

Van Haagse zuinigheid naar Haagse doelmatigheid. VBTB als hefboom voor resultaatgericht management

Peter Van der Knaap

1] INLEIDING

24

De begrotingscyclus is het sleutelmechanisme waarmee de overheid doelstellingen en beleid formuleert, middelen toewijst en verantwoording aflegt. Als onderdeel van de Copernicushervorming streeft ook België naar een zuiniger, efficiëntere en effectievere besteding van middelen. In de zogeheten Bouillonnota is onder andere als ambitie geformuleerd dat de financiële cyclus van de federale overheid zodanig moet veranderen dat recht moet worden gedaan aan de verhoogde autonomie van overheidsdiensten, de toegenomen verantwoordelijkheid van overheidsmanagers, transparantie, het sturen op resultaten en de uitbouw van prestatie-indicatoren ¹. In dit artikel gaan we in op de ervaringen bij de Nederlandse Rijksoverheid met de invoering en eerste evaluatie van het project "Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording", kortweg VBTB. Met de begroting en verantwoording in VBTB-stijl wordt beoogd een antwoord te geven op de vraag: "Wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen en wat mag dat kosten?". We vertrekken vanuit de kritische vooronderstelling dat, zes jaar na de start, van de oorspronkelijke ambities van VBTB maar weinig is overgebleven. Het ontbreken van relevante politieke informatie en 'beleidsconclusies' betekenen volgens sommigen zelfs het einde van de operatie. Tegelijkertijd is er bij het ministerie van Financiën nog steeds geloof. André de Jong, directeur-generaal van de Rijksbegroting bij het ministerie van Financiën in Den Haag, geeft aan dat VBTB te belangrijk is om te falen. Financiën gaat dus door met VBTB. Door overbodige informatie uit de begrotingsstukken te snijden en echte beleidsevaluaties te programmeren kunnen de begroting en verantwoording meer resultaatgerichte werkinstrumenten worden.

2] VBTB EN VERANTWOORDINGS-DAG: NIEUWE TRADITIES

Eén van de moeilijkste dingen die je kunt doen, is het introduceren van een nieuwe traditie. De introductie in Nederland van de Verantwoordingsdag, de derde woensdag van mei waarop het kabinet verantwoording aflegt over het gevoerde beleid, is een mooi voorbeeld. De politici geloven er nog maar half in en er is veel kritiek op de papierwinkel die het met zich meebrengt. Toch lijkt het te gaan lukken: inmiddels weet de helft van de Nederlanders dat de derde woensdag in mei Verantwoordingsdag is ². Die bekendheid mag een succes worden genoemd (hoewel je natuurlijk ook kunt stellen dat de helft van het volk het nog niet weet). Wat belangrijker is: negen op de tien ondervraagden zeggen het bovendien belangrijk te vinden dat de rijksoverheid elk jaar tussentijds verantwoording aflegt. Een ruime 60 procent van de ondervraagden denkt ten slotte dat de regering voldoende mogelijkheden heeft om op een goede manier verantwoording af te leggen, terwijl een kwart van de mensen eraan twijfelt of politici dat ook écht willen. Verantwoordingsdag is het meest zichtbare onderdeel van het hervormingsproject VBTB. Deze tongbreker staat voor "Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording". Onder die vlag is de afgelopen zeven jaar binnen de rijksoverheid gewerkt aan een nieuwe opzet en inhoud van de departementale begrotingen en jaarverslagen. De aanzet tot de hervorming van begroting en verantwoording nieuwe stijl werd gegeven 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 prominere plaats voor de financiële verantwoording in de totale begrotingscyclus, anderzijds het verhogen van de kwali-

teit 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 VBTB.

Met de begroting en verantwoording 'nieuwe stijl' wordt beoogd voor alle beleidsterreinen van de rijksoverheid antwoord te geven op de 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.

Anno 2006 bevatten de departementale jaarverslagen steeds meer concrete informatie over doelen, prestaties en middelen. Meer dan de helft (53 procent) van alle uitgaven wordt op een goede manier met effectinformatie over doelstellingen toegelicht, terwijl 66 procent van de uitgaven informatie over te leveren overheidsprestaties bevat. Hoewel het kabinet er nog niet helemaal in slaagt om de Tweede Kamer te voorzien van alle benodigde informatie, constateert ook de Algemene Rekenkamer nog steeds groei.

3] VBTB: PRAGMATISCHER DAN EERDERE POGINGEN

In de jaren zeventig is door de Nederlandse rijksoverheid ook al geprobeerd om productbegrotingen in te voeren. Een belangrijk verschil met VBTB is – simpel gezegd – dat de poging nu wel lukt. Volgens mensen die in de jaren 70 betrokken waren bij de productbegrotingen en de Commissie Beleidsanalyse lag dat aan de te hoge ambities die men destijds had. Het werd toen noodzakelijk gezocht om vooraf een integraal en causaal verband tussen uitgaven, producten en effecten te kunnen aantonen. Zonder dat mocht er eigenlijk niet eens begroot worden. Wat dat betreft verwoordt Van Nispen het treffend als hij het streven van destijds vergelijkt met Icarus die met zijn vleugels van kaarsvet te dicht bij de zon wilde vliegen. VBTB is van meet af aan een stuk bescheidener van op-

zet geweest. In plaats van beleidsanalyse vormden de concrete beleidsplannen van de departementen het uitgangspunt voor de nieuwe begrotingsindeling. Bij twijfel tussen de relatie tussen geld, prestaties en effecten is in de eerste plaats een rol voor kritische Kamerleden weggelegd. En niet voor de technisch georiënteerde beleidswetenschappers. Wat dat betreft had VBTB van meet af aan de wind mee: door de opkomst van New Public Management bestond er in 1999 al veel meer aandacht voor prestaties en effecten dan vijftig jaar ervoor³. Dat wil trouwens niet zeggen dat er geen ruimte voor verbetering zou zijn. De Nederlandse Algemene Rekenkamer heeft alle jaarverslagen van de afgelopen Verantwoordingsdag onderzocht. Hoewel zij als gezegd nog steeds groei waarneemt, blijkt dat voor slechts 31 % van de operationele doelstellingen concrete beleidsinformatie over effecten is opgenomen. Verder weten we van 42 % van die plannen niet hoe ze concreet zijn uitgewerkt, dus wat voor maatregelen ministeries daadwerkelijk hebben getroffen om die plannen te realiseren. En – wellicht nog het opmerkelijkst – voor 23 % van de plannen weten we niet eens hoeveel geld het kabinet ervoor heeft uitgegeven ... Zelfs voor de kabinetsprioriteiten kan het kabinet niet altijd aangeven of het beleid werkt. Het is dus zaak om te blijven investeren in VBTB⁴.

4] DUNNERE BEGROTINGSSTUKKEN DOOR INTERNET EN VERWIJZINGEN

Een ander belangrijk verschil tussen VBTB en eerdere pogingen om resultaatgericht te gaan begroten, was de keus om het 'eigenaarschap' van de operatie bij de ministeries zelf te leggen.

Toegegeven: dat eigenaarschap had ook wel nadelen: iedere beleidsafdeling wil graag een eigen plek in de begroting. En voor mensen die kritisch naar de begrotingen moeten kijken – zoals directies Financieel-Economische Zaken en het ministerie van Financiën – is het natuurlijk gemakkelijker om meer tekst toe te staan, dan meer uitgaven. Dat geldt zeker voor Hollanders! Het onvermijdelijke resultaat: dikke stukken. Positiever gesteld: in de ijver van de eerste jaren, zo leerde ook de VBTB-evaluatie uit 2004, is daarbij weleens vergeten voor wie de begrotingsstukken primair waren bedoeld: de Tweede Kamer. Wie bedenkt dat een gemiddeld Kamerlid 0,8 fte aan ambtelijke ondersteuning heeft, die weet dat hij of zij geen stapel van 40 centimeter papier kan doorgronden. Een soortgelijk risico manifesteert zich trouwens ook in de Belgische pendant.

Het is om die reden een goede zaak dat de begrotingen en verantwoordingen weer dunner worden. De sanering die de Nederlandse Rijksbegroting twee jaar geleden inzette, was hard nodig. De Rekenkamer constateerde het al in 2003: door selectiever te zijn, meer te verwijzen en samen te vatten kunnen begrotingsstukken veel toegankelijker worden⁵. Het is voor een politiek debat echt niet nodig om ellenlange toelichtingen over bedrijfsvoeringsprocessen of beleidsinstrumenten te lezen. Ik denk dat een fractiespecialist zich met hyperlinks naar relevante achtergrondstukken prima weet te redden. Het streven van Financiën om de begrotingen en jaarverslagen steeds toegankelijker op internet te zetten, biedt die mogelijkheid.

In het beginstadium van VBTB was er zelfs een toegankelijk overzicht met alle relevante beleidsevaluaties. Kamerleden konden per begrotingsartikel of met behulp van zoektermen precies de informatie vinden die zij nodig hadden. Wat dat betreft hoef je inderdaad niet alle beleidsnota's in de begroting te stoppen.

26

Persoonlijk denk ik trouwens dat het een illusie is dat alle verantwoordingsinformatie zich door het gat van prinsjesdag en verantwoordingsdag zou moeten wringen. Het credo zou moeten zijn: het is iedere dag verantwoordingsdag. En dat geldt al helemaal voor bedrijfsvoeringsinformatie. Veel detailinformatie over kostprijzen en tarieven is immers vooral op managementniveau van belang. Het is een gegeven dat bedrijfsvoering voor het politieke debat pas echt interessant wordt als het niet goed gaat. De nieuwe manier waarop ministeries zich in Nederland hun bedrijfsvoeringsparagraaf in de jaarverslagen over risico's en zwakke plekken verantwoorden, voorziet daarin.

Het dunner maken van begrotingen en jaarverslagen hoeft al met al niet te betekenen dat die informatie over bedrijfsvoering volledig verloren gaat. Sterker nog, als VBTB ergens toe heeft geleid, dan is het wel dat er binnen de Nederlandse rijksoverheid veel meer bedrijfsvoeringsgegevens over kosten, kwaliteit en doorlooptijden beschikbaar zijn dan voorheen. En dat stelt het management van organisaties als het Operationeel Commando van de Landmacht of Rijkswaterstaat in staat om beter te sturen dan voorheen.

5] VERSCHILLENANALYSES OF BELEIDSDOORLICHTINGEN

Het project VBTB is in 2004 geëvalueerd. In het evaluatierapport wordt geconstateerd dat een systematisch streven naar meer doelmatigheid enerzijds, en een toe-

gankelijke begroting en dito jaarverslag anderzijds, met elkaar kunnen botsen. Ook kan worden vastgesteld dat het kritisch evalueren van het verband tussen middelen, prestaties en effecten niet vanzelf gaat.

Om dit hiaat te repareren is het ministerie van Financiën in 2005 begonnen met zogenaamde 'beleidsdoorlichtingen'. Bij een beleidsdoorlichting worden voor een bepaald beleidsterrein (gedefinieerd als het beleid gericht op een algemene of operationele doelstelling) de volgende vragen gesteld:

- a) Wat is het probleem dat aanleiding is (geweest) voor beleid? Is dit probleem nog actueel?
- b) Wat is de oorzaak van het probleem?
- c) Waarom rekent de overheid het tot haar verantwoordelijkheid om het probleem op te lossen?
- d) Waarom ligt de verantwoordelijkheid op rijksniveau (en niet op decentraal of EU-niveau)? Hoe is de verantwoordelijkheid vormgegeven en waarom?
- e) Welke doelstelling heeft de overheid geformuleerd voor de oplossing van het probleem?
- f) Welke instrumenten (zullen) worden ingezet? Hoe is de samenhang tussen de instrumenten? Is er sprake van overlap? Wat is bekend over de uitvoering van beleid?
- g) Dragen de instrumenten bij tot de geformuleerde doelstellingen (oplossing van het probleem)? Wat zijn belangrijke positieve en negatieve neveneffecten?
- h) Hoe wordt de hoogte bepaald van de budgetten die worden ingezet? Wat is hiervan de onderbouwing?

Als voor de hand liggende vervolgvragen heeft Financiën gedefinieerd: "Wat zijn de alternatieven voor het bestaande beleid?", "Wat zijn daarvan de kosten en de te verwachten effecten?" Iedere beleidsdoorlichting wordt na afloop afgesloten met een kabinetsstandpunt.

Het is mooi dat Financiën dit initiatief heeft genomen: achterblijvende ministeries kunnen er scherp mee worden gehouden. Of gemaakt. Maar dat de beleidsdoorlichtingen nodig zijn, is eigenlijk een veeg teken. Een zichzelf respecterend bestuurder of ambtenaar zal zich deze punten van nature afvragen. Stelt u de vragen maar eens aan uzelf! In wezen zou het een schandaal zijn als er geld wordt uitgegeven en maatregelen worden getroffen zonder dat het antwoord op deze vragen bekend is. Dat geldt zelfs voor de aanvullende vragen. Een interessante volgende stap zou zijn dat de inmiddels 85 jaar oude Haagse Inspectie der Rijksfinanciën – zoals de elitetroepen van de minister van Financiën formeel heten – deze vragen ook echt vooraf gaat stellen bij nieuw beleid.

6] TOT BESLUIT

VBTB leeft nog. Ondanks (of misschien: dankzij) een kritische evaluatie. Ondanks het feit dat we van een begrotingsoverschot (bij de lancering van VBTB) alweer een tijdje met een begrotingstekort hebben gekampt. En tekorten zijn, zo is mijn ervaring, beter voor de botte bijl dan voor het inhoudelijk beredeneren van de relatie tussen doelstellingen, prestaties en middelen. Verantwoordingsdag leeft ook nog. Ondanks het feit dat de eerste zes edities in de schaduw van ingrijpende gebeurtenissen plaatsvonden (voor u als Belgische lezer: de vuurwerkkramp bij Enschede, de nacht waarin Hans Wiegel het kabinet bijna liet vallen, de moord op Pim Fortuijn, de fractieleiders die in 2005 liever in een winkelcentrum voor het EU-referendum gingen folderen en in 2006 de kwestie Verdonk-Ayaan Hirschi Ali).

Wat helpt is steun uit het buitenland. Het IMF gaf bijvoorbeeld laatst aan dat het voorbeeld om een Verantwoordingsdag in te stellen internationaal navolging verdient. En misschien nog wel het mooiste compliment voor een initiatief van de centrale overheid: in gemeenteland worden de drie W-vragen inmiddels ook op grote schaal toegepast.

In België wordt als het gaat om resultaatgericht be-groten en verantwoorden wel gewaarschuwd voor een gebrek aan draagvlak, zichtbaarheid en een teveel aan bureaucratie. Ook in Nederland moeten we waken voor bloedeloosheid. PvdA-leider Wouter Bos sprak wat dat betreft afgelopen Verantwoordingsdag harde woorden: "Ik maak mij sterk dat buiten Den Haag zich niemand voor deze debatten heeft geïnteresseerd. Dat heeft vooral te maken met de vraag of het kabinet rapporteert vanwege het rapporteren of dat de rapportages ook tot andere politiek leiden. Als er iets wordt geconstateerd wat niet klopt, leidt dat meestal tot een andere vorm van rapportage. Hoe vaak heeft een verantwoordingsdebat echter geleid tot echt andere politieke keuzes? Is het toeval dat het kabinet, ondanks toezeggingen, al jaren weigert om in de jaarverslagen een rubriek op te nemen met de titel "beleidsconsequenties"?" Verder meent Bos dat risico's worden vermeden door geen ambitieuze en meetbare maatschappelijke doelen voorop te stellen en onvolledig te zijn in het melden van de resultaten. Dat moet en kan inderdaad anders. Daarover is men het in de Kamer, getuige het ongecorrigeerde stenogram van Verantwoordingsdag 2006, van links tot rechts eens ⁶. Het streven om de begrotingen en jaarverslagen dunner en beter leesbaar te maken is een eerste stap. En nogmaals: dat hoeft niet ten koste te gaan van een goede

resultaatgerichte bedrijfsvoering: je kunt heel goed in-tern op een doelmatige bedrijfsvoering sturen zonder de Kamer lastig te vallen met vuistdikke jaarverslagen. De beleidsdoorlichtingen zullen naar verwachting tot ste-vige politieke debatten gaan leiden. Ook dat is een goede zaak. Met het inhoudelijk toelichten van kabinetspiori-teiten in de Miljoenennota is een andere belangrijke stap gezet in het politieker maken van VBTB. Helemaal mooi is dat minister Zalm van plan is om de suggestie van de Rekenkamer op te volgen om de beleidsprioriteiten door te lichten. Wanneer de indringende vragen uit de be-leidsdoorlichtingen ook hardop aan de voorkant worden gesteld, en consequenties worden verbonden aan tegen-vallende resultaten, zal de politieke relevantie van VBTB kunnen groeien.

Dat vergt trouwens wel kritische Kamerleden. Om Jan van Zijl, het Kamerlid dat aan de wieg van de operatie stond, te citeren: als je van de informatie die VBTB ople-vert geen politiek kunt maken, deug je niet voor je vak. De nieuwe Kamerleden kunnen aan de slag!

27

EINDNOTEN

- 1 Zie Veerle CONINGS en Miekatrien STERCK, "De financiële hervorming als hefboom voor resultaatge-richt management", in Annie HONDEGHEM en Roger DEPRÉ, *De Copernicushervorming in perspectief*, Vanden Broele, 2006.
- 2 Een en ander blijkt uit een onderzoek dat KPMG hield onder 604 Nederlanders, een dwarsdoorsnede van de Nederlandse bevolking.
- 3 Vergelijk Wouter VAN DOOREN, *Performance measu-ment in the Flemish sector: a supply and demand approach*, K.U.Leuven, 2006.
- 4 Algemene Rekenkamer: "Rijk Verantwoord 2005" en "Staat van de beleidsinformatie 2006", te raadplegen via www.rekenkamer.nl.
- 5 Algemene Rekenkamer, *Doelmatigheidsinformatie in begroting en jaarverslag*, een op 29 oktober 2003 gepubliceerd onderzoek naar de vraag: geven de ministeries voldoende informatie over doelmatigheid van beleid in de begroting en het jaarverslag?
- 6 Zie www.parlement.nl.

Peter van der Knaap is directeur bij de Algemene Rekenkamer, Den Haag.