



Meer beleidsverantwoording met minder indicatoren: een proces om verantwoording te verankeren in de werkwijze van een ministerie

Aris Gaaff en *John Butter*

Aanbevolen citeerwijze bij dit artikel

Aris Gaaff en John Butter, 'Meer beleidsverantwoording met minder indicatoren: een proces om verantwoording te verankeren in de werkwijze van een ministerie', *Beleidsonderzoek Online* februari 2014, DOI: 10.5553/Beleidsonderzoek.000040

1 Achtergrond en context

Beleidsinformatie vormt een essentieel onderdeel in de controle van het parlement op de regering en daarmee op het functioneren van de rechtsstaat. Gezien deze achtergrond is beleidsinformatie onderwerp van uitgebreide wetgeving, met name de Comptabiliteitswet (CW, 2011, art. 58) en de uitwerking daarvan in de Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV, 2013, p. 38). De Algemene Rekenkamer kijkt naar de toepassing van de voorschriften, wat onder meer inhoudt dat zij toetst of de beleidsinformatie goed is.

Niettegenstaande de grondige verankering in wet- en regelgeving en in instituties is er weinig geregeld met betrekking tot de adequate beleidsinformatie die het ministerie moet leveren om de doelmatigheid van haar inspanningen te toetsen, dat wil zeggen de beleidseffecten te bepalen. Voor het toenmalige ministerie van LNV¹ was de verwachting dat er veel informatie *nice-to-know* was, aanleiding na te gaan of er niet te veel, of de verkeerde informatie werd gegenereerd, maar ook of door de omvang niet andere, mogelijk meer gewenste beleidsinformatie in de verdrukking kwam en niet geleverd werd.

Bij deze constatering moet opgemerkt worden dat het genereren van beleidsinformatie bij LNV waarschijnlijk in sterkere mate speelt dan bij menig ander departement of bestuursorgaan. LNV is altijd een kennisgedreven ministerie geweest. Achtergrond hiervan is de historisch sterke overheidssturing bij ontwikkeling van wetenschappelijke kennis voor de economisch vitale landbouwsector, vooral na de Tweede Wereldoorlog in het kader van voedselvoorziening en productiviteitsverbetering, maar ook al daarvoor. De koppeling tussen onderwijs, onderzoek en beleid heeft ertoe bijgedragen dat op veel domeinen van LNV veel beleid informatie beschikbaar is, of gegenereerd kan worden, die ook als beleidsinformatie dient.

Daarnaast wordt ook vanuit de Europese instellingen veel informatie gevraagd.

Voor de grote uitgavenstromen in het kader van het Europese Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) moeten de lidstaten zich met eveneens grote informatiestromen continu verantwoorden. En ten slotte heeft ook de bedrijfsvoering van het ministerie zelf informatie nodig, bijvoorbeeld over uitvoeringsprestaties en de inzet daarvoor.

Deze beschikbaarheid van informatie schept ook verwachtingen. Kamerleden weten dat er veel informatie voorhanden is, of alsnog beschikbaar is te maken. Binnen een kennisgedreven instelling ligt de reactie voor de hand dat dit laatste dan ook maar moet gebeuren. Daarbij komt de neiging aanvullende monitoringvragen soms structureel op te pakken, in plaats van te onderkennen dat een Kamervraag ook een eenmalige, politiek gedreven actie kan zijn. Daarmee vervaagt de grens tussen *need-to-know* en *nice-to-know*. En tegelijkertijd vergroot de veelheid van informatie de sturingsmogelijkheden niet altijd.

Op grond van deze overwegingen is het ministerie in 2008 op initiatief van de secretaris-generaal (SG) van het toenmalige ministerie van LNV een tweejarig programma gestart met als doel de maatschappelijke effecten van de hoofdlijnen en beleidsprioriteiten beter zichtbaar en meetbaar te maken en in samenhang te tonen: het Programma Beleidsinformatie, PBI. Een cruciaal onderdeel van het programma vormt de ontwikkeling van een beperkte(re) set van indicatoren om focus aan te brengen in de Begroting van LNV, zoals door de minister aan de Tweede Kamer was toegezegd. Tevens werd hiermee geanticipeerd op de nadien kamerbreed uitgesproken wens meer focus aan te brengen in de verantwoording, zoals verwoord in de parlementaire zelfreflectie 'Vertrouwen en zelfvertrouwen' (Tweede Kamer, 2009).

Dit artikel beschrijft het proces om de beleidsinformatie van LNV 'door te lichten' als een casestudie om de verantwoording te vergroten bij een reductie van de inspanningen die daarvoor nodig zijn: verantwoording op hoofdlijnen via een systeem van indicatoren met aandacht voor hoofd- en bijzaken. Kenmerkend is daarbij het verbinden van het abstracte begrip 'beleidsinformatie' aan feitelijke activiteiten, taken, beleidskeuzes en verantwoordelijkheden in een organisatie. Dit leidde tot een proces dat veel (eenmalige) energie vereiste en soms trekken vertoonde van een organisatieveranderingsproces. Een proces waarbij het *willen, kunnen, mogen* en *durven* voor de organisatie en medewerkers vereisten waren voor die verandering.

2 Aanpak

2.1 Het Programma Beleidsinformatie

Het Programma Beleidsinformatie (PBI) was niet de eerste actie bij LNV om te komen tot structurering en focussing van de beleidsinformatie. Een van de belangrijke lessen uit voorgaande projecten was, dat het geven van een definitie van beleidsinformatie verspilde moeite is. Het zoeken naar een formulering kost veel energie, het bereiken van overeenstemming nog veel meer en de situaties waarin deze met succes doorslaggevend kan worden toegepast, staan daartoe in geen verhouding. In plaats daarvan is ingezet op een praktisch traject om het aantal indicatoren in de Begroting te verminderen. Daarmee kende het vraagstuk om te komen tot *need-to-know* beleidsinformatie een *reframing* van

het vraagstuk. Dit artikel is hieraan grotendeels gewijd.

PBI kreeg binnen de LNV-organisatie een aparte status, rechtstreeks onder de opdrachtgever, de SG, die werd bijgestaan door een Stuurgroep waarin onder meer de leiding van de betrokken directies vertegenwoordigd was. Het team van PBI bestond, naast een fulltime programmaleider en secretariaat, uit gedetacheerde beleidsmedewerkers met als taak de contacten met de beleidsdirecties te onderhouden ('entrepreneurs') en een extern aangetrokken methodoloog. PBI heeft bijna twee jaar gefunctioneerd, waarvan het laatste halfjaar gewijd was aan overdracht en verankering van de resultaten in de organisatie.

2.2 De Begroting

In de tijd dat PBI functioneerde, was de Begroting hét document waarmee een minister zich naar de Tweede Kamer verantwoordt op hoofdlijnen van het voorgenomen beleid.² Formele verantwoording achteraf vindt plaats in het Jaarverslag, dat uitgaat van de in de Begroting afgesproken indicatoren. In de RBV is aangegeven dat er twee typen doelen onderscheiden moeten worden: algemene en operationele doelen. Deze doelen moeten in de tekst beschreven worden, voorzien van financiële informatie en van beleidsinformatie. De RBV stelt beleidsinformatie ook wel gelijk met 'niet-financiële informatie' (RBV, p. 56).

Van het begrip beleidsinformatie geeft de RBV geen definitie, maar een meer procedurele omschrijving:

'Onder beleidsinformatie wordt verstaan de informatie betreffende het beleid en de bedrijfsvoering, die is opgenomen in de beleidsartikelen van de begrotingen en de jaarverslagen van het Rijk en die ontleend is aan:

- a. *departementale systemen voor het verzamelen, genereren en veredelen van beleidsinformatie (monitoringsystemen);*
- b. *informatiebronnen van derden;*
- c. *evaluatieonderzoeken, bedrijfsvoeringsonderzoeken en beleidsdoorlichtingen.'*

(RBV, 2013, p. 38)

Deze omschrijving geeft enerzijds aan dat een sluitende definitie niet eenvoudig te geven is ('beleidsinformatie is de informatie die (...) ontleend is aan systemen voor het verzamelen (...) van beleidsinformatie'); anderzijds echter maakt ze wel duidelijk dat uit drie bronnen geput kan worden: eigen bedrijfssystemen, gegevens van derden en evaluaties.

Beleidsinformatie kan drie vormen aannemen, onafhankelijk van de bron, maar nadrukkelijk wel afhankelijk van de rol van het ministerie in de samenleving op een beleidsterrein: indicatoren, kengetallen en gegevens over P^*Q^3 (RBV, 2013, p. 122-123). Indicatoren zijn het meest direct gekoppeld aan het beleid: zij maken de beleidsinzet van de minister afrekenbaar en vormen in een rationeel bestuursmodel de basis van de beoordeling van het beleid door de Kamer.⁴ In de

inhoudelijke keuze van de indicatoren is elk ministerie in principe vrij.⁵ De Algemene Rekenkamer (ARK) kan echter in zijn rapportage bij de Begroting en bij tussentijdse beleidsdoorlichtingen een oordeel geven over gepresenteerde beleidsinformatie, waaronder de indicatoren. Daarnaast bereidt het Bureau Onderzoek en Rijksuitgaven van de Tweede Kamer (BOR) voor de Kamerleden de begrotingsbehandeling inhoudelijk voor, waarbij de indicatoren bijzondere aandacht krijgen. Het benoemen van indicatoren wordt door de ambtelijke buitenwacht dus kritisch gevolgd. Ten slotte roept uiteraard de Kamer de minister tot de orde als indicatoren in zijn ogen niet de juiste informatie geven.

Kentallen geven de context van het beleid; zij illustreren de gewenste beleidsrichting en de urgentie van het desbetreffende beleidsterrein (RBV, 2013, p. 133). De invloed van de minister op de waarde van kentallen is beperkt (voorbeeld van zo'n kental: de kans op werk op het platteland) of geheel afwezig (voorbeeld: internationale rentestand). Aan de andere kant van het spectrum staan de 'P*Q'-gegevens, zoals aangekochte hectares natuurgebied tegen een marktprijs voor grond; hierbij heeft de minister met het beleid in elk geval op de Q-waarde directe invloed. De vraag die daarbij gesteld kan worden, is wat de toegevoegde waarde is ten opzichte van de eveneens gegeven financiële informatie (immers bij gegeven budget P*Q en een extern bepaalde P ligt Q, de beleidsprestatie, vast).

In het PBI-proces zijn indicatoren, kentallen en P*Q-informatie gezamenlijk meegenomen onder de noemer 'indicatoren', waarbij vanaf het begin duidelijk was dat verantwoording zich zou moeten richten op de echte indicatoren.

2.3 Uitgangssituatie

Het aantal indicatoren in de Begroting LNV was in de loop van de jaren steeds toegenomen, hoewel de wens al uitgesproken was dat het aantal zou moeten dalen. In de Begroting 2009 bedroeg het aantal inmiddels circa 220.

Verreweg de meeste ervan, ongeveer 140, stonden in de onderdelen 'beleidsagenda' en 'begrotingsartikelen' van de Begroting. Daarnaast bevatte de Begroting een 'baten-lastenparagraaf' waarin de activiteiten van uitvoerende en handhavende diensten⁶ verantwoord worden; hierin waren ruim 40 indicatoren opgenomen. Ten slotte was er nog de aparte Begroting van het Diergezondheidsfonds, waarin eveneens ongeveer 40 vaak sterk gedetailleerde indicatoren waren opgenomen.

Het Programma Beleidsinformatie stelde zich ten doel het aantal van 140 indicatoren in de eigenlijke Begroting ruwweg te halveren. Deze doelstelling was gebaseerd op de wens te komen tot een forse reductie en op een eerste voorlopige analyse van de bestaande indicatoren. Deze waren daartoe gescand op hun relatie met de beleidsdoelen, de mate waarin ze SMART geformuleerd waren en de verdeling over de verschillende beleidsvelden binnen LNV. De keuze voor deze reductie werd door de Stuurgroep bekrachtigd tot opdracht voor het programma.

2.4 Methodologie

- Opbouwen, niet schrappen

De eerste keuze die PBI gemaakt heeft, was het opbouwen van een set van indicatoren ‘van scratch’, in plaats van het schrappen uit de bestaande set. Weliswaar is in de praktijk dankbaar gebruikgemaakt van de bestaande set, maar toepassing van dit principe bracht de discussie op een hoger niveau, zoals nog aan de orde komt.

Een bijkomend voordeel van dit opbouwprincipe was, dat de gelijkwaardigheid van de verschillende betrokken organisatieonderdelen vergroot werd. De achtergrond hiervan is, dat het ministerie vier inhoudelijke beleidsdirecties kende: Agroketens en Visserij; Natuur, Landschap en Platteland; Voedsel, Dier en Consument⁷ en Kennis en Innovatie. Daarnaast kende LNV een vijftal uitvoerende en handhavende diensten.⁶ De verantwoording van deze diensten vindt in de Begroting op een afwijkende manier plaats via de baten-lastenparagraaf. De indicatoren die daarbij horen, hadden een andere systematiek. Door de betrokken diensten samen te nemen in twee nieuwe domeinen ‘Uitvoering’ en ‘Handhaving’ heeft PBI ze als het ware uit de schemerzone van de baten-lastendiensten gehaald en een meer gelijkwaardige plaats gegeven. Dit heeft het onderlinge leereffect bij de constructie van het indicatorensysteem bevorderd.

Op deze manier heeft PBI zes ‘domeinen’ gevormd, met voor elk van de domeinen de opgave een nieuwe set van indicatoren op te bouwen.

- Doelenbomen

Indicatoren in de Begroting zijn een vorm van beleidsinformatie om te kunnen bepalen of beleidsdoelen bereikt worden⁸ en zijn dus onverbrekkelijk verbonden met doelen. De beleidstheorie, die de logica weergeeft tussen beleidsingreep en het resultaat, rechtvaardigt het gebruik van een specifieke indicator om doelbereiking te meten. De beleidstheorie is idealiter gebaseerd op een theoretisch model dat door empirische gegevens is gevalideerd, bij voorkeur wetenschappelijk. Een indicator is echter niet meer of minder dan wat het woord zegt: een ‘indicator’. Er zijn allerlei andere factoren die invloed hebben op de ontwikkeling van de waarde van een indicator.

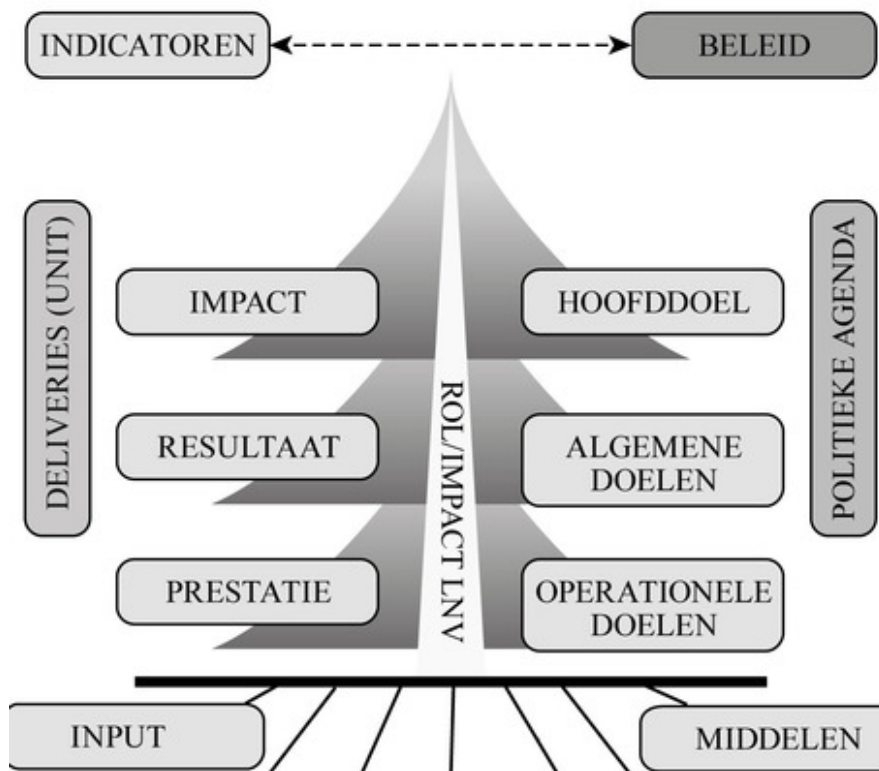
Indicatoren zonder een achterliggende beleidstheorie en beleidsdoelen zijn loze getallen. Daarom is het proces van constructie van de indicatorenset voorafgegaan door (re)constructie van de beleidsdoelen. Deze waren bekend, maar niet systematisch (wel incidenteel bij meestal externe beleidsdoorlichtingen) met elkaar en met indicatoren in verband gebracht. Dit werd mede veroorzaakt door het feit dat bij de totstandkoming van de Begroting de historisch gegroeide werkelijkheid was ontstaan dat de directie Financieel-Economische Zaken (FEZ) zich als hoeder van de indicatoren had ontwikkeld. De beleidsdirecties concentreerden zich in hun taakopvatting op de eigen beleidsinstrumenten. De notie dat het beleid zoals dat tekstueel geformuleerd was ook op het niveau van beleidsdirecties met eigen indicatoren zou moeten kunnen worden verantwoord, was wel aanwezig, maar leefde niet echt bij iedereen.

Het instellen van het Programma Beleidsinformatie maakte de reflectie op de eigen beleidsdoelen voor de zes domeinen urgent, omdat er een kwantitatieve ambitie gesteld was: op ministerie-niveau halvering van het aantal indicatoren. Dit vereiste een proces waarin hoofd- en bijzaken moesten worden onderscheiden en de samenhang tussen doelen en instrumenten opnieuw

expliciet gemaakt moest worden. Vanuit de organisatie kwam daarom al in een vroeg stadium de roep om een ‘gemeenschappelijke taal’ om dit proces te kunnen laten plaatsvinden. Alleen op die manier konden de zes onderscheiden domeinen gelijkwaardig participeren in het proces, van elkaar lerend, maar ook met op de achtergrond een gevoel van rivaliteit.

Een grote uitdaging voor het Programma Beleidsinformatie was de formulering van de gemeenschappelijke taal, naast het bijstaan van domeinen in hun proces om de beleidstheorie strakker te maken. De op zich voor de hand liggende systematiek van doelenbomen (figuur 1) vormde de gemeenschappelijke taal waarmee de organisatie aan de slag kon gaan.

Op basis van bestaande teksten in de Begroting 2009 is door de zes domeinen een doelenboom opgebouwd. Dit proces moet bijna letterlijk opgevat worden.

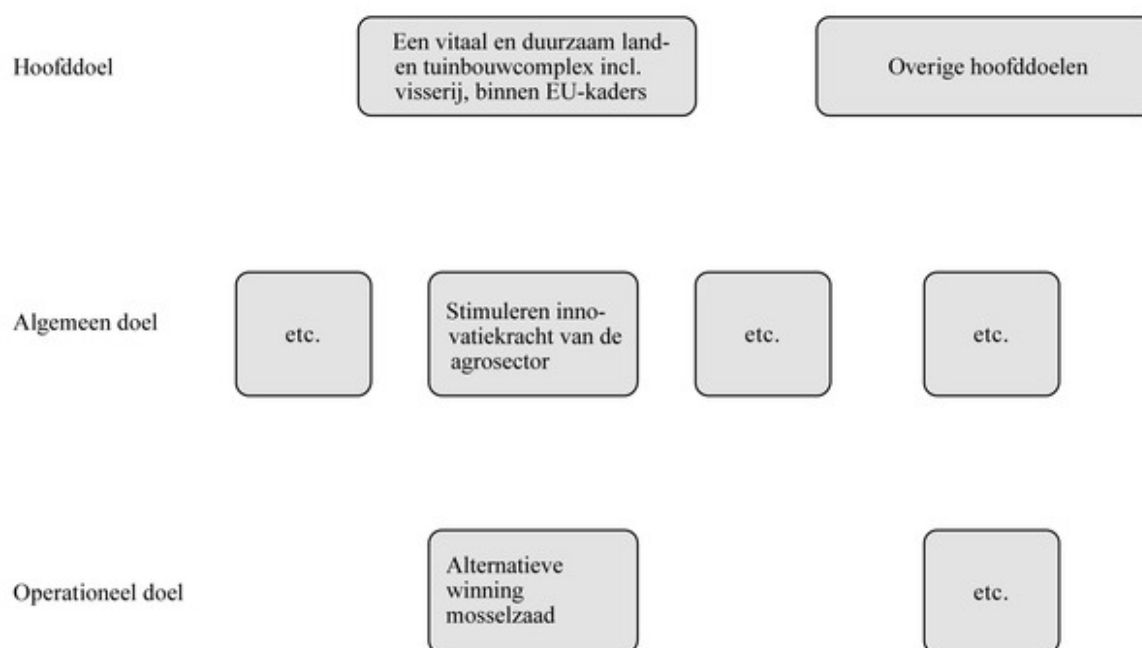


Figuur 1 De beleidsboom in zijn context (bron: PBI, 2010)

Als hulpmiddel werden in een raamwerk drie verticale niveaus onderscheiden: hoofddoel, algemeen doel en operationeel doel. De driedeling bleek in de praktijk door betrokkenen hanteerbaar. De hoofddoelen vormen samen de vertaling van de missie van LNV: wat in de samenleving tot stand gebracht gaat worden, bijvoorbeeld een verantwoord consumptiepatroon. Zij overstijgen meestal de competentie van een enkel domein, in het voorbeeld agrarische productie en voedsel. De algemene doelen specificeren de bijdrage van het ministerie of onderdelen daarvan (bijvoorbeeld: goed geïnformeerde consumenten). Operationele doelen geven de rechtstreekse output van beleid (bijvoorbeeld: etikettering en keurmerken). Figuur 2 geeft een voorbeeld van de manier waarop het hoofddoel van een vitaal en duurzaam visserijbeleid zich vertaalt naar het operationele doel van alternatieve winning van mosselzaad. Achter de keten van doelen ligt een beleidstheorie die de ratio weergeeft. Deze is in dit voorbeeld niet verder uitgewerkt.

De trits hoofddoelen/algemene doelen/operationele doelen structureert de boom verticaal. Daarnaast is op elk niveau een onderscheid people/planet/profit (PPP) gemaakt, als een 'checklist' om de bijdragen van de domeinen zo volledig mogelijk in kaart te brengen. Deze benadering sloot ook aan op de verwachte politieke wens om meer te willen sturen op resultaat op de lange termijn, maar tevens om de ontwikkelingen te zien in termen van prestaties. Deze PPP-filosofie werd in brede lagen van de organisatie begrepen en erkend.

De beleidsdirecties hebben het proces van opzetten van de bomen zo 'beleidsarm' mogelijk uitgevoerd op basis van bestaande teksten, met beperkte aanvullingen in het geval van voortschrijdend inzicht. Echt beleidsarm is theoretisch onmogelijk. Elk proces om doelen die in lopende tekst zijn geformuleerd in een tweedimensionale relatie onder te brengen, brengt structuur aan die er eerst niet, of in elk geval niet expliciet was. Terugkoppeling binnen de totale organisatie, en vervolgens de politiek, is dus altijd de toetssteen.



Figuur 2 Voorbeeld (uitsnede) doelenboom

- Indicatoren

Na het tot stand komen van de doelenbomen zijn in eenzelfde proces met de zes domeinen indicatoren toegevoegd. Daarbij is het principe gehanteerd, dat iedere verticale doelenlijn ten minste één indicator moet hebben; operationele doelen hebben vrijwel altijd een indicator, algemene doelen en hoofddoelen meestal.

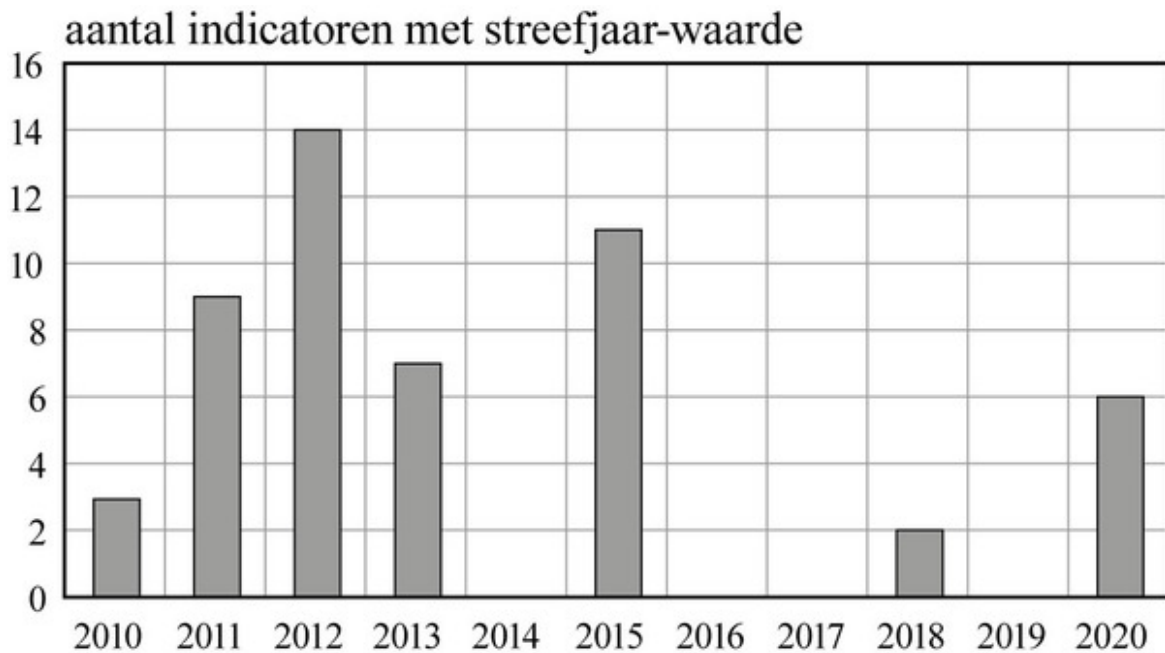
Om het formuleren van indicatoren te faciliteren heeft PBI een aantal overwegingen en gedragsregels opgesteld, met het karakter van handreikingen, niet als voorschrift. Onderwerpen in de handreiking zijn bijvoorbeeld:

- Aansluiting bij de verantwoordelijkheid en de bijdrage van het ministerie. Voor zaken die wel bijdragen aan de doelen, maar waarvoor de minister niet zelf en rechtstreeks verantwoordelijk draagt, kan de minister beter de Kamer informeren, dan zich erop verantwoorden. Dit geldt bijvoorbeeld voor vangstquota voor visserij op de Noordzee, die in

Europees verband worden vastgesteld.

Een aparte positie hierbij hebben doelen waarvoor de rijksoverheid *stysteemverantwoordelijk* is. Voorbeelden buiten LNV zijn het functioneren van de arbeidsmarkt door het ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en het zorgstelsel door het ministerie van Volksgezondheid, Welzijn en Sport. Een specifiek LNV-voorbeeld is het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), waar de verantwoordelijkheid voor uitvoering bij de provincies ligt. In dergelijke gevallen zijn het andere partijen die zich over de inhoud moeten verantwoorden, maar het betreffende ministerie over het functioneren van het systeem. In de praktijk blijkt het niet eenvoudig hiervoor goede indicatoren te vinden die tevens ook politiek acceptabel zijn. Immers, het maakt expliciet dat je als ministerie niet meer primair over de inhoud gaat.

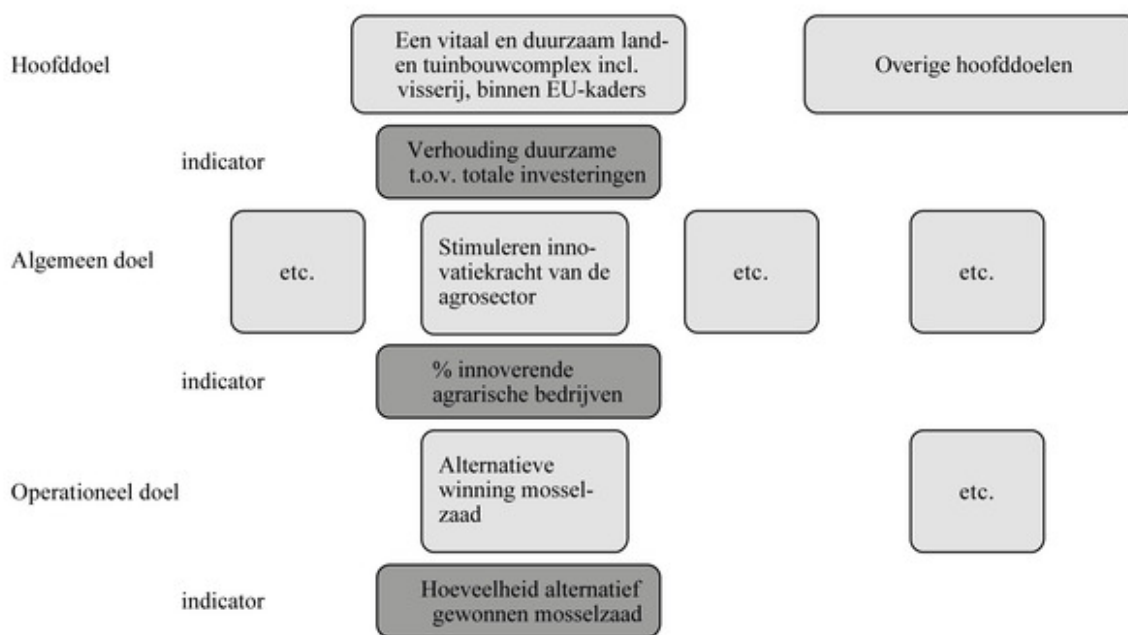
- Verantwoording, met inachtneming van het bovenstaande, op een zo hoog mogelijk niveau, dus liever impact dan resultaat, liever resultaat dan output. Laat zien wat de samenleving aan het beleid heeft, laat zien dat de beleidstheorie klopt met daarbij de inachtneming dat je als overheid soms maar een schakel bent om doelen te bereiken.



Figuur 3 Verdeling indicatoren naar tijdshorizon

- Maar: probeer ook een redelijke mix tot stand te brengen van korte en lange termijn resultaten. Een set indicatoren die uitsluitend laat zien wat in 2020 bereikt is, en hoe ver de doelrealisatie nu al bereikt is, geeft de Kamer weinig houvast, politiek gezien waarschijnlijk *te* weinig houvast; in figuur 3 is de verdeling weergegeven van de tijdshorizon van de gebruikte indicatoren.
- Vermijd indicatoren met een hoog input-karakter en indicatoren die alleen maar aantallen tellen (aantal plannen, projecten of initiatieven). Figuur 4 geeft een uitsnede van een doelenboom met indicatoren als voorbeeld.

- Bedenk dat een doel niet voor 100% in een indicator gevangen hoeft te worden, maar voldoende om politiek aanvaardbaar te kunnen zijn. Bijvoorbeeld: als energiebesparing in de agrosector een doel is, en glastuinbouw neemt 80% van het energiegebruik voor zijn rekening, terwijl daar ook maatregelen genomen kunnen worden voor besparing, neem dan alleen de indicator voor energiebesparing in de glastuinbouw (tenzij die voor de hele sector eenvoudig beschikbaar is).
- Denk na over de bronnen: blijven ze beschikbaar zolang de indicator nodig is, heeft het ministerie greep op de definitie, op openbaarheid en op de kosten?
- Kan de indicator meervoudig gebruikt worden, bijvoorbeeld voor monitoring van interne processen of voor verantwoording of informatie naar andere gremia, buiten de Begroting?
- En ten slotte: in een beleidscontext bestaan geen niet-politieke indicatoren. Voor een indicator die in de Begroting wordt opgenomen, geldt dat in extreme mate. Voor de werkwijze in de ambtelijke organisatie betekent dit een proces waarin top-down en bottom-up processen goed op elkaar afgestemd moeten zijn. De logica van de beleidstheorie achter de doelen en de indicator speelt daar natuurlijk een rol, maar niet de enige.



Figuur 4 Voorbeeld (uitsnede) doelenboom met indicatoren. De aangegeven relatie tussen doelen en indicatoren geeft een beleidstheoretisch verband. In de Begroting 2011 is de formele presentatie op onderdelen anders, in een structuur die aansluit bij eerdere begrotingen om de herkenbaarheid te vergroten. De Begroting 2011 is ingediend door een demissionair kabinet.

Van de indicatoren die op grond van de beleidstheorie nodig geacht werden om de voortgang van het beleid te verantwoorden, kon ongeveer 40% ingevuld worden met bestaande indicatoren uit de Begroting 2009. De overige indicatoren zijn nieuw, maar konden meestal wel gebaseerd worden op bestaande en beschikbare informatie. Een zeer beperkt aantal indicatoren (5 tot

10) moest helemaal nieuw gedefinieerd worden, bijvoorbeeld omdat het nieuwe beleidsterreinen betrof. In de Begroting kon hiervoor soms, maar niet altijd, tijdelijk een proxy worden opgenomen.

2.5 Extern en intern draagvlak

- Politiek draagvlak

De koppeling van de ontwikkeling van de indicatorenset aan de begrotingscyclus draagt bij tot de geest van urgentie. Immers, de Begroting moet er de derde dinsdag van september hoe dan ook compleet liggen. Anderzijds is het ook complicerend. Het veranderen van indicatoren tijdens de zittingstermijn van een kabinet, respectievelijk minister, kan de politiek opvatten als het tussentijds wijzigen van de spelregels. Het vervallen van een indicator zou een signaal kunnen zijn dat de minister stilzwijgend andere prioriteiten is gaan stellen, bijvoorbeeld omdat doelen niet gehaald dreigen te worden of toezeggingen aan de Kamer niet gestand gedaan kunnen worden. Ook de geringste wijziging in de definitie of omschrijving kan zo worden opgevat, zelfs wanneer het uitsluitend gaat om andere of betere meetmethoden of definitiewijzigingen bij gegevens leverende instellingen waarop de minister geen invloed heeft.

Nieuwe kabinetten formuleren andere beleidsdoelen. Vanuit het perspectief van beleidsinformatie zijn kabinetswisselingen daarom goede momenten om over te gaan op een andere set indicatoren. Zelfs de langste kabinetsformatie in Nederland biedt echter onvoldoende tijd om het hele traject van herformulering van indicatoren inclusief de borging van de daarvoor benodigde informatie voor een nieuwe periode te doorlopen.

Om de Tweede Kamer niet voor verrassingen te plaatsen, ook al had die meermalen de wens uitgesproken dat de set verantwoordingsindicatoren in de Begroting gereduceerd werd, heeft het ministerie in een technische briefing de opzet, voortgang en eerste resultaten gecommuniceerd met de Vaste Kamercommissie. Deze technische briefing betrof uiteraard geen politieke verantwoording, maar bood Kamerleden wel de mogelijkheid te reageren op de concrete (voorgestelde) inkrimping van de indicatorenset.

Dit communicatiemoment vond plaats op een ogenblik dat de Kamer juist zelf in het kader van 'Vertrouwen en zelfvertrouwen' gepleit had voor minder incidentenpolitiek en méér gerichte informatie. Op grond van de bevindingen werd geconcludeerd dat het proces voortgezet kon worden. De Begroting 2010 telde, zoals gezegd, nog slechts 88 indicatoren in plaats van 140.

- Ambtelijk draagvlak extern

Het ministerie van LNV heeft in de laatste jaren altijd goede beoordelingen gehad op het punt van gepresenteerde beleidsinformatie. Door deelname aan experimenten om beleidsinformatie te verbeteren probeerde het ministerie deze positie in de kopgroep van departementen te verstevigen. Het intern instellen van een programma als PBI is een signaal hiervoor.

Omdat de Algemene Rekenkamer (ARK) een belangrijke rol speelt bij de beoordeling van de beleidsinformatie waarmee ministeries het parlement voorziet, staat zij in principe positief tegenover een proces van verbetering van beleidsinformatie, versterking van de relatie tussen doelen en indicatoren en het meer SMART maken van indicatoren. De Rekenkamer bemoeit zich echter niet

met een ambtelijk proces, maar reageert uitsluitend formeel naar de minister op grond van het resultaat.

Over de ontwikkeling van de indicatorenset is de Algemene Rekenkamer daarom regelmatig geïnformeerd. Vanzelfsprekend heeft dit, gelet op de formele taak van de Algemene Rekenkamer, in geen enkel stadium een accordering in een of andere vorm voor het proces of de (tussen)resultaten opgeleverd. Niettemin is het proces door het ministerie met enthousiasme voortgezet. De Algemene Rekenkamer spreekt zich in het factsheet bij de Begroting 2011 positief uit over de gepresenteerde beleidsinformatie ('De doelstellingen zijn concreet geformuleerd en zijn voorzien van effect- en prestatiegegevens, waardoor de minister geen gebruik hoeft te maken van de mogelijkheid tot *explain*', ARK, 2010).

- Ambtelijk draagvlak intern

Ambtelijk draagvlak is cruciaal voor dit traject. Draagvlak vraagt willen, kunnen, mogen en durven.

Willen

Het is een tijdsintensief traject dat tijd en prioriteit vraagt, zowel van management als beleidsvoorbereiders. Hoe minder de beleidstheorie *up-to-date* is, hoe meer inzet het vraagt. Beleidsdossiers die nieuw en in ontwikkeling zijn, pakte de PBI-aanpak met beide handen op om beleidskeuzes te expliciteren en te politiseren. Indicatoren die vragen om aanpassing of zouden vervallen, zijn echter verbonden met directies en medewerkers. Zij vrezen dat met de PBI-aanpak hun dossier vervalft of in prioriteit daalt. Dit vermindert de wil tot actieve inzet.

Stimulansen om het willen te versterken zijn geweest de wens beleidsdossiers op orde te brengen, de afname van de interne managementinformatie die men hoeft te genereren, de strakkere managementafspraken die intern gemaakt kunnen worden en het beter kunnen aanpakken van de verplichte beleidsevaluaties. Het willen heeft ook een cultuuraspect. Voor management en organisatie is verantwoording en *need-to-know* beleidsinformatie geen corvee voor de controllers, maar dient het een gewaardeerd aspect van het dagelijkse beleidswerk te zijn. Het inslijten van dit cultuuraspect vraagt om een lange adem. Nadat het programma beleidsinformatie was afgerond, heeft de directie FEZ deze taak overgenomen.

Kunnen

Met de aanpak van de doelenbomen, workshops en andere hulpmiddelen is het kunnen van de LNV-medewerkers versterkt.

Mogen

Om het ambtelijk draagvlak te krijgen was politiek commitment wezenlijk. Zowel de acceptatie door de Kamer van de aanpak als de acceptatie van de minister voor de nieuwe indicatoren waren wezenlijk. Tevens waren de niet afwijzende geluiden van de Algemene Rekenkamer en het gewicht dat de Bestuursraad aan dit traject gaf, van groot belang.

Durven

PBI was in zekere zin een gedurfde exercitie. In de eerste plaats vroeg het om medewerkers die hun eigen werk ter discussie stelden zonder *a priori* te weten

wat het resultaat van de actie was voor hun eigen dossiers. Dit vroeg lef. Voor het management was het gedurfd om zoveel inzet te vragen voor het op orde brengen van de organisatie. Het traject heeft binnen LNV weerstanden opgeroepen die steeds moesten worden overwonnen en overtuigingskracht vroegen.

Naast de aansturing van het proces van opstellen van doelenbomen en indicatoren door de Stuurgroep zijn er regelmatig besprekingen geweest in ambtelijk overleg met (plaatsvervangende) directeuren en vanzelfsprekend op de werkvloer met (coördinerend) beleidsmedewerkers en controllers. Tussenresultaten zijn vastgelegd in werkdocumenten. Er zijn twee brede werkconferenties gehouden en aan workshops hebben incidenteel ook externe partijen deelgenomen.

Het hele proces van het Programma Beleidsinformatie is tussentijds geëvalueerd door de interne Auditdienst.

3 Resultaten

3.1 Korte en lange termijn

De constructie van indicatoren voor de Begroting vormde het korte termijn resultaat. Het aantal indicatoren in de Begroting 2011 is teruggebracht tot circa 75, waarvan ongeveer de helft op impact- en resultaatsniveau. Ten opzichte van de Begroting 2010 zijn 17 nieuwe indicatoren opgenomen, die focussen op de hoofddoelstellingen van het LNV-beleid. 17 minder relevante indicatoren zijn vervallen. Daarbij 'is gestreefd de indicatoren meer te richten op het maatschappelijk resultaat, de rol en verantwoordelijkheden van LNV en de vragen die in de maatschappij leven' (LNV, 2010).

Indicator	Meetbare gegevens					
	Referentie- waarde	Peildatum	Raming 2011	Streef- waarde	Planning	Bron
Aandeel duurzame energie in glastuinbouw t.o.v. totaal energiegebruik (in de glastuinbouw)	0,5%	2003	4%	20%	2020	LEI
Jaarlijkse groei consumentenbestedingen – biologische landbouw	€ 583,4 mln.	2008	€ 776,5 mln. (10%)	€ 776,5 mln. (10%)	2011	Biologica Biomonitor
Jaarlijks 5% groei in biologisch areaal	47 00 ha	2007	57 100 ha	57 100 ha	2011	SKAL
Percentage innoverende agrarische bedrijven	11,6%	2006	voorlopig 14%	15%	2012	LEI

Figuur 5 Voorbeeld indicatoren in de Begroting 2011 (bron: LNV, 2010)

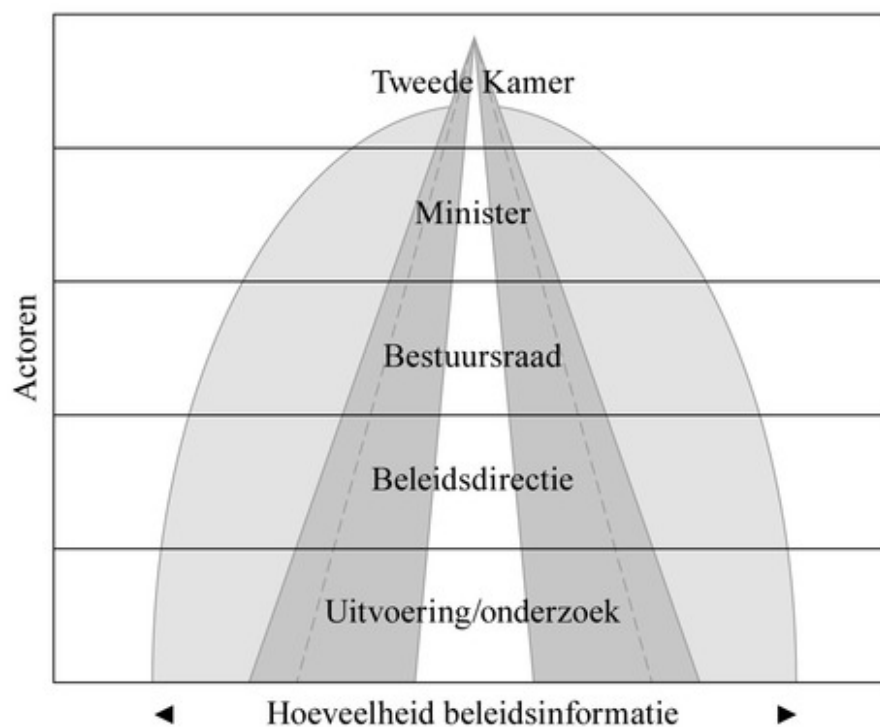
Een complicerende factor voor de volledige doorwerking van de opgestelde systematiek vormde de val van het kabinet-Balkenende IV. De Begroting 2011 is opgesteld en aan de Tweede Kamer aangeboden door een demissionair kabinet. Dit betekent dat de indeling van de Begroting 2011 niet gewijzigd is ten opzichte van die van 2010. Het proces van opstellen was, met andere woorden, zo beleidsarm mogelijk, maar er is wel degelijk een verbeterslag gemaakt in de kwaliteit van de verantwoordingsindicatoren.

Van alle indicatoren is in een apart document (het ‘indicatorenboek’) een uitgebreide beschrijving opgenomen. Bronnen, ramingen van streefwaarden, frequentie van verschijnen, de kosten voor levering en onderhoud, afhankelijkheid van externe leveranciers zijn de belangrijkste ‘fysieke’ gegevens die vastgelegd zijn. Daarnaast is ook een korte beschrijving van de beleidstheorie gegeven die de toepasbaarheid van de indicator, gegeven de doelstelling, verantwoordt. Dit vormt een van de basisdocumenten om op langere termijn de scheiding te maken tussen *nice-to-know* en *need-to-know* informatie.

3.2 Van *nice-to-know* naar *need-to-know*

Absolute criteria voor het onderscheid tussen *nice-to-know* en *need-to-know* beleidsinformatie bestaan er niet. PBI heeft daarom enkele algemene principes geformuleerd om voor betrokken beleidsmedewerkers het onderscheid duidelijker te maken. In figuur 6 is dit principe grafisch weergegeven.

Verticaal zijn de verschillende politieke en ambtelijke niveaus weergegeven waarop beleidsinformatie gericht is, vanaf de uitvoering en het onderzoek tot de Tweede Kamer. De ronde ‘berg’ symboliseert de hoeveelheid beleidsinformatie in de huidige (‘IST’) situatie. De buitenste piramide geeft de beoogde eindsituatie (‘SOLL’) aan, waarin naar boven toe de hoeveelheid afneemt en het gehalte toeneemt.



Figuur 6 Piramide van beleidsinformatie

- De harde kern

In overeenstemming met de PBI-aanpak bij de indicatoren, waar niet gesneden is maar opgebouwd, is *van binnen naar buiten* geredeneerd. De set indicatoren die in de Begroting gehanteerd worden, vormt de harde kern. Deze indicatoren zijn *need-to-know*. Elk algemeen doel in de Begroting kent in principe een indicator. Operationele doelen kennen er meestal één of meer, afhankelijk van

de omvang en de homogeniteit van het doel. De informatie voor deze kern is in het proces van reductie van de indicatoren uitgebreid geanalyseerd en vastgelegd in het indicatorenboek. Deze harde kern is weergegeven door de binnenste piramide.

- Informatie voor de Kamer

De minister verantwoordt zich echter niet alleen via de indicatoren in de Begroting, maar geeft op veel andere manieren informatie, zoals in nota's, Kamerbrieven, antwoorden op Kamervragen, openbare optredens, et cetera. Binnen deze stroom is opnieuw een schil te onderscheiden van informatie, de binnenkant van de buitenste piramide, die de minister min of meer gestructureerd aan de Kamer aanbiedt. Hiertoe behoren verschillende periodieke rapportages op thematische onderwerpen, zoals de Staat van het Dier en de Voedselbalans; deze kunnen overigens ook door externe onafhankelijke instellingen zijn opgesteld, zoals de Balans van de Leefomgeving door het Planbureau voor de Leefomgeving. De Kamer verwacht deze rapportages met regelmaat te ontvangen.

Deze stukken vormen voor Kamerleden vaak aanleiding voor het stellen van vragen, of zij worden door hen gebruikt om er argumenten aan te ontleen voor politieke discussies. Zij hebben een informerende functie, waarbij zij tegelijk context bieden aan de indicatoren uit de Begroting. Zo is er één indicator voor het algemene (natuur)doel dat in 2020 duurzame condities gerealiseerd moeten zijn voor alle in 1982 voorkomende populaties: de actuele stand van gunstige omstandigheden. In de Balans voor de leefomgeving wordt de actuele waarde (19% gunstig) in een breder verband van ontwikkeling geplaatst, vindt differentiatie plaats naar diersoorten, land- en natte natuur, et cetera. Dat is informatief voor de Kamer, maar voor afrekening hoogstens een signalerende functie. Dit sluit aan bij de opmerking in de begrotingsvoorschriften dat, indien kengetallen of P*Q-informatie al via andere bronnen aan de Kamer worden verstrekt, er in de Begroting met een korte toelichting naar verwezen kan worden (RBV, 2013, p.120).

- Onvoldoende of nog niet uitgekristalliseerde informatie

Dergelijke periodieke rapportages bieden de mogelijkheid informatie te geven over onderwerpen waarop met de Kamer (nog) geen indicatoren in de Begroting zijn overeengekomen. Indien geen geschikte indicatoren beschikbaar zijn, kan de minister via een zogenaamde *explain*-clausule zich hiervoor bij de Kamer verantwoorden. Het ministerie van VWS doet dit bijvoorbeeld door bij het zorgstelsel te verwijzen naar de gedetailleerde informatie in de Zorgbalans.

- Beperkt aantal periodieke rapportages

Een selectie van een beperkt aantal periodieke rapportages waarmee de minister de Kamer informeert, biedt een kader voor een verdere afbakening tussen *need-to-know* en *nice-to-know*. Deze scheiding is niet hard te maken, maar door periodieke checks en politieke afstemming zijn de grenzen wel steeds scherper te maken, waarbij uiteraard de politiek uiteindelijk de laatste verantwoordelijkheid heeft, inclusief die voor de inspanningen die verricht moeten worden in termen van inzet van gemeenschapsgeld.

Ten slotte heeft PBI een aantal noties beschreven die een rol spelen bij de

verdere scheiding tussen *need-to-know* en *nice-to-know*.

- Het geschikte niveau

Een van de noties is dat het niet meer nodig hoeft te zijn op prestatieniveau uitgebreid gegevens te verzamelen als de minister zich op basis van een gedegen beleidstheorie op resultaatniveau aan de Kamer over een dossier kan verantwoorden. En als er al verzameld wordt, hoeft het, met verwijzing naar figuur 5, niet naar de hogere echelons gestuurd te worden, waarmee bijvoorbeeld de frequentie en detaillering beperkt kunnen worden. Dit principe zou omschreven kunnen worden als een soort inverse subsidiariteit: wat op hoger niveau gebeurt, hoeft lager niet meer.

- Risico-analyse

Een andere notie die gehanteerd kan worden bij de scheiding tussen *need-to-know* en *nice-to-know*, is risico-analyse. Het ministerie kan zich afvragen wat er gebeurt als informatie pas na enige tijd beschikbaar is (bijvoorbeeld in een volgende periodieke rapportage) en niet binnen drie weken; in periodiek uitgevoerde enquêtes kan soms met weinig moeite één keer in de vier jaar een extra vraag worden opgenomen. Hoe erg is het als drie jaar gewacht moet worden op het resultaat? Welke belangen worden geschaad door met de helft van de financiële middelen te voorzien in beleidsinformatie en welke prioriteiten zouden dan gesteld moeten worden?

- Wat brengt nieuw beleid

En ten slotte is er de noodzaak alert te zijn op externe vragen, bijvoorbeeld vanuit 'Brussel'. Nieuw (maar ook bestaand) Europees beleid vraagt vaak enorme inspanningen op het gebied van informatieverzameling. Deze kunnen per Lidstaat verschillend uitpakken. Zo zal Nederland in vergelijking met Oostenrijk minder te maken hebben met Europese regelgeving op het gebied van veiligheidsrisico's in tunnels in autosnelwegen¹⁰ of op het gebied van lawinegevaar door erosie, maar des te meer op het gebied van bescherming van biodiversiteit op zee. Het technisch opschroeven van de gewenste detaillering in informatiebeschrijvingen in de richting van Europa komt dan na enige tijd als een boemerang terug, waaraan niet meer te ontkomen is.

- Opbouw van institutionele competenties

Naarmate het PBI-project vorderde, kreeg de verankering van het gedachtegoed steeds meer gewicht. De organisatie moest zelf de verantwoordelijkheid nemen voor onderhoud van bestaande indicatoren, ontwikkeling van nieuwe indicatoren bij nieuw beleid en de deskundigheid hebben het onderscheid te maken tussen *nice-to-know* en *need-to-know*. Hiervoor zijn twee documenten ontwikkeld. In de eerste plaats zijn voor het eerst alle indicatoren systematisch beschreven, in samenhang met de doelen en met de beleidstheorie expliciet uitgeschreven. Dit leverde bijvoorbeeld inzicht op in de aard van de streefwaarden, die soms politiek-opportunistisch bepaald waren en soms (meestal) technisch-wetenschappelijk onderbouwd. Ook het management van de indicatoren (herkomst, financiering) werd hiermee duidelijk, waardoor in de toekomst betere afwegingen gemaakt kunnen worden tussen verantwoordingsindicatoren en andere informatievoorziening aan de Kamer en de samenleving. Daarnaast zijn acht vuistregels opgesteld en uitgewerkt

waarmee de vraagsturing van beleidsinformatie versterkt wordt. De hierboven genoemde onderwerpen zoals harde kern, niveaukeuze en risico-analyse vormen onderdeel van de vuistregels.

4 Reflectie en conclusie

Het reduceren van de hoeveelheid beleidsinformatie binnen een organisatie is een intensieve operatie. Beleidsinformatie lijkt een abstract begrip, maar tornen aan beleidsinformatie betekent intern duwen aan de organisatie terwijl het extern kan leiden tot het fronsen van politieke wenkbrauwen.

Intern leidt dat tot discussies die zich kunnen toespitsen op definities en meetbaarheid, maar in feite gaan over de taken en verantwoordelijkheden van organisatieonderdelen. Er lopen dus altijd verschillende belangen door elkaar. Het managen van het proces vereist daarom minstens, zo niet veel méér aandacht en energie dan het inhoudelijke werk. Het is een proces waarbij het *willen*, *kunnen*, *mogen* en *durven* voor de organisatie en medewerkers vereisten waren voor een gewenste verandering.

Dit gezegd zijnde kan inhoudelijk het volgende geconcludeerd worden.

4.1 Inhoudelijk resultaat

Het aantal indicatoren waarmee de minister zich in de Begroting verantwoordt, is conform de doelstelling gehalveerd. De indicatoren sluiten beter aan bij de wens de verantwoording naar de samenleving te richten op resultaat en effect van beleid en de discussie met de Kamer te voeren op hoofdlijnen van beleid.

Om de scheiding tussen *nice-to-know* en *need-to know* te vergemakkelijken heeft PBI een piramidemodel ontwikkeld waarmee in verschillende lagen van hardheid het onderscheid kan worden afgetast via verantwoordingsindicatoren in de Begroting via informeren via periodieke rapportages die de indicatoren in breder verband plaatsen tot meer incidenteel gevraagde beleidsinformatie. Een aantal noties zoals inverse subsidiariteit, risicoanalyse en alertheid op nieuwe externe regelgeving kunnen daarbij behulpzaam zijn. PBI heeft een set documenten ontwikkeld die de organisatie handreikingen hiervoor biedt.

Als vervolg heeft PBI in samenwerking met de betrokken directies een analyse gemaakt van beleidsinformatieonderzoeken die liepen en met hen bekeken welke beleidsinformatie *need-to-know* was. Het maken van keuzes hierin vroeg een langere doorlooptijd dan die van PBI en is na afsluiting van het programma door de directie financieel-economische zaken overgenomen.

Met de externe indicatoren in de hand heeft PBI voorzetten gedaan voor de interne sturing, verantwoording en informatievoorziening. Ten slotte gaven de indicatoren een betere basis voor de beleidsevaluaties die het ministerie moet uitvoeren.

4.2 Succes- en faalfactoren van het proces

Twee positieve aspecten van de aanpak springen eruit: *reframing* en vraagsturing. Vanaf het eerste ogenblik is gekozen voor politieke verantwoording als centraal thema in plaats van beleidsinformatie. Dit betekende geen interne

discussie over definities maar de aandacht gericht op de verantwoordelijkheden die LNV-medewerkers kennen, niet schrappen van indicatoren, maar opbouwen van een nieuwe set, beleidsdoelen en indicatoren scherper formuleren waarover de minister gaat en invloed op kan hebben in plaats van kengetallen. Het betrekken van de Algemene Rekenkamer en het houden van een briefing aan de Kamerleden leverden het draagvlak dat LNV zich in de goede richting kon bewegen. Het was een veranderingstraject dat tijd kost. Dit betekent accepteren dat een 6,5 voor de korte termijn goed genoeg is en het niet meteen een 9 moet zijn.

In het proces is maximaal ingespeeld op de vragen die vanuit de organisatie naar voren kwamen. Betrokken managers vroegen in een vroeg stadium uitdrukkelijk naar 'een gemeenschappelijke taal'. PBI heeft dit verzoek beantwoord met de doelenbomen-systematiek, een aanpak die vervolgens door de organisatie loyaal is opgepakt. Verder is meegelift op lopende processen, die door PBI als *business opportunities* zijn opgevat. Zo heeft PBI beleidsdomeinen die in ontwikkeling waren, geadviseerd in hun concretisering van doelen en indicatoren. Daarbij heeft PBI steeds geredeneerd vanuit de inhoud, zonder bijbedoelingen, zonder de dreiging van sturen op geld en met de steun van de opdrachtgever.

Een proces dat veranderingen met zich meebrengt in een grote en complexe organisatie, roept naar verwachting tegenkrachten op. De dagelijkse hectiek van politieke verantwoording in de Kamer kon het proces zowel versnellen als tijdelijk lamleggen. Daarbij vormde de programmatische aanpak zowel een voordeel als een risico. PBI anticepeerde flexibel op kansen en ontwikkelingen die zich voordeden. Deze programmatische aanpak werkte effectief en goed aansluitend op andere initiatieven. Echter, de eindigheid van het programma kon voor anderen betekenen 'dat het wel weer overwaaide', waarna men zou kunnen overgaan tot de orde van de dag. De resterende taken van het programma werden binnen LNV belegd en het programma werd afgesloten. Kamerverkiezingen en het daaropvolgende fusietraject tussen de ministeries van EZ en LNV hebben de urgentie en aandacht voor deze aanpak echter verminderd.

De grote steun van de opdrachtgever en de plaats binnen de organisatie, rechtstreeks onder de ambtelijke leiding van het toenmalig LNV, werkten per saldo positief voor het programma. Dit gaf PBI gelegenheid kritische vragen te stellen, een gevoel van urgentie op te roepen en met 'wisselende coalities' synergie te bereiken en concrete producten achter te laten bij de afsluiting van het programma.

Noot: De auteurs waren ten tijde van het project respectievelijk gedetacheerd bij het ministerie als methodoloog vanuit LEI Wageningen UR en werkzaam als programmamanager. Het artikel is op persoonlijke titel geschreven.

Dankwoord. De auteurs bedanken allen die waardevolle opmerkingen gemaakt hebben op een eerdere versie van dit artikel, onder wie twee anonieme referees, alsook de PBI-teamleden, met wie zij met veel plezier in het traject hebben samengewerkt.

Literatuur

CW (2011). *Wet van 13 juli 2002 tot vaststelling van de Wet inzake beheer van de financiën van het Rijk (Staatsblad 2002, 413), laatstelijk gewijzigd bij de*

wet van 7 november 2011, Staatsblad 544 ('Comptabiliteitswet').

ARK (2010). *Factsheets beschikbaarheid beleidsinformatie begroting 2011 Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*. Website <http://www.rekenkamer.nl/Actueel/Onderzoeksrapporten>.

LNV (2010). *Begroting 2011*. Tweede Kamerstuk 32500, XIV, nr. 2.

PBI (2010). *Verantwoorden op hoofdlijnen: Minder en smarte indicatoren in de LNV-Begroting 2011*. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

RBV (2013). *Rijksbegrotingsvoorschriften 2013*. Den Haag: Ministerie van Financiën

Tweede Kamer (2009). *Vertrouwen en zelfvertrouwen*. Den Haag: Tweede Kamer.

Noten

1 Sinds november 2012 opgenomen in het ministerie van Economische Zaken; in het navolgende wordt het ministerie aangeduid met de toenmalige naam 'LNV'. Dit artikel is dus niet gebaseerd op ervaringen van het toenmalige en van het huidige ministerie van Economische Zaken.

2 Inmiddels is het begrip Verantwoord Begroten ingevoerd; de Begroting heeft meer het karakter gekregen van een verantwoording van de uitgaven van de minister.

3 Prijs maal hoeveelheid.

4 Daarnaast spelen uiteraard politieke argumenten of motieven een rol bij de beoordeling door de Kamer.

5 Voor zogenoemde baten-lastendiensten (uitvoering, handhaving) heeft het ministerie van Financiën een beperkt aantal doelmatigheidsindicatoren standaard voorgeschreven, zoals omzetcijfers en bestede uren per (subsidie)aanvraag.

6 Dienst Regelingen, Algemene Inspectiedienst, Voedsel- en Warenautoriteit, Dienst Landelijk Gebied, Plantenziektkundige Dienst.

7 De naamgeving is soms marginaal gewijzigd; de genoemde namen golden in 2010.

8 Naast de kentallen die externe omstandigheden weergeven of een signalerende functie hebben. Tot 2010 bevatte de Begroting verschillende van dergelijke als indicatoren gepresenteerde kentallen, zoals het overschot op de agrarische handelsbalans. Deze zijn in het PBI-proces uiteraard niet meer teruggekeerd als indicator.

9 De aangegeven relatie tussen doelen en indicatoren geeft een beleidstheoretisch verband. In de Begroting 2011 is de formele presentatie op onderdelen anders, in een structuur die aansluit bij eerdere begrotingen om de

herkenbaarheid te vergroten. De Begroting 2011 is ingediend door een demissionair kabinet.

10 Maar niet geheel 'buiten schot' blijven.

© Boom Lemma uitgevers