RAND EUROPE

CHILD POLICY
CIVIL JUSTICE
EDUCATION
ENERGY AND ENVIRONMENT
HEALTH AND HEALTH CARE
INTERNATIONAL AFFAIRS
NATIONAL SECURITY
POPULATION AND AGING
PUBLIC SAFETY
SCIENCE AND TECHNOLOGY
SUBSTANCE ABUSE
TERRORISM AND HOMELAND SECURITY
TRANSPORTATION AND INFRASTRUCTURE

This PDF document was made available from www.rand.org as a public service of the RAND Corporation.

Jump down to document

The RAND Corporation is a nonprofit research organization providing objective analysis and effective solutions that address the challenges facing the public and private sectors around the world.

Support RAND

Browse Books & Publications

Make a charitable contribution

For More Information

Visit RAND at www.rand.org

Explore RAND Europe

View document details

Limited Electronic Distribution Rights

This document and trademark(s) contained herein are protected by law as indicated in a notice appearing later in this work. This electronic representation of RAND intellectual property is provided for non-commercial use only. Permission is required from RAND to reproduce, or reuse in another form, any of our research documents for commercial use.

This product is part of the RAND Corporation documented briefing series. RAND documented briefings are based on research briefed to a client, sponsor, or targeted audience and provide additional information on a specific topic. Although documented briefings have been peer reviewed, they are not expected to be comprehensive and may present preliminary findings.

DOCUMENTED
BRIEFING

De onderbouwing van DGG-beleid (The Foundation of Freight Policy)

Een procesbeschrijving voor het gebruik van beleidsinhoudelijke gegevens (A process description for performance measurement within the policy process)

Rebecca Hamer, Odette van de Riet, Eric Kroes

Prepared for the Adviesdienst Verkeer en Vervoer (Dutch Ministry of Transport and Waterworks), Directorate General Freight

RAND EUROPE

The research described in this report was prepared for the Adviesdienst Verkeer en Vervoer (Dutch Ministry of Transport and Waterworks), Directorate General Freight.

The RAND Corporation is a nonprofit research organization providing objective analysis and effective solutions that address the challenges facing the public and private sectors around the world. RAND's publications do not necessarily reflect the opinions of its research clients and sponsors.

RAND® is a registered trademark.

© Copyright 2005 RAND Corporation

All rights reserved. No part of this book may be reproduced in any form by any electronic or mechanical means (including photocopying, recording, or information storage and retrieval) without permission in writing from RAND.

Published 2005 by the RAND Corporation
1776 Main Street, P.O. Box 2138, Santa Monica, CA 90407-2138
1200 South Hayes Street, Arlington, VA 22202-5050
201 North Craig Street, Suite 202, Pittsburgh, PA 15213-1516
RAND URL: http://www.rand.org/
To order RAND documents or to obtain additional information, contact
Distribution Services: Telephone: (310) 451-7002;
Fax: (310) 451-6915; Email: order@rand.org

Preface

This Dutch language document contains a description of the process of using policy related data in the policy process in general, and in particular within the Directorate General for Freight Transport (DGG) of the Dutch Ministry of Transport and Waterworks. The Research Department of the Ministry, the Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV) acting for DGG, commissioned RAND Europe to formulate this description. RAND Europe presented the results of this study on 13 November 2003 to DGG. [1] Before this presentation, intermediate results were distributed amongst the stakeholders of this study and they were asked to comment on these results. This document is a 'Documented Briefing' and contains the executive summary and the sheets presented, including the documentation regarding the sheets (in Dutch).

Reliable policy related data are essential to the development and implementation of evidence-based policy. Using policy related data within the policy process in the broader sense – i.e. including the budgetary process – has become even more important since the policy statement "Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording" (VBTB) [From policy budget to policy accountability] and the implementation of the VBTB-system in the budget (since 2003).

However, for the policy maker questions remain regarding the delivery of this type of information. In particular, the complex intertwining of different sub-processes of the various stages of the policy process (data collection, policy development and monitoring, each with its own time frame) results in uncertainty about the type of information that is required at each particular time.

RAND Europe was commissioned to analyse the relationships among the data process, the policy process and the budgetary process, and to indicate when which type of data is required and who is responsible for providing the data. The present document contains a description of this process analysis. The document is meant to assist policy makers and the management of the Directorate-General for Freight (DGG). The results are based on a range of interviews with policy makers at DGG and external stakeholders, as well as a review of documents relating to the VBTB-system and official guidelines regarding its implementation.

[1] The following people were invited to the presentation: Ms.. A. Ahlers, Mr. H. Cramer, Mr. J. Flipse, Mr. E Huijsmans, Mr. H. Kraaij, Mr. M. Koopmans, Mr. M. van Kruijningen, Mr. R. Schenk, Ms. R. Sondervan, Mr. F. Timmermans, Mr. G. Visser, Mr. H. Wöhler, Mr. J. Zoller, Mr. A. van der Westen, Mr. C. Aangenendt. A Levinga and Mr. J. Francke

The study was performed by RAND Europe Leiden in the period September - November 2003[2]. RAND Europe was supported by a steering group consisting of Charles Aangenendt, Arjan Levinga (both of AVV) en Jaap Flipse (DGG).

For more information with regard to this document or this study please contact the project leaders:

Rebecca Hamer, MA
Senior Analyst
RAND Europe
Newtonweg 1
2333 CP Leiden
tel: +31 (0)71 5245151
fax: +31 (0)71 5245191
email: hamer@rand.org

Drs. C.A. Aangenendt
Senior Adviseur
Adviesdienst Verkeer en Vervoer
Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Boompjes 200
Postbus 1031
3000 BA Rotterdam
tel: +31 (0)10-282 5682
fax: +31 (0)10-282 5643
email: C.A.Aangenendt@avv.rws.minvenw.nl

[2] RAND Europe is a non-profit research institute, established in 1992 as an independently chartered unit of the RAND Corporation (U.S.A.). RAND Europe has offices in Leiden (Netherlands), Berlin (Germany) and Cambridge (UK). RAND Europe's mission is to perform objective, independent policy research. Sponsors are stakeholders from the public and private sectors seeking multi-disciplinary analyses and effective solutions. This report has been subject to the RAND quality assurance process: details regarding this process can be found on the website (see http://www.rand.org/about/standards/). The document may therefore be presented as a RAND Europe product.

Contents

Preface ..... **ii**

Summary **6**

DUTCH LANGUAGE REPORT **9**
Voorwoord 11
Samenvatting en conclusies 13
Presentatie 19
Referenties 53

Summary

Reliable measurement of developments and policy effects is essential to evidence-based policy development. Since the implementation of the VBTB-system in the budget, such policy related data have become even more important. Following the implementation of the VBTB-system, the Directorate-General for Freight Transport (DGG) constructed a 'goaltree' of policy goals, defining major and minor performance indicators to measure the effectiveness of DGG-policy, focusing on outcomes. These require reliable measurement of performance and policy effects. It became clear that policy makers were insufficiently aware of when and how to provide the essential data.

Policy makers are confronted on a daily basis with three intertwined processes, each with its own time frame:

1. the *data collection process* which, depending on the aim and the content, is characterised by a wide range of dynamics and (often) an undefined duration,
2. the *policy development process*, in which the sequence of activities is fixed, but the duration can vary from a few months to years, and
3. the *budgetary process*, which is characterised by a fixed time frame linked to the calendar year.

It is obvious that when multiple policy development processes and the related data collection weave around the fixed budgetary process, a complex and constantly changing pattern emerges. It is not always evident how to pull the processes together at the right moment.

The Research Division of the Dutch Ministry of Transport and Waterworks (AVV) commissioned RAND Europe to perform a process analysis of the implementation of the VBTB-process in relation to policy development and the monitoring activities of the DGG. This study was performed in the third quarter of 2003. RAND Europe was supported during the study by a steering group with members from AVV and DGG. The analysis was based on two main sources of information: Firstly on a review of available documents with regard to policy processes within DGG and official guidelines with regard to the budgetary process and the implementation of the VBTB-system herein; and, secondly, on interviews with policy makers from DGG that explored their experiences and in depth knowledge of the type of information required.[3]

[3] Interviews were conducted with14 members of DGG staff, and three external stakeholders – two from AVV and one from NEA - involved in providing essential performance and monitoring data. Interviewees were Ms. A. Ahlers, Mr.. H. Cramer, Mr. J. Flipse, Mr. E Huijsmans, Mr. H. Kraaij, Mr. M. Koopmans, Mr. M. van Kruijningen, Mr. R. Schenk, Ms. R. Sondervan, Mr. F. Timmermans, Mr. G. Visser, Mr. H. Wöhler, Mr. J. Zoller, Mr. A. van der Westen, Mr. C. Aangenendt en Mr. J. Francke (AVV) as well as Mr. J. Kiel (NEA)

The three main research questions were:

1. What is de role of data in the policy process?
2. When and which type of data are essential (and why)?
3. Who is responsible for what?

1. What is the role of data in policy?

The role is diverse. Firstly, data can provide insight into the developments - by describing the past and present, and by enabling forecasts of future developments - which can be instrumental when formulating new policy actions. Secondly, using the implicit policy theory – exploring the implied causal structure – data can provide insight into the available policy options through ex-ante evaluations, impact assessments or prognoses of policy effects. Thirdly, performance measurement or ex-post evaluations can give insight into the appropriateness and effectiveness of policy. It is therefore essential to complement policy implementation with a sound monitoring scheme, making it is possible to identify whether expected results or effects have indeed been realised.

Within the policy process this requires the use of four types of data: (1) historical data, (2) forecasts of autonomous developments, (3) prognoses of policy effects (ex-ante evaluations) and (4) ex-post evaluations and effect measurements.

Within the policy process, there are no fixed deadlines before which specific types of information must be supplied. Furthermore, the time frame for policy development is flexible. The inherent flexibility of data streams in these processes is difficult to reconcile with the rigid requirements and time frame of the budget.

2. When and which type of data are essential (and why)?

The same four types of data used in the policy process are used in the budgetary process to facilitate the creation of result oriented and transparent policy that gives the public 'value for money'. The budgetary process was analysed and described using a flowchart. In this flowchart, included as figure 2 in the Dutch language summary, the moments are indicated when – and in which type of policy product – the various types of data can be brought into the process. We have used the budgetary process as guideline because it has a fixed and recognisable time frame: the calendar year

The point of departure in the analysis was the perception of the policy maker. The flowchart is colour coded and includes major political milestones, the budgetary process (in blue) and the flow of data (in green). The analysis shows that there are between six and eight moments in any given year where policy makers can input the most recent results from the various processes and data streams. Sources here can be existing monitoring exercises, ex-ante or ex-post evaluations of separate policy measures. The latter type of data can become available at any time during the year, and so it is possible to input this type of information into the budgetary process throughout the year. The budgetary process will be extended in the future to include a comprehensive evaluation cycle, where all policy goals will be evaluated every five years.

3. Who is responsible for what?

The policy maker is responsible for providing the required information and can call on AVV to help in this matter. In practice AVV is not always involved in or responsible for the data collection, and so is not always capable of fulfiling its supporting role.

Policy development and the definition of output and outcome performance indicators is the responsibility of DGG. The responsibility for the operationalisation of the indicators, data collection and analysis is often delegated to external partners (e.g. AVV). The responsibilities are not always independent; there are aspects that touch on both parties and there are areas of overlapping responsibilities, in particular for DGG and AVV. AVV believes it has a certain degree of co-responsibility for the specification of relevant and effective performance indicators and formulation of policy, while DGG believes it has co-responsibility for data collection and analysis.

DGG depends on the work performed by external parties and vice versa. For evidence-based policy, it is essential that the relevant information is collected and presented to DGG in a workable fashion. Workable in the sense that the information must provide insight into the question of whether policy needs to be amended. This makes it essential that optimum performance indicators are defined. AVV can support DGG in this. AVV has included this issue in its new mission statement. [4]

In practice there are many creases in the process that could be ironed out to make it smoother. Activities further on in the process are not always taken into account fully during earlier stages of the process. Progress could be made by improving communication between stakeholders, which would lead to a number of concrete recommendations for DGG and AVV. At the request of the client, these recommendations are not included in this public report.

[4] Verkeerspost, November 2003, p. 11

DUTCH LANGUAGE REPORT

Voorwoord

In dit document wordt een procesbeschrijving gegeven inzake het gebruik van beleidsinhoudelijke gegevens binnen het beleidsproces in het algemeen, en bij het Directoraat-Generaal Goederenvervoer (DGG) van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat in het bijzonder. De Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV) van het Ministerie van Verkeer en Waterstaat heeft in opdracht van DGG aan RAND Europe gevraagd om deze procesbeschrijving te ontwikkelen. RAND Europe heeft op 13 november jl. bij DGG de resultaten van deze exercitie gepresenteerd[5]. Voorafgaand aan deze presentatie zijn tijdens het onderzoek tussenresultaten onder alle genodigden verspreid en voor commentaar voorgelegd. Dit document is een 'Documented Briefing' en bevat naast de samenvatting, de gepresenteerde sheets alsmede een toelichting op deze sheets.

Voor de onderbouwing van beleid ('evidence-based' beleid) zijn goede beleidsinhoudelijke gegevens onontbeerlijk. Het gebruik van beleidsinhoudelijke gegevens binnen het beleidsproces in brede zin, dat wil zeggen inclusief het begrotingsproces, heeft nog verder aan belang gewonnen sinds de nota "Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording" (VBTB) en invoering van de VBTB-systematiek in de begroting (sinds 2003).

Voor de beleidsmedewerker bestaan er echter vele onduidelijkheden omtrent de aanlevering van deze gegevens. De oplevering van beleidsinhoudelijke gegevens is voor de beleidsmedewerker een complexe zaak door de vervlechting van diverse processen van verschillende aard en met verschillende periodiciteit en doorlooptijd.

Aan RAND Europe is gevraagd om de samenhang tussen het gegevensproces en het beleids- en begrotingsproces duidelijk te maken en aan te geven wanneer welke gegevens nodig zijn en wie waarvoor verantwoordelijk is. In onderhavig document worden de resultaten van deze exercitie gegeven. Het document is bedoeld als handreiking voor de beleidsmedewerker en het management van DGG. De resultaten zijn gebaseerd op een reeks interviews met beleidsmedewerkers bij DGG en externe betrokkenen, alsmede een analyse van documenten met betrekking tot het VBTB-proces en ambtelijke richtlijnen voor de uitvoering hiervan.

Het onderzoek is uitgevoerd door RAND Europe Leiden in de periode september -november 2003[6]. RAND Europe is bij dit onderzoek ondersteund door een begeleidingsgroep bestaande uit Charles Aangenendt, Arjan Levinga (beiden van AVV) en Jaap Flipse (DGG).

---

[5] Voor deze presentatie waren de volgende personen uitgenodigd: Mevr. A. Ahlers, Dhr. H. Cramer, Dhr. J. Flipse, Dhr. E Huijsmans, Dhr. H. Kraaij, Dhr. M. Koopmans, Dhr. M. van Kruijningen, Dhr. R. Schenk, Mevr. R. Sondervan, Dhr. F. Timmermans, Dhr. G. Visser, Dhr. H. Wöhler, Dhr. J. Zoller, Dhr. A. van der Westen, Dhr. C. Aangenendt. A Levinga en Dhr. J. Francke

[6] Stichting RAND Europe is een non-profit onderzoeksinstelling, opgericht in 1992 als een onafhankelijke dochter van RAND Corporation uit de Verenigde Staten. RAND Europe heeft kantoren in Leiden, Berlijn en Cambridge. De missie van RAND Europe is het verrichten van objectief, onafhankelijk beleidsonderzoek. Opdrachtgevers zijn actoren

Voor informatie over dit document kunt u contact opnemen met de projectleiders:

Drs. Rebecca Hamer
Senior Analyst
RAND Europe
Newtonweg 1
2333 CP Leiden
tel: +31 (0)71 5245151
fax: +31 (0)71 5245191
email: hamer@rand.org

Drs. C.A. Aangenendt
Senior Adviseur
Adviesdienst Verkeer en Vervoer
Ministerie van Verkeer en Waterstaat
Boompjes 200
Postbus 1031
3000 BA Rotterdam
tel: +31 (0)10-282 5682
fax: +31 (0)10-282 5643
email: C.A.Aangenendt@avv.rws.minvenw.nl

uit de publieke en private sector die op zoek zijn naar multidisciplinaire analyses en effectieve oplossingen. Dit rapport heeft de RAND kwaliteitscontrole doorlopen; details hierover zijn terug te vinden op de website (zie http://www.rand.org/about/standards/) en het document mag daarom aangemerkt worden als een RAND Europe product.

Samenvatting en conclusies

Achtergrond

Voor de onderbouwing van beleid ('evidence-based' beleid) zijn goede beleidsinhoudelijke gegevens onontbeerlijk. Sinds de invoering van de VBTB-systematiek in de begroting heeft het gebruik van beleidsinhoudelijke gegevens binnen het beleidsproces in brede zin nog verder aan belang gewonnen.

In aansluiting op de invoering van de VBTB-systematiek heeft het Directoraat-Generaal Goederenvervoer (DGG) een 'doelenboom' geformuleerd en zijn hoofd- en nevenindicatoren bepaald waarmee de effecten van het DGG-beleid vastgesteld kunnen worden. Hierbij is uitgegaan van de binnen de VBTB -systematiek gehanteerde nadruk op beleidsuitkomsten (outcome) en dus van beleidsinhoudelijke informatie.

Bij de implementatie van het VBTB binnen DGG is gebleken dat met name kennis over hoe, wanneer en door wie beleidsinhoudelijke gegevens binnen de begrotingsverantwoording dienen te worden aangeleverd nog tekort schiet.

Daarnaast bestaat er de behoefte om voor beleidsmedewerkers meer duidelijkheid te scheppen over nut en noodzaak van gegevens binnen het beleids- en begrotingsproces.

Tenslotte bestaat er behoefte duidelijkheid te scheppen in hoe het proces van verzamelen en analyseren van gegevens (het gegevensproces) samenhangt met het beleids- en het begrotingsproces.

Meer duidelijkheid is nodig omdat voor de beleidsmedewerker op elk moment tijdens het maken en uitvoeren van beleid tenminste drie processen door elkaar heen lopen die elk hun eigen ritme kennen:

1. het *gegevensproces* dat, afhankelijk van het doel en de uitwerking, een grote variatie in dynamiek heeft en (een deels vast en deels onbepaald) tijdspad kent,
2. het *beleidsproces*, waarbij de volgorde van de activiteiten vastligt, maar de doorlooptijd een grote variatie kent, en
3. het *begrotingsproces*, dat een vast tijdpad heeft en dat is gekoppeld aan het kalenderjaar.

Het mag duidelijk zijn dat hierdoor een complexe en steeds veranderende partituur ontstaat. Het is voor de beleidsmedewerker niet altijd eenvoudig de vereisten van de verschillende processen op elkaar aan te laten sluiten.

Opdracht

In dit kader heeft de Adviesdienst Verkeer en Vervoer (AVV) van het ministerie van Verkeer en Waterstaat in opdracht van DGG aan RAND Europe gevraagd een procesanalyse uit te voeren inzake het gebruik van beleidsinhoudelijke gegevens in het beleids- en begrotingsproces. RAND Europe heeft dit onderzoek uitgevoerd in de periode september - november 2003, hierbij ondersteund door een begeleidingsgroep van drie leden afkomstig van AVV en DGG. Bij de analyse is gebruik gemaakt van twee bronnen. Ten eerste de beschikbare documenten over het beleidsproces binnen DGG en ambtelijke richtlijnen inzake de begroting en de VBTB-systematiek. Ten tweede de ervaringen en kennis van beleidsmedewerkers binnen DGG en externen die direct betrokken zijn bij de oplevering van beleidsinhoudelijke gegevens. Hiervoor zijn interviews uitgevoerd.[7]

Resultaten

In de analyse staan de volgende drie vragen centraal:

4. Wat is de rol van gegevens in beleid?
5. Wanneer zijn welke gegevens nodig (en waarom)?
6. Wie doet wat?

1. Wat is de rol van gegevens in beleid?

De rol is divers. Ten eerste kunnen gegevens inzicht te geven in de situatie in het verleden, heden en toekomst (historische gegevens en prognoses autonome ontwikkelingen) en de aard en de omvang van beleidsproblemen. Op basis hiervan kunnen mogelijke beleidsacties worden geformuleerd.

Ten tweede kunnen gegevens inzicht geven in de mogelijke beleidseffecten van beleidsopties (prognoses beleidseffecten) waardoor de verschillende beleidsopties met elkaar vergeleken kunnen worden en er een gefundeerde keuze kan worden gemaakt. De prognoses zijn gebaseerd op een ex ante beleidsevaluatie waarbij gebruik wordt gemaakt van een beleidstheorie (aannamen over de causale relaties in een bepaald beleidsveld).

Ten derde kunnen gegevens inzicht geven in de gerealiseerde beleidseffecten (ex-post beleidsevaluatie) zodat de effectiviteit van beleid kan worden vastgesteld. Daartoe is het belangrijk om de beleidsimplementatie gepaard te laten gaan met een monitorplan, waardoor na enige tijd gemeten kan worden in hoeverre de verwachte effecten inderdaad zijn opgetreden.

[7] Interviews betreffen 14 beleidsmedewerkers van DGG die betrokken zijn bij de oplevering van beleidsinhoudelijke gegevens (deze respondenten betreffen zowel beleidsmedewerkers als medewerkers van de afdeling Control) en 3 externen waarvan twee van AVV en één van NEA, die allen direct betrokken zijn bij de aanlevering en beheer van monitorgegevens. Geïnterviewd zijn Mevr. A. Ahlers, Dhr. H. Cramer, Dhr. J. Flipse, Dhr. E Huijsmans, Dhr. H. Kraaij, Dhr. M. Koopmans, Dhr. M. van Kruijningen, Dhr. R. Schenk, Mevr. R. Sondervan, Dhr. F. Timmermans, Dhr. G. Visser, Dhr. H. Wöhler, Dhr. J. Zoller, Dhr. A. van der Westen, Dhr. C. Aangenendt en Dhr. J. Francke (AVV) alsmede Dhr. J. Kiel (NEA)

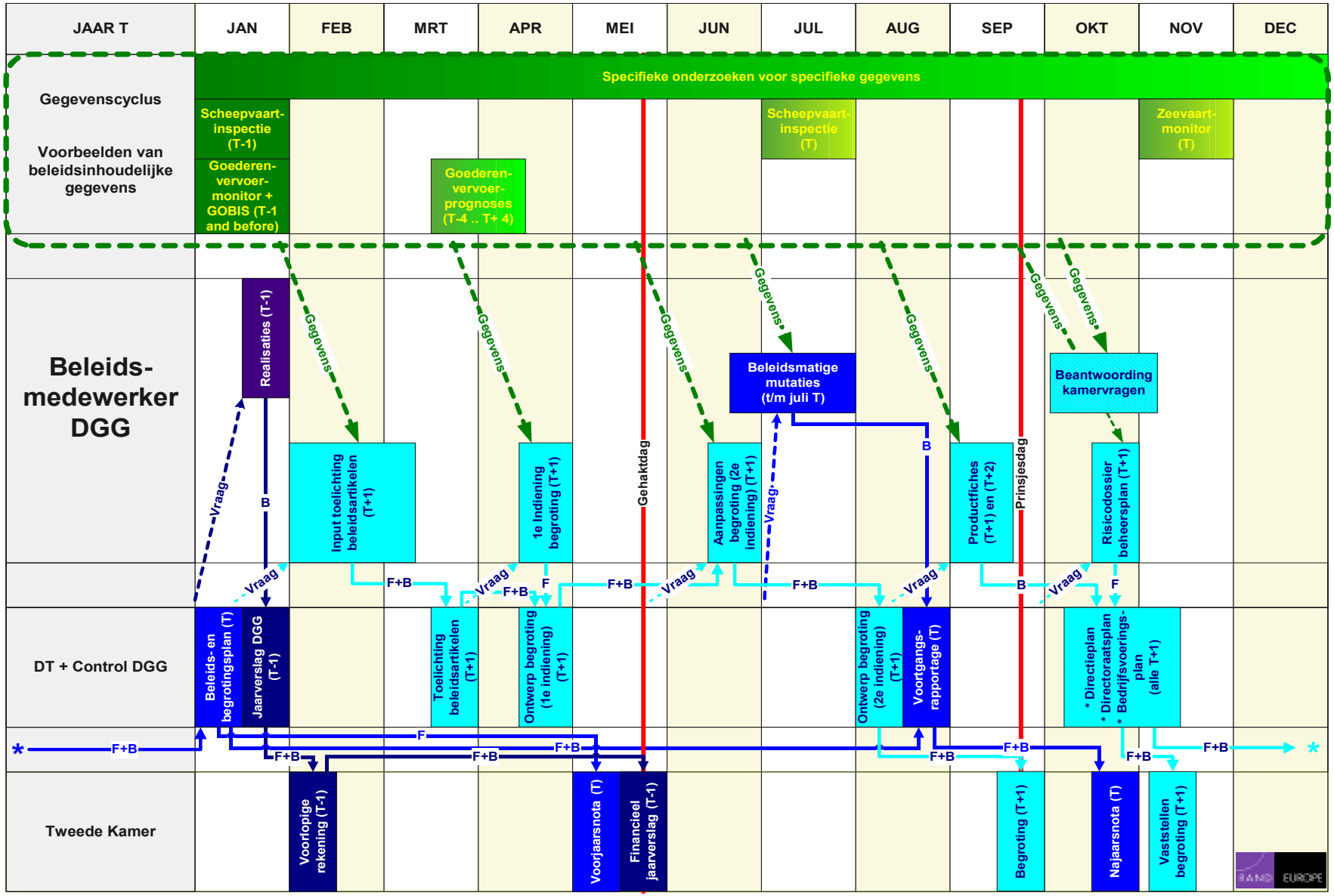
2. Wanneer zijn welke gegevens nodig (en waarom)?

In het beleidsproces zijn gegevens nodig op vooraf niet bepaalde tijdstippen waarbij bovendien het tijdpad van het beleidsproces onbepaald is. Daarnaast zijn gegevens nodig in het begrotingsproces waar het tijdpad vastligt.

Voor het beleidsproces zijn verschillende typen gegevens nodig, namelijk (1) historische gegevens, (2) prognoses van autonome ontwikkelingen, (3) prognoses van beleidseffecten (ex ante beleidsevaluaties), en (4) realisaties van beleidseffecten (ex post beleidsevaluaties). De relaties binnen het beleidsproces zijn in Figuur 1 schematisch aangegeven.

Figuur 1: Wanneer zijn welke gegevens nodig in het beleidsproces.

In het begrotingsproces wordt ook gebruik gemaakt van deze vier typen gegevens om tot resultaatgericht en transparant beleid te komen dat de burger 'waar voor zijn geld' biedt. In Figuur 2 is in een flowchart aangegeven wanneer in het begrotingsproces beleidsinhoudelijke informatie kan worden ingebracht en binnen welk product deze informatie kan worden opgenomen. Het begrotingsproces is hier als leidraad genomen omdat deze gekoppeld is aan het kalenderjaar.



Figuur 2: Flowchart van begrotingsproces en het gebruik van beleidsinhoudelijke data

De invalshoek van de beleidsmedewerker staat in deze flowchart centraal. De twee politieke mijlpalen zijn in rood aangegeven (prinsjesdag en gehaktdag). Het begrotingsproces is in blauw weergegeven, lopend van donkerblauw (het verleden) naar lichtblauw (de toekomst). Het gegevensproces met betrekking tot beleidsinhoudelijke gegevens is in verschillende tinten groen weergegeven, hoe donkerder hoe ouder de gegevens.

Uit de flowchart (Figuur 2) wordt duidelijk dat beleidsinhoudelijke gegevens binnen het begrotingsproces op een aantal momenten kunnen worden ingebracht. Ten eerste zijn er elk jaar 6 à 8 momenten waarop een beleidsmedewerker gevraagd wordt zo recent mogelijke informatie in te brengen in het begrotingsproces. Daarvoor kan zowel gebruik worden gemaakt gegevens die reeds gemonitord worden, als beleidsprognoses en beleidsevaluaties van afzonderlijke beleidsmaatregelen. Gegevens met betrekking tot deze laatste twee typen kunnen in principe het hele jaar door beschikbaar komen. Door deze reeks aan inputmomenten is het in principe mogelijk steeds recente beleidsinhoudelijke informatie in het begrotingsproces op te nemen.

In de toekomst wordt de begrotingscyclus uitgebreid met een evaluatiecyclus zoals opgenomen in de VBTB-systematiek, waarbij elke 5 jaar een evaluatie op beleidsdoel plaatsvindt waarbij een beleidsterrein in zijn geheel wordt geëvalueerd.

3. Wie doet wat?

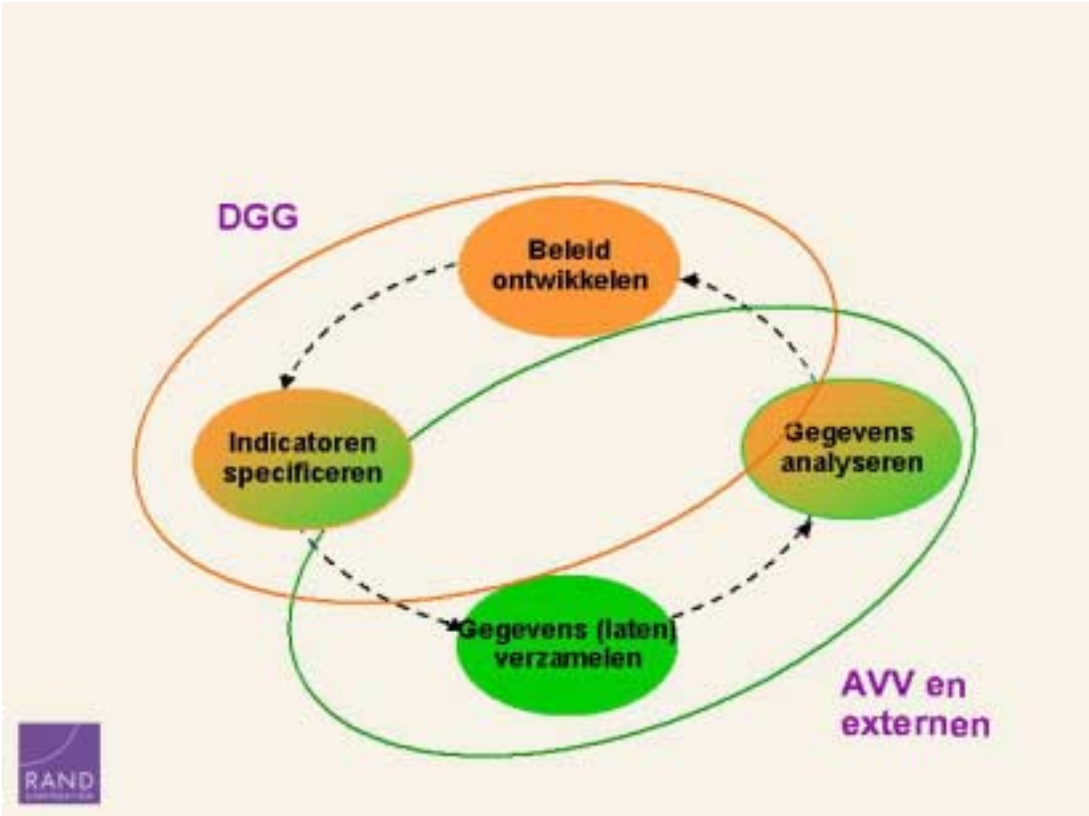
De beleidsmedewerker is eerstverantwoordelijke voor het aanleveren van de benodigde beleidsinhoudelijke informatie van zijn/haar beleidsdossier. Hierbij kan de beleidsmedewerker gebruik maken van ondersteuning vanuit AVV.

In de praktijk blijkt dat AVV niet altijd door DGG betrokken wordt bij alle gegevensstromen en onderzoeksresultaten. Het is daarom voor AVV niet altijd mogelijk daadwerkelijk invulling te geven aan de ondersteunende rol die van haar verwacht wordt. Bovendien is AVV niet altijd verantwoordelijk voor het beheer van de informatie of gegevens.

Het ontwikkelen van beleid (binnen de beleidsdoelen van V&W) en het bepalen van de output- en outcome-indicatoren valt onder de primaire verantwoordelijkheid van DGG. Dit is weergegeven door de oranje ovaal in Figuur 3. Het operationaliseren van de indicatoren en het verzamelen en analyseren van de gegevens om de beleidseffecten vast te stellen valt over het algemeen onder de (opgedragen) verantwoordelijkheid van externen (waaronder AVV), aangegeven door de groene ovaal in Figuur 3.

Er zijn echter ook raak- en snijvlakken tussen deze verantwoordelijkheden, met name tussen DGG en AVV. Vanuit haar expertise en haar missie[8] voelt AVV zich medeverantwoordelijk voor het specificeren van doelmatige indicatoren (weergegeven door een doorsnijding van de activiteit 'indicatoren specificeren') en het formuleren van beleid (het raakpunt bij beleidontwikkelen). Analoog is DGG medeverantwoordelijk voor het laten verzamelen van gegevens (raakvlak) en het analyseren hiervan (snijvlak), met name daar waar dit niet tot de opdracht van AVV behoort.

[8] Rijkswaterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer. Medeverantwoordelijk zijn – Strategisch Bedrijfsplan 2004-2007, november 2003



Figuur 3: Wie doet wat? Verantwoordelijkheden van DGG en externen

DGG is in haar activiteiten afhankelijk van het werk van externen en andersom. Er is sprake van wederzijdse afhankelijkheid. Voor een evidence-based beleidsontwikkeling is het belangrijk dat de juiste gegevens worden verzameld en dat deze op een voor DGG bruikbare manier worden geanalyseerd. Bruikbaar wil in deze zeggen dat de gegevens inzicht moeten geven in de vraag of het beleid eventueel moet worden bijgesteld. Om bij de gegevensanalyse de beleidseffecten te kunnen vaststellen is het essentieel dat de juiste indicatoren zijn vastgesteld. AVV kan DGG hierbij ondersteunen. Dit heeft zij geformaliseerd in haar nieuwe missie: "zorgen dat door goede adviezen aan de onderdelen van het ministerie het resultaat van de discussie bijdraagt aan een verantwoorde oplossing van de verkeers- en vervoersproblemen". [9]

Aanbevelingen

In de praktijk zitten er vaak nogal wat 'kinken in de kabel'. Er wordt niet altijd even goed rekening gehouden met de activiteiten verderop in de 'keten'. Gezien de samenhang tussen de activiteiten is betere afstemming tussen DGG en AVV noodzakelijk. In dat kader staat zowel DGG als AVV voor een aantal uitdagingen.

Deze aanbevelingen zijn verder aan DGG en AVV ter beschikking gesteld en zijn hier op verzoek van de opdrachtgever niet in de openbare rapportage opgenomen

[9] Verkeerspost, November 2003, p. 11

Presentatie

In the following pages the sheets as presented and documented in Dutch.

Voor de onderbouwing van beleid zijn zowel in het beleidsproces als het begrotingsproces goede beleidsinhoudelijke gegevens onontbeerlijk. Maar voor de beleidsmedewerker bestaan er vele onduidelijkheden omtrent de aanlevering van deze gegevens. De oplevering van beleidsinhoudelijke gegevens is een complexe zaak door de vervlechting van diverse processen met verschillende periodiciteit of doorlooptijd. Hierdoor overlappen de verschillende stadia elkaar en telkens zijn weer andere beleidsinhoudelijke gegevens nodig.

Deze presentatie is bedoeld als handreiking voor de beleidsmedewerker. In de presentatie wordt aangegeven hoe de verschillende processen samenhangen, wanneer welke gegevens nodig zijn en wie waarvoor verantwoordelijk is.

Uit de interviews is naar voren gekomen dat veel beleidsmedewerkers de gegevensaanvragen als een complexe zaak ervaren waarin verschillende dimensies zijn te onderscheiden:

1. Sommige beleidsmedewerkers zien door de bomen het bos niet meer waardoor ze zich passief opstellen.
2. Sommige beleidsmedewerkers weten niet goed met welk beleidsproduct de vraag samenhangt. Ze voelen zich niet betrokken bij het proces waardoor er niet altijd naar de meest optimale informatie wordt gezocht. Men levert wat men snel kan vinden.
3. Sommige beleidsmedewerkers voelen zich niet aangesproken door de gekozen indicatoren.
4. Er is niet altijd een geschikte indicator beschikbaar (aan dit punt wordt gewerkt: er is momenteel binnen DGG een discussie hierover gaande waarvoor AVV reeds advies heeft uitgebracht):
   - Beleid is niet altijd direct gekoppeld aan een outcome-indicator.
   - Sommige beleidsactiviteiten zijn niet te koppelen aan een outcome-indicator.
   - Veel beleidsmaatregelen grijpen heel specifiek aan waardoor geen waarneembare/meetbare invloed van deze beleidsmaatregel op de overall outcome-indicator kan worden waargenomen.

- De outcome-indicator wordt slechts in beperkte mate beïnvloed door het DGG-beleid (er zijn ook andere - door DGG oncontroleerbare - factoren van invloed).

5. Ook de zoektocht naar (recente) gegevens is een punt van zorg:
   - Beleidsmedewerkers gaan vaak ad hoc op zoek naar relevante gegevens waarbij men gebruik maakt van internet en persoonlijke contacten (intern en extern). Zo goed en zo kwaad als het gaat probeert de beleidsmedewerker bruikbare informatie te verzamelen.
   - Men weet niet altijd waar gegevens gezocht moeten worden. Er is vaak geen goed overzicht van mogelijke bronnen.
   - Er moet vaak gewerkt worden met niet recente gegevens. Gemonitorde gegevens worden periodiek geactualiseerd, maar het tijdstip is meestal niet afgestemd op de behoefte.

Deze presentatie is bedoeld als handreiking voor de beleidsmedewerker zodat er binnen DGG tot een gestructureerde aanpak kan worden gekomen. In de presentatie wordt aangegeven hoe het beleids- en begrotingsproces samenhangt met het gegevensproces, wanneer welke gegevens nodig zijn en wie waarvoor verantwoordelijk is.

Bij de analyse is gebruik gemaakt van twee bronnen namelijk:

∞ de beschikbare documenten over het beleidsproces binnen DGG en ambtelijke richtlijnen inzake de begroting en de VBTB-systematiek (in de appendix is een refentielijst opgenomen)

∞ de ervaringen en kennis van beleidsmedewerkers binnen DGG en externen die direct betrokken zijn bij de oplevering van beleidsinhoudelijke gegevens.

Voor het laatste zijn interviews uitgevoerd met:

∞ 14 beleidsmedewerkers van DGG die betrokken zijn bij de oplevering van beleidsinhoudelijke gegevens; de respondenten betreffen zowel de beleidsdirecties als medewerkers van de afdeling Control.

∞ 3 externen waarvan twee van AVV en één van NEA. Allen zijn direct betrokken bij de aanlevering en beheer van monitorgegevens.

Interviews waren semi-gestructureerd. In zo'n interview volgt de interviewer zoveel mogelijk de natuurlijke gedachtegang van de respondent en wordt het protocol/de vragenlijst gebruikt als checklist.

Geïnterviewden:

DGG	Mevr. A. Ahlers Dhr. H. Cramer Dhr. J. Flipse Dhr. E Huijsmans Dhr. H. Kraaij Dhr. M. Koopmans Dhr. M. van Kruijningen Dhr. R. Schenk (stagaire) Mevr. R. Sondervan Dhr. F. Timmermans Dhr. G. Visser Dhr. H. Wöhler Dhr. J. Zoller
DGG Control	Dhr. A. van der Westen
AVV	Dhr. C. Aangenendt Dhr. J. Franke
NEA	Dhr. J. Kiel

In de hierna volgende sheets wordt een antwoord gegeven op vraag 1: Hoe kunnen gegevens worden gebruikt om te komen tot zogenaamd 'evidence-based' beleid.

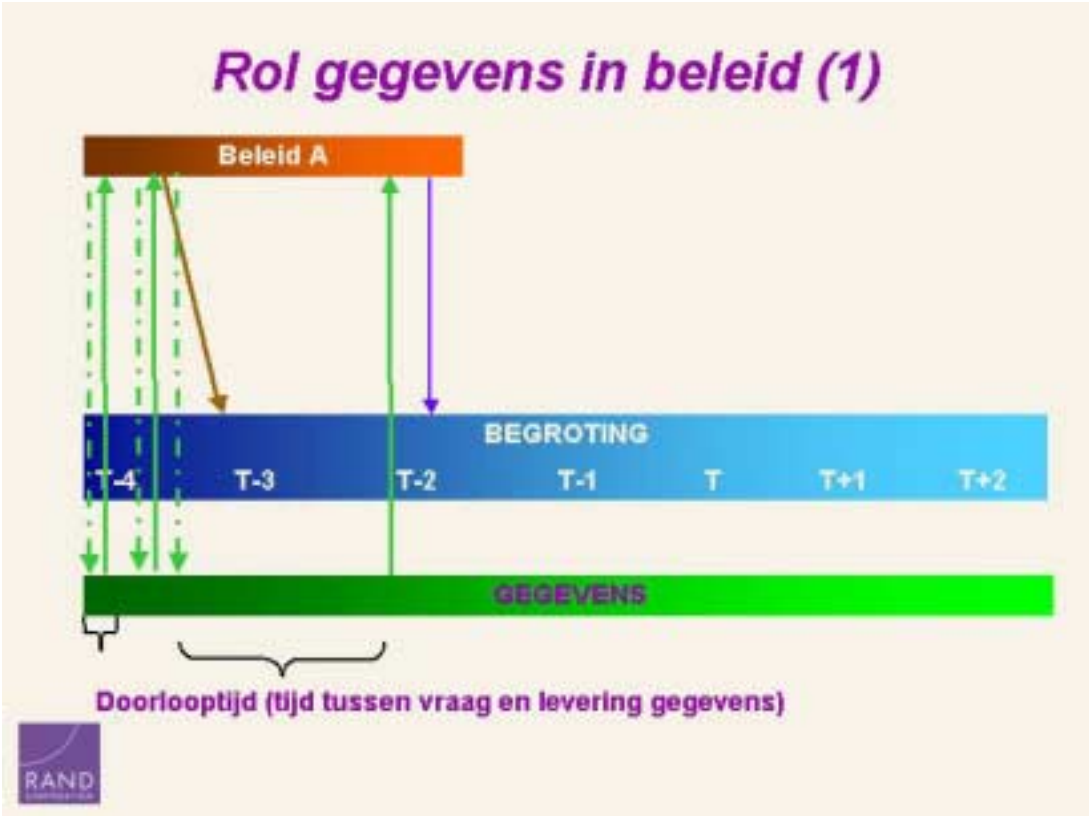
Evidence-based beleid is

- meer expliciet gebaseerd op onderzoeksresultaten en statistieken en

- minder op impliciete assumpties

Voor 'evidence-based' beleid zijn goede beleidsinhoudelijke gegevens onontbeerlijk. Tegelijk kan door de veelheid van gegevensstromen het overzicht van en het inzicht in het proces worden belemmerd.

In deze presentatie wordt een kleurcodering gebruikt om de complexe vervlechting van de verschillende stromen en processen te structureren. Het begrotingsproces is in deze hele presentatie blauw gekleurd, waarbij donkere kleuren naar het verleden verwijzen en de kleur lichter wordt naarmate het meer verwijst naar de toekomst.



Deze en de volgende twee pagina's zijn afdrukken van dezelfde sheet, en geven zo weer hoe de sheet tijdens de presentatie is opgebouwd. Dit is de reden dat de titel 'Rol gegevens in beleid (1)' onveranderd blijft.

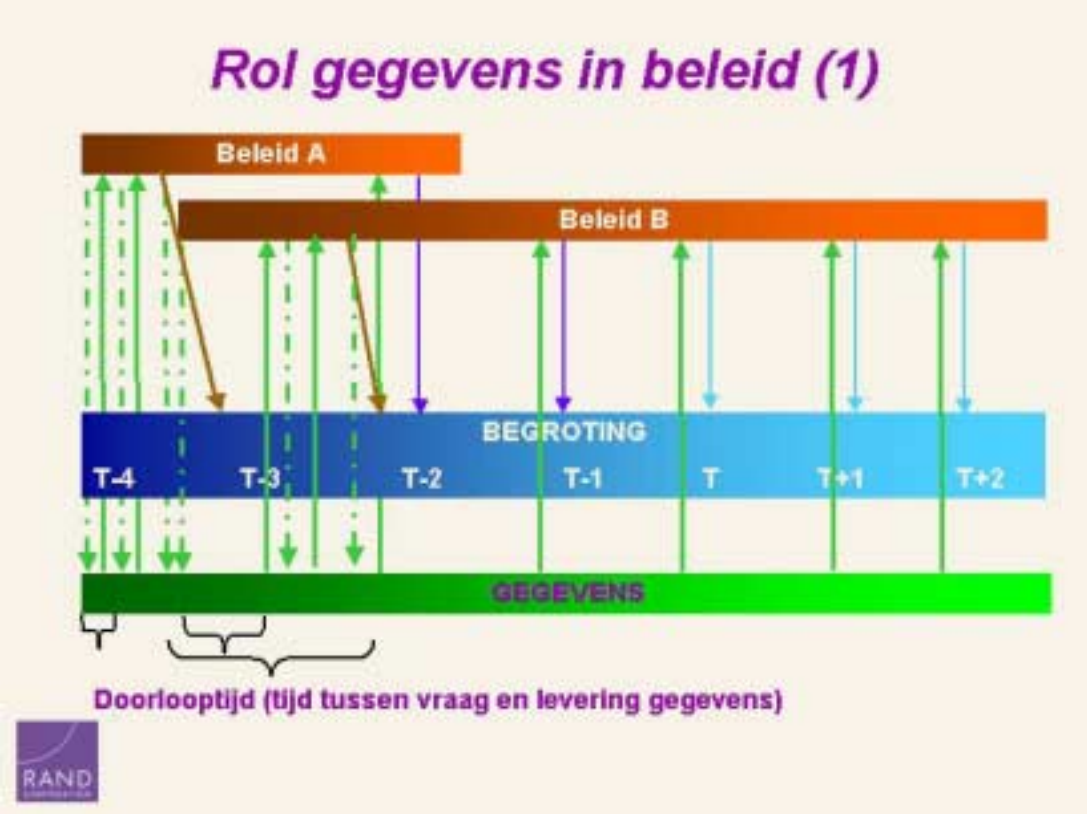
- In de sheet ziet u een aantal begrotingen als een doorlopende balk (blauw). Terugkoppeling van beleidsinhoudelijke informatie naar de begroting is ook blauw gekleurd.
- Beleid wordt weergegeven in kleuren bruin overlopend naar oranje.
- Gegevens en gegevensstromen hebben de kleur groen voor de vraag en rapportage.

In T-4 start het beleidsproces voor beleid A. Een eerste stap hier is een vraag van de beleidsmedewerker/directie om **gegevens waarmee inzicht verkregen kan worden in het probleem** waar beleid voor ontwikkeld wordt (het eerste paar groene pijlen links). In dit geval kan de vraag beantwoord worden met gegevens die regulier worden verzameld. Hierdoor is de doorlooptijd van de gegevensanalyse en rapportage relatief kort.

Voor de ontwikkelde beleidsopties worden in een **ex-ante evaluatie** - op basis van een 'beleidstheorie' - de verwachte beleidseffecten bepaald en wordt een keuze gemaakt tussen de opties op basis van de naar verwachting meest effectieve en efficiënte maatregel' (in deze sheet aangegeven met de tweede set groene pijlen in T-4).

De beleidsoptie wordt ingebracht in de begroting en wordt hierbij vergezeld van een **monitorings- of ex-post evaluatieplan** (derde groene, gestippelde pijl richting gegevens). Op basis hiervan wordt een evaluatie of monitoropdracht opgezet en volgt na enige tijd (de doorlooptijd) een rapportage naar de beleidsmedewerker met de **beleidsrealisaties**.

De **beleidsinhoudelijke informatie** die inzicht moet geven in de doeltreffendheid, de effectiviteit en mogelijk ook de efficiëntie van de maatregel **wordt teruggesluisd naar het begrotingsproces** (blauwe pijl), alwaar het kan bijdragen aan de beoordeling of bijstelling van het beleid.



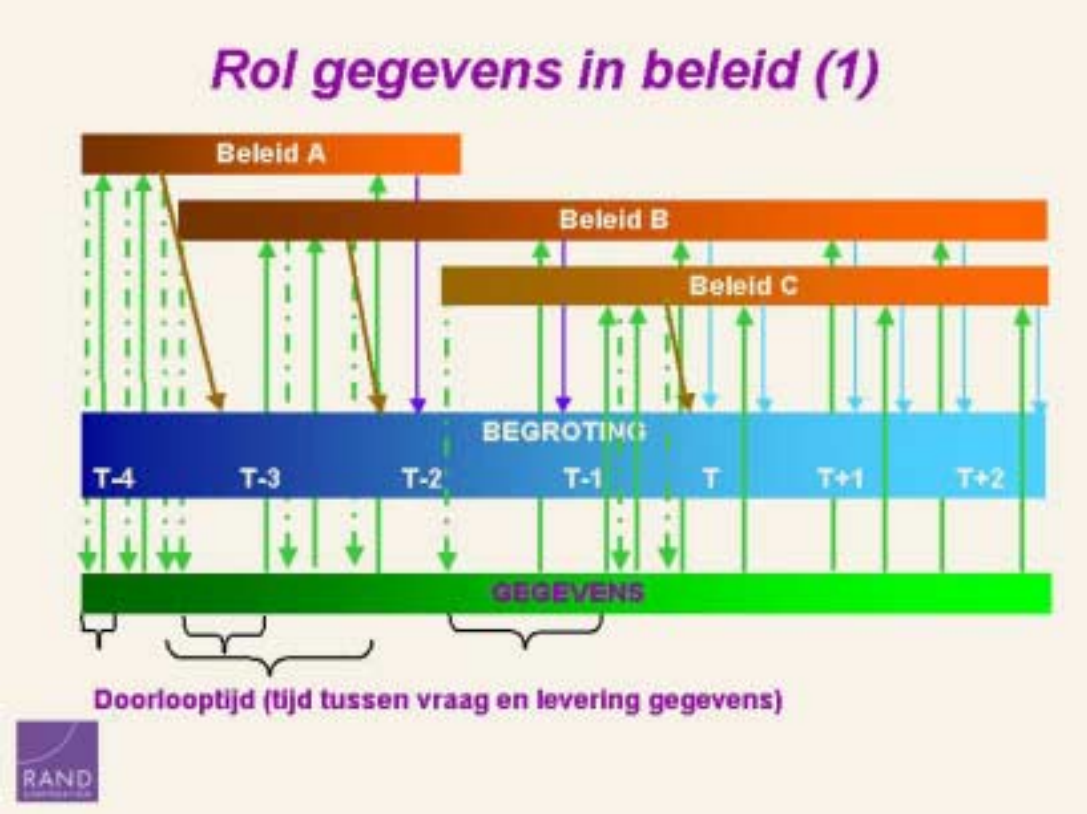
De situatie wordt complexer als er meer beleidsmaatregelen tegelijk zijn.

Halverwege T-4 wordt overwogen Beleid B te ontwikkelen. Hierbij gaat er opnieuw een gegevensvraag uit van de beleidsmedewerker (het paar groene pijlen tussen beleid en gegevensbalk). Het betreft hierbij een vraag die weliswaar met relatief snel te verzamelen gegevens kan worden beantwoord, maar de gegevens dienen wel specifiek geanalyseerd te worden. De doorlooptijd voordat er inzicht is in het probleem is iets langer.

Daarna wordt weer door de beleidsmedewerker een vraag uitgezet om de verwachte effectiviteit van beleidsopties te verkennen (hier ook met een tweede set pijlen in T-3 aangegeven). Op basis van deze analyse wordt een beleidsoptie uitgewerkt en ingebracht in de begroting (bruine pijl). [10] Deze maatregel wordt vergezeld van een monitoringsplan (groene gestippelde pijl).

Het monitoringsplan resulteert in een reeks van rapportages (ex post evaluaties, beleidsrealisaties) die jaar op jaar door de beleidsmedewerker teruggesluisd worden naar het begrotingsproces (blauwe pijlen).

[10] Uiteraard wordt elk jaar opnieuw het beleid in de begroting ingebracht en is er sprake van een reeks van bruine pijlen van beleid naar begroting. Omdat hier de nadruk op de gegevensstroom ligt is dit hier niet als zodanig weergegeven.



Hetzelfde proces wordt opgestart voor beleid C in T-2. In dit geval is de doorlooptijd van de eerste aanvraag relatief lang (ca. 1,5 jaar). Dit zou kunnen wijzen op het feit dat er in dit voorbeeld een specifiek onderzoek nodig bleek alvorens de benodigde gegevens beschikbaar kwamen om het probleem te analyseren en beleidsopties te ontwikkelen.

Opnieuw volgt een onderzoek naar de verwachte effecten en wordt het geformuleerde beleid vergezeld van een monitoringsplan. Jaar op jaar worden beleidsrealisaties gerapporteerd aan de beleidsmedewerker die de beleidsinhoudelijke realisatie gegevens terugsluist naar het begrotingsproces.

In deze sheet wordt door een opbouw geprobeerd aan te geven hoe een in wezen relatief simpel proces per beleidsmaatregel, door de veelheid aan maatregelen tot een bijna onontwarbare kluwen van gegevensstromen kan leiden.

Uit deze opbouw worden drie dingen duidelijk:

1) Voor het bruikbaar maken van gegevens moet in het beleidsproces **tijd** worden gereserveerd. De doorlooptijd van verschillende vragen/onderzoeken kan variëren.
2) Met slechts drie beleidsmaatregelen wordt het overzicht over alle gegevensstromen al complex. In werkelijkheid is er een voortdurende uitwisseling van onderzoeksvragen, -gegevens, rapportages m.b.t. reguliere periodieke monitoring, etc. Dit maakt het hebben van een **compleet overzicht van alle stromen een moeilijke opgave**.

3) De **beleidsmedewerker is** de aangewezen persoon om de gegevensstromen m.b.t. zijn/haar eigen dossiers te coördineren en te documenteren, maar dit min of meer persoongebonden overzicht is **onvoldoende om de informatie breed toegankelijk te maken**.

Rondom het beleid kunnen drie processen worden onderscheiden: het beleidsproces, het begrotingsproces en het gegevensproces. Het beleidsproces en het begrotingsproces, welke elkaar wederzijds beïnvloeden, krijgen input vanuit het gegevensproces: de beleidsinhoudelijke gegevens die voor de ontwikkeling en onderbouwing van het beleid en de begroting onontbeerlijk zijn.

Uit de vorige sheet is gebleken dat voor gegevensverzameling en analyse tijd nodig is. Deze tijd kan per vraag variëren en de beleidsmedewerker moet hierop anticiperen.

VBTB omkadert het begrotingsproces en is opgezet om de traditioneel op middelen gerichte begrotingssystematiek om te vormen naar een beleidsgeoriënteerde, waarbij de beleidsverantwoording centraal staat.

Binnen VBTB staan de volgende uitgangspunten centraal:

- Resultaatgerichtheid: het beleid moet gerelateerd zijn aan duidelijke beleidsdoelen.
- Transparantie (of verbetering van de informatiewaarde); dit wordt bevorderd door leesbaarheid en toegankelijkheid van beleids- en begrotingsstukken.
- De koppeling van inzet (beleid en middelen) en prestatie (beleidseffecten).
- Beleidseffectiviteit (of doeltreffendheid): wat is het effect van het beleid.
- Beleidsefficiëntie (of doelmatigheid): deze wordt bepaald door de vergelijking tussen de inzet en het resultaat.

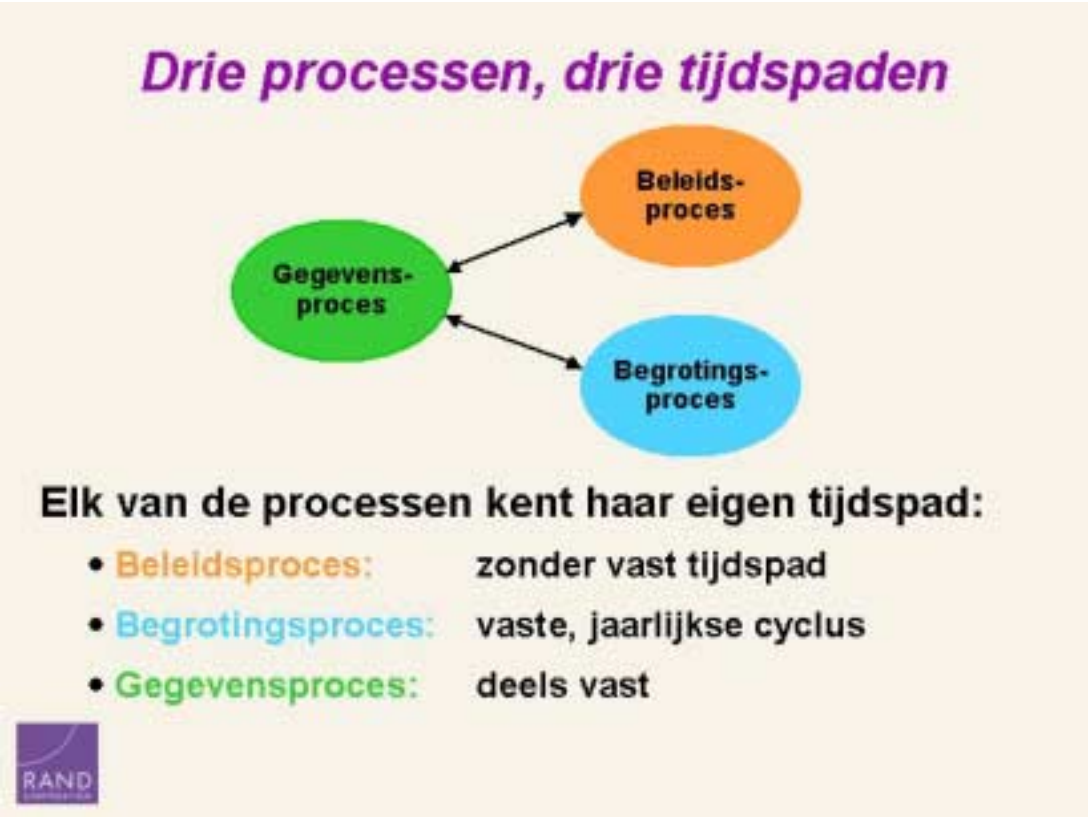
In de VBTB wordt onderscheid gemaakt tussen input-, output- en outcome-gegevens:

- **Input**gegevens hebben betrekking op de middelen die zijn ingezet. De oplevering van deze gegevens valt onder de verantwoordelijkheid van Control. Voor de oplevering van deze gegevens bestaat een duidelijke procedure en een vast stramien.
- **Output**gegevens hebben betrekking op de uitkomsten van het beleidsproces, zoals het aantal uitgevoerde inspecties of het aantal vrachtwagens dat is toegerust met een dodehoekspiegel. De oplevering van deze gegevens valt onder de verantwoordelijkheid van de beleidsmedewerker.
- **Outcome**-gegevens hebben betrekking op de maatschappelijke effecten die met het beleid worden beoogd. Deze vallen onder de verantwoordelijkheid van de beleidsmedewerker. De beleidsmedewerker maakt hierbij vaak gebruik van de diensten van AVV en/of externe onderzoeksbureaus.

Voor elk onderdeel zijn er (hoofd)indicatoren, maar niet alle activiteiten van DGG zijn te vangen in de hoofdindicatoren, en voor sommige onderdelen zijn geen specifieke indicatoren bepaald.

Daar waar indicatoren bepaald zijn vindt (voor zover mogelijk) monitoring plaats.

Vraag 2: Wanneer kunnen gegevens worden ingezet en in welk deel van welk proces?



De drie processen kennen afzonderlijke tijdspad, die op de hierna volgende drie sheets uiteen worden gezet. Het begrotingsproces kent een jaarlijks terugkerend, vast tijdsstramien. De tijdscyclus van het beleidsproces in het algemeen is daarentegen, vrijwel geheel onbepaald. Het gegevensproces is deels vast en deels onbepaald.

Door de onderlinge afwijking in looptijd tussen de verschillende processen ontstaat op elk moment een bijna unieke combinatie van informatiestromen en vragen, wat het inzicht in het samengestelde proces op dat moment niet vereenvoudigd.

Het beleidsproces (bestaande uit beleidsontwikkeling, -uitvoering en –evaluatie) is een proces dat continu loopt, waarvoor geen vast tijdschema bestaat en waarvan de tijdsduur uiteen kan lopen. Het ontwikkelen van beleid kan bijvoorbeeld jaren in beslag nemen of juist zeer snel gaan als het plotseling hoge prioriteit heeft gekregen. Om te komen tot een 'evidence-based' beleid zijn goede beleidsinhoudelijke gegevens onontbeerlijk. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen vier typen gegevens:

- Historische gegevens;
- Prognoses van de autonome ontwikkelingen (de verwachte ontwikkelingen zonder aanvullend beleid);
- Prognoses van beleidseffecten op basis van *ex ante* beleidsevaluaties (de te verwachten effecten van beleid). Hierbij wordt gebruikt gemaakt van een beleidstheorie (aannamen over de causale relaties in een bepaald beleidsveld);
- Realisaties van beleidseffecten op basis van *ex post* beleidsevaluaties (de gerealiseerde effecten ten gevolge van beleid).

Elk van deze type gegevens speelt een specifieke rol in het beleidsproces:

- De beleidsontwikkeling (welke kunnen uitmonden in beleidsplannen als het Nationaal Verkeers- en Vervoersplan en de Nota Mobiliteit) is gebaseerd op een probleemanalyse waarvoor inzicht nodig is in verleden, heden en toekomst. Hiervoor worden de historische datareeksen en prognoses van de autonome ontwikkelingen gebruikt. Voor het ontwikkelen en evalueren van beleidsopties is inzicht nodig in de te verwachte

beleidseffecten (beleidsprognoses). Een van de eisen die het VBTB-proces aan het beleidsproces oplegt is dat hiervoor *ex ante* beleidsevaluaties worden uitgevoerd.

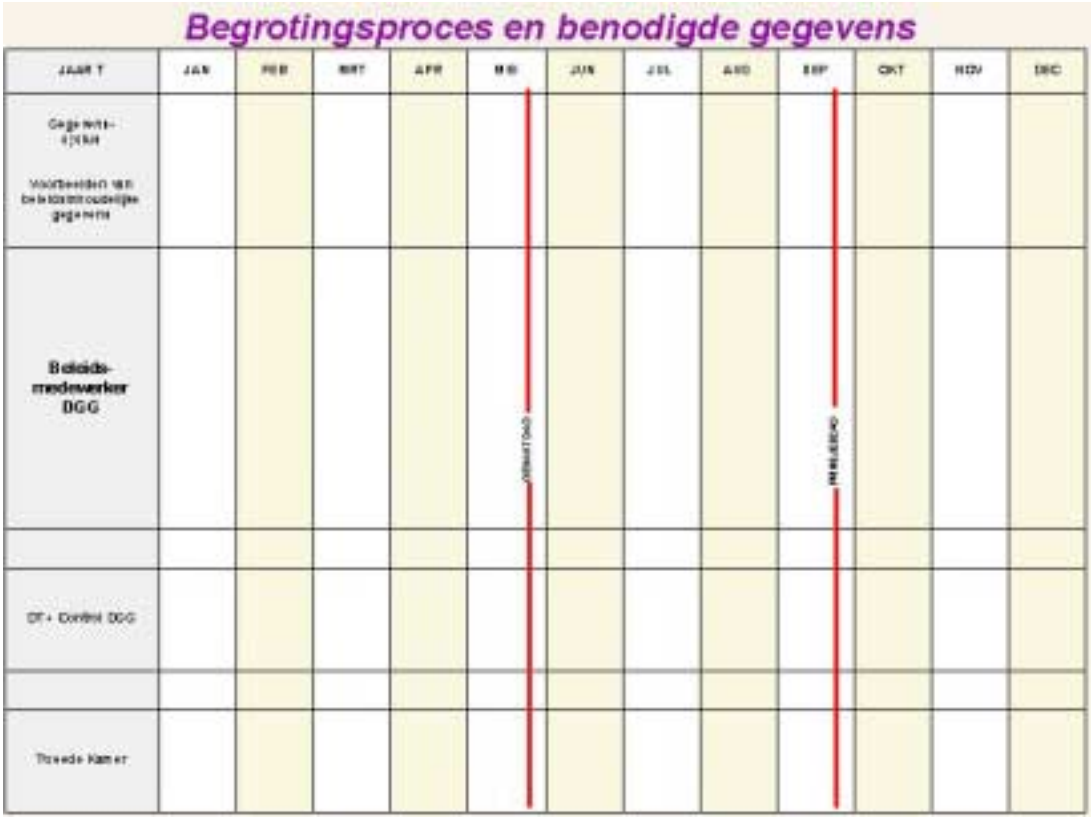
- Om het beleid te kunnen evalueren en eventueel bij te stellen is inzicht nodig in welke effecten daadwerkelijk optreden (de beleidsrealisaties). Het VBTB-proces stelt hierbij als eis dat deze gebaseerd zijn op *ex post* beleidsevaluaties (de gerealiseerde effecten ten gevolge van beleid) en dat het beleidsplan daarom gepaard moet gaan met een evaluatieplan.

Evaluatie op het niveau van afzonderlijke beleidsmaatregelen of -instrumenten is reeds gemeengoed. Aan de aanvullende VBTB-eis om periodiek beleidsvelden op doelniveau te evalueren is, zoals hiervoor reeds is aangegeven, echter nog geen invulling gegeven.

Het begrotingsproces (in blauw) kent een jaarlijks terugkerend, uniform stramien. Op de hierna volgende pagina wordt een flowchart gepresenteerd waarop voor het begrotingsproces is aangegeven wanneer welke gegevens opgeleverd moeten worden. Hierbij wordt ook aangegeven om welk begrotingsproduct het gaat.

Voor de verschillende onderdelen van het begrotingsproces zijn verschillende kleuren blauw gebruikt, waarbij de donkere kleuren verwijzen naar het verleden (de verantwoording T-1 en verder terug) en lichtere kleuren naar de toekomst (begrotingsvoorbereidingen voor T+1, T+2 en verder).

Evaluatie op het niveau van afzonderlijke beleidsmaatregelen of -instrumenten is reeds gemeengoed. Aan de aanvullende VBTB-eis om periodiek beleidsvelden op doelniveau te evalueren is echter nog geen invulling gegeven. Het gaat hierbij om de evaluatie van overheidsbeleid in zijn geheel ten aanzien van bepaalde outcome-indicator aan te geven. Op dit moment wordt gezocht naar een manier waarop de lopende praktijk omgevormd kan worden naar een periodieke evaluatie op doelniveau



Deze en de volgende twee pagina's zijn afdrukken van dezelfde sheet, en geven zo weer hoe de sheet tijdens de presentatie is opgebouwd. Dit is de reden dat de titel 'Begrotingsproces en benodigde gegevens' onveranderd blijft.

Het begrotingsproces (bestaande uit begrotingsvoorbereiding, -voortgang en –verantwoording) kent een strak en uniform stramien dat bepaald wordt door de begrotingsbehandelingen in de Tweede Kamer. Het schema is elk jaar hetzelfde, met de aantekening dat het schema wat nu opgebouwd gaat worden geldt vanaf 2004.

In het jaar zijn twee belangrijke mijlpalen, hier rood aangegeven: Gehaktdag (verantwoording) en Prinsjesdag (presentatie nieuwe begroting).

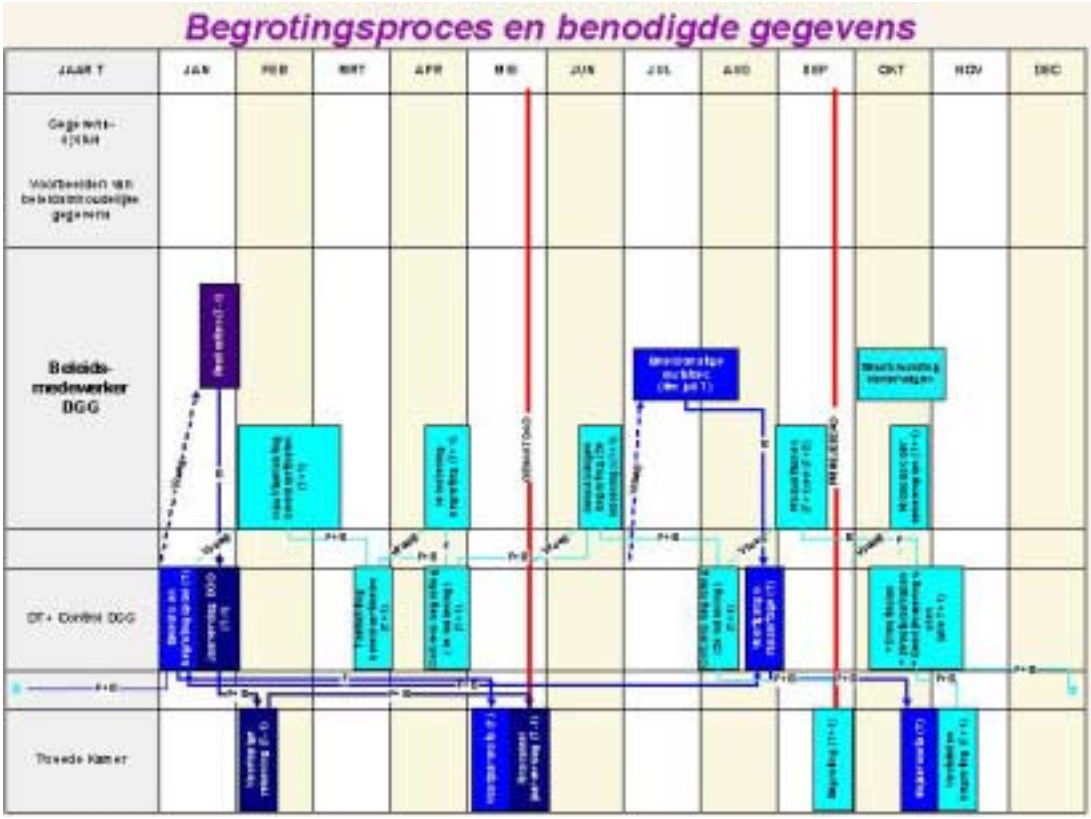
De middelste - en breedste - rij in het schema (Beleidsmedewerker DGG) is centraal in deze toelichting op het begrotingsproces en het gebruik van gegevens hierin. Hiervoor bleek al dat de beleidsmedewerker een goed beeld heeft van de beschikbare beleidsinhoudelijke informatie (hierna aangegeven met B) met betrekking tot zijn/haar eigen beleidsdossiers. In deze rij worden de momenten en producten aangegeven waar van de beleidsmedewerker met name dit type input gevraagd wordt.

Het begrotingsproces binnen DGG wordt aangestuurd door het DirectieTeam (DT) en de afdeling Control. Deze aansturing en de bijbehorende producten worden weergegeven in de rij met de aanduiding 'DT+Control DGG'. Control levert hierbij de financiële gegevens (F).

De onderste rij verwijst naar de Tweede Kamer en zal de producten van het begrotingsproces bevatten die aan de Tweede Kamer gerapporteerd worden.

In de onbenoemde rijen vinden hier niet opgenomen processen plaats, zoals onderhandelingen met en verwerking door het Ministerie van Financiën, het overleg tussen DT en vakministers, overleg binnen de ministerraad etc. Deze rijen worden gebruikt om de stromen binnen het proces weer te geven (met pijlen).

De bovenste rij verwijst naar de gegevens.

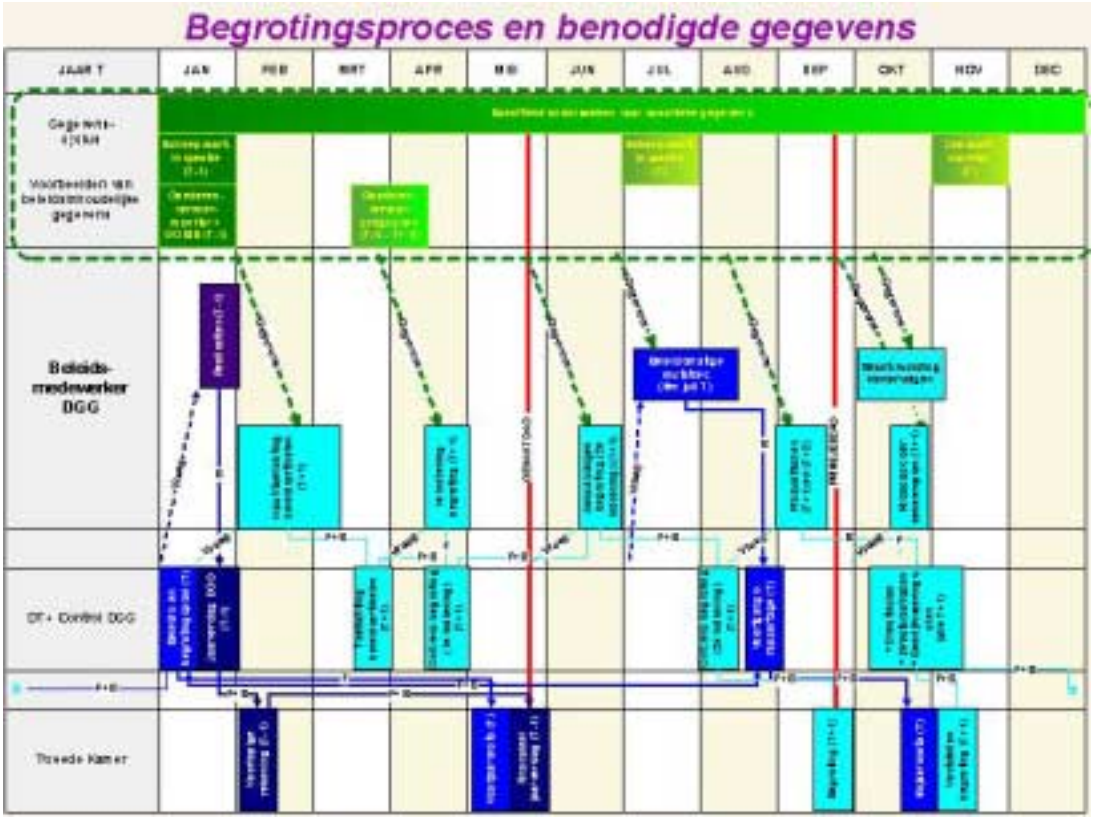


In de begrotingscyclus wordt (vanaf 2004) de beleidsmedewerker maximaal zeven keer per jaar verzocht om beleidsinhoudelijk informatie op te leveren, waaronder ondermeer inhoudelijke prestatiegegevens.

- **Eén vraag** (begin januari) heeft betrekking op de begrotingsverantwoording. Het gaat hierbij om beleidsinhoudelijk realisaties voor het daaraan voorafgaande jaar (t-1), in de praktijk betreft dit vaak gegevens uit T-2 of zelfs eerder.
- **Vier of vijf keer per jaar** wordt vanuit DT en Control aan de beleidsmedewerker gevraagd om beleidsinhoudelijke gegevens op te leveren t.b.v. de voorbereiding voor de begroting van het jaar t+1. Het gaat hierbij om de volgende producten:
  - input toelichting beleidsartikelen (o.b.v. vorige begroting)
  - 1e indiening begroting
  - aanpassing begroting (2e indiening)
  - productfiches
  - risicodossiers beheersplan (niet alle beleidsmedewerkers)
- **Eén keer per jaar** wordt in het kader van het monitoren van de uitvoering (jaar t) aan de beleidsmedewerker input gevraagd. Het gaat hier om de productfiches. Deze worden gevraagd zijn t.b.v. het BBP (beleids- en begrotingsplan) van t+1.

Duidelijk is dat er een aantal keren per jaar voor verschillende doeleinden vragen uitgezet worden en dat van beleidsmedewerkers verwacht wordt beleidsinhoudelijke (voortgangs-) informatie aan te leveren.

Daarnaast kan tijdens de begrotingsbehandeling in een incidenteel geval een vraag rechtstreeks vanuit de Tweede Kamer naar de beleidsmedewerker doorstromen, waarmee het aantal vraagmomenten oploopt naar 8.



Waar kan deze beleidsinhoudelijke informatie vandaan worden gehaald?

In de bovenste rij worden een aantal voorbeelden gegeven. Hier is geen volledigheid nagestreefd.

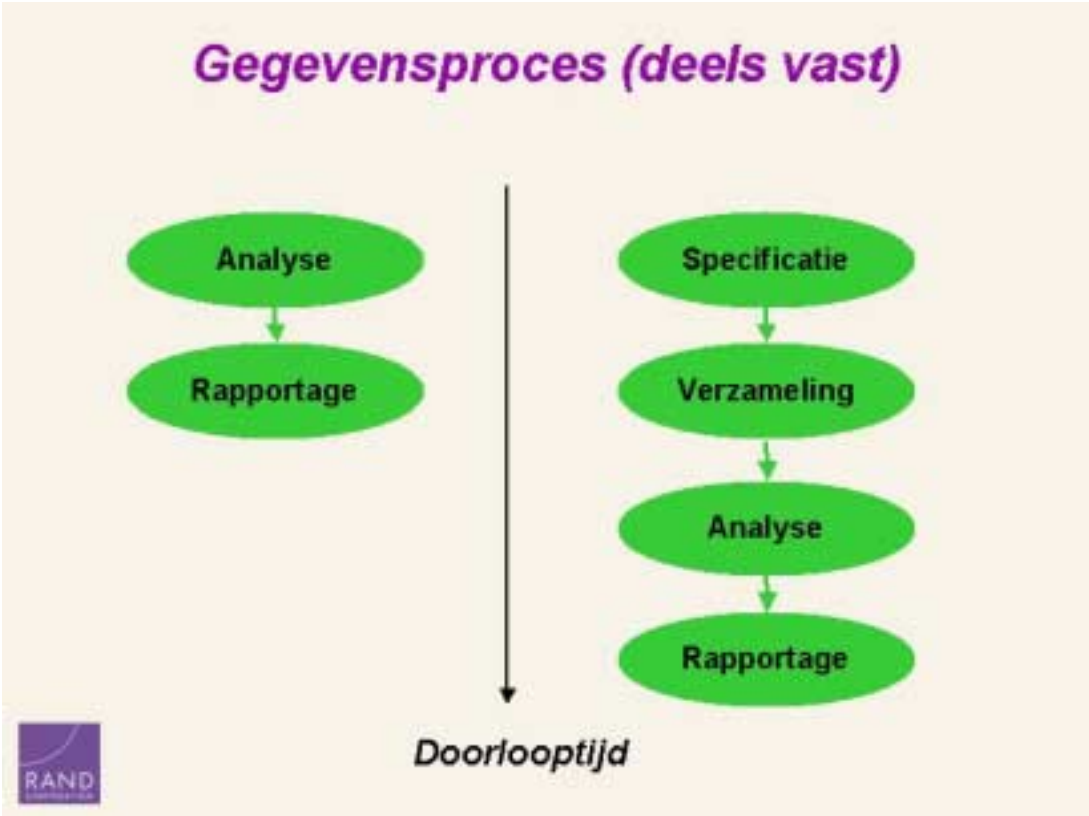
- De bovenste in kleur verlopende balk verwijst naar de continue stroom specifieke onderzoeken. Het betreft hier bijvoorbeeld ex-ante prognoses, ex-post evaluaties van een maatregel of specifieke herberekeningen van effecten. Dit type onderzoeken wordt uitgevoerd door externe partijen zoals bijv. NEA, ProRail, SWOV, RIVM, TNO, RAND en een reeks aan andere onderzoeksinstituten.
- De kortere blokken verwijzen naar periodiek verzamelde gegevens. Voorbeelden hier opgenomen zijn o.a. :
  - de Goederenvervoermonitor (oplevering begin januari en bevat informatie over T-1 als beschikbaar en anders over T-2 en eerder),
  - Goederenvervoerprognoses (oplevering in maart/april),
  - Scheepvaartinspectiegegevens (oplevering januari en juli),
  - Zeevaartmonitor (oplevering in november).
- Daarnaast zijn er meer algemeen opgeleverde gegevensbronnen, zoals publicaties van CBS, CPB, Emissieregistratie van RIVM etc.

De groene naar beneden gerichte pijlen geven aan waar en wanneer beleidsinhoudelijke gegevens in het begrotingsproces ingebracht kunnen worden.

In tegenstelling tot wat soms gedacht wordt is ook na de eerste indiening van de ontwerpbegroting voor T+1 nog gelegenheid om - indien nodig en waar dit bijdraagt aan optimalisering van evidence-based beleid - recente gegevens op te nemen.

Afhankelijk van het onderwerp of het product kan het nodig zijn om tijdig meer actuele informatie op te nemen. In andere gevallen kunnen wat oudere gegevens voldoen. Het is daarom belangrijk voor de beleidsmedewerker duidelijk te hebben, of te krijgen, voor welk onderdeel/product binnen het beleids- en begrotingsproces de informatie gevraagd wordt.

Omdat op basis van de beleidsinhoudelijke gegevens beleid kan worden beoordeeld op doeltreffendheid en doelmatigheid, is het ook nodig dat de gegevens consistent en betrouwbaar zijn.



Het gegevensproces vangt pas aan als er een specifieke gegevensaanvraag ligt. Bovendien kan de doorlooptijd sterk verschillen.

Als de vraag beantwoord kan worden door gegevens die reeds gemonitord worden te analyseren en te rapporteren is de doorlooptijd relatief kort.

Wanneer de vraag betrekking heeft op een specifiek onderwerp waarvoor nog geen meetgegevens zijn bepaald, dan moeten deze eerst nader gespecificeerd worden alvorens met het verzamelen en analyseren ervan begonnen kan worden. Het gegevensproces wordt afgesloten met het rapporteren van de gegevens and de beleidsmedewerker.

Vraag 3: Hoe liggen nu de verantwoordelijkheden?

Het ontwikkelen van beleid (binnen de beleidsdoelen van V&W) en het bepalen van de output- en outcome-indicatoren valt onder de primaire verantwoordelijkheid van DGG. Dit is weergegeven door de oranje ovaal. Het operationaliseren van de indicatoren en het verzamelen en analyseren van de gegevens om de beleidseffecten vast te stellen valt over het algemeen onder de (opgedragen) verantwoordelijkheid van externen (waaronder AVV), aangegeven door de groene ovaal.

Er zijn echter ook raak- en snijvlakken tussen deze verantwoordelijkheden, met name tussen DGG en AVV. Vanuit haar expertise en haar missie[11] voelt AVV zich medeverantwoordelijk voor het specificeren van doelmatige indicatoren (weergegeven door een doorsnijding van de activiteit 'indicatoren specificeren') en het formuleren van beleid (het raakpunt bij beleidontwikkelen). Analoog is DGG medeverantwoordelijk voor het laten verzamelen van gegevens (raakvlak) en het analyseren hiervan (snijvlak), met name daar waar dit niet tot de opdracht van AVV behoort.

DGG is in haar activiteiten afhankelijk van het werk van externen en andersom. Er is sprake van wederzijdse afhankelijkheid. Voor een evidence-based beleidsontwikkeling is het belangrijk dat de juiste gegevens worden verzameld en dat deze op een voor DGG bruikbare manier worden geanalyseerd. Bruikbaar wil in deze zeggen dat de uitkomst inzicht moet geven in de vraag of het

[11] Rijkswaterstaat, Adviesdienst Verkeer en Vervoer. Medeverantwoordelijk zijn – Strategisch Bedrijfsplan 2004-2007, november 2003

beleid eventueel moet worden bijgesteld. Om bij de gegevensanalyse de beleidseffecten te kunnen vaststellen is het essentieel dat de juiste indicatoren zijn vastgesteld.

Handreiking voor de beleidsmedewerker
Antwoord op de volgende vragen:
1. Wat is de rol van gegevens in beleid?
2. Wanneer zijn welke gegevens nodig (en waarom)?
3. Wie doet wat?
RAND

In deze presentatie is getracht een antwoord te vinden op de bovenstaande ervaringen.

- Is nu meer inzicht ontstaan in wanneer en waarom er beleidsinhoudelijke gegevens worden gevraagd?
- Is het nu duidelijker welk type gegevens op welk moment nodig zijn?
- Zijn de verantwoordelijkheden duidelijk? Zowel van de beleidsmedewerker als van de organisatie?
- Is duidelijk wie verantwoordelijk is voor de discussie inzake de indicatoren en wie daar idealiter bij betrokken zou kunnen worden?
- Het breed toegankelijk maken van de informatie is een proces van jaren waarvoor coördinatie tussen beleidsmedewerkers, externe onderzoeksinstituten en bijv. AVV noodzakelijk is. Alleen door samenwerking en communicatie kan inzicht worden verkregen in de veelheid van informatie die beschikbaar is en kan deze waar nodig ontsloten worden voor breder gebruik.

Referenties

Adviesdienst Verkeer en Vervoer (1998) De Theorie van Meten=Weten

Anderson Business Consulting (2002) presentatie DGG stavendag 2002

Anderson Business Consulting (2002) Analyse ondersteuning besluitvormingsprocessen

Directoraat Generaal Goederenvervoer (Augustus 2003) Visie op beleidsmonitoring en basisinformatie voor het goederenvervoerbeleid, Concept

Directoraat Generaal Goederenvervoer, afd. Control (2003) Spoorboekje voor de beleidsmadewerkers voor de BBV-cyclus (intern stuk)

Ecorys (2003) Goederenvervoermonitor 1994-2001 – Analyse van de ontwikkeling van de indicatoren. Ecorys rapport

Henstra D. en Smeenk B. (2001) Goederenvervoermonitor. TNO-Inro rapport: TNO-Inro 2001-69

Hoofdirectie FEZ (December 2001) Departementale Richtlijn behorende bij de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid

Ministerie van Financiën (2002) Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid

Ministerie van Financiën (April 2003) Informatieblad 'Het begrotingsproces'

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Juni 2002) Economische effecten van het DGG-wegvervoerbeleid - samenvatting en toelichting

Ministerie van Verkeer en Waterstaat (Augustus 2002) Eindrapportage Quick Scan begrotingsproces 2003

NEA (2002) Goederenvervoermonitor 2002 –Periode 1994 – 2001. NEA rapport: R20030040/14111000/JKI/RLO

NEA (2003) Goederenvervoer prognoses 2002 –2008. NEA rapport: R20030120/14111000/JKI/YDJ

Stafdienst Control en Informatie (Februari 2000) Schematische weergaven van het planproces