

# ZIN EN ONZIN VAN VBTB

BBI heeft vanaf eind jaren tachtig een enorme impact gehad op gemeenten. Het project Beleids- en Beheersinstrumentarium (BBI), gedragen door het ministerie van Binnenlandse Zaken, had als voornaamste doel het bedrijfsmatig werken bij gemeenten te bevorderen. Momenteel beschikken de meeste gemeenten over de productenbegroting, het meest tastbare resultaat van het BBI-project. Een jaar of tien later begon op rijksniveau het project Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB), met (tot dusverre) als meest tastbare resultaat de eerste VBVB-begroting in september 2001. Kan het Rijk iets leren van de BBI-ervaringen van gemeenten? Draagt VBVB bij aan een effectievere overheid? Mr. Harrie Aardema, senior consultant/manager bij BMC, hoopt eind dit jaar te promoveren op een bestuurskundig onderzoek naar de doorwerking van BBI bij gemeenten. In 2000 verscheen zijn boek 'Contextmanagement', waarin nieuwe denkrichtingen worden verkend. Dr. Peter van der Knaap, bestuurskundige, is hoofd van de Afdeling Beleidsevaluatie en -Instrumentatie van de Directie Begrotingszaken van het ministerie van Financiën en in die hoedanigheid nauw betrokken bij VBVB. Een discussie.

Auteur: Jos Moerkamp / Fotografie: Gerhard van Roon

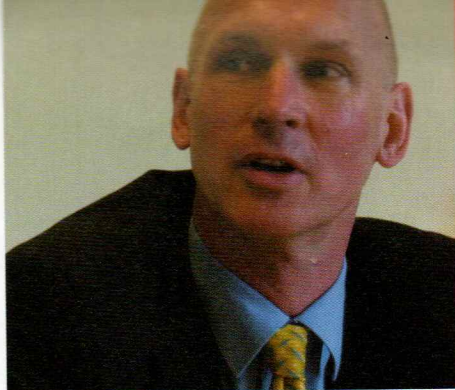
## LOKALE LESSEN VOOR EEN RESULTAATGERICHTE OVERHEID



'BBI en VBVB vertonen belangrijke overeenkomsten', zegt Aardema. 'Voor het Rijk is het de moeite waard te kijken naar wat gemeenten vonden van BBI.' Aardema meent op grond van zijn onderzoeksresultaten over de doorwerking van BBI bij gemeenten dat VBVB onvoldoende leert van de lokale ervaringen en in dezelfde valkuilen stapt: 'VBVB is te veel gericht op planning- en controlinstrumenten, met name op de begroting. Bij het BBI-project zag je hetzelfde. Dat was dusdanig gefocust op de productenbegroting, dat BBI uiteindelijk werd gezien als de productenbegroting, plus wat dingen er omheen. Met VBVB gebeurt nu hetzelfde. Daarbij wordt bovendien uitgegaan van op empirische gronden problematische gedragsonderstellingen: politici sturen op hoofdlijnen, ambtelijk leidinggevenden doen aan integraal management en vertonen planmatig gedrag. De praktijk is anders.'

**AARDEMA:** 'Ik ontken dat allemaal niet, maar mijn nuanceringsen zijn toch wel van groot belang voor de uiteindelijke waardering voor VBTB over een jaar of tien. Een belangrijk probleem van VBTB vind ik dat het wezen van de politiek wordt ontkend. VBTB is een mathematische insteek, terwijl politiek zich elke dag weer opnieuw voltrekt, in een proces dat te maken heeft met een ander soort rationaliteit, met het wegen van belangen. Dan is het stollingsmoment van 'het plan' de volgende dag al betrekkelijk. Dan spelen er al weer andere dingen die belangrijker zijn en die ertegen zouden moeten worden afgewogen. Maar omdat dat onvoldoende gebeurt, gaan dingen stapelen en gaan verwachtingen uit elkaar lopen.'

**VAN DER KNAAP:** 'U schetst een vrij cynisch beeld van hoe democratische besluitvorming gaat. Wij zien ook wel dat scoren op de korte termijn zwaar weegt in de politiek. Maar het is onterecht om daar uit te concluderen dat een instrument als VBTB dús paarden voor de zwijnen is. We proberen de politiek in de gelegenheid te stellen om het debat meer onderbouwd te voeren. Ik zie dat in de praktijk ook meer gebeuren. Hetgeen niet wegneemt dat de politiek ook moet 'scoren' bij Nova of Barend en Van Dorp. Het is natuurlijk een illusie om te denken dat een politicus dan uitvoerig ingaat op



**AARDEMA:**  
**"HET BBI- EN HET VBTB-INSTRUMENTARIUM BIJEN MOGELIJKHEDEN TOT VLUCHTGEDRAG. ZE STIMULEREN NAUWELIJKS TOT ELKAAR AANSPREKEN OP VERANTWOORDELIJKHEDEN EN TOT HET MAKEN VAN KEUZEN. DAARMEE WORDT HET INSTRUMENT EEN DOEL IN ZICHZELF"**

**'IK VIND DAT DE COMPETENTIES VAN POLITICI EN AMBTENAREN OM IN DE WAAN VAN DE DAG DE JUISTE INTERVENTIES TE PLEGEN, CENTRAAL MOETEN STAAN. DAT IS EEN VEEL MEER OMVATTENDE INTERPRETATIE VAN VBTB DAN ALLEEN DE BEGROTING'**

de vraag waarom hij welke instrumenten inzet om welke doelstellingen te behalen. De politicus uit zich dan in sound bytes. En daarmee maakt hij die achterliggende denklijn heel concreet en tastbaar.'

**AARDEMA:** 'Maar dat is een andere denklijn dan de instrumentele perfectie van de begroting waarop de meeste energie van VBTB is gericht. Ik ben het er zondermeer mee eens dat de politiek in de loop van het jaar op dezelfde rationeel verantwoorde wijze te werk moet gaan als op die stollingsmomenten. Sterker nog: ik vind dat de competenties van politici en ambtenaren om in de waan van de dag de juiste interventies te plegen, centraal moeten staan. Maar dat is een veel meer omvattende interpretatie van VBTB dan alleen de begroting.'

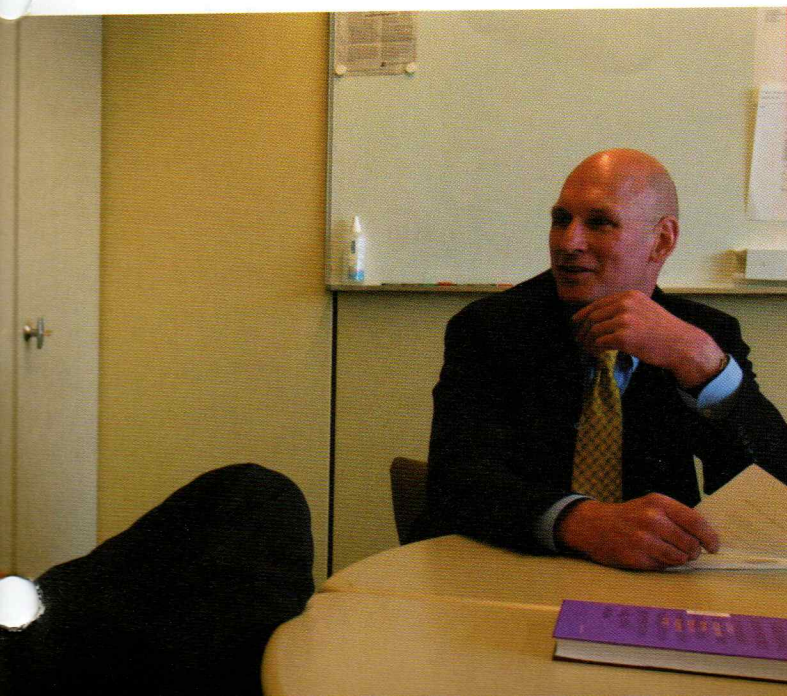
**VAN DER KNAAP:** 'Daar ben ik het volledig mee eens. Als VBTB alleen gaat over jaarplannen en begrotingen en niet over de kwali-

teit van de dagelijkse communicatie, over hoe je samenwerkt, over wat je van anderen vraagt en hoe al die dingen zich verhouden tot het bredere kader, dan komt er uiteindelijk weliswaar een mooi document tot stand, maar dat zal niet meer zijn dan een papieren werkelijkheid.'

**AARDEMA:** 'Het is een kwestie van accenten. VBTB voltrekt zich in hoge mate zoals BBI zich in de beginjaren voltrok. Ook in die tijd werd er steeds bij gezegd, net zoals u dat nu doet, dat cultuur en gedrag ook belangrijk zijn. Binnen BMC zijn we de dingen gaan omdraaien: het gaat niet om het op tijd af hebben van plannen en rapportages op vooraf bepaalde momenten, volgens een voorgeschreven stramien. Waar het om gaat is de procesregie van momenten waarop mensen die iets met elkaar te maken hebben, doen wat is afgesproken, op een kwalitatief verantwoorde manier. En als ze dat doen, dan komen ze er vanzelf achter dat het verdraaid nuttig en nodig is om rapportages,

analyses en onderbouwingen daarbij te pakken. Maar wel in die volgorde. Je moet elkaar ervan overtuigen dat je alleen langs bepaalde gestructureerde patronen tot de meest effectieve resultaten komt.'

**VAN DER KNAAP:** 'Als de indruk bestaat dat wij ons alleen bezighouden met de inrichting van voorschriften en de conformiteitscontrole daarop, dan is dat echt een misvatting. We hebben het over de kwaliteit van het functioneren van de rijksoverheid. VBTB is daar één aspect van. Daarnaast zijn er tal van initiatieven op het gebied van competentie management, kwaliteitszorg, communicatie, et cetera. Enerzijds versterken die VBTB en anderzijds vinden ze in VBTB een bondgenoot bij het concreet maken van dergelijke ontwikkelingen. Als VBTB daarvan allemaal los staat, dan is het inderdaad niks waard. Maar zo is het niet.'



*Het promotieonderzoek van Aardema verschijnt naar verwachting eind dit jaar. Het boek 'Contextmanagement; een nieuw bestuurs- en managementconcept' is gratis te bestellen bij BMC: 033 - 496 52 00 [bmc@bmc.info](mailto:bmc@bmc.info).*

**VAN DER KNAAP:**  
**'WIJ ZIEN OOK DAT ER, ALS GEVOLG VAN VBTB, HOE SIMPEL DE MANTRA'S OOK ZIJN, ESSENTIËLE DISCUSSIES WORDEN GEVOERD OVER WAT JE ALS BELEIDSDIRECTIE DOET, WAAROM, HOE, MET WIE EN MET WELK BEOOGD EFFECT.'**

**AARDEMA:**  
**'IK CONSTATEER EEN OVERSCHATTING VAN DE BEGROTING ALS HÉT KRISTALLISATIEPUNT VAN AL HET POLITIEKE EN HET BELEIDSWERK'**