aanvullend onderzoek aangepast van «onvoldoende nauwkeurig» tot «betrouwbaar». Het de facto niet-meewegen van onnauwkeurigheden in het betrouwbaarheidsoordeel en het niet-vermelden (in de auditrapportages) dat deze onnauwkeurigheden niet zijn meegewogen, is volgens ons niet verenigbaar met de vitale functie de auditdiensten vervullen in het controleproces van het grote project Veiligheidsprogramma.</p>	<p>We bevelen aan om een dergelijke weging van betrouwbaarheidsaspecten in het vervolg op te nemen in de auditrapportages aan de Tweede Kamer.</p>	<p>De auditdiensten van BZK en Justitie vinden dat onze conclusie over het niet-meewegen van onnauwkeurigheden in het betrouwbaarheidsoordeel en het niet-vermelden in de auditrapportages te ongenueanceerd is. De uitkomsten van de L&V-enquête vormen slechts één van de onderwerpen in bijlage II bij de Veiligheidsrapportage. Na weging van alle betrouwbaarheidsaspecten ten aanzien van alle onderwerpen van bijlage II is de informatie in bijlage II volgens de auditdiensten betrouwbaar.</p>	<p>We nemen met instemming kennis van de toezegging van de auditdiensten om de weging van betrouwbaarheidsaspecten in hun volgende auditrapportages te zullen opnemen. De bruikbaarheid van de auditrapportages wordt groter wanneer eventuele kanttekeningen van de auditdiensten bij de betrouwbaarheid van verantwoordingsgegevens, expliciet in hun rapportage aan de Tweede Kamer zijn opgenomen.</p>
<i>Conclusies Ruimte</i>	<i>Aanbevelingen aan de minister van VROM</i>	<i>Toezeggingen bewindspersoon</i>	<i>Nawoord Algemene Rekenkamer</i>
<p>De verantwoording die het kabinet in het Financieel Jaarverslag van het Rijk aan de Tweede Kamer aflegt over de prioriteiten van het ruimtelijk beleid bestaat tot nog toe vooral uit procesinformatie over de implementatie van de <i>Nota Ruimte</i>. Dat is naar ons oordeel een te beperkte invulling van verantwoording.</p>	<p>We bevelen de minister van VROM aan doelrealisatie en beleidseffectiviteit deel te laten uitmaken van de verantwoording over de ruimtelijke beleidsprioriteiten in de miljoenennota en het Financieel Jaarverslag van het Rijk. Bij het afleggen van verantwoording over de effectiviteit van het ruimtelijk beleid zou de minister van VROM de begrippen «ruimtelijke kwaliteit» en «efficiënt ruimtegebruik», die deel uitmaken van de hoofddoelstelling van de <i>Nota Ruimte</i>, als uitgangspunt kunnen nemen.</p>	<p>De minister stelt dat in onze wens gedeeltelijk wordt voorzien door de belevingsmonitor die momenteel op haar verzoek wordt ontwikkeld. De focus ligt hierbij in eerste instantie op beleving van landschappelijke kwaliteit en van de woonomgeving. Omdat er altijd andere onderwerpen te benoemen zijn, blijft er discussie mogelijk over het wel of niet hebben van ruimtelijke kwaliteit. Een integrale benadering blijft daarom wezenlijk. Voor communicatie naar de Tweede Kamer kan wel gekozen worden voor bepaalde onderwerpen.</p>	<p>De belevingsmonitor maakt het in principe mogelijk uitspraken te doen over de beleving van landschappelijke kwaliteit en van de woonomgeving. Tegelijkertijd zou het kabinet ook de ruimtelijke beleidsprioriteiten op een dergelijk concreet niveau moeten vaststellen.</p>

Conclusies Ruimte	Aanbevelingen aan de minister van VROM	Toezeggingen bewindspersoon	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>De beleidsprioriteiten voor ruimte zijn in de afgelopen drie jaar in de miljoenennota's te algemeen geformuleerd. De doelen zijn niet specifiek en niet meetbaar. Ook de tijdshorizon ontbreekt; het kabinet heeft geen tussendoelen geformuleerd.</p> <p>Het kabinet werkt voor het ruimtelijk beleid met niet op elkaar afgestemde beleidsdoelen, want de beleidsdoelen uit de <i>Miljoenennota</i> en de <i>Nota Ruimte</i> sluiten niet op elkaar aan. De inhoud van de <i>Nota Ruimte</i> is voor het kabinet geen aanleiding geweest om de beleidsprioriteiten in de <i>Miljoenennota 2006</i> aan te passen en omgekeerd lijken de beleidsprioriteiten ook geen rol van betekenis te hebben gespeeld bij de formulering van ruimtelijk beleid in de <i>Nota Ruimte</i>.</p>	<p>We bevelen aan dat de minister van VROM de ruimtelijke opgave uit de <i>Nota Ruimte</i> verduidelijkt door meetbare specifiek ruimtelijke doelstellingen te formuleren ter verbijzondering van de huidige, voor een belangrijk deel ook op sectoraal beleid gerichte, algemene doelstellingen.</p> <p>We bevelen de minister van VROM verder aan de ruimtelijke beleidsprioriteiten in de miljoenennota goed te laten aansluiten op de doelen van de <i>Nota Ruimte</i>.</p>	<p>De constatering dat de doelstellingen in de <i>Nota Ruimte</i> niet aansluiten bij de corresponderende doelstellingen uit de miljoenennota, is volgens de minister juist. Wellicht is dit veroorzaakt door het feit dat de <i>Nota Ruimte</i> pas in januari dit jaar is vastgesteld en er de afgelopen tijd sprake is geweest van «zwevend beleid». Bij de begroting 2007 moet dit beter gaan.</p>	
<p>De samenhang tussen te leveren prestaties, de daarvoor benodigde middelen en de daarmee beoogde effecten is niet beschreven. Daardoor ontbreekt de informatie die nodig is om het beleid dat op de prioriteiten wordt gevoerd tussentijds en achteraf te beoordelen en zonodig te bijsturen of te herzien.</p> <p>Er is ook geen evaluatieprogrammering voor de prioriteiten voor het ruimtelijk beleid.</p>	<p>We bevelen de minister van VROM aan in samenwerking met de andere betrokken ministers voor de <i>Nota Ruimte</i> een dekkende en tijdige programmering van beleidsevaluaties tot stand te brengen.</p>	<p>In de komende uitvoeringsagenda zal een eerste aanzet worden gedaan voor een <i>Nota Ruimte</i>-brede evaluatieprogrammering. Daarbij zal gebruikgemaakt worden van de resultaten uit de beleidsdoorlichting van de <i>Nota Ruimte</i> en van monitorinformatie van de planbureaus.</p>	
<p>Aggregatie van de informatie op uitvoeringsniveau tot meer algemene oordelen over effecten van het ruimtelijk beleid is niet goed mogelijk. Daarvoor ontbreekt het aan redelijke zekerheid over de veronderstelde samenhang tussen hoofddoelen, operationele doelen en uitvoeringsdoelen.</p>	<p>We bevelen de minister van VROM aan de realisatie van de doelstellingen van het ruimtelijke beleid rechtstreeks te monitoren – bijvoorbeeld door enquêtes – om zodoende de problemen met de aggregatie van informatie over de uitvoeringsdoelstellingen te ondervangen.</p>		
	<p>We geven de minister in overweging om in de Uitvoeringsagenda een overzicht op te nemen dat vergelijkbaar is met de huidige overzichtsconstructie milieu. Deze laatste constructie biedt een compleet overzicht van verwijzingen naar met het milieu in verband staande artikelen en operationele doelen in de begrotingshoofdstukken van VROM en de andere ministeries.</p>	<p>Deze constructies zijn erg tijdrovend. Het is daarom de vraag is wat de meerwaarde is. In de komende uitvoeringsagenda wordt wel getracht om het financieel kader verder te perfectioneren. In de toekomst kan er gekeken worden hoe hiermee verder om te gaan. Daarbij zal een soort kosten-batenanalyse voor een overzichtsconstructie Ruimte moeten worden gemaakt alvorens hierover te besluiten.</p>	<p>We denken dat een overzichtsconstructie voor het ruimtelijk beleid de FES-bijdragen aan dat beleid inzichtelijker maakt. Zo'n constructie zal het inzicht van de Tweede Kamer in opbouw en voortgang van het ruimtelijk beleid vergemakkelijken. We wijzen erop dat de Rijksbegrotings- en verantwoordingsvoorschriften 2006 de nodige aanknopingspunten bevatten voor de afweging van de kosten en de baten van een overzichtsconstructie.</p>

Gehanteerde normen en begrippen**Normen***Beleidsdoel*

Een beleidsdoelstelling is goed als deze voldoet aan het SMART+C criterium. Een doelstelling moet Specifiek, Meetbaar, Afgestemd, Realistisch, Tijdgebonden en Consistent zijn.

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

Beleidsinformatie

De informatie over de geleverde prestaties, de bereikte effecten en de daarmee gemoeide uitgaven moet relevant zijn. Informatie is relevant indien er een inhoudelijk verband bestaat tussen de daarvoor gekozen indicator en de effecten, prestaties of uitgaven van het beleidsartikel.

Beleidsontwikkeling

De minister baseert de keuze voor een bepaalde instrumentenmix mede op een gedegen beleidsontwikkeling. Deze ontwikkeling, ook wel beleidstheorie genoemd, is toereikend als deze aan de volgende voorwaarden voldoet:

- er bestaat een schriftelijke vastlegging van de wijze waarop er volgens het ministerie samenhang bestaat tussen beleidsdoelen, subdoelen en instrumenten, bijvoorbeeld in de vorm van een doelenboom en een toelichting daarop;
- de theorie is plausibel en omvat het hele desbetreffende beleid;
- de minister maakt aan de Tweede Kamer duidelijk van welke beleidstheorie zij of hij is uitgegaan;
- de validiteit van de gehanteerde beleidstheorie wordt ex post systematisch getoetst.

Doelenboom

Voor het grafisch uitbeelden van het beleid kan een minister een doelenboom gebruiken. Indien dit het geval is moet deze doelenboom voldoen aan de volgende voorwaarden:

- hij moet een volledige en juiste weergave van de hoofdlijnen van het beleid geven;
- hij moet valide zijn: de gesuggereerde verbanden c.q. de getoonde hiërarchie van de doelstellingen moeten plausibel zijn.

Kwaliteit niet-financiële beleidsinformatie

De Algemene Rekenkamer stelt drie hoofdeisen aan niet-financiële informatie: betrouwbaarheid, validiteit en bruikbaarheid.²¹

Betrouwbaarheid en validiteit hebben betrekking op de kwaliteit van de *totstandkoming* van informatie: de gegevens waarop de niet-financiële informatie is gebaseerd, moeten op adequate wijze zijn verzameld en bewerkt. Bruikbaarheid heeft vooral betrekking op het uiteindelijke product:

- het rapport en de informatie in de verantwoording moet *juist* en *volledig* zijn. Alle informatie die, gelet op de doelen, beschikbaar zou moeten zijn om te sturen of te verantwoorden is daadwerkelijk beschikbaar. Er mag geen relevante informatie achtergehouden worden. Belangrijk is dat de *kern* van het beleid wordt afgedekt. Het is niet wenselijk dat de minister zich over alle denkbare beleidsresultaten verantwoordt. Dat zou bijvoorbeeld kunnen betekenen dat je met 20% van alle mogelijke indicatoren verantwoording kan afleggen over 80% van het beleid;
- de informatie moet *actueel* zijn: de aanwezige informatie moet niet verouderd zijn;
- de informatie moet op tijd beschikbaar zijn.

Begrippen

Beleidsinformatie

Beleidsinformatie is informatie over de geleverde prestaties, de bereikte effecten en de daarmee gemoeide uitgaven. Dit kan informatie zijn uit zowel systemen van reguliere prestatiegegevens, als uitgevoerde beleidsevaluaties.

Beleidsprestaties

(Beleids)prestaties (output): de resultaten van werkprocessen die binnen een organisatie worden doorlopen om een beleidsdoelstelling te realiseren.

Beleidsontwikkeling

Een verzameling van veronderstellingen over het verband tussen middelen, het beleid en de te bereiken resultaten. Ook wel «beleids-theorie» genoemd.

Beleidsresultaten

Beleidsresultaten omvatten de geleverde prestaties (door overheid en anderen) en de daarmee bereikte effecten van het beleid.

Beleidsontwikkeling

Zie beleidsontwikkeling.

Doelenboom

In een doelenboom worden de relaties tussen beleidsinstrumenten, tussendoelen en hoofddoelen van beleid schematisch weergegeven.

Doelmatigheid

Doelmatigheid van (beleids)effecten (doelmatigheid van beleid; kosten-effectiviteit) gaat om de vraag

- of de effecten niet met de inzet van minder middelen gerealiseerd hadden kunnen worden; dan wel
- of niet méér effecten verwezenlijkt hadden kunnen worden met dezelfde inzet van middelen.

²¹ Zie ook de Ministerie van Financiën, 2002.

Doelmatigheid van (beleids)prestaties (doelmatigheid van bedrijfsvoering) gaat om de vraag

- of de prestaties niet met de inzet van minder middelen gerealiseerd hadden kunnen worden; dan wel
- of niet méér prestaties verwezenlijkt hadden kunnen worden met dezelfde inzet van middelen.

Doelrealisatie

Van volledige *doelrealisatie* is sprake als de feitelijke maatschappelijke situatie gelijk is aan de beoogde maatschappelijke situatie. Een causaal verband tussen de prestaties van het Rijk (of anderen) en de mate waarin effecten worden behaald, wordt daarbij niet gelegd.

Doeltreffendheid

Mate waarin met het regeringsbeleid de gewenste beleidsresultaten worden bereikt.

Effecten

Zie doeltreffendheid.

Verantwoording

Verantwoording is het terugkoppelen in het beleidsproces van de resultaten van en de aanbevelingen uit onderzoeken naar doelrealisatie en beleidsresultaten. De resultaten kunnen leiden tot drie typen beleidsbeslissingen: ongewijzigde voortzetting, aanpassing of beëindiging van het gevoerde beleid.²² Verantwoording kan plaats vinden in de jaarverslagen, maar ook in andere (openbare) rapportages waarin de betrokken ministers zich uitspreken over de voortgang van het beleid, het realiseren van de beleidsdoelen, de beleidseffecten en prestaties en de uitgaven.

²² Algemene Rekenkamer, 1991.

Bijlage 3

Doelenboom beleid vermindering voortijdig schoolverlaten

Hoofddoelstelling	Beleids(sub)doelen	Beleidsprestaties	Instrumenten
In 2006 is de jaarlijkse instroom van voortijdig schoolverlaters afgenomen tot 49 000 en in 2010 tot 35 000	<i>Preventief beleid:</i> de jaarlijkse instroom van nieuwe voortijdig schoolverlaters beperken	Versterken handhaving van de Leerplichtwet door gemeenten	<ul style="list-style-type: none"> • Handhaven leerplichtwet (pilot handhaven op niveau)
		Verbetering van de zorgstructuren in en rond scholen	<ul style="list-style-type: none"> • Meer mogelijkheden voor opvang en begeleiding van zorgkinderen in het VMBO: instelling van Zorg-Advies-Teams in het voortgezet onderwijs • Verhogen middelen voor Voorbereidende en ondersteunende activiteiten
		Aantrekkelijker maken van het onderwijs	<ul style="list-style-type: none"> • Versterken van praktijkleren • Doorstromingsbevordering naar het MBO • Experimenten competentiegerichte kwalificatiestructuur
		Groenpluk tegengaan	<ul style="list-style-type: none"> • Bindende afspraken met sociale partners
	<i>Ondersteunend beleid:</i> verbeteren van melding en registratie van voortijdig schoolverlaters	Sluitende registratie van alle voortijdige schoolverlaters	<ul style="list-style-type: none"> • RMC-wet: meldingsplicht niet-leerplichtige voortijdige schoolverlaters en voorschriften te registreren kenmerken • Onderwijsnummer en mogelijkheid IBG om informatie beschikbaar te stellen aan (contact)-gemeenten
	<i>Curatief beleid:</i> begeleiden en herplaatsen van voortijdige schoolverlaters	Herplaatsen van voortijdige schoolverlaters	<ul style="list-style-type: none"> • RMC-wet: identificatie en registratie voortijdig schoolverlaters; Begeleiding naar werk en/of onderwijs (trajectbegeleiding) • Wet Werk en Bijstand: scholing/training; leerwerkplekken; duale trajecten
		Uitstroom uit de bijstand naar werk, zonodig verplichten tot het volgen van een opleiding	<ul style="list-style-type: none"> • Wet Werk en Bijstand: tijdelijke loonkostensubsidies; scholing/training; leerwerkplekken; duale trajecten; «work first»-varianten
		Werkloze jongeren binnen een half jaar aan het werk en of opleiding te krijgen: 40 000 extra leerwerkbanen	<ul style="list-style-type: none"> • Plan van Aanpak Jeugdwerkloosheid: Taskforce jeugdwerkloosheid

Bijlage 4

Lijst van gebruikte afkortingen

AOC-Raad	Brancheorganisatie van de AOC's: agrarische opleidingscentra
AZ	(Ministerie van) Algemene Zaken
BBL	Beroepsbegeleidende leerweg
BOL	Beroepsopleidende leerweg
BVE-Raad	Brancheorganisatie voor het BVE: beroepsonderwijs en volwasseneneducatie
BZK	(Ministerie van) Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
CPB	Centraal Planbureau
EBB	Enquête Beroepsbevolking
EOR	Evaluatieoverzicht Rijksoverheid
EU	Europese Unie
EVC	(Systeem voor het) erkennen van verworven competenties
EZ	(Ministerie van) Economische Zaken
HAVO	Hoger Algemeen Vormend Onderwijs
IBG	Informatie Beheergroep
L&V-enquêtes	Leefbaarheid&Veiligheid-enquêtes
LNV	(Ministerie van) Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
MBO	Middelbaar Beroepsonderwijs
OCW	(Ministerie van) Onderwijs, Cultuur en Wetenschap
OESO/OECD	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling/Organisation for Economic Co-operation and Development
RMC	Regionale meld- en coördinatiefunctie
SMART+C	Specifiek, meetbaar, afgestemd, realistisch, tijdgebonden en consistent
SZW	(Ministerie van) Sociale Zaken en Werkgelegenheid
VBTB	Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording
VenW	(Ministerie van) Verkeer en Waterstaat
VMBO	Vorbereidend Middelbaar Beroepsonderwijs
VROM	(Ministerie van) Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer