

Naar een resultaatgerichte informatievoorziening

Naar een resultaatgerichte informatievoorziening

De informatievoorziening van het Directoraat-
generaal Ruimte

Auteur:
Edgar Taale
174288

Erasmus Universiteit Rotterdam
Faculteit der Sociale Wetenschappen
Bestuurskunde

Scriptiebegeleiders:
prof.dr. V.J.J.M. Bekkers (eerste lezer) en
dr. H.L. Klaassen (tweede lezer)

mei 2004

Inhoudsopgave

| | |
|--|-----------|
| Voorwoord | ix |
| 1 Inleiding en vraagstelling | 1 |
| 1.1 Inleiding | 1 |
| 1.2 Waarom begroten en verantwoorden? | 1 |
| 1.3 Naar een resultaatgerichte begroting en verantwoording | 2 |
| 1.4 Essentie van VBTB | 3 |
| 1.5 Informatiekundige aspecten | 4 |
| 1.6 Probleemstelling | 5 |
| 1.7 Deelvragen | 5 |
| 1.8 Onderzoeksafbakening | 5 |
| 1.9 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie | 6 |
| 1.10 Methodologische verantwoording | 6 |
| 1.11 Leeswijzer | 7 |
| | |
| 2 Sturingsconcepties en het resultaatgerichte sturingsmodel | 9 |
| 2.1 Inleiding | 9 |
| 2.2 Sturingsconcepties | 10 |
| 2.2.1 Het Klassieke sturingsparadigma | 10 |
| 2.2.2 Het Multi-actor model | 11 |
| 2.2.3 Het Netwerkmodel | 11 |
| 2.2.4 Tot slot | 12 |
| 2.3 Resultaatgerichte sturing | 12 |
| 2.3.1 Resultaatgerichte sturing: omschrijving | 12 |
| 2.3.2 Productieproces | 14 |
| 2.3.3 Evalueren | 16 |
| 2.3.4 Beoordelen en Normeren | 19 |
| 2.3.5 Prestatiemeting | 22 |
| 2.3.5.1 Positieve en perverse effecten van prestatiemeting | 22 |
| 2.3.5.2 Verklaringen voor de perverse effecten | 23 |
| 2.3.5.3 Ontwerpprincipes | 25 |
| 2.4 Conclusie en samenvatting | 27 |
| | |
| 3 Organisatie van de (bestuurlijke) informatievoorziening | 29 |
| 3.1 Inleiding | 29 |
| 3.2 Informatie en gegevens | 29 |
| 3.3 Bestuurlijke informatieverzorging | 30 |
| 3.4 Informatiesysteem | 30 |
| 3.5 Succes- en faalfactoren voor de informatieverzorging | 32 |
| 3.6 Informatie en macht | 34 |
| 3.7 Kwaliteit van informatie en van het informatieverzorgingsproces | 35 |

| | | |
|---------|---|----|
| 3.7.1 | Het kwaliteitsprofiel van ‘informatie’ | 35 |
| 3.7.2 | Het kwaliteitsprofiel van het bestuurlijke informatieverzorgingsproces | 38 |
| 3.8 | Informatiebehoeften | 39 |
| 3.9 | Planning en control | 41 |
| 3.10 | Analysekader | 44 |
| | | |
| 4 | Analyse | 47 |
| 4.1 | Inleiding | 47 |
| 4.2 | De context van de informatievoorziening van het DGR | 48 |
| 4.2.1 | Kenmerken van de omgeving | 48 |
| 4.2.2 | Kenmerken van de organisatie | 49 |
| 4.2.3 | Kenmerken van de bestuurder/manager | 52 |
| 4.2.4 | Kenmerken van de bestuurlijke informatievoorziening en kenmerken van de sturingsconceptie | 52 |
| 4.3 | Kenmerken van VBTB | 53 |
| 4.3.1 | De Beleidsparagraaf bij de departementale begroting | 53 |
| 4.3.2 | De Beleidsparagraaf bij het departementale jaarverslag | 56 |
| 4.3.3 | De Bedrijfsvoeringsparagraaf | 57 |
| 4.4 | De gevolgen van VBTB voor de bestuurlijke informatieverzorging | 57 |
| 4.4.1 | De ‘volwassenheid’ van de resultaatgerichte sturingsfilosofie | 58 |
| 4.4.1.1 | Afstemming tussen de interne en externe P&C-cyclus | 58 |
| 4.4.1.2 | Resultaatgerichte sturing toegepast op uitvoerende organisaties | 62 |
| 4.4.2 | De ‘volwassenheid’ van de organisatie van de bestuurlijke informatieverzorging | 63 |
| 4.4.2.1 | Interne bronnen | 63 |
| 4.4.2.2 | Externe bronnen | 67 |
| 4.4.3 | De ‘volwassenheid’ van de informatiesystemen | 70 |
| 4.5 | Het informatieaanbod in het departementale jaarverslag | 79 |
| 4.5.1 | Analyse van de begrotingen | 80 |
| 4.5.2 | Analyse van het jaarverslag 2002 | 82 |
| | | |
| 5 | Conclusies en aanbevelingen | 85 |
| 5.1 | De belangrijkste kenmerken van VBTB | 85 |
| 5.2 | De gevolgen van VBTB voor de bestuurlijke informatievoorziening | 86 |
| 5.3 | De sterke en zwakke punten van de huidige informatievoorziening bij het DGR | 86 |
| 5.4 | Verbeteringen in de informatievoorziening | 88 |
| 5.5 | Algemene conclusie | 90 |

| | |
|---|-----|
| Geraadpleegde Literatuur | 93 |
| Lijst van afkortingen | 99 |
| | |
| Bijlage 1: Geïnterviewde personen | 101 |
| Bijlage 2: Interviewvragen | 103 |
| Bijlage 3: Het Directoraat-generaal Ruimte | 109 |
| Bijlage 4: Interne planning en controldocumenten | 113 |
| Bijlage 5: Opzet van de VROM-begroting 2004 | 117 |
| Bijlage 6: Evaluatietaken van de verschillende beleidsdirecties | 119 |

Voorwoord

Voor verschillende processen in een organisatie is informatie nodig. Deze scriptie presenteert voorstellen tot een verbetering van de informatievoorziening van het Directoraat-generaal Ruimte (DGR) waarbij specifiek wordt gekeken naar de informatievoorziening omtrent de DGR-bijdrage aan het opstellen van het jaarverslag¹ van het Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). De auteur hoopt met deze scriptie een bijdrage te leveren aan een verbetering van de informatievoorziening bij het DGR (en misschien ook bij andere departementen), zodat de departementale verantwoording aan de Tweede Kamer kan worden verbeterd. Daarnaast hoopt de auteur ook met dit onderzoek een bijdrage te leveren aan de kennisvermeerdering in de Bestuurskunde ten aanzien van het onderwerp bestuurlijke informatievoorziening bij overheidsorganisaties.

Voor de totstandkoming van deze scriptie ben ik dank verschuldigd aan een aantal personen. Deze scriptie kwam op de rails te staan toen ik, in het kader van de duale afstudeerrichting van de studie Bestuurskunde, werkzaam was bij de cluster Evaluatie en Monitoring van het DGR. Daar werkte ik onder andere aan een project wat tot doel had de informatieverstrekking van projecten en programma's te verbeteren met betrekking tot het aanleveren van verantwoordingsinformatie. De medewerkers van dit cluster geldt als mijn eerste dank. Ten tweede wil ik de mensen bedanken die ik heb mogen interviewen² voor hun inzicht en wijsheid. Ik heb er dankbaar gebruik van gemaakt. Ten derde wil ik mijn scriptiebegeleider prof. dr. V.J.J.M. Bekkers bedanken voor zijn goede begeleiding van mijn scriptie. Ik heb dankbaar gebruik gemaakt van zijn op- en aanmerkingen. Als laatste wil ik dr. H.L. Klaassen bedanken voor de moeite die hij heeft genomen om mijn scriptie door te lezen en te beoordelen.

Rotterdam, 18 mei 2004
Edgar Taale

¹ Met dit document legt het departement verantwoording af aan de Tweede Kamer over het gevoerde beleid van een jaar.

² Zie bijlage 1

Hoofdstuk 1

Inleiding en vraagstelling

1.1 Inleiding

In de politiek krijgt verantwoording afleggen over resultaten een steeds belangrijkere rol. De Tweede Kamer wil boter bij de vis. In mei 1999 is de nota 'Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording' (VBTB) (Tweede Kamer, 1998-1999) gepresenteerd aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal. Deze nota bevatte voorstellen gericht op het vergroten van de informatiewaarde en de toegankelijkheid van de begrotings- en verantwoordingsstukken (de begroting resp. het jaarverslag) die de verschillende departementen jaarlijks aan de Tweede Kamer doen toekomen. Hiermee wordt beoogd invulling te geven aan de wens om duidelijker zicht te krijgen op de prestaties van overheidshandelen.

In de nieuwe resultaatgerichte begrotingen en verantwoordingen probeert de regering een duidelijke relatie te leggen tussen doelen, middelen en prestaties. De begroting- en de verantwoording-'oude stijl' zal daarmee worden omgezet van een middelengeoriënteerd stuk naar een beleidsgericht document. Op deze wijze wordt niet alleen getracht de kwaliteit van de verantwoordinginformatie over het uitgevoerde beleid te verbeteren, maar wordt tevens getracht de kwaliteit van de besluitvorming te verbeteren.

In september 2001 hadden alle ministeries hun eerste begroting-nieuwe-stijl (de ontwerp-begroting 2002) gereed. In de begroting-nieuwe-stijl geven departementen aan wat ze willen bereiken, wat ze daarvoor willen gaan doen en wat dat mag kosten. Het eerste jaarverslag overeenkomstig VBTB volgde in mei 2003. In de jaarverantwoording, de derde woensdag van mei (ook wel in de wandelgangen van de ministeries 'woensdag gehaktdag' genoemd), meldt de regering aan de Tweede Kamer wat bereikt is, wat daarvoor gedaan is en hoeveel dat gekost heeft.

In de nota VBTB is onderkend dat het gewenste herontwerp niet van de ene op de andere dag te realiseren is: diverse aspecten moeten nog verder uitgewerkt worden. Voor het slagen van VBTB is het dus noodzakelijk dat de Staten-Generaal, de Algemene Rekenkamer en de ministeries de nodige ruimte aan het invoeringsproces geven. Bij de verschillende ministeries moet onder andere de informatievoorziening worden aangepast. Het gaat hier dan vooral om het opnemen van beleidsmatige gegevens in de informatievoorziening ten aanzien van de begroting en verantwoording. Dit als aanvulling op de financiële gegevens die voornamelijk in de begroting en verantwoording oude stijl werden gebruikt. In de begroting en verantwoording nieuwe stijl moet namelijk de financiële en beleidsmatige informatie in samenhang worden gepresenteerd.

1.2 Waarom begroten en verantwoorden?

Op Rijksniveau wordt het voorgenomen beleid uiteengezet in een regeerakkoord en vervolgens worden deze plannen verder uitgewerkt in de begrotingen van de verschillende departementen. Een begroting is simpel gezegd een plan van uitgaven. In de begroting wordt antwoord gegeven op de vraag 'welke bestemming zal in een bepaald jaar aan de opbrengst der belastingen gegeven worden?'. In de begroting wordt bepaald welk deel van het rijksinkomen zal worden besteed aan huizenbouw, aan wegeaanleg, aan sociale voorzieningen, aan salarissen van ambtenaren, enz.. Dit zijn alle politieke vragen. Het is een vraag van politieke waardering of men aan defensie een hogere prioriteit wil verlenen dan aan de woningbouw of omgekeerd. En aangezien nooit aan alle verlangens tegelijk voldaan kan worden, moet er ieder jaar opnieuw een schema van prioriteiten worden vastgesteld. Het is duidelijk dat dit een zaak is die niet alleen de regering aangaat. De

rijksbegroting wordt niet eenzijdig door de regering vastgesteld, maar, zegt art. 105, eerste lid, van de Grondwet, bij de wet. Doordat de rijksbegroting bij wet moet worden vastgesteld (art. 105 GW) hebben de Staten-Generaal hier volledige medezeggenschap. Op de derde dinsdag van september, of op een bij de wet te bepalen eerder tijdstip, worden door of vanwege de Koning de voorstellen van algemene begrotingswetten voor het komende jaar bij de Tweede Kamer ingediend, zegt art. 105, tweede lid, van de Grondwet (Belinfante en De Reede, 1997, p. 106). De betekenis van de begroting ligt niet alleen in de daarin gelegen machtiging aan ministers om in het komende jaar tot de aangegeven maximabedragen uitgaven te doen¹ (de autorisatiefunctie van de begroting), maar minstens evenzeer in het feit dat de begroting een aanknopingspunt vormt voor de Tweede Kamer om alle mogelijke onderwerpen van regeringsbeleid onder de loep te nemen (de begroting heeft dan de functie van budgettair beleidsdocument) (Ministerie van Financiën, 2002a).

De regering is, als uitvoerende macht, voor het gevoerde beleid onderworpen aan parlementaire controle. Één van de hoekstenen van de moderne democratische rechtsstaat is namelijk het adagium ‘geen publieke machtsuitoefening zonder publieke verantwoording’. Overal waar publieke macht wordt uitgeoefend dient hierover verantwoording plaats te vinden aan democratisch gelegitimeerde organen. Het handelend orgaan moet rekenschap kunnen afleggen waarom het zijn bevoegdheid al of niet heeft uitgeoefend en waarom het op deze wijze heeft gedaan en niet anders. De minister moet zich daarom tegenover het parlement verantwoorden over de besteding van de middelen zoals die in de begroting stonden aangegeven.

De controlerende taak van het parlement komt tot uitdrukking in de regel dat een minister zijn beleid kan uitvoeren totdat het parlement of één van beide kamers het vertrouwen in hem opzegt. Om te kunnen vaststellen of de ministers dat vertrouwen verdienen, zijn zij verantwoording schuldig aan het parlement. Erkenning van de ministeriële verantwoordelijkheid betekent dus dat de ministers - en niet de Koning of de ambtenaren - in het parlement verschijnen om informatie te verschaffen en om het beleid te verdedigen (art. 68 en 69 GW) (Van Deth en Schuszler, 1995, p.48). Het parlement moet dus om haar controlerende taak naar behoren te kunnen uitoefenen de ‘ins’ en ‘outs’ van het beleid kennen. Om aan deze verantwoordingsplicht te voldoen stellen de departementen ieder jaar een departementaal jaarverslag op die naar de Tweede Kamer wordt gezonden. Dit departementale jaarverslag is de verantwoording over een begroting.

1.3 Naar een resultaatgerichte begroting en verantwoording

De departementale begrotingen en jaarverslagen spelen een centrale rol in het afwegen van beleidsprioriteiten en bestedingsmogelijkheden binnen de Rijksoverheid. De beslissingen die bij dit alles worden genomen, vinden plaats in het kader van de begrotings- en verantwoordingscyclus.

De laatste jaren werden de signalen evenwel steeds duidelijker dat de begrotings- en verantwoordingsstukken haar functies niet meer optimaal vervulden. Tijdens de behandeling van de begroting en verantwoording door de Kamer bleek dat zowel de toegankelijkheid als de relevantie van de opgenomen informatie te wensen overliet. Desgevraagd gaven kamerleden aan dat het met name schortte aan beleidsmatige informatie en samenhang binnen de begroting (Berkhout en Sanders, 1999). Ook uit initiatieven van de departementen werd duidelijk dat er behoefte bestond aan begrotingen en verantwoordingen met een grotere toegankelijkheid. De aanleiding om de opzet van begroting en verantwoording te herzien, kan op vijf punten worden teruggevoerd (Van der Knaap, 2000):

- de departementale begrotingen-oude-stijl voldeden niet (langer) aan de eis van gemakkelijk toegankelijke informatie;

¹ Is de begroting door de wetgever vastgesteld, en daarmee dus machtiging gegeven tot het dienovereenkomstig doen van uitgaven of het aangaan van verplichtingen, dan is de minister die het beheer over de betrokken begroting voert (art. 16 Comptabiliteitswet 1976) in beginsel bevoegd tot aan de vastgestelde bedragen gelden uit te geven of de betreffende verplichtingen aan te gaan (art. 17, tweede lid). Hij kan er overigens van afzien de vastgestelde bedragen uit te geven of de betreffende verplichtingen aan te gaan: de begroting vormt voor hem een machtiging, geen verplichting.

- de hoofdlijnen van beleid waren vaak moeilijk te herkennen;
- er werd vaak geen directe verbinding gelegd tussen beleid, prestaties en middelen;
- de samenhang tussen en binnen begrotings- en verantwoordingsstukken was onvoldoende; en
- de begrotingsstukken waren ‘dichtgegroeid’ met allerlei gegevens over adviesorganen, archiefbeleid, garanties, leningen, subsidies en de wijze waarop met aanbevelingen van de Ombudsman werd omgegaan.

Historisch gezien waren deze manco's goed te verklaren. De opzet van de vroegere begroting en verantwoording dateerde nog uit de tijd dat rechtmatigheid en beheersbaarheid boven aan de agenda stonden. Daardoor was de vroegere begroting en verantwoording namelijk vaak gebaseerd op middelen, instrumenten en/of op de organisatorische structuur van een ministerie.

Het streven om meer op prestaties (output) en effecten van beleid (outcome) te sturen, bracht andere informatiebehoeften met zich mee. In plaats van alleen maar financiële informatie wordt ook beleidsinhoudelijke informatie van belang geacht.

1.4 Essentie van VBTB

De aanzet tot de begroting en verantwoording nieuwe stijl werd in 1997 weergegeven door de Commissie van de Rijksuitgaven van de Tweede Kamer met het project ‘Versnelling en Kwaliteitsverbetering van de financiële verantwoording’. Het doel van dit project was tweeledig: enerzijds het creëren van een prominentere plaats voor de (financiële) verantwoording in de totale begrotingscyclus, anderzijds het verhogen van de kwaliteit van de (financiële) verantwoordingen. Het initiatief van de Tweede Kamer was voor het Ministerie van Financiën aanleiding om - in interdepartementaal verband - de begrotingsstukken tegen het licht te houden. De centrale vraag daarbij was: hoe kan de inhoud en presentatie van de begroting worden veranderd opdat de begroting beter aansluit op de wensen en behoeften van de Tweede Kamer en andere gebruikers? Uiteindelijk zijn de resultaten van alle bovengenoemde werkzaamheden samengebracht in één nota: de nota Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (VBTB).

Met de aankondiging ‘tijd voor een volgende stap’ is in mei 1999 de nota VBTB gepresenteerd aan de Tweede Kamer der Staten Generaal. Deze vijf woorden vormden het startsein voor een ingrijpend veranderingsproces. Via deze nota spraken Tweede Kamer en Kabinet af dat ze een trendbreuk nastreven in de wijze van begroten en verantwoorden. In de nota VBTB werden voorstellen gedaan om de structuur, inhoud en presentatie van de begroting en het jaarverslag te verbeteren. De kern van de ambities van VBTB is dat zowel in de begroting als in de verantwoording van een departement beleid, prestaties en middelen in hun onderlinge samenhang worden gepresenteerd om meer zicht te krijgen op doeltreffendheid en doelmatigheid. Door beleid, prestaties en middelen zowel vooraf in de begroting als achteraf in de verantwoording te koppelen maakt de regering veel duidelijker welke beleidsdoelen met behulp van welke middelen beoogd worden dan wel bereikt zijn. Het leggen van deze relatie tussen doelen, prestaties en middelen maakt beleidsmatige keuzes veel transparanter: vooraf is duidelijk voor welke doelen het geld wordt uitgegeven en achteraf kan iedereen zien welke resultaten bereikt zijn met welke middelen. De hoop is dat de Tweede Kamer op deze manier beter inzicht krijgt in de plannen en bereikte resultaten en haar democratische (controle)taak beter uit kan voeren².

Om een koppeling te brengen tussen beleid, prestaties en middelen zal er in de begroting nieuwe stijl antwoord moeten worden geven op drie belangrijke vragen:

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen?
- Wat mag dat kosten?

² Maar deze nieuwe wijze van begroten en verantwoorden zou er niet alleen toe moeten leiden dat de externe sturing (de Tweede Kamer) verbeterd wordt, maar ook dat de interne sturing en beheersing binnen een ministerie verbeterd wordt (Ministerie van Financiën, 2001a, p.4).

Daarbij zal de samenhang tussen de verschillende onderdelen vergroot worden. Dat is echter maar een deel van het verhaal. De samenhang tussen de begrotings- en verantwoordingsstukken moet eveneens worden verbeterd. In de verantwoording staan dan de vragen centraal:

- Hebben we bereikt wat we hebben beoogd?
- Hebben we gedaan wat we daarvoor zouden doen?
- Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?

Hiermee vormt de verantwoording meer dan vroeger het geval was het sluitstuk van de begrotingscyclus. Omdat in de verantwoording nieuwe stijl niet langer alleen de financiële middelen centraal staan, maar integraal verantwoording wordt afgelegd over beleid, prestaties en middelen, wordt niet langer gesproken over de 'financiële verantwoording' gesproken, maar over het *departementale jaarverslag*.

Hoe werkt dat? De ministeries maken door middel van de begroting afspraken met het parlement over doelen van het beleid. Het ministerie geeft daarbij concreet aan wat ze wil presteren en hoe ze deze prestaties wil meten. Beleid kan namelijk pas zinvol de maat genomen worden, als de doelen van dat beleid helder geformuleerd zijn. De doelstellingen van beleid worden daarbij zo veel mogelijk vertaald in 'te bereiken effecten'. Daarbij wordt uitgegaan van streefwaarden, gekoppeld aan doelgroepen en termijnen. Naast deze informatie over de beoogde doelen wordt in de begroting nieuwe stijl tevens informatie opgenomen over de kosten en kwaliteit van de door het ministerie te leveren prestaties: de in het kader van beleidsontwikkeling, -aansturing en/of -uitvoering te leveren producten en diensten. De uitgaven aan het apparaat of kosten die met deze prestaties gemoeid zijn, alsmede de programma-uitgaven, bepalen ten slotte de in te zetten middelen.

Vervolgens wordt er achteraf informatie ingewonnen uit de eigen organisatie (en/of bij andere organisaties) of de doelen/beoogde effecten zijn gehaald binnen de daarvoor afgesproken termijn, of het ministerie de activiteiten heeft uitgevoerd die het zou doen en de gerealiseerde kosten voor het apparaat en de programmakosten worden aangegeven waarbij ook wordt aangegeven wat het verschil is met de geplande kosten. Op basis van deze informatie wordt het departementale jaarverslag opgesteld en zodoende wordt er door de politiek bestuurder van een departement (de minister) verantwoording aan het parlement afgelegd.

1.5 Informatiekundige aspecten

Uit het voorgaande beeld van de informatiebehoefte van de parlementsleden blijkt dat het parlement niet alleen financiële informatie wil, maar ook meer beleidsinhoudelijke informatie wil ontvangen van de ministeries en dan met name meer informatie over producten van de organisatie en de effecten die zij in haar omgeving weet te bewerkstelligen. Door VBTB zullen dus beleidsmatige gegevens geïntegreerd met financiële gegevens gepresenteerd moeten worden. Om deze grote ambities, die in de nota VBTB zijn verwoord, waar te kunnen maken dienen de organisaties in de publieke sector onder andere hun informatie-infrastructuur te wijzigen. Daarbij gaat het om de aanpassing van de departementale informatievoorziening.

De informatiekundige aspecten van VBTB zijn onderverdeeld in de korte en lange termijn (Tweede Kamer, 2000-2001c). Het indienen van de ontwerpbegrotingen 2002 markeerde het einde van de te verrichten werkzaamheden voor de informatiekundige aspecten op de korte termijn. In de voorbereiding van de eerste begroting nieuwe stijl hebben er namelijk al aanpassingen plaatsgevonden. De begrotingsadministraties zijn omgevormd om de begrotingen nieuwe stijl op te kunnen stellen. Daarbij ging het om de belangrijke wijzigingen die betrekking hebben op de wijzigingen in de artikelenstructuur, het opnemen van prestatiegegevens en het toerekenen van apparaatsuitgaven aan beleidsartikelen. Momenteel staan de informatiekundige aspecten van VBTB voor de lange termijn op de agenda. Hierbij gaat het voornamelijk om de vraag welke maatregelen moeten worden getroffen voor een doelmatige, kwalitatief hoogwaardige verzameling, vastlegging, verwerking en beschikbaarstelling van informatie voor sturing, beheersing en het afleggen van verantwoording (Tweede Kamer, 2001-2002a, p.17).

1.6 Probleemstelling

Om de grote ambities, die in de nota VBTB zijn verwoord, waar te kunnen maken dienen de departementen dus hun informatievoorziening te wijzigen. In deze scriptie is de informatievoorziening bij het Directoraat-generaal Ruimte³ (DGR) object van onderzoek. Het doel van deze scriptie is om te onderzoeken in hoeverre de informatievoorziening bij het DGR is aangepast om te voldoen aan de informatiebehoefte van parlementsleden, zoals verwoord in de nota VBTB. Het gaat er uiteindelijk om dat het informatieaanbod van het DGR aansluit bij de informatiebehoefte van parlementsleden zoals verwoord in de nota VBTB. In deze scriptie worden daarom - waar mogelijk - aanbevelingen gedaan indien de informatievoorziening bij het DGR niet toereikend blijkt te zijn.

Bij deze beschrijving van de doelstelling van deze scriptie past de volgende probleemstelling:

Hoe kan de informatievoorziening van het DGR zodanig worden verbeterd zodat het informatieaanbod van het DGR - ten aanzien van het afleggen van de departementale jaarverantwoording - voldoet aan de eisen van informatieverstrekking zoals verwoord in de nota VBTB?

Onder informatievoorziening wordt in dit kader verstaan:

“Alle activiteiten met betrekking tot het systematisch verzamelen, vastleggen en verwerken van gegevens gericht op het verstrekken van informatie ten behoeve van het besturen, het doen functioneren en het beheersen van een huishouding en ten behoeve van de verantwoordingen, die daarover worden afgelegd”
(Starreveld et al., 1994, p.28).

1.7 Deelvragen

Om de probleemstelling te beantwoorden worden er een viertal vragen beantwoord:

- Wat zijn de belangrijkste kenmerken van VBTB?
- Welke gevolgen heeft VBTB voor de bestuurlijke informatieverzorging van het DGR?
- Wat zijn de sterke en zwakke punten van de huidige informatievoorziening bij het DGR?
- Welke verbeteringen zijn er nodig in de informatievoorziening van het DGR?

1.8 Onderzoeksafbakening

Aangezien deze scriptie een sociaal-wetenschappelijk onderzoek betreft zal er weinig tot geen *technische* informatie worden verschaft over de verschillende geautomatiseerde informatiesystemen die bij het DGR worden gebruikt en die door het DGR mogelijk gebruikt zouden kunnen worden. De Bestuurskunde is weliswaar een multidisciplinair vakgebied, maar het gaat te ver om de technische aspecten van de verschillende geautomatiseerde systemen te behandelen. Men zal in deze scriptie dan ook geen technische informatie over bijvoorbeeld Managementinformatiesystemen of Bestuursondersteunende systemen aantreffen.

³ Het DGR is een organisatieonderdeel van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (zie bijlage 3).

1.9 Wetenschappelijke en maatschappelijke relevantie

De wetenschappelijke relevantie van deze scriptie is gelegen in het feit dat er binnen het vakgebied van de Bestuurskunde weinig wordt geschreven over de bestuurlijke informatievoorziening bij organisaties in het openbaar bestuur. Er is wel veel gepubliceerd over sturingsvraagstukken, maar deze sturingsvraagstukken worden weinig in verband gebracht met de informatievoorziening van een organisatie. In deze scriptie worden zowel sturingsvraagstukken, en dan met name het resultaatgerichte sturingsmodel, als de bestuurlijke informatievoorziening afzonderlijk behandeld maar ze worden ook in combinatie behandeld.

De maatschappelijke relevantie van deze scriptie is gelegen in het feit dat deze scriptie een vrij nieuw onderwerp in het openbaar bestuur behandelt, namelijk de gevolgen van de nieuwe wijze van begroten en verantwoorden - naar aanleiding van de nota VBTB uit 1999 - voor de bestuurlijke informatievoorziening bij departementen. In deze scriptie komen de problemen aan bod die zich bij het aanpassen van de informatievoorziening bij het DGR voordoen dan wel hebben voorgedaan. Deze problemen zijn niet alleen kenmerkend voor het DGR maar ook voor de andere departementen. Niet alleen het DGR maar ook de andere departementen zouden op sommige punten lering kunnen trekken uit de in dit onderzoek uitgevoerde analyse van de informatievoorziening van het DGR.

1.10 Methodologische verantwoording

De gehanteerde onderzoeksmethode in dit onderzoek is vooral van een beschrijvende aard. Aan de hand van verschillende theorieën vindt de analyse van de casus plaats. In de analyse wordt een beschrijving gegeven van de casus. Vervolgens worden er, op basis van deze analyse, aanbevelingen gedaan.

Zoals gezegd is het object van studie de informatievoorziening van het DGR. Dit onderzoek is dus een case-study. Er wordt in dit onderzoek, maar één eenheid onderzocht. Er is bewust niet onderzocht hoe de informatievoorziening bij de andere diensten binnen het ministerie van VROM of bij de andere departementen is vorm gegeven, omdat dat te uitgebreid zou zijn voor deze scriptie. Op die manier worden er ook geen leerervaringen van andere ministeries in dit onderzoek gebruikt hoewel deze leerervaringen misschien wel nuttig voor het onderzoek hadden kunnen zijn.

Bij een case-study wordt doorgaans meer dan één bron voor bewijsmateriaal gebruikt in de beantwoording van de centrale vraagstelling en de deelvragen. Zo ook in dit onderzoek. In dit onderzoek is gebruik gemaakt van de volgende bronnen: documentenanalyse, interviews en participerende observatie.

Het grootste deel van het onderzoek is gebaseerd op de analyse van documenten. Het gaat dan om documenten zoals begrotingen, kamerstukken, nota's, artikelen, memo's, enz.

Ook zijn er interviews gehouden. Er zijn zes mensen (afzonderlijk) geïnterviewd (zie bijlage 1)⁴. Deze interviews zijn gehouden met sleutelpersonen die bij het opstellen van het departementale jaarverslag waren betrokken. Omdat de functies van deze mensen verschilden waren de vragen per interview ook verschillend. De gekozen interviewvragen uit de vragenlijst (zie bijlage 2) werden afgestemd op de expertise van de geïnterviewde persoon. Maar er was wel degelijk overlap tussen interviews. Sommige vragen zijn door meerdere geïnterviewden beantwoord.

Deze interviews waren in verregaande mate gestructureerd. Er was namelijk een vooraf gestructureerde vragenlijst. De formulering van de vragen evenals de volgorde van de vragen stond in grote mate vast. Maar de interviews waren niet helemaal gestructureerd, omdat

- in de eerste plaats niet alle geïnterviewden dezelfde vragen kregen voorgelegd,
- in de tweede plaats de volgorde van de vragen niet altijd vast stond en
- in de derde plaats soms ook vragen werden gesteld die niet in de vragenlijst waren opgenomen.

Daarnaast zijn enkele andere medewerkers van het DGR benaderd om toelichting op een bepaald onderwerp te geven. Dit waren vragen over feiten, omdat er ten aanzien van een aantal onderwerpen

⁴ In de bijlage is alleen de vragenlijst opgenomen. De antwoorden op de vragen zijn niet als bijlage opgenomen.

een aantal feiten ontbraken die noodzakelijk waren voor een duidelijk verhaal. Er zijn aan deze personen geen meningen gevraagd.

Er was daarnaast ook sprake van participerende observatie. De auteur is veel te weten gekomen over deze casus, omdat de auteur twee jaar (van februari 2001 tot en met februari 2003) bij het DGR - als beleidsmedewerker bij de cluster Evaluatie en Monitoring - heeft gewerkt (in het kader van zijn duale leertraject). De onderzoeker heeft dus twee jaar lang onderdeel uitgemaakt van de in deze scriptie onderzochte organisatie. En vanuit deze werkervaring heeft de onderzoeker ook zijn ervaringen in het onderzoek verwerkt. Veel meningen die in dit onderzoek zijn opgenomen zijn daarom niet alleen gebaseerd op ervaringen van de geïnterviewde personen maar zijn ook gebaseerd op ervaringen van de onderzoeker.

1.11 Leeswijzer

Om de centrale vraagstelling en de deelvragen te kunnen beantwoorden wordt er gebruik gemaakt van een theoretisch kader. In deze scriptie bestaat het theoretisch kader uit twee hoofdstukken, namelijk hoofdstuk 2 en 3. In Hoofdstuk 2 staat het resultaatgerichte sturingsmodel centraal. De nieuwe wijze van begroten en verantwoorden (lees: VBTB) is namelijk gebaseerd op dit sturingsmodel. In dat hoofdstuk wordt uitgelegd wat de kenmerken zijn van het resultaatgerichte sturingsmodel en welke (subjectieve en technische) problemen er spelen bij de toepassing van dit sturingsmodel.

In Hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de organisatie van de bestuurlijke informatievoorziening. Het doel van dit hoofdstuk is te komen tot een (analyse)kader aan de hand waarvan de bestuurlijke informatievoorziening van het DGR geanalyseerd kan worden.

In Hoofdstuk 4 vindt, aan de hand van het in Hoofdstuk 3 ontwikkelde analysekader, de analyse plaats. In deze analyse wordt er antwoord gegeven op de deelvragen uit paragraaf 1.6.

Hoofdstuk 5 is een combinatie van conclusies en aanbevelingen. Daarnaast kan dit afsluitende hoofdstuk ook worden beschouwd als een samenvatting van dit onderzoek. De deelvragen worden namelijk in dit hoofdstuk op een gestructureerde wijze beantwoord. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk ook de probleemstelling op een gestructureerde wijze beantwoord.

Hoofdstuk 2

Sturingsconcepties en het resultaatgerichte sturingsmodel

2.1 Inleiding

Overheidsbeleid kan men zien als een poging om maatschappelijke processen te beïnvloeden. Het is met andere woorden een poging om het beleid van actoren in het beleidsveld⁵ te sturen. Op macroniveau wordt het beleid bijvoorbeeld uiteengezet in het regeerakkoord, in de (grote) beleidsnota's, in de jaarlijkse departementale begroting en vervolgens wordt dit ambtelijk vertaald naar lagere niveaus, zoals op het niveau van het Directoraat-generaal in dienstjaarplannen, waar verdere concretisering van het beleid plaatsvindt. Met deze beslissingen geven bestuurders aan wat zij in de maatschappij willen bewerkstelligen, wat er van de leden van de maatschappij verwacht wordt, welke inspanningen gepleegd zullen worden en welke kosten er gemaakt zullen worden om de gewenste resultaten te bereiken (lees: wat willen we bereiken, wat gaan we ervoor doen, en wat mag het kosten?). Bij sturing gaat vooral om het tot stand brengen en het tot uitvoering brengen van deze beslissingen/plannen (Starreveld et al, 1994, p.26). De overheid is daarmee een handelende actor⁶ die probeert gerichte invloed uit te oefenen - de systeemtheoretische definitie van 'sturing' (De leeuw, 1974) - in maatschappelijke veranderingsprocessen.

Echter, de mogelijkheden van overheden om maatschappelijke processen te sturen zijn beperkt. Ze blijven in de praktijk ver achter bij de behoefte aan sturing. Een dergelijk verschil tussen sturingsmogelijkheden en sturingsbehoefte komt aan bod in paragraaf 2.2 wanneer het gaat over de verschillende denkbeelden over sturing, oftewel sturingsconcepties. Vanuit een bestuurskundige analyse kom ik tot een relativering van het dominante klassieke sturingsparadigma (paragraaf 2.2.1). Als reactie op dit klassieke sturingsparadigma zijn er twee andere sturingsconcepties ontwikkeld, namelijk het multi-actor model (paragraaf 2.2.2) en het netwerkmodel (paragraaf 2.2.3). Door deze nieuwe sturingsconcepties kwamen er ook nieuwe vormen van sturing.

Deze nieuwe sturingsconcepties zijn ook bij het parlement doorgedrongen. De wijze van begroten (en verantwoorden) werd mede op basis van deze veranderingen in de sturingsconcepties veranderd. Met de nota VBTB werd de start gegeven voor een nieuwe wijze van begroten en verantwoorden. Deze nieuwe wijze van begroten en verantwoorden is gebaseerd op het resultaatgerichte sturingsmodel. Deze sturingsvorm staat centraal in paragraaf 2.3.

⁵ Hoogerwerf (1998, p.25) definieert een beleidsveld als dat gedeelte van de maatschappij waarop het beleid zich richt.

⁶ Een actor wordt gedefinieerd als een handelend persoon of groepering (Hoogerwerf, 1998, p.23).

2.2 Sturingsconcepties

In de bestuurskunde bestaan er verschillende denkbeelden over sturing, ook wel sturingsconcepties genoemd. Er worden in de bestuurskundige literatuur drie verschillende sturingsconcepties onderscheiden⁷: het klassieke sturingsparadigma, het multi-actor model en het netwerkmodel (Kickert et al., 1997, p.7).

2.2.1 Het Klassieke sturingsparadigma

Het klassieke sturingsparadigma berust op een aantal veronderstellingen (Kramer en De Smit, 1991; Frissen, 2000; Bekkers, 2002):

- In situaties van sturing is er een centrum (de overheid als Besturend Orgaan) dat doelstellingen heeft en deze doelstellingen op grond van enerzijds een verworven, afgedwongen of toegewezen machtspositie⁸ en anderzijds informatie over het object van sturing en zijn omgeving kan verwezenlijken.
- Elke situatie van sturing kent een hiërarchische relatie tussen centrum en object (het Bestuurde Systeem). De overheid wordt geacht boven de partijen te staan en leiding te geven aan de maatschappelijke ontwikkelingen⁹.
- Het centrum beschikt over volledige informatie over causale patronen in het object van sturing en zijn maatschappelijke omgeving. Het weet wat werkt, anders gezegd. Hier geldt dus het adagium ‘meer weten is beter sturen’ (Snellen, 1987, p.12).
- Volgens dit perspectief wordt het beleidsproces gekarakteriseerd door een scheiding van politiek en ambtelijk apparaat. In dit model wordt verondersteld dat het centrum kan rekenen op een relatief niet-politieke, in potentie programmeerbare en mechanische uitvoering van het opgelegde beleid door het te sturen object. Tussen centrum en object bestaat een verhouding van actief (het BO dat stuurt) en passief (het BS dat bestuurd wordt). In deze zin is de (departementale) organisatie een instrument in handen van de politiek. Het departement dient op een betrouwbare, voorspelbare en geroutiniseerde manier te functioneren (Bekkers, 2002, p.10).

Deze veronderstellingen van het klassieke sturingsparadigma laten zien dat het klassieke bestuursparadigma kan werken, als aan specifieke condities (namelijk de geldigheid van de veronderstellingen) is voldaan. Dergelijke situaties zijn denkbaar, zelfs in het geval van overheidssturing. Veel denkbaarder zijn echter situaties waarin minstens een aantal van de veronderstellingen niet geldig zijn:

- Zo blijkt de overheid niet boven de samenleving te staan en van bovenaf de maatschappij de sturen (Den Hoed et al., 1983). De overheid is namelijk zelf onderdeel van de samenleving en maakt daarom deel uit van het bestuurd systeem.
- Daarnaast bestaat ‘de overheid’ niet. De overheid bestaat uit een conglomeraat van organisaties die elk op grond van hun specifieke taak, positie en belang trachten het beleid dat hen raakt gericht te beïnvloeden.
- Op het terrein van overheidssturing is ook zelden voldaan aan de conditie van volledige informatie¹⁰. Op het gebied van maatschappelijke ontwikkelingen zijn kennis en inzichten zowel gebrekkig als rivaliserend (Frissen, 2000).

⁷ Teisman (1995, p.27) heeft een andere benaming voor deze drie sturingsconcepties en noemt ze respectievelijk unicentrisme, multicentrisme en pluricentrisme.

⁸ Deze machtspositie wordt gerechtvaardigd door de democratische legitimiteit van overheden in Westerse democratieën te benadrukken. Daarop aansluitend geeft Bekkers (2002, p.10) aan dat de legitimatie voor deze machtspositie vooral wordt gevonden in allerlei ideeën over de maakbaarheid van de samenleving en het geloof in de vooruitgang. De overheid wordt gezien als maatschappelijke probleemoplosser en is daarmee bovengeschikt aan de samenleving.

⁹ Deze eenzijdige sturingsoptiek vanuit een boven de samenleving hangend bestuursorgaan wordt ‘bestuurscentrisme’ genoemd (Kickert, 1993, p.54). In die zin kan het klassieke sturingsparadigma een mono-actor model worden genoemd.

¹⁰ Lees hierover bijvoorbeeld meer in het boek ‘Administrative Behaviour’ van H. Simon (1974). In dit boek verwerpt hij het rationaliteitsbegrip en verving het door een beperkte en gedeelde rationaliteit.

- Ook de veronderstelling dat te sturen actoren voortdurend openstaan voor stuursignalen vanuit hun omgeving klopt niet altijd (Frissen, 2000). Een belangrijk gegeven in het academisch debat over sturing is echter dat te sturen actoren soms nauwelijks ontvankelijk zijn voor stuursignalen van overheidswege (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991, p.35).

De verklaringskracht van dit klassieke sturingsparadigma blijkt dus veelal gering. Als men de gedachte loslaat dat de overheid top-down stuurt vanuit een boven en los van de samenleving staande positie, dat de overheid mono-centristisch stuurt vanuit een enkelvoudige centrale positie, dat de overheid monorationeel stuurt vanuit een enkelvoudige duidelijke doelstelling, dan ontstaan gedachten over multicentrisme (het multi-actor model) en pluricentrisme (het netwerkmodel) in het openbaar bestuur (Toonen, 1987), en gedachten over meerdere en verschillende rationaliteiten van overheidsoptreden (Snellen, 1989). In dit kader kunnen twee andere sturingsparadigma's worden onderscheiden, namelijk het multi-actor model en het netwerkmodel.

2.2.2 Het Multi-actor model

Als alternatief voor het klassieke sturingsparadigma is de 'bottom-up' aanpak. Dit multi-actor model kan gezien worden als een eerste reactie op het hiërarchisch sturingsmodel. Dit multi-actor model neemt niet de sturende overheid als vertrekpunt/perspectief maar de lokale actor (beleidsuitvoerende organisatie of doelgroep). De lokale actor kan hierbij een overheidsorganisatie, een quasi-overheidsorganisatie of particulier zijn. Sturing door de centrale overheid moet gestalte krijgen door het scheppen van voorwaarden die het beoogde gedrag of proces bewerkstelligen en niet door een directe gezagsverhouding tussen overheid en bestuurd systeem. Beleid en sturing van maatschappelijke processen worden beiden gezien als een politiek proces waarin lokale actoren hun belangen en doelen inschatten. In dit model wordt gesteld dat beleidsformulering en beleidsuitvoering aan elkaar gerelateerde processen zijn. Beleid en sturing van maatschappelijke processen worden als succesvol bestempeld wanneer ze ruimte laten voor lokale besluitvorming en zorgen voor genoeg middelen voor de lokale actoren (Teisman, 1992; Kickert et al., 1997, p.8). Dit model is daarmee een pleidooi voor decentralisatie, zelfsturend vermogen en privatisering.

2.2.3 Het Netwerkmodel

Het netwerkmodel beschouwt beleidsvorming en beleidsuitvoering als activiteiten die plaatsvinden in een netwerk bestaande uit verschillende actoren, die geen van allen de macht hebben om de strategieën van andere actoren te bepalen. De overheid wordt in dit netwerkmodel niet langer gezien als een actor met een superieure positie ten opzichte van andere actoren, maar als gelijke¹¹. In een beleidsnetwerk wordt namelijk niet alleen door de overheid gestuurd. Ook private en semi-publieke actoren ondernemen pogingen tot sturen en proberen bijvoorbeeld de overheid in een bepaalde richting te beïnvloeden. In dit model wordt daarmee onderkend dat er grenzen zijn aan sturing door de overheid. De klassieke vorm van management, centrale top-down sturing, werkt niet in een netwerk van min of meer autonome actoren met verschillende doelen, belangen en posities (Hanf en Scharpf, 1978). Beleid wordt in dit model gezien als iets dat gezamenlijk tot stand moeten komen. Bestuurders participeren daarom in beleidsnetwerken. Dat zijn "min of meer stabiele patronen van sociale relaties tussen wederzijds afhankelijke actoren die zich formeren rondom beleidsproblemen en/of clusters van middelen en die worden gevormd, in stand gehouden en veranderd door reeksen van spelen" (Klijn, 1998, p.3). In beleidsnetwerken aanvaarden alle partijen dat zij voor de verwezenlijking van hun doelstellingen voor een belangrijk deel afhankelijk zijn van anderen. Maar tegelijkertijd geldt ook dat deze partijen relatief autonoom zijn. Actoren zijn namelijk soms nauwelijks ontvankelijk voor stuursignalen van overheidswege (De Bruijn en Ten Heuvelhof, 1991, p.33).

¹¹ In dit kader moet wel gezegd worden dat de actoren in een netwerk weliswaar niet hiërarchisch onder- en bovengeschiedt zijn, maar niettemin niet volledig gelijkwaardig zijn. De overheid kan bijvoorbeeld terugvallen op haar wettelijke taak en positie en heeft in die zin bijzondere verantwoordelijkheden, zoals het handhaven van de openbare orde, Nederland beschermen tegen overstromingen, het toewijzen van allerlei materiële en immateriële goederen.

2.2.4 Tot slot

Nu ik deze verschillende modellen heb behandeld lijkt het erop of het klassieke sturingsparadigma slecht is en de andere twee modellen goed zijn. Het moet gezegd worden dat een klassieke benadering van sturing in een aantal gevallen toch zinvol is. Gaat het om maatschappelijke problemen die bekend zijn en eenduidig gedefinieerd kunnen worden en waarvoor geijkte standaardoplossingen bestaan, dan kan klassieke sturing uitkomst bieden. Het gaat hierbij dan immers om sturing als een vorm van beheren. Ook kan klassieke sturing heel nuttig zijn als er een crisissituatie is want dan is centralisatie van besluitvorming gewenst. Nieuwe vormen van sturing bieden daarentegen meer kans op succes wanneer het gaat om zogenaamde ‘wicked problems’; problemen die niet eenduidig kunnen worden gedefinieerd en waarvoor geen kant en klare oplossingen voorhanden zijn (Bekkers, 2002, p.23).

2.3 Resultaatgerichte sturing

Op basis van wijzigende maatschappelijke omstandigheden - zoals de toegenomen mondigheid van burgers die meer ‘value for money’ vragen, het stijgende begrotingstekort, nieuwe stromen in het economische denken die een roep om effectiviteit en efficiency tot gevolg hadden, de toegenomen maatschappelijke complexiteit en dynamiek, en de verwerking van inzichten in de gebrekkigheid van het klassiek sturingsparadigma - heeft er een verzakelijking in het openbaar bestuur plaats gevonden. Deze verzakelijking wordt ook wel aangeduid met de term New Public Management (NPM)¹². Dit *governance*-beeld binnen de overheid gaat uit van een staat die wat betreft organisatievorm en ideologie sterk gebruik maakt van opvattingen uit de private sector (Hood, 1995; Bordewijk en Klaassen, 2000, p.18). Door bedrijfsmatige instrumenten en stijlen te gebruiken zouden overheidsorganisaties beter gaan functioneren, zo werd alom gedacht.

De belangrijkste effecten van dit denken binnen het openbaar bestuur van Nederland zijn decentralisatie, het sluiten van contracten met het bedrijfsleven, het invoeren van marktwerking, de klantgerichte benadering, publiek ondernemerschap, het streven naar kwaliteitsverbetering, bedrijfsmatig werken en resultaatgerichtheid (De Vries, 2002, p.22-23; Rosenthal et al., 1996, p.202). En deze resultaatgerichtheid staat centraal in de volgende deelparagraaf.

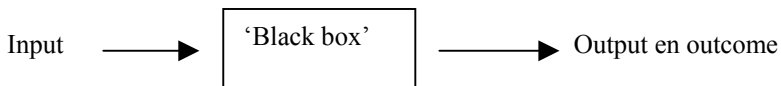
2.3.1 Resultaatgerichte sturing: omschrijving

De nieuwe wijze van begroten en verantwoorden, zoals beschreven in de nota Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording, is gebaseerd op het resultaatgerichte sturingsmodel. De kern van dit resultaatgerichte sturingsmodel is dat het besturen en het beheersen van beleidsprocessen - en in het verlengde hiervan de verantwoording hierover - sterker gericht wordt op de resultaten, dat wil zeggen de producten en diensten en hun effecten die zij voortbrengen (Bestebreuer et al., 2001, p.219).

In het resultaatgerichte sturingsmodel wordt dus het sturen op throughput (het proces) - en in mindere mate het sturen op input - losgelaten om te gaan sturen op producten van de organisatie en de effecten die zij in haar omgeving weet te bewerkstelligen. Het besturend orgaan houdt zich dan niet meer bezig met de vraag op welke wijze het beoogde effect bereikt kan worden. Dat is de verantwoordelijkheid van de betrokken instelling. De bestuurde actor is voor de sturende actor een ‘black box’.

¹² Prominente vertolkers van het gedachtegoed over New Public Management zijn Osborne en Gaebler en een andere bekende is Hood. Één van de bekendste publicaties op het terrein van NPM is een boek van Osborne en Gaebler. In 1992 verscheen hun boek ‘Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector’. Osborne en Gaebler (1992) formuleren in hun boek tien principes die de leidraad vormen voor het ontwerp van een beter functionerende overheid (Rosenthal, 1996, p.204; Rainey, 1996, p.365; Bordewijk en Klaassen, 2000, p.20). Hood heeft een aantal overeenkomstige principes, maar verschilt op een aantal punten van Osborne en Gaebler. Hood (1991, p.45; 1995, p.95-97) heeft op basis van internationaal vergelijkend onderzoek zeven kenmerken van NPM geïnventariseerd.

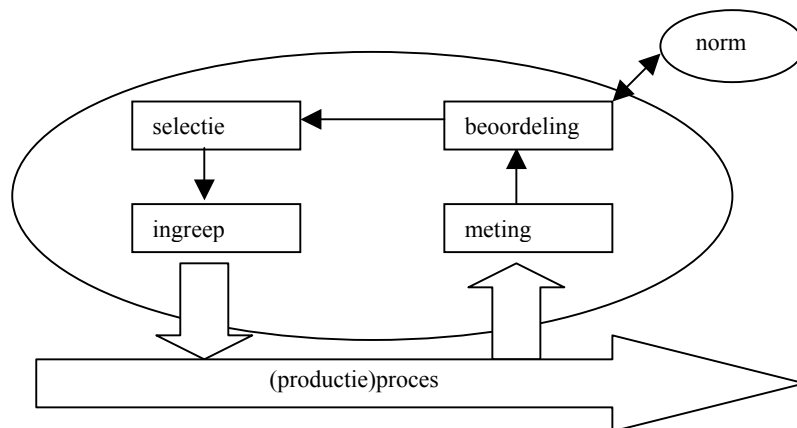
Figuur 2.1 - De 'black box' benadering



Als op het centrale niveau afstand wordt gedaan van de gebruikelijke dirigistische detailbemoeyenis en men wenst zich te beperken tot een selectieve sturing op hoofdlijnen, dan zullen de diensten in ruil voor de verkregen vrijheid inzicht in hun functioneren en presteren moeten kunnen verschaffen. Voor de bestuurder is het alleen van belang dat het van te voren afgesproken eindresultaat - neergelegd in een zogenaamd contract, zoals de begroting of een managementcontract - op het afgesproken tijdstip en binnen het afgesproken budget inderdaad door de organisatie (of organisatieonderdeel) wordt geleverd (De Jong et al., 1994).

Het resultaatgerichte denken past bij een beeld van de overheid die de samenleving inhoudelijk wil veranderen. Het patroon past bij de regelkring uit de systeemtheorie (zie figuur 2.2), omdat elk doelgericht systeem wordt bestuurd aan de hand van regelkringen: de Rijksoverheid stelt als besturend orgaan de inhoudelijke doelen vast en concretiseert deze in streefwaarden en prestatie-indicatoren, maakt plannen om deze doelen te bereiken, zet middelen in, voert activiteiten uit waarbij de ingezette middelen worden omgevormd tot producten, deze producten zouden tot de gewenste effecten moeten leiden en vervolgens wordt geëvalueerd of de beoogde prestaties of effecten bereikt zijn en wat deze hebben gekost. Deze gegevens over de feitelijke situatie moeten worden vergeleken met de gewenst geachte situatie, hiervoor dienen de prestaties gekoppeld te worden aan een norm. Het signaleren van een eventuele discrepantie tussen de feitelijke en de gewenst geachte situatie kan leiden tot bijstelling van de eerder uitgezette koers in de organisatie of tot het bijstellen van de norm. Hierover moet het besturende orgaan besluiten. Daarom gaan de resultaten van deze evaluatie als feedback terug naar het besturende orgaan dat op grond daarvan nieuwe stuursignalen ontwerpt. De nieuwe koers wordt vervolgens uitgevoerd. Dit proces van *meten, beoordelen, selecteren* en *ingrijpen* wordt de regelkring van een productieproces genoemd¹³.

Figuur 2.2 - Schematische weergave regelkring van een productieproces, Bron: R. in 't Veld, 1983



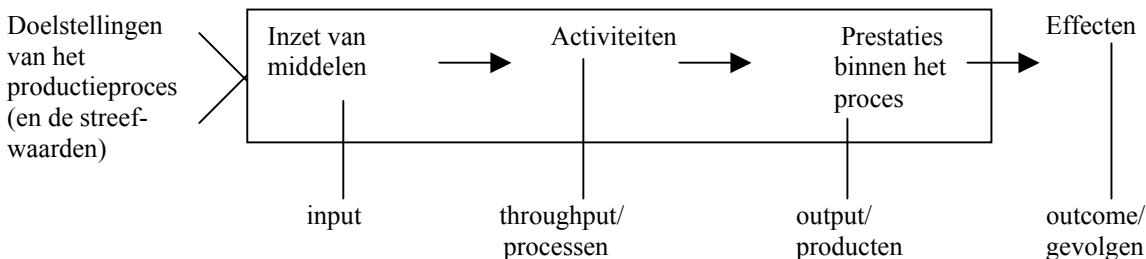
Voor een goed begrip van de werking van dit resultaatgerichte sturingsmodel zullen eerst de elementen uit het productieproces beschreven worden. Vervolgens zullen enkele andere elementen van de regelkring, toegespitst op karakteristieken van het resultaatgerichte sturingsmodel, aan bod komen.

¹³ Een organisatie is te zien als een opeenstapeling en aaneenschakeling van regelkringen. Een manager meet bijvoorbeeld de ingrepen van zijn ondergeschikten, vraagt zich vervolgens af of ze voldoen aan de norm en stuurt, indien nodig zijn mensen bij. De manager zal zelf ook beoordeeld worden; ook zijn activiteiten zullen worden gemeten door een bovengeschikte enzovoort. Maar het kan ook worden toegepast tussen organisaties.

2.3.2 Productieproces

Overheden brengen een breed scala aan goederen en diensten voort. Vaak wordt voor deze voortbrenging het begrip productie gehanteerd (Wolfson, 1988, p.153). Productie - ook van overheidsbeleid - vindt plaats in een productieproces¹⁴. Hieronder staat het schema van een productieproces (waaronder het beleidsproces), waarbij het productieproces het gedeelte binnen de balk is.

Figuur 2.3 - Het productieproces



Een organisatie heeft doelen en om deze doelen te bereiken zijn middelen nodig. In een productieproces worden middelen ingezet. Het productieproces bestaat uit activiteiten waarbij de ingezette middelen worden omgevormd tot producten. De in het productieproces gereedgemaakte producten vormen de prestaties in enge zin. Buiten het productieproces kunnen de uitkomsten of effecten worden onderscheiden. Deze refereren aan het maatschappelijk effect van de prestaties.

Doelstelling

Uit het schema blijkt dat het proces begint met het stellen van (strategische) doelen, ook wel de algemene doelstelling genoemd. Het gaat hier om de uiteindelijk beoogde maatschappelijke effecten (ook wel finale effecten genoemd): de in een doelstelling van beleid voorziene en gewenste gevolgen van beleid in maatschappij of organisatie.

Het is belangrijk dat de formulering van deze doelen richtinggevend is. Een doel wordt omschreven als: een wens die een persoon of groep heeft besloten te verwezenlijken (Bressers en Klok, 1998, p.188). Niet iedere wens is ook een doel. Het stellen van een doel impliceert dus dat men het probeert te bereiken. Door het stellen van een doel geeft de overheid de rest van de samenleving te kennen dat zij in actie wil komen.

In het resultaatgerichte sturingsmodel moet de sturende actor duidelijk maken wat ze wil bereiken. Om duidelijk te maken wat de organisatie wil bereiken dienen de algemene (strategische) doelstellingen van beleid te worden vertaald in streefwaarden: parameters waarin een gewenste toestand gekwantificeerd is weergegeven (Ministerie van Financiën, 2001c, p.16). Deze doelen moeten zoveel mogelijk in meetbare termen worden geformuleerd om zodoende een norm te hebben waaraan het beleid getoetst kan worden. Hierbij moet nog gezegd worden dat het soms moeilijk is om ten aanzien van de beoogde finale effecten streefwaarden te formuleren omdat de doelstellingen vaak algemeen zijn (bijvoorbeeld 'de integratie van minderheden' of 'het versterken van ruimtelijke kwaliteit'). Inhoudelijk gezien kan het namelijk moeilijk zo niet onmogelijk zijn doelen en effecten in meetbare indicatoren te operationaliseren. Het is eigen aan de publieke taak van de overheid dat niet alles zinvol in cijfers is uit te drukken. Het zou dus ook niet zinvol zijn om alles (dogmatisch) te meten. Op het moment dat men dingen gaat meten die zich daar eigenlijk niet

¹⁴ Het productieproces kan op verschillende niveaus worden bekeken: op het niveau van het departement, van een directoraat-generaal, van de provincie. Bovendien kan op deze niveaus naar verschillende functionele eenheden worden gekeken. Zo kan men bij een directoraat-generaal naar de personeelsafdeling kijken maar ook naar de afdeling die zich bezig houdt met het verstrekken van subsidies. Binnen een bedrijfshuishouding vinden er dus vaak verschillende productieprocessen tegelijkertijd plaats door bijvoorbeeld naast elkaar bestaande afdelingen. Op welk niveau het schema van het productieproces wordt toegepast hangt af van de vraag welke informatie wordt verlangd. Eenvoudigheidshalve wordt hier gesproken over *het* productieproces.

voor lenen, kunnen verschillende ongewenste gevolgen optreden (zie voor een verdere uiteenzetting van deze ongewenste gevolgen paragraaf 2.3.6.1).

Daarnaast geldt dat wanneer een centrale beleidsdoelstelling wel in streefwaarden uit te drukken valt, de beleidsvoerder daarmee nog niet altijd over een geschikt aanknopingspunt voor sturing beschikt. De niet-meetbare en/of niet-beïnvloedbare algemene doelen worden daarom vaak doorvertaald naar wel meetbare en beïnvloedbare nader geoperationaliseerde doelen. De operationele doelstelling(en) wordt zo gekoppeld aan de algemene doelstelling opdat het duidelijker is wat de organisatie concreet wil bereiken - en waar de beïnvloedingsmogelijkheden van de betreffende organisatie liggen - om er voor te zorgen dat de algemene doelstelling wordt gehaald. De nader geoperationaliseerde doelen leveren een bijdrage aan de algemene doelstelling of geven een indicatie van het bereiken van de algemene doelstelling. In plaats van finale effecten is dan sprake van intermediaire effecten en effect-indicatoren (Ministerie van Financiën, 2001c, p.17).

- *Intermediaire effecten* bieden informatie over tussengelegen effecten: direct stuurbare effecten, waarvan verwacht mag worden dat zij een bijdrage leveren aan de realisatie van de finale effecten (in het voorbeeld van ‘de integratie van minderheden’ kan het daarbij bijvoorbeeld gaan om het percentage nieuwkomers dat met succes heeft deelgenomen aan een inburgeringscursus).
- *Effect-indicatoren* die een indicatie of aanwijzing bieden van de mate waarin de finale effecten worden bereikt (e.g. het percentage mensen van allochtone afkomst met een betaalde baan).

Middelen (input)

De overheid kan als sturende actor haar beleidsdoeleinden trachten te realiseren met uiteenlopende middelen. Een inventarisatie van wat in de literatuur zoal als middel¹⁵ is gekwalificeerd, leert dat bijna alles als middel kan gelden. Een heffing, geld, onderhandelen, een organisatie, een wet, een nota, ze zijn stuk voor stuk weleens als middel benoemd. Er is wel één ding duidelijk geworden uit de definities en dat is dat een middel gericht is op het bereiken van bepaalde doeleinden (Bressers, 1998).

Activiteiten (throughput)

Om de doelstellingen te halen zullen activiteiten ondernomen moeten worden. De activiteiten hebben tot doel om de input te verwerken tot de juiste output/prestaties. Daarvoor moeten processen worden ingericht. Daarom worden activiteiten ook wel ‘throughput’ of ‘proces’ genoemd, maar ook de termen ‘transformatieproces’ of ‘bedrijfsvoering’ worden vaak gebruikt.

De volgende drie processen kunnen worden onderscheiden: primaire, ondersteunende en conditionerende processen (Hardjono en Bakker, 2001, p.113)¹⁶.

Primaire processen betreffen de wezenlijke taken, de centrale doeleinden van de organisatie (Hoogerwerf, 1998, p.31) of organisatie-eenheid. Een primair proces houdt verband met de core-business van de organisatie en is direct gekoppeld aan een product of een dienst.

Ondersteunende processen zijn bedoeld als ondersteuning van de primaire processen van de organisatie. Ondersteunende processen worden veelal aangeduid met de term ‘PIOFAH’: personeel, informatie, organisatie, financiën, automatisering en huisvesting.

Conditionerende processen zijn de taak van het *interne bestuur/management*¹⁷. Conditionerende processen zijn processen die de omstandigheden creëren waaronder de primaire en ondersteunende processen kunnen worden uitgevoerd. Ze worden ook wel besturings- of managementprocessen genoemd. En zoals we in Hoofdstuk 3 zullen zien kunnen hierin 3 niveaus worden onderscheiden: het strategische, tactische en operationele besluitvormingsniveau.

¹⁵ In plaats van het woord middel wordt ook vaak het woord ‘(sturings)instrument’ gebruikt.

¹⁶ Een andere indeling van processen is ook mogelijk zoals de indeling naar functionele, functieoverstijgende en organisatieoverstijgende processen, maar ook de indeling in organisatieprocessen en managementprocessen is mogelijk (zie Hardjono en Bakker, 2001, p.117-131).

¹⁷ Het interne bestuur bestaat uit de politieke en ambtelijke bestuurders van een departement.

Figuur 2.4 - Drie typen processen

| | Karakter | Output | Klanten |
|-----------------------------|--|--|----------------|
| Primair proces | Alle activiteiten met een directe bijdrage aan het eindproduct | Eindproduct | Extern |
| Ondersteunend proces | Alle activiteiten benodigd om het primaire proces te faciliteren | Input voor het primaire proces | Intern |
| Besturingsproces | Alle activiteiten die benodigd zijn om de organisatie en de processen te kunnen besturen | Richting voor primaire en ondersteunende processen | Intern |

Prestaties (output)

Prestaties kunnen worden aangemerkt als de in het productieproces gereedgekomen concrete producten of diensten van de organisatie. Dit worden ook wel de prestaties-in-enge-zin genoemd. De output kan twee bestemmingen hebben: de eigen organisatie of de 'buitenwereld'. De productie voor de eigen organisatie wordt aangeduid als intermediaire levering of intermediaire productie¹⁸ (Goudriaan et al., 1987). Bij goederen en diensten ten behoeve van derden (de 'buitenwereld') gaat het om finale leveringen (Goudriaan et al., 1987). In dit geval verlaten de goederen en diensten daadwerkelijk de organisatie.

Effecten (outcome)

De finale leveringen van de organisatie zouden moeten leiden tot veranderingen in de maatschappij en dan spreken we over effecten¹⁹. De effecten zijn het uiteindelijke doel van de productie, terwijl de outputs slechts fungeren als middel om dat doel te bereiken (Van de Kar, 1981).

2.3.3 Evalueren

Voor het besturen en beheersen van productieprocessen - en voor de verantwoording hierover - is informatie nodig, die onder andere te verkrijgen is uit evaluaties²⁰.

Strikt genomen behelst de term 'evalueren' niets meer of minder dan het waarderen van toestanden of processen. Een *evaluatie* is dan te vertalen als 'waarderende beoordeling' (Ministerie van Financiën, 2001c, p.15)²¹.

Onder evaluaties worden zowel *systemen van reguliere prestatiegegevens* als *periodiek uit te voeren evaluatieonderzoek* verstaan (Ministerie van Financiën, 2001c, p.10).

Systemen van reguliere prestatiegegevens

Systemen van reguliere prestatiegegevens (ook wel *monitoringsystemen* of *systemen van prestatiemeting* genaamd) zijn 'methodologische verantwoorde administratieve stelsel en/of bestuurlijke informatiesystemen waarmee op gezette tijden (bijvoorbeeld maandelijks, kwartaalsgewijs of jaarlijks) informatie wordt verkregen over onder meer (1) de mate waarin doelstellingen van beleid worden bereikt, (2) de – voortgang van de – uitvoering van beleid en/of

¹⁸ Alle prestaties die zijn aan te merken als 'overhead' vallen hieronder.

¹⁹ In het stuk over 'doelstelling' is al een onderscheid gemaakt in finale effecten, intermediaire effecten en effect-indicatoren. Wat rest is nog het vermelden van het feit dat er naast de beoogde effecten van beleid er vaak ook neveneffecten kunnen optreden. Neveneffecten zijn effecten die niet als zodanig in de doelstelling van beleid zijn vervat. Deze neveneffecten kunnen positief of negatief worden gewaardeerd. Zij kunnen zijn voorzien, maar ook onverwacht optreden (Ministerie van Financiën, 2001a).

²⁰ Naast informatie uit evaluaties wordt een organisatie ook bestuurd en beheerst aan de hand van informatie uit informele bronnen zoals bijvoorbeeld informele contacten met medewerkers van de organisatie, maar ook aan de hand van vuistregels, intuïtie en ervaring.

²¹ Soms wordt volstaan met een enkel interview of een eenvoudige vragenlijst. De meeste evaluaties-van-alledag volstaan met een dergelijke aanpak. Te denken valt aan het evalueren van een cursus of conferentie.

(3) de aantallen, kosten en kwaliteit van geleverde prestaties' (Ministerie van Financiën, 2001c, p.47).

Het gaat bij systemen van reguliere prestatiegegevens om kwantitatieve gegevens. Indicatoren en kengetallen spelen hierbij een cruciale rol. Een indicator geeft aan wat moet worden gemeten (bijvoorbeeld het aantal hectares bebouwd gebied) (Platform beleidsanalyse, 1990, p.9). Een kengetal wordt gedefinieerd als 'een absoluut getal of een verhoudingsgetal dat is uitgedrukt in fysieke - of in geldeenheden en dat de toestand van of de ontwikkeling op een beleidsterrein in beeld brengt' (Hasselbekke et al., 1990, p.18). De Algemene Rekenkamer en de lokale overheden gebruiken kengetallen, maar in plaats van kengetallen wordt in de nieuwe begrotingssystematiek (VBTB) over prestatiegegevens gesproken. In de Miljoenennota 2000 is een prestatiegegeven gedefinieerd als 'kwantitatieve informatie over de prijs en kwaliteit van producten en diensten enerzijds en de resultaten (prestaties en effecten) die met overheidsbeleid worden beoogd of behaald anderzijds'. Teeuwen (Teeuwen, 1987, p.84) geeft aan dat de definitie van 'kengetallen' een ruimere is dan de definitie van 'prestatiegegevens', maar om het niet onnodig ingewikkeld te maken wordt in dit onderzoek aangenomen dat deze twee definities niet van elkaar verschillen.

De in de vorige paragraaf gegeven beschrijving van het productieproces leidt tot een viertal elementen waarover prestatiegegevens kunnen worden verzameld. Ten behoeve van de gegevensverzameling worden daarom in het algemeen indicatoren onderscheiden die betrekking hebben op:

- de inzet van middelen (middelen-indicatoren):
- de activiteiten (proces-indicatoren)
- de prestaties (prestatie-indicatoren)
- de effecten (effect-indicatoren)

Middelenindicatoren beschrijven de input van een proces en geven een indruk van de voor de totstandkoming van een bepaalde prestatie geofferde productiefactoren. Proces-indicatoren en prestatie-indicatoren verwijzen naar verschillende zaken. Prestatie-indicatoren zijn 'doelgericht', proces-indicatoren zijn 'instrumentgericht'. Proces-indicatoren geven aan wat een individu of eenheid doet, ze beschrijven productieve inspanningen en geven een indruk van de werkbelasting. Zij zijn gerelateerd aan een activiteit die door de organisatie wordt uitgevoerd. Bijvoorbeeld de hoeveelheid tijd die een ambtenaar gemiddeld besteedt aan het uitvoeren van een bouwvergunning is een proces-indicator, een prestatie-indicator is bijvoorbeeld het aantal uitgegeven bouwvergunningen. De prestatie-indicator geeft daarmee inzicht in het resultaat van de inspanning. Bij effect-indicatoren probeert men vast te stellen in hoeverre een overheidsvoorziening bijdraagt aan het realiseren van beleidsdoelen. Bijvoorbeeld de veiligheidsbeleving van burgers in probleemwijken na gerichte acties van gemeente en politie.

In het voorgaande is er geen onderscheid gemaakt in de *aard* van de prestatiegegevens.

Hasselbekke et al. (1990, p.61) geven aan dat er drie mogelijkheden zijn om het productieproces te beschrijven:

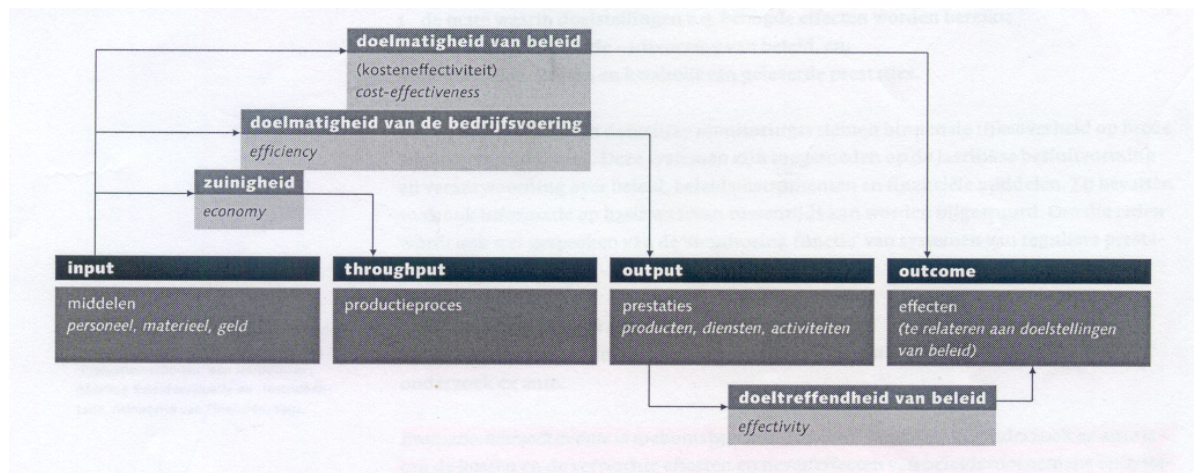
- 1) een prestatiegegeven dat het *volume* van een bepaalde activiteit weergeeft (het gaat dan om hoeveelheden, zoals het aantal doktoren die in een ziekenhuis werken);
- 2) een prestatiegegeven dat de *prijs* van een bepaalde activiteit representeert (loonkosten, energiekosten en dergelijke);
- 3) een prestatiegegeven dat de *waarde* van een bepaalde activiteit weergeeft. De waarde van een activiteit is het product van prijs en hoeveelheid dat is gemoeid met aan- of verkopen.

Welke van deze drie op een bepaalde moment wordt gebruikt zal afhangen van de gewenste soort informatie.

In het voorgaande is gesproken over het afzonderlijk meten van de aspecten van het productieproces. In dat geval wordt gesproken over absolute getallen. Maar we hebben kunnen lezen (bij de definitie van 'kengetallen') dat een kengetal ook een verhoudingsgetal kan zijn. Het gaat dan om combinaties van indicatoren. In het kader van de nieuwe wijze van begroten en

verantwoorden (VBTB) zijn de volgende kengetallen van belang om te noemen, die door middel van het leggen van relaties/verhoudingen tussen indicatoren gevormd kunnen worden: zuinigheid, doelmatigheid van de bedrijfsvoering, doelmatigheid van beleid en doeltreffendheid van beleid (zie figuur 2.5)²². Dit brengt me bij het onderwerp ‘periodiek evaluatieonderzoek’.

Figuur 2.5 - Input, throughput, output en outcome en de relatie met de sturingsnormen doelbereiking, doeltreffendheid, doelmatigheid en zuinigheid, Bron: Ministerie van Financiën, 2001c, p.18



Periodiek evaluatieonderzoek

Het is mogelijk dat niet al het beleid in kwantitatieve gegevens is te vangen en daarom zijn er kwalitatieve gegevens nodig. Maar ook voor prestaties die zich wel laten meten zijn kwalitatieve analyses van belang omdat aan de prestaties namelijk een betekenis moet worden gegeven. Bijvoorbeeld het verband tussen output en outcome (de doeltreffendheid van beleid) kan alleen maar door kwalitatieve analyses worden achterhaald.

Vaak is daarom *aanvullend* diepgaand evaluatieonderzoek nodig waarin deze kwalitatieve analyse wel plaatsvindt. De nadruk moet liggen op het woord ‘aanvullend’ omdat in de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (Ministerie van Financiën, 2001c, p.31) uitdrukkelijk wordt gezegd dat periodiek evaluatieonderzoek zich in eerste aanleg richt op de informatiebehoefte, waarin niet door monitoringssystemen wordt voorzien.

Onder periodiek uit te voeren evaluatieonderzoek wordt verstaan (Ministerie van Financiën, 2001c, p.19):

- a *evaluatieonderzoek ex ante*: systematisch onderzoek naar de verwachte kosten en baten van mogelijke beleidsalternatieven (in termen van inzet van middelen en effecten);
- b *evaluatieonderzoek ex post*: systematisch onderzoek naar de effecten van bestaand beleid, de wijze waarop beleid wordt uitgevoerd en/of de kosten en kwaliteit van geleverde producten en diensten, en;
- c *organisatieonderzoek*: onderzoek waarbij afzonderlijke organisatieonderdelen geheel of ten dele worden getoetst op hun functioneren. Organisatieonderzoek richt zich dus niet op het beleid, maar op de bedrijfsvoering.

In het kader van de jaarlijkse verantwoording zijn evaluatieonderzoeken ex post en organisatieonderzoeken van belang. Evaluatieonderzoek ex ante is niet van belang voor de departementale verantwoording aan het parlement (en zal dus niet verder genoemd worden), omdat het bij dat soort onderzoek juist om een beoordeling *vooraf* (lees: ex ante) gaat terwijl de verantwoording is gericht op een beoordeling *achteraf* (lees: ex post). Evaluatieonderzoek ex post en organisatieonderzoek voorzien wel in een beoordeling achteraf.

²² Dit zijn tegelijkertijd ook 4 van de 5 sturingsnormen die in de volgende paragraaf uitgebreid aan bod komen. De sturingsnorm ‘doelbereiking’ wordt hier gemist omdat het bij doelbereiking niet gaat om een relatie tussen twee of meer aspecten van het productieproces, maar om één aspect namelijk of het beoogde doel is bereikt.

2.3.4 Beoordelen en Normeren

Na het verzamelen van gegevens over het productieproces en de daarmee bereikte effecten kan op basis daarvan een beoordeling van het verloop en de uitkomsten van het productieproces plaatsvinden (stap twee in de regelkring). Om te komen tot een oordeel moeten de verzamelde en geanalyseerde gegevens worden vergeleken met één of meer beoordelingsmaatstaven, ook wel normen genoemd²³. Een vergelijking wordt namelijk mogelijk gemaakt door normen. Op basis van deze vergelijking aan de normen kan sturing en beheersing van productieprocessen plaatsvinden. Er wordt gemeten wat gebeurt en de resultaten van deze metingen worden vergeleken met het niet-wenselijke minimumniveau of het wenselijke streefniveau en aan de hand daarvan wordt beoordeeld of nadere sturing noodzakelijk is²⁴. Indien er bijvoorbeeld afwijkingen zijn, kan dat leiden tot interventies.

Een norm kan op drie manieren worden vastgesteld of afgeleid (Hasselbekke et al., 1990, p.13+14)²⁵:

- Ten eerste kan worden aangegeven wat, zonder verdere vergelijking redelijk wordt geacht. De norm blijft dan impliciet. Er wordt verder geen onderbouwing gegeven;
- Een tweede manier is de bedrijfsvergelijking²⁶.
- Een derde manier is vergelijking in de tijd. De feitelijke situatie in het heden wordt vergeleken met de feitelijke situatie uit het verleden.

Nu dient de vraag zich op welke normen er gebruikt kunnen worden?

Ten eerste zijn dat normen t.a.v. de afzonderlijk onderdelen van het productieproces (middelen, activiteiten, prestaties) en de bereikte effecten. Om tot besturing van een productieproces te komen, wordt op basis van de verzamelde gegevens vergeleken hoe de ingezette middelen, de activiteiten, de prestaties en de effecten zich verhouden tot de normen die daarvoor zijn gesteld. Hiertoe dienen de normen wel in dezelfde grootheden (fysieke of financiële) te worden uitgedrukt als de meetresultaten van de feiten. Welke vergelijkingen ten behoeve van terugkoppeling worden gemaakt, is afhankelijk van wat men wil weten.

Ten tweede zijn er normen die door het leggen van relaties tussen input-, throughput-, output- en outcome-indicatoren gevormd kunnen worden. Het gaat dan om de volgende sturingsnormen (Ministerie van Financiën, 2001c, p.16): doeltreffendheid van beleid, doelmatigheid van beleid en doelmatigheid van de bedrijfsvoering (zie figuur 2.5). Naast deze prestatiegegevens zijn er ook gegevens die gebruikt worden bij het opstellen van ramingen c.q. het onderbouwen van programma-uitgaven. Zij maken integraal deel uit van de departementale begrotingen en jaarverslagen, maar vallen evenwel buiten de term prestatiegegevens. Als aanvulling op prestatiegegevens wordt daarom gesproken van ‘volumegegevens’ (bijvoorbeeld de instroom van asielzoekers). Wanneer volumegegevens gekoppeld zijn aan bedragen, wordt gesproken van ‘volume-en prijsgegevens’ (e.g. het aantal bijstandsgerechtigden en het gemiddelde uitkeringsbedrag per gerechtigde) (Ministerie van Financiën, 2001c, p.16). Deze gegevens zijn belangrijk omdat gegevens over doeltreffendheid en doelmatigheid niet jaarlijks (zinvol) beschikbaar zijn. Deze gegevens zijn dus een terugvaloptie om toch enig inzicht in het presteren van een overheidsorganisatie te hebben. Deze gegevens zijn verder relevant voor het beheersbaar houden van de overheidsuitgaven en voor de terughoudendheid bij de inzet van middelen

²³Daarmee wil ik niet zeggen dat beoordelen een mechanische handeling is. Het oordeel volgt vaak niet automatisch uit het relateren van de verzamelde, geanalyseerde gegevens aan de beoordelingsnorm. Regelmatig laat de norm de beoordelaar veel ruimte voor het vullen van een oordeel. Dat ligt bijvoorbeeld aan een aantal factoren zoals, vage normen en in het geding zijnde belangen.

²⁴ Er kan gesproken worden over 2 niveaus van beoordelen. Op het eerste niveau wordt aangegeven in hoeverre de feitelijke situatie voldoet aan de norm. Op het tweede niveau wordt aangegeven in hoeverre dit ‘goed’ dan wel ‘slecht’ is.

²⁵ Doelstellingen, normen en waarden kunnen niet op basis van wetenschappelijk onderzoek worden vastgelegd. Er is een (waarde-)oordeel van de beleidsmakers voor nodig; precies daarom is bij dit soort termen de kwalificatie ‘normatief’ van toepassing.

²⁶ De engelse term hiervoor is ‘benchmarking’.

(zuinigheid). Hiermee is ook gelijk de laatste sturingsnorm aangegeven, namelijk 'zuinigheid'. Daarmee zijn dus de volgende sturingsnormen te onderscheiden:

- **Doelbereiking**

Onder doelbereiking wordt verstaan de mate waarin een - algemene en/of nader geoperationaliseerde - doelstelling van beleid, al dan niet dankzij de inzet van beleidsinstrumenten, wordt gerealiseerd (uitgedrukt in beoogde effecten/outcome-indicatoren) (Ministerie van Financiën, 2001c, p.45). Om de doelbereiking te bepalen hoeft geen uitvoerig evaluatieonderzoek te worden uitgevoerd. Dat komt omdat niet wordt nagegaan of de geconstateerde mate van doelbereiking ook werkelijk aan het gevoerde beleid is te danken. Doelbereiking wordt gemeten. Op basis van de gegevens uit systemen van reguliere prestatiegegevens kan vaak de doelbereiking worden bepaald.

- **Doeltreffendheid van beleid**

Onder doeltreffendheid van beleid wordt verstaan de mate waarin een algemene en/of nader geoperationaliseerde doelstelling van beleid - uitgedrukt in beoogde effecten - dankzij het gevoerde beleid wordt gerealiseerd (Ministerie van Financiën, 2001c, p.45). In tegenstelling tot het vaststellen van doelbereiking gaat het bepalen van de doeltreffendheid van beleid verder door een verband (de causale relatie) te leggen tussen de ingezette middelen en de mate waarin dit leidt tot het bereiken van beleidsdoeleinden (Ministerie van Financiën, 2001c, p.17). Bovendien tracht men de effectiviteit niet alleen te meten maar ook te verklaren. Dit is daarom ingewikkelder dan het bepalen van de mate van doelbereiking. Om de doeltreffendheid van beleid te bepalen kan dat slechts gebeuren met behulp van diepgaand periodiek uit te voeren evaluatieonderzoek ex post.

Een probleem dat zich bij het bepalen van de doeltreffendheid het beleid kan voordoen is dat tussen het treffen van de beleidsmaatregelen en het nagestreefde effect vaak meerdere jaren verstrijken. Effecten zijn daarom lastig in de tijd te meten. Dit kan op gespannen voet staan met de politieke wens om snel tot inzicht in resultaat te komen.

Een ander probleem dat zich voordoet bij het bepalen van de effectiviteit van beleid heeft betrekking op de overtuiging, dat elke maatschappelijke doelstelling door middel van 'overheidsproducten' en inzet van beleidsinstrumenten kan worden gerealiseerd. Eenduidige relaties tussen maatschappelijke effecten en de inzet van overheidshandelen zijn namelijk vaak niet aanwezig. Het zijn niet alleen de beleidsinstrumenten/activiteiten van één overheidsorganisatie die van invloed zijn op het bereiken van de beleidsdoelen. Er kunnen ten eerste andere, rivaliserende factoren zijn die dit verklaren. De totstandkoming van beleid wordt beïnvloed door maatschappelijke factoren die zich voor een deel onttrekken aan de directe controle van beleidsvoerders. Het gaat dan bijvoorbeeld om geografische, sociaal-culturele, economische, technologische factoren. Ten tweede zijn prestaties vaak tot stand gekomen in co-productie en zijn daardoor slechts gedeeltelijk toe te schrijven aan het beleid van de overheidsorganisatie. Er kan dus gesteld worden dat indien de bewerkstelligde effecten niet voldoen aan de norm dit niet per se hoeft te komen door het beleid van de organisatie. Gezien deze complexiteit kunnen prestatiegegevens eigenlijk slechts een indicatie geven van de effectiviteit van beleid, maar kunnen niet de 'echte' werkelijkheid weergeven.

- **Doelmatigheid van beleid/kosteneffectiviteit**

Onder doelmatigheid van beleid wordt verstaan de beoogde effecten (outcome) van het beleid gerelateerd aan de ingezette middelen (input). Het gaat hierbij om de vraag of meer effecten met dezelfde middelen of dezelfde effecten met minder middelen gerealiseerd hadden kunnen worden (Ministerie van Financiën, 2001c, p.45). De verhouding tussen de kosten en de baten van beleid staan hiermee centraal. Een uitspraak over kosteneffectiviteit is niet mogelijk zonder een beschouwing over doelbereiking en doeltreffendheid.

Dikwijls blijkt het niet mogelijk te zijn de aan het gevoerde beleid gerelateerde kosten boven tafel te krijgen, omdat het niet altijd even eenvoudig is een relatie te leggen tussen prestaties en activiteiten aan de ene kant en de kosten die daarop betrekking hebben aan de andere kant. Zo kan bij de rijksoverheid met de bestaande financiële administratie niet altijd de kostprijs van een

prestatie of activiteit worden bepaald. Dat komt omdat het bijna onmogelijk is de kosten van de ondersteunende diensten toe te rekenen aan de verschillende prestaties van de primaire processen. Op basis van dit feit moeten de kosten die voortkomen uit activiteiten die voor verschillende doelstellingen worden verricht arbitrair worden omgeslagen²⁷. Hierdoor wordt de vraag naar de kosteneffectiviteit doorgaans in kwalitatieve en indicatieve termen beantwoord (Oostdijk en Grimmius, 2002, p.19). Daarnaast wordt er vaak getwijfeld aan het nut en de noodzaak van de wetenschap wat een prestatie heeft gekost. Omdat vele prestaties van ambtenaren op een departement ‘uniek’ zijn, levert de wetenschap wat iets gekost heeft ook geen leerervaringen op voor een volgende planning. Dit zelfde probleem treedt ook op bij de volgende sturingsnorm, de doelmatigheid van de bedrijfsvoering.

- **Doelmatigheid van de bedrijfsvoering**²⁸

Onder doelmatigheid van de bedrijfsvoering wordt verstaan de kosten en kwaliteit van de prestaties, die in het kader van de ontwikkeling, aansturing en uitvoering van beleid worden geleverd. Doelmatigheid van de bedrijfsvoering betreft de relatie tussen geleverde prestaties en ingezette middelen (Ministerie van Financiën, 2001c, p.45). Om op doelmatigheid van de bedrijfsvoering te kunnen sturen, moet er informatie zijn over de kostprijzen van geleverde producten of diensten (uitvoeringskosten gedeeld door aantal producten of diensten), aangevuld met indicatoren die inzicht bieden in de kwaliteit van die prestatie. Om dezelfde reden als bij de voorgaande sturingsnorm kan er meestal maar een indicatie van de totale kosten van een prestatie worden gegeven. Een ander probleem doet zich voor bij het meten van kwaliteit. Kwaliteit is vaak moeilijk te meten.

- **Zuinigheid**

Onder zuinigheid wordt verstaan de spaarzaamheid waarmee personele, materiële en financiële productiemiddelen zijn ingekocht en ingezet in het productie-/beleidsuitvoeringsproces (Ministerie van Financiën, 2001c, p.47). Deze productiemiddelen dienen tegen een zo laag mogelijke kostprijs te worden verworven en zo efficiënt mogelijk worden gebruikt of verbruikt. Zuinigheid vormt geen primaire invalshoek voor beleidsevaluatie: zij is slechts een voorwaarde voor doelmatig beleid en een doelmatige bedrijfsvoering. Zowel de inzet van programmamiddelen als de inzet van apparaatsmiddelen kunnen op zuinigheid worden beoordeeld²⁹.

Democratische waarden

Tot slot nog een enkele opmerking over de sturingsnormen. Er moet nog worden opgemerkt dat de overheid juist vaak afgerekend wil worden op procedures binnen het proces en niet op de uitkomsten. Een reden hiervoor is dat het nut van publieke voorzieningen vaak niet in geld is uit te drukken. Daarom stelt de democratische rechtsstaat naast de eis van doeltreffendheid en doelmatigheid (dit zijn economische waarden) ook andere basiseisen, namelijk democratische waarden, aan de wijze waarop het openbaar bestuur handelt, zoals responsiviteit, participatie door burgers, rechtmatigheid en legitimiteit. Deze democratische waarden hebben het karakter van randvoorwaarden. Juist deze democratische waarden zijn moeilijk in sturingsnormen uit te drukken en vallen dus vaak buiten het resultaatgerichte sturingsmodel, maar mogen niet vergeten worden bij de beoordeling van het beleid. De democratische waarden moeten in acht worden genomen, omdat de overheid nou eenmaal geen bedrijf is.

Deze democratische eisen kunnen een spanning betekenen met de economische eisen. Een voorbeeld kan dit verduidelijken. Tussen regering en parlement wordt veel overleg gepleegd om tot

²⁷ Gezien deze problemen bepleiten Boorsma en Bos (1996) ervoor de indirecte kosten niet toe te rekenen aan de producten, maar per functie afzonderlijk in de begroting op te nemen. En dat wordt in de nieuwe wijze van begroten en verantwoorden ook gebeurt. De kosten van het beleid worden daarom ingeperkt tot de directe, financiële kosten.

²⁸ Voor een definitie van het begrip ‘bedrijfsvoering’ wordt verwezen naar paragraaf 4.3.3.

²⁹ Voor een definitie van de begrippen ‘apparaatsmiddelen’ en ‘programmamiddelen’ wordt verwezen naar hoofdstuk 4.

besluiten te komen. Hierdoor mist de overheid slagvaardigheid. Een oplossing zou kunnen zijn om de regering te machtigen zonder bemoeienis van het parlement te regeren. Dit zou een verbetering in de doelmatigheid kunnen geven maar daarmee geeft men echter de democratische controle op het handelen van de overheid uit handen.

2.3.5 Prestatiemeting

In deze paragraaf wil ik nog even terug komen op het onderwerp prestatiemeting. Waarom een aparte paragraaf over prestatiemeting? De reden hiervoor is dat prestatiemeting een zeer belangrijk onderdeel is van het resultaatgerichte sturingsmodel. Bij het resultaatgerichte sturingsmodel staan de prestaties van een organisatie centraal. In deze paragraaf komen de problemen aan bod die bij prestatiemeting kunnen voorkomen. Vervolgens wordt ingegaan op de vraag hoe prestatiemeting vorm kan krijgen op een wijze die deze problemen minimaliseert.

2.3.5.1 Positieve en perverse effecten van prestatiemeting

Ten aanzien van prestatiemeting zijn er zowel positieve effecten als ook een groot aantal negatieve effecten te onderkennen. Dit beeld van prestatiemeting is dus ambigu.

Aan de ene kant heeft het definiëren en meetbaar maken van producten positieve effecten op het functioneren van publieke organisaties. Ten eerste kan prestatiemeting als een vorm van outputsturing een belangrijke stimulans zijn voor presteren en niet voor het formuleren van ambities (inputsturing) of interne activiteiten (throughputsturing). Ten tweede wordt door prestatiemeting de productie transparant: duidelijk is welke producten een organisatie levert en hoe deze productie zich in de loop van de tijd ontwikkelt. Op basis van deze transparantie kan zich vervolgens een goed gesprek over de koers van de organisatie ontwikkelen, zowel binnen deze organisatie als tussen de organisatie en haar toezichhouders, wat een prikkel is voor innovatie (De Bruijn, 2001, p.17+18). Deze transparantie is ook een belangrijke waarde voor de verantwoording. Ten derde kan prestatiemeting bevorderlijk zijn voor de goede relatie tussen beleid en uitvoering. Door prestatiemeting moet een uitvoerende organisatie de eigen doelen en prestaties duidelijk maken. Hierdoor beschikt het beleidsvormende deel van de organisatie na verloop van tijd over veel informatie over prestaties. Deze informatie kan de beleidsmaker behulpzaam zijn bij zijn oordeelsvorming over de prestaties of bij de vormgeving van beleid (De Bruijn, 2001, p.20+21).

Aan de andere kant zijn er de negatieve effecten van prestatiemeting. De negatieve effecten hebben te maken met de functies van prestatiemeting die een opklimmende mate van dwang kennen: transparantie - leren - oordelen - afrekenen. Naarmate prestatiemeting meer dwangmatig wordt ingezet, zal ze als oneerlijker worden ervaren en zal ze tot meer perverserend gedrag leiden (De Bruijn, 2001, p.47). Het is dan ook te veronderstellen dat zodra professionals de kans hebben om het systeem zo te gebruiken dat het de oordeelsvorming over de organisatie positief beïnvloedt de professionals deze kans zullen grijpen. Dit leidt tot een paradoxaal beeld: hoe meer een bestuur wenst te sturen met behulp van prestatiemeting, des te sterker is de prikkel voor de organisatieleden om pervers gedrag te vertonen. De volgende perverse effecten zijn denkbaar:

- Prestatiemeting is een prikkel voor strategisch gedrag. Organisaties passen hun gedrag zodanig aan dat dit leidt tot een goede score op de gehanteerde indicator maar vanuit professioneel perspectief heeft deze productie geen of een negatieve betekenis. De te sturen actor richt zich op de realisatie van afgesproken streefwaarde in plaats van te streven naar de realisatie van de achter de streefwaarde gelegen waarde; streefwaarden worden van middel tot doel (De Bruijn, 2001, p.31). Daarnaast kan het strategisch gedrag al plaatsvinden bij de formulering van de taakstelling. Een organisatie kan er namelijk belang bij hebben speelruimte in te bouwen bij het formuleren van de taakstelling, opdat deze dan relatief eenvoudig valt te realiseren. De organisatie zal de streefwaarde dan onrealistisch laag formuleren om zich zodoende minder kwetsbaar te maken voor toekomstige kritiek.
- Prestatiemeting blokkeert innovaties en ambities. Prestatiemeting kan namelijk een sterke prikkel zijn voor een denken in 'cash cows': welke producten kunnen relatief eenvoudig en snel worden vervaardigd, zodat zoveel mogelijk geld kan worden gegenereerd? Wanneer op deze

manier wordt gedacht betekent dat dat een organisatie haar throughput zoveel mogelijk zal minimaliseren, wat bijna altijd ten koste zal gaan van innovatie. Innovatie betekent namelijk dat het onbekende wordt geëxploreerd en daarmee neemt men een risico dat de resultaten hiervan anders of minder zijn dan verwacht. Prestatiemeting kan ook ambities blokkeren. Het is een sterke prikkel om input te optimaliseren. Een voorbeeld: scholen die goede leerlingen bij hun aanmelding weten te selecteren, zullen waarschijnlijk goede productiecijfers kunnen laten zien (De Bruijn, 2001, p.33).

- Prestatiemeting verhuult de daadwerkelijke prestaties. Dat komt omdat de (kwantitatieve) informatie die de bestuurder tot zich krijgt geaggregeerde informatie is die maar een deel van de werkelijkheid van het primaire proces weerspiegelt. Daarbij geldt dat prestaties die makkelijk meetbaar zijn meer aandacht krijgen dan prestaties die relatief moeilijker meetbaar zijn. Alles wat niet in meetbare prestatiegegevens valt uit te drukken zal zich aan de waarneming van de besluitvormers onttrekken. De bestuurder ziet alleen de geaggregeerde gegevens en loopt het risico op grond hiervan eigen causaliteiten te construeren. Voor de bestuurder die ver af staat van het primaire proces heeft namelijk de neiging om deze gegevens als ‘hard’ en ‘onbetwistbaar’ te beschouwen en heeft vaak geen oog voor en weet van andere (vaak kwalitatieve) informatiebronnen. (De Bruijn, 2001, p.33+34).
- Prestatiemeting kan de professionele habitus verdrijven (De Bruijn, 2001, p.36-39). Prestatie-indicatoren meten kwantiteiten en zullen dus hierdoor prikkels bevatten om vooral het meetbare en goed te definiëren belang te dienen, wat ten koste van de kwaliteit van de productie kan gaan (De Bruijn, 2001, p.37; Platform Beleidsanalyse, 1990, p.74). Ook tussen organisaties kan dit verdrijvingsmechanisme zich voordoen. Prestatiemeting kan ertoe leiden dat tussen diverse organisaties een competitieve relatie ontstaat en die organisatie zijn vervolgens niet bereid hun ‘best practices’ met elkaar te delen, omdat dit de eigen positie kan schaden. De prestatie van de individuele organisatie is dan wel goed, maar het bestel als geheel lijdt er schade door. Voorts blijkt dat organisaties die goed scoren in een systeem van prestatiemeting veel hebben geïnvesteerd in procedureel-organisatorische voorzieningen, om zo aan de eisen van het systeem van prestatiemeting te voldoen. Zij beschikken over bureaucratische competenties om hun eigen prestaties zo veel mogelijk ‘auditable’ te maken en dit heeft vaak een hogere prioriteit dan het daadwerkelijk oplossen van problemen. Op papier blijken deze organisaties wel, maar in werkelijkheid niet beter te presteren dan organisaties die over minder van dergelijke voorzieningen beschikken³⁰. Prestatiemeting leidt op deze manier tot bureaucratie.
- Prestatiemeting leidt tot een straf op prestaties. Een transparante en goed presterende organisatie is kwetsbaar en kan hierdoor het slachtoffer worden van bezuinigingen of andere nadelige interventies (De Bruijn, 2001, p.40-42).

2.3.5.2 Verklaringen voor de perverse effecten

Systemen van prestatiemeting staan op gespannen voet met drie ontwikkelingen, waarmee de publieke sector wordt geconfronteerd en die ertoe leiden dat systemen van prestatiemeting in professionele publieke organisaties perverteren (De Bruijn, 2001, p.43):

1. de toenemende *vervlechting* van de overheidsorganisatie met andere organisaties;
2. de toenemende *professionalisering* van de dienstverlening door de overheid;
3. de toenemende *variëteit* binnen de overheidsorganisatie.

Toenemende vervlechting: prestatiemeting is oneerlijk

Achter prestatiemeting gaat een hiërarchische denkwijze schuil: het bestuur formuleert problemen, doelen en indicatoren, de professionals voeren uit en het bestuur meet, evalueert en oordeelt. Prestatiemeting doet dan geen recht aan het gegeven dat prestaties in een netwerk van

³⁰ Dit wordt door Van Twist (1999, p.294) de ‘performance paradox’ genoemd.

afhankelijkheden tot stand komen. De organisaties die een prestatie moeten leveren zijn hierin niet autonoom. Er is sprake van co-productie met derden, waardoor een prestatie niet alleen toe te schrijven is aan één organisatie. Om die reden is het niet eerlijk een organisatie op de prestatie af te rekenen. Wordt een systeem als oneerlijk ervaren, dan nodigt dat uit tot perverterend gedrag: hoewel het prestatie-meetsysteem geen recht doet aan de afhankelijkheden van een organisatie, wordt het wel gebruikt om tot oordeelsvorming over deze organisatie te komen (De Bruijn, 2001, p.47+48).

Toenemende professionalisering: prestatiemeting is armoedig

Prestatiemeting veronderstelt dat prestaties van overheidsorganisaties kunnen worden gestandaardiseerd in een set van prestatie-indicatoren. Dit is strijdig met het professionele karakter van veel overheidsorganisaties.

De strategie van een professionele organisatie (zoals een ministerie) bestaat uit een groot aantal acties. Deze verscheidenheid komt echter maar voor een deel terug in de prestatiemeting. Aan de expertise van de professional wordt op die manier geen recht gedaan. Een systeem van prestatiemeting zal daarom - in de ogen van de professional - nooit een compleet beeld geven van de professionele activiteiten. Een adequate oordeelsvorming over de strategie van het ministerie dient namelijk ook de 'throughput' (het proces) in de beschouwing te nemen: de inspanningen die de organisatie zich getroost om met betrokkenen tot een effectieve strategie te komen. In het 'output'-denken zijn dit slechts kosten om tot het product te komen. Maar in de beleving van de professional zijn zij cruciaal voor de oordeelsvorming over de aanpak van het probleem. Wanneer dienstverlening in interactie met de betrokken actoren tot stand komt, is de uiteindelijke prestatie ook afhankelijk van de inspanningen van deze actoren. Systemen van prestatiemeting doen hieraan meestal geen recht. Toepassing van prestatiemeting op professionele processen leidt daarom - vanuit het perspectief van de professional - tot armoedige informatie.

Wanneer een systeem van prestatiemeting door de professional als armoedig wordt ervaren, legitimeert dit ook het instrumentele gebruik ervan. De gedachte is dan dat prestatiemeting niet geschikt is om tot een inhoudsvol oordeel over prestaties te komen. Als het desondanks door het bestuur wordt gebruikt, is de professional gelegitimeerd om de mogelijkheden die het systeem biedt op opportunistische wijze te benutten (De Bruijn, 2001, p.43-47).

Toenemende variëteit: prestatiemeting is niet levendig

Een derde reden voor perverterend gedrag is de reden dat een systeem van prestatiemeting veelal statisch is. Het neemt op een moment in de tijd de dan geleverde producten en diensten in beschouwing. Aan de dynamiek van professionele activiteiten wordt zo onvoldoende recht gedaan. Beleid zal namelijk in de loop de tijd veranderen en dit zal nieuwe beleidsprestaties opleveren die niet altijd in het bestaande systeem van prestatiemeting passen. Deze nieuwe producten zullen dan niet zichtbaar zijn in de prestatiemeting, terwijl de bestaande productie wellicht vermindert. Ogenscheinlijk betekent dit dat de prestaties van de betreffende professional afnemen. In de ogen van de professional is de prestatiemeting dan niet levendig.

Minstens net zo belangrijk is dat veel dynamiek niet de producten van de organisatie betreft maar de processen van voortbrenging die hieraan voorafgaan. Professionals worden namelijk met vele vragen geconfronteerd die opkomen omdat de productie het resultaat is van een proces waarin van alles gebeurt als gevolg van ontwikkelingen in de omgeving. Een beleidsmedewerker vraagt zich bijvoorbeeld af welke actoren hij bij het beleid moet betrekken en wanneer hij/zij dat moet doen? De professional houdt zich veelal bezig met dit soort vragen die maar ten dele hun weerslag vinden in de productiecijfers. Naarmate een product complexer is (omdat het product bijvoorbeeld in een netwerk van afhankelijkheden tot stand komt of omdat het product meervoudig is) zal de dynamiek groter zijn, omdat er meer actoren bij zijn betrokken en omdat er meerdere waarden (zowel democratische en/of economische waarden) moeten worden afgewogen. Het probleem hierbij is dat systemen van prestatiemeting vaak noodzakelijkerwijs statisch/stabiel zijn vanwege de functies (transparantie, leren, afrekenen en vergelijken) waarvoor ze worden gebruikt. Er moeten

niet voortdurend nieuwe elementen aan het systeem worden toegevoegd. Alleen dan is vergelijking door de tijd mogelijk en kan het systeem zijn functie vervullen. Bovendien geldt dat de bron van dynamiek - benoem nieuwe producten en behoudt de bestaande producten - ook strijdig kan zijn met de functies van prestatiemeting. Prestatiemeting leidt dan al snel tot ‘mushrooming’: een explosieve groei van het aantal producten en prestatie-indicatoren, waardoor het systeem van prestatiemeting zijn functie verliest. Het gevolg: het systeem wordt te omvangrijk, er ontstaan contradicties en overlappende productdefinities, de toegankelijkheid van het systeem neemt af en de mogelijkheden voor strategisch gedrag nemen toe (De Bruijn, 2001, p.48+49).

Kortom, vanuit een professioneel perspectief is dynamiek van prestatiemeting gewenst en ligt vanuit een bestuurlijk en beheersmatig perspectief het accent juist op stabiliteit.

2.3.5.3 Ontwerpprincipes

Zo is er een tweeslachtig beeld ontstaan: naast de heilzame effecten van prestatiemeting staan perverse effecten. Dit leidt tot de vraag hoe prestatiemeting vorm kan krijgen op een wijze die de perverse effecten minimaliseert. Hiertoe introduceert De Bruijn (2001, p.67) drie criteria waaraan prestatiemeting dient te voldoen wil ze haar functie kunnen vervullen. Deze criteria kunnen worden gebruikt bij het ontwerp van een systeem van prestatiemeting; hij noemt ze verder dan ook ‘ontwerpprincipes’. Deze drie criteria sluiten aan bij de drie verklaringen voor de perverse effecten van prestatiemeting:

- prestatiemeting is oneerlijk → ontwerpprincipe 1: interactie
- prestatiemeting is armoedig → ontwerpprincipe 2: variëteit en redundantie
- prestatiemeting is niet levendig → ontwerpprincipe 3: dynamiek

Ontwerpprincipe 1: Interactie

Een belangrijke waarde bij prestatiemeting is vertrouwen. Zodra er sprake is van wantrouwen tussen bestuur en professional, ontstaan er sterke prikkels om het systeem te doen perverteren. En wanneer het systeem door de professional wordt geperverteerd kan dat op zijn beurt ook tot gevolg hebben dat de bestuurder het vertrouwen verliest in de professional. Prestatiemeting zal daarom altijd gebaseerd moeten zijn op interactie tussen bestuur en professional. Het ontwerp van een systeem van prestatiemeting is het resultaat van interactie, terwijl ook het gebruik momenten van interactie kent. Bestuurder en professional vertegenwoordigen ieder legitieme waarden (respectievelijk verantwoordelijkheid en professionaliteit). Door interactie kan een vorm van prestatiemeting ontstaan die zoveel mogelijk aan deze waarden recht doet. Bovendien zal door interactie het systeem meerdere eigenaren kennen en daarmee zal de kans groter worden dat het systeem zowel door de professional als de bestuurder wordt gedragen. Bovendien zal een professional die weet dat hij invloed heeft op de wijze waarop prestaties worden gemeten en de wijze waarop met gemeten prestaties wordt omgegaan meer vertrouwen hebben in de bestuurder dan wanneer hij die prestatiemeting als een interventie van bovenaf over zich heen ziet komen (De Bruijn, 2001, p.68+69 en 79-92).

Ontwerpprincipe 2: Variëteit en redundantie

Prestatiemeting is al snel armoedig en wordt pas inhoudsvol wanneer een prestatie vanuit meerdere perspectieven wordt belicht, omdat zo recht wordt gedaan aan de meervoudigheid van de prestatie. Publieke dienstverlening is namelijk een meervoudige activiteit: er zijn meerdere deels strijdige criteria in het geding die voortdurend andere ‘trade-offs’ vergen. Prestatiemeting dient voor zowel de bestuurder als de professional recht te doen aan de meervoudigheid van de professionele activiteit en niet te verworden tot een enkelvoudige activiteit. Daarom dient de meting van de prestatie in de eerste plaats ook meervoudig te zijn en in de tweede plaats dient prestatiemeting altijd variëteit (bijvoorbeeld aan productdefinities, prestatie-indicatoren, interpretaties van productiecijfers) te tolereren, ook in de oordeelsvorming.

In de eerste plaats kunnen dus bijvoorbeeld naast een systeem van outputmeting ook andere systemen van oordeelsvorming (bijvoorbeeld beoordeling op input of throughput) worden

gehanteerd. Een dergelijk variëteit in de oordeelsvorming behoedt voor eenzijdige oordelen, geeft de bestuurder en professional ruimte (hetgeen de pervertering matigt) en doet ook recht aan de complexiteit en meervoudigheid van publieke producten. In de tweede plaats kan binnen het systeem van prestatiemeting dus ook een variëteit aan productdefinities en prestatie-indicatoren worden getolereerd. Wanneer producten van een professionele organisatie meervoudig zijn, kan eenzelfde product dus op meerdere manieren worden gedefinieerd en gemeten. Een systeem dat hiervoor geen ruimte laat dreigt te perverteren.

Naast het voordeel van een redundant systeem dat zij prikkels voor perverterend gedrag matigt leidt een redundant systeem ook tot gezaghebbende uitkomsten.

Één meetsysteem, zonder tolerantie voor variëteit, betekent dat een enkelvoudig beeld wordt gegeven van een meervoudige werkelijkheid. Komen uit een redundant meetsysteem steeds dezelfde resultaten dan wordt het voor de professional moeilijker om zich hieraan te onttrekken. Overigens, aan variëteit en redundantie zijn grenzen. Naarmate de beoogde sturende werking van prestatiemeting toeneemt, neemt de tolerantie voor variëteit af.

Tegenover deze gedachte van variëteit en redundantie staat het model van integraliteit en consistentie dat gebaseerd is op de gedachte dat in verschillende fora dezelfde productdefinities moeten worden gedefinieerd.

Het gaat er dus om een evenwicht te vinden tussen enerzijds consistentie en stabiliteit en anderzijds variëteit en redundantie (De Bruijn, 2001, p.70+71 en 97-107).

Ontwerpprincipe 3: Dynamiek

Prestatiemeting moet kunnen omgaan met en recht doen aan de dynamiek die zich bij de voortbrenging van producten en diensten voordoet. Deze dynamiek kan zich voordoen op het niveau van producten: organisaties ontwikkelen nieuwe producten of komen tot een andere samenstelling van het productenpakket. Dynamiek zal zich ook voordoen op het niveau van de processen van totstandkoming van het product. De professionals in de organisatie leveren verschillende inspanningen, ze innoveren bijvoorbeeld en onderhouden bijvoorbeeld relaties met derden. Prestatiemeting die zich slechts richt op producten is blind voor dynamiek in deze processen en kan verworden tot een doodse activiteit. Terwijl zich in de organisatie zeer veel dynamiek voordoet, blijft de blik gericht op de productie, die zoals gezegd altijd een beperkt beeld van de prestaties geeft.

Dit levert een derde ontwerpprincipe op: prestatiemeting dient levendig te zijn en moet om die reden de dynamiek in (1) productontwikkeling en in (2) het proces van voortbrenging van deze producten zichtbaar maken. Wanneer zowel product- als procesmeting wordt toegepast dan betekent dat dat de resultaten van een procesmeting voortdurend kunnen worden uitgedaagd door een productmeting, en andersom. Hierdoor ontstaat wat wel ‘creatieve spanning’ wordt genoemd: de spanning tussen product en proces leidt tot rijke beelden van de prestatie.

Verder vergt ‘levendigheid’ dat een systeem van prestatiemeting dynamisch is: het dient zich aan veranderende omstandigheden aan te passen. Een systeem van productdefinities geeft namelijk altijd een tijdelijk beeld van de producten van die organisatie. Als gevolg van zowel interne als externe dynamiek ontwikkelen producten van organisaties zich.

Wat betreft de interne dynamiek kan gesteld worden dat ieder systeem van prestatiemeting een tijdelijke levensduur heeft, omdat enerzijds de verklaring kan zijn dat de professional leert hoe hij, gegeven een systeem van prestatiemeting, zijn gedrag kan optimaliseren waardoor het systeem perverteert. Anderzijds kan het ook zo zijn dat prestatiemeting op een gegeven moment haar heilzame werking heeft gehad en dus niet zinvol meer is. Het kan zo zijn dat een prestatie-indicator een prikkel tot prestatie was, maar verworden is tot een boekhoudkundig afrekenmechanisme.

Naast de interne dynamiek is er ook sprake van een externe dynamiek: de omgeving waarin een organisatie functioneert verandert en vereist een nieuwe of een andere prestatiemeting. In dat geval kan de situatie zich voordoen dat de professional adequaat heeft gereageerd op de verandering in de omgeving, maar het systeem van prestatiemeting nog de oude prestaties meet.

In deze gevallen dient het systeem van prestatiemeting vernieuwd te worden, maar dit botst met de noodzaak van stabiliteit (De Bruijn, 2001, p.71+72 en 111-125). Het gaat er ook hier dus om een evenwicht te vinden tussen enerzijds consistentie en stabiliteit en anderzijds dynamiek.

2.4 Conclusies en samenvatting

In dit hoofdstuk is een theoretische beschrijving gegeven van verschillende sturingsconcepties. Daarmee is getracht de veranderingen in het denken over sturing weer te geven. Nieuwe denkwijzen over sturing hebben ertoe geleid dat er veranderingen in de sturing hebben plaats gevonden. Dit heeft er onder andere toe geleid dat op het niveau van de Rijksoverheid de wijze van begroten en verantwoorden werd veranderd. Deze nieuwe wijze van begroten en verantwoorden is gebaseerd op het resultaatgerichte sturingsmodel. Het resultaatgerichte sturingsmodel erkent de beperkingen waarmee overheden worstelen om zicht en greep te krijgen op de feitelijke uitvoeringspraktijken binnen de eigen organisatie en in hun sectoren. Deze benadering houdt een erkenning in dat directe besturing niet goed mogelijk is en geldt dus als een antwoord op het klassieke sturingsparadigma. In die zin is deze vorm van sturing een vernieuwing en distantieert het zich van het klassieke sturingsparadigma. Maar als we aan de andere kant de uitgangspunten van het resultaatgerichte sturingsmodel vergelijken met de sturingsconcepties valt op dat de uitgangspunten van het resultaatgerichte sturingsmodel sterk overeenkomen met de idee achter het klassieke hiërarchische sturingsparadigma, namelijk de idee van centrale koersbepaling. Het resultaatgerichte denken past bij een beeld van de overheid die de samenleving inhoudelijk wil veranderen. Het belangrijkste bezwaar tegen dit soort pleidooien is dat ze berusten op een interpretatie van de democratie die centristisch in plaats van centrum-loos is. De politieke positiebepaling komt daarom ook neer op sturen in plaats van meebewegen. De overheid wil centrale koersbepaling in een samenleving, waarvan de koers de toevallige uitkomst is van allerlei maatschappelijke processen. Democratische besluitvorming is daar slechts één van en in ieder geval niet de overkoepelende. Kortom, met het invoeren van het resultaatgerichte sturingsmodel lijkt het of het klassieke sturingsparadigma in grote mate overeind blijft; men probeert de politiek in de centrumpositie van maatschappelijke besluitvorming te houden.

Het gevaar van deze gedachte van centrale koersbepaling is dat bij de beoordeling van het beleid niet wordt onderkend dat de overheid onderdeel uit maakt van de maatschappij die zij probeert te beïnvloeden. De overheid staat namelijk niet boven de maatschappij. Veel beleid komt in co-productie met andere actoren tot stand waardoor beleid niet opgevat kan worden als doelrealiserend maar eerder als doelzoekend. Het risico is groot dat men de departementen alleen nog maar afrekenet op de vooraf vastgelegde doelen en afspraken zonder dat het parlement oog heeft voor het feit dat een prestatie niet alleen toe te schrijven is aan één organisatie. Indien dat het geval is zal het systeem van prestatiemeting als *oneerlijk* worden ervaren. Om dit tegen te gaan is er vertrouwen nodig bij zowel de professional als de bestuurder in het systeem van prestatiemeting. De vraag staat centraal hoe prestatiemeting vertrouwensvol kan zijn. Het antwoord luidt dat een systeem van prestatiemeting in *interactie* tussen bestuurder en professional tot stand dient te komen. Ook de toepassing van prestatiemeting vergt een dergelijke samenwerking. Er moet dus ook interactie zijn over de resultaten van de prestatiemeting.

Niet alleen kan het systeem van prestatiemeting als *oneerlijk* worden ervaren, maar het kan ook als *armoedig* en als *niet levendig* worden ervaren. Het systeem wordt als *armoedig* ervaren indien het niet een compleet beeld geeft van de professionele activiteiten.

Daarom moet de prestatiemeting inhoudsvol zijn. Om inhoudsvol te zijn dient de prestatiemeting altijd *variëteit* en *redundantie* (bijvoorbeeld aan productdefinities, prestatie-indicatoren, interpretaties van productiecijfers) te tolereren.

Het systeem wordt vaak door professionals als *niet levendig* ervaren, omdat het vanwege haar functie stabiel en statisch moet zijn, waardoor er aan de dynamiek van professionele activiteiten weinig recht wordt gedaan. Een systeem van prestatiemeting moet dan ook levendig zijn. Deze levendigheid ontstaat als prestatiemeting zich niet alleen richt op het product van de professional,

maar ook op het proces van totstandkoming. Naast de productmeting moet er ook *procesmeting* plaatsvinden. Bovendien vergt levendigheid dat een systeem van prestatiemeting *dynamisch* is: het dient zich aan veranderende omstandigheden aan te passen.

Maar naast deze meer subjectieve problemen spelen er vaak ook technische problemen bij het resultaatgerichte sturingsmodel. Ten eerste is het vaak moeilijk om ten aanzien van de beoogde finale effecten streefwaarden te formuleren, omdat de doelstellingen van overheidsbeleid vaak algemeen zijn. Ten tweede is er vaak een probleem wat zich voordoet bij ex post evaluatieonderzoek en dat is dat eenduidige relaties tussen maatschappelijke effecten en de inzet van overheidshandelen vaak niet te achterhalen zijn. Vaak kan er dan alleen een indicatie van de effectiviteit van het beleid worden gegeven. En ten derde is er vaak een probleem dat betrekking heeft op het bepalen van de doelmatigheid van zowel de bedrijfsvoering als van het beleid. Hierbij speelt het probleem dat het moeilijk is om de kosten te achterhalen die zijn gemaakt ten aanzien van een effect of een product. Ook hier geldt dat het geven van een indicatie meestal het hoogst haalbare is.

Met al deze subjectieve en technische problemen moet bij de analyse van de bestuurlijke informatievoorziening rekening worden gehouden.

Hoofdstuk 3

Organisatie van de (bestuurlijke) informatievoorziening

3.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is besproken welke veranderingen in de sturingsconceptie op het niveau van het rijk zijn waar te nemen. De wijze van begroten (en verantwoorden) door departementen werd mede op basis van deze veranderingen in de sturingsconcepties veranderd. Met de nota VBTB werd de start gegeven voor een nieuwe wijze van begroten en verantwoorden. Om de grote ambities, die in de nota VBTB zijn verwoord, waar te kunnen maken dienen de departementen hun informatievoorziening te wijzigen. Om te kunnen onderzoeken in hoeverre de bestuurlijke informatievoorziening van het DGR reeds is aangepast dan wel nog aangepast moet worden aan de begrotings- en verantwoordingsvereisten moet er een analysekader worden geconstrueerd. Dit analysekader wordt in paragraaf 3.9, aan het einde van dit hoofdstuk, besproken. Om tot dit analysekader te kunnen komen moeten er wel eerst enkele theoretische noties besproken worden. Ten eerste moeten er enkele begrippen worden verduidelijkt. In paragraaf 3.2 wordt het onderscheid tussen de begrippen 'informatie' en 'gegeven' verduidelijkt. De 'bestuurlijke informatievoorziening' (paragraaf 3.3) zorgt ervoor dat een gegeven informatie wordt. Naast deze bestuurlijke informatieverzorging zijn er ook nog mensen, hulpmiddelen en procedures en programma's nodig om te voorzien in deze informatie. Dit geheel wordt een informatiesysteem (paragraaf 3.4) genoemd. Er blijken een vijftal beïnvloedende factoren te zijn die het succes of falen van de bestuurlijke informatie beïnvloeden (paragraaf 3.5). Één van deze factoren, namelijk het gegeven dat er aan de bestuurlijke informatieverzorging een subjectieve zijde zit, staat centraal in paragraaf 3.6. In die paragraaf wordt beargumenteerd dat informatie 'macht' is. Het feit dat informatie macht is kan ervoor zorgen dat de kwaliteit van informatie en het informatieverzorgingsproces niet optimaal is. Deze kwaliteitseisen komen aan bod in paragraaf 3.7. Dat de bestuurlijke informatieverzorging aan deze kwaliteitseisen moet voldoen is van groot belang, omdat het doel van de bestuurlijke informatieverzorging is om zoveel mogelijk te voorzien in de informatiebehoefte van de gebruiker. Een slechte kwaliteit zorgt er namelijk voor dat de bestuurlijke informatieverzorging niet kan voldoen aan de informatiebehoefte. De informatiebehoefte van de gebruiker komt aan bod in paragraaf 3.8. Het afstemmen van de informatie vraag (/informatiebehoefte) op het informatieaanbod vindt plaats in een zogenaamde planning en controlcyclus. De planning en controlcyclus wordt behandeld in paragraaf 3.9.

3.2 Informatie en gegevens

Informatie is in het dagelijkse taalgebruik een gangbaar woord. In het dagelijkse taalgebruik wordt er geen onderscheid gemaakt tussen informatie en gegevens en dat is ook in de voorafgaande hoofdstukken niet gebeurd. Toch zijn die twee begrippen niet hetzelfde.

'Gegevens (data) zijn de objectief waarneembare neerslag van feiten of kennis op een bepaald medium (bijvoorbeeld op een vel papier, in een kaartenbak of op een computerdiskette), zodat deze gegevens uitgewisseld kunnen worden' (Bemelmans, 1994, p.43). Gegevens kunnen worden beschouwd als de grondstof van informatie.

Davis en Olson (Davis en Olson, 1987) definiëren het woord 'informatie' als volgt: 'Informatie bestaat uit gegevens die verwerkt zijn tot een vorm die van betekenis is voor de ontvanger en die een reële of vermeende waarde heeft voor diens huidige of toekomstige activiteiten of beslissingen'. Wat dus in eerste instantie slechts een los gegeven is kan best na

verloop van tijd bij het verkrijgen van meer gegevens bijzonder waardevolle informatie blijken te bevatten.

Informatie verkrijgt men dus door gegevens te transformeren tot informatie. Met dit proces houdt de bestuurlijke informatieverzorging zich mee bezig.

3.3 Bestuurlijke informatieverzorging³¹

In deze paragraaf wordt de term ‘bestuurlijke informatieverzorging’ besproken. Met ‘bestuurlijk’ wordt in het algemeen bedoeld: betrekking hebbend op besturen (Starreveld et al, 1994, p. 25). Hier wordt ‘besturen’ omschreven als het plannen, het doen uitvoeren en het controleren van doelgerichte activiteiten (Bemelmans, 1999, p.30). Onder informatieverzorging wordt verstaan: “Alle activiteiten met betrekking tot het systematisch verzamelen, vastleggen en verwerken van gegevens gericht op het verstrekken van informatie ten behoeve van het besturen, het doen functioneren en het beheersen van een huishouding en ten behoeve van de verantwoordingen, die daarover worden afgelegd” (Starreveld et al., 1994, p.28). Het proces van informatieverzorging bestaat dus uit vier deelprocessen:

- 1) de gegevens worden verzameld en ingevoerd
- 2) de verkregen gegevens worden opgeslagen
- 3) de vastgelegde gegevens worden verwerkt (opgeteld, geordend, vergeleken al naar gelang de behoefte)
- 4) de gegevens worden doorgegeven/verstrekkt aan diegene(n) (zowel internen als externen) die aan deze gegevens behoefte hebben.

De voor de informatieverzorging te gebruiken gegevens kunnen op drie manieren worden verkregen. Het kan namelijk gaan om (Starreveld et al., 1994, p.27):

- gegevens die direct betrekking hebben op het beleidsproces en als zodanig
 - óf intern nog geen bewerkingen hebben ondergaan;
 - óf rechtstreeks van derden worden verkregen;
- gegevens die uit externe bronnen worden verkregen en die niet direct, maar wel indirect op het eigen beleidsproces betrekking hebben;
- gegevens die het resultaat zijn van een eerder informatieverzorgingsproces en als zodanig als informatie waren verstrekt, maar die in een later verzorgingsproces wederom in de gegevensverwerking worden betrokken.

3.4 Informatiesysteem

Echter hoe komen we aan deze informatie? Dat is een taak van het informatiesysteem. Wat houdt het begrip informatiesysteem nu precies in? Een systeem is een samenhangend geheel van elementen gericht op het bereiken van een bepaald doel of resultaat (Bemelmans, 1999, p.39). Elk systeem bestaat dus uit diverse elementen ofwel componenten. Een informatiesysteem is een systeem dat een informatieverzorgende functie heeft. Een informatiesysteem is het geheel van mensen, hulpmiddelen en procedures, gericht op het systematisch verzamelen, vastleggen, verwerken en vervolgens verstrekken van gegevens om te kunnen voorzien in de informatiebehoefte van mensen binnen en buiten de organisatie (Jansen en Bots, 1989, p.20; Snijders et al., 1995, p. 82)³². Het informatiesysteem omvat dus iedereen en alles wat zich bezighoudt met gegevens. Maar wel met als uiteindelijk doel het voorzien in de behoefte aan informatie.

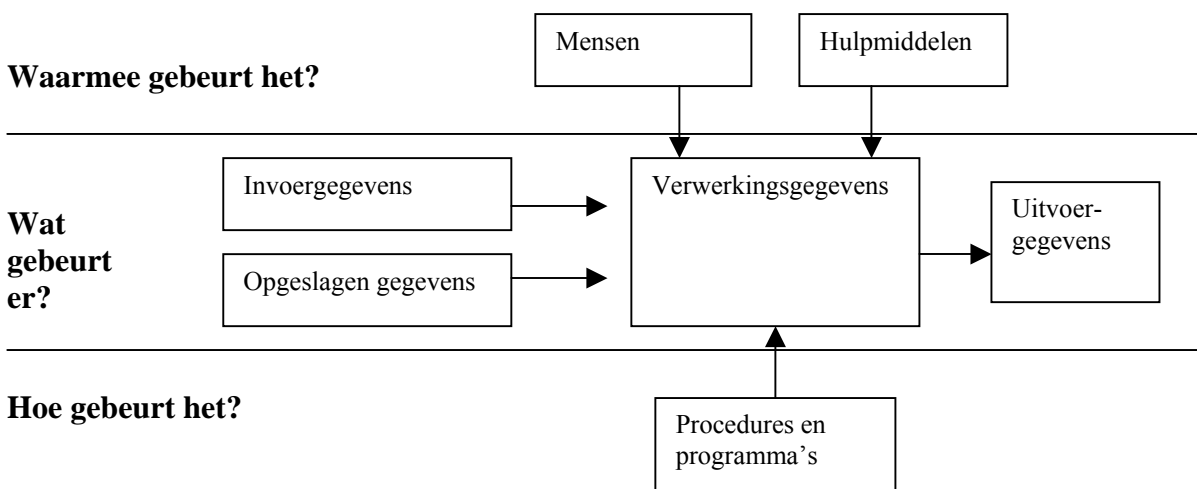
³¹ De termen ‘informatievoorziening’ en ‘informatieverzorging’ worden regelmatig door elkaar gebruikt. Ik beschouw de termen informatievoorziening en informatieverzorging als zijnde synoniemen.

³² Men associeert meestal met de term ‘informatiesysteem’ een geautomatiseerd informatiesysteem. Men spreekt van een geautomatiseerd informatiesysteem als de computer één van de hulpmiddelen is. Een informatiesysteem hoeft niet

Eisen voor een informatiesysteem zijn te onderscheiden in logische en technische eisen. De technische eisen maken geen onderdeel uit van deze scriptie, omdat het hier gaat om een studie van de sociale wetenschappen en dan gaat het te ver om het over de techniek van informatiesystemen te hebben (zie paragraaf 1.7). De logische eisen vallen weer uiteen in een tweetal eisen (Bemelmans, 1999, p.134):

1. functionele eisen. Deze eisen leggen vast wat het systeem in functionele zin moet doen. Anders gezegd: welke gegevens moeten worden verzameld, vastgelegd, verwerkt en verstrekt. Functionele eisen variëren al naargelang de soort organisatie, het beslissingsniveau in de organisatie, de functie en de soort beslisser, de besturingsconceptie en als laatste de omgeving.
2. kwaliteitseisen. Deze eisen geven aan hoe, dus onder welke voorwaarden, gegevensverzameling, -vastlegging, -verwerking en -verstrekking moet plaatsvinden (zie paragraaf 3.7.2)

Figuur 3.1 - Componenten van een informatiesysteem, Bron: Snijders et al., 1995, p.81



Informatiesystemen kunnen worden beschouwd als ‘modellen van reële systemen’ (Brussaard, 1992, p.4). Onder reëel systeem wordt verstaan dat deel van de werkelijkheid dat men wil kennen en besturen. Voorbeeld van dergelijke reële systemen zijn: een burger, een organisatie, de agrarische sector enz. In een informatiesysteem zijn al die zaken opgenomen die men van het reële systeem moet weten om bijvoorbeeld een taak te kunnen uitvoeren, om controle te kunnen uitoefenen of een beslissing te kunnen nemen. Een informatiesysteem vormt altijd een weergave van (een deel van) de te kennen en te besturen werkelijkheid en is er nooit identiek aan. Hierop aansluitend kan ook nog gezegd worden dat informatiesystemen een indicatie geven van datgene wat een organisatie als relevant beschouwd: immers daarover wordt informatie verzameld (March en Olson, 1976).

Soorten informatiesystemen ingedeeld naar processen

Informatievoorziening in een organisatie is per definitie gericht op communicatie, zowel communicatie tussen de deelprocessen, tussen het management en de uitvoerders van de deelprocessen als tussen de organisatie en de omgeving (bijvoorbeeld in het kader van verantwoording). Het onderbrengen van al deze informatieprocessen in één informatiesysteem is te complex. Daarom zijn deelinformatiesystemen ontwikkeld.

De Algemene Rekenkamer (2001) maakt een onderscheid in financiële informatiesystemen, overige beheersystemen en beleidsinformatiesystemen. Deze systemen kunnen in meer of mindere mate geautomatiseerd zijn.

per se geautomatiseerd te zijn. Informatieverzorging is meer dan alleen automatisering. Ook bij handmatige systemen is er sprake van een informatiesysteem.

- Financiële informatiesystemen

Financiële informatiesystemen zijn informatiesystemen die financiële transacties en saldi registreren³³. Tot de kern van de financiële informatiesystemen bij de ministeries behoren de begrotingsadministratiesystemen. Deze systemen liggen aan de basis van de financiële verantwoording van de ministeries (Algemene Rekenkamer, 2001, p.5).

- Overige beheersystemen

Naast de financiële informatiesystemen zijn er nog meer beheersystemen. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om de personeels- en salarissystemen en de systemen voor het materieel beheer (Algemene Rekenkamer, 2001, p.6).

- Beleidsinformatiesystemen

Bij de beleidsinformatiesystemen gaat het om een grote variëteit aan monitorsystemen, basisregistraties en ook systemen van derden die beleidsinformatie voor de begroting en verantwoording opleveren. Beleidsinformatie is echter niet altijd afkomstig uit geautomatiseerde informatiesystemen. De informatie kan bijvoorbeeld worden ontleend aan statistieken of (evaluatie)onderzoeken. Een belangrijk deel van de beleidsinformatie komt van derden (al dan niet uit geautomatiseerde systemen). Er is vaak geen aanleiding om deze informatie bij de ministeries (opnieuw) in informatiesystemen op te nemen (Algemene Rekenkamer, 2001, p.6).

3.5 Succes- en faalfactoren voor de informatieverzorging

Succes van de bestuurlijke informatieverzorging wordt in deze scriptie opgevat als het gebruik van informatie (gegenereerd door de bestuurlijke informatieverzorging) overeenkomstig de afgesproken doelstellingen. Van falen wordt gesproken als aan deze voorwaarde niet wordt voldaan. De werkgroep bestuurlijke informatievoorziening van het Platform Beleidsanalyse (Platform Beleidsanalyse, 1995, p.20) heeft een vijftal beïnvloedende factoren aangetroffen die het succes of falen van de bestuurlijke informatie beïnvloeden:

1) *kenmerken van de omgeving*. Het gaat hier om de mate waarin voor een organisatie sprake is van een dynamische dan wel stabiele omgeving. Hoe instabieler de omgeving van een organisatie is, des te meer zal de onzekerheid voor de organisatie toenemen. Onzekerheid kan worden gedefinieerd als het verschil tussen de informatie die nodig is om een taak te kunnen uitvoeren en de informatie waarover de organisatie (of afdeling) beschikt. Er is dus sprake van onzekerheid als men niet over de noodzakelijke informatie beschikt (Jansen en Bots, p. 43). Indien de omgeving van een organisatie sterk verandert (lees: dynamisch is) dan betekent dat dat men over de ontwikkeling nieuwe informatie moet verzamelen. Een dynamische omgeving betekent dus dat de informatievoorziening ook dynamisch moet zijn omdat de informatiebehoefte met de verandering in de omgeving mee verandert. Een stabiele omgeving betekent dat de informatievoorziening minder aan verandering onderhevig zal zijn, waardoor de ontwikkeling van de informatievoorziening beheersbaar kan blijven en dat betekent een grotere kans op succes voor de informatievoorziening (Algemene Rekenkamer, 2001, p.7).

2) *kenmerken van de organisatie*. De doelstellingen van een organisatie vormen haar bestaansreden en leiden tot de vormgeving van één of meerdere primaire processen. Een organisatie kan één - homogene - doelstelling of meerdere verschillende doelstellingen nastreven. Los van het feit of er sprake is van één of meerdere doelstellingen, kunnen de doelstellingen resulteren in repeteerbare of eenmalige productieprocessen. Verwacht mag worden dat hoe beperkter het aantal doelstellingen

³³ Als in deze scriptie gesproken wordt over financiële informatievoorziening of het financiële systeem dan omvat deze minimaal de administraties gericht op begroting/budget, grootboek, inkoop, debiteuren, crediteuren, kas/bank/giro.

van een organisatie is en hoe meer repeteerbaar de productieprocessen zijn, des te groter de kans is op een eenvoudige en overzichtelijke bestuurlijke informatievoorziening met een groot draagvlak. Een andere factor die van belang is voor het succes van de informatievoorziening is de mate waarin de indeling van de begroting naar operationele doelstellingen aansluit op de organisatie-indeling. Verwacht mag worden dat naarmate de begrotingsindeling en de organisatie-indeling meer op elkaar aansluiten het de informatievoorziening (en in het verlengde hiervan de besturing) eenvoudiger maakt.

Daarnaast geldt ook dat de organisatiestructuur van groot belang is. Mintzberg (1979; zie ook Jansen en Bots, 1989, p.27-41) maakt een onderscheid in vijf ideaaltypische organisatiestructuren, namelijk de entrepreneursorganisatie, de machineorganisatie, de divisiestructuur, de professionele organisatie en de adhocratie. Bij elk ideaaltypen verschilt namelijk de manier waarop informatie is geconcentreerd bij personen of afdelingen, de wijze waarop de informatie wordt doorgegeven (formeel, informeel), de aard en de soort van de informatie die verspreid wordt, de taakhoud van de manager en diens informatiebehoefte, de flexibiliteit van de organisatie, de autonomie van actoren. Veel informatieproblemen zijn terug te voeren op het feit dat de informatievoorziening niet past bij het type organisatiestructuur.

3) *kenmerken van de bestuurder/manager*. Het gaat er hier dan ten eerste om of de bestuurder/manager enthousiast is. Voor het ontwikkelen van een vernieuwd informatiesysteem, wat gebaseerd is op het resultaatgerichte sturingsmodel, is de steun van het management (en het politieke bestuur) noodzakelijk (Jansen en Bots, 1989, p.163; Berkhout en Sanders, 1999). Het valt dus te verwachten dat naarmate de bestuurder enthousiaster is de kans op succes groter wordt. Ten tweede gaat het er om wat zijn/haar informatiegedrag is. Indien het resultaatgerichte sturingsmodel wordt gehanteerd dan moet de bestuurder ook informatie over prestaties wensen te ontvangen en geen (gedetailleerde) informatie over het proces.

4) *kenmerken van de sturingsconceptie*. In hoofdstuk 3 hebben we kunnen zien dat de grote aandacht voor het functioneren van overheidsorganisaties geleid heeft tot een verandering van besturingsconcepties. Bekkers (Bekkers, 1999, p.9) geeft aan dat het van belang is de gehanteerde sturingsconceptie en de informatieconceptie op elkaar af te stemmen. De beide concepties moeten zowel op conceptueel als op empirisch niveau op elkaar aansluiten. Indien dat niet het geval is dreigt het gevaar dat bij het besturen en beheersen van de processen veel wordt gesteund op de informele en incidentele informatieverzorging. Meestal is er dan sprake van het ontwijken van inefficiënt geworden formele besluitvormingsprocessen en onbruikbare formele informatieverzorging. Het management zou dan moeten bezien of haar informatieconcept nog wel past bij het feitelijk functioneren van de organisatie (/besturingsconceptie). Een andere sturingsconceptie leidt daarom tot een andere (formele) informatievoorziening. Sturing op resultaat betekent dus ook alleen informatie over resultaten en dus geen informatie over interne processen.

5) *kenmerken van de bestuurlijke informatieverzorging*. Deze factor heeft een objectieve en een subjectieve zijde. De objectieve kant betreft de mate waarin de verschillende besturingsniveaus (strategisch, tactisch en operationeel) duidelijk zijn afgebakend van elkaar. Hierbij geldt, dat hoe duidelijker de afbakening is tussen de niveaus, hoe beter de informatiebehoefte van management en politiek bestuur zijn te definiëren.

De relatie tussen de planning en controlcycli (zie paragraaf 3.9) op de verschillende besturingsniveaus komt in de meeste gevallen tot stand door een uitgekend en samenhangend rapportagesysteem. Gesteld kan worden, dat hoe beter de onderscheiden cycli en de hierbij behorende rapportages (bijvoorbeeld begroting en jaarverslag, jaarplan en maraps) binnen een organisatie op elkaar zijn afgestemd, des te groter de kans is, dat de bestuurlijke informatieverzorging succesvol is.

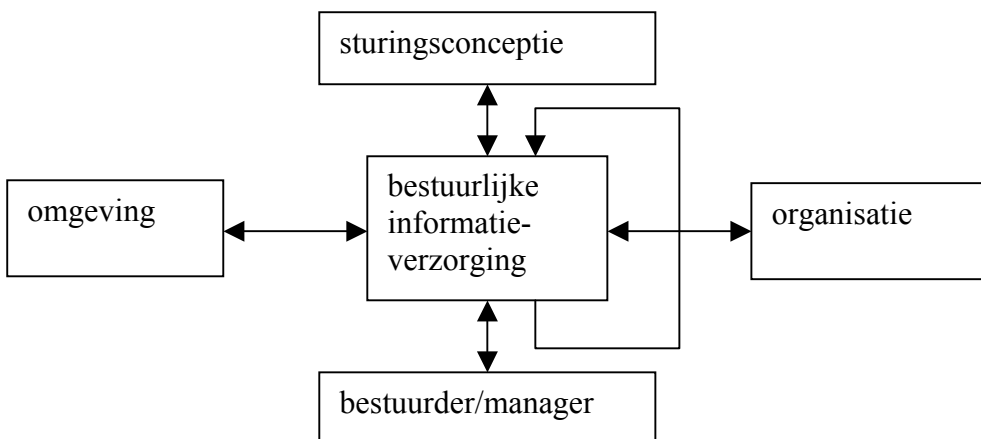
De interne en externe planning en controlcyclus moeten dus op elkaar worden afgestemd. Voor een succesvolle informatievoorziening moeten beide cycli dus het resultaatgerichte sturingsmodel hanteren (Cap Gemini, 2003).

Geconcludeerd kan worden dat meer afstemming leidt tot een betere overzichtelijkheid en inzichtelijkheid. Vandaar dat de Algemene Rekenkamer dan ook zegt dat de externe informatievoorziening een sluitstuk van de interne informatievoorziening zou moeten zijn (Algemene Rekenkamer, 2001). De VBTB-operatie betekent daarmee voor de ministeries een externe impuls voor de interne informatievoorziening. De informatiebehoeften van de Tweede Kamer zouden idealiter richtinggevend moeten zijn voor de interne informatievoorziening van de ministeries, dit vanuit de gedachte dat waar extern op beoordeeld wordt ook van belang is om intern op te sturen.

Daarnaast is er ook een 'subjectieve' zijde aan de bestuurlijke informatieverzorging. Het gaat dan vooral om het draagvlak voor en de acceptatiegraad van de bestuurlijke informatie wat weer te maken heeft met het feit dat het verstrekken van informatie geen neutrale activiteit is, maar met macht te maken heeft. Hiervoor geldt dat alle betrokkenen hun belangen en suggesties moeten kunnen herkennen in het instrumentarium van bestuurlijke informatie *en* er moet wederzijds vertrouwen zijn tussen bestuurder en de te besturen actor, want hoe groter het vertrouwen van alle betrokkenen in elkaar is en in de bestuurlijke informatie, hoe groter de kans dat (het gebruik van) de informatie, conform de doelstellingen geschiedt.

Tevens gaat van de bestuurlijke informatieverzorging een invloed uit op deze factoren. In onderstaande figuur zijn de samenhangen weergegeven.

Figuur 3.2 - Factoren die de bestuurlijke informatieverzorging beïnvloeden, Bron: Platform Beleidsanalyse, 1995, p.21



3.6 Informatie en macht

Informatie is macht, wordt wel gezegd. Informatie is naast onder meer formele macht, charisma en geld één van de middelen om invloed uit te oefenen op een beslissing. Daarom zijn informatie en informatisering het onderwerp van (machts)politieke strijd *in* en *tussen* organisaties. De mate waarin bijvoorbeeld wordt gecontroleerd, de vraag wie controleert wie, en welke parameters dienen te worden opgenomen in een verantwoordingsverslag, zijn de inzet van een strategisch spel, waarin actoren een betekenis toekennen aan de rol van informatie en informatisering (Bekkers, 1994, p.164). Immers indien er sancties bij slecht presteren worden gegeven zal de gecontroleerde er veel aan doen om de te verstrekken informatie zo positief mogelijk weer te geven, waardoor de beoordeling gunstiger uit zal vallen. Crozier en Friedberg (in Bekkers, 1994, p.164) geven aan dat de beschikbaarheid van informatie voor een actor betekent dat hij/zij de onzekerheid en afhankelijkheid kan beheersen en reduceren. Want indien er geen onzekerheid bestaat dan is er ook geen noodzaak om informatie te verzamelen. Onzekerheid is derhalve een machtsbron die op een strategische manier wordt aangewend ter bescherming van bepaalde belangen en posities. Het

kostbare karakter van informatie maakt haar eveneens tot machtsbron. Een organisatie verzamelt namelijk kritische informatie over haar omgeving en dat betekent dat een organisatie hierin investeert. Downs (in Bekkers, 1994, p.164) geeft daarom aan dat informatie een kostbaar goed is, omdat hiermee andere schaarse goederen zoals tijd, energie en geld zijn gemoeid. Morgan (in Bekkers, 1994, p.164) geeft aan dat de controle over informatie en in het verlengde hiervan de controle over kennis ertoe leidt dat deze actoren invloed kunnen uitoefenen op de gepercipieerde situatie waarin de organisatie zich bevindt. Daarom is informatie niet neutraal. Doordat een actor de informatie controleert kan deze een afhankelijkheidsrelatie bewerkstelligen, omdat de actor over iets beschikt wat een ander nodig heeft. Hoe belangrijker een bepaald probleem wordt, des te belangrijker het wordt om hierover informatie te verkrijgen, waardoor de actoren die deze informatie vergaren belangrijker worden (Bekkers, 1994, p.164).

Kortom, informatie is dus een bron van macht naast andere machtsbronnen. Globaal zijn er drie manieren waarop informatie gebruikt kan worden om invloed uit te oefenen (Jansen en Bots, 1989, p.99):

- het moment van informatieverstrekking: hierbij kan gedacht worden aan het onthouden van informatie aan anderen, maar ook bijvoorbeeld het op een later tijdstip verschaffen van informatie aan iemand zodat deze weinig tijd heeft om de informatie te bestuderen;
- de toegankelijkheid van informatie: sommige actoren kunnen er voor zorgen dat anderen makkelijk of juist moeilijk toegang hebben tot informatie;
- de presentatie en inhoud van informatie: zoals in de volgende paragraaf wordt beschreven zijn aan de kwaliteit van informatie allerlei eisen te stellen. Door niet te voldoen aan deze kwaliteitseisen kan men ook invloed uitoefenen.

3.7 Kwaliteit van informatie en van het informatieverzorgingsproces

Als er wordt gekeken naar het onderwerp ‘informatieverzorging’ kunnen er een viertal aspecten onderscheiden waarover een kwalitatief oordeel kan worden uitgesproken:

1. de verstrekte informatie
2. het informatieverzorgingsproces als onderdeel van het desbetreffende systeem, dat kwalitatief verantwoorde informatie dient op te leveren
3. het ontwerp- en ontwikkelingsproces dat het informatieverzorgingssysteem in casu als product heeft opgeleverd
4. de wijze waarop het beheer en onderhoud van het informatieverzorgingssysteem in de organisatie zijn verankerd

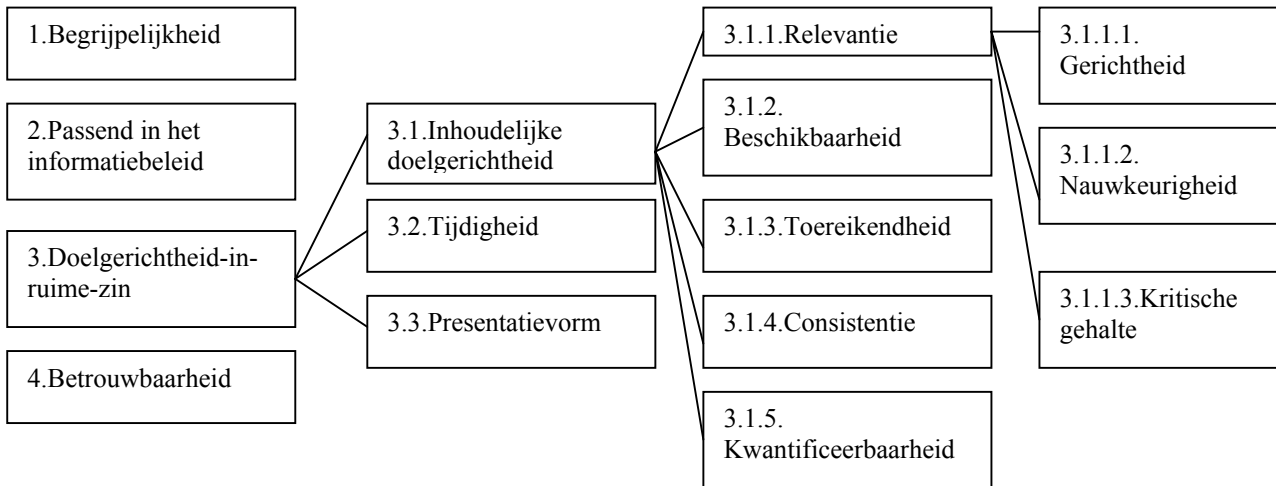
In deze scriptie zal alleen het kwaliteitsprofiel van ‘informatie’ (punt 1) en van het ‘informatieverzorgingsproces’ (punt 2) worden behandeld omdat punt 3 en 4 buiten het bereik van deze scriptie liggen.

3.7.1 Het kwaliteitsprofiel van ‘informatie’

Met het meer centraal stellen van beleidsinformatie in de begroting en verantwoording, neemt het belang van kwalitatief hoogwaardige prestatiegegevens over het gevoerde beleid en de gevoerde bedrijfsvoering toe.

Aan (beleids)informatie worden de volgende kwaliteitseisen gesteld (Starreveld et al., 1994, p.129):

Figuur 3.3 - Kwaliteitseisen van informatie, Bron: Starreveld et al., 1994, p.129)



1. Begrijpelijkheid: Met het kwaliteitsaspect ‘begrijpelijkheid’ wordt bedoeld de mate waarin informatiegebruikers de betekenis van de ontvangen informatie met hun verstand kunnen vatten. Eenduidigheid bevordert de begrijpelijkheid.

2. Passend in het informatiebeleid: De te verstrekken informatie dient te passen in het van kracht zijnde informatiebeleidsplan.

3. Doelgerichtheid-in-ruime-zin: In figuur 3.3 is het duidelijk dat Doelgerichtheid-in-ruime-zin een kwaliteitsaspect is dat uit vele factoren is samengesteld. Het duidt op de geschiktheid van de verstrekken informatie om voor een bepaald doel of voor een bepaalde functie te kunnen worden gebruikt. Informatie is alleen bruikbaar indien de informatie niet alleen *inhoudelijk doelgericht* (3.1) is, maar bovendien *tijdig* wordt verstrekt (3.2) en in een *vorm* wordt gepresenteerd die op de gebruiker is afgestemd (3.3).

3.1 Inhoudelijke doelgerichtheid: Inhoudelijke doelgerichtheid duidt op het vermogen om het doel waarvoor de informatie wordt verstrekt, te bereiken. Informatie beantwoordt slechts dan aan het (gebruikers)doel indien de informatie voldoet aan de volgende criteria: relevantie, toereikendheid, beschikbaarheid, consistentie en kwantificeerbaarheid.

3.1.1 Relevantie: Onder relevantie wordt verstaan de mate waarin de *verstrekte* informatie ter zake is. Dit begrip wordt vaak verward met het begrip ‘inhoudelijke doelgerichtheid’, maar deze laatste heeft betrekking op informatie zoals die verstrekt had moeten worden, dus ongeacht of ze wel of niet verstrekt is. De relevantie van verstrekte informatie wordt bevorderd indien aandacht wordt besteed aan

- 3.1.1.1 De gerichtheid van de informatie. Dat de verstrekte informatie gericht moet zijn op het doel waarvoor zij verstrekt is moge duidelijk zijn. Toch wordt in de praktijk veel overtollige informatie verstrekt (‘information overload’).
- 3.1.1.2 De nauwkeurigheid van de informatie. Dit is een verzamelbegrip voor de hoeveelheid aan gegevens en de mate van detail. Mogelijkheden om de hoeveelheid gegevens en de mate van detail in te perken zijn in hoofdzaak aggregatie en selectie. Aggregatie betekent ‘samentrekking van gegevens’. Doel van aggregeren is steeds om detailinformatie zodanig te condenseren dat ‘de grote lijn’ uit de informatie valt af te lezen (Bemelmans, 1999, p.180).
- 3.1.1.3 Het kritische gehalte van de informatie. Hieronder wordt verstaan de mate waarin de te verstrekken informatie reeds een objectief kritisch oordeel moet bevatten. Het gaat hier dan bijvoorbeeld om de presentatie van de afwijkingen van de werkelijke cijfers met de bijbehorende normen.

Andere eisen van inhoudelijke doelgerichtheid (punt 3.1)

Naast de vereiste 'relevantie' van verstrekte informatie dient deze ook te voldoen aan de volgende eisen:

3.1.2 Beschikbaarheid: Onder beschikbaarheid wordt verstaan de mate waarin de benodigde gegevens ergens in het informatiesysteem of in de informatiesystemen aanwezig en benaderbaar zijn.

3.1.3 Toereikendheid: Toereikendheid wil zeggen dat alle informatie die zou moeten worden verstrekt ook inderdaad wordt verstrekt. Indien de gewenste informatie niet beschikbaar (zie punt 3.1.2) is kan de te verstrekken informatie ook niet toereikend zijn. En omgekeerd geldt dat de informatie ook ontoereikend kan zijn indien de informatie wel beschikbaar is maar in dat geval niet verstrekt wordt.

3.1.4 Consistentie: Consistentie houdt in dat in de tijd gezien een als informatie verstrekt gegeven naar aard aan zichzelf gelijk moet blijven. Het mag niet voorkomen dat een begrip in een andere betekenis wordt gebruikt dan de betekenis die in het verleden aan dit begrip is toegekend.

3.1.5 Kwantificeerbaarheid: Informatie kan kwantitatief of kwalitatief van aard zijn. Voor een rationele oordeelsvorming, waarbij voortdurend nut tegen kosten worden afgewogen, is het nodig om de benodigde gegevens, voor zover deze zich ertoe lenen, te kwantificeren, dat wil zeggen in getallen uit te drukken.

3.2 Tijdigheid: Naast de inhoudelijke doelgerichtheid is bij doelgerichtheid-in-ruime-zin (zie punt 3) ook tijdigheid van belang. Verstrekte informatie is tijdig verstrekt indien het doel waarvoor de informatie is opgeleverd nog geëffectueerd kan worden. Hierbij is het van belang of het om incidenteel of om periodiek verstrekte informatie gaat. Incidenteel verstrekte informatie is informatie die beschikbaar moet zijn op het moment dat de informatiebehoefte wordt gevoeld. In verband met periodiek verstrekte informatie is er sprake van een vast informatie-interval, waarbij de periode waarover informatie wordt verstrekt de bepalende factor is.

3.3 Presentatievorm: Als laatste factor van de doelgerichtheid-in-ruime-zin moet de presentatievorm worden genoemd. De als informatie verstrekte gegevens worden altijd in een bepaalde vorm gepresenteerd en deze vorm dient, wil de informatie aan haar doel beantwoorden, zoveel mogelijk afgestemd te zijn op het voorstellings- en interpretatievermogen van de betrokken gebruikers.

4. Betrouwbaarheid: In de motie Van Walsem (TK, 2000-2001a) wordt de aandacht van het kabinet hier nadrukkelijk voor gevraagd. Eigenlijk is deze factor een subfactor van de factor 'doelgerichtheid-in-ruime-zin', omdat onbetrouwbare informatie niet doelgericht kan zijn. Ook het begrip 'betrouwbaarheid' valt uiteen in een aantal subfactoren, namelijk 'juistheid' en 'volledigheid'. Het aspect *juistheid* betekent dat de Kamer erop moet kunnen vertrouwen dat de in de begroting en verantwoording opgenomen (prestatie)gegevens correct zijn ofwel een waarheidsgetrouwe afbeelding geven van de werkelijkheid. De minister heeft de plicht de Kamer juist te informeren. Juistheid van gegevens is belangrijk, omdat foutieve invoergegevens leiden tot niets anders dan foutieve uitvoergegevens (Derksen en Crins, 1992, p.45+46). Een ander aspect van het begrip 'betrouwbaarheid' betreft dat de informatie *volledig* moet zijn. Dat wil zeggen dat de informatie alle aspecten moet inhouden die voor het doel waarvoor de informatie wordt verstrekt van belang zijn.

3.7.2 Het kwaliteitsprofiel van het bestuurlijke informatieverzorgingsproces

Reeds eerder werd gesteld dat het informatieverzorgingsproces in een aantal fasen uiteenvalt en wel het verzamelen, het vastleggen en het bewerken van gegevens en vervolgens het verstrekken van informatie. Met het uiteenvallen in deze fasen valt ook het kwaliteitsprofiel van het informatieverzorgingsproces uiteen. Iedere fase stelt de op die fase gerichte *specifieke* eisen. Er zijn naast deze specifieke eisen een aantal algemene eisen, die voor ieder van die deelprocessen gelden. Deze algemene eisen worden hier kort besproken:

- **Betrouwbaarheid:**

De eerste eis betreft de betrouwbaarheid. Alleen een informatieverzorgingsproces dat op een betrouwbare wijze de benodigde gegevens verzamelt, vastlegt en verwerkt kan betrouwbare informatie opleveren. Dit wil nog niet zeggen dat een dergelijk proces dan ook betrouwbare informatie moet opleveren. Dat is namelijk alleen het geval indien aan nog een andere eis is voldaan. De gegevens die verzameld worden moeten op zich immers ook betrouwbaar zijn, namelijk conform de werkelijkheid. Dit wil zeggen dat deze gegevens de werkelijkheid op een *juiste* wijze en *volledig* moeten representeren. Vervolgens moeten deze tijdens het vastleggings- en verwerkingsproces ongeschonden blijven. Dit duidt men aan met de term 'integriteit'. Het is daarom belangrijk dat informatie via de gegevens waarop de informatie is gebaseerd, door het gehele proces kan worden gevolgd. In het verlengde hiervan dienen (bron)gegevens beschikbaar en toegankelijk te zijn en dient de (wijze van) analyse traceerbaar te zijn. Deze eis, die direct met de betrouwbaarheid van informatie samenhangt, duidt men aan met de term 'controleerbaarheid'. Deze controleerbaarheid geeft de gebruiker een gevoel van zekerheid. De vereiste betrouwbaarheid van de te verstrekken informatie heeft dus directe invloed op de betrouwbaarheidseisen die aan alle fasen van het informatieverzorgingsproces moeten worden gesteld.

De in de begroting en het departementale jaarverslag op te nemen (financiële dan wel beleids)informatie dient dus op een ordelijke en controleerbare manier tot stand te komen. Daarbij geldt dat het mogelijk moet zijn om (Ministerie van Financiën, 2001c, p.37):

- de kwaliteit van de systemen (van reguliere prestatiegegevens of financiële informatiesystemen) aan de hand van een beschrijving van het betreffende informatiesysteem en de aan dat systeem ten grondslag liggende administratieve organisatie te kunnen vaststellen, en;
- de kwaliteit van evaluatieonderzoek, evenals de mate van onafhankelijkheid waarmee het onderzoek is opgezet en/of is uitgevoerd, aan de hand van een onderzoeksdossier³⁴ te kunnen vaststellen.

- **Beveiliging:**

De tweede eis betreft de beveiliging. Deze eis dient in drie richtingen te worden uitgewerkt:

1) maatregelen die genomen moeten worden dat alleen zij die daartoe bevoegd zijn, toegang krijgen tot het systeem. Aan deze toegang kunnen restricties zijn verbonden, zoals het alleen kunnen raadplegen van gegevens, of het kunnen veranderen van gegevens. De eigenaar van deze gegevens bepaalt daarbij deze exclusiviteit;

³⁴ De beschrijving van een (informatie)systeem van reguliere prestatiegegevens en de aan evaluatieonderzoek verbonden onderzoeksrapporten kan de volgende informatie bevatten (Ministerie van Financiën, 2001c, p. 38):

- het gebruiksdoel
- het financieel belang dat gemoeid is met het gemonitorde of onderzochte beleidsterrein (eventueel gekoppeld aan een beleidsartikel)
- het onderzoeksplan (probleemstelling, opzet, bemensing, beoogd gebruik);
- bij extern onderzoek: de offerte-aanvraag, de offerte-beoordeling, het contract, de déchargebeslissing. Bij intern onderzoek met name informatie over de déchargebeslissing en de daaraan ten grondslag liggende overwegingen;
- de wijze waarop de (onderzoeks)activiteiten organisatorisch zijn ingebed (informatie over opdrachtgever, opdrachtnemer, het gremium waarin de uitkomsten van het onderzoek zijn voorgelegd);
- informatie over (intern en extern uitgevoerde) kwaliteitstoetsen.

- 2) maatregelen die genomen moeten worden om te zorgen dat de aangesloten gegevensverzamelingen niet worden verminkt of verloren gaan;
- 3) maatregelen die genomen moeten worden ten einde het systeem continu ter beschikking te houden (continuïteit).

- **Flexibiliteit:**

De derde eis betreft de flexibiliteit. Onder flexibiliteit van een proces wordt verstaan het vermogen van het proces om zich aan te passen aan veranderde omgevingscondities en (daarmee) veranderde informatiebehoefte. Het is daarom niet verwonderlijk dat deze eis van flexibiliteit des te belangrijker wordt naarmate de omgeving van de organisatie (of organisatiedeel of organisatienetwerk, enz.), waarbinnen het verzorgingsproces zich afspeelt, turbulenter is en de invloed hiervan op de organisatie groter is.

Omdat een organisatie een dynamisch en open systeem is, is het bestuurlijk informatiesysteem eveneens dynamisch en open van aard. Niet alleen moet het informatiesysteem gegevens van derden ontvangen en informatie aan derden verstrekken, het dient zich ook aan veranderende informatiebehoefte en externe voorschriften (die ook kunnen veranderen) te conformeren. Deze omstandigheden vereisen de mogelijkheid om het systeem gemakkelijk te veranderen (flexibiliteit), want anders kan de situatie ontstaan dat in organisaties informatiesystemen gegevens aan blijven leveren zonder dat hierop ook maar enige actie op wordt ondernomen. Deze systemen zijn in het verleden opgezet omdat een manager bijvoorbeeld één keer heeft gevraagd om bepaalde informatie.

- **Gebruiksvriendelijkheid:**

De vierde eis betreft de gebruiksvriendelijkheid. De gebruiksvriendelijkheid wordt bepaald door de mate van het gebruiksgemak om met het systeem om te gaan. Het gaat dan om de eenvoud van de vereiste handelingen. In deze factor ligt ook opgesloten de mate van inspanning om het systeem te leren gebruiken.

- **Doelmatigheid:**

De vijfde eis betreft de doelmatigheid. Deze doelmatigheidseis stelt dat het eenmaal vastgestelde informatieproduct met zo laag mogelijke kosten dient te worden geproduceerd. Dat betekent bijvoorbeeld dat er geen dubbele registraties van gegevens moeten zijn.

- **Privacybescherming:**

De zesde en laatste eis betreft de privacybescherming. Bij deze factor gaat het om het zelfbeschikkingsrecht ten aanzien van de informatie die men over zichzelf kwijt wil.

Hier moet nog opgemerkt worden dat genoemde kwaliteitseisen op gespannen voet kunnen staan met elkaar: juistheid en tijdigheid versus doelmatigheid, consistentie versus flexibiliteit, volledigheid versus tijdigheid, enzovoort.

3.8 Informatiebehoefte

Een goede informatieverzorging zal *zoveel mogelijk* aan de wensen van de gebruiker moeten voldoen (zie Starreveld et al., 1994, p.34)³⁵. De informatie die de gebruiker nodig heeft om de activiteiten uit te kunnen voeren, wordt dus de informatiebehoefte genoemd. Hiermee is ook gelijk de kern van de informatievoorziening aangegeven, namelijk dat iedereen de juiste informatie op het juiste tijdstip krijgt (Bots en Jansen, 1989, p.21). De informatieverzorging transformeert de

³⁵ In deze zin zijn de woorden 'zoveel mogelijk' gebruikt, hetgeen wijst op het feit dat voor de te verrichten taken eveneens informatie benodigd is die niet door een informatieverzorgingssysteem wordt geleverd. Hierbij moet men denken aan niet-geformaliseerde informatie. De vraag of bepaalde informatie wel of niet door middel van een te ontwikkelen en in te voeren informatieverzorgingssysteem moet worden geproduceerd, is een vraag van afweging van nut tegen kosten (Starreveld et al., 1994, p.34).

ingevoerde gegevens tot informatie voor de gebruiker. Een dergelijk proces heeft men een keer moeten ontwerpen. Bij het ontwerpen van de informatieverzorging begint men bij de uitvoer (de informatiebehoefte) en bepaalt men vervolgens welke invoergegevens nodig zijn om aan deze informatiebehoefte te kunnen voldoen. Het vaststellen van de invoergegevens uit de informatiebehoefte staat bekend onder de naam informatieanalyse. Om de informatieanalyse goed uit te voeren is het nodig de informatiebehoefte precies te weten. Niets mag weggelaten of vergeten worden. De informatieanalist is daarvoor afhankelijk van de gebruiker. Daarbij dienen enkele aspecten in de gaten te worden gehouden.

Ten eerste, informatiebehoefte zijn niet stabiel, maar veranderen in de tijd. Informatiebehoefte kunnen onder invloed van bijvoorbeeld politieke, maatschappelijke en technische ontwikkelingen door de tijd heen verschuiven, terwijl aan de registratie van gegevens weinig verandert, waardoor er een discrepantie ontstaat tussen de informatievraag en het informatieaanbod. Verder leert de gebruiker van de informatie, waardoor de informatiebehoefte vaak bijgesteld moet worden.

Ten tweede, is reeds eerder vermeld dat de informatiebehoefte per medewerker een tamelijk persoonsgebonden zaak is. De gebruiker moet daarom duidelijk aangeven welke informatie hij wenst.

Ten derde, naast het feit dat de informatiebehoefte persoonsgebonden is is voor de bepaling van de informatiebehoefte ook de situatie waarin die persoon zich bevindt belangrijk. Het gaat er hier dan bijvoorbeeld om of de omgeving statisch of dynamisch is, of men met een nieuw of een reeds eerder voorgekomen probleem te maken heeft.

Kortom, het is dus niet mogelijk om een 'blauwdruk' van de informatiebehoefte te geven. Daarom zal de informatie die uit de informatieverzorging voortkomt dus niet altijd volledig in de informatiebehoefte voorzien.

Wordt de informatieverzorging ingericht op basis van onvolledig geformuleerde informatiebehoefte, dan is de kans groot dat deze niet aan de behoefte van de gebruiker blijkt te beantwoorden. Een dergelijk informatiesysteem wordt dan niet of onvoldoende gebruikt en zal dan een bureaucratisch blok aan het been worden.

Een punt dat hierbij goed in de gaten moet worden gehouden is dat het verkrijgen van informatie tijd en geld kost. Op een gegeven moment wordt een punt bereikt dat de investeringen in het verkrijgen van extra informatie hoog zijn en de vermeerdering van de informatie relatief gering is. Ergens zal een punt zijn waar de meerkosten hoger zijn dan de meeropbrengsten. Waar dit punt ligt zal mede afhankelijk zijn van de waarde die binnen en buiten de organisatie wordt gehecht aan de informatieopbrengst.

Starreveld et al. (1994, p.34) hebben de informatiebehoefte globaal geanalyseerd en komen tot een viertal terreinen waarvoor men informatie wenst³⁶:

1. het nemen van beslissingen in de zin van het stellen van doelen en het doen van keuzen uit alternatieve mogelijkheden die gericht zijn op het behalen van deze doelen;
2. het kenbaar maken van genomen beslissingen, zodat de huishouding kan functioneren;
3. het beheersen van de gang van zaken ter voorkoming van afwijkingen ten opzichte van de door de leiding gewenste gang van zaken en zonodig bijsturing bij constatering van dergelijke afwijkingen;
4. het afleggen van verantwoording omtrent de uitvoering van verrichte taken.

Om in deze informatiebehoefte van leidinggevende functionarissen en politieke bestuurders te voorzien wordt er doorgaans binnen een organisatie een planning en controlcyclus (p&c-cyclus) opgezet. In deze p&c-cyclus wordt namelijk de informatievraag van het management en de politieke bestuurders afgestemd op het informatieaanbod. Om aan deze informatievraag te voldoen dient de organisatie informatie aan te bieden. In de p&c-cyclus wordt deze informatie in documenten opgeschreven om vervolgens deze documenten aan de informatievragers aan te bieden.

³⁶ Zie de definitie van 'informatieverzorging' in paragraaf 3.3.

3.9 Planning en control

Planning

‘Planning’ wordt op verschillende wijzen omschreven (zie bijvoorbeeld: Horngren en Foster, 1987, p.3; Dermer, 1977, p.3; Krens, 1988, p.13). Uit deze omschrijvingen is duidelijk geworden dat er bij planning afwegingen nodig zijn tussen alternatieven³⁷. Het besluitvormingsproces moet dan leiden tot keuzen tussen verschillende doeleinden en tussen de verschillende actiepatronen waarmee men deze doeleinden denkt te kunnen realiseren.

Het uit het planningsproces resulterende plan kan men omschrijven als ‘een samenhangend geheel van besluiten omtrent doelstellingen die door de organisatie worden nagestreefd en omtrent de mate waarin, de methode waarmee en de tijd waarop deze doelstellingen zullen worden gerealiseerd (Groot en Van de Poel, 1985, p.30)’.

De mate van gedetailleerdheid van een plan hangt overigens af van de aard van de aan de orde zijnde planning. Voorbeelden van planningsdocumenten zijn de jaarlijkse departementale begroting en de dienstjaarplannen.

Control

Omtrent het begrip planning bestaat aanzienlijk minder misverstand dan omtrent het begrip control. Men moet dit laatste niet zozeer identificeren met het Nederlandse begrip controle als wel opvatten in de zin van beheersing. Control dient ertoe om te bereiken dat de in het plan vastgelegde voornemens (waaronder de afgesproken ‘normen’) ook gerealiseerd worden (Krens, 1988, p.14). Control in de zin van beheersing houdt zowel in de bewaking van de uitvoering van een eerder vastgesteld plan als het zorgen voor evaluatie van de uitvoering om zodoende de uitvoering van gegeven opdrachten te controleren³⁸.

Naast het element van bijsturing heeft ‘control’ ook een element van verantwoording. Iedere leidinggevende op elk willekeurig niveau heeft daarom naast informatie ten behoeve van het maken van keuzes uit alternatieven en het doen beheersen van processen, ook informatie nodig ten behoeve van zijn controletaak. Deze informatie moet door de gedelegeerde worden geleverd, omdat de gedelegeerde een verantwoordingsplicht heeft aan de delegant. Het afleggen van verantwoording zal in vele gevallen geschieden door het indienen van door of namens de verantwoordingsplichtige (de gedelegeerde) opgestelde verantwoordingsverslagen. Een voorbeeld hiervan is het jaarverslag van een departement.

Indeling van planning en control activiteiten

In navolging van Anthony e.a. (Anthony en Young, 1999, p.4+5 en; Anthony et al., 1992) kan de volgende nadere indeling van planning en control activiteiten in drie verschillende typen (besturingsniveaus/ niveaus van besluitvorming) worden onderscheiden³⁹:

- 1) strategische planning (strategic planning)- het strategische besturingsniveau;
- 2) organisatiebeheersing (management control) - het tactische besturingsniveau;
- 3) taakbeheersing (task control) - het operationele besturingsniveau.

Het gaat hier dus om 3 niveaus in de besturingshiërarchie⁴⁰. In paragraaf 2.3.2 werden dit ook wel de conditionerende processen genoemd.

³⁷ In het ideale geval wordt er systematisch onderzoek gedaan naar de verwachte kosten en baten van mogelijke beleidsalternatieven. Dit wordt evaluatieonderzoek ex ante genoemd (zie paragraaf 2.3.3)

³⁸ Net zoals bij ‘planning’ in het ideale geval evaluatieonderzoek ex ante plaatsvindt dient bij er bij ‘control’ gebruik te worden gemaakt van evaluatieonderzoek ex post en systemen van reguliere prestatiegegevens (zie paragraaf 2.3.3).

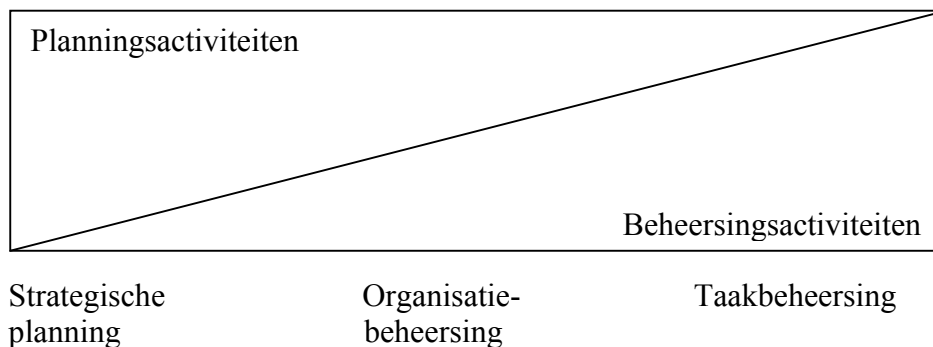
³⁹ Door Blumenthal (Blumenthal, 1984) worden deze niveaus van besturing aangeduid met respectievelijk beleid, bestuur en beheer als niveau van besturing.

⁴⁰ Onder het operationele besturingsniveau vallen nog de operationele processen, ook wel transactieverwerkende processen genaamd. Deze operationele processen zijn uitvoerend van aard en zijn dus geen besturingsniveau. Dit betekent dat zij onder in de hiërarchie van een organisatie voorkomen. Deze operationele processen kunnen worden opgesplitst in primaire en ondersteunende processen (zie paragraaf 2.3.2).

Hoewel het hier niet gaat om scherp af te bakenen typen, is het voordeel van deze indeling dat daardoor onderscheid wordt aangebracht tussen verschillende planning en control activiteiten die naar hun aard sterke verschillen vertonen. Ieder niveau heeft zijn eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Dit impliceert dat informatie geen uniform product is, maar verschilt per besturingsniveau (Bemelmans, 1999, p.58).

Bij voorbaat dient het mogelijke misverstand, dat kan voortvloeien uit de hier gehanteerde aanduidingen, te worden weggenomen dat de planning beperkt zou zijn tot de strategische planning. Bij elk van de typen is zowel sprake van planning als van control activiteiten, zij het dat de mate waarin deze aan de orde komen per type verschilt. De onderlinge relaties kan men zich als volgt voorstellen:

Figuur 3.4 - De relatie tussen planning en controlactiviteiten en de besturingsniveaus



Strategisch besturingsniveau (strategische planning)

Strategische planning omvat de ontwikkeling van de doeleinden van een organisatie en de besluitvorming omtrent de strategieën die men, in grote lijnen, zal volgen om deze doeleinden te realiseren (Anthony en Young, 1999, p.4). Men legt bij strategische planning de richting vast waarin men met de organisatie wil gaan en de hoofdlijnen van de wegen die men wil bewandelen. Het dient in het strategische planningsproces wel te gaan om de brede, algemene doelstellingen van de organisatie. Strategische planning heeft per definitie te maken met lange-termijn keuzen (Hardjono en Bakker, 2001, p.163). Documenten zijn van het type regeerakkoord en departementale begroting.

Tactisch besturingsniveau (organisatiebeheersing/‘management control’)

Organisatiebeheersing accepteert de doelen en strategieën die bij het strategische planningproces zijn vastgesteld. Het doel van organisatiebeheersing is zeker te stellen dat uitgezette strategieën worden uitgevoerd en dat doelen van de organisatie worden bereikt.

De plantermijn op dit besturingsniveau is doorgaans een jaar of enkele maanden (Hardjono en Bakker, 2001, p.163). Documenten zijn van het type dienstjaarplan, directieplan of managementrapportage.

Operationeel besturingsniveau (taakbeheersing)

Bij taakbeheersing gaat het om de beheersing en besturing van de dagelijkse werkzaamheden binnen de organisatie. Taakbeheersing is het proces dat er zorg voor draagt dat deze dagelijkse werkzaamheden effectief en efficiënt worden uitgevoerd (Anthony et al., 1992, p.15).

Informatiepiramide

Op basis van deze besturingsniveaus kan een informatiepiramide worden afgeleid. Uitgangspunt van de informatiepiramide is de gedachte dat elk niveau een andere informatiebehoefte heeft en dat leidt dus tot de conclusie dat de aard van de informatie van de bestuurders op de verschillende niveaus niet hetzelfde zal zijn. Ten aanzien van de *aard* van de informatie kan opgemerkt worden:

- dat hoe hoger het besturingsniveau des te langer de tijdshorizon van de plannen is;

- dat hoe hoger het besturingsniveau des te minder programmeerbaar de beslissingen zijn, omdat de besluitvormer op een hoog niveau veelal met nog nooit eerder meegemaakte verschijnselen wordt geconfronteerd. Op lagere niveaus zullen de beslissingen meer repeterend van aard zijn dan op een hoger niveau waar de beslissingen eerder eenmalig zullen zijn;
- dat op operationeel niveau beslissingen goed formaliseerbaar zullen zijn, dat wil zeggen goed in procedures of regels vast te leggen, in tegenstelling tot het strategische niveau waar deze beslissingen moeilijk of niet formaliseerbaar zijn.

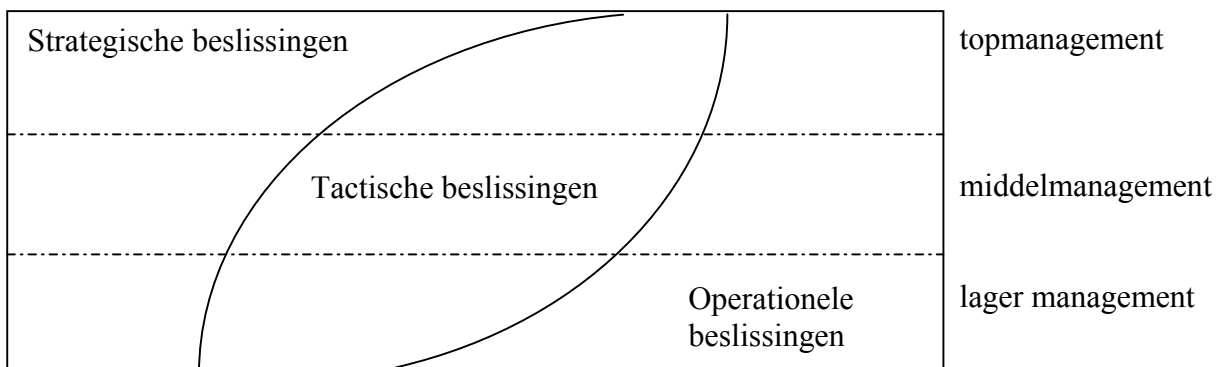
Maar ook de *karakteristieken* van de informatie zijn verschillend op de verschillende besturingsniveaus (zie figuur 3.5).

Figuur 3.5 - Karakteristieken van informatie per besturingsniveau, Bron: Gorry en Scott Morton, 1971; Derksen en Crins, 1992, p.33

| Informatie-karakteristieken | Taakbeheersing | Organisatie-beheersing | Strategische planning |
|-----------------------------|----------------------|------------------------|-----------------------|
| Source | Largely internal | | External |
| Scope ⁴¹ | Well-defined, narrow | | Very wide |
| Level of aggregation | Detailed | | Aggregate |
| Time horizon | Historical | | Future |
| Currency | Highly current | | Quite old |
| Required accuracy | High | | Low |
| Frequency of use | Very frequent | | Infrequent |

In de praktijk blijkt echter dat het nemen van beslissingen in het kader van strategisch planning, organisatiebeheersing en taakbeheersing niet geheel voorbehouden is aan respectievelijk het top management, het middenkader en het lagere management (zie figuur 3.6).

Figuur 3.6 - Het verband tussen de besturingsniveaus en de aard van de beslissingen, Bron: Jansen en Bots, 1989, p. 96



De scheiding tussen deze beslissingsniveaus lopen niet parallel. Tot deze conclusie komen niet alleen Janssen en Bots (1989, p.96), maar ook Bosman (1977). Het hoeft niet te betekenen dat het strategische niveau alleen maar strategische informatie behoeft en het tactische besturingsniveau alleen maar tactische informatie behoeft. Ook voor (staf)functionarissen die de informatie moeten bewerken en toeleveren aan het strategische management is strategische informatie noodzakelijk. Dit geldt bijvoorbeeld voor de functionaris die de departementale begroting en het departementale jaarverslag moet opstellen. Die persoon heeft strategische informatie nodig.

⁴¹ Onder 'scope van informatie' wordt verstaan het aantal aspecten dat relevant is voor het onderhavige bestuursprobleem en waarvoor dus informatie dient te komen.

Een informatiesysteem zal een onderscheidt moeten maken in deze drie besturingsniveaus wil het aan ieder van de drie relevante informatie bieden. Gebeurt dit niet dan is er het reële risico dat het informatiesysteem slechts gegevens oplevert en geen informatie. Een bestuurder zou dan bedolven kunnen worden onder gedetailleerde informatie waar hij/zij niks aan heeft. Een systeem zou dan wel eens de steun kunnen verliezen en kan dan als een bureaucratisch blok aan het been worden ervaren.

Als laatste nog een enkele opmerking. Er kan worden gesproken over een extern en een intern systeem van planning en control. De interne p&c-cyclus is gericht op de interne organisatorische processen en de externe p&c-cyclus is gericht op het externe politieke proces. De interne planning en control is gericht op het management en de politieke bestuurders van een departement en bestaat uit rapportages zoals een dienstjaarplan, directieplannen en managementrapportages (zie paragraaf 4.4.1.1 en bijlage 4). De externe planning en control is gericht op het parlement en bestaat uit de departementale begroting en een departementaal verantwoordingsverslag (het jaarverslag) over een begrotingsjaar.

3.10 Analyse kader

In dit hoofdstuk is ingegaan op de theorie over de informatievoorziening. Het ging bijvoorbeeld om de begrippen ‘informatie’, ‘gegevens’, ‘bestuurlijke informatievoorziening’, enz. Aan de hand van deze theorieën kan er in deze paragraaf een analysekader worden ontwikkeld. Dit analysekader is nodig om aan de hand daarvan de informatievoorziening van het DGR te kunnen analyseren. Er moet geanalyseerd worden in hoeverre de informatievoorziening van het DGR al is aangepast aan de eisen van VBTB.

De analyse begint in *de eerste plaats* met het geven van een beschrijving van de context van de bestuurlijke informatievoorziening van het Directoraat-generaal Ruimte (onderdeel van het Ministerie van VROM). Deze context wordt beschreven aan de hand van - de in paragraaf 3.5 genoemde - vijf beïnvloedende factoren die het succes of falen van de bestuurlijke informatievoorziening beïnvloeden. Één van deze factoren staat centraal in deze scriptie en dat is de factor ‘kenmerken van de sturingsconceptie’. De kenmerken van de sturingsconceptie staan centraal, omdat achter VBTB (het onderwerp van deze scriptie) namelijk een vernieuwde sturingsconceptie schuil gaat, namelijk het resultaatgerichte sturingsmodel (zie hoofdstuk 2). Met de invoering van de nieuwe wijze van begroten en verantwoorden volgens VBTB-principes vond er dus een verandering in de sturingsconceptie plaats. Deze vernieuwing van de sturingsconceptie vroeg om een nieuwe informatieconceptie. De ministeries, waaronder het Ministerie van VROM, moeten dus hun informatievoorziening aanpassen aan de eisen die VBTB stelt.

Voordat er kan worden beoordeeld in hoeverre de informatievoorziening bij het DGR nog moet worden aangepast, moet er in *de tweede plaats* beschreven worden welke eisen - volgens de regels van VBTB - aan de departementale informatievoorziening worden gesteld. Er moet dus in de eerste plaats een beschrijving worden gegeven van VBTB-eisen, zodat de formele informatiebehoefte van de parlementsleden duidelijk wordt. Er moet duidelijk worden beschreven welke informatie het parlement wenst te ontvangen in het kader van de nieuwe begrotings- en verantwoordingscyclus, zodat aan de hand hiervan een beoordeling van het jaarverslag kan plaatsvinden.

Aan de hand van deze beschrijving van de principes van VBTB kan vervolgens worden afgeleid welke gevolgen deze nieuw wijze van begroten en verantwoorden heeft voor de informatievoorziening van een departement. De mate waarin het vraagstuk van de bestuurlijke informatieverzorging - als gevolg van VBTB - impact heeft op de organisatie, hangt af van de Ausgangssituatie. Het gaat dan om de Ausgangssituatie met betrekking tot (Cap Gemini, 2003):

- de ‘volwassenheid’ van de resultaatgerichte sturingsfilosofie;
- de ‘volwassenheid’ van de organisatie van de bestuurlijke informatieverzorging;
- en de ‘volwassenheid’ van de in te zetten informatiesystemen.

De *volwassenheid van de resultaatgerichte sturingsfilosofie* komt tot uiting in de mate waarin daadwerkelijk op output en outcome wordt gestuurd. Een terugkerende vraag daarbij is in hoeverre de slag van externe verantwoording naar interne sturing is gemaakt. De interne p&c-instrumenten dienen aangepast te worden aan de nieuwe sturingsconceptie. Hoe beter de onderscheiden p&c-cycli en de hierbij behorende rapportages (bijvoorbeeld begroting en jaarverslag, maraps, jaarplannen) op elkaar zijn afgestemd, des te groter is de kans, dat de bestuurlijke informatieverzorging succesvol is.

Aangezien de vernieuwde externe p&c-cyclus (lees: de begrotingscyclus) het resultaatgerichte sturingsmodel hanteert zal de interne p&c-cyclus bij het Ministerie van VROM (en dus ook bij het DGR) ook het resultaatgerichte sturingsmodel moeten hanteren. De interne p&c-documenten kunnen op basis van dezelfde indeling als de externe p&c-documenten worden ingericht. Ook de afspraken met uitvoerende organisaties kunnen zodanig worden aangepast dat de nadruk ligt op prestaties die deze organisatie moet leveren en niet langer op de wijze waarop deze prestaties tot stand komen.

De *volwassenheid van de organisatie van de bestuurlijke informatieverzorging* komt tot uiting in de mate waarin het productieproces van informatie als een aparte functie wordt gezien. Om aan de informatiefunctie een goede invulling te geven is het van belang dat er nieuwe afspraken worden gemaakt over de verantwoordelijkheid voor het informatieproces.

De *volwassenheid van de in te zetten informatiesystemen* komt tot uiting in de samenhang en toegankelijkheid van de informatievoorziening. Door de ontwikkelingen op het gebied van resultaatgericht management en de consequenties daarvan voor het gebruik van gegevens, dient te worden gestreefd naar minimalisering van koppelingen en maximalisering van samenhang en afstemming tussen gegevensbestanden en systemen. Uniformering en standaardisering van gegevensdefinities vormen hierbij belangrijke voorwaarden. Voor een optimale ondersteuning van resultaatgericht management is het vereist dat de financiële, personele en beleidsinformatie kan worden geïntegreerd en gekoppeld aan de beleidsdoelstellingen. De verschillende informatiesystemen die met dit soort informatie zijn gemoeid kunnen daarom ook minder geïsoleerd van elkaar staan. Daarnaast is een eenmalige registratie van gegevens wenselijk⁴², dienen de systemen voldoende functionaliteit en flexibiliteit te bevatten om te voorzien in de informatiebehoefte van de verschillende eindgebruikers, dienen de systemen gebruiksvriendelijk te zijn, de beveiliging van de systemen goed te zijn en dient het informatieverzorgingsproces betrouwbaar te zijn⁴³. Ook dient de informatieverzorging ‘eerlijk’, ‘niet armoedig’ en ‘levendig’ te zijn (zie hoofdstuk 2). Want indien dat het geval is zal het informatieverzorgingsproces perverteren.

In *de derde plaats* wordt dus aan de hand van deze beschrijving van de uitgangssituatie van het DGR - met betrekking tot deze drie hiervoor genoemde aspecten - nagegaan in hoeverre de informatievoorziening bij het DGR reeds is aangepast aan de eisen die VBTB stelt aan de organisatie van de bestuurlijke informatievoorziening van een departement. Deze aanpassing van de organisatie van de bestuurlijke informatievoorziening is noodzakelijk omdat men anders de informatie niet kan leveren die volgens de eisen van VBTB aan het parlement verstrekt had moeten worden.

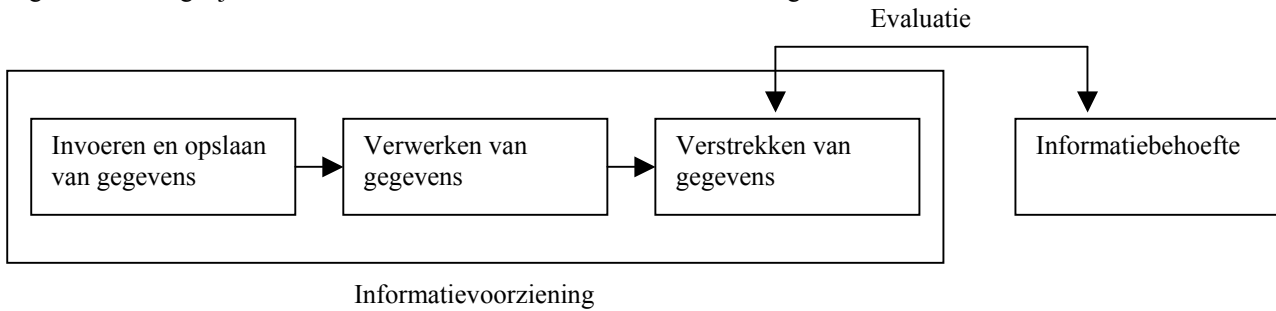
Nadat er beschreven is welke eisen er aan de departementale informatievoorziening worden gesteld en er beschreven is in hoeverre de informatievoorziening bij het DGR reeds is aangepast aan de eisen die VBTB stelt, kan er dan in *de vierde plaats* worden beoordeeld of de informatievoorziening van het DGR ook daadwerkelijk die informatie aan het parlement heeft verstrekt die volgens de regels van VBTB ook verstrekt had moeten worden. Het gaat dan

⁴² Hier houdt het programmabureau Stroomlijning Basisgegevens zich bijvoorbeeld mee bezig.

⁴³ De kwaliteitseis ‘privacybescherming’ (zie paragraaf 3.7.2) wordt niet geanalyseerd, omdat deze eis niet relevant is in deze scriptie.

uiteindelijk om de vraag of het informatieaanbod (lees: de verstrekte gegevens) overeenkomt met de informatievraag. Om deze vraag te kunnen beantwoorden worden de (DGR-onderdelen van de) VROM-begrotingen en het VROM-jaarverslag beoordeeld aan de hand van de criteria die in de tweede stap van de analyse zijn benoemd. Deze vierde stap leidt vervolgens tot een aantal conclusies ten aanzien van de kwaliteit van de informatieverstrekking in de begrotingen en het departementale jaarverslag van het Ministerie van VROM - en dan met name het DGR-deel daarvan. De goede aspecten en slechte aspecten van de begrotingen en het jaarverslag kunnen worden dan genoemd.

Figuur 3.7 - Vergelijken van het informatieaanbod met de informatievraag



Hoofdstuk 4

Analyse

4.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is toegewerkt naar dit hoofdstuk, namelijk de analyse. In dit hoofdstuk staat de analyse van de informatievoorziening van het Directoraat-generaal Ruimte (DGR) centraal. Het DGR is dus de te behandelen casus in deze scriptie. In bijlage 4 wordt ingegaan op de structuur en de taken van het DGR. Deze beschrijving van het DGR is nodig om zodoende de spelers (personen, afdelingen, directies) te hebben benoemd die bij de informatievoorziening een bepaalde rol spelen. Daarna wordt er in deze bijlage ook een beschrijving gegeven van het beleidsveld van de ruimtelijke ordening om de lezer een beeld te laten vormen van de context waarin het DGR zich bevindt. Dit is van belang omdat het DGR verantwoordelijk is voor dit beleidsveld. Het DGR zal over dit beleidsveld informatie voor het departementale jaarverslag moeten verzamelen.

In dit hoofdstuk wordt antwoord gegeven op de centrale vraagstelling en de deelvragen uit Hoofdstuk 1. Daarom wordt onderzocht wat de belangrijkste kenmerken van VBTB zijn, welke gevolgen VBTB heeft voor de bestuurlijke informatieverzorging van het DGR, wat de sterke en zwakke punten zijn van de huidige informatievoorziening bij het DGR en welke verbeteringen er vervolgens nodig zijn in de informatievoorziening ten aanzien van het opstellen van het departementale jaarverslag.

De analyse van de informatievoorziening bij het DGR vindt plaats aan de hand van het, in het vorige hoofdstuk beschreven, analysekader. De analyse begint in paragraaf 4.2 met een beschrijving van een aantal kenmerken van de context waarin informatievoorziening van het DGR zich bevindt. Deze kenmerken zijn van invloed op het succes of falen van de informatievoorziening.

Vervolgens wordt in paragraaf 4.3 een beschrijving gegeven van de (formele) informatiebehoeften van de parlementsleden. In die paragraaf wordt daarom een beschrijving gegeven van de kenmerken van VBTB.

In de derde plaats wordt in paragraaf 4.4 uiteengezet wat de gevolgen van de nieuwe wijze van begroten en verantwoord worden zijn voor de bestuurlijke informatievoorziening bij het DGR. In die paragraaf wordt ook geanalyseerd in welke mate de nieuwe wijze van begroten en verantwoord worden impact heeft op de organisatie. Er wordt dan bekeken in hoeverre de informatievoorziening bij het DGR is aangepast om te voldoen aan de eisen van het parlement. Er wordt aangegeven wat de sterke en zwakke punten zijn van de huidige informatievoorziening bij het DGR en welke verbeteringen er vervolgens nodig zijn in de informatievoorziening ten aanzien van het opstellen van het departementale jaarverslag.

In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk, paragraaf 4.5, wordt er geanalyseerd of de informatievoorziening van het DGR ook daadwerkelijk die verantwoordingsinformatie levert die volgens de regels van VBTB ook aan het parlement verstrekt had moeten worden. Aan de hand van deze analyse wordt vervolgens aangegeven welke verbeteringen er nodig zijn in de informatievoorziening.

4.2 De context van de informatievoorziening van het DGR

De veranderde sturingsconceptie in de relatie tussen het parlement en de ministeries zorgt ervoor dat de ministeries hun informatiehuishouding moeten aanpassen. Maar naast de ‘kenmerken van de sturingsconceptie’ zijn er nog een viertal andere beïnvloedende factoren die het succes of falen van de bestuurlijke informatie beïnvloeden: kenmerken van de omgeving; kenmerken van de organisatie; kenmerken van de bestuurder/manager; kenmerken van de bestuurlijke informatieverzorging. Op deze vijf kenmerken wordt in het volgende stuk verder ingegaan, waarbij de ‘kenmerken van de informatievoorziening’ en ‘kenmerken van de sturingsconceptie’ geïntegreerd aan bod komen, omdat ze niet los van elkaar behandeld kunnen worden.

4.2.1 Kenmerken van de omgeving

In paragraaf 3.5 is beargumenteerd dat een dynamische omgeving een grotere kans op een falende informatievoorziening betekent dan een stabiele omgeving. In het geval van het DGR kan men aan de ene kant spreken over een zeer dynamische omgeving, maar aan de andere kant is de omgeving van het DGR ook redelijk stabiel.

Het stabiele karakter van de omgeving komt voort uit het karakter van veel problemen die het beleidsveld van de ruimtelijke ordening parten spelen. Veel problemen hebben namelijk een lange-termijn karakter. Dit komt tot uiting in het beleid wat neergelegd is in de Planologische Kernbeslissing (PKB). De PKB is een onwrikbaar deel van het Ruimtelijke Ordeningsbeleid en heeft een lange looptijd. Hiermee wordt onderkend dat de RO met moeilijke, lange termijn problemen te maken heeft. Veel projecten, die worden opgezet om het ruimtelijk beleid uit te voeren, hebben een lange looptijd. Neem bijvoorbeeld de ontwikkeling van zes Nederlandse stationslocaties, de Nationale Sleutelprojecten genaamd. Deze zes projecten hebben een looptijd van vele jaren en zullen dus geruime tijd de aandacht vergen van politici en ambtenaren. Ook zal het DGR niet op alle ruimtelijke problemen in de maatschappij inspelen, ze is zeer selectief in haar optreden, zodat ze in een beperkte hoeveelheid problemen veel energie kan steken waardoor de kans groter is dat deze problemen worden opgelost.

Maar aan de andere kant is de omgeving van het DGR zeer dynamisch. Dit komt omdat het DGR voor een succesvol beleid afhankelijk is van vele actoren. Het DGR is namelijk afhankelijk van vele actoren, omdat het ten eerste bijna geen substantiële eigen middelen heeft (het budget van het DGR is 50 miljoen Euro per jaar⁴⁴). Het DGR is daarom zowel aangewezen op private middelen als op publieke middelen die in eerste instantie aan andere beleidsdoelen gekoppeld zijn, en waarover anderen de scepter zwaaien. In dit beleidsnetwerk is het DGR maar één van de spelers en zeker niet altijd de regisseur, laat staan het besturend orgaan dat iedereen zijn wil kan opleggen. Hierdoor zal het beleid tijdens het hele beleidsproces vaak veranderen. Dat beleid is vastgesteld door vele actoren wil bijvoorbeeld nog niet zeggen dat de uitvoering van het beleid ook overeenkomt met wat is vastgesteld. Het DGR is afhankelijk van vele actoren, omdat het ten tweede ‘traditioneel niet in de uitvoering zit’. De oriëntatie is meer strategisch en visionair. Voor zowel de Nota Ruimte als de Wet op de Ruimtelijke Ordening geldt dat zij zich vooral richtten op anderen. De Nota Ruimte moet in belangrijke mate worden gerealiseerd via het beleid van andere ministeries en het beleid van lagere overheden (neergelegd in streekplannen en bestemmingsplannen). Maar in de Nota Ruimte wordt de ambitie neergelegd om zich meer met de uitvoering bezig te houden en dan met name door zich meer te richten op gezamenlijke planvorming en uitvoering op lokaal niveau, getuige het project Gebiedsgericht Beleid, het project Ontwikkelingsplanologie⁴⁵ en de projecten en programma's in het Uitvoeringsprogramma. Deze dynamiek in de omgeving heeft

⁴⁴ Dit bedrag is wel enigszins geflatteerd, omdat hier niet bijvoorbeeld de gelden van het Fonds Economische Structuurversterking (FES) en de BIRK gelden bij opgeteld zijn. Dat zijn namelijk budgetten die extra worden toegewezen aan het DGR.

⁴⁵ Bij ontwikkelingsplanologie gaat het om het ondersteunen en de ruimte laten aan maatschappelijke initiatieven. In het verleden is de RO vooral gericht geweest op toelatingsplanologie, waarbij het beleid van het rijk zich richt op de bescherming van met name groene waarden door ongewenste ontwikkelingen te weren (Ministerie van VROM, 2001a, p.41).

implicaties voor de informatievoorziening bij het DGR. Hoewel het DGR de uitvoering dus veelal overlaat aan andere actoren is het DGR in zeker mate verantwoordelijk voor de ontwikkelingen in haar sector en in die zin zal ze over deze diverse ontwikkelingen ook veel informatie moeten verzamelen wil ze zich goed kunnen verantwoorden. Een gebiedsgerichte aanpak betekent bijvoorbeeld dat er veel verschillen in de aanpak tussen gebieden zullen optreden. Deze dynamiek - veroorzaakt doordat het gedrag van de co-producenten van een overheidsorganisatie zich voortdurend wijzigt of dat door het gedrag van derden de causaliteiten steeds veranderen - bemoeilijkt de informatievoorziening. Dit leidt tot een diverse informatievoorziening, omdat informatie bij verschillende bronnen vandaan moet komen en er informatie over diverse situaties moeten worden verzameld. Van de informatievoorziening wordt dus een grote mate van flexibiliteit gevraagd.

Een andere dynamische kant van de omgeving heeft te maken met de aard van een ambtelijke organisatie. Een ambtelijke organisatie zoals het DGR is dienstig aan de politiek en indien de politiek wil dat een bepaald nieuw probleem wordt opgelost dan zal dat nieuwe probleem door de ambtelijke organisatie aangepakt moeten worden. Ook dan wordt van de informatievoorziening een grote mate van flexibiliteit gevraagd, omdat ze dan informatie over nieuwe zaken moet gaan verzamelen. De Algemene Rekenkamer (2001) wijst er daarom op dat de Tweede Kamer zo stabiel mogelijk moet zijn in haar informatiewensen om zodoende het succes van de informatievoorziening te bevorderen.

Er kan worden geconcludeerd dat de omgeving van het DGR zowel een stabiele als een dynamische kant heeft. Naast een zekere stabiliteit zal er ook veel flexibiliteit van de informatievoorziening worden gevraagd. Deze noodzakelijke flexibiliteit betekent een grotere kans op een falende informatievoorziening, omdat de ontwikkeling van de informatievoorziening zodoende moeilijk beheersbaar kan blijven. Deze dynamische kant zorgt ook voor een probleem ten aanzien van het systeem van prestatiemeting. Achter prestatiemeting gaat namelijk de aanname schuil dat de omgeving stabiel moet zijn.

4.2.2 Kenmerken van de organisatie

In hoofdstuk 3 is beargumenteerd dat verwacht mag worden dat hoe beperkter het aantal doelstellingen van een organisatie is *en* hoe meer repeteerbaar de productieprocessen zijn, des te groter de kans is op een eenvoudige en overzichtelijke bestuurlijke informatievoorziening met een groot draagvlak.

Wat betreft het aantal doelstellingen van het DGR kan gesteld worden dat het DGR zorg draagt voor de invulling van drie beleidsartikelen in de VROM-begroting en daarmee dus voor drie algemene doelstellingen, namelijk (Ministerie van Financiën, 2003a; 2003b; 2003c):

- Artikel 6 ‘versterken ruimtelijke kwaliteit stedelijke gebieden’
- Artikel 8 ‘versterken ruimtelijke kwaliteit landelijke gebieden’
- Artikel 9 ‘versterken ruimtelijke kwaliteit in Europees verband’

Deze drie beleidsartikelen zijn weinig concrete doelstellingen. Om enigszins de dubbelzinnigheid omtrent deze doelstellingen weg te nemen vallen deze algemene doelstellingen dan ook uiteen in één of meerdere operationele doelstellingen. Voor deze drie beleidsartikelen gaat het om een zevental operationele doelstellingen (drie bij artikel 6, één bij artikel 8 en drie bij artikel 9) in de begroting 2004. Dat zijn aardig wat doelstellingen die het DGR moet verwezenlijken. Om een operationeel doel te realiseren zullen verschillende projecten (primaire processen) uitgevoerd moeten worden. En over al deze projecten moet informatie voor het departementale jaarverslag worden verzameld.

Daarnaast geldt dat de (primaire) processen die in het kader van deze doelstellingen moeten worden uitgevoerd, niet kunnen worden bestempeld als repeteerbare productieprocessen. De (primaire) processen bij het DGR zijn keer op keer zeer verschillend en daarom niet te standaardiseren. Neem bijvoorbeeld het schrijven van de Nota Ruimte of het programma Nationale Landschappen. De ambtenaren die aan deze projecten werken krijgen bijna iedere dag met verschillende dingen te maken waarvoor geen standaardoplossing klaar ligt. Indien zo'n project is

afgerond (of wordt stopgezet) dan wordt een ambtenaar bij het DGR op een nieuw project gezet. Dat project zal wezenlijk anders zijn dan het vorige project waaraan hij/zij had gewerkt. Een nieuw project betekent dus ook nieuwe problemen waar nieuwe oplossingen voor bedacht moeten worden. Dit gebrek aan standaard situaties is eigen aan het werk van een professional. Het DGR is dan ook voor een deel te beschouwen als een professionele organisatie (verderop zal blijken dat het DGR ook kenmerken van een andere ideaaltypische organisatiestructuur bezit).

Gezien het voorgaande (veel doelstellingen en niet-repeteerbare processen) valt te verwachten dat er bij het DGR niet veel kans is op een eenvoudige en overzichtelijke bestuurlijke informatieverzorging.

Een andere factor die hier van belang is voor het succes van de informatievoorziening en aansluit op het voorgaande is de mate waarin de indeling van de begroting naar operationele doelstellingen aansluit op de organisatie-indeling. Verwacht mag worden dat naarmate de begrotingsindeling en de organisatie-indeling meer op elkaar aansluiten het de informatievoorziening eenvoudiger maakt. Dit zou mogelijk moeten zijn omdat per beleidsartikel (lees: algemene doelstelling) de appaatsuitgaven en per operationele doelstelling de programma-uitgaven zijn gekoppeld aan de output (zie paragraaf 4.3). Dat biedt de beleidsbegroting een uitstekende basis om door middel van managementcontracten afspraken te maken met de verantwoordelijke (integrale) manager. De prestatie-indicatoren zijn immers door de verantwoordelijke manager zelf opgesteld. Bij VROM is de artikelindeling gebaseerd op de huidige VROM organisatie (4 wonen-artikelen, 4 milieu-artikelen, 3 ruimte-artikelen en 1 handhavingsartikel, plus twee VROM-brede artikelen en de agentschapsbegroting van de RGD). Dit zou, vanuit beheerstechnisch perspectief, mooi zijn als het zo zou werken, maar de begrotingsindeling sluit in de praktijk niet altijd even goed aan op de organisatie-indeling. Dit komt omdat er dwarsverbanden bestaan tussen organisaties en organisatiedelen.

Tussen ministeries bestaan er vele dwarsverbanden. De beleidsdoelstellingen van een bepaald ministerie hebben bijna altijd wel enkele dwarsverbanden met de beleidsdoelstellingen van andere ministeries. De algemene doelstellingen waar het DGR het ruimtelijk ordeningsbelang in verdedigt (bijvoorbeeld reconstructie zandgebieden, glastuinbouw) worden namelijk (groten)deels beïnvloed door beleid van andere departementen. Dat komt, omdat de RO sectoroverstijgend is en daardoor bevindt de RO zich op het terrein van andere departementen of diensten binnen VROM. Het DGR is dus onder andere actoren afhankelijk voor het bereiken van de doelstellingen waar zij door de Tweede Kamer verantwoordelijk voor wordt gehouden. En daarom is het DGR ook afhankelijk van deze partijen voor de informatie die zij nodig heeft voor het departementale jaarverslag.

Niet alleen beïnvloeden anderen de doelstellingen van het DGR, maar omgekeerd beïnvloedt het DGR ook doelstellingen van anderen. Een organisatieonderdeel van het DGR kan zowel een bijdrage leveren aan de realisatie van een algemeen doel waar de eigen organisatie verantwoordelijk voor is, maar kan ook een bijdrage leveren aan de realisatie van algemene doelstellingen van andere organisaties. Op die manier zullen er veel dwarsverbanden zijn tussen begrotingsartikelen van verschillende ministeries en dit bemoeilijkt de informatievoorziening.

Maar ook binnen de drie DGR-beleidsartikelen is er sprake van dwarsverbanden. Het geformuleerde beleid in de Nota Ruimte met betrekking tot de landelijke gebieden (artikel 8) en de stedelijke gebieden (artikel 6) komt namelijk steeds dichterbij elkaar. Een voorbeeld hiervan is dat regionale parken (artikel 8) worden aangelegd teneinde de mensen die in de steden wonen te kunnen laten recreëren.

Er kan geconcludeerd worden dat de DGR-begrotingsartikelen maar voor een deel aan een organisatieonderdeel zijn toe te wijzen. De afstemming kan beter. Maar indien het uitgangspunt voor de indeling van de begroting is dat de begrotingsindeling moet aansluiten op de organisatie-indeling dan wordt er niet volgens het VBTTB-principe gewerkt namelijk dat beleidsdoelstellingen centraal moeten staan en niet de organisatie-indeling (zie paragraaf 4.3). Door de gedachte los te laten dat de artikelindeling moet aansluiten op de indeling van de VROM-organisatie kan de

VROM-begroting verbeterd worden. Bij de artikelindeling moeten de doelstellingen van het beleid namelijk leidend zijn. Om VBTB-proof te zijn moet de begroting worden aangepast en meer uitgaan van het beleid. Dit heeft tot gevolg dat je meerdere dienstonderdelen op één artikel krijgt. Dit zal beheerstechnisch (met name voor de informatievoorziening) de nodige voeten in de aarde hebben, maar dan wordt de begroting wel meer VBTB-proof.

Inmiddels zijn binnen het Ministerie van VROM enkele verkenningen uitgevoerd naar een nieuwe indeling van de begroting op basis van doelen en niet op basis van de organisatie-indeling. Besloten is echter de begrotingsindeling niet nu aan te passen (in verband met een reorganisatie van de bedrijfsvoering⁴⁶ binnen het Ministerie van VROM), maar bij de begroting 2006 (dus in het jaar 2005).

Gezien het belangrijke principe van VBTB, dat doelen centraal moeten staan in de begroting en verantwoording, valt te dus verwachten dat de informatievoorziening alleen maar moeilijker wordt.

Als we het hebben over ‘kenmerken van de organisatie’ dan moet men het ook hebben over de verschillende ideaaltypische organisatiestructuren. In het voorgaande is al gezegd dat het DGR kenmerken vertoont van de professionele organisatie, maar in Hoofdstuk 3 hebben we kunnen zien dat Mintzberg nog vier andere ideaaltypische organisatiestructuren heeft beschreven, namelijk de entrepreneursorganisatie, de machineorganisatie, de divisiestructuur en de adhocratie. Welke karakteristieken een organisatie van deze ideaaltypische organisatiestructuren heeft, blijkt van grote invloed op de informatievoorziening van een organisatie te zijn. Veel informatieproblemen zijn namelijk terug te voeren op het feit dat de informatievoorziening niet past bij het type organisatiestructuur.

De organisatiestructuur van het DGR komt met zowel de divisiestructuur als de professionele organisatie overeen voor wat betreft de primaire processen⁴⁷. De organisatie van het DGR is dus een mengvorm van deze twee idealtypen. Dat zal ik hieronder uitleggen. Een organisatie die een mengvorm is van een professionele organisatie en een divisiestructuur heeft daarmee ook een mengvorm van coördinatiemechanismen. De divisiestructuur wordt namelijk gekenmerkt door het coördinatiemechanisme ‘standaardisatie van resultaat’ en de professionele organisatie wordt gekenmerkt door het coördinatiemechanisme ‘standaardisatie van vaardigheden’. In een professionele organisatie als het DGR weet elke professional al wat van hem/haar verwacht wordt aan handelingen en wat van de anderen verwacht kan worden. Bij het DGR zijn deze professionals zelf verantwoordelijk voor zowel de planning, de uitvoering en de controle op de werkzaamheden. Door de aard van het werk en de mensen is er bij het DGR weinig formele planning en besturing. Als er zo’n sturing is, is die in de vorm van zeer globale afspraken over gewenst resultaat. In dat geval wordt er afstemming gevonden door middel van standaardisatie van resultaat. Bij deze manier van afstemmen worden de onderdelen (divisies) vrijgelaten in de manier waarop het eindresultaat tot stand komt. Het is alleen van belang dat het van te voren afgesproken eindresultaat op het afgesproken tijdstip met de afgesproken middelen inderdaad door de onderdelen wordt geleverd. De informatievoorziening ten aanzien van de verantwoording aan de leiding zal daarmee gericht zijn op de randvoorwaarden (zoals budget en tijd) waarbinnen de professionele medewerkers zich mogen bevinden en zal gericht zijn op het gewenste eindresultaat. Dit wordt bij het DGR gedaan door het intern toepassen van het resultaatgerichte sturingsmodel. Dit laatste wordt uitgebreider behandeld in paragraaf 4.4.1.1.

⁴⁶ Deze reorganisatie draagt de naam ZEUS.

⁴⁷ De ondersteunende processen bij het DGR (vooral te vinden bij de directie M&M en de clusters B&O van de verschillende directies) bevatten ook kenmerken van de machineorganisatie. Deze processen zijn namelijk veel vaker gestandaardiseerd en verlopen volgens strakke procedures.

4.2.3 Kenmerken van de bestuurder/manager

Het succes van de te vernieuwen bestuurlijke informatievoorziening, naar aanleiding van de invoering van de nieuwe wijze van begroten en verantwoorden, hangt in belangrijke mate af van de individuele voorkeuren van de bestuurder/manager. Het gaat hier dan om het enthousiasme en het informatiegedrag van de bestuurder/manager. Voordat hier verder op wordt ingegaan moet eerst nog worden gezegd dat bij de aanduiding ‘bestuurder/manager’ een onderscheidt kan worden gemaakt in een intern en een extern bestuur/management. Het interne bestuur bestaat uit de politieke en ambtelijke bestuurders van een departement. Het externe bestuur betreft het parlement.

Hoewel het een wens van de Tweede Kamer (het externe bestuur) was om de wijze van begroten en verantwoorden te verbeteren lijkt het enthousiasme nu nog in praktijk tegen te vallen. Er is bijvoorbeeld weinig ‘vuurwerk’ geweest bij de behandeling van de verschillende departementale jaarverslagen over het jaar 2002. De Algemene Rekenkamer is op dit moment de enige externe instantie die echt druk op de departementen houdt om de nieuwe wijze van begroten tot een succes te brengen.

Dit gebrek aan enthousiasme van parlementsleden werkt ook intern door bij de verschillende departementen. Indien het parlement niet echt enthousiast is dan geeft dat ook weinig stimulans voor de departementen. Uit de interviews kwam dan ook naar voren dat het management van het DGR niet veel aandacht heeft geschonken aan de beoordeling van de teksten voor het departementale jaarverslag. Maar aan de andere kant kan gesteld worden dat er nog wel steeds aandacht is voor de nieuwe wijze van begroten en verantwoorden. VBTB is namelijk een logisch sluitstuk van processen waarmee VROM (en dus ook het DGR) zelf ook al jaren mee bezig is. Het resultaatgerichte sturingmodel werd namelijk reeds eerder binnen VROM toegepast. Dat de interne bestuurders en managers enthousiast zijn blijkt ook wel uit het feit dat het aanpassen van de informatievoorziening aan de eisen van de nieuwe wijze van begroten en verantwoorden nog steeds een VROM-prioriteit is.

Wat betreft het informatiegedrag van de externe bestuurders/managers kan gesteld worden dat ondanks het feit dat er meer inhoudelijke informatie (dit betreft informatie over output en outcome) over beleid beschikbaar is, de besluiten van de parlementsleden en de regering nog vaak op basis van input-gerichte informatie worden genomen (Bordewijk en Klaassen, 2000, p.103; TK, 2001-2002a, p.11). Ook is er niet sprake van sturing op hoofdlijnen maar sturen de parlementsleden nog te veel op detail (Berkhout en Sanders, 1999). Indien parlementsleden toch gedetailleerde informatie wensen te ontvangen, of informatie over interne processen willen ontvangen of willen sturen op input dan sluit de nieuwe wijze van begroten en verantwoorden niet goed aan op de wensen van de parlementsleden. Voorlopig kan er geconcludeerd worden dat ook de Kamer nog moet wennen aan VBTB. Op verschillende facetten is namelijk zichtbaar dat de implementatie van VBTB heeft geleid tot een lichte verandering in de discussies die de Kamer voert met de bewindspersonen en de vragen die de kamer stelt aan de regering (TK, 2001-2002a, p.11).

Daarnaast lijken de interne bestuurders/managers veelal te sturen op basis van informatie over prestaties (zie paragraaf 4.4.1.1). In die zin is het informatiegedrag van de interne bestuurders goed aangepast.

4.2.4 Kenmerken van de bestuurlijke informatievoorziening en kenmerken van de sturingsconceptie

Om praktische redenen worden deze beide kenmerken samen behandeld en niet afzonderlijk. Beide kenmerken zijn sterk met elkaar verbonden. Bestuurlijke informatieverzorging maakt namelijk deel uit van het besturingssysteem; met de informatie beoogt men bij te sturen. Bekkers (1999, p.9) geeft daarom aan dat het van belang is de gehanteerde sturingsconceptie en de informatieconceptie op elkaar af te stemmen. Een andere sturingsconceptie moet daarom leiden tot een andere informatievoorziening.

De grote aandacht voor het functioneren van overheidsorganisaties heeft geleid tot een verandering van sturingsconcepties. De introductie van de sturingsconceptie ‘resultaatgerichte sturing’ bij het Rijk is voor deze scriptie van belang. De informatievoorziening moest/moet bij het

DGR veranderd worden om te voldoen aan de eisen die het op het resultaatgerichte sturingsmodel geënte nieuwe begrotings- en verantwoordingsystematiek stelt aan de informatievoorziening van ministeries. Om te beoordelen of de informatievoorziening van het DGR is afgestemd op de eisen van deze nieuwe begrotings- en verantwoordingsystematiek is er in hoofdstuk 3 een analysekader ontwikkeld aan de hand waarvan de informatievoorziening van het DGR stap voor stap wordt geanalyseerd. Volgens dat analysekader moet er eerst worden begonnen met een beschrijving van de kenmerken van VBTB (paragraaf 4.3). Bij deze beschrijving van de informatievraag wordt daarmee ook een beschrijving gegeven hoe het resultaatgerichte sturingsmodel concreet in de nieuwe begrotingssystematiek wordt toegepast. Ten tweede moet er worden nagegaan in hoeverre de informatievoorziening bij het DGR is aangepast om aan deze informatiebehoefte van de parlementsleden te voldoen (paragraaf 4.4). Ten derde moet er worden bekeken of de informatievoorziening van het DGR ook daadwerkelijk die informatie levert die volgens de planning geleverd had moeten worden. Het gaat dan uiteindelijk om de vraag of het informatieaanbod (lees: de verstrekte gegevens) overeenkomt met de informatievraag (paragraaf 4.5). De volgende paragrafen gaan dus verder in op deze paragraaf 'kenmerken van de bestuurlijke informatievoorziening en kenmerken van de sturingsconceptie'.

4.3 Kenmerken van VBTB

De kenmerken van VBTB staan beschreven in documenten van het Ministerie van Financiën zoals, de Rijksbegrotings- en verantwoordingsvoorschriften (2003d), de nota VBTB (TK, 1998-1999), de VBTB brochure (2003e), de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (2001c), de Mededeling over de Bedrijfsvoering (2001b) en als laatste de Handreiking Doelformuleringen en Prestatiegegevens (2001a).

In de kern gaat het bij VBTB in de begroting om de beantwoording van de WWW-vragen: 'wat wil de rijksoverheid bereiken, wat gaat ze daarvoor doen en wat mag dat kosten?'. Bij de verantwoording staan de volgende HHH-vragen centraal: 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?. Een vaste, herkenbare indeling van begroting en jaarverslag moet bijdragen aan de beantwoording van deze vragen (zie bijlage 5 voor een voorbeeld van de opzet van de VROM-begroting 2004).

In deze paragraaf zullen de onderdelen 'beleidsparagraaf' en 'bedrijfsvoeringsparagraaf' van de begroting, resp. jaarverslag, worden behandeld. De onderdelen 'beleidsparagraaf' en 'bedrijfsvoeringsparagraaf' vormen de kern van de begroting, resp. jaarverslag. Alleen deze hoofdstukken uit de begroting en jaarverslag zullen hier behandeld worden, omdat de andere onderdelen van secundair belang zijn voor de informatievoorziening binnen het DGR en dus niet van belang zijn voor deze scriptie.

4.3.1 De Beleidsparagraaf bij de departementale begroting

De beleidsparagraaf is het belangrijkste - en veruit het grootste - onderdeel van de begroting (en van de verantwoording). In deze paragraaf wordt een expliciete relatie gelegd tussen beleidsdoelstellingen, prestaties en middelen. Het eerste deel van de beleidsparagraaf is de *beleidsagenda*. In de begroting bestaat de beleidsagenda uit een korte en overzichtelijke presentatie van de beleidsprioriteiten. De *begrotingsartikelen* (en verantwoordingsartikelen) zijn het tweede deel van de beleidsparagraaf. Begrotingsartikelen worden onderscheiden in beleidsartikelen en niet-beleidsartikelen. Een begroting kent drie *niet-beleidsartikelen*, te weten:

1. een begrotingsartikel met de omschrijving 'Algemeen' voor de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten die niet aan een beleidsartikel worden toebedeeld;
2. een begrotingsartikel met de omschrijving 'Geheim' en;
3. een administratief begrotingsartikel 'Nominaal en Onvoorzien'.

De *beleidsartikelen* omvatten een bepaald beleidsterrein. Deze beleidsartikelen zijn ingedeeld op basis van algemene beleidsdoelstellingen. Een beleidsartikel bevat één algemene beleidsdoelstelling. Beleidsdoelstellingen vormen dus de basis van de begrotingsindeling. Voor de vergelijkbaarheid kent de toelichting op ieder beleidsartikel de volgende vaste, herkenbare structuur:

- de algemene beleidsdoelstelling;
- de nader geoperationaliseerde beleidsdoelstelling(en);
- de budgettaire gevolgen van het beleid;
- de budgetflexibiliteit;
- veronderstellingen in effectbereiking, doelmatigheid en raming.

De algemene en nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen

Bij de algemene doelstelling staat de vraag ‘wat willen we bereiken?’ centraal. Algemene beleidsdoelstellingen worden zoveel mogelijk uitgedrukt in meetbare en beïnvloedbare beoogde streefwaarden, ze bevatten een aanduiding van de doelgroepen(en)⁴⁸ en worden geplaatst tegen een tijdshorizon. Een en ander bij voorkeur in meerjarig perspectief.

Aangezien maatschappelijke effecten vaak moeilijk te meten zijn, worden de algemene doelstellingen vertaald in één of meer *operationele beleidsdoelstellingen*⁴⁹ (ook hier staat de vraag ‘Wat willen we - concreet - bereiken?’ centraal, alleen dan op een lager niveau en beter meetbaar). Aan de operationele doelstellingen worden *activiteiten* (het ‘wat gaan we daarvoor doen?’) gekoppeld die tot doelbereiking moeten leiden.

Verder is het van groot belang dat verantwoordelijkheden helder zijn. Hierbij gaat het er om dat in de begroting (en verantwoording) duidelijk wordt gemaakt welke verantwoordelijkheden en welke bevoegdheden een ministerie voor een bepaalde operationele doelstelling heeft. Het is nodig om duidelijk aan te geven op welke prestaties en resultaten een bewindspersoon rechtstreeks kan worden aangesproken, en voor welke resultaten een bewindspersoon enkel een voorwaardenscheppende verantwoordelijkheid heeft of de directe verantwoordelijkheid voor resultaten bij andere actoren is gelegd. Deze verantwoordelijkheden worden respectievelijk ‘*resultaatverantwoordelijkheid*’ en ‘*systeemverantwoordelijkheid*’⁵⁰ genoemd.

De algemene en of de nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen worden toegelicht met effectindicatoren. Maar ook moet worden aangegeven welke evaluatieonderzoeken naar de doeltreffendheid van het beleid worden gedaan.

Budgettaire gevolgen van beleid

In de begroting wordt in ieder beleidsartikel aangegeven *hoeveel geld* gemoeid is met het beleid. In de begroting worden in de tabel ‘de budgettaire gevolgen van beleid’ per beleidsartikel de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten in een meerjarig (het voorgaande jaar, het lopende jaar, het begrotingsjaar en de daarop volgende vier jaren⁵¹) overzicht gepresenteerd⁵².

⁴⁸ Het aangeven van een doelgroep is van belang als de groep /zaak waar het beleid zich op richt specifiek is dan de totale Nederlandse bevolking c.q. heel Nederland.

⁴⁹ Een bijkomende reden voor dit onderscheid in algemene en operationele doelstellingen is dat er ook een bepaald abstractieniveau dient te worden gekozen zodat enige stabiliteit en continuïteit van de vormgeving van de begrotingen gewaarborgd blijft. De algemene doelstellingen zorgen voor deze stabiliteit en continuïteit, omdat de artikelindeling gedurende een zo lang mogelijke periode ongewijzigd blijft. Wijzigingen dienen tot een minimum beperkt te worden (Ministerie van Financiën, 2003d).

⁵⁰ Het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties maakt binnen systeemverantwoordelijkheid nog nader onderscheid tussen verticale systeemverantwoordelijkheid (van een minister richting autonome actoren) en horizontale systeemverantwoordelijkheid (een coördinerende taak van minister richting andere ministers).

⁵¹ In meer technische termen dient het meerjarig inzicht, uitgaande van het jaar t als verslagjaar, betrekking te hebben op het jaar t-2 tot en met het jaar t+4: de periode lopende van twee jaar voorafgaand tot en met vier jaar volgend op het begrotingsjaar.

⁵² De formele autorisatie door de Staten-Generaal van de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten blijft gescheiden en beperkt tot het jaar t.

De verplichtingen en de ontvangsten worden in de tabel ‘de budgettaire gevolgen van beleid’ op artikelniveau gepresenteerd; de uitgaven worden op artikeldeelniveau gepresenteerd. In deze tabel staat dus de vraag ‘Wat mag het kosten?’ centraal. De budgettaire gevolgen van het betreffende beleid worden uitgesplitst in *apparaatsuitgaven* (personele en materiële uitgaven van - onderdelen van - een ministerie die gemoeid zijn met de ontwikkeling, aansturing en uitvoering van beleid) en *programma-uitgaven* (de uitgaven aan financiële en niet-financiële beleidsinstrumenten, zoals onder andere subsidies, voorlichtingscampagnes). Het onderscheidt tussen apparaatsuitgaven en programma-uitgaven blijft in de artikelonderdelen dus afzonderlijk zichtbaar.

Ook de middelen worden toegelicht aan de hand van prestatiegegevens. Voor de apparaatsuitgaven (de te verrichten activiteiten) zoveel als mogelijk in de vorm van uitgavenprijzen per prestatie en de kwaliteit daarvan. Dit geeft zicht op de (relatieve) doelmatigheid van de te leveren producten en diensten. Voor de programma-uitgaven (de in te zetten beleidsinstrumenten) zoveel als zinvol door middel van volume- en prijsgegevens. Dit geeft zicht op de onderbouwing van de ramingen, op de beheersbaarheid van de begroting en op de betrouwbare terughoudendheid bij de inzet van middelen (zuinigheid). Hier moeten ook evaluatieonderzoeken naar de doelmatigheid van het beleid en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering worden aangegeven.

Per beleidsartikel dient de programmering van periodiek evaluatieonderzoek (naar doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid en naar de doelmatigheid van de bedrijfsvoering) zichtbaar te worden gemaakt. Per doelstelling van beleid moet worden aangegeven: het jaar wanneer het laatste evaluatieonderzoek is uitgevoerd, eventueel lopend evaluatieonderzoek en/of het jaar wanneer het eerstvolgende evaluatieonderzoek zal plaatsvinden.

*De budgetflexibiliteit (oftewel de ‘vrije ruimte’)*⁵³

Hier gaat het om het deel van de uitgaven waarvoor nog geen verplichtingen zijn aangegaan. Verplichtingen kunnen voortvloeien uit contracten, wet- en regelgeving en rechterlijke uitspraken.

Veronderstellingen in effectbereiking, doelmatigheid en raming

Bij het opstellen van de begroting worden uiteenlopende beleidsmatige en cijfermatige veronderstellingen⁵⁴ gehanteerd die aan het beleid en het bijbehorende budget ten grondslag liggen. In de begroting wordt in een aparte paragraaf op de belangrijkste veronderstellingen ingegaan. Daarmee wordt inzicht verschaft in de achtergronden van het beoogde beleid, de (maatschappelijke en bestuurlijke) context waarbinnen het overheidshandelen moet worden uitgevoerd en het bijbehorende budget. De beleidsmatige en cijfermatig veronderstellingen geven de belangrijkste variabelen weer voor het welslagen van het beleid, c.q. het uitvoeren van de afspraken zoals vermeld in de begroting. Tevens wordt in deze paragraaf inzicht in bijsturingmogelijkheden gegeven. Wat betreft het ‘inzicht verschaffen in het bijbehorende budget’ kan gedacht worden aan het vermelden van rekenregels of ramingsveronderstellingen.

⁵³ De bedoeling is om de Staten-Generaal financieel-technisch inzicht te bieden in de mogelijkheden om een deel van de uitgaven op kortere en langere termijn nog te beïnvloeden.

⁵⁴ Dit wordt ook wel een ‘beleidstheorie’ genoemd. Het gaat daarbij om veronderstellingen van de betrokkenen over relaties tussen oorzaken en gevolgen (causale relaties), tussen beginselen en normen (normatieve relaties) en tussen doeleinden en middelen (finale relaties) en het probleemgebied. De veronderstellingen kunnen betrekking hebben op het beleid zelf, maar ook op het beleidsproces, de beleidsorganisatie, en het deel van de maatschappij waarop het beleid zich richt. Dit geheel van veronderstellingen dat aan een beleid ten grondslag ligt wordt de beleidstheorie genoemd (Van Heffen, 1998, p.249; Janssen en Hellendoorn, 1999, p.149).

4.3.2 De Beleidsparagraaf bij het departementale jaarverslag

Ieder ministerie legt, na afloop van een begrotingsjaar, verantwoording af over het gevoerde beleid en de gevoerde bedrijfsvoering. Dit aan de hand van een departementaal jaarverslag (als spiegelbeeld van de departementale begroting). De inrichting van de verantwoording volgt de indeling van de begroting.

De inhoud van de beleidsparagraaf wordt in belangrijke mate bepaald door de inhoud van de beleidsparagraaf van de begroting. Deze beleidsparagraaf begint, net zoals in de begroting, met de beleidsagenda. De beleidsagenda is in de verantwoording een samenvatting van de bereikte resultaten. Daarbij wordt ook inzicht gegeven in de belangrijkste veranderingen gedurende het afgelopen jaar, zoals gepleegde beleidsintensiveringen, ombuigingen, tegenvallers, enz.

In de beleidsartikelen wordt meer diepgaand op het gerealiseerde beleid ingegaan. Net als in de departementale begroting, gaat het in de verantwoording niet langer vooral om de financiële middelen, maar vooral om de relatie tussen de ingezette middelen, de daarmee geleverde prestaties en het daarmee beoogde beleid.

Wat betreft de structuur van de toelichting per beleidsartikel wordt zoveel mogelijk aangesloten bij de departementale begroting. Ieder beleidsartikel in het departementale jaarverslag begint met de algemene en nader geoperationaliseerde doelstellingen die in de begroting stonden aangegeven en dus waar het departement naar heeft gestreefd. De toelichting bij de algemene beleidsdoelstelling en/of bij de nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen omvat informatie over de gerealiseerde effecten, de geleverde prestaties, de doelgroepen, de tijdshorizon en indien zinvol over de ingezette instrumenten. Een en ander wordt toegelicht aan de hand van prestatiegegevens die inzicht bieden in de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid. Daarbij worden de realisatiegegevens steeds geconfronteerd met de oorspronkelijke raming in de begroting. Opmerkelijke verschillen worden inhoudelijk toegelicht. Prestatiegegevens worden verstrekt voor het jaar t en indien mogelijk voor de jaren t-1 tot en met t-4⁵⁵. Voor het jaar t wordt een expliciete vergelijking gemaakt tussen de beoogde en uiteindelijk gerealiseerde effecten.

In het jaarverslag wordt ook in ieder beleidsartikel aangegeven hoeveel geld gemoeid is geweest met het beleid. In het jaarverslag wordt in een tabel per beleidsartikel de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten in een meerjarig overzicht gepresenteerd. Daarbij gaat het om de jaren t-4 tot en met t. Voor het jaar t, het jaar waarover verantwoording wordt afgelegd, wordt een vergelijking gemaakt met de oorspronkelijke begroting. Dit overzicht geeft daarom voor de verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten aan wat de daadwerkelijke realisatie is, wat er in de begroting stond gepland en wat het *verschil* is tussen wat er gerealiseerd is en wat er in de begroting gepland stond. Hierbij wordt tevens aangegeven wat de oorzaken van deze verschillen zijn. De verplichtingen en de ontvangsten worden in deze tabel op artikelniveau gepresenteerd; de uitgaven worden op artikeldeelniveau gepresenteerd. Bij de uitgaven in deze tabel wordt ook weer een onderscheid gemaakt in apparaats- en programma-uitgaven. Het gerealiseerde budget wordt zoveel mogelijk toegelicht met behulp van volume- en prijsgegevens en met doelmatigheidsgegevens. Ook vindt er bij ieder beleidsartikel indien relevant een 'Toelichting op de beleidsmatige mutaties' plaats. Dit gebeurt per instrument. Dus indien er in een beleidsartikel bij een instrument een mutatie in het budget heeft plaatsgevonden dan wordt dat in het jaarverslag aangegeven.

⁵⁵ Met de formulering "indien mogelijk" wordt een groeipad beoogd. In het jaarverslag over het jaar 2006 moeten realisatiecijfers van de prestatiegegevens opgenomen kunnen worden voor de jaren 2005 (t-1) tot en met 2002 (t-4); in het jaarverslag over het jaar 2005 moet dat mogelijk zijn voor de jaren 2004 (t-1) tot en met 2002 (t-3); in het jaarverslag over het jaar 2004 voor de jaren 2003 (t-1) en 2002 (t-2) en in het jaarverslag over het jaar 2003 voor het jaar 2002 (t-1). Wanneer realisatiegegevens door middel van periodiek evaluatieonderzoek opgenomen worden, wordt dit expliciet vermeld. Indien mogelijk worden ook resultaten van evaluatieonderzoeken uit eerdere jaren vermeld.

4.3.3 De Bedrijfsvoeringsparagraaf

In de departementale begroting en jaarverslag wordt in een afzonderlijke paragraaf ingegaan op de bedrijfsvoering van een ministerie. Deze bedrijfsvoeringsparagraaf wordt ook wel de mededeling over de bedrijfsvoering genoemd. Wat wordt er eigenlijk bedoeld met het begrip ‘bedrijfsvoering’? Bedrijfsvoering is de sturing en beheersing van bedrijfsprocessen binnen een ministerie om de gestelde beleidsdoelstellingen te kunnen realiseren. Het betreft sturing van zowel de primaire processen als van de processen die hiervoor faciliterend zijn (de zogenaamde ondersteunende processen) (Ministerie van Financiën, 2001b).

De bedrijfsvoeringsparagraaf is in de begroting facultatief. Ze wordt enkel opgenomen wanneer in het begrotingsjaar naar verwachting specifieke bedrijfsvoeringsthema’s aan de orde zullen zijn. Daarbij kan bijvoorbeeld gedacht worden aan voorgenomen reorganisaties. In het departementale jaarverslag is deze paragraaf echter wel verplicht. Uit de mededeling over de bedrijfsvoering moet blijken in hoeverre de minister de bedrijfsprocessen in de greep (‘in control’) heeft. De bedrijfsvoering is ‘in control’ wanneer de bedrijfsvoering zodanig is ingericht en zodanig wordt gestuurd dat het zoveel mogelijk bijdraagt aan de realisatie van de beleidsdoelstellingen. In deze bedrijfsvoeringsparagraaf wordt de aandacht gericht op bijzonderheden, want in het rapport ‘Jaarverslag in de politieke arena’ van de Commissie voor de Rijksuitgaven (1998) is geconstateerd dat het niet zinvol is om ieder jaar een volledig beeld van de bedrijfsvoering te schetsen. Het is daarmee een uitzonderingsrapportage. Dit betekent dat, naast het aangeven in hoeverre de bedrijfsvoering ‘in control’ is, slechts inhoudelijk wordt ingegaan op twee soorten uitzonderingen. Allereerst wordt vermeld welke bedrijfsprocessen niet ‘in control’ zijn en welke maatregelen worden getroffen om hier iets aan te doen. Daarnaast wordt in de mededeling vermeld bij welke bedrijfsprocessen bijzondere risico’s zijn aangetroffen en welke maatregelen worden genomen om deze risico’s op aanvaardbaar niveau te krijgen.

4.4 De gevolgen van VBTB voor de bestuurlijke informatieverzorging

Uit het voorgaande beeld van VBTB dat beleidsmatige gegevens met financiële gegevens geïntegreerd gepresenteerd moeten worden. Het parlement wil dus niet alleen financiële informatie ontvangen, maar wil ook meer beleidsinhoudelijke informatie ontvangen van de ministeries en dan met name meer informatie over producten van de organisatie en de effecten die zij in haar omgeving weet te bewerkstelligen. In de externe planning en controlcyclus wordt dus het resultaatgerichte sturingsmodel gehanteerd. Het succes van de informatievoorziening wordt vergroot indien er in de interne p&c-cyclus ook het resultaatgerichte sturingsmodel wordt gehanteerd. Want dan kan immers veelal dezelfde informatie uit de interne p&c-cyclus worden gebruikt voor de externe p&c-cyclus. Maar in de interne p&c-cyclus komen geen effectgegevens voor dus zou er voor een goede informatievoorziening het resultaatgerichte sturingsmodel ook in de relatie tussen een departement en de uitvoerende organisaties moeten worden toegepast. Deze uitvoerende organisaties leveren immers veelal de effectgegevens. Bij deze twee vraagstukken (in hoeverre is de interne p&c-cyclus afgestemd op de externe p&c-cyclus en is er in de relatie tussen het departement en de uitvoerende organisaties ook sprake van resultaatgerichte sturing) gaat het om ‘de volwassenheid van de resultaatgerichte sturingsfilosofie’.

De integrale benadering van prestaties en middelen maakt een goede afstemming tussen beleidsdirecties en stafafdelingen noodzakelijk. Het opnemen van kwalitatieve en kwantitatieve beleidsgegevens en financiële gegevens in de beleidsbegroting en beleidsverantwoording leidt namelijk tot een enorme toename van de hoeveelheid gegevens alsook van het aantal bronnen. De financiële gegevens worden bij het DGR beheerd en beschikbaar gesteld door een centrale stafafdeling terwijl de verantwoordelijkheid voor de beleidsgegevens bij de desbetreffende beleidsdirecties ligt. Deze beleidsinhoudelijke gegevens komen uit zowel interne als externe bronnen. Er moeten daarom goede afspraken worden gemaakt over de verantwoordelijkheid voor het informatieproces. Het gaat hier dan om ‘de volwassenheid van de organisatie van de bestuurlijke informatieverzorging’.

Ook moeten de informatiesystemen bij de verschillende departementen aangepast worden. De begrotingsadministraties moeten worden omgevormd om de begrotingen nieuwe stijl op te kunnen stellen. Daarbij gaat het om de belangrijke wijzigingen die betrekking hebben op de wijzigingen in de artikelenstructuur, het opnemen van prestatiegegevens en het toerekenen van apparaatsuitgaven aan beleidsartikelen. Voor een optimale ondersteuning van resultaatgericht management is het vereist dat de financiële en beleidsinformatie kan worden geïntegreerd en gekoppeld aan de beleidsdoelstellingen. De verschillende informatiesystemen die met dit soort informatie zijn gemoeid kunnen daarom ook minder geïsoleerd van elkaar staan. Daarnaast dienen deze systemen ook aan een aantal kwaliteitseisen te voldoen: een eenmalige registratie van gegevens is wenselijk, de systemen dienen voldoende functionaliteit en flexibiliteit te bevatten om te voorzien in de informatiebehoefte van de verschillende eindgebruikers, de systemen dienen gebruiksvriendelijk te zijn, de beveiliging van de systemen dient goed te zijn en het informatieverzorgingsproces dient betrouwbaar te zijn. Het gaat hier om ‘de volwassenheid van de in te zetten informatiesystemen’.

De mate waarin het vraagstuk van de bestuurlijke informatieverzorging als gevolg van VBTB impact heeft op de organisatie, hangt dus af van de Ausgangssituatie met betrekking tot:

- de ‘volwassenheid’ van de resultaatgerichte sturingsfilosofie (paragraaf 4.4.1);
- de ‘volwassenheid’ van de organisatie van de bestuurlijke informatieverzorging (paragraaf 4.4.2);
- en de ‘volwassenheid’ van de in te zetten informatiesystemen (paragraaf 4.4.3).

4.4.1 De ‘volwassenheid’ van de resultaatgerichte sturingsfilosofie

Bij dit vraagstuk gaat het ten eerste om de vraag in hoeverre de interne p&c-cyclus is afgestemd op de externe p&c-cyclus. Deze afstemming betreft aanpassingen en vernieuwingen die zouden moeten leiden tot een zogehete ‘integrale p&c-cyclus’. Integraal in de zin dat er een koppeling (of soms zelfs een één op één relatie) bestaat tussen de (externe) begrotingscyclus en de departementale p&c-cyclus. De na te streven koppeling betreft zowel de *inhoud*, de *vorm* en de aansluiting in de *tijd*. Maar ook ‘integraal’ in de zin dat de departementale begrotingscyclus en de departementale cyclus voor de bedrijfsvoering niet meer los van elkaar zullen gaan opereren.

Maar ten tweede gaat het hier om de vraag of in de relatie tussen het departement en de uitvoerende organisaties ook sprake is van resultaatgerichte sturing. Dit laatste komt later aan de orde, maar nu eerst wordt de p&c-cyclus behandeld.

4.4.1.1 Afstemming tussen de interne en externe P&C-cyclus

Zoals reeds eerder in hoofdstuk 3 is gezegd bestaat de externe p&c-cyclus uit de departementale begroting en het departementale jaarverslag. De interne p&c-cyclus bestaat uit interne convenanten en interne verantwoordingsdocumenten.

Tussen de Secretaris-generaal van het Ministerie van VROM en de Directeur-generaal van het DGR zijn convenanten van kracht. Dit convenant is het Sturingsdocument SG-DGR (zie bijlage 4). In de relatie SG-DGR is dit Sturingsdocument heel belangrijk, omdat dat de basis is voor de sturing door de SG op het beleid van het DGR. Dit Sturingsdocument SG-DGR is een bijlage van het dienstjaarplan (zie bijlage 4). Het dienstjaarplan is, in tegenstelling tot voorgaande jaren, vooral een (DGR-)intern document geworden. Het dient als basis voor de sturing door de Directieraad en het maken van afspraken tussen Directieraad en Directeuren. Daarmee zijn we bij het laagste ‘integrale’ managementniveau gekomen, dat van de directies. Ook tussen de DR en de directeuren van de Directies zijn jaarlijks op te stellen convenanten van kracht. Dit worden de Directie Sturingsdocumenten (zie bijlage 4) genoemd. Deze Directie Sturingsdocumenten worden één op één overgenomen en in het dienstjaarplan geplaatst⁵⁶.

⁵⁶ In het dienstjaarplan van het DGR is er dus een hoofdstuk ‘Sturingsdocument DGR - Directie VO’ en een hoofdstuk Sturingsdocument DGR - Directie NIB’, enz.

Over de mate van realisatie van de afspraken in deze contracten moet natuurlijk ook verantwoording worden afgelegd. Op het niveau van de directies vindt achteraf terugkoppeling door de directies plaats aan de DgR. Dit worden de managementcontrolrapportages (MCRAP's) genoemd. Deze MCRAP's worden maandelijks opgesteld en naar de DgR gestuurd. Door middel van managementrapportages (MARAP's) vindt er door de DgR drie keer per jaar terugkoppeling plaats aan de SG.

Omdat de inrichtingseisen voor de begroting en het departementale jaarverslag overigens vastliggen in externe regelgeving, zal de interne p&c-cyclus op de externe p&c-cyclus moeten worden afgestemd. De inrichtingseisen voor de externe p&c-documenten zijn in paragraaf 4.3 aan de orde geweest. Het is dus de bedoeling dat de interne p&c-documenten gebaseerd worden op dezelfde uitgangspunten. Om te bezien of de interne p&c-documenten zijn gebaseerd op dezelfde uitgangspunten als de externe p&c-documenten is er een beschrijving van de interne p&c-cyclus gegeven (zie bijlage 4). Op basis hiervan kan worden geanalyseerd in hoeverre de interne de p&c-cyclus is afgestemd (qua *inhoud*, *vorm*, als *tijd*) op de externe p&c-cyclus.

Inhoud

Er wordt ten eerste ingegaan op de vraag of de *inhoud* van de verschillende interne p&c-documenten aansluit op de externe p&c-documenten. De inhoudelijke overeenstemming tussen de interne en externe p&c-documenten betreft de afstemming van de stuurvariabelen en de daarmee samenhangende informatiebehoefte tussen de verschillende sturingsniveaus.

Net als in de externe p&c-cyclus komen ook in de interne p&c-cyclus beleid, bedrijfsvoering en budgetten in samenhang aan de orde. De integratie van beleidsmatige en financiële informatie heeft dus ook bij de interne p&c-cyclus plaats gevonden. Per prestatiecluster wordt in de interne documenten namelijk - net als in de externe p&c-cyclus - ook aandacht aan de WWW-vragen. (Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? en Wat mag het kosten?) besteed en wordt aangegeven wanneer wat klaar moet zijn (in de interne documenten wordt dat beschouwd als de vierde W-vraag).

In de interne p&c-documenten wordt bij de voor de begroting relevante prestatieclusters ook aangegeven aan welk begrotingsartikel ze bijdragen. Op die manier wordt duidelijk gemaakt welk prestatiecluster niet alleen intern van belang is maar ook van belang is voor de externe p&c-cyclus. In de interne p&c-cyclus wordt net als in de externe p&c-cyclus ook een onderscheidt gemaakt in apparaats- en programma-uitgaven, hierbij vindt er ook een onderverdeling plaats naar instrumenten, wordt de budgetflexibiliteit aangegeven, en worden de verschillen in het beoogde en het gerealiseerde budget aangegeven in de verantwoordingsrapportages.

Maar ook de afzonderlijke PIOFAH rapportages zijn intern zoveel mogelijk komen te vervallen. Informatie over PIOFAH aangelegenheden komen zoveel mogelijk aan bod in de managementrapportages.

Inhoudelijk lijkt er dus wel veel overeenstemming tussen de interne en externe p&c-documenten, maar omdat de besturingsniveaus - en daarmee de doelgroepen van de p&c-documenten - verschillen zijn er toch een aantal - begrijpelijke - inhoudelijke verschillen tussen de verschillende p&c-documenten te noemen. Zo verschilt het aggregatieniveau (ten aanzien van met name de budgetten), is men t.a.v. de externe p&c-cyclus selectiever met de te verstrekken informatie (er wordt niet over alle prestaties gerapporteerd en niet alle bedrijfsvoeringsinformatie uit de interne p&c-documenten komt ook terug in de externe p&c-documenten), er wordt in de interne p&c-documenten geen aandacht aan beleidseffecten besteed⁵⁷, er wordt in de interne p&c-documenten geen aandacht aan systeem- dan wel resultaatverantwoordelijkheid besteed, in de

⁵⁷ Dit wordt gedaan door middel van een aparte rapportage aan de DR. Effecten komen dus niet in de managementrapportages aan bod. Bij het DGR wordt toegewerkt naar een jaarlijks document genaamd 'Kompas', waarin alle evaluatierapporten van het DGR worden opgenomen met een korte toelichting daarbij. Het is de bedoeling dat het 'Kompas' ook in de tijd aansluit op de (interne en externe) p&c-cyclus zodat het gebruikt kan worden voor het dienstjaarverslag. Dit jaar zal het 'Kompas' er nog niet zijn, maar eind volgend jaar waarschijnlijk wel.

interne p&c-documenten komt aan de orde welke directie of welke andere dienst binnen VROM verantwoordelijk is voor een prestatiecluster en de externe p&c-documenten wordt dat niet gedaan, in de interne p&c-documenten komen meer beheersingsvraagstukken aan de orde en minder strategische vraagstukken. Deze verschillen hebben natuurlijk alles te maken met het verschil in doelgroep. Parlementsleden richten zich meer op de strategische planning en interne bestuurders richten zich over het algemeen meer op de organisatiebeheersing (het hogere management) en de taakbeheersing (het lagere management) en daaruit volgt logischerwijs ook een andere informatiebehoefte (zie de figuren 3.4, 3.5 en 3.6). Op die manier zijn bepaalde inhoudelijke verschillen te verklaren.

Kortom, wat betreft de *inhoud* van de interne p&c-documenten kan geconcludeerd worden dat deze goed zijn afgestemd op de externe p&c-documenten (de begroting en het departementale jaarverslag) - afgezien van wat logisch te verklaren inhoudelijke verschillen.

Vorm

Wat betreft de (presentatie)vorm (lees: structuur) van de interne p&c-documenten valt als eerste op dat er in de interne p&c-documenten de prestatieclusters, nog explicieter dan in de begroting 2002, 2003 of 2004, worden toegelicht in termen van; ‘Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? en Wat mag dat kosten?’.

Ook zijn het aantal informatiedocumenten (rapportages) ingeperkt. Vroeger waren er losstaande rapportages over uitputting van budgetten (begrotingsuitvoeringsrapportages) enerzijds en voortgang prestaties anderzijds. De afzonderlijke PIOFAH rapportages zijn nu zoveel mogelijk ingeperkt en zoveel mogelijk geïntegreerd met andere p&c-documenten.

Kortom, over de vorm van de interne p&c-documenten kan worden geconcludeerd dat deze ook voldoende is aangepast aan de externe p&c-documenten.

Tijd

Ook de afstemming in de tijd is zeer belangrijk zo niet het belangrijkste. Begrotingsvoorbereiding en jaarplanvoorbereiding (dit is de planningsfase) werden eerst nog als afzonderlijke circuits gezien. Problemen op het gebied van capaciteit kwamen vaak pas bij het jaarplan aan de orde, op het moment dat de begroting was vastgesteld. Maar nu worden - omdat de inhoud van de interne en externe p&c-documenten op elkaar zijn afgestemd - het dienstjaarplan en de begroting in een zelfde proces opgesteld. Dit komt tot uiting in figuur 4.1.

Figuur 4.1 - Planningsfase

| TIJDPAD | BELANGRIJKSTE INFORMATIEDOCUMENTEN | |
|-------------|------------------------------------|--------------------------------|
| | INTERN | EXTERN |
| November | | |
| Januari t | VROM-prioriteiten | |
| Februari t | Onderbouwing Artikel | |
| Februari t | Begrotingsvoorstellen | |
| Maart t | | Beleidsbrief |
| Mei t | | 2 ^e Begrotingsbrief |
| Juni t | | Concept-Ontwerpbegroting |
| Juni t | Kaderbrief Jaarplannen | |
| September t | | Definitieve Ontwerpbegroting |
| Oktober t | Concept-Jaarplan Dienst | |
| December t | Definitief Jaarplan Dienst | |

Wat betreft de afstemming qua *tijd* kan geconcludeerd worden dat er in theorie voldoende afstemming is van tijdspaden die gelden voor de jaarplancyclus (intern) enerzijds en de begrotingscyclus (extern) anderzijds. In de praktijk zijn er vaak nog problemen. Aangezien er een (noodzakelijke) strakke planning wordt gehanteerd komt het wel eens voor dat bijvoorbeeld niet altijd de stukken tekst op tijd worden ingeleverd door de beleidsmedewerkers.

Ook tijdens de uitvoering van de begroting en het jaarplan vindt er in de bijstufingsfase (zie figuur 4.2) afstemming plaats. Aan de hand van de 2^e managementrapportage in september kan er besloten worden dat er bijstufingsmaatregelen nodig zijn in de vorm van begrotingswijzigingen. Deze begrotingswijzigingen worden als onderdeel van de 2^e managementrapportage ingediend. Deze begrotingswijziging kan dan als 2^e suppletore begroting worden ingediend bij het Ministerie van Financiën.

Figuur 4.2 - Bijstufingsfase

| BELANGRIJKSTE INFORMATIEDOCUMENTEN | | |
|---------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------------|
| TIJDPAD | INTERN | EXTERN |
| December | | |
| april t | | 1 ^e Suppletore Begroting |
| mei t | 1 ^e Managementrapportage | |
| september t | 2 ^e Managementrapportage | |
| november t | | 2 ^e Suppletore Begroting |

Ook in de verantwoordingsfase (zie figuur 4.3) vindt er afstemming plaats. Na afloop van het jaar t-1 rapporteert iedere dienst - in een dienstjaarverslag - op geïntegreerde wijze over de realisatie van het dienstjaarplan t-1 in termen van (sub-)doelen, effecten, prestaties en budgetten⁵⁸. Dit dienstjaarverslag wordt ook wel als de derde MARAP beschouwd, maar is eigenlijk wezenlijk anders. Dit dienstjaarverslag is namelijk de DGR-bijdrage aan het departementale jaarverslag en omdat ze hetzelfde zijn is er dus ook geen tijdsverschil tussen het opstellen van het dienstjaarverslag en het departementale jaarverslag

Figuur 4.3 - Verantwoordingsfase

| BELANGRIJKSTE INFORMATIEDOCUMENTEN | | |
|---------------------------------------|---|----------------------------|
| TIJDPAD | INTERN | EXTERN |
| Januari | concept-jaarverslag dienst (incl. mededeling over de bedrijfsvoering) | |
| Februari | definitief jaarverslag dienst | |
| Maart | | jaarverslag naar Financiën |
| Mei | | jaarverslag naar TK |

Algemene conclusie

Zoals uit deze beschrijving van de afstemming tussen de interne en externe p&c-cyclus is gebleken dat het DGR haar interne p&c-cyclus reeds voor een groot deel heeft aangepast (qua inhoud, vorm en tijd) aan de externe p&c-cyclus. Er is een heldere informatiepiramide ontwikkeld met aan de beleidsontwikkelingskant eerst de begroting, dan het Stufingsdocument SG-DGR en als laatste de Directie Stufingsdocumenten en aan de verantwoordingskant het departementale jaarverslag, de MARAP's en de MCRAP's.

⁵⁸ Alleen op het niveau van de dienst wordt een jaarverslag gemaakt, op het niveau van de directies wordt geen jaarverslag gemaakt.

4.4.1.2 Resultaatgerichte sturing toegepast op uitvoerende organisaties

Het is ook beter voor de informatievoorziening als in de relatie tussen een departement en de uitvoerende organisaties in het beleidsveld van de ruimtelijke ordening wordt overgegaan op het toepassen van het resultaatgerichte sturingsmodel. De reden hiervoor is dat er in de vernieuwde begrotingscyclus op rijkniveau meer beleidsinformatie over de prestaties in het beleidsveld van het desbetreffende departement in de departementale verantwoording moet komen. In het kader van de beleidsverantwoording aan het parlement wordt het daarom steeds belangrijker dat het DGR naast informatie over de eigen prestaties ook informatie krijgt over de prestaties van zelfstandige, uitvoerende organisaties⁵⁹ uit het beleidsnetwerk. Het ministerie is dus afhankelijk van deze uitvoerende organisaties voor wat betreft de informatie die ze nodig heeft voor haar eigen verantwoording. Aan deze prestatiegegevens dient een ministerie te komen, omdat een minister in meer of mindere mate de verantwoordelijkheid draagt voor een bepaalde sector⁶⁰ en daarom zal hij/zij hierover informatie bij de actoren in die bepaalde sector moeten verzamelen om zodoende te kunnen (bij)sturen en hierover verantwoording te kunnen afleggen aan de Tweede Kamer. Dat betekent dat ook voor die rijksdoelstellingen waarbij de minister er voor gekozen heeft om provincies meer beleidsvrijheid te geven en de realisatie van de doelen geheel afhankelijk is van de doorwerking bij en de inzet van andere overheden en partijen, de minister toch de voortgang dient te kunnen verantwoorden. In vele gevallen is de minister dus afhankelijk voor beleidsinformatie van actoren zoals provincies, kaderwetgebieden, gemeenten, waterschappen, bedrijven maar ook burgers. De minister moet wel informatie krijgen over prestaties van de uitvoerende organisaties en niet alleen informatie krijgen over processen bij de uitvoerende organisaties. Stel de situatie voor dat de departementen de uitvoerende organisaties sturen op de wijze waarop die prestaties moeten worden geleverd (lees: sturen op 'throughput') in plaats van dat er gestuurd wordt op de te realiseren prestaties dan zal het voor de departementen moeilijk worden om aan informatie over deze prestaties te komen. Uitvoerende organisaties zullen dan immers eerder informatie hebben - en verschaffen - over de throughput dan over de output en outcome, omdat ze op de 'throughput' worden afgerekend. Het maakt het voor departementen dus makkelijker indien ze dus ook het resultaatgerichte sturingsmodel toepassen in hun relatie met de uitvoerende organisaties, want dan zullen ze deze prestatiegegevens kunnen gebruiken voor het afleggen van verantwoording aan het parlement. Laten we in het volgende eens kijken in hoeverre het resultaatgerichte sturingsmodel door het DGR in haar relatie met de uitvoerende organisaties wordt toegepast.

In de Nota Ruimte komt duidelijk naar voren dat men zich bewust is van de grenzen aan sturing. Bij de overheid is het besef doorgedrongen dat ze meer een regisseur of een partner is bij beleid dan dat ze alles zelf kan oplossen (Toonen, 2002). Daarbij stapt men over van een systeem van hiërarchische sturing op een systeem van afspraken. Deze ontwikkeling in de sturingsconceptie zien we bijvoorbeeld concreet terug in de verstedelijkingsafspraken en de regioconvenanten waarbij prestatieafspraken met lagere overheden worden gemaakt.

Gezien deze ontwikkeling in de sturingsconceptie kan geconcludeerd worden dat de rijksoverheid (in de hoedanigheid van het DGR) actoren vrijer laten in de uitvoering en dus niet meer zoveel op throughput stuurt, maar meer stuurt op de te bereiken resultaten. Het resultaatgerichte sturingsmodel wordt dus ook meer en meer in de relatie met uitvoerende organisaties toegepast. In hoeverre ook afspraken zijn gemaakt over het verkrijgen van prestatiegegevens van deze uitvoerende organisaties komt in de volgende paragraaf aan de orde.

⁵⁹ Dit wordt 'derden-informatie' genoemd: in de (begroting en) verantwoording op te nemen prestatiegegevens afkomstig van anderen dan de organisatie in kwestie.

⁶⁰ De minister draagt een resultaatverantwoordelijkheid dan wel een systeemverantwoordelijkheid.

4.4.2 De ‘volwassenheid’ van de organisatie van de bestuurlijke informatieverzorging

Bij dit vraagstuk gaat het er om dat wordt beschreven in hoeverre het productieproces van informatie ten behoeve van het departementale jaarverslag 2002 als een aparte functie werd gezien. Dat betekent dat wordt bekeken of er afspraken waren gemaakt over de verantwoordelijkheid voor dit informatieproces en welke afspraken er waren gemaakt. Omdat voor het jaarverslag zowel informatie uit interne bronnen moet worden gebruikt als informatie uit externe bronnen zal de analyse zich zowel richten op afspraken met interne actoren als op afspraken met externe actoren.

4.4.2.1 Interne bronnen

Voor wat betreft de afspraken met de interne organisatie kan geconcludeerd worden dat de meeste afspraken al zijn gemaakt ten tijde van de reorganisatie van de Rijksplanologische Dienst naar het Directoraat-Generaal Ruimte. In het Organisatie- en Formatierapport zijn namelijk de (nieuwe) taken van de verschillende clusters van het DGR beschreven. De clusters weten dus in principe wat er van hun verwacht wordt, ook ten aanzien van het opstellen van het departementale jaarverslag. De cluster Strategische Bedrijfsvoering en Control (SB&C) is aangewezen als de coördinator van het departementale jaarverslag (voor wat betreft de DGR-bijdrage aan het departementale jaarverslag). De cluster Advisering en Administratie (A&A) van de directie Mensen en Middelen (M&M) weet dat ze financiële informatie voor het departementale jaarverslag moet verstrekken aangezien de financiële administratie van het DGR door dit cluster wordt gedaan. De bedrijfsvoeringsparagraaf zal door de directie M&M moeten worden opgesteld aangezien deze directie over PIOFAH aangelegenheden gaat. De beleidsinhoudelijke bijdrage moet van de vier beleidsdirecties komen. De beleidsinhoudelijke bijdrage is onder te verdelen naar drie bronnen (zie ook bijlage 6):

1. aangezien alle directies zelf verantwoordelijk zijn voor de invulling van de evaluatietaak voor zover deze evaluatie de eigen beleidsverantwoordelijkheden van de directie betreffen, betekent dit dat de prestatieclusters zelf informatie leveren over de voortgang van hun prestatiecluster. Een aantal prestatieclusters (de projecten en programma's van het Uitvoeringsprogramma) brengt jaarlijks een voortgangsrapportage uit en andere prestatieclusters houden het bij een korte beschrijving in het departementale jaarverslag;
2. aangezien deze prestatieclusters vooral informatie over ondernomen activiteiten en geleverde prestaties aanleveren moet er ook informatie over doelbereiking komen. Informatie over doelbereiking wordt verschaft door de doelenmonitor Nota Ruimte van de cluster Evaluatie en Monitoring (E&M);
3. naast de voornamelijk kwantitatieve gegevens uit de doelenmonitor zal er ook meer kwalitatief evaluatieonderzoek moeten worden gedaan. Dit kwalitatieve evaluatieonderzoek naar de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid wordt geleverd door de cluster E&M.

Het lijkt er in instantie op dat de interne informatieverstrekking ten aanzien van het aanleveren van verantwoordingsinformatie goed is georganiseerd, maar er is een probleem. Binnen het DGR is het niet duidelijk wie er verantwoordelijk is voor de evaluatieonderzoeken naar de doelmatigheid van de bedrijfsvoering bij het DGR. Hierover moet de Directieraad (DR) van het DGR snel gaan beslissen, want anders zal deze informatie nooit in het departementale jaarverslag kunnen worden opgenomen.

Deze afspraken in het Organisatie- en Formatierapport zijn algemene afspraken. Voor het opstellen van het departementale jaarverslag zijn er daarom gedetailleerdere afspraken gemaakt. Deze afspraken zijn vastgelegd in een plan van aanpak. Dit plan van aanpak is door de coördinator van het departementale jaarverslag opgesteld. Uit interviews is gebleken dat in de praktijk echter is gebleken dat dit plan van aanpak op een aantal punten verbetering behoeft. De tijdsplanning in het plan van aanpak is niet goed genoeg uitgewerkt. Er was namelijk vaak een probleem omtrent het tijdig leveren van informatie van de beleidsdirecties aan de cluster SB&C. Sommige beleidsmedewerkers kregen soms maar een dag van te voren te horen dat ze de volgende dag een stuk tekst voor het jaarverslag moesten aanleveren. Daarom was er te weinig tijd voor het schrijven

van een goede tekst. Door de cluster SB&C moet daarom de volgende keer bij de start van het schrijfproces duidelijk naar de beleidsmedewerkers communiceren wanneer de stukken tekst moeten worden aangeleverd. Om dit te realiseren zou het plan van aanpak van de Directie FEZ verder door de cluster SB&C uitgewerkt moeten worden naar het lagere niveau van de organisatieonderdelen van het DGR zodat iedere afdeling weet wanneer zij een stuk tekst moeten aanleveren.

Een ander probleem betrof de verantwoordelijkheidsverdeling rondom de beleidsinhoudelijke stukken tekst. Rondom deze verantwoordelijkheidsverdeling waren een aantal problemen te constateren.

Ten eerste bleek - uit interviews - dat het niet duidelijk was wie er verantwoordelijk was voor de stukken tekst die door de beleidsmedewerkers waren aangeleverd ten behoeve van het departementale jaarverslag. Was het de directeur van de desbetreffende directie of was het de coördinator jaarverslag? Ten aanzien van het departementale jaarverslag 2002 had de directie M&M ervoor gekozen om de verantwoordelijkheid voor de stukken tekst neer te leggen bij de directeuren. De directeur werd verantwoordelijk gehouden voor de bijdragen aan het departementale jaarverslag die uit zijn/haar directie kwamen. Dit is goed, want zodra je de directeuren verantwoordelijk maakt voor de levering van de stukken tekst zullen ze ook het belang er eerder van inzien. De betrokkenheid van de directeuren wordt dan meer gewaarborgd. In het vervolg zou de verantwoordelijkheid voor de stukken tekst over een bepaald prestatiecluster dus duidelijker moeten komen te liggen bij die directeur die ook beleidsverantwoordelijk is voor een bepaald prestatiecluster. Maar uit interviews bleek dat het weer minder goed was dat de coördinator van het departementale jaarverslag de teksten voor een groot gedeelte zelf schreef. De coördinator liet het schrijven van de teksten niet aan de inhoudelijke experts (de artikelcoördinatoren of de beleidsmedewerkers) over. Op die manier verschoof de verantwoordelijkheid voor het schrijven van de stukken tekst eigenlijk naar de coördinator van het jaarverslag. Daarom zou er een andere duidelijkere verantwoordelijkheidsverdeling moeten komen, die in het volgende wordt beschreven.

Een tweede probleem omtrent de verantwoordelijkheidsverdeling betrof de taakverdeling tussen de clusters Bedrijfsvoering en Ondersteuning (B&O), de artikelcoördinatoren voor de drie beleidsartikelen (artikel 6, 8 en 9) en de coördinator van het jaarverslag. In het plan van aanpak stond aangegeven dat de afdelingshoofden van de clusters B&O verantwoordelijk zijn voor het aanleveren van bijdragen uit hun directie. Maar uit de interviews kwam naar voren dat de afdelingshoofden van de clusters B&O in de praktijk bijna geen rol speelden in dit informatieproces. De coördinator van het jaarverslag schreef vaak zelf de beleidsmedewerkers aan die hij daarvoor geschikt achtte om voor het jaarverslag een stuk tekst te laten schrijven over een bepaald prestatiecluster. Maar het kwam vaak voor dat hij niet de goede beleidsmedewerker had aangeschreven en dan pas kwam de artikelcoördinator in beeld. De artikelcoördinator gaf dan advies wie hij het beste kon benaderen. De artikelcoördinatoren hadden dus een beperkte rol, want zij schreven namelijk ook zeer weinig mee aan het jaarverslag. De beleidsinhoudelijke bijdrage aan het departementale jaarverslag werd dus voornamelijk door de cluster SB&C beoordeeld en aangepast. Op deze manier werden door de beleidsmedewerkers stukjes aangeleverd aan de coördinator van het jaarverslag die deze stukken tekst bij elkaar ging zetten in de juiste beleidsartikelen. Zo ook werden de evaluatie- en monitoringsgegevens apart aan de coördinator jaarverslag aangeleverd. De coördinator jaarverslag ging deze gegevens dan vervolgens toedelen aan de verschillende operationele doelstellingen. Maar op deze manier ontstaat er natuurlijk geen geheel. Zeker gezien het feit dat de coördinator van het jaarverslag een staffunctionaris is en uit hoofde van die functie - begrijpelijkerwijs - ook weinig beleidsinhoudelijke kennis heeft. De coördinator van het jaarverslag mist de beleidsinhoudelijke kennis om de (proces-, output- en outcome-)gegevens met elkaar in verband te brengen.

In de praktijk worden de hoofden B&O en de artikelcoördinatoren dus eigenlijk gepasseerd terwijl ze in het 'plan van aanpak' een duidelijkere rol toebedeeld hadden gekregen. Dit zou voortaan beter georganiseerd moeten kunnen worden. Aangezien de beleidsinhoudelijke kennis niet bij de

coördinator van het departementale jaarverslag aanwezig is zouden de beleidsdirecties in het vervolg een grotere rol moeten gaan spelen in dit proces. De artikelcoördinatoren zouden er (idealiter) voor moeten zorgen dat er per beleidsartikel een goed (VBTB-proof) stuk tekst komt waarin de verbanden tussen prestatieclusters, operationele doelstellingen en algemene doelstellingen duidelijk worden gemaakt. Op deze manier kan er worden tegengegaan dat er losse stukken tekst in het jaarverslag komen te staan zonder dat er enig verband tussen deze stukken tekst is. De artikelcoördinatoren zouden moeten kunnen aangeven in hoeverre de operationele doelstellingen door bepaalde prestatieclusters zijn gerealiseerd. De artikelcoördinatoren kunnen, door hun beleidsinhoudelijke kennis, beter dan de coördinator jaarverslag bepalen hoe en waar deze (proces-, prestatie-, doelmatigheids-, doeltreffendheids- en doelbereikings-)gegevens in een beleidsartikel moeten komen te staan. De artikelcoördinatoren hebben de inhoudelijke kennis dus laat hun (en niet de coördinator jaarverslag) dan ook voortaan de beleidsmedewerkers benaderen voor hun tekstuele bijdragen aan het jaarverslag. De artikelcoördinator zou dan in samenspraak met de beleidsmedewerkers tot een stuk tekst voor het jaarverslag kunnen komen. Indien de artikelcoördinator, samen met de beleidsmedewerker van een prestatiecluster en een medewerker van de cluster E&M een stuk tekst schrijft over een bepaald prestatiecluster dan zal dat de afstemming bevorderen en leiden tot een samenhangend stuk tekst. De beleidsmedewerker kan bijvoorbeeld ook op de hoogte zijn van bepaalde evaluatieonderzoeken van andere departementen op zijn beleidsgebied waarvan de cluster E&M geen weet van heeft, maar wel relevant is voor het jaarverslag. Deze samenwerking zal er ook voor zorgen dat de gegevens van de cluster E&M niet pas op het allerlaatste moment in de beleidsartikelen worden gezet. De cluster E&M zou een grotere rol moeten hebben in het opstellen van het jaarverslag, omdat ze middels de evaluatie- en monitoringsonderzoeken veel informatie klaar heeft liggen voor het jaarverslag. De artikelcoördinator, de betreffende beleidsmedewerker en de cluster E&M zouden elkaar m.b.t. de beleidsinhoudelijke invulling van de beleidsartikelen goed aan kunnen vullen mits ze in het vervolg beter zouden (kunnen) gaan samenwerken. De coördinator voor het jaarverslag zou daarom een stapje terug moeten doen en zou zich alleen nog maar bezig moeten houden met de uiteindelijke integratie van de financiële informatie en de beleidsinhoudelijke informatie. De coördinator moet vervolgens zorgen voor een redactionele slag⁶¹ over de aangeleverde stukken tekst waarna hij de gehele DGR-bijdrage aan het departementale jaarverslag vervolgens kan overhandigen aan de Directie FEZ (deze directie is de coördinator van het departementale jaarverslag). Dit zou een betere verantwoordelijkheidsverdeling zijn. VBTB is namelijk niet alleen een zaak van de staf maar zeer zeker ook van de lijn. En de lijn zou op deze manier beter bij het schrijven het departementale jaarverslag betrokken worden, zodat de kwaliteit van het departementale jaarverslag verbeterd kan worden.

Dat het eerste jaarverslag nieuwe stijl niet helemaal goed was had ook te maken met de cultuuromslag die met dit eerste jaarverslag-nieuwe-stijl gepaard moest gaan. Niet iedereen was al gewend aan deze nieuwe manier van verantwoorden. Ten eerste moet deze cultuuromslag bij de cluster SB&C gaan plaatsvinden. De cluster SB&C moet leren om het schrijven van de (beleidsinhoudelijke) stukken tekst meer over te laten aan de beleidsdirecties. Maar er moet, ten tweede, ook een cultuuromslag bij de beleidsdirecties plaatsvinden. Uit de interviews bleek dat de beleidsmedewerkers bij de beleidsdirecties er bijvoorbeeld niet altijd de noodzaak van in zagen om stukken tekst voor het jaarverslag aan te leveren. Men moet meer in VBTB-termen gaan denken. Daarbij heeft het zeker niet geholpen dat in het ‘plan van aanpak’ van de cluster SB&C geen duidelijke beschrijving was *wat* er in de stukken tekst moest komen, waardoor beleidsmedewerkers niet helemaal goed wisten wat de eisen waren aan de stukken tekst. Hierdoor werden stukken tekst van verschillende kwaliteit en met een verschillende structuur aangeleverd. De ene tekst was uitgebreider dan een andere tekst en de opbouw van de stukken tekst verschilde ook. Hoewel er i.t.t. de financiële gegevens geen standaard modellen bestaan voor de aanlevering van de beleidsinhoudelijke informatie door beleidsmedewerkers is dat geen excuus voor het feit dat de

⁶¹ Over de aanpassingen die de coördinator in de stukken tekst maakt zou hij wel feedback moeten geven aan de beleidsmedewerkers, de artikelcoördinatoren en de cluster E&M, want in het verleden gebeurde dat niet.

cluster SB&C in de aanschrijving aan de beleidsmedewerkers duidelijker had mogen maken wat er van de beleidsmedewerkers werd verwacht. Hier kan de cluster E&M helpen aangezien de cluster E&M een adviserende rol heeft in de evaluaties bij de projecten en programma's. Zij probeert, uit hoofde van die rol, instrumenten te ontwikkelen die kunnen helpen om de informatievoorziening makkelijker te maken. Dit doet zij door bijvoorbeeld de informatievoorziening te uniformeren d.m.v. het plaatsen van een format/standaard model in een bepaald informatiesysteem. De cluster E&M is op dit moment bezig om een standaard model voor de informatievoorziening van de projecten en programma's te maken en deze vervolgens in een digitaal informatiesysteem te zetten. Dit standaard model is voor het jaarverslag 2003 gemaakt, maar er is nog geen tijd geweest om deze in een digitaal informatiesysteem te zetten. Voor het jaarverslag 2003 is er een standaard model gemaakt voor de verschillende beleidsmedewerkers, waarin is aangegeven welke informatie de beleidsmedewerkers van de projecten en programma's voor het jaarverslag moeten aanleveren. Bij deze standaard is uitgegaan van de 3 H-vragen (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?). Deze standaard is een verbetering ten opzichte van de beschrijving in het plan van aanpak die bij het vorige jaarverslag aan beleidsmedewerkers is gegeven. Deze beschrijving was zeer beknopt en was ook niet geformuleerd op basis van de 3 H-vragen. Door dit standaard model weten de beleidsmedewerkers nu beter dan vroeger welke informatie relevant is voor de verantwoording. Op deze manier vindt er waarschijnlijk automatisch een cultuuromslag bij de beleidsmedewerkers plaats.

Dit standaard model zou niet alleen voor het departementale jaarverslag moeten worden gebruikt, maar zou ook voor de voortgangsrapportages van de projecten en programma's gebruikt moeten worden. De voortgangsrapportages zouden namelijk in het ideale geval in VBTB-termen⁶² geschreven moeten worden, omdat ze dan beter aansluiten op de inhoud van de interne en externe p&c-cyclus. Op dit moment bestaat er nog geen standaard informatiemodel voor de voortgangsrapportages. De voortgangsrapportages hebben dus geen uniforme structuur. Indien de voortgangsrapportages in VBTB termen worden opgesteld dan heeft men bij het DGR dus dubbel profijt: ten eerste is er afstemming met de p&c-cyclus en ten tweede is er dan eindelijk een uniforme structuur voor de informatieverstrekking door de projecten. Deze afstemming qua inhoud en structuur is natuurlijk nodig, maar ook de afstemming in de tijd moet zeker niet vergeten worden. Gegevens uit de voortgangsrapportages zouden veelal overgenomen kunnen worden in het departementale jaarverslag, maar daarvoor moet er natuurlijk ook afstemming in de tijd gaan plaatsvinden.

Deze afstemming van de inhoud van de voortgangsrapportages zou het huidige probleem op kunnen lossen dat op dit moment de doelstellingen van de projecten en programma's niet altijd goed aansluiten op de doelstellingen in de begroting. Om inhoudelijke afstemming te krijgen zullen de doelstellingen van de projecten en programma's gekoppeld moeten worden aan de (operationele) doelstellingen uit de begroting, zodat duidelijk wordt in hoeverre het project/programma de instrumentatie vormt van de rijksdoelen. Het probleem zit nu voornamelijk bij de begroting, want de begroting komt niet goed overeen met het ruimtelijke beleid, waardoor de projecten en programma's - die een uitwerking zijn van het ruimtelijke beleid - ook niet aansluiten op de begroting. Dit probleem wordt pas opgelost indien de begroting meer VBTB-proof wordt opgesteld en dat betekent dus dat de begroting meer moet worden opgesteld vanuit de beleidsdoelen en niet vanuit de organisatie-indeling. En anderzijds zit het probleem bij de projecten en programma's die te veel doelstellingen formuleren en daardoor te veel afdwalen van de doelstellingen uit de begroting.

⁶² De rapportage moet dan uitgaan van een indeling gebaseerd op de vragen 'wat wil men met dit project bereiken, wat gaat ze daarvoor doen en wat mag dat project kosten?' om daar vervolgens antwoord op te geven door beantwoording van de vragen 'hebben we met dit project bereikt wat we hebben beoogd, hebben we gedaan wat we daarvoor zouden doen en heeft het project gekost wat we dachten dat het zou kosten?'

Ook zou inhoudelijke afstemming en afstemming van het tijdspad ervoor kunnen zorgen dat er geen tegenstrijdige informatie meer komt te staan in het departementale jaarverslag en de voortgangsrapportages.

Maar het is nog niet zover dat dit standaard informatiemodel ook verder wordt uitgewerkt voor de voortgangsrapportages van de projecten en programma's. Daar is op dit moment namelijk nog te weinig tijd voor om dat te kunnen realiseren.

Maar er is nog een probleem wat betrekking heeft op de programmering van de evaluatieonderzoeken. Het is namelijk zo dat er in het meerjarig onderzoeksprogramma van de cluster E&M bijna geen onderzoeken staan gepland die de doelmatigheid van het beleid behandelen. De meeste geplande onderzoeken zijn namelijk onderzoeken die de doeltreffendheid van het beleid behandelen. Indien de doelmatigheid van het beleid wel onderzocht wordt dan is dat maar een onderdeel van een uitgebreider onderzoek, want de nadruk ligt dan vaak op het verkrijgen van doeltreffendheidsgegevens⁶³. In de programmering van het evaluatieonderzoek van de cluster E&M moeten daarom meer onderzoeken komen te staan die de doelmatigheid van het beleid onderzoeken.

4.4.2.2 Externe bronnen

De vraag moet ook worden gesteld of er ook afspraken zijn gemaakt met externe organisaties met betrekking tot het leveren van de benodigde informatie voor het departementale jaarverslag, want de departementen zijn voor veel prestatiegegevens (ten behoeve van hun monitors) afhankelijk van derden. In het geval van het DGR kunnen er een aantal belangrijke informatieleveranciers worden onderscheiden. Ten eerste zijn dat de lagere overheden, ten tweede de planbureaus en ten derde zijn dat de andere ministeries (en de andere diensten binnen het Ministerie van VROM).

In het kader van VBTB is het niet noodzakelijk in de huidige informatierelatie met *lagere overheden* grote veranderingen aan te brengen. Uit interviews kwam naar voren dat de gegevens op dit moment veelal aanwezig zijn, maar dienen op een andere wijze gerubriceerd te worden. De huidige afzonderlijke informatiesystemen zullen aangepast moeten worden: in plaats van inputgegevens zal meer gevraagd worden naar output- en outcomegegevens. Het is niet mogelijk en ook niet noodzakelijk gemeenten en provincies te vragen hun jaarrekening/verslag in te dienen voor het moment dat departementen hun jaarverslag af dienen te hebben. Verwerking van de gegevens bij de decentrale overheden, maar ook verwerking van de gegevens van decentrale overheden door ministeries levert op een dergelijke termijn problemen op. Wel kan in overleg met de gemeenten worden nagegaan welke actuele gegevens uit monitors en op grond van specifieke regelingen op korte termijn na het afgelopen jaar kunnen worden verstrekt, zonder dat dit tot zware belasting van gemeenten leidt. Dit kunnen ook voorlopige jaargegevens zijn of gegevens over een (groot) deel van het afgelopen jaar, die toch een beeld geven van de ontwikkeling in dat jaar.

Maar in interviews kwam naar voren dat op dit moment de bereidwilligheid van lagere overheden om informatie aan het Rijk te verstrekken niet groot is. Over het algemeen vragen lagere overheden zich vaak af wat zij er aan hebben als ze informatie aan het Rijk leveren. Lagere overheden hebben het gevoel dat deze informatie alleen maar voor het afleggen van verantwoording wordt gebruikt en dat de Rijksoverheid deze informatie niet gebruikt om te leren. Er zit soms angst bij de lagere overheden dat deze informatie verkeerd wordt gebruikt en daarmee wordt bedoeld dat lagere overheden bang zijn dat het Rijk de lagere overheden zal gaan afrekenen op basis van deze informatie. De Rijksoverheid zal daarom een middel in handen moeten hebben om er voor te zorgen dat lagere overheden wel de door het Rijk gewenste informatie gaan verzamelen en deze informatie vervolgens ook afstaat aan het Rijk. Dit had ten eerste moeten gebeuren door in de PKB van de Nota Ruimte een PKB-artikel op te nemen waarin kwam te staan dat lagere overheden bepaalde door het Rijk gewenste informatie moeten leveren. Ook in de nog definitief vast te stellen

⁶³ Dat is ook niet zo verwonderlijk aangezien er informatie over de effecten nodig is om de doelmatigheid van het beleid te kunnen bepalen.

regioconvenanten⁶⁴ moeten concretere afspraken worden gemaakt welke informatie het Rijk specifiek wil. Door sommige projecten en programma's uit het UP worden al afspraken gemaakt over de aan te leveren informatie door lagere overheden of andere uitvoeringsorganisaties. Dat kan redelijk gemakkelijk gebeuren, omdat lagere overheden deel uitmaken van deze projecten en programma's. Andere projecten en programma's die deze afspraken nog niet hebben gemaakt zouden ook afspraken met lagere overheden moeten gaan maken. Projecten en programma's zoals BIRK (Budget Investerings Ruimtelijke Kwaliteit), NSP (Nieuwe Sleutelprojecten), Deltametropool en KIEV (Knelpunten infra gerelateerde investeringsprojecten met betrekking tot externe veiligheid) hebben hun eigen monitor. Zij verlenen subsidies aan lagere overheden en andere uitvoeringsorganisaties en kunnen eisen stellen aan de besteding van dat geld. Men kan onder andere eisen dat de subsidieontvanger bepaalde informatie verstrekt aan het DGR, want anders zal de subsidieontvanger dat geld niet ontvangen. Zodoende kunnen de monitors bij de projecten worden gevuld met informatie van lagere overheden.

Hier speelt het probleem omtrent de onzekerheid over de betrouwbaarheid van de aangeleverde informatie. Het valt te verwachten dat lagere overheden, vanwege de angst om afgerekend te worden, een situatie op een zodanige manier proberen weer te geven dat er een overdreven positief beeld van de situatie wordt geschetst. De informatie van lagere overheden zal dan soms onjuist en onvolledig zijn. Om dit perverse effect van prestatiemeting tegen te gaan moet er vertrouwen bij de lagere overheden komen. Daarom moet ten eerste aan lagere overheden duidelijk worden gemaakt dat deze informatie niet wordt gebruikt om lagere overheden af te rekenen op hun prestaties. Hier ligt een rol voor de politiek om ook daadwerkelijk niet deze informatie te gebruiken om lagere overheden hierop af te rekenen. En ten tweede moeten lagere overheden worden betrokken bij het formuleren van de indicatoren, zodat er nog meer draagvlak kan ontstaan voor de monitor. En ten derde kunnen kwalitatieve evaluaties helpen om vertrouwen te kweken door niet alleen de prestaties en effecten van het beleid in beeld te brengen maar ook het proces te beschrijven. Indien ook bij deze kwalitatieve evaluaties lagere overheden worden betrokken (door bijvoorbeeld hun op te nemen in de begeleidingscommissie) dan kan dat het (wederzijdse) vertrouwen extra ten goede komen. Hoewel deze oplossingen misschien voldoende zijn dient het DGR ten aanzien van deze gegevens (afkomstig van lagere overheden) toch een controlebeleid te voeren, gericht op de juistheid en volledigheid van deze gegevens. Dit controlebeleid moet ook gevoerd worden ten aanzien van gegevens van de andere uitvoeringsorganisaties.

Door het maken van afspraken met lagere overheden kan dus het probleem worden opgelost dat sommige informatie bij bepaalde lagere overheden helemaal niet voorhanden is, maar ook kan het probleem omtrent definitieverschillen worden opgelost. In de afspraken moet er consensus worden bereikt over de te hanteren definities. Daarbij moet zoveel mogelijk worden aangesloten op de gehanteerde definities in de Nota Ruimte.

Een groot aantal gegevens komt van de *planbureaus* (het Ruimtelijk Planbureau, het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu, het Sociaal Cultureel Planbureau en het Centraal Planbureau) en van het *Centraal Bureau voor de Statistiek* (CBS). Een probleem wat zich hierbij voordoet is dat de planbureaus en het CBS bijna niet te sturen zijn door het DGR. De planbureaus en het CBS vallen weliswaar onder verschillende ministers⁶⁵, maar hebben een grote mate van zelfstandigheid⁶⁶. De planbureaus bepalen in grote mate hun eigen werkprogramma, omdat ze inhoudelijk onafhankelijk moeten zijn⁶⁷. Het DGR kan wel wensen indienen, maar het is aan het RPB (of een ander

⁶⁴ Men wachtte met het ondertekenen van de regioconvenanten op de definitieve Nota Ruimte, omdat de regioconvenanten op basis van nieuw beleid in de Nota Ruimte aangepast moeten worden.

⁶⁵ Het RPB valt onder verantwoordelijkheid van de minister van VROM, het RIVM en het SCP vallen onder verantwoordelijkheid van de minister van VWS en het CPB valt onder verantwoordelijkheid van de minister van EZ.

⁶⁶ De status van een planbureau is niet helemaal duidelijk maar een planbureau is wegens haar inhoudelijke onafhankelijkheid op afstand van een departement geplaatst en is in grote mate zelfstandig. Vaak wordt de status van zelfstandig bestuursorgaan (ZBO) of agentschap aan een planbureau gegeven.

⁶⁷ Planbureaus staan ten dienste van het politieke en maatschappelijke debat vanuit een onafhankelijke positie.

planbureau) en de desbetreffende verantwoordelijke minister of het verzoek wordt ingewilligd. Soms komt het voor dat het DGR samenwerkt met een planbureau. Er wordt voornamelijk samengewerkt met het RPB. Er worden bijvoorbeeld afspraken gemaakt over het gebruik van definities, er wordt gezamenlijk data aangeschaft, en er wordt wel eens gezamenlijk onderzoek gedaan. Wanneer het RPB of het DGR een data-abonnement zou willen aanschaffen dan is dat uiteindelijk veel goedkoper indien het als een VROM-abonnement wordt aangeschaft. Zowel het RPB als het DGR kan dan gebruik maken van dit abonnement. Ze hoeven het dan niet ieder apart aan te schaffen. Ook wordt er wel eens een gezamenlijk onderzoek gedaan. De Gebiedenatlas⁶⁸ is een voorbeeld van deze samenwerking.

Uit de interviews (en uit persoonlijke ervaring) is gebleken dat er geconcludeerd kan worden dat er tussen de planbureaus en het CBS aan de ene kant en het DGR aan de andere kant geen onwil is om niet samen te werken. Men wil, waar mogelijk, zo veel mogelijk samen te werken (voor zover het de onafhankelijke positie van een planbureau niet aantast). Als er problemen zijn in de informatievoorziening met de planbureaus en het CBS heeft dat vooral te maken met praktische problemen, zoals het niet beschikbaar zijn van informatie. Aangezien deze organisaties er geen belang bij hebben om onjuiste of onvolledige informatie te verstrekken aan het DGR valt te verwachten dat deze informatie altijd betrouwbaar is.

Andere belangrijke actoren waar het DGR veel informatie voor het jaarverslag vandaan haalt zijn de *andere ministeries en de andere diensten binnen het Ministerie van VROM*. Deze ministeries doen soms ook onderzoek waarbij raakvlakken zijn met het ruimtelijke ordeningsbeleid. Dit betekent dat er veel ruimtelijke informatie (kwalitatief dan wel kwantitatief) in onderzoeken van andere ministeries - of bij andere diensten binnen het Ministerie van VROM - is te vinden. Zo zijn er een aantal projecten waaraan een ruimtelijk aspect zit die onder verantwoordelijkheid van een ander ministerie worden uitgevoerd. Bij een groot aantal van deze projecten is ook het DGR betrokken. Deze projecten hebben hun eigen monitor, zoals de monitor ISV, de monitor Belvédère en de monitor Groene Ruimte. Omdat er aan deze projecten ook een ruimtelijk aspect zit, zijn in de monitors van deze projecten ook ruimtelijke indicatoren opgenomen. Uit de interviews blijkt dat het DGR altijd goed vertegenwoordigd is in de monitors die relevant zijn voor het departementale jaarverslag. Uit deze monitors kan dus voldoende informatie ten behoeve van het departementale jaarverslag worden gehaald. Daarnaast wordt de kwaliteit van de ruimtelijke indicatoren in deze monitors vaak gewaarborgd door de monitorexperits van de cluster E&M. De beleidsmedewerkers van het DGR die bij een dergelijk (interdepartementaal) project zijn betrokken roepen namelijk meestal de hulp in van de cluster E&M. Dit cluster heeft een adviserende evaluatiefunctie binnen het DGR. Maar men is niet verplicht om de cluster E&M in te schakelen. Maar bijna bij al deze monitors is de cluster E&M van het DGR toch betrokken. De hulp van de cluster E&M bestaat met name uit het verzinnen van kwalitatief goede (ruimtelijke) indicatoren.

Maar naast deze kwantitatieve evaluatieonderzoeken zullen andere departementen ook kwalitatieve (ex post) evaluatieonderzoeken doen op het gebied van de ruimtelijke ordening. Deze onderzoeken zijn een belangrijke bron van informatie voor het DGR. In deze kwalitatieve onderzoeken staan vaak vele (ruimtelijk georiënteerde) gegevens die inzicht bieden in de werking van het ruimtelijke beleid en leveren zodoende informatie op voor het departementale jaarverslag. In deze gevallen wordt het DGR soms gevraagd of ze mee wil doen, maar soms wordt het DGR hiervan niet op de hoogte gesteld. Bij het DGR zal niet alleen de cluster E&M kennis hebben van deze evaluaties bij andere ministeries, maar zullen de inhoudelijke beleidsmedewerkers van het DGR die een bepaald onderwerp onder hun hoede hebben soms beter op de hoogte zijn, omdat het onderzoek betrekking heeft op hun vakgebied⁶⁹. Om op de hoogte te zijn van deze kwalitatieve

⁶⁸ De Gebiedenatlas is een product waarin een gebiedstypologie is gemaakt. Hierin staat aangegeven in welke gevallen een bebouwd gebied wordt aangemerkt als Centrum Stedelijk of Groen Stedelijk. Deze begrippen staan in de Nota Ruimte, maar zijn in samenwerking tussen het RPB en het DGR verder uitgewerkt.

⁶⁹ Vandaar dat ook is gezegd dat de cluster E&M, de inhoudelijke beleidsmedewerker en de artikelcoördinator samen aan de beleidsinhoudelijke bijdrage aan het jaarverslag moeten gaan schrijven.

onderzoeken is het noodzakelijk om een goed netwerk te hebben. Op dit moment is dit netwerk nog te beperkt aangezien het vaak voorkomt dat men bij het DGR niet op de hoogte van het feit dat een bepaald onderzoek op dit moment plaats vindt dan wel heeft plaatsgevonden. Men komt er vaak pas op een later tijdstip achter dat een bepaald onderzoek is uitgevoerd. Het is dus noodzakelijk om het netwerk in het beleidsveld verder uit te bouwen.

Een probleem bij de bestuurlijke informatieverzorging, ten aanzien van de informatie-uitwisseling met al deze externe actoren, is het probleem van de tijdigheid van de informatie. Voor een optimale ondersteuning van resultaatgericht management is het vereist dat de financiële informatie met de beleidsinformatie kan worden geïntegreerd en gekoppeld aan de beleidsdoelstellingen. Hierbij geldt dat de 'matching' (toerekening aan perioden) een probleem vormt. Een juiste 'matching' is nodig om in de departementale verantwoording de relatie tussen kosten en de daarmee bereikte prestaties en effecten aan te kunnen tonen. Het is immers bij VBTB te doen om een integrale beschouwing van deze elementen. In verschillende sectoren levert dit problemen op, omdat beleidsinformatie uit statistieken en beleidsevaluatieonderzoeken de neiging heeft na te ijlen ten opzichte van de financiële verantwoordingsinformatie (Algemene Rekenkamer, 2001). In de interviews is bevestigd dat dit probleem ook voor het DGR geldt. Veel van de beschikbare beleidsinhoudelijke data over effecten is vaak nooit actueler dan het jaar ervoor⁷⁰. Het is veelal onmogelijk om doelbereikingsgegevens over hetzelfde jaar te krijgen als het jaar waar het jaarverslag over gaat. Voor het jaarverslag 2003, die in mei 2004 moet worden opgeleverd, is het dus niet mogelijk om doelbereikingsgegevens over 2003 te krijgen. Het is namelijk zo dat men begin 2004 - in het gunstigste geval - alleen maar gegevens heeft over het jaar 2002. Men moet het dus doen met oudere gegevens. Voor het jaarverslag 2003 zal dat dus informatie uit 2002 zijn. In het jaarverslag 2003 staan dan financiële gegevens en proces- en prestatiegegevens over het jaar 2003 en de doelbereikingsgegevens zijn dan uit het jaar 2002. Dit betekent dat het moeilijk is om een relatie te leggen tussen het geconstateerde effect (immers in het verleden) en de te leveren prestatie (dat nu wordt verricht) en de daarmee verbonden kosten. Er is met andere woorden geen juiste 'matching' mogelijk. Hier is geen oplossing voor en daarom moet men dit probleem accepteren.

Een ander algemeen probleem in de informatie-uitwisseling met externe actoren betreft het gebruik van definities. Uit de interviews kwam naar voren dat verschillende organisaties verschillende definities hanteren en dat zorgt ervoor dat veel gegevens niet bruikbaar zijn voor het DGR. Om er enigszins voor te zorgen dat dit probleem wordt opgelost moet men in de Nota Ruimte definities goed operationaliseren zodat er geen interpretatieverschillen kunnen bestaan. Maar dit betekent nog niet dat andere actoren deze definities ook zullen gaan hanteren. Daarover zullen toch afspraken moeten worden gemaakt met die (uitvoerings)organisaties waar het DGR informatie van wil ontvangen.

4.4.3 De 'volwassenheid' van de informatiesystemen

Zoals hierboven al is aangestipt zijn er binnen het DGR verschillende actoren die informatie verzamelen. Deze informatie kan soms wel in een (geautomatiseerd) informatiesysteem zijn ingevoerd, maar het kan ook zo zijn dat deze informatie in de 'hoofden' van de medewerkers zit. In dit stuk wordt bekeken welke informatiesystemen er binnen het DGR zijn die de verantwoordingsinformatie op moeten leveren. Daarnaast wordt bekeken welke problemen zich bij

⁷⁰ Voor de doelbereikingsgegevens is men namelijk veelal afhankelijk van databanken van het CBS of de Stichting LISA⁷⁰ die pas gegevens vrij geven aan het begin van het jaar (t+1) volgend op het jaar waarop ze betrekking hebben (het jaar t). Indien deze gegevens (bijvoorbeeld over het jaar 2003) aan het begin van het jaar daarop (bijvoorbeeld het jaar 2004) dus vrij komen dan is dat te laat om deze gegevens nog in het jaarverslag (bijvoorbeeld het jaarverslag 2003 die in mei 2004 bij de Tweede Kamer moet liggen) op te nemen. Men is namelijk al veel eerder begonnen met het schrijven aan dat jaarverslag en afgezien van dat probleem is er ook geen tijd over om deze gegevens te bewerken, want veel gegevens kunnen niet één op één worden overgenomen maar moeten bewerkt worden. Men moet dan wachten tot het jaar daarop om deze gegevens in het jaarverslag op te nemen, maar dan zijn deze gegevens eigenlijk al te oud voor dat jaarverslag.

deze systemen voordoen ten aanzien van kwaliteitseisen zoals betrouwbaarheid, gebruiksvriendelijkheid, doelmatigheid en flexibiliteit.

De financiële informatiesystemen

Ten eerste zijn er enkele *financiële* informatiesystemen bij het DGR. Deze financiële systemen moeten jaarlijks (voor de departementale verantwoording) financiële informatie opleveren over: de uitputting van het budget (ten aanzien van programma-uitgaven en apparaatsuitgaven); informatie over meerjarige bedragen van de gerealiseerde ontvangsten; meerjarige bedragen van de aangegane verplichtingen; maar ook informatie over beleidsmatige mutaties in de budgetten.

Binnen het DGR zijn er een aantal geautomatiseerde financiële systemen, die door de cluster A&A van de directie M&M worden beheerd. Het belangrijkste systeem is het systeem genaamd SBB (Systeem BegrotingsBeheer). Het systeem SBB was in beginsel een uniform in te richten VROM-brede applicatie. Uiteindelijk heeft iedere dienst voor een eigen inrichting gekozen. Het DGR maakt minimaal gebruik van de mogelijkheden van SBB. Het systeem wordt voornamelijk gebruikt voor het vastleggen van verplichtingen en betalingen en de nevenadministraties vorderingen/debiteuren en voorschotten. In het systeem vindt kostentoerekening aan begrotingsartikelen plaats. Het systeem hoeft verder niet meer aangepast te worden om te kunnen voldoen aan de eisen van VBTB.

Hoewel het systeem SBB aan de eisen voldoet is VBTB toch meer gediend met het baten-lastenstelsel⁷¹. In de Miljoenennota 2001 (TK, 2000-2001b)⁷² presenteerde het kabinet daarom het plan om over enkele jaren de gehele begroting en financiële verantwoording van het Rijk op dit stelsel te baseren. Het baten-lastenstelsel komt dan in de plaats van het huidige geïntegreerde verplichtingenkasstelsel⁷³, waarop het systeem SBB is gebaseerd. Met een baten-lastenstelsel kan de rijksoverheid de kosten van de te leveren prestaties ten opzichte van de geleverde prestaties beter inzichtelijk maken. Een baten-lastenstelsel ‘vertaalt’ de uitgaven naar kosten per periode, hetgeen een meer economisch georiënteerde afweging/beslissing mogelijk maakt.

Naast SBB zijn er nog enkele andere systemen, maar die zullen hier verder niet behandeld worden, omdat het voor deze scriptie niet van belang is om diep op deze systemen in te gaan. SBB is namelijk *het* financiële systeem binnen het DGR.

Wat betreft de financiële systemen worden er wel dubbele registraties bijgehouden, maar deze dubbele registraties worden wel noodzakelijk geacht⁷⁴, waardoor het uiteindelijk niet zo erg is dat ze bestaan.

Uit de interviews bleek dat er bij het DGR een aantal problemen te constateren zijn ten aanzien van het gebruik van gegevensdefinities voor wat betreft de financiële gegevens. Hoewel bij de verschillende diensten van VROM, maar ook bij andere ministeries, veelal dezelfde gegevensdefinities worden gehanteerd (wat grotendeels te maken heeft met het feit dat hier voorschriften voor bestaan, die in het Handboek Financiële Informatie en Administratie

⁷¹ Bij een baten-lastenstelsel is de aandacht gevestigd op de kosten(lasten) en opbrengsten(baten), in samenhang met de bezittingen en schulden. Het baten-lastenstelsel is een begrotings- en verantwoordingsstelsel waarbij transacties en andere gebeurtenissen worden opgenomen wanneer deze plaatsvinden (en niet uitsluitend wanneer kasmiddelen worden ontvangen of uitgegeven). Daarom worden de transacties en andere gebeurtenissen geregistreerd in de verslagperiodes en opgenomen in de begrotingen en verantwoordingen over de periodes waarop zij betrekking hebben.

⁷² De Miljoenennota 2002 bevat nadere voorstellen voor de vormgeving van het stelsel (TK, 2001-2002b)

⁷³ In een verplichtingen-kasstelsel staan de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten centraal. Binnen een kasstelsel is het moment van het feitelijk uitgeven of ontvangen van geld maatgevend voor opname in de begroting en de verantwoording. De primaire grootheden van een kasstelsel zijn uitgaven, ontvangsten en het kassaldo (tekort c.q. overschot).

⁷⁴ Zo heeft het investeringsprogramma INTERREG III een eigen informatiesysteem voor de beheersaspecten laten ontwikkelen. Dat is een vereiste opgelegd door de Europese regelgeving. Maar ook voor de Nieuwe Sleutelprojecten is een administratief systeem voor de vastlegging van bestuurlijke verplichtingen ontwikkeld aangezien het bij deze projecten om complexe geldstromen gaat.

Rijksoverheid⁷⁵ staan beschreven) zijn er een aantal begrippen die verschillend worden ingevuld. Het begrip ‘kosten’, dat een centrale plaats inneemt bij doelmatigheidsinformatie, wordt bijvoorbeeld rijksbreed gezien zeer verschillend ingevuld. In veel gevallen wordt wel gesproken over kosten, maar blijkt het de uitgaven te betreffen⁷⁶. Met de invoering van het baten-lasten stelsel zal het probleem omtrent dit begrip waarschijnlijk worden opgelost. Sterk gerelateerd aan dit begrip is het begrip ‘kostprijs per product’. Wat hieronder verstaan wordt lijkt van ministerie tot ministerie en van beleidsartikel tot beleidsartikel te kunnen verschillen. De ene keer betreft het de integrale kosten, in andere gevallen gaat het over een deel van de kosten, ook wanneer de kosten ‘integraal’ worden genoemd. Hierover moet door het Ministerie van Financiën een oplossing worden gezocht.

Ook blijkt uit de interviews dat het financiële systeem SBB geen moeite heeft met het tijdig aanleveren van financiële informatie voor het departementale jaarverslag, omdat aan het einde van het jaar de eindrekening door het systeem wordt opgemaakt en dan worden de financiële gegevens, bij wijze van spreken, met één druk op de knop vrijgegeven voor het jaarverslag. Dit is dus een hele simpele procedure.

Wat betreft de betrouwbaarheid van het financiële informatieverzorgingsproces kan gesteld worden dat deze goed gewaarborgd is. Voor het aangaan en doen van financiële transacties bestaan er binnen het Ministerie van VROM duidelijke procedures. De betrouwbaarheid hiervan wordt gewaarborgd door zowel de interne control-medewerkers die vooraf controleren evenals door de departementale accountantsdienst en DFEZ die beide achteraf controleren. De interne controllers controleren vooraf wanneer een opdracht wordt aangenomen. De departementale accountantsdienst en DFEZ controleren achteraf wanneer de rekening aan het einde van het jaar wordt opgemaakt ten behoeve van het departementale jaarverslag. Hierbij moet wel gezegd worden dat deze controles steekproefsgewijs plaatsvinden, waardoor het mogelijk is dat de financiële gegevens niet helemaal 100% betrouwbaar zijn. Ook de betrouwbaarheid van het financiële systeem SBB is enigszins gewaarborgd, doordat er van dit systeem een beschrijving is over wat het systeem doet, hoe het systeem werkt en welke gegevens er in opgenomen worden, enz.

Ook is er niks op de gebruiksvriendelijkheid van de financiële systemen aan te merken. Er is aangegeven dat de cluster A&A er goed mee kan werken. Het systeem SBB is namelijk voor de cluster A&A eenvoudig in gebruik en kost daarom weinig inspanning.

Het systeem SBB is voldoende flexibel. Mocht er een nieuwe begrotingsindeling komen dan kan dat gemakkelijk in het systeem worden aangepast. Ook als er door nieuw beleid een nieuw beleidsinstrument bijkomt dan kan dat zonder veel problemen in het systeem worden ingevoerd. Maar het systeem is ook flexibel genoeg om te voldoen aan verschillende informatiebehoeften van de verschillende besturingsniveaus. Dat komt omdat het mogelijk is om een verre onderverdeling in kostensoorten te maken naar bijvoorbeeld ambtelijk personeel, overig personeel, post-actief, materieel en huisvesting. Voor de apparaatmiddelen betekent dit dat er zowel detailinformatie beschikbaar is voor de lagere echelons van het interne bestuur, maar ook dat er geaggregeerde informatie beschikbaar kan zijn voor het hogere interne bestuur en voor het externe bestuur.

De beveiliging van het systeem SBB is nog niet goed geregeld. De inrichting van SBB voldoet wel aan het binnen VROM opgestelde document ‘Eisen Standaard Niveau Informatiebeveiliging VROM’, maar het voldoet nog steeds niet aan het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksoverheid (VIR). Om toegang tot het systeem te krijgen heeft men een password en een login-code nodig. Dit zorgt ervoor dat alleen de daartoe bevoegde personen

⁷⁵ Het handboek, ook wel kortweg HAFIR genaamd, bevat de comptabele en financieel-administratieve regelgeving die op de Rijksoverheid (voornamelijk op de departementen) van toepassing is. Naast de formele regelgeving bevat het handboek ook een aantal handleidingen, handreikingen en andere informatieve documenten.

⁷⁶ Uitgaven zijn betalingen die zijn gedaan op basis van aangegane verplichtingen. Kosten betreffen de waarde van de verbruikte middelen die nodig zijn voor het kunnen uitoefenen van de bedrijfsvoering. Zo wordt een computer bij aanschaf in een bepaald jaar volledig betaald (uitgaven), maar wordt slechts een deel van die computer in dat jaar ‘verbruikt’ (kosten). De computer kan immers enkele jaren mee. Als de uitgaven verschillen van de kosten - wat vaak het geval is - leidt het relateren van de *uitgaven* aan de prestaties of effecten dus tot verkeerde conclusies over de doelmatigheid. Uitgaven zullen immers van jaar op jaar sterk kunnen fluctueren.

toegang tot het systeem kunnen krijgen. Er is ook sprake van een functiescheiding; degene die de betaling invoert kan niet daadwerkelijk de uitbetaling doen, want daar is weer een ander persoon toe bevoegd.

Ook ten aanzien van de doelmatigheid van het financiële systeem valt nog een verbetering valt te constateren. Er is een reorganisatie bij het Ministerie van VROM ophanden met betrekking tot de verschillende (financiële en personele) administraties bij de verschillende diensten. I.p.v. vier verschillende SBB's moet er straks één SBB komen bij één gemeenschappelijke dienst Administratie. Hiermee zal men kunnen besparen op personeels- en onderhoudskosten.

De beleidsinformatiesystemen.

In paragraaf 4.4.2 is reeds aangegeven bij welke directie welke beleidsmatige informatie voor het departementale jaarverslag vandaan zal moeten komen. Deze informatie is vaak verzameld, ingevoerd, opgeslagen en verwerkt in (beleids)informatiesystemen⁷⁷. Deze beleidsinformatiesystemen dienen aan een aantal eisen te voldoen en daar gaat het onderstaande stuk tekst over.

In de regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid is bepaald dat evaluatiesystemen aan de *betrouwbaarheidseis* moeten voldoen.

Over de betrouwbaarheid van het monitoringssysteem van de cluster E&M kan gesteld worden dat het voldoende voldoet aan de betrouwbaarheidseis. De kwaliteit van dit systeem is namelijk aan de hand van een beschrijving van het betreffende informatiesysteem en de aan dat systeem ten grondslag liggende administratieve organisatie vast te stellen. In de vragenlijst die jaarlijks naar de Algemene Rekenkamer moet worden gezonden moet namelijk altijd een beschrijving van het systeem staan (Ministerie van Financiën, 2001c). Naast een beschrijving van de eerste monitoringsrapportage (de nulmeting⁷⁸) is er daarnaast ook een onderzoeksdossier gemaakt. Dit onderzoeksdossier is vrij uitgebreid en beslaat onder andere de volgende informatie: het gebruiksdoel, de offerteaanvraag, de offertes, de offertebeoordeling, de aanbiedingsbrief aan de DR, verslagen van begeleidingscommissiebijeenkomsten. Ook wordt er in het monitoringssysteem aangegeven uit welke bronnen de informatie komt. Cruciaal hierbij is ook de onafhankelijkheid van het (monitorings)onderzoek. De nulmeting berust op twee basisonderzoeken die door twee externe onderzoeksbureaus zijn uitgevoerd. Maar de uiteindelijke monitoringsrapportage is door medewerkers van de cluster E&M geschreven, waardoor er afbreuk wordt gedaan aan de idee dat er in de monitoringsrapportage betrouwbare informatie staat. Het niet openbaar maken van de nulmeting heeft ook niet geholpen om de betrouwbaarheid te vergroten.

Wat betreft de betrouwbaarheid van de andere monitoringssystemen bij het DGR kan geconcludeerd worden dat deze altijd redelijk goed te controleren zijn. In de vragenlijst die jaarlijks naar de Algemene Rekenkamer moet worden gezonden moet namelijk ook altijd een beschrijving van deze monitoringssystemen staan. Maar een punt van kritiek betreft dat er voor sommige monitors niet altijd een onderzoeksdossier wordt bijgehouden.

Over de betrouwbaarheid van de periodieke ex post evaluaties van de cluster E&M kan gesteld worden dat het in voldoende mate voldoet aan de betrouwbaarheidseis. Bijna alle evaluatieonderzoeken worden uitbesteed aan (onafhankelijke) externe onderzoeksbureaus. In zekere mate is de opdrachtgever (de cluster E&M) ook onafhankelijk, want zij is niet direct betrokken bij het beleid. Ook het feit dat de evaluatieonderzoeken openbaar zijn komt de betrouwbaarheid ten goede. Daarnaast is er voor de periodieke evaluatierapporten door de cluster E&M een Kwaliteitshandvest geschreven, waarin alle kwaliteitsaspecten omtrent een onderzoek aan bod komen. Per onderzoek moet de verantwoordelijke beleidsmedewerker van de cluster E&M bijhouden of het onderzoek aan deze eisen voldoet. Per onderzoek wordt er een lijst gehanteerd waarin de te nemen stappen staan vermeld en wordt er bijgehouden of de beleidsmedewerker deze

⁷⁷ Zo heeft de cluster E&M een aantal monitors. Maar ook voert de cluster E&M kwalitatieve evaluatieonderzoeken uit. Daarnaast zijn er ook een aantal prestatieclusters die eigen monitors hebben en voortgangsrapportages uitbrengen.

⁷⁸ Met een nulmeting wordt de vertreksituatie (het jaar 0) gemeten.

stappen heeft doorlopen. Verder hanteert de cluster E&M ook per onderzoek een onderzoeksdossier, waarin dezelfde informatie moet worden opgenomen als in het onderzoeksdossier van de monitoringsrapportage. Hoewel de cluster E&M deze procedures heeft opgesteld om de betrouwbaarheid te waarborgen schiet het er in de praktijk toch vaak bij in om deze procedures daadwerkelijk te volgen. Het komt bijvoorbeeld voor dat er incomplete onderzoeksdossiers zijn.

Ook moeten de verschillende beleidsinformatiesystemen *flexibel* zijn. In hoeverre de verschillende beleidsinformatiesystemen flexibel zijn komt verderop in deze paragraaf aan bod.

Wat betreft de *gebruiksvriendelijkheid* van de beleidsinformatiesystemen bij de cluster E&M bleek uit de interviews dat deze vrij gemakkelijk te gebruiken zijn door de medewerkers van de cluster E&M. Hetzelfde geldt voor de andere monitoringssystemen bij het DGR. Die zijn ook door de medewerkers vrij gemakkelijk te gebruiken⁷⁹. Deze systemen hoeven niet veel gegevens te bevatten, waardoor ze niet omvattend zijn. Deze beleidsinformatiesystemen zijn dus vrij simpel in het gebruik gebleven.

De *doelmatigheid* van de monitor Nota Ruimte van de cluster E&M kan in de toekomst verbeterd worden. De onderzoeksbureaus, aan wie de eerste monitoringsrapportage Nota Ruimte is uitbesteed, hebben veel voorwerk verricht door uit te zoeken welke indicatoren met gegevens gevuld konden worden en bij welke organisaties deze gegevens vandaan moeten komen. Op basis van deze kennis zou de cluster E&M de volgende keer zelf deze gegevens kunnen verzamelen en bewerken. Zeker gezien het feit dat de indicatoren mede zijn uitgekozen op basis van hun meerjarige beschikbaarheid. In hoeverre dit daadwerkelijk zal gebeuren zal ook afhangen van de ontwikkelingen omtrent de Nota Ruimte, want indien er veel verandert in deze nota zullen er indicatoren afvallen en veel nieuwe indicatoren bijkomen. Indien dat het geval zou zijn dan zal het veel tijd gaan kosten om uit te zoeken of deze indicatoren gevuld kunnen worden met bestaande gegevensverzamelingen en indien dat niet mogelijk is moet er worden uitgezocht waar deze gegevens dan vandaan gehaald moeten worden. Indien dat veel werk zal kosten zal het misschien de volgende keer weer uitbesteed worden.

Ook is er sprake van ondoelmatigheid in het vastleggen van gegevens. Het is nu namelijk zo dat er in de doelenmonitor Nota Ruimte veel informatie over de processen en prestaties van de afzonderlijke projecten en programma's is opgenomen en deze zelfde informatie over processen en prestaties komt ook terug in de voortgangsrapportages van deze projecten en programma's. Deze dubbele gegevensverzameling is zeer ondoelmatig en moet om die reden worden aangepast. De doelenmonitor zou alleen nog maar moeten bestaan uit een uitwerking van de indicatoren met een korte beschrijvende tekst en figuren/grafieken. De doelenmonitor zou geen kwalitatieve informatie over processen en prestaties van projecten en programma's moeten bevatten. Het is van weinig nut om een uitgebreide doelenmonitor te schrijven terwijl er in de voortgangsrapportages veelal dezelfde informatie staat (of komt te staan). Het is namelijk de taak van de projecten en programma's om hun eigen evaluaties te doen voor zover de evaluatietask de eigen beleidsverantwoordelijkheid betreft. Het is dus niet aan de cluster E&M om ook nog eens een soort van voortgangsrapportage over deze projecten en programma's te produceren⁸⁰.

⁷⁹ Hier wordt specifiek beoordeeld op de gebruiksvriendelijkheid voor de medewerkers die met het systeem werken, en niet voor de gebruiksvriendelijkheid voor andere actoren, want andere actoren zullen er nooit mee werken.

⁸⁰ Men kan hier ook bij denken dat het ook ondoelmatig is om voortgangsrapportages te schrijven aangezien deze informatie ook in het departementale jaarverslag komt te staan (maar dan wel in een samenvattende vorm). Maar dat is naar mijn idee niet verstandig, omdat juist een voortgangsrapportage over de grenzen van één departement heen kijkt en dus bekijkt in hoeverre investeringen van verschillende departementen elkaar versterken of juist langs elkaar heen schuren.

Medewerkers van het DGR gaven in de interviews aan dat er ten aanzien van de ex post evaluatieonderzoeken en de andere monitoringssystemen bij het DGR geen verbetering in de doelmatigheid valt te constateren.

Ontwerpprincipes

In hoofdstuk 2 is aangegeven dat prestatiemeting tot perverse effecten kan leiden. De Bruijn (2001) heeft aangegeven hoe prestatiemeting vorm kan krijgen op een wijze die de perverse effecten minimaliseert. Hij heeft drie criteria geïntroduceerd waaraan systemen van prestatiemeting moeten voldoen: ten eerste moet er *interactie* plaats vinden om het systeem van prestatiemeting als eerlijk te beschouwen, ten tweede moet er *variëteit en redundantie* in het systeem van prestatiemeting zitten om niet armoedig te zijn en ten derde moet het systeem van prestatiemeting *dynamisch* zijn om een bepaalde mate van levendigheid te hebben.

De systemen van prestatiemeting worden door de beleidsmedewerkers van het DGR niet als *oneerlijk* beschouwd. Daar zijn een aantal redenen voor:

- In het departementale jaarverslag kan door departementen worden aangegeven dat het succes of falen van het beleid niet alleen aan het departement is toe te schrijven maar ook aan andere actoren. Dit wordt ten eerste duidelijk gemaakt door in het jaarverslag (en in de begroting) aan te geven of een minister resultaat- dan wel systeemverantwoordelijke is voor een bepaald project. Deze duidelijke en reële beschrijving van verantwoordelijkheden en bevoegdheden betekent een erkenning van wat je daadwerkelijk kunt als ministerie. Het betekent een ‘formele’ erkenning van de beperkingen die de sturende rol van een ministerie nu kent. Indien de minister systeemverantwoordelijk is dan betekent dat eigenlijk dat de minister niet verantwoordelijk voor het resultaat kan worden gehouden, maar alleen voor de randvoorwaarden waarbinnen het beleidsveld opereert. Ten tweede kan er in de tekst van het jaarverslag door de beleidsmedewerkers (zij schrijven immers zelf voor een groot deel het beleidsinhoudelijke deel van het jaarverslag) worden aangegeven wat de context was waarin het beleid tot stand is gekomen. Zij kunnen dus aangeven wat de factoren zijn die ervoor gezorgd hebben dat de beoogde effecten wel of niet zijn bereikt.
- Het systeem van prestatiemeting wordt (nog) niet dwangmatig gebruikt. Het jaarverslag 2002 is niet gebruikt om departementen af te rekenen. Er was bijvoorbeeld weinig ‘vuurwerk’ te constateren in de behandeling van het VROM-jaarverslag 2002.
- De diverse monitoringssystemen van de verschillende projecten en programma’s zijn door de beleidsmedewerkers zelf opgesteld. De beleidsmedewerkers hebben zelf de indicatoren gekozen.
- Maar ook de doelenmonitor Nota Ruimte van de cluster E&M is in interactie met de beleidsmedewerkers tot stand gekomen, waardoor er bij de beleidsmedewerkers draagvlak is ontstaan voor het systeem⁸¹.
- Er was ook interactie met het interne en externe bestuur over het ontwerp van het systeem van prestatiemeting. Er was namelijk interactie omtrent de keuze van de te hanteren indicatoren. Maar deze interactie met de DR en het parlement was niet intensief. De interactie met de DR bestond alleen maar uit het ter goedkeuring voorleggen van de begrotingsstukken (waarin deze indicatoren worden genoemd) aan de DR. Zodra de DR goedkeuring had verleend konden de begrotingsstukken naar het parlement worden gezonden. De interactie met het parlement over

⁸¹ Over de keuze van de te hanteren indicatoren voor het monitoringssysteem is er door medewerkers van de cluster E&M overleg geweest met iedere beleidsmedewerker die aan de Nota Ruimte heeft meegeschreven. De beste indicatoren werden dus uiteindelijk in samenspraak gekozen. Er was altijd wel enige kritiek van de beleidsmedewerkers op de indicatoren, maar die kritiek kwam meer voort uit onbegrip wat er met een indicator werd bedoeld dan dat men het niet eens was dat die indicator werd gebruikt. Uiteindelijk zijn er nog wel enkele indicatoren afgevallen, omdat ze niet gevuld konden worden met informatie, omdat die informatie simpelweg niet beschikbaar was. Indien er door vernieuwd ruimtelijk beleid er nieuwe indicatoren voor de monitor Nota Ruimte moeten worden benoemd, dan zullen deze indicatoren wederom aan de desbetreffende beleidsmedewerkers moeten worden voorgelegd.

de keuze van de indicatoren bestond ook uit het voorleggen van deze begrotingsstukken. Bij de Tweede-Kamerbehandeling van de begroting zouden er opmerkingen over de gekozen indicatoren kunnen worden gemaakt zodat de begroting zou kunnen worden aangepast. Maar in de praktijk vindt deze interactie over indicatoren eerder plaats tussen een ministerie en de Algemene Rekenkamer dan tussen een ministerie en de parlementsleden.

- Ook het gebruik van het systeem van prestatiemeting kent interactie. Het beleid kan ten behoeve van het afleggen van verantwoording aan de Tweede Kamer worden toegelicht - tijdens de kamerbehandeling van het departementale jaarverslag. Het beleid kan ook VROM-intern worden toegelicht.

Er kan geconcludeerd worden dat men bij het DGR goed bezig is om het systeem van prestatiemeting voor de beleidsmedewerkers van het DGR eerlijk te houden.

Hoewel deze systemen van prestatiemeting wel door de beleidsmedewerkers van het DGR als eerlijk worden beschouwd, kunnen deze systemen echter door de uitvoeringsorganisaties (zoals de lagere overheden) als oneerlijk worden beschouwd. We hebben al kunnen lezen in paragraaf 4.4.2.2 dat lagere overheden bijvoorbeeld bang zijn om afgerekend te worden op basis van de door hun verstrekte informatie. Hierdoor zijn de lagere overheden terughoudend in het verstrekken van bepaalde informatie aan het DGR. Om het noodzakelijke vertrouwen te kweken is het ten eerste noodzakelijk om met de lagere overheden afspraken te maken over de functies van de cijfers en over de fora waarvoor zij zijn bestemd en ten tweede moeten lagere overheden worden betrokken bij het formuleren van de indicatoren.

Bovendien zijn de systemen van prestatiemeting bij het DGR ook niet *armoedig* te noemen. Het enige armoedige aan de systemen van prestatiemeting is dat binnen de verschillende monitoringssystemen niet verschillende productdefinities en verschillende indicatoren worden gehanteerd. Maar daar is juist bewust voor gekozen. In de interviews werd gezegd dat de beleidsmedewerkers liever consistentie wilden in de productdefinities en indicatoren.

Beleidsmedewerkers hadden dus geen behoefte aan verschillende indicatoren en verschillende productdefinities. Aangezien de beleidsmedewerkers dit dus niet wilden zullen de systemen ook niet door de beleidsmedewerkers als armoedig worden beschouwd.

Dat de systemen niet armoedig zijn te noemen komt vooral voort uit het feit dat er in de het departementale jaarverslag ruimte wordt gelaten voor verschillende interpretaties van de prestatiegegevens. In de eerste plaats komt dat doordat er bij het DGR naast de systemen van outcome-meting ook input-, throughput- en outputmetingen plaatsvinden en er ook doeltreffendheidsonderzoeken en doelmatigheidsonderzoeken worden uitgevoerd. Al deze gegevens komen allemaal wel in een bepaalde mate terug in het jaarverslag waardoor er niet alleen oordeelsvorming op basis van outcomegegevens zal plaatsvinden⁸². In de tweede plaats komt dat doordat de cluster E&M bij evaluatieonderzoeken ex post vaak (maar niet altijd) de methode van multi-actorevaluatie hanteert. Deze onderzoeksmethode houdt in dat een evaluatievraag door verschillende bij het beleid betrokken actoren - en dus vanuit verschillende perspectieven - wordt belicht (Teisman et al., 2002). Niet alleen zijn er dan alleen maar beleidsmedewerkers van het ministerie die uitleg geven over het gevoerde beleid, maar ook bijvoorbeeld aan beleidsmedewerkers van lokale overheden en aan andere actoren wordt hun visie op het beleid gevraagd. Op deze manier wordt het beleid ook vanuit meerdere perspectieven belicht en wordt er draagvlak voor de uitkomsten van het onderzoek gecreëerd.

Verder is het systeem van prestatiemeting bij het DGR *levendig* te noemen. In het departementale jaarverslag (en de begroting) wordt namelijk een relatie gelegd tussen producten (wat willen we bereiken) en het proces (wat gaan we daarvoor doen) van voortbrenging van deze producten. De blik van parlementsleden is dan dus niet alleen gericht op de prestaties, maar ook op de processen.

⁸² Hoewel er wel outcome-metingen zijn gedaan - door de doelenmonitor Nota Ruimte - zijn er in het jaarverslag 2002 nog geen outcome-gegevens opgenomen, omdat de Nota Ruimte nog niet was vastgesteld. In toekomstige jaarverslagen zal dat wel gaan gebeuren.

Op deze manier kan recht worden gedaan aan de dynamiek die zich bij de voortbrenging van producten en diensten voordoet.

Verder is het systeem van prestatiemeting levendig, omdat het zich redelijk makkelijk aanpast (lees: flexibel) aan veranderende omstandigheden. Indien er een verandering in het beleid optreedt dan moeten de beleidsinformatiesystemen zich daarop gaan aanpassen. Deze flexibiliteit is een zeer belangrijke vereiste, omdat het flexibele deel van het ruimtelijk beleid, namelijk het Uitvoeringsprogramma, eens in de twee jaar kan veranderen en anderzijds omdat de omgeving van het DGR redelijk dynamisch is. Indien het beleid verandert dan moeten er nieuwe indicatoren voor de diverse monitors worden benoemd en moeten er nieuwe ex post evaluatieonderzoeken geprogrammeerd worden. Indien er door nieuw beleid dus vernieuwingen moeten plaatsvinden, moeten er ook indicatoren en onderzoeksvragen verwijderd worden. In het programma voor periodieke evaluaties en in de doelenmonitor Nota Ruimte vinden dan ook regelmatig aanpassingen plaats. Deze aanpassingen in de systemen zijn gemakkelijk te verwezenlijken.

In de interviews werd gezegd dat de medewerkers van de cluster E&M goed op de hoogte zijn van veranderingen in het beleid, waardoor ze naar aanleiding van deze veranderingen de monitor Nota Ruimte tijdig kunnen aanpassen. Hierdoor zal het monitoringssysteem niet snel een verouderd beeld van de prestaties geven. Ook de monitorsystemen die door de projecten en programma's zijn opgesteld zullen natuurlijk aangepast moeten worden aan veranderde omstandigheden. Ook deze monitors zullen tijdig worden aangepast omdat de beleidsmedewerkers die deze monitoringssystemen opstellen namelijk tot deze projecten en programma's behoren waardoor ze (waarschijnlijk) van alle beleidswijzigingen op de hoogte zullen zijn..

Bij deze analyse van de beleidsinformatiesystemen is wel een waarschuwing op zijn plaats: het systeem van prestatiemeting is eigenlijk nog niet volledig in werking getreden. Dat komt omdat in het eerste jaarverslag-nieuwe-stijl nog weinig effectgegevens zijn opgenomen. Er zijn in het jaarverslag wel input-, throughput- en outputgegevens opgenomen, maar effectgegevens ontbraken veelal (zie paragraaf 4.5). De reden voor het ontbreken van effectgegevens was dat ten tijde van de begroting 2002 (en de begrotingen van 2003 en 2004) de Nota Ruimte nog niet was vastgesteld en men daarom terughoudend was in het benoemen van effect-indicatoren. Door het ontbreken van effectgegevens in het jaarverslag is het nog niet duidelijk geworden of de parlementsleden het Ministerie van VROM (maar ook de uitvoeringsorganisaties) af gaan rekenen op de maatschappelijke effecten van het ruimtelijk beleid. Hierdoor is er ook geen (defensieve) reactie van ambtenaren gekomen. Zolang er geen effectgegevens worden verstrekt aan het parlement is het ook onwaarschijnlijk dat er perverse effecten in de prestatiemeting zullen optreden. Daarom kan gesteld worden dat er nog geen volledige prestatiemeting heeft plaatsgevonden en dat het systeem van prestatiemeting daardoor nog niet volledig is getest op de mate waarin er perverse effecten optreden. Indien parlementsleden het jaarverslag - en dan met name de verstrekte effectgegevens - gaan gebruiken als afrekenmechanisme dan zou het systeem van prestatiemeting snel kunnen gaan perverteren.

Integratie en afstemming van informatiesystemen

Binnen een organisatie kunnen allerlei (geautomatiseerde) financiële en beleidsinformatiesystemen ontwikkeld worden. In het kader van de gedachtegoed achter VBTB (dat financiële gegevens en beleidsmatige gegevens per begrotingsartikel geïntegreerd worden weergegeven) valt te verwachten dat financiële systemen en beleidsinformatiesystemen geïntegreerd moeten worden tot één allesomvattend systeem. Maar in het voorgaande is duidelijk geworden dat daar nog geen sprake van is bij het DGR. Er is één financieel systeem en er zijn meerdere beleidsinformatiesystemen. Hierbij moet worden opgemerkt dat het ontwerpen van één informatiesysteem, waarbij financiële informatie en beleidsinformatie in één systeem worden opgenomen, voor de gehele organisatie al vele malen een utopie is gebleken. Dit probleem bleek ook voor het Ministerie van VROM te gelden. Men heeft bij het Ministerie van VROM twee jaar geleden een studie gedaan naar de

mogelijkheid om een ERP-systeem⁸³ te gaan invoeren. Eind 2001 is besloten het project ERP stop te zetten. Redenen tot dit besluit waren o.a. de mogelijke invoering van een baten-lastenstelsel per 2006, de verwachting dat de bedrijfsvoering binnen het Ministerie van VROM op korte termijn fundamenteel anders georganiseerd zou gaan worden (project ZEUS) en de hoge kosten die gepaard gaan met het ERP-systeem. Medio 2002 is daarom besloten om het bestaande financieel systeem SBB uit te breiden met een datawarehouse-concept⁸⁴, dat in combinatie met nog aan te passen dan wel te ontwikkelen systemen, de komende jaren kan gaan voorzien in de centraal benodigde management- en verantwoordingsinformatie.

Een oplossing is om stap voor stap, deelinformatiesysteem na deelinformatiesysteem te ontwikkelen, maar dan wel vanuit een totaalvisie neergelegd in de informatiestrategie en het informatieplan⁸⁵. Dit leidt niet tot één geïntegreerd, alles omvattend informatiesysteem, maar wel tot op elkaar afgestemde deelsystemen vanuit een totaalvisie (Bemelmans, 1999, p.83). Het lijkt erop dat men bij het Ministerie van VROM deze strategie ook voor een deel hanteert, want er is op het gebied van de financiële systemen wel afstemming van programmatuur. Het financiële systeem SBB is namelijk een systeem dat bij alle diensten binnen VROM wordt gebruikt. Dit systeem SBB was in beginsel een uniform in te richten VROM-brede applicatie, maar uiteindelijk heeft iedere dienst voor een eigen inrichting gekozen. Maar met de ophanden zijnde reorganisatie van de administraties bij de verschillende diensten tot één gezamenlijke dienst Administratie voor het Ministerie van VROM wil men toch komen tot één financieel systeem voor het hele ministerie.

Uit de interviews kwam naar voren dat er bij de hogere ambtelijke top nog geen plannen zijn om de beleidsinformatiesystemen meer op elkaar af te stemmen. Echt noodzakelijk is dat ook niet, want tussen de verschillende monitoringssystemen hoeft geen inhoudelijke afstemming plaats te vinden. De projecten, waartoe deze monitors behoren, hebben namelijk geen verband met elkaar. Inhoudelijk zijn er (bijna) geen raakvlakken tussen de projecten en daarom hoeft er niet overlegd te worden wie er wat gaat monitoren.

Aangezien deze beleidsinformatiesystemen tot nu toe allemaal handmatig zijn, zijn er nog geen problemen te constateren op het gebied van het afstemmen van de programmatuur. Indien er wel wordt gewerkt aan een geautomatiseerd beleidsinformatiesysteem dan zou dat natuurlijk niet *voor* en *door* één project zelf moeten worden ontwikkeld, maar *voor* en *door* meerdere projecten bij het DGR. Het gevaar bestaat dat de verschillende prestatieclusters nu ieder hun eigen beleidsinformatiesysteem gaan creëren. Zo zijn de projecten INTERREG⁸⁶ en de Nieuwe Sleutelprojecten al afzonderlijk van elkaar bezig met het creëren van een geautomatiseerd informatiesysteem. Dit is slecht voor de informatievoorziening, omdat er op deze manier een wildgroei van systemen gaat ontstaan. Voor de cluster IFM ligt hier een coördinerende en bewakende rol, want dit cluster moet er voor zorgen dat er geen wildgroei aan geautomatiseerde (beleids)informatiesystemen komt die niet op elkaar kunnen worden afgestemd qua programmatuur. Een andere reden dat het noodzakelijk is om een informatiesysteem in gezamenlijkheid te ontwikkelen is omdat er anders het gevaar bestaat dat er geen (uniforme) structuur komt in de informatieverstrekking van de projecten aan het interne en/of externe bestuur. Samenwerking is noodzakelijk om zodoende te komen tot een uniforme structuur in de informatievoorziening. Met een uniforme structuur wordt bedoeld dat er op het niveau van een project de informatievoorziening zodanig wordt ingericht dat er sprake is van eenzelfde opzet en inhoud van het beleidsinformatiesysteem en van de projectadministratie. Het voordeel van een uniforme structuur

⁸³ ERP staat voor 'Enterprise Resource Planning'. ERP-systemen ondersteunen en integreren verschillende bedrijfsprocessen binnen een organisatie (Cap Gemini, 2003).

⁸⁴ Hiermee wordt bedoeld dat financiële gegevens en beleidsgegevens worden gekoppeld.

⁸⁵ De informatiestrategie geeft het doel (de gewenste situatie), de randvoorwaarden en uitgangspunten van de informatievoorziening aan (deze definitie is een combinatie van de definitie van Jansen en Bots, 1989, p.155 en van de definitie van Starreveld et al., 1994, p. 99). Het gaat hier niet om een zeer gedetailleerd plan, maar om een plan op hoofdlijnen. In de informatieplanning wordt aangegeven hoe die doelen, gegeven de randvoorwaarden, bereikt kunnen worden.

⁸⁶ Interreg is een initiatief van de Europese Unie dat zich richt op een harmonische en duurzame ontwikkeling van de Europese ruimte.

is dat deze zowel de inhoud als de vorm en tijdigheid van de informatievoorziening regelt (zie ook paragraaf 4.4.2.1).

Het gaat te ver om alle monitoringssystemen bij het DGR te integreren tot één monitoringstelsel voor het DGR, omdat de monitoringssystemen van de verschillende projecten niet alleen ruimtelijke indicatoren bevatten, maar ook indicatoren van andere beleidsterreinen. Dat komt omdat een groot aantal projecten interdepartementaal zijn. Om het niet onnodig ingewikkeld te maken is het het beste om ieder project zijn eigen monitor te laten houden. Indien er bijdragen moeten komen voor het departementale jaarverslag dan kunnen de ruimtelijk relevante gegevens net zo gemakkelijk uit deze verschillende monitors worden gehaald in plaats van dat ze uit één systeem worden gehaald.

Externe oriëntatie

De volwassenheid van de informatiesystemen betreft niet alleen een interne oriëntatie, maar ook een externe oriëntatie naar andere departementen. Samenwerking op het gebied van de informatievoorziening is nodig.

Deze interdepartementale samenwerking zal zich voorlopig moeten richten op de ondersteunende processen, omdat er ten aanzien van de primaire processen de interdepartementale verschillen in het algemeen groter zijn dan tussen de ondersteunende processen. Vandaar dat de informatievoorziening die betrekking heeft op de primaire processen minder overeenkomsten lijkt te vertonen dan de informatievoorziening die betrekking heeft op de ondersteunende processen.

Samenwerking op sommige gebieden kan enkele (schaal)voordelen opleveren voor de verschillende ministeries:

- Indien gewerkt kan worden vanuit gemeenschappelijke gegevens- of procesmodellen wordt het eenvoudiger om (pakketspecifieke) ‘templates’ te ontwikkelen die gebruikt kunnen worden voor implementatie. Ook indien wijzigingen in de wet- en regelgeving aanpassing van de informatiesystemen nodig maken, is dit eenvoudiger wanneer alle systemen zijn ingericht met dezelfde proces- en gegevensmodellen als basis. Samenwerken in de informatiebehoeftefase bevordert dus de flexibiliteit van de organisatie.
- Hoewel de relatieve kosten van het selectieproces en de daadwerkelijke aanschaf van licenties slechts een klein deel vormen van de kosten die gemaakt worden in de levenscyclus van informatiesystemen, zijn de keuzes die in deze fase worden gemaakt wel cruciaal voor de besparingen die men in latere fase kan behalen. Het principe is eenvoudig: hoe minder systemen, hoe meer schaalvoordelen kunnen worden behaald bij implementatie, beheer en onderhoud. Waarom dan niet één systeem? Ten eerste omdat het proces om te komen tot één financieel systeem voor de Rijksoverheid zeer kostbaar en risicovol zal zijn. Ten tweede is de verwachting dat de extra besparing van één systeem ten opzichte van twee (of eventueel drie) systemen hier niet tegenop weegt.

4.5 Het informatieaanbod in het departementale jaarverslag

In de voorgaande paragraaf (paragraaf 4.4) is aangegeven in hoeverre de informatievoorziening bij het DGR is aangepast om in de informatiebehoefte van de parlementsleden te kunnen voorzien. In deze paragraaf wordt bekeken of de informatievoorziening van het DGR ook daadwerkelijk die informatie heeft verstrekt die volgens de regels van VBTB ook verstrekt had moeten worden. Met andere woorden, hier staat de vraag centraal in hoeverre het informatieaanbod in het jaarverslag voldoet aan de informatiebehoefte van de parlementsleden.

Als voorwaarde voor een goede verantwoording geldt dat er ten eerste een goede begroting nodig is, want zonder dat concreet is aangegeven wat de doelstellingen zijn, onderbouwd met streefwaarden, de termijnen waarop deze beoogde effecten daadwerkelijk gerealiseerd moeten worden, de daarvoor te ondernemen activiteiten en de daarvoor benodigde middelen, kan ook geen goede verantwoording worden afgelegd. Het is dan immers beter mogelijk om de realisatie van het beleid te evalueren (Bestebreur, Kraak en Van der Burg, 2001, p.160). Daarom zal ik nu eerst in het

kort beschrijven in hoeverre VBTB tot nu toe in de begroting van het Ministerie van VROM (en dan bedoel ik hier het DGR-deel van de begroting mee) is doorgedrongen. Deze analyse gebeurt door middel van het toetsen van de begroting aan de algemene verslaggevingseisen (zie paragraaf 4.3.1). Na het analyseren van het DGR deel uit de VROM-begrotingen 2002, 2003 en 2004 zal de analyse van het jaarverslag 2002 plaatsvinden. De analyse van het jaarverslag vindt ook plaats aan de hand van de verslaggevingseisen (zie paragraaf 4.3.2 en 4.3.3) en aan de hand van een aantal kwaliteitseisen (zie paragraaf 3.7.1).

4.5.1 Analyse van de begrotingen

Begroting 2002

De ontwerpbegrotingen 2002 (Ministerie van Financiën, 2003a) zijn de eerste officiële begrotingsstukken in VBTB-stijl. Deze begrotingen stonden dus in het teken van een verandering van de begroting-oude-stijl naar een begroting-nieuwe-stijl. Dat de begrotingen de nodige groeimogelijkheden openlaten is niet onverwacht.

Ten eerste moest de structuur van de begrotingen veranderd worden. Wat betreft deze structuur van de begrotingen 2002 is er al veel gerealiseerd. In de eerste begrotingen nieuwe stijl is namelijk de *structuur* voor een groot gedeelte al aangepast aan de VBTB eisen: er zijn algemene en operationele doelstellingen benoemd; de budgetflexibiliteit wordt aangegeven; de budgettaire gevolgen van het beleid zijn aangegeven; de te leveren prestaties zijn benoemd; enz. Hoewel de structuur voor een groot gedeelte is aangepast zijn er toch een aantal problemen in de structuur te constateren:

- In de beleidsartikelen ontbreekt een evaluatieplanning.
- In paragraaf 4.2.2 is al aangegeven dat de VROM-begroting niet goed is ingericht. Ze is namelijk ingericht op basis van de organisatie-indeling. De begroting zou meer gestructureerd moeten worden op basis van doelstellingen van beleid.
- Maar ook in de opzet van de stukken tekst bij de operationele doelstellingen mag er wel meer uniformiteit komen. In deze begroting is er geen vaste opbouw in de stukken tekst.

Behalve de structuur is ook de *inhoud* van de begrotingen verbeterd. Meer dan voorheen bevatten de begrotingen informatie over de doelstellingen van beleid, de daartoe te leveren prestaties en de in te zetten middelen. Maar ook hier zijn verbeteringen te constateren:

- Er zijn voornamelijk procesindicatoren en bijna geen prestatie- of effectindicatoren opgenomen⁸⁷. Maar ook indien de indicatoren wel zijn genoemd zijn ze toch nog niet concreet genoeg. Een ander probleem betreft het feit dat de indicatoren vaak worden benoemd op het niveau van het operationele doel en niet op het niveau van het algemene doel.
- In de DGR-artikelen worden wel een aantal doelgroepen genoemd, maar in beperkte mate.
- Het DGR heeft moeite om adequate prestaties voor 1 jaar en meetbare doelstellingen voor de termijnen van 2 tot 4 jaar te formuleren. Dit zijn de termijnen die juist in politiek opzicht zo relevant zijn. De tijdshorizon reikt meestal ook niet verder dan het jaar waarover de begroting gaat.
- Verder wordt in de toelichtende teksten te weinig aandacht geschonken aan de instrumenten die worden ingezet om de prestaties te realiseren.

⁸⁷ Dat er voornamelijk procesindicatoren zijn benoemd kan voor een deel verklaard worden door het feit dat het DGR een sterke oriëntatie op het proces kent, omdat het DGR sterk is gericht op beleidsvorming en minder op de beleidsuitvoering. Het DGR laat de uitvoering veelal aan lagere overheden over. Het DGR stimuleert en faciliteert meer dan dat het realiseert. Een organisatie als het DGR maakt veel beleid in een omgeving met veel partijen waarvan ze afhankelijk is voor een succesvol beleid en dienen daarom te investeren in overleg en onderhandeling met deze partijen. Wanneer processen domineren dan is prestatiemeting niet zinvol. Vandaar de aandacht voor processen. Een andere verklaring is dat, omdat men nog bezig was met het opstellen van de Nota Ruimte heeft, men nog geen monitorings- en evaluatieprogramma kunnen opzetten, waardoor er veel prestatie- en effectindicatoren ontbraken en er bijna geen kwalitatief evaluatieonderzoek gepland stond. Hierdoor was er geen dekkend evaluatieprogramma.

- De verantwoordelijkheidsverdeling tussen het Ministerie van VROM en andere actoren, kan nog scherper neergezet kan worden. Dit kwam omdat in de toenmalige versie van de Nota Ruimte de verantwoordelijkheidsverdeling ook niet duidelijk verwoord stond.
- Een laatste punt van kritiek heeft betrekking op het opnemen van veronderstellingen in doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid, of liever gezegd het veelal ontbreken van deze veronderstellingen. Er wordt bijna nergens aangegeven welke factoren het al dan niet bereiken van de beoogde (tussen)doelen beïnvloeden. Een uitzondering hierop is bijvoorbeeld te vinden in artikel 6 bij het stuk dat gaat over de Nieuwe Sleutelprojecten. Door het ontbreken van deze veronderstellingen krijgen parlementsleden geen inzicht in de kritieke succes- en faalfactoren van beleid.

Begroting 2003

Na het maken van de begroting 2002 is binnen VROM veel aandacht besteed aan het analyseren van de witte vlekken in deze begroting. Maar in hoeverre is het gelukt om de begroting 2003 (Ministerie van Financiën, 2003b) te verbeteren?

Wat betreft de structuur is er weinig verandert. De begrotingsartikelen (artikel 6, 8 en 9) van de begroting 2003 lijken dan ook heel erg op de begrotingsartikelen van de begroting 2002.

Wat betreft de inhoud is er ook weinig verandert. De verbeteringen zijn:

- Er zijn meer prestatie- en effectindicatoren in de tabel 'Prestaties' opgenomen.
- Er is bij sommige operationele doelstellingen aangegeven welke evaluatieonderzoeken dat begrotingsjaar worden uitgevoerd.

Begroting 2004

Hoewel de begroting 2004 (Ministerie van Financiën, 2003c) nog steeds dezelfde artikelindeling hanteert als de voorgaande twee begrotingen-nieuwe-stijl is er wel een verbetering in de structuur te constateren. Er is ten eerste een meerjarige evaluatieplanning opgenomen, waarin staat aangegeven welke onderzoeken wanneer worden uitgevoerd. Het enige dat bij deze planning nog ontbreekt is informatie over het onderzoeksdoel van de evaluaties. Een tweede opvallende verbetering is dat er per prestatiecluster het doel, de doelgroepen, de beleidsinstrumenten, de verantwoordelijkheid van de minister en de prestatiegegevens structureel worden aangegeven. Per prestatiecluster is er nu dus een vaste indeling in de stukken tekst. Zo is er dus bij ieder kader of instrument nu een tekst over :de 'doelgroep', waarin de doelgroepen van dat kader of instrument worden aangegeven; de 'prestatiegegevens', waarin dus de prestatiegegevens van dat kader of instrument worden aangegeven; de 'verantwoordelijkheid minister', waarin wordt aangegeven in hoeverre de minister verantwoordelijk is voor dit prestatiecluster; en de 'beleidsinstrumenten', waarin wordt aangegeven welke (financiële en/of niet-financiële) instrumenten worden ingezet bij dit prestatiecluster. Wat hierbij eigenlijk (nog steeds) wordt gemist is een tekst over het beleidsaspect 'tijdshorizon' waarin een meerjarige visie met tussentijdse doelen zou moeten worden aangegeven.

Door deze verbetering in de structuur is er ook een verbetering in de inhoud van de begroting te constateren. Doelgroepen, instrumenten en verantwoordelijkheden worden nu beter weergegeven. Maar ten aanzien van het aspect 'verantwoordelijkheid minister' kan nog wel duidelijker worden beschreven wie waar verantwoordelijk voor is.

Er is zelfs ook een verslechtering van de begroting 2004 ten opzichte van de vorige begrotingen nieuwe stijl waar te nemen. Hoewel in de vorige twee begrotingen er al bijna geen veronderstellingen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid waren te vinden is hierover in de begroting 2004 al helemaal geen informatie meer terug te vinden. Ook hier zou een structurele aanpassing oplossing kunnen bieden door per kader of instrument een tekst over 'veronderstellingen in doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid' op te nemen.

Algemene conclusie over de begrotingen

Het DGR-deel van de begroting 2004 laat niet een zodanige vooruitgang zien ten opzichte van de begroting 2002, dat verwacht kan worden dat in 2005 (het rijksbreed gestelde realisatiejaar) VBTB volledig geïmplementeerd is. Er zijn voornamelijk ernstige twijfels over de haalbaarheid van de meer kwalitatieve delen van de begroting en verantwoording. Er moeten nog verbeteringen plaats vinden ten aanzien van de volgende aspecten:

- de begroting zou meer gestructureerd moeten worden op basis van doelstellingen;
- er zouden meer concreet meetbare doelen⁸⁸ benoemd moeten worden, waarbij een meerjarige visie met streefwaarden en tussendoelen niet zou moeten ontbreken. Om dit te kunnen meten zouden meer effect-indicatoren moeten worden benoemd;
- de relatie tussen doelen, prestaties en middelen moet duidelijker worden;
- verantwoordelijkheden moeten duidelijker beschreven worden;
- veronderstellingen in doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid moeten worden opgenomen;
- bij de evaluatieplanning moet het onderzoeksdoel worden aangegeven.

4.5.2 Analyse van het jaarverslag 2002

Het jaarverslag 2002 (Tweede Kamer, 2002-2003a) is de verantwoording over de begroting 2002. Het jaarverslag 2002 is dus het eerste jaarverslag nieuwe stijl. Ook hierbij valt dus te verwachten dat het niet gelijk perfect zal zijn en dat er dus verbeteringen in aan te brengen zijn. Dit valt zeker te verwachten aangezien dit een verantwoording is die gebaseerd is op de eerste begroting nieuwe stijl en we hebben kunnen zien dat deze eerste begroting nieuwe stijl ook nog verre van perfect was. Maar in het jaarverslag 2002 zijn ook de goede dingen van de begroting 2002 behouden.

In het algemeen voldoet het jaarverslag aan de verslaggevingseisen: algemene en operationele doelstellingen uit de begroting komen in dezelfde bewoordingen terug in het jaarverslag en er is een tabel 'budgettaire gevolgen van beleid'. Maar net als in de begrotingen kan de structuur (/presentatievorm) van het jaarverslag 2002 nog worden verbeterd⁸⁹. De indeling moet namelijk worden gebaseerd op de doelstellingen van het beleid.

Voor sommige operationele doelstellingen waren prestatiegegevens aangekondigd, maar deze bleken vooralsnog niet beschikbaar te zijn⁹⁰. Bij het jaarverslag 2002 zien we maar een aantal prestatiegegevens en geen effectgegevens. De reden hiervoor was dat het ruimtelijke beleid uit de Nota Ruimte nog niet in werking was getreden en dus nog steeds in ontwikkeling was. Er zullen in toekomstige jaarverslagen naast de input- en procesgegevens meer output- en outcomegegevens moeten komen. Voor een goed inzicht moeten daarom meer prestatie- en effectindicatoren in de begroting 2005 worden opgenomen. Omdat deze gegevens over doelbereiking ontbreken viel er ook niks te zeggen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van het beleid.

Ik sluit me aan bij de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer (TK, 2003-2004, nr.2) dat het aan te bevelen is om in het volgende jaarverslag bij elk beleidsartikel een overzichtstabel op te nemen waarin kort voor alle beoogde effecten en prestaties wordt ingegaan op: doelrealisatie, doeltreffendheid, uitgaven/kosten en verbetering/verslechtering van de doelmatigheid⁹¹. Zo'n overzichtstabel geeft kort en in één oogopslag expliciet voor alle voorgenomen effecten en/of prestaties inzicht in welke mate deze (door het beleid) bereikt zijn (doelrealisatie en doeltreffendheid), hoe veel dat gekost heeft en in hoeverre de doelmatigheid is verbeterd dan wel is

⁸⁸ Ongeacht of de Nota Ruimte toen was vastgesteld had dit probleem ook opgetreden. Het is namelijk niet altijd even gemakkelijk is om meetbare doelstellingen te formuleren op het gebied van het RO-beleid, omdat dat beleid hoofdzakelijk kwalitatief geformuleerd is. 'Ruimtelijke kwaliteit' is moeilijk te operationaliseren en is daarom moeilijk in prestatie-indicatoren te vangen.

⁸⁹ Het valt te verwachten dat het jaarverslag 2004 qua presentatievorm iets beter zal zijn, omdat er in de begroting 2004 een helderdere en explicietere indeling bij de beschrijving van de prestatieclusters is gegeven dan bij de voorgaande begrotingen.

⁹⁰ De reden dat deze prestatiegegevens uit de nulmeting niet waren opgenomen in het jaarverslag is omdat men deze gegevens pas kon opnemen zodra het beleid in de Nota Ruimte was vastgesteld en de Nota Ruimte was toen nog niet vastgesteld.

⁹¹ Elementen waarvoor in de Comptabiliteitswet 2001 een verslaggevingseis is opgenomen.

verslechterd. Indien er geen informatie over één of meer van deze punten beschikbaar is dan zou moeten worden aangegeven in welk jaar deze naar verwachting wel beschikbaar komt.

Iets anders wat opvalt, is dat er bijna geen volume- en prijsgegevens bij de programma-uitgaven zijn aangegeven. Uit de interviews kwam naar voren dat dat niet gebeurt, omdat de activiteiten bij deze drie begrotingsartikelen zich hiervoor niet lenen. Men gaat in het jaarverslag namelijk niet aangeven dat men 100 nota's heeft geschreven tegen een bepaalde prijs of aangeven hoeveel subsidies tegen welk bedrag in het kader van BIRK zijn verstrekt. Deze informatie is niet relevant bij productieprocessen die niet met elkaar te vergelijken zijn. Ook zijn er geen volume- en prijsgegevens bij de apparaatsuitgaven aangegeven.

Maar omdat er wel informatie over enkele beleidsprestaties en informatie over uitgaven waren kon men in principe wel iets zeggen over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering, maar dat is ook niet gebeurt. Omdat het bij de primaire processen van het DGR gaat om niet-repeteerbare en niet-vergelijkbare productieprocessen is het vaak ook niet zinvol om de doelmatigheid te bepalen. Dat komt omdat iedere prestatie anders is waardoor het ook niet zinvol is om prestaties van verschillende departementen in te tijd met elkaar te vergelijken.

Wat betreft het kritische gehalte van de verstrekte informatie kan gesteld worden dat dat ten aanzien van de financiële informatie goed is. In het jaarverslag wordt aangegeven wat de realisatie van het budget is en wat het vastgestelde budget was. In het jaarverslag wordt als aanvulling daarop per prestatiecluster duidelijk gemaakt waarom de realisatie achterblijft bij de planning. Wat betreft de beleidsinformatie moet het kritische gehalte verbeterd worden. Streefwaarden en realisatie worden in het jaarverslag bijna niet naast elkaar gezet: meestal worden alleen de geleverde prestaties gemeld en niet de nagestreefde prestaties. Opmerkelijke verschillen tussen nagestreefde en gerealiseerde prestaties worden meestal wel toegelicht maar niet altijd.

Het jaarverslag is redelijk goed leesbaar. De informatie is in het algemeen begrijpelijk en het bevat niet teveel vaktermen. Maar anderzijds is de informatie niet goed genoeg gestructureerd en doordat er veelal uitgebreid over processen wordt gesproken is er veel overtollige informatie⁹² verstrekt aan de parlementsleden.

De Algemene Rekenkamer oordeelt dat de financiële informatie in het jaarverslag 2002 van het Ministerie van VROM aan de gestelde kwaliteitseisen voldoet (TK, 2002-2003b, p.22).

Een ander belangrijk item betreft de betrouwbaarheid van de in het jaarverslag opgenomen prestatiegegevens. Om het predikaat betrouwbaar te hebben moet de informatie juist *en* volledig zijn en moet de informatie ook *controleerbaar* zijn. Op de betrouwbaarheid van de informatie over prestatiegegevens wordt in de DGR-artikelen nooit ingegaan. Ter verdediging van het Ministerie van VROM kan gezegd worden dat men er ook van uit kan gaan dat men alleen iets hoeft te zeggen over de mate van betrouwbaarheid in die gevallen waar sprake is van niet-volledige betrouwbaarheid van de informatie.

Voor zover ik kon beoordelen kan geconstateerd worden dat de gegevens in het jaarverslag een waarheidsgetrouwe afbeelding geven van de werkelijkheid. Alleen komt het wel eens voor dat in de beleidsagenda de gegevens iets anders staan weergegeven dan in de beleidsartikelen, waardoor het beeld van de werkelijkheid wel eens divers is. Er moet daarom een betere afstemming komen bij het schrijven van beide delen in het jaarverslag. Maar de informatie is niet altijd volledig. Er zijn namelijk geen effectgegevens opgenomen in het jaarverslag. Daardoor kan het lijken of het DGR goed bezig is, maar het kan zo zijn dat het beleid weinig effect heeft. Wat betreft de controleerbaarheid van de informatie kan geconcludeerd worden dat deze niet goed is omdat er geen bronvermelding plaats vindt in het jaarverslag. Een verklaring hiervoor is dat informatie uit externe bronnen niet in het jaarverslag zijn opgenomen omdat informatie over de beleidseffecten namelijk ontbreekt.

⁹² Ook al wordt er nu alleen al te veel informatie over processen verstrekt aan het parlement dan nog bestaat er een spanning tussen twee ambities van VBTB. Aan de ene kant wil men beter inzicht verschaffen in de relatie tussen de doelstellingen, de middelen en de prestaties/effecten van beleid (transparantie). Een logisch gevolg hiervan is (de vraag naar) veel 'informatie'. Aan de andere kant streeft men er echter naar de begrotingen en jaarverslagen compact te laten zijn.

Wat betreft de bedrijfsvoeringsparagraaf⁹³ kan geconcludeerd worden dat deze voldoet aan de daaraan te stellen eisen. Er dient wel rekening te worden gehouden met een voorbehoud ten aanzien van de volledigheid van de aandachtspunten in de bedrijfsvoeringsparagraaf. Dit voorbehoud houdt verband met het feit dat de controleerbaarheid van het totstandkomingsproces van de bedrijfsvoeringsparagraaf nog niet aan de daaraan te stellen eisen voldoet. De bedrijfsvoeringsparagraaf moet beter onderbouwd worden met informatie uit risicoanalyses, informatie uit het jaarplan en resultaten van het tussentijds volgen van de uitvoering van de bedrijfsprocessen.

⁹³ Bij deze beoordeling van de bedrijfsvoeringsparagraaf is rekening gehouden met het groeipad voor de bedrijfsvoeringsparagraaf. In de bedrijfsvoeringsparagraaf van het Ministerie van VROM worden in het groeitraject van 2002 naar 2004 steeds meer bedrijfsprocessen aan de reikwijdte van de bedrijfsvoeringmededeling toegevoegd. De primaire processen vallen pas met ingang van de mededeling over 2004 onder de reikwijdte van de mededeling.

Hoofdstuk 5

Conclusies en aanbevelingen

In dit laatste hoofdstuk van deze scriptie staat de beantwoording van de centrale vraagstelling centraal. De centrale vraagstelling is:

Hoe kan de informatievoorziening van het DGR zodanig worden verbeterd zodat het informatieaanbod van het DGR - ten aanzien van het afleggen van de departementale jaarverantwoording - voldoet aan de eisen van informatieverstrekking zoals verwoord in de nota VBTB?

Om tot beantwoording te komen van deze vraagstelling te komen is deze vraagstelling opgesplitst in een viertal deelvragen:

- Wat zijn de belangrijkste kenmerken van VBTB?
- Welke gevolgen heeft VBTB voor de bestuurlijke informatieverzorging van het DGR?
- Wat zijn de sterke en zwakke punten van de huidige informatievoorziening bij het DGR?
- Welke verbeteringen zijn er nodig in de informatievoorziening van het DGR?

Aan de hand van de analyse in hoofdstuk 4 kunnen in dit hoofdstuk deze vragen gestructureerder beantwoord worden. Dit hoofdstuk is dan ook eerder een samenvatting van hoofdstuk 4 dan dat er nieuwe informatie in staat.

5.1 De belangrijkste kenmerken van VBTB

Door VBTB is de primaire invalshoek in de begroting en verantwoording veranderd; van een financiële invalshoek naar een beleidsmatige invalshoek. De kern van de ambities van VBTB is dat zowel in de Rijksbegroting als in de verantwoording het beleid, de prestaties en de middelen in hun onderlinge samenhang worden gepresenteerd. Door beleid, prestaties en middelen zowel vooraf in de begroting als achteraf in de verantwoording te koppelen maakt de regering veel duidelijker welke beleidsdoelen met behulp van welke middelen beoogd worden dan wel bereikt zijn.

Om een koppeling aan te brengen tussen beleid, prestaties en middelen zal er in de begroting nieuwe stijl antwoord moeten worden geven op drie belangrijke vragen:

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen?
- Wat mag dat kosten?

Daarbij zal de samenhang tussen de verschillende onderdelen vergroot worden. Dat is echter maar een deel van het verhaal. De samenhang tussen de begrotings- en verantwoordingsstukken moet eveneens worden verbeterd. In de verantwoording staan dan de vragen centraal:

- Hebben we bereikt wat we hebben beoogd?
- Hebben we gedaan wat we daarvoor zouden doen?
- Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?

In vergelijking met de begroting-oude-stijl is het sturen op input (middelen) en throughput (activiteiten) met de invoering van de nieuwe wijze van begroten en verantwoorden dus niet helemaal losgelaten, maar het parlement wil nu alleen meer dan voorheen gaan sturen op output (prestaties) en outcome (effecten).

5.2 De gevolgen van VBTB voor de bestuurlijke informatievoorziening

Hieruit blijkt dat het parlement niet alleen financiële informatie wil ontvangen, maar ook meer beleidsinhoudelijke informatie wil ontvangen van de ministeries en dan met name meer informatie over producten van de organisatie en de effecten die zij in haar omgeving weet te bewerkstelligen. In de externe p&c-cyclus wordt dus sinds de invoering van deze nieuwe wijze van begroten en verantwoorden het resultaatgerichte sturingsmodel gehanteerd. Het succes van de informatievoorziening wordt vergroot indien er in de interne p&c-cyclus ook het resultaatgerichte sturingsmodel wordt gehanteerd. Want dan kan immers veelal dezelfde informatie uit de interne p&c-cyclus worden gebruikt voor de externe p&c-cyclus. Maar in de interne p&c-cyclus komen geen effectgegevens voor dus zou er voor een goede informatievoorziening het resultaatgerichte sturingsmodel ook in de relatie tussen een departement en de uitvoerende organisaties moeten worden toegepast. Deze uitvoerende organisaties leveren immers veelal de effectgegevens aan. Bij deze twee vraagstukken (in hoeverre is de interne p&c-cyclus afgestemd op de externe p&c-cyclus en is er in de relatie tussen het departement en de uitvoerende organisaties ook sprake van resultaatgerichte sturing) gaat het om het bepalen van ‘de volwassenheid van de resultaatgerichte sturingsfilosofie’.

Verder maakt deze integrale benadering van prestaties en middelen een goede afstemming tussen beleidsdirecties en stafafdelingen noodzakelijk. De financiële gegevens worden bij het DGR beheerd en beschikbaar gesteld door een centrale stafafdeling terwijl de verantwoordelijkheid voor de beleidsgegevens bij de desbetreffende beleidsdirecties ligt. Er moeten dus goede afspraken worden gemaakt over de verantwoordelijkheid voor het informatieproces. Het gaat hier dan om het bepalen van ‘de volwassenheid van de organisatie van de bestuurlijke informatieverzorging’.

Ook moeten de informatiesystemen bij de verschillende departementen worden aangepast. De begrotingsadministraties moeten worden omgevormd om de begrotingen nieuwe stijl op te kunnen stellen. Daarbij gaat het om de belangrijke wijzigingen die betrekking hebben op de wijzigingen in de artikelstructuur, het opnemen van prestatiegegevens en het toerekenen van apparaatsuitgaven aan beleidsartikelen. Voor een optimale ondersteuning van het resultaatgericht management is het vereist dat de financiële informatie en de beleidsinformatie kunnen worden geïntegreerd en worden gekoppeld aan de beleidsdoelstellingen. De verschillende informatiesystemen die met dit soort informatie zijn gemoeid kunnen daarom ook minder geïsoleerd van elkaar komen staan. Daarnaast dienen deze systemen ook aan een aantal kwaliteitseisen te voldoen: een eenmalige registratie van gegevens is wenselijk, de systemen dienen voldoende functionaliteit en flexibiliteit te bevatten om te voorzien in de informatiebehoefte van de verschillende eindgebruikers, de systemen dienen gebruiksvriendelijk te zijn, de beveiliging van de systemen dient goed te zijn en het informatieverzorgingsproces dient betrouwbaar te zijn. Het gaat hier om het bepalen van ‘de volwassenheid van de in te zetten informatiesystemen’.

5.3 De sterke en zwakke punten van de huidige informatievoorziening bij het DGR

Deze nieuwe wijze van begroten en verantwoorden heeft dus gevolgen voor de bestuurlijke informatievoorziening bij het DGR. In deze paragraaf wordt bekeken in hoeverre de informatievoorziening bij het DGR is aangepast om te voldoen aan de eisen van het parlement. Er wordt aangegeven wat de sterke en zwakke punten zijn van de huidige informatievoorziening bij het DGR. Een overzicht van de sterke en zwakke punten van de informatievoorziening bij het DGR is weergegeven in figuur 5.1.

Figuur 5.1 - Sterke en zwakke punten van de informatievoorziening bij het DGR

| Sterke punten | Zwakke punten |
|--|--|
| De interne p&c-cyclus is (qua inhoud, vorm en tijd) goed afgestemd op de externe p&c-cyclus. | De tijdsplanning van de cluster SB&C voor het opstellen van het departementale jaarverslag kan beter. |
| Het resultaatgerichte sturingsmodel wordt ook in de relatie met uitvoerende organisaties toegepast. | De verantwoordelijkheidsverdeling binnen het DGR ten aanzien van de beleidsinhoudelijke teksten kan duidelijker. |
| Er zijn intern afspraken gemaakt over de aanlevering van de financiële gegevens. | De directie M&M moet het schrijven van de beleidsinhoudelijke tekst in het departementale jaarverslag meer overlaten aan de beleidsdirecties. |
| Het evaluatieprogramma is dekkend. Het voldoet (in theorie) aan de norm dat het ruimtelijk beleid in 5 jaar geëvalueerd moet zijn. Het betreft dan wel evaluaties naar de effecten van het beleid. | Het is voor de beleidsmedewerkers niet helemaal duidelijk wat voor stukken tekst ze voor het jaarverslag moeten aanleveren. |
| Met de planbureaus en het CBS is de aanlevering van informatie goed geregeld. | Ondoelmatige dubbele registratie van informatie in de voortgangsrapportages en in de doelenmonitor Nota Ruimte. |
| De informatie-uitwisseling met andere ministeries is goed geregeld. | Het is niet duidelijk wie er binnen het DGR verantwoordelijk is voor de evaluatieonderzoeken naar de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. |
| De volwassenheid van het financiële informatiesysteem SBB is goed, maar het kan doelmatiger en het moet beter beveiligd worden. | Er is door de cluster E&M weinig tot geen onderzoek gepland naar de doelmatigheid van beleid. |
| De beleidsinformatiesystemen zijn gebruiksvriendelijk en flexibel. | Er zijn bijna geen heldere afspraken met lagere overheden gemaakt over de aan te leveren informatie. |
| De systemen van prestatiemeting worden - op dit moment - door de beleidsmedewerkers van het DGR als eerlijk, niet armoedig en levendig beschouwd. | Hoewel het DGR weinig aan het probleem van 'matching' kan doen is het wel een zwak punt in de informatieverstrekking aan het parlement. |
| De structuur van de begroting 2004 voldoet al in grote mate aan de eisen die aan de begroting-nieuwe-stijl worden gesteld. | De betrouwbaarheid van evaluatiegegevens kan beter worden gewaarborgd door het beter bijhouden van de onderzoeksdossiers. |
| De inhoud van de begroting 2004 voldoet al in beperkte mate aan de eisen die aan de begroting-nieuwe-stijl wordt gesteld. | De efficiëntie van de beleidsinformatiesystemen is over het algemeen goed maar de doelenmonitor Nota Ruimte kan efficiënter worden uitgevoerd. |
| Over het algemeen voldoet het jaarverslag aan de verslaggevingseisen. | Er zijn een paar prestatieclusters die op eigen gelegenheid informatiesystemen ontwikkelen zonder dat er afstemming met andere prestatieclusters binnen het DGR plaats vindt. |
| Het jaarverslag is begrijpelijk, de financiële informatie in het jaarverslag voldoet aan de VBTB-eisen, de bedrijfsvoeringsparagraaf is goed. | De structuur van de begroting moet meer gebaseerd worden op de doelstellingen van het (ruimtelijk) beleid i.p.v. op de organisatie-indeling. |
| | In de begroting zijn er een aantal problemen te constateren: er zijn weinig tot geen prestatie- en effectindicatoren; er is bijna geen meerjarig overzicht van het beleid; de verantwoordelijkheidsverdeling tussen verschillende departementen over een bepaald beleid kan helderder worden neergezet; er is bijna geen informatie over de veronderstellingen van het beleid te vinden. |
| | In het jaarverslag zijn er een aantal problemen te constateren: er zijn weinig tot geen prestatie- en effectgegevens en geen gegevens over doelmatigheid en doeltreffendheid van het beleid opgenomen; streefwaarden en de mate van realisatie worden bijna niet naast elkaar gezet; er is overtollige informatie. |

5.4 Verbeteringen in de informatievoorziening

Aan de hand van de inventarisatie van de zwakke punten in de informatievoorziening van het DGR kan worden aangegeven waar verbeteringen nodig zijn. Deze paragraaf kan dan ook worden beschouwd als de plaats waar de beantwoording van de centrale vraagstelling plaatsvindt in deze scriptie. Het gaat dan om het aangeven van verbeteringen in het proces van de informatievoorziening (onderverdeeld naar de volgende onderwerpen: ‘de volwassenheid van de organisatie van de bestuurlijke informatieverzorging’; ‘de volwassenheid van de resultaatgerichte sturingsfilosofie’; en ‘de volwassenheid van de informatiesystemen’) en het gaat om het aangeven van verbeteringen in de jaarlijkse rapportages (begroting en jaarverslag) aan de Tweede Kamer.

Ten aanzien van ‘de volwassenheid van de resultaatgerichte sturingsfilosofie’ zijn er weinig verbeteringen te noemen. Rekening houdend met de beperkende factor dat de interne managers niet altijd dezelfde informatiebehoefte hebben als de externe bestuurders⁹⁴, kan geconcludeerd worden dat de inhoud en de vorm van de interne p&c-documenten goed zijn aangepast aan de externe p&c-documenten. Ook de afstemming in de tijd is goed geregeld, hoewel het wel eens voorkomt dat er - wegens omstandigheden - van de officiële planning wordt afgeweken. Op basis van deze constatering kan er geconcludeerd worden dat er bij het DGR een heldere informatiepiramide is ontstaan.

Naast de toepassing van het resultaatgerichte sturingsmodel in de interne p&c-cyclus wordt het resultaatgerichte sturingsmodel ook toegepast in de aansturing van de verschillende uitvoerende organisaties.

Over ‘de volwassenheid van de organisatie van de bestuurlijke informatieverzorging’ kan geconstateerd worden dat het productieproces van het schrijven van het departementale jaarverslag als een aparte functie wordt gezien. Het belang van een kwalitatief goed departementaal jaarverslag wordt onderkend. Binnen het DGR zijn er namelijk een aantal goede afspraken gemaakt over de verantwoordelijkheid van dit informatieproces, maar er zijn nog wel een aantal verbeteringen te noemen:

- zo moet de DGR-interne tijdsplanning worden verbeterd door de cluster SB&C;
- er moeten duidelijkere afspraken over de verantwoordelijkheidsverdeling worden gemaakt. De cluster SB&C zou het schrijven van de beleidsinhoudelijke bijdrage aan het jaarverslag meer over moeten laten aan de artikelcoördinatoren. Deze artikelcoördinatoren zouden dan vervolgens de beleidsinhoudelijke stukken tekst zo veel mogelijk samen met de beleidsmedewerkers en medewerkers van de cluster E&M moeten schrijven. De cluster SB&C zou zich meer moeten richten op de coördinerende rol en minder op de uitvoerende rol;
- de clusters B&O vervullen een overbodige functie en zij zouden daarom geen rol meer hoeven te vervullen in het opstellen van het departementale jaarverslag;
- een ander verbeterpunt betreft de noodzakelijke cultuuromslag. Bepaalde mensen bij het DGR zijn nog niet bekend met het gedachtegoed omtrent VBTB en dat is terug te zien in de tekstuele bijdragen die ze leverden voor het jaarverslag. Deze bijdragen zijn meestal niet goed genoeg, omdat ze niet goed weten wat er van hun verwacht wordt. Ten aanzien van schrijfsproces van het jaarverslag 2002 was maar beperkt aangegeven wat er van de beleidsmedewerkers werd verwacht. Om deze cultuuromslag te kunnen bewerkstelligen zou er een standaard moeten worden ontwikkeld waarin staat waar de beleidsmedewerkers op moeten letten bij het schrijven van hun bijdrage aan het departementale jaarverslag;
- er is ook niet duidelijk wie er binnen het DGR verantwoordelijk is voor evaluatieonderzoek naar de doelmatigheid van de bedrijfsvoering.

⁹⁴ In hoofdstuk 4 is bijvoorbeeld beargumenteerd dat het parlement behoefte heeft aan gegevens over beleidseffecten, maar in de interne p&c-documenten zijn effectgegevens niet aan de orde.

- bijna alle geplande evaluatieonderzoeken onderzoeken betreffen de effectiviteit van het beleid. De doelmatigheid van het beleid wordt bijna nooit. De cluster E&M zou ook onderzoek moeten doen naar de doelmatigheid van het beleid;
- problemen omtrent de beschikbaarheid van informatie bij lagere overheden kunnen worden opgelost door het maken van afspraken met lagere overheden. Maar dan moet er wel vertrouwen komen bij de lagere overheden. Het moet daarom aan de lagere overheden duidelijk worden gemaakt dat deze informatie niet tegen ze wordt gebruikt. Daarom moet duidelijk worden gemaakt in welke fora deze informatie wordt gebruikt en daarover moeten ook afspraken worden gemaakt. Om vertrouwen te creëren kunnen de lagere overheden ook worden betrokken bij het formuleren van indicatoren;
- het probleem omtrent 'matching' is een probleem waar geen oplossing voor is. Het is een gegeven dat effectgegevens over het jaar van verantwoording niet opgenomen kunnen worden in het jaarverslag, omdat ze simpelweg niet voorhanden zijn;
- externe actoren hanteren verschillende definities. Om dit probleem enigszins op te lossen zou men bij het schrijven van de Nota Ruimte de definities helder en duidelijk moeten operationaliseren.

De analyse naar 'de volwassenheid van de informatiesystemen' viel uiteen in twee aparte analyses (ten eerste een analyse van de financiële informatiesystemen en ten tweede een analyse van de beleidsinformatiesystemen) aangezien er bij het DGR geen sprake is van één integraal systeem die financiële informatie en beleidsinformatie geïntegreerd heeft.

Wat betreft de *financiële systemen* kan geconcludeerd worden dat die goed zijn aangepast aan de nieuwe wijze van begroten en verantwoorden. De enige mogelijke verbeteringen hebben betrekking op de doelmatigheid en de beveiliging van de financiële systemen. Door het creëren van één systeem SBB voor het hele departement kan het financiële systeem doelmatiger gaan opereren. De beveiliging van het systeem kan worden verbeterd door de inrichting van het systeem aan te passen aan de eisen uit het Voorschrift Informatiebeveiliging Rijksoverheid.

Voor het financiële systeem moet er afstemming qua programmatuur plaatsvinden. Hoewel er ten aanzien van de financiële systemen interne afstemming met betrekking tot het gebruik van bepaalde programmatuur plaatsvindt - doordat iedere dienst het financiële systeem SBB gebruikt - is de externe afstemming tussen ministeries nog te vrijblijvend georganiseerd. Indien er op het gebied van de financiële informatievoorziening zal worden samengewerkt met andere ministeries zou dat (schaal)voordelen op kunnen leveren.

Ten aanzien van de *beleidsinformatiesystemen* kan de betrouwbaarheid nog enigszins worden verbeterd. De betrouwbaarheid is redelijk goed, maar indien de onderzoeksdossiers beter worden bijgehouden dan zal dat een positief effect hebben op de betrouwbaarheid. Ook kan de doelenmonitor Nota Ruimte in de toekomst misschien doelmatiger worden uitgevoerd. Dit kan worden gerealiseerd door enerzijds de prestatiegegevens door medewerkers van het DGR zelf te laten verzamelen en dat betekent dus geen uitbesteding meer van de informatieverzameling. Anderzijds kan de doelmatigheid worden verbeterd door de doelenmonitor minder uitgebreid te maken. Ik constateer namelijk dat de doelenmonitor Nota Ruimte te veel lijkt op een voortgangsrapportage. De meerwaarde van de doelenmonitor is dat het effectgegevens presenteert en juist niet zoals de voortgangsrapportages procesgegevens presenteert.

Hoewel er geen inhoudelijke afstemming tussen de verschillende beleidsinformatiesystemen hoeft te zijn, moet het gebruik van de programmatuur wel afgestemd worden (tenminste indien men de beleidsinformatiesystemen wil gaan automatiseren). Er moet namelijk gewaakt worden voor de situatie dat er eilanden van automatisering gaan ontstaan.

Nu er enkele verbeteringen in het proces van de informatievoorziening zijn aangegeven kan er nu worden ingegaan op de noodzakelijke verbeteringen in het departementale jaarverslag. Voordat het jaarverslag aan de orde komt zullen eerst de begrotingen worden behandeld. Als voorwaarde voor een goede verantwoording geldt namelijk dat er ten eerste een goede begroting nodig is.

Over het algemeen voldoet de begroting 2004 aan de verslaggevingseisen. Qua *structuur* is de begroting in grote mate aangepast aan de gestelde eisen, maar er is nog één verandering in de structuur nodig. De begroting en het jaarverslag van het Ministerie van VROM moeten nog een indeling krijgen die het (VROM-)beleid als primaire invalshoek heeft en niet de organisatie-indeling als primaire invalshoek. Deze verandering betekent wel de nodige (beheerstechnische) problemen voor de informatievoorziening, omdat er dan meerdere organisatieonderdelen onder één beleidsartikel zullen vallen.

Maar vooral ten aanzien van de *inhoud* van de begroting en het jaarverslag zijn de nodige verbeteringen te constateren.

Voor wat betreft de inhoud van de *begroting* kan worden geconstateerd dat er voornamelijk meer prestatie- en effectindicatoren moeten worden benoemd, waarbij een meerjarige visie met streefwaarden en tussendoelen niet zou moeten ontbreken. Daarnaast zou men - bijvoorbeeld in een voetnoot - ook aan moeten geven wat er precies met deze indicatoren wordt gemeten. Verder kan de inhoud van de begroting worden verbeterd door verantwoordelijkheden nog duidelijker te maken, door iedere keer de veronderstellingen van het beleid aan te geven en door het opnemen van het onderzoeksdoel bij de verschillende evaluatieonderzoeken.

Doordat er meer prestatie- en effectindicatoren in de begroting worden opgenomen zullen in het *jaarverslag* dus ook meer prestatie- en effectgegevens worden opgenomen. Bij deze gegevens zouden dan ook bronvermeldingen gezet moeten worden. In het volgende jaarverslag zou men bij elk beleidsartikel een overzichtstabel kunnen opnemen waarin kort voor alle beoogde effecten en prestaties wordt ingegaan op: doelrealisatie, doeltreffendheid, uitgaven/kosten en verbetering/verslechtering van de doelmatigheid. Ondanks dat de inhoud verbeterd kon worden stond in het jaarverslag 2002 toch nog te veel overtollige informatie. Het kritische gehalte van de beleidsinformatie moet verbeterd worden. Streefwaarden en realisatie worden in het jaarverslag namelijk bijna niet naast elkaar gezet (meestal worden alleen de geleverde prestaties gemeld en niet de nagestreefde prestaties). Vaak worden opmerkelijke verschillen tussen nagestreefde en gerealiseerde prestaties wel toegelicht maar niet altijd. Wat betreft de bedrijfsvoeringsparagraaf kan geconcludeerd worden dat deze voldoet aan de daaraan te stellen eisen, maar alleen moet deze in het vervolg wel beter onderbouwd worden.

Veel van deze problemen ten aanzien van de begroting en het jaarverslag hadden te maken met het feit dat de Nota Ruimte toen nog niet was vastgesteld. Hierdoor bestonden er nog veel onduidelikheden over het ruimtelijk beleid. Er waren toen dus niet altijd concreet en meetbare doelstellingen, de verantwoordelijkheidsverdeling was niet duidelijk, enz. Nu de Nota Ruimte sinds kort is vastgesteld mag verwacht worden dat de DGR-bijdrage aan de begroting en het jaarverslag verbeterd kan worden. Dat er (als bijlage) in de Nota Ruimte een overzicht is gemaakt van de gehanteerde doelen zal zeker gaan helpen om een betere begroting te schrijven. Hierdoor zal de verantwoording ook verbeterd kunnen worden.

5.5 Algemene conclusie

Op basis van het voorgaande kan geconcludeerd worden dat het DGR op de goede weg is om te komen tot een goede informatievoorziening ten aanzien van het opstellen van het departementale jaarverslag. Maar het DGR is er nog (lang) niet. De verbeteringen worden zelfs te langzaam doorgevoerd.

Een kritische succesfactor hierbij is dat het sturen op de 'outcome' transparantie vraagt en dat men zich dus kwetsbaar moet opstellen. Ook het enthousiasme van de interne bestuurders is een bepalende factor voor het succes van de informatievoorziening. Een andere bepalende factor is dat de omgeving enigszins stabiel moet blijven om de ontwikkeling van de informatievoorziening zodoende beheersbaar te houden.

En het gevaar is dat men blijft hangen in het ontwikkelen van indicatoren en van informatiesystemen. Het DGR kan wel aan de eisen willen voldoen, maar men moet daarbij niet vergeten het hoger gelegen doel in het oog te houden, namelijk dat het bereiken van de beleidsdoelstellingen centraal staat.

Geraadpleegde Literatuur

Algemene Rekenkamer (2001), *VBTB en informatiesystemen*

Anthony, R.N. en D.W. Young (1999), *Management control in nonprofit organizations*, 6th edition, Boston (MA): Irwin/McGraw-Hill

Anthony, R.N., J. Dearden en V. Govindarajan (1992), *Management control systems*, Homewood Illinois: Irwin

Bekkers, V.J.J.M. (1999), Inleiding, Informatisering: Kenmerken en trends, in: Bekkers, V.J.J.M. en M. Thaens (red.), *Sturingsconcepties en infomatisering*, Utrecht/Tilburg: Bekkers en Thaens

Bekkers, V.J.J.M. (1994), Nieuwe vormen van sturing en informatisering: over het ambivalente karakter van transparantie, in: Zuurmond, A, J. Huigen, P.H.A. Frissen, I.Th.M. Snellen en P.W. Tops (red.), *Informatisering in het openbaar bestuur*, Den Haag: VUGA, p. 161-176

Bekkers, V.J.J.M. (2002), Sturingsconcepties in beweging: achtergronden, kenmerken en posities, in: P.J. Prins, Bekkers, V.J.J.M., A.J. Bogaart, J.A.A. van Huijgevoort, M.T. Maas, N. Schuilwerwe en J.L.M. Zaat (red.), *Handboek sturing in de sociale sector*, Den Haag: Elsevier, (losbladig handboek), pp. A-2-1-1 - A 2-1-26.

Belinfante, A.D. en J.L. de Reede (1997), *Beginselen van het Nederlands staatsrecht*, Alphen a/d Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink

Bemelmans, T.M.A. (1994), *Bestuurlijke informatiesystemen en automatisering*, Deventer: Kluwer Bedrijfswetenschappen

Bemelmans, T.M.A. (1999), *Bestuurlijke informatiesystemen en automatisering*, Deventer: Kluwer Bedrijfswetenschappen

Berkhout, A.G.B. en M.R.Th.W. Sanders (1999), *VBTB - begroten en verantwoord en met resultaat: interviews met betrokkenen*, in: Beleidsanalyse,1-2

Bestebreuer, A., A.D. Kraak en C. van der Burg (2001), *Modern financieel management bij het rijk: de rijksbegroting belicht*, Den Haag: Sdu Uitgevers, tweede druk

Blumenthal, S. (1984), *Informatiesystemen voor ondernemingen*, Alphen aan den Rijn: Samson

Bordewijk, P. en H.L. Klaassen (2000), *Wij laten ons niet kennen. Een onderzoek naar het gebruik van kengetallen bij negen grotere gemeenten*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten Uitgeverij

Bosman, A. (1977), *Een metatheorie over het gedrag van organisaties*, Leiden: Stenfert Kroese

Bressers, J.Th.A. (1998), De inhoud van het beleid, in: Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen a/d Rijn: Samson

Bruijn, H. de (2001), *Prestatiemeting in de publieke sector. Tussen professie en verantwoording*, Utrecht: Lemma

- Bruijn, J.A. de, en E.F. ten Heuvelhof (1991), *Sturingsinstrumenten voor de overheid: over complexe netwerken en een tweede generatie sturingsinstrumenten*, Leiden: Stenfert Kroese
- Brussaard, B.K. (1992), Informatievoorziening en beleidsvoering: een inleiding tot de toepassing van informatica bij de overheid, in: R. Depré (red.), *Handboek Beleidsvoering voor de overheid*, Alphen aan den Rijn: Samson/H.D. Tjeenk Willink
- Commissie voor de Rijksuitgaven (1998), *Jaarverslag in de politieke arena*
- Davis, G.B. en M.H. Olson (1987), *Management informatiesystemen*, Schoonhoven: Academic Service
- Derksen, Th.J.G. en H.W. Crins (1992), *Automatisering van de informatieverzorging*, Schoonhoven: Academic Service
- Dermer, J. (1977), *Management planning and control systems*, Homewood, Illinois: Richard D. Irwin
- Deth, J.W. Van en P.A. Schuszler (red.) (1995), *Nederlandse Staatskunde: een elementaire inleiding*, Bussum; Coutinho
- Downs, G.W. en P.D. Larkey (1986), *The search for government efficiency: from hubris to helplessness*, New York: Random House
- Frissen, P. (2000), *Sturing en publiek domein. Sociaal-democratie zonder partij*, Jaarbericht 2000 Wiardi Beckman Stichting/Centrum voor Lokaal Bestuur, Den Haag
- Gorry, G.A. en M.S. Scott Morton (herfst 1971), *Framework for management information systems*, Sloan management review
- Groot, T.L.C.M. en J.H.R. van de Poel (1985), *Financieel management van non-profit organisaties*, Groningen: Wolters-Noordhoff
- Goudriaan, R., H. de Groot en F. van Tulder (1987), Public Sector Productivity: Recent empirical findings and policy applications, in: H.M. van de Kar and B.L. Wolfe (red.), *The Relevance of Public Finance for Policy-making*, Proceedings of the 41st Congress of the IIPF, Detroit, p. 193-209
- Hanf, K. en F.W. Scharpf (1978), *Interorganizational Policymaking*, London: Sage
- Hardjono, T.W. en R.J.M. Bakker (2001), *Management van processen. Identificeren, besturen, beheersen en vernieuwen*, Deventer: Kluwer / Zaltbommel: INK
- Hasselbekke, A.G.J., H.L. Klaassen, A.P. Ros en R.J. in 't Veld (1990), *Prestaties Tellen, Kengetallen als instrument voor een bedrijfsmatig(er) bestuur en beheer van decentrale overheden*, Den Haag: Vereniging van Nederlandse Gemeenten
- Heffen, O. van (1998), Beleidstheorieën uit de beleidspraktijk, in: Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen a/d Rijn: Samson
- Hoed, P. den, W.G.M. Salet en H. van der Sluijs (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) (1983), *Planning als onderneming*, Den Haag: Staatsuitgeverij

- Hood, C. (1995), 'The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a theme'. *Accounting, Organizations and Society*, 20(2/3), pp.93-109
- Hoogerwerf, A. (1998), *Beleid, processen en effecten*, in: Hoogerwerf, A. en M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid. Een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen a/d Rijn: Samson
- Horngrén, C.T. en G. Foster (1987), *Cost Accounting: a managerial emphasis*, 6th edition, Englewood Cliffs: Prentice Hall
- Jansen, W. en R.T.M. Bots (1989), *Organisatie en Informatie*, Alphen a/d Rijn: Samson
- Janssen, G.S.H. en J.C. Hellendoorn (Ministerie van Financiën) (1999), *Heeft beleid effect*, Den Haag: SDU
- Jong, P. de, A.F.A. Korsten, A. Modderkolk en I.M.A.M. Pröpper (1994), *Verantwoordelijkheid en verantwoording in het openbaar bestuur*, 's-Gravenhage: VUGA
- Kar, H.M. van de (1981), *Beheersen en begroten*, in: D.J. Wolfson (red.), *Naar een beheersbare collectieve sector*, Deventer: Kluwer, p. 83-124
- Kickert, W.J.M., E.-H. Klijn en J.F.M. Koppenjan (1997), *Managing complex networks: strategies for the public sector*, London: Sage
- Klijn, E.H. (1998), *Regels als context voor besluitvorming in netwerken. De aanpak van naoorlogse wijken in Den Haag en Rotterdam*, Manuscript
- Knaap, P. van der (2000), *Resultaatgerichte verantwoordelijkheid, naar een beleidsgerichte begroting en verantwoording*, in: *Bestuurskunde*, jrg. 9, nr.5, p. 237-247
- Kramer, N.J.T.A. en J. de Smit (1991), *Systeemdenken*, Leiden: Stenfert Kroese
- Krens, F. (1988), *Planning en control: inleiding*, in: J.W.L.H. Croonen (red.), *Planning en Control en de bestuurlijke informatievoorziening*, Vlaardingen: Nederlands Studie Centrum
- Leeuw, A.C.J. de (1974), *Systeem en organisatie*, Leiden: Stenfert Kroese
- Loo, M. van der (1996), *Functies van beleidsnota's*, in: Janssen, D.M.L., P.J. van den Hoeven, H.G.W. Münstermann en P.J.J. Stijnen (red.), *Beleidsnota's. Het analyseren en beschrijven van beleidsnota's bij overheid en bedrijven*, Houten: Stenfert Kroese
- March J.G. en J.P. Olson (1976), *Ambiguity and choice in organizations*, Bergen: Universitetsforlaget
- Ministerie van Financiën (2001a), *Handreiking "Doelformuleringen prestatiegegevens"*, Den Haag
- Ministerie van Financiën (2001b), *Het ABC. Mededeling over de bedrijfsvoering*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Ministerie van Financiën (2001c), *Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid*, Den Haag: Ministerie van Financiën
- Ministerie van Financiën (februari 2002), *VBTB nieuwsbrief*, nummer 13, Den Haag

Ministerie van Financiën (31 september 2003a), *VROM-begroting 2002* (<http://rijksbegroting.minfin.nl>)

Ministerie van Financiën (31 september 2003b), *VROM-begroting 2003* (<http://rijksbegroting.minfin.nl>)

Ministerie van Financiën (31 september 2003c), *VROM-begroting 2004* (<http://rijksbegroting.minfin.nl>)

Ministerie van Financiën (2003d), *Rijksbegrotings- en verantwoordingsvoorschriften 2004*, Den Haag: Ministerie van Financiën

Ministerie van Financiën (31 februari 2003e), *Brochure VBTB, VBTB. Een nieuwe manier van begroten en verantwoorden* (<http://www.minfin.nl/vbtb>)

Ministerie van VROM (2001a), *Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening, PKB deel 3: Kabinetsstandpunt*, Den Haag: Ministerie van VROM

Ministerie van VROM (2001b), *Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening: Uitvoeringsprogramma nationaal ruimtelijke beleid*, Den Haag: Ministerie van VROM

Ministerie van VROM (2002a), *DG Ruimte jaarplan 2003*

Ministerie van VROM (2002b), *DG Ruimte Sturingsdocument SG –2003*

Mintzberg, H. (1979), *The structuring of Organizations*, Englewood Cliffs: Prentice-Hall

Morgan, G. (1997), *Images of organization*, London: Sage

Oostdijk, A. en T.K.Grimmius (2002), *RPE. Kans of valkuil?, De regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek rijksoverheid*, Leiden: Research voor beleid (http://www.researchvoorbeleid.nl/basis/artikelen_2-2002/essay.html)

Osborne, D., en T. Gaebler (1992), *Reinventing Government: how the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Reading (MA): Addison-Wesley

Platform beleidsanalyse, eindrapport van de werkgroep Produktiviteits- en prestatiemeting (1990), *Maatwerk door meetwerk: over het meten met indicatoren en kengetallen bij beleids- en productieprocessen in de kwartaire sector*, Den Haag

Platform beleidsanalyse, Werkgroep bestuurlijke informatievoorziening (1995), *Zorg voor informatie: Bestuurlijke informatieverzorging in beleidsnetwerken*, Den Haag: Sdu Uitgeverij

Rainey, H.G. (1996), *Understanding and managing public organizations*, San Fransisco: Jossey-Bass

Rosenthal, U., A.B. Ringeling, M.A.P. Bovens, P. 't Hart en M.J.W. van Twist (1996), *Openbaar Bestuur. Beleid, organisatie en politiek*, Alphen aan den Rijn: Samson/H.D. Tjeenk Willink

Snellen, I. Th. M. (1987), *Boeiend en Geboeid*, Alphen a/d Rijn: Samson

- Snellen, I.Th.M. (1989), *Domeinconflicten tussen recht en beleid*, Alphen a/d Rhijn: Samson H.D. Tjeenk Willink
- Snijders, J.H., C.T. de Groot en J.H.W.M. de Serière (1995), *Informatiekunde 1, Ondernemen met informatie*, Houten: Stenfert Kroese
- Starreveld, R.W., De Mare, H.B. en Joëls, E.J. (1994), *Bestuurlijke informatievoorzorging: Dl. 1: Algemene Grondslagen*, Alphen aan den Rhijn: Samson
- Teeuwen, R.J.H. (maart 1987), *Gemeenten en kengetallen*, in: B&G, p.84-86
- Teisman, G.R. (1992), *Complexe besluitvorming- een pluricentrisch persepectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, 's-Gravenhage: VUGA
- Teisman, G.R. (1995), *Complexe besluitvorming: een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*, 's-Gravenhage: VUGA
- Teisman, G.R., F.B. van der Meer, E.H. Klijn, J. Edelenbos, H.L. Klaassen en M.A. Reudink (2002), *Evalueren om te leren. Naar een evaluatiearrangement voor de Vijfde Nota RO*, in opdracht van het Ministerie van VROM, DG Ruimte, Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam
- Toonen, Th.A.J. (1987), *Denken over binnenlands bestuur. Theorieën van de gedecentraliseerde eenheidsstaat bestuurskundig beschouwd*, 's-Gravenhage: VUGA
- Toonen, Th.A.J. (2002), *Divergentie door Convergentie. Notitie over strategische ontwikkelingen in de VROM bestuursketen op het terrein van Wonen, Ruimtelijke Ordening en Milieu*, in opdracht van het Ministerie van VROM, Den Haag
- Tweede Kamer der Staten-Generaal (vergaderjaar 1998-1999), 26573, nr. 1, *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording*, Ministerie van Financiën
- Tweede Kamer (2000-2001a), 26573, nr. 55, *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording, Motie van het lid Van Walssem c.s.*
- Tweede Kamer (2000-2001b), 27800, nr.1, *Miljoenennota 2001*
- Tweede kamer (2000-2001c), 26573, nr.58, *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording, Brief van de minister van Financiën*
- Tweede Kamer (2001-2002a), 26573, nr. 70, *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording, Brief van de minister van Financiën*
- Tweede Kamer (2001-2002b), 28000, nrs. 1-2, *Miljoenennota 2002*
- Tweede Kamer (2002-2003a) 28880, nr.24, *Departementaal Jaarverslag van het Ministerie van VROM*
- Tweede Kamer (2002-2003b) 28880, nr.25, *Jaarverslagen over het jaar 2002, Rapport bij het jaarverslag 2002 van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu-beheer*
- Tweede Kamer (2003-2004), 29261, nr.2, *Doelmatigheidsinformatie in begroting en Jaarverslag*, Algemene Rekenkamer

Twist, M.J.W. van (1999), *Versterking van de verantwoording: redenen, risico's en dilemma's*, in: Bestuurswetenschappen, nr.4, p. 285-306

Veld, J. in 't (1983), *Analyse van organisatieproblemen: een toepassing van het denken in systemen en processen*, Amsterdam: Elsevier

Vries, J. de (2002), *Paars en de managementstaat. Het eerste Kabinet-Kok [1994-1998]*, Leuven en Apeldoorn: Garant

Wolfson, D.J. (1988), *Publieke sector en economische orde*, Groningen: Wolters-Noordhoff

Geraadpleegde websites

Cap Gemini (http://www.cgey.nl/resources/cgey_broch_vbtb_sap2.pdf), 15 september 2003

<http://www.minfin.nl/vbtb>

<http://www.minfin/hafir>

<http://www.vrom.nl/notaruimte>

Lijst van afkortingen

| | |
|--------|--|
| A&A | Advisering en Administratie |
| B&O | Bedrijfsvoering en Ondersteuning |
| CBS | Centraal Bureau voor de Statistiek |
| DFEZ | Directie Financieel Economische Zaken |
| DG | Directeur-generaal |
| DGR | Directoraat-generaal Ruimte |
| DgR | Directeur-generaal Ruimte |
| DR | Directieraad |
| E&M | Evaluatie en Monitoring |
| M&M | Mensen en Middelen |
| MARAP | managementrapportage |
| MCRAP | managementcontrolrapportage |
| NSP | Nieuwe Sleutelprojecten |
| p&c | planning en control |
| PIOFAH | Personeel, informatie, organisatie, financiën, automatisering en huisvesting |
| RO | Ruimtelijke Ordening |
| RPB | Ruimtelijk Planbureau |
| SB&C | Strategische Bedrijfsvoering en Control |
| SBB | Systeem Begrotingsbeheer |
| SG | Secretaris-generaal |
| TK | Tweede Kamer |
| VBTB | Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording |
| VROM | Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer |

Bijlage 1: Geïnterviewde personen

Ellen Driessen, senior beleidsmedewerker, DGR, cluster E&M

Werkzaamheden: coördinator kwalitatieve evaluatieonderzoeken

Peter Louwerse, beleidsmedewerker, DGR, cluster E&M

Werkzaamheden: opstellen monitoringsrapportages

Rowald Kemp, senior beleidsmedewerker, DGR, cluster SB&C,

Werkzaamheden: coördinator departementaal jaarverslag voor wat betreft de DGR-bijdrage

Eric Huner, DGR, cluster Water Groen en Economie

Werkzaamheden: artikelcoördinator voor beleidsartikel 8

Janet de Vries, DFEZ

Werkzaamheden: overallcoördinator departementaal jaarverslag

Erik Duijsman, DGR, cluster SB&C

Werkzaamheden: coördinator departementale begroting voor wat betreft de DGR-bijdrage

Bijlage 2: Interviewvragen

| Interviewvragen |
|---|
| Wat is het budget 2003 van het DGR? |
| Zijn de algemene doelstellingen in zoverre goed geoperationaliseerd dat de indicatoren voldoende de ruimtelijke kwaliteit kunnen meten? Of dienen er nog meer indicatoren te komen die specifiek over (ruimtelijke) kwaliteit gaan? |
| Zijn de interne bestuurders enthousiast over de nieuwe wijze van begroten en verantwoorden? Zo ja/nee, waarom (is het bijvoorbeeld een logisch sluitstuk van interne ontwikkelingen)? In hoeverre helpen ze met de invoering hiervan? |
| Kunnen er nog verbeteringen plaatsvinden ten aanzien van het aansluiten van de operationele doelstellingen op de organisatie-indeling? |
| Maken interne bestuurders zonder problemen tegen te komen afspraken in managementconvenanten over concreet te behalen resultaten? |
| Zijn de externe bestuurders enthousiast over de nieuwe wijze van begroten en verantwoorden? Hoe is dat te merken? |
| Sturen de interne bestuurders/managers veel meer op basis van zachte/informele en niet-gekwantificeerde informatie dan op basis van harde informatie uit de p&c-cyclus? |
| Is men pas <i>nadat</i> de nieuwe wijze van begroten en verantwoorden werd ingevoerd de informatievoorziening bij het DGR gaan aanpassen aan de resultaatgerichte sturingsconceptie of gebeurde dit <i>parallel</i> eraan? |
| Wie zitten er naast de SG nog meer in de Bestuursraad? |
| Sluit de SG of de Bestuursraad managementcontracten/-convenanten af met de DG's? |
| Gelden de dienstjaarplannen als convenanten of zijn die weer apart? Zo nee, welke status hebben de dienstjaarplannen dan? Zijn het echte (juridische) contracten of zogenaamde dummycontracten? |
| Ook tussen de DR en de directeuren zijn convenanten van kracht. Gelden de directieplannen als convenanten of zijn die weer apart? Zo nee, welke status hebben de directieplannen dan? |
| Wie stelt de directieplannen op? |
| Wat is het 'Directie Sturingsdocument' en wat is het doel hiervan? |
| Is er in het directiejaarplan een verwijzing naar een begrotingsartikel zodat het verband duidelijk is? Wordt er per prestatie, indien mogelijk, naar beleidsartikelen verwezen? |
| Worden er in het directiejaarplan ook een tijdshorizon bij de prestaties aangegeven? |
| Hoe vaak per jaar worden er MARAP's op directieniveau opgesteld? |
| Wordt er in de (directie) MARAP's ook gebruik gemaakt van een 'dashboard' en een 'bijsturingsoverzicht'? Zo nee, hoe zien ze er dan uit? |
| Komen hierin ook bedrijfsvoeringszaken aan de orde of bestaan er nog aparte rapportages over de bedrijfsvoering? |
| Rapporteren de beleidsdirecties (met in het bijzonder de clusters BO) ook over PIOFAH zaken of doet alleen de directie M&M dat? Is hier dus ook sprake van een bedrijfsvoeringsmededeling? Vinden hierin ook risicoanalyses plaats? |
| Is er op directieniveau ook een jaarverslag? |
| Wordt er in het directiejaarplan vastgehouden aan het onderscheidt in apparaatsuitgaven naar: ambtelijk personeel, overig personeel, post-actief personeel, materieel en huisvesting? |
| Sluit het directiejaarplan en het directiejaarverslag in de tijd aan op het dienstjaarplan en het dienstjaarverslag? |
| Wie stelt het Dienstjaarplan en het Dienstjaarverslag op? |
| Is er in het dienstjaarplan een verwijzing naar een begrotingsartikel zodat het verband duidelijk is? |
| Komen hierin ook bedrijfsvoeringszaken aan de orde of bestaan er nog aparte rapportages over de bedrijfsvoering? |
| Wordt er in het dienstjaarplan ook een tijdshorizon bij de prestaties aangegeven? |

| |
|---|
| Wordt er in het dienstjaarplan vastgehouden aan het onderscheidt bij apparaatsuitgaven: ambtelijk personeel, overig personeel, post-actief personeel, materieel en huisvesting? |
| Worden er in het dienstjaarplan ook afspraken over de bedrijfsvoering gemaakt? Zo ja, worden dan ook de mogelijke risico's in de bedrijfsvoering genoemd? Sluiten deze afspraken over de bedrijfsvoering ook aan op wat er in de begroting is gemeld? |
| In hoeverre wordt het interne dienstjaarverslag ook voor het externe departementale jaarverslag gebruikt? Zo nee, waarom dan niet, en wat valt er aan te doen? Zo ja, in hoeverre is er toch aanvullende informatie nodig? |
| Wordt er in de interne planning en controldocumenten aandacht aan beleidseffecten besteed? Of wordt er via een andere procedure evaluatiegegevens aan de ambtelijke en politieke top doorgegeven? |
| Welke problemen zijn er aan te wijzen in de interne informatiestromen t.a.v. verantwoordingsinformatie gezien de ervaringen met het jaarverslag 2002? |
| Welke verbeterpunten zijn er nog te noemen in deze <i>inhoudelijke</i> afstemming tussen de interne en externe planning en controlcyclus? |
| Zijn er ook nog in de (presentatie)vorm (structuur) van de interne planning en controldocumenten verbeteringen te noemen zodat ze beter aansluiten op de externe planning en controldocumenten? |
| Sluiten het directieplan en het jaarplan (en de verantwoordingen daarover) qua tijd goed op elkaar aan? |
| Wordt het informatieverzorgingsproces ten aanzien van het opstellen van het jaarverslag bij het DGR als een aparte functie gezien? |
| Welke afspraken zijn er gemaakt met betrekking tot het aanleveren van informatie? |
| Is er een informatieplan bij het DGR opgesteld? Zo ja, gaat dit informatieplan ook in op het informatieverzamelingproces t.a.v. het jaarverslag of is daar een apart informatieplan voor opgesteld? |
| Zorgt dit informatiebeleidsplan ervoor dat de gewenste informatie wordt verstrekt (= kwaliteitseis 2) of zijn er problemen te constateren met betrekking tot het aanleveren van info? |
| Wie is er verantwoordelijk voor wat in het opstellen van het jaarverslag? Welke spelers zijn er te onderkennen? Welke verantwoordelijkheid hebben deze spelers? Is het duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is? |
| Naast de (over-all) coördinator voor het jaarverslag zijn er ook drie artikelcoördinatoren aangesteld voor de drie beleidsartikelen (artikel 6, 8, en 9) die het DGR moet vullen. Ieder beleidsartikel heeft één artikelcoördinator. Hoe werkt dit met de hoofden B&O (die verantwoordelijk zijn voor het aanleveren van bijdragen van hun directies), is het duidelijk wie waarvoor verantwoordelijk is? Werkte deze taakverdeling goed? |
| Is de bestuurlijke informatieverzorging vooral een zaak van de stafmedewerkers of is het lijnmanagement er ook bij betrokken en zien ze er de noodzaak van in? |
| Worden de financiële gegevens alleen aangeleverd door het cluster A&A (aangezien het financieel beheer door dit cluster wordt gedaan) of hebben de clusters B&O ook een rol hierbij? |
| Door welk cluster wordt de bedrijfsvoeringsparagraaf opgesteld? En hebben de directies of de cluster BO ook nog een rol hierbij? |
| Wordt het monitoringsonderzoek uitgevoerd alleen ten behoeve van het jaarverslag of heeft het nog andere functies? Verzamelt het cluster E&M ook informatie uit de voortgangsrapportages en gebruikt ze dat in haar eigen monitoringsonderzoek? Zo ja, is dat dan niet dubbel en kunnen die monitoringgegevens dan niet direct in het jaarverslag worden opgenomen zonder dat daar een apart rapport over moet komen? |
| Zorgen projecten en programma's ook voor de aanlevering van effectgegevens of alleen maar voor proces- en outputgegevens? |

| |
|--|
| Zal het mogelijk zijn om voor het jaarverslag 2003 monitoringsgegevens over het jaar 2003 te krijgen? Zo nee, hoe kan dat dan verbeterd worden? Op deze manier krijg je een naijleffect (beleidsinformatie uit statistieken en beleidsevaluatieonderzoeken heeft de neiging na te ijlen ten opzichte van de financiële verantwoordingsinformatie). Hoe wordt met dit naijleffect omgegaan (worden bijvoorbeeld de tijdstippen waarop de gegevens zijn vrijgekomen erbij gezet?)? |
| Bestaat er iets van een informatiestructuurschets voor de informatievoorziening op het gebied van de RO? |
| In hoeverre is er interactie geweest met de medewerkers over de indicatoren in het prestatie-meetsysteem? |
| Is er kritiek van werknemers geweest op de prestatie-indicatoren? |
| Was er bij werknemers behoefte aan variëteit in de productdefinities en was er behoefte aan variëteit in de prestatie-indicatoren? |
| Treden er nog problemen op in de aanlevering van informatie (met name prestatiegegevens) door deze directies, aangezien ze zich daardoor toch kwetsbaar maken omdat hun werk transparant wordt? |
| Wanneer is de nulmeting gepubliceerd/uitgebracht? |
| Welke verbeteringen zijn er te noemen ten aanzien van het opstellen van het departementale jaarverslag - gezien de ervaringen met het opstellen van het jaarverslag 2002? |
| Waren er inconsistenties te constateren in de aangeleverde informatie? |
| Is de informatie-uitwisseling tussen ministerie en lagere overheden geregeld in de regioconvenanten of in andere afspraken, zoals de verstedelijkingsafspraken? Zo ja, hoe luiden deze afspraken? |
| Welke problemen spelen er bij de informatieverstrekking door de lagere overheden: zijn er verschillen in gehanteerde begrippen, is de gewenste informatie voorhanden, is de informatie in de goede vorm aanwezig, is er inconsistentie met andere gegevens? |
| Welke afspraken zijn er met de planbureaus gemaakt over de informatie-uitwisseling? |
| Welke problemen spelen er bij de informatieverstrekking door de planbureaus: zijn er verschillen in gehanteerde begrippen, is de gewenste informatie voorhanden, is de informatie in de goede vorm aanwezig, is er inconsistentie met andere gegevens? |
| Welke afspraken zijn er met de ministeries gemaakt over de informatie-uitwisseling? |
| Welke problemen spelen er bij de informatieverstrekking door de andere ministeries: zijn er verschillen in gehanteerde begrippen, is de gewenste informatie voorhanden, is de informatie in de goede vorm aanwezig, is er inconsistentie met andere gegevens? |
| Is het ministerie van Grootstedenbeleid verantwoordelijk voor het grootstedenbeleid? Bestaat dit beleid uit een sociale, een economische en een fysieke peiler?. Dit beleid wordt gemonitord en draagt dit de naam 'ISV monitor'? |
| Welke financiële systemen zijn er binnen het DGR en door welke clusters worden deze systemen beheerd (Gaat het hier om een administratieve organisatie genaamd SBB?)? Gaat het om geautomatiseerde systemen? |
| Zijn deze financiële systemen alleen gericht op programma-uitgaven of ook op apparaatuitgaven? Wordt er in deze systemen een onderscheidt gemaakt tussen ambtelijk personeel, overig personeel, post-actief, materieel en huisvesting? |
| Wie vult welke financiële gegevens in en kunnen andere er dan ook aanpassingen in maken of is het goed beveiligd? |
| Welke administraties houden de clusters B&O bij? |
| Worden er in de verschillende financiële systemen dubbele registraties bijgehouden door bijvoorbeeld de clusters B&O en de cluster A&A? |
| Bestaan er ook koppelingen tussen deze financiële systemen? Zijn deze deelsystemen op elkaar afgestemd en hoe werkt dat? |

| |
|---|
| Komt er uit deze systemen duidelijk naar voren welke kosten voor welke prestaties zijn gemaakt? Met andere woorden, vindt er in de administraties (/systemen) kostentoe rekening naar producten plaats? |
| Hoe worden de financiële gegevens voor het jaarverslag aangeleverd? Werkt dat op het einde van het jaar met 1 druk op de knop of wordt deze informatie uit de interne p&c documenten gehaald? Treden er nog enkele problemen hierbij op? Zo, ja hoe zijn die op te lossen? |
| Hanteren deze financiële systemen dezelfde gegevensdefinities, zijn er dus geen verschillen in de gehanteerde begrippen? Is er bijvoorbeeld een datadictionary waarin wordt aangegeven wat de naam van het gegeven is, wat de precieze betekenis is, hoe het gegeven is opgebouwd, wat de gebruikte eenheden (volume, prijs of waarde) zijn als het gegeven een getal is, waar het gebruikt wordt en wie het gebruiken en als laatste andere meer technische informatie over het gegeven? |
| Houdt VROM zich aan de rijksbrede gegevens- of kernmodellen voor de financiële en personele informatievoorziening, waardoor er ook meer rijksbrede uniformering van ondersteunende processen plaatsvindt? |
| Voor wat betreft de salarisverwerking bestaat er reeds geruime tijd een samenwerkingsverband (genaamd IVOP) gericht op het beheer van het centrale salarissysteem IPA. Doet VROM/het DGR hier aan mee? |
| Zijn er ook financiële gegevens die nodig zijn in het jaarverslag maar die (nog) niet door de financiële systemen geleverd kunnen worden? |
| Dienen de financiële systemen nog aangepast te worden aan de eisen die VBTB stelt? |
| Hoe wordt de betrouwbaarheid van de financiële gegevens gewaarborgd? |
| Hoe wordt de betrouwbaarheid van de financiële systemen gewaarborgd? Is er bijvoorbeeld een beschrijving van de informatiesystemen en de aan dat systeem ten grondslag liggende administratieve organisatie |
| Zijn de financiële systemen gebruiksvriendelijk (Is het systeem eenvoudig in gebruik en kost het weinig inspanning)? |
| Zouden de financiële gegevens goedkoper – maar met behoud van kwaliteit – kunnen worden gegenereerd? |
| Welke verbeteringen kunnen nog worden gedaan bij de financiële systemen? |
| Zijn de financiële systemen voldoende flexibel om te voldoen aan informatiebehoeften van verschillende besturingsniveaus? |
| Zijn er maatregelen genomen t.a.v. de beveiliging van de financiële systemen (Zijn er maatregelen die ervoor zorgen dat alleen zij die daartoe bevoegd zijn, toegang krijgen tot het systeem – Zijn er maatregelen genomen ervoor moeten zorgen dat de aangesloten gegevensverzamelingen niet worden verminkt of verloren gaan – zijn er maatregelen genomen die ervoor zorgen dat het systeem continu ter beschikking staat (continuïteit)? |
| Is het baten-lasten stelsel al ingevoerd? |
| Maakt men bij VROM gebruik van een ERP systeem van Oracle? Zo ja, wordt dit dan ook door het DGR gebruikt? |
| Welke eigen beleidsmatige informatiesystemen bestaan er bij het DGR of zijn er in ontwikkeling (naast het monitoringssysteem van de cluster E&M) en bij wie in het DGR (zoals INTERREG of BIRK) zijn deze systemen? Zijn dit dan uitgebreide systemen of simpele administratieve systemen? |
| Vindt er t.a.v. de ontwikkeling en gebruik van informatiesystemen bij het DGR afstemming met andere departementen zodat er in een mogelijke toekomst koppelingen tussen systemen kunnen komen en ze eventueel gezien de kosten van bijvoorbeeld het beheer van deze systemen tot bijvoorbeeld een gezamenlijk Servicebureau kunnen komen waardoor de kosten gedrukt kunnen worden en het systeem daardoor efficiënter is? |

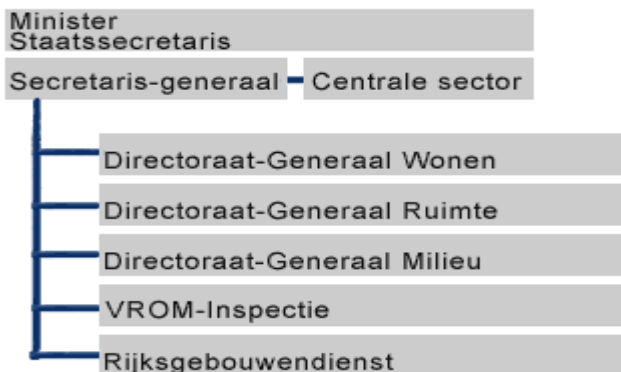
| |
|---|
| Zijn er interdepartementale afspraken over standaarden voor de informatievoorziening (zeker gezien de invoering van het baten-lasten stelsel valt dit te verwachten)? Zo ja, hoe luiden die dan? |
| Welke koppelingen zijn er tussen het beleidsmatige informatiesystemen bij het DGR (zoals het monitoringssysteem of een systeem bij de cluster Geo-Informatie) en andere beleidsmatige informatiesystemen bij andere ministeries, planbureaus of gemeenten en dergelijke? |
| Worden er door projecten en programma's eigen doelen geformuleerd die niet aansluiten op de doelen uit de begroting? |
| Hanteren de beleidsmatige systemen dezelfde gegevensdefinities, zijn er dus geen verschillen in de gehanteerde begrippen tussen verschillende monitorsystemen? Is er bijvoorbeeld een datadictionary waarin wordt aangegeven wat de naam van het gegeven is, wat de precieze betekenis is, hoe het gegeven is opgebouwd, wat de gebruikte eenheden (volume, prijs of waarde) zijn als het gegeven een getal is, waar het gebruikt wordt en wie het gebruiken en als laatste andere meer technische informatie over het gegeven? |
| Over de betrouwbaarheid van de systemen van reguliere prestatiegegevens: is er een beschrijving van de informatiesystemen en de aan dat systeem ten grondslag liggende administratieve organisatie? Zo ja welke informatie wordt hierin opgenomen? Worden onderzoeksdossiers bijgehouden voor periodiek evaluatieonderzoek? Welke informatie wordt erin opgenomen? En hoe uitgebreid zijn deze beschrijvingen? |
| Zijn de in de begrotingen genoemde prestatiegegevens voor een langere periode leverbaar? |
| Zijn de prestatiegegevens duidelijk gedefinieerd (niet voor tweërlei uitlegbaar)? |
| Zijn de in de begroting 2004 genoemde prestatiegegevens genoeg voor de parlementsleden om een duidelijk beeld te krijgen hoe de minister met zijn bevoegdheden is omgegaan? Moeten er meer worden opgenomen? En waarom zijn er niet eerder meer prestatiegegevens opgenomen? |
| Kwam het voor dat gewenste informatie (bij andere organisaties maar ook binnen de eigen organisatie) in zijn geheel of gedeeltelijk niet voorhanden was? Of was die informatie er wel maar niet in een bruikbare vorm? |
| Zijn er rapportcijfers bekend die het Ministerie van Financiën aan begrotingen geeft voor de begrotingen van 2003 en 2004? |
| Is het zo dat er een verband is tussen het niet opnemen van informatie over de nulsituatie en het niet kunnen benoemen van concrete doelen? |
| Waarom is er in de begroting 2004 geen informatie te vinden over 'veronderstellingen over de doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid'? |
| Is er politieke en ambtelijke wil om meetbare doelstellingen te formuleren? |
| Hebben politici en ambtenaren zin om informatie te verschaffen over doelbereiking? |
| Is er verschil in informatie verschaffen over de mate van doelbereiking ten aanzien van algemene doelstellingen (waar het DGR vaak niet alleen verantwoordelijkheid voor draagt) en operationele doelstellingen (waar het DGR wel veel verantwoordelijkheid voor draagt)? |
| Bestaat er duidelijkheid in hoeverre wie verantwoordelijk is voor welke doelstelling of product? |
| In het jaarverslag zijn geen volume- en prijsgegevens bij de programma-uitgaven aangegeven. Waarom is dat zo? |

| |
|---|
| <p>Wat opvalt in het (concept) jaarverslag 2002 is dat het qua operationele doelstellingen niet overeenkomt met de begroting 2002. In het jaarverslag komt de operationele doelstelling 'architectonische kwaliteit' niet terug, bij de operationele doelstelling 'verbeteren stedelijke inrichting' zien we geen verantwoordingsinformatie terug over 'bestuurlijke overeenkomsten' wat juist één van de instrumenten moest zijn om het ter zake zijnde operationele doel te bereiken en als laatste zien we bij de operationele doelstelling 'cultuurhistorische identiteit' niks meer terug over 'beheer rijksmonumenten'. Is dit in het uiteindelijke jaarverslag ook zo?</p> |
| <p>Wordt er in het jaarverslag wel/niet te veel overtollige informatie verstrekt aan de parlementsleden?</p> |
| <p>Wat betreft de nauwkeurigheid van de verstrekte informatie in het jaarverslag kan gesteld worden dat dat goed/slecht is??</p> |
| <p>Geven de gegevens een waarheidsgetrouwe afbeelding van de werkelijkheid?</p> |
| <p>Bij volledigheid gaat het erom dat voor beleid effecten en effect-indicatoren, kosteneffectiviteitsgegevens (max. effect tegen minimale kosten), de kosten en kwaliteit van de geleverde producten en diensten, kostprijzen dan wel uitvoeringskosten en kwaliteit van producten en diensten, indien niet mogelijk dan met als terugvaloptie volume- en prijsgegevens, zijn weergegeven. Is dat gebeurt?</p> |
| <p>Vonden parlementsleden het jaarverslag en de begrotingen begrijpelijk?</p> |

Bijlage 3: Het Directoraat-generaal Ruimte

In deze scriptie staat het Directoraat-generaal Ruimte (DGR) van het Ministerie van VROM centraal. VROM staat voor: ruimtelijke ordening, volkshuisvesting, milieubeheer en rijkshuisvesting. Zelf heeft het ministerie het meestal over ruimte, wonen en milieu. Wonen, ruimte en milieu kunnen niet los van elkaar gezien worden, omdat ze van grote invloed zijn op elkaar. De missie van VROM is: 'De zorg voor een duurzame kwaliteit van de leefomgeving'. Duurzaamheid speelt dus een belangrijke rol in het VROM-beleid.

Figuur - Organogram Ministerie van VROM



Één van de diensten van het Ministerie van VROM is het Directoraat-Generaal Ruimte (DGR). Het Directoraat-Generaal Ruimte is na de oprichting van het Ruimtelijk Planbureau en de VROM-Inspectie op 1 januari 2002 de opvolger van de Rijksplanologische Dienst (RPD). Toen het DGR nog RPD was behoorden de taken van het tegenwoordige Ruimtelijk Planbureau nog tot haar takenpakket en de taken van de huidige VROM-Inspectie op het gebied van de Ruimtelijke Ordening behoorden ook nog tot haar takenpakket, maar nu behoren die taken niet meer tot het takenpakket van het DGR.

Het DGR adviseert en ondersteunt de minister van VROM bij diens verantwoordelijkheid voor een samenhangend regeringsbeleid voor de ruimtelijke ontwikkeling van Nederland. Het werkt aan het bewaken en versterken van de kwaliteit van de ruimtelijke inrichting van Nederland. Het DG Ruimte is namelijk verantwoordelijk voor de nationale ruimtelijke hoofdstructuur en schept voorwaarden om de schaarse ruimte in te richten voor een mooi, leefbaar en welvarend Nederland. De Nota Ruimte⁹⁵ zal daarbij als uitgangspunt gaan dienen.

De organisatie van het Directoraat-Generaal Ruimte

Binnen het DGR staat de **Directieraad** (DR) aan de top van de hiërarchische piramide. De DR is expliciet verantwoordelijk voor de sturing. De DR opereert dienstbreed, over de directies heen en is daarmee in staat daadwerkelijk op DGR-niveau te sturen. De DR stelt de kaders voor de onderliggende organisatieonderdelen.

De managementlaag daaronder - de directeuren van de beleidsdirecties - is belast met de operationele aansturing van de directies. De primaire verantwoordelijkheid geldt de eigen directie. De directeuren opereren binnen de kaders die door de DR zijn gesteld. Binnen deze kaders hebben zij integraal management⁹⁶ verantwoordelijkheid en de daarbij behorende bevoegdheden.

⁹⁵ De Nota Ruimte is de meest recente naam voor de nieuwe nota over de ruimtelijke ordening. Voorheen heeft deze nota ook de naam 'Vijfde Nota over de Ruimtelijke Ordening' gedragen.

⁹⁶ Kenmerken van dit concept zijn een gedecentraliseerde structuur en een integrale verantwoordelijkheid voor beleid en beheer tot op betrekkelijk lage niveaus binnen de organisatie. Lijnmanagers zijn in dat geval niet alleen verantwoordelijk voor de primaire processen, maar ook voor alle secundaire (ondersteunende) processen, de

De **Staf Directieraad** (SDR) ondersteunt de Directieraad en moet er voor zorgen dat deze strategisch en gericht kan sturen. Deze directie heeft net als de andere directies een staf cluster Bedrijfsvoering en Ondersteuning⁹⁷ (B&O) die de secretariaatstaken en PIOFAH taken van deze directie uitvoert.

De **directie Mensen en Middelen** (MM) ondersteunt het DGR door afgestemde advisering en facilitering op gebied van Personeel, Informatie, Organisatie, Financiën, Automatisering en Huisvesting (PIOFAH). Tevens is zij de dienstcontroller die beleid en middelen verenigt. Deze directie bestaat uit de volgende 3 clusters: de cluster Informatievoorziening en Facilitair Management, de cluster Advisering en Administratie (A&A) en als derde en laatste de cluster Strategische Bedrijfsvoering en Control (SB&C).

Het DG Ruimte bestaat uit de volgende beleidsdirecties:

- **Visievorming en Ontwerp:**

De directie Visievorming en Ontwerp (VO) stimuleert beleidsvernieuwing en staat voor de inhoudelijke voorbereiding en uitwerking van strategische beleidskeuzes voor een kwalitatief hoogwaardige ruimtelijke inrichting van Nederland. Deze directie bestaat uit de volgende clusters: de cluster Geo-informatie en Presentatie, de cluster Ruimtelijke Analyse, de cluster Ruimtelijk Ontwerp en de cluster Sturing, Beleidsinstrumentarium en Signalering.

- **Nationaal en Internationaal Beleid:**

De directie Nationaal en Internationaal Beleid (NIB) is verantwoordelijk voor de nationale en internationale beleidsontwikkeling, het actieve beheer van het politiek geaccordeerde ruimtelijk beleid⁹⁸ en de instrumenten, afstemming en analyses, die nodig zijn voor de uitvoering van dit beleid. Deze directie bestaat uit de volgende clusters: de cluster Water, Groen en Economie, Internationaal, de cluster Evaluatie en Monitoring (E&M), de cluster Stedelijke Gebieden, Milieu en Infrastructuur en de cluster Bestuurlijk-Juridische advisering en Geo-informatiebeleid.

- **Regionaal Beleid:**

De directie Regionaal Beleid (RB) vervult de rol van intermediair tussen rijk en regio. Deze directie is het aanspreekpunt voor de lagere overheden en instellingen in de regio's en draagt zorg voor de doorvertaling van rijksbeleid naar de regio's. De directie RB ziet erop toe, faciliteert en stimuleert dat het Rijksruimtelijk beleid doorwerkt in de regio en dat de regio gehoor vindt bij het DGR. Deze directie bestaat uit twee regionale clusters, de cluster Zuid-Oost-Noord en de cluster West. Daarnaast is een apart cluster Advies en Coördinatie, waarin de coördinatie van het programma Gebiedsgericht Beleid, alsmede de juridische functie zijn ondergebracht.

- **Ruimtelijk Investeren:**

De missie van de directie Ruimtelijk Investeren (RI) is: het optimaliseren van de uitvoering van het ruimtelijk beleid door investeren, stimuleren, coördineren met inzet van expertise en geld bij - ruimtelijke - projecten en programma's van nationaal belang. Om deze missie te kunnen vervullen moet de directie RI primair gericht zijn op het voor elkaar krijgen dat projecten daadwerkelijk worden uitgevoerd. Deze directie bestaat uit de volgende clusters: de cluster Investeringsprojecten, de cluster Investeringsprogramma's en de cluster Stimuleringsprogramma's. Naast deze drie clusters bestaan er drie staf clusters: de cluster Uitvoeringsstrategie, de cluster Vakinhoudelijke Expertise en natuurlijk vanzelfsprekend ook hier de cluster Bedrijfsvoering en Ondersteuning.

zogenaamde PIOFAH-functies. Integraal management beoogt het te onafhankelijk van elkaar opereren van lijn en staf op te heffen. De staftaken worden volledig onder verantwoordelijkheid van de lijn geplaatst.

⁹⁷ Bij de bespreking van de volgende directies van het DGR wordt dit niet meer genoemd, maar wordt er vanuit gegaan dat men begrijpt dat deze staf cluster bij iedere directie is.

⁹⁸ Onder het politiek geaccordeerde beleid wordt verstaan het beleid dat in de nationale nota's voor ruimtelijk beleid en de Wet Ruimtelijke Ordening (WRO) is vastgelegd.

Figuur - Organogram Directoraat-generaal Ruimte



Naast deze directies zijn er nog en drietal buitengewone projecten die niet bij een directie zijn ondergebracht maar rechtstreeks onder een DG of plaatsvervangend-DG vallen. Dit zijn: het project Nota Ruimte; het project Ontwikkelingsplanologie strategie; en als laatst het Europese project IRMA (het interregionale Rijn-Maas programma).

Ruimtelijk beleid

De hoofdlijnen van het nationaal ruimtelijk beleid voor Nederland wordt beschreven in een (beleids)nota⁹⁹ Ruimtelijke Ordening.

In een nota over de ruimtelijke ordening worden de principes voor de ruimtelijke inrichting van Nederland vastgelegd. De hoofdkeuzes van zo'n nota Ruimtelijke Ordening worden neergelegd in een Planologische Kernbeslissing¹⁰⁰ (PKB). De nota over de ruimtelijke ordening vormt het resultaat van het streven naar integrale planning voor het gehele overheidsbeleid op nationaal niveau, voor zover dat relevant is voor het gebruik van de ruimte. Dit betekent niet dat er ten aanzien van het nationaal ruimtelijk beleid geen verdere plannen door de verschillende departementen kunnen worden uitgewerkt en vastgesteld, maar ze moeten wel binnen de kaders van de PKB blijven, omdat een PKB te beschouwen is als een kabinetsbesluit, dat de voltallige ministerraad bindt.

Naast de andere ministeries is het DGR voor de uitvoering van het ruimtelijk afhankelijk van nog meer actoren. Een PKB moet namelijk voor een belangrijk deel worden uitgevoerd door lagere overheden en maatschappelijke instanties.

De uitvoering van het nationaal ruimtelijk beleid komt langs twee sporen tot stand. Het *eerste spoor* bestaat uit de doorwerking van de Nota Ruimte en ander ruimtelijk relevant beleid in het beleid van lagere overheden. De PKB Nationaal Ruimtelijk Beleid bevat de uitgangspunten en hoofdlijnen voor dit beleid en is daarmee richtinggevend voor de planvorming en plannen van provincies, kaderwetgebieden, waterschappen en gemeenten.

⁹⁹ Onder een beleidsnota wordt verstaan 'een tekst waarin het gepland handelen van een organisatie wordt beschreven en verantwoord' (Van der Loo, 1996, p.87).

¹⁰⁰ De wettelijke procedure voor een planologische kernbeslissing bestaat uit vier stappen en daarmee ook uit vier delen:

- PKB deel 1: Ontwerp PKB Nationaal Ruimtelijke Beleid. Het kabinet geeft hierin zijn visie op het te voeren ruimtelijk beleid. Daarop volgt een inspraakronde.
- PKB deel 2: In deel 2 worden de inspraakrondes gebundeld.
- PKB deel 3: Mede op grond van deze reacties neemt de regering een standpunt in, dat wordt neergelegd in deel 3.
- PKB deel 4: Na behandeling in de Tweede Kamer volgt uiteindelijk in deel 4 van de PKB de finale Nota over de Ruimtelijke Ordening.

Het *tweede spoor* bestaat uit investeringen van overheden en marktpartijen in projecten en maatregelen die voortvloeien of passen binnen het beleid. Hieruit blijkt dat de overheid zich in toenemende mate ook bewust is van haar afhankelijkheid van maatschappelijke instanties.

Voor de uitvoering van het nationaal ruimtelijk beleid tot 2010 komt de koppeling tussen beleid en investeringen op drie manieren tot stand, namelijk in de vorm van:

- Projecten en Programma's die zijn opgenomen in een Uitvoeringsprogramma Nationaal Ruimtelijk Beleid (Ministerie van VROM, 2001b);
- Regioconvenanten per landsdeel;
- Afspraken over de verstedelijking.

Deze vormen van afstemming geven invulling aan de nieuwe Uitvoeringsstrategie van het nationaal ruimtelijk beleid. De programma's in het Uitvoeringsprogramma worden uitgevoerd in samenhang met de verstedelijkingsafspraken en met de regioconvenanten. De programma's sluiten aan op de verstedelijkingsafspraken door voor een aantal bestaande onderwerpen de rijksrol te benadrukken (bijvoorbeeld bij de Nieuwe Sleutelprojecten) en voor een aantal nieuwe onderwerpen de rijksrol nader te definiëren (bijvoorbeeld bij de regionale parken). De regioconvenanten kunnen enerzijds de afspraken die worden gemaakt bij de uitvoering van programma's vastleggen (bijvoorbeeld afspraken over investeringen in stedelijke netwerken) en anderzijds zorgen voor de afstemming van (onderdelen van) programma's op het niveau van een landsdeel (bijvoorbeeld verdeling van gereserveerde investeringsbudgetten tussen verschillende Nationale Landschappen).

Uitvoeringsprogramma

In het Uitvoeringsprogramma Nationaal Ruimtelijk Beleid (ook wel gewoon het Uitvoeringsprogramma genoemd of kortweg UP) worden de programma's, projecten en acties beschreven waarmee wordt beoogd de uitvoering van het ruimtelijk beleid te versterken en te versnellen (Ministerie van VROM, 2001b). De minister van VROM zal eens per twee jaar een uitvoeringsprogramma nationaal ruimtelijk beleid aan de Tweede Kamer doen toekomen. Op basis van actuele inzichten wordt het UP eens per twee jaar aangepast en bijgesteld.

Voor alle projecten en programma's geldt dat de samenwerkende departementen vanuit hun eigen verantwoordelijkheden en beleidsterreinen meewerken aan de uitvoering van de verschillende programma's. Zij rapporteren in het kader van hun begrotingscyclus jaarlijks over de inzet van de eigen middelen en instrumenten bij de uitvoering van de afzonderlijke programma's. Verder zijn de samenwerkende decentrale overheden - tenzij anders aangegeven - zelf verantwoordelijk voor de inhoudelijke visievorming, planvorming en uitvoering van het programma binnen de kaders van het rijksbeleid. Vanuit die rol betrekken zij partners en belanghebbenden in de regio bij de uitvoering van het programma.

Bijlage 4: Interne planning en controldocumenten

Directiejaarplan (/Directie Sturingsdocument)

De cluster B&O van de desbetreffende directie coördineert het opstellen van het Directie Sturingsdocument. De beleidsmedewerkers van de directie schrijven het document.

Een Directie Sturingsdocument is ingedeeld op basis van de volgende paragrafen: ‘VROM beleidsprioriteiten – trekker DGR’, ‘VROM beleidsprioriteiten – trekker andere dienst’, ‘DGR beleidsprioriteiten – targets’, ‘Kennismanagement DGR’, ‘VROM/DGR Bedrijfsvoeringsprioriteiten’ en ‘Totaaloverzicht benodigde Middelen’ (deze laatste paragraaf geeft een overzicht van de middelen die gemeoid zijn met de projecten die in de andere paragrafen in het sturingsdocument zijn beschreven).

Om besturing en beheersing van de prestaties door het diensthoofd (in dit geval de dgR) mogelijk te maken is een ordening van prestaties naar prestatieclusters wenselijk. Clustering weerspiegelt in het algemeen de organisatie van een dienst (procesgericht, taakgericht, enz.), zoals het prestatiecluster BIRK (Budget Investering Ruimtelijke Kwaliteit) wat onderdeel is van de directie RI. In het sturingsdocument van de directie RI valt dit prestatiecluster onder de paragraaf ‘DGR beleidsprioriteiten – targets’. Het sturingsdocument is dus zodanig ingedeeld dat ieder prestatiecluster wel onder één van de paragrafen ‘VROM beleidsprioriteiten – trekker DGR’, ‘VROM beleidsprioriteiten – trekker andere dienst’, ‘DGR beleidsprioriteiten – targets’, ‘Kennismanagement DGR’ of ‘VROM/DGR Bedrijfsvoeringsprioriteiten’ valt.

De directies definiëren in het sturingsdocument per prestatiecluster de prestaties die hiermee gemeoid zijn. Deze prestaties moeten het hele verantwoordelijkheidsgebied van de directie afdekken (kritische producten¹⁰¹, ‘going concern’¹⁰² en overig). Per prestatiecluster wordt ook in het Directie Sturingsdocument geregeld welke bevoegdheden op het terrein van personeel en financieel beheer de integraal managers beschikken om de afspraken, vastgelegd in het Directie Sturingsdocument van de betreffende directie, te kunnen realiseren. Het gaat dan om bevoegdheden per prestatie inzake de beschikbare middelen (onderverdeeld naar een programma- en een apparaatsbudget) en de beschikbare hoeveelheid FTE¹⁰³. De DG wil namelijk inzicht hebben in de programma- en apparaatsbudgetten per prestatie. Directies maken dus per *prestatiecluster* een concrete planning van de benodigde middelen (in FTE’s en budgetten) die de integraal manager ten behoeve van het realiseren van de te leveren prestaties (i.t.t. de begroting gaat het in deze sturingsdocumenten om prestaties in de zin van ‘output’ en het gaat hierin niet om prestaties in de zin van ‘outcome’) ter beschikking staan. Verder worden in het sturingsdocument - naast afspraken over het takenpakket - afspraken gemaakt inzake de planning en oplevering van producten. Net als in de begroting wordt deze informatie in het sturingsdocument gestructureerd aan de hand van de vragen ‘Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag het kosten? en Wanneer is wat klaar?’. Verder vindt er ook een risico-analyse per prestatiecluster plaats waarin structureel wordt aangegeven wat de *kansen*, de *bedreigingen* zijn en op basis van die analyse wordt er aangegeven welke *beheersmaatregelen* moeten worden genomen.

Per Directie Sturingsdocument is er ook een tabel ‘Totaaloverzicht benodigde Middelen’. In de tabel ‘Totaaloverzicht benodigde Middelen’ vindt de connectie van de prestatieclusters van een directie met de begroting plaats. In dat overzicht wordt namelijk aangegeven welk prestatiecluster bij welk begrotingsartikel behoort. Daarbij wordt ook aangegeven welke (apparaats- en programma)kosten en welke hoeveelheid FTE met dat prestatiecluster (en dus met dat begrotingsartikel) zijn gemeoid.

¹⁰¹ Producten zijn ‘kritisch’ wanneer ze voor een organisatie van strategisch belang zijn of wanneer ze voor een organisatie risico’s met zich meebrengen (De Bruijn, 2001, p.108).

¹⁰² ‘Going concern’ betreft producten die meer operationeel zijn en in de regel zonder al te veel problemen tot stand komen (De Bruijn, 2001, p.108).

¹⁰³ Deze afkorting staat voor ‘Full Time Employees’.

Op deze manier wordt het resultaatgerichte sturingsmodel ook intern toegepast. Hierdoor ontstaat er net als in de begroting een integraal plan waarin doelen, prestaties en middelen in samenhang worden weergegeven. Maar omdat de doelgroep van dit document verschilt met de doelgroep van de begroting is dit directieplan gedetailleerder en uitgebreider (voor zowel de bedrijfsvoering als voor het beleid) dan de begroting. Het gaat in het directieplan namelijk om afspraken op prestatieniveau en i.t.t. de begroting wordt *iedere* prestatie genoemd in het Directie Sturingsdocument (Ministerie van VROM, 2002a).

Op het niveau van de directies vindt natuurlijk achteraf terugkoppeling door de directies plaats aan de dgR. Dit worden de MCRAP's genoemd en deze worden maandelijks opgesteld en naar de dgR gestuurd. In een zgn. *dashboard* wordt een totaaloverzicht gegeven van de voortgang van prestaties en programma- en apparaatsbudget (afgezet tegen streefcijfers) per operationeel doel. Op deze wijze wordt snel inzichtelijk of het operationeel doel in gevaar komt. Informatie over belangrijke afwijkingen wordt opgenomen in een zgn. *bijsturingsoverzicht*. Afwijkingen kunnen zowel betrekking hebben op de voortgang van prestaties als op de budgetuitputting¹⁰⁴. De consequenties van de realisatie over het afgelopen jaar voor de uitvoering van het jaarplan worden hierin eveneens meegenomen. Indien de bijsturing aanleiding vormt om de planning aan te passen, zorgt de directie voor de doorwerking daarvan in de interne plannen (zoals het Directiesturingsdocument, het Dienstjaarplan en, indien noodzakelijk, het Sturingsdocument SG-DGR). Verder komen de afzonderlijke PIOFAH rapportages zoveel mogelijk te vervallen. Informatie over PIOFAH aangelegenheden komen zoveel mogelijk aan bod in deze MCRAP's. Voor de beleidsdirecties geldt dat het niet veel wordt gerapporteerd over de bedrijfsvoering, omdat de PIOFAH zaken meestal een aangelegenheid zijn van de directie M&M. Een beleidsdirectie rapporteert meestal alleen maar over zaken als ziekteverzuim, aantal arbeidsgehandicapten en aantal externen.

Dienstjaarplan

Het doel van het dienstjaarplan is om *binnen* het DGR resultaatafspraken te maken, gebaseerd op de resultaatafspraken die met de politiek zijn gemaakt en in de begroting zijn vastgelegd. Het dienstjaarplan is daarom ook vooral een (DGR-)intern document. Het dient als basis voor de sturing door de Directieraad en het maken van afspraken tussen Directieraad en Directeuren.

Verder wil ik hier niet te veel ingaan op het dienstjaarplan, omdat het dienstjaarplan eigenlijk in het vorige stuk al uitvoerig is besproken, aangezien veruit het grootste deel van het dienstjaarplan uit de Directie Sturingsdocumenten bestaat. Aangezien deze Directie Sturingsdocumenten de kern van het dienstjaarplan uitmaken zal ik hier verder niet veel meer ingaan op het dienstjaarplan (Ministerie van VROM, 2002a).

Sturingsdocument SG-DGR

Het dienstjaarplan is nu uitgebreid genoeg behandeld, laten we nu verder gaan met het Sturingsdocument SG-DGR. Het sturingsdocument SG-DGR is de basis voor de sturing door de SG op het beleid van het DGR. In dit sturingsdocument wordt de SG geïnformeerd over de VROM beleids- en bedrijfsvoeringsprioriteiten waar het DGR trekker voor is. En daar verschilt het Sturingsdocument SG-DGR met het dienstjaarplan. Het sturingsdocument SG-DGR neemt maar een deel van het dienstjaarplan in ogenschouw, namelijk alleen de hoofdstukken 'VROM beleidsprioriteiten – trekker DGR' uit de directiesturingsdocumenten en het hoofdstuk 'VROM bedrijfsvoeringsprioriteiten' en het directiesturingsdocument van de stafdirectie Mensen en Middelen. De stukken tekst uit deze hoofdstukken worden wel één op één overgenomen uit het dienstjaarplan en in het sturingsdocument SG-DGR gezet en wat dat betreft zijn er dus geen inhoudelijke verschillen. De 'DGR – beleidsprioriteiten' worden bijvoorbeeld niet behandeld in het

¹⁰⁴ Om planning en realisatie te kunnen vergelijken worden streefcijfers gehanteerd voor de verwachte uitputting op de rapportagemomenten.

sturingsdocument SG-DGR. De SG hoeft dus geen inzicht te hebben in alle prestatieclusters. Dit Sturingsdocument is dus niet gedetailleerder dan het dienstjaarplan maar alleen minder uitgebreid.

Het Sturingsdocument SG-DGR neemt dus alleen de VROM-prioriteiten in ogenschouw. Maar in de begroting zijn niet alleen VROM-prioriteiten terug te vinden, maar ook prestatieclusters die 'going concern' of DGR-prioriteiten zijn. Dit betekent dat de SG niet altijd stuurt op dezelfde onderwerpen als de parlementsleden.

De VROM beleidsprioriteiten¹⁰⁵ worden in dit Sturingsdocument SG-DGR niet ingedeeld naar beleidsartikelen en de daaruit voortvloeiende operationele doelstellingen, maar worden ingedeeld aan de hand van een beleidsmatige invalshoek. Deze zes prioriteiten zijn in het sturingsdocument ingedeeld naar 3 VROM-brede (beleids)thema's, namelijk Stad en Land, Duurzame Ontwikkeling en Stroomlijning Instrumentarium. Maar daarmee is niet het verband met de begroting kwijt. Dit verband met de begroting wordt weergegeven in de tabel 'Totaaloverzicht Middelen'.

Net als in de Directie Sturingsdocumenten is er in het Sturingsdocument SG-DGR een tabel 'Totaaloverzicht Middelen'. Dit totaaloverzicht geeft per prestatiecluster aan bij welk beleidsartikel dat prestatiecluster hoort en geeft verder aan wat de personele inzet in FTE's is en er vindt een onderverdeling plaats naar apparaats- en programmamiddelen. Dit Totaaloverzicht Middelen is ook echt een totaaloverzicht, want het behandelt ieder prestatiecluster - uit het Dienstjaarplan - en dus niet alleen de VROM beleids- en bedrijfsvoeringsprioriteiten uit het Sturingsdocument SG-DGR (Ministerie van VROM, 2002b).

Door middel van managementrapportages (MARAP's) vindt er door de desbetreffende DG drie keer per jaar terugkoppeling plaats aan de SG. Net als in de MCRAP's wordt er in de MARAP's in een zgn. *dashboard* een totaaloverzicht gegeven van de voortgang van prestaties en programma- en apparaatsbudget (afgezet tegen streefcijfers) per operationeel doel. Op deze wijze wordt snel inzichtelijk of het operationeel doel in gevaar komt. De MARAP's worden dus niet ingedeeld op basis van VROM-brede thema's, maar worden ingedeeld naar operationele doelstelling. Op die manier stuurt de SG toch op het niveau van de operationele doelstelling. Informatie over belangrijke afwijkingen wordt opgenomen in een zgn. *bijsturingsoverzicht*. De consequenties van de realisatie over het afgelopen jaar voor de uitvoering van het jaarplan worden hierin eveneens meegenomen. Verder komen ook hier de afzonderlijke PIOFAH rapportages zoveel mogelijk te vervallen. Informatie over PIOFAH aangelegenheden komen zoveel mogelijk aan bod in de managementrapportages.

Na afloop van het jaar t-1 rapporteert iedere dienst - in een dienstjaarverslag - op geïntegreerde wijze over de realisatie van het dienstjaarplan t-1 in termen van (sub-)doelen, effecten, prestaties en budgetten¹⁰⁶. Dit dienstjaarverslag wordt ook wel als de derde MARAP beschouwd, maar is eigenlijk wezenlijk anders. Dit dienstjaarverslag is namelijk hetzelfde als de DGR-bijdrage aan het departementale jaarverslag en beslaat daardoor meer onderwerpen dan een MARAP (meer dan alleen de VROM beleids- en bedrijfsvoeringsprioriteiten). Het dienstjaarverslag moet dus volgens de VBTB-verslaggevingsvereisten worden opgesteld.

¹⁰⁵ In de Bestuursraad zijn zes VROM beleidsprioriteiten voor het DGR vastgesteld, namelijk de Nota Ruimte, Sleutelprojecten, Meer ruimte op het platteland (deze drie behoren tot het VROM-brede thema 'Stad en Land'), Moratorium gasboringen Waddenzee (deze prioriteit is opgenomen in het VROM-brede thema 'Duurzame Ontwikkeling'), Versnelling besluitvorming grote projecten en Ingrijpende wijziging Wet Ruimtelijke Ordening (deze twee prioriteiten, door het DGR samengevoegd tot één prioriteit 'juridisch instrumentarium RO' zijn opgenomen in het VROM-brede thema 'Stroomlijning Instrumentarium'). In het verlengde van de VROM-prioriteiten zijn er drie andere onderwerpen waaraan DG Ruimte prioriteit toekent, en waarvan zij van mening is dat deze ook behoren tot die prioriteiten waarover het DGR aan de SG verantwoording wil afleggen. Het gaat om Investeringsstrategie, Sturingsfilosofie en Gebiedsgericht beleid.

¹⁰⁶ Alleen op het niveau van de dienst wordt een jaarverslag gemaakt, op het niveau van de directies wordt geen jaarverslag gemaakt.

Bijlage 5: Opzet van de VROM-begroting 2004

Inhoudsopgave

A. Artikelsgewijze toelichting bij het begrotingswetsvoorstel

B. Begrotingstoelichting

Leeswijzer

Het beleid

Hoofdpijnen van het beleid

De Beleidsartikelen

Artikel 01. Strategische beleidsontwikkeling en monitoring

Artikel 02. Betaalbaarheid van het wonen

Artikel 03. Duurzame woningen en gebouwen

Artikel 04. Fysieke Stedelijke Vernieuwing

Artikel 05. Sociale kwaliteit van het wonen en de woonomgeving

Artikel 06. Versterken ruimtelijke kwaliteit stedelijke gebieden

Artikel 07. Verbeteren integrale milieukwaliteit op lokaal niveau

Artikel 08. Versterken ruimtelijke kwaliteit landelijke gebieden

Artikel 09. Versterken ruimtelijke kwaliteit in Europees verband

Artikel 10. Verbeteren nationale milieukwaliteit

Artikel 11. Tegengaan klimaatverandering en emissies

Artikel 12. Beheersen milieurisico's van stoffen, afvalstoffen en straling

Artikel 13. Handhaving

Artikel 14. Huisvesting Koninklijk Huis, Hoge Colleges van Staat en Ministerie van Algemene Zaken

De niet-beleidsartikelen

De bedrijfsvoering

De toelichting bij de agentschapsbegroting

Bijlage 1. De verdiepingsbijlage

Bijlage 2. inzake Moties en Toezeggingen

Overzicht Moties en Toezeggingen Wonen

Overzicht Moties en Toezeggingen Ruimtelijke Ordening

Overzicht Moties en Toezeggingen Milieubeheer

Overzicht Moties en Toezeggingen Rijkshuisvesting

Overzicht Moties en Toezeggingen Inspectoraat-Generaal

Bijlage 3. inzake ZBO's en RWT's

Bijlage 4. inzake Overzichtsconstructie Milieu

Bijlage 5. inzake het overzicht voortgang klimaatbeleid 2003

Bijlage 6. Lijst van Afkortingen

Bijlage 7. Trefwoordenregister

Bijlage 6: Evaluatietaken van de verschillende beleidsdirecties

Directie VO

De directie VO richt zich met name op ex ante evaluaties van visies, beleidsconcepten en sturingsconcepten. Binnen de systematiek van VBTB is vereist dat met dergelijke ex-ante studies zicht wordt geboden op te verwachten effecten en neveneffecten van nieuw beleid¹⁰⁷. De directie is verantwoordelijk voor het formuleren van doelstellingen die meetbaar en afrekenbaar zijn. Uit deze beschrijving lijkt het of deze directie in principe alleen een rol in de externe p&c-cyclus speelt bij het opstellen van de departementale begroting en bijna geen rol speelt bij het opstellen van het jaarverslag. Maar in deze directie zit de cluster Geo-informatie¹⁰⁸ en Presentatie. Dit cluster heeft een aantal databanken (gegevensbestanden) in eigen beheer maar heeft ook een aantal data-abonnementen en licenties. Dit betekent dat dit cluster zowel informatie uit eigen bronnen heeft, maar ook afspraken heeft met (externe) leveranciers van gegevens¹⁰⁹. Deze externe databestanden betreffen vaak gemeenschappelijk te gebruiken basisregistraties. Deze basisregistraties bevorderen de eenduidigheid van de informatie en voorkomt ondoelmatige dubbele registraties of dubbele invoer van gegevens. Dit cluster levert deze geo-statistische gegevens aan onder andere de cluster Evaluatie en Monitoring die deze gegevens gebruikt voor het opstellen van monitoringsverslagen¹¹⁰. De cluster Geo-informatie en presentatie draagt zodoende dus indirect bij aan het departementale jaarverslag.

Maar ook draagt deze directie natuurlijk bij aan het jaarverslag door informatie te leveren over de ondernomen activiteiten en geleverde prestaties van die prestatieclusters die zijn genoemd in de begroting en die tot deze directie behoren (of waaraan deze directie bijdraagt), zoals het prestatiecluster 'Nota Ruimte/Uitvoeringsprogramma'. Hierover moet natuurlijk in het jaarverslag verantwoording over worden afgelegd en zodoende schrijft deze directie dus ook mee aan het jaarverslag.

Directie NIB

Tot deze directie behoort de cluster E&M die de volgende evaluatietaken binnen het DGR heeft: evaluatie in het uitvoeringsprogramma, het uitvoeren van het evaluatieonderzoeksprogramma van de cluster E&M, expertiseontwikkeling en kennisverspreiding t.a.v. evaluaties, beleidsmatige vulling van de verantwoording i.o.v. de coördinator VBTB, en ondersteuning van de evaluatietaken binnen de andere directies. De cluster moet daarom zorg dragen voor een dekkend evaluatieprogramma. Het evaluatieprogramma moet 'dekkend' zijn, omdat - volgens de Comptabiliteitswet - het beleid namelijk iedere vijf jaar moet worden geëvalueerd ten behoeve van de verantwoording aan het parlement. Om het evaluatieprogramma dekkend te krijgen wordt gebruik gemaakt van een hulpmiddel namelijk een doelenboom. Een doelenboom is een

¹⁰⁷ Prognoses en scenario-onderzoek maken geen onderdeel uit van deze (ex ante) evaluatietaken. Hiervoor zal de directie VO een beroep moeten doen op het Ruimtelijk Planbureau.

¹⁰⁸ Geo-informatie (vroeger met een nauwere term vastgoedinformatie genoemd) betreft informatie over ruimtelijke objecten, zoals gebouwen, percelen en verzamelingen daarvan, wijken, buurten, gebieden, etc. Informatie dus waar een coördinaat (geografische coördinaat, adres, postcode, perceelnummer e.d.) aangehangen kan worden, en wat in de vorm van een kaart weer te geven is.

¹⁰⁹ Databestanden die dit cluster in eigen beheer heeft zijn bijvoorbeeld Bedrijventerreinen 6PPCs, IBIS (Integraal Bedrijventerreinen Informatiesysteem), Nederland in Plannen en Bestaand Bebouwd Gebied 1996. Databestanden waar dit cluster op geabonneerd is of licenties voor heeft bij (externe) leveranciers zijn in een veel groter aantal en betreft bijvoorbeeld CBS statistieken, 4 positie postcode gebieden (aangeleverd door GEODAN en IRIS), gemeentegrenzen en gebiedsrelaties (DGR in samenwerking met TDN), Nationaal Wegenbestand (aangeleverd door AVV), Habitatrictlijn en Vogelrichtlijn gebieden (aangeleverd door het ministerie van LNV), de Kadastrale registratie, de basisregistratie over gebouwen, de basisregistratie over topografie 1:10.000 (geografisch kernbestand), de basisregistratie over adressen, de Gemeentelijke Basisadministratie en de basisregistratie over bedrijven, enz.

¹¹⁰ Naast de cluster E&M zal met name de cluster Ruimtelijk Ontwerp en het Ruimtelijk Planbureau beslag leggen op de dienstverlenende capaciteit van de cluster.

hulpmiddel, omdat het zorgt voor een schematisch overzicht van de op te leveren evaluatiegegevens en aan de hand daarvan kan dan beoordeeld worden of het evaluatieprogramma dekkend is. In de doelenboom van de cluster E&M wordt aangegeven welke voortgangsrapportages door de verschillende beleidsdirecties van het DGR worden opgeleverd voor het jaarverslag. Aan de hand daarvan kan worden bekeken welke aanvullende evaluatievragen en welke aanvullende indicatoren voor de verschillende (ruimtelijke) doelstellingen moeten worden benoemd en dus door de cluster E&M moeten worden opgeleverd om het evaluatieprogramma dekkend te krijgen. De cluster E&M draagt dus bij aan het departementale jaarverslag door het opleveren van een (jaarlijkse) doelenmonitor van de Nota Ruimte en door periodiek kwalitatief evaluatieonderzoek uit te voeren.

Voor de periodieke kwalitatieve evaluaties hanteert de cluster E&M een meerjarig onderzoeksprogramma waarin voor minstens de komende vijf jaar alle geplande (doelmatigheids- en doeltreffendheids)onderzoeken staan vermeld. Op die manier krijgt dit cluster inzicht of het beleid daadwerkelijk eens in de vijf jaar wordt geëvalueerd. Deze onderzoeken worden meestal door de cluster E&M uitbesteed aan externe onderzoeksbureaus. Maar voor de periodieke evaluaties kan ook opgemerkt worden dat de cluster E&M ook wel eens informatie voor het jaarverslag haalt uit evaluatieonderzoeken van andere departementen en van andere DG's binnen VROM. Het RO-beleid is sectoroverstijgend en daarom is het logisch dat andere organisaties dan het DGR ook evaluaties uitvoeren die in zekere mate relevant zijn voor het DGR.

Zoals gezegd zijn de te monitoren indicatoren in de doelenmonitor Nota Ruimte bepaald aan de hand van de ruimtelijke doelen die in de Nota Ruimte staan. Dit reguliere monitoringsonderzoek ten behoeve van het jaarverslag vindt (in principe) jaarlijks plaats¹¹¹. Op dit moment heeft er voor het eerst een monitoringsonderzoek naar de Nota Ruimte plaatsgevonden. Om de voortgang in de doelbereiking te kunnen constateren dient namelijk eerst de beginsituatie te worden bepaald door een monitoringsonderzoek. Het monitoringsonderzoek waarin de beginsituatie uiteen wordt gezet wordt een 'nulmeting' genoemd. Deze nulmeting is begin 2003 intern uitgezet. De nulmeting is niet gepubliceerd. De informatie uit deze nulmeting is niet opgenomen in de begroting, omdat de Nota Ruimte nog steeds niet was vastgesteld. Je kunt geen nulmeting houden als er nog geen beleid is. In de komende jaren zullen er periodiek vervolgmetingen plaatsvinden. Vanwege bepaalde onzekerheden over de uiteindelijke beleidsdoelstellingen (de Nota Ruimte was nog steeds niet vastgesteld) alsmede het niet-beschikbaar zijn van bepaalde data was deze nulmeting niet volledig. Het bestrijkt nog niet alle aspecten van de beleidsdoelstellingen uit de Nota Ruimte. De doelenmonitor kan dan ook worden beschouwd als een ontwikkelingstraject. De komende jaren zal de monitor worden uitgebreid tot het de gehele doelenboom beslaat.

Deze monitor Nota Ruimte van de cluster E&M bestaat uit twee stukken. Ten eerste zijn er twee basisrapporten waarin alle (meetbare) indicatoren zijn uitgewerkt met een korte beschrijvende tekst en figuren/grafieken. Deze rapporten hebben een kwantitatief karakter. Het zijn twee rapporten omdat de ene helft van de doelenmonitor aan één bepaald onderzoeksbureau is uitbesteed en de andere helft is aan een ander onderzoeksbureau uitbesteed. Ten tweede is er de rapportage Doelenmonitor 2002. In deze doelenmonitor zijn de resultaten uit bovengenoemde basisrapportages opgenomen, maar naast deze kwantitatieve doelbereikingsgegevens worden er in de doelenmonitor ook meer kwalitatieve beschrijvingen opgenomen over processen en prestaties van verschillende prestatieclusters. De doelenmonitor heeft dan ook meer een kwalitatief karakter. Deze indicatoren worden niet alleen gevuld door nieuw onderzoek te doen, maar ook door bijvoorbeeld informatie (één op één) uit bestaande monitors te halen. Het gaat dan om monitors die ook door de cluster E&M worden uitgevoerd zoals de monitor Uitvoering Voortgang Verstedelijking VINEX (ook wel de monitor UVV genaamd) en de monitor Bestemmingsplan- en Streekplancapaciteit¹¹² en het gaat om monitors die in het kader van verschillende projecten en programma's zijn opgesteld waar het DGR de trekker van is zoals de monitor in het kader van de

¹¹¹ De frequentie van uitvoering is afhankelijk van de beschikbaarheid van data en de beleidsrelevantie.

¹¹² Bij deze twee monitors van de cluster E&M gaat het om samenwerkingsverbanden met andere organisaties zoals het IPO en andere ministeries. De cluster E&M is dus niet de enige die hieraan meewerkt, maar is wel de coördinator van deze monitors.

NSP, BIRK, KIEV en Deltametropool, maar ook monitors van projecten en programma's waar andere DG's binnen VROM of andere ministeries de trekker van zijn zoals de monitor Investeringsbudget Stedelijke Vernieuwing, de monitor Groene Ruimte, de monitor Ruimte voor Ruimte en de monitor Belvédère. Ieder project of programma heeft zijn eigen monitor, omdat over de besteding van het geld van deze projecten en programma's verantwoording moet worden afgelegd. Aangezien deze projecten vaak interdepartementaal zijn of meerdere diensten beslaan bestaan deze monitors niet alleen uit ruimtelijke indicatoren, maar ook uit andere indicatoren, zoals economische indicatoren, die niet relevant zijn voor het departementale jaarverslag van het ministerie van VROM (maar die misschien wel interessant zijn voor het ministerie van Economische Zaken). Binnen deze (interdepartementale) projecten vindt er afstemming plaats over de keuze en formulering van de indicatoren. Voor de 'ruimtelijke' inbreng in de monitors waar het DGR aan meewerkt wordt vaak advies gevraagd aan de cluster E&M (hoewel dat niet verplicht is). De cluster E&M helpt ze met het verzinnen van indicatoren. De cluster E&M zorgt er op die manier voor dat de benodigde informatie uit deze monitors voor het departementale jaarverslag wordt gewaarborgd. Uit deze monitors komen namelijk vele gegevens die in het jaarverslag (zouden) moeten worden opgenomen. De cluster E&M kan zo namelijk ook gegevens uit deze monitors aftappen voor haar eigen monitoringsrapportage.

Deze indicatoren van de projecten en programma's zorgen er natuurlijk niet voor dat het evaluatieprogramma dekkend is en daarom formuleert de cluster E&M - naast de indicatoren uit deze andere monitors - extra indicatoren voor beleid wat niet standaard gemonitord wordt. Naast deze gegevens van de projecten en programma's wordt er in de monitoringsrapportage dus ook gebruik gemaakt van gegevens uit databestanden van externe organisaties waarop het DGR een abonnement heeft. Deze databestanden bevinden zich binnen het DGR bij de cluster Geoinformatie. Via dit cluster krijgt de cluster E&M dus ook nog veel informatie voor haar monitoringsrapportage. Deze informatie moet nog vaak bewerkt worden naar een bruikbare vorm voor de monitoringsrapportage.

Maar buiten het Monitorings- en evaluatieprogramma dragen de beleidsmedewerkers van deze directie natuurlijk ook bij aan het jaarverslag door informatie te leveren over de ondernomen activiteiten en geleverde prestaties van die prestatieclusters die zijn genoemd in de begroting en die tot deze directie behoren (of waaraan deze directie bijdraagt)¹¹³. Dit betreft voortgangsinformatie (informatie over proces en prestaties) en geen effectinformatie.

Directie RB

Deze directie draagt zorg voor het monitoren en evalueren van de doorwerking van rijksbeleid in regionale en lokale plannen en voor de monitoring van de handhaving (jaarlijkse handavingsrapportages). Daarnaast is deze directie verantwoordelijk voor het opzetten van een monitoringssysteem (en evaluatieonderzoek) voor het programma 'Gebiedsgericht Beleid' dat door deze directie wordt 'beheerd'. Ook hier helpt de cluster E&M bij het opstellen van deze monitor. Voor dit programma moet net als voor de andere projecten en programma's een voortgangsrapportage worden opgesteld.

Maar ook draagt deze directie natuurlijk bij aan het jaarverslag door informatie te leveren over de ondernomen activiteiten en geleverde prestaties van die prestatieclusters die zijn genoemd in de begroting en die tot deze directie behoren (of waaraan deze directie bijdraagt)¹¹⁴.

¹¹³ Dit betreft de prestatieclusters 'Nota Ruimte/Uitvoeringsprogramma', 'Nota Grondbeleid', 'Herziening Wet op de Ruimtelijke Ordening', 'Wet Voorkeursrecht gemeenten en Grondexploitatiewet' (allen beleidsartikel 1), 'Opstellen en uitvoeren programma Deltametropool', 'Ontwikkelen ruimtelijke visie externe veiligheid', 'Bijdragen aan uitvoering Nota Belvédère' (allen beleidsartikel 6), 'Ontwikkelen van beleid voor waardevolle landschappen', 'Opstellen PKB Rivierengebied' (allen beleidsartikel 8), 'Uitvoering Interreg III B en C', 'Opzetten programma's stroomgebieden grote rivieren', 'Ontwikkelen internationaal programma Noordzee' (allen beleidsartikel 9), 'Bijdrage invoeringskosten Wet Puberr' en 'Bijdrage aan de Raad voor de Vastgoedinformatie' (allen beleidsartikel 15).

¹¹⁴ Dit betreft de prestatieclusters 'Nota Ruimte/Uitvoeringsprogramma' (beleidsartikel 1), 'Vastleggen verstedelijkingsafspraken in convenanten', 'Opstellen en uitvoeren programma Deltametropool', 'Opstellen ontwikkelingsplan Almere', 'Ontwikkelen ruimtelijke visie externe veiligheid', 'Bijdragen aan uitvoering Nota

Directie RI

Deze directie draagt bij aan het jaarverslag door het leveren van jaarlijkse voortgangsrapportages met betrekking tot alle projecten en programma's die binnen deze directie vallen, zoals BIRK, NSP (beiden beleidsartikel 6), Interreg III B en C (beleidsartikel 9) en DURP¹¹⁵ (beleidsartikel 15). Hiertoe worden per project en programma ook monitors opgesteld. Deze monitors worden gebruikt voor de eigen voortgangsrapportages. Deze voortgangsrapportages zijn de verantwoordelijkheid van de projecten en programma's zelf. Zij moeten zelf deze rapportages opstellen. De cluster E&M ondersteunt ze alleen maar in het opzetten van de monitor door het helpen met het verzinnen van indicatoren. In deze jaarlijkse voortgangsrapportages van deze projecten en programma's wordt de besteding van de beschikbare middelen namelijk afgezet tegen de voortgang van de gestelde doelen. In deze voortgangsrapportages wordt dus naast informatie over de effecten van het beleid ook informatie over het proces en over de prestaties van het project of programma opgenomen.

Belvédère' (allen beleidsartikel 6), 'Ontwikkelen van beleid voor waardevolle landschappen', 'Opstellen beleidslijn Ruimte voor de Rivier', 'Opstellen PKB Rivierengebied' (allen beleidsartikel 8), 'Ontwikkelen projectenspoor mainport Rotterdam' en 'Implementeren PKB Schiphol' (allen beleidsartikel 9).

¹¹⁵ Digitaal Uitwisselbare Ruimtelijke Plannen