

Resultaatgerichte verantwoordelijkheid

Naar een beleidsgerichte begroting en verantwoording

Dr. Peter van der Knaap is hoofdprojectleider beleidsevaluatie bij de Afdeling Beleidsevaluatie en -Instrumentatie van de directie Begrotingszaken van het ministerie van Financiën. Hij bedankt Ton Berkhout, Kees van der Burg, Albert Kraak, Fred Maessen, Martijn Sanders en Mark van Twist voor hun waardevolle suggesties. Dit artikel is op persoonlijke titel geschreven.

Met ingang van 2002 zal de opzet van de begrotingen en jaarverslagen van de departementen meer beleidsgericht zijn. Het draait in de begrotingsstukken nieuwe stijl om drie eenvoudige vragen: wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag dat kosten? Op de derde woensdag van mei, de 'verantwoordingsdag', worden deze vragen voortaan beantwoord. Het artikel gaat in op de achtergronden en belangrijkste elementen van de nieuwe begrotingsopzet, waaronder de centrale rol voor prestatiegegevens en beleidsevaluatie. Voor een goed perspectief wordt tevens stilgestaan bij de productbegroting uit de jaren zeventig en bij wat wel de prestatieparadox wordt genoemd.

Beleidsgerichter begroten

Onder de vlag Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording (VBTB) is het afgelopen jaar binnen de rijksoverheid hard gewerkt aan een nieuwe opzet van de begroting en financiële verantwoording. Het doel was om de begrotingsstukken meer beleidsgericht te maken. Op 17 mei 2000 zijn de eerste voorbeeldbegrotingen nieuwe stijl aan de Tweede Kamer aangeboden. Duidelijk is dat de manier waarop beleid en geld aan elkaar worden gekoppeld, drastisch verandert. Het draait in de begroting nieuwe stijl om drie vragen: wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag dat kosten? In de financiële verantwoording – om te dopen tot jaarverslag – zullen deze vragen vervolgens worden beantwoord:

- Hebben we bereikt wat we wilden?

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

Volgens de plannen zal de nieuwe begroting en jaarverslaglegging met ingang van het begrotingsjaar 2002 een feit zijn.

Dit artikel gaat in op de achtergronden en perspectieven van de begroting en verantwoording nieuwe stijl. Aangegeven wordt dat de aandacht voor het resultaatgerichte sturingsmodel de afgelopen jaren binnen de rijksoverheid sterk is toegenomen. Vervolgens wordt de essentie van VBTB uiteengezet. Daaruit wordt onder meer duidelijk, dat prestatiegegevens – waaronder nadrukkelijk ook de uitkomsten van evaluatieonderzoek worden begrepen – in de nieuwe begroting een centrale rol spe-

len. Interessant is natuurlijk de vraag of het hernieuwde geloof in verbetering door meetbaarheid en bedrijfsmatig werken wel terecht is. Om die vraag te beantwoorden wordt stilgestaan bij de productbegroting uit de jaren zeventig en bij wat wel de 'prestatieparadox' wordt genoemd: het verschijnsel dat het meten van en sturen op gekwantificeerde gegevens juist ten koste kan gaan van de kwaliteit van beleid en beheer. Een tussenbalans op basis van de voorbeeldbegrotingen laat ten slotte zien, dat het de rijksoverheid menens is als het gaat om resultaatgerichte verantwoordelijkheid.

Resultaatgerichte sturing

Binnen de rijksoverheid is de aandacht voor het resultaatgerichte sturingsmodel de afgelopen jaren sterk gegroeid. Twee factoren spelen daarbij een rol. Ten eerste is het financieel beheer binnen de rijksdienst en daarmee de rechtmatigheid van uitgaven sinds de operatie Comptabel Bestel sterk verbeterd. De financiële informatievoorziening wint hierdoor aan volledigheid, tijdigheid en betrouwbaarheid.

Hoewel alertheid op dit punt geboden blijft, wordt met dit 'op orde brengen' van de rechtmatigheid - en het succesvolle trendmatig begrotingsbeleid - ten tweede de weg vrijgemaakt om de doelmatigheid en doeltreffendheid van uitgaven te vergroten. Het inzicht groeit dat het voor een doelmatiger bedrijfsvoering wenselijk is, beleid en beheer meer te integreren en te gaan (aan)sturen op resultaat. Experimenten met zelfbeheer vormen de opmaat voor de introductie van het agentschapmodel en het systematisch doorlichten van uitvoeringsorganisaties. Inmiddels is binnen de rijksoverheid op ruime schaal ervaring opgedaan met resultaatgericht sturen en verantwoorden (e.g. Van der Knaap en Van Oosterroom, 1999; Van der Knaap, 1999).

Rijksbegroting en verantwoording

Zoals bekend spelen de departementale begrotingen en financiële verantwoordingen een centrale rol in het afwegen van beleidsprioriteiten en bestedingsmogelijkheden binnen de rijksoverheid. De beslissingen die bij dit alles worden genomen, vinden plaats in het kader van de begrotingscyclus. Daarbij worden alle uitgaven periodiek en - in theorie - integraal tegen elkaar afgewogen. Een heldere begroting geldt tevens als een belangrijke voorwaarde voor een kwalitatief hoogwaardige beleidsuitvoering en stelt - door middel van de financiële verantwoording - de Staten-Generaal in staat hun controlerende taak effectief inhoud te geven. Kortom: de begroting en verantwoording maken zowel op centraal als decentraal niveau allocatie, aansturing, beheersing en verantwoording mogelijk (vergelijk Bestebreur en Kraak, 1997).

De laatste jaren worden de signalen evenwel steeds duidelijker dat de begrotingsstukken deze functies niet meer optimaal vervullen. Tijdens de behandeling van de begroting en verantwoording door de Kamer blijkt dat zowel de toegankelijkheid als de relevantie van de opgenomen informatie te wensen overliet. Desgevraagd gaven Kamerleden aan dat het met name schort aan beleidsmatige informatie en samenhang binnen de begroting (Berkhout en Sanders, 1999). Ook uit initiatieven van de departementen wordt duidelijk dat er behoefte bestond aan begrotingen en verantwoordingen met een grotere toegankelijkheid. Samenvattend kan de aanleiding om de opzet van begroting en verantwoording te herzien, op vijf punten worden teruggevoerd:

- de huidige departementale begrotingen voldoen niet (langer) aan de eis van gemakkelijk toegankelijke informatie;

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

Historisch gezien zijn deze manco's goed te verklaren. De opzet van de huidige begroting en verantwoording dateert nog uit de tijd dat rechtmatigheid en beheersbaarheid bovenaan de agenda stonden. Daardoor heeft de begroting een sterk op middelen (input) gericht karakter. Het streven om meer prestaties (output) en effecten van beleid (outcome) te sturen, brengt andere informatie-behoeften met zich.

Essentie van VBTB

De aanzet tot de begroting en verantwoording nieuwe stijl wordt weergegeven door de Tweede Kamer met het project '*Versnelling en Kwaliteitsverbetering van de financiële verantwoording*'. Het doel van dit project was tweeledig: enerzijds het creëren van een prominente plaats voor de financiële verantwoording in de totale begrotingscyclus, anderzijds het verhogen van de kwaliteit van de financiële verantwoordingen. Het initiatief van de Tweede Kamer was voor het ministerie van Financiën aanleiding om - in interdepartementaal verband - de begrotingsstukken tegen het licht te houden. *De centrale vraag was* daarbij: hoe kan de inhoud en presentatie van de begroting worden veranderd opdat de begroting beter aansluit op de wensen en behoeften van de

Tweede Kamer en andere gebruikers? Uiteindelijk zijn de resultaten van alle bovengenoemde werkzaamheden samengebracht in één rapport: *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording* (in de wandelgangen al snel verbasterd tot de tongbreker VBTB).

Met de begroting nieuwe stijl wordt beoogd voor alle beleidsterreinen van de rijksoverheid antwoord te geven op de volgende vraag: 'Wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag dat kosten'. Als tegenhanger zou de verantwoording logischerwijs antwoord moeten bieden op de vraag: 'Hebben we bereikt wat we hebben beoogd, hebben we gedaan wat we daarvoor zouden doen en heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?' Om dat te bereiken is het zaak een koppeling te leggen tussen (1) de doelstellingen van beleid, (2) de daartoe te leveren prestaties en (3) de daarvoor in te zetten middelen.

De opzet van de departementale begroting en het departementale jaarverslag ziet er als volgt uit (schema 1):

Schema 1: De nieuwe opzet van begroting en jaarverslag

Departementale begroting (Begr.) /
Departementaal jaarverslag (JV)

- Voorstel van wet
- *begrotingsstaat (Begr.) /
verantwoordingsstaat (JV)*
 - Leeswijzer
 - Beleidsparagraaf
- *beleidsagenda*
- *beleidsartikelen*
 - Bedrijfsvoeringsparagraaf (opname indien relevant)
 - Agentschapsparagraaf (opname indien relevant)
 - Verdiepingsbijlage
-
- Oordeel van de controleur (JV)

Beleidsparagraaf

De beleidsparagraaf wordt het hart van de begrotingen en jaarverslagen nieuwe stijl. Alle begrotingen bevatten in de toekomst een departementale *beleidsagenda*, waarin de zogenoemde beleidsprioriteiten staan aangegeven. Hierbij wordt beschreven wat het komende jaar gedaan gaat worden om de beleidsvoornemens uit het regeerakkoord te realiseren. In de verantwoording wordt op deze beleidsprioriteiten teruggeblikt: hebben we gedaan wat we zouden doen en hebben we daarmee onze ambities ook waargemaakt?

De Staten-Generaal kunnen tijdens de begrotingsbehandeling wijzigingen aanbrengen op de beleidsprioriteiten. Beleidsdoelstellingen vormen de basis van de indeling. Het doel is tot begrotingsstukken te komen, waarin de doelstellingen van beleid duidelijk herkenbaar zijn, en tot begrotingsartikelen, waaruit een verband blijkt tussen beoogde effecten, te leveren prestaties en benodigde middelen. Op deze 'beleidsartikelen' worden de integrale uitgaven en ontvangsten die met een doelstelling gepaard gaan begroot (respectievelijk verantwoord). Dit betekent dat de programmagelden (zoals subsidies en uitkeringen) en de apparaatsuitgaven in samenhang met elkaar worden gepresenteerd. Op deze manier ontstaat een beter zicht op de totale uitgaven die voor een bepaalde beleidsdoelstelling worden gedaan.

Voor de toelichting op de beleidsartikelen geldt dat zij een vast, herkenbaar patroon volgt. Per beleidsartikel worden in elk geval opgenomen:

1. de algemene beleidsdoelstelling;
2. de nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen (toegelicht met prestatiegegevens);
3. de budgettaire gevolgen van beleid;
4. informatie over budgetflexibiliteit;

5. de veronderstellingen in effectbereiking, doelmatigheid en raming.

Centrale rol voor prestatiegegevens

In de nieuwe begroting worden beleidsdoelstellingen zoveel als mogelijk geoperationaliseerd in streefwaarden (in termen van nagestreefde effecten). Ook worden zij gekoppeld aan doelgroepen en wordt een tijdshorizon aangegeven (wanneer moeten de effecten zijn bereikt). Verder zal er informatie worden opgenomen over de kosten en kwaliteit van de door de overheid geleverde prestaties: producten en/of diensten. Uitgaven worden zoveel als mogelijk onderbouwd (en dus ook toegelicht) met ramingen van volumes (bijvoorbeeld het verwachte aantal begunstigden van een subsidieregeling maal het gemiddelde bedrag per subsidie en de uitvoeringskosten).

Met deze korte schets zijn de belangrijkste prestatiegegevens al benoemd: prestatiegegevens bieden inzicht in (1) de nagestreefde en bereikte *effecten*, (2) de kosten en kwaliteit van de te leveren en geleverde *prestaties* en (3) de ramingen die ten grondslag liggen aan de uitgaven. Met behulp van prestatiegegevens kan gestuurd worden op respectievelijk doeltreffendheid van beleid, de doelmatigheid van beheer en - in het verlengde daarvan - de beheersing van de overheidsuitgaven in het algemeen.

Gewenst is inzicht in beleidsdoelstellingen en doeltreffendheid van beleid: streefwaarden in termen van effecten, intermediaire effecten en effect-indicatoren, aan te vullen met periodiek evaluatieonderzoek.

Toelichting:

Een algemene beleidsdoelstelling bevat idealiter de uiteindelijk beoogde maatschappelijke effecten (ook wel de *finale*

effecten genoemd). Daarbij wordt aangegeven op welke doelgroep het beleid betrekking heeft, wat de beoogde streefwaarden zijn en wanneer die waarden bereikt moeten zijn.

Het is niet altijd mogelijk om finale effecten te kwantificeren. De doelstelling om tot een maatschappelijke 'integratie van minderheden' te komen, is daarvan een goed voorbeeld. Daarnaast geldt dat wanneer een centrale beleidsdoelstelling wel in streefwaarden uit te drukken valt, een beleidsvoerder daarmee nog niet altijd over een geschikt aanknopingspunt voor sturing beschikt. Intermediaire effecten en effect-indicatoren - of een combinatie van beide - zijn dan goede terugvalposities. *Intermediaire effecten* bieden informatie over de wél meet- en stuurbare uitkomsten van beleid. Uitkomsten waarvan verwacht mag worden dat zij een bijdrage leveren aan de beoogde realisatie van de finale effecten. In het voorbeeld van 'de integratie van minderheden' kan het daarbij bijvoorbeeld gaan om het percentage nieuwkomers dat met succes heeft deelgenomen aan een inburgeringscursus. *Effect-indicatoren* bieden een *indicatie* of aanwijzing van de mate waarin de finale effecten worden bereikt (e.g. het percentage mensen van allochtone afkomst met een betaalde baan).

Aanvullend op deze informatie is het zaak de doeltreffendheid - of 'netto-effectiviteit' - van beleid met behulp van evaluatieonderzoek vast te stellen. Daarbij gaat het in essentie om de vraag: in hoeverre heeft datgene wat we gedaan hebben, ertoe geleid dat bereikt is wat we oorspronkelijk beoogden? Met nadruk wordt beleidsevaluatie een aanvullende rol toebedacht. Mede gelet op de kosten van evaluatieonderzoek, is het van belang om goed aan te sluiten op de reeds beschikbare reguliere prestatiegegevens: intermediaire effecten, effect-

indicatoren en output-informatie. VBTB brengt deze integrale benadering van prestatiegegevens en beleidsevaluatie goed tot uitdrukking. In de departementale begrotings- en verantwoordingsstukken nieuwe stijl maken de uitkomsten van evaluatieonderzoek deel uit van de artikelgewijze toelichting.

Inzicht in de doelmatigheid van 'het apparaat': de kostprijs en kwaliteit van de geleverde producten en/of diensten

Toelichting:

Waar effecten, intermediaire effecten en effect-indicatoren het mogelijk maken om te kunnen sturen op de doeltreffendheid van beleid, maakt de kostprijs van door de overheid geleverde producten en diensten, aangevuld met indicatoren die inzicht bieden in de kwaliteit van die prestaties, het mogelijk om te kunnen sturen op doelmatigheid. Dat is vooral van belang bij een scheiding van beleid en uitvoering (bijvoorbeeld als het gaat om de aansturing van een uitvoerende dienst of agentschap).

Inzicht in de - beheersbaarheid van de - ontwikkeling van overheidsuitgaven: volumegegevens en prijseenheden

Toelichting:

Ook in de voorstellen van VBTB geldt het kunnen beheersen van overheidsuitgaven als een belangrijk doel van de begroting. Volumegegevens en prijseenheden spelen daarbij een belangrijke rol: door informatie over aantallen te koppelen aan programma-uitgaven of kostprijzen per volume-eenheid, kan een raming worden opgesteld van de benodigde middelen. Uit deze omschrijving komt overigens al naar voren, dat kostprijzen van door de overheid of andere partijen geleverde producten en/of diensten niet los kunnen worden gezien van de ambitie om goed te kunnen ramen en

beheersen. Het oogmerk is steeds om in termen van volume- en prijseenheden aan te geven welk bedrag nodig is om een bepaald beleid tot uitvoering te brengen. Hoewel deze volumegegevens idealiter betrekking hebben op de kostprijs van te leveren prestaties en daarmee gepaard gaande programma-uitgaven, kunnen zij ook betrekking hebben op inputfactoren (zoals aan-

tallen fte's). Vermenigvuldiging van 'prijs' en 'hoeveelheid' – de bekende 'p X q' rekensom – levert dan het begrotingsbedrag op.

Schema 2 schetst het onderlinge verband tussen de in begroting en verantwoording (en de onderliggende beleids- en bedrijfsvoeringsprocessen) toe te passen prestatiegegevens en verschillende ambitieniveaus van sturing:

Schema 2: Prestatiegegevens gekoppeld aan sturingsambities

ambitie	prestatiegegevens	voorbeeld
doeltreffend	effecten of effect-indicatoren-	aantallen en percentages ex-cursisten met een betaalde baan (periodiek vergeleken met controlegroep)
doelmatig beheer	kostprijzen producten/diensten, aangevuld met kwaliteitsindicatoren	de kostprijzen van de op jaarbasis opgeleide cursisten (waarbij aan bepaalde kwaliteitseisen wordt voldaan)
beheersbare uitgaven	volumegegevens en prijseenheden	verwachte instroom nieuwe cursisten en kostprijs van en/of andere uitgaven aan een cursist

Kanttekeningen en lessen

Verschil met de prestatiebegroting anno 1971

Het voorgaande klinkt allemaal simpel en logisch. Toch zien sommigen VBTB en alles wat daarmee samenhangt met lede ogen aan. Zij menen dat het allemaal al eens is geprobeerd, en tevergeefs. Toch zijn er wezenlijke verschillen met de 'prestatiebegroting' uit de jaren zeventig.

Het belangrijkste onderscheid is dat VBTB niet wordt gezien als een geïsoleerde operatie van Financiën: de departementen zien het (ook) als 'hun project' (Hemels c.s., 2000). Daarnaast geldt dat anno 2000 niemand meer beticht kan

worden van een al te absoluut geloof in de maakbare samenleving. De Drorsiaanse causaliteitsgedachte die de VBTB-voorstellen (inderdaad) kenmerkt, wordt vooral pragmatisch toegepast. Het vertalen van doelstellingen in streefwaarden en het werken met kostprijzen en kwaliteitsindicatoren wordt ten slotte niet langer gezien als het becijferen van 'de ware en enig denkbare werkelijkheid' of het najagen van een nieuw 'meet- en maakbaarheidssyndroom', maar als onderdeel van een streven naar verantwoorde(lijke) besluitvorming over de inzet van publiek geld. Een andere belangrijk verschil tussen VBTB en de prestatiebegroting en beleidsanalyse uit de jaren zeventig is dat VBTB veel

belang toekent aan de gebruikswaarde van begrotingsinformatie tijdens de uitvoering van beleid en het achteraf afleggen van verantwoording (Boorsma c.s., 1999).

Lessen van de prestatieparadox

Naast door ervaringen met de product-begroting gevoede scepsis, bestaat er ook twijfel aan de uitwerking of zelfs goede bedoelingen van VBTB. Veel van de twijfel wordt gevoed door wat wel 'de prestatieparadox' wordt genoemd (Van Twist, 1999). Kort en krachtig komt het geloof in deze paradox neer op het volgende: organisaties die hun prestaties meten, presteren niet goed. Dit op zichzelf genomen nogal boude axioma bevat verschillende lessen, terwijl er ook wat kanttekeningen op hun plaats zijn.

Les 1: Meten om slecht presteren te maskeren

Het hanteren van prestatiegegevens kan worden gebruikt om 'slecht presteren' te maskeren. Een terecht aandachtspunt bij VBTB is dat organisaties zullen leren om steeds 'handiger' gebruik te maken van prestatiegegevens. De agency-literatuur staat bol van de waarschuwingen tegen de 'nadelige' of eenzijdig selectie van stuurinformatie (Hazeu, 2000). De tactiek om door het meten van prestaties slecht presteren te maskeren kan echter alleen werken, als het de agent in kwestie wordt toegestaan prestatiegegevens te benoemen, die inderdaad een selectief inzicht verschaffen in – de kosten en kwaliteit van – zijn presteren. Als de (departementale) opdrachtgever of (parlementaire) buitenwacht wél een goed beeld heeft van de prestaties of effecten waar het feitelijk om gaat, is dit risico goed te ondervangen (vergelijk Van Leerdam, 1999). Het met behulp van evaluatieonderzoek in kaart brengen van het verband tussen beleidsprestaties aan de ene kant en beleidseffecten aan

de andere, vormt daarbij een belangrijk hulpmiddel.

Les 2: Meten maakt tekortkomingen zichtbaar

Een logische uitkomst van het meetbaar maken en daadwerkelijk gaan meten van prestaties, is dat eventuele tekortkomingen beter zichtbaar worden. Inherent aan het streven naar meer transparantie is immers het gegeven dat de beschikbaarheid van prestatiegegevens vooraf, het achteraf mogelijk maken om eventuele feilen of 'fouten' haarscherp waar te nemen. Ook op dit punt biedt de bestuurlijke werkelijkheid voldoende voorbeelden van 'derden' (zoals een accountant, een evaluator, een rekenkamer of een parlement) die gretig – soms al te gretig – van die mogelijkheid gebruikmaken (Van der Knaap, 1997). Belangrijkste les is dat niet zozeer op de onvolkomenheden moet worden afgerekend die uit prestatiegegevens blijken, maar veeleer op de eventuele afwezigheid van die gegevens).¹

Les 3: Introductie van resultaatgericht management gaat ten koste van 'vertrouwen'

Het is mogelijk dat het resultaatgerichte sturingsmodel te rigide wordt toegepast. Het maken van zakelijke afspraken over te leveren prestaties en het vervolgens overgaan tot 'afrekenen' wanneer doelstellingen niet worden gehaald (les 2), kunnen leiden tot een erosie van de vertrouwensbasis tussen departement en uitvoerende dienst (of zelfs tussen leiding en medewerkers). Het is dus zaak om verstandig om te gaan met 'transparantie door meetbaarheid'. Alleen dan kan mijns inziens vertrouwen over en weer worden waargemaakt. Het gaat immers niet aan om – als departement – allerlei wensen en prioriteiten zonder meer 'over de schutting' te gooien. Een uitvoerende organisatie moet er bijvoor-

beeld op kunnen vertrouwen dat er rekening wordt gehouden met beschikbare capaciteit en eerder gemaakte afspraken.

Les 4: Het voeren van resultaatgericht management vergt een eenmalige investering

Sommigen stellen dat het meten van prestaties veel geld kost. Deze kosten moeten vervolgens ten laste worden gebracht van de primaire processen en zouden om die reden een negatieve invloed hebben op de doelmatigheid waarmee de organisatie kan werken. Door de behoefte aan informatie van met name buitenstaanders kan de 'meet-activiteit' als zodanig zoveel energie kosten, dat dit ook letterlijk ten koste gaat van het primaire proces.

Natuurlijk: aan het genereren van prestatiegegevens zijn kosten verbonden. Dit hangt onder meer samen met te stellen kwaliteitseisen als betrouwbaarheid, volledigheid, tijdigheid en controleerbaarheid. Bij een volwaardig resultaatgericht sturingsmodel zijn de reguliere, op jaarbasis te leveren prestatiegegevens evenwel niet meer dan een 'bijproduct' van de reguliere, jaarlijkse cycli van planning en control. De kosten van het inrichten van een bedrijfsvoeringssysteem zijn in principe eenmalig. Een dergelijk systeem levert vervolgens bijna 'automatisch' de informatie die nodig is bij het opstellen van jaarplannen en rapportages. Informatie die tegelijkertijd - al dan niet na een bewerkingslag - als 'extern presenteerbare' prestatiegegevens kan dienen.

Les 5: Nadruk op meetbaarheid leidt tot tunnelvisie, rigiditeit en angst voor vernieuwing

Wanneer er te veel nadruk op meetbaarheid wordt gelegd, kan dit leiden tot tunnelvisie, rigiditeit en angst voor vernieuwing. 'Tunnelvisie' maar ook bij-

ziendheid (myopie) vloeit voort uit selectieve aandacht van bestuurders en managers, wat weer het gevolg kan zijn van het hanteren van prestatiegegevens. Een reëel risico van resultaatgericht management is dat alles wat niet in meetbare prestatiegegevens valt uit te drukken, zich aan de waarneming van de besluitvormers zal gaan onttrekken. Vooral wanneer de te leveren prestaties nauwkeurig beschreven worden, bestaat het risico dat de uitvoering van een bepaalde taak tot een rigide, inflexibel uitvoeren van bepalingen verwordt. Zowel tunnelvisie als rigiditeit kunnen vernieuwing in de weg staan. De suggestie die evenwel van noties als tunnelvisie en dergelijke uitgaat, is dat dit per definitie negatief zou zijn. Het tegendeel is waar: voor veel organisaties kan het helemaal geen kwaad om het eigen functioneren met wat meer 'focus' in ogenschouw te nemen. Door zorgvuldig in kaart te brengen waar het (in bedrijfsvoering of beleidsprocessen) eigenlijk om gaat en dat zo goed als het kan in prestatiegegevens te vertalen, ontstaat vaak voor het eerst een gerichte benadering van het streven naar verbetering.

Tot zover de prestatieparadox. Het is in theorie mogelijk dat een organisatie die niets aan prestatiemeting doet, goed presteert en omgekeerd een dienst die 'van alles en nog wat meet ondertussen wel slecht presteert' (Van Twist, 1999). Het fundamentele probleem van deze laatste stelling - en dat is meteen de zwakte van deze interpretatie van de prestatieparadox - zit natuurlijk in het woord 'mogelijk'. Zonder de prestaties daadwerkelijk te gaan meten, blijft het immers altijd 'mogelijk' dat men beter presteert: het kan alleen nooit worden aangetoond. Een stelling als 'een hardloper waarvan je de tijd meet, loopt minder hard dan een atleet waarvan je de

tijd niet meet', heeft evenveel informatiewaarde.

Stand van zaken: het woord is aan de Tweede Kamer

In mei 2000 zijn van alle departementen voorbeeldbegrotingen nieuwe stijl aangeboden aan de Tweede Kamer. De Kamer, bijgestaan door de Algemene Rekenkamer, zal zich vervolgens uitspreken over de vraag of de toegankelijkheid, samenhang en relevantie van de opgenomen informatie inderdaad zijn verbeterd. Op basis daarvan zullen de eerste echte begrotingen nieuwe stijl worden opgesteld (voor begrotingsjaar 2002).

Bij wijze van tussenstand kan alvast wel worden geconcludeerd dat VBTB binnen de rijksoverheid veel in gang heeft gezet. Op alle departementen is hard en fundamenteel nagedacht over het 'waartoe' en 'waarmee' van beleid en beheer. Dit gaf niet zelden aanleiding tot lastige en soms zeer confronterende vragen. Het gevolg van deze discussies is wel dat de begroting en verantwoording beter aansluiten op waar het in het beleid van een departement werkelijk om gaat. Nagenoeg alle departementen zijn erin geslaagd om in de begroting expliciet de relatie te leggen tussen beleidsdoelstellingen, de daartoe te verrichten prestaties en de daarvoor benodigde middelen. En, niet minder belangrijk, om duidelijk aan te geven op welke resultaten een departement (lees: een minister of staatssecretaris) mag worden aangesproken.

Systeem- en resultaatverantwoordelijkheid

Zo zal waar het gaat om beleidsdoelstellingen door de ministeries van BZK en OCenW het onderscheid tussen 'systeem-' en 'resultaatverantwoordelijkheid' worden gehanteerd. In essentie geeft de begroting aan waar het departement

jegens bijvoorbeeld de politieregio's of onderwijsinstellingen voor verantwoordelijk is (zoals bijvoorbeeld een adequaat financieringsstelsel) én welke uiteindelijke maatschappelijke resultaten daarmee als doelstelling worden beoogd (in termen van bijvoorbeeld veiligheid of het eindniveau van leerlingen). Deze 'getrapte verantwoordelijkheid' heeft als voordeel dat recht kan worden gedaan aan de autonomie van uitvoeringspartners, zonder dat daarmee onhelder wordt waar de verantwoordelijkheid van het departement ophoudt.

Koppeling en afbakening

Een ander voorbeeld van hoe de begroting en verantwoording nieuwe stijl kunnen leiden tot meer duidelijkheid in verantwoordelijkheid, is de door Verkeer en Waterstaat aangebrachte koppeling tussen velden als personenvervoer, goederenvervoer en luchtvaart enerzijds en horizontale facetten als veiligheid, economisch belang en milieu anderzijds. Ook andere departementen zijn er door het maken van dit soort keuzen in geslaagd om bij het opstellen van beleidsartikelen relatief homogene, herkenbare beleidsterreinen af te bakenen. Wel moeten er op tal van plaatsen nog prestatiegegevens worden benoemd of ontwikkeld waarmee de uitgaven kunnen worden toegelicht. Elke voorbeeldbegroting gaat daarom gepaard met een 'plan van aanpak' voor het ontwikkelen van prestatiegegevens en beleidsevaluatie.

Debat

VBTB heeft aanleiding gegeven tot een reeks van debatten die de aard van beleid en bestuur in hun kern raken. Hoe kan het budgetrecht van de Tweede Kamer het best worden gewaarborgd? Op welke resultaten mag een bewindspersoon worden aangesproken? Hoe ver moet je gaan met het toerekenen van apparaatsuitgaven? Kun je volstaan met

'versleuteling' van stafafdelingen volgens bepaalde normen, of moet je voor een goed inzicht in de integrale kosten van beleid eigenlijk overstappen op een systeem van tijd-werkregistratie? Wat te doen met de uitgaven die gemoeid zijn met controle en inspectie: toerekenen aan doelstellingen of apart verantwoorden? Als het gaat om het in kaart brengen van de integrale kosten van beleid, laat het merendeel van de voorbeeldbegrotingen zien dat het heel goed mogelijk is om apparaatsuitgaven toe te rekenen aan doelstellingen van beleid. Het onderscheid tussen 'programma' en 'apparaat' blijft daarbij overigens zichtbaar: zij biedt immers zicht op de doelmatigheid van beleids(uit)voering.

De uiteindelijke lijn die op dit punt gevolgd gaat worden, is voor een deel nog in ontwikkeling: zij vergt interdepartementaal overleg en (vervolgens) nadere uitwerking in de comptabele wet- en regelgeving. Vast staat wel dat resultaatgericht begroten en verantwoord op langere termijn alleen zinvol is, als het een goede afspiegeling vormt van de manier waarop een departement stuurt. In dat opzicht sluit VBTB goed aan op ontwikkelingen bij departementen als VROM, LNV of Verkeer en Waterstaat, waar het resultaatgerichte sturingsmodel al enige tijd gemeengoed is. Bij andere departementen zal van VBTB eerder een impuls tot resultaatgerichte verantwoordelijkheid uitgaan.

Resultaatgerichte verantwoordelijkheid

Zelfrelativering voorbij?

De betekenis van het resultaatgerichte sturingsmodel - want daar draait het bij VBTB in essentie allemaal om - reikt verder dan de financiële functie. Resultaatgerichte sturing dwingt een overheid ertoe om kleur te bekennen: waar staan we als rijksoverheid voor, wat willen we

bereiken en hoe gaan we dat aanpakken. En dat schept op zijn beurt naar buiten toe weer helderheid over de vraag: wat mogen we van die overheid verwachten? Positief effect is ook dat binnen overheidsorganisaties een verbeterd werkklimaat ontstaat. Door resultaatgericht te sturen ontstaat er - zowel bij medewerkers als bij het management - meer inzicht tussen het presteren op de werkvloer en het functioneren van de organisatie als geheel (vergelijk Bueno de Mesquita en Smit, 1999). Uit de rijksbrede IBO-onderzoeken komt nu al naar voren, dat prioriteiten beter zichtbaar worden als de interne bedrijfsvoeringsstrategie ten dienste wordt gesteld van de uiteindelijk beoogde maatschappelijke effecten. Een meer resultaatgerichte en meer zelfbewuste (rijks)overheid vormt in mijn ogen een welkome aanvulling op het door interactie en compromis gekenmerkte, in netwerken uiteenvallende poldermodel. Te vaak is het nog mogelijk om bestuurlijke verantwoordelijkheid te ontlopen onder verwijzing naar doodoeners als 'de doelstellingen van beleid zullen nader bepaald worden in overleg met betrokken partijen'. Natuurlijk vergen complexe maatschappelijke vraagstukken en het formuleren van uitvoerbaar en (dus) breed geaccepteerd beleid dat soms geïnvesteerd moet worden in interactie met belanghebbenden (vergelijk Noordgraaf, 1999). Het laten ontaarden van deze processen in 'duurzame arrangementen' waarbinnen vooral 'doelzoekend gestuurd' kan worden, is volgens mij op termijn funest voor de geloofwaardigheid van een zichzelf serieus nemende overheid.

Zoals publicist Paul Scheffer al schreef in zijn geruchtmakende betoog over 'het multiculturele drama' keren velen zich af van een overheid die zichzelf voortdurend relativeert (NRC, 29 jan. 2000). Een openbaar bestuur dat zijn mogelijk-

heden om te sturen systematisch bagatelliseert, is vatbaar voor wat in de medische wetenschap progressieve paralyse wordt genoemd: voortschrijdende verlamming. Zo een overheid verliest haar maatschappelijke functie. Een democratie die zo'n overheid toereert, holt zichzelf steeds verder uit. Met de operatie-VBTB kiest de rijksoverheid daarentegen bewust voor een meer doelgerichte positionering van overheid en beleid. Ik meen dat dat een goede zaak is.

Noot

¹ G. van Maanen, secretaris-generaal van het ministerie van Financiën, wees hier al op tijdens het symposium 'Verantwoord beleid' van het Instituut voor Onderzoek naar Overheidsuitgaven (Den Haag, 13 oktober 1999): 'Er moet geen (cultuur van) angst voor afrekening ontstaan. Een ingebouwde foutenmarge ten aanzien van de te bereiken doelstellingen zou soelaas kunnen bieden'. Ook A. Peper, voormalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, pleitte in zijn essay *Op zoek naar samenhang en richting* voor een foutenmarge bij de uitvoering van beleid: 'Het politieke debat zou niet zozeer over de verantwoordelijkheid voor incidentele fouten moeten gaan, maar over de marge die als acceptabel wordt ervaren'.

Literatuur

- Berkhout, A. & M. Sanders, VBTB, begroten en verantwoordeñ met resultaat, in: *Beleidsanalyse*, 1999, nr. 1-2, pp. 49 - 60.
- Bestebreuer, A. & A. Kraak, *Modern financieel management bij het Rijk - De rijksbegroting belicht*, Den Haag, 1997.
- Boorsma, P., F. Maessen & J. Schild, 'Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording' in relatie tot Beleidsanalyse en Prestatiebegroting: een historische vergelijking vanuit beleidsanalytisch perspectief, in: *Beleidsanalyse*, 1999, nr. 1-2, pp. 15-28.
- Bueno de Mesquita, K. & J. Smit, Prestatiesturing bij de overheid, in: *Overheidsmanagement*, 1999, nr. 2, pp. 306-310.
- Hazeu, C., *Institutionele economie - Een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*, Bussum, 2000.

- Hemels, D. P. van Veen & S. Galjé, Begroten met beleid in de praktijk, in: *Overheidsmanagement*, 2000, nr. 2, pp. 47-51.
- Klink, A. en M. Ridder, Planning- en controlcycli binnen de rijksoverheid, in: *Overheidsmanagement*, 1998, nr. 11, pp. 283-287.
- Knaap, P. van der, *Lerende overheid, intelligent beleid - De lessen van beleidsevaluatie en beleidsadvisering voor de structuurfondsen van de Europese Unie*, Den Haag, 1997.
- Knaap, P. van der, & R. van Oosterom, Zicht op resultaat?, in: *Openbare Uitgaven*, 1999, nr. 1, pp. 31-39.
- Knaap, P. van der, Prestatiegegevens en beleidsevaluatie bij de rijksoverheid: van ontwikkeling naar gebruik, in: *Openbare Uitgaven*, 1999, nr. 5, pp. 234-245.
- Leerdaam, J. van, Aansturing van ZBO's op prestaties, in: *Overheidsmanagement*, 1999, nr. 10, pp. 239-243.
- Ministerie van Financiën, *Miljoenennota 1999*, TK 1998-1999, 26 200, nr. 1.
- Ministerie van Financiën, *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording*, Den Haag, 1999a.
- Ministerie van Financiën, *Heeft beleid effect?* Den Haag, 1999b.
- Ministerie van Financiën - Afdeling Beleidsevaluatie en -Instrumentatie, *Voorhoedeprojecten prestatiegegevens en beleidsevaluatie*, Den Haag, 1999c.
- Noordegraaf, M., Zinloze wanorde - Publiek management te midden van ambiguïteit, in: *Bestuurskunde*, jrg. 8, 1999, nr. 7, pp. 300-310.
- Twist, M. van, Versterking van de verantwoording: redenen, risico's en dilemma's, in: *Bestuurswetenschappen*, 1999, nr. 4.