



Onderzoekslessen voor de beleidspraktijk

Auteur(s):

Mortel, Elma van de

De auteur is coördinerend beleidsmedewerker op de afdeling Financiële Organisatie Binnenlands Bestuur van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Deze column is op persoonlijke titel geschreven. Elma.Mortel@minbzk.nl

Verschenen in:

ESB, 88e jaargang, nr. 4420, pagina 555, 28 november 2003

Rubriek:

Prikkel

Trefwoord(en):

Dit nummer van ESB is deels gewijd aan 'New Public Management' (NPM). Hierbij is gekozen voor een invalshoek waarbij vooral het onderzoek naar dit fenomeen centraal staat. Belangrijk is dat het beleid - zoals dat onder andere op het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) wordt vormgegeven - lessen kan trekken uit het npm-onderzoek¹. Dit is nog niet altijd het geval.

Uit empirische studies naar de gevolgen van het project Beleids- en Beheersinstrumentarium (BBI) in gemeenten spreekt vaak een sceptische toon². De les die BZK heeft getrokken is dat BBI - met name de productiebegroting - een succes is voor het ambtelijk apparaat, maar dat het te instrumenteel wordt bevonden door het gemeentebestuur. Bij de vernieuwing van de financiële functie van gemeenten, vanwege de dualisering, is daarom gekozen voor een nieuwe begrotingsopzet gericht op de raad. Omdat de duale begrotingen pas vanaf 2004 verplicht zijn, is het te vroeg om conclusies te trekken. Uit de ervaringen bij een aantal pilotgemeenten kan wel voorzichtig geconcludeerd worden dat de vrije indeling van de begroting de belangstelling van de raad voor deze begroting kan vergroten³.

De duale begroting kent de zogenoemde drie 'w-vragen' die bekend zijn van vbtb. Per programma dient te worden aangegeven: Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag het kosten? Een belangrijk kenmerk van de duale begroting is dus de aandacht voor prestaties en effecten. Deze aandacht is belangrijk, maar dient niet te worden overdreven. Het beantwoorden van de vragen en de discussie erover zijn slechts een middel tot goed beleid en geen doel op zich.

De bevindingen van Budding in dit nummer zijn in deze context interessant. Hij constateert dat er niet veel aandacht is van raad- en collegeleden voor prestaties die zijn geleverd door het management. Zijn onderzoek richt zich daarom op de relatie tussen de manager en zijn ambtelijke superior. Vanuit het beleid gezien is dat jammer, want het zou juist interessant zijn te weten wanneer een raad- of collegelid wel aandacht zou kunnen hebben voor prestaties door het management. Misschien zijn dat wel heel andere prestaties of factoren dan die ambtelijk interessant zijn.

Opvallend in het artikel van Van Helden is dat er uit maar liefst vijftig studies zo weinig te leren valt voor het beleid. Wat opvalt is dat kosten in de studies weinig aandacht krijgen. De discussie over kosten en transparantie van kosten is beleidsmatig een belangrijke. Zo heeft de minister van BZK naar aanleiding van een discussie over gemeentelijke tarieven van burgerzaken en bouwleges en dergelijke recent nog een brief naar de tweede kamer gestuurd⁴. Transparantie van kosten van gemeentelijke producten - in samenhang met discussies over prestaties en producten - speelt ook in andere trajecten een belangrijke rol. Het programma Benchmarking - onderdeel van het programma Modernisering overheid - is hier een voorbeeld van. Prestatiemeting en 'cost accounting' worden in studies vaak onderscheiden, maar in de gemeentelijke praktijk lopen ze door elkaar heen. Het pleidooi van Van Helden tot meer diverse studies kan daarom alleen maar worden ondersteund.

De Waal en Kerklaan beschrijven ervaringen met npm wereldwijd. Interessant zou in deze context het onderscheid tussen centrale en lokale overheid kunnen zijn. Gemeenten in Nederland werken al twintig jaar aan npm-achtige zaken en hebben zeker winst geboekt. Het Rijk heeft zijn eigen ontwikkelingen, zoals vbtb. Belangrijke vraag is welke overheid van wie kan leren. De vaak concretere producten van gemeenten kunnen hen een voorsprong geven bij NPM. Bij een internationale vergelijking zou een vraag kunnen zijn in hoeverre dat in andere landen wel of niet wordt geconstateerd. Daarnaast kunnen ervaringen uit het buitenland interessant zijn omdat overheden moeten blijven leren, gezien de steeds veranderende omgeving.

BZK gaat de ervaringen met de vernieuwing van de financiële functie van gemeenten - waaronder de duale begroting - jaarlijks bekijken. Daarnaast zou het goed zijn als onderzoekers de nieuwe ontwikkelingen bij gemeenten zouden volgen, bij voorkeur ook door een ander soort studie dan micro-evaluaties (zie de bijdrage van Van Helden in dit nummer).

1 Merk op dat het BZK-beleid slechts ten dele in aanraking komt met NPM. NPM gaat over management en heeft daarom vooral een focus op het ambtenarenapparaat, terwijl het BZK-beleid ten aanzien van gemeenten en provincies zich richt op het creëren van basisregels voor het bestuurlijke niveau. Daar waar het bestuurlijke en het ambtelijke niveau met elkaar verbonden zijn, komt het BZK-beleid in aanraking met NPM.

2 Overall waar gemeente staat worden zowel gemeenten als provincies bedoeld. Zie bijvoorbeeld P. van Borderwijk en H.L. Klaassen, *Wij laten ons niet kennen: een onderzoek naar het gebruik van kengetellen bij negen grotere gemeenten*, VNG Uitgeverij, Den Haag, 2000.

3 Ministerie van BZK, *De eerste ervaringen met de duale begroting*, finfunreeks 2003B1, Den Haag, 2003.

4 Brief van 25 september 2003, BZK0300540.