



Doelstellingen van overheidsbeleid en verantwoording over prestaties

Auteur(s):

J.K.T. Postma

De auteur was in 2004 voorzitter van de onafhankelijke begeleidingscommissie bij de VBTB-evaluatie. Hij is eerder directeur-generaal van de rijksbegroting en secretaris-generaal van het ministerie van Financiën geweest en vervult nu adviserende functies in de publieke sector.

wittesingel@planet.nl

Verschenen in:

ESB, 90e jaargang, nr. 4457, pagina 152, 8 april 2005

Rubriek:

Openbare financiën

Trefwoord(en):

Het verbeteren van de informatiewaarde van de begrotings- en verantwoordingsstukken van de rijksoverheid krijgt een nieuwe impuls. Naar aanleiding van een evaluatie is onlangs besloten tot een meer pragmatische en stimulerende aanpak. Deze zal nog veel inspanningen vergen van de politiek en het ambtelijke apparaat.

Er bestaat ontevredenheid over de informatiewaarde en toegankelijkheid van de begrotings- en verantwoordingsdocumenten van de rijksoverheid. In 1999 is een verbeteringsoperatie gestart. Deze wordt aangeduid met het moeilijk uit te spreken acroniem VBTB: van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording. Dit is de aanduiding van het instrumentarium, dat is gericht op de verwezenlijking van een duidelijke presentatie van doelstellingen, prestaties en effecten van overheidsbeleid. Deze doelstellingsoriëntatie is in de plaats gekomen van een indeling naar financiële middelen. Vervolgens is daar beleidsonderzoek 'over de hele linie' aan gekoppeld.

Met VBTB wordt niet alleen beoogd de informatiewaarde van begroting en verantwoording te vergroten, maar ook om prikkels in te bouwen om het beleid te verbeteren. Vijf jaar na de start van de VBTB-operatie is met een evaluatie de balans opgemaakt. Is deze VBTB-operatie gelukt, wat zijn de resultaten daarvan geweest en hoe moet het verder?

Nadere schets van VBTB

VBTB is in enkele jaren uitgegroeid tot een belangrijk instrument voor een doelmatiger opererende overheid. De nieuwe structuur voor de inhoud van de begrotings- en verantwoordingsdocumenten moet antwoord geven op de drie vragen: wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag dat kosten? Naast een begroting nieuwe stijl die antwoord geeft op deze drie W-vragen is er een verantwoording nieuwe stijl gekomen - het jaarverslag - met een spiegelbeeldige indeling. Alle begrotingen moeten een beknopte departementale beleidsagenda bevatten waarin de beleidsprioriteiten worden aangegeven. De beleidsartikelen zijn het hart gaan vormen van de begroting nieuwe stijl. Per beleidsartikel moet onder meer worden toegelicht: de algemene beleidsdoelstelling, de operationele beleidsdoelstellingen, prestatiegegevens en maatschappelijke effecten. Bij de toelichting dienen ook de resultaten van het voorgeschreven evaluatie-onderzoek te worden opgenomen.

Vervolgens heeft VBTB gaandeweg een bredere werking gekregen. De bestaande verplichtingen om beleidsonderdelen periodiek te evalueren, zijn aangescherpt en tot een wezenlijk onderdeel gemaakt van VBTB. Om het belang van deze richtlijnen nadruk te geven, werden ze in 2002 vastgelegd in een Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek (RPE). Deze schrijft onder meer een dekkende programmering van beleidsonderzoek van staand beleid voor, die eens in de vijf jaar moet plaatsvinden (ex-post evaluatie).

Compact en toegankelijk

In de recente evaluatie van de VBTB-operatie is de conclusie getrokken dat er door de toepassing van het VBTB-gedachtegoed weliswaar verbeteringen tot stand zijn gebracht, maar dat het nog steeds moeilijk is om de doeltreffendheid van het beleid uit de begrotings- en verantwoordingsdocumenten af te leiden. De evaluatie is gebaseerd op een analyse van begrotings- en verantwoordingsstukken en van beleidsonderzoeken, waarbij ook externe deskundigen zijn ingeschakeld, terwijl daarnaast interviews met een groot aantal betrokkenen zijn gehouden.

Wat de opzet en inhoud van begrotings- en verantwoordingsstukken betreft, stelt de evaluatie vast dat deze in de evaluatieperiode 1997-2004 aanzienlijk meer VBTB-elementen zijn gaan bevatten. Het betreft hier echter wel een mechanische registratie en dat is meteen de crux van de beoordeling. Tegelijkertijd wordt namelijk geconstateerd dat de informatiewaarde en toegankelijkheid van de documenten nog veel te wensen overlaat. De evaluatie wijst op een fictie die in de regelgeving ligt opgesloten: de fictie dat volledigheid synoniem is met transparantie. Het streven naar volledige informatie kan echter juist ten koste gaan van de toegankelijkheid. Met andere woorden: men is doorgeslagen in het verzamelen van informatie en het kwantificeren. In de discussie hierover is het sprekende begrip cijferfetisjisme gebruikt.

Om tot verdere verbeteringen te komen, zijn in een kabinetsstandpunt (bij IOFEZ, 2004) voorstellen geformuleerd. Het verbeteren van de overzichtelijkheid door uitdunning en stroomlijning van de begrotings- en verantwoordingsdocumenten staat daarin voorop. Het streven naar compacte (dunnere) begrotingen met een nog sterkere doelenoriëntatie moet leiden tot een strengere selectie van de informatie die in

de schriftelijke documenten wordt gepresenteerd. Compactere documenten moeten tot verbetering van de kwaliteit van de informatie leiden. De doelorientatie dient nog te worden versterkt door doelstellingen en prestatie-indicatoren zo concreet mogelijk te maken. Er is een kritische selectie van doelstellingen nodig, met name van de operationele doelstellingen. Nu is er te vaak sprake van vage doelstellingen en is onduidelijk welke bijdrage de overheid levert aan het bereiken ervan. Teksten met overbodige informatie over procedures dienen te worden vermeden, evenals wollig taalgebruik.

Hopelijk wordt op het punt van uitdunning en stroomlijning een verstandige keuze gemaakt en vervalt men hier niet in een andere vorm van cijferfetisjisme, namelijk dat van het maximaal aantal geschrapte pagina's ofwel de dunste begroting per ministerie. Hier is een waarschuwing op haar plaats om niet door te slaan en alleen te letten op dunnere begrotingen. Het gaat immers voor alles om een duidelijke presentatie.

Prestatie-indicatoren

Met nadruk zal in de toekomst als uitgangspunt worden gehanteerd, dat prestatie-indicatoren wel zinvol en relevant dienen te zijn. Indien in sommige gevallen alleen zeer gekunstelde prestatie-indicatoren kunnen worden geformuleerd, dan is het beter deze weg te laten. Om dat laatste echter weer niet al te gemakkelijk toe te staan, is wel een toelichting vereist volgens de regel 'pas toe of leg uit'. Iedere minister zal uitleg moeten geven in die gevallen waar het niet zinvol en relevant wordt geacht om het VBTB-instrumentarium volledig toe te passen.

Om overlap met informatie in beleidsnota's te vermijden, is een verwijzing naar deze nota's mogelijk en gewenst. Sterker nog, er kan sprake zijn van een tweelagensysteem. In de beleidsnota's kan een verfijnder en uitgewerkter systeem van prestatie-indicatoren worden toegepast dan in de begroting. Bij het verwijzen kan een adequate toepassing van internet goede diensten bewijzen.

Ook andere informatie kan naar internet verhuizen. Zo kan een overzicht van moties en toezeggingen door publicatie op internet steeds actueel worden gehouden. Het gebruik van internet zal in de komende jaren stapsgewijs worden uitgebreid, maar een adequate toepassing zal nog veel inspanning vergen.

Beleidsonderzoek

Uitdunning van de begrotings- en verantwoordingsdocumenten wil men ook bereiken door de weergave van de resultaten van beleidsonderzoek naar een ander traject te verwijzen, namelijk naar het domein van de beleidsnota's. Dat betekent zeker niet dat daarmee het belang van beleidsonderzoek wordt verminderd. Uitdrukkelijk is namelijk bevestigd, dat het beleidsonderzoek wel een vast onderdeel in ieder beleidsproces blijft. Dat is ook terecht, omdat voor een goede weergave van de maatschappelijke effecten van beleid vaak de resultaten van beleidsonderzoek nodig zijn.

Bij de VBTB-evaluatie is geconstateerd dat de kwaliteit van de beleidsonderzoeken in het kader van de hierboven genoemde RPE-regeling bedroevend is (IOFEZ, 2004). Bij toepassing van deze regeling is erg formalistisch met de kwaliteitsbepaling omgegaan. Er heeft zich een praktijk ontwikkeld van het afvinken van de criteria die weinig te maken hebben met kwaliteitshandhaving en daardoor niet zo relevant zijn. De VBTB-evaluatie spreekt zelfs van "*een administratieve aanpak zonder toegevoegde waarde*" (IOFEZ, 2004). Goed ingevoerde deskundigen zijn veel beter in staat de kwaliteit van onderzoek te beoordelen zonder een dergelijke gedetailleerde set van criteria. Voor de wijziging van aanpak en methodiek bij beleidsonderzoeken zal dan ook nog een aangepaste regeling worden gemaakt.

Rol overheid

In de voorstellen wordt vastgesteld dat naast de beantwoording van de zogenaamde drie W-vragen, er meer aandacht moet worden besteed aan de probleemanalyse van het beleid en aan de onderbouwing van de rol van de overheid. Ook hier bemerkt men echter een meer pragmatische en stimulerende benadering. Erkend wordt dat diepgaand onderzoek naar de effecten van overheidsbeleid niet altijd mogelijk is. In die gevallen moet dan aan de hand van een aantal kernvragen wel 'nut en noodzaak' van bestaand of voorgenomen beleid worden nagegaan. Men wil in elk geval komen tot eenvoudige beleidsevaluaties per beleidsterrein. Daarnaast wil men een programmering van een beperkt aantal kwalitatief hoogwaardige evaluatieonderzoeken naar de effecten van beleid tot stand brengen. De kwaliteit dient te worden bewaakt door aan anderen dan de verantwoordelijke beleidsmakers een toetsende functie te geven. Daarvoor zou men onder meer een beroep kunnen doen op de goed ingevoerde en min of meer onafhankelijke deskundigen, afkomstig uit de kring van planbureaus en adviesraden die de rijksdienst omringen. Vreemde ogen dwingen, is hier het adagium.

Ondanks al deze voornemens vormt het beleidsonderzoek op dit moment nog een witte vlek in het geheel. In formele zin krijgt het de nodige nadruk, maar precieze vorm en functie ervan moeten nog worden ingevuld. Zo blijft de concrete aanpak van de programmering nog onduidelijk. Daarvoor wordt in het kabinetsstandpunt verwezen naar de komende ontwerpbegrotingen voor het jaar 2006.

Drie voorwaarden voor succes

Zal de nieuwe aanpak om de informatiewaarde en toegankelijkheid van begrotings- en verantwoordingsdocumenten te verbeteren, aangevuld met een onderbouwing door beleidsonderzoek, succes hebben? Met andere woorden: zal de situatie over vijf jaar sterk zijn verbeterd? Mijns inziens hangt dat af van drie voorwaarden. In de eerste plaats is er een breed draagvlak nodig. Directe betrokkenen als parlementsleden en ministers moeten het belang van VBTB blijven inzien. In de tweede plaats moet de operatie niet als een op zichzelf staande exercitie worden beschouwd. Er moet een verbinding worden gelegd met andere elementen van planning en control bij de overheid. In de derde plaats moet worden erkend dat het instrumentarium aan veranderingen onderhevig zal zijn. In de praktijk ziet men het toepassen van het VBTB-instrumentarium te vaak als een eenmalige verbouwing. De begroting is echter geen statisch bouwwerk. Met andere woorden: op dit terrein zal geen rust aan het front te bereiken zijn, maar is een continue inspanning nodig.

Draagvlak

De betekenis van de eerste voorwaarde, het verkrijgen en behouden van een breed draagvlak, kan worden aangetoond door naar de

historie van soortgelijke operaties te kijken. Het VBTB-gedachtegoed is weliswaar pas in 1999 geïntroduceerd, maar de wortels zijn aanzienlijk ouder. Eerder zijn verwante systemen nooit goed van de grond gekomen door het ontbreken van een stevig draagvlak. Zo werd al in 1971 besloten om de zogenoemde prestatiebegroting in te voeren en werd in de tweede helft van de jaren zeventig een poging gedaan dit instrument te verbreden. Daartoe werd de Commissie voor de Ontwikkeling van de Beleidsanalyse (COBA) ingesteld. Deze COBA-exercitie werd te veel vanuit uitsluitend het belang van het ministerie van Financiën opgezet om te kunnen slagen. Het was alleen een 'speeltje' van financiële specialisten.

De ervaringen met de Operatie Comptabel Bestel in de jaren tachtig hebben laten zien, dat parlementaire impulsen en vervolgens gezamenlijke steun van Parlement, minister van Financiën en Algemene Rekenkamer, alsmede een breed draagvlak bij vakministers en lijnmanagement van vakdepartementen van groot belang zijn voor een succesvol verloop (Postma, 2005).

In de tweede helft van de jaren negentig was er een parlementaire impuls waaruit de VBTB is voortgekomen. Er ontstond forse kritiek op de kwaliteit van de informatie in de begrotings- en verantwoordingsdocumenten. In 1997 deed de Tweede Kamer een voorstel voor een verbetering van de kwaliteit van de financiële verantwoordingen. Na enige discussie tussen kabinet en kamer volgde daarna in mei 1999 de regeringsnota *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording*.

In de afgelopen weken is opnieuw gebleken dat het samenspel tussen Commissie voor de Rijksuitgaven, ministerie van Financiën en Algemene Rekenkamer van veel belang is. Een discussie en briefwisseling tussen de drie instanties over het kabinetsstandpunt ten aanzien van de VBTB hebben tot het wegnemen van een aantal onduidelijkheden geleid. Bovendien is het belang van een versterkte voortzetting van de VBTB-operatie bevestigd. Voor de toekomstige parlementaire ondersteuning is van betekenis, dat in dit opzicht in een recent document van de Commissie voor de Rijksuitgaven een paar harde noten zijn gekraakt over de geringe belangstelling van de Kamer. Het ter beschikking staande middel van begrotingsonderzoeken wordt door de kamerleden te weinig gebruikt om de kwaliteit van het toegepaste VBTB-instrumentarium per departement te beoordelen. De Commissie voor de Rijksuitgaven acht dit een gemiste kans. De Commissie geeft duidelijk aan, dat zij ook voor zichzelf een taak ziet weggelegd om in de toekomst bij de kamerleden op een actievere rol aan te dringen. Zij ziet terecht het verantwoordingsdebat in de derde week van mei, de daaropvolgende overleggen over de afzonderlijke verantwoordingsstukken en de afzonderlijke overleggen over de begrotingen als een noodzakelijke inspanning van kamer, kabinet, vakministers en vakcommissies om de VBTB-operatie een nieuwe impuls te geven.

Inbedding

De meer pragmatische en stimulerender aanpak van VBTB, zoals in het kabinetsstandpunt gepresenteerd, vergt bij uitstek een politieke afweging na een goede ambtelijke voorbereiding. Binnen de departementen is dit zeker niet alleen een zaak van financiële ambtenaren, aan wie de operatie nu nog te veel wordt overgelaten. In het verlengde hiervan is een tweede voorwaarde voor het slagen van de verbeteringsoperatie VBTB, dat er een relatie wordt gelegd met andere onderdelen van de begrotingsinfrastructuur die in discussie zijn. Een bredere betrokkenheid is nodig en kan over en weer bevruchtend werken. Vanaf het begin heeft de VBTB-operatie voorzien in een mededeling over de stand van de bedrijfsvoering in elk departement. Onlangs heeft het kabinet in het kader van een verbetering van het controlebestel besloten, dat het management van een ministerie een belangrijke plaats moet toekennen aan het risicomanagement. De essentiële vraag bij dit instrument is welke risico's worden gelopen bij de verwezenlijking van de doeleinden van het overheidsbeleid en hoe deze risico's te beheersen. Deze vraag is ook zeer relevant bij de VBTB-aanpak. Uit een verbinding tussen de VBTB-operatie en de strakkere eisen in het controlebestel kunnen vruchtbare resultaten voor beide exercities voortvloeien.

Risico's liggen vaak in de uitvoering van het beleid, die in handen is van agentschappen en zelfstandige bestuursorganen. In dit verband is de relatie van de kerndepartementen met agentschappen, maar ook met zbo's relevant. Hoe zijn aansturing, terugkoppeling en toezicht geregeld? Het beter in kaart brengen van de gewenste relatie tussen kerndepartementen en verzelfstandigde organisaties, voor wat betreft taakvervulling en levering van prestaties, kan een bijdrage leveren aan het vaststellen en beheersen van risico's.

Het kabinet wil benchmarks voor risicomanagement en de aanpak van de verantwoording via audits. Dat roept de vraag op waarom niet ook de aanpak van VBTB gebenchmarkt wordt. Dat kan in de vorm van het 'leren door best practices'. Daarnaast biedt deze weg de gelegenheid een betrokkenheid van gebruikers van publieke voorzieningen tot stand te brengen. Externe prikkels kunnen de - vaak onvermijdelijk als monopolisten opererende - publieke instellingen scherp houden (De Groot, 2002).

Permanente verandering

Dat brengt ons ten slotte op de derde voorwaarde voor het slagen van de verbeteroperatie VBTB. Ingezien moet worden dat er nog veel inspanningen nodig zijn, zowel op korte als op langere termijn. In de praktijk is er de neiging om de toepassing van het VBTB-instrumentarium als een eenmalige operatie te zien. VBTB is echter een zaak van lange adem. Juist hier zijn continue inspanningen nodig om het instrumentarium bij de tijd te houden. Instrumenten als VBTB en beleidsonderzoek zijn gericht op het verbeteren van het beleid en dus op het veranderen van beleid, dat bovendien de invloed ondergaat van externe factoren. Dat betekent dat ook de begrotings- en verantwoordingsstukken in beweging moeten zijn, niet alleen qua inhoud, maar ook qua opzet. Het transparant en toegankelijk houden van begrotings- en verantwoordingsstukken vergt een continue inspanning.

Jan Postma

Literatuur

Algemene Rekenkamer (2005) *Regeldruk en controletoren*. Brief met reactie op kabinetsstandpunten VBTB-evaluatie en IBO, Den Haag.

Commissie voor de rijksuitgaven (2005) Brief over Evaluatie VBTB. Kamerstukken II, 2004-2005, 29949-3.

Groot, H. de (2002) Resultaten van rijksbeleid beter in beeld, *ESB*, 19 april, 304-307.

IOFEZ (2004) Eindrapport VBTB-evaluatie, alsmede kabinetsstandpunt bij de VBTB-evaluatie. Kamerstukken II, 2004-2005, 29949-1. Den

Haag: ministerie van Financien.

Minister van Financien (1999) *Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording*. Den Haag: SDU.

Minister van Financien (2005) Brief inzake VBTB. Kamerstukken II, 2004-2005, 29949-4, Den Haag.

Postma, J.K.T. (2005) Vernieuwing van de begrotingsinfrastructuur. *ESB*, 28 januari, 28-30.
