

Resultaatgericht begroten

VBTB bij het Rijk een succes?

A.F.A. Korsten

'Een priester en een taxichauffeur leggen het bijtje erbij neer en gaan naar de hemel. Petrus toont de priester zijn eeuwig verblijf - een hut. Dan toont Petrus de chauffeur zijn eeuwig verblijf - een herenhuis. De priester is verontwaardigd en vraagt Petrus: "Vanwaar het verschil?" Petrus antwoordt: "Als jij preekt, dan slapen de mensen. Als deze chauffeur zijn taxi rijdt, dan bidden ze!". De moraal van het verhaal is: het zijn de resultaten die tellen.

Deze anecdoten heb ik nodig om de sprong te maken naar VBTB, de naam voor het beleidsgericht begroting. Zijn departementen meer resultaatgericht geworden? Daarop gaan we in door de VBTB-operatie nader te bezien. VBTB gaat over begroten.

Begrotingen moeten toegankelijker worden

De begrotingen van de departementen zijn tegenwoordig - anno 2004 - lijvige boekwerken. Ze kennen een hoog jargon gehalte en bevatten veel cijfers. Dat maakt dat ze niet makkelijk leesbaar zijn. Ze verbloemen bovendien vaak waarvoor ze bestemd zijn: zicht krijgen op de mogelijkheid of onmogelijkheid om uitgaven te verminderen of te vergroten. Daarom is het geen wonder dat begrotingen regelmatig object zijn van pogingen om de toegankelijkheid ervan te vergroten. Uit de lokale sfeer kennen we de roemruchte BBI-operatie, die ook op meer toegankelijkheid in het begroten was gericht. BBI is aan evaluatie is onderworpen door Harrie Aardema in zijn proefschrift.

Op rijksniveau is minister Gerrit Zalm de bestuurlijke auctor intellectualis geweest die de VBTB-operatie op gang bracht. VBTB staat voor: *van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording*. Dat was ook de titel van het initiële rapport over het nieuwe begroten.

Bracht dit VBTB een ommekeer? De VBTB-operatie beoogt antwoord te geven op de drie w-vragen: wat willen we op Rijksniveau bereiken met beleid, wat doen we ervoor en wat levert het op?

VBTB en NPM

De VBTB-operatie is gericht op het bereiken van *meer resultaatgerichtheid*. Als zodanig past VBTB in *New Public Management* (NPM), de wetenschappelijke fundering voor sturen op resultaten, afrekenen op prestaties en resultaatgericht management. NPM wordt vaak geassocieerd met de namen van Osborne & Gaebler ('Reinventing government'), Hood en anderen.

De belangrijkste ideeën uit NPM zijn: opsplitsing van organisaties door verzelfstandiging, beheersmatige vrijheden voor managers, explicitering van prestatie maatstaven, outputsturing en afrekenmechanismen met prikkels. Maar het gaat ook om een effectiever politiek primaat en meer betrokken burgers.

NPM werkte dus in op het begroten maar reikte ook verder.

Oogmerken van VBTB

De bedoeling was dat de nieuwe departementale begrotingen die gebaseerd waren op door NPM geïnspireerd VBTB transparant zouden maken wat de doelen achter beleid zijn, welke instrumenten worden ingezet (wetgeving, voorlichting, subsidie, ambtelijk apparaat), welke financiële middelen hiermee gemoeid zijn en wat ervan terecht komt. Waarom financiert de rijksoverheid de padvinderij, de scheepvaart, de kustbewaking? Leidde extra geld tot extra resultaat? Duidelijk zal zijn dat het ministerie van Financiën hiermee de begroting niet alleen toegankelijker wil maken maar ook flexibiliteit wil(de) zoeken: waar loopt het minder en wat leent zich voor bezuiniging of extra uitgaven?

VBTB: hoe concreet?

In 1999 ontvouwde het ministerie van Financiën zijn VBTB-plannen. Er werd later over geschreven in tijdschriften als Openbare Uitgaven en Bestuurskunde. Vanaf 2002 zou de beleidsbegroting een feit zijn. Het kabinet maakte ongeveer honderd miljoen euro vrij voor de departementen om tot VBTB-begrotingen en jaarverslaggeving te komen, onder de voorwaarde van cofinanciering, zodat er tweehonderd miljoen euro beschikbaar kwam (Bestebreuer, 2004).

Door politici geformuleerde doelen moesten ingevolge VBTB worden geoperationaliseerd en SMART geformuleerd, zodat duidelijk is wat men wilde bereiken. SMART staat voor specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden. Per doelstelling waren prestatiegegevens nodig.

Over de prestaties zou systematisch moeten worden gerapporteerd in de jaarverantwoording die vroeger wordt uitgebracht, namelijk in mei in plaats van september van het jaar erop. Alle beleid moet periodiek worden geëvalueerd, de programmering ervan moet onderdeel worden van de begroting, zodat een sluitend systeem van planning & control ontstaat.

De Algemene Rekenkamer werkte aan de VBTB-operatie mee door een kritische monitoring.

De eerste beleidsbegrotingen lagen in september 2001 in de Tweede Kamer. Wat blijkt in juni 2004?

Evaluatie: de gevolgen van de VBTB-operatie

Flip de Kam betitelde de eerste VBTB-operatie in de NRC nog als een bloedeloze operatie. Het inzicht in de prestaties ontbrak nog. Maar de Algemene Rekenkamer (AR) is meer positief over de gemaakte beleidsbegrotingen. Dan zijn wel jaarlijks verbeteringen nodig. Wat moet dan beter? We gaan op zoek naar de sterke en zwakke kanten van VBTB.

Wat te bereiken: de doelstellingen

De vraag wat te bereiken is, is volgens de AR maar bij 29 procent van de beleidsartikelen adequaat beantwoord. Bij 47 procent is de vraag onvolledig uitgewerkt en bij 24 procent in het geheel niet. Dat is niet direct positief.

Wat doen we ervoor om de doelstellingen te bereiken? Die vraag is volgens de AR bij 56 procent van de beleidsartikelen adequaat beantwoord en gedeeltelijk bij 38 procent.

Prestatiegegevens

Vaak ontbreken adequate prestatiegegevens in de departementale begrotingen, volgens de AR. De vraag naar de kosten is goed uitgewerkt in 69 procent van de artikelen.

SMART

Is de VBTB-operatie ook uitgelopen op SMART werken? Uit de artikelen die 2003 zijn geformuleerd, bleek:

- 157 Beleidsartikelen bevatten volgens een onderzoek van het Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven 497 te bereiken doelen.
- Bij eenderde van de geformuleerde doelen ontbreekt een koppeling met geld.
- Van alle 497 doelen is slechts 31 procent specifiek, 40 procent meetbaar en vier procent tijdgebonden geformuleerd.
- Gemeten in geld omvat dit 39 procent van de rijksbegroting.

De VBTB-operatie is *op het vlak van SMART werken dus verbeterbaar*.

Toename artikelgrootte

Opmerkelijk is geweest dat de departementen zich hebben proberen in te dekken tegen een grote meekijkoperatie, waarbij voor vele kleinere begrotingsonderdelen doelstellingen moesten worden aangegeven alsmede actiepunten en financiële consequenties. Van de oorspronkelijke ruim achthonderd artikelen per departement zijn er in juni 2004 nog een *kleine tweehonderd over*. De grootte ervan is enorm, aldus Bestebreur in een analyse. Bij Landbouw omvat een beleidsartikel 200 miljoen euro gemiddeld, bij Justitie 250 miljoen, bij BZK 350 miljoen. Dat zijn de toppers? Neen, een beleidsartikel omvat bij Sociale Zaken ruim een miljard euro en bij OCW eveneens. Binnen zo'n beleidsartikel mag zonder nadere parlementaire goedkeuring geschoven worden, ook al is toelichting hiervan nodig. De toegenomen artikelgrootte bezorgde Kamerleden een schrik, want die zijn op zoek naar grip op uitgaven en

informatie. Legitimeert de nieuwe VBTB-informatie over doelstellingen en activiteiten de toegenomen samenklontering? Nog niet voldoende, anno juni 2004.

De parlementaire gebruikers

De belangrijkste afnemer van de departementale begroting is niet alleen het ministerie van Financiën maar zijn de parlementariërs. Het parlement blijft kritisch over VBTB. Welk bezwaar kunt u zich voorstellen bij een Kamerlid? We ontleen aan de literatuur de volgens de pros en cons.

Pro:

- Het zichtbaar maken van *de ontvangsten en de belastinguitgaven* per begrotingsartikel is een heel nuttige keuze.
- Positief is ook de aandacht in departementale begrotingen voor *evaluatieonderzoeken*.
- VBTB heeft ook meerwaarde gehad voor het resultaatgericht werken op departementen. Veel betrokkenen melden dat VBTB een *'verfrissend' effect* heeft gehad binnen de departementen. Beleidsambtenaren konden gewonnen worden om systematisch de link te leggen tussen doelstellingen en instrumenten en budget (Bestebreur, 2004: 41). Het stellen van de drie w's leidt tot een meer nuchtere aanpak: wat willen we?; wat doen we ervoor?; wat mag het kosten of levert het op? Daar gaan ook drie andere w-vragen aan vooraf: wat is het (beleids)probleem eigenlijk? Wiens probleem is dit eigenlijk? Waarom moet de overheid het probleem oplossen?

Contra:

- VBTB maakt de stukken nog *te technisch* en maakt nog te weinig SMART zichtbaar: wat is meetbaar, wat zijn de meetbare doelen, wat gebeurt daarvoor en wat kost dat, welke prestaties zijn bereikt en zijn die voldoende gegeven de doelstellingen en het vereiste budget? Veel relevante *gegevens ontbreken in de verantwoordingen*. In de ogen van veel parlementariërs ontbreekt daarmee het zicht op doeltreffendheid van beleid en doelmatigheid van beleidsprogramma's (Bestebreur, 2004: 40). De begrotingsstukken zijn *sterk verhalend* geworden (meer over doelen, minder over budget). Het zijn lange uiteenzettingen over doelen en instrumenten zonder dat sprake is van volledigheid over de doelen, zoals we zojuist meldden.
- De beleidsbegrotingen *geven onvoldoende zicht op wat beleid uiteindelijk kost*. Wie wil weten wat beleid kost moet een baten-lastenstelsel invoeren. Dat is ook door Financiën aangekondigd maar daarop is men eind 2003 weer teruggekomen, naar het schijnt ook vanwege de hoge investeringskosten. In de huidige wijze van invulling geven aan VBTB ontbreekt het zicht op de kosten van beleidsuitvoering dus in sterke mate.
- 'Essentiële budgettaire informatie lijkt verdrongen naar de achtergrond', aldus Bestebreur (2004: 40). Parlementariërs blijken de eerste schrik over de grote

beleidsartikelen wel voorbij maar ze missen toch veel informatie om zich een voorstelling te kunnen maken van de mogelijkheid om meer budget aan een beleid toe te voegen of te gaan halen. Alleen in een aparte *verdiepingsbijlage* is te reconstrueren welke mutaties er zijn tussen eerdere begrotingsstanden en nieuw ingediende budgetvoorstellen.

- Het planning & control-denken wordt te manifest, menen denkers als Frissen. De rekenmeesters domineren en dus spreken sommigen van de '*gesel van het geld*'. Kritici menen dat scherp denken over doelen en doelen halen tot strategisch gedrag leidt en innovaties blokkeert. Prestatiemeting verdrijft de professionele habitus en bevordert de bureaucratie, meent de Delftse hoogleraar bestuurskunde De Bruijn.

Betere besluiten?

Is de informatiewaarde van begrotingsstukken uiteindelijk zo geworden dat er 'betere' besluiten worden genomen of niet? Hierop is geen eenduidig antwoord te geven, meent Bestebreur. We zeiden het immers al: het evaluatieonderzoek neemt toe en dat is positief. Maar daar staat tegenover dat de begrotingsartikelen groter worden en op allerlei terrein geen sprake is van duidelijke doelstellingen en het zicht op prestaties goed is.

Maakt VBTB verschil?

Sommige departementen kennen al onafhankelijk van VBTB een bijzonder ex ante-evaluatiecultuur zoals de OEI-onderzoeken van Verkeer en Waterstaat bij infraprojecten. Dus zo gezien, kijkend naar infraprojecten, maakt VBTB bij V&W nog geen verschil.

De ontwikkeling in de tijd

Een perspectief dat in het voorgaande nog niet is geuit, is het perspectief van de tijd. Enerzijds is hier relevant de constatering van Aardema rond BBI, de naam voor het beleidsgericht begroten op lokaal en provinciaal vlak, namelijk dat BBI vrij kritiekloos door overheden is aanvaard. Het leek wel een geloof en zoals het met een geloof gaat: er leek geen bewijs nodig.

Dat bedrijfsmatigheid niet zonder meer lukt, had men moeten weten omdat een overheidsorganisatie geen bedrijf is zoals een koekjesfabriek. Een overheid kent veel meer producten, zeer uiteenlopende producten (als reactie op lastige problemen en meer simpele), producten die in de loop van de tijd worden geherdefinieerd, en de discussie over kwaliteit speelt zich in de openbaarheid af. Bij een bedrijf ligt dat anders. Geen 'wicked problems', geen openbaarheid.

Er is bij VBTB ook vanuit gegaan dat vrij direct na invoering het systeem van begroten al perfect zou kunnen functioneren. Dat is natuurlijk een misvatting. Belangrijke veranderingen gaan meestal geleidelijk. De Nederlandse rijksoverheid

pakt bovendien wel vernieuwingspogingen op maar voert zelden iets consequent door, meent Christopher Pollitt. Een voorbeeld vormen hier de prestatiebegrotingen uit het verleden. Vernieuwingen moeten dus kritisch benaderd worden. Organisaties moeten als e eenmaal begonnen zijn met een nieuwe aanpak die ontwikkeling consequent afmaken en bij gebleken ongewenste neveneffecten van prestatiesturing prestatiemeting niet afschaffen maar vervangen door betere prestatiesturing, aldus Erik Gerritsen, gemeentesecretaris van Amsterdam (in: Bestebreur, 2004: 41).

Voorlopige conclusie

De voorlopige conclusie van VBTB kan zijn: 'veel tijd en geld geïnvesteerd, zichtbare resultaten, maar nog een stevige weg te gaan'. Het werkelijke resultaat ligt niet in handen van de Rekenkamer, noch bij Financiën noch bij de departementale opstellers van de begroting en verantwoordingsstukken maar de sleutel ligt bij Kamerleden. Kunnen zij VBTB benutten bij de allocatie van middelen en de controle op de regering op basis van verantwoordingsstukken, dan kan VBTB een stapje vooruit blijven, aldus Bestebreur.

Literatuur

- Aardema, H., Doorwerking van BBI, BMC, 2002 (diss RUG).
- Algemene Rekenkamer, Rijk verantwoord 2003, Den Haag, 2004.
- Algemene Rekenkamer, Staat van de beleidsinformatie 2004, Den Haag, 2004.
- Bestebreur, A., A. Kraak en C. van der Burg, Modern financieel management bij het Rijk – De rijksbegroting belicht, Sdu, Den Haag, 2001.
- Bestebreur, A., De wirwar te lijf, in: BB, 28 mei 2004, pp. 38-41.
- Bruijn, H. de, Prestatiemeting in de publieke sector, Lemma, Utrecht, 2001.
- Knaap, P. van der, A. Kraak en A. Mulder, Aansturen op resultaat, in: Openbare Uitgaven, 1997, nr. 4, pp. 184-195.
- Kraak, A. & R. van Oosterom (red.), Agentschappen: innovatie in bedrijfsvoering. Een resultaatgericht besturingsmodel bij uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid, Public Controlling Reeks 1, Sdu, Den Haag, 2003.
- Oosterom, R.P. van, Resultaatgericht management bij uitvoeringsorganisaties van de rijksoverheid, in: Management in overheidsorganisaties, Samsom, Alphen, april 2002, C2150.