

Vergaderjaar 2008–2009

31 939

Staat van de beleidsinformatie 2009

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

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

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

**DEEL 1: CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN BESTUURLIJKE
REACTIES**

1 OVER DIT ONDERZOEK

1.1 Aanleiding

Op 14 juni 2007 presenteerde het vierde kabinet-Balkenende zijn beleidsprogramma *Samen werken, samen leven*. Het programma bestaat uit 74 doelstellingen en tien projecten. In het programma geeft het kabinet aan waarvoor het zich gedurende vier jaar wil inzetten, waar de accenten liggen en waar het zich op laat aanspreken:

«Dit Beleidsprogramma maakt aan de samenleving duidelijk wat het kabinet wil realiseren. Burgers mogen ons daar op aanspreken. De Tweede Kamer zal ons er op controleren. Het kabinet gaat daar – blijvend – graag het debat over aan» (AZ, 2007, p. 5).

De Algemene Rekenkamer wil eraan bijdragen dat het kabinet tijdens en aan het eind van zijn regeerperiode daadwerkelijk aanspreekbaar is op de realisatie van het beleidsprogramma.

Samen werken, samen leven: beleidsprogramma vierde kabinet-Balkenende

De doelstellingen in het beleidsprogramma zijn een uitwerking van de thema's die in het coalitieakkoord waren opgenomen. Het bestaat uit zes pijlers.

1. Een actieve internationale en Europese rol
2. Een innovatieve concurrerende en ondernemende rol
3. Een duurzame leefomgeving
4. Sociale samenhang
5. Veiligheid, stabiliteit en respect
6. Overheid en dienstbare publieke sector

Elke pijler kent een aantal doelen en projecten. Bijlage 1 bevat een overzicht van hoe deze 74 doelen en tien projecten zijn verdeeld over de pijlers.

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

1.2 Achtergrond *Staat van de beleidsinformatie*

Op Prinsjesdag, de derde dinsdag in september, presenteert het kabinet ieder jaar de begroting met daarin de plannen voor het komende jaar. Ruim anderhalf jaar later presenteren de ministers hun jaarverslagen over het afgelopen jaar op Verantwoordingsdag, de derde woensdag in mei. Zo wordt invulling gegeven aan de cyclus die in Den Haag «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» (VBTB) wordt genoemd. We komen hier in de volgende paragraaf op terug.

De Algemene Rekenkamer zet zich er ieder jaar voor in om een inhoudelijk debat in de Tweede Kamer naar aanleiding van Verantwoordingsdag mogelijk te maken. Dat doen wij door middel van onze jaarlijkse «Rapporten bij de jaarverslagen» én onze jaarlijkse rapporten «Staat van de beleidsinformatie» en «Rijk verantwoord».

In onze rapporten bij de jaarverslagen spreken we een oordeel uit over de rechtmatigheid van wat er in de jaarverslagen staat. Maar dat is niet het enige wat in deze rapporten staat. Omdat wij vinden dat het op Verantwoordingsdag over méér dan alleen de financiële verantwoording moet gaan, geven we in onze rapporten bij de jaarverslagen ook een beeld van de kwaliteit van de informatie die ministers in de jaarverslagen hebben verschaft over de uitvoering en resultaten van hun beleid. We beoordelen

¹ Onder «beleidsinformatie» verstaan wij gestructureerde en toegelichte gegevens over (1) de doelstelling(en) van beleid, (2) de beoogde en/of gerealiseerde effecten van beleid, (3) de daartoe te leveren en/of geleverde prestaties en (4) de daarmee gemoeide kosten.

de aanwezigheid van informatie over de doelen en beoogde prestaties, over het correcte gebruik van indicatoren voor die doelen, over de behaalde beleidsresultaten en de daarvoor ingezette middelen. In onze publicatie «Staat van de beleidsinformatie» die we aanvullend op de rapporten bij de jaarverslagen uitbrengen, gaan we nog een stapje verder. Hier beoordelen we in hoeverre er over het beleid dat op een aantal terreinen is gevoerd, voldoende informatie beschikbaar is voor de Tweede Kamer. Ook gaan we na in hoeverre deze informatie praktisch bruikbaar is: kan de Tweede Kamer zich met deze informatie een oordeel vormen over de mate waarin een minister zijn of haar beleidskeuzes goed heeft onderbouwd en over de mate waarin het beleid effectief is of zal zijn? Door hierover te rapporteren willen we eraan bijdragen Verantwoordingsdag minder technisch, en meer inhoudelijk te maken.

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

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

1.3 Veranderingen in de verantwoording

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

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

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

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

1.3.1 Experiment

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

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

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

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

1.3.2 Verantwoordingsbrief minister-president

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

1.3.3 Beleidsdoorlichting

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

Beleidsdoorlichtingen bestaan uit een aantal onderdelen:

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

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

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

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

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

1.4 Inrichting van het onderzoek

1.4.1 Doel- en probleemstelling

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

1.4.2 Reikwijdte van het onderzoek

Wij doen in dit onderzoek uitspraken over de kwaliteit van de beleidsinformatie die ministers verzamelen, bewerken en aan de Tweede Kamer verstrekken. Deze uitspraken hebben uitsluitend betrekking op de kwaliteit en bruikbaarheid van de beleidsinformatie *over de door ons geselecteerde doelstellingen uit het beleidsprogramma van het kabinet*. Ze hebben dus géén geldigheid voor alle beleidsprioriteiten in het beleidsprogramma. Wel is het zo dat we tijdens ons onderzoek naar de geselecteerde beleidsprioriteiten een aantal «casusoverstijgende» mechanismen hebben geobserveerd in de informatievoorziening over de uitvoering van de prioriteiten. Deze mechanismen gelden mogelijk voor vergelijkbare, niet onderzochte beleidsprioriteiten. Deze observaties bespreken we in het hoofdstuk «Conclusies en aanbevelingen» (zie ook de leeswijzer hierna).

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

1.5 Leeswijzer

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

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

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

2 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

2.1 Over uitvoering, verantwoording en voortgangsinformatie

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

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

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

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

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

2.1.1 *Uitvoering*

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

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

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

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

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

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

Uitvoering door één bewindspersoon of verscheidene bewindspersonen

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

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

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

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

Kabinetsprioriteit «vernieuwing rijksdienst»: centrale, gedeelde uitvoering

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

Uitvoering door medeoverheden

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

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

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

Vormen van decentralisatie

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

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

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

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

Kabinetsprioriteit «recreatie om de stad»: uitvoering door medeoverheden

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

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

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

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

Kabinetsprioriteit «armoedebestrijding»: uitvoering door medeoverheden

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

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

Uitvoering van langetermijnplannen

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

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

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

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

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

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

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

2.1.2 Verantwoording

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2.1.3 Voortgangsinformatie

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

Delivery-functie

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

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

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

Voortgangsinformatie voor de delivery-functie

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

Prestatie-indicatoren

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

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

Reguliere prestatie-informatie over de kabinetsprioriteiten

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

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

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

Beleidsdoorlichtingen

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

Beleidsdoorlichtingen «armoedebeleid» en «bereikbaarheid over water» geëvalueerd

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

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

2.1.4 Aanbevelingen

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

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

Rolverdeling Tweede Kamer en kabinet

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

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

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

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

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

Maatvoering in beleidsinformatie

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

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

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

Doelmatigheid van beleidsinformatie

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

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

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

2.2 Conclusies en aanbevelingen per beleidsprioriteit

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

2.2.1 Armoedebelief

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

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

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

Conclusies

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

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

Aanbevelingen

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

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

2.2.2 Vernieuwing Rijksdienst

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

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

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

Conclusies

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

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

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

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

Aanbevelingen

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

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

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

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

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

2.2.3 Recreatie om de stad

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

Conclusies

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

Aanbevelingen

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

2.2.4 Bedieningsniveau sluizen en bruggen

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

Conclusies

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

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

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

Aanbevelingen

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

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

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

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

3 REACTIES BEWINDSPERSONEN EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER

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

3.1 Armoedebeleid

3.1.1 Reactie minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

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

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

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

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

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

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

3.1.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

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

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

3.1.3 Reactie Vereniging van Nederlandse Gemeenten

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

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

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

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

3.1.4 Nawoord Algemene Rekenkamer

Wij nemen met instemming kennis van de reactie van VNG.

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

3.2 Vernieuwing Rijksdienst

3.2.1 Reactie minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

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

Verantwoordelijkheidsverdeling Vernieuwing Rijksdienst

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

Totstandkoming informatievoorziening

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

Informatievoorziening realisatie personele taakstelling

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

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

Voortgang en meting doelstelling «beter»

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

3.2.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

Verantwoordelijkheidsverdeling Vernieuwing Rijksdienst

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

Totstandkoming informatievoorziening

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

Informatievoorziening realisatie personele taakstelling

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

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

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

Voortgang en meting doelstelling «beter»

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

3.3 Recreatie om de stad

3.3.1 Reactie minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

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

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

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

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

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

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

3.3.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

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

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

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

3.4 Bedieningsniveau sluizen en bruggen

3.4.1 Reactie staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat

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

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

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

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

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

3.4.2 Nawoord Algemene Rekenkamer

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

OVERZICHT CONCLUSIES, AANBEVELINGEN EN TOEZEGGINGEN

Algemene conclusies en aanbevelingen

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

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

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

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

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

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

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

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

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

DEEL 2: ONDERZOEKSBEVINDINGEN

1 INLEIDING

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

1.1 Centrale vragen

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

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

1.2 De vier beleidsprioriteiten

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

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

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

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

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

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

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

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

1.3 Criteria waaraan wij hebben getoetst

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

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

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

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

1.4 Leeswijzer deel 2

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

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

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

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

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

2 ARMOEDEBELEID

2.1 Conclusies, aanbevelingen en reacties

2.1.1 Conclusies

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

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

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

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

2.1.2 Aanbevelingen aan minister van SZW

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

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

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

2.1.3 Reactie minister van SZW

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

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

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

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

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

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

2.1.4 Nawoord Algemene Rekenkamer

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

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

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

2.1.5 Reactie Vereniging van Nederlandse Gemeenten

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

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

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

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

2.1.6 Nawoord Algemene Rekenkamer

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

2.2 Beleidsprioriteit op hoofdlijnen

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

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

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

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

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

Langdurigheidstoeslag

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

Maatschappelijke participatie van kinderen

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

Gemeenten en voedselbanken

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

2.2.1 Gedecentraliseerd armoedebeleid: meer ruimte voor gemeenten

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

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

2.2.2 Veranderde verantwoordelijkheid voor SZW

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

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

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

Van specifiek naar generiek: de commissie-Oosting

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

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

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

2.3 Controlerende taak van de Tweede Kamer

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

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

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

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

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

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

2.4 Van beleidsprioriteit naar beleid

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

Wijziging Wet werk en bijstand

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

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

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

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

Langdurigheidstoelage

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

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

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

Maatschappelijke participatie van kinderen

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

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

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

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

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

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

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

Gemeenten en voedselbanken

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

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

⁷ Zie <http://gemeenteloket.szw.nl>.

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

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

2.5 Informatieverzameling en -bewerking door minister

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

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

Wet werk en bijstand over de rol van de minister

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

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

Langdurigheidstoelage

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

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

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

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

Maatschappelijke participatie van kinderen

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

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

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

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

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

Voedselbanken

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

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

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

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

2.6 Informeren van de Tweede Kamer

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

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

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

Langdurigheidstoeslag

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

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

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

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

Maatschappelijke participatie van kinderen

Omdat het participatiebeleid wordt gefinancierd uit het Gemeentefonds, legt de minister van SZW geen verantwoording af aan de Tweede Kamer over de besteding van het geld en de uitvoering van dit beleidsonderdeel. Over ontwikkelingen in de maatschappelijke participatie van kinderen ontvangt de Tweede Kamer wel informatie. De Tweede Kamer ontvangt de uitkomsten van de nulmonitor 2008 in 2009 en de vervolgmonitor in 2011, waardoor inzichtelijk is of de landelijke doelstelling is behaald.

Ook heeft de staatssecretaris van SZW met de VNG afgesproken dat er inzicht wordt gegeven in de effecten van het bestuursakkoord met gemeenten (SZW, 2008c; 2008d).

Daarnaast ontvangt de Tweede Kamer tweejaarlijks de armoedemonitor. Het hoofdstuk «armoede en sociale uitsluiting onder kinderen» gaat specifiek in op de beleidsprioriteit «maatschappelijke participatie van kinderen uit arme gezinnen» (zie bijvoorbeeld SCP & CBS, 2007).

Ook de twee andere voortgangsrapportages met relevante informatie over de bijstand in natura om maatschappelijke participatie van kinderen uit arme gezinnen te bevorderen zijn naar de Kamer gestuurd: de *Nationaal strategisch rapportage sociale bescherming en insluiting Nederland 2008* (SZW, 2008e) en de *Gezinsnota* (J&G, 2008).

Gemeenten en voedselbanken

Zowel de nulmeting naar samenwerking tussen gemeenten en voedselbanken (de quickscan) als de in de vorige paragraaf genoemde studie naar de vormgeving van de samenwerking heeft de staatssecretaris van SZW naar de Tweede Kamer gestuurd. De staatssecretaris is van plan de quickscan te herhalen.

Informatie over het aantal gestarte re-integratietrajecten staat onder andere in het Rijksjaarverslag SZW en de kwartaalberichten arbeidsmarkt.

3 VERNIEUWING RIJKSDIENST

3.1 Conclusies, aanbevelingen en reacties

3.1.1 Conclusies

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

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

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

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

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

3.1.2 Aanbevelingen aan de minister van BZK

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

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

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

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

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

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

3.1.3 Reactie minister van BZK

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

Verantwoordelijkheidsverdeling Vernieuwing Rijksdienst

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

Totstandkoming informatievoorziening

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

Informatievoorziening realisatie personele taakstelling

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

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

Voortgang en meting doelstelling «beter»

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

3.1.4 Nawoord Algemene Rekenkamer

Verantwoordelijkheidsverdeling Vernieuwing Rijksdienst

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

Totstandkoming informatievoorziening

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

Informatievoorziening realisatie personele taakstelling

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

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

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

Voortgang en meting doelstelling «beter»

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

3.2 Beleidsprioriteit op hoofdlijnen

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

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

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

Onderdelen van het programma Vernieuwing Rijksdienst

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

Het beleid

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

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

De uitvoering

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

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

Voortgangsinformatie en eindverantwoording

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

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

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

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

3.3 Controlerende taak van de Tweede Kamer

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

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

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

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

3.4 Van beleidsprioriteit naar beleid

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

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

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

Onderbouwing van de doelstelling

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

Uitwerking van de doelstelling in de begrotingen

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

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

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

3.5 Informatieverzameling en -bewerking door minister

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

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

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

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

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

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

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

3.6 Informeren van de Tweede Kamer

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

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

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

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

3.6.1 Informatie over voortgang bij realisatie «kleinere overheid»

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

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

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

3.6.2 Informatie over voortgang bij realisatie «beter werk»

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

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

¹² In ons rapport *Staat van de beleidsinformatie 2008* hebben we aangegeven dat wij denken dat het niet realistisch is dat het kabinet ervan uitgaat dat de taakstelling van 12 800 fte's bij de rijksdienst mede gerealiseerd kan worden door bijdragen van zbo's en agentschappen. De minister heeft namelijk niet de bevoegdheid om de zbo's te verplichten om bij te dragen aan de taakstelling.

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

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

4 RECREATIE OM DE STAD

4.1 Conclusies, aanbevelingen en reacties

4.1.1 Conclusies

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

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

4.1.2 Aanbevelingen aan minister van LNV

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

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

4.1.3 Reactie minister van LNV

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

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

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

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

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

4.1.4 Nawoord Algemene Rekenkamer

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

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

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

4.2 Beleidsprioriteit op hoofdlijnen

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

«In 2011 moeten Nederlanders meer tevreden zijn over het landschap, zijn groene gebieden gerealiseerd, is het platteland vitaler en dynamischer en wordt geïnvesteerd in natuurgebieden».

Het beleid

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

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

De uitvoering

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

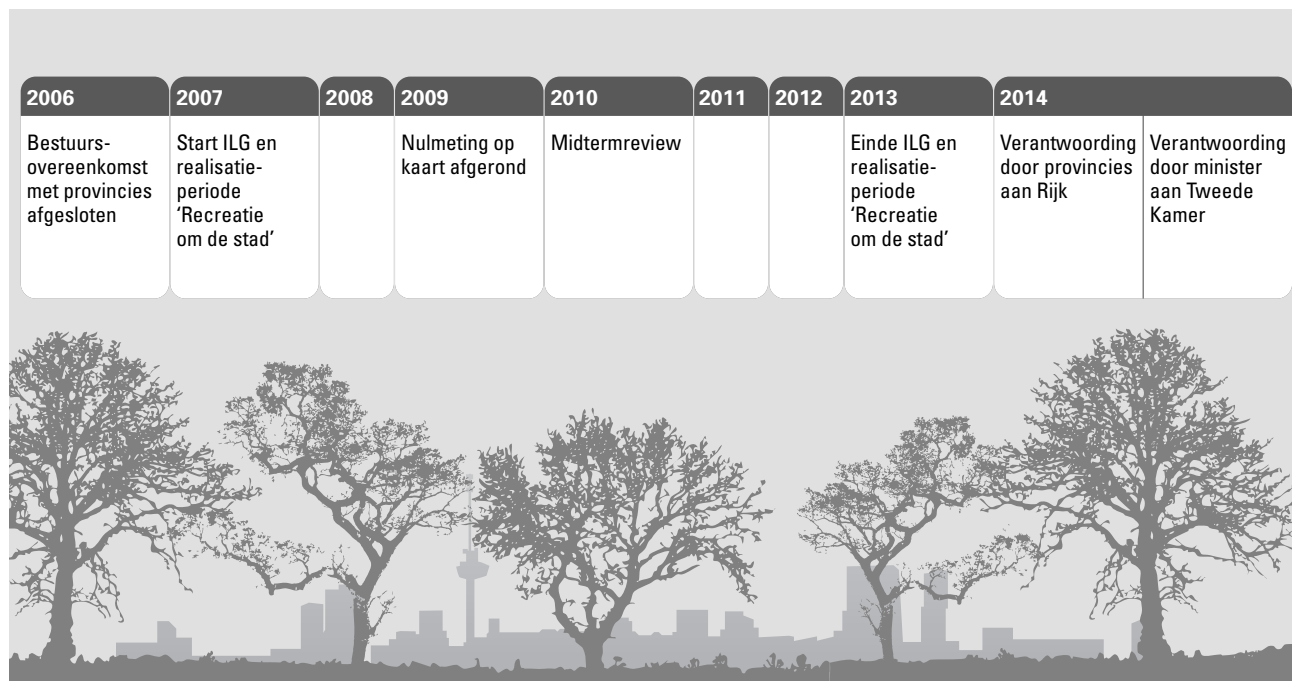
Voortgangsinformatie en verantwoordingsinformatie

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

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

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

Figuur 1 Tijdschema 'Recreatie om de stad'



4.3 Controlerende taak van de Tweede Kamer

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

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

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

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

4.4 Van beleidsprioriteit naar beleid

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

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

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

4.4.1 Restanttaakstelling «Recreatie om de stad»

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

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

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

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

Bron: Projectgroep Nulmeting (2006)

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

