

Twittering en transparantie

De financiële functie anno 2020

Hoe ziet de toekomst van de financiële functie van het rijk eruit? Wat betekent de combinatie van taakstellingen en nieuwe eisen? Op speelse wijze, maar met een serieuze boodschap, stelt de auteur in dit artikel 'de burger' centraal en geeft hij antwoord op de vraag: 'Wat verwachten de inwoners van dit land, *de samenleving*, van de overheid en de Haagse financiële functie?'. Een sprookje over financiële prinsessen, behoedzaam streven naar geluk, de burger als leunstoelcontroleur en echte aandacht voor doelmatigheid.

Peter van der Knaap



Hoe ziet de toekomst van de financiële functie van het rijk eruit? Wat betekent de combinatie van taakstellingen en nieuwe eisen? Deze bijdrage gaat in op de vraag hoe de terugval in economische groei, de opkomst van resultaatgerichte politiek en online gewapende burgercontroleurs het hoofd kunnen worden geboden. De vorm is speels (een sprookje!), maar de boodschap is serieus. Het beheer van publiek geld is een unieke verantwoordelijkheid: wie ambities goed aan beleid en geld weet te koppelen, bewijst het land een wezenlijke dienst. Goede ramingen, economisch realisme, adequaat toezicht en echte aandacht voor resultaten zijn onmisbaar voor goede en echt openbare rijksfinanciën.

Een financieel sprookje

Er waren eens tien financiële prinsen en prinsessen. Zij woonden op een kleine Haagse planeet waar geld groeide. De koningskinderen brachten de dag door met de zorg voor hun plantjes en het uitroeien van onkruid. Want onkruid ging ten koste van geldgroei en daar draaide alles om. Er waren drie vulkanen op de planeet. Uit de eerste vulkaan stroomden allerlei wensen en vragen. Steeds weer nieuwe en allemaal belangrijk. En allemaal kostten ze geld. Uit de tweede kwamen problemen. Ook die kostten geld... Van de derde vulkaan wist je het nooit helemaal zeker: er stroomde kritiek uit en onvolkomenheden. Veel geld kostte dat niet en soms leverde het zelfs geld op. Soms.

Op een dag bezochten de financiële prinsen en prinsessen verschillende andere planeten. Daar woonde een heel ander volk. Zo was er een planeet met Economen die geloofden dat zij heer en meester waren over de geldstromen. De Economen voorspelden dat alles onzeker was en kregen daarmee steeds gelijk. Er was ook een planeet met Spilzuchtigen. De mensen gaven er voortdurend geld uit om te verdoezelen dat men zich geen raad wist met armoede en andere problemen.

De derde planeet die de prinsen en prinsessen bezochten leek het meeste op die van henzelf: de planeet van de Zijlichters. Elke nacht moesten ze ramingen maken en notities schrijven om overdag verstandige beslissingen te kunnen nemen. Het probleem was wel dat hun planeet steeds sneller ging draaien. Omdat Zijlichters trouw zijn en niet willen stoppen met hun werk, maakten ze nu iedere minuut een raming. Niemand had meer rust.

Op de volgende planeet waren de Steenknuffelaars de baas. Zij verlieten nooit hun bureau om op ontdekking te gaan en hadden alleen maar oog voor stenen en rotsen. Geld deed er niet toe, meenden zij. Het is vluchtig want het verliest steeds zijn waarde. De financiële prinsen en prinsessen waren geschokt: de notie dat geld vluchtig is, deed hen pijn.

Toen gingen ze naar de Aarde en zagen zij allerlei soorten munten, bankbiljetten en zelfs plastic geld. Valutahandel en speculaties tierden welig. De verwarving van de prinsen en prinsessen was nu compleet: al was het dan vluchtig, het ging toch alleen om *hun* geld? Ze ontmoetten een Aardse Comptabiliteit die hen geruststelde: hun geld was wel degelijk uniek en speciaal omdat het publiek geld was en zij er erg van hielden.

De koningskinderen spraken af om dat in een speciale wet vast te leggen en van elk planeetje een

Slim Brein mee terug te nemen naar hun eigen bol. Met al die talenten zouden ze de vulkanen en het onkruid beter kunnen temmen, anderen kunnen helpen en zelf gelukkig worden. Alleen de Spilzuchtigen, die hoefden ze niet...

De financiële functie naar 2020

Eind vorig jaar vierde de directie Begrotingszaken van het ministerie van Financiën haar 15e lustrum. Dit heuglijk feit vormde aanleiding tot een mooi boek vol bespiegelingen (en een enkel sprookje) over hoe de financiële functie van de rijksoverheid er anno 2020 uit zou zien.* Geïnspireerd hierdoor zet ik in dit artikel 'de burger' centraal en zal ik antwoord geven op de vraag: wat verwachten de inwoners van dit land, *de samenleving*, van de overheid en de Haagse financiële functie? Welk doel dienen die financiële prinsen en prinsessen?

Ik maak daarbij onderscheid tussen de deelthema's 'resultaatgerichte politiek', 'de burger kijkt mee' en 'echte aandacht voor doelmatigheid'. Maar als oud IRF'er en BZ-man begin ik natuurlijk met de basis: betrouwbare ramingen.

Behoedzame ramingen, rechtmatige en beheerste uitgaven

De basis, waar hebben we het dan over? De Zijlichters, inderdaad. Geholpen door verstandige Economen. Zorgvuldige ramingen, rechtmatige uitgaven en een beheerst verloop van de uitgaven. Dat lijkt me ook in 2020 nog steeds de eerste opdracht van de financiële functie. Daarbij is het in de eerste plaats belangrijk als er geen al te grote onduidelijkheid bestaat over ramingen en prognoses. Variëteit is goed, maar te veel variëteit aan zijlichten helpt niets. Economie? Dat is ook maar een mening... Het is niet goed wanneer – zoals in de zomer van 2012 – CPB, CBS, het ministerie van Financiën en andere partijen rollebollend over straat gaan over de cijfers en dus over nut en noodzaak van extra bezuinigingen.

Zorgvuldige ramingen, rechtmatige uitgaven en een beheerst verloop van de uitgaven. Dat lijkt ook in 2020 nog steeds de eerste opdracht van de financiële functie

Daarbij geldt dat de economie voorlopig in blijvende mineur lijkt te zijn. Het zou wellicht helpen als we ons realiseren dat het dogma dat 'de economie moet groeien' steeds meer aan belang inboet. *The end of growth*, ik hoor het u denken. Adam Smith krijgt na 250 jaar gelijk: ik verwacht dat de niet-groeïende economie – de *stable state*- of *steady state*-economie – steeds bespreekbaarder wordt. Eerst als duurzaamheidswens en later als realiteit. Bij een verwachte bevolkingskrimp – die zich nu al in een aantal regio's voordoet – en een eindige hoeveelheid natuurlijke hulpbronnen kunnen we daar niet omheen. Het ministerie van BZK vraagt gemeenten nu al om in hun begrotingen en jaarrekeningen een krimp-paragraaf op te nemen. Voorlopig nog voor onderzoeksdoeleinden, maar toch. In de Miljoenennota 2010 klonk eenzelfde geluid door. Waar het voorheen om groei draaide, werd het streven naar 'meer, meer, meer' juist gehekelde.

Een tweede is de rechtmatigheid van uitgaven. Geld moet volgens de regels worden besteed aan de doeleinden waar het voor bedoeld is. Punt uit. Rechtmatigheid helpt trouwens bij de derde hoeksteen: een beheerst verloop van de uitgaven. Aan veel onverwachte tegenvallers kleeft immers een luchtje. Er hoeft niet per se onrechtmatigheid in het spel te zijn, maar ik meen dat de burger ook naar de Haagse financiële functie kijkt als er weer eens onverwacht moet worden bijgesprongen bij corporaties, onderwijsinstellingen of lagere overheden. Om over omvallende banken maar te zwijgen. De stelling dat 'we er niet over gaan' of dat 'het toezicht op orde was' blijkt uiteindelijk keer op keer niet op te gaan. Ik kom daar nog op terug.

Er gaat een gezonde prikkel vanuit om jezelf op een aantal succesindicatoren de maat te nemen en te laten nemen

Ik stip hier nog een belangrijk element aan: het belang van kennis en beleidsinformatie. Iedereen die de VOF¹ doorlopen heeft, weet: voor goede ramingen en een beheerst verloop van uitgaven is betrouwbare beleidsinformatie nodig. Neem de gezondheidszorg. Steeds meer mensen die met een infectie bij de huisarts komen, reageren niet meer op antibiotica. De verwachting is dat dit door de vergrijzing nog toeneemt en dat alleen een drastische ingreep in het antibioticagebruik helpt. Als we er nu niets aan doen, betalen we later de prijs. Daar helpt geen lieve inputsturing aan. Zonder betrouwbare beleidsinformatie kun je niet sturen maar moet je roeien. En vaak met de riemen die je hebt. (En met je rug naar de eindbestemming gekeerd, maar dat terzijde.)

Een investering in goede kennisfunctie betaalt zich dus terug. Niet zozeer in termen van een betere verantwoording, maar in betere resultaten en minder spijzucht. Wat het vervolgens weer leuker maakt om je over te verantwoorden. Begin aan de voorkant met intelligent beleid. Als je goed stuurt, heb je vanzelf – behoefte aan – goede informatie. Dat brengt ons op het volgende: resultaatgerichtheid...

Resultaatgerichte ambities en politieke moed

Ook als het gaat om resultaatgerichtheid en het bieden van inzicht zie ik een doorgaande lijn: burgers willen dat hun overheid duidelijk is over wat ze wil en kan bereiken. Maar over welke resultaten hebben we het dan? De gemiddelde droomwens van bestuurlijk Den Haag klinkt ongeveer zo: een internationaal georiënteerd, (verkeers)veilig, kennisrijk en samenhangend land met vitale steden en oog voor duurzaamheid waar mensen graag wonen, werken en ondernemen. Waarbij die mensen ook nog gelukkig kunnen zijn.

Om misverstanden te voorkomen: ik vind het een prachtige ambitie. We gaan ons daarbij steeds nadrukkelijker met het buitenland vergelijken. En hoewel je altijd vraagtekens kunt zetten bij hoe zo'n *economic competitive index* of andere rangorde wordt opgesteld, het getuigt wel van durf. Er gaat ook een gezonde prikkel vanuit om jezelf op een aantal succesindicatoren de maat te nemen en te laten nemen. Dat instrumenten zoveel als mogelijk *evidence-based* moeten zijn als je geen

Spilzuchtigen wilt. Dat de uitkomsten van evaluaties benut worden om er zoveel mogelijk van te leren.

Zoals ik het zie is de financiële functie van Den Haag als geen ander gepositioneerd om ervoor te zorgen dat het rijk transparant is over inzet en resultaten. Als je de begrotingen voor 2013 erop naleest, is het volgens mij wel sterk de vraag of 'Verantwoord Begroten' daarbij gaat helpen. Vooropgesteld: de ambities mogen er zijn. Compacter moet het worden, met minder artikelen en meer relevante informatie. De fameuze *www*-vragen zijn ook bijgesteld. In plaats van 'Wat willen we bereiken?' is voortaan de vraag: 'Wat wil de minister bereiken?' In plaats van 'Wat gaan we daar voor doen?' luidt de nieuwe vraag: 'Wat gaat de minister daarvoor doen?' De onderstreping is van de minister van Financiën zelf: het kan niet genoeg benadrukt worden dat het voortaan gaat over de ambities en beleidsinzet van ministers.

Op zich is die focus positief: de vulkaan met wensen en vragen maar ook die met problemen zal actief blijven en de rijksoverheid kan nu eenmaal niet alles. Je moet ook bescheiden durven zijn en kiezen. In de begrotingen voor 2013 zijn veel ambities echter eenvoudigweg geschrapt. Vaak onder het mom van: het is niet de minister maar het zijn anderen die beslissen over de inzet van geld. En dat is op zich waar: het is eerder regel dan uitzondering dat bij beleid een heel netwerk van provincies, gemeenten, zelfstandige bestuursorganen en andere 'belanghebbenden' betrokken is.

Voor de financiële functie zie ik hier een belangrijk risico: als iedereen enthousiast inziet dat 'de rijksoverheid het niet alleen kan', kan dat leiden tot duikgedrag. Tot doelstellingen die meer liggen op het terrein van 'bestuurlijk draagvlak' of 'behartiging van essentiële waarden in het overleg met stakeholders' dan op echte zaken. Het is een euvel dat nu al in menige begroting opspeelt.

De combinatie van complexiteit en wederzijdse afhankelijkheden enerzijds en de met Verantwoord Begroten centraal gestelde ministeriële verantwoordelijkheid anderzijds, is een duivelsdriehoek. Samenleving en maatschappelijke problemen zijn vaak ingewikkeld. En als ze al simpel waren, hebben we ze wel ingewikkeld gemaakt. De politieke strijd om de kiezersgunst roept echter om duidelijke taal en ambities. Die achteraf trouwens dan weer lastig waar te maken zijn. De verdienste van Verantwoord Begroten zou moeten zijn dat duidelijker wordt wat de minister nu precies *zelf* wil bereiken en wat hij of zij daarvoor gaat doen. Die duidelijkheid consequent

doorvoeren zonder te vervallen in 'de lulkoek van de beleidselite' vergt politieke en ambtelijke moed. Kort samengevat: je gaat erover, of niet.

In 2020 zal duidelijk zijn of we die moed konden opbrengen. Ik ben bezorgd: bestuurders vinden elkaar immers nog te vaak in vaagheden. Al dan niet versierd met een mooie strik toezicht. Burgers prikken dat wel steeds meer door...

De openbare financiën echt openbaar

Dat burgers resultaten willen zien van hun overheid mag misschien een constante factor zijn, dat ze online op elk moment van de dag kunnen meekijken is nieuw. Echt nieuw. Richting 2020 zal dat alleen maar toenemen. En dat geldt ook voor de vorm waarin informatie wordt gepresenteerd. In plaats van dikke nota's en rapporten zal er een overvloed aan beeld, interactieve grafieken en geluid zijn.

Wat dat betreft is de ambitie van VBTB kenmerkend voor de vorige eeuw: wij, de overheid, vertellen u wel eventjes wat er allemaal is gedaan om de beloftes van politici en bestuurders waar te maken. En u, de brave burger, al dan niet vertegenwoordigd in de Staten-Generaal, kunt dat dan netjes teruglezen in de jaarverslagen. Die, à propos, niet te dik mogen worden. Want dat kost te veel papier en tijd...

Stop maar: als we de opgaande lijn van smartphones en tablets doortrekken, heeft straks iedere Nederlander letterlijk alle beschikbare informatie over geld, beleid en resultaten onder handbereik. Wat dat betreft heeft Saskia Stuiveling gelijk als ze stelt dat er net zo'n revolutie gaande is als destijds met de uitvinding van de boekdrukkunst: "De burger is voor zijn informatie niet meer afhankelijk van de overheid, hij haalt zijn kennis overal vandaan." Die ontwikkeling zie je dus nu al; google maar eens op 'topsectoren'. Nieuw zal zijn dat ook belangengroepen allerlei applicaties aanbieden die – al dan niet betrouwbare – cijfers, grafieken en illustraties leveren. En pod- en videocasts natuurlijk.

De nieuwe media maken van iedere burger een meekijker. Een kritische evaluator, een 'leunstoelcontroleur' die op jacht gaat naar Spilzuchtigen. Die heel snel kan zien aan welke doelen hun belastinggeld wordt besteed, welke resultaten het al dan niet oplevert en hoeveel er vermorst en verspilld wordt. Ze zullen doorklikken naar achterliggende studies, automatisch feiten en claims kunnen 'checken' en al twitterend online vragen kunnen stellen aan de volksvertegenwoordiging en verantwoordelijke ambtenaren en bestuurders. Geen Kamerdebat zonder massaal gebruik van tablets, waarmee de geachte afgevaar-

digden rechtstreeks het *gesundes Volksempfinden* kunnen volgen. De prinsen en prinsessen op hun planeet kunnen er maar beter aan wennen: er staan straks honderdduizenden sterke telescopen op hen gericht. De openbare financiën zullen voor het eerst echt openbaar zijn.

Is dit nu een kans of een bedreiging? Ik meen beide. Het is een kans, maar wel een die investeringen vergt. Wanneer we inzetten op nieuwe media en het papier van begroting en jaarverslag actief koppelen aan online raadpleegbare achtergronddocumenten en vooral informatieve applicaties en infographics, wordt het iedere dag verantwoordingsdag. Het noopt de overheid om haar eigen kennis over maatschappelijke problemen, mogelijke en succesvol gebleken oplossingen naar een hoger plan te tillen. Dus een kans. De bedreiging schuilt in populisme en hijgerige media, maar die krijgen alleen ruimte als de financiële functie het op dit punt laat afweten.

Echte aandacht voor doelmatigheid en de wil om te leren

Dat brengt me tot slot bij de derde vulkaan. Er stroomden onvolkomenheden uit en opbouwende kritiek. Daarbij doelde ik natuurlijk op de Algemene Rekenkamer en haar gehamer op – inzicht in – doelmatigheid. Is dat nou echt te moeilijk of te duur voor de financiële functie (zoals vaak te beluisteren valt) of zijn er wel degelijk mogelijkheden?

Als we de opgaande lijn van smartphones en tablets doortrekken, heeft straks iedere Nederlander letterlijk alle beschikbare informatie over geld, beleid en resultaten onder handbereik

Ik meen van wel. Op het vlak van betrouwbare informatie en het echt (willen) leren van evaluaties is veel meer mogelijk dan nu gebeurt. Om met die betrouwbaarheid te beginnen: zowel voor goede ramingen als verantwoord beleid is betrouwbare informatie nodig. Maar het is ook een eigenstandige waarde. Wat dat betreft is de opkomst van de *fact checkers* illustratief voor het belang dat de samenleving hecht aan waarheid. Of, preciezer: het *streven* naar waarheid en evenwichtigheid. Ik verwacht dat dat doorzet: de Washington Post werkt al enige tijd met Pinokkio's die worden uitgedeeld aan liegende politici. Het is een doorslaand succes en leidt tot veel vrolijkheid. En hopelijk ook tot eerlijkheid.

Wie het goede wil en daar zijn best voor doet, zou niet bang hoeven zijn voor onderzoek en evaluatie. Op de departementen is betrokkenheid van beleidsmakers vanaf een vroeg stadium belangrijk. Zij moeten evaluaties kunnen beschouwen als instrument dat hen helpt om hun werk beter te doen. En niet als externe bedreiging. De financiële functie maar ook de derde vulkaan kunnen daarbij helpen. Hoe? Door goed te kijken of er op de andere planeten echt geleerd wordt, of beleid doelmatig is of dat het louter Spilzucht betreft. Door niet door jong zaaigoed heen te banjeren, maar alleen het onkruid te snoeien. En door zelf te helpen.

We moeten ons meer bewust zijn van het verschil tussen leren en verantwoording afleggen. En er vervolgens ook bewust mee omgaan. Beleidsdoorlichtingen, evaluaties en doelmatigheidsonderzoeken richten

zich vaak zowel op beide. Het afleggen van verantwoording gaat – begrijpelijkerwijs – vaak gepaard met verdedigingsresponsen, die de mogelijkheid dat we dingen beter zouden kunnen doen op voorhand lijken uit te sluiten. Veel lessen worden daardoor niet geleerd. Of, beter geformuleerd: ze worden niet *publiekelijk* geleerd bij het afleggen van verantwoording. Vaak zie je dat lessen al eerder worden getrokken, namelijk in het relatief besloten evaluatieproces dat daaraan voorafgaat.

Een ongeschreven wet is dat geld pas zijn werkelijke waarde krijgt als je er wat goeds mee doet. Dat geldt helemaal als geld schaars is

Echt leren van feedback en kritiek vergt openheid en interactie: we moeten vaker van onze planeet afkomen. Aan symboolbeleid heb je immers weinig: als iets niet werkt of beter kan, stellen we het ter discussie. Dat vergt durf, of ten minste een veilige omgeving. Die veiligheid is wel aan het groeien. Paradoxaal genoeg helpt de nieuwe, interactieve transparantie daarbij: we moeten wel. In plaats van in achterkamertjes voeren onderzoekers hun evaluaties steeds meer op een interactieve wijze uit. Beleidsmakers, onderzoekers en belanghebbenden gaan daarbij al twitterend het debat aan.

De Aardse Comptabiliteit heeft gelijk: publiek geld is wel degelijk uniek. Het is niet voor niets in een speciale wet opgeschreven dat we er verstandig mee om moeten gaan. Een ongeschreven wet is dat geld pas zijn werkelijke waarde krijgt als je er wat goeds mee doet. Dat geldt helemaal als geld schaars is. Iedere Haagse financiële prins of prinses weet dat.

Auteur

Dr. P. (Peter) van der Knaap is directeur Doelmatigheidsonderzoek en Europese Unie bij de Algemene Rekenkamer. Van 1996 tot 2004 werkte hij op het ministerie van Financiën, eerst bij de IRF, later bij Begrotingszaken. Medio mei verruilde hij de functie van onderzoeksdirecteur bij de AR voor die van directeur-bestuurder bij de Stichting Wetenschappelijk Onderzoek Verkeersveiligheid.

* Het lustrumboek *De toekomst van de financiële functie van het Rijk: een beeld voor 2020* is te downloaden via www.rijksacademie.nl. Voor de lezers van TPC is ook een (beperkt aantal) echte boeken beschikbaar die u via de site van de rijksacademie kunt aanvragen.

Noot

- 1 VOF staat voor Vakopleiding Openbare Financiën. Door auteur dezes in 1996 met succes doorlopen.

Literatuur

- De Saint-Exupéry, Antoine (2010, oorspronkelijk 1943), *De kleine Prins*, Donker Uitgeverij.
- Engelen, Ewald (2011), 'Lulkoek', in: *Agora*, 2011, nr. 3.
- Heinberg, Richard (2011), *The end of growth*, New Society Publishers.
- Inspectie der Rijksfinanciën (2010), *Van schaven naar sturen*, Deel 19 van het rapport brede heroverwegingen.
- Knaap, P. van der (2011), 'Sense and complexity: Initiatives in responsive performance audits', in: *Evaluation*, vol.17, no. 4.
- Stolwijk, H.J.J. (2012), 'Subsidie voor geluksbeleid?', in: J.H.M. Donders en C.A. de Kam (red.) (2012), *Jaarboek Overheidsfinanciën*, Sdu Uitgevers.
- Vliegenthart, Rens (2012), *U kletst uit uw nek - Over de relatie tussen politiek, media en de kiezer*, Bert Bakker.

Lezersonderzoek TPC

Voor het goed vorm en inhoud geven van het blad TPC is het belangrijk dat de redactie informatie krijgt over uw waardering voor ons blad. En dan gaat het om informatie over hoe u ons blad leest, hoe u de artikelen waardeert en wat uw eventuele wensen zijn om u nog beter van dienst te zijn.

Op www.tpconline.nl vindt u een stel vragen over TPC. Uw antwoorden zijn van grote betekenis voor ons, omdat ze ons in staat stellen TPC nog meer op uw behoeften af te stemmen. Uw deelname aan deze online enquête wordt door ons zeer op prijs gesteld. Het is een korte enquête, het invullen ervan kost u niet meer dan 5 minuten. Kijkt u voor de enquête op www.tpconline.nl.

Met ingang van half december 2012 is TPC, *Tijdschrift voor public governance audit & control*, online. De abonnementen zijn uitgebreid met een online archief. Alle abonnees hebben een gratis licentie ontvangen voor de website, waar zij 10 jaargangen TPC kunnen bekijken.

Abonnees zijn per brief op de hoogte gebracht van hun persoonlijke inloggegevens.

Meer informatie

Voor vragen over het gebruik van TPC online kunt u contact opnemen met Sdu Klantenservice: (070) 378 98 80 of via www.sdu.nl/service. Uw feedback kunt u mailen naar r.langelaar@sdu.nl.