

Vergaderjaar 2004–2005

29 949

Evaluatie VBTB

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 21 december 2004

In 1999 is met de nota Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording een nieuwe begrotingsopzet aangekondigd (VBTB). In genoemde nota werd een begroting voorgesteld die in de eerste plaats zou uitgaan van het beleid dat men wilde bereiken en niet van het geld dat zou worden uitgegeven. De VBVB-operatie was primair bedoeld om het de Tweede Kamer eenvoudiger te maken om de begroting en het jaarverslag met elkaar te kunnen vergelijken en vervolgens het beleid van het kabinet te beoordelen. De eerste VBVB-begroting is ingediend voor het begrotingsjaar 2002. In mei 2000 werd, in de eerste VBVB-voortgangsrapportage, aangekondigd dat in 2004 een evaluatie zou worden uitgevoerd. Hierbij ontvangt u deze evaluatie.

Aanbevelingen

VBVB is gestart als een operatie die primair gericht was op de presentatie van de begroting en het jaarverslag, maar VBVB is uitgegroeid tot een instrument om een doelmatiger overheid te bevorderen. In de evaluatie komen beide aspecten aan de orde. De aanbevelingen van de evaluatie hebben dan ook betrekking op beide onderdelen (§ 5.6, bladzijde 53 e.v.). Geadviseerd wordt nu om de twee doelstellingen – een toegankelijke begroting en de bevordering van een doelmatiger overheid – niet met één instrument te realiseren. Maak een toegankelijke begroting en een betere verantwoording door deze toe te spitsen op de autorisatie- en controlefunctie en bevorder de doelmatigheid door het beleid en de beleidsnota's inhoudelijk beter te onderbouwen en door een betere evaluatie-programmering. Het kabinet onderschrijft de aanbevelingen van de VBVB-evaluatie op hoofdlijnen en gaat de uitvoering ter hand nemen.

Voor wat betreft de begroting zijn deze aanbevelingen reeds in concrete voorstellen omgezet, die het kabinet graag met u verder wil bespreken. In de evaluatie komt duidelijk naar voren dat de begroting als dik en ontoegankelijk wordt ervaren. Daarom wordt geprobeerd om bij de eerstkomende begroting (over 2006) en jaarverslag (over 2004) een aanzienlijke

verbetering te bereiken. Ook de overige aanbevelingen zullen tot concrete voorstellen leiden die in de loop van volgend jaar naar de Kamer worden gestuurd. Het betreft hier met name een aanpassing van de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek.

Begroting en Jaarverslag

De voorstellen beogen bovenal de toegankelijkheid en leesbaarheid van begroting en jaarverslag te vergroten. Met de VBTB-operatie is de artikelindeling zodanig aangepast dat de begroting doelgeoriënteerd is geworden. Niet langer bepalen de instrumenten (subsidies, personeelsuitgaven, materiële uitgaven enz) de artikelindeling maar de doelstellingen. Deze belangrijke verworvenheid blijft uiteraard behouden. Voorts vormt de beleidsagenda de introductie van de begroting en daarna komen de beleidsartikelen. Ook dit blijft zo.

Bij het opstellen van de nieuwe begrotingsvoorschriften zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd.

1. De functie van de begroting en het jaarverslag is autorisatie respectievelijk déchargeverlening. De Kamer geeft met het aannemen van de begroting toestemming om geld te mogen uitgeven en met het jaarverslag wordt aan de minister décharge verleend.
2. De VBTB-structuur wat betreft doeloriëntatie blijft gehandhaafd, doch prestatie meting dient wel zinvol en relevant te zijn.
3. Begroting en jaarverslag dienen zelfstandig leesbare documenten te zijn.
4. Een betere evaluatieprogrammering van beleidsevaluatie op het niveau van algemene of operationele doelstellingen en van onderzoek naar de effecten van beleid.

Functie begroting en jaarverslag

De begroting en het jaarverslag worden aan het parlement aangeboden ter autorisatie respectievelijk ten behoeve van déchargeverlening. De afgelopen jaren heeft de overheid via de begroting en het jaarverslag ook invulling gegeven aan «volledigheid en transparantie», zonder daarbij een expliciete keuze te maken. Hierdoor zijn de begroting en jaarverslag omvangrijke documenten geworden. De expliciete keuze voor de primaire functie van begroting en jaarverslag leidt tot een strengere selectie van te presenteren informatie.

De toegankelijkheid van de begroting wordt niet vergroot indien elk onderdeel van het beleid in de begroting zeer uitgebreid wordt toegelicht. Dit wordt namelijk veelal gedaan in beleidsnota's, voortgangsrapportages en beleidsevaluaties. Helaas moeten we constateren dat in de begrotingen grote passages uit beleidsnota's worden gekopieerd waarmee de leesbaarheid van de begroting wordt geschaad. Voor de begroting is van belang wat de beleidsvoornemens voor dat jaar impliceren; dat dient te worden toegelicht. De begroting dient vooral te verwijzen naar de relevante beleidsdocumenten. Met een slimme toepassing van internet wordt het mogelijk om deze verwijzingen direct op te roepen.

Zinvol en relevant

In de tweede plaats blijft de VBTB-structuur gehandhaafd, doch prestatie meting dient wel zinvol en relevant te zijn. Met het handhaven van de VBTB-structuur wordt bedoeld de doeloriëntering van de begroting. Het kwantificeren van de algemene doelstelling werkt inspirerend en vergemakkelijkt de autorisatie- en verantwoordingsfunctie. Echter in sommige gevallen leidt verdergaande kwantificering niet tot toegevoegde infor-

matie. Vormvereisten met betrekking tot operationalisering en kwantificering, zoals nog voorgeschreven voor de begroting 2005, worden derhalve deels verlaten. Even belangrijk als meetbare doelstellingen is daarom dat er een overtuigende onderbouwing is voor de wijze waarop de operationele doelstellingen en de ingezette instrumenten bijdragen aan de algemene doelstelling. Een en ander leidt tot introductie van het criterium «zinnig en relevant».

Zelfstandig leesbaar

Als derde uitgangspunt is geformuleerd dat begroting en jaarverslag zelfstandig leesbare stukken blijven. Al eerder is gememoreerd dat begrotingen veel herhalingen van beleidsnota's bevatten. Deze overlap moet beperkt worden, maar de begroting (het schriftelijke stuk) moet absoluut zelfstandig leesbaar zijn. Bij de beraadslagingen moet alleen op basis van het schriftelijke stuk besloten kunnen worden.

Evaluatieprogrammering

Naast de WWW-vragen dienen de probleemanalyse en de onderbouwing van de rol van de overheid nog sterker onderdeel te worden van de reguliere beleidsvoorbereiding. Dat is een belangrijke uitdaging voor de komende jaren. Alleen door beleid inhoudelijk van tevoren goed te onderbouwen, kan achteraf in het jaarverslag worden beoordeeld of de concrete acties die de overheid in het vooruitzicht is gesteld ook zijn uitgevoerd, en kan met evaluatieonderzoek worden getoetst of de veronderstellingen die aan het beleid ten grondslag liggen juist waren.

Het inhoudelijke beter onderbouwen van beleid vereist niet alleen dat de kwaliteit van de beleidsvoorbereiding moet verbeteren, maar ook de beleidsevaluatie achteraf. Het sinds 1991 geldende voorschrift dat beleidsevaluatie een vast onderdeel moet vormen van ieder beleidsproces dient onverminderd van kracht te blijven. Wel dient er wat te veranderen aan de vormgeving van de evaluatiefunctie om te waarborgen dat er sprake is van evaluatieonderzoek dat goed én bruikbaar is.

Het huidige beleid rond beleidsevaluatie, zoals vastgelegd in de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek (RPE), schrijft een dekkende programmering van evaluatieonderzoek van staand beleid voor, eens in de vijf jaar (ex-post evaluatie). Daarnaast moet bij beleidsvoorstellen altijd een gedocumenteerde afweging worden gemaakt of een ex ante evaluatie zinvol is, dat wil zeggen een onderzoek naar de toekomstige effecten van beleid. In de praktijk is gebleken dat te weinig ex-post onderzoek is gericht op de effecten van beleid, maar ook dat een dekkende programmering van evaluatieonderzoek naar effecten niet haalbaar en niet zinvol is. Verder vindt – afgaande op de gegevens in het Evaluatie Overzicht Rijks-overheid (EOR) – ex ante onderzoek niet of nauwelijks plaats.

Het kabinet kiest op basis van de conclusies en aanbevelingen uit de VBTB-evaluatie voor een opzet van de evaluatiesystematiek die beter tegemoet komt aan het praktische probleem dat onderzoek naar de effecten van overheidsbeleid niet altijd mogelijk is. Want ook wanneer een grondige ex-post beleidsevaluatie niet mogelijk is kan aan de hand van een aantal kernvragen «nut en noodzaak» van bestaand of voorgenomen beleid worden nagegaan. Daarnaast worden handvaten geboden voor de programmering van onderzoek naar de effecten van beleid waar dat mogelijk en zinvol is. Ten tweede zijn verbeteringen voorgesteld in de programmering en de opzet van evaluatieonderzoek naar de effecten van beleid.

Concrete voorstellen voor de programmering van beleidsevaluaties op het niveau van algemene of operationele doelstellingen kunt u tegemoet zien in de komende ontwerpbegrotingen (2006). Bij de uitvoering kan worden voortgebouwd op de taakoperaties die op dit moment in het kader van het Programma Andere Overheid (PAO) plaatsvindt. De voorgestelde wijzigingen in de evaluatiesystematiek zullen hun weerslag krijgen door de RPE aan te passen. Dit geldt tevens voor de uitwerking van aanbeveling 10 uit de VBTB-evaluatie gericht op de waarborging van de kwaliteit van niet-financiële informatie.

Concrete uitwerking naar de begroting 2006

- De begrotingstoelichting blijft beginnen met een beleidsagenda. De beleidsagenda is afgelopen jaar veel beleidsmatiger geworden doordat een aansluiting is gelegd met het Regeerakkoord. Wel moet in de beleidsagenda een heel duidelijke onderbouwing worden gegeven van de belangrijkste wijzigingen t.o.v. de voorgenomen uitgaven uit de meerjarige toelichting. Hiervoor wordt een standaardtabel voorgeschreven. Deze mutaties maken in één oogopslag duidelijk welke beleidsmatige wijzigingen worden voorgesteld.
- Na de beleidsagenda komen de beleidsartikelen in de begroting. De structuur van een beleidsartikel wordt strakker voorgeschreven. Voorgesteld wordt om de tabel budgettaire gevolgen van beleid een meer prominente positie te geven. Deze tabel volgt voortaan direct na de toelichting op de algemene doelstelling. Na de tabel budgettaire gevolgen van beleid worden de operationele doelstellingen opgenomen. Hiervoor is een tabel voorgeschreven, waarin deels verplichte, deel facultatieve gegevens worden opgenomen. Verplicht zijn een korte omschrijving en toelichting op de doelstelling (doelstelling en motivering), welke instrumenten worden ingezet, welke concrete activiteiten de overheid onderneemt en welke prestaties worden geleverd. Indien zinvol en relevant dient de tabel te worden aangevuld met gegevens over doelgroep, planning, basiswaarden, streefwaarden, prestatie-indicatoren en eventueel verwijzingen naar relevante beleidsnota's en beleidsevaluaties.
- Bij een internetversie van de begroting kunnen deze verwijzingen worden gebruikt om direct door te «klikken» naar de relevante passages uit de beleidsnota's en beleidsevaluaties (zie verder onder begroting op internet).
- Voorgesteld wordt om de verdiepingsbijlage uit de begroting en het jaarverslag te laten vervallen. De verdiepingsbijlage bevat een «verticale» toelichting van de begrotingsstanden, dwz een toelichting van een uitgave op een artikel van begroting op begroting. Veel belangrijker is om te volgen wat er met een uitgave op een begrotingsartikel gebeurt nadat een begroting door het kabinet is ingediend. Met de voorstellen over begroting op internet kan worden bereikt dat veel eerder en veel toegankelijker de begrotingsstanden gevolgd kunnen worden.
- Vanaf de begroting 2006 wordt voorgesteld om sommige gegevens, zoals nu opgenomen in bijlagen alleen op internet aan te bieden. Dit geldt bijvoorbeeld voor het overzicht van moties en toezeggingen aan de Tweede Kamer. Door publicatie op internet kan de inhoud hiervan vaker worden bijgehouden. Nu wordt deze slechts één keer per jaar gepubliceerd (begroting). Ook voor andere gegevens geldt dat internet een betere medium is voor publicatie dan de begrotings- en verantwoordingsstukken.

Zoals uit voorgaande blijkt heeft een aantal voorstellen betrekking op de beleidsartikelen. Graag wil ik begin 2005 aan de hand van uitgewerkte voorbeelden van beleidsartikelen per departement aan uw Kamer tonen

wat de effecten zijn van de nieuwe aanpak. Een eerste uitwerking daarvan voor een beleidsartikel per begroting treft u hierbij als voorbeeld aan.

Concrete uitwerking naar het jaarverslag

- Voorgesteld wordt om het jaarverslag te beginnen met een beleidsverslag waarin vooral de beleidsontwikkelingen van het verslagjaar worden geanalyseerd in het licht van de lange termijn doelstellingen, zoals opgenomen in de beleidsagenda. Hiermee wordt geprobeerd een inhoudsvoller jaarverslag te krijgen.
- In het jaarverslag wordt een terugblik gegeven op de opmerkelijke verschillen en de belangrijkste beleidsresultaten. Financiële informatie en niet-financiële informatie dienen duidelijk van elkaar onderscheiden te zijn. Tot nu toe gebeurde dit door een beleidsverslag op te nemen met zowel financiële als niet-financiële informatie en daarnaast een jaarrekening met alleen financiële informatie. In het jaarverslag 2004 verdwijnt deze dubbele vermelding, doordat de financiële informatie uit de jaarrekening in verkorte vorm wordt geïntegreerd in het beleidsverslag. De jaarrekening bestaat dan alleen uit de verantwoordingsstaat, saldibalans en financiële informatie over diensten die een batenlastenstelsel voeren.

Begroting op internet

Het doel van «Begroting op internet» is het verhogen van de informatie-waarde van begrotingen. Dat wordt bereikt door een website te realiseren die relevante informatie over de rijksbegroting ontsluit.

Dit sluit uitstekend aan bij de doelstelling van PAO om de hele overheid efficiënter en beter te laten werken, onder meer door slimmer gebruik te maken van ICT. Zowel de toegankelijkheid van de financiële informatie van het rijk als de transparantie van de overheid zullen toenemen. Door «Begroting op internet» maakt de overheid steeds meer uit eigen beweging informatie openbaar.

De begrotingen zijn op dit moment te vinden op de site www.rijksbegroting.minfin.nl. Ook de budgettaire nota's staan hier. De ambitie is om in de komende jaren stapsgewijs meer informatie te ontsluiten en dat op een gebruikersvriendelijke manier te doen.

Het idee is om onder andere nota's, amendementen, moties en toezeggingen, kamervragen over de begrotingen, actuele begrotingsstanden, adviezen van de Raad van State enz. enz. in onderlinge samenhang op één website te publiceren zodat deze informatie voor alle gebruikers gemakkelijk toegankelijk is. Met onderlinge samenhang wordt bedoeld dat er goede hyperlinks worden gerealiseerd, zodat als in een begroting wordt verwezen naar een nota, deze met een muisklik op te roepen is. Ook hierover wordt u nog nader geïnformeerd.

De stukken m.b.t. voorbeeldartikel conform RBV2005 zijn ter inzage gelegd bij het Centraal Informatiepunt Tweede Kamer.

Mijns inziens komen de voorgestelde maatregelen tegemoet aan de wens van uw Kamer om te komen tot meer compacte, politieke en toegankelijke begrotings- en verantwoordingsdocumenten. Zoals eerder aangegeven, wil ik daarover graag nog met uw Kamer over van gedachten wisselen.

De Minister van Financiën,
G. Zalm

Eindrapport VBTB-evaluatie

Inhoud

1	Inleiding	7
1.1	Historische context en aanleiding van de VBTB-evaluatie	7
1.2	Probleemstelling en opzet van de evaluatie	8
1.3	Leeswijzer	9
2	Toegankelijkheid van begroting en jaarverslag	9
2.1	Inleiding	9
2.2	Structuur begrotingen	10
2.3	Structuur en inhoud van het jaarverslag	14
2.4	Toegankelijkheid en inhoud van de begroting	15
2.5	Conclusies	18
3	Doelmatigheid van beleid	19
3.1	Inleiding	19
3.2	Hoe is het beleid in de begrotingen inhoudelijk onderbouwd?	20
3.3	Hoe zijn de beleidsnota's inhoudelijk onderbouwd?	21
3.4	VBTB en resultaatgericht werken	23
3.5	Conclusies	24
4	RPE, beleidsevaluatie en beleidsinformatie	25
4.1	Inleiding	25
4.2	Ex post evaluaties	27
4.3	Ex ante evaluaties	31
4.4	RPE en het waarborgen van betrouwbare beleidsinformatie	32
4.5	Conclusies	34
5	Bevindingen en aanbevelingen	35
5.1	Inleiding	35
5.2	Wat is de stand van zaken en hoe verder?	35
5.3	Naar een meer toegankelijke begroting en verantwoording	37
5.4	Naar doelmatiger beleid	38
5.5	De betrouwbaarheid van beleidsinformatie	45
5.6	Aanbevelingen	46
	Bijlage 1. Samenstelling begeleidingscommissie	49

1 INLEIDING

1.1 Historische context en aanleiding van de VBTB-evaluatie

In 1997 deed de Tweede Kamer een voorstel voor versnelling van het traject van de financiële verantwoordingen en verbetering van de kwaliteit van de financiële verantwoordingen. Dit voorstel kan worden gezien als voorzet voor VBTB: «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording».

Versnelling van de verantwoording

Om recht te doen aan de plaats van de verantwoording moest de verantwoording worden vervroegd. De Tweede Kamer, de minister van Financiën, de ministeries en de Algemene Rekenkamer hebben vervolgens de afspraak gemaakt dat de financiële verantwoordingen op de derde woensdag in mei aan de Tweede Kamer worden aangeboden. Dit in tegenstelling tot de tot dan toe gebruikelijke aanbidding in september. De financiële verantwoordingen over 1999 zijn in 2000 voor het eerst op de derde woensdag in mei aan de Tweede Kamer aangeboden.

Verbetering van de kwaliteit van de verantwoording

Een belangrijke volgende stap werd een jaar later gezet. Op 10 juni 1998, bood de werkgroep Kwaliteit financiële verantwoordingen haar eindrapport «Jaarverslag in de Politieke Arena» aan de Staten-Generaal aan. Dit rapport had als voornaamste aanbeveling om op hoofdlijnen verantwoording af te leggen over beleid, bedrijfsvoering en financiële middelen. Het hoofddoel is om de gebruikswaarde voor de belangrijkste doelgroep, de Staten-Generaal, te verhogen. Om dit doel te bereiken moesten beleidsdoelstellingen meer concreet en in meetbare grootheden worden weergegeven. Door middel van vooraf in de begroting aangegeven beleidsprioriteiten zou in het jaarverslag inzicht in de voortgang van de beleidsrealisatie gegeven moeten worden. Voorts zou de verantwoording meer op hoofdlijnen geschieden en zouden bepaalde onderdelen (agentschappen) sterk in omvang moeten worden teruggebracht.

Het kabinet onderschreef de bevindingen van de werkgroep en legde in zijn reactie op de aanbevelingen van de werkgroep uitdrukkelijk een verband tussen het jaarverslag en de begroting. De begroting en de verantwoording zijn weliswaar te onderscheiden, doordat zij elk een eigen functie vervullen (autorisatie versus decharge), maar niet te scheiden. De verantwoording blikt terug op het voorgenomen beleid in de begroting.

Wergroep Van Zijl

Een werkgroep onder leiding van het toenmalige Tweede Kamerlid Van Zijl heeft in december 1998 een aantal beleidsprioriteiten opgesteld. Nagenoeg parallel aan genoemde trajecten werd in mei 1998 de interdepartementale werkgroep «Begroting in de 21e eeuw» ingesteld. Voornaamste doel van deze ambtelijke werkgroep was om de inhoud en presentatie van de begroting zodanig te verbeteren opdat de begroting zoveel mogelijk is afgestemd op de behoefte van de doelgroep, de Staten-Generaal. Bij het analyseren van de begrotingen heeft de werkgroep ook interviews gehouden met Kamerleden, deskundigen en de Algemene Rekenkamer.

Het resultaat: «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording»

Uiteindelijk zijn de resultaten van alle bovengenoemde werkzaamheden samengebracht in één rapport: «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording». In het rapport komt duidelijk naar voren dat begroting en jaarverslag onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn. In deze nota werd een begroting nieuw stijl aangekondigd. Een begroting nieuwe stijl die niet in de eerste plaats uitgaat van het geld dat wordt uitgegeven, maar van het beleid en wat men daarmee wil bereiken. Géén

ondoorzichtige rijstebrij, maar concrete beleidsdoelstellingen. Met centrale vragen als: «Wat willen we bereiken?, Wat gaan we daarvoor doen? en Wat mag dat kosten?». De primaire bedoeling was om de begroting nieuwe stijl niet alleen toegankelijk te maken voor Kamerleden, maar voor iedere geïnteresseerde Nederlander. Naast een begroting nieuwe stijl kwam er een verantwoording nieuwe stijl – jaarverslag – met een spiegelbeeldige indeling: Hebben we bereikt wat we hebben beoogd?, Hebben we gedaan wat we daarvoor zouden doen? en Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten? De bedoeling was primair om het voor de Tweede Kamer eenvoudiger te maken om begroting en jaarverslag met elkaar te kunnen vergelijken en vervolgens het beleid van het kabinet te beoordelen.

In mei 2000 werd in de eerste VBTB-voortgangsrapportage aangekondigd dat VBTB in 2004 geëvalueerd zou worden. Deze rapportage is het resultaat van die evaluatie.

1.2 Probleemstelling en opzet van de evaluatie

De oorspronkelijke doelstelling uit de nota VBTB was: «Vergroting van de informatiewaarde van de begrotingsen verantwoordingsstukken». Uiteindelijk is VBTB een bredere operatie geworden dan alleen een andere presentatie van voornemens en resultaten en is VBTB uitgegroeid tot een instrument voor een doelmatiger¹ opererende overheid.

De algemene probleemstelling van de VBTB-evaluatie luidt:

In hoeverre zijn de doelstellingen van VBTB in de praktijk gerealiseerd en waar liggen mogelijkheden voor verdere verbetering?

In deze evaluatie is geprobeerd de bijdrage van VBTB aan de geformuleerde doelstellingen en relevant geachte neveneffecten in beeld te brengen. Daartoe zijn twee wegen bewandeld: kamerleden en andere betrokkenen zijn geïnterviewd om te achterhalen hoe begrotingen door de gebruikers worden gewaardeerd en externe deskundigen hebben de inhoud van de begrotingen, jaarverslagen, beleidsnota's en evaluatieonderzoeken geanalyseerd. De interviews zijn gevoerd aan de hand van vragen op hoofdlijnen waarop vervolgens kon worden doorgevraagd. Vragen over bijvoorbeeld de «toegankelijkheid en samenhang van informatie» en «zijn begrotingen beleidsgericht en transparanter?» Volgens de geraadpleegde interviewdeskundigen wordt op deze manier meer relevante informatie verkregen, dan het via het mondeling of schriftelijk aflopen van een gedetailleerde en uitputtende lijst met te beantwoorden vragen. Het nadeel is wel dat de antwoorden lastiger onderling te vergelijken zijn. Deze rapportage bevat daardoor geen overzicht van de *inhoudelijke* antwoorden in de trant van «x% van de respondenten was van mening dat...».

De evaluatie is uitgevoerd door het Interdepartementaal Overlegorgaan Financieel Economische Zaken (IOFEZ) ondersteund door een secretariaat. Het secretariaat is samengesteld uit medewerkers van het directoraat-generaal Rijksbegroting en verschillende departementen. Hiervoor is gekozen om de kennis van VBTB en het begrotingsproces op een efficiënte wijze te benutten. Uitvoering door het IOFEZ heeft echter het risico in zich van onvoldoende afstand en onafhankelijkheid ten aanzien van het te evalueren onderwerp. Om dit risico te ondervangen heeft een onafhankelijke begeleidingscommissie geadviseerd over de methodologische opzet en inhoud van het onderzoek, en het verslag daarvan in deze eindrapportage. De onafhankelijke commissie is samengesteld uit wetenschappers en departementale vertegenwoordigers uit de ambtelijke

¹ Doelmatigheid heeft in deze rapportage betrekking op de verhouding tussen de maatschappelijke effecten van beleid en de daarvoor gemaakte kosten. Het omvat daarmee ook de doeltreffendheid van beleid. De doelmatigheid van beleid neemt toe als gegeven het budget meer beleidseffecten worden gerealiseerd of als gegeven een niveau van beleidseffecten (doeltreffendheid) het benodigde budget afneemt.

leiding en beleid¹. De commissie geeft te kennen dat «de adviezen zijn gevolgd».

1.3 Leeswijzer

De rapportage van de VBTB-evaluatie bestaat uit de volgende onderdelen:

- *Hoofdstuk 2* van de VBTB-evaluatie gaat in op de oorspronkelijke VBTB-doelstellingen uit de Regeringsnota: hoe staat het met de *toegankelijkheid* van de begroting en het jaarverslag? en wat was de bijdrage van VBTB?
- *Hoofdstuk 3* richt zich op de onderliggende doelstelling van VBTB, die gaandeweg steeds belangrijker is geworden: een verbetering van de *doelmatigheid* van het overheidsbeleid;
- *Hoofdstuk 4* gaat in op de aanwezigheid, benutting en kwaliteit van het *evaluatieonderzoek*. Hiermee wordt tevens invulling gegeven aan de toegezegde tussenevaluatie in 2004 van de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (RPE);
- *Hoofdstuk 5* reflecteert op de uitkomsten van de VBTB-evaluatie in de voorgaande hoofdstukken en geeft mogelijkheden aan voor verbetering.

2 TOEGANKELIJKHEID VAN BEGROTING EN JAARVERSLAG

2.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag of VBTB de toegankelijkheid van de begrotings- en verantwoordingstukken heeft verbeterd.

Voor de introductie van VBTB waren de hoofdlijnen van beleid moeilijk te herkennen in de begrotings- en verantwoordingstukken. Veelal werd gestart met een uitgebreide algemene memorie van toelichting. Tevens werd een organisatorische indeling gevolgd. De structuur en inhoud van de begroting en het jaarverslag zijn in het herontwerp (i.e. het WWW-stramien) aangepast door wet- en regelgeving. Het herontwerp beoogt door het benoemen van doelstellingen van beleid een relatie te leggen met instrumenten en middelen. «Daarbij moet in één oogopslag duidelijk zijn wat de kern van het beleid is en wat de prioriteiten zijn»². Dit gelet op de diverse functies van de begrotingen voor de gebruikers, primair de Staten-Generaal. Om de informatiewaarde te vergroten dienen de begrotings- en verantwoordingstukken de door de gebruikers gewenste informatie op een dusdanige wijze te bevatten dat deze informatie gemakkelijk toegankelijk is en tijdig beschikbaar komt.

Op grond hiervan komen in dit hoofdstuk de volgende vragen aan de orde:

- Wat is de vooruitgang, als het gaat om de aangepaste structuur van begrotingen? De begrotingen voor 2004 zijn onderzocht en vergeleken met die van 1997 (deels 1996). In paragraaf 2.2 worden de begrotingsonderdelen en de opbouw van de beleidsartikelen systematisch getoetst aan de VBTB-vereisten (paragraaf 2);
- Hoe beoordelen (ex) kamerleden en externe deskundigen de inhoud van de nieuwe begrotingen? Bij de kamerleden is gekozen voor een bredere vraagstelling dan bij de externe deskundigen. De Kamerleden zijn bevraagd naar bijvoorbeeld de toegankelijkheid, het beeld bij VBTB en de rol van verantwoorden. Externe deskundigen hebben ieder de beleidsagenda én een drietal beleidsartikelen van een begroting gelezen en beoordeeld. Gekeken is onder andere naar de helderheid van de doelstellingen, de samenhang tussen beleid, instrumenten en middelen en de relevantie van de effectindicatoren.

¹ Zie bijlage 1 voor de samenstelling van de begeleidingscommissie.

² Regeringsnota Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording, 19 mei 1999.

De beleidsmatige samenhang van de artikelen komt aan de orde in hoofdstuk 3. Hoofdstuk 3 is gewijd aan het effect van VBTB op de doelmatigheid van beleid. Daarin wordt ingegaan op het beleidsmatige gehalte van de begrotingen en de beleidsnota's: hoe goed is het beleid inhoudelijk onderbouwd? Onderzocht wordt of de samenhang tussen beleid, prestaties en middelen inzichtelijk is aangebracht en of dit heeft geleid tot een verbetering van de doelmatigheid.

2.2 Structuur begrotingen

De begrotingen voor 2004 zijn beoordeeld op de aanwezigheid van de VBTB-vereisten en vergeleken met de begrotingen voor 1997¹ en soms met de begrotingen voor 1996. Het ministerie van Financiën heeft de zogenoemde VBTB-spiegel ontwikkeld, om de Kamer te informeren over de voortgang van de VBTB-vereisten. De VBTB-spiegel monitort in hoeverre de begrotingen voldoen aan de VBTB-vereisten zoals voorgescreven in de Comptabiliteitswet (CW) en de Rijksbegrotingvoorschriften (RBV). Een doelformulering moest bijvoorbeeld kwantitatief beschreven zijn. De VBTB-spiegel werkt «mechanisch» omdat de aanwezigheid van een doel weliswaar wordt geregistreerd, maar niet wordt beoordeeld op inhoud (is het een logisch doel of prestatiecijfer, en is de doelformulering goed). Een oordeel over de inhoud wordt gegeven in paragraaf 2.3 en in hoofdstuk 3.

Begrotingsstaat en leeswijzer

In alle begrotingen bevat de begrotingsstaat een overzicht van de uitgaven, ontvangsten en verplichtingen per begrotingsartikel. Verplichtingenbedragen worden ook genoemd als ze even groot zijn als de uitgaven. Uitgangspunt was dat verplichtingen alleen zouden worden opgenomen als er sprake was van een duidelijk verschil tussen de geraamde uitgaven en de verplichtingen. Meestal bestaat de leeswijzer uit één of twee A4-tjes.

De beleidsagenda

De beleidsagenda is het meest politieke deel van de begroting. In de beleidsagenda wordt ingegaan op de politieke prioriteiten en de financiële gevolgen van het voorgestelde beleid. Vergeleken met de algemene memorie van toelichting uit de begrotingen voor 1996 is belangrijke winst geboekt. In dat jaar was de gemiddelde omvang van de beleidsagenda (toen: «algemeen deel memorie van toelichting») nog 60 pagina's. Het algemene deel handelde over algemene en specifieke ontwikkelingen, veelal gegroepeerd per beleidsterrein². In enkele gevallen aangevuld met onderwerpen als bestuurlijke organisatie, huisvesting, personeelsbeleid, administratieve organisatie, openingstijden van publieke diensten, etc.

Het streven bij de nieuwe begrotingen is om de beleidsagenda beknopt en overzichtelijk te houden, met 10 pagina's als richtsnoer. In de begrotingen voor 2004 was de beleidsagenda gemiddeld 18 pagina's dik, inclusief de toelichting op de financiële tabel. Het is in de begrotingen 2005 gelukt om een verdere beperking uit te voeren. Ook is de beleidsagenda het afgelopen jaar veel beleidsmatiger c.q. politieker geworden. Er is een duidelijke aansluiting met het Regeerakkoord, de Miljoenennota³, en de beleidsagenda heeft veel aandacht van de bewindspersonen. Het blijkt dat verschillende ministers de regie over de beleidsagenda zelf voeren. In de beleidsagenda worden – in de praktijk – doelstellingen opgenomen voor de kabinetsperiode (of nog langer). Deze praktijk kan een worsteling met de voorschriften veroorzaken. Immers, in de toelichting op de Rijksbegrotingvoorschriften staat dat de beleidsprioriteiten voor het begrotingsjaar moeten worden weergegeven. Departementen hebben wel de vrijheid om in de beleidsagenda een horizontale toelichting op te

¹ De begrotingscyclus 1997 is als basis voor vergelijk gekozen, omdat vanaf dat jaar dat over VBTB-achtige zaken werd gesproken, zoals het «Jaarverslag in de politieke arena» en uitvoering van de motie Melkert c.s. De begroting 2004 is de meest recente begroting die volledig geautoriseerd is. De Ontwerp-begroting 2005 is tijdens de evaluatie nog in behandeling.

² De uitgebreide algemene toelichting ging overigens alsnog gepaard met een uitgebreide artikelsgewijze toelichting (AGT), waarbij ruim de helft van de begrotingen het aantal pagina's van de AGT van de honderd overstijgt.

³ Hoofdstuk 3.

nemen. De beleidsprioriteiten uit de Miljoenennota 2004 zijn voor circa 80% goed doorvertaald in de beleidsagenda's. De beleidsagenda geeft de beleidsprioriteiten aan en beoogt geen samenvatting te geven van de diverse beleidsartikelen in het begrotingsjaar.

De beleidsartikelen

Ieder ministerie heeft gemiddeld een 10-tal beleidsartikelen per begroting die systematisch zijn uitgewerkt. Het is bijna overal gelukt beleid, prestaties en de financiële gegevens op een systematische manier in één beleidsartikel onder te brengen (zie hoofdstuk 3). Hierdoor zijn ruim 800 artikelen over de totale rijksbegroting teruggebracht tot bijna 140 beleidsartikelen.

Uit tabel 2.1 blijkt dat alle ministeries behoorlijke vooruitgang hebben geboekt bij het toepassen van de VBTB-vereisten op begrotingen.

Tabel 2.1 Aanwezigheid van VBTB-vereisten in begroting 1997–2004¹

	Begroting 1997	Begroting 2004
1. Zijn de doelstellingen kwalitatief op orde?	5–10%	66%
2. Zijn de beleidsartikelen kwalitatief op orde?	5–10%	61%
3. Is er informatie over prestaties of resultaten van beleid?	10–15%	51%
4. Komt er zicht op effectiviteit?	n.v.t.	50%

Bron: Ministerie van Financiën 2004.

¹ Het gaat nadrukkelijk om de aanwezigheid van voorgeschreven VBTB elementen. Er is daarmee geen kwalitatief oordeel over de inhoud en samenhang tussen deze elementen te geven.

Rijksbreed is een verbetering waar te nemen als het gaat om het opnemen van doelstellingen, prestatiegegevens en evaluatieonderzoeken. Zicht op effectiviteit houdt in deze context in dat evaluatieonderzoek is geprogrammeerd (bijvoorbeeld in een tabel), maar hoeft niet te betekenen dat er ook daadwerkelijk inzicht in effectiviteit zal ontstaan.

Doelstellingen en toelichting door prestatiegegevens of periodiek evaluatieonderzoek

De algemene doelstelling is onderverdeeld in een of meerdere operationele doelstellingen. Expliciet wordt bijvoorbeeld aandacht besteed aan doelstellingen zoals het afnemen van de wachtlijsten. Alleen zo kan bij de verantwoording worden getoond welke resultaat is behaald. De tijds-horizon ligt vaak ver weg in de tijd (bijvoorbeeld 2010).

Ten opzichte van 1997 is er substantiële vooruitgang geboekt. Er is in bijna 70% van de doelstellingen sprake van het toepassen van de VBTB-vereisten. Hiermee wordt bedoeld dat feitelijke doelstellingen van beleid worden geëxpliciteerd, en dat aangegeven wordt op welke doelgroepen het beleid zich richt en welk tijdpad daarbij leidend is. Tevens zijn de doelstellingen toegelicht door de richting van de te bereiken effecten – al dan niet met prestatiegegevens – te beschrijven.

Box 2.1 De meetbaarheid van doelstellingen

In tegenstelling tot wat in de regelgeving suggereert, blijkt het concretiseren van doelstellingen met effectgegevens vaak lastig (bijvoorbeeld «sociale cohesie»). Externe deskundigen constateren dit ook (zie blz. 18 hoofdstuk 2). In de Rijksbegrotingsvoorschriften staat¹:

- Algemene beleidsdoelstellingen worden zoveel als mogelijk uitgedrukt in meetbare en beïnvloedbare streefwaarden, ze bevatten een aanduiding van de doelgroep(en) en worden geplaatst tegen een tijdshorizon;
- Indien het niet mogelijk is de algemene beleidsdoelstelling uit te drukken in te meten én beïnvloedbare streefwaarden, doelgroepen en een tijdshorizon, bevat een beleidsartikel één of meerdere operationele doelstellingen waarvoor wel meetbare én beïnvloedbare streefwaarden, doelgroepen en een tijdshorizon is aan te geven.

Om departementen te ondersteunen bij het verder vervolmaken van de beleidsartikelen en prestatiegegevens is gebruik gemaakt van de «Handreiking Doelformuleringen en Prestatiegegevens»². Ook hierin is een beeld geschetst dat de doelen altijd meetbaar moeten zijn. Verstandiger was geweest om naast «zoveel als mogelijk» toe te voegen «indien zinvol».

Er zijn veel «output» of «middelen» doelstellingen in de beleidsartikelen opgenomen, zoals «euro's besteed aan TV-spots», «hectaren grond», «het uitvoeren van strategisch verkennend onderzoek», «het uitvoeren van beleidsevaluaties», «de krijgsmacht moet in staat zijn tot een kwalitatief en technologische hoogwaardige bijdrage aan internationale operaties», «verstrekken subsidies» Dit overschaduwde de effecten van beleid.

De artikelindeling is niet overal gebaseerd op doelen, maar soms is een instrument opgevoerd als doel. Voorbeelden hiervan zijn «handhaving» en «subsidies» die worden opgevoerd als doel op zich: is men bekend met het subsidie-instrument? Ook het abstractieniveau van doelen varieert en de vorm van de toelichting per beleidsartikel loopt uiteen. Zo beantwoordt het ene ministerie de W-vragen voor elke activiteit of instrument, terwijl anderen dat doen per operationeel doel.

Budgettaire gevolgen van beleid

Alle financiële gegevens (verplichtingen, uitgaven en de ontvangsten) van een beleidsterrein worden in één overzicht – «de budgettaire gevolgen van beleid» – gepresenteerd. Alle departementen geven dit inzicht, echter het detailniveau verschilt. De meeste departementen geven inzicht in uitgaven op het niveau van operationele doelstellingen. Bij de meeste departementen worden de uitgaven per operationele doelstelling nader onderverdeeld, bijvoorbeeld per instrument. Hiermee wordt een zichtbare koppeling gelegd tussen prestaties en middelen. In alle departementale begrotingen wordt in de tabel budgettaire gevolgen van beleid het onderscheid tussen programma- en apparaatuitgaven gemaakt. De programma-uitgaven zijn uitvoerig toegelicht, veelal aan de hand van prijs- en volumegegevens.

Budgetflexibiliteit

De tabel «budgetflexibiliteit» wordt opgesteld om kamerleden – voor het nog niet juridisch aangegane verplichtingendeel – aan te geven waar nog beschikbare ruimte ligt. De tabel en gegevens blijken in de praktijk echter technisch van aard³. Belangrijkste oorzaak hiervan is dat in de tabel verschillende categorieën verplichtingen onderscheidt die onduidelijk zijn voor niet-ingewijdenen. En het blijkt voor de departementen lastig om deze tabel op een gelijke manier in te vullen.

¹ Rijksbegrotingvoorschriften 2004, bepalingen en voorschriften blz. 17.

² Ministerie van Financiën, mei 2002.

³ In de concrete uitwerking van de aanbevelingen uit de VBTB-evaluatie wordt een alternatieve invulling gegeven aan deze tabel.

Veronderstellingen in effectberekening («critical factors»)

Hierin zouden de belangrijkste variabelen moeten worden weergegeven voor het welslagen van het beleid. Nauwelijks wordt echter ingegaan op de veronderstellingen achter het bereiken van de doelstellingen en het slagen van het beleid (bijvoorbeeld de economische ontwikkeling). Vaak blijft het onduidelijk waarom en wanneer bepaalde instrumenten of maatregelen helpen de doelen te realiseren, en in welke mate hiermee een daadwerkelijke bijdrage aan de doelstelling wordt geleverd (zie hoofdstuk 3).

Bedrijfsvoeringparagraaf

Informatie over de normstelling van het interne financieel- en materieel-beheer wordt in de bedrijfsvoeringparagraaf gegeven. In alle begrotingen is een bedrijfsvoeringparagraaf opgenomen. Daarin staan de risico's en de te nemen beheersings- of verbetermaatregelen.

Agentschapsparagraaf

De agentschapsparagraaf vormt een vast onderdeel van de departementale begroting. In nagenoeg alle begrotingen komen de baten-lastendiensten (hierna: agentschappen¹) zowel voor in 1) de toelichting op de beleidsartikelen als in 2) de agentschapsparagraaf².

- 1 In de *agentschapsparagraaf* wordt uitgebreid informatie gegeven over doelstellingen, producten en diensten van het agentschap.
- 2 In de *toelichting op de beleidsartikelen*, blijft de kwalitatieve informatie ten aanzien van *agentschappen* beperkt tot het benoemen van de relatie tussen de taak van het agentschap en de doelstelling betreffende het beleidsterrein. De invalshoek is aldus het benoemen van het agentschap als instrument van doelverwezenlijking. In enkele gevallen worden doelstellingen, taken, producten of diensten van het agentschap vermeld. De omvang van de toelichting op de agentschappen is over het algemeen beknopt.

Waar kwalitatieve informatie ten aanzien van agentschappen dubbel voorkomt in de departementale begroting, komt financiële informatie in drievoud voor. Eerst in de afzonderlijke begrotingsstaat voor agentschappen, vervolgens als bijdrage aan het agentschap in de tabel budgettaire gevolgen van beleid en tot slot zijn in de agentschapsparagraaf de financiële overzichten van het agentschap opgenomen.

Informatie op het gebied van agentschappen neemt een aanzienlijk deel – afhankelijk van het aantal agentschappen – van de totale omvang van de begrotingen voor zijn rekening. Het deel in pagina's kan oplopen tot 20% van de begrotingsomvang in pagina's. Dit is opvallend, omdat een agentschap – feitelijk beschouwd – gelijk is aan andere organisatiedelen i.c. beleidsdirecties binnen een departement. Daarnaast is de aard van de gepresenteerde informatie niet altijd uniform.

Moties en toezeggingen

In de begrotingen wordt één keer per jaar de stand van zaken gemeld met betrekking tot de uitvoering ervan van de door de Staten-Generaal aanvaarde en door bewindslieden aan de Staten-Generaal gedane toezeggingen. Er vindt geen frequentere monitoring plaats en er is geen aansluiting met de stand van zaken over voorgenomen wetswijzigingen.

Bijlagen (verdiepingsbijlage, bijlage over uitvoeringsorganisaties exclusief agentschappen)

Bijlagen – met vooral technische, gedetailleerde tabellen en bedrijfsvoeringinformatie – beslaan ruim 20% van het aantal pagina's van een begroting.

¹ Recent worden agentschappen «diensten die een baten-lastenadministratie» voeren genoemd. Omdat we bij de evaluatie terugkijken, hanteren we het begrip «agentschappen».

² De omvang loopt uiteen van 1 alinea tot 8 pagina's.

Bij de presentatie van de agentschapsparagraaf, de moties en toezeggingen en de bijlagen uit de begrotingen wordt nauwelijks gebruikt gemaakt van informatie- en communicatietechnologie.

Verantwoordelijkheid

Het onderscheid tussen directe en indirecte verantwoordelijkheid¹ heeft te maken met de verantwoordelijkheidsverdeling en de te behalen resultaten (c.q. effecten in de samenleving). De volgende vraag moet hier beantwoord worden: «Is de minister direct en/of indirect verantwoordelijk voor de te behalen resultaten?». Vanuit de Kamer gezien is het onderscheid direct/indirecte verantwoordelijkheid maar van beperkte waarde. Gegeven de mismatch tussen de beleidsagenda en het beleidsverslag kan een bewindspersoon – bij de verantwoording – nauwelijks aangeven waar zijn/haar verantwoordelijkheid ophoudt. Het ontbreken van «critical factors» – exogene factoren buiten het bereik van de minister die wel van invloed zijn op de uitkomsten – is hiervoor een belangrijke oorzaak. Dit is een prikkel om vage doelstellingen te formuleren. Vooraf kunnen heldere politieke doelen worden geformuleerd als de bewindspersoon (per beleidsterrein) kan aangeven a) hoe ver de verantwoordelijkheid van een bewindspersoon gaat en b) wat is verondersteld ten aanzien van de factoren die de overheid zelf niet kan beïnvloeden – de «critical factors» – maar wel van invloed zijn op de uitkomsten.

2.3 Structuur en inhoud van het jaarverslag

De structuur en inhoud van ieder individueel departementaal jaarverslag spiegelbeeldig is aan die van de begroting². Het beleidsverslag vormt hier een uitzondering op. Het jaarverslag wordt op de derde woensdag in mei aan de Kamer gepresenteerd. Het verantwoordingsdebat is geen politiek hoogtepunt, zoals blijkt uit het debat omtrent het Financieel Jaarverslag van het Rijk 2003. Dit is mede het gevolg van het bloedeloze karakter van de stukken.

De begroting beschrijft de te realiseren doelstellingen en daarmee verbonden maatregelen in het begrotingsjaar, en biedt meestal in de beleidsagenda én -artikelen inzicht in een meerjarig perspectief. Vooral in de beleidsagenda's wordt dit meerjarig perspectief geschetst. De nieuwe begrotingen houden dus rekening met de toekomst die verder reikt dan het eerstvolgende begrotingsjaar, en er komen trends aan de orde zoals het vergrijzen van de beroepsbevolking. In de beleidsagenda wordt steeds bedacht «Waar willen we op de lange termijn naar toe?»

Het jaarverslag blikt terug op het afgelopen begrotingsjaar. In deze terugblik wordt de indelingsstructuur van de begroting gehanteerd. Het jaarverslag vormt daarmee een spiegelbeeld van de begroting. Echter, in het beleidsverslag wordt veelal niet geprobeerd om de recente ontwikkeling van de beleidsprioriteiten af te zetten tegen de lange termijn doelstellingen of trends. De verantwoording wordt vaak bloedeloos omdat niet geprobeerd wordt om meerjarig terug te kijken op de beleidsagenda

In het spiegelbeeld tussen het beleidsverslag en de beleidsagenda is sprake van een «mismatch»: In tegenstelling tot de beleidsagenda, wordt het beleidsverslag veelal beperkt tot een tijdshorizon van één jaar. In de beleidsartikelen wordt op grond van de Rijksbegrotingvoorschriften wel inzicht geboden in het meerjarige verloop van de beleidsbudgetten. Hierdoor ontbreekt in het beleidsverslag informatie over eventuele wijzigingen in de uitgezette politieke koers en de invloed van trendontwikkelingen, zoals de groei van het verkeer.

¹ Voorheen systeem- en resultaatverantwoordelijkheid.

² Deze bevindingen wordt ondersteund door «Rijk Verantwoord 2003» door Algemene Rekenkamer, mei 2004.

2.4 Toegankelijkheid en inhoud van de begroting

Met kamerleden van bijna alle politieke partijen is gesproken over VBTB. Van de aangeschreven leden uit de Eerste en Tweede Kamer heeft 50% afgezegd. Daarentegen is met alle aangeschreven fractiemedewerkers gesproken. Over het algemeen zijn leden die relatief nieuw zijn in de Kamer kritischer over VBTB dan langer zittende kamerleden. Daarnaast hebben externe deskundigen de begrotingen van bijna alle departementen inhoudelijk geanalyseerd. Bij de kamerleden is gekozen voor een bredere vraagstelling dan bij de externe deskundigen. De Kamerleden zijn bevraagd naar bijvoorbeeld de toegankelijkheid, het beeld bij VBTB en de rol van verantwoordenen. Externe deskundigen hebben ieder de beleidsagenda én een drietal beleidsartikelen van een begroting gelezen en beoordeeld. Gekeken is onder andere naar de helderheid van de doelstellingen, de beleidsmatige samenhang van de artikelen en de relevantie van de prestatiegegevens. In deze paragraaf zijn de resultaten van de bevraging van kamerleden en analyse van externe deskundigen onderverdeeld naar:

- De omvang van de begrotingen;
- Het aantal doelstellingen;
- Helderheid van de doelen.

De samenhang in de begrotingen en de onderbouwing van beleid (bijvoorbeeld de probleemstelling en de rol van de overheid) komt aan bod in hoofdstuk 3.

Omvang begrotingen

Er zit een spanning tussen de hoeveelheid informatie en de toegankelijkheid. De hoeveelheid informatie is groot omdat het kabinet streeft naar volledige transparantie. Maar dit staat in contrast met de politieke hoofdlijnen van beleid zoals verwoord in de beleidsagenda. Het beheersen van de hoeveelheid informatie vergt iedere keer een hernieuwde afweging. Vaak ontvangt de Kamer informatie over beleid uit andere beleidsnota's. Veelvuldig wordt gedacht aan het stellen van grenzen aan het aantal pagina's papier, bijvoorbeeld door op een gestructureerde wijze gebruik te maken van internet. Kamerleden hechten aan het overzicht moties en toezeggingen.

Uit de interviews en analyses komt het volgende naar voren over de omvang van de begrotingen:

- «De toegankelijkheid van de begroting was altijd heel slecht, en wordt nu iets beter».
- «De toegankelijkheid van de stukken is ermee gediend als ze half zo dik zouden zijn, maar het moet natuurlijk uiteindelijk wel om de inhoud gaan. Wat mij betreft moet je snel terug kunnen vinden wat het Kabinet met het land wil bereiken, de echte hoofdlijnen dus, de rest is m.i. ballast.»
- «Er is wel veel bureaucratie (al of niet vanwege VBTB), zo moet een verzorgingshuis 31 verantwoordingsdocumenten opleveren».
- «Zojuist heb ik het jaarverslag van X gekregen, maar dat vind ik een rijstebrij. Dat zit 'm deels in de presentatie. Ik mis één A4-tje met de kengetallen, zoals dat gebruikelijk is in het bedrijfsleven, waaruit ik in 1 oogopslag de ontwikkeling van het bedrijf kan opmaken. Mijn indruk is dat ik het hele verslag moet doorworstelen om een beeld te krijgen van het reilen en zeilen van het departement. Ik vind dat slecht».
- «De tabel (...) hoort m.i. meer thuis als antwoord op een Kamervraag dan als beleidsinformatie in de begroting».
- «Dit is voor Kamervoorzitter Weisglas (suggestie van X om hem te interviewen) ook een belangrijk aandachtspunt. Hij wil dat de debatten zich meer gaan richten op de hoofdlijnen in plaats van allerlei details.

Wellicht schuilt hier ook een opportunity van het VBTB-gedachtengoed».

- «Ik heb vorig jaar op een symposium ook toegesproken van allerlei X-en die allemaal betrokken waren bij het VBTB-proces. Die hadden één grote klaagzang over de aanvullende papierwinkel waarmee zij opgezaagd zijn. Toen heb ik de bal terug gekaatst. Ik heb gezegd; ja maar dat doen jullie toch zelf? Wij hebben jullie toch niet gevraagd om per departement zo'n jaarverslag te schrijven? Jullie gaan alleen maar proberen om nog meer financiële details te vinden. En ook nog aan ons te melden. Ik wil het niet eens weten! Men denkt dat ik het allemaal snap omdat ik de financiële man ben. Maar ik wil het niet snappen! Ik wil het liefst alleen de samenvattingen er van hebben, waarin dus staat wat wij zouden doen voor de veiligheid op straat en we hebben zoveel politieagenten ingezet en het bleek niets te helpen. Dat wil ik horen. Toen zeiden zij; maar dat kunnen wij nog niet».
- «De regelgeving moet worden ingeperkt om tot dunnere stukken te komen zodat Kamerleden snel de kern van de zaak tot zich kunnen nemen. Er moet worden gestreefd naar het formuleren van kengetallen/doelstellingen op 1 A4-tje. Het beleid moet worden uitgedrukt in oneliners, pakkende terminologie. Kernbegrippen zijn daarbij: Keep it simple, sneller, meer sexy. Dit brengt de politiek dichterbij de samenleving. Toelichtingen en verdere verdiepingen kunnen in bijlagen, die bijvoorbeeld op Internet worden geplaatst».
- «De Kamer maakt de fout door te veel naar details te vragen, daar erger ik me aan».
- «De cijfers moeten anders worden gepresenteerd en beperkt om het voor de politiek verantwoordelijken aantrekkelijker te maken. Er moet worden gesneden in de enorme hoeveelheid cijfers. Het gaat om de kerncijfers die moeten worden gekoppeld aan de probleemstellingen. Haast is nu wel geboden om hier verbetering in te brengen, anders glipt VBTB ons door de vingers».

Aantal doelstellingen

In de begrotingen staan circa 10 beleidsartikelen en enkele operationele doelstellingen per beleidsartikel. Hieruit blijkt dat er veel doelen worden gesteld (meer dan 400). Alles is prioriteit en feitelijk dus niets. Dit is toe te schrijven aan ambitieuze voornemens¹ en een technische en geforceerde presentatie van de vormvereisten uit de comptabele wet- en regelgeving (en uitwerkingen daarvan). Immers, vaak is een instrument of activiteit opgevoerd als doel zoals «het uitvoeren van strategisch verkennend onderzoek». Hierdoor vertroebelt het zicht op de politieke prioriteiten. Terwijl juist vanuit de autorisatie- en controlefunctie² kamerleden vooral geïnteresseerd zijn in de politieke hoofdlijnen van het beleid. De selectie van operationele doelen kan kritischer.

Uit de interviews en analyses komt het volgende naar voren over het aantal doelstellingen:

- «Ook zou moeten worden gewaakt voor overlap en een verwarrende opsomming van operationele doelen»
- «Kijken we vervolgens naar de doelstellingen van beleid, dan ontstaat geen helder beeld. In de tekst komen namelijk meerdere rijtjes met prioriteiten voorbij».
- «Wat in de eerste plaats opvalt, is het zeer grote aantal doelstellingen dat bij beide begrotingsonderdelen wordt aangegeven. Men kan zich niet aan de indruk onttrekken dat alle betrokken beleidsdirecties een gelijke kans is geboden een duit in de zak van beleidsambities te doen».
- «Na de doelen (...) volgen de activiteiten (...) Evenals bij X is sprake van een grote overlap».

¹ Algemene Rekenkamer, Tussen beleid en uitvoering, 2004.

² De autorisatie- en controlefunctie (in samenhang met de formele dechargeverlening) staan ten dienste van de allocatiefunctie.

- «Ook hier komt de vraag op in hoeverre er sprake is van overlap met de beleidsartikelen X en Y».
- «Een dag na de presentatie zouden de Algemene Beschouwingen moeten volgen. Dan zou het met name over de structurele ontwikkelingen moeten gaan en niet over incidenten. Dat dit nu niet gebeurt, ligt dus niet aan de ministeries, maar vooral aan de Kamer zelf».

Helderheid van de doelen

Er is sprake van vage doelen en niet duidelijk is welke bijdrage de overheid levert aan het bereiken van de doelstellingen. Activiteiten worden regelmatig gedefinieerd als doelen. Verwarrend is ook dat instrumenten onder verschillende doelstellingen staan.

Uit de interviews en analyses komt het volgende naar voren over de helderheid van doelen:

- «Praten in abstracte doelen klinkt vaak ook gewichtiger. Zeker bij X is het mooi om er in bevolgen termen over te spreken. Maar wat gaan we nu echt doen? Wanneer het te concreet wordt, en naar concrete acties wordt vertaald krijgt het soms zelfs iets onbenulligs. (...) «Helaas, dat kunnen we niet oplossen» wordt niet zo gauw gezegd. Toch is er in de huidige Kamer wel een klimaat aan het ontstaan waar Ministers die een dergelijk antwoord eens durven te geven respect oogsten».
- «De doelen die grosso modo in de X-begroting en zeker in wat als het ook door externen te begrijpen deel (...) te lezen zijn, hebben een hoog, soms zeer hoog abstractieniveau».
- «Ondanks de moeilijkheden om tot een volledige explicitering te komen, is deze uitwerking van de algemene doelstelling wel heel erg onhelder».
- «Doelstellingen zijn met VBTB beter in beeld gebracht. Het verschaffen van inzicht in de kernvragen wordt echter nog te vaak gefrustreerd door de natuurlijke neiging van ambtenaren en bestuurders om de antwoorden op die kernvragen met behulp van technische handigheden te versluieren. Zo besparen ze zichzelf immers problemen. Dit belemmert echter wel het goed functioneren van de Kamer».
- «Een apart probleem vormt de analytische verwarring tussen de gehanteerde begrippen, in het bijzonder de verhouding tussen doelstellingen en activiteiten/instrumenten».
- «Lezing van dit onderdeel van het beleidsartikel geeft vooral de indruk dat de (...) vooral bestaat uit plannen maken en vergaderen. De doelen staan in zeer algemene termen geformuleerd (...)».
- «In de tweede plaats wordt een niet onaanzienlijk deel van de geformuleerde doelstellingen gekenmerkt door vaagheid en algemeenheden».
- «Wat mij betreft een merkwaardige benadering: X kent vele concrete problemen en voor een deel ligt bij de aanpak ervan een duidelijke rol voor de overheid. Waarom dan niet direct die concrete problemen «vertaald» in concrete acties».
- «De doelen zijn, op enkele uitzonderingen na, zo abstract geformuleerd dat achteraf niet te toetsen is of ze zijn bereikt».
- «Een langere zichtperiode voor doelen».
- «Je moet soms over langere perioden afspraken durven maken, bij het MIT doen we dat al wel, maar ook daar is de tijdspanne (10 jaar) eigenlijk te kort: dat moet nog veel langer worden».

Evenals het formuleren van doelstellingen is ook het benoemen van goede indicatoren moeilijk. Vage doelen zijn de voornaamste reden voor vage indicatoren of het niet in kaart brengen van resultaten. Ook worden interne prestaties zoals doorlooptijden of informatiegegevens die beschikbaar zijn gebruikt als indicatoren. Soms worden prestaties in miljoenen euro's (uitgaven) uitgedrukt, bijvoorbeeld € 200 miljoen in 100 projecten.

Meestal om te voldoen aan de vormvereisten van «goede» doel-formuleringen uit de Rijksbegrotingvoorschriften. Vele indicatoren hebben iets kunstmatigs of zijn geforceerd om aan de gevraagde opdracht te voldoen.

Uit de interviews en analyses komt het volgende naar voren over de indicatoren:

- «De effectindicatoren (outcome) op X zijn duidelijk, maar de relatie met de inspanningen (input, output) van X is minder duidelijk. Aangezien de voorgestelde indicatoren vooral door beslissingen in het bedrijfsleven worden bepaald, ligt de vraag of en hoe X deze kan beïnvloeden voor de hand».
- «Afgezien van het ontbreken van een begripsomschrijving (...) is de vraag in hoeverre de indicatoren dan kunnen aangeven hoe succesvol het X-beleid is. Als de indicatoren geen verbetering laten zien, ligt dit dan een de keuze van de indicatoren, de keuze van het type beleid of de kwaliteit van de uitvoering ervan?»
- «Er wordt zwaar geleund op procesindicatoren van de Inspectie voor X».
- «Soms wordt wel ingegaan op veronderstellingen achter beleid-instrumenten). Een voorbeeld is X. Die tekst, aldaar, is een voorbeeld van hoe het niet moet. In plaats van aan te geven waarom voor een bepaalde benadering gekozen is en waarom verondersteld wordt dat daardoor (bepaalde) doelen te realiseren zijn, wordt aangegeven waarom de streefcijfers niet kunnen worden nagekomen. Ook bij X was articulatie van assumpties op zijn plaats geweest».
- «Voor zover uitspraken in algemene zin op dit punt mogelijk zijn, moet worden opgemerkt dat de praktische betekenis van de gepresenteerde gegevens nogal beperkt is. Het vermoeden rijst dat de opsteller van de Begroting zich in vele gevallen hebben moeten forceren om aan de gevraagde opdracht te voldoen».
- «Doelstellingen zijn te veel gericht op het «meetbaarheids»-aspect. Hier wordt te krampachtig mee omgegaan. Kritiekpuntje is dan ook de technocratie die VBTB uitlokt. Het streven naar doelen die meetbaar zijn, mag niet het uitgangspunt zijn».
- «De prestaties worden in aantallen uitgedrukt (aantal pilots, aantal projecten e.d.) en een bijbehorend geldbedrag. Dat zegt allemaal weinig of niets over hetgeen daadwerkelijk bereikt moet worden».

2.5 Conclusies

De belangrijkste vooruitgang die bereikt is, is de nieuwe structuur én de opname van doelstellingen in begrotingen. De WWW-benadering geeft richting aan het beleid (politiek) én de uitvoering (interne sturing). Met VBTB zijn structurelementen neergelegd die behouden en versterkt kunnen worden: de beleidsagenda en de beleidsartikelen.

Er heeft een indikkingslag plaatsgevonden van de «oude» memorie van toelichting. Het kabinet heeft een hele slag gemaakt door de beleidsagenda meer politiek en minder omvangrijk te maken ten opzichte van de «oude» memorie van toelichtingen. Daarenboven vindt de begrotingsverantwoording vier maanden eerder plaats dan voor invoering van VBTB. Hiermee zijn belangrijke verbeterlagen gerealiseerd in de toegankelijkheid en daarmee voor het uitoefenen van de autorisatie- en controlefunctie door de Kamer.

Deskundigen vinden het taalgebruik wollig en er staat veel informatie over agentschaps-, bedrijfsvoerings- en technische informatie in de begrotingen. Ook is er veel overlap met informatie uit beleidsnota's. De behoefte aan toegankelijke begrotingen is onverminderd groot, maar er

moeten nog vorderingen gemaakt worden. Door meer gebruik te maken van ICT ontstaat een meerwaarde in de zin van gebruiksvriendelijkheid en toegankelijkheid. Informatie kan meer gestructureerd worden aangeboden. Het meer gestructureerd aanbieden van informatie past in de internationale ontwikkeling, zoals blijkt uit de presentatie van de begrotingen in Duitsland (Bundeshaushaltsplan) en het Verenigde Koninkrijk (Spending Review).

Er is sprake van veel en vage doelstellingen en onduidelijk is welke bijdrage de overheid levert aan het bereiken van de doelstellingen. Exogene factoren («critical factors») worden onvoldoende geëxpliciteerd. Veel ambities en vasthouden aan rigide vormvereisten leiden tot veel doelstellingen. Het concretiseren van doelstellingen met effectgegevens blijkt vaak lastig, en niet zinvol.

Het jaarverslag leeft niet. In het beleidsverslag wordt veelal niet geprobeerd om de recentere ontwikkeling van de beleidsprioriteiten af te zetten tegen de lange termijn doelstellingen en trendontwikkelingen zoals verwoord in de beleidsagenda. Vragen als: «zitten we op de juiste koers?» komen nauwelijks voor.

Kamerleden vinden de begrotingen nog erg dik, al is er wel enige verbetering ten opzichte van de begrotingen «oude stijl». Illustratief voor de hoeveelheid informatie in begrotingen is de uitspraak: «Ik wil het niet eens weten!»

3 DOELMATIGHEID VAN BELEID

3.1 Inleiding

Dit hoofdstuk gaat in op de vraag of VBTB een bijdrage heeft geleverd aan de doelmatigheid van beleid: de bredere doelstelling van VBTB.¹ Oorspronkelijk was deze brede doelstelling geen expliciete doelstelling van VBTB, maar het was wel de onderliggende gedachte achter het aanbrenge van de koppeling tussen doelstellingen, instrumenten en middelen². VBTB probeert deze koppeling aan te brengen door het beantwoorden van de drie W-vragen. Aanvankelijk was er een zeker optimisme dat hierdoor de doelmatigheid van beleid direct in beeld kon worden gebracht. Het blijkt echter bijna nooit mogelijk om de effecten van beleid, en daarmee de doelmatigheid van beleid direct te meten. Positieve effecten van VBTB op de doelmatigheid van beleid ontstaan daarom niet door het direct meten van de doelmatigheid maar door een heldere doel-formulering, en door aan te geven hoe de instrumenten geacht worden bij te dragen aan het doel. Verder bevordering van de doelmatigheid kan worden gerealiseerd door helder te maken wat het probleem is, en welke bijdrage de overheid geeft bij het oplossen van het probleem. Wanneer al deze punten aan de orde komen in de beleidsvoorbereiding, wordt in dit rapport gesproken van beleid dat inhoudelijk goed is onderbouwd.

In dit hoofdstuk is onderzocht hoe het beleid inhoudelijk is onderbouwd. Dat gebeurt in paragraaf 3.2 op basis van interviews met kamerleden en analyses van de begrotingen door externe deskundigen. Het blijkt dat de discussie over het beleid – en daarmee ook over de doelmatigheid van beleid – wordt gevoerd aan de hand van de beleidsnota's, en niet de begroting. Daarom is in paragraaf 3.3 gekeken hoe vijf³ beleidsnota's inhoudelijk zijn onderbouwd. Tot slot wordt in paragraaf 3.4 gekeken naar de effecten van VBTB op de vormgeving van beleid zoals die uit de interviews naar voren komen.

¹ Doelmatigheid heeft in deze rapportage betrekking op de verhouding tussen de maatschappelijke effecten van beleid en de daarvoor gemaakte kosten. Het omvat daarmee ook de doeltreffendheid van beleid. De doelmatigheid van beleid neemt toe als gegeven het budget meer beleidseffecten worden gerealiseerd of als gegeven een niveau van beleidseffecten het benodigde budget afneemt.

² Waar gesproken wordt over de trits doelen, instrumenten en middelen kan ook effecten, prestaties en middelen worden gelezen.

³ Het betreft de nota's: 1. Nota naar een Veiliger samenleving, 2. Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2004, 3. Nota Mobiliteit, Nota Platteland, 5. Nota Ruimte.

3.2 Hoe is het beleid in de begrotingen inhoudelijk onderbouwd?

In het vorige hoofdstuk werd geconstateerd dat in de begrotingen het WWW-stramien herkenbaar aanwezig is. De begroting bevat vaak wel een logisch opgebouwd betoog, maar er is sprake van een gebrekkige koppeling van doelen aan middelen. Maar de causale samenhang tussen de verschillende onderdelen is vaak onduidelijk. De samenhang wordt slechts mondjesmaat en in algemene termen verwoord. Een apart probleem vormt de analytische verwarring tussen de gehanteerde begrippen, in het bijzonder de verhouding tussen doelstellingen, en activiteiten/instrumenten. Nauwelijks vindt verwijzing plaats naar onderliggende bronnen, onderzoeken of nota's.

Doelstellingen kunnen conflicteren of in elkaars verlengde liggen¹. Ingezette instrumenten kunnen bijdragen aan de ene doelstelling van beleid, maar ten koste gaan van een andere. In de begrotingen wordt dat echter niet zichtbaar gemaakt (bijvoorbeeld door verwijzingen). De vraag naar de aanleiding van overheidsbekostiging wordt niet expliciet aan de orde gesteld: waarom is de overheid betrokken bij het oplossen van het probleem. Daardoor is onduidelijk wat de noodzaak is van overheidsbeleid. Bovendien kan de lezer zich vaak geen goed beeld vormen van wat er concreet gaat gebeuren en wat de bijdrage van de overheid zal zijn. In hoeverre de gemaakte kosten de baten waard zijn is niet duidelijk.

Er zijn nauwelijks concrete doelstellingen in termen van resultaten. Wat de maatregelen met de doelstellingen te maken hebben, zal zeker niet voor iedereen duidelijk zijn. Vaak worden instrumenten verheven tot doelstellingen (en raakt de achterliggende doelstelling van beleid uit beeld). Verder worden doelstelling geformuleerd terwijl de onduidelijk blijft welke instrumenten de overheid heeft om bij te dragen aan de realisatie van de doelstellingen. Als prestatiegegevens aanwezig of duidelijk zijn, dan betreft het veelal procesmatige doelmatigheid (bijvoorbeeld doorlooptijden) of ze zijn in ongrijpbare bewoordingen gesteld. Er is geen verband of samenhang met de resultaten van beleid of ze zijn ver te zoeken.

Uit de interviews en analyses komt het volgende naar voren over de inhoudelijke onderbouwing van beleid in begrotingen:

- «De opstellers zijn er wel in geslaagd het beleid op een logisch samenhangende wijze te presenteren. Het verklaarde streven naar een geïntegreerd beleid, dat voldoet aan de eis van coherentie en consistentie, is duidelijk in de stukken terug te vinden».
- «Bijvoorbeeld in de behandeling van het jaarverslag 2003 is nog te weinig koppeling gelegd tussen geld en concrete doelen».
- «Fundamenteel kritiekpunt: de koppeling tussen geld en beleid is niet gemaakt! Het financiële staat los van het inhoudelijke. Je ziet niet waaraan je nu precies je geld hebt uitgegeven, en dat was toch één van de voornaamste doelstellingen van de VBTB. Je kunt als controlerend orgaan doelrealisatie en middeleninzet niet goed met elkaar wegen. Welke middelen zijn nu ingezet om een bepaalde doelstelling te realiseren. Had het goedkoper gekund? Deze vragen worden door het parlement misschien ook te weinig gesteld maar als ze gesteld worden blijft het antwoord doorgaans uit».
- «Er wordt beschreven wat X al doet, soms ook wat X gaat doen, maar niet waarom X meent dat dit kan bijdragen aan het gewenste effect. De doel-middelrelaties worden niet geëxpliciteerd. Hierdoor is de trits input-output-outcome niet helder».
- «Belangrijkste kanttekening is dat niet altijd duidelijk is wat precies bereikt moet worden. Dit geldt in het bijzonder voor de onderdelen die betrekking hebben op X. Deze onderdelen lijken ook veel overlap met elkaar te vertonen. In alle gevallen is niet duidelijk in hoeverre de

¹ Bijvoorbeeld als gevolg van de verschillende belangen en consensuscultuur.

gemaakte kosten de baten waard zijn, zelfs niet in zeer ruwe termen. Maar dit is vermoedelijk ook niet de bedoeling van de uitwerking van de beleidsartikelen. De bruikbaarheid voor de lezer zou ook toenemen indien in de tekst wat meer naar achtergrondmateriaal werd verwezen».

- «In de teksten over de afzonderlijke instrumenten is de in deze begroting aan te treffen argumentatieketen («formuleer hoog-abstract» -----> «zorg dat onder prestaties van alles en nog wat valt maar in ieder geval niet alleen outputs, outcomes en effecten» -----> en articuleer niet te veel dat het realiseren van doelstelling a kan conflicteren met de doelrealisatie b of c) gedeeltelijk voortgezet. X is daar een voorbeeld van: prestaties blijven globaal, het overzicht van instrumenten is ordentelijk maar de waaromvraag (waarom deze instrumenten voor die doelen?) wordt niet gesteld.»
- «Bij de verspreiding van kennis zou X moeite hebben met het incorporeren van nieuwe kennis in de bedrijfsvoering (blz. 59). Zonder dat wordt ingegaan op de oorzaak van dit knelpunt, wordt vervolgd met de beschrijving van een pilotproject. Dit overtuigt niet».
- «Wat op p. 10 geschreven wordt over de doelen is interessant, maar een analyse van het probleem ontbreekt. Wat is het probleem».
- «Bovendien is het, vanuit een economisch gezichtspunt, niet bepaald vanzelfsprekend dat de overheid zich er al te zeer mee bemoeit»
- «De vraag is, of de overheid hier een zinvolle en significante bijdrage aan kan leveren (anders dan zorgen voor goed werkende markten voor producten en productiefactoren incl. X e.d)? Die vraag wordt niet gesteld».
- «Uit het artikel over X wordt niet ingegaan op de grootte van de efficiencywinst die zal worden behaald als overheidsorganisaties worden omgevormd tot agentschappen».
- «Naar mijn oordeel wordt onvoldoende aangegeven waarom de rijksoverheid betrokken is bij – in ieder geval – een deel van de activiteiten die beschreven worden in de begroting».
- «Wat de onder (i), (ii) en (iii) genoemde maatregelen met de doelstelling te maken hebben, zal zeker niet voor iedereen duidelijk zijn. Dat wordt in de begroting ook niet verder toegelicht».
- «De vraag of het gaat om een overheidsactiviteit, waarom de taak «überhaupt» wordt uitgevoerd door het Rijk, wordt niet gesteld».

3.3 Hoe zijn de beleidsnota's inhoudelijk onderbouwd?

Het VBTB-secretariaat heeft gezien hoe vijf¹ beleidsnota's inhoudelijk zijn onderbouwd. Aanvullend aan een studie van deze nota's zijn gesprekken gevoerd met personen die waren betrokken bij het opstellen hiervan. De nota's zijn gericht op de lange termijn ontwikkeling: strategische visiedocumenten. Uit verschillende nota's blijkt dat er een relatie is aangebracht tussen de doelstellingen, maatregelen en de middelenbehoefte (zie box 3.1 voor een voorbeeld). Veel aandacht wordt besteed aan de verantwoordelijkheidsverdeling tussen rijk en decentrale overheden en/of bedrijven.

Box 3.1 Uitgelicht: Nota Mobiliteit

Na een «leeswijzer» en korte (3 pagina's) samenvatting op hoofdlijnen, is per beleidsonderdeel, bijvoorbeeld «wegverkeer» of «scheepvaart en havens», ingegaan op de vragen «wat willen we bereiken» en «wat gaan we daarvoor doen». De middelenbehoefte komt aan bod in een apart hoofdstuk, waarin per beleidsonderdeel een relatie wordt gelegd tussen ambities en beschikbare middelen.

Zo is aangegeven dat de ambitie (lees: doelstelling) bij het beleidsterrein «binnenscheepvaart» betrouwbare reistijden zijn. Betrouwbare reistijden worden gerealiseerd (instru-

¹ Het betreft de nota's: 1. Nota naar een Veiliger samenleving, 2. Hoger Onderwijs en Onderzoek Plan 2004, 3. Nota Mobiliteit, Nota Platteland, 5. Nota Ruimte.

menten) door het onderhouden van de huidige vaarwegen: het aantal sluisen wordt uitgebreid, bruggen worden verhoogd, vaarwegen worden verdiept, ligplaatsen worden in aantal uitgebreid. Verhelderend is de:

1. Situatieschets (lees: probleemstelling) per beleidsterrein of onderdeel, waarin het probleem wordt geschetst. Bijvoorbeeld: bij de binnenvaart wordt voor het voor- en natransport veelal gebruik gemaakt van het wegvervoer waardoor een snelle overslag van goederen essentieel is voor een goed functionerende binnenvaart);
2. Expliciete beschrijving per beleidsterrein van de verantwoordelijkheden, bijvoorbeeld tussen het bedrijfsleven, de rijksoverheid en de decentrale overheden.

Bij de zeescheepvaart wordt expliciet aangegeven dat de bedrijven verantwoordelijk zijn voor de innovatie en internationale normen op het gebied van veiligheid en milieu. De rijksoverheid is verantwoordelijk voor het verminderen van de administratieve lasten. Decentrale overheden zijn verantwoordelijk voor voldoende ruimte van zeehavens zoals kan worden toebedeeld in streek- en bestemmingsplannen.

Doelstellingen zijn waar mogelijk toegelicht met streefwaarden, zoals de wachttijd bij sluisen. Voor onderhoud aan waterwegen wordt in de periode 2011–2020 € 7,1 miljard aan middelen uitgetrokken. Streefwaarden zijn soms ook «relatief» weergegeven, zoals bij de gemiddelde reistijden. Er is een vergelijking gemaakt met de gemiddelde reistijd in Londen, Parijs, in de VS-steden en in de Randstad.

In enkele van de onderzochte cases blijken prestatie-indicatoren waar zinnig voor een belangrijk deel aanwezig te zijn. Tijdens de interviews met betrokkenen blijkt dat niet alle doelstellingen te kwantificeren zijn, omdat het voor een belangrijk deel kwalitatieve doelstellingen zijn. Waar het gaat om taken die eigenlijk geen rijkstaken zijn, en waar het Rijk niet direct verantwoordelijk is voor de uitvoering, is de prestatie moeizaam weer te geven. Prestatie-indicatoren worden in de loop van het proces in overleg met de uitvoering opgesteld, vaak ook omdat de uiteindelijke prestaties nog moeten worden afgesproken.

In de nota's komt een causaal gemaakte relatie tussen doel, instrument en middel nauwelijks voor, en is ook moeilijk aan te tonen. Dat betekent dat de nota's inhoudelijk nog niet goed onderbouwd zijn.

De Nota Mobiliteit vormt voor het beleidsonderdeel «reistijden» hier een positieve uitzondering op. In een aparte tabel zijn naast het nulalternatief (ongewijzigd beleid) de effecten van het «Nota-alternatief» geschetst. In de overige nota's is vaak niet duidelijk wat de meeropbrengst van de additionele middelen is. De bijdrage van de individuele instrumenten of maatregelen aan de effecten wordt immers niet geëxpliciteerd in de nota's.

Het ontbreekt aan een goede verwijzing tussen beleidsnota's naar onderliggende studies en tussen beleidsnota's en de begrotingen: Het karakter van de beleidsnota's als visiedocument (gericht op de lange termijn) maakt dat de doelmatigheid van het beleid in deze nota's moeilijk uit de verf komt (bijvoorbeeld Betuwelijn). In de praktijk worden zelden alternatieven van beleid tegen elkaar afgezet, of uitstel dan wel fasering van het beleidsalternatief inzichtelijk gemaakt. Door het beleid (en alternatieven) concreet uit te werken kunnen de verwachte effecten worden afgezet tegen de kosten. Er is echter vaak geen logisch moment in het vervolg van het beleidstraject waarop wel oog is voor de doelmatigheid van beleid en hierover verantwoording wordt afgelegd. Doordat de uitwerking van het beleid op veel verschillende plaatsen en tijdstippen plaatsvindt (begrotingen, nota's, onderliggende studies), is een doelmatigheidsoordeel niet systematisch te geven. Beleidsnota's zijn

veelal gebaseerd op andere nota's of deelstudies. De Nota Mobiliteit draagt bijvoorbeeld bij aan het realiseren van de uitgangspunten van de Nota Ruimte. Aan de Nota Mobiliteit liggen verschillende analyses ten grondslag zoals de «economische toets op de Nota Mobiliteit» en de «Quick scan milieu-effecten Nota Mobiliteit», waarin wel wordt gekeken naar de mogelijke effecten van beleid.

Uit de gevalstudies blijkt dat het in het debat met de Kamer wordt gevoerd aan de hand van de beleidsnota's. Begrotingen blijken maar een marginale rol te spelen voor de Kamer. Tussen beleidsnota's en de begroting is sprake van overlap van gegevens. De verantwoording over het bereiken van de doelen en prestaties in beleidsnota's vindt niet systematisch plaats. Soms worden er expliciete afspraken gemaakt over voortgangsen/of verantwoordingsrapportages, bijvoorbeeld door het benoemen van de uitvoering van een nota door de Kamer tot «Groot Project». Soms ontstaan kwartaalrapportages die het karakter van verantwoording hebben.

Box 3.2 Inhoudelijk goed onderbouwd en politieke go/no-go

Een inhoudelijk goede onderbouwing van beleidsplannen is uiteraard geen garantie voor het daadwerkelijk uitvoeren. Een goed en expliciet gepresenteerde nota met een heldere samenhang tussen doel, instrument en middel is een instrument om alle relevante gegevens systematisch overzichtelijk weer te geven, zodat op basis hiervan een «gewogen» besluit kan plaatsvinden. Het politieke besluitvormingsproces wordt hiermee ondersteund. Maar uiteindelijk gaat het om een politiek inhoudelijke beslissing.

3.4 VBTB en resultaatgericht werken

Uit de gesprekken die in het kader van de VBTB-evaluatie zijn gevoerd komt het beeld naar voren dat VBTB binnen departementen en uitvoeringsorganisaties heeft bijgedragen aan het meer resultaatgericht werken binnen de rijksoverheid.

De rol van de beleidsdoelstellingen in de interne sturing is groter geworden. De begrotings- en P&C cyclus sluiten steeds beter op elkaar aan en zijn ook breder geworden dan alleen middelen en bedrijfsvoering. Deze trend zal zich, volgens de geïnterviewden overigens ook los van VBTB wel doorzetten op de meeste departementen.

Het zakelijk denken in concrete producten en output past in de heersende (internationale) managementcultuur en wordt gezien als een logische bezigheid voor de interne sturing. Binnen de departementen wordt meer accent gelegd op de samenhang tussen de vragen «wat willen we bereiken» en «wat gaan we daarvoor doen». Echter, in de praktijk blijken doelstellingen geformuleerd, zonder de beschikking over een voldoende instrumentering, of met optimistische scenario's. Zo leiden minder middelen om een doelstelling te bereiken niet tot het neerwaarts aanpassen van de doelstellingen. Tot nu toe zijn er geen voorbeelden dat de ombuigingen hebben geleid tot een aanpassing van de beleidsambities. Op deze manier leidt VBTB tot een papieren werkelijkheid.

Uitvoeringsorganisaties merken dat de gesprekken met de departementen zakelijker zijn geworden waardoor de relatie tussen beleid en uitvoering duidelijker is. Bij het opstellen van jaarplannen en de discussie met het departement over de goedkeuring daarvan ontstaan discussies over de gepresenteerde doelstellingen, en doelmatige uitvoering daarvan. En er wordt – waar mogelijk – gestuurd op output. Overigens lang niet altijd even consequent. Zo moet extra budget zwaar onderbouwd bevochten worden, maar gaan verminderingen in het budget of toevoegingen van

extra taken lang niet altijd met een strak gehanteerde doel-middel-prestatie onderbouwing gepaard.

Het VBTB-stramien is star toegepast – bijvoorbeeld door te werken met invulschema's – op de hele begroting. Bijvoorbeeld het meetbaar maken van beleid dat zich beter in kwalitatieve termen laat beoordelen. Daardoor ontstaat het risico van de perverse werking van prestatiemeting.

Er bestaan duidelijk verschillen tussen de beleidsvelden c.q. departementen of directies. Vaak kan niet worden volstaan door te kijken naar output, maar dient terug te worden gegrepen op input. Een rol hierbij heeft gespeeld dat VBTB als een instrument wordt beschouwd van de directies FEZ en het ministerie van Financiën. Beleid zou in een VBTB-stramien worden gegoten zonder enige flexibiliteit op de feitelijke inhoud van beleid. De doelmatigheid van beleid heeft daaronder te lijden omdat het gieten van beleid in een VBTB-stramien wel met kosten gepaard gaat. Kosten van bureaucratiesering bijvoorbeeld door erg veel detailgegevens (indicatoren) te verzamelen waar veel over wordt gepraat (en veel werk voor wordt verricht), maar waar weinig mee wordt gedaan.

3.5 Conclusies

Begrotingen

Geconstateerd moet worden dat de begrotingen inhoudelijk nog onvoldoende onderbouwd zijn. De koppeling tussen doelstellingen, instrumenten en middelen is vaak gebrekkig of onvolledig aangebracht en het ontbreekt aan een probleemanalyse en de rol van de overheid daarin. De lezer kan zich daardoor geen goed beeld vormen van wat er concreet gaat gebeuren en wat de beoogde bijdrage van de overheid is. Het inhoudelijk goed onderbouwen van beleid in de begrotingen is echter niet altijd goed mogelijk als tegelijkertijd de begroting goed toegankelijk moet blijven. Een uitweg uit dit dilemma is om meer te verwijzen naar onderliggende bronnen, onderzoeken of nota's. Hiervan wordt nauwelijks gebruik gemaakt.

Beleidsnota's

De discussie over het beleid – en daarmee ook over de doelmatigheid van beleid – wordt gevoerd aan de hand van de beleidsnota's, niet de begroting. Daarom is ook gekeken hoe beleidsnota's inhoudelijk zijn onderbouwd. Beleidsnota's kennen een goede WWW-benadering. Tevens wordt in beleidsnota's de rol van de rijksoverheid, andere overheden of bedrijven en het probleem geschetst. Maar de koppeling tussen de inzet van de overheid en de daarvan te verwachten effecten wordt nog onvoldoende gelegd. Hier is er nog geen expliciet inzicht in de beoogde effecten van beleid. In de praktijk worden nauwelijks concrete alternatieven en/of de fasering van een alternatief inzichtelijk gemaakt. Er is echter ook geen logisch moment in het vervolg van het beleidstraject waarop de beoogde effecten wél systematisch wordt uitgewerkt en hierover verantwoording wordt afgelegd. Wel wordt in beleidsnota's gebruik gemaakt van onderliggende studies waar wel naar de mogelijke effecten van beleid wordt gekeken.

Beleid

VBTB past in het streven om de interne bedrijfsvoering zakelijker te maken. Respondenten geven aan dat VBTB heeft gestimuleerd dat er meer wordt nagedacht over de beoogde resultaten van beleid. Langs die weg is er een stimulans tot meer doelmatigheid. De respondenten wijzen tenslotte ook op de risico's van VBTB. Het meetbaar maken kan doorslaan in kwantificeren van beleid dat zich beter in kwalitatieve termen laat beoordelen. Daardoor ontstaat het risico van de perverse werking van

prestatie meting en een papieren werkelijkheid. Ook zou beleid in een VBTB-stramien worden gegoten zonder enige invloed op de feitelijke inhoud van beleid. De doelmatigheid van beleid heeft daaronder te lijden omdat het gieten van beleid in een VBTB-stramien wel met (administratieve) kosten gepaard gaat.

4 RPE, BELEIDSEVALUATIE EN BELEIDSINFORMATIE

4.1 Inleiding

Evaluatieonderzoek en VBTB

Behalve via de begrotingsopzet probeert VBTB ook via evaluatieonderzoek de doelmatigheid van beleid te bevorderen. In evaluatieonderzoek draait het om doelmatigheid: welke bijdrage gaat het overheidsbeleid leveren of heeft het geleverd aan het bereiken van een doelstelling, en wat zijn daarvan de kosten. De nadruk ligt in evaluatieonderzoek dus niet op de vraag of een doelstelling is bereikt: die vraag komt primair aan de orde in de verantwoording in het jaarverslag. Daarin kan worden verantwoord of de acties die de overheid in de begroting in het vooruitzicht heeft gesteld ook zijn uitgevoerd, en – als daarover data beschikbaar zijn – de doelstellingen zijn gehaald. Het is echter meestal niet mogelijk om in het jaarverslag de beleidseffecten in beeld te brengen van het beleid dat in het voorafgaande jaar is gevoerd. De plek om dat te doen is het evaluatieonderzoek. De verantwoording gaat als het ware aan evaluatieonderzoek vooraf.

In evaluatieonderzoek gaat het om lastige vragen: niet alleen moet worden geanalyseerd of de doelstelling is bereikt *dankzij* het gevoerde beleid, maar ook dienen de neveneffecten van beleid in beeld gebracht te worden, die al dan niet gewenst zijn. Bij de evaluatie van de individuele huursubsidie bijvoorbeeld, gaat het niet alleen om het effect op de betaalbaarheid van het wonen, maar ook bijvoorbeeld om het effect op de armoedeval.

Binnen het evaluatieonderzoek wordt een onderscheid gemaakt tussen *ex post* en *ex ante* evaluatieonderzoek. In een *ex post* evaluatie worden de effecten van beleid in beeld gebracht, en afgezet tegen de kosten zodat de doelmatigheid van beleid wordt gemeten.¹ In een *ex ante* evaluatie wordt – vóórdat een beleidsmaatregel van kracht wordt – een schatting gemaakt van de te verwachten effecten en kosten, en afgezet tegen mogelijke alternatieve beleidsmaatregelen. Het bekendste voorbeeld van *ex ante* evaluatieonderzoek is kosten-batenanalyse.

De Regeringsnota VBTB uit 1999 gaat zijdelings in op evaluatieonderzoek: «Niet voor elk beleidsterrein is het mogelijk over de volle breedte goede prestatiegegevens te formuleren. Dit doet zich voor indien prestaties in kwantiteit en/of kwaliteit lastig meetbaar zijn. Er zijn ook andere instrumenten om de doelmatigheid en doeltreffendheid te meten. Te denken valt aan beleidsevaluaties...» Dit citaat geeft aan dat het instrument evaluatieonderzoek in 1999 nog geen onlosmakelijk onderdeel was van VBTB. Gaandeweg heeft VBTB een bredere betekenis gekregen en werden beleidsevaluaties een onderdeel van VBTB. Dat blijkt duidelijk uit het feit dat in het kader van VBTB op 1 januari 2002 de RPE (Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid) van kracht werd. Sindsdien worden beleidsevaluaties ook wel VBTB-evaluaties genoemd.

Achtergrond van de RPE

De RPE verving de handleiding Kengetallen uit 1994 (Hafir A2.6) en het referentiekader voor evaluatie-instrumenten uit 1998 (Hafir A5.5). De

¹ Doelmatigheid heeft in deze rapportage betrekking op de verhouding tussen de maatschappelijke effecten van beleid en de daarvoor gemaakte kosten. Het omvat daarmee ook de doeltreffendheid van beleid. De doelmatigheid van beleid neemt toe als gegeven het budget meer beleidseffecten worden gerealiseerd of als gegeven een niveau van beleidseffecten (doeltreffendheid) het benodigde budget afneemt.

ontstaansgeschiedenis van de RPE gaat echter verder terug, ver voor VBTB. Al in 1971 werd besloten tot een op elkaar afgestemde inzet van beleidsanalyse, prestatiebegroting en meerjarenramingen. Desondanks constateerde de Cie Vonhoff in 1980¹ dat de wijze waarop overheids-handelen werd geëvalueerd «moeizaam geschiedt» en «te weinig aandacht heeft». In 1991 kreeg beleidsevaluatie een nieuwe impuls toen de regering het standpunt formuleerde dat beleidsevaluatie een vast onderdeel moet vormen van ieder beleidsproces.

De RPE is een uitwerking van de Comptabiliteitswet (CW). De CW bepaalt dat de vakministers verantwoordelijk zijn voor de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid én de bedrijfsvoering, dat zij die periodiek dienen te onderzoeken en dat zij de Algemene Rekenkamer op de hoogte stellen van het instellen van het onderzoek en de resultaten (art. 20 en 21 van de CW). De CW geeft ook aan dat de Minister van Financiën regels kan stellen met betrekking tot de taken en bevoegdheden die behoren bij deze verantwoordelijkheden. Dat gebeurt in de RPE.

Tussenevaluatie van de RPE

Met dit hoofdstuk wordt invulling gegeven aan de toegezegde tussenevaluatie in 2004 van de RPE. Daartoe wordt gekeken naar de twee doelstellingen van de RPE (én naar de relevant geachte neveneffecten):

- het waarborgen van de evaluatiefunctie binnen de rijksoverheid.
- het waarborgen dat de op te leveren beleidsinformatie voor begroting en jaarverslag voldoet aan de voor deze informatie geldende kwaliteitseisen.

Het waarborgen van de evaluatiefunctie

Het waarborgen van de evaluatiefunctie is geen doel op zich. De achterliggende gedachte is dat de doelmatigheid van beleid gediend is met goed evaluatieonderzoek. Het eerste motief is het verantwoordingsmotief: welke effecten levert het ingezette belastinggeld op? Het tweede motief voor evaluatieonderzoek is *het leren* van ervaringen om zo te komen tot (steeds) doelmatiger beleid (*evidence-based policy*).

In deze evaluatie is voor de twee vormen van evaluatieonderzoek – ex post en ex ante evaluatieonderzoek – onderzocht wat de belangrijkste regels in de RPE zijn, en hoe die bijdragen aan meer zicht op doelmatigheid (en daarmee aan de doelmatigheid van beleid).

Dit hoofdstuk richt zich op de kwaliteit van de evaluaties die – zoals voorgeschreven in de RPE – worden opgenomen in het EOR (Evaluatie Overzicht Rijksoverheid) en niet op de overige vormen van beleidsonderzoek die in Nederland plaatsvinden. Buiten het in het EOR geregistreerde onderzoek vindt veel en belangrijk beleidsrelevant onderzoek plaats door planbureau's, universiteiten en andere onderzoeksinstituten. Denk aan onderzoek op het gebied van sociale zekerheid, milieu en infrastructuur (Onderzoek Effecten Infrastructuur). Dit onderzoek is niet bekeken in deze evaluatie.

Box 4.1 De VBTB-evaluatie: een voorbeeld van evaluatie?

Deze evaluatie is een voorbeeld van hoe lastig evalueren is. De resultaten zijn slechts in beperkte mate gebaseerd op een meting van de effecten van VBTB – dat is namelijk maar beperkt mogelijk – maar op een groot aantal gesprekken en het oordeel van deskundigen over begrotingen, jaarverslagen en beleidsevaluaties. De vertaling daarvan in conclusies vergt interpretatie van het datamateriaal. Daarmee voldoet deze evaluatie niet aan de normen van de RPE. Toch heeft deze evaluatie de pretentie bij te dragen aan beter beleid.

¹ «Elk kent de laan die derwaarts gaat», Ministerie van Binnenlandse Zaken, Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst.

Het waarborgen van de kwaliteit van beleidsinformatie

Ten opzichte van de begroting en verantwoording in het eind van de jaren negentig wordt in de huidige begrotingen meer informatie over beoogde en gerealiseerde beleidsresultaten gepresenteerd. Dit is vanuit de optiek van de Staten-Generaal een groot winstpunt. Beleidsinformatie stelt de Staten-Generaal in staat zich een oordeel te vormen over de resultaten van het beleid. Deze informatie is van essentieel belang voor de controlefunctie van de Tweede Kamer. Zoals tijdens het overleg over de Comptabiliteitswet 2001 bleek, bestaat bij de Kamer de vrees voor informatie van «verdachte kwaliteit». Daarom heeft de Tweede Kamer de motie Van Walsem ingediend¹. De motie Van Walsem kan worden beschouwd als het verzoek om een uitvoerbaar kader te ontwikkelen waarmee de betrouwbaarheid van beleidsinformatie² kan worden getoetst. De minister van Financiën heeft per brief aan de Kamer van 10 juni 2003 uitwerking gegeven aan de motie Van Walsem³. Als kader wordt voortgebouwd op de kwaliteitseisen uit de RPE. In deze evaluatie is onderzocht of de kwaliteitseisen uit de RPE leiden tot betrouwbare beleidsinformatie.

4.2 Ex post evaluaties

Inhoud RPE op het gebied van ex post evaluaties

De RPE hanteert de volgende definitie van ex post evaluatieonderzoek: «een systematisch onderzoek naar de effecten van bestaand beleid, de wijze waarop beleid wordt uitgevoerd en/of de kosten en kwaliteit van de geleverde producten en diensten». Dat is een gebruikelijke definitie van evaluatieonderzoek, maar daarmee wordt de lat wel hoog gelegd: er wordt gemeten welke effecten zijn opgetreden en in welke mate ze zijn toe te schrijven aan het gevoerde beleid. Dit laatste is lastig omdat dit vereist dat de situatie met beleid moet worden afgezet tegen de situatie dat er geen (of ander) beleid wordt gevoerd (in het Engels de *counterfactual*). De kunst van evaluatieonderzoek schuilt in de constructie van de *counterfactual*. Idealiter geschiedt dat met experimenten. Bijvoorbeeld door één groep werkzoekenden wel te ondersteunen en een andere, vergelijkbare groep niet of op een andere wijze. Maar naast experimenten – die in de praktijk op bezwaren kunnen stuiten – zijn er ook andere manieren om tot een geloofwaardige *counterfactual* te komen (bijvoorbeeld met natuurlijke en andere quasi-experimenten waarbij met behulp van econometrische analyse van tijdreeksen en cross-sectiebestanden het effect van beleid wordt geïsoleerd).

De RPE verplicht om beleid minimaal eens in de vijf jaar integraal te evalueren⁴. Uitzonderingen zijn beleid met doelstellingen die niet binnen vijf jaar kunnen worden geëvalueerd, beleid waarvan de uitvoeringskosten van evaluatie hoger zijn dan de baten. De bedoeling van de RPE is om te stimuleren dat het beleid wordt geëvalueerd op het niveau van algemene of operationele doelstellingen.

Ten aanzien van de kwaliteit van het evaluatieonderzoek stelt de RPE de volgende eisen: het dient te voldoen aan de kwaliteitseisen die gelden voor de voor beleidsevaluatie geëigende methoden en technieken van sociaal-wetenschappelijk onderzoek: het gaat om validiteit (van de onderzoeksopzet en de redeneringen die in het onderzoek worden gevolgd), betrouwbaarheid en nauwkeurigheid (van de gehanteerde onderzoeksmethoden, en bruikbaarheid van de onderzoeksresultaten). Deze criteria zijn in de toelichting op de bepalingen van de RPE verder uitgewerkt in een groot aantal concretere kwaliteitseisen (zie blz. 35–37 van de RPE) die vervolgens getoetst kunnen worden in de controle op de naleving van de RPE.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 27 849 en 28 035, nr. 24.

² Beleidsinformatie staat ook wel bekend als niet-financiële informatie.

³ Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 27 849 en 28 035, nr. 25.

⁴ Een vergelijkbare bepaling is opgenomen in artikel 4:24 van de Algemene wet bestuursrecht: «Indien een subsidie op een wettelijk voorschrift berust, wordt ten minste eenmaal in de vijf jaren een verslag gepubliceerd over de doeltreffendheid en de effecten van de subsidie in de praktijk, tenzij bij wettelijk voorschrift anders is bepaald».

Daarnaast bevat de RPE de nodige procedurele voorschriften over de verslaglegging van de voorgenomen evaluatietermijn (en de overwegingen voor een van de RPE afwijkende termijn), de evaluatie-programmering, de wijze waarop de ambtelijke top wordt geïnformeerd over de resultaten van het onderzoek etc.

Onderzoeksvragen

Op grond van het voorgaande zijn de voor de VBTB-evaluatie relevante vragen op het gebied van ex post evaluatieonderzoek:

- Wat is de kwaliteit van het uitgevoerde evaluatieonderzoek, en welk effect heeft de RPE hierop?
- Welk effect heeft de RPE-verplichting om beleid in principe eens in de vijf jaar te evalueren?
- Welk effect hebben de (overige) procedurele voorschriften van de RPE?

De kwaliteit van het ex post evaluatieonderzoek

Volgens het Evaluatie Overzicht Rijk waren op 1 april 2004 sinds de inwerkingtreding van de RPE 227 evaluatieonderzoeken afgerond. Om een indruk te krijgen van de kwaliteit van het evaluatieonderzoek is een bescheiden steekproef getrokken van 20 evaluatierapporten. Er is rekening gehouden met een evenwichtige spreiding over de departementen.¹

De kwaliteit van deze rapporten is beoordeeld aan de hand van de RPE-criteria validiteit, betrouwbaarheid en bruikbaarheid. Aangezien dit geen operationele criteria zijn, heeft het VBTB-secretariaat die uitgewerkt in subcriteria (www.minfin.nl/vbtb-evaluatie2004) waar de resultaten van de beoordeling worden weergegeven). De kwaliteit is beoordeeld door het VBTB-secretariaat en door evaluatiedeskundigen binnen het Rijk (CPB, SCP, WODC, het expertisecentrum van LNV, het IOB² en het Bureau Strategie en Beleid van BZK).

Het gros van het evaluatieonderzoek is kwalitatief van aard, en naast documentanalyse, grotendeels op interviews en enquêtes met betrokken gebaseerd. De evaluatieonderzoeken zijn sterk instrumentgericht. Het merendeel van het evaluatieonderzoek is niet gericht op de effecten van beleid, en geen enkele studie slaagt er in om de effecten in beeld te brengen. Daarvoor is het noodzakelijk om te onderzoeken wat er zou zijn gebeurd als het beleid niet zou zijn uitgevoerd. Het ontbreken van deze zogenaamde *counterfactual* (wat zou er gebeurd zijn zonder of met een ander beleid?) wordt niet toegelicht en ook niet gerechtvaardigd. Dit beeld komt overeen met de uitkomsten van diverse Interdepartementale Beleidsonderzoeken waarin wordt geconstateerd dat het ontwikkelen van goed onderbouwde beleidsvarianten wordt belemmerd door het ontbreken van goede evaluaties naar de effecten van beleid (zie bijvoorbeeld IBO Toekomst van het arbeidsmarktbeleid, IBO Technologiebeleid, IBO Inburgeringsbeleid en IBO Effectiviteit en coherentie van ontwikkelingssamenwerking).

Naar aanleiding van de toetsing van de evaluatierapporten heeft een expertmeeting plaatsgevonden met de evaluatiedeskundigen die de kwaliteit van het evaluatieonderzoek hebben getoetst. Uit de gesprekken kwam naar voren dat de volgende problemen dienen te worden opgelost:

- *Er worden te weinig effectevaluaties uitgevoerd*
De onderzochte evaluatieonderzoeken zijn meestal geen onderzoeken naar het effect van beleid. Meestal is sprake van een procesevaluatie of een monitoring.
- *Onduidelijke beleidsdoelstellingen*
Beleid wordt geëvalueerd waarvan het beoogde doel onduidelijk is (of vaag). Op zich kan een onderzoeker dan nog wel proberen de effecten van een instrument in beeld te brengen, maar zonder een goed gefor-

¹ Met uitzondering van het ministerie van Algemene Zaken dat geen evaluatieonderzoek in het EOR heeft ingevoerd.

² Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie.

muleerde doelstelling is het lastiger om de relevante effecten te meten en kunnen deze niet worden beoordeeld.

- *Onvoldoende borging onafhankelijkheid*
Deskundigen twijfelen aan voldoende onafhankelijkheid bij de onderzoeken.
- *Onvoldoende kwaliteit van de rapportage*
De kwaliteit van de onderzochte rapporten maakte het moeilijk om de kwaliteit van het onderzoek te beoordelen en deed ook twijfelen aan de kwaliteit van het onderzoek.

De beleidsmakers die bij de evaluatieonderzoeken betrokken waren zijn geïnterviewd over het gebruik van de uitkomsten. Volgens hen wordt het meeste evaluatieonderzoek ook daadwerkelijk gebruikt. Daarbij werd verwezen naar opvolging van de aanbevelingen in een brief naar de Kamer etc. Deze uitkomst staat overigens haaks op het beeld van degenen die in het kader van de VBTB-evaluatie zijn geïnterviewd (zie box 4.2).

Het effect van ééns in de vijf jaar evalueren

Uit het voorgaande blijkt dat het verplicht stellen van evaluaties geen voldoende garantie biedt voor goed onderzoek. Integendeel, het leidt tot een vloed van – uit oogpunt van doelmatigheid – irrelevant onderzoek. Aannemelijk is dat – gegeven een bepaalde capaciteit voor onderzoek (zowel bij de beleidsmakers in de vorm van budget en tijd om onderzoek uit te besteden, als bij onderzoekers) – de verplichting om in principe alles te evalueren tot een verschraving van de kwaliteit leidt dan wel een verhoging van de kwaliteit in de weg staat. Benadrukt zij dat dit geen effect is van de RPE: de verplichting om beleid ééns in de vijf jaar te evalueren bestaat al veel langer. De bedoeling van de RPE is juist om het aantal evaluaties terug te brengen door te stimuleren dat het beleid wordt geëvalueerd op het niveau van algemene of operationele doelstellingen. Hierdoor zou (a) het aantal evaluaties afnemen en (b) de relevantie toenemen doordat beter naar het effect op doelstelling wordt gekeken. Deze vorm van evaluatie moet echter nog van de grond komen. Departementen geven aan dat het nog niet duidelijk is hoe deze evaluaties kunnen worden vormgegeven.

Box 4.2 Beleidsevaluatie in de beleidscyclus

Een van de thema's die in de gevoerde interviews over VBTB aan de orde kwam was beleidsevaluatie. Verschillende geïnterviewden geven aan dat ze veel belang hechten aan beleidsevaluaties. Uitspraken die dat illustreren zijn: «Via evaluaties krijg je inzicht of beleid goed is of niet», «ik ben een groot voorstander van beleidsevaluatie» en «het nut van terugblikken snapt iedereen». Er zijn kortom geen tegenstanders van evaluaties. Tegenover deze positieve geluiden over de zin van evalueren staan veel negatieve geluiden over de huidige praktijk: «Er is minder aandacht voor evaluaties. Dit is heel slecht. Evaluaties worden als plichtmatig ervaren. Er is dan ook een neiging om niets te leren van evaluaties». «Het gekke is dat er nauwelijks lessen worden getrokken uit evaluaties en dat deze bijna nooit onderwerp van debat zijn. «In het politieke proces worden nauwelijks keuzen gemaakt op basis van beleidsevaluatie. In de hele cyclus ligt de focus zelden primair op het evaluatieve deel van het proces. «De cultuur is «we doen ons best, geloof ons nu maar»».

In de interviews wordt aangegeven dat beleid niet altijd te evalueren is en dat het moeilijk te bepalen is of iets dankzij het beleid is bereikt.

In de interviews kwam ook de RPE ter sprake. Tegenover twee positieve uitspraken «De RPE is het belangrijkste instrument van VBTB» en «RPE heeft gezorgd voor wat meer bureaucratie, maar dat is niet erg» staan de volgende kritische opmerkingen: «Regelgeving rond evaluaties is niet nodig», «Met de RPE komt de aandacht voor evaluaties niet terug». «Ik heb niets met de RPE, de RPE is te specialistisch en te doordacht», «Door

RPE vinden er misschien juist wel minder evaluaties plaats. Want het kost meer geld om alles bij te houden en dat geld kan beter besteed worden aan evalueren».

Een van de deskundigen die de inhoud van de begrotingen heeft beoordeeld, merkt nog het volgende op:

«Er komt ieder jaar veel (onderzoeks)informatie beschikbaar. Het is echter de vraag of die in het VBTB- kader voldoende systematisch worden benut. Wat ontbreekt is een helder overzicht waarbij de verschillende onderzoeken en andere informatiestromen worden beoordeeld, gewogen, met elkaar in verband worden gebracht en van beleidsconclusies worden voorzien. Per beleidssector zou een dossieroverstijgend en samenhangend overzicht van de belangrijkste bevindingen m.b.t. ontwikkelingen in input, proces, output en outcome niet misstaan. Zo'n overzicht vergroot de kans op een begrotingsdebat op hoofdlijnen. De impact van veel onderzoek is momenteel, mede als gevolg van de overvloed aan soms tegenstrijdige gegevens, niet erg groot.»

Ook constateren deskundigen dat effecten van beleid in beeld kunnen worden gebracht door beter gebruik te maken van bestaande databanken zoals het Sociaal Statistisch Bestand van het CBS.

De algemene indruk die de interviews achterlaten is dat beleidsevaluaties in potentie van grote waarde zijn, maar dat momenteel de rol in het beleidsproces – uitzonderingen daargelaten – marginaal is.

Strikt genomen zou een evaluatie op het niveau van beleidsdoelstellingen neerkomen op het tegelijkertijd evalueren van de instrumenten die op één doelstelling zijn gericht. Uitgaande van de RPE-definitie van evaluatieonderzoek kan dat in theorie op twee manieren:

- Het eerst evalueren van de op de doelstelling ingezette instrumenten afzonderlijk en op basis hiervan tot een meta-analyse of synthese te komen van het integrale instrumentarium. Dat is in ieder geval erg duur en arbeidsintensief, en vaak praktisch ook niet mogelijk. Neem bijvoorbeeld de doelstelling preventie en gezondheidsbescherming waarop het ministerie van VWS een groot aantal, vaak ook kleine instrumenten inzet.
- Het in één klap evalueren van alle ingezette instrumenten door de werkelijkheid af te zetten tegenover de denkbeeldige situatie dat er geen enkel instrument zou zijn ingezet. Zowel nut als mogelijkheid van een dergelijke evaluatie moet worden betwijfeld. Denk bijvoorbeeld aan het langs deze lijnen evalueren van de uitgaven voor het primair onderwijs op de begroting van OCW of de curatieve zorg.

Een dekkende programmering van evaluatieonderzoek naar de effecten van beleid is daarom een illusie. Daarmee vormt het een belemmering voor het richten van de evaluatiecapaciteit op die onderdelen van beleid waarvan de effecten wel goed te meten zijn en voor het uitvoeren van andere vormen van onderzoek om de doelmatigheid van beleid te verhogen.

Het effect van de procedurele voorschriften van de RPE

De procedurele voorschriften gericht op het doen uitvoeren en benutten van evaluatieonderzoek hebben een beperkte toegevoegde waarde zolang de kwaliteit van het evaluatieonderzoek onvoldoende is. Op dit moment worden onderzoeken die op enigerlei wijze gerelateerd zijn aan een begrotingsartikel, maar die geen evaluatieonderzoek zijn, toch als zodanig opgevoerd om te voldoen aan de RPE. Dit verklaart waarom in het EOR veel beleidsonderzoek wordt opgenomen dat welbeschouwd geen evaluatieonderzoek is. Meer algemeen geldt dat procedures leiden tot «vinkgedrag» zonder toegevoegde waarde. Zoals eerder opgemerkt bevat de RPE een lijst met kwaliteitscriteria van meer dan twee bladzijden (zie

blz. 35–37 van de RPE). Op zich zijn dit geen onredelijke criteria en als deze de functie hebben van een checklist of gedachtesteuntje voor deskundigen dan is er geen probleem. Als ze echter leiden tot voorschriften dat onderzoek op deze criteria moeten worden getoetst (en procedures die toetsen of dat gebeurt) dan is er sprake van administratieve belasting zonder toegevoegde waarde. Kwalitatief goed onderzoek ontstaat immers door deze te laten uitvoeren door deskundigen en kritisch te laten toetsen door andere deskundigen. Deskundigen zijn in staat om onderzoek te beoordelen zonder een gedetailleerde set criteria, en een controleur met onvoldoende deskundigheid is daartoe uiteindelijk niet in staat, ongeacht hoe mooi geformuleerd de kwaliteitscriteria ook zijn. Dit in combinatie met de helderheid van de CW over de verantwoordelijkheid van de vakministers is aanleiding om de procedurele regels in de RPE te heroverwegen.

4.3 Ex ante evaluaties

Inhoud RPE op het gebied van ex ante evaluaties

De RPE definieert ex ante onderzoek als systematisch onderzoek naar de verwachte kosten en baten van mogelijke beleidsalternatieven (in termen van inzet van middelen en effecten). De twee belangrijkste bepalingen van de RPE op het gebied van ex ante evaluatieonderzoek zijn:

- De verplichting om van ieder nieuw beleid, of van elke beleidswijziging, een afweging te maken of een ex-ante evaluatie zinvol is en zou moeten plaatsvinden. Volgens de RPE is er sprake van nieuw beleid, wanneer doelstellingen van het beleid worden toegevoegd of gewijzigd, of wanneer een nieuw beleidsinstrument wordt ingezet.
- De afweging of een ex-ante evaluatie zinvol is moet gedocumenteerd worden in beleidsvoorstellen en/of beleidsartikelen in de begroting. In beginsel zou dus voor iedere beleidswijziging documentatie voorhanden moeten zijn waarin is aangegeven wat de uitkomst en onderbouwing is van de keuze om al dan niet een ex-ante evaluatie plaats te doen hebben.

Onderzoeksvragen

De voor de VBTB-evaluatie relevante vragen op het gebied van ex ante evaluatieonderzoek zijn:

- Hoe vaak is dit instrument ingezet sinds de RPE van kracht werd?
- Is er sprake van een gedocumenteerde afweging als dit instrument niet werd ingezet? Wat is de kwaliteit van de uitgevoerde ex ante evaluaties?

Hoe vaak werd dit instrument ingezet?

In het EOR 2004 hebben 8 departementen 42 afgeronde ex ante evaluaties opgenomen die zijn gestart op of na 1 januari 2002. Gezien het grote aantal beleidsmutaties is dat een opvallend klein aantal. Blijkbaar wordt een ex ante analyse niet vaak opportun geacht, dan wel wordt het uitgevoerde onderzoek niet in het EOR opgenomen. Het blijkt overigens dat ex ante onderzoek zoals dat is omschreven in de RPE niet altijd als zodanig herkend of om andere redenen niet in het EOR opgenomen.

Interessant is de spreiding over de departementen en welke ex ante evaluaties wel en welke niet opgenomen zijn. SZW is met 20 van de 42 analyses ruim vertegenwoordigd. Het blijkt dat de onderzoeken van SZW zich beperken tot ramingen van budgettaire gevolgen van in overweging zijnde maatregelen resp. mogelijkheden tot beperking van administratieve lasten: de effecten van beleid worden dus niet geraamd. Opvallend is dat in het EOR geen enkele KBA is opgenomen: blijkbaar worden niet alle ex ante studies, die aan de RPE-definitie voldoen, opgenomen in het EOR2004. Opvallend is ook dat de door V&W opgenomen ex ante evaluatie een Interdepartementaal Beleidsonderzoek is: de andere departementen nemen echter geen Interdepartementaal Beleidsonderzoeken

op. Het is daarmee onduidelijk met welk doel het EOR voor ex-ante evaluaties is opgezet. Lang niet alle ex-ante studies zijn in het EOR opgenomen, terwijl sommige van de rapporten waar in het EOR naar verwezen wordt, niet of slechts met veel moeite terug te vinden zijn. Is er sprake van een gedocumenteerde afweging?

De indruk bestaat dat het in het EOR opgenomen onderzoek in veel gevallen niet het resultaat is van de afweging om al dan niet een ex-ante onderzoek uit te voeren, zoals de RPE voorschrijft. Het onderzoek is alleen als ex-ante gekenmerkt omdat het geen ex-post evaluaties zijn («restpost onderzoeken»). Navraag binnen Financiën en bij de departementen bevestigen het beeld dat er veelal geen sprake is van gestructureerde afwegingen om al dan niet te komen tot uitvoering van een ex-ante onderzoek.

De kwaliteit van ex ante evaluaties

De kwaliteit van het uitgevoerde evaluatieonderzoek is getoetst op basis van een niet a-selecte steekproef van elf onderzoeken uit 27 onderzoeken in het EOR 2004 (voor 15 van 42 onderzoeken bleek uit de titel al dat er geen sprake was van ex ante evaluatieonderzoek). Uit de toets blijkt dat de geregistreerde ex ante evaluaties meestal geen ex ante onderzoek zijn zoals in de RPE bedoeld. Doelmatigheid en effectiviteit maken niet standaard deel uit van de onderzoeken. Slechts in vier van de elf onderzochte studies worden goed uitgewerkte alternatieven naast een nul- of referentiealternatief geplaatst. Hierdoor blijven de uitkomsten gedeeltelijk in de lucht hangen, of is onduidelijk of de alternatieven een goede (laat staan optimale) oplossing voor de geconstateerde problemen betekenen. Daarbij schort het in een aantal gevallen aan een goede probleemdefinitie en -analyse.

Het gehanteerde kader is in de conclusies en aanbevelingen niet altijd helder geschetst. In veel studies laat de beschrijving van doelstelling, probleemstelling of vraagstelling te wensen over, en in veel gevallen is kritiek mogelijk op de onderzoeksopzet, de dataverzameling of de analyse, terwijl in te weinig gevallen de onafhankelijkheid van het onderzoek is gewaarborgd.

4.4 RPE en het waarborgen van betrouwbare beleidsinformatie

In deze paragraaf wordt onderzocht of het toetsen van de beleidsinformatie aan de hand van de RPE-criteria validiteit, betrouwbaarheid en bruikbaarheid leidt tot betrouwbare beleidsinformatie.

Om kwaliteit van de informatievoorziening te kunnen toetsen dient een controlesysteem te worden uitgewerkt waarin de RPE-criteria validiteit, betrouwbaarheid en bruikbaarheid worden geoperationaliseerd. Neem bijvoorbeeld het criterium bruikbaarheid. Operationalisering van dit criterium leidt tot het volgende type vragen aan de hand waarvan de bruikbaarheid van de informatievoorziening wordt getoetst:

- Komen alle evaluatieonderzoeken, prestatiegegevens, derdeninformatie en overige tekstuele en/of grafische gegevens die voorkomen in de begroting ook terug in het jaarverslag (relevantie)? Zo niet, is dit toereikend gemotiveerd en is die motivering in het jaarverslag opgenomen.
- Zijn alle uitkomsten van evaluatieonderzoeken, prestatiegegevens, derdeninformatie en overige tekstuele en/of grafische gegevens die bij de begrotingsbehandeling aan de Staten-Generaal zijn toegezegd ook opgenomen in het jaarverslag (relevantie)?
- Is de in het artikel gepresenteerde informatie begrijpelijk voor de Tweede kamer? Ofwel is er een duidelijke structuur, is het eenduidig,

bevat het geen vaktermen, is het zelfstandig leesbaar en bevat het zonodig duidelijke verwijzingen (begrijpelijkheid)?

- Zijn de gegevens in de tijd vergelijkbaar? Zo nee, worden wijzigingen (in bijvoorbeeld de meetmethodiek) geëxpliciteerd (vergelijkbaarheid)?
- Zijn de grafische overzichten in het jaarverslag op zoveel mogelijk overeenkomstige wijze gepresenteerd als in de begroting, zodat bij vergelijking tussen jaarverslag en begroting geen onnodige verwarring kan ontstaan, bijvoorbeeld omdat de schaalindeling is herzien (vergelijkbaarheid)?

Dit zijn op zich redelijke vragen die aan de informatievoorziening kunnen worden gesteld. Zo is het begrijpelijk – om de eerste eis als voorbeeld te nemen – dat de eis wordt gesteld dat gegevens uit de begroting ook terugkomen in het jaarverslag. Het streven is immers dat verantwoording-sinformatie in het jaarverslag spiegelbeeldig is aan de informatie in de begroting. Het kan er echter tot perverse effecten leiden dat er juist minder informatie opgenomen wordt om aan deze eis te voldoen, dan wel dat er eenvoudig te toetsen informatie wordt opgenomen. Deze eis verhindert ook dat informatie die na de begrotingsbehandeling beschikbaar is gekomen in het jaarverslag op te nemen en kan ervoor zorgen dat in het jaarverslag informatie moet worden opgenomen die achterhaald is.

Nog lastiger dan operationele criteria voor bruikbaarheid is het om de criteria voor validiteit en betrouwbaarheid te operationaliseren in een controlesysteem. Hoe kan aan de hand van criteria de kwaliteit van de beleidsinformatie worden vastgesteld? Zoals eerder aangegeven zijn inhoudelijk deskundigen in staat om onderzoek te beoordelen zonder een gedetailleerde set criteria, en is een controleur met onvoldoende inhoudelijke deskundigheid daartoe uiteindelijk niet in staat, ongeacht hoe mooi geformuleerd de kwaliteitscriteria ook zijn.

Meer algemeen geldt dat een normenkader voor de betrouwbaarheid van financiële informatie niet geschikt is om de betrouwbaarheid van beleidsinformatie te toetsen. De mate van exactheid die bij financiële informatie wel mogelijk is, kan bij de meting van de verwachte en gerealiseerde beleidsprestaties niet worden gerealiseerd. Zo is het bijvoorbeeld wel mogelijk om tot op de cent te verantwoorden hoeveel geld de overheid voor de reïntegratie van werklozen heeft uitgegeven. Om te bepalen welk effect reïntegratiegeld heeft op de kans van het vinden van een nieuwe baan kan minder precies worden vastgesteld. Dit geldt voor de meeste beleidsterreinen: er kan wel precies worden vastgesteld hoeveel geld de overheid heeft besteed, maar niet wat dat precies oplevert in termen van maatschappelijke effecten.

Het waarborgen van een betrouwbare schatting van de maatschappelijke effecten van beleid vergt goede onderzoekers, goede technieken en goede data. Maar ook als aan deze voorwaarden is voldaan zal een schatting van het beleidseffect altijd met de nodige onzekerheid omgeven zijn.

De uitwerking van het normenkader voor beleidsinformatie aan de hand van de RPE-criteria leidt met andere woorden niet tot het waarborgen van betrouwbare beleidsinformatie (pervers effect en ontbreken van inhoudelijke deskundigheid), maar wel tot controlelasten in de vorm werk-instructies, dossiervorming, handleidingen, proefrapportages, verbeterplannen etc. die weinig tot niet bijdragen aan de betrouwbaarheid van beleidsinformatie.

4.5 Conclusies

De hoeveelheid beleidsevaluaties heeft een grote vlucht genomen. In 1977 constateerde Hoogerwerf in zijn oratie «Heeft beleid effect», dat er zo goed als helemaal niets aan effectonderzoek gedaan werd. In 1992 constateerde Leeuw nog dat er te weinig werd geëvalueerd (zie Produktie en effectiviteit van overheidsbeleid, Utrecht, 1992). Dat beeld is inmiddels drastisch veranderd: inmiddels registreert het Evaluatie Overzicht Rijks-overheid (EOR) ongeveer 250 evaluaties per jaar. Het is niet aannemelijk dat dit het resultaat is van VBTB en de RPE in het bijzonder: al sinds 1992 bestaat de verplichting om in principe eens in de 5 jaar beleid te evalueren, en ook veel wetten regelgeving bevatten bepalingen met die strekking.

Om de evaluatiefunctie nader vorm te geven zijn in de RPE de nodige regels geformuleerd. Achterliggende doelstelling van die regels is het in beeld brengen van de doelmatigheid van beleid en langs die weg het verhogen van de doelmatigheid. Aan die doelstelling heeft de RPE vooralsnog niet bijgedragen.

De RPE hanteert een strenge definitie van ex post evaluatieonderzoek: een systematisch onderzoek naar de effecten van bestaand beleid, de wijze waarop beleid wordt uitgevoerd en/of de kosten en kwaliteit van de geleverde producten en diensten. Daarmee wordt de lat hoog gelegd: er wordt gemeten welke effecten zijn opgetreden en in welke mate ze zijn toe te schrijven aan het gevoerde beleid. Geconstateerd is dat geen enkel onderzoek in de onderzochte steekproef erin is geslaagd deze effecten in beeld te brengen.

De algemene indruk die de interviews achterlaten is dat beleidsevaluaties in potentie van grote waarde zijn, maar dat de rol in het beleidsproces – uitzonderingen daargelaten – marginaal is.

De RPE streeft naar een dekkende programmering van ex post evaluatieonderzoek naar de effecten van beleid. Ex post evaluatieonderzoek naar de effecten van beleid is echter in veel gevallen niet mogelijk: een dekkende programmering met evaluatieonderzoek dat aan de RPE-definitie voldoet is daarom een illusie. Gegeven de beperkte evaluatiecapaciteit bij onderzoekers en beleidsmakers vormt het een belemmering voor (a) het richten van de evaluatiecapaciteit op die onderdelen van beleid waarvan de effecten wel goed te meten zijn en voor (b) het uitvoeren van andere vormen van beleidsevaluatie om de doelmatigheid van beleid te verhogen.

Er vindt weinig ex ante evaluatieonderzoek plaats (afgaand op het in het EOR geregistreerde onderzoek) en er zijn geen aanwijzingen dat er sprake van een systematische afweging om ex ante onderzoek in te zetten. Het weinige geregistreerde ex ante evaluatie onderzoek is meestal geen ex ante onderzoek zoals in de RPE bedoeld en doelmatigheid maakt niet standaard deel uit van de onderzoeken. Het merendeel van de studies bevat tekortkomingen op verschillende terreinen. Tot slot werd geconstateerd dat in zijn huidige vorm het nut van het EOR betrekkelijk is. Lang niet alle ex-ante studies zijn in het EOR opgenomen, terwijl sommige van de rapporten waar in het EOR naar verwezen wordt, niet of slechts met veel moeite terug te vinden zijn. Buiten EOR vindt overigens wel het nodige ex ante evaluatieonderzoek plaats, bijvoorbeeld op het gebied van Verkeer en Waterstaat en Milieu.

De toegevoegde waarde van acties die volgen uit de procedurele voorschriften twijfelachtig. Dit in combinatie met de helderheid van de CW

over de verantwoordelijkheid van de vakministers is aanleiding om de procedurele regels in de RPE te heroverwegen.

De geraadpleegde deskundigen geven aan dat op de volgende punten verbetering gewenst is om de evaluatiefunctie te verbeteren: meer effect-evaluaties; duidelijker beleidsdoelstellingen, een betere borging van onafhankelijkheid van de evaluaties en verbetering van de kwaliteit van de rapportage.

In de praktijk heeft de controle van beleidsinformatie een heel ander karakter dan die van financiële informatie. In reactie op de motie van Walsem zijn de RPE-criteria gebruikt als normenkader voor de beleidsinformatie. Het blijkt echter dat betrouwbare beleidsinformatie hiermee niet valt te waarborgen, en dat uitwerking van de procedurele criteria kan leiden tot perverse effecten en tot omvangrijke controlelasten zonder dat de inhoudelijke kwaliteit daadwerkelijk gewaarborgd is.

5 BEVINDINGEN EN AANBEVELINGEN

5.1 Inleiding

Vijf jaar na het verschijnen van de VBTB-nota is het tijd om de balans op te maken. Zijn we met VBTB op de goede weg? Wat is goed gegaan? Wat kan beter en hoe verder?

Voordat op deze vragen wordt ingegaan, is het goed om eerst VBTB in perspectief te plaatsen. VBTB als instrument voor een transparantere en doelmatiger overheid is een logisch vervolg op de operaties in de jaren '80 om de rechtmatigheid en de beheersbaarheid van de overheidsuitgaven te vergroten. Deze operaties gingen niet vanzelf en hebben veel tijd en moeite gekost. Het lag daarom in de lijn van de verwachting dat de VBTB-doelstellingen ook niet binnen vijf jaar zouden zijn gerealiseerd. Het is een proces van lange adem waarbij het goed is om van tijd tot tijd te bezien of het gewenst is om de instrumenten te herijken. Verder is het van belang te realiseren dat VBTB past in een internationale trend: in veel andere landen zijn met VBTB vergelijkbare operaties gestart die bekend staan onder de noemer «New Public Management». En ook daar is de ervaring dat het een zoekproces blijft naar de beste manier om overheidsbeleid vorm te geven.

5.2 Wat is de stand van zaken en hoe verder?

De VBTB-evaluatie laat zien dat er hard gewerkt is aan VBTB, en dat er dankzij VBTB vooruitgang is geboekt, zowel op het gebied van de toegankelijkheid als de doelmatigheid.

De belangrijkste verbetering die bereikt is op het gebied van toegankelijkheid is de nieuwe structuur en opname van doelen in begroting en jaarverslag. Met VBTB zijn structurelementen neergelegd die behouden en versterkt kunnen worden: de beleidsagenda en de beleidsartikelen. De beleidsagenda is meer politiek en minder omvangrijk dan de «oude» memorie van toelichtingen. Met de beleidsagenda is het goed mogelijk om de politiek prioritaire zaken toe te lichten. In vergelijking met de oude algemene inleiding in de memorie van toelichting is een enorme verbetering bereikt. De indeling in de begrotingsartikelen is nu veel meer gebaseerd op de doelstellingen van beleid en niet op de instrumenten. Er heeft een indikkingslag plaatsgevonden van de «oude» memorie van toelichting. Tot slot kan worden geconstateerd dat de begrotingsverantwoording vier maanden eerder plaats vindt dan voor invoering van VBTB. Hiermee

zijn belangrijke verbeterlagen gerealiseerd in de toegankelijkheid en daarmee voor het uitoefenen van de autorisatie- en controlefunctie door de Kamer.

Ondanks deze verbeteringen vinden Kamerleden en externe deskundigen de begrotingen nog moeilijk leesbaar en omvangrijk. Er is sprake van vage doelstellingen en onduidelijk is welke bijdrage de overheid levert aan het bereiken van de doelstellingen. De omvang van de beleidsagenda blijft nog steeds een aandachtspunt. Het taalgebruik is wollig en er staat veel bedrijfsvoerings- en technische informatie in de begrotingen. Ook is er veel overlap met informatie uit beleidsnota's.

Op het gebied van doelmatigheid geven respondenten aan dat VBTB heeft gestimuleerd dat er meer wordt nagedacht over de beoogde resultaten van beleid. Langs die weg is er een stimulans tot meer doelmatigheid. De koppeling tussen doelstellingen, instrumenten en middelen is echter nog onvoldoende aangebracht (de WWW-vragen) en het ontbreekt aan een probleemanalyse en de rol van de overheid daarin. De lezer kan zich nog steeds geen goed beeld vormen van wat er concreet moet gebeuren en wat de bijdrage van de overheid zal zijn c.q. is geweest.

Ook in de Beleidsnota's is de WWW-benadering herkenbaar. Vaak wordt in deze nota's de rol van de overheid wel geëxpliciteerd, maar is de koppeling tussen doelstellingen, instrumenten en budgetten voor verbetering vatbaar.

Het beeld van de staat van het ex ante en ex post evaluatieonderzoek zoals dat naar voren komt is tamelijk somber: er is veel ex post evaluatieonderzoek, maar dat kijkt niet naar de effecten van beleid, en er vindt nauwelijks ex ante onderzoek plaats. Deze conclusie heeft betrekking op het onderzoek dat de RPE voorschrijft en dat wordt opgenomen in het EOR (Evaluatie Overzicht Rijksoverheid). Benadrukt zij dat hierbuiten veel en belangrijk beleidsrelevant onderzoek plaatsvindt door planbureau's, universiteiten en andere onderzoeksinstituten en dat dit onderzoek ook bij de beleidsvoorbereiding wordt gebruikt.

De RPE-criteria blijken niet te voldoen als normenkader voor de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie, en de uitwerking hiervan kan leiden tot perverse effecten en tot omvangrijke controlelasten zonder daadwerkelijke toegevoegde waarde.

Hoe verder?

Het hiervoor geschetste beeld laat naast verbeteringen een aantal belangrijke tekortkomingen van VBTB zien. Geconstateerd kan worden dat VBTB op een punt is gekomen dat het via de begroting realiseren van twee doelstellingen – beter toegankelijker begrotingen én meer doelmatigheid – het bemoeilijkt om verdere verbeteringen te boeken. Met één instrument – de begrotingsopzet – is het immers lastig twee doelstellingen te realiseren.

De toegankelijkheid van de begroting is niet geholpen als *in de begroting* elk onderdeel van het beleid zeer uitgebreid wordt toegelicht (dat kan namelijk ook in de beleidsnota's of onderliggende studies). De begrotingsopzet kan de presentatie van beleid ondersteunen, maar geeft niet aan wat de beste vormgeving is. Beslissingen over doelstellingen en de vormgeving van beleid komen aan de orde in het beleidsdebat. In de praktijk blijkt dat het beleidsdebat wordt gevoerd op basis van beleidsnota's, voortgangsrapportages en niet op basis van de begroting. De begroting kan dan ook verwijzen naar die beleidsdocumenten en voortgangsrapportages.

De doelmatigheid van beleid is niet geholpen als de begrotingsopzet bepalend is voor de vormgeving van beleid. Een veel gehoorde klacht is dat VBTB alles reduceert tot meetbare grootheden. Maar veel overheidsdoelstellingen en prestaties zijn nu eenmaal niet in getallen uit te drukken. En als het wel mogelijk is om doelstellingen ten dele te kwantificeren, dan zal het sturen op een kwantitatief doel leiden tot het verwaarlozen van doelstellingen die niet zijn te kwantificeren. Kern van VBTB is echter niet het in streefcijfers uitdrukken van doelstellingen, maar het goed onderbouwen van beleid, onder andere door het leggen van een heldere relatie tussen doelstellingen, instrumenten en budget. Hieruit volgt dat het beter is om in de toekomst de twee VBTB-doelstellingen meer uit elkaar te houden. De doelstellingen van VBTB blijven overeind, maar voor een toegankelijker begroting én voor meer doelmatigheid worden verschillende trajecten bewandeld. Op beide aspecten wordt in de volgende paragrafen ingegaan.

5.3 Naar een meer toegankelijke begroting en verantwoording

Vooropstellen van de autorisatie – en controlefunctie

De begroting dient de eerste VBTB doelstelling zoveel mogelijk te realiseren: de belangrijkste functie van de begroting is de autorisatie- en controlefunctie: de regering vraagt toestemming om geld te mogen uitgeven, en dient dit achteraf te verantwoorden¹. Hiermee is ook de norm geformuleerd voor de begroting: het parlement moet voldoende informatie hebben om te kunnen autoriseren. In de VBTB-nota is een aantal structurelementen neergelegd die behouden en versterkt moet worden: de beleidsagenda en de beleidsartikelen. De verantwoording in het jaarverslag moet hierop vervolgens aansluiten.

De begroting dient daarom een begrotingsstaat, een beleidsagenda en een toelichting op de beleidsartikelen te bevatten. De tabel budgettaire gevolgen van beleid is immers de kern van de begroting en het jaarverslag. De toelichting kan verbeterd worden door het aantal prioriteiten te verkleinen en eventueel een scheiding tussen nieuw en bestaand beleid.

Meetbare doelstellingen indien mogelijk én zinvol

De algemene beleidsdoelstellingen kunnen vaak niet anders dan in kwalitatieve termen worden weergegeven. Als het mogelijk en zinvol is, kunnen deze uitgedrukt worden in meetbare en beïnvloedbare streefwaarden. De algemene doelstellingen kunnen/moeten uitgewerkt worden in operationele doelstellingen.

In begroting beter verwijzen naar beleidsnota's

Naast beknopt en informatief wil de overheid tegelijkertijd volledig en transparant zijn. De afgelopen jaren zijn de begrotingen mede daarom ook gebruikt om andere zaken naar het parlement te brengen die beter thuishoren in gescheiden nota's: strategische visies, overzichten over internationale samenwerking, wetgevingsprogramma, kennisontwikkeling, overzicht hoofdactiviteiten adviesraden. Ook treffen we in begrotingen veel herhalingen aan van zaken die op zich heel goed zijn toegelicht in de beleidsnota's of anderszins. Deze uitbreidingen doen afbreuk aan de behoefte om een beknopt beeld te schetsen.

De nieuwe begrotingen hebben een «verwijsfunctie» en geen functie als «naslagwerk». Aan de behoefte om naast beknoptheid toch volledig te zijn kan tegemoet worden gekomen door gestructureerd gebruik te maken van verwijzingen en internet (hyperlinks), met behoud van de zelfstandige leesbaarheid van begrotingen. Over de voortgangs- en verantwoordingsinformatie kunnen in een zogenoemd «start Algemeen Overleg» afspraken tussen de bewindslieden en de Kamer worden gemaakt. Hierdoor kan de

¹ Daarnaast dient de begroting ook de premiegefinancierde uitgaven te bevatten, hoewel die formeel niet door de Staten-Generaal worden geautoriseerd.

autorisatiefunctie beter worden uitgeoefend. De minister van Financiën heeft de Kamer geadviseerd om een zogenoemd start AO te houden¹. De specifieke informatievoorziening is het best gewaarborgd door het houden van een start AO, waarin de Kamer met de desbetreffende bewindspersoon concrete afspraken kan maken. Bijvoorbeeld over de doelmatigheid van beleid. In andere gevallen wordt verantwoording verondersteld bij het jaarverslag plaats te vinden.

5.4 Naar doelmatiger beleid

WWW-benadering behouden en uitwerken

In het beleidsdebat worden de politieke prioriteiten bepaald en worden de instrumenten gekozen die worden ingezet op de door de politiek geformuleerde doelstellingen. Om tot doelmatiger beleid te komen, dient in het beleidsdebat onverminderd te worden vastgehouden aan de WWW-benadering en moet deze verder worden uitgewerkt. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de verschillende vormen die verantwoordelijkheid van de overheid kan aannemen. De rol van de overheid is niet alleen afhankelijk van de kenmerken van het beleidsterrein, maar ook van politieke voorkeuren.

Beleid begint met een politiek ervaren probleem of gekoesterde wens. De burger wil bijvoorbeeld meer werkgelegenheid, beter onderwijs, minder wachtlijsten in de zorg, meer veiligheid, minder files etc. Dit zijn in VBTB-kader *algemene* doelstellingen die vragen om een politieke visie of en zo ja hoe de rijksoverheid hieraan kan bijdragen.

Pas als politiek helder is of en wat de overheid geacht wordt te doen (niets, reguleren, subsidiëren, aanbesteden, zelf produceren etc.), kunnen zinvolle *operationele* doelstellingen worden gekozen. Doordat het heel verschillend kan zijn wat de overheid doet, kan de aard van operationele doelstellingen ook sterk verschillen. De operationele doelstellingen wil de overheid realiseren met het oog op de *algemene* (outcome)doelstelling in termen van maatschappelijk gewenste uitkomsten. Bijvoorbeeld: het kabinet streeft naar de operationele doelstelling van lagere administratieve lasten om langs die weg de algemene doelstelling meer welvaart en werkgelegenheid te realiseren.

Concretere operationele doelstellingen ondersteunen de verantwoording

Vaak zijn de operationele doelstellingen niet concreet genoeg uitgewerkt zodat onduidelijk is waar de rijksoverheid op kan worden aangesproken. Een scherper onderscheid tussen operationele en algemene doelstellingen kan dan helpen om aan te geven waarvoor de overheid verantwoordelijk is.

Indien de algemene doelstelling kwantificeerbaar is (minder WAO-ers, kortere wachtlijsten) dan kan daar een kwantitatieve doelstelling aan worden gehangen. Dat kan inspirerend werken, maar als het rijksoverheidsbeleid slechts een van de bepalende factoren is – denk aan de werkgelegenheid – dan wordt twijfelachtig wat daarvan de waarde is. Er kan dan altijd gemakkelijk wordt uitgelegd waarom de doelstellingen niet zijn gehaald.

Belangrijker dan meetbare algemene doelstellingen, is dat er een overtuigend verhaal is voor de manier waarop de operationele doelstellingen en ingezette instrumenten bijdragen aan de algemene doelstellingen. De bijdrage van de overheid kan bestaan uit het leveren van prestaties, maar het is ook goed mogelijk dat de rijksoverheid juist minder doet.

¹ Brief 6 juni 2003.

VBTB en de vormgeving van beleid

Om de algemene doelstellingen te realiseren heeft de overheid verschillende beleidsopties en de VBTB-aanpak laat ruimte voor verschillende manieren om het beleid vorm te geven. Door aan te geven dat de keuze van de operationele doelen logisch voortvloeit uit de gemaakte probleem-analyse en de politieke weging van de verschillende opties kan VBTB bijdragen aan de kwaliteit van het politieke debat over het gevoerde en het in de toekomst te voeren beleid. Wat VBTB kan doen is het keuze-proces van probleemdefiniëring tot aan oplossingsrichtingen in kaart brengen en transparant maken.

De verschillende manieren om beleid binnen een VBTB-benadering vorm te geven kan worden gedemonstreerd aan de hand van het onderwijs. Het is mogelijk om daarvoor landelijke doelstellingen te formuleren (bijvoorbeeld minder voortijdige schoolverlaten, hogere scores op een internationale test) en om vervolgens de onderwijsinstellingen aan te spreken op het verwezenlijken van deze doelstellingen. Op zich past dit in een VBTB-benadering: wat willen we bereiken (doelstellingen), wat gaan we ervoor doen (de uitvoerders aanspreken). Het aansturen van de uitvoerders via meetbare prestatieafspraken vereist wel dat de overheid precies weet wat onderwijsinstellingen moeten doen om de achterliggende algemene doelstellingen te realiseren. Het vereist ook dat op het niveau van de uitvoerders de prestaties in indicatoren moet worden vastgelegd zodat achteraf niet alleen beoordeeld kan worden of de algemene doelstellingen gehaald zijn, maar ook of een eventueel tekortschieten in termen van algemene doelstelling te wijten is aan het niet realiseren van de operationele doelen, of dat achteraf geconstateerd moet dat de gekozen aanpak ontoereikend is om de gestelde ambities (in termen van algemene doelstellingen) te realiseren.

Een andere mogelijkheid om de algemene doelstelling te realiseren is een meer vraaggestuurde inrichting van het onderwijsstelsel. In een dergelijk model zijn de keuzen van onderwijsvolgers leidend bij de verdeling van de financiële middelen over de instellingen. Onderwijsdeelnemers kiezen op basis van informatie voor de beste opleiding. Zo worden de instellingen geprikkeld om studenten aan te trekken. Een belangrijke rol van de overheid in een dergelijk model is het waarborgen van adequate (objectief, vergelijkbaar) informatie aan studenten zodat die een bewuste keuze kunnen maken. Een afrekenbare overheid stelt zichzelf dan doelen ten aanzien van deze specifieke taak. Alhoewel het algemene doel van het onderwijsbeleid niet hoeft te veranderen, zijn de operationele doelen heel anders geworden.

Rijksoverheid weet niet waaraan behoefte is en wat mogelijk is
VBTB brengt dus ook niet met zich mee dat de publieke sector een centraal gestuurd stelsel moet worden, noch dat alleen maar gedacht kan en moet worden aan kwantificeerbare grootheden. Gelukkig maar, want de rijksoverheid weet immers niet altijd precies aan welke prestaties behoefte is, en welke prestaties geleverd kunnen worden. Dat geldt niet alleen voor het onderwijs, maar voor grote delen van de publieke sector. Zo weten politieagenten bijvoorbeeld vaak beter waaraan behoefte is én tot welke dienstverlening politiekorpsen in staat zijn dan de rijksoverheid. Meer ruimte voor de uitvoering is geen pleidooi om belastinggeld over te maken naar de verschillende onderdelen van de publieke sector in het vertrouwen dat het geld doelmatig wordt besteed. Van instellingen in de publieke sector moet geëist worden dat zij zo goed mogelijk inzicht geven in de prestaties die zij met belastinggeld realiseren. En wel op een dergelijke wijze dat die prestaties onderling vergelijkbaar zijn, zodat ervaringen kunnen worden uitgewisseld en er een stimulans ontstaat tot prestatieverbetering («naming en shaming»). Dat vereist binnen de publieke sector

een aanpak waarbij per terrein van overheidszorg wordt bezien hoe en op welk niveau het beste verantwoording kan worden afgelegd.

VBTB is geen synoniem voor meetbaar maken van beleid

Prestatie-indicatoren, kengetallen, prestatiecontracten e.d. leiden aan het euvel dat het getal het beleid gaat bepalen. Onbedoelde effecten kunnen zijn dat de werkelijkheid te eenvoudig wordt voorgesteld of dat er gestuurd wordt op prestaties die eigenlijk niet bedoeld zijn (het aantal uitgeschreven boetes zegt niets over de veiligheid in het land). Het risico van prestatie-indicatoren is dat het meetbaar maken kan leiden tot kwantificeren van beleid dat zich beter in kwalitatieve termen laat beoordelen. Daardoor ontstaat het risico van een perverse werking van prestatie-meting. Opgepast moet worden voor deze «meetbaarheidparadox».

Box 5.1 Geert Mak over afrekenen¹

De afrekencultuur viert op dit moment hoogtij in alle sectoren van de overheid, zelfs kleuters moeten scoren, zelfs misdaad moet leiden tot productie. Ook dat hoort bij deze permanente opschorting van de waarheid. Begin vorig jaar werd de leiding van het Utrechtse politiedistrict Paarden veld berispt omdat de streefcijfers van opgepakte verdachten voor geweldsdelicten niet werden gehaald. De verklaring – er waren toevallig in die periode nauwelijks geweldsdelicten gepleegd – werd weggewuifd. Ook dat afrekenen, de kern van veel nieuw kabinetsbeleid, heeft alles te maken met het wegsiepen van vertrouwen: een vakman herkent het werk van een andere vakman en durft daarom royaal te delegeren, een wankel dilettaant heeft alleen cijfers om zich aan vast te klampen.

Bijdrage van de overheid centraal stellen

Wat betekent dit voor de afrekenbaarheid van de rijksoverheid? De rijksoverheid is in de eerste plaats afrekenbaar op het nemen van acties en de beoogde effecten voorzover de rijksoverheid die direct in de hand heeft. Het moment om te bezien wat er van de operationele kabinetsdoelstellingen terecht is gekomen, is het Jaarverslag. Daarnaast zal op zijn minst aannemelijk moeten worden gemaakt, maar bij voorkeur aangetoond, dat de acties van de rijksoverheid bij zullen dragen c.q. hebben bijgedragen aan de algemene doelstellingen. Dat betekent dan ook dat in begroting en jaarverslag van de rijksoverheid de bijdrage van de rijksoverheid aan de beleidsdoelstellingen centraal moet staan.

Naar beter onderbouwd beleid

Naast de WWW-vragen dienen de probleemanalyse en de onderbouwing van de rol van de overheid nog sterker onderdeel te worden van de reguliere beleidsvoorbereiding. Dit geeft aan dat VBTB ook iets voor de beleidsmakers moet worden. Dat is een belangrijke uitdaging voor de komende jaren. Alleen door beleid inhoudelijk van te voren goed te onderbouwen, kan achteraf in het jaarverslag worden beoordeeld of de concrete acties die de overheid in het vooruitzicht zijn gesteld ook zijn uitgevoerd, en kan met evaluatieonderzoek worden getoetst of de veronderstellingen die aan het beleid ten grondslag liggen juist waren. Dat vereist tegelijkertijd dat de kwaliteit van de beleidsevaluatie zowel vooraf als achteraf moet verbeteren. Het sinds 1991 geldende voorschrift dat beleidsevaluatie een vast onderdeel moet vormen van ieder beleidsproces dient onverminderd van kracht te blijven. Wel dient er wat te veranderen aan de vormgeving van de evaluatiefunctie om te waarborgen dat er sprake is van evaluatieonderzoek dat goed én bruikbaar is.

Ex ante evaluatie moet een natuurlijk onderdeel worden van de beleidscyclus

Zoals hiervoor is aangegeven is een belangrijke toevoeging aan de huidige de WWW-vragen dat expliciet aan de orde moet worden gesteld wat het beleidsprobleem is en welke verantwoordelijkheid de overheid

¹ Raiffeisenlezing 2004.

heeft bij het oplossen van het probleem. Ook dient – explicieter dan nu het geval is – een analyse beschikbaar te zijn van de beleidsopties, de daarvan te verwachten effecten én een politieke beoordeling van die opties. In het vorige hoofdstuk bleek echter dat ex ante evaluatieonderzoek – dat poogt om de kwaliteit van het besluitvormingsproces te bevorderen – niet van de grond komt. Dat hoeft overigens niet te betekenen dat in de beleidsvoorbereiding geen pogingen worden ondernomen om de effecten van voorgenomen beleid in beeld te brengen. In de discussie over de toekomst van de sociale zekerheid wordt bijvoorbeeld wel degelijk geprobeerd dat te doen. Ook het feit dat kosten-batenanalyses – bij uitstek een vorm van ex ante evaluatieonderzoek – niet als zodanig wordt herkend, geeft aan dat de RPE op het gebied van ex ante evaluaties niet goed aansluit bij de beleidspraktijk. De oplossing moet daarom worden gezocht in het beter integreren van de ex ante evaluatie in de beleidscyclus. Ook ex ante evaluaties moeten iets worden voor de beleidsmakers. Gewaarborgd moet worden dat in de voorbereiding van nieuw beleid of wijzigingen van beleid de relevante vragen worden gesteld én beantwoord. Dat kan door opdracht te geven tot ex ante onderzoek, maar dat kan ook door op een andere wijze te zorgen dat de antwoorden op de relevante beleidsvragen beschikbaar zijn. Die relevante vragen zijn:¹

- Wat is het probleem dat aanleiding is voor beleid?
- Wat is de oorzaak van het probleem?
- Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?
- Waarom ligt de verantwoordelijkheid op Rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau?)
- Welke doelstelling kan worden geformuleerd voor de oplossing van het probleem?
- Welke instrumenten kunnen worden ingezet?
- Welke bijdrage leveren de voorgestelde instrumenten aan de geformuleerde doelstellingen. Wat zijn de kosten en mogelijk belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?
- Welke stappen moeten worden gezet om het beleid goed te kunnen evalueren?

Door deze vragen systematisch te beantwoorden ontstaat inhoudelijk goed onderbouwd beleid. De diepgang van de beantwoording zal per geval verschillen (zie box 5.2) Naarmate het budgettair of het maatschappelijk belang groter is, zal de behoefte zijn aan steviger onderbouwd beleid groter zijn. Hoewel de exacte grens in zijn algemeenheid niet te trekken valt, zal dat betekenen dat boven een bepaalde omvang van kosten en/of effecten een kosten-batenanalyse gewenst is – uiteraard afhankelijk van de mogelijkheden om kosten en baten in beeld te brengen. Nader te bepalen is hoe dit wordt vormgegeven.

Box 5.2 Ex ante evaluatie te tijdrovend?

Eén van de knelpunten voor de uitvoering van ex ante evaluaties is de beperkte beschikbare tijd. Vaak moet onder politieke druk in korte tijd worden gereageerd op optredende maatschappelijke vraagstukken. Een kosten-batenanalyse is dan, vanwege de doorlooptijd, meestal niet inpasbaar.

Dat desondanks een rationele beleidsvoorbereiding mogelijk is, blijkt uit de quick-scan van investeringsvoorstellen die de planbureaus in opdracht van ICES in 2002 hebben uitgevoerd*. In relatief weinig tijd zijn ruim 200 projecten beoordeeld, wat neerkomt op hooguit enkele dagen onderzoek per project. De beoordeling is gedaan aan de hand van een gestructureerd beoordelingskader. In dit beoordelingskader staan de criteria legitimiteit, effectiviteit en efficiëntie centraal.

- Bij legitimiteit gaat het om de vraag of er een reden is voor overheidsingrijpen. Dit hangt primair af van de vraag of de markt suboptimale uitkomsten oplevert. Als de markt niet

¹ Zie ook kader en Raad van State, Jaarverslag 2003, Bijlage 4 Checklist beleidsanalytische toets.

tot maatschappelijk gewenste uitkomsten leidt, is er sprake van marktfalen. Voorbeelden van marktfalen zijn collectieve goederen en externe effecten.

- Bij effectiviteit draait het om de bijdrage van een maatregel aan doelen als extra economische groei, natuur, milieuverbetering, of sociaal-culturele doelstellingen.
- De verhouding tussen de (al dan niet gemonetariseerde) maatschappelijke kosten en baten bepaalt de efficiëntie van een maatregel.
- Ook is gekeken naar belangrijke neveneffecten als gevolg van de maatregel.

Naast deze beoordelingscriteria is ook gekeken in hoeverre de voorgestelde maatregel aansluit bij de probleemanalyse, of dat alternatieve oplossingen voor het gesignaleerde beleidsprobleem mogelijk effectiever en efficiënter zijn.

* CPB, RIVM, RPB, SCP (2002), Selectief Investeren – ICES-maatregelen tegen het licht, Den Haag

Naar een betere programmering van beleidsevaluaties

Idealiter zouden van al het gevoerde beleid de effecten bekend moeten zijn. Dit is vrij vertaald ook het ideaal dat de RPE probeert te realiseren met een dekkende programmering van evaluatieonderzoek. In de praktijk is dit ideaal niet bereikbaar omdat de effecten van complete beleids-terreinen of veranderingen daarin (zoals een stelselherziening van de zorg) niet – of tegen heel hoge kosten kunnen worden vastgesteld. Dat is te betreuren vanwege het verantwoordingsmotief van evaluatie: welke effecten levert het ingezette belastinggeld op? Voor het tweede motief voor evaluatieonderzoek – *het leren* van ervaringen om zo te komen tot (steeds) doelmatiger beleid – is dat echter geen ramp. In de praktijk gaat het meestal niet om de keuze tussen wel en geen overheidsbeleid, maar om de vraag op welke onderdelen het beleid anders kan.

De huidige evaluatiestrategie is er op gericht om alles te weten te komen, maar heeft uiteindelijk tot resultaat dat weinig bekend is over de effecten van beleid. Tegelijkertijd blijft veel kennis onbenut. Zoals een in het vorige hoofdstuk aangehaalde deskundige opmerkt, is er behoefte aan een overzicht – per beleidssector – van de belangrijkste bevindingen m.b.t. ontwikkelingen in input, proces, output en outcome. Een dergelijk overzicht vergroot de kans op een begrotingsdebat op hoofdlijnen.

Aanbevolen wordt daarom om te komen tot een strategie waarin (a) de beschikbare kennis beter wordt benut en (b) het evaluatieonderzoek naar de effecten beleid van de grond komt. Daartoe wordt het volgende voorgesteld:

- 1) een programmering van een specifieke vorm van beleidsevaluatie namelijk *beleidsanalyses*. In principe dient periodiek voor elke algemene of operationele doelstelling van beleid een beleidsanalyse beschikbaar te zijn. Bij de programmering van beleidsanalyses dient te worden aangesloten bij de beleidscyclus;
- 2) een programmering van *evaluatieonderzoek* naar de effecten van beleid

Ad 1) Programmering van beleidsanalyses

Een beleidsanalyse is een invulling van de in de RPE voorgeschreven ex post evaluatie op het niveau van operationele of algemene doelstelling. Onder een beleidsanalyse wordt verstaan een beleidsonderzoek waarin voor een bepaald beleidsterrein (gedefinieerd als het beleid gericht op een algemene of operationele doelstelling) de volgende vragen aan de orde komen te komen:

- a) Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor beleid? Is dit probleem nog actueel?

- b) Wat is de oorzaak van het probleem?
- c) Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?
- d) Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau?) Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?
- e) Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?
- f) Welke instrumenten (zullen) worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap? Wat is bekend over de uitvoering van beleid?
- g) Dragen de instrumenten bij aan de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)? Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?
- h) Hoe wordt de hoogte bepaald van de budgetten die worden ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?
- i) Voor de hand liggende vervolgvragen zijn: «Wat zijn de alternatieven voor het bestaande beleid. Wat zijn daarvan de kosten en de te verwachten effecten?». Deze vervolgvragen hebben «een ex ante karakter» en kunnen aan de orde komen in de beleidsanalyse, maar kan ook in een vervolg daarop.

Het is geen toeval dat deze vragen in belangrijke mate overeenkomen met de vragen die eerder werden voorgesteld om te komen tot goed onderbouwd beleid. Beleidsanalyses zijn met andere woorden een logisch sluitstuk van een benadering gericht op het komen tot doelmatiger beleid

Benadrukt zij dat evaluatieonderzoek naar beleidseffecten – vraag g) van bovenstaande lijst – deel uitmaakt van de beleidsanalyse. Een beleidsanalyse dient met andere woorden een synthese te bevatten van het *beschikbare* evaluatieonderzoek naar de effecten van beleid. Voor instrumenten waarvan *geen* evaluatieonderzoek beschikbaar is dient *expliciet* te worden aangegeven of het in de toekomst wel mogelijk is om dergelijk evaluatieonderzoek uit te besteden. Op die manier biedt een beleidsanalyse de gelegenheid om de mogelijkheden van evaluatieonderzoek systematisch te inventariseren. Een beleidsanalyse blijft zelfs zinvol wanneer een evaluatieonderzoek naar beleidseffecten niet mogelijk is, omdat bijvoorbeeld een probleemanalyse en een explicitering van de rol van de overheid een betere inhoudelijke onderbouwing van beleid mogelijk maakt. Alle beleidsartikelen kunnen daarom in principe aan een beleidsanalyse worden onderworpen.

Op grond van de CW en vanuit praktische overwegingen kan de verantwoordelijkheid voor het opstellen van beleidsanalyses het beste bij het vakdepartement blijven liggen, met een toetsende rol voor het Ministerie van Financiën. Een aandachtspunt is de onafhankelijkheid (en daarmee de kwaliteit) van de uit te voeren beleidsanalyses. In hoofdstuk 4 kwam naar voren dat deskundigen twijfelen aan voldoende onafhankelijkheid bij de evaluatieonderzoeken die worden uitgevoerd. Daarom wordt aanbevolen om de kwaliteit van de beleidsanalyses systematisch te laten toetsen door onafhankelijke deskundigen die goed zicht hebben op het beleidsterrein en de mogelijkheden van evaluatieonderzoek. Binnen de departementen kunnen de directies FEZ en onderzoeksdirecties bijdragen aan de borging van kwaliteit.

Ad 2) Programmering van evaluatieonderzoek naar de effecten van beleid
 Beleidsonderzoek in de vorm van de voorgestelde beleidsanalyses maken de behoefte aan evaluatieonderzoek naar de effecten van beleid niet minder groot. Onderzoekers geven aan dat evaluatieonderzoek naar de effecten van beleid moeilijk is, maar dat het vaker mogelijk is, dan uit de

huidige praktijk blijkt.¹ Om de doelmatigheid van beleid te vergroten blijft het daarom gewenst dat – daar waar het mogelijk en zinvol is – gericht wordt onderzocht wat de effecten zijn van beleid. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen onderdelen van het stelsel die de rijksoverheid bepaalt (bijvoorbeeld een andere bekostiging in het onderwijs of introductie van een no-claimregeling in het zorgstelsel) en aspecten van het stelsel waar anderen dan de rijksoverheid het voor het zeggen hebben (scholen die een onderwijsmethode kiezen, artsen die de keuze hebben uit verschillende behandelmethodes). De verantwoordelijkheid voor het eerste type evaluatie ligt bij de rijksoverheid, voor het tweede type evaluatie kan de rijksoverheid een faciliterende rol vervullen. Deze zal groter zijn in het geval dat onderzoek op dat gebied niet of onvoldoende tot stand komt. In de gezondheidszorg gebeurt bijvoorbeeld wel veel onderzoek naar de effectiviteit van behandelmethodes, in het onderwijs veel minder.²

Het is gewenst dat departementen samen met deskundigen systematisch onderzoeken waar evaluatieonderzoek ingezet kan worden om de doelmatigheid van onderdelen van beleid te meten, bijvoorbeeld in het kader van de voorgestelde beleidsanalyses.

Evaluatieonderzoek, beleidsanalyses en IBO's

Om de relatie tussen de verschillende vormen van beleidsonderzoek te verhelderen bevat tabel 5.1 een overzicht van een aantal kenmerken van evaluatieonderzoek, beleidsanalyses en interdepartementale beleidsonderzoeken (IBO's):

- Een evaluatieonderzoek naar de effecten van beleid gaat de diepte in. Om de effecten van beleid goed te kunnen meten zal het gaan om concrete beleidsmaatregelen of goed af te bakenen onderdelen van beleid. Vergeleken met de andere vormen van beleidsonderzoek is de diepgang groter, en het bestreken beleidsterrein kleiner.
- Een beleidsanalyse is een systematische beschrijving en beoordeling van het bestaande beleid aan de hand van een checklist van vragen. Een beleidsanalyse heeft betrekking op een bepaald beleidsterrein van een bepaald ministerie (gedefinieerd als het beleid gericht op een algemene of operationele doelstelling).
- Een IBO geeft een neutrale beschrijving van mogelijke alternatieven voor het bestaande beleid. Het politieke oordeel over de ontwikkelde beleidsalternatieven komt aan de orde in het kabinetsstandpunt. Een IBO kan – net als een beleidsanalyse – betrekking hebben op een bepaald beleidsterrein, maar vaak heeft een IBO een andere scope. Zo kan er naar meerdere beleidsterreinen worden gekeken (zoals bijvoorbeeld het IBO naar de ZBO's of het IBO Controletoeren) of juist naar een onderdeel van het beleid (het IBO naar de mogelijkheden van een open bestel in het onderwijs).

Beleidsanalyses en IBO's zijn dus in principe verschillende vormen van beleidsonderzoek. In de praktijk kan een beleidsanalyse echter elementen van een IBO krijgen als er *alternatieven* voor het bestaande beleid aan de orde komen, en heeft een IBO elementen van een beleidsanalyse afhankelijk van de mate waarin *het bestaande beleid* wordt beschreven en beoordeeld.

Deze mogelijke samenhang tussen beleidsanalyses en beleidsalternatieven biedt de mogelijkheid om beleidsanalyses voor beleidsterreinen waarvan het Kabinet het gewenst vindt dat er beleidsvarianten worden ontwikkeld, in IBO-kader te laten plaatsvinden. Daarmee is dan voldaan aan de verplichting tot een beleidsanalyse. Voorbeelden van IBO's met dit karakter uit het

¹ Zie bijvoorbeeld M. Cornet en D. Webbink, 2004, «Lerend beleid: het versterken van beleid door experimenteren en evalueren», CPB-document, Den Haag.

² Zie bijvoorbeeld H. Oosterbeek, 2001, Voortschrijdend inzicht, Inaugurale rede Universiteit van Amsterdam.

recente verleden zijn het IBO Toekomst van het arbeidsmarktbeleid, het IBO Technologiebeleid en het IBO Effectiviteit ontwikkelings samenwerking.

Tabel 5.1. Verhouding tussen evaluatieonderzoeken, beleidsanalyses en IBO's

	Evaluatieonderzoeken	Beleidsanalyses	IBO's
1. Onderwerpselectie c.q. programmering	Departement samen met externe deskundigen (selectief)	Departement in overleg met Financiën (in principe dekkend)	Ministerraad (selectief ongeveer 6 tot 12 per jaar)
2. Verantwoordelijkheid	Departement (vaak door externen uitgevoerd)	Departement met toets onafhankelijke deskundigen en Financiën	Onafhankelijk voorzitter op basis van een door de MR vastgestelde taakopdracht coördinatie Financiën
3. Openbaarheid	Ja	Ja (onder verantwoordelijkheid betrokken ministers)	Ja (na kabinetsstandpunt)
4. Kabinetsstandpunt	Neen	Neen	Ja
5. Doel onderzoek	Effecten van bestaand beleid (instrumentgericht)	Inhoudelijke onderbouwing en doorlichting bestaand beleid	Ontwikkeling beleidsalternatieven
6. Rol onafhankelijke deskundigen	Groot	Groot	Groot

5.5 De betrouwbaarheid van beleidsinformatie

Beleidsinformatie is feitelijke alle niet-financiële informatie die aan de Kamer wordt verstrekt, en omvat een heel breed scala van onderwerpen, dat gaat van CO₂-emissies tot het aantal sterfgevallen als gevolg van een hittegolf. Niet alleen bij het jaarverslag, maar bij tal van gelegenheden wordt beleidsinformatie verstrekt aan de Kamer, bijvoorbeeld bij de schriftelijke en mondelinge behandeling van wetsvoorstellen, financiële beschouwingen, schriftelijke en mondelinge Kamervragen, vaste, algemene en tijdelijke commissies van de Kamer, en de jaarlijkse begrotingsbehandeling.

Beleidsinformatie is van essentieel belang voor de controlefunctie van de Tweede Kamer. Zoals tijdens het overleg over de Comptabiliteitswet 2001 bleek, bestaat bij de Kamer de vrees voor informatie van «verdachte kwaliteit». Het kabinet heeft daarop de kwaliteitseisen uit de RPE voorgesteld als normenkader voor betrouwbare beleidsinformatie. Het blijkt echter dat de voor financiële informatie gehanteerde aanpak de betrouwbaarheid van de beleidsinformatie niet garanderen. Daarenboven heeft een dergelijk aanpak het risico van perverse effecten en ondoelmatigheid.

Daarom wordt voor het waarborgen van de kwaliteit van beleidsinformatie de volgende aanpak voorgesteld. Voor de verantwoording van de gepresenteerde beleidsinformatie in begrotingen, nota's etc. wordt duidelijk de bron aangegeven (CBS, CPB, Bovag, Nederlandse Vereniging van Diëtisten, ministerie van X etc). Over de op te nemen beleidsinformatie en relevantie daarvan kunnen afspraken met de Kamer worden gemaakt, bijvoorbeeld tijdens de begrotingsbehandeling of een start Algemeen Overleg. Bij twijfel over de kwaliteit van de beleidsinformatie bij de Kamer, kan de minister daarover ter verantwoording worden geroepen. Voor de betrouwbaarheid van alle beleidsinformatie in het dagelijkse verkeer met de Kamer draagt de minister immers de verantwoordelijkheid

als onderdeel van de ministeriële verantwoordelijkheid. De minister kan vervolgens in zijn verantwoording de twijfel wegnemen, dan wel maatregelen nemen om de kwaliteit van de beleidsinformatie te vergroten. Bijvoorbeeld door andere of meerdere bronnen te gebruiken of deskundigen te betrekken. Ook kan de Kamer tijdens de begrotingshandeling of de beleidsdiscussie (bijvoorbeeld start Algemeen Overleg) tot de conclusie komen dat er sprake is van een groot risico over de kwaliteit van beleidsinformatie. De Kamer kan dan bijvoorbeeld vragen om een audit over de wijze van totstandkoming van de beleidsinformatie, waarbij ook externe deskundigen worden betrokken om de kwaliteit van de beleidsinformatie te beoordelen.

5.6 Aanbevelingen

- 1 Ga door met VBTB want we zijn er nog lang niet: de behoefte aan toegankelijke begrotingen, een betere verantwoording en meer doelmatigheid is onverminderd groot. De VBTB-evaluatie wijst uit dat er vooral inhoudelijke verbeteringen moeten plaatsvinden en dat VBTB iets moet worden van de beleidsmakers.
- 2 Maak VBTB concreter: geef aan wat de verantwoordelijkheid van de rijksoverheid en die van andere partijen is, wat de overheid concreet gaat doen en wanneer. Door concreet te zijn wordt duidelijk waar de overheid voor staat. Maak overheidsprestaties als het zinvol is meetbaar.
- 3 Probeer de VBTB-doelstellingen niet langer met één instrument – de begroting – te realiseren:
 - Realiseer een toegankelijke begroting en een betere verantwoording door deze toe te spitsen op de autorisatie en controlefunctie. (zie aanbeveling 4).
 - Bevorder de doelmatigheid door VBTB inhoudelijk te versterken door beleid en beleidsnota's inhoudelijk beter te onderbouwen (zie aanbeveling 5) en door een betere evaluatieprogrammering (zie aanbeveling 7)
- 4 Begroting en verantwoording zijn weliswaar te onderscheiden – doordat ze elk een eigen functie vervullen – maar niet te scheiden. De primaire functie van de begroting is vooraf autoriseren en van het jaarverslag is achteraf decharge verlenen (verantwoordingsfunctie). De verantwoording blikt terug op het voorgenomen beleid in de begroting. Alleen een begroting (voorkant) die op orde is kan de verantwoording (achterkant) verbeteren. Richt de begroting en het jaarverslag zodanig in dat deze functies maximaal worden ondersteund:
 - In de toelichting op de beleidsartikelen moet die informatie staan om tot autorisatie over te gaan. Houd hiervoor vast aan een artikelenstructuur waarin vragen worden gesteld over doel, concrete prestaties en de instrumenten. Goede informatie betekent ook gerichte informatie op deze taak.
 - Spiegelbeeldig moet het jaarverslag op de beleidsartikelen verantwoordingsinformatie bevatten.
 - De beleidsagenda is afgelopen jaar veel beleidsmatiger geworden doordat een aansluiting is gelegd met het Regeerakkoord en deze de volle aandacht heeft van de bewindspersonen. Deze positieve ontwikkeling moet worden doorgetrokken naar een inhoudsvol beleidsverslag. Het beleidsverslag zou de ontwikkelingen van het verslagjaar moeten analyseren in het licht van de lange termijn-doelstellingen, zoals opgenomen in de beleidsagenda.
 - De overheid wil volledig transparant zijn. Met internet kan op gestructureerde wijze veel informatie over de collectieve uitgaven

- worden aangeboden. Hierdoor is het mogelijk om informatie over agentschappen en bedrijfsvoering in de schriftelijke stukken te beperken.
- Voorkom herhalingen door in begroting en jaarverslag de hoofdlijnen weer te geven. Verwijs meer naar andere nota's. Zorg wel dat de begrotingen en jaarverslagen zelfstandig leesbaar en hanteerbaar blijven.
 - Behoud informatie over premiegefinancierde en belastinguitgaven in de begrotingen, ook al worden ze formeel niet door de Staten-Generaal geautoriseerd.
- 5 Zorg voor een goede inhoudelijke onderbouwing van beleid in de beleidsnota's en in de beleidsvoorstellen die naar de Kamer gaan:
- Geef aan wat het probleem is;
 - Geef aan wat de rol van de rijksoverheid is en waarom;
 - Geef aan wat de rijksoverheid – met het oog op de maatschappelijk gewenste uitkomsten – concreet gaat doen, en wanneer deze acties zullen plaatsvinden zodat vanzelf een soort prestatie-indicator ontstaat.
 - Leg duidelijk uit waarom, hoe en in welke mate de voorgestelde acties zullen bijdragen aan het geformuleerde doel.
 - Zet bij nieuw beleid of bij wijzigingen van beleid de effecten van het voorgestelde af tegen mogelijke alternatieven (waaronder het achterwege laten van nieuw beleid).
 - Zorg voor output- én inputgegevens om de doelmatigheid van beleid te kunnen beoordelen. Dit vereist dat vooraf wordt nagedacht over de data die achteraf beschikbaar dienen te zijn om het beleid te kunnen evalueren.
- 6 De vorige aanbeveling impliceert dat ex ante evaluaties onderdeel worden van de beleidsvoorbereiding. Het gaat immers om vragen die in principe altijd aan de orde moeten komen, maar waarvan de uitwerking kan variëren afhankelijk van de beschikbare tijd en het beleids-thema. Naarmate het budgetair of het maatschappelijk belang groter is, zal er behoefte zijn aan steviger onderbouwd beleid. Hoewel de grens niet precies te trekken valt, zal dat betekenen dat boven een bepaalde grens een kosten-batenanalyse gewenst is – uiteraard afhankelijk van de mogelijkheden om kosten en baten in beeld te brengen. Dat zal in overleg tussen de vakminister en de minister van Financiën moeten worden bepaald.
- 7 Aanbevolen wordt om te komen tot een evaluatiestrategie waarin (a) de beschikbare kennis beter wordt benut en (b) het evaluatieonderzoek naar de effecten van beleid beter van de grond komt. Daartoe wordt het volgende voorgesteld:
- Maak een programmering van beleidsevaluatie op het niveau van algemene of operationele doelstellingen. In principe komt elk beleidsterrein aan de beurt, maar daar kan beargumenteerd van worden afgeweken. Voorgescreven wordt welke vragen aan de orde dienen te komen (maar ook hiervan kan beargumenteerd worden afgeweken). Dit type evaluaties worden beleidsanalyses genoemd. Programmering van beleidsanalyses is geen mechanische exercitie: aangesloten moet worden bij de beleidscyclus. Als het gewenst is om beleidsopties te ontwikkelen kunnen beleidsanalyses in IBO-kader plaatsvinden.
 - Kom – mede op basis van de voorgestelde beleidsanalyses en samen met inhoudelijk deskundigen – tot een programmering van een beperkt aantal, kwalitatief hoogwaardige evaluatieonderzoeken naar de effecten van beleid.

- 8 Breng de RPE in lijn met de voorgaande aanbevelingen. Richt de RPE op de inhoud van beleidsanalyses en evaluatieonderzoek. Schrap bepalingen en toelichtingen in de RPE die leiden tot «vinkgedrag», zonder toegevoegde waarde. Bewaak de kwaliteit van beleidsanalyses en evaluatieonderzoek door anderen dan de verantwoordelijke beleidsmakers (onafhankelijke deskundigen, planbureaus, onderzoeksdirecties, directies FEZ en het ministerie van Financiën) een toetsende functie te geven.
- 9 Maak van het EOR een overzicht van uitgevoerd beleidsonderzoek dat departementen op internet publiceren zodat ministeries van elkaar kunnen leren.
- 10 Niet-financiële informatie – waaronder beleidsinformatie – heeft een ander karakter dan financiële informatie en vergt daarom een andere wijze van kwaliteitsborging. Waarborg de kwaliteit van beleidsinformatie niet door het hanteren van de RPE-criteria, maar door een duidelijke bronvermelding en door tijdens de begrotingsbehandeling of het beleidsproces concrete afspraken met de Kamer te maken. Dat kan bijvoorbeeld in een zogenoemd «start Algemeen Overleg». Ook kan de Kamer in specifieke gevallen vragen om een audit over de wijze van totstandkoming van beleidsinformatie, waarbij externen worden betrokken om de kwaliteit van de beleidsinformatie te beoordelen. Op deze manier wordt op andere wijze inhoud gegeven aan het – in de motie Van Walsem geformuleerde – verzoek van de Kamer om een uitvoerbaar kader waarmee de betrouwbaarheid van beleidsinformatie kan worden getoetst. Dit voorstel impliceert evenwel dat er geen sprake is van een accountantscontrole van de kwaliteit van beleidsinformatie. Daarvoor in de plaats zal de accountantscontrole en de daarbij behorende accountantsverklaring zich richten op de financiële informatie; de niet-financiële informatie in het jaarverslag wordt dan – net als in het bedrijfsleven – beoordeeld op al dan niet strijdig zijn met de financiële informatie.

Samenstelling begeleidingscommissie

Drs. J. K. T. Postma (voorzitter)
Drs. P. J. Besseling (CPB)
Prof. Dr. C. Koopmans (UvA)
Prof. Dr. F. Leeuw (WODC)
Drs. R. B. M. Mul MPA (Rekenkamer Rotterdam)
Drs. Th. H. Roes (SCP)
Drs. L. Ongerling (Ministerie van Binnenlandse Zaken)
Drs. J. H. de Groene (Ministerie van Economische Zaken)
Mevr. drs. M. Sint (Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening
en Milieubeheer)