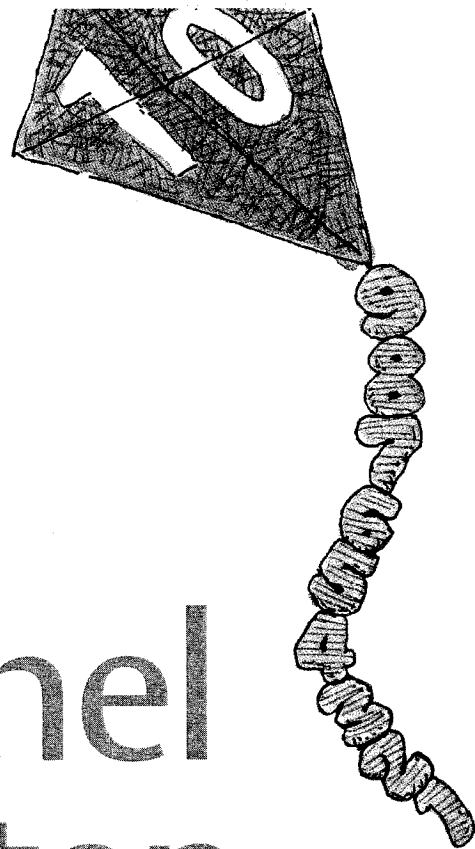


Wat willen we, wat gaan we doen en wat mag het kosten. Het zijn de heilige drie w's van de resultaatgerichte begroting. rijk, provincies en gemeenten werken hard om deze simpele vragen te vertalen naar hun begrotings- en verantwoordings-systematieken. Is dat zinvol? Ja, zegt een dominante stroming, want harde gegevens over resultaten is wat de samenleving wil en bovendien voeden ze het politieke debat. Nee, zeggen sceptici, want met al die cijfers wordt een virtuele werkelijkheid gecreëerd die volstrekt langs burgers heengaat.

Jos Moerkamp



Meten en snel weer vergeten

Resultaatgericht begroten en verantwoorden

De Algemene Rekenkamer maakt zich zorgen. Lukt het de departementen om in 2006 met 'volwaardige beleidsinhoudelijke begrotingen' te komen? Het wordt nog spannend, denkt de Rekenkamer: 'Het proces lijkt niet systematisch en voortvarend genoeg te worden opgepakt.'

Peter van der Knaap, hoofd van de afdeling Beleids evaluatie en -Instrumentatie van het ministerie van Financiën reageert relativerend op de bezorgdheid. Van der Knaap is een van de trekkers van het proces 'Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording' (VBTB). Volledige kwantificering van beleidsinhoudelijke doelen is volgens hem niet haalbaar en niet nodig. 'Er zit wel wat licht tussen wat wij en wat de Rekenkamer van VBTB verwachten. Perfectie zullen we niet bereiken. Sterker nog: ik denk dat perfectie de vijand is van het goede. We moeten toestaan dat sommige beleidsdoelen in begrotingen vooral kwalitatief zijn toegelicht in plaats van met streef-

waarden. Doen we dat niet, dan gaat de techniek de boventoon voeren en wordt VBTB een Fremdkörper in het denken en doen van mensen. Zo kunnen we natuurlijk prachtige kwantitatieve doelstellingen formuleren over internationale vrede en veiligheid. Maar je bent wel een beetje wereldvreemd als je denkt dat de toestand in de wereld een jaar later het gevolg is van succesvol of falend Nederlands beleid. Dan maar liever wat minder perfectie in de techniek en wat meer realiteitszin.'

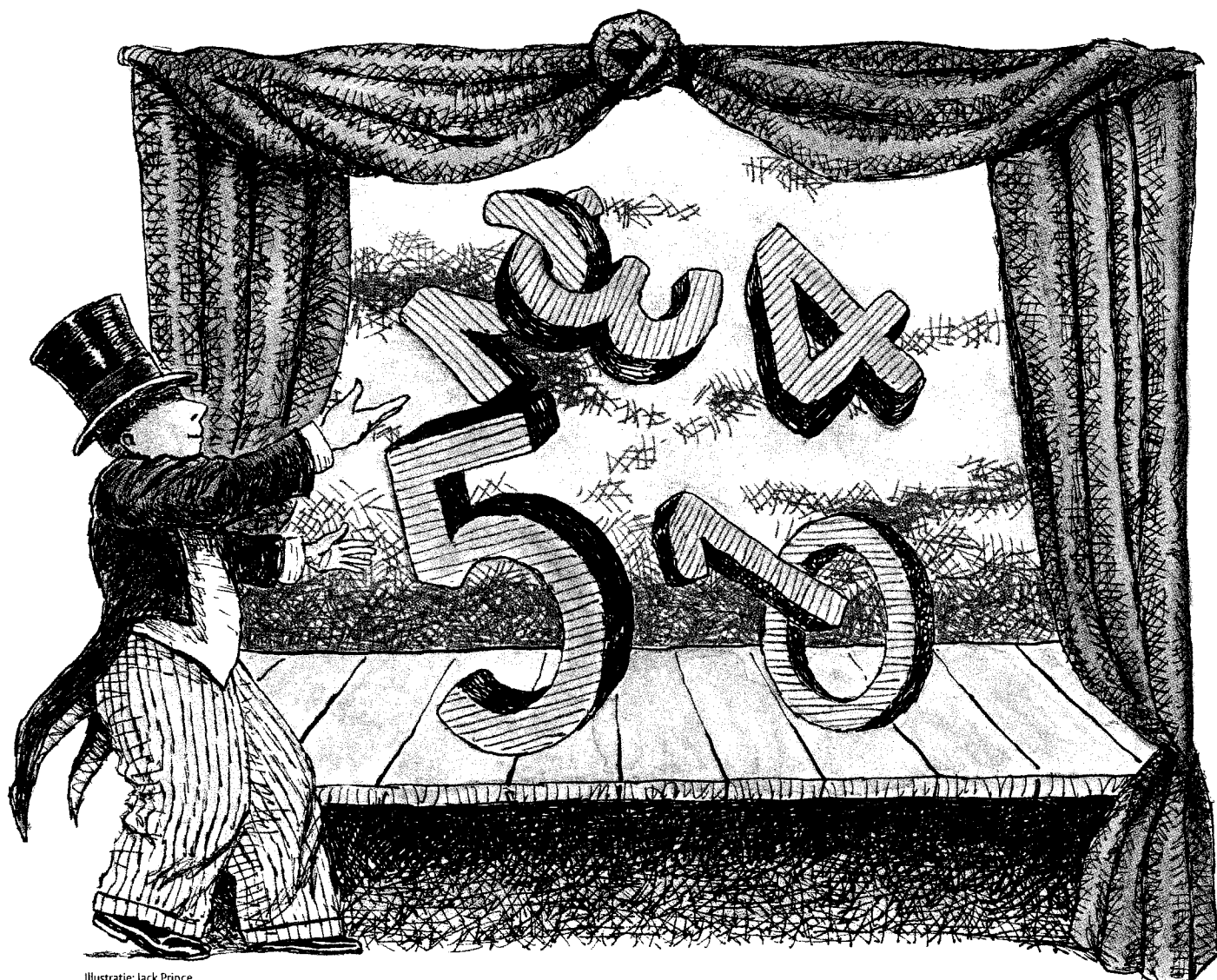
Ondanks deze kanttekening behoort Van der Knaap tot de believers. Volgens hem is 95 procent van de doelstellingen in de departementale begrotingen inmiddels gericht op het behalen van maatschappelijke effecten. 'VBTB op landelijk niveau en de duale begrotingen en -jaarrekeningen op lokaal niveau zijn instrumenten om de controlerende macht beter haar werk te laten doen. Ze stellen parlement en gemeenteraden in staat om vrij snel tot de essentie van beleidsambities door te dringen, van wat is gedaan om die ambities waar te maken en wat de uitvoering ervan heeft gekost. Om met Jan van Zijl te spreken: als je daar geen politiek van kunt maken, deug je niet voor je vak. Door inhoud en cijfers aan elkaar te koppelen verkleint de resultaatgerichte begroting bovendien de kennisachterstand van volksvertegenwoordigers ten opzichte van bewindslieden en

wethouders, met hun soms indrukwekkende ambtelijke ondersteuning.'

Harrie Aardema, die in november promoveerde op een onderzoek naar de 'Doorwerking van BBI' - kort samengevat: de invoering van bedrijfsmatig werken in gemeenteland - gelooft daar allemaal weinig van. De bevindingen in zijn dissertatie kunnen wat hem betreft worden beschouwd als 'het voorland' voor de huidige 'meten is weten'-trend. Aardema toont aan dat gemeenten weliswaar massaal aan de slag gingen met het institutionaliseren van het nieuwe beleids- en beheersinstrumentarium (BBI), maar dat 'de feitelijke gang van zaken betrekkelijk onveranderlijk' was. 'De werking van BBI is twijfelachtig', stelt hij, omdat BBI zwaar leunde op organisatiegericht denken, op de 'fictie van een collectieve rationaliteit'. BBI heeft veronachtzaamd dat mensen zich in de eerste plaats laten leiden 'door eigen belangen, waarden en normen'. Met VBTB en met de duale begrotingscyclus

'Een politicus wil scoren, hij wil scharrelruimte'

'VBTB vormt tegenwicht tegen de waan van de dag'



Illustratie: Jack Prince

die vanaf 2004 verplicht is, maken de bedenkers volgens Aardema precies dezelfde fouten. 'Iedereen knutselt weer braaf aan een nieuw instrument, dat ook nog eens SMART (Specifiek, Meetbaar, Aanvaardbaar, Realistisch, Tijdgebonden, JM) zal zijn. Er worden vuistdikke rapporten over volgeschreven en tientallen seminars, congressen en workshops over gehouden. We vergeten dat de SMART-principes al stokoud zijn, dat ze nog nooit hebben gewerkt en dat ze ook nooit kunnen werken bij de overheid. Meten is weten, dat is voor het overgrote deel onzin.'

Dat geldt volgens Aardema allereerst voor de politiek. 'Een politicus wil scharrelruimte', zegt hij de Groningse hoogleraar Van Helden na. 'Een politicus wil scoren. Die wil aan de buitenwereld vertellen dat hij goede ideeën heeft, dat hij oog heeft voor wat de mensen willen. Een politicus wil helemaal niet de maat worden genomen en worden lastig gevallen met resultaten en effecten. Dat is inherent aan politiek.'

Dat de politiek - Kamer- en raadsleden - lesondanks zeggen dat ze beleid meetbaar willen opschrijven, zijn praatjes voor de vaak, vindt Aardema. 'Er zijn twee vormen van "willen". Politici willen de resultaatgerichte begroting, omdat ze dat behoren te willen.

Daaronder zit een onuitgesproken vorm van willen: de politicus wil in de krant komen, een incident op de agenda krijgen, een mooi plan lanceren, zonder zich druk te hoeven maken over de haalbaarheid en de resultaten. Wat politici écht willen, is zich profileren op de waan van de dag. En die wil verdraagt zich slecht met resultaat- en effectmeting volgen "het plan".'

Achteruitkijkspiegel

Van der Knaap erkent dat niets menselijks de politicus vreemd is, maar meent dat de resultaatgerichte begroting hem juist in staat stelt het debat scherper te voeren en zich dus beter te profileren. 'Het is inherent aan de politiek om vooral vooruit te kijken en veel plannen te maken. Daarom is het zo mooi dat we nu een instrument ontwikkelen dat fungeert als achteruitkijkspiegel. Die maakt het een volksvertegenwoordiging mogelijk kritische vragen te stellen: dit wilden we, dit is geslaagd en dit is mislukt. Hoe komt dat en hoe kan het beter? Natuurlijk vereist dat wel lef. Je moet bereid zijn jezelf te confronteren met de effecten en resultaten van eerder gestelde doelen.' Niet alleen op rijks- maar ook op lokaal niveau ziet Van der Knaap wat dat betreft positieve ontwikkelingen. 'Ik zie zowel in de

Kamer maar ook in gemeentes pogingen om het debat niet te laten gaan over de waan van de dag, maar over het al dan niet bereiken van doelstellingen. Kijk maar naar het programma van Rotterdam. Het niet of slechts gedeeltelijk bereiken van gestelde doelen behoort dan niet uit te monden in een bijtjesdag, maar in zelfreflectie. Tot discussies over wat er in de praktijk gerealiseerd kan worden, waar de grenzen van planning liggen en welke beleidsambities moeten worden bijgesteld. Daarmee keert het politieke debat terug. En dat is precies de bedoeling van resultaatgericht begroten.'

Aardema ziet dat anders. 'VBTB of de programmabegroting is geen reële diagnose van de praktijk, maar een resultante van een schijnwerkelijkheid. De burger merkt daar helemaal niets van. Het is echt een groot misverstand te denken dat je de werkelijkheid van burgers kunt beïnvloeden door meer plannen te maken en die ook nog eens op te tuigen met allemaal meetinstrumentjes. Voor de buitenwereld zal de politiek er alleen maar introverter door worden. De plannen deugden immers en de cijfers tonen dat ook aan. En als dat niet zo is, dan ligt dat aan anderen. En zo redeneert de politicus vanzelfsprekend toe naar zijn eigen succes.'

Van der Knaap beschouwt die neiging helemaal niet als een bedreiging. 'De verleiding is uitsluitend te tamboereren op successen is inherent aan de politicus. Dat geeft helemaal niets: de neiging van de pers is immers tegenovergesteld. Waar het om gaat is een systematiek die ervoor zorgt dat ambities worden geconfronteerd met feitelijke realisaties, waardoor er politiek debat kan ontstaan. En laat een wethouder dan maar naar zichzelf toe redeneren. De raad maar ook de lokale media beschikken over dezelfde gegevens en kunnen dus volop tegengas geven. Daarnaast bestaan er institutionele hulpmiddelen die voorkomen dat bestuurders het al te bont maken. Er is een Algemene Rekenkamer en er zijn lokale rekenkamers. En wat je steeds meer ziet is dat Kamer of raad zelf diepgaand onderzoek start.'

Nog los van de vraag hoe politici met het

resultaatgericht begroten en afrekenen omgaan, heeft Aardema er weinig fiducia in dat de ambtelijke organisatie met de nieuwe methodiek uit de voeten kan. Volgens hem kampen ambtenaren met een driedubbele workload, die door VBTB of de programmabegroting alleen maar zwaarder wordt. 'Departementen en gemeenten barsten al uit hun voegen van de projecten. Je zult zien dat deze nieuwe sturingsfilosofie zal leiden tot nog veel meer projecten en projectgroepen, met allemaal weer dezelfde mensen die op voorhand al weten dat ze geen tijd hebben voor meer. Daar bovenop hadden ambtenaren al last van alle beheersings- en verantwoordingsmechanismen, maar we zullen zien dat dat interne planning en controlcircuit nog veel meer energie zal opslurpen, ten koste van de uitvoering. En de derde werklast waarmee ambtenaren kampen is in feite veruit de

grootste, namelijk de waan van dag. Er wordt van alles gepland, maar elke dag weer doen zich dingen voor die ervoor zorgen dat andere zaken voorrang krijgen: er zijn opeens toestanden rondom het asielzoekerscentrum, de vogelpest breekt uit, het college ontploft, ruzie met een collega, het computernetwerk is weer eens down. Dat zijn de dingen die in werkelijkheid de agenda bepalen.'

Van der Knaap is gevoelig voor Aardema's 'driedubbele workload'-theorie, maar stelt dat VBTB, net als de programmabegroting, uitdrukkelijk niet bedoeld is als 'iets extra's'. 'Het is alleen een andere manier van werken. Als het gaat om het interne circuit van plannen en verantwoorden geldt dat we inderdaad kritisch moeten zijn op die controltoren. Daarom moet de techniek van resultaatgericht begroten op een zeker moment "staan", zodat het debat kan gaan over de inhoud.' Ten

Haren presenteert eerste duale jaarrekening

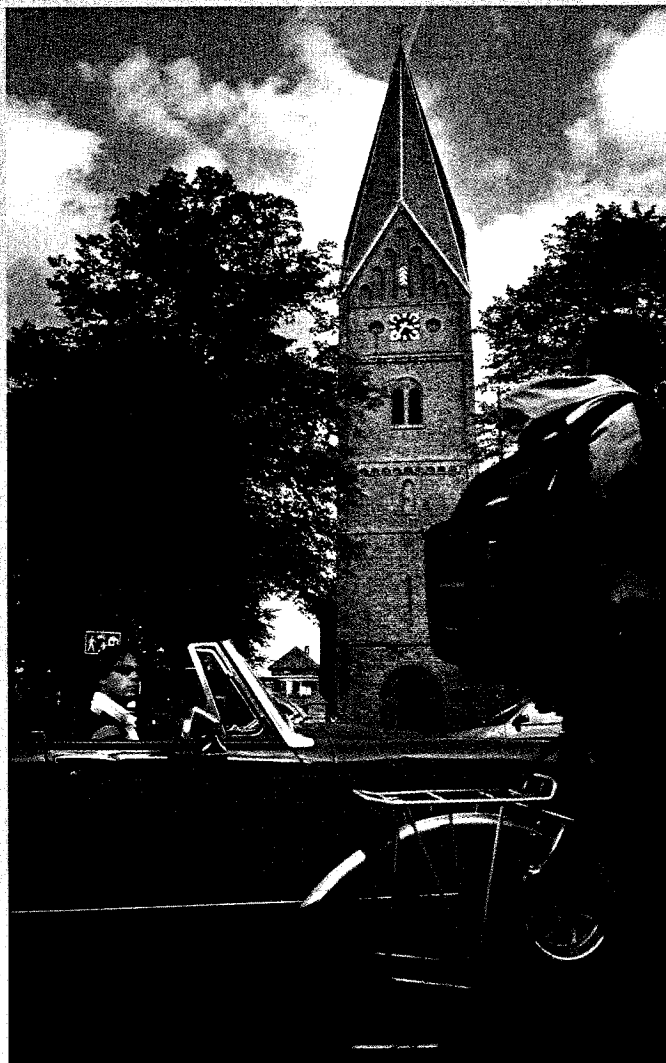
Als eerste gemeente presenteerde Haren kort geleden een duale jaarrekening. Sectorhoofd Middelzen Peter van den Bosch is echter de nuchterheid zelf. Het probleem is niet het ontwikkelen van instrumenten, maar de bestuurscultuur, meent hij.

De programmabegroting is met ingang van het begrotingsjaar 2004 verplicht. Een aantal gemeenten heeft al een programmabegroting 2003 gepresenteerd. De gemeente Haren had er al een in 2001. Met de duale jaarrekening die onlangs het licht zag, heeft Haren als eerste gemeente de cyclus van begroting tot jaarrekening volgens het principe van de drie w's ingericht. Van den Bosch vindt dat Haren een stuk minder bijzonder is dan het lijkt. 'We roepen allemaal dat de burger centraal staat. Wij hebben bedacht dat dat dan ook in de verslaglegging het geval moet zijn. En dus maakten wij een begroting die doelgroepen centraal stelde. Dat week destijds ernstig af van de comptabele voorschriften, maar dankzij Elzinga konden we onze aanpak opeens dual noemen. Zo is onze begroting programmabegroting gaan heten.' Wat Van den Bosch wel uit het duale instrumentarium heeft gehaald, zijn de drie w's.

Sterker nog: hij wil er een aan toevoegen: 'Wanneer is de raad tevreden over het resultaat?' In de jaarrekening 2002 ontbreken conclusies daarover, omdat de raad die vraag niet heeft

beantwoord. In het algemeen vindt Van den Bosch de rekening nog ondermaats. 'Het is vooral een leesbare opsomming geworden van wat we hebben gedaan. Maar omdat de raad niet heeft

geformuleerd wat hij wil bereiken, laat staan wanneer hij tevreden is, ontbreekt de analyse. 'De raadscommissie Middelzen heeft het jaarverslag inmiddels behandeld en heeft daar terecht opmerkingen over gemaakt. Maar op mijn beurt zeg ik dan: geef dan eens aan op welke punten je analyse wilt. Wat dat betreft vind ik de raad erg passief. Eigenlijk is die passiviteit wat me het meest intrigeert van dit proces. Monisme of dualisme doen er eigenlijk niet zo toe: je bent er als raadslid om dingen te bereiken. In de praktijk echter, blijken normale burgers als raadslid te verworden tot papiervreters, die zich moeten houden aan fractie-discipline en doodsbenauwd zijn dat ze domme vragen stellen. Ze worden in een systeem gezogen, waardoor ze aan hun volksvertegenwoordigende, en dus politieke taak niet meer toekomen. Daarvoor verwijzen raadsleden liever naar het college. 'Ik heb niet de indruk dat deze raad het jaarverslag benut om straks een betere begroting te kunnen maken. Terwijl die mogelijkheid er wel is. Natuurlijk gaat het uiteindelijk om de resultaten. Maar om die echt te verbeteren, zijn niet de instrumenten doorslaggevend. Daarvoor moet een hardnekkig cultuurtje worden doorbroken.'



Het centrum van Haren

Foto: Reyer Boxem

slotte meent Van der Knaap dat VBTB juist een broodnodig tegenwicht biedt voor de waan van de dag. Een begroting of beleidsplan met heldere doelstellingen kan politiek en bestuur er juist toe dwingen boven de waan van de dag uit te stijgen. 'En dat is soms hard nodig. Als je je alleen maar laat leiden door de waan van de dag blijven belangrijke problemen voortdurend liggen. En dan moet je achteraf schoorvoetend toegeven dat je daar helaas niet aan bent toegekomen. Ik weet dat onderdelen binnen de ambtelijke organisatie in Rotterdam hun bestuurders daar op durven aan te spreken: "U verlangt vandaag dit van ons, maar dat betekent dat we even geen tijd hebben voor uw langere termijn knelpuntenbeleid op het terrein van veiligheid. Zegt u het maar".'

Van der Knaap stelt dat VBTB een bepaald geloof vraagt: 'Als je niet gelooft in de rationaliteit van beleid, dat de overheid bestaat om zaken aan te pakken die anders blijven liggen, dat het zinvol is na te denken over de manier waarop je dat "aanpakken" gaat doen, dat je vervolgens kunt evalueren wat er van terecht is gekomen, dan zeg ik: veel succes met die waan van de dag. Een overheid moet zich bekennen tot enige vorm van rationaliteit, uiteraard zonder te vervallen in de maakbaarheidsgedachte. Vanuit die rationaliteit kun je weldegelijk ambitieus zijn, sturen en duidelijk maken waarom je bestaat. Het feit dat Nederland niet voor de helft onder water staat, hebben we daar aan te danken.'

Stoeiproces

Aardema is het oneens met Van der Knaap. 'De dingen die daadwerkelijk tot stand komen zijn de resultante van een stoeiproces tussen mensen, elke dag weer. Dat geldt voor beleidsvoorbereiding en voor beleidsuitvoering. Dat stoeiproces is politiek. Waar mensen zich druk om maken, is wat ze zelf kunnen bijdragen aan de dingen die ze van belang vinden. Natuurlijk zit daar een zekere richting in en natuurlijk is het nuttig afspraken te maken over wat, hoe en wanneer. Maar maak daar geen programmabegrotingen, ideale planning en controlcycli, 'transparentie', 'gehaktdagen' of 'total quality' van. Dat soort visioenen wekken de indruk dat het is geregeld omdat we het hebben gepland. Waarna iedereen weer over gaat tot de orde van de dag. Aan VBTB en de programmabegroting kleven de vooronderstelling dat de werkelijkheid in belangrijke mate beïnvloedbaar is en dat mensen zich zo gedragen dat voornemens meetbaar en op de geplande momenten gaan uitkomen. Maar ondertussen zijn we altijd weer teleurgesteld dat het niet werkt. Volgens mij moeten we het omdraaien. We moeten ons realiseren dat de werkelijkheid maar mondjesmaat te plannen is. Vooruit denken en besluiten nemen zijn noodzakelijk. Maar de dingen in het hier en nu goed doen, dat is volgens mij een krachtige overheid.'

Door bezuinigingen van het rijk daalt de algemene uitkering voor provincies en gemeenten de komende jaren naar verwachting aanzienlijk. Zeven tips van de Directie Financiën Publiekrechtelijke Lichamen (Fipuli) om de klap op te vangen.

Hans Bekkers

Snijtips uit de keuken van Financiën

Mei is traditioneel de maand waarin gemeenten en provincies van het rijk te horen krijgen hoe groot de algemene uitkering wordt. Maar de trage kabinetsformatie heeft tot gevolg dat er dit jaar geen meicirculaire komt. 'Dat wordt juni', zegt Fipuli-directeur Boudewijn Peters. Zijn directie, ondergebracht bij het ministerie van Financiën, is verantwoordelijk voor het begrotingsproces van zowel Provincie- als Gemeentefonds. Zolang niet vaststaat wat het bezuinigingspakket van het nieuwe kabinet inhoudt, zijn exacte cijfers over de hoogte van beide fondsen niet te geven. Als het kabinet inzet op forsere bezuinigingen op zorg en sociale zekerheid, dan is dat gunstig voor de algemene uitkering aan de decentrale overheden. 'Dan valt de corrigerende min lager uit', aldus Peters. Nog drastischer snijden in het rijksambtenarenapparaat dan aangekondigd is daarentegen wel nadelig voor het Provincie- en Gemeentefonds. Die lagere rijksuitgaven worden immers doorberekend. 'Duidelijk is dat iedereen een stapje terug moet. Dat is mogelijk, want er is de afgelopen jaren vet op de botten gekomen bij de provincies en gemeenten', zegt Peters plaatsvervanger Jan Mens. Samen komen ze tot zeven tips om de tering naar de nering te zetten.

- 1 Maak tarieven kostendekkend: 'Tarieven voor verleende diensten moeten in beginsel kostendekkend zijn. Maar al te vaak wordt de inkomensgerelateerde onroerend zaakbelasting gebruikt om dure diensten te bekostigen. Dat is kruissubsidiëring.'
- 2 Verminder de regelgeving: 'Minder regels betekent minder verantwoord, minder controleren, minder evalueren. Dat betekent minder werk, dus ook minder ambtenaren. Winst is er ook te halen door een aantal specifieke uitkeringen van het rijk onder te brengen in het Gemeentefonds. De bureaucratie wordt ook op decentraal niveau een stuk minder als méér via de algemene uitkering loopt, omdat niet alles meer specifiek verantwoord hoeft te worden.'
- 3 Schakel minder externen in: 'Vooral kleine gemeenten kunnen fors geld besparen door

kritisch te kijken naar de inzet van ingehuurd krachten.' Specifieke deskundigheid kun je daarnaast intern organiseren door met andere gemeenten samen te werken.

- 4 Werk efficiënter: 'Dankzij het btw-compensatiefonds wordt het uitbesteden van werk goedkoper. Er zijn grote voordelen te behalen op het gebied van efficiency. Het heeft tijd nodig, maar over twee tot drie jaar kunnen de vruchten worden geplukt.'
- 5 Dring het ziekteverzuim terug: 'Het ziekteverzuim is met name bij gemeenten relatief hoog. Dat kan door moderne managementtechnieken sneller naar beneden. De tijd helpt. In een ruimere arbeidsmarkt melden mensen zich minder snel ziek.'
- 6 Werk samen: 'Gemeenten zouden bij elkaar een blik in de keuken moeten werpen om te zien hoe het bezuinigingspakket van de ander eruit ziet. Vooral kleine gemeenten doen er goed aan hun krachten op dit soort terreinen te bundelen. Met samenwerkingsverbanden kunnen ze schaalvoordeel boeken. Fusieren hoeft niet, maar als de voordelen groot genoeg zijn, kan het er wel van komen.'
- 7 Hou subsidies en incidentele uitgaven tegen het licht: 'In de tijden dat meevaller op meevaller werd gestapeld, is er hier en daar veel extra's voor de burgers gedaan. Je kunt nu kritisch kijken naar nut en noodzaak van veel arrangementen. Denkbaar is ook geld te laten bijleggen door het maatschappelijk middenveld. Waarom zou een gemeente de salarissen van voetballers indirect subsidiëren?'

Wat Peters en Mens de decentrale overheden afraden, is het verhogen van de belastingen. 'Het betekent verlies van koopkracht, hetgeen weer leidt tot hogere looneisen', zeggen ze. In deze tijd is loonmatiging gewenst. En bij een gematigde loonontwikkeling hoort volgens hen ook een gematigde lastenontwikkeling. Met name het laatste jaar is de stijging van de gemeentelijke en provinciale lastendruk te fors geweest. 'Er komt een bestuurlijk appel om de lasten zo laag mogelijk te houden', zegt Peters.