



Resultaten van rijksbeleid beter in beeld

Auteur(s):

Groot, H., de

* De auteur is onderzoeksdirecteur bij de Algemene Rekenkamer en hoogleraar management control aan de opleiding tot controller in de publieke en non-profitsector van de Vrije Universiteit.

Verschenen in:

ESB, 87e jaargang, nr. 4356, pagina 304, 19 april 2002

Rubriek:**Trefwoord(en):**

De operatie Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording heeft tot doel het begrotingsproces inzichtelijk te koppelen aan beleidsactiviteiten. Ministers worden idealiter afgerekend op basis van bereikte beleidsdoelen en daarvoor ingezette middelen. Zo ver is het echter nog niet. Het blijft daarom lastig voor de kiezers om zich een oordeel te vormen over de effectiviteit en efficiëntie van de overheid.

Vier jaar geleden nam de Commissie voor de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer het initiatief om begroting en verantwoording bij het Rijk op een meer resultaatgerichte leest te schoeien. De operatie *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording* (VBTB) was het antwoord van de regering. De uitvoering van VBTB volgt de in mei 1999 gepubliceerde gelijknamige nota van het ministerie van Financiën. Structuur van begroting en verantwoording worden geleidelijk aan omgevormd om beter te kunnen sturen op beleidsresultaten: dat zijn geleverde prestaties en maatschappelijke effecten van rijksbeleid. Op de derde dinsdag van september 2001 verscheen de eerste echte begroting in VBTB-stijl, die voor het jaar 2002. Volgend jaar zou de bijbehorende financiële verantwoording nieuwe stijl van het Rijk, dan jaarverslag geheten, moeten verschijnen. Daarvoor is sinds twee jaar de derde woensdag in mei gereserveerd. Al eerder werden in de financiële verantwoordingen over 1999 en 2000 pogingen ondernomen om concrete resultaten van overheidsbeleid te laten zien, aan de hand van vooraf door de Tweede Kamer aangegeven 'beleidsprioriteiten'.

De vraag is wat van de aanvankelijke ambities terecht komt, welke lessen zijn te leren, en welk perspectief er is voor de komende jaren. Dit artikel beperkt zich tot de beschikbaarheid, de kwaliteit en het gebruik van informatie over beleidsresultaten. Daarin ligt immers het hart van de vernieuwing: begroten en verantwoorden over uitkomsten van beleid, naast de al langer bestaande verantwoording over ingezette publieke middelen. Daarnaast verantwoorden ministeries zich op hoofdlijnen over de kwaliteit van hun bedrijfsvoering door een korte mededeling daarover en bespreking van eventuele knelpunten ¹.

Begroten op resultaat

In september 2001 werd de begroting 2002, voor de eerste keer op VBTB-leest geschoeid, bij de Tweede Kamer ingediend. Niet alleen is het aantal begrotingsartikelen fors afgenomen, van een kleine achthonderd tot een kleine tweehonderd, ook is de opzet drastisch gewijzigd. Niet de organisatorische indeling van een ministerie staat centraal, maar de beleidsterreinen waarop een minister doelen nastreeft. In de 'beleidsagenda' worden belangrijke prioriteiten aangegeven. Elk 'beleidsartikel' start met een algemene doelstelling, die vervolgens wordt doorvertaald naar operationele doelen die dienen te worden voorzien van prestatiegegevens: de in te zetten middelen (input), te leveren prestaties (output) en te bereiken effecten (outcome). De algemene beleidsdoelstellingen zijn meestal op het niveau van maatschappelijke effecten geformuleerd. Die zijn echter in het algemeen moeilijk toetsbaar; daarom zijn doorgaans pas bij de operationele doelen meetbare prestaties of effecten opgenomen (zie bijgaand kader voor een voorbeeld).

De Algemene Rekenkamer concludeerde recent dat de begrotingen over de hele linie toegankelijker zijn dan voorheen en meer informatie bevatten over wat ministeries doen om de gestelde doelen te bereiken ². Tegelijk is er nog veel ruimte om doelen scherper, prestatiegegevens completer en de relatie tussen geld, prestaties en doelen duidelijker te maken. Zo blijkt uit de vierde voortgangsrapportage VBTB van het ministerie van Financiën dat bij de operationele doelen nog slechts in de helft van de gevallen sprake is van streefwaarden en daarmee van meetbare doelen ³. Slechts bij één derde van die doelen wordt een tijdshorizon aangegeven. Bij deze uitkomsten past de nuancing dat het niet mogelijk zal zijn om voor alle overheidstaken redelijk meetbare prestaties of effecten te formuleren. Bij klassieke overheidstaken als openbare orde en veiligheid, buitenlandse zaken en defensie zal verbetering eerder moeten worden gezocht in periodiek evaluatie-onderzoek dan in jaarlijks te genereren kengetallen. Dat geldt evenzeer voor coördinerende taken. Uit de voortgangsrapportage blijkt overigens dat nog slechts bij één derde van de operationele doelen voorzien is in periodiek evaluatie-onderzoek (minimaal eens per vijf jaar). Dat is een verplichting die sinds 1 januari (en voor subsidies al veel langer) over de hele linie van het rijksbeleid geldt.

De voorgeschreven toedeling van uitgaven (middelen) aan beleidsinstrumenten, zoals subsidies, wetgeving en voorlichting, maakt het niet zonder meer mogelijk om middelen te koppelen aan operationele doelen. Daarvoor is een verbijzondering van de instrumenten per doel nodig: die is volgens de voortgangsrapportage nog pas in de helft van de gevallen beschikbaar. Alleen dan is vervolgens zicht op de kosteneffectiviteit van de gekozen instrumenten te verkrijgen.

Ten slotte verdient een bij verschillende gelegenheden door de Algemene Rekenkamer aangedragen aspect de aandacht: het nog vrijwel ontbreken van informatie over de betrouwbaarheid van prestatiegegevens. Dat klemt nog meer dan bij financiële gegevens, gelet op de

aard van meer beleidsmatige informatie. De laatste is vaak moeilijker te meten, denk bijvoorbeeld aan kenmerken van gesubsidieerde huishoudens, of aan gegevens die afkomstig zijn van derden, zoals bijvoorbeeld schoolbesturen. Bovendien is die informatie niet altijd onderworpen aan de bij financiële gegevens gebruikelijke kwaliteitswaarborgen, zoals accountantscontrole.

Voorbeeld van algemene en operationele doelen in de begroting 2002 van het ministerie van Economische Zaken

Begrotingsartikel 2: Bevorderen van innovatiekracht

Algemene doelstelling: het versterken van de innovatiekracht van de Nederlandse economie op het gebied van kennis, technologie, arbeid en innovatief ondernemerschap;

Operationele doelstellingen:

- » internationaal toonaangevende infrastructuur voor innovatie;
- » ontwikkeling van innovatie in de markt;
- » excellente ict-basis.

Voorbeeld: subdoelen, prestatie-indicatoren en streefwaarden bij de operationele doelstelling 'internationaal toonaangevende infrastructuur voor innovatie'

Zie [tabel 1](#)

Tabel 1 Voorbeeld: subdoelen, prestatie-indicatoren en streefwaarden bij de operationele doelstelling 'internationaal toonaangevende infrastructuur voor innovatie'

subdoelen	prestatie-indicatoren	streefwaarden voor prestaties
verbetering van aansluiting tussen publieke kennisontwikkeling en kennisvraag bedrijven	aandeel innovatieve bedrijven dat samenwerkt met universiteiten en researchinstellingen als % totaal aantal innovatieve bedrijven	middellange termijn: aansluiting bij Europees gemiddelde; lange termijn: koppositie binnen Europa
betere balans tussen kennisbescherming en kennisverspreiding	aandeel Nederlandse octrooiaanvragen als percentage totaal aanvragen Europees octrooiverdrag	handhaven koppositie binnen Europa
versterken bijdrage menselijk kapitaal aan innovatie	aandeel werkende 25-64 jarigen dat participeert in enige vorm van scholing en training	middellange termijn: handhaving positie; lange termijn: koppositie binnen Europe
stimuleren van innovatief ondernemerschap	aandeel technostarters als % totaal starters aandeel snelle groeiers als % aantal middel-	toename met 50% tussen 1999 en 2003 middellange termijn: aansluiting bij maatstaflanden; lange termijn: koppositie binnen maatstaflanden

Bron: Ministerie van Economische Zaken, Begroting 2002, Den Haag, 2001.

VBTB in de verantwoording

De verantwoording volgt in de beleidscyclus van het Rijk ruim anderhalf jaar na presentatie van de begroting van het desbetreffende jaar. Het is daarom niet verwonderlijk dat het VBTB-gehalte van de verantwoording (straks jaarverslag) najlt bij dat van de begroting. De Tweede Kamer heeft echter, als voorschot op de eerste 'echte' VBTB-verantwoording (in mei 2003, over de begroting 2002), al pogingen gedaan om in de verantwoordingen van de laatste twee jaar beleidsresultaten te laten terugkeren. Tijdens de begrotingsbehandeling heeft zij specifieke 'beleidsprioriteiten' aangegeven waarover later verantwoording kan worden afgelegd. Over de verantwoording van het jaar 1999 ontbrak echter nog twee derde van de gevraagde gegevens⁴; over 2000 is dat beeld gunstiger⁵.

In het rapport *Verantwoorden over beleid* werd in detail ingegaan op de gewenste en beschikbare verantwoordingsinformatie voor acht

beleidsterreinen bij vier ministeries: EZ, LNV, V&W en VROM⁶. Bij de onderzochte ministeries bleven in een aantal gevallen de prestaties van andere overheden of uitvoeringsorganen buiten beeld, ondanks het feit dat deze essentieel zijn voor de realisatie van rijksbeleid. Zo vereist inzicht in de feitelijke bescherming van Nederland tegen overstromingen óók zicht op de prestaties van de waterschappen. Datzelfde geldt voor inspanningen van provincies en gemeenten rond bodemsanering. Uit de analyse bleek tevens dat de kwaliteit van de verantwoordingsinformatie bij de door de Tweede Kamer aangedragen beleidsprioriteiten meer was verbeterd dan bij de overige beleidsterreinen. Dit illustreert wellicht de noodzaak van een blijvende betrokkenheid van de Tweede Kamer bij het VBTB-traject. Het betekent immers een heilzame druk op ministers en beleidsmakers om beleidsresultaten te laten zien en is zo een belangrijke succesfactor voor deze operatie.

Gebruik van informatie over resultaten

Cynici zouden kunnen opmerken dat VBTB niets anders is dan een herhaling van de pogingen in de jaren zeventig en tachtig om tot een prestatiebegroting bij het Rijk te komen, in het kielzog van de VS en andere Angelsaksische landen. Algemeen zijn deze pogingen als weinig succesvol gekarakteriseerd. Maar anders dan toen, is de betrokkenheid van de Tweede Kamer nu groter. Daarbij is wel van belang dat niet alleen de beschikbaarheid en kwaliteit van verantwoordingsinformatie onderwerp van gesprek is, maar ook de betekenis van informatie die wél voorhanden is. Zo leken de verantwoordingsdebatten in juni 2000 vooral gericht op het aanspreken van ministers op ontbrekende informatie. Een resultaat daarvan waren de toezeggingen van de minister van VWS over het beschikbaar komen van informatie over de zorgsector. Ook in de debatten in juni 2001 werd veel aandacht besteed aan de ontbrekende informatie van derden, zoals schoolbesturen en andere zelfstandige bestuursorganen buiten het Rijk. Het gebruik van de wél beschikbare informatie om ministers op al dan niet geleverde beleidsresultaten aan te spreken, heeft echter nog maar beperkt plaatsgevonden. Dat die mogelijkheid er wel degelijk is, illustreert het voorbeeld in het kader over de IND.

Voorbeeld: productiviteit IND

Sinds een aantal jaren presenteert de minister van Justitie in begrotings- en verantwoordingsstukken gegevens over middelen en prestaties van het agentschap Immigratie- en Naturalisatiedienst (IND). Het is, gelet op de controlerende rol van de Tweede Kamer, relevant om na te gaan welke beleidsmatige conclusies aan die gegevens kunnen worden verbonden en of dat ook is gebeurd (zie voor een eerdere, meer beperkte analyse noot ⁷). De IND heeft complexe en de laatste jaren in omvang groeiende taken. Deze dienst behandelt ondermeer asiolverzoeken, reguliere aanvragen voor verblijf van andere niet-Nederlanders en naturalisatieverzoeken. Het aantal asiolverzoeken en reguliere aanvragen is de laatste jaren fors gestegen. In de verantwoordingen over 2000 en 2001 geeft het ministerie cijfers over de personeelsinzet, financiële middelen, aantallen beslissingen en behandelzeiten van asiolverzoeken (noten ⁸ en ⁹). Voor een deel wordt een meerjarig beeld geschetst, bijvoorbeeld over de 'productie' van de IND, gemeten met aantallen beslissingen op asielaanvragen. Dat maakt het mogelijk trends te ontdekken en globale conclusies te trekken die jaarlijkse incidenten overstijgen. [tabel 1](#) vat een aantal belangrijke uitkomsten samen voor personeelsinzet, productie-index en behandelzeiten bij asiolverzoeken in de periode 1995-2000. De productie-index is samengesteld door de gerealiseerde aantallen van acht deelproducten rond asiolverzoeken, reguliere verblijfsvergunningen en naturalisatie te wegen met een normtijd per product. Op die wijze kan rekening worden gehouden met de verschillen in behandelzeit voor de diverse procedures. Zo is een bezwaarprocedure aanzienlijk arbeidsintensiever dan een eerste beslissing op een asiolverzoek.

Zie [tabel 2](#)

Tabel 2. Personeelsinzet, productie en behandelzeiten IND 1995-2000

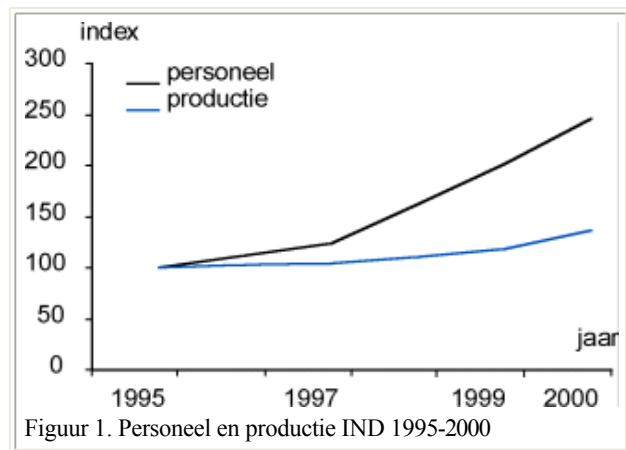
indicator	1995	1997	1999	2000	% groei 1995-2000
personeelsinzet (in fte)	1207	1494	2422	2965	+146
gewogen productie (index)	100	104	118	137	+37
behandelzeit (in weken)					
asielgehoor	9	7	14	12	+33
asielbeslissing	17	10	18	21	+24
asielbezwaar	45	30	32	39	-13

Bron: Ministerie van Justitie, *Financiële verantwoordingen 1999 en 2000*, Den Haag.

De uitkomsten zijn opmerkelijk, ondanks door het ministerie in de verantwoording 1999 aangegeven relativeringen vanwege ondermeer veranderende en kwalitatief betere werkwijzen van het IND, meer complexe zaken en inwerkproblemen. Ondanks een meer dan verdubbeld personeelsbestand is de gewogen productie in de beschouwde vijf jaar slechts met 37% toegenomen. Daarbij zijn de behandelzeiten voor twee van de drie onderdelen van de asielprocedure bovendien nog toegenomen. Ook werden de wettelijke termijnen (helaas niet aangegeven in de verantwoordingen) ook in 2000 fors overschreden: voor de gehoor- en beslisfase tezamen met zeven weken, voor de bezwaarfase met 29 weken.

In de Kamerbehandeling van de verantwoordingen blijft de mogelijke productiviteitsdaling onbesproken. Wel worden de toenemende behandelzeiten gesignaleerd en is er zorg over het grote aandeel van tijdelijk personeel bij de IND. Helaas ontbreken concrete gegevens over de volgens de verantwoording toegenomen kwaliteit van de beslissingen, die meer tijd zou hebben gekost. Gelet op het voorgaande zou een diepgaander gedachtenwisseling met de minister nuttig zijn geweest. Op zich bieden de gegevens daarvoor voldoende aanknopingspunten. Wellicht ontbreekt het de Tweede Kamer in dit opzicht nog aan ondersteuning om de voorhanden informatie ook daadwerkelijk te kunnen gebruiken.

Zie [figuur 1](#)



Conclusies

De operatie VBTB heeft een voorzichtige start gemaakt in de afgelopen jaren. Veel moet nog gebeuren, terwijl de doelen ambitieus zijn. Vergelijkbare operaties in het buitenland laten lange doorlooptijden zien: de 'Government Performance and Results Act' in de Verenigde Staten uit 1993 voorzorg pas voor 2000 de opstelling van 'performance plans' voor alle federale instellingen. In 2004 - vijf jaar na introductie van de VBTB-operatie - is een evaluatie gepland. Een extra complicatie is de min of meer gelijktijdige integrale invoering van het baten-lastenstelsel als basis van de financiële administratie bij de rijksoverheid. Hoewel die invoering het toerekenen van ingezette middelen aan prestaties en effecten van rijksbeleid vergemakkelijkt, zijn de gevolgen voor de boekhouding van het Rijk aanzienlijk. Op de altijd schaarse capaciteit in geld en mensen voor het tot stand brengen van veranderingen wordt nog eens een extra beroep gedaan.

Aanbevelingen

De volgende observaties lijken mij ten slotte relevant voor de komende jaren. Het denken in termen van concrete doelen en te verantwoorde prestaties of effecten die zijn gekoppeld aan een efficiënte inzet van middelen is, hoewel niet nieuw, niet eenvoudig. In het bijzonder de acceptabele meting van prestaties, en liefst ook nog effecten, van overheidsbeleid vormt de achilleshiel - of in modern jargon: een kritische succesfactor - van de operatie. Zonder dat is terugval in het aloude 'input'-denken onvermijdelijk en verdampt de meerwaarde.

Net als voor politieke ambtsdragers, brengt het formuleren van concrete beleidsdoelen en verantwoording daarover, risico's met zich mee voor managers en medewerkers binnen de publieke sector. Niet gehaalde doelen worden pijnlijk zichtbaar en zullen voor een deel op het conto van de uitvoerders kunnen worden geschreven. Consensus over een adequate meting van prestaties en effecten van beleid, hoe lastig ook, is daarom belangrijk om draagvlak bij alle betrokkenen te creëren en te behouden.

Dat geldt ook voor de interpretatie en het gebruik van de uitkomsten. Prestatiemeting en -verantwoording mag geen speeltje van financieel-economische directies of controllers zijn. Het VBTB-traject doet een groot beroep op de inventiviteit en openheid van directies financiële zaken, beleidsdirecties en andere betrokkenen. Het leren van onvermijdelijk optredende tekortkomingen is daarbij een essentieel onderdeel. Dat zou ook bij controlerende en toezichhoudende instanties, Algemene Rekenkamer en Tweede Kamer inclusief, moeten worden meegewogen. Daarnaast zijn voortdurende en intensieve betrokkenheid van de Tweede Kamer en - op uitvoeringsniveau - gebruikers van publieke voorzieningen mogelijk even onmisbare factoren voor het slagen van de VBTB-operatie. Externe prikkels kunnen de, vaak onvermijdelijk als monopolisten opererende, publieke instellingen scherp houden. Het belang daarvan kan moeilijk onderschat worden: 'waar voor het geld' van de belasting- en premiebetaler

1 Algemene Rekenkamer, *Reactie van de Algemene Rekenkamer op het referentiekader mededeling over de bedrijfsvoering*, Den Haag, 2002 (zie ook eerdere reacties op de VBTB-voortgangsrapportages op www.rekenkamer.nl).

2 Algemene Rekenkamer, *VBTB in begrotingen 2002*, Den Haag, 2002, via <http://www.rekenkamer.nl/>

3 Tweede Kamer, *Vierde voortgangsrapportage VBTB*, vergaderjaar 2001-2002, 26 573, nr. 70.

4 Algemene Rekenkamer, *Beleidsprioriteiten 1999 en 2000*, Den Haag, 2001.

5 Algemene Rekenkamer, *Rechtmatigheidsonderzoek 2000*, algemeen deel, Den Haag, 2001.

6 Algemene Rekenkamer, *Verantwoorden over beleid*, Den Haag, 2001.

7 H. de Groot, *Tussen markt en politieke arena, over management control in non-profitorganisaties*, oratie, Vrije Universiteit, Amsterdam, 2000.

8 Tweede Kamer, *Financiële verantwoording 1999 van het ministerie van Justitie*, vergaderjaar 1999-2000, 27 127, nr. 12.

