

Vergaderjaar 1998–1999

26 588

Analyse en aanbevelingen voor verantwoording over beleidsprestaties

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

DEEL A	ALGEMEEN DEEL	3	6.3	Beleidsprioriteit «Besteding van de Europese Structuurfondsen in Nederland, met bijzondere aandacht voor het element van co-financiering door de Nederlandse regering»	34
1	Inleiding	3			
1.1	Aanleiding verzoek	3			
1.2	Achtergrond	3			
1.3	Leeswijzer	4			
2	Analyse op hoofdlijnen	6	7	Startnotitie Justitie	39
2.1	Inleiding	6	7.1	«Immigratie- en Naturalisatiedienst»	39
2.2	Oordeel over haalbaarheid	6	7.2	Beleidsprioriteit «Jeugdbeleid en jeugd-criminaliteit»	42
2.2.1	Vraagstelling	6			
2.2.2	Concreetheid en meetbaarheid doelen	7	8	Startnotitie Binnenlandse Zaken	46
2.2.3	Definiëring prestatiegegevens	8	8.1	Beleidsprioriteit «Grote Steden- en integratie-beleid»	46
2.2.4	Relatie doelen – prestatiegegevens	8			
2.2.5	Relatie met begrotingsartikelen	9	8.2	Beleidsprioriteit «Politiesterkte»	49
2.2.6	Betrouwbaarheid gegevens	9			
3	Slotbeschouwing en vervolgtraject	10	9	Startnotitie Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen	52
Bijlage 1	Analysekader	11	9.1	Beleidsprioriteit «Schoolluitval»	52
Bijlage 2	Overzicht beleidsprioriteiten departementen	15	9.2	Beleidsprioriteit «Lerarentekorten primair onderwijs in relatie tot groepsgrootte, vermindering wachtgeld en inzet formatie-gelden»	55
DEEL B	STARTNOTITIES	17			
4	Startnotitie Rijksbreed	17			
4.1	Beleidsprioriteit «Verbetering van de informatievoorziening in begrotingen en financiële verantwoordingen»	17	10	Startnotitie Financiën	59
			10.1	Beleidsprioriteit «Afdrachtvermindering»	59
4.2	Beleidsprioriteit «Kwaliteit van de Rijksdienst in relatie tot de doelmatigheidsaankomsten in het regeerakkoord»	18	10.2	Beleidsprioriteit «Investeringsfaciliteiten»	62
			11	Startnotitie Defensie	65
			11.1	Beleidsprioriteit «Gevechtskracht»	65
			11.2	Beleidsprioriteit «Vredesoperaties»	68
5	Startnotitie Koninkrijksrelaties	23			
5.1	Beleidsprioriteiten «Realisatie samenwerkingsprojecten» en «Sociaal vangnet»	23	12	Startnotitie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer	71
			12.1	Beleidsprioriteit «Huursubsidie»	71
			12.2	Beleidsprioriteit «Uitvoering klimaatbeleid»	74
6	Startnotitie Buitenlandse Zaken	27			
6.1	Beleidsprioriteit «Hulp aan Indonesië»	27			
6.2	Beleidsprioriteit «Effectiviteit multilaterale hulp»	29	13	Startnotitie Verkeer en Waterstaat	77
			13.1	Beleidsprioriteit «Waterhuishouding»	77
			13.2	Beleidsprioriteit «Congestiekans hoofdwegenet»	80

14	Startnotitie Economische Zaken	84	16	Startnotitie Sociale Zaken en Werkgelegenheid	103
14.1	Beleidsprioriteit «Instrumentarium en tijdpad om te komen tot een vermindering van de administratieve lasten»	84	16.1	Beleidsprioriteit «sluitende aanpak van de jaarlijkse nieuwe instroom van volwassen werkzoekenden in samenhang met WSW-plaatsingen, WIW-plaatsingen, I/D-banen en evenredige plaatsingen van minderheden door de arbeidsvoorzieningsorganisatie, uitvoeringsinstellingen en gemeenten»	103
14.2	Beleidsprioriteit «Doelmatigheid export-instrumentarium»	87			
14.3	Beleidsprioriteit «Instrumenten EZ in het kader van het grote stedenbeleid»	89			
14.4	Beleidsprioriteit «ICT-beleid»	92	16.2	Beleidsprioriteit «Bestrijding van fraude in de sociale zekerheid»	107
15	Startnotitie Landbouw, Natuurbeheer en Visserij	95	17	Startnotitie Volksgezondheid, Welzijn en Sport	111
15.1	Beleidsprioriteit «Herstructurering varkenshouderij»	95	17.1	Beleidsprioriteit «Geneesmiddelen»	111
15.2	Beleidsprioriteit «Biologische landbouw»	98	17.2	Beleidsprioriteit «Wachlijstproblematiek en werkdruk in verzorgingshuizen»	115
15.3	Beleidsprioriteit «Grondverwerving en grondbeheer»	100			

1 INLEIDING

1.1 Aanleiding verzoek

Op 9 februari jl. vond een gesprek plaats tussen de Algemene Rekenkamer en de Werkgroep Financiële Verantwoordingen van de Tweede Kamer (ook wel genoemd de Werkgroep Van Zijl, hierna te noemen de Werkgroep) over een nieuwe stijl van verantwoorden door de departementen. Bij deze gelegenheid verzocht de Werkgroep het College om medewerking bij het analyseren van de door de Tweede Kamer verlangde prestatiegegevens over een aantal beleidsprioriteiten.

De Werkgroep heeft bij brief van 15 december 1998 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 347 nrs. 1 en 2) rijksbreed en voor de afzonderlijke departementen (in totaal 32) beleidsprioriteiten gedefinieerd. Per beleidsprioriteit is aangegeven welke informatie in de departementale jaarverslagen van belang wordt geacht. De nieuwe stijl van verantwoorden moet voor het eerst in de financiële verantwoording over 1999 zijn beslag krijgen.

De minister van Financiën is door de Werkgroep gevraagd het proces te ondersteunen. Concreet is hem gevraagd te bevorderen dat de ministeries invulling geven aan de wens van de Werkgroep dat in de Jaarverslagen (nu eigenlijk nog financiële verantwoordingen) 1998 al wordt aangegeven welke prestatiegegevens kunnen en zullen worden opgenomen voor het jaar 1999. De minister heeft zijn steun hierbij toegezegd.

De Rekenkamer is tijdens het gesprek met de Werkgroep gevraagd te adviseren over de haalbaarheid van de verantwoording over de beleidsprioriteiten aan de hand van prestatiegegevens, die worden gevraagd in de brief van de Werkgroep. Het verzoek van de Werkgroep aan de Rekenkamer betrof het formuleren van een onafhankelijke analyse. Het College heeft toegezegd om per beleidsprioriteit een startnotitie op te stellen waarin de mogelijkheden en/of problemen worden aangegeven. De startnotities zijn in deel B van deze rapportage opgenomen.

1.2 Achtergrond

De Werkgroep Van Zijl is ingesteld naar aanleiding van de motie Melkert, Dijkstal en de Graaf (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 200 nr. 6, 17 september 1998). In deze motie wordt het voornemen uitgesproken om tijdens de afzonderlijke begrotingsbehandelingen 1999 aan te geven van welke beleidsprioriteiten meer in het bijzonder prestatiegegevens moeten worden opgenomen in de departementale jaarverslagen over het begrotingsjaar 1999. De motie benadrukt het belang van prestatiegegevens voor de verantwoording door de departementen en de controletaak van de Tweede Kamer. De motie hangt samen met het streven van Regering en Tweede Kamer om te komen tot een snellere en betere financiële verantwoording. Om dit doel te verwezenlijken was in 1997 het project «Versnelling en kwaliteitsverbetering van de financiële verantwoording» gestart. Een eerste uitwerking van deze doelstelling werd gegeven in het rapport «Jaarverslag in de politieke arena». Dit rapport geeft op hoofdlijnen aan hoe een toekomstig verantwoordingsmodel eruit kan zien. Daarbij wordt uitgegaan van drie typen verantwoordingsinformatie:

- verantwoording over de financiële middelen: realisatiecijfers in guldens (euro's);

- bedrijfsvoeringsverantwoording: informatie over de processen van uitvoering van het voorgenomen beleid;
- beleidsverantwoording: realisatiecijfers in termen van activiteiten, prestaties en effecten.

Het voorstel is dat deze typen verantwoordingsinformatie geïntegreerd in departementale jaarverslagen worden opgenomen. De verantwoording zou op hoofdlijnen moeten plaatsvinden en dient aan te sluiten bij de informatiebehoefte van de Tweede Kamer.

De Werkgroep schetst in haar brief de gevolgde procedure voor de uitwerking van de motie. Voor de korte termijn betreft dit het vaststellen van een lijst met per begroting twee onderwerpen waaraan bijzondere aandacht gegeven zou moeten worden in mei 2000, als de eerste departementale jaarverslagen verschijnen. De Werkgroep heeft daartoe voorstellen van de vaste Commissies ontvangen. Deze uitwerking kan naar de mening van de Werkgroep dienen als een bruikbare aanzet naar volgende jaren; de regiefunctie van de vaste Commissies zelf zal dan beter tot haar recht kunnen komen dank zij de nu opgedane eerste ervaringen.

Daarnaast spreekt de Werkgroep in haar brief het voornemen uit over enige maanden te rapporteren, opdat tijdig nadere besluiten kunnen worden genomen over de gewenste vormgeving en de wijze van parlementaire behandeling van de departementale jaarverslagen. De hiervoor beschreven procedure dient, aldus de Werkgroep, te bewerkstelligen dat reeds van begin af aan bij de begrotingsuitvoering in 1999 duidelijkheid bestaat over de specifieke wensen van de Tweede Kamer ten aanzien van de verantwoording in mei 2000 over die begrotingsuitvoering.

De Werkgroep maakt in haar voorstel duidelijk dat het voor de meeste beleidsprioriteiten van belang kan zijn om daar niet alleen in het jaarverslag 1999 aandacht aan te besteden, maar in alle jaarverslagen over deze kabinetsperiode. Beleid moet vaak nog op de rails worden gezet en resultaten zullen pas in de loop van de kabinetsperiode zichtbaar worden. Het kabinet wordt gevraagd om in mei 1999 bij de jaarverslagen over 1998 al te rapporteren welke prestatiegegevens een jaar later kunnen en zullen worden opgenomen voor het jaar 1999. Tevens kunnen in mei 1999 normen/ramingen voor de prestatiegegevens (voor de jaren 1999–2002) bekend gemaakt worden, waartegen de realisaties in de jaarverslagen kunnen worden afgezet. Het kabinet zal dan tevens een beschouwing kunnen geven over de tijdigheid en de kwaliteit van de informatie en de controle op de prestatiegegevens door de departementale accountantsdiensten. De achtergrond van de exercitie is het bevorderen van de doelmatigheid en de effectiviteit van beleid.

1.3 Leeswijzer

Deze rapportage bestaat uit twee delen. Deel A, het algemene deel, betreft een overkoepelende rapportage in drie hoofdstukken waarin de uitkomsten van de analyse van de (32) beleidsprioriteiten op hoofdlijnen worden weergegeven. Op basis van deze uitkomsten wordt een antwoord gegeven op de vraag van de Werkgroep: is de beantwoording van de informatievragen over de beleidsprioriteiten haalbaar. In dit hoofdstuk zijn tevens – per onderwerp – aanbevelingen geformuleerd die in overweging kunnen worden genomen bij de verdere uitwerking van de informatievragen van de Tweede Kamer voor de komende (begrotings)jaren.

Deel B, het specifieke deel, bevat 14 hoofdstukken die gevormd worden door zogenoemde startnotities (13 departementale en één rijksbrede) analoog aan de indeling van de brief van de Werkgroep. Deze startnotities

bevatten de resultaten van de analyse van de informatievragen per beleidsprioriteit. De belangrijkste resultaten zijn bovendien per beleidsprioriteit aan het eind van de startnotities in tabelvorm opgenomen. In deze tabellen wordt weergegeven welke aspecten naar de mening van de Rekenkamer verdere aandacht behoeven. De toelichting daarop is in de tekst van de startnotities te vinden. Waar mogelijk zijn eveneens specifieke aanbevelingen in de tekst opgenomen.

De in deel A en de startnotities opgenomen aandachtspunten zijn naar de mening van de Rekenkamer in ieder geval van belang bij de discussie tussen Regering en Tweede Kamer over de formulering van beleidsprioriteiten en prestatiegegevens. De algemene rapportage in deel A en de afzonderlijke startnotities kunnen door de desbetreffende vaste Commissies worden gebruikt bij de verdere uitwerking van de informatievragen voor de beleidsprioriteiten.

Over de analyse van de Rekenkamer en de uitkomsten ervan heeft geen overleg met de desbetreffende departementen plaatsgevonden. De ministers rapporteren ieder afzonderlijk aan de Tweede Kamer over de mate waarin en de wijze waarop zij aan de vragen van de Tweede Kamer tegemoet kunnen komen. De voorliggende analyse van de Rekenkamer is in dat opzicht te beschouwen als een «second opinion». Dit impliceert dat de uitkomsten van de analyse van de Rekenkamer anders kunnen luiden dan de antwoorden van de bewindspersonen aan de Tweede Kamer. De rapportages van de departementen en de analyse van de Rekenkamer kunnen aldus de basis vormen voor een nadere discussie tussen Regering en Tweede Kamer over de verdere concretisering van de informatiebehoefte in het kader van de nieuwe begrotings- en verantwoordings-systematiek voor de komende jaren.

In de bijlagen van dit deel van de rapportage is de verantwoording van de analyse door de Algemene Rekenkamer opgenomen. Daarin is informatie opgenomen over de positionering van het verzoek, de doel- en probleemstelling, het begrippenkader, de opzet en uitvoering van de analyse en het gehanteerde normenkader. Tevens is een overzicht opgenomen van de door de Tweede Kamer geformuleerde beleidsprioriteiten per departement.

2 ANALYSE OP HOOFDLIJNEN

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk komen de voornaamste uitkomsten van de analyse van de beleidsprioriteiten aan de orde. Het betreft algemene noties die – in grote lijnen – voor de meeste beleidsprioriteiten gelden. Meer gedetailleerde uitkomsten per beleidsprioriteit zijn opgenomen in de afzonderlijke startnotities.

De wijze waarop de Rekenkamer de analyse van de beleidsprioriteiten heeft uitgevoerd is beschreven in bijlage 1 van dit deel van de rapportage. De analyse van de informatievragen van de Tweede Kamer leidde tot een aantal specifieke opmerkingen en aandachtspunten. Waar mogelijk zijn oplossingsrichtingen aangegeven voor aandachtspunten die de Rekenkamer in de vraagstelling van de Kamer constateerde. Het formuleren en bewerkstelligen van (concrete) oplossingen is echter een zaak van lange termijn. De Rekenkamer heeft niet de pretentie gehad om te komen tot een herformulering van de vraagstelling van de Tweede Kamer. Wel heeft zij in dit algemene deel aanbevelingen geformuleerd die een aanzet kunnen geven tot een vraagstelling die de haalbaarheid van de beantwoording van de vragen van de Tweede Kamer verder zal vergroten. De aanbevelingen bij de startnotities zijn, zoals reeds vermeld, opgenomen in de tekst.

2.2 Oordeel over haalbaarheid

Met de in de brief van de Werkgroep geformuleerde informatiebehoefte wordt naar de mening van de Rekenkamer een goede aanzet gegeven voor een nieuwe opzet van begroten en verantwoorden van beleidsprestaties.

Deze aanzet maakt het mogelijk om in de toekomst meer en beter inzicht te verkrijgen in de doelen, prestaties en uitgaven (en hun onderlinge relatie) van een beleidsprioriteit. Tevens is een basis gelegd voor het volgen van de ontwikkelingen op het desbetreffende beleidsterrein en, op termijn, voor het verkrijgen van inzicht in de mogelijke effecten van het beleid.

Om de kans op realisatie van de einddoelstelling (een betere relatie tussen doelen, prestaties en uitgaven) te optimaliseren, dient naar de mening van de Rekenkamer echter wel de nodige aandacht te worden geschonken aan een aantal belangrijke aspecten van (de vraagstelling over) doelen, prestaties en uitgaven. Deze aandachtspunten worden in de volgende paragrafen behandeld en voorzien van aanbevelingen.

2.2.1 Vraagstelling

Om inzicht in de relatie tussen doelen, prestaties en uitgaven te verkrijgen is het van belang dat de informatievragen op al deze aspecten betrekking hebben. Uit de analyse van de Rekenkamer kwam naar voren, dat de vraagstelling met betrekking tot beleidsprioriteiten niet altijd sluitend is en soms alleen betrekking heeft op één of twee aspecten (bijvoorbeeld alleen op de te leveren prestaties zonder dat op de doelen of uitgaven werd ingegaan). Ook viel het de Rekenkamer op dat regelmatig wordt gevraagd naar resultaatafspraken zonder dat ook naar de realisatie van die afspraken wordt gevraagd. Dit geldt overigens soms ook voor de uitgaven voor (te leveren) prestaties; in die gevallen wordt uitsluitend informatie gevraagd over de verwachte uitgaven zonder dat ook naar de gerealiseerde uitgaven wordt gevraagd.

Voorts kan worden opgemerkt dat de informatievragen betrekking hebben op uiteenlopende niveaus van abstractie. In een aantal gevallen wordt

gevraagd om informatie over de effectiviteit van een dienst of instelling, in andere gevallen over concrete prestatiegegevens van projecten of over de uitvoering van één subsidieregeling. Bij een dergelijke vraagstelling bestaat het risico dat ofwel te abstracte en niet vergelijkbare informatie, ofwel te omvangrijke en gedetailleerde informatie wordt verkregen.

Aanbevelingen

De Rekenkamer beveelt aan te komen tot een sluitende en consistente vraagstelling teneinde volledige en vergelijkbare informatie te verkrijgen. Dit betekent dat per beleidsprioriteit steeds zowel de doelen (concreet en meetbaar), de prestaties en de uitgaven bekend zouden moeten zijn danwel gevraagd zouden moeten worden. Om inzicht te krijgen in de mate van realisatie van beleidsafspraken zouden steeds zowel de afspraken en/of verwachtingen met betrekking tot prestaties en uitgaven als de realisatie daarvan bekend dienen te zijn danwel gevraagd moeten worden.

Om prestatie-, maar ook efficiëntie- en effectgegevens zinvol te kunnen beoordelen is vergelijking van dezelfde soort gegevens over een langere tijdreeks van belang. Dit pleit voor verstrekking van gevraagde (begrotings- of verantwoordings)gegevens over een aantal begrotingsjaren.

De toegankelijkheid en de bruikbaarheid van te leveren informatie kan worden bevorderd door gegevens over beleidsverantwoording op hoofdlijnen te vragen. Waar gedetailleerde informatie bij de afzonderlijke departementen aanwezig en bekend moet zijn, zou de Tweede Kamer kunnen volstaan met het vragen van meer geaggregeerde informatie, bijvoorbeeld op het niveau van beleidssectoren, of van clusters van regelingen in plaats van alle regelingen afzonderlijk.

2.2.2 Concreetheid en meetbaarheid doelen

De door de Tweede Kamer geformuleerde beleidsprioriteiten hebben in de meeste gevallen betrekking op concrete beleidsterreinen. De Rekenkamer heeft getracht na te gaan in welke mate voor de afzonderlijke beleidsprioriteiten concrete en meetbare doelen waren opgesteld. Uit haar analyse bleek dat voor de meeste beleidsprioriteiten weliswaar doelen zijn geformuleerd, maar dat deze veelal op een hoog abstractieniveau (op het niveau van maatschappelijke effecten) zijn geformuleerd. Met name de verdere concretisering van deze doelen, in (gekwantificeerde) subdoelstellingen, ontbreekt vaak. Daardoor zijn de doelen van de beleidsprioriteiten moeilijk te relateren aan de te onderscheiden prestaties.

Aanbevelingen

In algemene termen kan worden gesteld dat de doelen van de onderscheiden beleidsprioriteiten nog de nodige concretisering, met name in termen van meetbaarheid behoeven. Doelen dienen meetbaar te zijn om een eenduidig criterium te hebben om prestaties en effecten aan af te kunnen meten en om vooruit te wijzen naar welk type prestatiegegevens moet worden gekeken. Over de wijze waarop prestatiegegevens zullen worden gemeten dienen voorts duidelijke afspraken te worden gemaakt opdat die vergelijkbaar (in de tijd en tussen de diverse bronnen) zijn en blijven.

De aanwezigheid van concrete en meetbare doelstellingen voor een beleidsprioriteit is een basisvoorwaarde. Bij die beleidsprioriteiten waar de doelstellingen en prestaties niet of (te) weinig concreet en meetbaar zijn geformuleerd zou de Kamer de desbetreffende minister kunnen uitnodigen dit alsnog te doen.

In algemene zin kan met betrekking tot doelformulering worden aanbevolen dat:

- duidelijk dient te zijn op welk tijdstip c.q. binnen welke periode het doel moet zijn bereikt;
- bij doelen waarbij een referentiepunt wordt gehanteerd (bijvoorbeeld vermindering lengte wachtlijsten, uitbreiding politiesterkte) de situatie van het referentiepunt bekend is (dus een zogenoemde nulmeting is verricht);
- voor lange termijn doelstellingen een tijdpad met gespecificeerde mijlpalen (bijvoorbeeld tussendoelen, het tempo van doelbereiking) wordt aangegeven.

2.2.3 Definiëring prestatiegegevens

De Rekenkamer heeft de gevraagde gegevens zoveel mogelijk naar soort en type gecategoriseerd. Hieruit kwam naar voren dat niet altijd sprake is van een eenduidige definiëring van prestatiegegevens. Zo worden bijvoorbeeld ook gegevens over middelen en effecten c.q. effectiviteit omschreven als prestatiegegevens. Een niet eenduidig gebruik van de term prestatiegegevens levert verschillende soorten gegevens (dus informatie) op en bemoeilijkt daardoor de vergelijkbaarheid van deze gegevens en het verkrijgen van inzicht in (de verbetering van) beleidsprestaties.

Aanbevelingen

Om het risico te vermijden dat de Tweede Kamer wordt voorzien van niet als prestatiegegevens aan te merken informatie en van niet vergelijkbare gegevens, beveelt de Rekenkamer aan alleen gegevens over de resultaten van een activiteit als prestatiegegeven aan te merken. Deze gegevens zijn meestal kwantificeerbaar, meetbaar en in de tijd vergelijkbaar. Vragen over (de omvang van) middelen of de effecten van beleidsmaatregelen moeten worden onderscheiden van vragen over prestaties. Deze gegevens zijn overigens ook zeer relevant als begrotings- en verantwoordingsinformatie; hun functie verschilt echter.

2.2.4 Relatie doelen – prestatiegegevens

Zoals eerder vermeld zijn de meeste beleidsprioriteiten vertaald in beleidsdoelen, vaak op het niveau van maatschappelijke effecten. Bij een groot aantal beleidsprioriteiten worden prestatiegegevens gevraagd die niet de gehele beleidsprioriteit betreffen. De gegevens die de onder deze beleidsprioriteiten gestelde informatievragen zullen opleveren kunnen dan weliswaar voor dat deel zeer relevant en informatief zijn, maar zullen slechts inzicht bieden in de beleidsprestaties van een klein deel van de desbetreffende prioriteit.

De Rekenkamer merkt hierbij overigens op dat deze inperking in enkele gevallen (blijkens de brief van de Werkgroep) een zeer bewuste keuze is geweest. De Rekenkamer heeft echter niet kunnen vaststellen dat dit voor de overige beleidsprioriteiten, waarbij sprake was van een beperkte afdekking van de gevraagde gegevens ten opzichte van de beleidsdoelen, eveneens het geval was.

Aanbevelingen

De Rekenkamer beveelt aan om de vragen naar prestatiegegevens zoveel mogelijk te laten aansluiten bij de inhoud en omvang van de desbetreffende beleidsprioriteit danwel daar bewust en expliciet een inperking op toe te passen. Het verkrijgen van een deel van de voor een beleidsprioriteit relevante (prestatie)gegevens (bijvoorbeeld over de uitvoering

van een regeling in het kader van het verhogen van de leefbaarheid in de steden) brengt het risico met zich mee dat uitspraken worden gedaan over een groter deel van het beleidsterrein dan op basis van de gegevens mogelijk is.

2.2.5 Relatie met begrotingsartikelen

Om inzicht te kunnen krijgen in de uitgaven voor prestaties is het van belang dat het desbetreffende beleidsterrein of de in te zetten beleidsinstrumenten die de prestaties moeten genereren kunnen worden gerelateerd aan begrotingsartikelen. Uit de inventarisatie van de Rekenkamer kwam naar voren dat een dergelijke relatie in bijna de helft van de gevallen niet direct of niet aanwezig is. Een direct financieel belang van de desbetreffende beleidsprioriteit is daardoor niet aan te geven. In een aantal gevallen is de oorzaak hiervoor gelegen in het feit dat de financiering van de beleidsprioriteit niet ten laste van de begroting komt (zoals bijvoorbeeld het geval is bij de beleidsprioriteiten op het gebied van de gezondheidszorg, waar sprake is van premiefinanciering). In andere gevallen is sprake van een beleidsterrein dat betrekking heeft op een groot aantal verschillende begrotingsartikelen (soms ook van andere departementale begrotingen), waaruit de voor dat terrein relevante begrotings- of verantwoordingsbedragen niet gemakkelijk te destilleren zijn (zoals bijvoorbeeld het geval is bij multilaterale hulp).

Aanbevelingen

Inzicht in de relatie tussen prestaties en uitgaven kan worden bevorderd door begrotingsartikelen zoveel mogelijk te relateren aan en eventueel te groeperen per beleidsprioriteiten. De Rekenkamer merkt hierbij op dat beleid en beleidsontwikkeling, in tegenstelling tot de begrotings- en verantwoordingssystematiek, aan een grote mate van dynamiek onderhevig kan zijn. Clustering van begrotingsartikelen naar beleidsprioriteiten dient dan ook met de nodige voorzichtigheid plaats te vinden.

2.2.6 Betrouwbaarheid gegevens

De Rekenkamer heeft, waar mogelijk, getracht zich een indruk te vormen van de betrouwbaarheid (in termen van juistheid, volledigheid en tijdigheid) van de gegevens die zullen worden opgeleverd op basis van de informatievragen van de Werkgroep. Zij heeft dit niet uitputtend kunnen doen, maar heeft vooral gebruik gemaakt van de reeds aanwezige kennis op basis van onderzoeken naar de financiële verantwoording en specifieke (doelmatigheids)onderzoeken. In algemene termen is te stellen dat de kwaliteit van de op te leveren gegevens nog voor verbetering vatbaar is.

Aanbevelingen

Risico's in de kwaliteit van de gegevens worden vooral veroorzaakt door de omvang en verscheidenheid van de te leveren informatie, een gebrek aan eenduidigheid in registratie, afhankelijkheid van derden en het gebrek aan mogelijkheden tot verifiëring van de gegevens. De Rekenkamer is van mening dat reductie van de risico's onder andere kan worden bewerkstelligd door sluitende afspraken over de registratiewijze van gegevens en de verbetering van registratiesystemen. Ook controle van informatiesystemen en registraties is hierbij van belang. In ieder geval zouden de bewindslieden naar haar mening inzicht moeten kunnen geven in de mate van betrouwbaarheid van de aan de Tweede Kamer te verstrekken gegevens.

3 SLOTBESCHOUWING EN VERVOLGTRAJECT

Resumerend is de Rekenkamer van mening dat de Tweede Kamer met de nu geformuleerde informatiebehoefte een ambitieus traject in gang heeft gezet om te komen tot betere beleidsinformatie (in brede zin) in begrotingen en verantwoordingen.

Ambitieus, maar op termijn haalbaar. De informatievragen van de Kamer over twee beleidsprioriteiten per departement maken duidelijk dat de inrichting van begrotingen en verantwoordingen de nodige tijd gaat kosten; dit zal eens te meer gelden als meer en/of andere beleidsprioriteiten worden gesteld. Het formuleren van een informatiebehoefte die recht doet aan de doelstelling om doelen, prestaties en uitgaven inzichtelijker te maken is een complex proces en vergt naast tijd, analyse en concretisering, ook overleg tussen Kamer en Regering om de wensen en mogelijkheden op elkaar af te stemmen.

In dit verband merkt de Rekenkamer op, dat een ideaalsituatie waarin volledig inzicht bestaat in (de relatie tussen) doelen, prestaties en uitgaven moeilijk of zelfs nooit te bereiken zal zijn. Zo zullen bijvoorbeeld nooit alle effecten van beleid meetbaar of zelfs te onderzoeken zijn. Tevens geldt, dat de kosten voor het verkrijgen van inzicht in effecten soms dermate hoog zijn, dat het incidenteel meten daarvan mogelijk de voorkeur verdient.

Met inachtneming van het gestelde in deze rapportage ziet de Rekenkamer voor de langere termijn goede mogelijkheden om de nieuwe opzet voor begroten en verantwoorden verder gestalte te geven en het inzicht in de relatie tussen doelen, prestaties en uitgaven verder te ontwikkelen. De Rekenkamer is naar de aard van haar taak zowel gevraagd als ongevraagd bereid aan dit proces een bijdrage te leveren.

Positionering van het verzoek

De invulling die de Rekenkamer aan dit verzoek heeft gegeven is de volgende. Allereerst heeft zij het verzoek van de Werkgroep nader geoperationaliseerd. Zij heeft dit gedaan door een aantal begrippen te concretiseren, een doel- en probleemstelling te formuleren en een normenkader voor de analyse op te stellen. De uitwerking daarvan is weergegeven in de volgende paragrafen. Op basis van deze uitwerking heeft de Rekenkamer een onafhankelijke analyse uitgevoerd op de door de Tweede Kamer geformuleerde vragen.

De Rekenkamer heeft bij de uitvoering van het verzoek de beleidsprioriteiten als zodanig als uitgangspunt genomen. Zij heeft derhalve geen toetsing uitgevoerd op de relevantie (maatschappelijk, financieel of anderszins) van de beleidsprioriteiten.

Doel- en probleemstelling

De doelstelling van de analyse van de Algemene Rekenkamer is de Tweede Kamer te kunnen informeren over de haalbaarheid van het doel om meer inzicht te krijgen in beleidsprestaties door middel van prestatiegegevens en het relateren van deze gegevens aan doelen en uitgaven).

De probleemstelling luidt als volgt:

«In welke mate is de beantwoording van de door de Tweede Kamer geformuleerde informatievragen haalbaar (c.q. zinvol en realiseerbaar), gezien in het licht van het einddoel (beter inzicht krijgen in de doelstellingen van het beleid, de daarvoor te leveren en geleverde prestaties en de daarvoor geplande en gerealiseerde uitgaven)».

Begrippenkader

Voor de uitvoering van het verzoek van de Werkgroep is, gegeven de bovenstaande doel- en probleemstelling, nadere concretisering van een aantal begrippen van belang.

Haalbaarheid

Haalbaarheid kan worden geoperationaliseerd in de termen «zinvol» en «realiseerbaar».

Van zinvolle vragen en antwoorden over prestatiegegevens is sprake als de juiste vragen worden gesteld (en antwoorden worden gegeven) in het perspectief van het geformuleerde (eind)doel. Dit doel is blijkens de kamerstukken te omschrijven als het verkrijgen van meer inzicht in beleidsprestaties door middel van prestatiegegevens en het kunnen relateren van deze gegevens aan doelen en uitgaven. Haalbaarheid (in termen van zinvolheid) kan dan ook in dat kader worden geoperationaliseerd; doelen, prestaties en uitgaven dienen duidelijk omschreven te zijn en in een duidelijke relatie tot elkaar te staan.

Haalbaar in termen van realiseerbaar heeft betrekking op de vraag of de gegevens zijn te leveren en zo ja, of ze op een kwalitatief aanvaardbaar niveau zijn te leveren. Aldus vertaald betekent haalbaar dat de gegevens moeten kunnen worden aangeleverd en dat ze aan een aantal eisen (van onder andere juistheid, volledigheid en tijdigheid) moeten voldoen.

Prestaties

Bij de realisatie van een snellere en betere financiële verantwoording

vervullen «prestaties» en «prestatiegegevens» een centrale rol. Prestatie is gelijk te stellen aan het resultaat van een activiteit. Vertaald naar een concreet beleidsterrein kan hier bijvoorbeeld onder worden verstaan het aantal in een bepaalde periode verstrekte vergunningen voor de varkenshouderij, aantal opgeleide agenten, verstrekte huursubsidie etc. Prestatie wordt in de brief van de Tweede Kamer soms ook opgevat als de maatschappelijke effecten van beleid. Gegevens die daarop betrekking hebben zijn bijvoorbeeld gegevens over de gereduceerde woonlasten voor burgers. Opgemerkt moet worden dat deze categorie gegevens in strikte zin niet tot prestatiegegevens te rekenen is, maar wel relevante begrotings- en verantwoordingsinformatie betreft.

Categorisering gegevens

In de brief van de Werkgroep wordt een groot aantal gegevens gevraagd. Als wordt gekeken naar de aard van deze gegevens dan hebben ze betrekking op:

- doelen (b.v. de doelstelling van de hulp aan Indonesië of de doelstelling met betrekking tot jeugdcriminaliteit);
- middelen (of input, bijvoorbeeld budgetten en personeelsbezetting van een organisatie);
- prestaties (of output/het resultaat van een activiteit, bijvoorbeeld het aantal verleende vergunningen);
- (maatschappelijk) effect (of outcome, bijvoorbeeld afgenomen criminaliteit).

Om inzichtelijk te krijgen of voor de onderscheiden beleidsprioriteiten de juiste vragen zijn gesteld c.q. de juiste gegevens kunnen worden geleverd is een categorisering van de gevraagde gegevens naar bovenstaande indeling van belang. De gevraagde gegevens zouden, als het om prestaties gaat, outputgegevens moeten betreffen; deze hebben immers betrekking op de resultaten van een activiteit.

Als ook inzicht gewenst is in de mate waarin het beleid efficiënt wordt uitgevoerd en in de mate van realisatie van de doelen, is een confrontatie van bovenstaande grootheden van belang. Dit kan leiden tot uitspraken over de:

- efficiëntie (of doelmatigheid, als resultante van de confrontatie van middelen met prestaties; bijvoorbeeld de kosten per verleende vergunning);
- doelbereiking (de mate waarin het gestelde doel bereikt wordt) en effectiviteit (doelbereiking als gevolg van het daarvoor ingezette beleidsinstrumentarium).

Hieruit volgt het belang dat doelen duidelijk, concreet en meetbaar zijn geformuleerd. Immers de confrontatie van het gewenste doel (de «soll» situatie) met de realiteit (de «ist» situatie) zegt iets over de mate van doelbereiking.

De Rekenkamer heeft, uitgaande van de beleidsprioriteiten, de informatie-vragen van de Tweede Kamer volgens bovenstaand stramien gestructureerd en vervolgens aan de hand van een aantal standaard normen en criteria meer in concreto geanalyseerd. In de volgende paragraaf is deze normatiek verder uitgewerkt.

Opzet en uitvoering analyse

In algemene zin is te stellen dat de informatievragen van een beleids-prioriteit aan een aantal vereisten moeten voldoen om de beantwoording van de vragen als zodanig haalbaar te maken. Deze vereisten hebben betrekking op drie verschillende niveaus, te weten:

- de beleidsprioriteit zelf (meer concreet: de relatie met de doelstelling van het gekozen beleid);
- de informatievragen (de relatie met de beleidsprioriteit) en
- de gegevens die deze vragen opleveren (de aard en kwaliteit ervan).

De analyse die de Rekenkamer op de hiervoor beschreven niveaus heeft uitgevoerd is tweeledig:

- een «technische» beoordeling van de informatievragen, gegeven de geformuleerde beleidsprioriteiten. Hierbij komen aspecten aan de orde als de mate van concreet- en meetbaarheid van de doelstellingen, de mate van afdekking van de beleidsprioriteit door de informatievragen, de mate waarin de gevraagde gegevens prestaties of effecten betreffen etc.;
- een inhoudelijke beoordeling van de informatievragen. Hierbij is onder andere gekeken naar de mate waarin de gevraagde informatie aanwezig dan wel aan te leveren is en, indien aan te leveren, betrouwbaar is.

Normen en inzichtsvragen

De uitwerking die hieronder volgt heeft tot doel de informatievragen van de Tweede Kamer gestandaardiseerd te kunnen toetsen op «haalbaarheid». Tevens is een aantal vragen opgenomen die meer inzicht geven in de informatievragen in relatie tot de kernbegrippen doelstelling, prestaties en uitgaven.

Deze wijze van beoordelen is voor alle beleidsprioriteiten zoveel mogelijk op dezelfde manier uitgevoerd.

De normen en inzichtsvragen zijn opgenomen in de onderstaande tabel en hebben betrekking op:

1. de beleidsprioriteiten als zodanig;
2. de specifieke informatie (soort, type) per beleidsveld.

ad 1. De beleidsprioriteiten

- Normen
 - de beleidsprioriteiten dienen betrekking te hebben op duidelijke en concrete beleidsdoelen;
 - het beleidsdoel dient meetbaar te zijn.
- Inzichtsvragen
 - zijn de beleidsprioriteiten te koppelen aan begrotingsartikelen?
 - is voor de beleidsprioriteiten een financieel belang aan te geven?
 - zijn er departementsoverstijgende beleidsprioriteiten; welke begrotingsartikelen zijn daar bij betrokken?
 - is er een duidelijk omschreven doelgroep?
 - op welk niveau is de (hoofd)doelstelling van het beleid geformuleerd?
 - zijn er neven/subdoelstellingen?
 - (als er meer departementen bij betrokken zijn:) kan er sprake zijn van tegengestelde doelen?
 - zijn er meerdere beleidsinstrumenten/doelstellingen per instrument?
 - zijn jaardoelen geformuleerd of is sprake van lange termijn doelen?
 - welke problemen kunnen zich voordoen (op basis van toetsing aan de bovenstaande criteria)?
 - welke eventuele mogelijkheden/oplossingen zijn er?

ad 2. Beleidsprioriteiten specifiek: informatie/kengetallen

- Normen
 - de gevraagde informatie dient concreet en meetbaar geformuleerd te zijn;
 - de informatie moet representatief zijn voor het beleidsveld/beleidsdoel;
 - er dient een koppeling (te maken) te zijn met begrotingsartikelen;
 - de informatie dient betrouwbaar te zijn;
 - de informatie dient in de tijd te vergelijken te zijn;
 - het moet mogelijk zijn de informatie jaarlijks op te leveren
- Inzichtsragen
 - welke (soort) gegevens worden gevraagd (middelen, activiteit, prestaties, effect)?
 - wordt met deze gegevens het beleidsveld voldoende afgedekt?
 - zo nee, welke mogelijkheden/oplossingen zijn er?
 - zijn de gegevens ten departemente te verzamelen of is er sprake van afhankelijkheid van derden (b.v. internationale organisaties, zelfstandige bestuursorganen)?
 - heeft de gevraagde informatie betrekking op (het bereiken van) de doelgroep?
 - is er sprake van (aansluiting met) reeds bestaande kengetallen?
 - welke eventuele mogelijkheden/oplossingen zijn er?

RIJKSBREED

- Verbetering informatievoorziening in begrotingen en financiële verantwoordingen
- Kwaliteit van de rijksdienst in relatie tot de doelmatigheidsaankondelingen in het regeerakkoord

KONINKRIJKSRELATIES

- Realisatie samenwerkingsprojecten
- Sociaal vangnet

BUITENLANDSE ZAKEN

- Hulp aan Indonesië
- Effectiviteit multilaterale hulp
- Besteding Europese structuurfondsen in Nederland (met bijzondere aandacht voor het element van co-financiering door de Nederlandse regering)

JUSTITIE

- Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND; art. 07.01 en agentschapsbegroting)
- Jeugdbeleid en jeugdcriminaliteit (in het bijzonder gelet op de Van Montfrans-gelden)

BINNENLANDSE ZAKEN

- Grote Steden- en Integratiebeleid (GSI, art. 02.12)
- Politiesterkte (art. 05.23)

ONDERWIJS, CULTUUR EN WETENSCHAPPEN

- Schooluitval
- Lerarentekort primair onderwijs in relatie tot groepsgrootte, vermindering wachtgeld en inzet formatiegelden

FINANCIËN

- Afdrachtvermindering
- Investeringsfaciliteiten

DEFENSIE

- Gevechtskracht
- Vredesoperaties

VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING, MILIEUBEHEER

- Huursubsidie
- Uitvoering klimaatbeleid

VERKEER EN WATERSTAAT

- Waterhuishouding
- Congestiekans hoofdwegennet

ECONOMISCHE ZAKEN

- Instrumentarium en tijdpad om te komen tot een vermindering van de administratieve lasten
- Doelmatigheid exportinstrumentarium
- Instrumenten EZ in het kader van het grote stedenbeleid
- ICT-beleid

LANDBOUW, NATUURBEHEER EN VISSERIJ

- Herstructurering varkenshouderij
- Biologische landbouw
- Grondverwerving en grondbeheer

SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

- Sluitende aanpak van de jaarlijkse nieuwe instroom van volwassen werkzoekenden in samenhang met WSW-plaatsingen WIW-plaatsingen, I/D-banen en evenredige plaatsingen van minderheden door de arbeidsvoorzieningsorganisatie, uitvoeringsinstellingen en gemeenten
- Bestrijding van fraude in de sociale zekerheid

VOLKSGEZONDHEID, WELZIJN EN SPORT

- Geneesmiddelen
- Wachtlijstproblematiek en werkdruk in verzorgingshuizen

DEEL B – STARTNOTITIES

4 STARTNOTITIE RIJKSBREED

4.1 Beleidsprioriteit «Verbetering van de informatievoorziening in begrotingen en financiële verantwoordingen»

4.1.1 Vraagstelling

De Tweede Kamer vraagt ten aanzien van de beleidsprioriteit «Verbetering van de informatievoorziening in begrotingen en financiële verantwoordingen» onderstaande gegevens.

Wil de regering

- aangeven wat, zo concreet mogelijk, de doelstellingen zijn van de verbetering van de informatievoorziening aan het parlement (betere controle door het parlement, meer debat op hoofdlijnen, minder of andersoortige kamervragen, meer aandacht voor de koppeling tussen beleid en geld);
- de verbetering van de informatievoorziening in begrotingshoofdstukken af te bakenen (verbetering begrotingen en suppletore begrotingen in het kader van de Begroting in de 21e eeuw, verbetering financiële verantwoordingen en omvorming tot jaarverslag, omvorming financieel beheersbrief tot jaarverslag van het Rijk);
- in een plan van aanpak aan te geven hoe en in welk tempo men (gefaseerd) de doelstellingen denkt te realiseren d.m.v. aanpassing van wet- en regelgeving en verbetering van de begrotingsstukken;
- waaraan men het succes van de verbetering denkt af te meten;
- jaarlijks in de financiële beheersbrief/het jaarverslag van het Rijk de vooruitgang van de verbetering van de informatievoorziening te toetsen en te vergelijken met de planning.

4.1.2 Het beleidsveld

De beleidsprioriteit «Verbetering van de informatievoorziening in begrotingen en financiële verantwoordingen» heeft niet zo zeer betrekking op een specifiek beleidsveld. Er is sprake van een meer algemeen (departementsoverstijgend) vraagstuk met betrekking tot alle begrotingsartikelen.

In 1997 is vanuit de Tweede Kamer het initiatief genomen tot het verbeteren van de kwaliteit van de financiële verantwoordingen. Dit resulteerde in het rapport «Jaarverslag in de politieke arena» dat in juni 1998 aan de Tweede Kamer werd aangeboden. Overigens nam de Rekenkamer in de desbetreffende werkgroep deel. Onder het verbeteren van de kwaliteit wordt in dit rapport onder andere het opnemen van relevante beleidsinformatie verstaan. Beoogd wordt een duidelijker relatie te leggen tussen doelen, uitgaven en prestaties. Kernbegrippen zijn verder bruikbaarheid, hanteerbaarheid, leesbaarheid en tijdigheid. Concreet betekent het dat de indeling van de begrotingen en financiële verantwoordingen verandert. Het kabinetsstandpunt is verwoord in de op 19 mei 1999 te publiceren rapportage «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording». Hierin worden concrete maatregelen aangekondigd en is het te volgen implementatietraject opgenomen.

4.1.3 Gevraagde gegevens

Ten tijde van het formuleren van de beleidsprioriteit en de daarbij behorende gevraagde gegevens was nog niet bekend op welke wijze de kwaliteitsverbetering zou worden ingevuld. De rapportage «Van beleids-

begroting tot beleidsverantwoording» geeft naar verwachting voor een belangrijk deel antwoord op de gestelde vragen.

Opgemerkt moet worden, dat het waarschijnlijk niet mogelijk zal zijn jaarlijks aan te geven wat de bijdrage aan de kwaliteitsverbetering is. Hiervoor dienen indicatoren te worden geformuleerd op het niveau van begroting, financiële verantwoording en de begrotingscyclus. Ook dient te worden bepaald wat het gewenste kwaliteitsniveau is, oftewel wanneer kan de kwaliteit als voldoende worden aangemerkt.

Het jaarlijks over de voortgang van het project rapporteren in het jaarverslag van het Rijk is een geaggregeerde rapportage op het niveau van het Rijk. Het ligt voor de hand om aanvullend aan de individuele ministers te vragen of zij in hun financiële verantwoording kunnen aangeven in hoeverre het vastgestelde implementatietraject gerealiseerd wordt. In het jaarverslag van het Rijk kan dan een meer geaggregeerd beeld worden opgenomen. Om tot een geaggregeerd beeld te kunnen komen is wel enige mate van standaardisatie in de rapportage per ministerie vereist.

4.2 Beleidsprioriteit «Kwaliteit van de Rijksdienst in relatie tot de doelmatigheidsstaakstellingen in het regeerakkoord»

4.2.1 Vraagstelling

De Tweede Kamer vraagt ten aanzien van de beleidsprioriteit «Kwaliteit van de Rijksdienst in relatie tot de doelmatigheidsstaakstellingen in het regeerakkoord» aan het kabinet:

- zelf aan te geven met welke prestatiegegevens de kwaliteit van de departementen gemeten gaat worden en welke normen daarbij worden gehanteerd;
- welke instrumenten gebruikt gaan worden.

De Tweede Kamer vraagt tevens aan het kabinet het volgende te toetsen:

- of de kwaliteitsnormen door de departementen worden gehaald;
- of de doelmatigheidsstaakstellingen door departementen worden gehaald.

4.2.2 Het beleidsveld

4.2.2.1 Inleiding

Bij de in deze notitie te behandelen beleidsprioriteit valt op dat deze bestaat uit twee van elkaar te onderscheiden componenten, die alleen in de formulering van de beleidsprioriteit zelf met elkaar in relatie worden gebracht.

Deze twee componenten zijn de kwaliteit van de Rijksdienst (kwaliteitscomponent) en doelmatigheidsstaakstellingen in het regeerakkoord (doelmatigheidscomponent).

De bij deze beleidsprioriteit gestelde vragen hebben dezelfde tweedeling, de eerste drie vragen betreffen de kwaliteitscomponent, de vierde en laatste vraag betreft de doelmatigheidscomponent. De relatie tussen beide componenten wordt uitsluitend gelegd in de formulering van de beleidsprioriteit zelf. Of een kwaliteitsverhogende of kwaliteitsverlagende relatie is beoogd, kan niet uit de toelichting bij de beleidsprioriteit worden opgemaakt.

Om deze reden zullen de twee componenten in deze notitie afzonderlijk aan bod komen. Waar mogelijk zal worden ingegaan op de relatie tussen beide componenten.

4.2.2.2 Kwaliteitscomponent

Aangezien het hier een rijksbrede invalshoek betreft is het beleidsveld te omvangrijk om dit in een korte schets weer te geven.

Daarnaast is het begrip «kwaliteit» een ruim begrip, dat als zodanig niet meetbaar is. In het regeerakkoord wordt het begrip «kwaliteit van de Rijksdienst» echter wel ingeperkt (p. 123–124). Specifiek worden daarin de volgende beleidsvelden aangehaald, waaraan bijzondere aandacht dient te worden besteed om de kwaliteit van de Rijksdienst te verbeteren:

- personeelsbeleid;
- informatie- en communicatietechnologiebeleid (ICT-beleid);
- overheidsvoorlichtingsbeleid;
- klantgerichtheid (indien mogelijk en nuttig).

Deze in het regeerakkoord gegeven uitwerking geeft aan het begrip «kwaliteit» maar een beperkte invulling. Alleen de laatste twee beleidsvelden sluiten aan bij datgene dat vaak in samenhang met het begrip kwaliteit wordt gezien, de eerste twee beleidsvelden zijn te zien als noodzakelijke voorwaarden voor het verhogen van de kwaliteit. Kwaliteit kan als volgt worden gedefinieerd:

- Kwaliteit is de mate waarin de geleverde prestatie aan de verwachtingen van de cliënt voldoet.

Dit komt overeen met de definitie die de «International Organisation for Standardization (ISO-norm 9004–2)» hanteert¹.

Zelfs als het produkt technisch perfect is (technische kwaliteit), kan de kwaliteit onvoldoende zijn als het niet voldoet aan de verwachtingen van de klant. De verwachtingen van de klant zijn dus cruciaal bij het kwaliteitsbegrip. Met behulp van voorlichting zijn verwachtingen bij te stellen, klantgerichtheid zorgt ervoor dat bij het produceren van produkten en/of diensten rekening gehouden kan worden met de verwachtingen van de klanten in zijn algemeenheid. Of dit uiteindelijk is gelukt kan worden afgeleid uit de mate van klanttevredenheid.

In het regeerakkoord staat ook een aantal concrete doelen geformuleerd, met een tijdshorizon. Als tijdshorizon wordt gegeven «in de komende periode». Aangenomen mag worden dat hier wordt bedoeld op de komende kabinetsperiode, wat een tijdsperiode inhoudt van vier jaar. De concrete doelen hebben alleen betrekking op de noodzakelijke voorwaarden personeelsbeleid en ICT-beleid, deze doelen zijn:

- het creëren van extra traineeplaatsen;
- het ontwikkelen van interdepartementale opleidingsprogramma's;
- het verplicht maken van de mobiliteit tussen departementen;
- het uitbreiden van de Algemene Bestuursdienst met de schalen 16 en 15;
- het bevorderen van de mobiliteit tussen rijksdienst, grote gemeenten, de EU en andere internationale organisaties;
- het functioneren van topambtenaren koppelen aan afspraken over resultaten;
- arbeidsvoorwaarden van topambtenaren flexibiliseren;
- het oplossen van het millenniumprobleem.

Over de twee beleidsvelden die duidelijke relaties hebben met kwaliteit staat het volgende vermeld:

- dat zoveel mogelijk burgers toegang moeten hebben tot zoveel mogelijk overheidsinformatie;
- dat effectiviteit van overheidsvoorlichting vergroot moet worden;
- dat overheidsinformatie beter toegankelijk moet zijn;

¹ Quality is the totality of features and characteristics of a product or service that bear on its ability to satisfy stated or implied needs.

- dat instrumenten ontwikkeld moeten worden om terugkoppeling en monitoring door klanten mogelijk te maken, waar dit ook mogelijk is.

De concrete set eerste doelen zijn allemaal intern gericht en zodoende ook rechtstreeks door de departementen¹ te beïnvloeden.

Bij de minder concrete set tweede doelen worden ook de in te zetten instrumenten minder concreet ingevuld (zie hiervoor verder bij het doelmatigheidscomponent).

4.2.2.3 Doelmatigheidscomponent

Voor deze component geldt voor het beleidsveld hetzelfde als voor de kwaliteitscomponent. Ook hier worden in het regeerakkoord voor bepaalde specifieke beleidsvelden specifieke doelmatigheidsaankstellingen gegeven, naast doelmatigheidsaankstellingen op beleids-terreinen die de hele rijksoverheid betreffen. Deze laatste zijn:

- arbeidsproductiviteit;
- personeelsbeleid (zowel volume als loonontwikkeling);
- inkoopbeleid;
- beleid met betrekking tot externe advisering.

De specifieke beleidsterreinen zijn de volgende:

- sociale zekerheid;
- Verkeer en Waterstaat;
- Landbouw, Natuurbeheer en Visserij;
- gevangeniswezen;
- volkshuisvesting.

In het regeerakkoord worden bij de doelmatigheids-aankstellingen op deze beleidsterreinen concrete doelen gegeven met een tijdpad van vier jaar. Per jaar wordt aangegeven welke besparing het kabinet verwacht te bereiken. Deze doelen zijn de volgende (de tussen haakjes gegeven 4 getallen betreffen de te verwachte totale besparingen, in miljoenen guldens, voor de jaren 1999, 2000, 2001 en 2002):

- een afroming van de arbeidsproductiviteitsstijging met 0,55% per jaar² (110, 220, 330, 450);
- een aankstelling op het personele volume van in totaal 5% in 2002³ (36, 72, 108, 144);
- verlaging van de incidentele loonstijging in de zorgsector van 0,75% in 1999 naar 0,6% in 2002, voor de overige sectoren een budgettering van 0,6% (73, 170, 285, 435);
- een jaarlijkse efficiency-verbetering van 1% bij het inkoopbeleid⁴ (62, 123, 185, 246);
- een generieke korting van 5% per jaar oplopend tot 15% in 2001 voor de uitgaven voor externe advisering⁵ (18, 37, 54, 54);
- verlaging van de uitvoeringskosten van de uitvoeringsaankstellingen in de sociale zekerheid en van de Sociale Verzekeringsbank (50, 250, 400, 500);
- totstandkoming van centra voor Werk en Inkomen (25, 50, 75, 100);
- op het terrein van Verkeer en Waterstaat een intensivering van het beleid van tenderen en aanbesteden (0, 30, 60, 90);
- op het terrein van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij het volgende: afname van het aantal agrariërs; verlaging van de apparaatskosten van het departement zelf; in overeenstemming brengen van het onderwijsdeel van de Landbouwuniversiteit met andere technische universiteiten; vergroting van de doelmatigheid bij het beleid en de uitvoering van natuurbeheer en landinrichting; alles bij elkaar leidt dit tot de volgende ombuigingen (50, 90, 125, 150);
- beperking van de uitbreiding van celcapaciteit in het gevangenis-

¹ Voor een aantal van deze doelen geldt dat deze specifiek liggen op het terrein van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en gedeeltelijk afhankelijk zijn van onderhandelingen met derden (sector-overleg), de overige departementen zijn in deze gevallen afhankelijk van de acties van dit departement en van de uitkomsten van dit overleg.

² Met uitzondering van de sectoren zorg, primair onderwijs, voortgezet onderwijs, beroepsonderwijs, volwassenen educatie, defensie, politie, het openbaar ministerie en het gevangeniswezen.

³ Met uitzondering van Defensie en Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, wegens aparte aankstellingen.

⁴ Met uitzondering van onderhoud van grondwerken, water en wegebouwkundige werken en Defensie.

⁵ Met uitzondering van automatisering.

- wezen, dit wordt bereikt door bevordering van het gebruik van alternatieve straffen, continuering van de huidige noodmaatregelen en harmonisatie van strafvorderingseisen (25, 50, 75, 115);
- stroomlijning van de uitvoering van de IHS (systeem voor individuele huursubsidie), dit wordt bereikt door onder meer een beperking van de vergoeding aan de zogenoemde «matigende verhuurders» (25, 25, 50, 50).

Zoals blijkt uit bovenstaande opsomming zijn de meeste doelen heel concreet en meetbaar. Bij een aantal is dat niet het geval. Bij deze doelen zou aan het kabinet gevraagd kunnen worden deze meer te concretiseren, dit zijn:

- op het terrein van Verkeer en Waterstaat een intensivering van het beleid van tenderen en aanbesteden;
- op het terrein van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij de vergroting van de doelmatigheid bij het beleid en de uitvoering van natuurbeheer en landinrichting;
- stroomlijning van de uitvoering van de IHS.

Als ook deze doelstellingen zijn geconcretiseerd en meetbaar gemaakt, kan de Tweede Kamer het bereiken van alle doelstellingen monitoren. Of het halen van de doelstellingen ook daadwerkelijk leidt tot de gegeven besparingen zal moeten blijken (dit kan overigens ook heel goed worden gemonitord). De hiervoor in te zetten beleidsinstrumenten zijn niet altijd duidelijk weergegeven. In sommige gevallen worden concrete maatregelen genoemd (bijvoorbeeld totstandkoming van centra voor Werk en Inkomen of het bevorderen van het gebruik van alternatieve straffen), in andere gevallen staat bijvoorbeeld slechts aangegeven dat een jaarlijkse efficiency-verbetering gerealiseerd gaat worden.

4.2.3 Gevraagde gegevens

Bij deze beleidsprioriteit heeft de Tweede Kamer niet de (prestatie)-gegevens ingevuld, maar vraagt zij dit aan het kabinet. Dit geldt specifiek voor de kwaliteitscomponent van deze beleidsprioriteit. Bij de doelmatigheidscomponent wordt gevraagd in hoeverre de doelmatigheids-taakstellingen worden gehaald.

4.2.3.1 Kwaliteitscomponent

De gegevens over de kwaliteitscomponent kunnen worden gezocht bij de in paragraaf 4.2.2.2 gegeven doelen. Voor de concrete doelen die betrekking hebben op het personeelsbeleid en het ICT-beleid kan gedacht worden aan de volgende:

- het aantal traineeplaatsen;
- het aantal ontwikkelde interdepartementale opleidingsprogramma's;
- gegevens met betrekking tot de mobiliteit, waarbij bijvoorbeeld gedacht kan worden aan het aantal ambtenaren dat overstapt van de rijksoverheid naar de gemeentelijke overheid;
- het aantal topambtenaren waarbij het functioneren is gekoppeld aan afspraken over resultaten;
- stand van zaken met betrekking tot het millennium-probleem.

Zoals al in paragraaf 4.2.2.2 is aangegeven betreft het hier slechts de noodzakelijke randvoorwaarden voor kwaliteit. Als gekeken wordt naar de doelen die duidelijk een relatie hebben met het begrip kwaliteit wordt het vinden van daarbij horende gegevens moeilijker. De doelen zijn ook niet geconcretiseerd, hieruit zijn derhalve geen duidelijke concrete normen af te leiden. De vraag van de Tweede Kamer aan het kabinet om hier zelf normen bij te formuleren is dan ook uiterst relevant. Wanneer hierbij

concrete normen worden gegeven kunnen de prestaties worden afgeleid. Voor het (kwaliteits) beleidsveld «klantgerichtheid» verwijst de Algemene Rekenkamer naar haar rapport «Klantgerichtheid publieke dienstverlening» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, 25 285). In dit rapport wordt namelijk ook aandacht besteed aan een voor kwaliteit zeer belangrijk aspect, te weten de klanttevredenheid.

Het is de vraag in hoeverre de kwaliteit van de rijksdienst meetbaar is. Wanneer kwaliteit wordt ingevuld zoals in eerder is gedaan, zal de meetbaarheid afhankelijk zijn van het vinden van goede instrumenten om terugkoppeling en monitoring door klanten mogelijk te maken. De resultaten van deze monitoring kunnen een indicatie geven van de kwaliteit van de rijksdienst, zeker als de monitoring zich richt op het aspect klanttevredenheid en als hiervoor adequate normen ontwikkeld kunnen worden. Dit geldt overigens ook voor de «effectiviteit van de rijksdienst».

4.2.3.2 Doelmatigheidscomponent

De doelen die in het regeerakkoord worden genoemd zijn heel concreet en meetbaar. Dit geldt zeker voor de te realiseren ombuigingen. Zoals ook al bij het doelmatigheidscomponent staat vermeld zijn de ombuigingen op een eenvoudige manier te monitoren. Ook de meeste doelstellingen zijn zodanig concreet geformuleerd dat zij op eenvoudige wijze vanuit de Tweede Kamer zijn te monitoren (bijvoorbeeld de totstandkoming van de centra voor Werk en Inkomen).

Het leggen van een relatie tussen doelen, prestaties en uitgaven is evenwel minder goed mogelijk. Bij een aantal doelen is onduidelijk welke prestaties geleverd zouden moeten worden om de desbetreffende doelen te bereiken. De volledige doelmatigheidscomponent van de beleidsprioriteit bestaat uit het halen van ombuigingsdoelstellingen, die te zien zijn als opbrengsten voor het rijk. Op die manier wordt wel met de uitgaven rekening gehouden, omdat de in het regeerakkoord genoemde ombuigingsdoelstellingen netto worden gepresenteerd, waarbij al rekening is gehouden met de te maken kosten. Het verdient aanbeveling om tevens meer inzicht te verkrijgen in de te leveren en (op termijn) geleverde prestaties.

Tenslotte wordt opgemerkt dat de samenhang tussen de componenten niet duidelijk is. Het is de vraag in hoeverre ombuigingen bijdragen aan de vergroting van de kwaliteit van de rijksdienst. Het is voor de hand liggend het tegenovergestelde te verwachten. Toch heeft het relateren van de twee (op het eerste gezicht losstaande) componenten een groot voordeel. Op deze manier wordt duidelijk gemaakt, dat ombuigingen niet ten koste mogen gaan van de kwaliteit van de rijksdienst. Het realiseren van de doelmatigheidsdoelstellingen mag en kan dus niet leiden tot een tegenovergesteld resultaat bij de kwaliteitsnormen.

5 STARTNOTITIE KONINKRIJKSRELATIES

5.1 Beleidsprioriteiten «Realisatie samenwerkingsprojecten» en «Sociaal vangnet»

5.1.1 Vraagstelling

De Tweede Kamer wil ten aanzien van de beleidsprioriteiten «Realisatie samenwerkingsprojecten» en «Sociaal vangnet» inzicht krijgen in de mate waarin de begrote bedragen voor de diverse samenwerkingsprojecten daadwerkelijk zijn besteed in 1999 en welke resultaten daarmee zijn geboekt.

Voor 28 samenwerkingsprojecten en voor 5 specifieke sectoren in het kader van het sociaal vangnet (zoals openbare financiën, onderwijs, sociale ontwikkeling en gezondheidszorg) worden de volgende gegevens gevraagd:

- Loopt het proces door in 1999
- Zijn voor 1999 concrete, meetbare doelen en/of resultaatverplichtingen opgenomen
- Vergelijking tussen doelen en resultaten voor 1999
- Vergelijking tussen raming en realisatie voor 1999 (in Nederlandse gulden)

5.1.2 Het beleidsveld

5.1.2.1 Algemene beschrijving

In het Regeerakkoord wordt de overgang van het Kabinet voor Nederlands Antilliaanse en Arubaanse Zaken naar het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK; de directie Koninkrijksrelaties van het Directoraat Generaal Constitutionele Zaken en Koninkrijksrelaties) gemeld. Er blijft een apart begrotingshoofdstuk voor de samenwerking met de Nederlandse Antillen en Aruba.

De hoofddoelstelling van het samenwerkingsbeleid is het bevorderen van de zelfredzaamheid van de Nederlandse Antillen door bijdragen aan de maatschappelijke ontwikkeling, versterking van het bestuur, economie, werkgelegenheid en rechtshandhaving van de Koninkrijkspartners. Daartoe zal het beleid, gericht op het voortzetten van de gezondmaking van de overheidsfinanciën worden gecontinueerd (begroting 1999). Het Regeerakkoord vermeldt verder uitdrukkelijk de versterking van de justitiële samenwerking en de voltooiing van de Kustwacht, als zijnde cruciaal voor de rechtshandhaving.

De hoofddoelstelling is geformuleerd op het niveau van maatschappelijke effecten. Voor de 10 beleidssectoren zijn subdoelstellingen geformuleerd met verschillende niveaus van operationalisatie; bijvoorbeeld:

- Rechtshandhaving:
bijdragen aan het op peil houden van een redelijk voorzieningenniveau van de rechtshandhavingsactiviteiten;
- Bestuursondersteuning en overheidsorganisatie:
algemene verbetering van het openbaar bestuur, ontwikkeling van personele functie, vorming en opleiding en algemene ontwikkeling van de overheidsorganisatie;
- Openbare financiën:
Verbeteren van de toestand van de openbare financiën, zowel aan de inkomsten- als aan de uitgavenkant;
- Volkshuisvesting en wijkverbetering:

- bevordering van de toegankelijkheid tot betaalbare en kwalitatief minimaal gewenste huisvesting, en verbetering van de directe woonomgeving;
- etc. (af te leiden uit begroting)

Het gaat in totaal om circa 550 projecten. Hierbij wordt een onderscheid gemaakt tussen (1) personele samenwerkingsprojecten, waarbij de Nederlandse overheid bijdraagt aan uitzending van personeel naar de Nederlandse Antillen en Aruba, en (2) projectfinanciering, waarbij specifieke voorwaarden worden gesteld aan besteding.

Per afzonderlijk project zullen – naar mag worden verwacht – concrete en meetbare doelstellingen zijn geformuleerd.

Momenteel wordt gewerkt aan een nota samenwerkingsbeleid waarin de hoofdlijnen voor dit beleid in de komende jaren wordt aangegeven.

Daarin worden ook de voorwaarden besproken waaronder de overgang van project- naar programmafinanciering kan plaatsvinden. Deze nota zou in april 1999 aan de Ministerraad worden voorgelegd en vervolgens aan de Tweede Kamer aangeboden.

5.1.2.2 Financieel belang

De middelen voor de beide beleidsprioriteiten zijn begroot onder artikel 02.13 van de Begroting van Koninkrijksrelaties (samenwerkingsartikel). Het gaat om f 235 miljoen, verdeeld over 10 beleidssectoren. De onderverdeling zoals aangegeven in de rijksbegroting is, zo bleek naar aanleiding van kamervragen, onvolledig. Het overzicht in de brief van de Tweede Kamer is de gecorrigeerde versie, maar blijft indicatief.

In de afgelopen jaren zijn de vakdepartementen in toenemende mate betrokken geraakt bij de samenwerking tussen de landen van het Koninkrijk. De zogenoemde Coördinatiecommissie Koninkrijksrelaties is belast met de versterking van de interdepartementale coördinatie. In de begrotingen van de vakdepartementen zijn geen bijdragen aan de Nederlandse Antillen of Aruba zichtbaar; ook geen bijdragen via het Ministerie van BZK.

5.1.2.3 Concreetheid en meetbaarheid doelstellingen

Zoals gesteld is de hoofddoelstelling voor deze beleidsprioriteiten geformuleerd op het niveau van maatschappelijke effecten en verder uitgewerkt voor de te onderscheiden beleidssectoren. Als de Tweede Kamer inzicht wil in de realisatie van deze (sectorale) doelstellingen dan dienen (sectorale) doelstellingen te worden geoperationaliseerd in meetbare indicatoren en dient de norm te worden geformuleerd. Bijvoorbeeld wat is het beoogde voorzieningenniveau voor de rechts-handhavingsactiviteiten of voor de sector openbare financiën; welke projecten moeten daarvoor worden gerealiseerd etc.

Ook de project-doelstellingen dienen concreet en meetbaar geformuleerd te zijn. Informatie over de resultaten en uitgaven op projectniveau levert een grote hoeveelheid (detail)gegevens op maar biedt niet zonder meer inzicht in de eventuele realisatie van de sectorale doelstellingen. Als de Tweede Kamer op dat niveau inzicht in de realisatie van doelstellingen wil krijgen, is het van belang dat een relatie kan worden gelegd tussen de projecten/projectdoelstellingen en de doelstellingen op het niveau van de beleidssector.

5.1.3 *Gevraagde gegevens*

5.1.3.1 *Soort gegevens en afdekking beleidsterrein*

De Tweede Kamer vraagt gegevens over uitgaven, resultaatafspraken en gerealiseerde resultaten in de vorm van producten en activiteiten (prestaties) en een vergelijking tussen doelen en resultaten (prestaties) voor 1999. Met de gevraagde informatie kan een relatie worden gelegd tussen doelen, prestaties en uitgaven op projectniveau.

Er worden gegevens gevraagd over 28 samenwerkingsprojecten, met een financieel belang van Naf 156 miljoen (in 1999). Daarnaast worden gegevens gevraagd over alle 5 sectoren in het kader van de noodhulp aan Curaçao (over 1997 ging het om Naf 25 miljoen). De gekozen projecten zijn duidelijk aangegeven. Zij vormen maar een klein deel (6%) van het totaal aantal projecten, maar het gaat wel om een belangrijk deel (77%) van het totale financieel belang van f 235 miljoen in 1999.

Met de gevraagde informatie wordt een beeld verkregen van de stand van zaken bij de realisatie van deze afzonderlijke projecten. Deze informatie levert geen volledig inzicht op in de mate van realisatie van de doelstellingen op het niveau van beleidssectoren.

5.1.3.2 *Haalbaarheid gevraagde gegevens*

Theoretisch gezien lijkt oplevering van de gevraagde informatie haalbaar; een deel is bijvoorbeeld al in de begroting opgenomen (verhouding tussen realisatie en verplichting).

Echter het departement is afhankelijk van gegevens van de counterparts op de Nederlandse Antillen en Aruba; tevens is gebleken dat de voortgang van projecten niet goed wordt gedocumenteerd in de dossiers van het ministerie.

Mede gelet op de in eerste instantie foutieve overzichten in de ontwerp-begroting zijn vraagtekens te stellen bij de betrouwbaarheid van de gegevens. Dit geldt ook voor de administratie van het ministerie. De Accountantsdienst van het ministerie heeft recent een uitgebreide analyse gemaakt van de administratie en komt tot een groot aantal kritische bevindingen:

- slechte aansluiting tussen projectdossiers en verplichtingenregistratie;
- bestaan van niet vastgelegde verplichtingen;
- onduidelijkheid over hardheid van verplichtingen;
- bestaan van open einde regelingen;
- slechte administratieve organisatie: onvolledigheid, onoverzichtelijkheid en onjuistheid van dossiers.

De Rekenkamer heeft in het kader van het Rechtmatigheidsonderzoek over de jaren 1994, 1995, 1997 en 1998 een bezwaaronderzoek naar de afwikkeling van overheidsprojecten uitgevoerd, waarbij vergelijkbare tekortkomingen in de administratieve organisatie zijn gesignaleerd.

De geformuleerde informatievraag zal een grote hoeveelheid gedetailleerde gegevens opleveren. Als de Tweede Kamer inzicht wenst in de mate van realisatie van de doelstellingen op het niveau van de beleidssectoren is aggregatie van de gevraagde gegevens, bijvoorbeeld op sector niveau, aan te bevelen. Overigens dienen dan eerst op het niveau van de beleidssectoren meetbare doelen en normen geformuleerd te worden.

5.1.4 *Overzicht aandachtspunten*

Onderstaande tabel geeft de belangrijkste aspecten van de analyse weer en vermeldt of er sprake is van een direct aandachtspunt. In de startnotitie

is in de corresponderende paragraaf meer informatie over het aandachtspunt opgenomen en zijn eventueel aanbevelingen geformuleerd.

Aandachtspunten

Doelen/doelstellingen

Concreetheid/meetbaarheid	X	
Koppeling begrotingsartikelen		o
Departementsoverstijgend		n.v.t.
Overige		n.v.t.

Gevraagde gegevens

Vraag betreft geen prestaties		o
Afdekking beleidsveld		o
Overige	X ¹	

Aanwezigheid informatie

Jaarlijkse oplevering		nb
Afhankelijkheid derden	X	
Betrouwbaarheid	X	
Aansluiting aanwezige kengetallen		nb
Overige		n.v.t.

¹ aggregatie-niveau.

X	aandachtspunt
o	geen direct aandachtspunt
n.v.t.	niet van toepassing
nb	niet bekend

6 STARTNOTITIE BUITENLANDSE ZAKEN

6.1 Beleidsprioriteit «Hulp aan Indonesië»

6.1.1 Vraagstelling

De Tweede Kamer vraagt de regering ten aanzien van de beleidsprioriteit «Hulp aan Indonesië»:

meetbare doelstellingen en/of resultaatafspraken aan te geven zodra de hulp aan Indonesië daadwerkelijk wordt hervat.

6.1.2 Het beleidsveld

6.1.2.1 Algemene beschrijving

De beleidsprioriteit «Hulp aan Indonesië» heeft betrekking op ontwikkelingshulp aan Indonesië. Deze ontwikkelingsrelatie is in 1992 op verzoek van Indonesië verbroken en sinds september 1998 hervat.

In een brief aan de Tweede Kamer (26 049, nr. 5) van 8 oktober 1998 wordt een overzicht gegeven van de Nederlandse inzet op het gebied van:

- politiek: proces van politieke hervormingen steunen, zowel in bilateraal als in multilateraal verband,
- economisch: het leveren van een bijdrage aan de economische wederopbouw en het opbouwen van een duurzame economische relatie (m.b.v. het Nederlandse bedrijfsleven);
- OS: schuldconsolidatie en eventueel nieuw ontwikkelingssamenwerkingsbeleid (OS-beleid) met de focus op armoedebestrijding, bij voorkeur via multilaterale kanalen; en
- andere terreinen: samenwerking op het terrein van o.a. binnenlandse zaken en justitie. Het gaat hier om inzet van niet-ODA middelen¹.

Voorts zendt de minister van Buitenlandse Zaken voor de zomer 1999 een brief aan de Tweede Kamer, waarin een nader afgewogen en interdepartementaal afgestemd Indonesië-beleid wordt gepresenteerd. De uitslag van de verkiezingen in Indonesië (begin juni) zal bij de formulering van het Indonesië-beleid een belangrijke graadmeter zijn.

Het regiobeleidsdocument zuidoost Azië, dat in het najaar 1998 zou verschijnen, is nog niet beschikbaar. Daarnaast is onlangs bekend geworden dat Indonesië voorlopig niet is geselecteerd als land waarmee een bilaterale ontwikkelingssamenwerkingsrelatie wordt aangegaan en/of voortgezet.

Ten aanzien van nieuwe ontwikkelingshulp aan Indonesië zijn vooralsnog geen doelstellingen geformuleerd. Zowel de beleidsbrief als het regiobeleidsdocument zullen hierin moeten gaan voorzien.

6.1.2.2 Financieel belang

Zoals de Tweede Kamer reeds heeft aangegeven, is sprake van een schuldconsolidatie-operatie à f 197,6 miljoen. Het betreft hier ODA-middelen (Official Development Assistance) die ten laste komen van de begroting van Buitenlandse Zaken. Uit de eerder genoemde kamerstukken kwam naar voren dat er naast deze hulp in de vorm van schuldconsolidatie budgettair weinig tot geen ruimte bestaat voor nieuw te ontplooiën OS-activiteiten.

Onlangs is f 0,7 miljoen beschikbaar gesteld voor noodhulp. Tevens heeft de minister voor Ontwikkelingssamenwerking op ad hoc basis f 5 miljoen gulden beschikbaar gesteld voor armoedebestrijding via multilaterale

¹ ODA betreft alle uitgaven die tot de «zui-vere» ontwikkelingshulp gerekend worden. Niet ODA betreft alle uitgaven die zeer nauw samenhangen met OS, maar niet tot de echte hulp gerekend mogen worden (vb: rentesubsidies en garanties op OS, huisvesting Koninklijk Instituut voor de Tropen, bijdrage mondiaal milieufonds). Deze non-ODA uitgaven werden voor 1999 begroot op ruim 413 miljoen gulden.

kanalen. Het betreft het *Community Recovery programma*, een trust fund van het VN ontwikkelingsprogramma (undp). Naast deze multilaterale hulp worden door Nederland bilateraal culturele en economische activiteiten ontplooid.

Het ministerie van Economische Zaken draagt bij in het kader van buitenlandse economische betrekkingen (Beurzenprogramma Indonesië) en in het kader van het stimuleren van exportactiviteiten. Het is de bedoeling om de hulp aan Indonesië die via de begroting van het ministerie van Economische Zaken loopt, onder de HGIS vlag (Homogene Groep Internationale Samenwerking) te brengen.

6.1.2.3 Concreetheid en meetbaarheid doelstellingen

Gezien het feit dat het ten aanzien van Indonesië om nieuw te vormen beleid gaat, is het niet mogelijk aan te geven, in hoeverre de doelstellingen van de hulp aan Indonesië concreet en meetbaar zijn. Immers de (nieuwe) doelstellingen worden pas komende zomer gepresenteerd. De vragen van de Tweede Kamer kunnen wel een aanzet geven om voor het nieuwe beleid tot heldere en meetbare doelstellingen en resultaat-afspraken te komen.

Binnen de ontwikkelingshulp zijn verschillende hulpvormen mogelijk, namelijk programmahulp (macro- en sectorale hulp) en projecthulp. Elke hulpvorm kan zowel via een multilateraal als een bilateraal hulpkanaal plaatsvinden. De beleidsprioriteit heeft betrekking op armoedebestrijding in de vorm van programmahulp of projecthulp via multilaterale kanalen.

In algemene zin is te stellen dat de mate waarin afspraken over hulp (moeten) worden geconcretiseerd mede afhangt van de positionering van een ontwikkelingsland (bepaling van de «mate» van ontwikkeling) op basis van een aantal indicatoren. Deze indicatoren (onder andere financiële, sociaal economische en bestuurlijke) kunnen, gekoppeld aan de financieringsbehoefte aansturend zijn voor de bepaling van de meest geëigende hulpvorm voor een land (bijvoorbeeld programmahulp of projecthulp) en in het verlengde daarvan voor de bepaling van het hulpkanaal (multilaterale of bilaterale ontwikkelingshulp) en voor de mate van detaillering van prestaties en resultaten. In algemene zin geldt dat als een land «kwalificeert» voor programmahulp minder gedetailleerde resultaatafspraken zullen worden gemaakt dan bij projecthulp. Bij multilaterale hulpvormen zal niet alleen de mate van detaillering van resultaatafspraken een beperking vormen, maar ook de mogelijkheid van Nederland (als «mededonor») om daarop invloed uit te oefenen.

6.1.3 *Gevraagde gegevens*

6.1.3.1 Soort gegevens en afdekking beleidsveld

De Tweede Kamer vraagt niet naar prestaties maar naar meetbare doelstellingen en/of resultaatafspraken. Aangezien sprake is van nog te ontwikkelen beleid, is dit voor de hand liggend. Immers om te komen tot inzicht in de relatie tussen doelen, uitgaven en prestaties zijn meetbare doelstellingen een vereiste.

Naast de door de Tweede Kamer gevraagde gegevens zijn gegevens over de gerealiseerde prestaties en de geraamde en gerealiseerde uitgaven wenselijk, zodat inzicht kan worden verkregen in de relatie doelen, prestaties en uitgaven.

6.1.3.2 Haalbaarheid gevraagde gegevens

De door de Tweede Kamer gevraagde informatie is in principe door het ministerie van Buitenlandse Zaken aan te leveren; de Kamer heeft gevraagd om meetbare doelstellingen en resultaatafspraken. Wel moet worden vermeld dat de hulpvorm waarvoor ten aanzien van Indonesië gekozen zal worden, sterk bepalend zal zijn voor de gegevens die de Tweede Kamer zal (kunnen) krijgen. Projecthulp levert een grote mate van gedetailleerde informatie op maar biedt weinig zicht op het behalen van de doelstellingen van het beleid. Bij programmahulp gelden eveneens beperkingen maar kan wel aan de hand van de eerder vermelde indicatoren op een meer geaggregeerd niveau, via monitoring en evaluatie inzicht worden verkregen in de (beleids) resultaten van een land op financieel, sociaal economisch en bestuurlijk gebied. Meestal zijn dit ook de terreinen waarop resultaatafspraken met een land worden gemaakt. Het leggen van een oorzakelijk verband tussen hulp en resultaten kent overigens bij alle hulpvormen vele haken en ogen. (zie tevens de beleidsprioriteit «Effectiviteit multilaterale hulp»).

6.1.4 Overzicht aandachtspunten

Onderstaande tabel geeft de belangrijkste aspecten van de analyse weer en vermeldt of er sprake is van een direct aandachtspunt. In de startnotitie is in de corresponderende paragraaf meer informatie over het aandachtspunt opgenomen en zijn eventueel aanbevelingen geformuleerd.

Aandachtspunten

Doelen/doelstellingen	
Concreetheid/meetbaarheid	
Koppeling begrotingsartikelen	X
Departementsoverstijgend	
Overige	
Gevraagde gegevens	
Vraag betreft geen prestaties	X
Afdekking beleidsveld	
Overige	
Aanwezigheid informatie	
Jaarlijkse oplevering	X
Afhankelijkheid derden	X
Betrouwbaarheid	
Aansluiting aanwezige kengetallen	
Overige	

X aandachtspunt
o geen direct aandachtspunt
n.v.t. niet van toepassing
nb niet bekend

6.2 Beleidsprioriteit «Effectiviteit multilaterale hulp»

6.2.1 Vraagstelling

Bij de beleidsprioriteit «Effectiviteit multilaterale hulp» worden eigenlijk twee informatievragen gesteld, namelijk (1) de gevraagde gegevens over de organisaties die contributies ontvangen en (2) de gegevens over een tweetal multi-bi kanalen.

Ten aanzien van de *eerste* informatievraag wordt een tweetal vormen van hulpverlening via multilaterale kanalen onderkend. Enerzijds de contri-

buties aan internationale organisaties die een bepaald doel dienen of programma uitvoeren en anderzijds de specifieke bijdragen aan internationale organisaties die bedoeld zijn om bepaalde projecten te financieren.

De Tweede Kamer vraagt ten aanzien van beide vormen van hulpverlening de volgende gegevens over de organisaties die contributies ontvangen:

- aangeven van de norm die Nederland stelt ten aanzien van de kwaliteit van de organisaties en ten aanzien van de kwaliteit van de hulpverlening door die organisaties. de mate waarin de kwaliteit van de organisaties aan de norm voldoet.
- de mate waarin de kwaliteit van de hulpverlening van de organisaties voldoet.
- de eisen waaraan de verantwoording van de organisaties over de inzet van Nederlandse middelen dient te voldoen.
- de mate waarin de verantwoording die de organisaties afleggen aan Nederland over de inzet van Nederlandse middelen aan de eisen voldoet.

Ten *tweede* vraagt de Tweede Kamer de regering wat betreft de specifieke bijdragen van twee multi-bi kanalen aan te geven welke prestaties over 1999 zijn geleverd. Het gaat hierbij volgens de Tweede Kamer om de volgende gegevens:

- aangeven welke projecten via deze kanalen zijn uitgevoerd.
- aangeven welke (meetbare) doelen en resultaten met die projecten werden beoogd.
- aangeven welke doelen en resultaten zijn gerealiseerd.
- aangeven welke uitgaven uit de rijksbegroting hiermee waren gemoeid.

De Tweede Kamer meldt tevens dat deze gegevens in de loop van de kabinetsperiode voor alle multi-bi projecten beschikbaar zouden kunnen komen.

In overleg met de regering kan gekozen worden voor gegevens bij begrotingsartikel 16.05 «Speciale Multilaterale activiteiten».

6.2.2 *Het beleidsveld*

6.2.2.1 Algemene beschrijving

De beleidsprioriteit «Effectiviteit multilaterale hulp» heeft betrekking op de Nederlandse bijdragen aan multilaterale organisaties en het functioneren van multilaterale organisaties in het bijzonder. In strikte zin heeft de beleidsprioriteit «effectiviteit multilaterale hulp» geen betrekking op een beleidsveld. Multilaterale organisaties zijn beleidsinstrumenten om het Nederlandse OS-beleid vorm te geven. Het ministerie van Buitenlandse Zaken steunt multilaterale organisaties waarvan de doelstellingen passen binnen de abstracte doelstelling van het OS-beleid, namelijk het streven naar een veiliger en meer rechtvaardige wereld.

De meerwaarde van multilaterale organisaties is onder andere gelegen in de schaalgrootte (van de organisatie en van de hulpverlening) en in de politieke neutraliteit. Het ministerie van Buitenlandse Zaken tracht de specifieke kwaliteiten van multilaterale samenwerking te benutten door multilaterale organisaties te steunen en te versterken.

6.2.2.2 Financieel belang

De contributies aan multilaterale organisaties zijn terug te vinden op diverse artikelen in de begroting van Buitenlandse Zaken, waaronder de artikelen 09.02 en 17.01.

De specifieke bijdragen aan internationale organisatie om bepaalde projecten te financieren zijn niet afzonderlijk zichtbaar in de begroting. Het

met multilaterale programma's gemoeide financieel belang in 1999 bedraagt circa f 1,5 miljard.

Naast de twee – door de Tweede Kamer aangegeven – vormen van hulpverlening via multilaterale kanalen is nog een derde vorm van hulpverlening mogelijk, namelijk vrijwillige bijdragen aan de algemene middelen van een multilaterale organisatie. Deze bijdragen zijn o.a. op de artikelen 09.05, 13.09 en 16.04 terug te vinden. Het financieel belang bedraagt circa f 376 miljoen.

6.2.2.3 Concreetheid en meetbaarheid doelstellingen

De hoofddoelstelling van het OS-beleid is geformuleerd op het niveau van maatschappelijke effecten en niet concreet en meetbaar geformuleerd. Binnen het ministerie zijn op het niveau van landen- en themabeleid meer concrete doelstellingen geformuleerd. Deze – specifieke – doelstellingen kunnen richtinggevend zijn voor de keuze van hulpvormen en hulpkanalen die de grootste kans van slagen hebben, maar zijn niet allen even meetbaar. De doelstelling van bijvoorbeeld de themadirectie mensenrechten, goed bestuur en democratisering laat zich nog moeilijker meetbaar vertalen dan die van de directie economische structuur en werkgelegenheid. Bovendien zal deze doelstelling per ontwikkelingsland weer anders moeten worden ingevuld. In een aantal gevallen kan een doelstelling verder worden geconcretiseerd met behulp van een aantal indicatoren of meetpunten (bijvoorbeeld de mate van participatie van de bevolking in het bestuur of de mate van groei van de export van ontwikkelingslanden). Het bepalen van de invloed van een specifieke hulpvorm, dus ook van de inspanningen van een multilaterale organisatie daarop (en daarmee van de kwaliteit van die organisatie) is zeer moeilijk. Het oorzakelijk verband is nauwelijks vast te stellen door het grote aantal externe factoren (bijvoorbeeld de wereldeconomie, politieke ontwikkelingen etc.) dat daarop mede van invloed kan zijn.

In de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken voor 1999 is het kwantitatieve doel (jaarlijks 0,8% BNP aan ontwikkelingshulp besteden) opgesplitst in 5 kwantitatieve kwaliteitsdoelstellingen:

- 20% voor sociale basisvoorzieningen;
- 4% van de hulp voor reproductieve gezondheid;
- 0,1% BNP voor internationaal natuur- en milieubehoud;
- 50 miljoen gulden voor het behoud van het tropisch regenwoud; en
- minimaal 0,25% BNP voor hulp aan de minst ontwikkelde landen.

Deze 5 doelstellingen zijn weliswaar concreet en meetbaar geformuleerd maar zijn in strikte zin niet als kwaliteitsdoelstellingen aan te merken. De doelstellingen behelzen een verdeling van de het budget (uitgaven) en hebben geen betrekking op de concretisering van de beleidsdoelstellingen op thema- en/of landen niveau.

Bezien vanuit de Nederlandse situatie zouden eerst de ontwikkelingsdoelstellingen op landen- en thema niveau voldoende duidelijk moeten zijn; vervolgens zou kunnen worden gezien in welke mate (de doelstellingen van) multilaterale organisaties zouden kunnen bijdragen aan de realisering van die doelstellingen.

Met betrekking tot de tweede vraag dient te worden opgemerkt, dat de term «multi-bi kanaal» als zodanig niet bestaat. Een multi-bi gefinancierde activiteit is een bilateraal gefinancierde activiteit die door middel van een multilaterale organisatie wordt uitgevoerd. Aangezien het om unieke (multi-bi) projecten gaat kan niet gesproken worden van een vast kanaal, middels welke meerdere projecten worden uitgevoerd. Voor ieder te starten bilateraal project moet worden bepaald welke multilaterale

organisatie dit project gaat uitvoeren.¹ Op het niveau van multi-bi projecten zal in grotere mate sprake zijn van concrete en meetbare doelstellingen. Echter de mate van concreetheid en meetbaarheid kan per multi-bi project sterk verschillen. Voor alle hulpvormen (voor de bilaterale maar zeker voor de multilaterale hulp) geldt bovendien, dat het bepalen van de effectiviteit (in de zin van onderzoeken of de hulp het beoogde effect heeft gehad) een zeer moeilijke aangelegenheid is door de veelheid aan beïnvloedende factoren en onmogelijk is als concrete en meetbare doelen ontbreken.

6.2.3 *Gevraagde gegevens*

6.2.3.1 Soort gegevens en afdekking beleidsveld

Wat betreft de eerste informatievraag wordt enerzijds gevraagd om normen/eisen wat betreft de kwaliteit van de multilaterale organisatie, hulpverlening en de verantwoording (de soll-situatie). Anderzijds wordt gevraagd in hoeverre aan deze normen/eisen wordt voldaan (de ist-situatie). Met betrekking tot de terminologie moet worden opgemerkt, dat «kwaliteit» niet is gelijk te stellen aan «prestaties». Prestaties (als de resultaten van een activiteit) kunnen een onderdeel zijn van de kwaliteit van, in dit geval, een multilaterale organisatie. De term «kwaliteit» is een veel breder begrip.

De eerste informatievraag heeft betrekking op de kwaliteit van de gekozen beleidsinstrumenten, namelijk de multilaterale organisaties. Met deze vraag wordt inzicht verlangd in de mate waarin multilaterale organisaties voldoen aan de door het ministerie van Buitenlandse Zaken gestelde normen en eisen. Hiermee kan inzicht worden verkregen in de prestaties en daarmee in (onderdelen van) de kwaliteit van de desbetreffende organisaties. De informatie zal nog geen inzicht kunnen geven in de effectiviteit van de hulp van deze organisaties. Hiervoor dienen de prestaties van de organisaties gerelateerd te worden aan het organisatiedoel en aan de mate waarin dit doel (als gevolg van de geleverde prestaties) is bereikt. Als de Tweede Kamer dit inzicht wenst, zal een uitbreiding van de vraagstelling nodig zijn. De informatievraag heeft geen betrekking op de derde vorm van hulpverlening, namelijk vrijwillige bijdragen aan de algemene middelen van een multilaterale organisatie.

Bij de tweede informatievraag wordt gevraagd om doelen, geplande en gerealiseerde prestaties en geraamde en gerealiseerde uitgaven. De informatievraag dekt het beleidsterrein in eerste instantie niet af, omdat twee multi-bi kanalen worden geselecteerd. Echter in de toekomst dienen de gevraagde gegevens voor alle multi-bi kanalen te worden aangeleverd. De keuze voor multi-bi kanalen bij deze vraag is voor de hand liggend. Het belangrijkste verschil tussen contributies en vrijwillige bijdragen, is dat contributies verdragsmatig aangegane verplichtingen zijn. Vrijwillige bijdragen daarentegen zijn gebaseerd op beleidsmatige overwegingen. Bij vrijwillige bijdragen kan de verantwoordelijke minister bij gebleken inefficiëntie of ineffectiviteit van de geleverde bijdrage besluiten een andere multilaterale organisatie in te schakelen ten behoeve van de uitvoering van het OS-beleid. Gezien deze mogelijkheid is de keuze voor multi-bi kanalen logisch. Met de gevraagde informatie wordt een relatie gelegd tussen doelen, prestaties en uitgaven op projectniveau.

¹ Ondanks dat de term multi-bi kanaal niet bestaat, hanteert de Rekenkamer in de start-notitie conform de Tweede Kamer deze term.

Voor beide vragen geldt, dat de Tweede Kamer om een grote hoeveelheid informatie vraagt. Het ministerie financiert een groot aantal multilaterale

organisaties en multi-bi kanalen. De gevraagde informatie is gericht op het niveau van de afzonderlijke multilaterale organisaties en projecten. Het is de vraag of dit – gezien de omvang – het door de Tweede Kamer gewenste niveau is. Een hoger aggregatie niveau (bijvoorbeeld op sectoraal niveau) kan een optie zijn.

Aan het eind van de vraagstelling verwijst de Tweede Kamer in het verlengde van projectbijdragen naar begrotingsartikel 16.05 «Speciale Multilaterale activiteiten». Op dit artikel worden naast bijdragen aan multi-bi kanalen ook vrijwillige bijdragen aan de algemene middelen van multilaterale organisaties begroot.

6.2.3.2 Haalbaarheid gevraagde gegevens

Op het eerste gezicht lijkt de beantwoording van beide informatievragen haalbaar. Echter de internationale dimensie van deze beleidsprioriteit kan tot een aantal knelpunten leiden.

Het ministerie van Buitenlandse Zaken is voor internationale organisaties één van de vele lidstaten/donateurs. Overigens is sprake van een departementsoverstijgend beleidsterrein; ook een aantal andere departementen is betrokken bij (het beleid ten aanzien van) multilaterale organisaties. Het eenzijdig opleggen van voorwaarden voor donatie (in de zin van kwaliteits- en verantwoordingseisen) is dan ook niet mogelijk. Indien alle lidstaten/donateurs concrete, mogelijk afwijkende, eisen gaan stellen aan het functioneren van een multilaterale organisatie, zal het voor deze organisatie moeilijk zo niet ondoenlijk worden op zelfstandige wijze beleid te kunnen uitvoeren. Ten tweede is het ministerie van Buitenlandse Zaken bij het aanleveren van de door de Tweede Kamer gevraagde informatie afhankelijk van de informatiestroom vanuit de multilaterale organisaties. Uit recent onderzoek van de Rekenkamer is gebleken, dat deze informatiestroom weliswaar zeer omvangrijk is, maar niet altijd de gewenste informatie bevat. Met name de informatievoorziening met betrekking tot doelmatigheidsaspecten laat nog te wensen over. Tenslotte kan de kwaliteit en tijdigheid van de door de multilaterale organisatie geleverde informatie sterk verschillen.

Ten aanzien van de informatievraag over de multi-bi financiering kan nog worden opgemerkt, dat het totale aantal projecten dat via multilaterale organisaties wordt gefinancierd circa 700 bedraagt. Als de Tweede Kamer de informatievraag (in de loop van de kabinetsperiode) op alle multi-bi projecten van toepassing verklaart, zullen de geformuleerde deelvragen dus voor alle 700 projecten worden aangeleverd. Dit werpt de vraag op of hiermee het gewenste inzicht wordt verkregen. Logischer lijkt het als deze informatie beschikbaar is op het departement en op geaggregeerd niveau ter beschikking van de Tweede Kamer wordt gesteld.

Een duidelijke relatie tussen de prestaties van de multilaterale organisatie en de Nederlandse uitgaven zal lastig zijn. Het is wellicht mogelijk om aan te geven welke multilaterale organisatie bijdraagt aan de diverse thema's van het OS-beleid, welke prestaties deze multilaterale organisatie heeft geleverd op hoofdlijnen en welke Nederlandse bijdrage hiermee is gemoeid.

6.2.4 Overzicht aandachtspunten

Onderstaande tabel geeft de belangrijkste aspecten van de analyse weer en vermeldt of er sprake is van een direct aandachtspunt. In de startnotitie is in de corresponderende paragraaf meer informatie over het aandachtspunt opgenomen en zijn eventueel aanbevelingen geformuleerd.

Aandachtspunten

Doelen/doelstellingen

Concreetheid/meetbaarheid	X	
Koppeling begrotingsartikelen	X	
Departementsoverstijgend	X	
Overige	X ¹	
<i>Gevraagde gegevens</i>		
Vraag betreft geen prestaties		o
Afdekking beleidsveld		o
Overige	X ²	
<i>Aanwezigheid informatie</i>		
Jaarlijkse oplevering		nb
Afhankelijkheid derden	X	
Betrouwbaarheid	X	
Aansluiting aanwezige kengetallen		n.v.t.
Overige		n.v.t.

X aandachtspunt
o geen direct aandachtspunt
n.v.t. niet van toepassing
nb niet bekend

¹ Bij dit beleidsveld speelt de internationale dimensie een rol.

² De omvang van de gevraagde informatie is bij deze beleidsprioriteit een aandachtspunt. De gevraagde gegevens hebben betrekking op zón 700 projecten. Tevens heeft het eerste deel van de beleidsprioriteit niet zozeer betrekking op een beleidsveld maar op een beleidsinstrument.

6.3 Beleidsprioriteit «Besteding van de Europese Structuurfondsen in Nederland, met bijzondere aandacht voor het element van co-financiering door de Nederlandse regering»

6.3.1 Vraagstelling

De Tweede Kamer vraagt de regering ten aanzien van de beleidsprioriteit «Besteding van de Europese Structuurfondsen in Nederland, met bijzondere aandacht voor het element van co-financiering door de Nederlandse regering»:

tegenover elkaar stellen welk (complex van) co-financiering door de nationale en regionale dan wel lokale overheden en van derden leidde tot welke bestedingen van welk Fonds in Nederland.

6.3.2 Het beleidsveld

6.3.2.1 Algemene beschrijving

De Europese Unie (EU) beoogt met haar structuurbeleid de sociaal-economische verschillen tussen de regio's van de verschillende lidstaten te verkleinen. Instrumenten hiervoor zijn de structuurfondsen (Europees Fonds voor Regionale Ontwikkeling (EFRO), Europees Sociaal Fonds (ESF), Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw, afdeling Oriëntatie (EOGFL-oriëntatie), het Financieringsinstrument voor de Oriëntatie van de Visserij (FIOV)), het Cohesiefonds¹ en de kredietverlening door de Europese Investeringsbank (EIB)².

In de periode 1994–1999 worden de structuurfondsmiddelen aangewend ter verwezenlijking van zes doelstellingen, te weten:

1. bevordering van de ontwikkeling en structurele aanpassing van regio's met een ontwikkelingsachterstand (EFRO, ESF, EOGFL-oriëntatie en FIOV);
2. omschakeling van regio's, grensregio's of deelregio's (met inbegrip

¹ Het Cohesiefonds draagt bij in de financiering van milieu- en transportprojecten in het kader van de Transeuropese netwerken (TEN's) in de lidstaten met het laagste BNP per inwoner, te weten Ierland, Griekenland, Spanje en Portugal.

² In 1996 heeft de EIB voor een totaal bedrag van 23,2 miljard ecu kredieten verleend, waarvan ongeveer 70% is aangewend voor de ontwikkeling van de minst begunstigde regio's. De EIB verstrekke in 1996 aan Nederland voor 766 miljoen ecu aan kredieten (3,3% van het totaal). In 1997 heeft de EIB Nederland voor 398 miljoen ecu (1,5% van het totaal van 26 miljard ecu) aan leningen verstrekt.

- van werkgelegenheidsgebieden en stedelijke gemeenschappen) die zwaar door de achteruitgang van de industrie zijn getroffen (EFRO, ESF en FIOV);
3. bestrijding van langdurige werkloosheid en vergemakkelijking van de inschakeling in het arbeidsproces van jongeren en met uitsluiting van de arbeidsmarkt bedreigde personen (ESF);
 4. vergemakkelijking van de aanpassing van de werknemers aan de gewijzigde omstandigheden in het bedrijfsleven en aan de ontwikkeling van de productiestelsels (ESF);
 5. bevordering van de plattelandontwikkeling:
 - a. door de aanpassing van de landbouwstructuren in het kader van de hervorming van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid te bespoedigen, waaronder ook de maatregelen vallen op het gebied van de aanpassing van de visserijstructuur (EOGFL-oriëntatie en FIOV);
 - b. door de ontwikkeling en de structurele aanpassing van het platteland te vergemakkelijken (EFRO, ESF, EOGFL-oriëntatie en FIOV);
 6. ontwikkeling van de zeer dun bevolkte (sub)arctische gebieden in Zweden en Finland (EFRO, ESF, EOGFL-oriëntatie en FIOV).

Daarnaast worden de structuurfondsmiddelen aangewend ten behoeve van veertien communautaire initiatieven:

- grensoverschrijdende samenwerking – Interreg II-A/B/C (EFRO, ESF en EOGFL-oriëntatie);
- lokale plattelandontwikkeling – Leader II (EFRO, ESF en EOGFL-oriëntatie);
- steun aan ultraperifere regio's – Regis II (EFRO, ESF, EOGFL-oriëntatie en FIOV);
- inschakeling van vrouwen, jongeren en kansarmen in het arbeidsproces – Employment-Now, Employment-Horizon, Employment-Integra en Employment-Youthstart (ESF);
- aanpassingen aan de veranderingen in de industrie Adapt, MKB, Rechar II, Textiel- en kledingsector in Portugal, Konver II, Resider II en Retex II (EFRO en ESF);
- stedenbeleid – Urban (EFRO en ESF);
- herstructurering van de visserij – Pesca (FIOV, EFRO en ESF);
- speciaal steunprogramma voor vrede en verzoening in Noord-Ierland – Peace (EFRO, ESF, EOGFL-oriëntatie en FIOV).

De verstrekking van gelden uit de structuurfondsen gaat vergezeld van co-financiering door de rijksoverheid, lagere overheden en/of publieks- en privaatrechtelijke rechtspersonen. De Europese bijdrage mag niet in de plaats komen van nationale middelen (additionaliteitsbeginsel). De verwezenlijking van de doelstellingen dient tot stand te komen in nauw overleg tussen de Europese Commissie, de betrokken lidstaat en de door de lidstaat aangewezen nationale, regionale, lokale of andere autoriteiten en instanties. Dit partnership heeft betrekking op de voorbereiding, de financiering, de beoordeling, het toezicht en de evaluaties van de acties.

Voor een verdere beschrijving van de huidige beheer- en controlestructuur voor de structuurfondsen zie «EU-geldstromen 1995–1998» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 425, nr. 1–2).

6.3.2.2 Financieel belang

Voor de periode 1994–1999 is het budget voor de structuurfondsen ongeveer 141 miljard ecu, inclusief het Cohesiefonds voor ruim 15 miljard ecu. Van het totaal is ruim 13 miljard ecu (ongeveer 9%) bestemd voor de communautaire initiatieven. Hiervan is aan Nederland ruim 2,7 miljard

ecu toegezegd, waarvan 432 ecu voor de communautaire initiatieven (waarvan 184 ecu in mei 1996 toegezegd uit reserve). Het Nederlandse aandeel is bescheiden in vergelijking met andere lidstaten, 1,9% van het totaal (ongeveer 3% voor de communautaire initiatieven).

De beleidsprioriteit «Co-financiering» is departementsoverstijgend. Een directe relatie met de begroting is niet te leggen. Ten eerste omdat de toegezegde gelden verschillende beleidsterreinen (dus departementen) betreffen; ten tweede omdat niet alle gelden via de departementale begrotingen en verantwoordingen lopen, maar bijvoorbeeld rechtstreeks ten goede komen van provinciale of lokale overheden of bedrijven.

Tabel 1. Nederland toegezegde bijdragen (afgerond) voor de verschillende doelstellingen 1994–1999 (x miljard ecu)

Doelstelling	EFRO	ESF	EOGFL-oriëntatie	FIOV	Totaal
1	80	40	22	8	150
2	499	244	n.v.t.	n.v.t.	743
3	n.v.t.	843	n.v.t.	n.v.t.	843
4	n.v.t.	236	n.v.t.	n.v.t.	236
5a	n.v.t.	n.v.t.	118	47	165
5b	82	17	51	n.v.t.	150
6	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Totaal	661	1380	191	55	2287

Bron: AR-rapport EU-geldstromen 1995–1998; TK 1998–1999, 26 425, nrs. 1–2.

Tabel 2. Nederland toegezegde bijdragen (afgerond) voor de communautaire initiatieven 1994–1999 (x miljard ecu)

Communautair initiatief	EFRO	ESF	EOGFL-oriëntatie	FIOV	Reserve	Totaal
Interreg II-A ¹	66	7	0	n.v.t.		73
Interreg II-C ²					116	116
Leader II	4	1	4	n.v.t.	3	12
Employment	n.v.t.	44	n.v.t.	n.v.t.	19	63
Adapt	0	59	n.v.t.	n.v.t.	11	70
MKB	10	1	n.v.t.	n.v.t.		11
Konver II	11	1	n.v.t.	n.v.t.	15	27
Resider II	15	3	n.v.t.	n.v.t.	5	23
Retex II	1	0	n.v.t.	n.v.t.		1
Urban	8	2	n.v.t.	n.v.t.	13	23
Pesca	5	0	n.v.t.	6	2	13
Totaal	120	118	4	6	184	432

Bron: AR-rapport «EU-geldstromen 1995–1998»; TK 1998–1999, 26 425, nrs. 1–2.

¹ Het totaal beschikbaar gestelde bedrag van 142 miljoen mecu is bestemd voor België, Duitsland en Nederland.

² Het totaal beschikbaar gestelde bedrag van 152 miljoen mecu is bestemd voor België, Duitsland, Frankrijk, Luxemburg, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en Zweden.

In artikel 13 van de Kaderverordening (2081/93 (EEG)) wordt de hoogte van de bijstandverlening door de Unie als volgt bepaald:

- ten hoogste 75% van de totale kosten en, als algemene regel, ten minste 50% van de overheidsuitgaven, voor maatregelen in regio's die in aanmerking komen voor bijstandsverlening uit hoofde van doelstelling 1;
- ten hoogste 50% van de totale kosten, als algemene regel, ten minste 25% van de overheidsuitgaven, voor maatregelen in de andere regio's.

6.3.2.3 Concreetheid en meetbaarheid doelstellingen

De doelen van het structuurbeleid zijn nogal algemeen en breed gesteld. Voor de regio's van de verschillende structuurfondsdoelstellingen stelt de Europese Commissie bij beschikking Enig Programmeringsdocumenten (EPD's) vast, op voorstel van (de partners in) de lidstaat. Hierin worden de doelstellingen nader geoperationaliseerd en zwaartepunten aangegeven. De EPD's vormen vervolgens het kader waartegen de goedkeuring van de projectaanvragen en toekenning van middelen plaatsvindt.

In de Financiële Vooruitzichten wordt de zogenaamde financiële enveloppe bepaald die iedere lidstaat in het komende meerjarenprogramma van de structuurfondsen mag besteden (zie tabellen 1 en 2 voor de Nederlandse enveloppe in de huidige periode; tijdens de Top van Berlijn van maart jl. is deze voor de periode 2000–2006 vastgesteld). De lidstaten mogen dan putten uit het fonds tot dit maximum – mits er voorzien is in de vereiste co-financiering.

Politieke discussies over beleidsmatige richtsnoeren voor co-financiering zijn – voorzover bekend – niet gevoerd. Concreet geformuleerde doelen zijn evenmin bekend. Vermoed wordt dat op een ad hoc wijze de beleidsverantwoordelijke ministeries voor de afzonderlijke structuurfondsen (EZ voor het EFRO, SZW voor het ESF en LNV voor het EOGFL-Oriëntatie en voor het FIOV) proberen gelden te verzamelen (ook bij andere departementen en decentrale overheden) om de toegekende gelden daadwerkelijk te kunnen benutten. De enige concrete verwijzing in een begroting hiernaar is in de begroting van EZ (artikel 04.09 Regio-programma's). Verder is van EZ wel bekend dat het organiseren van co-financiering een nogal tijdrovende bezigheid kan zijn. Van SZW is bekend dat de Europese Commissie ook de inzet van bijstandsmiddelen onder zekere omstandigheden beschouwt als co-financiering. Verder heeft EZ een algemene maatregel van bestuur opgesteld waarin de voorwaarden zijn beschreven waaronder nationale co-financiering verkregen kan worden.

6.3.3 *Gevraagde gegevens*

6.3.3.1 Soort gegevens en afdekking beleidsveld

De Tweede Kamer vraagt om uitgaven. Met de gevraagde gegevens is het niet mogelijk een relatie tussen doelen, prestaties en uitgaven te leggen. Ten behoeve van het inzicht in deze relatie is een nadere beschouwing van de Enig Programmeringsdocumenten (EPD's) van belang. Deze documenten bevatten de doelstellingen van het structuurbeleid en een nadere operationalisatie daarvan en leggen de basis voor allocatie van de fondsen. Naast de uitgaven zal dan tevens inzicht moeten worden verkregen in de op basis van de uitgaven te leveren en geleverde prestaties.

De impliciete veronderstelling van de beleidsprioriteit dat met de samenstelling van de co-financiering de toekenning van middelen aan Nederland wezenlijk kan worden beïnvloed, is naar de mening van de Rekenkamer onjuist. Gelet op het bestaan van uitgesplitste financiële enveloppen naar de afzonderlijke fondsen en communautaire initiatieven kan het niet zo zijn dat met een co-financieringsbeleid meer geld uit de structuurfondsen wordt gehaald (tenzij er sprake zou zijn van onderuitputting – wat, voorzover bekend is, in Nederland niet het geval is). Andere Europese subsidies kennen ook co-financiering, maar geen financiële enveloppen. In dergelijke situaties kan beleid wel impulsen geven.

6.3.3.2 Haalbaarheid gevraagde gegevens

De Tweede Kamer vraagt om een overzicht van de samenstelling van de Nederlandse co-financiering op het terrein van de structuurfondsen. Op dit moment zijn geen informatie of kengetallen hierover aanwezig, laat staan een dergelijk overzicht. De beleidsprioriteit «Co-financiering» gaat niet zozeer om het verantwoorden van beleid als om het verantwoorden van de besteding van middelen waar nog niet voldoende inzicht in bestaat. De verlangde inventarisatie maakt de samenstelling van de co-financiering voor het eerst expliciet. De door de Tweede Kamer geformuleerde informatiebehoefte zal naar verwachting het inzicht in de Nederlandse co-financiering verbeteren. Hierdoor wordt het mogelijk een algemeen beleid voor co-financiering te formuleren.

Wat de haalbaarheid van de beantwoording van de informatievraag betreft kan worden gesteld dat een groot deel van de informatie zal moeten worden aangeleverd door derden (provinciale en lokale overheden en bedrijven). Dit kan enige risico's opleveren ten aanzien van de tijdigheid en volledigheid van de gegevens. De Rekenkamer kan geen uitspraak doen over de kwaliteit en betrouwbaarheid van de gevraagde gegevens.

6.3.4 Overzicht aandachtspunten

Onderstaande tabel geeft de belangrijkste aspecten van de analyse weer en vermeldt of er sprake is van een direct aandachtspunt. In de startnotitie is in de corresponderende paragraaf meer informatie over het aandachtspunt opgenomen en zijn eventueel aanbevelingen geformuleerd.

Aandachtspunten

Doelen/doelstellingen

Concreetheid/meetbaarheid	X	
Koppeling begrotingsartikelen	X	
Departementsoverstijgend	X	
Overige		n.v.t.

Gevraagde gegevens

Vraag betreft geen prestaties	X	
Afdekking beleidsveld		o
Overige		n.v.t.

Aanwezigheid informatie

Jaarlijkse oplevering		nb
Afhankelijkheid derden	X	
Betrouwbaarheid		nb
Aansluiting aanwezige kengetallen	X	
Overige		n.v.t.

X	aandachtspunt
o	geen direct aandachtspunt
n.v.t.	niet van toepassing
nb	niet bekend

7. STARTNOTITIE JUSTITIE

7.1 «Immigratie- en Naturalisatiedienst»

7.1.1 Vraagstelling

De Tweede Kamer vraagt ten aanzien van de beleidsprioriteit «Immigratie- en Naturalisatiedienst» onderstaande gegevens.

Om de doelmatigheid van de IND te beoordelen is het relevant om de volgende gegevens voor een reeks van jaren naast elkaar te zetten:

- budget;
- personeelsformatie;
- personele bezetting (vast en tijdelijk);
- aantal beslissingen op de verschillende soorten verzoeken;
- het totaal van de beslissingen na weging opgeteld;
- doorlooptijden van asielverzoeken;
- hoe is de inzet geweest van de extra medewerkersplaatsen (fte's).

7.1.2 Beleidsveld

7.1.2.1 Algemene beschrijving

In strikte zin is de Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND) geen beleidsveld. De IND vervult, als agentschap van het Ministerie van Justitie, een taak in de uitvoering van het vreemdelingenbeleid. Hoofddoelstelling (en dus ook de taak) van de IND is het onderzoeken, beoordelen en beslissen welke vreemdelingen in aanmerking komen voor toelating en verblijf in Nederland, behandelen van visumaanvragen en verzoeken tot naturalisatie. Daarnaast zorgt de IND in samenwerking met de Koninklijke Marechaussee en de Politie voor de juiste uitvoering van en toezicht op de grensbewaking, de controle op legaal verblijf van vreemdelingen en het uitzetten van illegalen.

Concreet houdt de IND zich bezig met de volgende aspecten van het vreemdelingenbeleid:

- asiel
- regulier verblijf
- visa
- vreemdelingentoezicht
- naturalisatie
- grensbewaking

Naast de hoofddoelstelling is in het huidige Regeerakkoord aangegeven dat de procedures in de vreemdelingenwet dienen te worden verbeterd en verkort. Extra investeringen zijn noodzakelijk ter verbetering van de kwaliteit van de asielbeslissing in eerste aanleg. In de begroting 1999 wordt tevens aangegeven dat de kwaliteit van de werkzaamheden van de IND versterkt moet worden.

7.1.2.2 Financieel belang

De bijdrage van het departement aan de IND à f 353,9 miljoen gulden is opgenomen in artikel 07.01 van de begroting. Voor de gewenste kwaliteitsverbetering is geen extra geld beschikbaar; de taakstelling arbeidsproductiviteit en inzet externen is ook van toepassing op de IND. In wetsartikel 3 van de begroting is de meerjarige begroting van baten en lasten (agentschapsbegroting) van de IND opgenomen.

Voor haar taak in het kader van het vreemdelingentoezicht werkt de IND samen met de Vreemdelingenpolitie ressorterend onder BZK. De bijdrage van BZK aan de Politie in het algemeen is opgenomen in artikel 05.23. Echter hierin is de Vreemdelingenpolitie niet afzonderlijk te traceren. Voor haar taak met betrekking tot de grensbewaking werkt de IND samen met de Koninklijke Marechaussee (begrotingsartikel 06.20 van het ministerie van Defensie).

7.1.2.3 Concreetheid en meetbaarheid doelstellingen

De taak van de IND als zodanig is duidelijk geformuleerd.

De hoofddoelstelling van de IND is – in ieder geval waar het asielbeleid betreft – geconcretiseerd door de opstelling van normen. De belangrijkste betreft de normering van de doorlooptijd waarbinnen een asielverzoek moet zijn afgehandeld.

De IND maakt met het kerndepartement managementafspraken over activiteiten en resultaten. Binnen de IND worden met de afzonderlijke dienstonderdelen in jaarplannen afspraken gemaakt over productie-taakstellingen (beoogde resultaten en kaders waarbinnen deze behaald moeten worden).

Voor de beoogde kwaliteitsverbetering van de werkzaamheden van de IND zijn (in de begroting 1999 waarin deze kwaliteitsverbetering werd aangekondigd) geen doelen en normen geformuleerd; deze zijn wellicht opgenomen in de managementafspraken met het kerndepartement.

7.1.3 *Gevraagde gegevens*

7.1.3.1 Soort gegevens en afdekking beleidsterrein

De Tweede Kamer beoogt met de formulering van de beleidsprioriteiten beter inzicht te krijgen in de doelstellingen van het beleid, de daarvoor te leveren en geleverde prestaties en de daarbij geplande en gerealiseerde uitgaven.

Ten aanzien van de beleidsprioriteit «Immigratie- en Naturalisatiedienst» vraagt de Tweede Kamer de gegevens ten aanzien van:

- Middelen:
 - Budget (uitgaven)
 - Personeelsformatie
 - Personele bezetting (vast en tijdelijk)
 - Inzet van de extra medewerkersplaatsen.
- Prestaties:
 - Aantal beslissingen op de verschillende soorten verzoeken
 - Totaal van de beslissingen na weging opgeteld
 - Doorlooptijden van asielverzoeken

De gevraagde gegevens hebben betrekking op een groot deel van de activiteiten van de IND. Wel kan worden opgemerkt dat de vraagstelling van de Tweede Kamer zich voornamelijk lijkt toe te spitsen op de hoofdtak «asiel»; bijvoorbeeld alleen de doorlooptijden van de afhandeling van asielverzoeken worden gevraagd. Als inzicht gewenst is in de doelmatigheid van de IND als geheel, dan is verbijzondering van de gevraagde gegevens naar de hoofdtaken noodzakelijk. De hoofdtaken met betrekking tot asiel, visa en naturalisatie zijn wellicht eenvoudiger in gegevens uit te drukken dan de drie andere hoofdtaken (regulier verblijf, vreemdelingentoezicht en grensbewaking).

7.1.3.2 Haalbaarheid gevraagde gegevens

De gevraagde gegevens zijn concreet en meetbaar geformuleerd. Ten behoeve van het inzicht in de doelmatigheid en/of kwaliteitsverbetering

van de IND dienen de gevraagde gegevens in de tijd te worden vergeleken. Hierbij is inzicht in de managementafspraken tussen kerndepartement en IND en de verantwoording daarover over een reeks van jaren van belang.

Vooralsnog lijkt het opleveren van de gevraagde gegevens door het ministerie mogelijk. Immers de gevraagde gegevens zijn voor een groot deel al in de begroting opgenomen, namelijk:

- budget;
- formatie en bezetting;
- aantallen ingediende asielverzoeken;
- aantallen beslissingen op diverse soorten verzoeken (naturalisatieaanvragen, visa-aanvragen, verzoeken tot regulier verblijf, asielverzoeken);
- bezetting in de opvang voor asielzoekers.

De doorlooptijden van asielverzoeken zijn niet in de begroting opgenomen. Aan de verstrekking van deze gegevens wordt momenteel door de IND gewerkt. Het aantal extra medewerkersplaatsen is opgenomen in de begroting maar de manier waarop deze extra medewerkersplaatsen zijn ingezet niet.

Het ministerie is voor de oplevering van de gevraagde gegevens deels afhankelijk van de IND en eventueel KMar en Vreemdelingenpolitie. Er zijn managementafspraken gemaakt tussen departement en IND over informatieverschaffing, alsmede tussen IND en KMar en Vreemdelingenpolitie.

Op grond van rapportages van de Accountantsdienst is enige voorzichtigheid geboden bij de betrouwbaarheid van de door de IND geleverde informatie. De Accountantsdienst heeft bijvoorbeeld geconstateerd dat dubbelstellingen plaatsvinden van mensen die in verschillende procedures zitten.

7.1.4 Overzicht aandachtspunten

Onderstaande tabel geeft de belangrijkste aspecten van de analyse weer en vermeldt of er sprake is van een direct aandachtspunt. In de startnotitie is in de corresponderende paragraaf meer informatie over het aandachtspunt opgenomen en zijn eventueel aanbevelingen geformuleerd.

Aandachtspunten

Doelen/doelstellingen

Concreetheid/meetbaarheid			o
Koppeling begrotingsartikelen			o
Departementsoverstijgend			o
Overige			n.v.t.

Gevraagde gegevens

Vraag betreft geen prestaties			o
Afdekking beleidsveld	X		
Overige			n.v.t.

Aanwezigheid informatie

Jaarlijkse oplevering			o
Afhankelijkheid derden			o
Betrouwbaarheid	X		
Aansluiting aanwezige kengetallen			o
Overige			n.v.t.

X	aandachtspunt
o	geen direct aandachtspunt
n.v.t.	niet van toepassing
nb	niet bekend

7.2 Beleidsprioriteit «Jeugdbeleid en jeugdcriminaliteit»

7.2.1 Vraagstelling

Ten aanzien van de beleidsprioriteit «Jeugdbeleid en Jeugdcriminaliteit» vraagt de Tweede Kamer de onderstaande gegevens:

- prestatiegegevens met betrekking tot de doelstelling jeugdcriminaliteit;
- verdeling van de intensiveringsmiddelen naar begrotingen en artikelen;
- per artikel de getroffen maatregel en de te leveren prestatie;
- gegevens over wachtlijsten voor verschillende soorten gevallen en verschillende voorzieningen;
- gemiddelde en maximaal aanvaardbare wachttijden;
- de effectiviteit van de bureaus Jeugdzorg.

7.2.2 Het beleidsveld

7.2.2.1 Algemene beschrijving

Het jeugdbeleid heeft betrekking op twee aandachtsgebieden, namelijk Jeugdcriminaliteit en Jeugdbescherming.

Justitie en VWS hebben op grond van de Wet op de jeugdhulpverlening gezamenlijk de verantwoordelijkheid voor de jeugdhulpverlening- en bescherming. De planning en financiering van de regionale jeugdhulpverlening berust bij de provincies en de grootstedelijke overheden.

De afgelopen jaren heeft het Ministerie van Justitie de evenwichtige, zowel preventieve als repressieve aanpak van jeugdcriminaliteit, als speerpunt van het beleid aangemerkt.

Doelstelling is het terugdringen van de jeugdcriminaliteit door maatregelen in de preventieve, curatieve en repressieve sfeer.

In de regeerperiode van Paars I waren extra gelden uitgetrokken (van Montfransgeldten). In het Regeerakkoord van Paars II zijn wederom twee intensiveringen ingebracht, te weten intensiveringen in het kader van het cluster «Jeugd en geweld» en ten behoeve van de uitbreiding van justitiële jeugdinrichtingen.

De doelstelling van het cluster «Jeugd en geweld» is kwetsbare groepen weerhouden van criminele carrières. Hiervoor worden diverse programma's ontwikkeld, bijvoorbeeld het programma jeugdcriminaliteit en het programma CRIEM (Criminaliteit Etnische Minderheden). Voor sommige programma's zijn ook doelstellingen op programma-niveau geformuleerd. Deze worden echter niet expliciet in relatie gebracht met de hogerliggende doelstellingen.

Ter realisering van de programmadoelen worden diverse instrumenten aangekondigd, variërend van trajectbegeleiding met bijbehorend registratiesysteem en methodiekontwikkeling, verkorting van doorlooptijden bij de Kinderbescherming, tot nieuw in te richten bureaus Jeugdzorg (met loket- en screeningsfunctie voor de hele jeugdzorg) en HALT-bureaus.

De uitbreiding justitiële jeugdinrichtingen houdt in door middel van capaciteitsuitbreiding 447 extra plaatsen te realiseren.

7.2.2.2 Financieel belang

De intensivering voor het cluster «Jeugd en geweld» is opgenomen in de begrotingsartikelen 08.01 en 08.02 bij Justitie, maar is slechts gedeeltelijk terug te leiden tot de verschillende programma's. De intensivering voor de

uitbreiding van justitiële inrichtingen is opgenomen in de meerjarige begroting van baten en lasten van de Dienst Justitiële Inrichtingen. Het financieel belang is in 1999 f 16,5 mln. oplopend naar f 75 mln. structureel vanaf 2002. Voor 1999 is het budget als volgt onderverdeeld:

- Beleidsthema jeugdzorg f 7,3 mln
- Programma jeugdcriminaliteit f 2,9 mln
- Programma CRIEM f 4,0 mln
- Programma Preventie geweld f 0,9 mln
- Programma JIB (Justitie in de Buurt) f 1,5 mln

Het cluster «Jeugd en geweld» ligt ook op het beleidsterrein van VWS (jeugdbeleid art. 24.04). Echter de intensiveringsgelden zijn niet in de begroting zichtbaar. De JIB-projecten zijn onderdeel van het Grote Steden beleid, waarvoor BZK coördinerend minister is. Verder is er samenhang met het brede veiligheidsbeleid, waarvoor eveneens BZK coördinerend minister is.

De intensivering voor de uitbreiding van justitiële jeugdinrichtingen is opgenomen in de meerjarige begroting van baten en lasten van de Dienst Justitiële Inrichtingen, maar zijn daarin niet apart zichtbaar. Naar aanleiding van de begrotingsbehandeling zijn nadere gegevens verstrekt (Tweede Kamer, Vergaderjaar 1998–1999, 26 200 VI, nr. 8), het gaat om f 31,9 mln in 2000 oplopend naar f 74,4 mln. in 2002.

7.2.2.3 Concreetheid en meetbaarheid doelstellingen

De hoofddoelstelling van het beleidsterrein (terugdringen van de jeugdcriminaliteit) is geformuleerd op het niveau van maatschappelijke effecten en niet concreet en meetbaar geformuleerd. Dit geldt eveneens voor de doelstelling van het cluster «Jeugd en geweld». Voor zover bekend zijn de doelstellingen op programmaniveau niet meetbaar geformuleerd of vaag. In hoeverre subdoelstellingen – bijvoorbeeld in het kader van het CRIEM: het opzetten van een registratiesysteem – concreet en meetbaar zijn geformuleerd is niet bekend.

De capaciteitsuitbreiding bij de justitiële inrichtingen is geformuleerd op het niveau van beoogde beleidsprestatie en is concreet en meetbaar geformuleerd.

7.2.3 *Gevraagde gegevens*

7.2.3.1 Soort gegevens en afdekking beleidsterrein

De Tweede Kamer stelt zelf al dat de bijdrage van maatregelen aan de terugdringing van de jeugdcriminaliteit moeilijk is vast te stellen. Zij acht het daarom beter te focussen op de prestaties gekoppeld aan een maatregel en een budget. Concreet worden de volgende gegevens gevraagd:

- Uitgaven:
 - Verdeling van intensiveringsmiddelen naar begrotingen en artikelen
- Prestaties:
 - Per artikel de getroffen maatregel en de te leveren prestatie
 - Gegevens over afstemming van wachtlijsten voor verschillende soorten gevallen en verschillende voorzieningen
 - Gemiddelde en maximaal aanvaardbare wachttijden
 - Prestatiegegevens met betrekking tot de doelstelling jeugdcriminaliteit;
- Effecten:
 - Effectiviteit bureaus jeugdzorg

Ten aanzien van de cluster «Jeugd en geweld» wordt veel, niet nader gespecificeerde informatie gevraagd. Onduidelijk is nog welke informatie precies gewenst is. De Tweede Kamer verzoekt de Regering om doelstellingen, maatregelen en prestaties te concretiseren. Waar gevraagd wordt om informatie over getroffen maatregelen en te leveren prestaties, wordt aanbevolen ook naar informatie over de resultaten van de maatregelen en over geleverde prestaties te vragen.

Wat betreft de wachtlijsten heeft de Tweede Kamer specificering aangebracht. De wachtlijsten zijn een klein onderdeel van het beleid. Van belang is dat een normering wordt aangebracht.

De gevraagde gegevens ten aanzien van de bureaus Jeugdzorg zijn vooralsnog niet leverbaar, aangezien deze bureaus nog niet zijn opgericht. Gegevens over de effectiviteit van deze bureaus zullen binnen de gestelde kaders van de beleidsprioriteit moeilijk te leveren zijn. De doelstellingen en de prestatie indicatoren zullen daarvoor meer dan nu het geval is geconcretiseerd moeten worden. Wellicht is het mogelijk om bij de start van deze bureaus aan te geven waaraan ze getoetst gaan worden. De capaciteitsuitbreiding van de jeugdinrichtingen is concreet en meetbaar geformuleerd.

7.2.3.2 Haalbaarheid van de gevraagde gegevens

Een deel van de gegevens kunnen op het departement worden verzameld. Voor de gevraagde prestaties is sprake van afhankelijkheid van derden (bijvoorbeeld VWS, agentschap DJI, bureaus Jeugdzorg i.o.). Bovendien is daarbij van belang dat de te leveren gegevens (over maatregelen en prestaties) concreet, meetbaar en eenduidig genoeg geformuleerd worden.

In de begroting zijn thans reeds gegevens opgenomen met betrekking tot:

- instroom rechtbankstrafzaken minderjarige verdachten
- instroom in justitiële jeugdinrichtingen
- minderjarigen onder toezicht van (gezins)voogdij instellingen
- door de Raad voor de Kinderbescherming afgedane zaken
- Halt-verwijzingen

De verdeling van de intensiveringen naar begroting en artikelen wordt is deels weergegeven. Gegevens over wachtlijsten en wachttijden zijn eveneens beschikbaar. Het verkrijgen van inzicht in de effectiviteit van de op te richten bureaus Jeugdzorg is alleen haalbaar als aan een groot aantal voorwaarden wordt voldaan, zoals onder andere het formuleren van concrete en meetbare doelen voor de bureaus; de explicitering van die doelstellingen ten opzichte van de beleidsprioriteit jeugdbeleid en jeugdcriminaliteit en de vertaling van de doelstellingen naar concrete prestaties.

De diverse beleidsinstrumenten kunnen wellicht meer concreet onder de loep worden genomen en daarvoor kunnen concrete beleidsprestaties worden gedefinieerd. Ook kan uit het cluster «Jeugd en geweld» een programma worden geselecteerd met een meetbaar doel en daarover doelen, uitgaven en kosten (planning en realisatie) vragen. Tevens kan de Tweede Kamer overwegen om jaarlijks prestaties te vragen over het gewenste en gerealiseerde aantal plaatsen in justitiële inrichtingen en de daarbij behorende geplande en geraamde uitgaven.

7.2.4 Overzicht aandachtspunten

Onderstaande tabel geeft de belangrijkste aspecten van de analyse weer en vermeldt of er sprake is van een direct aandachtspunt. In de startnotitie

is in de corresponderende paragraaf meer informatie over het aandachtspunt opgenomen en zijn eventueel aanbevelingen geformuleerd.

Aandachtspunten

Doelen/doelstellingen

Concreetheid/meetbaarheid	X	
Koppeling begrotingsartikelen	X	
Departementsoverstijgend	X	
Overige		n.v.t.

Gevraagde gegevens

Vraag betreft geen prestaties		o
Afdekking beleidsveld		nb
Overige		n.v.t.

Aanwezigheid informatie

Jaarlijkse oplevering	X	
Afhankelijkheid derden	X	
Betrouwbaarheid		nb
Aansluiting aanwezige kengetallen		nb.
Overige		n.v.t.

X	aandachtspunt
o	geen direct aandachtspunt
n.v.t.	niet van toepassing
nb	niet bekend

8 STARTNOTITIE BINNENLANDSE ZAKEN

8.1 Beleidsprioriteit «Grote Steden- en integratiebeleid»

8.1.1 Vraagstelling

De Tweede Kamer vraagt ten aanzien van de beleidsprioriteit GSI gegevens over:

- de doelmatigheid van de annuïteitenconstructie leefbaarheid/veiligheid/stadseconomie;
- de doelmatigheid van het naast elkaar bestaan van een fonds leefbaarheid en de annuïteitenconstructie met ongeveer dezelfde doelen;
- een totaalbeeld van de prestatie-afspraken die worden gemaakt als gemeenten een subsidie voor leefbaarheid krijgen (uit het fonds of de annuïteitenconstructie) en van de realisatie van die afspraken;
- de mate waarin steden buiten de G25 gebruik maken van het budget.

8.1.2 Het beleidsveld

8.1.2.1 Algemene beschrijving

Van rijkszijde wordt in de jaren 1999–2002 ten behoeve van het beleidscluster «Vitaliteit steden» f 930 miljoen beschikbaar gesteld. Daarnaast wordt verwacht dat nog extra middelen uit het regeerakkoord bij steden terecht zullen komen (voor onderwijs, veiligheid, zorg, bestrijding van werkloosheid, sport en cultuur, en voor infrastructuur en economische structuurversterking). Zo zullen voor het thema veiligheid extra middelen beschikbaar komen voor bestrijding van het geweld onder jeugdigen, sanctiecapaciteit en uitbreiding sterkte politiekorpsen (een niet nader gespecificeerd deel van f 750 miljoen in de periode 1999–2002). De doelgroep van het beleid zijn de vier grote steden (G4), 21 andere nader genoemde steden (G21) en nog 5 andere (inmiddels ook nader benoemde) steden met een vergelijkbare deelproblematiek.

Bij het GSI-beleid zijn nagenoeg alle ministeries betrokken. De minister voor Grote Steden- en Integratiebeleid is mede verantwoordelijk voor de uitwerking van de genoemde intensiveringen uit het Regeerakkoord. De Tweede Kamer beperkt haar beleidsprioriteit tot de gelden op de begroting van het Ministerie van BZK.

8.1.2.2 Financieel belang

Het totale financieel belang van het GSI-beleid bedraagt tot 2010 circa f 4 800 miljoen. Van rijkszijde wordt in de jaren 1999–2002 ten behoeve van het beleidscluster «Vitaliteit steden» f 930 miljoen beschikbaar gesteld. Op artikel 02.12 van de begroting van BZK staat voor 1999 f 24 miljoen geraamd voor programma-uitgaven voor:

- leefbaarheid/veiligheid/stadseconomie in 19 grote steden (f 230 miljoen voor de periode 1996–2018)¹;
- doorvertaling daarvan naar de G6 (f 3 miljoen);
- monitoring en uitvoeringskosten (f 1 miljoen).

8.1.2.3 Concreetheid en meetbaarheid doelstellingen

Voor het GSB zijn in 1995 doelstellingen geformuleerd in een bestuursconvenant tussen regering en grote steden. Daarbij zou sprake moeten zijn van kwantitatieve en kwalitatieve doelstellingen in termen van meetbare prestaties. In de afzonderlijke convenanten voor de G4-steden en de G15-steden worden de beoogde resultaten en de te nemen

¹ In de begroting 1999 wordt aangegeven dat sprake is van 23 annuïteiten van f 120 mln gulden per jaar. De totale uitgaven bedragen f 230 mln. Echter 23 annuïteiten van f 120 mln is in totaal f 460 mln.

maatregelen uitgewerkt voor drie centrale beleidsthema's, namelijk (1) werken en onderwijs, (2) veiligheid) en (3) leefbaarheid en zorg.

De huidige convenanten lopen in 1999 af. Voor de zomer van 1999 zijn nieuwe afspraken nodig. Daarbij zullen de steden individuele meerjarige visies moeten opstellen, die de basis gaan vormen voor convenanten per stad.

Specifiek voor het begrotingsartikel 02.12 geldt het volgende. De doelstellingen van dit begrotingsartikel zijn:

- verbetering van de leefomgeving;
- toename van de veiligheid in de wijk en van veiligheidsgevoelens van burgers;
- vergroten van betrokkenheid van burgers;
- bevorderen van harmonieus samenleven van de verschillende groepen;
- in stand houden en verbeteren van bedrijvigheid in de buurt.

De doelstellingen zoals geformuleerd in art. 02.12 zijn ruim, niet concreet en niet direct meetbaar. Ze zijn niet geformuleerd op het niveau van beleidsprestaties, maar op het niveau van maatschappelijke effecten. Dat maakt het moeilijk om te beoordelen wat precies de bijdrage van afzonderlijke maatregelen is geweest aan het realiseren van de doelstellingen.

In de convenanten zijn de doelstellingen voor onder andere veiligheid en leefbaarheid nader uitgewerkt. De mate van meetbaarheid is verschillend. Bij het aspect veiligheid zijn bijvoorbeeld duidelijke indicatoren en ijkpunten geformuleerd (zoals voor het aantal HALT-afdoeningen, dat met 10% zou moeten toenemen). Bij het aspect leefbaarheid is dat in mindere mate het geval; er worden wel indicatoren genoemd, maar geen meetbare ijkpunten (hoeveel verbetering is gewenst).

8.1.3 Gevraagde gegevens

8.1.3.1 Soort gegevens en afdekking beleidsterrein

De Tweede Kamer vraagt de volgende gegevens:

- Uitgaven:
 - de mate waarin (5) steden buiten de G25 gebruik maken van het budget.
 - Prestaties:
 - een totaalbeeld van de prestatie-afspraken die worden gemaakt als gemeenten een subsidie voor leefbaarheid krijgen (uit het fonds of de annuïteitenconstructie) en van de realisatie van die afspraken.
- Daarnaast wordt een tweetal efficiëntievragen gesteld:
- doelmatigheid van de annuïteitenconstructie leefbaarheid/veiligheid/stadseconomie;
 - doelmatigheid van het naast elkaar bestaan van een fonds leefbaarheid en de annuïteitenconstructie met ongeveer dezelfde doelen.

De vragen over de doelmatigheid van de annuïteitenconstructie en van het naast elkaar bestaan van een fonds leefbaarheid bij het Ministerie van Financiën en de annuïteitenconstructie zijn meer begrotingstechnisch van aard.

Gekozen is voor het aggregatieniveau van de gemeente.

Dit zal een grote hoeveelheid informatie op detailniveau opleveren maar zal waarschijnlijk weinig inzicht bieden in de relatie tussen beleidsdoelen, prestaties en uitgaven. Om dit inzicht te krijgen is een verdere operationalisering van de doelstellingen ten aanzien van leefbaarheid en veiligheid nodig, gecombineerd met de ontwikkeling van normen en kengetallen.

Het financieel belang van het begrotingsartikel bij het Ministerie van BZK is zeer gering ten opzichte van de totale geplande uitgaven van het GSI-beleid. Om te komen tot een koppeling tussen beleidsdoelen, prestaties en uitgaven vergt een grotere mate van concretisering van de (tussen)doelen.

8.1.3.2 Haalbaarheid gevraagde gegevens

Het departement is voor de gegevens afhankelijk van gegevens van derden (namelijk de betrokken steden). Een werkgroep onderzoek en monitoring zal komen met een voorstel voor de monitoring van de uitvoering van de stedelijke plannen. Voorts zal een systeem van zelfevaluatie en externe visitatie worden ingesteld.

De maatschappelijke effecten worden bijgehouden in de reeds bestaande monitor GSB, waarin een aantal aspecten van leefbaarheid worden bijgehouden.

Het ministerie wil op grond van het systeem van zelfevaluatie/visitatie/monitoring verslag gaan doen over voortgang van de activiteiten inclusief financieel verloop.

8.1.4 Overzicht aandachtspunten

Onderstaande tabel geeft de belangrijkste aspecten van de analyse weer en vermeldt of er sprake is van een direct aandachtspunt. In de startnotitie is in de corresponderende paragraaf meer informatie over het aandachtspunt opgenomen en zijn eventueel aanbevelingen geformuleerd.

Aandachtspunten

Doelen/doelstellingen

Doelen/doelstellingen		
<i>Doelen/doelstellingen</i>		
Concreetheid/meetbaarheid	X	
Koppeling begrotingsartikelen		o
Departementsoverstijgend		n.v.t.
Overige		n.v.t.
<i>Gevraagde gegevens</i>		
Vraag betreft geen prestaties		o
Afdekking beleidsveld	X	
Overige		n.v.t.
<i>Aanwezigheid informatie</i>		
Jaarlijkse oplevering		nb
Afhankelijkheid derden	X	
Betrouwbaarheid		nb
Aansluiting aanwezige kengetallen		nb
Overige		n.v.t.

X	aandachtspunt
o	geen direct aandachtspunt
n.v.t.	niet van toepassing
nb	niet bekend

8.2 Beleidsprioriteit «Politiesterkte»

8.2.1 Vraagstelling

De Tweede Kamer vraagt ten aanzien van de beleidsprioriteit «Politiesterkte» onderstaande gegevens.

- hoeveel fte's komen er in executieve dienst bij t.o.v. 1998, exclusief aspiranten, naar regio en in relatie tot de intensivering van f 375 miljoen.;
- wordt binnen de sterktegroei een verhouding van 30% surveillanten/70% agenten gerealiseerd (in 1999 alleen surveillanten);
- wat behoort tot het indirect executieve werk en wat tot het administratief/technische werk (en of een deel van de taakstelling van 2000 agenten niet wordt gerealiseerd door definitiewijzigingen);
- hoeveel administratief/technische mensen er overgaan naar de executieve dienst;
- hoeveel procent van de executieven werkzaam is in het primair proces en hoeveel procent onregelmatig werkt;
- hoe zal worden gemeten hoeveel menskracht er zal worden bespaard door efficiënter werken;
- welke gevolgen heeft efficiënter werken voor de uitgaven voor materieel;
- wat is de stand van zaken m.b.t. werving, selectie en opleiding van nieuw personeel in relatie tot de beoogde uitbreiding.

8.2.2 Het beleidsveld

8.2.2.1 Algemene beschrijving

De doelstelling van de beleidsprioriteit vloeit voort uit het regeerakkoord. In het regeerakkoord worden middelen ter beschikking gesteld voor capaciteitsuitbreiding bij de politie. Het gaat om 3000 extra agenten/surveillanten in de regeerperiode 1998 – 2002. Daarnaast moeten efficiency-maatregelen leiden tot 2000 extra agenten/surveillanten. De efficiency-verbetering kan worden gezien als doelstelling op zich. In latere discussies met de Tweede Kamer is afgesproken, dat:

- de extra plaatsen niet komen uit de herbezetting n.a.v. de 36-urige werkweek;
- er (als indicatie) een verhouding van 30% surveillanten/70% agenten moet worden gerealiseerd.

Uit het bovenstaande kan worden afgeleid, dat de minister in ieder geval twee beleidsinstrumenten hanteert, namelijk extra budget en efficiency-maatregelen. De efficiency-maatregelen kunnen door de regio's zelf worden ingevuld en kunnen bestaan uit: andere methoden van roosteren, strakkere uniformering van standaardhandelingen, verbeteren van het behandelen en afhandelen van meldingen.

8.2.2.2 Financieel belang

Artikel 05.23 bevat de bijdrage van het Ministerie van BZK aan de regionale politie. De extra gelden uit het Regeerakkoord worden zichtbaar op dit artikel.

Het financieel belang van deze extra gelden bedraagt in 1999: f 122,8 miljoen oplopend tot f 375 miljoen in 2002. Het totale financiële belang is f 921,6 miljoen.

Het betreft geen departementsoverstijgende beleidsprioriteit.

8.2.2.3 Concreetheid en meetbaarheid doelstellingen

De hoofddoelstelling voor de politie heeft betrekking op de handhaving

van de openbare orde en veiligheid. De doelstelling van de capaciteitsuitbreiding is een afgeleide daarvan en vormt een doelstelling op zichzelf. Deze is in principe concreet en meetbaar geformuleerd.

De doelstelling geldt voor de gehele kabinetsperiode en is niet nader gespecificeerd (bijvoorbeeld per jaar en naar regio). Dit gebeurt ook niet in het beleidsplan Nederlandse Politie 1999–2002. In dit plan wordt wel gemeld dat met de korpsen afspraken worden gemaakt over hoe de kabinetsdoelstelling gerealiseerd kan worden. Voorts worden plannen aangekondigd zoals wervings- en imago-campagnes (met tijdpad). De opstelling van jaardoelen zou een betere monitoring c.q. beoordeling van de vorderingen per jaar ten opzichte van het einddoel mogelijk maken.

Wat betreft de meetbaarheid gelden de volgende aanbevelingen:

- om de ontwikkeling in de realisatie van nieuw personeel te kunnen volgen is een betrouwbare nulstand voor de verschillende categorieën personeel in het ijkjaar (1998) noodzakelijk (zie hiervoor 2.3.2);
- de functie-omschrijvingen (agenten en surveillanten voor direct en indirect executief politiewerk) zijn niet dwingend voorgeschreven vanuit het Ministerie van BZK en worden door de regio's verschillend geïnterpreteerd. Dit kan het inzicht in de ontwikkeling van de personeelsaantallen voor deze categorieën vertroebelen. Hierover zou meer duidelijkheid moeten bestaan;
- duidelijk zou moeten zijn vanaf welk moment personen die in opleiding zijn/komen worden meegeteld. Instroomgegevens over 1999 bijvoorbeeld betreffen personen die al in opleiding waren en behoren dus niet tot «nieuwe» instroom.

8.2.3 *Gevraagde gegevens*

8.2.3.1 Soort gegevens en afdekking beleidsterrein

De Tweede Kamer vraagt de volgende gegevens:

- Middelen:
 - De stand van zaken met betrekking tot werving, selectie en opleiding van nieuw personeel in relatie tot de beoogde uitbreiding.
- Prestaties:
 - Hoeveel fte's er in executieve dienst bij komen ten opzichte van 1998, exclusief aspiranten, naar regio en in relatie tot de intensivering van f 375 miljoen¹;
 - Wordt binnen de sterktegroei een verhouding van 30% surveillanten/70% agenten gerealiseerd (in 1999 alleen surveillanten);
 - Hoeveel procent van de executieven is werkzaam in het primair proces en hoeveel procent werkt onregelmatig;
- Neveneffect:
 - Welke gevolgen heeft efficiënter werken voor de uitgaven van materieel.

Een deel van de gevraagde informatie heeft betrekking op (het verkrijgen van) meer inzicht en op de methode van meten:

- Hoe zal worden gemeten hoeveel menskracht er zal worden bespaard door efficiënter werken;
- Wat behoort tot het indirect executieve werk en wat tot het administratief/technische werk (en of een deel van de taakstelling van 2000 agenten niet wordt gerealiseerd door definitiewijzigingen).

Met de gevraagde gegevens wordt het terrein grotendeels afgedekt. Hierbij wordt opgemerkt, dat de gevraagde gegevens geen betrekking hebben op de aard van de efficiency-maatregelen en de opbrengst en

¹ Nieuw personeel (fte's) kan, gerelateerd aan de (maatschappelijke) hoofddoelstelling van de politie worden beschouwd als «middelen». Omdat uitbreiding van de politiesterkte in deze beleidsprioriteit in feite het hoofddoel is, kan uitbreiding van de sterkte worden opgevat als een prestatiegegeven.

invulling daarvan in fte. Ten behoeve van het inzicht krijgen in de ontwikkelingen in de politiesterkte is het aan te bevelen een aantal aanvullende gegevens te vragen (zie ook punt 7.1.2.3). Bezien in relatie tot de geformuleerde doelstellingen is de gevraagde informatie soms gedetailleerd, bijvoorbeeld de mate van onregelmatig werk en de gevolgen voor de materieeluitgaven.

8.2.3.2 Haalbaarheid gevraagde gegevens

In de begroting is informatie opgenomen over de opbouw van de verplichtingen en uitgaven. Normen en kengetallen met betrekking tot personeel en opleiding zijn niet beschikbaar.

Het is in principe haalbaar de gevraagde gegevens op te leveren. De gegevens worden niet op het departement zelf bijgehouden. Zij moeten door de regio's aangeleverd worden uit het politiebeleidsinformatiesysteem (POLBIS). Dit is een nieuw systeem, dat is opgezet omdat het voorgaande systeem (BIS) geen goede en betrouwbare informatie leverde.

Het ministerie controleert niet de betrouwbaarheid van de door de regio's aangeleverde gegevens. Uit eerder onderzoek van de Rekenkamer is gebleken dat de gegevens onbetrouwbaar waren. De Accountantsdienst van het ministerie heeft medio 1997 in een aparte rapportage de betrouwbaarheid van de gegevensverwerking en informatievoorziening in POLBIS negatief beoordeeld.

8.2.4 Overzicht aandachtspunten

Onderstaande tabel geeft de belangrijkste aspecten van de analyse weer en vermeldt of er sprake is van een direct aandachtspunt. In de startnotitie is in de corresponderende paragraaf meer informatie over het aandachtspunt opgenomen en zijn eventueel aanbevelingen geformuleerd.

Aandachtspunten

<i>Doelen/doelstellingen</i>		
Concreetheid/meetbaarheid		X
Koppeling begrotingsartikelen		o
Departementsoverstijgend		n.v.t.
Overige		n.v.t.
<i>Gevraagde gegevens</i>		
Vraag betreft geen prestaties		o
Afdekking beleidsveld		o
Overige		n.v.t.
<i>Aanwezigheid informatie</i>		
Jaarlijkse oplevering		nb
Afhankelijkheid derden		X
Betrouwbaarheid		X
Aansluiting aanwezige kengetallen		nb
Overige		n.v.t.
X	aandachtspunt	
o	geen direct aandachtspunt	
n.v.t.	niet van toepassing	
nb	niet bekend	

9.1 Beleidsprioriteit «Schooluitval»

9.1.1 Vraagstelling

De Tweede Kamer vraagt ten aanzien van de beleidsprioriteit «Schooluitval» de onderstaande gegevens.

- het aantal schoolverlaters dat in 1999 voortijdig is uitgestroomd per schoolsoort;
- het aantal schoolverlaters dat in 1999 is uitgestroomd zonder een startkwalificatie per schoolsoort;
- beide voorgaande aantallen dienen te worden afgezet tegen de streefcijfers die in het plan van aanpak dat in het Regeerakkoord is aangekondigd, worden opgenomen;
- een onderverdeling van de schoolverlaters naar sekse een verdeling van schoolverlaters naar herkomst (autochtoon–allochtoon).
- de projecten in termen van meetbare doelstellingen en/of resultaatafspraken die in 1999 zijn beoogd (inclusief preventie schooluitval), de concrete resultaten die daarmee zijn bereikt (produkten, activiteiten, aantallen bereikte jongeren, resultaat van begeleiding in termen van terugleiding naar het onderwijs) en de uitgaven uit de rijksbegroting die daarmee gemoeid zijn uitgesplitst naar project/ prestatie

9.1.2 Het beleidsveld

9.1.2.1 Algemene beschrijving

Met het oog op het verwerven van een positie op de arbeidsmarkt acht de regering het van belang dat jongeren een zogenaamde startkwalificatie behalen en sociale vaardigheden onder de knie krijgen. Startkwalificaties zijn afgeronde opleidingen in het kader van HAVO/ VWO, de WEB en het praktijkonderwijs.

Doel van het schooluitvalbeleid is een vermindering van het schoolverlaten zonder startkwalificatie. In 1996 werd dit geconcretiseerd in de beleidsambitie om in de periode 1994–2000 een halvering van het totale bestand voortijdig schoolverlaters te realiseren. In een in het Regeerakkoord 1998 aangekondigd plan van aanpak (dat nog niet is verschenen) zullen hiertoe streefcijfers worden geformuleerd. Belangrijke elementen in dit plan zullen zijn: strenger toezicht op leerplicht, versterking beroepsgerichte trajecten, afstemming VMBO-afdelingen van VO-scholen en ROC's.

Degenen die toch voortijdig de school verlaten moeten goed opgevangen en intensief begeleid worden, zodat zij toch een startkwalificatie voor arbeidsmarkt halen en sociale vaardigheden onder de knie krijgen.

Eén van de maatregelen gericht op de vermindering van schooluitval betreft de tijdelijke regeling Regionale Melden Coördinatiefunctie (RMC-functie). De RMC-functie is gericht op het volledig in beeld krijgen en herplaatsen van voortijdig schoolverlaters: jongeren van 13 tot 23 jaar die geen onderwijs meer volgen en die geen startkwalificatie hebben. Middelen ten behoeve van projecten lopen deels via de RMC-functie en deels worden projecten rechtstreeks gefinancierd.

Het is een beleidsvoornemen van de verantwoordelijke ministeries om de RMC-functie voort te zetten. De minister verwacht in de eerste helft van 1999 een wetsvoorstel in te dienen waarin naast de meldplicht voor instellingen van niet-leerplichtige voortijdige schoolverlaters ook de structurele financiering van de gemeenten voor de RMC-functie zal worden geregeld.

9.1.2.2 Financieel belang

In de Rijksbegroting 1999 is de beleidsprioriteit zeer ten dele terug te vinden. Voor de RMC-functie is op artikel 20.03 (OC&W-subsidies, beroepsonderwijs en volwasseneneducatie) een bedrag van 6 miljoen gulden gereserveerd. Bij het beleidsterrein voortgezet onderwijs (19) wordt geen aandacht besteed aan de problematiek.

Naast het ministerie van OC&W zijn de ministeries van SZW (RBA, WIW), BZK (gemeenten), LNV (agrarisch onderwijs), VWS en Justitie (beiden voor Jeugdzorg) betrokken bij de inspanningen om het voortijdig schoolverlaten terug te dringen.

9.1.2.3 Concreetheid en meetbaarheid doelstellingen

De geformuleerde doelstellingen inzake deze beleidsprioriteit hebben geen betrekking op het realiseren van een positie op de arbeidsmarkt, wat het uiteindelijke doel van het beleid is, maar op het verminderen van het voortijdig schoolverlaten. Op dat niveau is in 1996 een concrete doelstelling geformuleerd, waarbij is aangegeven in welke periode deze gerealiseerd diende te worden. De omvang van de doelgroep is niet bekend; daardoor is het nu niet mogelijk om te bepalen in welke mate doelen bereikt zijn. Vooralsnog is onduidelijk of de streefcijfers in het in het Regeerakkoord aangekondigde plan van aanpak het meten van doelbereiking wél mogelijk maken. Omdat niet duidelijk is op welk aantal of percentage en op welk moment de halvering van het bestand betrekking heeft, beveelt de Rekenkamer aan een referentiepunt ofwel nulmeting duidelijk te (laten) stellen.

Het is verder niet duidelijk of de maatregelen op instrumenteel niveau die in het plan van aanpak worden aangekondigd (toezicht leerplicht, afstemming afdelingen van verschillende onderwijssoorten, intensieve begeleiding en opvang) worden voorzien van concrete doelstellingen. Een laatste aspect betreft de operationalisatie van het begrip schooluitval. Tot nog toe worden verschillende operationalisaties gebruikt: bijvoorbeeld uitval over alle leerjaren (CBS) of uitval tot en met ongeveer een jaar na aanvang opleiding (ROA). De minister van OC&W heeft het begrip voortijdig schoolverlater in de (tijdelijke) regeling regionale meld- en coördinatiefunctie voortijdig schoolverlaten gedefinieerd in de brede zin.

9.1.3 *Gevraagde gegevens*

9.1.3.1 Soort gegevens en afdekking beleidsterrein

De Tweede Kamer wil inzicht verkrijgen in de geleverde prestaties inzake de vermindering van schooluitval. De gevraagde gegevens hebben vooral het karakter van volumegegevens (bijvoorbeeld aantal schoolverlaters). In de laatste vraag worden op projectniveau producten, activiteiten en resultaten gevraagd. In deze laatste vraag wordt ook om uitgaven gevraagd (uit de rijksbegroting per project of prestatie).

De beleidsprioriteit wordt naar de mening van de Rekenkamer niet volledig afgedekt door de informatievragen. Om gegevens over voortijdig schoolverlaters en inspanningen ter vermindering hiervan te interpreteren en controleren is het naar haar mening van belang ook zicht te hebben op het totaal aantal onderwijsvolgenden in de regio: gespecificeerd naar leerplichtstatus (volledig, partieel, niet). Het aantal voortijdig schoolverlaters kan dan beter worden uitgedrukt als een percentage van het totale aantal leerlingen. Op dit moment worden de gegevens niet in deze vorm verzameld. Bovendien is meerjarige vergelijking nodig.

De ingezette instrumenten (met name de RMC's) zijn regionaal van aard. Er wordt naar gegevens per project gevraagd, waardoor geen inzicht verkregen kan worden in de werking van het instrument RMC's. De prestatie verdient precisering. Indien de vraag betrekking heeft op elke lokaal georganiseerde activiteit, en niet op een cluster gelijksoortige activiteiten, wordt de te leveren informatie zeer omvangrijk. In de informatievragen zou het uiteindelijke doel, de kans op de arbeidsmarkt via een startkwalificatie, meer terug kunnen komen. Tenslotte is het van belang dat in de toekomst de informatievraag niet opschuift en dat uitsluitend wordt gerapporteerd inzake en vanuit de RMC-functie, terwijl de beleidsprioriteit een breder perspectief blijft kennen, zoals bijvoorbeeld preventie door scholen.

9.1.3.2 Haalbaarheid gevraagde gegevens

Het ministerie van OC&W verstrekt reeds een grote hoeveelheid gegevens en kengetallen in de financiële verantwoording, maar ook in de publikatie «OC&W in kerncijfers». Deze stukken bevatten geen gegevens over schooluitval. Basismateriaal voor de analyse van schooluitval is wel aanwezig aangezien het CBS over het onderwerp publiceert. Voor de gegevens is het ministerie net als het CBS afhankelijk van derden. In de begroting 1999 wordt aangekondigd dat de inspanningen ten behoeve van het verminderen van schooluitval worden gemonitord en dat de Inspectie in het onderwijsverslag over de resultaten zal rapporteren. Hierbij moet er rekening mee gehouden worden dat de resultaten van de preventieve maatregelen het meten van de resultaten van de overige maatregelen bemoeilijkt.

De gegevens worden momenteel reeds verzameld door de contactgemeenten (aanspreekpunten voor de RMC's per regio) ten behoeve van jaarlijks op te stellen regionale effectrapportages. Tot nog toe heeft echter nog nauwelijks controle plaatsgevonden op de betrouwbaarheid van de meldingen bij de RMC's. Uit onderzoek naar de RMC-functie bleek dat de meldings- en registratieprocedures landelijk niet uniform en niet geprotocolleerd waren. Voor de regionale effectrapportages zijn de contactgemeenten daarnaast deels afhankelijk van vrijwillige gegevensverzameling. Uit het onderzoek bleek dat in de RMC's te veel sprake was van vrijblijvendheid van de medewerking van betrokken instanties. Scholen zijn bijvoorbeeld niet verplicht aantallen ingeschreven niet-leerplichtige leerlingen aan de RMC's door te geven. Hetzelfde geldt voor instanties die zich beroepsmatig met jongeren bezig houden. In het concept-wetsvoorstel wordt deze vrijblijvendheid opgeheven. Het blijft echter problematisch om uitgestroomde leerlingen te volgen die elders toch weer instromen.

Het bovenstaande in combinatie met het definitieprobleem van «schooluitval» maakt duidelijk dat nog aan een aantal voorwaarden moet worden voldaan alvorens betrouwbare en tijdige informatie kan worden geleverd en eventuele vergelijking met voorgaande jaren uit de beleidsperiode mogelijk is.

9.1.4 Overzicht aandachtspunten

Onderstaande tabel geeft de belangrijkste aspecten van de analyse weer en vermeldt of er sprake is van een direct aandachtspunt. In de startnotitie is in de corresponderende paragraaf meer informatie over het aandachtspunt opgenomen en zijn eventueel aanbevelingen geformuleerd.

Aandachtspunten

Doelen/doelstellingen

Doelen/doelstellingen		
Concreetheid/meetbaarheid	X	
Koppeling begrotingsartikelen	X	
Departementsoverstijgend		o
Overige	X ¹	
Gevraagde gegevens		
Vraag betreft geen prestaties		o
Afdekking beleidsveld	X	
Overige		nvt
Aanwezigheid informatie		
Jaarlijkse oplevering	X	
Afhankelijkheid derden	X	
Betrouwbaarheid	X	
Aansluiting aanwezige kengetallen		o
Overige		nvt

X	aandachtspunt
o	geen direct aandachtspunt
n.v.t.	niet van toepassing
nb	niet bekend

¹ De RMC-functie is een nieuwe maatregel die nog niet echt uitgekristalliseerd is.

9.2 Beleidsprioriteit «Lerarentekorten primair onderwijs in relatie tot groepsgrootte, vermindering wachtgeld en inzet formatiegelden»

9.2.1 Vraagstelling

De Tweede Kamer vraagt ten aanzien van de beleidsprioriteit «Lerarentekort in het primair onderwijs in relatie tot groepsgrootte, vermindering wachtgeld en inzet formatiegelden» de onderstaande gegevens.

- de ontwikkelingen aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt conform de meting die nu in de arbeidsmarktrapportages is opgenomen
 - de invloed van de verkleining van de groepsgrootte op de vraag naar leerkrachten gemarkeerd in de eerste cijferreeks;
- de ontwikkelingen aan de aanbodzijde (idem);
 - de uitstroom van leerkrachten naar een wachtgeldregeling;
- een vergelijking tussen de ontwikkelingen in 1999 met de streefcijfers;
- de uitgaven die gemoeid zijn met de maatregelen die in 1999 genomen zijn aan de vraag- en aan de aanbodzijde die tot deze ontwikkelingen hebben geleid;
 - een overzicht van het aantal leerlingen, de uitgaven aan materieel en personeel per begrotingsjaar;
 - idem voor BaO en SBaO-leerlingen en per categorie gewogen leerlingen

9.2.2 Het beleidsveld

9.2.2.1 Algemene beschrijving

Het uiteindelijke doel van het onderwijsbeleid is kwalitatief goed onderwijs voor iedereen te verzorgen. Momenteel staat een dreigend lerarentekort het bereiken van dit doel in de weg. Er is sprake van een (regionaal) aansluitingsprobleem tussen vraag en aanbod van leraren, onder meer door demografische oorzaken (groei aantal leerlingen, vergrijzing lerarenbestand), maar ook ten gevolge van het klassenverkleiningsbeleid en vermindering van de instroom van nieuwe leerkrachten vanuit de pabo.

Het beleid is gericht op het oplossen van het aansluitingsprobleem tussen vraag en aanbod en op het voorkomen van een absoluut tekort. Het ministerie van OC&W heeft verschillende maatregelen genomen en gepland om dit probleem op te lossen. Op korte termijn zijn de maatregelen onder andere gericht op het vergroten van de instroom vanuit stille reserves en wachtgelders. Elke maatregel richt zich op een andere, duidelijk omschreven doelgroep: stille reserve, wachtgelders, potentiële pabo-studenten (vooral allochtonen en zowel afkomstig van voortgezet onderwijs als academici), huidige pabo-studenten en huidige leraren. Op langere termijn wil het ministerie het probleem oplossen door het verbeteren van het imago van het lerarenberoep.

9.2.2.2 Financieel belang

Om het werken in het onderwijs in alle sectoren aantrekkelijker te maken is in het Regeerakkoord een bedrag toegezegd oplopend tot f 209,8 miljoen gulden structureel. Voor 1999 gaat het om f 78,1 miljoen gulden, in 2000 betreft het f 161 miljoen gulden. Op de begroting voor 1999 is het experiment met de leraren in opleiding terug te vinden in artikel 21.04 (hoger onderwijs). Dit gaat om een bedrag van f 1,2 miljoen gulden. De pabo-campagne, die nog steeds loopt, heeft in 1997 f 1,072 miljoen gulden gekost. Voor het leeftijdsbewust personeelsbeleid is f 100 miljoen gulden begroot. Overige maatregelen of activiteiten kunnen niet gekoppeld worden aan een begrotingsartikel als gevolg van de gevolgde artikelindeling.

Daarnaast is gekeken naar het financieel belang van beleid dat een relatie heeft met mogelijke oplossingen voor het probleem.

De formatie, de wachtgelders en de middelen voor verkleining van de groepsgrootte zijn goed te koppelen aan begrotingsartikelen (18.01 personeel en 18.02 materieel).

Het project bemiddeling wachtgelders, dat betrekking heeft op alle onderwijssectoren valt onder artikel 26.01. Voor de verkleining van de groepsgrootte zijn in het Regeerakkoord extra middelen toegezegd oplopend tot f 720 miljoen gulden structureel. Een koppeling met de begroting op jaarbasis is hierdoor slechts gedeeltelijk mogelijk.

9.2.2.3 Concreetheid en meetbaarheid doelstellingen

Hoewel er concrete prognoses voor de vraag en het aanbod van leraren beschikbaar zijn, heeft het ministerie van OC&W nu nog geen streefcijfers of concreet meetbare doelstellingen opgesteld voor het beleid en de afzonderlijke maatregelen die gericht zijn op het lerarentekort. Vergelijking van de gegevens van 1999 met de gegevens uit de arbeidsmarkt-rapportages van voorgaande jaren moet volgens de Tweede Kamer leiden tot streefcijfers voor de jaren 1999–2002. Daarnaast verdient de relatie tussen de verschillende maatregelen en het uiteindelijk doel en tussen maatregelen op de korte en de lange termijn explicitering.

De lerarentekorten doen zich momenteel vooral regionaal voor. Landelijk gezien is er nog geen sprake van een absoluut tekort. Het beleid is gericht op het voorkomen hiervan in de nabije toekomst. Aandacht voor het regionale aansluitingsprobleem komt in het beleid niet direct tot uiting.

Overigens is opvallend dat de maatregelen gericht zijn op de beïnvloeding van het aanbod minder rekening houden met de beïnvloedbare ontwikkelingen aan de vraagzijde. Om de (hogere) kwaliteitsdoelstelling te bereiken verdient het aanbeveling het beleid inzake vraag- en aanbodzijde in samenhang te bezien.

Tevens is het van belang dat de korte termijnmaatregelen *sporen* met die op lange termijn om te voorkomen dat ze tegenstrijdig werken.

Tenslotte is de Rekenkamer van mening dat de problematiek in het primair onderwijs een voorbode kan zijn van soortgelijke knelpunten in het voortgezet en hoger onderwijs.

9.2.3 Gevraagde gegevens

9.2.3.1 Soort gegevens en afdekking beleidsterrein

De vragen van de Tweede Kamer betreffen ontwikkelingen in volume-gegevens en uitgaven en effecten per maatregel. Deze zijn deels geformuleerd in termen van samenhang en relaties tussen maatregelen en vraag/aanbod.

De informatievragen van de Tweede Kamer dekken de beleidsprioriteit niet in zijn geheel af. Een aantal doelgroepen waar instrumenten van het tekortbeleid zich wel op richten, maakt geen deel uit van de doelgroepen zoals die gezien worden in de arbeidsmarktrapportage. Het zou bijvoorbeeld van belang zijn ook gegevens op te nemen over de instroom van allochtonen, het verlengen of uitbreiden van de aanstelling van huidige leerkrachten en het bereiken van potentiële pabo-studenten, terwijl deze wel in specifieke maatregelen worden genoemd.

De gevraagde gegevens over groepsgrootte, wachtgelders en bekostiging geven mede inzicht in de achtergronden van ontwikkelingen van vraag en aanbod. De arbeidsmarkt-rapportage laat echter zien dat andere factoren die niet direct zijn te beïnvloeden ook een rol spelen zoals economische ontwikkelingen. Het verdient aanbeveling dit bij de beoordeling van de gegevens mee te wegen.

Verder verdient het aanbeveling aandacht te besteden aan regionale verschillen, aangezien er bij oplossing van het absolute tekort nog steeds sprake kan zijn van regionale problemen.

9.2.3.2 Haalbaarheid gevraagde gegevens

Aansluiting bij de arbeidsmarktrapportage genereert relevante informatie inzake het lerarentekort. De arbeidsmarkt-rapportage biedt inzicht in vraag- en aanbodcijfers voor de genoemde doelgroepen. Het gaat hier deels om gegevens uit een arbeidsmarktbarometer en de onderwijsmonitor, beide steekproefonderzoek. De arbeidsmarktrapportage bevat geen informatie over de betrouwbaarheid van de gegevens.

Aansluiting bij de arbeidsmarktrapportage maakt vergelijking met gegevens vanaf 1993 mogelijk. Gegevens die daarin niet voorkomen (groepsgrootte, personeel, materieel) zijn voor de eerdere jaren beschikbaar uit andere bronnen, zoals de begroting, verantwoording en «OC&W in kerncijfers». Het ministerie is voor haar informatie afhankelijk van derden. De tijdigheid van de informatie kan een probleem vormen. Bovendien worden gegevens per schooljaar verzameld, dit geeft een vaste vertraging. Cijfers van schooljaar 97/98 komen te laat beschikbaar om opgenomen te worden in de begroting voor 1999.

Niet alle maatregelen hebben een direct effect. Zo zijn studenten van de pabo pas na enkele jaren beschikbaar voor een positie op de arbeidsmarkt. Het verdient aanbeveling om rekening te houden met deze vertraging in het optreden van effecten bij de beoordeling van de gevraagde informatie.

9.2.4 Overzicht aandachtspunten

Onderstaande tabel geeft de belangrijkste aspecten van de analyse weer en vermeldt of er sprake is van een direct aandachtspunt. In de startnotitie

is in de corresponderende paragraaf meer informatie over het aandachtspunt opgenomen en zijn eventueel aanbevelingen geformuleerd.

Aandachtspunten

Doelen/doelstellingen

Concreetheid/meetbaarheid	X	
Koppeling begrotingsartikelen	X	
Departementsoverstijgend		n.v.t.
Overige		n.v.t.

Gevraagde gegevens

Vraag betreft geen prestaties		o
Afdekking beleidsveld	X	
Overige		n.v.t.

Aanwezigheid informatie

Jaarlijkse oplevering	X	
Afhankelijkheid derden		o
Betrouwbaarheid		nb
Aansluiting aanwezige kengetallen		o
Overige		n.v.t.

X	aandachtspunt
o	geen direct aandachtspunt
n.v.t.	niet van toepassing
nb	niet bekend

10 STARTNOTITIE FINANCIËN

10.1 Beleidsprioriteit «Afdrachtvermindering»

10.1.1 Vraagstelling

De Tweede Kamer vraagt ten aanzien van de beleidsprioriteit «Afdrachtvermindering» kort samengevat voor vier regelingen naar onderstaande gegevens.

- meerjarige raming voor bereik en derving van belasting en premies;
- raming effect op het desbetreffende beleidsterrein¹;
- subsidie per gebruiker of activiteit² en per extra werknemer of kindplaats als gevolg van de fiscale faciliteit.

10.1.2 Het beleidsveld

10.1.2.1 Algemene beschrijving

Afdrachtverminderingen loonbelasting (voluit: «en premie volksverzekeringen») zijn fiscale maatregelen die een bepaald gedrag moeten stimuleren. Er zijn er in totaal 6. Welk gedrag dat is, is steeds verschillend, en wordt ingegeven door het beleidsterrein waarop dat gedrag betrekking heeft. De vier gevraagde³ afdrachtverminderingen en wat zij beogen, zijn:

- afdrachtvermindering doorstroomvermindering en lage lonen: stimuleren van de vraag naar arbeid aan de onderkant van de arbeidsmarkt en beperken van de uitstoot van werk;
- afdrachtvermindering langdurig werklozen: bevorderen van een (blijvende) instroom van langdurig werklozen en beperken van de uitstoot van werk;
- afdrachtvermindering onderwijs: het uitbreiden van het aantal leerarbeidsplaatsen⁴;
- afdrachtvermindering kinderopvang: handhaven van het aantal bedrijfsplaatsen in de kinderopvang⁵.

De maatschappelijke doelen van deze regelingen zijn gezamenlijk: het stimuleren van de werkgelegenheid, het vergroten van de arbeidsparticipatie van mensen met een lage verdien capaciteit, het bevorderen van de arbeidsparticipatie en de emancipatie van vrouwen.

10.1.2.2 Financieel belang

De beleidsterreinen waarop de afdrachtverminderingen betrekking hebben vallen niet primair onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van Financiën. De «kosten» van de onderhavige fiscale stimuleringsregelingen drukken echter wel op de begroting van Financiën⁶, zij het dat deze niet rechtstreeks als uitgave op een begrotingsartikel zijn terug te vinden. De afdrachtverminderingen verlagen namelijk de totale opbrengst aan loonbelasting (begrotingshoofdstuk IXb, art. 04.08). Het financieel belang is in onderstaande tabel weergegeven.

¹ De werkgelegenheidsgroei en werkloosheidsdaling, het aantal leerlingen en het aantal kindopvangplaatsen. Dit is inclusief de invloed van de diverse wijzigingen in de regelgeving.

² Dat wil zeggen per leerlingwerknemer of per gehuurde kindopvangplaats.

³ Niet meegenomen als beleidsprioriteit zijn de afdrachtvermindering Speur & Ontwikkelingswerk en de afdrachtvermindering Zeevaart.

⁴ De doelen met betrekking tot de (veel kleinere) tweede doelgroep waar de afdrachtvermindering onderwijs ook op van toepassing is (nl. «bepaalde categorieën assistenten in opleiding en onderzoekers in opleiding»), worden hierbij buiten beschouwing gelaten.

⁵ Deze regeling is dus niet gericht op uitbreiding van het aantal bedrijfsplaatsen.

⁶ Al komt het voor dat bij de totstandkoming van de maatregel of een latere wijziging (een deel van) de kosten worden verhaald op de begroting van andere departementen.

Tabel 1 Overzicht financieel belang afdrachtverminderingen 1998

Regeling	Financieel belang (in miljoenen guldens) ¹	
	belasting derving	premie derving
Afdr.verm. doorstroom en lage lonen	1 755	–
Afdr.verm. langdurig werklozen	145	230
Afdr.verm. onderwijs	120	255
Afdr.verm. kinderopvang	50	–

¹ Bron: Miljoenennota 1999.

In het desbetreffende wetsartikel zijn voor de afdrachtverminderingen verschillende normbedragen vastgesteld. Voor 1998 bedroeg de afdrachtvermindering lage lonen voor een werknemer van 23 jaar of ouder f 3 660, de afdrachtvermindering langdurig werklozen en de afdrachtvermindering onderwijs f 4 610 en de afdrachtvermindering kinderopvang 20% van kosten voor kinderopvang.

10.1.2.3 Meetbaarheid en concreetheid van doelen

Voor de uitbreiding van het aantal leerarbeidsplaatsen en de handhaving van het aantal bedrijfsplaatsen in de kinderopvang zijn de doelstellingen gekwantificeerd: 17 000 extra leerarbeidsplaatsen in drie jaar, respectievelijk het behoud van 20 000 bedrijfsplaatsen. Voor de andere twee gekozen afdrachtverminderingen zijn de doelen niet nader geconcretiseerd.

De beleidsterreinen waarop de genoemde regelingen zijn gericht, vallen onder andere ministeries dan dat van Financiën. Dit zijn onder andere de ministeries SZW, VWS en OC&W. Hiermee dient rekening gehouden te worden als er gegevens worden gevraagd in de vorm van effecten van regelingen. Afdrachtverminderingen zijn instrumenten om doelen op andere beleidsterreinen te bereiken. Het ministerie van Financiën blijft echter verantwoordelijk voor deze instrumenten.

10.1.3 *Gevraagde gegevens*

10.1.3.1 Soort gegevens en afdekking van het beleidsterrein

Het soort gegevens dat gevraagd wordt, varieert: er worden gegevens over de kosten(derving van belastingen en premies) maar ook prestaties en effecten gevraagd zoals (doelgroep) bereik (in de vorm van «gebruik») gedragsverandering van de doelgroep (als effect van de regeling) en uiteindelijk beoogde maatschappelijk effecten of ramingen daarvan. Bij de effectiviteitsvragen valt op dat voor de «afdrachtvermindering langdurig werklozen» gevraagd wordt naar maatschappelijk effect (namelijk het effect op de werkloosheid) terwijl voor de andere afdrachtverminderingen gevraagd wordt naar het direct effect van de regeling. Er wordt bijvoorbeeld gevraagd naar aantallen kindplaatsen en niet naar het (maatschappelijk) effect emancipatie.

Ten behoeve van de analyse heeft de Rekenkamer de vragen van de Tweede Kamer zoveel mogelijk geclusterd.

De vragen dekken het beleidsterrein in aanleg voldoende af. De gevraagde gegevens: een meerjarige raming voor bereik en derving van belasting en premies en ramingen van de effecten op de verschillende terreinen, zouden samen in principe inzicht geven in de uitgaven en het effect van de afdrachtverminderingen. De causale relatie (=effect) tussen afdrachtvermindering en de doelbereiking is niet eenvoudig vast te stellen. Hier zijn ook andere factoren op van invloed.

De vragen onder de derde bullet zijn door de Rekenkamer steeds geïnterpreteerd als vragen die in het verlengde liggen van de effectiviteitsvraag. Voor de beantwoording van deze vragen moet eerst de vraag naar (netto-) effect beantwoord zijn.¹

10.1.3.2 Haalbaarheid gevraagde gegevens

De gegevens over de derving van belasting en premie zijn direct beschikbaar. Op begrotingshoofdstuk IXb, art. 04.08 is jaarlijks een raming terug te vinden van de verwachte budgettaire effecten op de opbrengst als gevolg van invoering of wijziging van fiscale regelingen. Daarnaast is voor het eerst in de Miljoenennota 1999 een overzicht opgenomen van de (geschatte) realisatie voor een aantal belastinguitgaven, waaronder de vier onderhavige afdrachtverminderingen. Voor deze afdrachtverminderingen geldt dat het bedrag van de werkelijke belastingderving uit het door de Belastingdienst voor de heffing van de loonbelasting gehanteerde geautomatiseerde systeem kan worden verkregen. Het bedrag van de toegepaste vermindering is namelijk gelijk aan de feitelijke belastingderving.

Gegevens over het gebruik van de regelingen door de doelgroep (werkgevers) kunnen ook uit het systeem opgehaald worden.

Overigens zeggen gegevens over gebruik weinig over de effectiviteit van de afdrachtvermindering, aangezien gebruikers van de regelingen het gewenste gedrag ook zonder de regeling zouden kunnen vertonen (het zogenaamde cadeau effect).

Om het effect van afdrachtvermindering vast te stellen is in aanvulling op modelmatige berekeningen ex-post evaluatie onderzoek noodzakelijk. De Algemene Rekenkamer heeft voor de afdrachtvermindering lage lonen een dergelijk onderzoek verricht². Zij concludeerde met enige voorzichtigheid dat de regeling weinig effect leek te hebben.

Voor gegevens over maatschappelijk effecten van de afdrachtverminderingen (zoals op de werkgelegenheid) is wederom aanvullend (evaluatie)onderzoek nodig.

Gezien de complexiteit van onderzoeken naar (maatschappelijk) effect en de meestal aanzienlijke kosten van dit type onderzoek, is het de vraag of deze jaarlijks opgeleverd kunnen worden. Het verdient aanbeveling de gegevens over het effect van de afdrachtverminderingen niet jaarlijks maar bijvoorbeeld ééns in de vijf jaar te vragen. Wel zou, als de meting van effectiviteit een meer structureel karakter heeft gekregen, dit vijfjaarlijkse getal gebruikt kunnen worden om jaarlijks schattingen van de kosten per «effectief» geval te maken.

Voor de afdrachtvermindering kinderopvang geldt dat deze regeling niet in de eerste plaats als doel had het aantal bedrijfsplaatsen in de kinderopvang te vergroten, maar het voorkomen dat werkgevers door het wegvallen van de gemeentelijke subsidie plaatsen zouden afstoten. De gevraagde gegevens over de subsidie per extra plaats lijken daarom minder relevant.

Aangezien het beleid als departementsoverstijgend te beschouwen is, moet de mogelijke afhankelijkheid van andere departementen bij het verzamelen van gegevens niet uit het oog verloren worden. Deze afhankelijkheid kan gevolgen hebben voor de tijdigheid van informatie.

¹ Mits steeds dezelfde (combinatie van) effectmeting(en) wordt toegepast, zijn gegevens (en ook afgeleiden daarvan) wel in de tijd vergelijkbaar en daarmee bruikbaar voor een relatief oordeel.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 452, nrs. 1–2.

10.1.4 Overzicht aandachtspunten

Onderstaande tabel geeft de belangrijkste aspecten van de analyse weer en vermeldt of er sprake is van een direct aandachtspunt. In de startnotitie is in de corresponderende paragraaf meer informatie over het aandachtspunt opgenomen en zijn eventueel aanbevelingen geformuleerd.

Aandachtspunten

Doelen/doelstellingen	
Concreetheid/meetbaarheid	X
Koppeling begrotingsartikelen	X
Departementsoverstijgend	X
Overige	n.v.t.
Gevraagde gegevens	
Vraag betreft geen prestaties	o
Afdekking beleidsveld	o
Overige	X ¹
Aanwezigheid informatie	
Jaarlijkse oplevering	o
Afhankelijkheid derden	o
Betrouwbaarheid	X
Aansluiting aanwezige kengetallen	N.B.
Overige	n.v.t.

X aandachtspunt
o geen direct aandachtspunt
n.v.t. niet van toepassing
nb niet bekend

¹ De vraag naar effectiviteit is vergaand.

10.2 Beleidsprioriteit «Investeringsfaciliteiten»

10.2.1 Vraagstelling

De Tweede Kamer vraagt ten aanzien van de beleidsprioriteit «Investeringsfaciliteiten» onderstaande gegevens.

- meerjarige raming van derving van belasting en premies;
- raming effect op investeringen van beperkte omvang, investeringen in energiebesparing en duurzame energie, immateriële activa, zeeschepen enz.;
- subsidie als aandeel van de kosten van de investering en subsidie per «uitgelokte» gulden investering.

10.2.2 Het beleidsveld

10.2.2.1 Algemene beschrijving

Door de investeringsfaciliteiten wordt aan ondernemers een tegemoetkoming in de kosten van bepaalde investeringen, bijvoorbeeld in duurzame energie of nieuwe gebouwen in aangewezen gebieden, verstrekt. Er zijn twee categorieën van investeringsfaciliteiten, te weten een extra aftrek op de winst en de mogelijkheid de kosten van het bedrijfsmiddel willekeurig ten laste van de winst te brengen. Met de faciliteiten (twee aftrekken en meerdere willekeurige afschrijvingen) beoogt men de economie te stimuleren, het gebruik van minder energievergende dan wel milieuvriendelijke produktiemethoden te bevorderen of de Nederlandse economie te stimuleren.

Ook voor deze beleidsprioriteit geldt dat het beleidsterrein waarop zij betrekking hebben niet primair dat van het ministerie van Financiën is, maar dat zij wel ten laste van de begroting van Financiën komen. De investeringsfaciliteiten verminderen immers de winst van een onderneming en daarmee de belastingopbrengst, zowel de inkomsten als de vennootschapsbelasting (begrotingshoofdstuk IXb, art. 4.08 respectievelijk 4.07).

10.2.2.2 Financieel belang

De werkelijke kosten van de investeringsfaciliteiten zijn niet terug te vinden op een afzonderlijk begrotingsartikel, wel wordt een raming van de verwachte effecten op de opbrengst als gevolg van invoering of wijziging van fiscale regelingen opgenomen (in het jaar dat deze zich voordoen). Daarnaast is een raming¹ van de realisatie van de belastingderving in de Miljoenennota 1999 opgenomen. Het financieel belang is in onderstaande tabel weergegeven.

Tabel 2 Overzicht raming financieel belang investeringsfaciliteiten 1998

Regeling	Financieel belang (in miljoenen guldens ¹)	
	belasting derving	premie derving
Investeringsaftrek	505	195
Energie-investeringsaftrek	180	10
Willekeurige afschrijvingen milieu-investeringen	125	5
Willekeurige afschrijvingen immateriële activa	–	–
Willekeurige afschrijvingen continentaal plat	60	–
Willekeurige afschrijvingen nieuwe gebouwen in aangewezen gebieden	65	–
Willekeurige afschrijvingen zeeschepen	15	–

¹ Bron: Miljoenennota 1999.

10.2.2.3 Concreetheid en meetbaarheid van de doelen

Voor de energie-investeringsaftrek en de willekeurige afschrijving milieu-investeringen zijn de doelen gekwantificeerd: voor beide is dit gesteld op een investeringsvolume van circa f 1 miljard. Voor de overige investeringsfaciliteiten zijn de doelen niet nader gekwantificeerd.

10.2.3 Gevraagde gegevens

10.2.3.1 Soort gegevens en afdekking van het beleidsterrein

De door de Tweede Kamer gevraagde gegevens, een meerjarige raming voor bereik en derving van belasting en premies en een raming van de effecten, zouden in principe een goed inzicht geven in de kosten en het effect van de investeringsfaciliteiten. De gegevens over belasting- en premiederving zeggen echter slechts in beperkte mate iets over het effect. Immers het is mogelijk dat degenen die van de regelingen gebruik maken, ook zonder de regeling geïnvesteerd zouden hebben (het zogenaamde cadeau effect).

10.2.3.2 Haalbaarheid gevraagde gegevens

De belasting- en premiederving kunnen worden benaderd. De geautomatiseerde systemen voor inkomsten en vennootschapsbelasting brengen beperkingen met zich mee voor inzicht in de derving. Deze gegevens zijn jaarlijks op te leveren door de Belastingdienst. Gegevens over het gedragseffect van de investeringsfaciliteiten zijn niet

¹ Dat voor deze faciliteiten geen cijfers over de werkelijke derving bestaan heeft verschillende oorzaken, zie onder meer de toelichting in de Miljoenennota 1999 en het Rapport Belastingen als beleidsinstrument TK, vergaderjaar 1998–1999, 26 452, nrs. 1–2.

direct beschikbaar. Daarvoor is onderzoek in de vorm van ex-post evaluaties noodzakelijk. Voor het daarmee samenhangende effect kunnen modelmatige berekeningen in combinatie met ex-post evaluatieonderzoek een beeld geven. De Algemene Rekenkamer heeft voor de investeringsaftrek en voor de willekeurige afschrijving milieu-investeringen een dergelijk onderzoek verricht¹. Zij concludeerde met enige voorzichtigheid dat de regelingen enig effect lijken te hebben.

Gezien de complexiteit van dergelijke onderzoeken, is het aan te bevelen de gegevens over het effect van de investeringsfaciliteiten niet jaarlijks maar bijvoorbeeld ééns in de vijf jaar te vragen.

De gevraagde gegevens over de subsidie per investering zijn minder relevant. De (maximum) bedragen staan in het desbetreffende wetsartikel.

10.2.4 Overzicht aandachtspunten

Onderstaande tabel geeft de belangrijkste aspecten van de analyse weer en vermeldt of er sprake is van een direct aandachtspunt. In de startnotitie is in de corresponderende paragraaf meer informatie over het aandachtspunt opgenomen en zijn eventueel aanbevelingen geformuleerd.

Aandachtspunten

Doelen/doelstellingen

Concreetheid/meetbaarheid	X	
Koppeling begrotingsartikelen	X	
Departementsoverstijgend	X	
Overige		n.v.t.

Gevraagde gegevens

Vraag betreft geen prestaties		o
Afdekking beleidsveld		o
Overige	X ¹	

Aanwezigheid informatie

Jaarlijkse oplevering		o
Afhankelijkheid derden		o
Betrouwbaarheid	X	
Aansluiting aanwezige kengetallen		o
Overige		n.v.t.

X	aandachtspunt
o	geen direct aandachtspunt
n.v.t.	niet van toepassing
nb	niet bekend

¹ De vraag naar effectiviteit is vergaand.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1998–1999, 26 452, nrs. 1–2

11 STARTNOTITIE DEFENSIE

11.1 Beleidsprioriteit «Gevechtskracht»

11.1.1 Vraagstelling

De Tweede Kamer vraagt ten aanzien van de beleidsprioriteit «Gevechtskracht» onderstaande gegevens.

- aandeel personele kosten t.o.v. materiële kosten in de gevechtskracht 1999;
- aandeel gevechtskracht in totale uitgaven van defensie 1999; en
- afname gevechtskracht (gesplitst in materiële en personele kosten) ten gevolge van de bezuinigingen op de begroting van Defensie.

11.1.2 Het beleidsveld

11.1.2.1 Algemene beschrijving

De hoofddoelstellingen van Defensie staan onder andere vermeld in de Hoofdlijnennotitie van het Ministerie van Defensie. Eind januari 1999 boden de ministers van Defensie en van Buitenlandse Zaken deze notitie aan de Tweede Kamer aan. De notitie bevat de uitgangspunten en richtlijnen voor de in het Regeerakkoord aangekondigde Defensienota 2000.

De Hoofdlijnennotitie stelt dat de krijgsmacht moet kunnen bijdragen aan:

- de bescherming van de integriteit van het eigen en het bondgenootschappelijk gebied;
- de bevordering van de internationale rechtsorde, waaronder begrepen de bevordering van veilige en stabiele verhoudingen in de periferie van het NAVO-verdragsgebied;
- de ondersteuning en hulpverlening zowel voor de uitvoering van civiele overheidstaken in Nederland als internationaal.

Volgens de ministers leiden de internationale ontwikkelingen tot een grotere nadruk op paraatheid, inzetbaarheid, flexibiliteit, mobiliteit en internationale inpasbaarheid van militaire eenheden.

11.1.2.2 Financieel belang

Een koppeling met begrotingsartikelen is in principe mogelijk. De personele en materiële kosten zijn opgenomen in de begroting. Omdat «gevechtskracht» niet duidelijk is gedefinieerd kan niet precies worden aangegeven wat het financieel belang van de beleidsprioriteit is. Het totale begrote financieel belang voor de krijgsmachtonderdelen bedraagt voor 1999 circa f 10,5 miljard.

In de brief van de Tweede Kamer wordt melding gemaakt van bezuinigingen op de Defensiebegroting. De in de Hoofdlijnennotitie beschreven voornemens hebben echter niet alleen betrekking op de structurele bezuiniging van f 375 miljoen. Op sommige terreinen wordt de krijgsmacht ingekrompen; op andere terreinen is daarentegen juist sprake van vernieuwing of intensivering. De Hoofdlijnennotitie, die op dit moment in de Tweede Kamer in behandeling is, geeft met de genoemde voorstellen voor vernieuwing en bezuinigingen de richting aan die in de komende Defensienota 2000 verder zal worden uitgewerkt. Hierin zal ook het nieuwe Strategic Concept van de NAVO worden verwerkt.

11.1.2.3 Concreetheid en meetbaarheid doelstellingen

De Tweede Kamer vraagt informatie over gevechtskracht. Wat hieronder

precies moet worden verstaan is niet duidelijk. Het ministerie van Defensie gebruikt meestal de term operationele inzetbaarheid/gereedheid. Deze wordt gevormd door personele en materiële gereedheid en geoefendheid/activiteiten van de eenheden.

Voor de inzet van de Nederlandse krijgsmacht zijn de operationele doelstellingen (die voor iedere krijgsmachtdeel zijn vastgesteld) van belang. Deze doelstellingen bepalen de gewenste beschikbaarheid van de middelen van de krijgsmacht, uitgedrukt in gereedheidstermijnen en/of inzetduur. Daarnaast zijn er diverse normen voor de geoefendheid van personeel.

In eerder Rekenkameronderzoek naar inzetbaarheid (1991 en 1994) concludeerde de Rekenkamer dat het meten van de operationele inzetbaarheid niet goed mogelijk was, omdat binnen Defensie geen eisen gesteld zijn aan de kwaliteit van het meetinstrumentarium en dat voor de betrouwbaarheid van de registratie-instrumenten geen normen geformuleerd bleken te zijn. In het kader van een voorgenomen onderzoek naar inzetbaarheid heeft de Rekenkamer de minister van Defensie in december 1998 gevraagd naar een concreet plan om tot verbetering van de meting van inzetbaarheid te komen. De minister antwoordde in maart 1999 dat hij als gevolg van dit verzoek en de voorstellen van de Tweede Kamer besloten heeft de implementatie van de kengetallen voor de operationele gereedheid te versnellen.

De algemene Defensiedoelstellingen en de doelstellingen op de lagere managementniveaus zullen in meetbare termen worden geformuleerd, zodat het ontwikkelen van operationele gereedheidskengetallen en het meten van de operationele gereedheid mogelijk wordt. Volgens de minister zullen operationele gereedheidsdoelstellingen opgenomen worden in de begroting 2000. Met ingang van de begroting 2003 dienen kengetallen ontwikkeld te zijn voor meting van de realisatie van de doelstellingen. Deze kengetallen dienen gepresenteerd te kunnen worden in de begroting.

Als beleidsinstrumenten voor het bereiken van de geformuleerde hoofddoelstelling kunnen onder meer worden beschouwd werving, selectie en opleiding, deelname aan (internationale) oefeningen, aanschafprocedure materieel, bedrijfsvoerings-instrumentarium. Deze opsomming is niet limitatief.

In het kader van Defensie activiteiten worden ook meer informele instrumenten gebruikt, zoals bijvoorbeeld onderhandelingen in NAVO-verband en bilaterale gesprekken tussen ministers van Defensie die soms leiden tot zogenoemde memorandums of understanding etc. Aan deze genoemde instrumenten zijn deels concrete, maar niet altijd meetbare, doelen verbonden. Er is geen duidelijkheid over tijdstip waarop hoofddoelstelling gerealiseerd wordt. Bij de doelstellingen lager in de hiërarchie is dit soms wel het geval.

11.1.3 Gevraagde gegevens

11.1.3.1 Soort gegevens en afdekking beleidsterrein

De Tweede Kamer vraagt uitsluitend gegevens over uitgaven. Hierdoor is het niet mogelijk inzicht te krijgen in de relatie doelen, prestaties en uitgaven.

Omdat de term «Gevechtskracht» niet gedefinieerd is, is niet aan te geven in hoeverre het beleidsveld wordt afgedekt. De Tweede Kamer vraagt informatie over overhead. Wanneer kosten als overhead gekarakteriseerd moeten worden is diffuus; bijvoorbeeld de kosten van het kerndepartement kunnen als overhead worden aangemerkt maar ook de kosten van de staven op de krijgsmachtdelen.

11.1.3.2 Haalbaarheid gevraagde gegevens

Er is binnen Defensie veel beleidsinformatie beschikbaar. Het is de vraag of deze informatie de gevraagde informatie in voldoende mate zal kunnen opleveren. Of en in welke mate beleidsinformatie relevant is, zal blijken uit de reeds eerder aangehaalde doelstellingenoperatie.

Met betrekking tot de betrouwbaarheid van de gegevens kan worden gemeld dat het financieel beheer bij Defensie, zo is gebleken uit Rekenkamer onderzoeken, te wensen over liet. Zo is er bijvoorbeeld sprake van tekortkomingen in het materieel beheer, worden regels inzake Europese aanbesteding niet nageleefd en vertoont de administratieve organisatie en interne controle diverse tekortkomingen. Voor alle Defensie-onderdelen zijn verbeterplannen opgesteld. Bij twee onderdelen (de KL en de DICO) is een bezwaaronderzoek ingesteld om na te gaan of dit leidt tot daadwerkelijke verbeteringen. De algemene conclusie is dat Defensie voor wat betreft de KL en de DICO voldoende resultaten heeft bereikt maar dat bij de overige onderdelen meer als gevolg van verkeerde prioriteitstelling, nauwelijks verbeteringen zijn gerealiseerd.

Wat het inzicht in de kosten betreft streeft het ministerie ernaar dat in het jaar 2001 elke organisatie-eenheid tot op het niveau van resultaatverantwoordelijke eenheid een zodanig kosten inzicht moet hebben dat dit een zelfstandige factor vormt bij de afweging van de inzet/gebruik van middelen in relatie tot de totstandbrenging van produkten en diensten. De door de Tweede Kamer gevraagde gegevens zijn in de tijd te vergelijken. Jaarlijks kunnen deze gegevens worden opgeleverd.

In het licht van de activiteiten binnen het ministerie van Defensie ligt het voor de hand om de resultaten van de doelstellingenoperatie af te wachten en op basis daarvan de gewenste informatie te bepalen. Dit betekent natuurlijk niet, dat de Tweede Kamer in de tussentijd verstoken moet blijven van relevante informatie. Als de Tweede Kamer akkoord gaat met de voorgestelde invulling van de bezuinigingstaakstelling, dan dient zij de voortgang en realisatie via concrete informatie te kunnen volgen.

11.1.4 Overzicht aandachtspunten

Onderstaande tabel geeft de belangrijkste aspecten van de analyse weer en vermeldt of er sprake is van een direct aandachtspunt. In de startnotitie is in de corresponderende paragraaf meer informatie over het aandachtspunt opgenomen en zijn eventueel aanbevelingen geformuleerd.

Aandachtspunten

Doelen/doelstellingen

Concreetheid/meetbaarheid	X	
Koppeling begrotingsartikelen		o
Departementsoverstijgend		n.v.t.
Overige		n.v.t.

Gevraagde gegevens

Vraag betreft geen prestaties	X	
Afdekking beleidsveld		nb
Overige		n.v.t.

<i>Aanwezigheid informatie</i>		
Jaarlijkse oplevering		o
Afhankelijkheid derden		n.v.t.
Betrouwbaarheid		nb
Aansluiting aanwezige kengetallen		nb
Overige		n.v.t.

X	aandachtspunt	
o	geen direct aandachtspunt	
n.v.t.	niet van toepassing	
nb	niet bekend	

11.2 Beleidsprioriteit «Vredesoperaties»

11.2.1 Vraagstelling

Ten aanzien van de beleidsprioriteit «Vredesoperaties» vraagt de Tweede Kamer onderstaande gegevens.

Ten aanzien van de additionele kosten voor vredesoperaties (uitgavenartikel 08.02)

worden de volgende prestatiegegevens gevraagd:

- totaal aan reguliere (niet-additionele) kosten dat is toe te schrijven aan vredesoperaties (bijvoorbeeld: kosten van gevechtsvoorbereiding en speciale trainingen voorafgaand aan de vredesoperatie en het gevechtssklaar maken van het materieel) gesplitst per vredesoperatie;
- totale aantallen personeel (militair en indien van toepassing burgerpersoneel) dat deelneemt aan vredesoperaties, gesplitst per vredesoperatie;
- het aandeel van beide voorgaande gegevens in respectievelijk het totale defensie-budget en het totale actieve defensie-personeelsbestand.

11.2.2 Het beleidsveld

11.2.2.1 Algemene beschrijving

In de Prioriteitennota 1993 is aangegeven dat Defensie in staat moet zijn om gelijktijdig deel te nemen aan maximaal vier crisisbeheersings- of vredesoperaties. Het gaat hierbij om bijdragen op het niveau van een bataljon of het equivalent daarvan (bijvoorbeeld twee fregatten of een squadron jachtvliegtuigen). Defensie moet over voldoende voortzettingsvermogen beschikken om deze operaties zo nodig drie jaar vol te houden.

In 1995 hebben de ministers van Buiza en Defensie ten behoeve van de besluitvorming over deelname aan vredes- en humanitaire interventies een toetsingskader aan de Staten Generaal gepresenteerd. Twee categorieën aandachtspunten worden onderscheiden: politieke wenselijkheid en haalbaarheid.

Volgens dit toetsingskader is de politieke doelstelling die met de inzet van militairen wordt nagestreefd:

- handhaving van de internationale vrede en veiligheid;
- handhaving van de normen van het internationale recht;
- bescherming van nationale, Europese of bondgenoot-schappelijke belangen.

In de begroting 1999 stelt Defensie onder meer dat de bevordering van de internationale rechtsorde en de internationale vrede en veiligheid soms de snelle en doeltreffende inzet vergen van militaire middelen. Defensie blijft zich daarom met gelijkgezinde landen inspannen voor de verdere

ontwikkeling van instrumenten die de internationale reactietijd bij conflicten kunnen bekorten.

11.2.2.2 Financieel belang

Op artikel 08.02 «Vredesoperaties» worden de uitgaven voor vredesoperaties verantwoord. Het gaat om twee soorten uitgaven:

- aanvullende uitgaven als gevolg van deelneming aan Nederlandse eenheden aan vredesoperaties;
- contributies aan de VN voor VN-vredesoperatie die Nederland als lid aan de VN verschuldigd is.

Het op dit artikel begrote financieel belang voor 1999 is f 270,4 miljoen gulden.

Vanaf 1994 is in de begroting van Defensie een structurele voorziening voor de additionele uitgaven getroffen.

Er zijn afspraken gemaakt tussen Defensie en Buiza over de vraag welk deel van de kosten van vredesoperaties wordt toegerekend aan de HGIS (Homogene Groep Internationale Samenwerking)-post vredesoperaties en wat op de lopende begroting van Defensie drukt.

11.2.2.3 Concreetheid en meetbaarheid doelstellingen

De politieke doelstelling van Defensie ten aanzien vredesoperaties zijn niet meetbaar geformuleerd maar wel concreet gemaakt door het ter beschikking stellen van militaire eenheden.

De in de vorige startnotitie (Gevechtskracht) genoemde doelstellingen-operatie moet ook ten aanzien van deze beleidsprioriteit meer duidelijkheid gaan geven.

Naast de politieke doelstelling zijn er ook militair-operationele doelstellingen van de vredesoperatie.

Het in het politieke mandaat van een internationale operatie neergelegde doel moet vertaald worden in een concrete militaire opdracht. Deze kan van geval tot geval verschillen.

Hier geldt natuurlijk hoe concreter de militaire opdracht is, hoe beter deze getoetst kan worden.

Het ontbreken van toetsbare doelstellingen wil overigens niet zeggen dat de Nederlandse bijdrage aan vredesoperaties niet effectief is.

11.2.3 *Gevraagde gegevens*

11.2.3.1 Soort gegevens en afdekking beleidsterrein

Ten aanzien van vredesoperaties wil de Tweede Kamer over de reguliere kosten (uitgaven). Hierdoor is het niet mogelijk inzicht te krijgen in de relatie doelen, prestaties en uitgaven.

Vooralsnog geeft het ministerie van Defensie in de begroting en financiële verantwoording slechts de additionele kosten van vredesoperaties weer. De reguliere kosten blijven buiten beschouwing. Door te vragen naar het totaal aan reguliere kosten krijgt de Tweede Kamer op langere termijn beter inzicht in de totale werkelijke uitgaven aan Vredesoperaties.

In het Rekenkameronderzoek Financieel inzicht in vredesoperaties (1997) werd geconcludeerd dat voor een afgewogen besluitvorming over inzet en prioriteiten bij vredesoperaties en voor de beheersbaarheid van de kosten van dergelijke operaties op langere termijn inzicht in de totale werkelijke uitgaven noodzakelijk is. Uitsluitend uitgaan van de additionele uitgaven is in dat opzicht onvoldoende.

Ook de minister van Financiën gaf in zijn reactie op het onderzoek aan het mogelijk te achten om in de toelichtingen bij de suppletore wetten en uiterlijk bij de Slotwet meer inzicht te geven in de integrale kosten van vredesoperaties.

11.2.3.2 Haalbaarheid gevraagde gegevens

Het verkrijgen van informatie over de totale reguliere uitgaven kan problemen opleveren. Op het ministerie van Defensie zijn de aanvullende kosten van vredesoperaties bekend, de zogenoemde additionele kosten. Dit zijn de kosten die anders niet gemaakt zouden zijn. Het totaal aan reguliere kosten kan door het ministerie -momenteel niet worden geleverd. Ten aanzien van de Vredesoperaties wordt in de financiële verantwoording van het ministerie van Defensie over het jaar 1997 een nadere uiteenzetting gegeven van de wijze en de mate van inzet bij de verschillende vredesoperaties. Per operatie worden de aan de operatie ten grondslag liggende internationale afspraken over taken aangegeven waarna nader inzicht wordt gegeven in de voor die taken ingezette middelen en mensen. Evaluaties van bijvoorbeeld de NAVO bieden inzicht in de resultaten van de vredesoperaties.

De accountantsdienst van Defensie toetst de toelichting op de financiële verantwoording marginaal. Hieruit zijn geen signalen gekomen over eventuele onbetrouwbaarheid van gegevens.

11.2.4 Overzicht aandachtspunten

Onderstaande tabel geeft de belangrijkste aspecten van de analyse weer en vermeldt of er sprake is van een direct aandachtspunt. In de startnotitie is in de corresponderende paragraaf meer informatie over het aandachtspunt opgenomen en zijn eventueel aanbevelingen geformuleerd.

Aandachtspunten

<i>Doelen/doelstellingen</i>			
Concreetheid/meetbaarheid		X	
Koppeling begrotingsartikelen			o
Departementsoverstijgend			o
Overige			n.v.t.
<i>Gevraagde gegevens</i>			
Vraag betreft geen prestaties		X	
Afdekking beleidsveld			nb
Overige			n.v.t.
<i>Aanwezigheid informatie</i>			
Jaarlijkse oplevering			o
Afhankelijkheid derden			o
Betrouwbaarheid			nb
Aansluiting aanwezige kengetallen			o
Overige			n.v.t.
X	aandachtspunt		
o	geen direct aandachtspunt		
n.v.t.	niet van toepassing		
nb	niet bekend		

12 STARTNOTITIE VOLKSHUISVESTING, RUIMTELIJKE ORDENING EN MILIEUBEHEER

12.1 Beleidsprioriteit «Huursubsidie»

12.1.1 Vraagstelling

De Tweede Kamer vraagt ten aanzien van de beleidsprioriteit «Huursubsidie» onderstaande gegevens.

- raming en realisatie aantal verstrekte huursubsidies per kalenderjaar;
- aantal ingediende subsidie-aanvragen per kalenderjaar en het aantal daarvan dat niet tot toekenning leidt;
- aantal ouderen en aantal gehandicapten dat subsidie heeft aangevraagd, het aantal toegekende subsidie per doelgroep, de ontwikkeling van de energielasten voor ouderen en gehandicapten in percentages van het besteedbaar inkomen, de ontwikkeling van het gezinsinkomen per doelgroep en de ontwikkeling van de verstrekte huursubsidie per doelgroep;
- instrumenten ter bestrijding van het niet-gebruik, doelstelling in aantallen huishoudens dat bereikt moet worden, de gerealiseerde toename van het aantal subsidieaanvragers uitgesplitst naar instrument en afgezet tegen doelstelling, aantal toegekende subsidies uitgesplitst naar instrument;
- (gemiddelde) aantallen afgehandelde subsidieaanvragen per medewerker, aantal toegekende subsidieaanvragen, personele kosten per aanvraag en ontwikkelingen in personeel (formatie en bezetting)

12.1.2 Het beleidsveld

12.1.2.1 Algemene beschrijving

Op 1 juli 1997 is de nieuwe huursubsidiewet (HSW) in werking getreden. Het doel van de HSW is gelijk aan de Wet Individuele Huursubsidie welke het vervangt, namelijk om huishoudens uit de lagere inkomensgroepen in staat te stellen om goede en betaalbare woningen te huren. Het belangrijkste doel van de wetwijziging was de vergroting van de «vangnet-functie» van de regeling ten gunste van de lagere inkomensgroepen die door de stijging van de woonlasten en van de bijkomende huurkosten in de knel zijn geraakt. In januari 1998 heeft de staatssecretaris van Volkshuisvesting een plan van aanpak aan de Tweede Kamer aangeboden om het niet-gebruik van de huursubsidie tegen te gaan.

De Huursubsidiewet heeft tot doel om ieder huishouden de toegang tot goede en betaalbare huisvesting in huurwoningen te garanderen. De huursubsidie draagt bij aan het betaalbaar houden van de voorraad aan huurwoningen voor de doelgroep van het beleid. De doelgroep wordt opgesplitst in eenpersoonshuishoudens en meerpersoonshuishoudens. Aandachtsgroepen zijn ouderen, gehandicapten en alleenstaanden. Daarnaast heeft de regeling in belangrijke mate bijgedragen aan de gewenste koopkrachtverbetering van deze groep huishoudens in de afgelopen jaren¹. De huursubsidie dient dus een volkshuisvestingsdoel en een inkomensdoel.

Naast de huursubsidie als instrument om de doelstelling te realiseren, bestaan er instrumenten als de Regeling bijdrage Huurlasten/vangnet-regeling voor huishoudens die in het actuele jaar te maken krijgen met een aanzienlijke inkomensdaling, maar geen beroep kunnen doen op de huursubsidie. Daarnaast is er de Gewenningssubsidieregeling Eigenwoningbezit (GEW), die beoogt het bezit van eigen woningen onder

¹ Deze doelen zijn ontleend aan het Plan van Aanpak voor het tegengaan van niet-gebruik huursubsidie, TK 25 831, nr. 4.

mensen met een lager inkomen te stimuleren. Ook deze regeling dient het doel om alle huishoudens in staat te stellen goed en betaalbaar te wonen, maar dan in koopwoningen.

De huursubsidie is wat middelen betreft niet departementsoverstijgend, maar het beleid heeft raakvlakken met het ministerie van SZW, op het gebied van inkomen. Hierbij is echter geen sprake van tegengestelde doelen.

12.1.2.2 Financieel belang

De huursubsidie is gekoppeld aan het begrotingsartikel 03.16, subject-subsidies. Het artikelonderdeel 03.16.01 betreft de uitgaven voor de huursubsidie. Daarnaast worden de apparaatsuitgaven voor de huursubsidie verantwoord op 03.01, apparaatsuitgaven DGVH. Slechts een deel van de uitgaven van artikel 03.01 heeft betrekking op de huursubsidie, namelijk het personeel van de Hoofdafdeling Individuele Huursubsidie (HIS). Het financieel belang van de huursubsidie is op grond van deze gegevens te berekenen.

12.1.2.3 Concreetheid en meetbaarheid doelstellingen

De component «betaalbaar wonen» in de doelstelling is te kwantificeren aan de hand van de huurquote of de normhuur: het deel van het bruto inkomen dat wordt besteed aan de huur. De component «goed wonen» is minder concreet en meetbaar gemaakt.

Er is wel een duidelijke doelgroep, namelijk alle inwoners van Nederland onder een bepaalde inkomensgrens zonder eigen vermogen, die zonder huursubsidie niet goed en betaalbaar zouden kunnen wonen. Op basis van steekproefonderzoek (SCP) is de omvang van de doelgroep globaal bekend.

Onduidelijk is wanneer het doel van huursubsidie gerealiseerd is. In de begrotingen of verantwoordingen wordt deze vraag niet beantwoord. Uit de vragen van de Tweede Kamer komt de aandacht voor de bestrijding van niet-gebruik naar voren. Het hanteren van de mate van doelgroepbereik biedt inderdaad een mogelijkheid om het succes van het beleid te meten, maar hiervoor is vereist dat de omvang van de doelgroep bekend is.

12.1.3 *Gevraagde gegevens*

12.1.3.1 Soort gegevens en afdekking van het beleidsterrein

De gevraagde gegevens hebben betrekking op zowel de middelen, activiteiten, efficiëntie als prestaties. De nadruk ligt echter op de prestaties. Bij de middelen wordt alleen informatie gevraagd over de personele inzet bij het behandelen van de subsidieaanvragen. De Rekenkamer is van mening dat niet het gehele beleidsveld wordt afgedekt met de vragen. De vragen hebben voornamelijk betrekking op de «betaalbaar wonen» doelstelling. De «goed wonen» doelstelling blijft in de vraagstelling buiten beschouwing.

De toename van het aantal subsidie aanvragers is vooral een relevant gegeven als ook gevraagd wordt naar de totale omvang van de doelgroep. Verder verdient het aanbeveling te vragen naar het totale en gemiddeld toegekende bedrag aan huursubsidie (al of niet boven de fatteringsgrens). Tenslotte valt op dat niet naar de omvang van misbruik gevraagd wordt.

De gevraagde gegevens met betrekking tot personeel zijn relevant. Voor de koppeling van doelen, middelen en prestaties in de verantwoording lijkt de verhouding uitvoeringskosten/programmamakosten vooral relevant.

12.1.3.2 Haalbaarheid gevraagde gegevens

De gevraagde gegevens zijn concreet en meetbaar geformuleerd, waarbij een koppeling met begrotingsartikelen mogelijk is. De informatie kan grotendeels op het ministerie gevonden worden, maar voor gegevens over het niet-gebruik is men afhankelijk van derden, zoals andere departementen (Financiën/Belastingdienst, SZW), gemeenten (GBA) en SCP. Het verkrijgen van gegevens van deze instanties zou echter niet veel problemen moeten opleveren. Het is waarschijnlijk echter niet mogelijk de informatie omtrent niet-gebruik per instrument te differentiëren, omdat het om een pakket maatregelen gaat dat effect moet sorteren en niet om de afzonderlijke instrumenten.

Er zijn geen aanwijzingen voor problemen met de betrouwbaarheid van de gegevens. Vergelijking in de tijd is mogelijk. Hierbij doet zich een trendbreuk voor bij de invoering van de nieuwe huursubsidiewet. Dit zou eventueel een probleem kunnen zijn bij het vergelijken met gegevens van voor 1997. De informatie sluit aan op de gebruikte kengetallen die al voor een aantal jaren zijn berekend.

De informatie is in principe jaarlijks op te leveren, hoewel het tijdvak van de huursubsidie van juli tot juni loopt, waardoor problemen zouden kunnen ontstaan met de conversie van gegevens naar kalenderjaren. Dit hoeft geen onoverkomelijke problemen op te leveren. Gegevens over de uitbetaling van huursubsidie aan gehandicapten zijn niet beschikbaar, omdat deze niet apart geadministreerd worden. Dit staat los van het feit dat gehandicapten een aandachtsgroep vormen bij de toekenning van huursubsidie boven de zogenaamde aftoppingsgrens. Over de groep ouderen kan wel informatie opgeleverd worden, op grond van de geboortedatum.

Gegevens over energielasten voor ouderen en gehandicapten zijn op het ministerie niet voorhanden. Zowel energielasten als ook besteedbaar inkomen zijn geen begrippen waar in de regeling mee gewerkt wordt.

De gevraagde informatie over niet-gebruik moet geplaatst kunnen worden in het perspectief van de totale doelgroep. De omvang van de totale doelgroep is echter (nog) niet bekend.

12.1.4 Overzicht aandachtspunten

Onderstaande tabel geeft de belangrijkste aspecten van de analyse weer en vermeldt of er sprake is van een direct aandachtspunt. In de startnotitie is in de corresponderende paragraaf meer informatie over het aandachtspunt opgenomen en zijn eventueel aanbevelingen geformuleerd.

Aandachtspunten

Doelen/doelstellingen

Concreetheid/meetbaarheid	X	
Koppeling begrotingsartikelen		o
Departementsoverstijgend		o
Overige	X ¹	

Doelen/doelstellingen

Gevraagde gegevens

Vraag betreft geen prestaties		o
Afdekking beleidsveld	X	
Overige		n.v.t.
<i>Aanwezigheid informatie</i>		
Jaarlijkse oplevering		o
Afhankelijkheid derden		o
Betrouwbaarheid		o
Aansluiting aanwezige kengetallen	X	
Overige	X ²	

X	aandachtspunt
o	geen direct aandachtspunt
n.v.t.	niet van toepassing
nb	niet bekend

¹ De omvang van de doelgroep is een onmisbaar gegeven om niet-gebruik te beoordelen.

² Uitsplitsingsgegevens (gebruikers)groep /energielasten van ouderen zijn niet zonder meer mogelijk als deze aspecten geen rol spelen bij de administratie of de uitvoering van de regeling.

12.2 Beleidsprioriteit «Uitvoering klimaatbeleid»

12.2.1 Vraagstelling

De Tweede Kamer vraagt ten aanzien van de beleidsprioriteit «Uitvoering Klimaatbeleid» onderstaande gegevens:

- Totaal voor 1999 te realiseren reductie van CO₂ uitstoot per sector (verkeer en vervoer, luchtvervoer, industrie, elektriciteitsproductie, landbouw e.d.) Reductie CO₂ in 1999 per sector Uitgaven ten laste van de Rijksbegroting in 1999 per maatregel of project (ook van andere ministeries), zo mogelijk per sector.

12.2.2 Het beleidsveld

12.2.2.1 Algemene beschrijving

De uitvoering van het klimaatbeleid heeft betrekking op aantasting van de ozonlaag door emissies van chloorfluorkoolwaterstoffen, ((H)CFK's), tetrachloorkoolstof, trichloorethaan, halonen en methylbromide.

Daarnaast heeft het betrekking op de versterking van het broeikas effect, die veroorzaakt wordt door uitstoot (als gevolg van menselijke activiteiten) van kooldioxyde, methaan, distikstofoxyde en door stoffen die bijdragen aan de ozonproductie in de troposfeer.

Mondiaal is een aantal klimaatverdragen afgesloten. Het laatste verdrag is in december 1997 in Kyoto gesloten. Dit is een juridisch bindend protocol met bindende reductiedoelstellingen. Het klimaatbeleid richt zich dan ook voornamelijk op de realisatie van de emissie-reductieverplichtingen voor Nederland. In de Uitvoeringsnota Klimaatbeleid zal het kabinet de afspraken die in Kyoto en de EU zijn gemaakt vertalen naar maatregelen en beleidsinstrumenten.

De doelstelling van het CO₂-beleid bevindt zich op mondiaal niveau en is in het NMP verwoord als: «het beperken van de klimaatverandering door vermindering van de uitstoot van CO₂ en andere broeikasgassen¹».

In het Kyoto-protocol is overeengekomen dat een deel van de reductieverplichting in het buitenland kan worden gerealiseerd. Hiervoor zijn 3 instrumenten, namelijk: joint implementation, emissiehandel en Clean Development Mechanism. Daarnaast zijn er in Nederland zelf instru-

¹ Waarschijnlijk worden broeikasgassen bedoeld... In het NMP-3 wordt een bredere doelstelling genoemd voor het klimaatbeleid, namelijk: het bewerkstelligen van een stabilisatie in de atmosfeer van concentraties van broeikasgassen op een niveau waarop gevaarlijke antropogene verstoring van het klimaatstelsel wordt voorkomen. Dit niveau dient bereikt te worden binnen een tijdsbestek, dat toereikend is om ecosystemen in staat te stellen zich op natuurlijke wijze aan te passen aan klimaatverandering, te verzekeren dat voedselproductie niet in gevaar komt en de economische ontwikkeling op duurzame wijze te doen voortgaan.

menten ontwikkeld, zoals twee subsidieregelingen, een energiebesparingsnota, en fiscale ondersteuning groene stroom.

12.2.2.2 Financieel belang

De Tweede Kamer stelt onder de beleidsprioriteit Klimaatbeleid al vast dat de milieu-uitgaven lang niet allemaal lopen via de begroting van VROM, maar dat zij zijn verdeeld over verschillende ministeries. Een koppeling met begrotingsartikelen is ook voor het klimaatbeleid zelf niet eenvoudig te leggen. Bij de uitvoering van het klimaatbeleid zijn veel departementen betrokken en er is sprake van een scala aan regelingen. Wel wordt in de begroting 1999 vermeld dat op de rijksbegroting 1 miljard is gereserveerd voor de uitvoering van het CO₂-reductieplan. Een exacte verdeling van uitgaven voor verschillende instrumenten wordt ook niet gegeven. In de uitvoeringsnota Klimaatbeleid wordt wel een meer uitgebreide verdeling gegeven.

12.2.2.3 Concreetheid en meetbaarheid doelstellingen

Er zijn hoofd- en subdoelstellingen geformuleerd. De hoofddoelstelling is die van het klimaatbeleid. Daaronder is op mondiaal niveau de doelstelling geformuleerd: «het beperken van de klimaatverandering door vermindering van de uitstoot van CO₂ en andere broeikasgassen». Op nationaal niveau is de doelstelling geoperationaliseerd in een vermindering van 10% van de uitstoot van CO₂ in 2010 ten opzichte van het niveau van 1986. Er zijn geen doelstellingen per jaar geformuleerd.

Het eerste deel van de doelstelling, het beperken van de klimaatverandering, is niet echt concreet. Het is niet duidelijk wanneer het doel bereikt is. Het tweede deel, waarop de vragen van de Tweede Kamer betrekking hebben, namelijk het verminderen van de uitstoot van CO₂, is concreter dan de eerste. De emissie van CO₂ is weliswaar niet meetbaar, maar wel berekenbaar. In de milieubalans wordt vermeld dat de emissie van CO₂ met 10,8% is toegenomen in de periode van 1990–1997. De doelstelling voor de reductie van de CO₂-emissie is dat deze in 2010 10% lager zijn dan in 1986. Het doel in 2000 is 3% minder uitstoot van CO₂ dan in 1986.

12.2.3 *Gevraagde gegevens*

12.2.3.1 Soort gegevens en afdekking van het beleidsterrein

De eerste vraag van de Tweede Kamer naar te realiseren reductie van CO₂ uitstoot per sector is een inzichtsvraag. De vraag heeft betrekking op een concretisering van de doelstelling in de vorm van door de sectoren te leveren prestaties.

De tweede vraag betreft het resultaat: gerealiseerde (emissie)reductie per sector. De derde vraag betreft volumegegevens: hoeveelheid uitgaven per maatregel, zo mogelijk per sector.

De vragen van de Tweede Kamer dekken het onderwerp «klimaatbeleid» niet af maar beperken zich tot CO₂-beleid. De vragen dekken het beleidsterrein in beginsel af, maar het is onduidelijk of de Kamer de effecten van beleid en/of de totale ontwikkeling in beeld wil krijgen. De Kamer zou kunnen overwegen te vragen naar (geaggregeerde) prestaties die te koppelen zijn aan de maatregelen. Hierbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het totaal van de (uitgaven aan) maatregelen in een sector en de daarmee gerealiseerde emissiereductie. In de derde vraag komen uitgaven per maatregel aan de orde. De antwoorden hierop stellen de

Kamer nog niet in staat een koppeling te maken tussen uitgaven en prestaties enerzijds en effecten anderzijds.

12.2.3.2 Haalbaarheid gevraagde gegevens

De gevraagde gegevens in vraag 1 zijn niet beschikbaar: voor het klimaatbeleid zijn geen sectordoelstellingen geformuleerd. De gevraagde gegevens in vraag 2 zijn niet rechtstreeks meetbaar, maar wel berekenbaar. Dit brengt als nadeel met zich mee dat de uitkomst van CO₂-emissie afhankelijk is van de keuze van berekeningsmodellen. Wel kunnen, bij dezelfde berekeningssystematiek de gegevens over verschillende jaren worden vergeleken en kunnen ze jaarlijks worden geleverd. Overigens kunnen de effecten van beleid op de emissiereductie moeilijk geïsoleerd worden van autonome ontwikkelingen in emissieniveaus (bijvoorbeeld zuiniger motoren, maar meer autoverkeer).

Voor het verkrijgen van informatie is het ministerie afhankelijk van derden. Het RIVM brengt bijvoorbeeld jaarlijks de milieubalans uit, waar een aantal gegevens aan ontleend moet worden, zoals de uitstoot van CO₂ per sector. Daarnaast is het ministerie afhankelijk van gegevens van het CPB en het CBS over de groei van industrie etc. De Rekenkamer ziet hier overigens niet direct extra problemen voor de betrouwbaarheid van de gegevens.

De gevraagde gegevens sluiten niet aan op bestaande kengetallen. Het ministerie van VROM heeft in de begroting wel een kengetal ontwikkeld voor de uitvoeringsgegevens van de Regeling niet-industriële restwarmte infrastructuur. Dit is een van de regelingen van het CO₂-reductieplan. Dit kengetal vertegenwoordigt dus een deel van de gevraagde gegevens.

12.2.4 Overzicht aandachtspunten

Onderstaande tabel geeft de belangrijkste aspecten van de analyse weer en vermeldt of er sprake is van een direct aandachtspunt. In de startnotitie is in de corresponderende paragraaf meer informatie over het aandachtspunt opgenomen en zijn eventueel aanbevelingen geformuleerd.

Aandachtspunten

<i>Doelen/doelstellingen</i>		
Concreetheid/meetbaarheid		o
Koppeling begrotingsartikelen	X	
Departementsoverstijgend	X	
Overige		n.v.t.
<i>Gevraagde gegevens</i>		
Vraag betreft geen prestaties	X	
Afdekking beleidsveld		o
Overige		n.v.t.
<i>Aanwezigheid informatie</i>		
Jaarlijkse oplevering		o
Afhankelijkheid derden		o
Betrouwbaarheid	X	
Aansluiting aanwezige kengetallen	X	
Overige		n.v.t.
X	aandachtspunt	
o	geen direct aandachtspunt	
n.v.t.	niet van toepassing	
nb	niet bekend	

13 STARTNOTITIE VERKEER EN WATERSTAAT

13.1 Beleidsprioriteit «Waterhuishouding»

13.1.1 Vraagstelling

De Tweede Kamer vraagt ten aanzien van de beleidsprioriteit «waterhuishouding» onderstaande gegevens:

- Aantal km waterkeringen voor rivieren dat wel en niet aan de wettelijke normen voldoet en het aantal km dat het komend jaar aan de wettelijke normen moet voldoen.
- De omvang van de afvoercapaciteit van grote rivieren (d.m.v. verdieping en verbreding)
- Aantal m³ uiterwaarden waar het water «opgeslagen» kan worden bij hoog water.
- Concrete normen waar de prestaties aan gerelateerd kunnen worden

13.1.2 Het beleidsveld

13.1.2.1 Algemene Beschrijving

Het Nederlandse Waterbeleid is gericht op de bescherming tegen overstroming en door middel van waterpeilbeheer zorg dragen voor bewoonbaar en bewerkbaar land. Vanaf de jaren zestig is de zorg voor ecologisch gezonde en duurzame watersystemen hieraan toegevoegd. De Vierde Nota Waterhuishouding bevat de kaders voor een verdere uitbouw van het integraal waterbeleid ter bescherming tegen overstroming en ter waarborging van de kwaliteit van de watersystemen.

De mate van beveiliging tegen overstroming is in de Wet op de Waterkering (WOW) gedefinieerd als de overschrijdingskans van de hoogste hoogwaterstand die de primaire waterkering moet kunnen keren. Deze ontwerpnorm is vastgelegd in de wet. Bij de norm wordt rekening gehouden met andere factoren die het waterkerend vermogen van de kering bepalen (bijvoorbeeld de golven).

Verwacht wordt dat de kans op hoge rivierafvoeren toeneemt. Er zijn diverse externe factoren van invloed op deze kansen. Naast de hoeveelheden neerslag op zich zijn ook de maatregelen die getroffen worden in landen als België en Duitsland van belang. Dat betekent dat na de huidige versterkingsronde de dijken langs de grote rivieren opnieuw zouden moeten worden versterkt. Daarom is het beleid, naast het afronden van het Deltaplan, gericht op het verruimen van de uiterwaarden (beleidslijn Ruimte voor de Rivier). Dit beleid is na de recente hoogwaters tot stand gekomen en inmiddels in de Vierde Nota Waterhuishouding verwoord. De Vierde Nota Waterhuishouding moet door de Tweede Kamer nog worden vastgesteld.

De algemene doelstelling is ons land te beveiligen tegen overstromingen van de zee, de grote rivieren en het IJsselmeer. De natte hoofd(infra)-structuur vormt de ruggegraat van het nationaal waterbeheer. Voor een groot deel valt de natte infrastructuur samen met de ecologische hoofdstructuur (EHS). Om de samenhang in stand te houden voert het rijk (de RWS) haar beheerstaken uit op een integrale wijze. Dit gebeurt in samenspel met provincies, waterschappen en gemeenten. Daarnaast zijn in het kader van de Ruimtelijke Ordening het ministerie van VROM en in het kader van de EHS het ministerie van LNV betrokken.

Het Deltaplan Grote Rivieren beoogt dat in 2000 alle primaire waterkeringen (langs de grote rivieren) voor het eerst aan de in de WOW gestelde normen voldoet.

Op basis van de WOW worden elke vijf jaar de maatgevende waterstanden opnieuw berekend en de waterkeringen getoetst of deze nog voldoen. Het herstel van de blokbekledingen van veel (zee)dijken zal, naar huidig inzicht en conform de daarvoor bestemde middelen, lopen tot 2015.

In de beleidslijn «Ruimte voor de Rivier» zijn doelstellingen geformuleerd voor behoud en waar mogelijk vergroting van de afvoercapaciteit van de grote rivieren, duurzame bescherming van mens en dier en beperking van materiële schade bij hoogwater. In 2015 moet de verhoging van de maatgevende waterstanden als gevolg van de 1000 m³/s hogere maatgevende Rijnafvoer (van 15 000 m³/s naar 16 000 m³/s) worden gecompenseerd. Het oogmerk is om het stroomvoerend profiel van de rivier te verruimen. Deze verruiming vertaalt zich in een nieuwe (maatgevende) hoogwaterstand.

Er zijn verschillende programma's ontwikkeld om de veiligheid te bewerkstelligen.

In het kader van het regulier beleid natte infrastructuur is ieder jaar een toetsing van de primaire waterkering vereist. Het programma behelst de aanleg en onderhoud/beheer van de waterkeren.

In het kader van Deltaplan Grote Rivieren worden naast de rivierdijkversterkingen, ook de versterkingen langs het IJsselmeer en de versterkingen in het kader van de deltawet van 1958 gerealiseerd. De maatregelen gericht op de beperking van de wateroverlast in Limburg hebben betrekking op de aanleg en verbetering van kaden en het verruimen van de Maas. Tot het programma behoren ook uitgaven die samenhangen met de uitvoering van de werkzaamheden. Het gaat hierbij om onderzoek gericht op het verbeteren van de voorspelling van hoge rivierwaterstanden alsook naar invloeden op maatgevende hoogwaterstanden.

In het kader van de beleidslijn «Ruimte voor de Rivier» wordt vergroting van de afvoercapaciteit door verruiming van de grote rivieren samen met de betrokken overheden nagestreefd. Deze verruiming zal vooral door verdieping en verbreding van het winterbed tot stand worden gebracht. Dijkverhoging en kadenaanleg vormen het sluitstuk in de hoogwaterbescherming. Deze zal pas gerealiseerd worden als andere maatregelen onvoldoende effect sorteren.

13.1.2.2 Financieel belang

De beleidsprioriteit kan op het eerste gezicht gekoppeld worden aan 3 begrotingsartikelen, te weten:

- 02.01 Waterkeren (dit kan eventueel volledig toegerekend worden aan de beleidsprioriteit, ware het niet dat ook de kustlijn-bescherming valt onder dit artikel evenals het onderhoud aan de stormvloedkeringen in de Oosterschelde en de Nieuwe Waterweg en IJsselmeerpolders; dit is niet in de vragen opgenomen)
- 02.02 Waterbeheren en vaarwegen (lastens dit artikel worden ook nog andere zaken gefinancierd. Niet het gehele bedrag van dit artikel is zodoende toe te schrijven aan de beleidsprioriteit waterhuishouding)
- 03.04 Deltaplan Grote Rivieren (is volledig toe te rekenen).

De toerekening van de middelen aan de primaire waterkeringen is dan ook niet eenvoudig. Dit hangt samen met de hoeveelheid instrumenten, en het feit dat de instrumenten in enkele gevallen meerdere functies dienen, zoals de functie Waterkwaliteit en Ecologie en de functie Transport.

De toerekening van de middelen wordt verder bemoeilijkt door de betrokkenheid van verschillende publieke organen.

13.1.2.3 Concreetheid en meetbaarheid doelstellingen

De gestelde doelen (bescherming tegen overstroming) zijn op zich niet concreet en meetbaar, maar de uitwerking ervan in het voldoen aan de normen van de WOW en de daarvan af te leiden maatgevende hoogwaterstanden zijn wel concreet en meetbaar. Het is duidelijk wanneer het doel bereikt is, dan wel bereikt moet zijn. Hoewel er voor het beleid een tijdshorizon is, zijn alleen voor 2000 doelen geformuleerd.

In het geval van de waterhuishouding is sprake van veel verschillende instrumenten die veel verschillende doelen kunnen dienen. Wordt alleen gekeken naar veiligheid tegen overstromingen dan zijn de doelen concreet en meetbaar.

13.1.3 *Gevraagde gegevens*

13.1.3.1 Soort gegevens en afdekking van het beleidsterrein

Allereerst wil de Rekenkamer aandacht vragen voor het feit dat waterhuishouding een zeer brede beleidsprioriteit is, met een integraal karakter. De gevraagde informatie heeft zowel betrekking op volume gegevens/prestaties (in km waterkering) als op inzicht. De vraag naar concrete normen is relevant, maar is niet als prestatie(gegeven) te beoordelen en valt (als operationalisatie van beleidsdoel), buiten het bereik van deze startnotitie.

Het beleid van V&W is integraal gericht op bescherming tegen overstromingen door de zee, de grote rivieren en het IJsselmeer. Door de Kamer wordt alleen informatie gevraagd over de wateroverlast van de grote rivieren. Hierop is het beleid en de instrumenten in het kader van het Deltaplan Grote Rivieren en Ruimte voor de rivieren specifiek van toepassing. Ander beleid in het kader van de «Waterhuishouding» is mede op rivieren gericht. Het beleidsveld «Waterhuishouding» wordt daarmee niet volledig afgedekt door gevraagde gegevens.

De gevraagde prestatiegegevens zijn moeilijk rechtstreeks te koppelen aan de normen die in de WOW gesteld worden omdat deze normen onder invloed van externe factoren kunnen leiden tot nieuwe (hogere) maatgevende hoogwaterstanden. Deze laatste is te zien als «norm» voor de kering. Het aantal km's op te hogen keringen/te verdiepen of verruimen beddingen kan hierdoor toenemen. Het gaat hier om het aantal km. kering dat eerder aan de eisen voldeed maar door de ontwikkelingen niet meer voldoet.

Voor zover na te gaan zijn gegevens over de capaciteit in termen van «opslag» van de uiterwaarden die niet behoren tot het (jaarlijkse) stroomgebied van de rivieren, slechts van beperkt belang bij de bescherming tegen overstroming. Verruiming of verdieping van de uiterwaarden (het «normale» winterbed) is wel van belang voor de afvoercapaciteit in de winter. Deze vraag is echter al gedekt als gevraagd wordt naar afvoercapaciteit.

De koppeling van prestaties en uitgaven zou een relevante toevoeging kunnen zijn. Te denken valt aan het weergeven van het financieel belang van de verschillende activiteiten.

13.1.3.2 Haalbaarheid gevraagde gegevens

De gevraagde gegevens zijn concreet en meetbaar geformuleerd. In de begroting en verantwoording van het infrastructuurfonds wordt vermeld

de hoeveelheid resterende werken (in km's inclusief opleverdatum) c.q. de realisatie in het kader van dijkversterking. Deze gegevens zijn al beschikbaar. Naar alle waarschijnlijkheid is het opleveren van deze gegevens in relatie tot de wettelijke normen en de gegevens over de opslagcapaciteit van de uiterwaarden geen probleem.

Voor de berekening van de omvang van de afvoercapaciteit van de grote rivieren zijn modelmatige berekeningen noodzakelijk. Hoe nauwkeurig deze zijn, is niet nagegaan.

Opgemerkt moet worden dat het ministerie van V&W voor een deel van de informatie over de keringen afhankelijk is van provincies, waterschappen en andere ministeries. Voor de betrouwbaarheid van de gegevens van derden ziet de Rekenkamer niet direct problemen.

13.1.4 Overzicht aandachtspunten

Onderstaande tabel geeft de belangrijkste aspecten van de analyse weer en vermeldt of er sprake is van een direct aandachtspunt. In de startnotitie is in de corresponderende paragraaf meer informatie over het aandachtspunt opgenomen en zijn eventueel aanbevelingen geformuleerd.

Aandachtspunten

<i>Doelen/doelstellingen</i>		
Concreetheid/meetbaarheid		o
Koppeling begrotingsartikelen	X	
Departementsoverstijgend		o
Overige		n.v.t.
<i>Gevraagde gegevens</i>		
Vraag betreft geen prestaties		o
Afdekking beleidsveld	X	
Overige	X ¹	
<i>Aanwezigheid informatie</i>		
Jaarlijkse oplevering		o
Afhankelijkheid derden		o
Betrouwbaarheid		nb
Aansluiting aanwezige kengetallen	X	
Overige		n.v.t.
X	aandachtspunt	
o	geen direct aandachtspunt	
n.v.t.	niet van toepassing	
nb	niet bekend	

¹ Behalve naar het aantal km's verhoogde dijken is het km's aantal op te hogen dijken relevant. Deze laatste kan namelijk (als gevolg van externe factoren) veranderen.

13.2 Beleidsprioriteit «Congestiekans hoofdwegennet»

13.2.1 Vraagstelling

De Tweede Kamer vraagt ten aanzien van de beleidsprioriteit «congestiekans hoofdwegennet» onderstaande gegevens.

- Welke prestaties zijn geleverd om de congestiekans op het HWN terug te dringen (te meten in de indicatoren: aandeel HWN waarop de 2%, resp. 5% congestiekans wordt overschreden en het aantal voertuig-verliesuren)
- Welke maatregelen en de middelen die daarmee samenhangen hebben wel of niet bijgedragen aan het terugdringen van de congestiekans?

13.2.2 *Het beleidsveld*

13.2.2.1 Algemene beschrijving

Een belangrijke voorwaarde voor economische groei in ons land is een goede bereikbaarheid van onze economische centra over weg, water en spoor. In het Structuurschema Verkeer en Vervoer II (SVV-II) is hiervoor beleid ontwikkeld. De uitvoering van de nota heeft achterstand opgelopen, daarom is de nota Samen Werken Aan Bereikbaarheid (SWAB) opgesteld, dat een intensivering van en actualisering van het SVV-II-beleid inhoudt, specifiek gericht op het verbeteren van de bereikbaarheid van de stadsgewesten.

Doelstelling van het beleid is het reduceren van de congestiekans. Formeel is niet de congestiekans, maar bereikbaarheid onderwerp van beleid. Deze doelstelling is uitgewerkt in het SVV-II en het SWAB. Voor zowel het SVV-II als het SWAB zijn doelstellingen geformuleerd. Voor het SVV-II is de bereikbaarheidsdoelstelling geconcretiseerd in een congestiekans in 2010 van 2% voor achterlandverbindingen met mainports en 5% voor het overige hoofdwegennet. Het SWAB heeft als doelstelling doorstroming van het economisch verkeer rond steden en geen structurele files op achterlandverbindingen buiten de randstad.

Om de bereikbaarheid en mobiliteit te bevorderen worden veel instrumenten ingezet, die moeilijk los van elkaar kunnen worden gezien. Voorbeelden van maatregelen en instrumenten zijn verbeterde verkeersinformatie, vervoermanagement, benuttingsmaatregelen en extra OV in de spits. Daarnaast zijn er maatregelen genomen als toeritdosering, verkeerssignalering, prijsbeleid, afremmen autosolisme, aanleg carpoolfaciliteiten, ingebruikname spitslijnen etc. De instrumenten zijn dus velerlei en spelen vaak ook een rol bij de realisatie van andere beleidsdoelen. Naast bevorderen bereikbaarheid en mobiliteit spelen verkeersveiligheid en milieudoelstellingen een rol.

De congestiekans HWN heeft raakvlakken met een aantal departementen. Naast het eigen prijsbeleid van het ministerie in de vorm van rekeningrijden, wordt ook een prijs gelegd op mobiliteit in de vorm van brandstofaccijns opgelegd door het Ministerie van Financiën. VROM heeft zowel vanuit de ruimtelijke ordeningstaak (VINEX-locaties) als vanuit de milieuhoek (OV, geluidsoverlast) te maken met de congestiekans. Het Ministerie van Economische Zaken heeft met het bedrijventerreinenbeleid ook invloed op het verminderen van de congestiekans. Het beleid met betrekking tot flexibele werktijden van SZW beoogt ook de congestiekans te verminderen.

13.2.2.2 Financieel belang

De instrumenten die ingezet worden in het kader van «bereikbaarheid» vallen onder diverse begrotingsartikelen of artikelonderdelen. Het aspect bereikbaarheid (en dus congestie) is verweven in vele vervoersmaatregelen die gericht zijn op de vraag- en aanbodkant. Zowel toeritdoseringen (geleiding) als spitsvoorzieningen in het stads- en streekvervoer (aanbod) spelen bijvoorbeeld een rol. Per afzonderlijk instrument is wel een koppeling te leggen met de uitgaven. Voor het «congestiebeleid» is sprake van een toerekeningsprobleem. Daarnaast zijn er maatregelen te vinden bij andere begrotingshoofdstukken die de congestiekans beïnvloeden. Het is daarom ook moeilijk een totaal financieel belang aan te duiden.

13.2.2.3 Concreetheid en meetbaarheid doelstellingen

De doelstellingen voor congestiekansen in het SVV-II zijn concreet en meetbaar geformuleerd. Voor het SWAB is de eerste doelstelling, doorstroming van economisch verkeer en de tweede geen structurele files op achterlandverbindingen buiten de randstad. De doelstellingen zijn geoperationaliseerd in de indicatoren «aantal voertuig-verliesuren» en in «congestiekansen».

De doelen zijn gesteld voor middellange termijn. Het doel van het SVV moet bereikt zijn in 2010 en voor het SWAB geldt dat de filelast in 2005 terug moet zijn gebracht tot het niveau van 1990. Er zijn geen jaardoelen.

De moeilijkheid bij het reduceren van de congestiekansen en de voertuig-verliesuren, is dat het ministerie van V&W slechts invloed heeft op een deel van de belangrijke factoren die congestie veroorzaken. Voorbeelden hiervan zijn het groeiend autobezit, en groei van de economische bedrijvigheid. Dit hoeft dan niet te betekenen dat de genomen maatregelen niet werken, maar het is dan lastig om te bepalen welk effect de maatregelen hebben gehad. Daarnaast is van belang dat door maatregelen die aangrijpen op de aanbodkant, het effect van de maatregelen die gericht zijn op de vraagkant «gesaldeerd» kan worden.

13.2.3 *Gevraagde gegevens*

13.2.3.1 Soort gegevens en afdekking van het beleidsterrein

De gevraagde gegevens hebben betrekking op de prestaties en de middelen die het ministerie heeft geleverd en ingezet om congestie terug te dringen. Daarnaast wordt gevraagd naar het effect van deze prestaties. Het beleidsveld wordt voor de maatregelen van V&W, in principe afgedekt door de vragen. De maatregelen van andere ministeries blijven buiten beschouwing.

13.2.3.2 Haalbaarheid gevraagde gegevens

De opgetreden congestiekansen en de voertuig-verliesuren worden jaarlijks in de verantwoording (IF) opgenomen in de vorm van het percentage rijkswegen dat de maximaal toelaatbare congestiekansen overschrijdt en de index voertuig-verliesuren. Deze indicatoren zijn echter niet de resultante van de gezamenlijke maatregelen ter voorkoming van congestie. Ook externe (autonome) factoren zoals de groei van het wagenpark, zijn hierop in belangrijke mate van invloed. Om het effect te kunnen meten moet een volledig inzicht bestaan in de vraag welke factoren hoe en in welke mate van invloed zijn op de congestiekansen. Om deze reden is de vraag van de Tweede Kamer naar de bijdrage van elke maatregel afzonderlijk moeilijk te beantwoorden. Er kan bijvoorbeeld niet worden vastgesteld dat toerit dosering voor 0,1% bijdraagt aan het verminderen van de congestiekansen. Door het ontwikkelen en toepassen van modellen probeert het ministerie vat te krijgen op deze materie.

Informatie over de congestiekansen en de voertuig-verliesuren kan wel grotendeels betrouwbaar op het ministerie worden verzameld. De gegevens sluiten aan bij bestaande kengetallen die in de begroting van het infrastructuurfonds zijn opgenomen. De informatie is vergelijkbaar in de tijd en kan jaarlijks worden opgeleverd. Ook voor de genomen maatregelen en de middelen die daarmee samenhangen, geldt dat deze informatie geleverd kan worden. Het gaat dan wel om veel gedetailleerde informatie; een mogelijkheid zou zijn om meer geaggregeerde informatie te vragen.

13.2.4 Overzicht aandachtspunten

Onderstaande tabel geeft de belangrijkste aspecten van de analyse weer en vermeldt of er sprake is van een direct aandachtspunt. In de startnotitie is in de corresponderende paragraaf meer informatie over het aandachtspunt opgenomen en zijn eventueel aanbevelingen geformuleerd.

Aandachtspunten

Doelen/doelstellingen

Concreetheid/meetbaarheid		o
Koppeling begrotingsartikelen	X	
Departementsoverstijgend	X	
Overige	X ¹	

Gevraagde gegevens

Vraag betreft geen prestaties		o
Afdekking beleidsveld		o
Overige	X ²	

Aanwezigheid informatie

Jaarlijkse oplevering		o
Afhankelijkheid derden		n.v.t.
Betrouwbaarheid		nb
Aansluiting aanwezige kengetallen		o
Overige		n.v.t.

X	aandachtspunt
o	geen direct aandachtspunt
n.v.t.	niet van toepassing
nb	niet bekend

¹ Het verband tussen beleidsinspanningen en het niveau van de congestie is erg moeilijk te leggen.

² Door onder andere de moeilijke toereiking van effect aan de maatregelen tezamen (zie ook voetnoot ¹, blz. 19) is uitsplitsing van effect naar maatregel niet realistisch.

14 STARTNOTITIE ECONOMISCHE ZAKEN

14.1 Beleidsprioriteit «Instrumentarium en tijdpad om te komen tot een vermindering van de administratieve lasten»

14.1.1 Vraagstelling

De Tweede Kamer vraagt ten aanzien van de beleidsprioriteit «Vermindering van administratieve lasten» onderstaande gegevens:

Er is een commissie uit het bedrijfsleven benoemd die invulling moet geven aan de reductie van de administratieve lasten met 25%. Gevraagd wordt:

- een tijdpad voor de besluitvorming over de maatregelen die moeten leiden tot een vermindering van de administratieve lasten met 25%;
- een tijdpad voor de implementatie van de vermindering van de administratieve lasten met 25% ten opzichte van het basisjaar;
- per maatregel aangeven welke gekwantificeerde bijdrage de maatregel moet leveren aan de vermindering van de administratieve lasten en welke effecten de maatregel eventueel heeft op de rijksbegroting;
- welke middelen worden hiervoor aangewend, wat is het resultaat, stemt dat overeen met de verwachtingen.

14.1.2 Het beleidsveld

14.1.2.1 Algemene beschrijving

Al sedert enige decennia tracht de overheid de administratieve lastendruk voortvloeiend uit wet- en regelgeving te beteugelen. In 1995 nam het kabinet zich, in het kader van de MDW-operatie¹, een reductie van de administratieve lasten voor van 10% in de betreffende kabinetsperiode. In de memorie van toelichting bij de begroting 1999 wordt aangegeven dat de regering deze doelstelling heeft gerealiseerd. Het huidige kabinet had zich voor de periode 1998–2002 een reductie van wederom 10% voorgenomen. De Tweede Kamer heeft via een motie gevraagd om de administratieve lasten te verminderen met 25%. Het kabinet heeft aangegeven zich in te zullen spannen om de gewenste vermindering in de kabinetsperiode te realiseren². Het ministerie van EZ is coördinerend ministerie voor de MDW-operatie.

De instrumenten waarmee getracht wordt de administratieve lastenreductie te realiseren zijn nog in ontwikkeling. Het kabinet denkt aan een aantal opties voor verdere reductie (de zoektocht naar andere opties gaat echter door):

1. minder en eenvoudiger meldingen aan de overheid;
2. standaardformulier voor informatieverstrekking aan de overheid;
3. gebruik van informatie- en communicatie technologieën (ICT) voor vermindering van administratieve lasten;
4. vaker gebruiken van eenmaal aan overheid aangeleverde data;
5. stroomlijning vergunningenprocedures; en
6. nog beter vat op de effecten van nieuwe regels.

14.1.2.2 Financieel belang

Het onderwerp is rijksbreed en overstijgt het ministerie van EZ. De koppeling met één of enkele begrotingsartikelen is niet mogelijk. Bovendien is lastenverlichting voor het bedrijfsleven niet één op één te vertalen naar veranderingen in begrotingsartikelen. Lastenverlichting voor bedrijven kan lastenverzwaring voor de overheid inhouden.

¹ Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteit.

² Tweede Kamer, vergaderjaar 1997–1998, 19 071, nr. 13

Het financieel belang van de administratieve lasten is groot. Bij (inmiddels enigszins gedateerd) eerder onderzoek werd de totale omvang van deze lasten geschat op f 13 miljard.

14.1.2.3 Concreetheid en meetbaarheid doelstellingen

Zoals blijkt uit de beschrijving van het beleid is voor de reductie van administratieve lasten een concreet doel geformuleerd: «25% administratieve lastenreductie in de kabinetsperiode 1998–2002». Het gaat om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven voortvloeiend uit wet- en regelgeving.

Bij de concreetheid van het doel worden door het ministerie enige kanttekeningen gezet. Voor de vorige kabinetsperiode was er volgens de staatssecretaris van EZ sprake van een scherpe definitie van administratieve lasten: «De kosten die een onderneming moet maken om te voldoen aan de administratieve en procedurele verplichtingen van regelgeving». Essentieel waren hierin de wettelijke verplichting, de informatieoverdracht en dat het ondernemingen betreft. Overwogen wordt voor de huidige kabinetsperiode of ook de administratieve lasten van burgers erbij betrokken moeten worden. Zeker omdat sommige lastenverlichtingen voor het bedrijfsleven naar een andere speler in de informatieketen (bijvoorbeeld burgers, maar ook andere overheden) worden doorgegeven en dus geen *echte* lastenverlichtingen zijn.

Het doel «25% administratieve lastenreductie» is onbepaald omdat de totale omvang van de lastendruk onbekend is. De meetbaarheid van het doel is ook door het ministerie als niet eenvoudig aangegeven: «Het bepalen van de totale kwantitatieve omvang van administratieve lasten is een ingewikkelde aangelegenheid.» Ook bij de eerste reductieprojecten van het ministerie is gewerkt met «mogelijke, globale indicaties van de kwantitatieve betekenis» van relevante regelgeving waarop lastenverlichting van toepassing zou kunnen zijn. De zinvolheid van het uitdrukken in een percentage is betrekkelijk.

Per regeling kan concreter worden gemeten wat de lastenreductie is. EZ denkt aan een modelmatige berekening of schattingen van de kwantitatieve omvang per regeling. En voor de «Kwantitatieve omvang van het «macrototaal»» noemt EZ een enquête of een integrale berekening gebaseerd op een rekenmodel. Dit laatste houdt in per regeling de administratieve lasten becijferen om vervolgens de regelingen te sommeren en zo een totaal te berekenen.

Het model is een beperkte weergave van de werkelijkheid en zal niet volledig kloppen. Het kan echter gebruikt worden om voortgang te meten. Voorwaarde is dan wel dat exact hetzelfde model gebruikt wordt.

14.1.3 *Gevraagde gegevens*

14.1.3.1 Soort gegevens en afdekking beleidsveld

De Tweede Kamer vraagt naar gegevens in de vorm van planningsgegevens. Verder gaat het er om welke middelen/maatregelen worden aangewend.

De gevraagde gegevens zijn voorts te herleiden tot een tweetal indicatoren (gekwantificeerde reductiebijdrage en eventuele effecten op de rijksbegroting). Daarnaast is een algemene vraag gesteld die informatie over de doeltreffendheid van de maatregelen tot doel heeft.

Door de onzekerheden in de maatregelen die getroffen gaan worden (het zijn nog slechts opties, bovendien is een commissie uit het bedrijfsleven bezig met het verder uitwerken van – nieuwe – opties) is het moeilijk om

aan te geven of het beleidsveld volledig wordt afgedekt. De omvang van het beleidsveld is, ook vanuit financieel perspectief, moeilijk exact meetbaar.

14.1.3.2 Haalbaarheid gevraagde gegevens

Voor de gekwantificeerde reductiebijdrage moet duidelijk zijn voor wie de lastenvermindering geldt. De doelgroep van het beleid is in eerste instantie het bedrijfsleven. Een terechte vraag is dan ook welke effecten de lastenvermindering voor de rijksbegroting heeft. Dit geldt te meer omdat de lastenverlaging voor het bedrijfsleven kan doorwerken in een lastenverzwaring voor bijvoorbeeld overheden of burgers. Lastenverzwaring voor lagere overheden en/of burgers is overigens niet altijd (direct) op de begroting terug te vinden.

Het tijdpad voor de besluitvorming over de regelgeving met betrekking tot de lastenverlichting geeft een eerste indicatie van de beleidsprestatie die nodig is om te komen tot lastenverlichting. Het tijdpad van de daadwerkelijke lastenverlichting is aan de ene kant duidelijk: basisjaar is 1998, eindjaar is 2002. Aan de andere kant is het onduidelijk wanneer de uiteindelijke lastenverminderingen doorwerken bij de doelgroep. Voor het verkrijgen van de gevraagde informatie speelt afhankelijkheid van derden (met name bedrijfsleven) een rol. Bovendien is de informatie verspreid over ministeries en beleidsterreinen. Er kan niet worden gesteund op de informatie zoals die is verzameld voor de eerdere administratieve lastenreductie aangezien er nieuwe maatregelen moeten worden getroffen. De informatie aangaande de verdere reductie van de administratieve lasten zal in eerste instantie echter alleen een helderder tijdpad voor de inzet van de maatregelen betreffen en in laatste instantie (tegen het eind van de kabinetsperiode) de daadwerkelijke administratieve lastenreductie.

Voor vergelijkbaarheid in de tijd is men afhankelijk van de mate waarin de omvang van de lastenreductie op een consistente wijze (modelmatig) geschat wordt.

De meetbaarheid kan naar de mening van de Rekenkamer vergroot worden als een nulmeting beschikbaar is en als bekend is wat de daadwerkelijke administratieve lasten per maatregel zijn.

14.1.4 Overzicht aandachtspunten

Onderstaande tabel geeft de belangrijkste aspecten van de analyse weer en vermeldt of er sprake is van een direct aandachtspunt. In de startnotitie is in de corresponderende paragraaf meer informatie over het aandachtspunt opgenomen en zijn eventueel aanbevelingen geformuleerd.

Aandachtspunten

Doelen/doelstellingen

Concreetheid/mmeetbaarheid	X	
Koppeling begrotingsartikelen	X	
Departementsoverstijgend	X	
Overige		n.v.t.

Doelen/doelstellingen

Gevraagde gegevens

Vraag betreft geen prestaties	o
Afdekking beleidsveld	nb
Overige	n.v.t.

Aanwezigheid informatie

Jaarlijkse oplevering	X	
Afhankelijkheid derden	X	
Betrouwbaarheid		nb
Aansluiting aanwezige kengetallen		nb
Overige		n.v.t.

X	aandachtspunt
o	geen direct aandachtspunt
n.v.t.	niet van toepassing
nb	niet bekend

14.2 Beleidsprioriteit «Doelmatigheid exportinstrumentarium»

14.2.1 Vraagstelling

De Tweede Kamer vraagt ten aanzien van de beleidsprioriteit «doelmatigheid exportinstrumentarium» onderstaande gegevens.

Ten behoeve van de Garantiefaciliteit Opkomende Markten en de SENO-faciliteit is een mogelijkheid gecreëerd voor een interne reserve op de begroting EZ om de doelmatigheid te bevorderen. Met betrekking tot deze reservering wordt gevraagd:

- Inzicht in het bedrag dat aan rente wordt bespaard door de reservering maatregelen en de middelen die daarmee samenhangen hebben wel of niet bijgedragen aan het terugdringen van de congestiekans?;
- aantal garanties;
- omvang van de garanties welk resultaat is geboekt op dit gebied en welke middelen zijn daarvoor ingezet.

14.2.2 Het beleidsveld

14.2.2.1 Algemene beschrijving

Binnen het exportinstrumentarium is voor de opkomende markten (Oost Europa, ontwikkelingslanden) een tweetal exportkredietverzekeringen gecreëerd. Dit zijn de Garantiefaciliteit Opkomende Markten (artikel 07.03 van de EZ-begroting) en de SENO-faciliteit (Stichting Economische Samenwerking Nederland – Opkomende Markten) (artikel 07.05). Om eventuele toekomstige betalingen uit hoofde van verstrekte garanties mogelijk te maken, vindt interne reservering plaats binnen de Rijksbegroting. Deze reserve werd eerst aangehouden bij een stichting maar wordt nu aangehouden binnen 's-Rijks schatkist. Het doel van de interne reservering is dat op een doelmatige en bestuurlijk transparante wijze zorg gedragen worden voor de beschikbaarheid van voldoende budgettaire middelen die voor een garantie moeten worden uitgetrokken. De garantiefaciliteiten zijn bedoeld voor de «stimulering van de ontwikkeling van de opkomende markten». Voor dit doel van het exportbeleid worden voor deze beleidsprioriteit geen gegevens gevraagd.

Er is ook geen relatie tussen aantal en omvang van de verstrekte garanties in het kader van GOM en SENO én de constructie van de interne reservering.

14.2.2.2 Financieel belang

Een koppeling met de begroting is mogelijk. Het financieel belang is in zoverre duidelijk dat de reserve expliciet wordt gemaakt. De uiteindelijke uitgaven die er mee gemoeid zullen zijn, zijn onderhevig aan de risico's van de risicovolle markten waarop het beleid gericht is. Het is momenteel niet mogelijk om het financieel belang van de interne reserve terug te vinden in de begroting.

14.2.2.3 Concreetheid en meetbaarheid doelstellingen

De doelmatigheid van de mogelijkheid tot interne reservering op de begroting kan worden gemeten aan de hand van de hoogte van de rentebetalingen in 1999 en volgende jaren.

De mogelijkheid van interne reservering komt de bestuurlijke transparantie ten goede omdat de Tweede Kamer beter zicht heeft op de rijksbegroting dan op gelden bij een stichting.

14.2.3 *Gevraagde gegevens*

14.2.3.1 Soort gegevens en afdekking beleidsveld

De gevraagde gegevens betreffen prestaties van het exportbeleid, namelijk de aantallen gerealiseerde garanties en hun omvang, en doelmatigheid (rentebesparing). De relatie van de prestaties met de interne reservering is gering. De vraag «Welk resultaat is geboekt op dit gebied en welke middelen zijn daarvoor ingezet?» is in het licht van het bedoelde beleid (de interne reservering) minder duidelijk. Wellicht wordt hier bedoeld op effecten in het kader van het (bredere) exportbeleid. De Rekenkamer tekent aan dat de aansluiting van de gevraagde gegevens met de doelen van het exportbeleid gering is.

14.2.3.2 Haalbaarheid gevraagde gegevens

De gevraagde gegevens (rentestanden) zijn meetbaar. De realisatie van rentebesparing is echter mede afhankelijk van onder andere markt-factoren.

Een interne reservering is een technische maatregel. Het betreft een activiteit om de interne doelmatigheid van het instrumentarium te bevorderen. De interne reservering binnen de rijksbegroting vermindert de afhankelijkheid van derden voor informatievoorziening en maakt de informatievoorziening in de tijd (jaarlijks) eenvoudiger.

De Rekenkamer kan niet beoordelen of de vraag over de effecten voor de export te beantwoorden is. Het meten van effecten is dermate complex dat gegevens niet jaarlijks beschikbaar kunnen komen.

14.2.4 *Overzicht aandachtspunten*

Onderstaande tabel geeft de belangrijkste aspecten van de analyse weer en vermeldt of er sprake is van een direct aandachtspunt. In de startnotitie is in de corresponderende paragraaf meer informatie over het aandachtspunt opgenomen en zijn eventueel aanbevelingen geformuleerd.

Aandachtspunten

Doelen/doelstellingen

Concreetheid/meetbaarheid	o
Koppeling begrotingsartikelen	o

Doelen/doelstellingen

Departementsoverstijgend		n.v.t.
Overige		n.v.t.
<i>Gevraagde gegevens</i>		
Vraag betreft geen prestaties		o
Afdekking beleidsveld	X	
Overige		n.v.t.
<i>Aanwezigheid informatie</i>		
Jaarlijkse oplevering		o
Afhankelijkheid derden		o
Betrouwbaarheid		nb
Aansluiting aanwezige kengetallen		n.v.t.
Overige		n.v.t.

X	aandachtspunt
o	geen direct aandachtspunt
n.v.t.	niet van toepassing
nb	niet bekend

14.3 Beleidsprioriteit «Instrumenten EZ in het kader van het grote stedenbeleid»

14.3.1 Vraagstelling

De Tweede Kamer vraagt ten aanzien van de beleidsprioriteit «Grote Stedenbeleid bij EZ» onderstaande gegevens.

Voor subsidie op basis van het besluit Stimulering Ruimte voor Economische Activiteit is in 1999 ca. 71 mln gulden beschikbaar. Gevraagd wordt:

- hoeveel bedrijventerreinen met behulp van deze subsidie worden ontwikkeld;
- hoeveel werkgelegenheid deze bedrijventerreinen naar verwachting opleveren en in het bijzonder werkgelegenheid voor laag opgeleiden.
- welk deel van de middelen terecht komt bij de G25.

14.3.2 Beleidsveld

14.3.2.1 Algemene beschrijving

De Stimuleringsregeling Ruimte voor Economische Activiteit (StiREA) wordt genoemd in het kader van het Grote Stedenbeleid (onder andere in de begroting van EZ). Deze regeling is ook een onderdeel van het Ruimtelijk Economisch beleid dat breder is dan het Grote Stedenbeleid en ook andere doelen kent dan dit beleid.

Het doel van de StiREA is het oplossen van dreigende knelpunten voor de tijdige beschikbaarheid van voldoende bedrijfslocaties van de juiste kwaliteit. Dit doel heeft een gedeeltelijke relatie met de doelen van het Grote Stedenbeleid. Het stimuleren van werkgelegenheid voor relevante groepen (laag opgeleiden) is weliswaar een ambitie van het Grote Stedenbeleid maar is geen doel van de StiREA. De instrumenten die in het kader van de StiREA worden ingezet bestaan uit subsidies aan nieuwe en te revitaliseren beleidsterreinen.

14.3.2.2 Financieel belang

De koppeling met de begroting van EZ is voor StiREA eenvoudig te maken; het betreft artikel 04.10. Hierdoor is ook de omschrijving van het financieel belang realiseerbaar. De StiREA is een bijdrage in de totale

kosten van bedrijventerreinenontwikkeling. In 1999 is de omvang van de financiële verplichting f 77 miljoen gulden.

14.3.2.3 Concreetheid en meetbaarheid doelstellingen

Deze paragraaf beperkt zich, gezien de vragen van de Tweede Kamer tot de mate waarin de doelgroep, de grote steden, wordt bereikt. De doelstelling van StiREA (tijdige beschikbaarheid van voldoende bedrijfslocaties van voldoende kwaliteit) blijft buiten beschouwing.

Het meten van de beleidsprestaties *lijkt* een eenduidige zaak. De G4 en de G21 vormen binnen het Grote Stedenbeleid een afgebakende doelgroep. De StiREA is zo opgezet dat deze uit twee delen bestaat: een deel voor de vier grote steden (Amsterdam, Rotterdam, Den Haag en Utrecht) en een deel voor de overige gemeenten.

De doelgroep van het beleid en de koppeling met het Grote Stedenbeleid zijn niet duidelijk. Voor de G4 is dat minder onduidelijk, omdat zij apart zijn benoemd in de regeling (f 25 miljoen). De StiREA staat voor het resterende deel van het budget (f 50 miljoen) echter open voor alle gemeenten. Hiervan is jaarlijks f 25 miljoen beschikbaar voor revitaliseringsprojecten en f 25 miljoen voor ontwikkelingsprojecten. De Tweede Kamer vraagt zich terecht af welk deel van het budget uiteindelijk bij de G21 terecht komt. Voor alle bijdragen in het kader van de StiREA (zowel voor de G4 als voor overige gemeenten) geldt dat niet getoetst wordt aan de criteria van het Grote Stedenbeleid.

14.3.3 *Gevraagde gegevens*

14.3.3.1 Soort gegevens en afdekking beleidsveld

De gevraagde gegevens richten zich op zowel middelen, prestaties, als effect in het kader van de StiREA. De antwoorden op de vragen geven inzicht in een deel van de prestaties van de StiREA. Dat wil zeggen het aantal gerealiseerde bedrijventerreinen. Gegevens over de effecten van het beleid (oplossen knelpunten in bedrijventerreinen) worden echter niet gevraagd. Ten behoeve van het inzicht in de doelen, uitgaven en prestaties kunnen onder andere de volgende gegevens een bijdrage leveren. Het aantal te realiseren bedrijventerreinen kan gespecificeerd worden naar aantal hectaren te realiseren bedrijventerreinen en hoeveelheid (nieuwe) werkgelegenheid per hectare. Deze gegevens zijn blijkens de evaluatie goed in te schatten. Voorts kunnen gegevens over het type gerealiseerde bedrijfsterrein worden gevraagd, bijvoorbeeld of het bedrijfsterreinen betreft die aan criteria van Grote Stedenbeleid voldoen.

De vraagstelling beperkt zich tot één van de doelstellingen van het Grote Stedenbeleid: werkgelegenheid. De gevraagde informatie zal dan ook niet representatief kunnen zijn voor het Grote Stedenbeleid.

14.3.3.2 Haalbaarheid gevraagde gegevens

Bij de meetbaarheid van de gegevens kunnen enige kanttekeningen gezet worden. Deze zijn gebaseerd op een evaluatie van de StiREA-regeling over de periode 1996–1998.¹ Ten tijde van de evaluatie (najaar 1998) was nog geen subsidie uitbetaald, omdat nog geen enkel project voldeed aan de eisen voor uitbetaling, namelijk dat 40% van de totale projectkosten al was gemaakt. Meting van de feitelijke resultaten van de StiREA kan dus nog niet plaatsvinden op het niveau dat de Tweede Kamer wil. Op basis van projecthonorering kunnen wel metingen worden verricht. Of de beoogde projectresultaten (prestaties) ook daadwerkelijk gerealiseerd

¹ NEI, Biedt StiREA de ruimte?, evaluatie van de StiREA-regeling 1996–1998, Rotterdam, december 1998.

worden kan pas over enige jaren vastgesteld worden. Uitvoering van de projecten dient volgens de regelgeving na de toezegging binnen vier en een half jaar plaats te vinden.¹

Het vaststellen van het effect van de regeling is lastiger. De daadwerkelijke werkgelegenheidseffecten van de StiREA-projecten kunnen pas worden geverifieerd na uitvoering en volledige uitgifte van de terreinen. Daarvan is voor StiREA 1996–1998 nog geen sprake, laat staan voor StiREA 1999 en verder. Er is wel geschat hoeveel arbeidsplaatsen gerealiseerd worden voor elk specifieke project. Er is echter geen zicht op effecten op regionaal of landelijk niveau. Het kan zo zijn dat bedrijven (en hun arbeidsplaatsen) niet nieuw zijn maar zich uitsluitend verplaatsen naar het nieuwe bedrijventerrein. Het effect van de regeling is bovendien moeilijk te isoleren van autonome ontwikkelingen.

De koppeling met de begroting is helder, er is een specifiek artikel voor de StiREA aangewezen (04.10). Voor het meten van de werkgelegenheidseffecten is men afhankelijk van de informatie van derden (bedrijven, gemeenten).

14.3.4 Overzicht aandachtspunten

Onderstaande tabel geeft de belangrijkste aspecten van de analyse weer en vermeldt of er sprake is van een direct aandachtspunt. In de startnotitie is in de corresponderende paragraaf meer informatie over het aandachtspunt opgenomen en zijn eventueel aanbevelingen geformuleerd.

Aandachtspunten

Doelen/doelstellingen

Concreetheid/meetbaarheid	X	
Koppeling begrotingsartikelen		o
Departementsoverstijgend		n.v.t.
Overige		n.v.t.

Gevraagde gegevens

Vraag betreft geen prestaties		o
Afdekking beleidsveld	X	
Overige		n.v.t.

Aanwezigheid informatie

Jaarlijkse oplevering	X	
Afhankelijkheid derden	X	
Betrouwbaarheid		nb
Aansluiting aanwezige kengetallen	X	
Overige		n.v.t.

X	aandachtspunt
o	geen direct aandachtspunt
n.v.t.	niet van toepassing
nb	niet bekend

¹ Besluit Stimulering ruimte voor economische activiteit Staatsblad 1996, 161, art. 15.

14.4 Beleidsprioriteit «ICT-beleid»

14.4.1 Vraagstelling

De Tweede Kamer vraagt ten aanzien van de beleidsprioriteit «ICT-beleid» onderstaande gegevens.

Voor het Twinning-Concept is over drie jaar verdeeld in totaal 70 mln gulden beschikbaar.

Gevraagd wordt naar de mate van realisatie van de onderstaande doelstellingen:

- in de Twinning-Centers 40 tot 45 nieuwe ICT-ondernemingen huisvesten;
- jaarlijks in gemiddeld 60 nieuwe ondernemingen investeren van het het Twinning Startfonds;
- jaarlijks in gemiddeld 6 groeiende ondernemingen investeren vanuit het Twinning Groeifonds en voorts naar
- de kosten van de investeringen per onderneming;
- de mate waarin private partijen co-investeren;
- de criteria op basis waarvan de staat besluit zich terug te trekken;
- de benodigde overheidsbijdrage na 2000 tot het moment waarop de overheid zich terugtrekt;

14.4.2 Beleidsveld

14.4.2.1 Algemene beschrijving

Het Regeerakkoord geeft aan dat door investeringen in de elektronische snelweg gestreefd wordt naar de ontwikkeling van een derde mainport: Nederland Brainport. Stimulering van ICT vindt plaats door middel van het interdepartementale Actieprogramma Elektronische Snelwegen. Het ICT-beleid binnen dit actieprogramma bevat voor het ministerie van EZ twee aandachtsgebieden. Dit betreft de stimulering van de vraagzijde en de aanbodzijde. Het doel van het Twinning Concept is stimulering van de aanbodzijde. Dit concept beoogt een «coaching- en financieringsmechanisme» te creëren voor startende en groeiende ondernemingen in de ICT die zich richten op het voortbrengen van exporteerbare producten en diensten.

Het Twinning Concept bestaat uit

- Twinning netwerk: ervaren ICT-ers en financiers stellen contacten ter beschikking
- Twinning centers: fysieke huisvesting voor startende ICT-bedrijven
- Twinning Start Fonds: financieren van zoveel mogelijk gezond groeiende jonge ICT-ondernemingen
- Twinning Groei Fonds: co-financiering met private financiers voor ICT-bedrijven in de groeifase.

De concrete doelstellingen voor het Twinningbeleid komen terug in de vragen gesteld door de Tweede Kamer (40 tot 45 startende ondernemers, enz.).

14.4.2.2 Financieel belang

Het beleid is gekoppeld aan de begroting, artikel 02.02. Het beleid is niet departementsoverstijgend. Het beschikbare budget (voor drie jaar) is in oktober 1998 verhoogd van f 70 miljoen naar f 90 miljoen.

14.4.2.3 Concreetheid en meetbaarheid doelstellingen

De doelen van beleid bevinden zich op een concreet niveau, de vertaling naar het doel «versterking van de aanbodzijde van de ICT», is impliciet gelaten.

Uiteindelijk is het de bedoeling dat de Twinning-inspanningen geheel door de markt worden overgenomen. Dit is echter naar verwachting pas over 8 à 10 jaar. De criteria voor overname door de markt (en terugtrekking door de overheid) zijn onvoldoende duidelijk in het beleid uitgewerkt. De Tweede Kamer heeft daar dan ook om gevraagd.

14.4.3 *Gevraagde gegevens*

14.4.3.1 Soort gevraagde gegevens en afdekking beleidsveld

De door de Tweede Kamer gevraagde gegevens zijn concreet en sluiten aan op de door de minister in zijn beleidsstukken toegezegde prestaties. Daarmee wordt het beleidsveld behoorlijk afgedekt.

De gevraagde gegevens betreffen voornamelijk prestatie-indicatoren (aantal gehuisveste ICT-ondernemingen, aantal nieuwe ondernemingen waarin geïnvesteerd wordt) en een aantal criteria waaraan voldaan moet worden (omvang investeringen, verhouding met private co-investeerd-ers).

Naar het effect van het beleid, te weten de versterking van de ICT-aanbodzijde, wordt niet gevraagd.

Twee vragen betreffen geen gegevens maar vragen om een toelichting/verheldering van het beleid. Deze twee vragen zijn de criteria op basis waarvan de staat zich besluit terug te trekken en de benodigde overheidsbijdrage na 2000.

De gevraagde gegevens kunnen worden ondergebracht onder artikel 02.02 (Specifieke bedrijfsgerichte technologiestimulering) «elektronische snelwegen», want daar worden de Twinning-gelden verantwoord.

14.4.3.2 Haalbaarheid gevraagde gegevens

Voor de informatie is de minister (deels) afhankelijk van een holding die speciaal voor het «Twinning»-beleid wordt opgericht. De bevoegdheden van de minister bij deze Twinning Holding BV zijn beperkt. Doel is namelijk om dit bedrijf zoveel mogelijk marktconform te laten opereren. De minister heeft zich tot doel gesteld het beleid in 2001 te evalueren. Het eerder beschikbaar komen van de gevraagde informatie is geen onderdeel van dit doel.

14.4.4 *Overzicht aandachtspunten*

Onderstaande tabel geeft de belangrijkste aspecten van de analyse weer en vermeldt of er sprake is van een direct aandachtspunt. In de startnotitie is in de corresponderende paragraaf meer informatie over het aandachtspunt opgenomen en zijn eventueel aanbevelingen geformuleerd.

Aandachtspunten

Doelen/doelstellingen

Concreetheid/meetbaarheid	X	
Koppeling begrotingsartikelen		o
Departementsoverstijgend		n.v.t.
Overige		n.v.t.

Doelen/doelstellingen

Gevraagde gegevens

Vraag betreft geen prestaties			o
Afdekking beleidsveld			o
Overige			n.v.t.

Aanwezigheid informatie

Jaarlijkse oplevering		X	
Afhankelijkheid derden		X	
Betrouwbaarheid			nb
Aansluiting aanwezige kengetallen			n.v.t.
Overige			n.v.t.

X	aandachtspunt
o	geen direct aandachtspunt
n.v.t.	niet van toepassing
nb	niet bekend

15.1 Beleidsprioriteit «Herstructurering varkenshouderij»

15.1.1 Vraagstelling

De Tweede Kamer vraagt ten aanzien van de beleidsprioriteit «Herstructurering Varkenshouderij» onderstaande gegevens.

- gerealiseerde reductie varkensstapel
- uitgaven ten laste van de begroting 1999 voor de herstructurering van de varkenshouderij

Vanuit de Europese invalshoek zijn hieraan de volgende gegevens toegevoegd.

- gerealiseerde opbrengst inzake Europese vergoeding voor de bestrijding van de varkenspest tegenover de geraamde opbrengst
- aantallen geruimde varkens en de hiermee voor Nederland samenhangende kosten

15.1.2 Het beleidsveld

15.1.2.1 Algemene beschrijving

De belangrijkste reden voor de herstructurering van de varkenshouderij is de bescherming van het milieu tegen verontreiniging door overbemesting. De landbouw is één van de belangrijkste veroorzakers van de verontreiniging van het oppervlaktewater met fosfaat en stikstof en van de verzuring van de grond door uitstoot van ammoniak. De varkenssector heeft het belangrijkste aandeel in de mesten ammoniakproblematiek. De milieubelasting vanuit de landbouw dient verder teruggebracht worden om aan de doelstellingen in het Nationaal Milieubeleids Plan (NMP) te voldoen. Ook in internationaal verband is Nederland verplichtingen aangegaan om de milieubelasting terug te dringen (EU-nitraatrichtlijn, Noordzee- en Rijn-actieprogramma). Het beleid voor de periode 1995 tot 2000 is vastgelegd in de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid (Tweede Kamer, 1995–1996, 24 445, nr. 1).

Daarnaast is de herstructurering van de varkenssector van belang in het kader van de dierenwelzijn en diergezondheid. Op dit terrein is het beleid voor de komende jaren vastgelegd in het Beleidsbesluit diergezondheid (Tweede Kamer, 1998–1999, 26 361, nr. 1). Omdat de Nederlandse veehouderij wordt gekarakteriseerd door een hoge veedichtheid en zeer veel handelsbewegingen is het risico van verspreiding van dierziekten groot.

15.1.2.2 Financieel belang

Met het uitkomen van de Integrale Notitie mest en ammoniakbeleid is voor de herstructurering voor de periode 1996 tot en met 2002 f 475 miljoen beschikbaar gesteld. Het beleid is erop gericht een landelijk mestoverschot te voorkomen. In het kader van de beleidsvisie voor deze kabinetsperiode, neergelegd in de nota «Kracht en Kwaliteit» is in maart 1999 f 220 miljoen extra beschikbaar gesteld. De verwachting is dat, tezamen met de f 475 miljoen, hiermee circa 1 miljoen varkens uit de markt genomen kunnen worden. Eind 1999 zal verslag van de stand van

zaken middels een evaluatie van de Wet herstructurering varkenshouderij aan de Tweede Kamer worden gezonden.

Naar aanleiding van een rechtelijke uitspraak is de werking van de wet gedeeltelijk opgeschort.

Voor de financiering van de herstructurering van de veehouderij in Nederland, in het bijzonder de varkenshouderij, is gekozen voor het oprichten van een fonds voor herstructurering. Dit fonds is ondergebracht bij de Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de landbouw. Aangezien het hier geen begrotingsfonds betreft, is er geen sprake van een directe koppeling tussen de uitgaven ten behoeve van het beleid en de begroting. In het kader van de herstructurering zijn met ingang van 1996 gelden vrijgemaakt ten laste van de rijksbegroting. Per ultimo 1998 is in totaal f 150 miljoen aan het fonds overgemaakt. De uitgaven van het fonds bedroegen tot en met 1998 f 4,2 miljoen.

15.1.2.3 Concreetheid en meetbaarheid doelstellingen

De Wet herstructurering varkenshouderij beoogt in de periode 1996–2002 het aantal varkens met 25% te verminderen. Zoals reeds is vermeld in de vorige paragraaf is de werking van de wet gedeeltelijk opgeschort. De generieke korting op het aantal varkens per bedrijf is een belangrijk onderdeel van de herstructureringsmaatregelen. Op dit moment vindt nader overleg plaats over de wijze waarop de wet geëffectueerd kan worden. Dit kan inhouden dat het doel van de wet op een andere wijze wordt ingevuld dan de in de wet voorgestane generieke korting van het aantal varkens per bedrijf (bijvoorbeeld minder milieubelastende mest door fosfaatarm voer). Geconcludeerd kan worden dat er formeel nog geen sprake is van concrete (jaar)doelen. Voor het vervolg wordt uitgegaan van de voorgenomen doelstelling van 25%.

15.1.3 *Gevraagde gegevens*

15.1.3.1 Soort gegevens en afdekking van het beleidsterrein

De gerealiseerde reductie van de varkensstapel is een belangrijke indicator voor de mate waarin met de herstructurering van de varkenshouderij het hoofddoel – een vermindering van milieubelastende mest in de varkenssector – wordt bereikt. Tevens is het een belangrijke indicator die het resultaat geeft van de activiteit waarvoor de beschikbare middelen worden aangewend: het opkopen en afkomen van varkensrechten. Wel dient in aanmerking te worden genomen dat in het beleid centraal staat het terugdringen van het landelijk mestoverschot tot nul. Daarbij zijn de streefcijfers in de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid uitgedrukt in kg. fosfaat. De relatie tussen het aantal varkens en het aantal kg fosfaat betreft echter geen één op één relatie. Een lagere milieubelasting door fosfaat kan bijvoorbeeld ook door aangepaste veevoeding worden bereikt. Tenslotte moet in het kader van het integrale mest- en ammoniakbeleid rekening gehouden worden met substitutie-effecten zoals de overstap van varkenshouderij naar kippenfokkerij.

Om inzicht te verkrijgen in de daadwerkelijke aanwending van de beschikbare gelden voor de herstructurering van de varkenssector, dienen niet alleen de uitgaven ten laste van de begroting van LNV in aanmerking te worden genomen, maar ook de uitgaven van het herstructureringsfonds.

Overigens worden alle beschikbare gelden ten behoeve van de herstructurering van de varkenssector in de rijksbegroting van het Ministerie van LNV verantwoord onder het beleidsveld «Landbouw». De uitgaven die

gedaan worden voor dierenwelzijn en diergezondheid worden in beginsel verantwoord onder het beleidsveld «Milieu, Gezondheid en Kwaliteit».

De gegevens die worden gevraagd in het kader van de bestrijding van de varkenspest hebben een incidenteel karakter. Ofschoon de herstructurering van de varkenssector mede beoogt het risico voor het uitbreken van dierziekten te minimaliseren, zijn gegevens omtrent het uitbreken van de varkenspest niet aan beleid te relateren. Wel geven de gevraagde aantallen geruimde varkens inzicht in het resultaat van de met het uitbreken van de varkenspest samenhangende uitgaven. De uitgaven worden voor een gedeelte door de Europese Unie vergoed. Omdat een gedeelte van de beoogde vergoeding van de Europese Unie nog niet is ontvangen en daarmee de definitieve uitgaven voor Nederland nog onzeker zijn is door de Tweede Kamer gevraagd naar de gerealiseerde opbrengst van de Europese vergoeding voor de bestrijding van de varkenspest.

15.1.3.2 Haalbaarheid gevraagde gegevens

De gevraagde gegevens kunnen in principe door het ministerie zelfstandig worden opgeleverd. Voor deze gegevens geldt dat de (basis)gegevens die door het Bureau Heffingen verzameld worden, mogelijk onderhevig zijn aan risico's voor de betrouwbaarheid. Het bureau is namelijk voor de aanlevering van gegevens afhankelijk van varkenshouderijbedrijven.

15.1.4 Overzicht aandachtspunten

Onderstaande tabel geeft de belangrijkste aspecten van de analyse weer en vermeldt of er sprake is van een direct aandachtspunt. In de startnotitie is in de corresponderende paragraaf meer informatie over het aandachtspunt opgenomen en zijn eventueel aanbevelingen geformuleerd.

Aandachtspunten

<i>Doelen/doelstellingen</i>		
Concreetheid/meetbaarheid		o
Koppeling begrotingsartikelen	X	
Departementsoverstijgend		nvt
Overige	X ¹	
<i>Gevraagde gegevens</i>		
Vraag betreft geen prestaties		o
Afdekking beleidsveld		o
Overige		n.v.t.
<i>Aanwezigheid informatie</i>		
Jaarlijkse oplevering		o
Afhankelijkheid derden	X	
Betrouwbaarheid	X	
Aansluiting aanwezige kengetallen		o
Overige		n.v.t.
X	aandachtspunt	
o	geen direct aandachtspunt	
n.v.t.	niet van toepassing	
nb	niet bekend	

¹ Het beleid is opgeschort door een gerechtelijke uitspraak en daarmee heeft het ingezette instrument geen formele status.

15.2 Beleidsprioriteit «Biologische landbouw»

15.2.1 Vraagstelling

De Tweede Kamer vraagt ten aanzien van de beleidsprioriteit «Biologische landbouw» onderstaande gegevens.

- aantal biologische agrarische bedrijven (in absolute zin en ten opzichte van het totaal aantal producerende agrarische bedrijven) ten opzichte van het streefcijfer
- aantal hectaren (in absolute zin en ten opzichte van het totale landbouwareaal) waarop wordt gewerkt met biologische produktiemethoden ten opzichte van het streefcijfer
- het marktaandeel van biologische producten ten opzichte van het streefcijfer
- de produktiewaarde van biologische producten (ten opzichte van de totale produktiewaarde van de agrarische sector) ten opzichte van het streefcijfer
- uitgaven ten laste van de begroting 1999 voor biologische landbouw

15.2.2 Het beleidsveld

15.2.2.1 Algemene beschrijving

Het uitgangspunt van het beleid van de minister is de totstandkoming van duurzame landbouw. Duurzaamheid uit het oogpunt van natuur- en milieudoelstellingen en een duurzaam perspectief voor degenen die in de agrarische sector werkzaam zijn. Biologische landbouw voldoet bij uitstek aan de eisen die gesteld worden aan duurzame landbouw en die zijn aangegeven in het mest- en ammoniakbeleid en het beleid voor gewasbeschermingsmiddelen.

De biologische landbouw benut de marktmogelijkheden niet optimaal. Dit hangt samen met het kleinschalige karakter van de sector en met de afzetstructuur van de biologische producten via de kleinere detailwinkels. In het Plan van Aanpak (Tweede Kamer, 1996–1997, 25 127, nr. 1) geeft de minister aan initiatieven te ondersteunen die leiden tot een versterking van de vraag, een vergroting van de afzetmogelijkheden en een betere afstemming tussen de kwaliteits- en leveringscondities van verkooppunten/consumenten enerzijds en producenten en verwerkers anderzijds. De initiatieven om tot een verdere markt-ontwikkeling te komen, moet het bedrijfsleven echter zelf ondernemen. Dit acht de minister geen taak van de overheid.

Er zijn in het Plan van Aanpak geen concrete beleidsdoelstellingen opgenomen. De Tweede Kamer nodigt de minister uit om streefcijfers te formuleren.

Gezien de snelle ontwikkelingen op dit terrein is de minister voornemens om het beleid in 1999 te evalueren.

15.2.2.2 Financieel belang

De minister heeft in het kader van het Plan van Aanpak f 60 miljoen beschikbaar gesteld voor de periode 1997 tot en met 2000. De middelen worden voor verschillende activiteiten ingezet: algemene produktontwikkeling, marktontwikkeling en promotie, bevordering van kwaliteitszorg en voor de regeling stimulering biologische produktiemethode. Ook is de biologische landbouw onder de werking van de fiscale groenregeling gebracht («groen beleggen») en kan de biologische landbouw gebruik maken van de VAMIL-regeling (afschrijvingsregeling voor investeringen in milieuvriendelijke bedrijfsmiddelen).

De uitgaven in het kader van het stimuleren van de biologische landbouw zijn verschillend van aard. Dientengevolge worden deze uitgaven (onder meer beleidsterrein «Landbouw»: stimuleringsregeling, beleidsterrein «Wetenschap en Kennisoverdracht»: onderwijs en onderzoek) op verschillende begrotingsartikelen verantwoord. Ten aanzien van deze artikelen is ook niet altijd duidelijk in hoeverre de desbetreffende uitgaven aan de biologische landbouw worden besteed.

Het is naar de mening van de Rekenkamer om die reden zinvol te vragen naar een geïntegreerd overzicht van uitgaven die samenhangen met het beleid inzake de biologische landbouw. De resultaten uit hoofde van het fiscale instrumentarium dat ten goede komt aan het stimuleren van de biologische landbouw, komen hierin nog niet tot uitdrukking.

15.2.2.3 Concreetheid en meetbaarheid van de doelstellingen

De meetbaarheid van de doelstelling vormt een probleem. Het beleid van de Minister is erop gericht het functioneren van de biologische landbouw te stimuleren. Het is de bedoeling dat de sector voor een verbetering van haar positie zelf initiatieven ontplooit. Het beleid van de Minister is dus vooral voorwaardenscheppend. Wanneer de beoogde stimulering bereikt is, is niet te beoordelen omdat dit doel niet geoperationaliseerd is. De gevraagde gegevens weerspiegelen de sectordoelen en deze zijn concreet en meetbaar geformuleerd. Eventuele effecten van de stimulering op deze doelen zijn moeilijk te isoleren.

15.2.3 Gevraagde gegevens

15.2.3.1 Soort gegevens en afdekking beleidsveld

De gevraagde gegevens hebben betrekking op het aantal biologische agrarische bedrijven en het marktaandeel van de biologische agrarische bedrijven ten opzichte van het totaal aantal agrarische bedrijven. Deze volumegegevens meten de doelbereiking van de sector. Ofschoon de maatregelen van de minister erop gericht zijn de groei van de biologische sector te bevorderen en het marktaandeel van biologische producten te vergroten, is door middel van deze gegevens niet aan te geven of het beoogde doel mede wordt bereikt met behulp van de door de minister ingezette maatregelen. De gegevens zeggen evenmin iets over de aard en inhoud van de door de minister ondernomen activiteiten. De gevraagde uitgaven hebben geen directe relatie met de gevraagde prestaties. Over de mate van stimulering (waar het beleid op gericht is) zeggen de gevraagde gegevens niet veel.

De gegevens zijn niet te relateren aan normen voor de sector, omdat in het Plan van Aanpak voor de Biologische Landbouw noch in de begroting normen/streefcijfers zijn genoemd. Het verdient aanbeveling de minister om deze informatie te vragen.

15.2.3.2 Haalbaarheid gevraagde gegevens

Het ministerie maakt voor wat betreft in beleidsstukken genoemde gegevens omtrent aantallen biologische landbouwbedrijven en aantallen hectaren landbouwgrond gebruik van cijfers die verzameld worden door het Centraal Bureau voor de Statistiek. Zoals gemeld in de paragraaf Financieel belang zijn de uitgaven ten laste van de begroting voor biologische landbouw niet eenduidig vast te stellen.

15.2.4 Overzicht aandachtspunten

Onderstaande tabel geeft de belangrijkste aspecten van de analyse weer en vermeldt of er sprake is van een direct aandachtspunt. In de startnotitie

is in de corresponderende paragraaf meer informatie over het aandachtspunt opgenomen en zijn eventueel aanbevelingen geformuleerd.

Aandachtspunten

Doelen/doelstellingen

Concreetheid/meetbaarheid	X	
Koppeling begrotingsartikelen	X	
Departementsoverstijgend		n.v.t.
Overige		n.v.t.

Gevraagde gegevens

Vraag betreft geen prestaties	X	
Afdekking beleidsveld		o
Overige		n.v.t.

Aanwezigheid informatie

Jaarlijkse oplevering		o
Afhankelijkheid derden		o
Betrouwbaarheid		nb
Aansluiting aanwezige kengetallen		n.v.t.
Overige		n.v.t.

X	aandachtspunt
o	geen direct aandachtspunt
n.v.t.	niet van toepassing
nb	niet bekend

15.3 Beleidsprioriteit «Grondverwerving en grondbeheer»

15.3.1 Vraagstelling

De Tweede Kamer vraagt ten aanzien van de beleidsprioriteit «Grondverwerving en grondbeheer» onderstaande gegevens.

- realisatiecijfers inzake beheer van terreinen in het kader van het natuur- en recreatiebeleid in relatie tot de norm

15.3.2 Het beleidsveld

15.3.2.1 Algemene beschrijving

De hoofddoelstelling van het natuur- en landschapsbeleid is vastgelegd in het Natuurbeleidsplan (1990–2018): duurzame instandhouding, herstel en ontwikkeling van natuurlijke en landschappelijke waarden. De natuurdoelstelling is verder uitgewerkt in de nota Ecosystemen in Nederland (1995). Het natuurbeleid concentreert zich rondom de realisatie van de ecologische hoofdstructuur (EHS). De EHS bestaat uit kerngebieden, natuurontwikkelingsgebieden en verbindingszones. Het Structuurschema Groene Ruimte (1995) geeft de hoofdlijnen en de belangrijkste maatregelen van het nationaal ruimtelijk beleid voor land- en tuinbouw, natuur, landschap en cultuurhistorie, openluchtrecreatie, toerisme, bosbouw en visserij. Het beleid heeft betrekking op de periode 1993 tot en met 2000, met een doorkijk naar het jaar 2010.

Het structuurschema is uitgewerkt in een aantal programma's, waaronder het Programma Beheer. Het doel van de EHS voor het beheer, is de realisatie van het areaal te beheren natuurgebied van ca. 450 000 ha in 1990 tot ca. 700 000 ha in 2018.

Bij de uitvoering van het beleid zijn de provincies nadrukkelijk betrokken.

15.3.2.2 Financieel belang

De uitgaven die samenhangen met de verwerving, inrichting en beheer van het landelijk gebied worden begroot/verantwoord op beleidsterrein 13 «Natuur, Groene Ruimte en Recreatie» van de rijksbegroting voor LNV, te onderscheiden naar:

Begroting 1999		(Bedragen x f 1 miljoen)
Artikel	Omschrijving	Uitgaven
13.02	Verwerving	129,0
13.03	Inrichting	354,5
13.04	Beheer	293,1

15.3.2.3 Concreetheid en meetbaarheid doelstellingen

Het Programma Beheer is als onderdeel van het Structuurschema Groene Ruimte feitelijk het instrument voor het bereiken van de (inhoudelijke) doelen van het natuur en landschapsbeleid zoals die (voor de natuurdoelstelling) zijn uitgewerkt in de nota Ecosystemen. Beheer en verwerving zelf zijn niet zonder meer als beleid te zien, maar vormen eerder een concrete uitwerking daarvan. In het Natuurbeleidsplan zijn concrete (en meetbare) oppervlakte-doelstellingen opgenomen. Deze doelstellingen worden uitgewerkt in kwaliteitsdoelstellingen in termen van biodiversiteit (door middel van natuurdoeltypen, doelsoorten) en natuurlijkheid (door middel van beheersstrategieën). Deze kwalitatieve doelstellingen zijn nog niet voor het gehele beoogde areaal van de EHS concreet en meetbaar geformuleerd. Zoals bijvoorbeeld het concretiseren van de doelstellingen voor bepaalde typen natuur.

15.3.3 Gevraagde gegevens

15.3.3.1 Soort gegevens en afdekking van het beleidsterrein

Op artikel 13.04 in de begroting 1999 van LNV zijn de uitgaven geraamd die met het beheer van de terreinen in het kader van het natuur- en recreatiebeleid samenhangen. Hierbij worden diverse kengetallen gegeven, die ook in de financiële verantwoording terugkomen. Om tot nog beter bruikbare kengetallen/gegevens te komen, verlangt de Tweede Kamer dat de realisatiecijfers geconfronteerd worden met de norm in plaats van met voorgaande jaren, zoals dat nu het geval is. De Rekenkamer beveelt aan dat de gegevens bovendien aansluiten op de uitgaven op het desbetreffende artikel of artikelonderdeel.

Op verzoek van de Tweede Kamer heeft de minister in december 1998 tussendoelen geformuleerd voor de realisatie van de EHS in de komende vier jaar (Tweede Kamer, 1998–1999, 26 200 XIV, nr. 39). De tussendoelen hebben betrekking op de uitbreiding van de EHS in kwantitatieve zin¹. De keuze van de natuurdoelen dienen nog nader worden uitgewerkt. Dit geldt ook voor de gewenste kwaliteit van het EHS in 2018 en in het verlengde daarvan welke kwaliteiten in de komende vier jaar gerealiseerd zullen worden.

In de huidige verantwoording komen prestaties in ruime mate aan bod. Door een herschikking van de tot nu toe gepresenteerde kengetallen – en een koppeling van deze gegevens aan de taakstelling – kan de verantwoording in de gewenste informatie voorzien. Daarbij dient naar de mening van de Rekenkamer nog wel in ogenschouw te worden genomen dat ten laste van artikel 13.04 uitgaven worden gedaan die betrekking

¹ Totale taakstelling: 186 000 ha (voor de periode 1998 t/m 2001: ca. 25 000 ha); Natuurbeleidsplan: 241 500 ha (uitgewerkt in Programma Beheer, bijlage 5).

hebben op natuurbeheer zowel binnen als buiten de EHS. Een verdere verbetering van de gegevens zou worden bereikt met verantwoordingsinformatie over gerealiseerde natuurdoeltypen.

15.3.3.2 Haalbaarheid gevraagde gegevens

Aangezien de Tweede Kamer vooral vraagt naar een betere presentatie en inkadering van al bestaande gegevens, ziet de Rekenkamer geen directe problemen ontstaan voor de betrouwbaarheid van de te verzamelen gegevens. Voor zover nadere uitwerking van gegevens gevraagd wordt zal rekening gehouden moeten worden met het feit dat provincies nadrukkelijk bij het beleid betrokken zijn.

15.3.4 Overzicht aandachtspunten

Onderstaande tabel geeft de belangrijkste aspecten van de analyse weer en vermeldt of er sprake is van een direct aandachtspunt. In de startnotitie is in de corresponderende paragraaf meer informatie over het aandachtspunt opgenomen en zijn eventueel aanbevelingen geformuleerd.

Aandachtspunten

Doelen/doelstellingen

Concreetheid/meetbaarheid		o
Koppeling begrotingsartikelen		o
Departementsoverstijgend		n.v.t.
Overige	X ¹	

Gevraagde gegevens

Vraag betreft geen prestaties		o
Afdekking beleidsveld	X	
Overige		n.v.t.

Aanwezigheid informatie

Jaarlijkse oplevering		o
Afhankelijkheid derden		nb
Betrouwbaarheid		nb
Aansluiting aanwezige kengetallen		o
Overige		n.v.t.

X	aandachtspunt
o	geen direct aandachtspunt
n.v.t.	niet van toepassing
nb	niet bekend

¹ Strikt genomen betreft de beleidsprioriteit een instrument, de doelstellingen komen niet voort uit het programma, maar uit het overkoepelende natuurbeleid.

16 STARTNOTITIE SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID

16.1 Beleidsprioriteit «sluitende aanpak van de jaarlijkse nieuwe instroom van volwassen werkzoekenden in samenhang met WSW-plaatsingen, WIW-plaatsingen, I/D-banen en evenredige plaatsingen van minderheden door de arbeidsvoorzieningsorganisatie, uitvoeringsinstellingen en gemeenten»

16.1.1 Vraagstelling

De Tweede Kamer vraagt gegevens ten aanzien van de beleidsprioriteit «sluitende aanpak van de jaarlijkse nieuwe instroom van volwassen werkzoekenden in samenhang met WSW-plaatsingen, WIW-plaatsingen, I/D-banen en evenredige plaatsingen van minderheden door de arbeidsvoorzieningsorganisatie, uitvoeringsinstellingen en gemeenten». Uit de tekst zijn de volgende vragen gedestilleerd.

Sluitende aanpak

- het aantal nieuwe langdurige werklozen
- uitgaven per aanbod
- aantal mensen dat gebruik maakt van aanbod
- aantal mensen waarbij aanbod leidt tot reguliere of gesubsidieerde arbeid

WSW

- aantal WSW-plaatsen/standaardeenheden
- omvang van de wachtlijst
- het aantal plaatsen voor zwaar gehandicapten
- uitgaven per geplaatste

WIW

- Tijdigheid realisatiegegevens WIW
- uitgaven per geplaatste

I/D-banen

- het aantal gerealiseerde I/D-plaatsen
- uitgaven per geplaatste

Minderheden

Per fase (moeilijkheidsgraad van de bemiddelbaarheid) is er behoefte aan de volgende gegevens:

- hoeveelheid ingezette middelen voor minderheden gedeeld door het aantal ingeschreven minderheden
- hoeveelheid ingezette middelen voor niet-minderheden gedeeld door het aantal ingeschreven niet-minderheden
- het aantal toeleidingen naar de arbeidsmarkt voor minderheden gedeeld door het aantal ingeschreven minderheden
- het aantal toeleidingen naar de arbeidsmarkt voor niet-minderheden gedeeld door het aantal ingeschreven niet-minderheden

16.1.2 Het beleidsveld

16.1.2.1 Algemene beschrijving

De onderwerpen die bij deze beleidsprioriteit worden genoemd hebben allen te maken met de problematiek van langdurige werklozen. De

«sluitende aanpak» richt zich op volwassenen die vanaf 1 januari 1999 *nieuw* instromen in de werkloosheid en ondersteuning nodig hebben om weer aan de slag te komen.

De andere genoemde items richten zich daarentegen op de reïntegratie van mensen die al langdurig werkloos zijn. In de verantwoording wordt hierover al jaarlijks gerapporteerd. Deze informatie is relevant in het kader van een integrale aanpak van (langdurige) werkloosheid. In het vervolg wordt uitsluitend ingegaan op de vragen met betrekking tot de sluitende aanpak.

De komende 5 jaar zal worden gestreefd naar een sluitende aanpak voor de jaarlijkse nieuwe instroom van werklozen. Het is de bedoeling om deze groep – voordat zij een jaar werkloos is – zoveel mogelijk een aanbod te doen gericht op scholing, werkervaring en beroepskeuze-begeleiding. Door werkzoekenden snel terug te leiden naar een baan kan worden voorkomen dat deze mensen langdurig werkloos worden. De sluitende aanpak is onderdeel van het Nationaal actieplan Werkgelegenheid dat in het kader van Europese afspraken over het werkgelegenheidsbeleid is opgesteld.

Het doel van de sluitende aanpak is te voorkomen dat de doelgroep¹ van de sluitende aanpak langdurig werkloos wordt. Doordat de instroom in de langdurige werkloosheid vermindert, kan meer worden gedaan met de huidige middelen van het activerend arbeidsmarktbeleid voor de reeds langdurig werklozen.

Jaarlijks schrijven circa 865 000 mensen zich in bij Arbeidsvoorziening. Van deze jaarlijkse instroom wordt, op basis van de huidige ervaringsgegevens verwacht dat zo'n 265 000 er niet zelfstandig in kunnen slagen binnen 12 maanden betaald werk te vinden. Voor een gedeelte van deze groep (130 000) worden echter reeds instrumenten ingezet (zie tabel). De extra financiële middelen in het kader van de sluitende aanpak dienen aangewend te worden voor een doelgroep die jaarlijks bestaat uit de overige 135 000 werkzoekenden. Het betreft dus alleen die werkzoekenden die nog niet met reeds ingezette middelen worden bereikt.

Overzicht van de doelgroep van de sluitende aanpak

	totaal jaarlijks instroom	reeds ingezet	sluitende aanpak
fase 2 en 3	150 000	60 000 (Arbeidsvoor.)	90 000
fase 4	50 000	20 000 (VWS)	30 000
ouderen	15 000	0	15 000
arbeidsgehandicapten	50 000	50 000 (REA)	0
Totaal	265 000	130 000	135 000

De volgende doelstelling is opgenomen in de nota «bestrijding langdurige werkloosheid»: In 2002 moet jaarlijks voor 135 000 mensen *extra* een aanbod worden gerealiseerd.

Het aantal mensen dat een aanbod krijgt is in principe meetbaar. Een probleem dat ook in de nota «bestrijding langdurige werkloosheid» wordt geconstateerd is dat de doelstelling (135 000 mensen) een ruwe schatting betreft. De doelstelling zal op basis van ervarings- en monitorgegevens waarschijnlijk worden aangepast. Een ander probleem met deze doelstelling is dat er geen koppeling wordt gemaakt met de 130 000 mensen die door bestaande activiteiten reeds worden bereikt. De splitsing van uitgaven en opbrengsten tussen de reeds bereikte en de nog niet bereikte groep kan problemen opleveren bij prestatiemetingen. Het zou naar de mening van de Rekenkamer duidelijker zijn wanneer de doelstelling als volgt wordt geformuleerd: In 2002 moet jaarlijks voor 265 000 mensen een

¹ De personen van 23 jaar en ouder die jaarlijks instromen in de werkloosheid, die een baan zoeken van tenminste 12 uur per week en waarvan wordt ingeschat dat zij binnen 12 maanden niet zelfstandig een baan zullen vinden, maar aangewezen zijn op aanvullende maatregelen.

aanbod worden gerealiseerd. Om de relatie tussen de uitgaven en opbrengsten voor de totale doelgroep te kunnen maken, is er informatie nodig over de uitgaven die nu reeds worden gemaakt voor de doelgroep van de sluitende aanpak.

16.1.2.2 Financieel belang

Het kabinet streeft naar een stapsgewijze invoering van de sluitende aanpak. Voor de sluitende aanpak is in 1999 f 165 miljoen gulden beschikbaar. In 2002 zal netto f 250 miljoen gulden per jaar beschikbaar zijn. De totale bruto uitgaven worden geraamd op f 800 miljoen gulden per jaar.

Het budget voor de sluitende aanpak wordt verspreid over verschillende budgetten voor arbeidsmarktbeleid. Relevante begrotingsartikelen zijn 12.01 (rijksbijdrage aan de arbeidsvoorzieningsorganisaties), 12.06 (gemeentelijk werkfonds) en 14.06 (experimenten (in het kader van het AWF)). Een andere complicerende factor voor de verantwoording is dat het budget van de sluitende aanpak slechts een gedeelte beslaat van de totale uitgaven op de desbetreffende artikelen. Gezien de spreiding van het budget over de verschillende begrotingsartikelen, zou de sluitende aanpak waarschijnlijk het beste besproken kunnen worden in het algemeen deel van de toelichting van de financiële verantwoording. Voor de sluitende aanpak zal in 2002 netto f 250 miljoen¹ gulden per jaar beschikbaar zijn. De totale bruto uitgaven voor de sluitende aanpak worden geraamd op f 800 miljoen gulden per jaar. Een deel van deze uitgaven wordt gedekt uit de besparing op de uitkeringen die mogen worden verwacht. Voor de financiering van de sluitende aanpak zal ook gebruik worden gemaakt van de middelen die in het kader van het Europees Sociaal Fonds ter beschikking komen met ingang van de nieuwe planperiode (2000–2006). In het regeerakkoord is verder aangegeven dat het kabinet met de sociale partners wil overleggen over een inzet van hun kant. In 1999 is er f 165 miljoen beschikbaar, waarvan f 75 miljoen aan rijksmiddelen en f 90 miljoen uit de benutting van de eindejaarsmarge. In het «SZW-nieuws» van april 1999 staat dat het ministerie in 1999 30 000 extra trajecten wil creëren. Voor 2000 en 2001 zijn (nog) geen jaardoelen geformuleerd.

16.1.2.3 Concreetheid en meetbaarheid van de doelstellingen

Het centrale probleem bij dit beleid is dat de sluitende aanpak zelf een aanvulling is op bestaande maatregelen die op werkloosheid gericht zijn. De vraag van de Kamer brengt een scheiding aan tussen de uitgaven en opbrengsten van reeds ingezette middelen en die van de sluitende aanpak. Het extra effect van de sluitende aanpak is moeilijk te isoleren. De Kamer constateert zelf al dat het aantal langdurig werklozen al wordt gemeten. Samen met de informatie over cohorten kan nagegaan worden of er nieuwe werklozen bijkomen. Deze gegevens informeren over het gezamenlijke resultaat van het geheel aan maatregelen. Bovendien spelen bij het meten van de resultaten externe factoren (economie) een rol.

16.1.3 *Gevraagde gegevens*

16.1.3.1 Soort gegevens en afdekking beleidsveld

De Tweede Kamer vraagt naar verschillende soorten gegevens. Ze vraagt naar prijs- en volumegegevens «uitgaven per aanbod» en naar prestaties «het aantal mensen dat gebruik maakt van een aanbod», en «het aantal mensen waarbij een aanbod leidt tot reguliere of gesubsidieerde arbeid». De Tweede Kamer vraagt naar de belangrijkste benodigde gegevens om

¹ 250 miljoen gulden is gebaseerd op de geraamde uitgaven voor de extra inspanning die moet worden geleverd om de sluitende aanpak sluitend te maken. De uitgaven zouden beduidend hoger liggen wanneer alle inspanningen zouden worden meegerekend.

iets over doelbereiking te kunnen zeggen. In de paragraaf Financieel belang werd echter geconstateerd dat de doelstelling een ruwe schatting betrof. Om iets over doelbereiking te kunnen zeggen, zou de doelstelling op basis van nieuwe gegevens moeten worden bijgesteld. Pas dan is het mogelijk om een betrouwbare uitspraak te kunnen doen over doelbereiking. Er werd verder vastgesteld dat de splitsing in uitgaven en opbrengsten tussen de reeds bereikte en de niet-bereikte groep problemen op kan leveren bij de uiteindelijke prestatiemeting. Problemen zouden voorkomen kunnen worden om de uitgaven en verwachte opbrengsten van deze groepen samen te nemen.

Het zou interessant zijn om de gegevens over uitgaven uit te splitsen naar subdoelgroepen (fase 2, fase 3, fase 4, ouderen, arbeidsgehandicapten). Op deze manier kan worden nagegaan welk deel van doelgroep moeilijk bereikbaar is. Ook voor de uitgaven per aanbod kan het zinvol zijn om dit per subdoelgroep weer te geven, daar de geraamde uitgaven per subdoelgroep verschillen. Verder zou het interessant kunnen zijn om na te gaan of de verwachte besparingen op de sociale zekerheidsuitkeringen ook daadwerkelijk tot stand komen.

16.1.3.2 Haalbaarheid gevraagde gegevens

De primaire uitvoeringsverantwoordelijkheid van de sluitende aanpak ligt bij gemeenten, UVI's en Arbeidsvoorziening. Het Ministerie van SZW is afhankelijk van deze instanties voor het verzamelen van de benodigde gegevens. Een andere beperkende factor voor de betrouwbaarheid en de snelheid waarmee gegevens kunnen worden opgeleverd is de reorganisatie in de uitvoeringsstructuur voor arbeidsvoorziening en sociale zekerheid. Door de reorganisatie komen taken en verantwoordelijkheden tussen de verschillende actoren anders te liggen. De verschillende actoren moeten zich inwerken in hun nieuwe rol. Dit inwerken zal tijd en inspanning vergen die niet kan worden besteed aan het verzamelen van gegevens. Door de reorganisatie wordt het bovendien moeilijker om prestaties in tijd te vergelijken. Eind 2000 dienen alle CWI's (Centrum voor Werk en Inkomen) operationeel te zijn. Het CWI bepaalt wat de afstand van de werkzoekende is tot de arbeidsmarkt; dat wil zeggen hoe snel deze alsnog aan werk geholpen kan worden en welke instrumenten hiervoor nodig zijn.

Bij het verzamelen van de gegevens kan enigszins worden aangesloten bij reeds bestaande kengetallen. In de financiële verantwoording 1998 zijn in artikel 12.01 (Rijksbijdrage Arbeidsvoorzieningsorganisatie) over het jaar 1997 «het aantal trajectplannen» en «het aantal plaatsingen na traject» opgenomen. In de nota «bestrijding langdurige werkloosheid» wordt aangegeven dat er een monitor wordt opgezet om de voortgang in de implementatie en de resultaten van de sluitende aanpak te volgen. De volgende gegevens zijn volgens de nota noodzakelijk om per werkzoekende te registreren: fase, uitkering, werkloosheidsduur, datum van het aanbod, reden van uitstroom, geslacht, leeftijd, opleidingsniveau en etniciteit. Op basis van deze monitorgegevens zal een evaluatie worden uitgevoerd om zicht te krijgen op de maatschappelijke kosten en baten, waaronder de inverdieneffecten, het effect van de aanpak op de langdurige werkloosheid en de uitkeringsafhankelijkheid. Volgens de nota zou de evaluatie naar de effecten op de duur van de uitstroom pas 1 tot 2 jaar na de start van de monitor gepleegd kunnen worden.

De door de Tweede Kamer gevraagde informatie is in principe jaarlijks op te leveren. De gegevens over uitgaven zijn echter moeilijk vergelijkbaar in tijd daar het kabinet bij de implementatie van de sluitende aanpak voor

een groeimodel heeft gekozen en de uitvoeringsorganisaties zich nog moeten inwerken in hun nieuwe rol.

16.1.4 Aandachtspunten

Onderstaande tabel geeft de belangrijkste aspecten van de analyse weer en vermeldt of er sprake is van een direct aandachtspunt. In de startnotitie is in de corresponderende paragraaf meer informatie over het aandachtspunt opgenomen en zijn eventueel aanbevelingen geformuleerd.

Aandachtspunten

Doelen/doelstellingen

Concreetheid/meetbaarheid	X	
Koppeling begrotingsartikelen	X	
Departementsoverstijgend		nvt
Overige		nvt

Gevraagde gegevens

Vraag betreft geen prestaties		o
Afdekking beleidsveld	X	
Overige	X ¹	

Aanwezigheid informatie

Jaarlijkse oplevering	X	
Afhankelijkheid derden	X	
Betrouwbaarheid	X	
Aansluiting aanwezige kengetallen		o
Overige		nvt

X	aandachtspunt
o	geen direct aandachtspunt
n.v.t.	niet van toepassing
nb	niet bekend

¹ De gevraagde gegevens zijn nogal omvangrijk en beslaan vrijwel het gehele terrein van (langdurige) werkloosheid.

16.2 Beleidsprioriteit «Bestrijding van fraude in de sociale zekerheid»

16.2.1 Vraagstelling

De Tweede Kamer vraagt ten aanzien van de beleidsprioriteit «bestrijding van fraude in de bijstand» onderstaande informatie over doelbereiking en prestaties. Het kader voor de vraag is de taakstelling in het regeerakkoord en informatie.

- het aantal uitkeringen dat wordt bespaard;
- het bedrag dat aan teruggevorderde bijstand en boetes worden geïnd in relatie tot de opbrengst van 160 mln;
- een uiteenzetting van de maatregelen waarmee de besparing zal worden bereikt;
- de uitgaven en opbrengsten die voor de afzonderlijke maatregelen worden geraamd;
- de wijze waarop de realisatie van de raming gedurende het jaar wordt bewaakt;
- per maatregel het aantal opsporingen, vervolgingen, sancties, en de opbrengst van teruggevorderde uitkeringen en boetes;
- de spreiding van de opbrengst over het land.

16.2.2 Het beleidsveld

16.2.2.1 Algemene beschrijving

De bijstand dient uitsluitend toegankelijk te zijn voor diegenen die daadwerkelijk op deze laatste voorziening zijn aangewezen. Fraude met uitkeringen moet daarom worden bestreden. Het kabinet acht intensivering van de fraudebestrijding om twee redenen wenselijk:

1. de financiële gevolgen van fraude;
2. de handhaving van de geloofwaardigheid van de overheid, van het draagvlak voor het beleid en van de bereidheid van de burgers en bedrijven om hun bijdragen te blijven leveren.

Het doel van fraudebestrijding is tegengaan dat mensen zich geld toeëigenen waar ze geen recht op hebben. Voor fraudebestrijding zijn twee belangrijke maatregelen te onderscheiden: preventieve en repressieve maatregelen. Waar mogelijk – afhankelijk van het nalevingsgedrag – wordt door het kabinet de voorkeur gegeven aan preventieve boven repressieve maatregelen. Beter voorkomen van fraude dan genezen van fraude.

In april 1998 heeft het kabinet de notitie inzake fraudebestrijding 1998–2002 aan het parlement aangeboden. Deze notitie is ook in het Regeerakkoord vastgelegd. In deze notitie worden vier centrale thema's ten aanzien van fraudebestrijding in de sociale zekerheid genoemd: kwaliteitsverbetering fraudebestrijding; verbetering (geautomatiseerd) gegevensverkeer; verbetering samenwerking en bestrijding internationale fraude. Onder deze centrale thema's zijn verschillende maatregelen gerangschikt, met zowel preventieve als repressieve elementen erin. Niet alle in de nota genoemde maatregelen zijn van toepassing op de Abw. Hieronder wordt per thema de maatregelen genoemd die van toepassing zijn op de Abw.

Kwaliteitsverbetering fraudebestrijding

- Kwaliteitsverbetering fraudebestrijding gemeenten
- Aanpak vermogensfraude/informatieplicht banken
- Kwaliteitsslag toezicht
- Toets fraudemaatregelen gemeenten uitvoering Abw
- Onderzoek meerwaarde deelverklaring M&O na accountantsonderzoek

Verbetering (geautomatiseerd) gegevensverkeer

- Gegevensverkeer ten behoeve van fraudebestrijding bijstand

Verbetering samenwerking

- Intensivering instrument Waarneming Ter Plaatse (WTP)
- Inrichting Westland Interventieteam (WIT)

Bestrijding internationale fraude

- Inrichting Internationaal Schakelpunt (ISP)
- Controle op vermogen/inkomsten in het buitenland vanwege bijstandsverlening

16.2.2.2 Financieel belang

Het onderwerp «fraude bestrijding in de Abw» wordt toegelicht in het artikel 14.01 (Algemene bijstandswet). Voor 1999 zijn de uitgaven in het kader van de Abw geraamd op f 8451 miljoen. Hoe omvangrijker de geldstroom, des te groter – in potentie – de fraude. Bijna alle uitgaven in het kader van de Abw zijn fraudegevoelig.

In 1997 was het aantal opgespoorde fraudegevallen in de Abw 14 483.

Gerelateerd aan het totale uitkeringsbestand in 1997 komt dit neer op circa 3%. Het totale opgespoorde fraudebedrag was in 1997 f 152 miljoen (circa 1,5% van de uitkeringslasten in 1997). Het gemiddelde fraudebedrag per fraudegeval bedroeg voor 1997 f 10 500 (circa 10% meer dan 1996).

In de begroting 1999 is het volgende doel opgenomen voor de effectuering van het fraudeplan binnen de Abw:

«De maatregelen beschreven in de notitie inzake fraudebestrijding leiden binnen de Abw enerzijds tot hogere uitgaven (1999; f 40,7 mln¹; 2002 f 33,7 mln) en anderzijds tot besparingen die oplopen van f 13,7 mln in 1997 naar f 160,1 mln in 2002».

16.2.2.3 Concreetheid en meetbaarheid doelstellingen

De genoemde doelstelling zoals opgenomen in de begroting is concreet en meetbaar. De doelstelling bevat bovendien zowel een lange termijn doel als jaardoelen. Er is echter geen uitsplitsing gemaakt van de uitgaven en opbrengsten per maatregel. In de doelstelling lijkt nu bovendien alleen rekening gehouden te zijn met de opbrengst van repressieve maatregelen. Hoe meer echter preventief aan fraudebestrijding wordt gedaan, hoe lager de opbrengsten van repressieve maatregelen zullen zijn. De Kamer omschrijft de doelstelling als het besparen van uitkeringen en het terugvorderen van bijstand en het innen van boetes. Deze doelstelling kent een meetprobleem ten aanzien van de besparingen van de preventieve maatregelen en de bijdrage daarvan aan de taakstelling. Daarnaast speelt het algemene probleem dat niet bekend is wat de omvang van het misbruik van de bijstand is en daarmee wat het potentieel te besparen bedrag is.

16.2.3 Gevraagde gegevens

16.2.3.1 Soort gegevens en afdekking beleidsveld

In de eerste paragraaf is de gevraagde informatie ten aanzien van de beleidsprioriteit «bestrijding fraude in de bijstand» weergegeven. In de onderstaande tabel is weergegeven wat de «aard» van de gevraagde informatie is.

Informatiebehoefte	Aard gegevens
1. het aantal uitkeringen dat wordt bespaard;	(doelbereiking)
2. het bedrag dat aan teruggevorderde bijstand en boetes worden geïnd in relatie tot de opbrengst van 160 mln;	(doelbereiking)
3. een uiteenzetting van de maatregelen waarmee de besparing zal worden bereikt;	(inzicht)
4. de opbrengsten die voor de afzonderlijke maatregelen worden geraamd;	middelen
5. de wijze waarop de realisatie van de raming gedurende het jaar wordt bewaakt;	(inzicht)
6. per maatregel het aantal opsporingen, vervolgingen, sancties, en de opbrengst van teruggevorderde uitkeringen en boetes;	volume/prestatie
7. de spreiding van de opbrengst over het land.	volume/prestatie

Een deel van de door de Kamer gevraagde gegevens heeft betrekking op de doelstellingen of activiteiten. Het betreft hier geen prestaties.

¹ In de begroting 1999 is voor de handhaving en fraudebestrijding in de bijstand in het totaal f 65,4 miljoen geraamd, f 40,7 miljoen is geraamd voor de effectuering van het fraudeplan. Onduidelijk is aan wat voor activiteiten de andere f 24,7 miljoen worden besteed en wat de geraamde opbrengsten hiervoor zijn.

De vragen van de Kamer zijn gericht op de opbrengst van de repressieve maatregelen. Hierbij geeft de Rekenkamer in overweging dat de opbrengst van preventieve maatregelen moeilijk zichtbaar te maken is en dat deze «opbrengst», de (mogelijke) opbrengst van de repressieve maatregelen negatief beïnvloedt.

16.2.3.2 Haalbaarheid gevraagde gegevens

De maatregelen die vallen onder het thema «kwaliteitsverbetering fraudebestrijding» zijn moeilijk in opbrengsten uit te drukken. Concretisering en specificatie van maatregelen, doelen en uitgaven is daarvoor een eerste vereiste.

De door de Kamer gevraagde gegevens zijn voor een deel al in de financiële verantwoording opgenomen en zijn jaarlijks op te leveren. Of het mogelijk is om deze gegevens inclusief uitgaven voor de ABW per maatregel uit te splitsen, is voor de Rekenkamer op deze korte termijn niet na te gaan. Geconstateerd wordt dat de verantwoording 1997 meer gedetailleerde informatie bevat dan die van 1998.

Tijdigheid van de op te leveren informatie is een probleem. In de verantwoording van 1998 zijn nog geen gegevens over de in 1998 geconstateerde fraude opgenomen. Het Ministerie van SZW is voor de gevraagde informatie echter afhankelijk van gemeenten. De beoordeling van de betrouwbaarheid van de gegevens vallen onder de gemeentelijke accountantscontrole.

De vraag van de Tweede Kamer naar de spreiding van de opbrengst over het land (7) geeft vooral zinvolle informatie als bekend is wat de omvang van de totale fraude (per regio) is. De opgespoorde fraude zou dan afgezet kunnen worden tegen de totale gepleegde fraude. M.b.v. deze informatie zou het ook mogelijk zijn om het effect van preventieve maatregelen te meten. Om tot een schatting van de werkelijk gepleegde fraude te komen is echter sociaal wetenschappelijk onderzoek nodig.

Overigens zijn gegevens over de fraude-incidentie per regio wel mogelijk. Dit kan gebruikt worden in het kader van monitoring.

16.2.4 Overzicht aandachtspunten

Onderstaande tabel geeft de belangrijkste aspecten van de analyse weer en vermeldt of er sprake is van een direct aandachtspunt. In de startnotitie is in de corresponderende paragraaf meer informatie over het aandachtspunt opgenomen en zijn eventueel aanbevelingen geformuleerd.

Aandachtspunten

Doelen/doelstellingen

Concreetheid/meetbaarheid	X	
Koppeling begrotingsartikelen		o
Departementsoverstijgend		nvt
Overige		nvt

Gevraagde gegevens

Vraag betreft geen prestaties	X	
Afdekking beleidsveld	X	
Overige		nvt

Aanwezigheid informatie

Jaarlijkse oplevering	X	
Afhankelijkheid derden	X	
Betrouwbaarheid		nb
Aansluiting aanwezige kengetallen		nb
Overige		nvt

X	aandachtspunt
o	geen direct aandachtspunt
n.v.t.	niet van toepassing
nb	niet bekend

17.1 Beleidsprioriteit «Geneesmiddelen»

17.1.1 Vraagstelling

De beleidsprioriteit «geneesmiddelen» valt uiteen in een twee hoofdonderdelen:

(1) overheveling van buiten wtg¹-middelen (f 120 miljoen)

De Tweede Kamer vraagt ten aanzien van dit onderdeel onderstaande gegevens:

- aantal overgehevelde medicijnen;
- de opbrengst van de taakstelling;
- de substitutie-effecten naar nog wel vergoede geneesmiddelen;
- de effecten in financiële zin (koopkracht) en zo mogelijk ook in medische zin voor chronisch zieken.

(2) modernisering van het geneesmiddelen vergoedingssysteem (f 255 miljoen)

De Tweede Kamer vraagt gegevens over drie aspecten:

- gevolgen van de actualisering van de vergoedingslimieten;
- gevolgen van de wijzigingen van het Verstrekkingenbesluit ziekenfondsverzekering;
- besteding van de middelen voor nieuwe geneesmiddelen.

Daarnaast worden gegevens gevraagd over de gevolgen van de wijziging van het Verstrekkingenbesluit, namelijk welke geneesmiddelen verdwijnen uit het ziekenfondspakket als gevolg van de wijzigingen van het Verstrekkingenbesluit en welke besparingen levert dit op.

Tenslotte vraagt de Kamer met betrekking tot de besteding van de gelden voor nieuwe geneesmiddelen het aantal nieuwe geneesmiddelen, aantal voorgeschreven recepten per geneesmiddel, prijs per geneesmiddel en het aantal geneesmiddelen dat nog in de wachtkamer zit.

17.1.2 Het beleidsveld

17.1.2.1 Algemene beschrijving

De beleidsprioriteit «Geneesmiddelen» richt zich primair op de twee belangrijkste maatregelen van de kostenbeheersing, namelijk de overheveling buiten WTG-middelen en de modernisering van het geneesmiddelen vergoedingssysteem voor 1999.

In de begroting 1999 geeft het ministerie van VWS aan, dat om de toegankelijkheid van de geneesmiddelenvoorziening in de toekomst veilig te stellen kwaliteitsbevordering, doelmatigheid en kostenbeheersing voorop staan.

Om zicht te krijgen op de mogelijke gevolgen voor de toegankelijkheid vraagt de Kamer ook om gegevens over de effecten van de overheveling van de buiten WTG-middelen voor chronisch zieken.

In beginsel komen geneesmiddelen die zonder recept mogen worden afgeleverd, niet voor vergoeding uit de ziekenfondskas in aanmerking. Er is echter een aantal van deze (zelfzorg) geneesmiddelen dat nog wel voor vergoeding in aanmerking komt. De maatregel «overheveling buiten-WTG middelen» houdt in dat ook deze geneesmiddelen niet langer worden vergoed. Voor een deel zijn deze geneesmiddelen bestemd voor chronische pijnbestrijding.

¹ WTG is Wet Tarieven Gezondheidszorg.

Het doel is om via overheveling van buiten WTG-middelen f 120 miljoen op jaarbasis te besparen (TK, 1998–1999, 26 347, nr. 2). Bij het ramen van dit bedrag is er rekening mee gehouden dat er substitutie-effecten kunnen optreden van niet vergoede middelen naar gelijkwaardige geneesmiddelen die wel voor vergoeding in aanmerking komen.

In het geneesmiddelen vergoedingssysteem (GVS) zijn alle geregistreerde geneesmiddelen opgenomen waarop door verzekerden aanspraak kan worden gemaakt en waarvan de aflevering plaatsvindt door apotheken. De door de apothekers in rekening gebrachte prijzen worden voor zover ze binnen de tarieven van de Wet Tarieven Gezondheidszorg vallen, vergoed. De doelstelling van de modernisering van het GVS is om een besparing van f 255 miljoen per jaar te realiseren.

De «modernisering GVS» betreft drie maatregelen die in het kader van de aanpassing van het GVS worden genomen:

- actualisering van de vergoedingslimieten;
- wijzigingen van het Verstrekkingenbesluit ziekenfondsverzekering;
- middelen voor nieuwe geneesmiddelen.

In het kader van het wijzigen van het Verstrekkingenbesluit ziekenfondsverzekering vindt herindeling van de GVS-clusters plaats en wordt de toelating van nieuwe geneesmiddelen tot het ziekenfondspakket aangescherpt. De Kamer geeft aan dat het vooralsnog onduidelijk is hoe hiermee bezuinigd kan worden.

Er is extra geld uitgetrokken voor de vergoeding van nieuwe geneesmiddelen. Volgens de Kamer is niet duidelijk welke geneesmiddelen in 1999 voor vergoeding in aanmerking komen. (Tweede Kamer 1998–1999, 26 347 nr. 2)

17.1.2.2 Financieel belang

De overheveling buiten WTG-middelen en de modernisering van het geneesmiddelen vergoedingssysteem zijn niet aan begrotingsartikelen gekoppeld, maar vallen onder het premiegefinancierde deel van de zorg.

De geraamde jaarlijkse besparingen zijn respectievelijk f 120 miljoen en f 255 miljoen. Echter voor de geraamde opbrengst van de overheveling buiten WTG-middelen circuleren verschillende bedragen:

- f 130 miljoen, zie JOZ 1999 (15 september 1998, tabel B4.13)
- f 155 miljoen (incl. substitutie-effecten), aanpassing aan nieuwe inzichten, zie Brief 13 november 1998 (TK 1998–1999, 24 124, nr. 68)
- f 120 miljoen (incl. substitutie-effecten, maar bij uitsluiting van paracetamol van de maatregel), zie Brief 26 november 1998 (TK 1998–1999, 24 124, nr. 70)
- f 143 miljoen (excl. substitutie-effecten), zie Brief 2 maart 1999 (TK 1998–1999, 24 124, nr. 82)

Het is onduidelijk in hoeverre het wijzigen van het Verstrekkingenbesluit leidt tot bezuinigingen. Hierdoor kan voor deze maatregel geen financieel belang worden aangegeven.

Voor de vergoeding van nieuwe geneesmiddelen is in 2002 f 175 miljoen uitgetrokken.

De beleidsprioriteit heeft overigens grotendeels betrekking op het premiegefinancierde deel van de zorg (plus een deel eigen betalingen). Indien de inspanningen van de Tweede Kamer gericht zijn op het verbeteren van de financiële verantwoording van de begrotingsgelden zijn andere beleidsprioriteiten wellicht meer voor de hand liggend.

17.1.2.3 Concreetheid en meetbaarheid doelstellingen

De doelen van de twee belangrijkste maatregelen zijn concreet en meetbaar geformuleerd. Echter uit de opsomming van de verschillende geraamde opbrengsten van de overheveling buiten WTG-middelen, blijkt dat het meten van de opbrengst geen eenvoudige aangelegenheid zal zijn. Dit hangt samen met de vraag hoe reëel de inschattingen van de opbrengsten zijn. Het is voor de Tweede Kamer van belang te weten met welke onzekerheden c.q. marges de schattingen zijn omgeven. Daarnaast hangt het samen met de definiëring. Het is van belang dat bij het schatten van de opbrengsten c.q. het verantwoorden volgend jaar over de bereikte opbrengst duidelijk is welke definitie is gehanteerd.

17.1.3 *Gevraagde gegevens*

17.1.3.1 Soort gegevens en afdekking beleidsveld

De gevraagde gegevens met betrekking tot de overheveling van buiten WTG-middelen, modernisering van het GVS, wijzigen Verstrekkingsbesluit en de nieuwe geneesmiddelen betreffen prestaties en effecten van het beleid.

De gevraagde gegevens bij de modernisering van het GVS zijn van verschillend niveau. De informatie over de netto-opbrengst is een afgeleide van ondermeer de informatie over bijbetalingen, substitutie en prijsaanpassingen.

In principe leveren bij alle gekozen maatregelen de gevraagde gegevens inzicht op in de resultaten van het beleid.

Echter ten behoeve van een enigszins plausibele inschatting van de opbrengst van de maatregel «overheveling buiten WTG-middelen» is de volgende aanvullende informatie wellicht zinvol:

- om welke zelfzorg-geneesmiddelen het bij de overheveling precies gaat;
- hoeveel zij per eenheid kosten;
- wat het gebruik was vóór overheveling;
- wat het gebruik is ná overheveling;
- welke – wel vergoede – equivalenten er bestaan;
- wat deze per eenheid kosten;
- de vraag naar deze equivalenten vóór en ná de overheveling.

Om een indicatie van de effecten voor *chronisch zieken* te kunnen geven is het van belang, dat bovengenoemde specifieke informatie wordt uitgesplitst naar deze categorie patiënten.

Naast de door de Kamer gevraagde informatie met betrekking tot de modernisering van het GVS kunnen de volgende gegevens relevant zijn:

- de ontwikkeling in de totale uitgaven voor geneesmiddelen;
- ontwikkelingen in het verbruik per geneesmiddel (omvang van het gebruik maal de kosten per dosis). Deze informatie is noodzakelijk om eventuele substitutie te kunnen vaststellen.

17.1.3.2 Haalbaarheid gevraagde gegevens

De gevraagde gegevens bij de overheveling WTG-middelen kunnen – bij een voldoende operationalisering – inzicht bieden in de mate van doelbereiking. Enige voorzichtigheid is echter geboden. Aangezien bij het operationaliseren belangrijke keuzen worden gemaakt ten aanzien van indicatoren die wel of juist niet zijn meegenomen in de berekening, zouden van de gegevens ook de berekeningswijze en de parameters («samenstellende delen») bekend moeten zijn.

Ontwikkelingen in de uitgaven voor geneesmiddelen worden door tal van factoren bepaald, zoals bijvoorbeeld door veranderingen in medicijngebruik, veranderingen in samenstelling van de bevolking, veranderingen in de gezondheidstoestand of veranderingen in de financieringsstructuur. Het is lastig, zo niet onmogelijk de invloed van deze factoren afzonderlijk vast te stellen. Dat geldt ook voor het vaststellen van de feitelijke opbrengst van de maatregel «overheveling buiten-WTG middelen». Als gevolg van deze beperking kan slechts gesproken worden over doelbereiking en niet over doeltreffendheid. Bij doelbereiking is weliswaar het effect zichtbaar maar het is niet mogelijk om een causaal verband vast te stellen tussen de maatregelen en het effect. Zelfs met aanvullende gegevens zijn causale relaties niet eenduidig vast te stellen. Er is hooguit een plausibele indicatie voor veranderingen in de vraag en de uitgaven te krijgen. Daarnaast kan informatie over de feitelijke besparingen, substitutie-effecten en eigen bijbetalingen zinvol zijn.

Ook voor de modernisering van het GVS geldt dat weliswaar ontwikkelingen in uitgaven voor geneesmiddelen zijn vast te stellen, maar dat het precieze effect van een beleidsmaatregel (met name het substitutie-effect) moeilijk is te bepalen. Het gebruik van medicijnen alsook de kostenontwikkeling wordt immers door tal van factoren bepaald (zie ook TK 1998–1999, 24 124 nr. 68, 13-11-1998).

In hoeverre de gevraagde gegevens door het ministerie van VWS zijn op te leveren is lastig aan te geven. De oplevering is afhankelijk van meerdere factoren. Voor de oplevering van de gevraagde informatie is de voortgang van landelijke en regionale informatie- en monitoringssystemen essentieel. De haalbaarheid van de gevraagde gegevens is sterk afhankelijk van de aansluiting bij al lopende initiatieven op het terrein van de informatievoorziening in de zorgsector. De landelijke monitoring en de doelen van het «Plan van Aanpak monitoring kwaliteit, doelmatigheid en kosten» (gereed in april 1999, zie tk 1998–1999, 26 347, nr. 2) dienen idealiter aan te sluiten op de informatiebehoefte van de Tweede Kamer.

Een belangrijk knelpunt bij de haalbaarheid van de gevraagde gegevens is de tijdigheid en betrouwbaarheid van de informatiestromen. Momenteel is de beleidsmatige informatie niet altijd betrouwbaar, leveren de gegevensleveranciers hun gegevens op verschillende tijdstippen aan, en laten de verantwoordingen van uitvoeringsinstellingen geen (totaal)oordeel over rechtmatigheid van bestedingen toe. Op dit punt kan wellicht aansluiting gezocht worden bij het Plan van Aanpak «monitoring kwaliteit, doelmatigheid en kosten» dat momenteel door de Minister van VWS wordt opgesteld. Hieruit blijkt tevens dat het ministerie van VWS bij het aanleveren van de gevraagde gegevens afhankelijk is van derden.

17.1.4 Overzicht aandachtspunten

Onderstaande tabel geeft de belangrijkste aspecten van de analyse weer en vermeldt of er sprake is van een direct aandachtspunt. In de startnotitie is in de corresponderende paragraaf meer informatie over het aandachtspunt opgenomen en zijn eventueel aanbevelingen geformuleerd.

Aandachtspunten

Doelen/doelstellingen

Concreetheid/meetbaarheid	X	
Koppeling begrotingsartikelen	X ¹	
Departementsoverstijgend		n.v.t.
Overige		n.v.t.

Gevraagde gegevens

Vraag betreft geen prestaties		o
Afdekking beleidsveld		o
Overige		n.v.t.

Aanwezigheid informatie

Jaarlijkse oplevering	X	
Afhankelijkheid derden	X	
Betrouwbaarheid	X	
Aansluiting aanwezige kengetallen		nb
Overige		n.v.t.

X	aandachtspunt
o	geen direct aandachtspunt
n.v.t.	niet van toepassing
nb	niet bekend

¹ De beleidsprioriteit «Geneesmiddelen» valt onder het premie gefinancierde deel van de zorg en is als gevolg daarvan niet te koppelen aan één of meerdere begrotingsartikelen.

17.2 Beleidsprioriteit «Wachlijstproblematiek en werkdruk in verzorgingshuizen»

17.2.1 Vraagstelling

De Tweede Kamer vraagt ten aanzien van deze beleidsprioriteit om onderstaande gegevens:

wachlijstproblematiek:

Het is door dubbelingen in de tekst van het betreffende Kamerstuk niet geheel duidelijk welke informatie de Tweede Kamer op dit punt verlangt. Waarschijnlijk wordt beoogd informatie te krijgen over:

- lengte: het gemiddeld aantal mensen op een wachtlijst;
- duur: de gemiddelde wachttijd per individu op de wachtlijst.

werkdruk:

- meer handen aan het bed c.q. meer aandacht voor de bewoner, gerelateerd aan de ontwikkelingen in de zorgzwaarte van bewoners;
- een andere beleving van de werklust;
- het (gemiddeld) aantal medewerkers per bewoner in een bepaalde zorgzwaarte-categorie.

17.2.2 Het beleidsveld

17.2.2.1 Algemene beschrijving

Ten aanzien van de wachtlijstproblematiek is de doelstelling de wachtlijsten voor verzorgingshuizen te reduceren. Op korte termijn is het doel het op gang brengen van een betrouwbare informatiestroom om de (ontwikkelingen in de) wachtlijsten in beeld te krijgen. In een brief aan de Tweede Kamer heeft de Minister van VWS aangegeven dat de aanpak van het werkdrukprobleem via twee sporen dient te geschieden: meer handen aan het bed («meer mensen») en meer

instrumenten voor specifieke maatregelen gericht op de organisatie en beleving van de werklust (Brief, TK 1998–1999, 26 204 nr. 5, 13-11-1998). De doelstelling is om de werkdruk te verminderen. Hiervoor is f 75 miljoen gulden extra uitgetrokken¹.

17.2.2.2 Financieel belang

Het is niet duidelijk hoeveel geld precies wordt uitgetrokken voor wachtlijstbestrijding. Het betreft een deel van de f 81 miljoen die aan zorgkantoren wordt gegeven. Echter onduidelijk is welk deel. Dit geld komt extra bovenop de reeds in het JOZ voor 1999 geraamde f 5,7 miljard voor verzorgingshuizen. Verzorgingshuizen worden gefinancierd door de overheid, uit de AWBZ en uit eigen betalingen.

De middelen voor het verminderen van de werkdruk komen voor een groot deel uit de instellingsbudgetten. Voor een klein deel (niet bekend is welk deel) lopen de geormerkte middelen via de sectorfondsen voor allerlei flankerende maatregelen op het terrein van ziekteverzuim, arbeidsomstandigheden etc. De sectorfondsen worden deels bekostigd uit de Rijksbijdrage Volksgezondheid. Dit is begrotingsgeld (artikel 25.03). In totaal is f 75 miljoen uitgetrokken ter vermindering van de werkdruk.

17.2.2.3 Concreetheid en meetbaarheid doelstellingen

Zowel de doelstelling van het reduceren van de wachtlijst als van de vermindering van de werkdruk is niet concreet en meetbaar geformuleerd. Onduidelijk is bijvoorbeeld binnen welke tijd de werkdruk met hoeveel procent dient te dalen. Wellicht zijn er mogelijkheden aanwezig, om deze doelstellingen te operationaliseren.

Het eerste spoor van de aanpak van de werkdruk (meer handen aan het bed) kan wellicht geoperationaliseerd worden. Voor het tweede spoor, een andere beleving van de werklust, is dit lastiger. Immers bij een andere beleving van de werklust spelen persoonsgebonden elementen een rol.

17.2.3 *Gevraagde gegevens*

17.2.3.1 Aard gegevens en afdekking beleidsveld

De door de Kamer gevraagde gegevens hebben betrekking op de effecten van het beleid.

Wat betreft de wachtlijstreductie kan het interessant zijn om naast de gevraagde gegevens ook inzicht te krijgen in een eventueel substitutie-effect, dat wil zeggen over de manier waarop het probleem wordt opgevangen tijdens de periode dat een persoon op de wachtlijst staat: bijvoorbeeld door familie, thuiszorg, ziekenhuis etc.

Ten behoeve van het inzicht in de effecten van het beleid kan wat betreft de werkdruk onderstaande informatie een bijdrage leveren:

- uitgaven per maatregel (bijvoorbeeld uitgaven ter bestrijding van het ziekteverzuim en verbetering van de arbeidsomstandigheden)
- opbrengst/resultaat per maatregel (bijvoorbeeld gegevens over ziekteverzuim en arbeidsomstandigheden)
- (ontwikkelingen in) aantallen medewerkers in verzorgingshuizen, uitgesplitst naar relevante functies of groepen van functies (bijvoorbeeld ondersteuning, staf, verzorging);
- (ontwikkelingen in) het (gemiddeld) aantal zorgende medewerkers per bewoner in een bepaalde zorgzwaarte-categorie.

¹ Overigens wordt in een brief aan de Tweede Kamer gesproken over f 100 miljoen geormerkt geld ter bestrijding van de werkdruk (Brief, TK 1998–1999, 26 204 nr. 5, 13-11-1998).

17.2.3.2 Haalbaarheid gevraagde gegevens

De Tweede Kamer geeft al aan dat, om prestaties op het gebied van de wachtlijstreductie te kunnen meten, een eenduidige registratie van wachtlijsten noodzakelijk is. Alleen dan kunnen (ontwikkelingen in) lengte en duur worden vastgesteld.

De Minister van VWS heeft aangekondigd dat in de care-sector: «analoog aan de cure-sector een coördinatieplatform wachtlijsten care (wordt) opgezet dat zorg draagt voor consistentie in de bestuurlijke aanpak en inhoudelijke afstemming van de systematiek van de wachtlijstregistratie.» (TK 1998–1999, 26 204, nr. 5, 13-11-1998). De Tweede Kamer stelt voor om in de periode tot dat er een goed wachtlijstregistratiesysteem is, aan de hand van «quick scans» in een aantal regio's de wachtlijstontwikkeling te bekijken en deze trend door te trekken voor de rest van het land. De Tweede Kamer wil primair gegevens over lengte van de wachtlijst en over de duur van de wachttijden.

Bij de beleidsprioriteit «Wachtlijstproblematiek en werkdruk in verzorgingshuizen» gelden wat betreft de haalbaarheid dezelfde kanttekeningen als bij de vorige beleidsprioriteit.

17.2.4 Overzicht aandachtspunten

Onderstaande tabel geeft de belangrijkste aspecten van de analyse weer en vermeldt of er sprake is van een direct aandachtspunt. In de startnotitie is in de corresponderende paragraaf meer informatie over het aandachtspunt opgenomen en zijn eventueel aanbevelingen geformuleerd.

Aandachtspunten

Doelen/doelstellingen

Concreetheid/meetbaarheid	X	
Koppeling begrotingsartikelen	X ¹	
Departementsoverstijgend		n.v.t.
Overige		n.v.t.

Gevraagde gegevens

Vraag betreft geen prestaties		o
Afdekking beleidsveld		o
Overige		n.v.t.

Aanwezigheid informatie

Jaarlijkse oplevering	X	
Afhankelijkheid derden	X	
Betrouwbaarheid	X	
Aansluiting aanwezige kengetallen		nb
Overige		n.v.t.

X	aandachtspunt
o	geen direct aandachtspunt
n.v.t.	niet van toepassing
nb	niet bekend

¹ De beleidsprioriteit «Wachtlijstproblematiek en werkdruk in verzorgingshuizen» valt onder het premiegefinancierde deel van de zorg en is als gevolg daarvan niet te koppelen aan één of meerdere begrotingsartikelen.