

Vergaderjaar 2002–2003

28 831

Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer

Nr. 4

VERSLAG VAN EEN ALGEMEEN OVERLEG

Vastgesteld 15 juli 2003

De commissie voor de Rijksuitgaven¹ en de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties² hebben op 18 juni 2003 overleg gevoerd met minister De Graaf voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties en minister Zalm van Financiën over **het rapport van de Algemene Rekenkamer Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer (28 831)**. Van dit overleg brengen de commissies bijgaand beknopt verslag uit.

Vragen en opmerkingen uit de commissies

De heer **Mastwijk** (CDA) noemt de conclusies van de Algemene Rekenkamer (ARK) over de uitvoering van beleidsvoornemens inzake de onderzochte thema's ontvullend. In geen enkel geval is zeker dat het voorgenomen beleid volledig en goed is uitgevoerd, soms ontbreekt simpelweg de informatie die nodig is om dat te kunnen vaststellen. Soms is duidelijk dat het niet of niet goed genoeg is uitgevoerd. Er is sprake van een slechte aansluiting tussen beleid en uitvoering met als gevolg dat problemen langer blijven bestaan en doelstellingen niet worden gehaald. De kans is groot dat dit de Kamer ontgaat door gebrek aan informatie. Een storende factor is dat soms aanvullend beleid wordt geformuleerd zonder dat men voor ogen heeft waar het misgaat of welke versturende factoren een rol spelen. Na verloop van tijd is niet meer helder welk probleem werd gepoogd op te lossen met welk middel en op welke manier. De Rekenkamer stelt vast dat op de ministeries zelden de informatie aanwezig is waarmee de vragen over beleidsuitvoering kunnen worden beantwoord. Blijkens het voorliggende rapport is bij slechts een enkel ministerie sprake van een lichte verbetering in de informatievoorziening. De informatievoorziening is de achilleshiel, zoals ook bleek uit het

¹ Samenstelling:

Leden: Duivesteijn (PvdA), Giskes (D66), ondervoorzitter, Crone (PvdA), Rouvoet (ChristenUnie), De Vries (VVD), voorzitter, De Haan (CDA), Atsma (CDA), Vendrik (GroenLinks), Halsema (GroenLinks), Kant (SP), Blok (VVD), Ten Hoopen (CDA), Balemans (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Van As (LPF), Rambocus (CDA), Gerkens (SP), Van Vroonhoven-Kok (CDA), Varela (LPF), De Nerée tot Babberich (CDA), Aptroot (VVD), Blom (PvdA), Douma (PvdA), Stuurman (PvdA), Heemskerk (PvdA), Van Dam (PvdA) en Schippers (VVD).

Plv. leden: Noorman-den Uyl (PvdA), Bakker (D66), Fierens (PvdA), Van der Vlies (SGP), De Grave (VVD), Mosterd (CDA), Kortenhorst (CDA), Van Gent (GroenLinks), Duyvendak (GroenLinks), De Ruiter (SP), Dezentje Hamming-Bluemink (VVD), Schreijer-Pierik (CDA), Hofstra (VVD), Ferrier (CDA), Eerdmans (LPF), Vergeer-Mudde (SP), Jan de Vries (CDA), Hermans (LPF), Mastwijk (CDA), De Krom (VVD), Smeets (PvdA), Van Heemst (PvdA), Smits (PvdA), Boelhouwer (PvdA), Kalsbeek (PvdA) en Van Beek (VVD).

² Samenstelling:

Leden: Van Fessem (CDA), Kalsbeek (PvdA), Van Heemst (PvdA), Noorman-den Uyl (PvdA), voorzitter, Vos (GroenLinks), Cornielje (VVD), Adelmund (PvdA), De Wit (SP), Van Beek (VVD), ondervoorzitter, Van der Staaij (SGP), Luchtenveld (VVD), De Pater-van der Meer (CDA), Van As (LPF), Lazrak (SP), Wolfsen (PvdA), Tonkens (GroenLinks), Smilde (CDA),

Spies (CDA), Eerdmans (LPF), Sterk (CDA), Haverkamp (CDA), Straub (PvdA), Boelhouwer (PvdA), Hirsi Ali (VVD) en Szabó (VVD).
Plv. leden: Van Bochove (CDA), De Vries (PvdA), Dijsselbloem (PvdA), Fierens (PvdA), Halsema (GroenLinks), Schippers (VVD), Dubbelboer (PvdA), Kant (SP), Rijpstra (VVD),

Slob (ChristenUnie), Wilders (VVD), Rambocus (CDA), Varela (LPF), Vergeer-Mudde (SP), Van Nieuwenhoven (PvdA), Van Gent (GroenLinks), Algra (CDA), Çörüz (CDA), Nawijn (LPF), Atsma (CDA), Bruls (CDA), Hamer (PvdA), Leerdam (PvdA), Griffith (VVD), Balemans (VVD), Meijer (CDA) en Giskes (D66).

ARK-rapport over de grote projecten. Er is beleid ingezet voor de opvang van zwerfjongeren, maar de deskundigen waren het er niet over eens wat een zwerfjongere is, zodat achteraf moeilijk te constateren is welke effecten het beleid heeft gehad. Ook komt het voor dat er spanning is tussen verschillende beleidsdoelstellingen. In 1998 bijvoorbeeld moest de politiesterkte worden vergroot, maar achteraf blijkt dat door de tegelijkertijd ingevoerde verkorting van de arbeidsduur van 38 naar 36 uur de in te zetten politiecapaciteit netto met 5% afnam.

Niet alleen de slechte informatievoorziening speelt een rol bij de kloof tussen beleid en uitvoering. Ook zijn er vaak te ambitieuze beleidsvoornemens en wordt beleidsvorming overgewaardeerd in relatie tot beleidsuitvoering. Al die factoren leid(d)en tot de door de Rekenkamer gesignaleerde kloof waardoor de geloofwaardigheid van de overheid in de ogen van de burger nog meer onder druk komt te staan. Het vergt moed, maar de burger zal vaker moeten worden voorgehouden dat de overheid niet het middel tegen alle kwalen is. De samenleving moet vaker worden aangesproken op haar verantwoordelijkheid. Kent de overheid haar eigen beperkingen wel? Er moet een einde komen aan het automatisme dat de oplossing altijd geacht wordt te vinden te zijn in nieuw beleid. Vooraf moet een aantal dingen duidelijk in beeld zijn, eens te meer als beleid op beleid wordt gestapeld. Als de Kamer constateert dat iets niet gaat zoals zij dat graag wil, reageert zij te vaak als Ollie B. Bommel: Tom Poes, verzin een list. Vervolgens wordt bij wijze van spreken ter oplossing een blik nieuw beleid opengetrokken. De Kamer moet zich de conclusies van de ARK ook aantrekken, aldus de heer Mastwijk. Overeind blijft dat als op initiatief van de Kamer nieuw beleid wordt ontwikkeld en de opdrachtnemer (kabinet c.q. vakminister) geen luidkeels protest laat horen, het parlement ervan mag uitgaan dat de afspraken worden nagekomen. Is dat niet mogelijk, dan moet de opdrachtnemer dat tijdig melden. Dat dit niet of onvoldoende is gebeurd, valt de regering te verwijten.

De heer Mastwijk denkt dat het grootste probleem is dat bij het formuleren van beleid het vervolgtraject niet of onvoldoende in beeld wordt gebracht. Vanaf nu moeten de afspraken duidelijk worden geformuleerd. De gesignaleerde problemen en de te bereiken effecten moeten voldoende duidelijk omschreven zijn. De te bereiken resultaten moeten meetbaar zijn, de opdrachtnemer (regering/betrokken ministerie) moet aangeven dat de opdracht redelijkerwijs uitvoerbaar is en dat toezeggingen gestand kunnen worden gedaan. De te maken afspraken moeten dus reëel zijn. Voor die afspraken moet bovendien een tijdspad worden aangegeven. Bekend moet zijn wat het gaat kosten. Ook de kosten van het uitwerken van mogelijke alternatieven moeten bekend zijn. Bij dit alles past vervolgens consistentie. Er dient derhalve pas tot bijstelling van beleid te worden overgegaan wanneer duidelijk is waarom het voorgenomen beleid niet tot de gewenste resultaten leidt. Voordat nieuw beleid voor uitvoering vrijgegeven wordt, moet dus een aantal vragen worden beantwoord, onder meer de volgende. Welke neveneffecten, gewenst en ongewenst, zijn denkbaar? Op welk moment zal worden nagegaan wat de effecten van het beleid zijn? Op welke manier betreft de regering de Kamer erbij?

De regering verwijst erg gemakkelijk naar het instrument VBTB (van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording) als middel tegen alle kwalen, terwijl de door de Rekenkamer gesignaleerde problemen daarmee niet simpelweg zijn op te lossen, aldus de heer Mastwijk, die overigens ook hecht aan een goed VBTB-systeem om doelmatiger en prestatiegerichter te gaan werken. Echter, men is er niet met alleen het beantwoorden van de drie W-vragen: wat willen wij bereiken, wat gaan wij ervoor doen en wat mag het kosten?

De Rekenkamer stelt dat de rijksdienst om de te grote beleidslast te overleven, is gaan uitvoeren wat er kon, niet wat er moest. Kan de minister

voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties (BVK) melden hoe op de ministeries de verhouding is tussen de personele capaciteit voor het ontwikkelen van nieuw beleid en de personele capaciteit voor de uitvoering? Is deze verhouding naar zijn mening bij benadering de juiste? Het ontwikkelen van nieuw beleid mag nooit doel op zichzelf zijn; het aanbod mag niet de eigen vraag scheppen.

De Rekenkamer stelt voorts vast dat de ministeries onvoldoende de regierol naar zich toetrekken in het geval dat andere partijen bij de uitvoering van het beleid een rol spelen, terwijl de betrokken minister de eindverantwoordelijkheid draagt.

De reactie die de minister van Financiën namens de minister-president en het kabinet als geheel heeft gegeven op de conclusies van de Rekenkamer is nogal plichtmatig en defensief. Graag had de heer Mastwijk in die reactie meer teruggezien van de slagvaardigheid en passie die waren te herkennen in de manier waarop de minister-president de regeringsverklaring over het voetlicht bracht. Aan welke concrete maatregelen denken de fris aangetreden ministers om de kloof tussen beleid en uitvoering te dichten? Hoe kijkt de minister van Financiën aan tegen de financiële gevolgen van de problemen die de Rekenkamer signaleert? Niet of niet goed uitgevoerd beleid is deels weggegooid geld. Hoe passen de opmerkingen van de Rekenkamer bij de voornemens die de regering heeft voor het terugdringen van overbodige regelgeving en het afslanken van de rijksdienst? Wat is de opvatting van de minister voor BVK over de gewenste invulling van de regierol van de ministeries bij de uitvoering van het beleid? Vindt de regering dat de Kamer overvraagt? Zo ja, waarom krijgt de Kamer dan geen signalen dat de opdracht niet of niet goed uitvoerbaar is? Hoe zal de regering de komende vier jaar over de gesignaleerde problemen en de voorgestelde oplossingen communiceren met de Kamer? Welke concrete maatregelen worden genomen om de informatievoorziening binnen de ministeries te verbeteren, zodat er een goede infrastructuur ontstaat om de kloof tussen beleidsvoorbereiding en -uitvoering te dichten? Deelt de minister van Financiën de mening dat hij daarin een sterk sturende rol moet hebben? Hoe kijkt de minister voor BVK aan tegen het klaarblijkelijk in de loop der jaren ontstane automatisme binnen de rijksdienst om steeds maar weer nieuw beleid te ontwikkelen?

Het zou de fractie van de heer Mastwijk een lief ding waard zijn als een volgend rapport van de ARK vrolijker berichten zou bevatten.

De heer **Balemans** (VVD) constateert dat de ARK in haar rapport zeer kritisch is over de verhouding tussen de ambities van de regering en de resultaten die worden geboekt en daarin een groot risico ziet voor de geloofwaardigheid van de overheid. Voor alle onderzochte thema's geldt dat het voorgenomen beleid niet of niet geheel is uitgevoerd. De uitvoeringsproblemen zijn terug te voeren op gebrekkige beleidsvoorbereiding, te ambitieuze beleidsvoornemens, overwaardering van de beleidsvorming, onderwaardering van de beleidsuitvoering en een te geringe aandacht voor verantwoording, evaluatie en nacalculatie. Zeer ernstig is dat men blijkbaar niet in staat is lessen te trekken uit het verleden.

Het doet de heer Balemans deugd dat het ministerie van Defensie zeer goed uit het rapport naar voren komt. Hij heeft er het volste vertrouwen in dat de huidige minister van Financiën de zaak financieel onder controle zal kunnen houden, aangezien hij er in het verleden in die functie voor heeft gezorgd dat spending departementen zich inhielden. Het verweer van de regering tegen de kritiek van de ARK is op zich begrijpelijk: de maatschappelijke context en de politieke context kunnen veranderen, er is altijd spanning tussen ambities en realisering en de economische situatie zit niet altijd mee, wat van tevoren niet precies is in te schatten. Het oordeel van de Rekenkamer is evenwel over de hele linie hard. Zijn er niet te veel

beleidsmakers en te weinig beleidsuitvoerders? Moet niet in overdrachtelijke zin de overstap worden gemaakt van grijze pakken naar blauwe overalls?

Uit het rapport komt naar voren dat het centrale probleem zit in de manier van denken. Het besef lijkt te ontbreken dat één kamertje geen huis is, maar dat een huis meerdere kamers heeft. Waar is de helicopterview in het kabinetsbeleid? Vrijwel steeds wordt gekeken naar schakels in een keten en niet naar de keten als zodanig. Als voorbeeld noemt de heer Balemans dat op het moment dat wordt geconstateerd dat de criminaliteit toeneemt, het beleid wordt gericht op het inschakelen van meer politie zonder dat wordt gekeken naar de rest van de keten. Meer politie betekent immers het aanbrengen van meer zaken die meer officieren van justitie vergen. Er komen dus meer zaken voor de rechter, zodat er meer rechters nodig zijn en vervolgens meer gevangenen en meer reclasseringsambtenaren.

De ministeries van Justitie, BZK, VWS en OCW zijn betrokken bij de preventie van jeugdcriminaliteit, terwijl er ook op regionaal niveau sprake is van een bepaalde aanpak en gemeenten een regierol spelen in het hele gebeuren. De Rekenkamer constateert dat onderlinge afstemming van beleid ontbreekt en dat er geen duidelijkheid is over de regierol van de gemeenten. Wie wordt uiteindelijk erop afgerekend als er iets misgaat? De Rekenkamer constateert dat evaluatie en nacalculatie ontbreken. Al vele jaren voert OCW achterstandenbeleid op basis van etnische afkomst en niet op basis van daadwerkelijke achterstand. Dit heeft tot gevolg dat de kinderen van de heer Balemans worden gekwalificeerd als allochtoon, omdat zijn vrouw Deense is. Dat levert de school extra geld op. In theorie zouden zijn kinderen op kosten van de gemeente lessen in hun eigen taal (Deens) kunnen volgen, omdat zij geacht worden een taalachterstand te hebben, terwijl in zijn ogen het aanleren van de eigen taal de eigen verantwoordelijkheid van de ouders is. Er is overigens een wijziging ophanden van dit beleid, maar het is wel tientallen jaren gevoerd zonder dat het is geëvalueerd en zonder dat is bepaald hoeveel geld eraan is besteed.

Zou, zo mogelijk per departement, een overzicht kunnen worden gegeven van de wetten en regels die er zijn, de doelmatigheid van die wet- en regelgeving en de mogelijkheden tot verbetering van de doelmatigheid? De heer Balemans meent dat de Kamer ook de hand in eigen boezem moet steken, omdat zij zich soms ook laat leiden door de waan van de dag. De rechterlijke macht bijvoorbeeld komt jaarlijks enkele dagen voor de behandeling van de begroting van Justitie met een noodkreet en de Kamer neemt dan prompt een motie aan met de strekking dat er meer geld naar de rechterlijke macht moet om het probleem daar op te lossen. De Tweede Kamer moet zich realiseren dat het gaat om het beleid in het kabinet en de controle daarop door de Kamer, en niet om incidentenpolitiek. Er is volgens de heer Balemans een wereld te winnen als Kamer en kabinet zich echt gaan richten op de beantwoording van de vele W-vragen. Wat is het doel? Wat wordt gedaan? Wat mag het kosten? Wat is gerealiseerd en wat heeft het gekost? Als dat gebeurt, gebeurt er wat nodig is en herwint de burger vertrouwen in de politiek en de overheid.

De heer **Blom** (PvdA) zegt in wezen een cynisch mens te zijn en in zijn cynisme te zijn gesterkt door het ARK-rapport. Mevrouw Stuiveling heeft hem in een commissievergadering gezegd dat ongeveer 25% van het in Den Haag gemaakte beleid daadwerkelijk goed wordt uitgevoerd. Dit percentage is overigens niet wetenschappelijk onderbouwd, maar maakt wel duidelijk waarom er sprake is van een kloof tussen politiek en burger, politiek en ondernemer, politiek en onderwijs. De politiek in Den Haag doet dingen om zaken te veranderen, maar dat is blijkens dit rapport een illusie, omdat in feite de besluiten niet door de politiek worden genomen, maar door de ambtenaren die het beleid moeten uitvoeren. Hoe denken

de bewindslieden daarover? De slagkracht van de politiek is in ernstige mate in het geding.

Het is niet alleen cynisch, maar ook ironisch om te moeten lezen dat er sprake is van gebrekkige beleidsvoorbereiding en te ambitieuze beleidsvoornemens. Lezend over een overwaardering van de beleidsvorming naast een onderwaardering van de uitvoering, kwam de heer Blom tot de vraag of de burgers in Nederland toch gelijk hebben dat de ambtenaren op gemeentehuizen, provinciehuizen en waar dan ook, voornamelijk hun neus in de boeken steken en bijna nooit meer uit het raam kijken om te zien wat er daadwerkelijk te doen is. Als er in een bedrijf veel te weinig aandacht is voor verantwoording, evaluatie en nacalculatie, dan gaat het binnen de kortste keren failliet. Het ergste vindt de heer Blom dat er kennelijk sprake is van onvermogen om lessen uit het verleden te trekken. Regeren is weliswaar vooruitzien, maar het is toch ook handig om te leren van wat er in het verleden is gedaan om niet steeds in dezelfde valkuil te stappen.

Ook hij wijst op het feit dat de financiële ruimte voor het vergroten van de politiesterkte niet, zoals de Kamer en de burger verwachtten, tot extra politieagenten op straat heeft geleid, omdat tegelijkertijd de werkweek van de agenten werd verkort.

Nog steeds is, zoals de ARK stelt, onbekend waarheen het merendeel van de afgewezen asielzoekers is vertrokken en zelfs of die mensen wel zijn vertrokken. Er is dus wel beleid geformuleerd op dit terrein, maar wat er vervolgens gebeurt, wordt niet gecontroleerd.

De Rekenkamer schrijft dat de voedselveiligheid in de huidige situatie niet volledig is gewaarborgd, omdat de productieketen nog niet integraal wordt benaderd. De minister van LNV stelt in zijn reactie dat de voedselveiligheid wél is gewaarborgd. Wie moet men geloven?

Er is toegezegd dat er van alles zal worden gedaan aan het onderwijsachterstandenbeleid, maar volgens het Rekenkamerrapport kan dat pas in 2006 worden gecontroleerd.

In het rapport staat dat er geen uniforme ramingsmethode met duidelijk omschreven ramingbegrippen is voor alle infrastructuurprojecten. Dat is tragisch, omdat de onduidelijkheid rondom de gehanteerde ramingbegrippen, zoals de post onvoorzien, een van de belangrijkste oorzaken is van de moeizame beheersing van de kosten van bijvoorbeeld de Betuwe-route. Regering en Kamer formuleren dus beleid, terwijl zij een van de belangrijkste uitgangspunten niet onder controle hebben.

Volgens het Rekenkamerrapport lijkt het halen van de binnenlandse CO₂-reductiedoelstelling voor 2010 onzeker, terwijl tot nu toe steeds van rijkswege is gezegd dat Nederland die doelstelling gaat halen.

Met name voor de minister van Financiën is interessant dat informatie ontbreekt over de effecten van de inzet van belastingen als beleidsinstrument. Dat is iets om over na te denken, omdat in het nieuwe zorgstelsel de belasting als beleidsinstrument zal worden gebruikt.

Desgevraagd beaamt de heer Blom dat ook de Partij van de Arbeid verantwoordelijk is voor het tot op heden bepaalde beleid dat blijkbaar niet goed werkt. Op het moment dat beleid wordt geformuleerd, moet er een begroting naast worden gezet. Dat is de enige manier om controlemiddelen te ontwikkelen om op de lange duur te kunnen bepalen of het beleid is ingevuld en, zo ja, op welke manier. Ook de centrale regierol op complexe beleidsterreinen dient te worden ingevuld. Hoe denken de ministers dat te doen? Misschien is het handig om als nieuw geformuleerd beleid van kracht wordt te stoppen met het oude beleid. De heer Blom beaamt dat de Kamer ook de hand in eigen boezem dient te steken. Zijn fractie zal bij nieuwe beleidsvoornemens en voorstellen nagaan of uitvoering daadwerkelijk mogelijk is. Hij spreekt de hoop uit dat eenzelfde rapport van de Rekenkamer over een aantal jaren veel betere uitkomsten te zien zal geven. Wat denken de ministers daartoe te doen?

Mevrouw **Vergeer-Mudde** (SP) stelt vast dat de Rekenkamer een vernietigend rapport heeft geschreven over het falen van de uitvoering van het beleid inzake de veiligheid, een gebied waarop de ambities hoog waren. Mede in verband met de twee Tweede-Kamerverkiezingen tuimelden de politici over elkaar heen met beloftes over meer blauw op straat en strengere straffen. Daardoor raakte de uitvoering achter bij de doelstellingen. Er ontstaan dan een beleidswerkelijkheid en een werkelijkheid voor degenen die het beleid moeten uitvoeren.

Mevrouw Vergeer stelt dat de ARK niet moet doorschieten in haar kritiek op een aantal overige beleidsterreinen. De redenering van de ARK lijkt te zijn: het beleid faalt, tenzij het tegenovergestelde kan worden vastgesteld. Dat er over veel van de in het rapport genoemde onderwerpen weinig harde informatie is, betekent niet automatisch dat het beleid niet werkt. In een aantal gevallen geeft de Rekenkamer zelf aan dat er niet voldoende tijd is geweest om het beleid te laten werken.

De uitkomsten van het rapport zijn wel verontrustend, maar mevrouw Vergeer waarschuwt voor het doorslaan naar een informatie- en verantwoordingscultuur. Zij is voor het stellen van meetbare doelen, zoals het binnen twee jaar oplossen van de wachtlijsten voor levensbedreigende ziekten, het oplossen van het lerarentekort in 2007 en het uitbreiden van het aantal rechters, maar vindt dat men niet moet doorschieten in die zin dat elk onderdeel van het beleid moet worden verantwoord en gemonitord en dat, indien dit niet gebeurt, het beleid geacht wordt te falen. Men slaat door als men bij kinderen van vier jaar een nulmeting wil uitvoeren. Dat is ook het geval bij de diagnosebehandelcombinatie (DBC) in de zorg. Volledige invoering daarvan zal tot een enorme bureaucratie leiden. De Rekenkamer wil bovendien een orgaan dat de DBC's gaat monitoren. Mevrouw Vergeer heeft geconstateerd dat het kabinet haar weerzin tegen de bureaucratie deelt en dat PvdA-leider Bos heeft gewaarschuwd dat niet sec op prestaties kan worden afgerekend.

Uitvoerders als de agent, de leraar en de verpleegkundige kunnen niet worden geprivatiseerd. Mevrouw Vergeer wil dat ook niet. Men zal het dus moeten doen met de publieke sector. De beste garantie voor goed beleid zijn bewindslieden die zich niet laten regeren door ambtenaren met allerlei cijfertjes, en volksvertegenwoordigers die met hun voeten in de samenleving staan. Nodig zijn mensen in de publieke sector die staan voor de publieke zaak en die zich gesteund voelen door de politiek. Niet nodig zijn de zakkenvullende managers en het enorme middenmanagement dat de problemen van het te ambitieuze programma met te weinig middelen en geld moet gaan oplossen. Evenmin is gewenst een georganiseerd wantrouwen over hoe die mensen het ervan afbrengen. In het onderwijs begint het verhoudingsgewijs te groot wordende (midden-)management een probleem te worden.

Wat denken de bewindslieden van het idee om beleidsambtenaren geregeld te laten meelopen op het niveau waarop hun beleid wordt uitgevoerd, bijvoorbeeld op scholen, in ziekenhuizen of bij de politie? Zij zouden dan een functie moeten uitvoeren waarvoor geen specifieke bevoegdheid nodig is, maar waarin zij wel de praktijk van het werk kunnen ondervinden, zodat zij zich daarna beter kunnen voorstellen wat het beleid in de praktijk betekent. Een ambtenaar van OCW moet bijvoorbeeld als klassenassistent gaan meedraaien, zodat de kinderen zich gewoon gedragen en zich niet rustig houden, omdat zij weten dat er op ze wordt gelet.

Mevrouw Vergeer dringt er bij het kabinet op aan om de ambities van het veiligheidsplan nog eens goed te bekijken en zich de vraag te stellen of meer focussen op de uitvoering en minder op nieuw beleid niet op zijn plaats is. Gesteld is dat de politie minder is gaan doen met meer geld. Mevrouw Vergeer heeft op dit punt geen vertrouwen in de rechtmatige, laat staan de doelmatige besteding van het belastinggeld.

De kritiek op de preventie van jeugdcriminaliteit en de aanpak van het cellenprobleem is wezenlijk. De reactie van het kabinet stelt niet gerust. Dat geldt ook voor het terugkeerbeleid. De kritiek van de Rekenkamer inzake de inburgering is zeer terecht volgens mevrouw Vergeer die zelf inburgeringscursussen heeft gegeven. Al jaren is bij de uitvoerders in het onderwijsveld bekend dat er niet voldoende financiën en middelen worden gegeven om dit werk goed te kunnen doen. Ook is allang bekend dat 600 uur taalonderwijs veel te weinig is. Alvorens nieuwe eisen te stellen, moet een betere uitvoering van het huidige beleid mogelijk worden gemaakt. Wat de reïntegratie van arbeidsongeschikten en informatievoorziening in de zorg betreft, pleit mevrouw Vergeer tegen nieuwe bergen informatie. Zij wijst in dit verband op de grote stapel papieren die in de thuiszorg moeten worden ingevuld voordat iemand eindelijk kan worden geholpen.

De gang van zaken rond de Betuwelijn is geen voorbeeld van falende beleidsuitvoering, maar van slecht beleid. Als statenlid heeft zij vijf jaar geleden gepleit voor een opportuniteitstoets voor deze lijn, maar geen enkel ander statenlid wilde daarover zelfs maar met haar in debat gaan. Mevrouw Vergeer is blij dat Verkeer en Waterstaat nu afspraken maakt, onder andere over de post onvoorzien, maar noemt de beste garantie tegen prestigeprojecten politici die niet hun oren laten hangen naar de transportlobby. Zij pleit voor een onmiddellijke uitgavenstop, vooruitlopend op een parlementaire enquête over de Betuwelijn.

Volgens de Rekenkamer draagt het convenantenbeleid niet wezenlijk bij aan het klimaatbeleid, toch gaat de minister ermee door.

Wat de informatievoorziening over de belastinguitgaven betreft, stelt mevrouw Vergeer dat de vraag wat een belastinguitgave is enigszins politiek gekleurd beantwoord is, want de SP beschouwt de hypotheekrenteaftrek ook als een belastinguitgave. Helaas is de meest basale informatie hierover pas met jaren vertraging beschikbaar, terwijl het om miljarden euro's gaat. Ter verantwoording van de miljardenuitgave voor hypotheekrenteaftrek zou zij het liefst zien dat in de begroting en het jaarverslag van VROM een overzicht wordt opgenomen van de kosten en het aantal gebruikers van de hypotheekrenteaftrek. Een dergelijk overzicht is er al betreffende de huursubsidie. Kan de minister dit toezeggen? Ook de uitvoeringskosten van belastinguitgaven moeten worden vermeld. Blijkbaar zijn die intern wel bekend.

De heer **Van As** (LPF) memoreert dat in de jaren tachtig de toenmalige Amerikaanse president Ronald Reagan heeft gezegd dat de overheid niet de oplossing maar helaas vaak het probleem vormt. In zijn oratie Een toekomst zonder ambtenaren beschreef Pim Fortuyn al in 1991 hoe de overheid is uitgedijd tot een vastgelopen mammoettanker en hoe de menselijke maat is verdreven door standaardprocedures en ambtelijke circulaire. De overheid is vastgelopen in het moeras van regels, richtlijnen, vergadercircuits en veel te veel ambtenaren die zich achter die regels verschuilen. De bureaucratie treft de burger bij de gemeente, in het ziekenhuis, op het politiebureau, in de asielprocedure, bij het aanvragen van bouwvergunningen enz. De bureaucratie is eigenlijk overal, maar wie is er verantwoordelijk voor? In het rapport van de Rekenkamer worden kritische uitspraken gedaan over het beleid: te veel beleid, beleid dat leidt tot niets. De verantwoordelijkheid ligt in eerste instantie bij het bestuur, want men kan het in gemoede de ambtenaar niet kwalijk nemen dat die zijn werk doet, misschien te veel doet, te veel beleid maakt of te veel rapporteert. Het bestuur dient duidelijk de lijnen voor de ambtenaren uit te zetten. Het is wellicht wenselijk dat dit nieuwe kabinet op prinsjesdag een status quo instelt, zegt dat het afgelopen moet zijn met de wijze waarop al jaren wordt geopereerd en nieuwe piketpalen slaat voor het beleid in de komende jaren, voorzien van doelstellingen, meetbare resultaten en een prijskaartje, aldus de heer Van As.

Omdat dit verstandig lijkt, heeft zijn fractie verleden jaar een motie ingediend om alle taken van de rijksoverheid te toetsen op nut en noodzaak en te streven naar een afgeslankte overheid. Dit is zeker nu noodzakelijk in de huidige omstandigheden en gezien de beperkte geldmiddelen van het Rijk.

Waar de Rekenkamer de indruk heeft dat de Rijksdienst zucht onder een te grote beleidslast vraagt de heer Van As hoe het kabinet deze beleidslast denkt te kunnen verminderen evenals de omvang van de ambtelijke organisatie die er verband mee houdt. Kan de minister voor BVK aangeven wat hij denkt te doen aan het door de Rekenkamer gesignaleerde gebrek aan informatie over resultaten van beleid, bijvoorbeeld het beleid tot uitbreiding van de politiesterkte? Onderschrijven beide bewindslieden de constatering van de Algemene Rekenkamer over het soms moeilijk beheersbaar zijn van de uitvoering van beleid, omdat het beleid niet door de rijksoverheid wordt uitgevoerd, maar door andere bestuurslagen veelal samen met maatschappelijke organisaties? Wat willen beiden doen ter verbetering van de beheersbaarheid van de uitvoering van het beleid bijvoorbeeld in het kader van de aanpak van probleemjeugd, vergroting van de veiligheid of inburgeringstrajecten voor nieuwkomers en oudkomers?

Ook de heer Van As vraagt het oordeel van het kabinet over het kennelijke onvermogen om lessen uit het verleden te trekken, welk onvermogen door de Rekenkamer wordt gezien als een van de oorzaken van de hardnekkige uitvoeringsproblemen. Hoe denkt het kabinet ervoor te zorgen dat er in de toekomst wel wordt geleerd van het verleden?

Verder vraagt ook de heer Van As hoe de bewindslieden de kloof tussen de beleidsambities en de uitvoeringspraktijk denken te dichten die door de ARK wordt gezien als een van de grote risico's voor de geloofwaardigheid van de Rijksoverheid en het vertrouwen van de burgers in die overheid. Binnen welke termijn kan de Kamer concrete voorstellen daartoe tegevoet worden?

Mevrouw **Giskes** (D66) constateert dat het rapport helaas veel vooroordelen over de ambtenaren, de rijksoverheid en de overheid in het algemeen bevestigt. Het voedt nogal wat sentimenten.

Het rapport zou tot de conclusie kunnen leiden dat beleid iets vies is. Mevrouw Giskes neemt daar afstand van. Immers, alles wat een overheid doet, begint bij het formuleren van het beleid dat ervoor nodig is, maar het uitvoeren is altijd mensenwerk. Er is aanleiding voor realistischer verwachtingen bij Kamer en kabinet van wat de overheid kan en hoe dat waargemaakt kan worden.

Juist op het moment dat verandering wordt gebracht in de manier van begroten en verantwoorden, komt de ARK met dit rapport. Het is dan ook niet onterecht dat het kabinet naar de VBTB-procedure verwijst. Tot die procedure is besloten, omdat Kamer en regering tot de conclusie waren gekomen dat beleid wel heel vrijblijvend en gemakkelijk wordt ontwikkeld en dat veel geld wordt gevoteerd zonder dat duidelijk is wat er van het beleid terecht komt. Mevrouw Giskes vindt het wat gemakkelijk om voordat goed vormgegeven is aan dat proces met een rapport te komen waarin wordt aangegeven dat beleidsvorming en uitvoering niet in alle opzichten deugen. Anderzijds ziet zij het rapport als een stok achter de deur om met gezwinde spoed door te gaan met het VBTB-project. Zou er niet een VBDBTB-project van moeten worden gemaakt? VBDBTB staat voor: van beleidsvoorbereiding door beleidsuitvoering tot beleidsverantwoording. Het gaat toch om de vraag hoe ervoor kan worden gezorgd dat echt gestalte wordt gegeven aan het beleid. Er moet worden afgerekend in het kader van de begrotingscyclus, maar het afrekenen moet geen doel op zichzelf worden.

Ook mevrouw Giskes, die het VBTB-proces een warm hart toedraagt, waarschuwt voor het risico dat ontstaat als men zich uitsluitend concen-

treert op de kwantitatieve kant van wat de overheid doet, want niet alles wat de overheid doet, is kwantitatief te meten. Soms gaat het om voorbeeldwerking, het enthousiasmeren van mensen, de normen-en-waardendiscussie. Hoe denken de bewindslieden dit element boven water te houden en uitsluitend rekenmeesteren te voorkomen? Als voorbeeld noemt zij het veiligheidsbeleid. Ook al blijkt bij een veiligheidsbelevingsonderzoek dat mensen zich in een wijk veiliger voelen, dan nog is het mogelijk dat tegelijkertijd het aantal overvallen is toegenomen. Mevrouw Giskes veronderstelt dat de in het rapport genoemde voorbeelden bij de behandeling van de begroting van de betreffende departementen aan de orde zullen komen, inclusief het onderwerp belasting-uitgaven. Daarover is overigens al menige discussie gevoerd. Zij is benieuwd hoe de minister voor Bestuurlijke Vernieuwing al deze problemen denkt op te lossen.

Het antwoord van de bewindslieden

De **minister van Financiën** concludeert dat het probleem volgens de Rekenkamer is dat er een gat zit tussen beleid en uitvoering. De Rekenkamer heeft zich gebaseerd op onderzoek naar niet geheel a-select gekozen onderwerpen, wat enige vertekening oplevert. Bij infrastructuur heeft men de Betuwelijn onderzocht en niet de vaste oeververbinding Westerschelde, qua kostenbeheersing en rendabiliteit van de investering een van de grotere successen. Het rendement voor het Rijk is niet, zoals vooraf gedacht, 7%, maar 8%. De Rekenkamer zoekt, terecht, naar de probleemgevallen. De minister onderschrijft overigens dat er een gat zit tussen beleid en uitvoering en dat het Rijk al decennialang de neiging heeft te veel hooi op de vork te nemen. Dat is eigenlijk ook onvermijdelijk, omdat politici de neiging hebben te zeggen dat de overheid verplicht is ervoor te zorgen dat er nooit iets fout kan gaan. Hij wijst in dit verband op het vragenuur in de Kamer waarbij als zich een incident in den lande heeft voorgedaan nooit wordt gevraagd om niets te doen, maar altijd wat de betrokken minister of staatssecretaris eraan denkt te doen. Op die manier wordt wel eens een beleidscyclus uitgelokt over iets wat de overheid duidelijk niet op orde kan krijgen. Uiteraard worden er ook wel vragen gesteld over zaken die met uitvoering te maken hebben.

De Rekenkamer stelt ook dat de regiefunctie niet altijd goed wordt uitgeoefend, maar soms zijn dingen bewust overgedragen aan een andere overheidslaag. Gemeenten hebben een eigen verantwoordelijkheid en een eigen democratische controle, toch bestaat op landelijk niveau de neiging om interessante zaken die onder de gemeentelijke regie vallen onderwerp van rijksdebat te maken. In een verder verleden is bijvoorbeeld het fietspadenbeleid van Verkeer en Waterstaat overgedragen aan de lagere overheden, maar toen ook het geld daarvoor eenmaal was overgedragen werd er toch om een rijksfietspadenbeleid gevraagd.

De minister constateert dat de overheid geen fouten mag maken en dat er een neiging tot perfectionisme is die het risico op problemen bij de uitvoering groter maakt. De individuele huursubsidieregeling bijvoorbeeld was oorspronkelijk vrij globaal, maar telt inmiddels 32 subgroepen. Doordat er meer toezicht is ingesteld, worden ook meer problemen zichtbaar gemaakt. Soms moet worden geconcludeerd dat beleid niet tot een succes te maken is. Dan moet het worden beëindigd, maar toch wordt dan steeds geprobeerd om door er iets aan te veranderen de beleidsdoelen alsnog te realiseren.

In het hoofdlijnenakkoord is ook geconstateerd dat er soms overmatig veel aandacht is voor het beleid en te weinig voor de uitvoering daarvan, dat de overheid minder pretenties moet hebben en meer aan de samenleving moet overlaten. VBTB is een instrument dat in dit kader kan worden gebruikt, maar is niet de oplossing van alles. Er zijn onderwerpen waarbij de resultaten van beleid moeilijk te meten zijn. Klassenverkleining bijvoor-

beeld is een middel om te komen tot betere onderwijsprestaties. Volgens de ene onderzoeker werkt het en volgens de ander is het effect volstrekt niet aantoonbaar. Toch zal er niet snel een meerderheid in de Kamer te vinden zijn die zegt: het effect is blijkbaar niet te meten, houd maar op met dit beleid en laat klassen maar weer 36 kinderen bevatten. Het is ook moeilijk om op te schrijven wat precies het doel is van Defensie en om te meten of dat wordt gerealiseerd. Dat op sommige beleidsterreinen de complicaties bij het bepalen van het resultaat groot zijn, betekent voor de meeste partijen niet automatisch dat vanwege het niet kunnen meten van de resultaten beleid maar moet worden beëindigd. Overigens moet wel zoveel mogelijk worden geprobeerd te meten. Elk jaar probeert de rijksoverheid daarbij een stapje verder te komen.

De minister is het ermee eens dat het meten niet moet ontaarden in het overleggen van steeds meer cijfers en andere informatie. Het kabinet wil in de eerstkomende begroting meer de grote politieke doelen proberen te formuleren en liefst in meetbare doelstellingen. Het wil niet steeds meer stapels stukken met informatie aan de Kamer doen toekomen.

Het zou zijns inziens prettig zijn als ook de Kamer aandacht voor uitvoerbaarheid van beleid zou hebben. Bij het debat over de regeringsverklaring hadden vele opmerkingen toch weer betrekking op beleid. Bij de regeringspartijen was de aandacht voor de uitvoering aanzienlijk groter dan bij de oppositiepartijen. De bewindsman is het ermee eens dat als bij motie iets wordt gevraagd wat niet kan worden uitgevoerd de regering dat ook moet zeggen. Het lukt maar niet om op de derde woensdag van mei het beoogde verantwoordingsdebat te houden. Meestal wordt de verantwoording betrokken bij het debat over de voorjaarsnota dat veelal in wezen gaat over wat de regering in de komende miljoenennota moet zetten. Ook door de geringe aandacht vanuit de Kamer raakt de uitvoering in het gedrang. Desgevraagd beaamt de minister dat bewindslieden moeten uitleggen wat het in een motie verlangde betekent qua uitvoering, maar hij wijst erop dat de Kamer ook als is uitgelegd dat de motie niet kan worden uitgevoerd nogal eens toch uitvoering van de motie eist. De scheiding tussen wetgevende en uitvoerende macht houdt ook in dat de regering niet aan de Kamer mag vragen en detail aan te geven hoe een motie moet worden uitgevoerd. Wel mag men hopen dat uitspraken van een minister over de uitvoeringsproblematiek serieus worden genomen door de Kamer.

Het is belangrijk te weten wie waarvoor verantwoordelijk is. Daarop is de VBTB-systematiek gebaseerd. Niet alleen moet in het kader van VBTB worden opgeschreven wat men op welke manier wil bereiken en wat het mag kosten, maar ook moet zo nodig het beleid drastisch worden gewijzigd als duidelijk is dat er een groot gat zit tussen wat men wil bereiken en wat er is bereikt. In het geval dat een zaak enkele ministers, een gemeente en een provincie regardeert, kan één hoofdverantwoordelijke worden aangewezen, zodat duidelijk is wie de opdrachten geeft, maar ook kan die zaak in deeldoelen worden onderverdeeld. Waar onderwerpen veelal raaklijnen met vele ministeries hebben, zouden anders bij wijze van spreken alle ministeries uiteindelijk in één ministerie ondergebracht kunnen worden onder het motto «dan zijn alle coördinatieproblemen opgelost», maar dat werkt natuurlijk niet.

Het voordeel van de huidige leerlinggewichtenregeling is dat deze betrekkelijk simpel is, een nadeel is dat kinderen die eigenlijk geen achterstand hebben toch worden aangemerkt als een achterstand hebbend. Met het oog op een doelmatige besteding van overheidsmiddelen zou de ideale methode zijn om per kind de achterstand en de daarbij behorende financiering te bepalen. Deze methode maakt geen onderscheid naar het land van herkomst van de ouders. Het vergt tijd om wetenschappelijk verantwoord te onderzoeken of een regeling als de gewichtenregeling resultaat oplevert. Indien dit niet evident zou blijken te zijn, is het nog maar de

vraag of de Kamer bereid zou zijn ermee te stoppen, terwijl dit type beleid valt onder de negatieve kwalificaties van de Rekenkamer.

De minister zegt dat het kabinet meer ex ante wil evalueren of beleid zinvol en effectief is. Dat is al met enige regelmaat gedaan met de belastinguitgaven. Dat heeft bijvoorbeeld geleid tot het besluit om een einde te maken aan de fiscale faciliteiten voor wie als werknemer zich verder bijschoolt, omdat die regeling niet effectief bleek te zijn. Andere regelingen bleken wel effectief. Van weer andere regelingen is de effectiviteit niet zeker. Wat daarmee gebeurt, hangt af van het politieke debat en van het belang dat aan het doel wordt gehecht. Hoe belangrijker het wordt geacht, hoe groter de kans dat de regeling wordt gecontinueerd. Zekerheid over uitkomsten van beleid zal nooit worden verkregen. De regering weet bijvoorbeeld niet of de reductiedoelstellingen van het klimaatbeleid in 2010 zullen worden gehaald, omdat zij niet weet hoe de economie zich ontwikkelt, welke nieuwe technieken er op de markt komen, hoeveel energie er wordt gebruikt en welke soort. Zit de economie tegen, dan zal de uitstoot kleiner zijn. Er kan slechts een beleid worden ontwikkeld dat bij beste weten uitgaande van zekere veronderstellingen leidt tot realisering van de doelstelling. De bewindsman trekt een vergelijking met het streven om de werkgelegenheid te laten groeien. Daarbij moet de marktsector het grootste deel van de banen leveren en daarbij spelen een rol de dollarzoekers, de internationale economische ontwikkeling, medewerking van de sociale partners en dergelijke. Van dergelijke doelstellingen kan nooit met zekerheid worden gezegd dat zij zullen worden gehaald.

Bij interruptie wordt opgemerkt dat het wellicht tijd is voor Kamer en kabinet om niet langer stellingen te poneren die vanwege allerlei onzekerheden wel eens niet bewaarheid zouden kunnen worden, net als in de door de ARK onderzochte gevallen. De minister antwoordt dat er ook doelstellingen zijn waarvan een minister de realisering vrij goed in de hand heeft. Zou er een afslanking van de belastingdienst met 10% worden afgesproken bijvoorbeeld, dan zou hij die redelijkerwijs samen met zijn ambtenaren tot stand kunnen brengen. Als men alle factoren in de hand heeft, kan men doelstellingen ongeconditioneerd formuleren. Als de haalbaarheid van doelstellingen afhangt van factoren die men zelf niet kan beïnvloeden, dan moet men de kritische factoren benoemen en de veronderstellingen die ten grondslag liggen aan de formulering van die doelstellingen. In het regeerakkoord staat bijvoorbeeld dat uitgaande van de veronderstelling dat de economische groei 2% bedraagt het begrotingstekort in 2007 0,5% kan zijn. Is de kritische factor economische groei anders, dan is duidelijk dat het resultaat anders zal zijn bij handhaving van het beleid. Er moet worden geregeerd in onzekerheid. Ministers zijn huiverig om doelstellingen te formuleren als er veel invloeden van buiten zijn. De bewindsman veronderstelt dat zij wel bereid zullen zijn doelstellingen te formuleren, indien ook de condities worden vermeld waaronder een doelstelling kan worden gehaald. Over die mogelijke aanvulling op de VBTB-operatie zal nog intern in het kabinet moeten worden gesproken. De Algemene Rekenkamer is kritisch over het effect van het inzetten van het belastinginstrument voor doelen als energiebesparing en scholing. Zij heeft er geen twijfel over dat het effect van het belastinginstrument op koopkracht en inkomensverdeling goed te meten is. Met de zorgtoeslag bijvoorbeeld wordt geen ander beleidseffect beoogd dan geld bij mensen terecht te laten komen. Dat is goed meetbaar.

De minister betoogt dat de rijksoverheid moet proberen steeds meer meetbaar en afrekenbaar te zijn en de kloof tussen beleid en uitvoering te verkleinen. Bij de Betuwelijn zijn de kostenoverschrijdingen vooral het gevolg van beleid en minder van de uitvoering. In de commissie voor Financiën heeft de bewindsman al toegezegd dat ook de te meten uitvoeringskosten van belastinguitgaven zullen worden vermeld. In totaal bedragen de uitvoeringskosten van belastinguitgaven 84 mln euro. Bij de laatste meting in 1995 ging het om minder dan 20 mln euro. Getracht zal

worden de uitvoeringslasten systematischer in beeld te brengen, al was het maar vanwege de afslankingstaakstellingen voor de belastingdienst.

De **minister voor Bestuurlijke Vernieuwing en Koninkrijksrelaties** wijst erop dat het kabinet in de regeringsverklaring heeft aangegeven in welke richting het de overheid wil moderniseren. Het wil nagaan wat echt nodig is in het kader van dienstverlening aan burgers en bedrijven. Al snel blijkt dat het soms anders en minder kan, dat de overheid minder pretenties moet hebben bij het beleid en haar pretenties moet waarmaken, dat er zo mogelijk minder regels moeten zijn, maar dat die dan wel moeten worden gehandhaafd, dat er minder sprake moet zijn van collectieve verantwoordelijkheid, dat een actief burgerschap mogelijk moet worden gemaakt en dat mensen daarop moeten worden aangesproken, dat minder moet worden gefocust op planning and control en meer ruimte en vertrouwen moeten worden gegeven aan de uitvoerders van beleid (minder bureaucratie), dat deregulering nodig is en flexibeler werken, dat meer vertrouwen vooraf moet worden gegeven en dat dan ook goed achteraf moet worden gerapporteerd. Een dergelijke systematische aanpak vergt deels een andere werkwijze en deels een andere organisatie van de overheid en, zoals in het ARK-rapport staat, een grotere aandacht voor de onderdelen uit de beleidscyclus die volgen op het ontwikkelen en vaststellen van het beleid. De minister ziet het rapport als een pleidooi om minder energie te steken in het maken van fraaie beleidsnota's en om meer werk te maken van uitvoering en handhaving. Die nota's zijn overigens nooit of niets geschreven, maar het is de vraag of de daarin gestoken energie niet bovenmatig is in verhouding tot de energie die moet worden gestoken in de uitvoering ervan. Te vaak is de gedachte dat problemen al enigszins worden opgelost door ze op te schrijven, wat niet het geval is. De bewindsman ziet het als zijn opdracht om samen met de andere leden van het kabinet en alle diensten van de overheid de verbinding tussen beleid en uitvoering te versterken en de werking van het beleid voor burgers te vergroten.

Er valt veel onder het kaderstellend programma modernisering overheid dat voor de behandeling van de begroting van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties zal worden gepresenteerd. De bewindsman is de eerstverantwoordelijk in dezen, maar het gaat om een verantwoordelijkheid van het gehele kabinet. Hij zal in het bijzonder veel samenwerken met de minister van Financiën en de minister-president. In het hoofdlijnenakkoord is gerept van terugdringing van bureaucratie en regelgeving. Minstens zo belangrijk is wat er in de plaats komt van overbodige regelgeving en bureaucratie, namelijk effectiviteit, slagvaardigheid en participatie van de burger. Het gebruik van moderne informatie- en communicatietechnologie (ICT) is daarbij heel belangrijk. ICT is behulpzaam bij het realiseren van een efficiëntere en effectievere werkwijze van de overheid. ICT is belangrijk bij de verbinding tussen beleid en uitvoering, de informatievoorziening, het weten wat er gebeurt, het versterken van klantgerichte dienstverlening aan burgers en het vergroten van de participatie van de burgers. Dat de politieke leider van de Partij van de Arbeid de betrokkenheid van burgers als beleidsinzet wil, kan de minister zeer waarderen. Burgers moeten ook betrokken willen zijn. Terecht heeft een jaar of twintig geleden een hoogleraar gezegd dat de overheid leed aan elephantiasis: te groot, te log, te veel pretenties. In het proces zelf ligt ook wel een zekere verklaring. Prof. In 't Veld heeft ooit de wet op de beleidsaccumulatie uitgevonden: slecht beleid leidt tot nieuw beleid om het beter te maken, succesvol beleid leidt tot extra beleid om het nog beter te maken, zodat er nooit minder beleid komt. Dit geldt ongeacht de politieke kleur van kabinetten en ongeacht de mensen die in de rijksdienst werken. Er is (politieke) alertheid nodig om dit automatisme te voorkomen.

Naar aanleiding van de stelling van de ARK dat beleid soms niet goed kan worden uitgevoerd door gebrekkige beleidsvoorbereiding zegt de minister dat naar zijn gevoel door de Kamer vaak te veel wordt gevraagd en door de regering vaak te gemakkelijk wordt toegezegd. Uitgangspunt dient derhalve te zijn: vragen wat uitvoerbaar is, toezeggen wat haalbaar is en doen wat afgesproken is. De bewindsman wijst in dit verband op het beleid inzake experimenten met kiezen op afstand, waar iedereen enthousiast voor was, maar dat om praktische redenen moet worden bijgesteld. De geloofwaardigheid van de overheid wordt aangetast als zij te vaak te veel pretenties heeft die zij ondanks alle goede bedoelingen niet kan waarmaken. Uiteraard ondergraaft incidentenpolitiek de geloofwaardigheid ook.

Dat er niet wordt gecontroleerd op wat afgewezen asielzoekers doen is geen kwestie van slechte uitvoering, maar van een politieke keuze. De minister veronderstelt dat niemand iedere afgewezen asielzoeker dag en nacht wil laten volgen. In het verleden heeft de Kamer voortdurend gevraagd om meer blauw op straat, zonder zich te realiseren welke consequenties dat heeft voor de rest van de keten. Waarschijnlijk gold dat ook voor het toenmalige kabinet.

Veel beleidsuitvoering zou beter kunnen als beleid en regelgeving eenvoudiger waren. Bij het vereenvoudigen van regelingen rijst al snel de vraag of de rechtszekerheid en de gelijkheid gewaarborgd zijn. Dat er op veel terreinen sprake is van ingewikkelder beleid en dus van ingewikkelder uitvoering is soms de uitdrukkelijke wens van de volksvertegenwoordiging en de regering. De huursubsidieregeling bijvoorbeeld is juist van allerlei subregelingen voorzien om het systeem te verfijnen en te verbeteren, althans in de ogen van velen. Het is soms gemakkelijker om beleid centraal uit te voeren, maar geregeld vraagt de politiek om decentralisatie met als gevolg dat de uitvoering ingewikkelder wordt. Slechts verfijning van de regeling tot individuele burgers zou het door de heer Balemans genoemde geval van te vergoeden taallessen kunnen uitsluiten, maar zou tevens tot zeer hoge uitvoeringskosten en coördinatieproblemen leiden. Vandaar dat in beleid vaak van categorieën wordt uitgegaan. Daarbij moet er natuurlijk sprake zijn van rechtszekerheid en kan het niet aan de ambtenaren worden overgelaten om te bepalen wie wel en wie niet voor de regeling in aanmerking komt.

Het rapport van de Rekenkamer draagt eraan bij dat kritischer zal worden gekeken naar de uitvoerbaarheid van beleid. Er is het afgelopen decennium ook al het nodige gedaan aan het inbedden van beleid, gekoppeld aan uitvoering en toezicht in de organisatie. De commissie-Wiegel heeft tien jaar geleden geadviseerd tot kerndepartementen te komen. De functies beleid, uitvoering en toezicht zijn toen organisatorisch nadrukkelijker van elkaar onderscheiden. Datgene wat het afgelopen decennium is gedaan, heeft evenwel onvoldoende geleid tot een beter functioneren van het geheel. Als functies duidelijk zijn gescheiden, wordt ook duidelijker waar er juist een verbinding moet worden gelegd.

De bewindsman kan zich niet voorstellen dat 75% van het beleid niet of niet goed wordt uitgevoerd. Naar zijn indruk wordt er veel goed uitgevoerd, maar dat komt niet in de krant. Volledige perfectie lijkt hem moeilijk bereikbaar, omdat het om mensenwerk gaat. In het Rekenkamerrapport wordt ook geregeld aangegeven dat op een bepaald punt vooruitgang is geboekt.

Inderdaad moet er in het kader van de begrotingscyclus worden afgerekend, maar afrekenen mag geen doel op zichzelf worden. Er moet ruimte zijn voor de grondgedachte dat er een lerende overheid is. De minister is ervan overtuigd dat het nooit zover komt dat de Rekenkamer geen opmerkingen heeft. Er is nu eenmaal sprake van een dynamisch proces. Van de opmerkingen van de Rekenkamer kunnen overheid en burgers leren. Uit voorlopige berekeningen over 2001 blijkt dat ongeveer tweederde van de ambtenaren in uitvoeringsorganisaties werkt, dat 8% werkt in de sfeer

van toezicht en inspectie, dat nog eens 8% beleidsfuncties bekleedt en dat de overigen werkzaam zijn in ondersteunende diensten. Het is geen doel op zichzelf, maar de komende jaren zal vanwege de taken die de overheid heeft, moeten worden bekeken waar verschuiving nodig is van beleidsmakers naar beleidsuitvoerders. Het is moeilijk om een criterium te verzinnen voor de wenselijke verhouding van het aantal beleidsambtenaren en het aantal beleidsuitvoerders. Mocht er toch een criterium bedacht zijn, dan zal de Kamer hierover worden geïnformeerd. Dit heeft uiteraard ook te maken met de ambities met beleid. De overheid moet natuurlijk niet alleen uitvoeren, maar ook beleidslijnen naar de toekomst uitzetten. Als er gegevens zijn over de ontwikkeling van de verhouding tussen management en uitvoering, dan zal de minister deze aan de Kamer doen toekomen.

De bewindsman kan zich voorstellen dat er vragen zijn over inkomens bij sommige uitvoeringsinstanties, maar meent dat de afstand tussen de salariering van topmensen bij uitvoeringsinstanties en in het bedrijfsleven in absolute en relatieve termen onoverbrugbaar is.

De minister stemt in met de suggestie om beleidsambtenaren te vragen, eens in de praktijk mee te lopen op het niveau waarop het door hen gemaakte beleid moet worden uitgevoerd, en dan uiteraard binnen de beperkingen van de 36-urige werkweek. Dit gebeurt overigens nu al af en toe. Hij is bereid te bevorderen dat het onderdeel gaat uitmaken van (opleidings)programma's.

Het gaat te ver om te zeggen dat uiteindelijk ambtenaren besluiten voor welk beleid er wordt gekozen. De Rekenkamer heeft wel gelijk dat ambtenaren bij de uitvoering moeten kiezen wat er kan gebeuren.

De minister somt een aantal zaken op waarmee hij zich met zijn collega's in het kabinet gaat bezighouden. In de eerste plaats noemt hij het wegnemen van overlappings binnen de rijksdienst. Ter verbetering van de efficiency bij de rijksoverheid en ter uitvoering van door het vorige kabinet gemaakte afspraken over het volumebeleid binnen de overheid zal moeten worden bekeken waarom iets wordt gedaan, of dat al door anderen wordt gedaan, of het anders, beter of minder kan en zo ja, wat dat betekent voor de inzet van de ambtenaren die worden gevraagd een en ander uit te voeren. Gedacht wordt aan ondersteunende diensten, zoals de salaris- en personeelsadministratie, voor de rijksdienst als geheel. Adviesorganen wordt soms over hetzelfde onderwerp advies gevraagd. Daaraan moet een einde komen. Ook de zelfstandige bestuursorganen moeten worden doorgelicht. Overgegaan zal worden tot deregulering. Er is al een operatie gaande om de administratieve lasten voor het bedrijfsleven terug te brengen. Bekeken zal worden hoe de bureaucratistische belasting van de burgers kan worden beperkt. In dit verband wil de bewindsman bereiken dat burgers gegevens die zij aan de overheid hebben verstrekt niet nog eens in een ander kader behoeven te verstrekken. Daarbij dient uiteraard de privacy gewaarborgd te zijn. De dienstverlening aan burgers moet worden verbeterd. Er kan ook veel worden gesneden in de coördinatielasten, voortvloeiende uit de onderlinge bestuursverhoudingen, en in de bureaucratie tussen overheden onderling. Dat houdt in dat er bredere doeluitkeringen zullen komen, ook in het kader van het grotestedenbeleid. Op prinsjesdag zal er op een aantal onderdelen meer duidelijkheid zijn.

De voorzitter van de commissie voor de Rijksuitgaven,
B. M. de Vries

De voorzitter van de vaste commissie voor Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties,
Noorman-den Uyl

De griffier van de commissie voor de Rijksuitgaven,
Van der Windt