

Wat koop je ervoor?

Over de ervaringen van Nieuw-Zeeland en Nederland met 'het managen' van veiligheid via de begroting

Johan Posseth



Wat koop je ervoor?

*Over de ervaringen van Nieuw-Zeeland en Nederland
met 'het managen' van veiligheid via de begroting*

Does it pay off?

*On the experiences of New Zealand and the Netherlands
using the budget for 'managing' safety.*

Proefschrift

ter verkrijging van de graad van doctor aan de
Erasmus Universiteit Rotterdam
op gezag van de rector magnificus

Prof.dr. H.G. Schmidt

en volgens besluit van het College voor Promoties.

De openbare verdediging zal plaatsvinden op
donderdag 23 september 2010 om 9.30 uur

door

Johannes Jacob Adrianus Posseth

geboren te Workum



Promotiecommissie**Promotor:**

Prof.dr. C.W.A.M. van Paridon

Overige leden:

Prof.dr. H. de Groot

Prof.dr. W.J.M. Kickert

Prof.dr. M.J.W. van Twist

Copromotor:

Jhr. dr. F.K.M. van Nispen tot Pannerden

Inhoudsopgave

1. INLEIDING.....	1
1.1 Aanleiding.....	1
1.2 De ontwikkeling van prestatiebegroten	3
1.3 Doelstelling en vraagstelling	5
1.4 Motivering en onderzoeksaanpak	7
1.5 Opbouw van het onderzoek	8
2. CONCEPTUEEL MODEL	9
2.1 Inleiding	9
2.2 Begroten, een 'betekenisvol' concept	9
2.3 Van een inputbegroting naar een prestatiebegroting	12
2.4 Begrotingsmechanismen: variaties in de relatie tussen prestatie en budget	14
2.5 Prestatiebegroten in dit onderzoek	16
2.6 Indicatoren van prestatiebegroten.....	17
2.7 Conclusies.....	19
3. INTERNATIONALE STAND VAN ZAKEN EN CASESELECTIE	21
3.1 Inleiding	21
3.2 Internationale stand van zaken ten aanzien van prestatiebegroten	21
3.3 De politiek-bestuurlijke context	24
3.4 Uitgangspunten voor caseselectie	25
3.5 Caseselectie.....	27
3.6 Conclusies	27
4. PRESTATIEBEGROTEN: GENERIEK MODEL VAN NIEUW-ZEELAND EN NEDERLAND	29
4.1 Inleiding	29
4.2 Outputbegroten in Nieuw-Zeeland	29
4.3 'Beleidsbegroten' in Nederland	35
4.4 Conclusies.....	42
5 ANALYSEMODEL	45
5.1 Inleiding	45
5.2 De achtergrond van het analysemodel	45
5.3 Vier perspectieven	46
5.4 Het analysemodel	51
5.5 Verbijzondering van de variabelen.....	53
5.6 Conclusies	57
6. PRESTATIEBEGROTEN VOOR DE POLITIE IN NIEUW-ZEELAND	59
6.1 Inleiding	59
6.2 Urgentie	59
6.3 De informatiewaarde van de politiebegroting.....	62
6.4 Kenmerken van het begrotingsregime	68
6.5 Politiek-bestuurlijke context.....	78
6.6 Conclusie.....	87
7 PRESTATIEBEGROTEN VOOR DE POLITIE IN NEDERLAND	89
7.1 Inleiding	89
7.2 Urgentie.....	89
7.3 De informatiewaarde van de begroting	93
7.4 Kenmerken van het begrotingsregime	103
7.5 Politiek-bestuurlijke context.....	112
7.6 Conclusie.....	124

8. VERGELIJKING VAN NIEUW-ZEELAND EN NEDERLAND	127
8.1 Inleiding	127
8.2 De modellen voor prestatiebegroten	127
8.3 Urgentie	130
8.4 De informatiewaarde van de begroting vergeleken	130
8.5 Kenmerken van het begrotingsregime	131
8.6 De politiek-bestuurlijke context	132
8.7 Conclusie	134
9 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	135
9.1 Inleiding	135
9.2 Conclusies	135
9.3 Aanbevelingen	142
SUMMARY	147
LITERATUURLIJST	155
LITERATUURLIJST	155
BIJLAGEN	169
DANKWOORD	197
CURRICULUM VITAE	199

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Meer blauw, beter blauw, wat koop je ervoor?

'Extra agenten? Het korps op peil houden is al veel te duur' kopt de NRC in een artikel over de problemen met de betaalbaarheid van de politiesterkte. Uit interne documenten van het korpsbeheerdersberaad blijkt dat er te weinig middelen zijn om de huidige capaciteit te handhaven, laat staan uit te breiden; wat de meeste politieke partijen willen (NRC, 2010). Dertien van de twaalf korpsen staan onder financieel toezicht van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) vanwege 'de moeilijke financiële situatie waarin de korpsen verkeren' (Ministerie van BZK, 2010). Risico is dat daardoor de beleidsafspraken niet gehaald worden. Het aantal agenten is al jaren een 'hot issue' in het debat over de politiebegroting. Dat gaat zo ver dat Kamer en minister concrete afspraken hebben gemaakt over de groei van het 'blauw op straat'. In de periode 2002-2010 moet het aantal agenten gegroeid zijn met 4.000 fte.¹ Die doelstelling blijkt moeilijk haalbaar en, kennelijk, ook moeilijk meetbaar. Recent nog kwam RTL Nieuws met een bericht dat de capaciteit nauwelijks gegroeid zou zijn. Tussen 2005 en 2009 zouden er slechts 127 voltijdbanen bijgekomen zijn. Op papier zijn er weliswaar 7.000 banen bijgekomen, maar slechts een beperkt deel daarvan houdt zich bezig met handhaving en noodhulp op straat, volgens de nieuwszender (RTL Nieuws, 2010):

De meeste extra politiemensen kwamen achter het bureau terecht; de categorie Operationele Ondersteuning nam toe met ruim 1500 fte, een stijging van ruim 28%. Ter vergelijking: de categorie politiemensen die zich op straat met Handhaving en Noodhulp bezighouden nam toe met nog geen 0,5%. Zo is er dus wel meer 'blauw' bijgekomen, maar dan wel achter het bureau.

Interessant is de reactie van het ministerie van BZK op het RTL-bericht. De constatering zou op zichzelf juist zijn, '[m]aar de politie is meer dan alleen maar blauw op straat'. Alles bij elkaar, operationeel en niet-operationeel, zou de capaciteit gegroeid zijn van 56.631 in 2005 naar 63.513 in 2009.²

Meer dan voorheen worden politici afgerekend op concrete resultaten. Burgers verwachten duidelijkheid over wat politieke beloften concreet opleveren. De aandacht voor 'blauw op straat' is dan ook begrijpelijk. Het is het meest zichtbare deel van de politie en vergroot het veiligheidsgevoel van burgers. Aan de andere kant zegt politiesterkte ook niet alles. 'Wat koop je ervoor?' Hoeveel veiliger wordt het wanneer er 4.000 agenten bijkomen?³ Dit onderzoek spitst zich toe op de allocatie voor de politie.

Veiligheid is al vele jaren één van de belangrijkste verkiezingsthema's in Nederland. Kort na de gebeurtenissen rond '11 september' en de moord op Pim Fortuyn heerste in Nederland een sterk gevoel van onveiligheid. Tegen die achtergrond werd eind 2002 het Veiligheidsprogramma gepresenteerd, een gezamenlijk actieprogramma van de minister van BZK en Justitie, gericht op het bestrijden van criminaliteit en overlast in de publieke ruimte. Wat het zo interessant maakt, is dat er niet alleen meer geld beschikbaar is gekomen, maar dat daar ook prestatieafspraken met de korpsen tegenover staan: in ruil voor budget heeft het kabinet concrete afspraken gemaakt met de regiokorpsen over prestaties als aantallen OM-verdachten, processen verbaal aan de jeugd en over de bereikbaarheid van de politie.⁴ Doel is de productie helder te krijgen: 'Wij willen dus concreet weten hoeveel meer verdachten worden opgepakt en vervolgd', aldus premier Balkenende.⁵ Korpsen die goed presteren, kunnen rekenen op een bonus.

¹ 'Blauw op straat' betreft de agenten op straat die daadwerkelijk met handhaven bezig zijn.

² De 'operationele sterkte' van de politie zou tussen 2005 en 2009 gestegen zijn van 45.132 naar 49.597. Die bestaat volgens BZK naast 'blauw op straat' uit: intake en service (een groei van 2.372 naar 2.612 tussen 2005 en 2009); opsporing (in 2009 gestegen naar 7.023); operationele ondersteuning (tussen 2005 en 2009 gestegen van 5.288 naar 6.803 mensen). De 'niet-operationele sterkte', het aantal medewerkers in ondersteunde diensten, is gegroeid van 11.498 in 2005 tot 13.916 in 2009.

³ In het kader van het Veiligheidsprogramma, een omvangrijk pakket van maatregelen om criminaliteit en overlast te bestrijden dat de ministers van BZK en Justitie eind 2002 presenteerden (zie hoofdstuk 7), is voorgenomen de capaciteit per 1 januari 2002 uit te breiden met 4.000 fte agenten in 2010 (Ministerie van BZK, 2003).

⁴ Strikt genomen zijn het overigens geen prestatieafspraken maar prestatieconvenanten. De korpsen doen er aldus op vrijwillige basis aan mee.

⁵ 'Roep om meer veiligheid is in hoge mate symbolisch.' Onderzoeker Frits Vlek over de meetbaarheid van politiewerk. Schoof, R., NRC Handelsblad, 10-10-2002.

De plannen leidden al direct tot veel scepsis, en niet alleen bij de korpsen. Deskundigen wezen op de beperkingen van prestatiesturing: 'Hoe meet je prestaties en hoe ga je de politie erop afrekenen?' 'Moet er juist niet geld bij als een korps z'n prestaties *niet* haalt?' Toch zette het kabinet door. Er werd een landelijk convenant opgesteld op basis waarvan met elk korps afzonderlijk afspraken werden gemaakt voor de periode 2003-2006.

Voors en tegens van prestatiesturing voor de politie

Enkele jaren 'politiesturing nieuwe stijl' laten zien dat prestatiesturing met allerlei haken en ogen gepaard gaat. Een grote uitdaging is het bepalen van de prestatienormen. Veelgehoorde kritiek is dat de afspraken met de politie te weinig ambitieus zijn (CPB, 2003). Er zouden nauwelijks prikkels van uit gaan. Tegelijk verschenen er in de media berichten die de politie juist neerzetten als bonnenfabriek (Brand, Straathof, 2006). Laag of niet, agenten zouden bonnendagen instellen om een slechte beoordeling te voorkomen.⁶ Bovendien zou de zelfstandigheid van de agenten maken dat de politie op allerlei manieren de cijfers kan opkrikken.⁷ Prestatiecontracten worden volgens het Sociaal en Cultureel Planbureau (CPB) 'niet voor niets wel "manipuleerbare afrekencontracten" genoemd' (SCP, 2005: 258). BZK-minister Remkes gaf er daarom (voorjaar 2006) de voorkeur aan de afspraken over bekeuringen af te schaffen. Zo ver is het overigens niet gekomen.

Een ander probleem met prestatieafspraken is dat die zich vooral concentreren op prestaties die gemakkelijk te meten zijn. Dat zijn vooral repressieve maatregelen, zoals het aantal verdachten en boetes. Over preventie, wat ook cruciaal is voor het terugdringen van criminaliteit, worden er meestal geen afspraken gemaakt. Probleem is namelijk dat die prestaties moeilijker te meten zijn. Hoe kan je bijvoorbeeld het aantal waarschuwingen of interventies om overtredingen, ruzies of geweld te voorkomen, meten? Ongewild kan daardoor het accent meer op repressie komen te liggen: 'What gets measured, gets done.'

Kanttekening bij prestatiesturing is verder dat er maar weinig bekend is over de effecten van politie-inzet. Verondersteld wordt dat 'meer blauw op straat' de veiligheid vergroot, maar in de praktijk ligt dat genuanceerder. In de eerste plaats omdat het politiewerk door allerlei factoren 'verstoor'd wordt. Van macro-economische ontwikkelingen tot persoonlijke situaties, allerlei omgevingsfactoren zijn van invloed op veiligheid. Bovendien ligt de uitvoering van het veiligheidsbeleid niet alleen bij de politie. Ook andere ketenpartners, zoals de brandweer, jeugdzorg, de rechtsprekende macht en de reclassering, spelen een belangrijke rol. Het is daarom moeilijk de effectiviteit van de politie hard te maken. Bovendien kunnen beleidsaccenten de veiligheidsontwikkeling vertekenen. Een repressiever beleid en meer blauw op straat leidt tot meer bekeuringen. Immers: hoe strenger en hoe meer agenten, hoe meer productie en dus meer registraties. De statistieken laten dan een negatieve trend zien, terwijl burgers dat niet per se zo ervaren. Doordat er harder opgetreden wordt en er meer agenten zijn, zouden zij zich weleens veiliger kunnen voelen. De cijfers moeten, kortom, in breder perspectief worden bezien.

Prestatiesturing via de begroting

Ondanks de vele mitsen en maren valt er veel te zeggen voor prestatiebekostiging. Zoals gezegd, zijn publieke middelen schaars. Het is daarom geen gekke gedachte om voorwaarden te stellen aan te leveren prestaties: 'Voor wat, hoort wat.' Voor de uitvoeringsorganisaties is daarmee duidelijk(er) waarop zij zich moeten richten. Bovendien past het in een tijdsgeest waarin (kritische) burgers duidelijkheid verwachten. Tegelijk wringt er iets. Al vele jaren worstelen landen met prestatiegericht begroten. Er zijn mooie modellen bedacht, maar die blijken in de praktijk moeilijk toepasbaar. Vaak blijft het steken in een papieren exercitie: de begroting wordt in een nieuw jasje gestoken, zonder directe gevolgen voor de allocatie. Daarbij speelt mee dat bij veel onderwerpen er te weinig kennis is over de effecten van beleid. Het is daardoor op voorhand lastig om de begroting te gebruiken voor prestatiesturing. We weten vaak gewoonweg niet of extra budget ook tot meer (gewenst) resultaat leidt. Vanwege deze kanttekeningen dient de vraag zich aan of prestatiesturing via de begroting wel zinvol is. Komt het niet te vroeg? Moeten we niet eerst meer kennis hebben over de maatschappelijke

⁶ Agenten die voorheen 'uitstekend' of 'goed' functioneerden, zouden volgens de Nederlandse Politiebond in de mindere categorie 'naar behoren' gezet worden. "Zelfs agenten die enkele bonnen te weinig schrijven merken het", aldus bondsvoorzitter Van Duijn. "Een agent schreef 226 bonnen in plaats van 250 en werd afgewaardeerd, terwijl hij op alle andere punten uitstekend scoorde." Huisjes, Springelkamp, Agent houdt 'bonnendag' Telegraaf, 19-8-2006.

⁷ Dat wordt ook wel gaming genoemd: 'Gaming stands for all behaviour that allows the forces to boost their measured performance but is inefficient from the perspective of the Department's objective for the forces. Gaming includes manipulation of performance data, but also undesirable changes in the way the work is done. Think of a police officer who fines just about everything in the last weeks of December to meet the annual target number of fines' (CPB, 2003: 6710).

kosten en baten van beleid? En zijn er geen andere, minder ingrijpende, maatregelen die ervoor kunnen zorgen dat het geld goed besteed wordt?

In dit onderzoek worden de grenzen van prestatiebegroten nader verkend. De begroting is het mechanisme waarmee budget wordt toegewezen. Dat maakt het voor politici bij uitstek een instrument om prioriteiten te stellen en gedrag te beïnvloeden (Osborne, Gaebler, 1992: 161). De begroting als instrument voor prestaturing is ook interessant, omdat vele landen al vele jaren gewerkt hebben aan verbetering van de begroting. Ervaringen uit de jaren vijftig en zestig zijn twintig, dertig jaar later gebruikt om betere modellen te ontwikkelen. In deze studie wordt onderzocht of dat succesvol is door de ervaring van twee landen met prestatiebegroten te vergelijken, te weten Nederland en Nieuw-Zeeland. Landen die allebei vergaande maatregelen hebben doorgevoerd om prestatiebesturing via de begroting vorm te geven.⁸ De begrotingsmodellen worden vergeleken en er wordt onderzocht in hoeverre prestatiebegroten sturing op prestaties van de politie kan verbeteren.

Na deze inleiding wordt in de volgende paragraaf een kort overzicht gegeven over veranderingen in het denken over de rol van de publieke sector die bepalend zijn geweest voor de opkomst en vorming van prestatiebesturing (paragraaf 1.2). Daarop aansluitend worden de belangrijkste ontwikkelingen van prestatiebegroten beschreven (paragraaf 1.3). Vervolgens worden de doelstelling en vraagstelling van dit onderzoek toegelicht (paragraaf 1.4). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een beschrijving van de onderzoeksstrategie en –methoden (paragraaf 1.5) en de opbouw van het onderzoek (paragraaf 1.6).

1.2 De ontwikkeling van prestatiebegroten

De begroting is een krachtig instrument om meer focus te leggen op resultaat. Volgens Osborne en Gaebler (1992: 139) is het daarom onvermijdelijk dat overheden die willen veranderen ook hun begrotingssystematiek wijzigen:

Traditional bureaucratic governments [...] focus on inputs, not outcomes. The fund schools based on how many children enroll; welfare based on how many poor people are eligible; police departments based on police estimates of manpower needed to fight crime. They pay little attention to outcomes-to results. It doesn't matter how well the children do in one school versus another, how many poor people get off welfare into stable jobs, how crime rates falls or how secure the public feels. In fact, schools, welfare departments, and police departments typically get *more money* when they fail: when children do poorly, welfare rolls swell, or the crime rate rises.

Entrepreneurial governments seek to change these rewards and incentives. Public entrepreneurs know that when institutions are funded according to inputs, they have little reason to strive for better performance. But when they are funded according to outcomes, they become obsessive about performance.

Dat pleidooi is overigens niet nieuw. Al veel eerder, in 1949, werd een vergelijkbare boodschap verkondigd door de Hoover Commission.⁹ Hierna wordt daarom eerst teruggegaan naar eerdere initiatieven van prestatiebegroten, te beginnen met het Planning, Programming Budgeting System (PPBS).

PPBS

De Hoovercommissie was bijzonder kritisch over de inputoriëntatie van de begroting: een begroting die is ingericht op basis van uitgavencategorieën ('line-items'), zoals salarislasten en materieel. De begroting zou inzicht moeten geven in de activiteiten waarvoor het budget beschikbaar wordt gesteld, zoals in het bedrijfsleven. Zo'n tien jaar na het verschijnen van het rapport van de Hoovercommissie gaf McNamara, toenmalig minister van Defensie, opdracht een systeem te ontwikkelen dat plannen en begroten moest koppelen. Insteek is eerst doelen vast te stellen en vervolgens kosten en opbrengsten van alternatieven te berekenen, ofwel plannen, programmeren en begroten.¹⁰ In 1964 was PPBS operationeel.

Na een veelbelovende start bij Defensie besloot president Johnson een jaar later om alle federale bureaus (departementen en agencies) te onderwerpen aan PPBS. Overtuigd van het succes van de operatie sprak hij de verwachting uit dat PPBS (Fantone, 2007 in Robinson: 169):

⁸ Voor een motivering van het onderwerp en de landen, zie hoofdstuk 4.

⁹ Hoover verwijst naar de voorzitter van de commissie. De officiële benaming is de Commission on Organization of the U.S. Executive Branch.

¹⁰ De methode kent de volgende stappen: 1) het vaststellen van doelen; 2) het ontwikkelen van alternatieve implementatieprogramma's om de doelen te behalen; 3) het calculeren van de benodigde middelen en mogelijke opbrengsten van elk alternatief; 4) het selecteren van een alternatief; 5) het toetsen van de financiële gevolgen voor de lange termijn van het gekozen programma; 6) het samenstellen van de begroting op basis van de geselecteerde programma's (Institute for Services to Education, 1975: 11).

[w]ill help us find new ways to do jobs faster, to do jobs better, and to do jobs less expensively. It will insure a much sounder judgement through more accurate information, pinpointing those things that we ought to do more, spotlighting those things that we ought to do less. It will make our decision-making process as up-to-date, I think, as our space-exploring program.

PPBS bleek het best te gebruiken in organisaties waar fysieke producten worden gemaakt, zoals in de defensiesector, waar het tot in de jaren negentig vrijwel ongewijzigd gebruikt is (Rose, OECD, 2003: 8-9). Vanwege de vele problemen bij andere beleidsterreinen was er desondanks veel kritiek op het model. Eén van de belangrijkste criticasters is Wildavsky. In het artikel *Rescuing Policy Analysis from PPBS* (1969) wijst hij op de beperkingen van de rationele benadering van PPBS (Wildavsky, 1969: 193):

The reason for the difficulty is that telling an agency to adopt program budgeting means telling it to find better policies and there is no formula for doing that; ...one can (and should) talk about measuring effectiveness, estimating costs, and comparing alternatives, but that is a far cry from... formulating better policy.

Volgens Wildavsky zou PPBS voor de meeste beleidsterreinen niet geschikt zijn, omdat de informatie die nodig is voor plannen en programmeren niet gegeneerd kan worden (Wildavsky, 1974: 206):

PPBS does not work because it cannot work. Failure is built into its very nature because it requires ability to perform cognitive operations that are beyond present human (or mechanical) capacities.

Ook latere, verwante, initiatieven als 'management by objectives' (MBO) en 'zero based budgeting' (ZBB) bleken geen onverdeeld succes. MBO werd in 1973 ingevoerd onder president Nixon. Nadruk lag niet zozeer op de begroting, maar op het managen van resultaten van beleid. In overleg met managers werden doelen vastgesteld over te behalen maatschappelijke effecten en afspraken gemaakt over te leveren prestaties. Dit werd vervolgens doorvertaald naar de begroting. Dat laatste ging vaak mis: de meeste departementen slaagden er niet in een koppeling te maken tussen de managementdoelen en de begroting. Een nog groter probleem waren gevallen waarin managers bleven steken in het opstellen van lange lijsten met doelstellingen, zonder dat daarvoor middelen werden vrijgemaakt (Pilegge, 1992: 78). Met het vertrek van president Nixon verslaptte de aandacht voor MBO. Enkele jaren later introduceerde zijn opvolger, president Carter, ZBB om het 'inefficiënt, chaotisch and uncontrollable' federale begrotingsproces nieuw leven in te blazen.¹¹ Anders dan bij een traditioneel begrotingsproces gaat het bij ZBB niet om de vraag of er bij het lopende budget wat bij of af moet, maar staat het gehele budget ter discussie. Verschillende alternatieve 'decision packages' worden gewogen om tot de meest effectieve en efficiënte begrotingsprogramma's te komen. ZBB hield niet lang stand. Los van problemen om vast te stellen wat het beste programma is, was een jaarlijkse heroverweging ook tijdschijnlijk gezien te veeleisend (Brumby, 2007: 21-22).

Prestatiebegroten sinds eind jaren tachtig

In de tweede helft van de jaren tachtig kreeg prestatiebegroten een nieuwe impuls. Geïnspireerd door het bedrijfsleven kwam een 'new public management' (NPM) beweging op gang met als doel de overheid meer kostenbewust en klantgericht te maken. Angelsaksische landen als Nieuw-Zeeland, Australië en de Verenigde Staten namen hierin het voortouw. Later volgden andere (westerse) landen, al dan niet aangemoedigd door de voortvarendheid van de koplopers.¹² Prestatiebegroten volgens NPM kent vele smaken. Dat varieert van het toegankelijker en resultaatgericht maken van de begroting door het opnemen van prestatiegegevens tot een nieuwe allocatiebasis, waarbij het budget bepaald wordt op basis van het beoogde. Meest interessant is misschien wel het Nieuw-Zeelandse model. In dit 'purchaser-provider' ('koper-verkoper') model is afgestapt van het traditionele systeem waarbij het parlement inputs autoriseert.¹³ In plaats daarvan koopt het parlement outputs in bij een minister, die daar vervolgens afspraken over maakt met het verantwoordelijk departement (zie verder hoofdstuk 4 en 6). In de hoofdstukken 2 en 4 worden de verschillende varianten verder toegelicht.

¹¹ President Carter, aangehaald in Pilegge (1992: 79).

¹² PUMA, de Public Management divisie van de OECD, wordt wel gezien als de 'dominant story teller' in het internationale discours. PUMA's boodschap was dat na de crisis van de welvaartstaat en daarop volgende bezuiningsmaatregelen landen moeten overstappen naar het model van de managementstaat, kort gezegd het NPM-model. Binnen die context werd het Nieuw-Zeelandse model als het grote voorbeeld gezien (Premfors, 1998: 142-143; zie ook Pollitt, Bouckaert, 2004: 20).

¹³ Dat wil, kort gezegd, zeggen dat het parlement toestemming verleent om bepaalde uitgaven te doen, zoals voor personeel en materieel.

1.3 Doelstelling en vraagstelling

Uit een verkenning van de literatuur (zie hoofdstuk 2) blijkt dat, ondanks vele jaren van vernieuwing en verfijning, landen nog altijd problemen ondervinden bij het prestatiegerichter maken van de begroting. Belangrijke knelpunten zijn het meten van effecten van beleid en, daarmee, het inzichtelijk maken van de maatschappelijke kosten en baten. Het behoeft geen toelichting dat dit vrij wezenlijke knelpunten zijn voor een systeem dat erop gericht is de begroting te gebruiken voor prestatiesturing. Daarmee zijn we weer terug bij de problematiek waar we dit hoofdstuk mee zijn begonnen. Hoe kan een minister ervoor zorgen dat het geld goed besteed wordt? Hoe weten we of een extra investering in personeel en materieel tot meer veiligheid leidt? Hoe meten we dat? Hoe houdt een minister zicht op de uitvoering? En, hoe kan hij voorkomen dat dat met allerlei onbedoelde gedragseffecten gepaard gaat? Leent de begroting zich überhaupt wel voor prestatiesturing?

Uitgangspunt is dat een minister verantwoordelijk is voor zijn eigen begroting. Maar bij een onderwerp als veiligheid is er, net als overigens bij veel andere thema's, gedeelde verantwoordelijkheid, horizontaal en verticaal:

- *horizontaal*, omdat meerdere ministeries een rol hebben, zoals de ministers van Binnenlandse Zaken, Justitie, Defensie, Economische Zaken en Milieu. Hoewel er meestal wel een coördinerend minister wordt aangewezen, heeft hij geen volledige regie;
- *verticaal*, omdat vele partijen zijn betrokken bij de uitvoering die elk een eigen verantwoordelijkheid dragen voor de uitvoering.

Het is dus maar de vraag of een minister feitelijk voldoende in staat is partijen te binden aan prestatieafspraken. Hoe ver kan hij gaan? Heeft hij wel voldoende bevoegdheden? Wie gaat er uiteindelijk over? Wie is verantwoordelijk? Het zijn deze vragen die richtinggevend zijn voor dit onderzoek.

Interessant daarbij is, dat er verschillende opvattingen bestaan over de rol van de begroting bij prestatiesturing. Een populair standpunt is dat 'de politiek' zich vooral moet richten op de hoofdlijnen. Politici gebruiken de begroting om prioriteiten te stellen: zij moeten sturen, niet roeien (Osborne, Gaebler, 1992). Als vertegenwoordigers van de kiezers concentreren zij zich op de te behalen maatschappelijke doelen (de 'wat-vraag') en niet zozeer op de bedrijfsvoering (de 'hoe-vraag'). Dat laatste is aan het management. Zij hebben immers meer (detail)informatie om beslissingen te nemen over een efficiënte inzet van mensen en middelen (Behn, 2003: 590).

De knip tussen het 'wat' en het 'hoe' blijkt echter nog niet zo eenvoudig te maken. Dat begint al bij het vaststellen van de doelen en te leveren prestaties. Ervaring leert dat politici van nature niet gebaat zijn bij duidelijkheid (Behn, 1999: 153):

Clarifying objectives is managerially sound but politically irrational. For in clarifying objectives, the politician must choose from among competing constituencies and conflicting values. From experience, elected officials have learned that they can win more praise, support, and votes by being fuzzy about what results it will produce by when than by being clear.

Belangenconflicten tussen opdrachtgever en opdrachtnemer maken bovendien dat monitoring van eenmaal vastgestelde doelen gepaard kan gaan met allerlei onbedoelde gevolgen (zie box 1).

Box 1 Onbedoelde gevolgen van de prestatiegevens in de publieke sector

Doordat er verschillen bestaan tussen de doelen van de opdrachtgever (de principaal) en de opdrachtnemer (de agent) kan het gebruik van prestatiegegevens onbedoelde effecten hebben. Een drietal onbedoelde effecten hangt samen met een discrepantie tussen organisatiedoelen en de gemeten doelen (effecten 1 t/m 3). Twee zijn het gevolg van problemen met het meten van prestaties (effecten 4 en 5). Ook kan het een gevolg zijn van beperkingen bij de opdrachtgever om prestatie management onder controle te houden (effecten 6 en 7). Tot slot kan het aanpassingsvermogen onvoldoende ontwikkeld zijn (effect 8):

1. *Tunnelvisie*: nadruk van het management op aspecten die gemakkelijk zijn te kwantificeren, ten koste van niet-gekwantificeerde prestatie;
2. *Suboptimalisering*: managers streven lokale doelen na ten koste van het bredere belang van de organisatie;
3. *Bijziendheid* ('myopia'): het nastreven van korte termijn doelen, ten koste van de lange termijn belangen;
4. *Indicatorfocus* ('measure fixation'): nadruk op de prestatie-indicator in plaats van het onderliggende doel;¹⁴
5. *Misrepresentation*: bewuste manipulatie van data waardoor de gerapporteerde prestatie afwijkt van de feitelijke prestatie;
6. *Verkeerde interpretatie*: verkeerde interpretatie van gegevens door de complexiteit van maatschappelijke problemen;
7. *Gaming*: bewuste gedragsmanipulatie van de opdrachtnemer om strategisch voordeel te behalen;¹⁵
8. *Ossification*: verstarring en belemmering van innovatie als gevolg van een rigide systeem van prestatie monitoring.

Bron: Smith, 1995

Bovendien veronderstelt het dat de politiek en publieke managers over de benodigde informatie beschikken. Daar ligt een grote uitdaging, zo werd hiervoor duidelijk. Afgezien daarvan staan politiek en bestuur in de praktijk dicht tegen elkaar aan. Voor politici is het vaak onvermijdelijk om zich ook met de uitvoering te bemoeien, al was het alleen maar omdat 'de burger' of 'de media' dat verwachten. Andersom is het voor veel ambtelijke functies een noodzaak het politieke vak te beheersen.¹⁶ Ook op lagere niveaus speelt dat. Een bekend fenomeen in de bestuurskunde is de 'street level bureaucrat'. Dat zijn uitvoeringsambtenaren die in hun directe contact met de burger vaak voor dilemma's komen te staan en, bij gebrek aan duidelijke richtlijnen, noodgedwongen daarover zelf een beslissing moeten nemen (Lipsky, 1980).

Doelstelling

Prestatiesturing neemt de afgelopen decennia een prominenter rol in in de discussie over de vraag hoe het functioneren van de publieke sector kan worden verbeterd. Grondgedachte is, dat sturen op prestatie de dienstverlening kan verbeteren tegen lagere kosten. Prestatiebegroten is een belangrijk instrument om dat vorm te geven. Duidelijk is geworden dat er nogal wat haken en ogen aan zitten. Tal van technische problemen maken het moeilijk tot een bruikbaar model te komen, maar ook politieke en culturele factoren maken dat het idee van de 'presterende overheid' niet binnen handbereik ligt. Desondanks of, zo men wil, juist daarom blijven landen innoveren en worden er met enige regelmaat nieuwe begrotingsmodellen geïntroduceerd in de hoop een stap verder te komen. Dit onderzoek gaat nader in op de betekenis van de begroting voor prestatie sturing. Hoe wordt prestatiebegroten in de praktijk toegepast en wat heeft dat opgeleverd? En welke factoren liggen daaraan ten grondslag? De studie concentreert zich op de voorkant van het begrotingsproces: de allocatie van middelen.

Beantwoording van deze vragen moet bijdragen aan de kennis over prestatie sturing via de begroting (wetenschappelijke doelstelling). Daarnaast worden concrete handreikingen gegeven voor de praktijk (maatschappelijke doelstelling). Op basis van de uitkomsten en aanbevelingen van het onderzoek kunnen politici, bestuurders, managers en controllers een inschatting maken van de wenselijkheid en haalbaarheid van prestatie sturing via de begroting in hun organisatie.

¹⁴ Een voorbeeld uit het Verenigd Koninkrijk ter toelichting: om de gezondheidszorg te verbeteren werd afgesproken dat National Health Service (NHS) patiënten maximaal twee jaar moesten wachten voor 'elective surgery'. De health authorities slaagden er daardoor inderdaad in de wachttijd te reduceren. Tegelijk nam daarmee het aantal patiënten dat langer dan een jaar moest wachten toe. Daarnaast leidde het tot 'gaming': patiënten werden later op de lijst gezet dan daarvoor het geval was, waardoor de wachttijd op papier korter werd, maar de patiënt niet beter af was (Smith, 1995: 290-291).

¹⁵ Managers kunnen bijvoorbeeld aangeven dat zij maar weinig mogelijkheden hebben om prestaties te verbeteren en kunnen bewust onderpresteren om te voorkomen dat een volgend jaar de norm naar boven wordt bijgesteld.

¹⁶ Veel publieke managers, beleidsambtenaren en voorlichters moeten in staat zijn met pers en publiciteit om te gaan, ze moeten de politieke agenda zien te beïnvloeden, kunnen onderhandelen met andere departementen en met het veld, en ze moeten compromissen weten te sluiten' (Bovens, e.a., 2007: 15).

Vraagstelling

Gekozen is het onderzoek te beperken tot de voorkant van het begrotingsproces op centraal niveau van de overheid, ofwel de allocatie van middelen op rijksniveau. Op basis daarvan is de volgende vraagstelling opgesteld:

'In hoeverre stimuleert prestatiebegroten een op (maatschappelijke) resultaten gerichte allocatie voor de politie?'

Prestatiebegroten is een breed begrip dat vele verschijningsvormen kent (zie hoofdstuk 2). Voordat de praktijk kan worden beschreven, is het van belang duidelijk te hebben wat in dit onderzoek onder prestatiebegroten wordt verstaan. Daarbij is het van belang het begrip voldoende te concretiseren, 'meetbaar te maken', om te kunnen beoordelen of en in welke mate sprake is van prestatiebegroten. De eerste deelvraag is daarom:

1. Wat is prestatiebegroten en welke kenmerken zijn relevant voor casevergelijking?

Het onderzoek is niet alleen gericht op het beschrijven van de begrotingsmodellen. Doel is ook inzicht te krijgen in factoren die een rol spelen bij de keuze voor een bepaald model en die bepalend zijn voor het succes. Op basis van een viertal besluitvormingstheorieën wordt een analysemodel opgesteld om de praktijk vanuit verschillende perspectieven te bestuderen. De tweede deelvraag is, met andere woorden:

2. Welke factoren spelen een rol bij de keuze voor een begrotingsmodel en wat bepaalt het succes ervan?

Bij een case study onderzoek, de centrale onderzoeksmethode, is de uitdaging om tot een combinatie van cases te komen die het meeste inzicht geeft in het vraagstuk. Het is daarom van belang vooraf een goed beeld te hebben van de ervaringen van landen. De volgende stap is daarom een inventarisatie van het internationale speelveld, ofwel:

3. Wat is de internationale stand van zaken en welke landen zijn interessant voor verdiepend onderzoek?

De internationale verkenning geeft een eerste indruk van de stand van zaken. Dat is echter onvoldoende om de onderzoeksvraag te beantwoorden. Door een casevergelijking met twee cases wordt verdieping gezocht. Centraal daarbij staat de vraag:

4. Hoe passen de geselecteerde landen prestatiebegroten toe en in hoeverre zijn zij erin geslaagd de allocatie resultaatgerichter te maken?

Daarnaast wordt nagegaan welke kenmerken en omstandigheden een rol hebben gespeeld bij de keuze voor de gekozen benadering van prestatiebegroten en de mate van succes, ofwel:

5. Welke factoren hebben bij de geselecteerde landen een rol gespeeld bij de keuze voor het model voor prestatiebegroten en het succes ervan?

Tot slot worden de resultaten uit het onderzoek gebruikt om lessen te trekken en, op basis daarvan, aanbevelingen te doen voor de praktijk, kortom:

6. Welke lessen kunnen worden geleerd en welke aanbevelingen kunnen op basis daarvan worden gedaan?

1.4 Motivering en onderzoeksaanpak

Onderzoeksstrategie

Wetenschap is het maken van keuzes, ook over de wijze waarop de onderzoeksinformatie verzameld wordt. Belangrijk daarbij is, dat de methode past bij de aard van het onderzoek (Blaikie, 2000: 225). Yin geeft een drietal voorwaarden op basis waarvan de onderzoekstrategie kan worden bepaald (Yin, 2003: 5):

- a) het type onderzoeksvraag, kortom: wie, wat waar, hoe, hoeveel, waarom?;
- b) de mate waarin een onderzoeker greep heeft op de te onderzoeken gebeurtenissen;
- c) focus op hedendaagse of historische gebeurtenissen.

Onderstaande tabel geeft op basis daarvan aanwijzingen voor een passende onderzoekstrategie.

Tabel 1 Voorwaarden voor de keuze van een onderzoeksstrategie

Strategie	Soort onderzoeksvraag	Manipulatie van gedrag vereist?	Gericht op hedendaagse gebeurtenissen?
Experiment	Hoe, waarom?	Ja	Ja
Veldonderzoek (survey)	Wie, wat, waar, hoeveel?	Nee	Ja
Archiefonderzoek	Wie, wat, waar, hoeveel?	Nee	Ja/Nee
Historisch onderzoek	Hoe, waarom?	Nee	Nee
Case study onderzoek	Hoe, waarom?	Nee	Ja

Bron: Yin, 2003: 5

Doel van dit onderzoek is zowel te beschrijven als te verklaren. Daarom is gekozen voor een combinatie van onderzoekstrategieën: veldonderzoek en case study onderzoek. Veldonderzoek wordt uitgevoerd om inzicht te krijgen in het fenomeen prestatiebegroten en om de internationale stand van zaken in beeld te brengen. Naast documentstudie en interviews met sleutelfiguren in Nederland en Nieuw-Zeeland is het terrein verkend door ondersteuning en advies bij het ministerie van BZK bij het resultaatgericht maken van de begroting (participatieve observatie). Daarnaast is gekozen voor een vergelijkende case analyse. Deze methode is namelijk bij uitstek geschikt wanneer een fenomeen niet los gezien kan worden van de context en het onderzoek erop gericht is meer inzicht te krijgen in de rol van omgevingsfactoren (Yin, 2003: 13; GAO, 1990: 15). Vanwege de hoge mate van detail is deze methode bovendien zeer geschikt om aanbevelingen te doen voor de praktijk (Verschuren, Doorewaard, 1999: 169).

Gekozen is voor een internationaal vergelijkende case analyse, omdat verwacht wordt dat dit meer inzicht geeft in succes- en faalfactoren dan bij meerdere cases in één land. Dat hangt samen met de rol van de politiek-bestuurlijke context als interveniërende variabele in dit onderzoek. Een vergelijking *tussen* landen vergroot de 'experimentele variantie' (zie verder hoofdstuk 5). Verder richten de cases zich op sturing binnen één beleidsterrein, veiligheid, en één organisatie, de politie. De vergelijking wordt daardoor minder verstoord door verschillen in meetbaarheid van prestaties of verschillen in politiek-bestuurlijke context.

In de sociale wetenschappen worden hevige debatten gevoerd over 'de beste' onderzoeksmethode. Lange tijd was kwantitatief onderzoek ('onderzoek met getallen') dominant en werd kwalitatief onderzoek ('onderzoek met woorden') als inferieur bestempeld. Case study onderzoek wordt gerekend tot kwalitatief onderzoek.¹⁷ Belangrijkste kritiek op case study onderzoek heeft betrekking op de betrouwbaarheid, validiteit en de generaliseerbaarheid (Blaikie, 2000: 218). In dit onderzoek zijn verschillende voorzieningen getroffen om de kwaliteit te borgen. In bijlage 1 is dat toegelicht.

1.5 Opbouw van het onderzoek

Na dit inleidende hoofdstuk volgt een beschrijving van het conceptueel model (hoofdstuk 2). Daarin worden verschillende toepassingen van prestatiebegroten beschreven en wordt het concept gedefinieerd. Vervolgens wordt op basis van een selectie van besluitvormingstheorieën een analysemodel opgesteld (hoofdstuk 3). In hoofdstuk 4 wordt de internationale stand van zaken in kaart gebracht in de vorm van een survey en wordt de caseselectie gemotiveerd. Daarop volgend wordt het analysemodel toegelicht dat wordt gebruikt voor de beschrijving en analyse van de twee cases. De ervaringen van Nieuw-Zeeland en Nederland met prestatiebegroten voor de politie worden beschreven in hoofdstuk 6 en 7. Daarna worden de bevindingen uit de twee cases vergeleken (hoofdstuk 8). Het onderzoek wordt afgesloten met conclusies en aanbevelingen (hoofdstuk 9).

¹⁷ Yin ook kwantitatief kan zijn, zie Blaikie.

2. Conceptueel model

2.1 Inleiding

Dit onderzoek richt zich op de toepassing van prestatiebegroten. Alvorens de praktijk kan worden beschreven, is het van belang duidelijk te maken wat ermee bedoeld wordt. Ook voor het inzicht in succesfactoren is het noodzakelijk om het concept helder te hebben:

Theory is of value in empirical research science only to the extent to which it connects fruitfully with the empirical world. Concepts are the means, and the only means of establishing such connection, for it is the concept that points to the empirical instances about which a theoretical proposal is made. If the concept is clear as to what it refers, then sure identification of the empirical instances may be made. With their identification, they can be studied carefully, used to test theoretical proposals and exploited for suggestions as to new proposals (Blumer, 1969: 143).

In dit hoofdstuk wordt prestatiebegroten nader gedefinieerd. Allereerst wordt ingegaan op het verschil tussen begroten (het proces) en de begroting (het document). In paragraaf 2.2. worden de functies van het begrotingsproces besproken. Paragraaf 2.3 gaat in op de begroting en de rol van prestatiegegevens in de begroting. De mate waarin prestatiegegevens bepalend zijn voor het budget varieert. In paragraaf 2.4 worden de verschillende modaliteiten besproken. Vervolgens wordt het concept prestatiebegroten gedefinieerd (paragraaf 2.5) en wordt aangegeven welke indicatoren van prestatiebegroten in dit onderzoek worden gebruikt om de praktijk te bestuderen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies (paragraaf 2.6).

2.2 Begroten, een 'betekenisvol' concept

Kenmerkend voor het begrip begroten, is de grote verscheidenheid. Als representant van zijn tijdgeest kent begroten verschillende functies, waarbij hetzelfde concept in een andere context een andere betekenis kan hebben (Van Reeth, 2002: 3). Belangrijk daarbij is het onderscheid in *begroten* en *begroting*. *Begroten* refereert aan het (besluitvormings)proces, ofwel de verschillende stappen die worden gezet om te komen tot een besluit over de toedeling van middelen. De *begroting* is het document waarin de (voorgenomen) allocatie is vastgelegd. Het is het centrale document in de begrotingscyclus: het innoemt de besluitvormers over de voorgestelde budgettering en legt de definitieve besluiten daarover vast. Begonnen wordt met het begrotingsproces. In paragraaf 2.3 wordt de begroting besproken.

De bedrijfseconomische functie

Geïnspireerd door de bedrijfsvoeringliteratuur stelt Schick dat het begrotingsproces uit drie deelprocessen bestaat: planning, management en control (Schick, 1966: 244).¹⁸ Planning heeft betrekking op het vaststellen van doelen, het afwegen van alternatieven en het autoriseren van de voorgestelde begrotingsprogramma's. Bij management gaat het ondermeer om de vertaling van deze doelen naar specifieke projecten en activiteiten, het inrichten van de organisatie en het vrijmaken van middelen voor bemensing en beleid. Control zijn alle activiteiten die gericht zijn op beheersing en verantwoording om ervoor te zorgen dat de programma's binnen de gestelde kaders uitgevoerd worden. Hoewel elk begrotingsproces wel enkele kenmerken heeft van planning, management en control, zijn er accenten. Doordat de functies, tot op zekere hoogte, elkaar uitsluiten, is één functie dominant (Schick, 1971: 4).¹⁹

¹⁸ Schick liet zich inspireren door het onderscheid van bedrijfsprocessen van Anthony's in strategische planning, management control en operational control (Schick, 1966: 244).

¹⁹ Schick illustreert dit aan de hand van de hervormingen van het Amerikaanse begrotingsmodel in de eerste helft van de vorige eeuw. In de eerste fase, ruwweg van 1920 tot 1935, lag de nadruk op het ontwikkelen van een systeem voor het beheersen van de uitgaven. In de daaropvolgende periode, de periode waarin de Hoovercommissie aanbevelingen deed voor een nieuwe begrotingsstructuur (zie paragraaf 1.3), verschoof het accent naar management. Initiatieven werden ingevoerd voor prestatie meting en -management en de begrotingsautorisatie werd meer gericht op de activiteiten van de organisaties, in plaats van de line-items. In de derde fase, de introductie en implementatie van 'Planning, Programming Budgeting System', is meer nadruk komen te liggen op planning (Schick, 1966: 245).

Because time is scarce, central authorities must be selective in the things they do. If they use the central budget apparatus to maintain close surveillance over the spending actions of agencies, it is unlikely that they will have the opportunity or the capability to plan or manage through the budget process.

De bedrijfseconomische functie van begroten sluit goed aan op de wijze waarop het begrotingsproces feitelijk georganiseerd is. De planningsfase komt min of meer overeen met het proces van begrotingsvoorbereiding van de departementen tot en met de autorisatie door het parlement. Management heeft betrekking op de uitvoering van de begroting door de departementen. Control, tot slot, betreft alle activiteiten gericht op monitoring en verantwoording.

De politieke functie

De politieke functie van begroten benadrukt de rol van belangen/standpunten in het begrotingsproces. Begroten is het maken van keuzes over schaarse middelen. Dat maakt het een politiek proces (Wildavsky, 1986: 2):

Budgeting is so basic it must reveal the norms by which men live in a particular political culture; it is through the choices inherent in limited resources that consensus is established and conflict is generated.

Meest bepalend voor de ontwikkeling van het politieke perspectief is het werk van Wildavsky. In zijn visie is het begrotingsproces een strijd tussen twee groepen actoren die hun rol ontlenen aan hun institutionele positie: 'guardians' en 'spenders'. 'Guardians' zijn vertegenwoordigers van de centrale departementen, zoals het ministerie van Financiën, die de balans tussen uitgaven en inkomsten bewaken. Zij vormen een tegenwicht tegen de 'spenders', vertegenwoordigers van de lijndepartementen, die vanuit het belang van hun organisatie extra budget claimen. 'Guardians' en 'spenders' kennen elkaars rol en zijn zich bewust van de beperkte speelruimte. Zij laten zich daarbij leiden door de 'measure of unrealism'. Dit principe schrijft voor dat ministeries terughoudend moeten zijn bij het 'claimen' van extra budget.²⁰ Zij verliezen hun geloofwaardigheid wanneer zij het autoriserende overvragen (Wildavsky, 2001: 134). Gevolg is dat de onderhandelingen zich concentreren rond de 'base':

The base is the general expectation among the participants that programs will be carried on at or close to the going level of expenditures but it does not necessarily include all activities. Having a project included in the agency's base thus means more than just getting it in the budget for a particular year. It means establishing the expectation that the expenditure will continue, that it is accepted as part of what will be done, and, therefore, that it will not normally be subjected to intensive scrutiny.

Onlosmakelijk daarmee verbonden is 'fair share'. Dat betreft de verwachtingen die departementen hebben over elkaars aandeel in begrotingsmutaties (Wildavsky, 1986: 2). Een begroting wordt, kortom, niet in z'n geheel heroverwogen. De besluitvorming concentreert zich tot een beperkte set alternatieven met de cijfers van het lopende jaar als uitgangspunt. De nieuwe begroting wijkt daarvan slechts marginaal af (Wildavsky, 1964: 15; Davis e.a., 1966: 530). In de politieke functie is het begrotingsproces, met andere woorden, incrementeel (Wildavsky, 1964: 15):

The beginning of wisdom about an agency budget is that it is almost never actively reviewed as a whole every year in the sense of reconsidering the value of all existing programs as compared to all possible alternatives. Instead, it is based on last year's budget with special attention given to a narrow range of increases and decreases (Wildavsky, 1964: 15).

De financieel managementfunctie

Vanuit financieel management gezien, tot slot, moet een begrotingssysteem idealiter voldoen aan drie voorwaarden (Schick, 1997; Campos, Pradhan, 1996):

- *geaggregeerde begrotingsdiscipline*: het beheersen van de totale uitgaven;
- *allocatieve efficiency*: strategische prioriteitstelling van uitgaven tussen programma's en projecten;
- *technische efficiency*: het reduceren van de kosten van de outputs.

Het eerste, *geaggregeerde begrotingsdiscipline*, houdt verband met wat ook wel bekend staat als de 'tragedy of the commons'. Uitgangspunt is dat een 'rationeel' denkend mens maximalisatie van het

²⁰ 'Since the budgetary situation is always tight-terribly tight, or impossible tight-reviewing bodies are likely to accept a low request with thanks [...] (Wildavsky, 2001: 134-135).

eigen nut nastreeft.²¹ Doordat een individu zelf nauwelijks iets merkt van de negatieve gevolgen van zijn nutsmaximalisatie, zal hij niet zijn gedrag aanpassen. Dat geldt voor ieder individu. Gevolg van deze ongeremde individuele vrijheid is overproductie/overconsumptie. Middelen zijn echter schaars (Hardin, 1968: 1244). Zonder spelregels zouden politici/beleidsmakers de begroting als een ongelimiteerde zak met geld kunnen zien die alle ruimte geeft om politieke doelen na te streven. Om dit te beteugelen, hebben landen macro-economische kaders ingevoerd, waaronder uitgavenplafonds en normen voor een begrotingstekort (Campos, Pradhan, 1996: 3-4).

Bij *allocatieve efficiency* gaat het om het toedelen van middelen op basis van de relatieve prioriteit: hoe belangrijker het onderwerp, des te belangrijker het is daarvoor middelen vrij te maken. Ook hier speelt dat, binnen de grenzen van de begrotingsdiscipline, actoren vanuit hun eigen belang begrotingsclaims indienen. Het gaat er dan om op basis van de preferenties van de bevolking tot een goede afweging te komen van kosten en baten. Een veelgebruikte verdelingsnorm uit de welvaartseconomie is het Pareto-optimum. De welvaartsverdeling is optimaal wanneer een situatie is bereikt waarin niemand erop vooruit kan gaan zonder dat iemand anders erop achteruit gaat.²² In een politieke omgeving wordt het Pareto-optimum impliciet bepaald door het proces van belangenbehartiging. Politieke partijen zijn de intermediair die hun beslissingsmacht ontlenen aan de stemmen die zij tijdens verkiezingen hebben verkregen.²³

Belangrijk knelpunt is de veronderstelling van volledige informatie. Politici kennen de welvaartsfuncties van de kiezer niet. Andersom is het voor burgers moeilijk tot een goede waardering te komen van collectieve goederen (Van de Doel, Van Velthoven, 1990: 162).²⁴ Wel wordt in de politiek het Pareto-optimum (min of meer) impliciet bewaakt door het proces van belangenbehartiging. In onderhandeling brengen partijen hun standpunt in en proberen, door een weging van kosten en baten, tot een gezamenlijke positie (compromis) te komen. Of wanneer een voorgenomen maatregel ongunstig uitpakt voor een bepaalde doelgroep, dan mobiliseert de betreffende groep zich om de maatregel tegen te houden of compensatie te krijgen voor de nadelige effecten.

Een andere complicatie is informatieasymmetrie tussen verschillende lagen binnen de overheid. Dat kan een optimale afweging in de weg staan: politici bepalen weliswaar waaraan de middelen besteed worden, departementen beschikken over de kennis en informatie die nodig is om tot een goede afweging te komen. Er is aldus een wederzijdse afhankelijkheid, die volgens Niskanen uitpakt in het voordeel van de ambtenaren. Zij zullen, volgens Niskanen, streven naar budgetmaximalisatie. Doordat politici een informatieachterstand hebben en belangen van politici en ambtenaren niet noodzakelijkerwijs dezelfde zijn, hebben ambtenaren een sterkere positie. Sommigen spreken daarom ook wel over de vierde macht.²⁵

Een goed functionerend begrotingsstelsel vraagt meer dan geaggregeerde begrotingsdiscipline en allocatieve efficiency. Van belang is ook dat doelen tegen zo laag mogelijke kosten gerealiseerd worden. Een derde doelstelling is daarom *technische efficiency*: een zo gunstig mogelijke verhouding tussen inputs en outputs. De verantwoordelijkheid hiervoor is vaak overgedragen naar lagere managementniveaus omdat op dat niveau beter kan worden beoordeeld hoe de efficiency kan worden verbeterd. Dat gaat meestal gepaard met beheersautonomie, zodat het management van de organisatie zelf, tot op zekere hoogte, kan bepalen welke middelen (inputs) ingezet worden om de gewenste outputs te leveren. Om voldoende greep te houden, stellen politici daar een aantal waarborgen tegenover. Zo worden op hoofdlijnen afspraken gemaakt, zoals over de hoogte van de budgetten en de te leveren prestaties, om te voorkomen dat de middelen voor andere doeleinden ingezet worden. Ook kiezen sommige landen voor prestatieafspraken om doelrealisatie te bevorderen.

²¹ Rationeel in de zin van de rationele keuzetheorie, zie verder hoofdstuk 3.

²² Onder het voorbehoud dat het marktsysteem optimaal werkt en er geen imperfecties zijn zoals het niet voldoen aan rivaliteit (de consumptie van het goed door een individu sluit de consumptie door een andere individu van dat goed uit) en uitsluitbaarheid (de consumptie kan worden belet, bijvoorbeeld doordat een product gekocht moet worden en niet onconditioneel beschikbaar is, zoals bijvoorbeeld defensie) of het optreden van externe effecten (niet alle kosten en baten van productie of consumptie zijn in het goed/de dienst verdisconteerd, zoals bijvoorbeeld beveiligingskosten bij een risicowedstrijd).

²³ Onder bepaalde voorwaarden kan er in dit stelsel een 'onzichtbare hand' zijn die de belangen van de individuele burgers via het politieke proces met elkaar in harmonie brengt, waarbij er zowel op individueel als maatschappelijk niveau optimale welvaart bereikt wordt, zie verder Van de Doel, Van Velthoven (1990: 200).

²⁴ Collectieve goederen zijn 'goederen die, als ze eenmaal aan één individu zijn verschaft, zonder extra kosten ook aan andere individuen ter beschikking staan' (Van de Doel, Van Velthoven, 1990: 49).

²⁵ Weer anderen stellen overigens dit informatiemonopolie ter discussie. Thompson (1973) wijst er bijvoorbeeld op dat bij onvoldoende informatie politici zelf een inschatting maken van de kosten. Ook zou een concurrerende afdeling informatie kunnen doorspelen aan politici om een deel van het budget naar zich toe te trekken (Van de Doel, Van Velthoven, 1990: 170-179). Door eisen te stellen over de (ex ante, ex nunc, en ex post) verantwoording van de uitvoering, kunnen politici informatieachterstand beperken.

Het management legt vervolgens verantwoording af over de geleverde prestaties en de gemaakte kosten (Campos, Pradhan, 1996: 3-4).

2.3 Van een inputbegroting naar een prestatiebegroting

De functies van de begroting

Een cruciale rol in het begrotingsproces is weggelegd voor de begroting: het document waarin een overzicht wordt gegeven van ramingen van voorgenomen uitgaven. De begroting wordt voor uiteenlopende doelen gebruikt. Wildavsky (1986: 7-9) noemt de volgende functies:

1. een begroting is een verslag van het verleden; een weerspiegeling van uitkomsten van eerdere begrotingsdebatten;
2. een begroting is een standpunt over de toekomst doordat het probeert voorgestelde uitgaven te verbinden aan gewenste toekomstige gebeurtenissen;
3. een begroting moet daarom een plan zijn, een overzicht van activiteiten waarmee het streefbeeld moet worden behaald;
4. een begroting is dus ook een voorspelling: het specificeert de relatie tussen woorden en getallen en toekomstig gedrag;
5. omdat middelen schaarser zijn dan wensen is een begroting een mechanisme om middelen toe te delen;
6. wanneer het doel is om doelstellingen tegen zo laag mogelijke kosten te bereiken, kan een begroting een instrument zijn voor efficiency;
7. wanneer uitgaven worden gezien als investering die moet renderen tot hogere opbrengsten, dan is de begroting een instrument om economische groei te bevorderen;
8. bezien vanuit het perspectief dat overheden belasting heffen van bepaalde mensen en die vervolgens toewijzen aan anderen is een begroting een instrument voor inkomensverdeling;
9. zoals alle menselijke artefacten is een begroting een cultureel construct waarmee gewenste relaties tussen mensen worden bekrachtigd door het behouden, vergroten of verkleinen van verschillen tussen hen;
10. wanneer organisaties worden gezien als politieke coalities is een begroting een mechanisme waarmee actoren onderhandelen over conflicterende doelen, compensaties doen of proberen anderen te motiveren om hun doelen te bereiken;
11. wanneer een begroting gebruikt wordt om uitgaven binnen vastgestelde grenzen te houden, is het een middel waarmee actoren het gedrag van anderen beheersen. Een begroting is een vorm van macht;
12. een begroting is een signaal. Wanneer actoren beslissingen nemen over de begroting krijgen ze inzicht in de voorkeuren van anderen en maken zij hun eigen wensen kenbaar door de keuzes die zij maken;
13. eenmaal vastgesteld schept de begroting een precedent; de kans dat iets eerder is gedaan, vergroot de kans aanzienlijk dat het zich ook in de toekomst zal voordoen;
14. de begroting is de meest operationele uitdrukking van de landelijke prioriteiten in de publieke sector. Vergeleken met partijmanifesten of wetgeving betekent opname in de begroting een grotere kans dat de betreffende maatregel uitgevoerd wordt. Zonder geld kan immers weinig worden gedaan.

Prestatiegegevens in de begroting

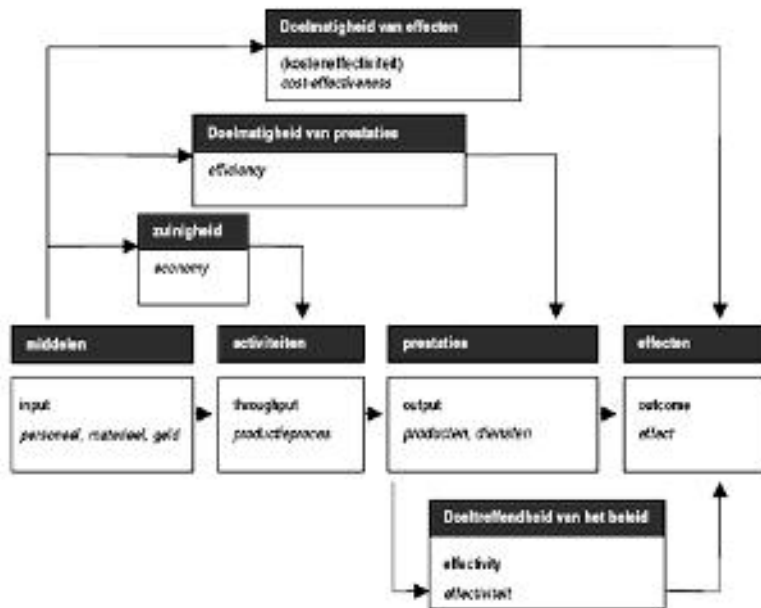
Belangrijk is de ontwikkeling ten aanzien van de informatie in de begroting. In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat prestatiebegroten in essentie een instrument is om de relatie tussen budget en prestatie te versterken. Om een dergelijk verband te kunnen leggen, zijn naast gegevens over de input ook prestatiegegevens nodig. Daarmee onderscheidt de prestatiebegroting zich van de traditionele inputbegroting (ook wel 'line-item' begroting), die is ingedeeld op basis van inputcategorieën. Inputs zijn middelen waarmee producten en diensten tot stand komen, zoals bijvoorbeeld personeel en materieel. Een prestatiebegroting voegt daar informatie aan toe over:

- *throughput*: activiteiten die moeten worden verricht om outputs te kunnen leveren, bijvoorbeeld het opstellen van een beleidsnota;
- *output (ook wel prestaties)*: product of dienst van een organisatie voor een externe partij, zoals het verlenen van subsidie;

- *outcomes (ook wel resultaten)*: beoogde maatschappelijke effecten van outputs, zoals veiligheid.²⁶

De toevoeging met prestatiegegevens vergroot de scope van de begroting. Het geeft informatie over zowel de 'economy' (of zuinigheid: de verhouding tussen input en throughput), de efficiency (de verhouding tussen input en output), de effectiviteit (de verhouding tussen outcome en output) en de kosteneffectiviteit van beleid (de verhouding tussen input en effecten). Aan de hand van informatie over deze 'drie E's' kunnen besluitvormers beoordelen of zij waar voor hun geld krijgen (Jackson, 1998: 13).

Figuur 1 Het beoordelingskader van de prestatiebegroting



Vanwege de eenzijdige, bedrijfseconomische benadering is er overigens veel kritiek op het drie E-model (Boyne, 2002; Carter, 1991; Flynn, e.a., 1988). Zo zou er te weinig aandacht zijn voor de responsiviteit ('Is er wel vraag naar?'), de kwaliteit ('Zijn burgers tevreden over de dienstverlening?'), de toegankelijkheid ('Zijn de producten/diensten voor iedereen, in voldoende mate, beschikbaar?') en de politieke relevantie van prestatie-indicatoren ('Sluit het aan op de politieke koers?').

Voor een meer evenwichtige beoordeling van prestaties stellen Flynn e.a. (1988: 40) daarom voor de drie E's aan te vullen met 'efficacy', 'equity' en 'electability'. 'Efficacy' is een aanvulling op effectiviteit en heeft betrekking op de maatschappelijke eindeffecten ('high level' outcomes) van beleid. Volgens de auteurs is het vanuit verantwoordingsoogpunt wenselijk onderscheid te maken in directe en indirecte effecten, omdat de invloed daarop verschilt. Effectiviteit beperkt zich in dat geval tot effecten die binnen de invloedssfeer van publieke organisaties liggen (de 'proximate outcomes'). 'Equity' gaat over eerlijke verdeling van middelen en effecten.²⁷ Fundamenteel verschil met de markt is dat de overheid middelen verdeelt op basis van maatschappelijke behoeften en niet naar gelang de mate een burger in staat is ervoor te betalen (Le Grand, 1982).²⁸ Dat kan in sommige gevallen betekenen dat

²⁶ Outcomes worden ook wel onderscheiden in 'proximate' en 'high-level' outcomes, refererend aan directe en indirecte effecten van outputs. Een voorbeeld van een 'proximate' outcome op het terrein van onderwijs is kennis. De bijbehorende 'high level' outcome is in dat geval economische groei (Robinson, 2007: 27).

²⁷ 'Equity' kan worden onderscheiden in horizontale 'equity', de gelijke behandeling van gelijken, en verticale 'equity', de ongelijke maar billijke behandeling van ongelijken. Van het eerste is sprake wanneer diensten voor iedereen toegankelijk zijn en er geen beperkingen zijn wat betreft de rechten om van diensten gebruik te maken. Het tweede doet zich voor wanneer rekening moet worden gehouden met speciale behoeften van bepaalde groeperingen in de gemeenschap, voor wie extra voorzieningen moeten worden getroffen, opdat zij gebruik kunnen maken van de diensten (Commonwealth of Australia, 2004: 1, 15).

²⁸ Le Grand, The Strategy of Equality, 1982.

extra middelen beschikbaar worden gesteld om burgers in staat te stellen op hetzelfde niveau te kunnen deelnemen aan de maatschappij als burgers die dat zonder extra steun kunnen, ook al gaat dat ten koste van de efficiency.²⁹ Tot slot noemen Flynn e.a. 'electability', een criterium dat terugvoert op de spanning tussen politiek en management. De uitvoering van beleid moet overeenstemmen met de koers, zoals deze door de politiek bepaald is.

Prestatiegegevens zijn, kortom, de ontbrekende schakel in de traditionele inputbegroting om de begroting te kunnen gebruiken voor prestatiebesturing. De mate waarin prestatiegegevens leidend zijn voor de allocatie varieert. In de volgende paragraaf wordt dit toegelicht.

2.4 Begrotingsmechanismen: variaties in de relatie tussen prestatie en budget

In het vorige hoofdstuk is aangegeven dat prestatiebegroten in essentie een instrument is dat de relatie tussen financiering en resultaten versterkt door het gebruik van prestatiegegevens (paragraaf 1.1). De mate waarin het budget gekoppeld is aan prestaties varieert van een zwakke tot sterke relatie. Robinson (2007: 1-2) onderscheidt de volgende begrotingsmechanismen:

- *programmabegroten*: prioriteitstelling van de uitgaven op basis van informatie over kosten en baten van begrotingsprogramma's (doelgeoriënteerde uitgavencategorieën);
- *funding-linked performance targets*: de financiering is 'gekoppeld' aan prestatiedoelen door de verstrekking van kwantitatieve informatie over de beoogde outputs of outcomes;
- *agency-level budgetary performance incentives*: het motiveren van organisaties beter te presteren door financiële bonus en/of malus (achteraf);
- *formula funding*: financiering is afhankelijk van beoogde of gerealiseerde prestaties, meestal outputs, maar soms outcomes.

De eerste variant, *programmabegroten*, kende z'n debuut met de introductie van 'Planning, Programming Budgeting System' (PPBS) (zie hoofdstuk 1) en bestaat uit een doelgeoriënteerde (programma-indeling) van de uitgaven; en het systematisch gebruik van prestatiegegevens om een afweging te kunnen maken tussen alternatieve programma's. De belangrijkste informatievereisten zijn gegevens over de (beoogde) effecten en de (te maken) kosten. Uitgangspunt in de oorspronkelijke opzet van PPBS was dat systematische analyse van kosten en baten het debat over de allocatie zou aanscherpen. Vanwege de problemen met het meten van effecten steunt programmabegroten in zijn huidige vorm minder zwaar op 'wetenschappelijke evaluatie' en meer op effectinformatie via prestatiegegevens. Ook is strategische planning tegenwoordig minder sterk verankerd in geformaliseerde processen, zoals onder PPBS. Uitzondering is de Verenigde Staten, waar met de invoering van GPRA (Government Performance and Results Act) in 1993 opnieuw stevig werd ingezet op planning (Robinson, 2007: 4-6).

²⁹ Een voorbeeld is een toelage voor studerende kinderen voor gezinnen met een inkomen onder een vastgestelde inkomensgrens. Het is overigens wel van belang duidelijk te hebben welk concept van 'equity' leidend is om te kunnen bepalen of de verdeling 'eerlijk' is. Output-, outcome- en uitgavenequity kunnen namelijk een verschillende doorwerking hebben op de gelijkheid. Zo wil bijvoorbeeld gelijke toegang tot onderwijs, outputequity, nog niet betekenen dat leerlingen tot dezelfde resultaten komen, outcome-equity (Robinson, 2007: 30).

Box 2 Kenmerken GPRA

Om de focus op resultaat te versterken, nam het Amerikaans Congres in 1993 een wet aan om strategische planning en prestatie management op federaal niveau te versterken, de Government Performance and Results Act (GPRA). In de kern bestaat GPRA uit strategische planning (de lange termijn), prestatieplanning (de vertaling van het strategisch plan naar de korte termijn) en prestatieverantwoording (het monitoren van de voortgang).

GPRA schrijft voor dat federale organisaties, in overleg met het Congres, strategische plannen opstellen waarin zij een missie formuleren, lange termijn resultaten benoemen, en strategieën opnemen waarmee de doelen bereikt kunnen worden. De plannen moeten minimaal een periode van vijf jaar beslaan en worden elke drie jaar geactualiseerd.

Verder zijn de organisaties verplicht jaarlijks een prestatieplan op te stellen waarin zij de doelen, bij voorkeur outcomedoelen, voor het komende begrotingsjaar opnemen en motiveren hoe deze bijdragen aan de lange termijn doelen. De programmadoelen moeten aansluiten op de programma's in de begroting. En voorzien zijn van prestatie-indicatoren, om de resultaten te kunnen monitoren.

Tot slot schrijft GPRA voor dat de organisaties jaarlijks rapporten in de vorm van een prestatierapport. Wanneer een doel niet gehaald is, moet toegelicht worden waarom dat het geval is en welke maatregelen worden genomen om dat in de toekomst te voorkomen.

Bron: GAO, 2004; Van Reeth, 2002

'Funding-linked performance targets' hebben als doel prestatienormering en budgettering beter op elkaar af te stemmen. Eén van de voorlopers was 'management by objectives' (Mfo), een systeem waarbij, in overleg met managers, outcomedoelen werden bepaald en outputafspraken werden gemaakt die vervolgens werden doorvertaald naar de begroting (zie hoofdstuk 1). Tegenwoordig wordt het Britse Public Service Agreement systeem vaak geassocieerd met 'funding-linked performance targets'.

Box 3 Public Service Agreement (PSA) systeem

Bij het aantreden zette de Blair-regering sterk in op het verbeteren van de (publieke) dienstverlening. Doel was een betere prioriteitstelling; het versterken van de resultaatgerichtheid van publieke diensten (meer nadruk op expliciete doelen en prestatienormen); het verstevigen van de doorvertaling van nationale doelen naar lokale dienstverleners; en het verbeteren van de coördinatie en prestaties van publieke diensten.

Het Britse PSA systeem ontstond uit de Comprehensive Spending Review 1998, een heroverweging van doelstellingen en begrotingen van alle departementen. Belangrijke vernieuwingen die daaruit zijn voortgekomen zijn een driejarige begrotingstermijn, overigens wel met budgetflexibiliteit voor de jaarlijkse begrotingsronde, en service agreements met alle departementen, de PSA-contracten.

Ook werden de departementen onderworpen aan driejarige efficiëncydoelstellingen, variërend van 3 tot 10%, met als doel meer geld vrij te maken voor de uitvoering, dat wil zeggen voor 'front line service', zoals meer 'handen aan het bed' en 'meer blauw op straat' 'to ensure more resources go direct to front line services - to patient care in the NHS, to classroom teaching, to fighting crime - a policy of promoting front-line services, so that by securing greater value for money, we secure more money for what we value' (Brown, 1998).

In de PSA-contracten worden afspraken gemaakt over de doelstellingen en prestatienormen voor een periode van drie jaar, voorzien van een tijdpad en een financiële onderbouwing. Ook is daarin aangegeven hoe de resultaten worden gemonitord. Na drie jaar worden de resultaten geëvalueerd en worden nieuwe afspraken gemaakt.

Bron: OECD, 2007b; Robinson, 2007; Smith, 2007

Bij 'agency-level budgetary performance incentives' worden organisaties aangezet tot betere prestaties door een financiële bonus en/of malus, achteraf. Afhankelijk van de realisatie komt een organisatie in aanmerking voor een toelage danwel een korting op het budget. Vooraf zijn afspraken gemaakt hoe deze bonus/malus vastgesteld wordt.

Voorbeelden van financiële prestatieprikkels zijn onder andere te vinden in het onderwijs. In sommige landen kunnen universiteiten rekenen op een extra toelage wanneer vooraf vastgestelde doelen, zoals onderwijs- of onderzoeksoutput, zijn behaald. In Nederland worden prestatieprikkels ook toegepast bij

de politie. Bovenop een algemene bijdrage kunnen korpsen in aanmerking komen voor een prestatiebonus wanneer zij vooraf afgesproken prestatiedoelen hebben gerealiseerd (zie verder hoofdstuk 7).

Belangrijk verschil met de hiervoor besproken begrotingsmechanismen is dat het hier primair gaat om prestatiestimulering. Bij de andere twee mechanismen wordt informatie over gerealiseerde prestaties gebruikt voor het stellen van prioriteiten via de begroting (Robinson, 2007: 10).

'Formula funding'

'Formula funding' kan worden omschreven als 'the use of mathematical formulas to determine the magnitude of funds directed towards a local public service organization' (Smith, in Robinson, 2007: 275). Op centraal niveau is het een mechanisme om doelstellingen door te vertalen naar de uitvoering en om ervoor te zorgen dat de diensten worden geleverd conform de verwachtingen.

De financiering kan worden bepaald op basis van twee criteria: outputs/outcomes of omgevingskenmerken. In het eerste geval gaat het bijvoorbeeld om het (verwachte of gerealiseerde aantal) lesuren (in het onderwijs) of het aantal behandelde patiënten (in de zorg). Het budget wordt vaak bepaald door de formule $p \cdot q$: de eenheidsprijs van de prestatie vermenigvuldigd met het aantal prestaties. Bij omgevingskenmerken moet worden gedacht aan zaken als het aantal inwoners of geografische kenmerken, zoals het aantal kilometers weg of vaarwegen. In dat geval wordt een inschatting gemaakt van verwachte kosten. Belangrijk verschil met $p \cdot q$ financiering is dat organisaties er minder belang bij hebben prestaties te verbeteren. In sommige gevallen is dat wenselijk. Wanneer bijvoorbeeld de brandweer (alleen) op basis van output (bijvoorbeeld het aantal gebluste branden) gefinancierd zou worden, dan kan dat tot onbedoelde gedragseffecten leiden, zoals meer focus op repressie (het blussen) in plaats van proactie en preventie (het voorkomen van brand).

Budgetbepaling op basis van omgevingskenmerken heeft als voordeel dat de brandweer meer ruimte heeft zich op andere maatregelen te richten die brandveiligheid vergroten, zoals preventie (Smith, in Robinson 2007: 272-284). Een voorbeeld waar omgevingskenmerken bepalend zijn voor het budget is de algemene bijdrage van de Nederlandse politiekorpsen (zie hoofdstuk 7).

Samenvattend

In het voorgaande is duidelijk geworden dat er verschillende varianten van prestatiebegroten zijn. Wanneer een land prestatiebegroten heeft ingevoerd, betekent dat niet automatisch dat het budget prestatiegebonden is. Vaak voert het niet verder dan het opnemen van prestatiegegevens in de begroting. Een $p \cdot q$ budgettering wordt maar in een beperkt aantal sectoren toegepast. Volgens Hilton en Joyce (2007: 248) is dat ook niet zo verwonderlijk:

In some circles [...] [performance-based budgeting] has come to connote the replacement of 'political' resource allocation with some magic algorithm that allocates resources based solely on performance data. It is not, in our view, either desirable or useful to encourage adherence to such a simplistic model. There will always be a political and a judgment-based dimension to allocation of public resources. The goal should be to have performance information brought to the table when political decisions are made.

Het is volgens Hilton en Joyce daarom zinvoller te kijken naar het gebruik van prestatiegegevens in het begrotingsproces. Om die reden geven zij er de voorkeur aan te spreken over performance-informed budgeting, in plaats van performance-based budgeting. In dit onderzoek wordt daarbij aangesloten. Ook al is de allocatie gebaseerd op $p \cdot q$, prijs en hoeveelheid zijn politieke besluiten. Vanuit het oogpunt van allocatieve efficiency is het bijvoorbeeld relevant dat het budget afgestemd is op maatschappelijke behoeften. De prijs is daarentegen relevanter wanneer technische efficiency centraal staat. Voor de definiëring van het concept prestatiebegroten betekent dit dat er niet per se een directe koppeling hoeft te zijn tussen budget en prestatie om te spreken van prestatiebegroten.

2.5 Prestatiebegroten in dit onderzoek

De bedrijfseconomische, politieke en financiële managementfunctie geven verschillende handvatten voor het definiëren van 'begroten'. Focus van dit onderzoek is de voorkant van het begrotingsproces, de allocatie, op centraal niveau van de overheid. Centraal daarbij staat in hoeverre prestatiedoelen en prestatiegegevens dat proces resultaatgericht maken. Vrij naar Easton (1965) kan allocatie worden omschreven als:

de gezaghebbende toedeling van middelen op basis van een raming van voorgenomen uitgaven/kosten (de begroting).

Gezaghebbend impliceert dat het besluit (hier: de allocatie van middelen) in overeenstemming is met 'de wil van het volk'. In een representatieve democratie is het van belang dat politici goed geïnformeerd zijn over de wensen van degenen die zij vertegenwoordigen en zich daardoor laten leiden. Een prestatiebegroting, die ook informeert over doelen en prestaties, kan dat bevorderen. In het algemeen worden het vergroten van de allocatieve en technische efficiency als centrale doelen gezien van prestatiebegroten (Robinson, Brumby, 2005: 5). In dit onderzoek wordt allocatieve efficiency beschouwd als primaire functie van prestatiebegroten, ofwel

het vermogen om de begroting te gebruiken om (beleids)prioriteiten te stellen.

Het gaat, kortom, om de 'wat-vraag': 'Doen we de goede dingen?'. De hoe vraag, 'Doen we de dingen goed?', is aan de publieke managers. Zij kunnen in het algemeen beter beoordelen hoe middelen in te zetten om tot een maximale prestatie te komen (de technische efficiency). Politici hebben een informatieachterstand en zijn daardoor minder goed in staat dat te beoordelen (zie box 4).

Box 4 Waaraan moet het geld besteed worden?

Een begroting kan moeilijk ingezet worden voor het verbeteren van prestaties. In een artikel over de verschillende functies van prestatiegegevens, waarvan begroten er één is, illustreert Behn de problematiek aan de hand van een voorbeeld over de brandweer:

What should a city do if its fire department fails to achieve its performance targets? Cut the department's budget? Or increase its budget? Or should the city manager fire the fire chief and recruit a public manager with a track record of fixing broken agencies? The answer depends on the specific circumstances that are not captured by the performance data.

Het intrekken van het budget werkt contraproductief om de prestaties te verbeteren (hoewel het een logisch besluit kan zijn wanneer een college vindt dat brandveiligheid minder prioriteit zou moeten hebben dan bijvoorbeeld onderwijs of het bestrijden van criminaliteit. Als uit evaluatie zou blijken dat de brandweerkazerne onderpresteert vanwege een tekort aan financiële middelen, dan is een budgetverhoging een logisch besluit. Onderprestatie kan echter ook het gevolg zijn van problemen waarvoor extra geld niet per se een oplossing kan bieden, zoals zwak leiderschap, het ontbreken van een brandpreventiestrategie. Het belonen/bestrafen van prestaties via de begroting betekent dus niet automatisch dat de achterblijvers beter gaan presteren.

Bron: Behn, 2003: 590

De keuze voor allocatieve efficiency als centrale begrotingsfunctie betekent overigens niet dat er vanuit gegaan wordt dat op lagere niveaus geen beslissingen worden genomen over beleidsprioriteiten (Robinson, Brumby, 2005: 6):

Even though budgeting systems vary in the extent to which they *seek* to centralize resource allocation decisions, the reality is that even in the most centralized systems a great deal of allocative decision-making necessarily takes place at the discretion of agencies within the parameters of their budget authorizations. Information costs and bounded rationality make this inevitable.

Op grond van het voorgaande wordt prestatiebegroten in dit onderzoek gedefinieerd als:

het gezaghebbend stellen van prioriteiten in de begroting door gebruik te maken van prestatiegegevens die informeren over de verwachte effecten in termen van outputs en outcomes.

2.6 Indicatoren van prestatiebegroten

Volgende stap is het 'meetbaar' maken van prestatiebegroten. Alleen een definitie is namelijk niet voldoende om verschillen tussen landen inzichtelijk te maken. De landen moeten, als het ware, langs een meetlat gehouden worden om te kunnen vaststellen hoe zij prestatiebegroten ten uitvoer brengen. In de literatuur worden verschillende wegen bewandeld. Schick maakt bijvoorbeeld onderscheid in prestatiebegroten in ruime en in enge zin (Schick, 2003: 101):

- [b]roadly defined, a performance budget is any budget that presents information on what agencies have done or expect to do with the money provided to them;
- [s]trictly defined, a performance budget is only a budget that explicitly links each increment in resources to an increment in outputs or other results.

Een dergelijke indeling is echter te grofmazig. Bovendien komt prestatiebegroten in enge zin nauwelijks voor (zie paragraaf 2.4). Pollitt en Bouckaert (2000) hanteren een indeling die meer concrete handvatten biedt. Zij zien verschillende gradaties in de hervorming van een 'line-item' begroting naar een prestatiebegroting (Pollitt en Bouckaert, 2000: 67):

1. *Prestatiegegevens in de begroting*. Dit is de eerste stap. In aanvulling op de begroting worden prestatiegegevens verstrekt. Vaak is het niet mogelijk om een directe relatie te leggen tussen deze gegevens en de begrotingscijfers;
2. *Wijziging van het begrotingsformat*. De structuur van de begroting wordt aangepast aan een indeling die meer ingericht is naar prestaties in plaats van naar 'line-items';
3. *Wijziging van procedures*. Deze stap voert het verst door en kan bijvoorbeeld betekenen dat de prikkels van belangrijke actoren wijzigen of dat de besluitvormingsprocedure aangepast wordt of dat de rol van het parlement in het begrotingsproces verandert.

In een vergelijking naar ontwikkelingen in begroten en plannen van negen landen onderscheiden Scheers e.a. (2002) functies, formats en procedures. Bij de begrotingsfuncties gaat het om het vaststellen van de dominante functies en eventuele verschuivingen als gevolg van begrotingshervormingen. Binnen het proces wordt nagegaan of de hervorming heeft geleid tot wijzigingen in de rolverdeling van de actoren en het begrotingsproces. De formattering heeft onder andere betrekking op niet-financiële informatie in de begroting en het autorisatieniveau. De drie aspecten zijn aan de hand van de volgende variabelen geoperationaliseerd (Scheers e.a., 2002: 13-14):³⁰

Tabel 2 Analyse kader begroten en plannen

Functie	Proces	Format
Allocatie	Dominante actor (wetgevende of uitvoerende macht)	Begrotingsstructuur (organisatie, programma, of een combinatie)
Verantwoording	Centralisatiegraad (top-down of bottom up)	Inhoud (middelen, activiteiten, prestaties, effecten)
Autorisatie	Flexibiliteit (discretionair of wettelijk verankerd)	Budgettaire focus van de formattering (incrementeel of zero-based)
Beleid	Openheid van de procedure	Tijdshorizon (eenjarig of meerjarig)
Beheer	Frequentie van het begrotingsproces (jaarlijks of meerjarig)	Aanrekenbasis ('cash', 'accrual' of een combinatie)
Financiële controle		
Macro-economische functie		

Bron: Scheers, e.a., 2002

De OECD, die een belangrijke rol speelt bij internationaal vergelijkend onderzoek naar ontwikkelingen op het terrein van (new) public management, gebruikt een uitgebreide vragenlijst om de begrotingspraktijk van haar lidstaten te vergelijken. In het 'Survey on Budget Practices and Procedures', die de OECD samen met de Wereldbank uitvoert, worden begrotingsregimes geïnventariseerd aan de hand van 89 vragen die betrekking hebben op de:

- *Begrotingsvoorbereiding*. Dat betreft ondermeer de betrokken actoren, de scope (lange termijn), het proces, de onderhandelingen tussen lijndepartement en ministerie van Financiën;
- *Autorisatie*. Daarbij gaat het ondermeer om de bevoegdheden en de verdeling van bevoegdheden tussen Eerste en Tweede Kamer, onderdelen van de begroting;
- *Uitvoering*. Ondermeer de mogelijkheid om, gedurende het begrotingsjaar, budgetwijzigingen door te voeren, nadat de begroting is vastgesteld, onder welke omstandigheden dat toegestaan is en de procedures daarvoor;
- *Verantwoording en audit*. Dit betreft de wijze van verantwoording, zoals de toerekeningsbasis (kasbasis of baten-lastenstelsel) en de interne en externe controle;
- *Prestatiegegevens*. Daarbij gaat het ondermeer om het type prestatiegegeven (financieel, niet-financieel), de dekkingsgraad, de verantwoordelijkheid voor het bepalen en behalen van de doelen, het gebruik van de informatie, en de gevolgen wanneer doelen niet gehaald zijn.

In dit onderzoek wordt hierop voortgeborduurd. Nagegaan wordt of de vereiste voorzieningen getroffen zijn om de begroting te kunnen gebruiken voor prestatiebesturing. Geeft de begroting

³⁰ De variabelen van Scheers e.a. (2002) betreffen overigens zowel afhankelijke als onafhankelijke variabelen.

voldoende informatie over de relatie tussen doelen, prestaties en middelen? En wat is de autorisatiebasis?

2.7 Conclusies

Begroten is een complex verschijnsel met verschillende betekenissen en functies. Dit onderzoek richt zich op de voorkant van het begrotingsproces, de allocatie, op centraal niveau van de overheid. Met de overgang van een inputbegroting naar een prestatiebegroting willen landen de resultaatgerichtheid van de allocatie vergroten. Het doel is tweeledig: het verbeteren van de allocatieve en technische efficiency. In dit onderzoek wordt allocatieve efficiency beschouwd als primaire functie van prestatiebegroten, ofwel het vermogen om de begroting te gebruiken om (beleids)prioriteiten te stellen. Vanwege hun rol als vertegenwoordigers van de bevolking hebben politici en bestuurders een belangrijke rol bij het vertalen van de maatschappelijke behoeften naar de allocatie van middelen. Managers van publieke organisaties zijn daarentegen vooral gericht op de verbetering van de bedrijfsvoering (de technische efficiency).

Met allocatieve efficiency als belangrijkste criterium is prestatiebegroten als volgt gedefinieerd:

het gezaghebbend stellen van prioriteiten in de begroting door gebruik te maken van prestatiegegevens die informeren over de verwachte effecten (outputs en outcomes).

Kernvraag is of prestatiebegroten politici beter in staat stelt prioriteiten te stellen. Om dat te beoordelen, wordt in de eerste plaats beoordeeld of de prestatiebegroting voorziet in de benodigde informatie. Daarnaast wordt gekeken naar een aantal succes- en faalfactoren die ondermeer betrekking hebben op de eigenschappen van het begrotingsregime en de politiek-bestuurlijke context (zie hoofdstuk 5).

3. Internationale stand van zaken en caseselectie

3.1 Inleiding

Nu we een beter beeld hebben van prestatiebegroten is de volgende stap het verkennen van de internationale praktijk. Tussen landen bestaan namelijk grote verschillen in de wijze waarop zij de begroting gebruiken voor prestatiebesturing. Sommige landen, zoals de Verenigde Staten, zijn al vele decennia bezig met het vernieuwen van de begroting (zie hoofdstuk 1). Andere landen zijn juist terughoudend en hebben ervoor gekozen de inputbegroting aan te houden. In dit hoofdstuk wordt de internationale stand van zaken geïnventariseerd om een beter beeld te krijgen van de internationale praktijk en verschillen tussen een groep van zeventien OECD-lidstaten (paragraaf 3.2). Daarnaast wordt de politiek-bestuurlijke context van deze landen op hoofdlijnen in kaart gebracht (paragraaf 3.3). De uitkomsten worden gebruikt om twee landen te selecteren voor verdiepend onderzoek (paragraaf 3.5). Daaraan voorafgaand (paragraaf 3.4) worden de uitgangspunten beschreven die daarbij gehanteerd worden. Het hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies (paragraaf 3.6).

3.2 Internationale stand van zaken ten aanzien van prestatiebegroten

Grote verschillen tussen landen

Uit de literatuur blijkt dat er grote verschillen zijn in de mate waarin en de wijze waarop landen prestatiebegroten toepassen (zie bijvoorbeeld Bouckaert & Halligan, 2008; OECD 2007; Scheers e.a., 2002; Talbott, e.a., 2001). De OECD wijst bijvoorbeeld op verschillen met betrekking tot (OECD, 2005a):

- *De fase*. De OECD onderscheidt:
 - 'Innovators': midden/eind jaren tachtig gestart, zoals Nieuw-Zeeland;
 - 'Early adopters': midden jaren negentig gestart, waaronder Australië en de Verenigde Staten;
 - 'Early majority': eind jaren negentig gestart, zoals het Verenigd Koninkrijk en Nederland;
 - 'Late majority', na 2000 gestart, waaronder Frankrijk;
 - Niet/nauwlijks actief met prestatiebegroten, zoals België en Denemarken.
- *Doelstelling*. Het doel van prestatiebegroten varieert, zoals het verbeteren van transparantie, verantwoording, zuinigheid, effectiviteit en/of efficiëntie;
- *Aanpak*. De wijze waarop prestatiebegroten vorm krijgt varieert van een nieuw begrotingsformat, nieuwe begrotingsprocedures, prestatiecontracten tot het integreren van begrotings- en beleidscycli;
- *Implementatie*. Voorbeelden zijn stapsgewijs, overheidsbreed, top-down, bottom-up.

Het OECD Survey on Budget Practices and Procedures

Eén van de criteria voor caseselectie is dat de landen voldoende gevorderd zijn met prestatiebegroten. Om dat inzichtelijk te maken, is het van belang de landen eenduidig langs een meetlat te leggen. Het OECD Survey on Budget Practices and Procedures biedt hiervoor aanknopingspunten. Het is het enige 'large-n' kwantitatief internationaal onderzoek naar (prestatie)begroten. Het survey richt zich op een groot aantal aspecten, die zowel betrekking hebben op het begrotingsproces in brede zin als specifiek op prestatiebegroten. Daarmee biedt het een goede ingang om een eerste indruk te krijgen van de praktijk en procedures van OECD-lidstaten. De informatie is bovendien vrij recent (2007/2008) en er zijn verschillende maatregelen genomen om de betrouwbaarheid van de gegevens te borgen. Zo hebben een groep van internationaal experts op het terrein van begroting en public management en medewerkers van de Public Policy Group van de London School of Economics de vragenlijst commentariseerd. Verder zijn de gegevens gecontroleerd door een projectteam en zijn de resultaten besproken in een bijeenkomst met *senior budget officials* van de betreffende landen.³¹ Beperking daarbij is overigens dat in de recente vragenlijst andere vragen zijn gesteld dan in het survey van 2003. De uitkomsten kunnen daardoor niet worden vergeleken. Voordat de resultaten gepresenteerd worden, moet een aantal kanttekeningen worden geplaatst bij de bruikbaarheid van de gegevens. Ten eerste zijn er problemen met definities. Hoewel de vragenlijst is

³¹ *Senior budget officials* zijn de hoge ambtenaren op het terrein van begrotingszaken van de lidstaten.

voorzien van een toelichting, is de ruimte voor interpretatie groot. Dat geldt ook voor de mate waarin hervormingen doorgevoerd zijn (Pollitt, 2002: 475):

PUMA/OECD publications [...] show tables with asterisks denoting which countries have adopted reform X or Y. It is hard to know exactly what they signify – whether one asterisk is equal to another, and whether the adoption is a brief flirtation or a deep meaningful relationship.

De beperkte operationalisering van de concepten gaat ten koste van de betrouwbaarheid van de data en geeft interpretatieverschillen. Wat verder meespeelt, is dat de groep van respondenten beperkt is tot vertegenwoordigers van de betreffende ministeries van Financiën (één respondent/coördinator per land). Het survey is daardoor vrij gevoelig voor kleuring. Zo valt niet uit te sluiten dat respondenten de beoogde situatie invullen, in plaats van de feitelijke.³²

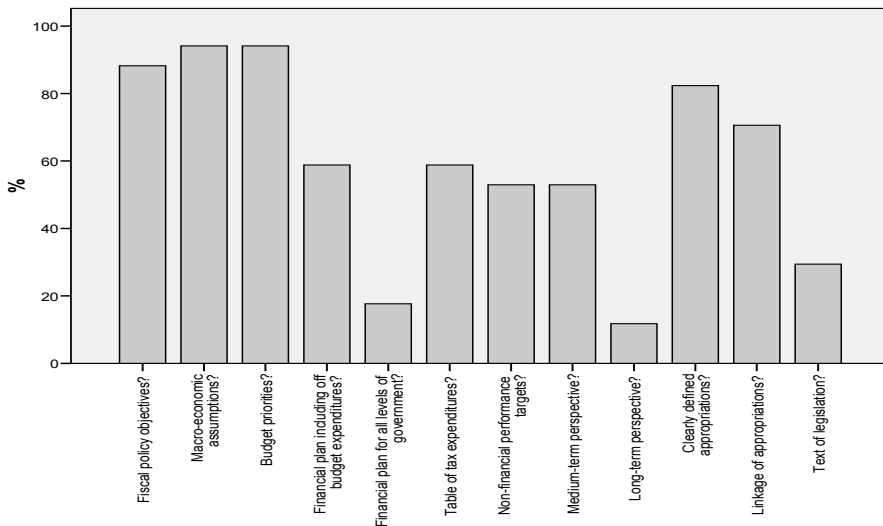
Ondanks deze beperkingen biedt het OECD survey voldoende informatie voor een eerste inventarisatie van de begrotingspraktijk van de OECD-lidstaten. Bovendien is er geen beter alternatief: het is het meest actuele en uitgebreide materiaal dat er beschikbaar is.

Resultaten

Van zeventien OECD-lidstaten, te weten de vijftien kernleden van de Europese Unie (hierna: EU-15), Nieuw-Zeeland en de Verenigde Staten, is de stand van zaken in kaart gebracht.³³ Voor deze groep is gekozen, omdat zij voldoende verschillen wat betreft de kenmerken van de politiek-bestuurlijke omgeving, één van de criteria voor caseselectie.

Van de geselecteerde landen neemt meer dan 50% niet-financiële prestatiegegevens op in de begrotingsdocumenten voor het parlement, te weten Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Nederland, Nieuw-Zeeland, Spanje, Zweden en het Verenigd Koninkrijk.

Figuur 2 Onderdelen in de begrotingsdocumenten voor het parlement



Bron: OECD, 2007a, Q35.

De gegevens uit het survey zijn vervolgens gebruikt om de praktijk van de landen in beeld te brengen en te vergelijken. Omdat niet alle aspecten uit het conceptueel model in de vragenlijst opgenomen zijn, danwel niet alle vragen door alle geselecteerde landen beantwoord zijn, is een selectie gemaakt. De vragen hebben betrekking op het begrotingsformat, de beschikbaarheid en het gebruik van prestatiegegevens. In onderstaande tabel is aangegeven welke vragen gebruikt zijn.

³² Nadere bestudering van de antwoorden van Nederland doet vermoeden dat er, in elk geval voor dat land, wel wat licht is tussen de gerapporteerde en de feitelijke situatie.

³³ De EU-15 bestaat uit: Oostenrijk, België, Denemarken, Duitsland, Finland, Frankrijk, Griekenland, Ierland, Italië, Luxemburg, Nederland, Portugal, Spanje, Zweden, Verenigd Koninkrijk.

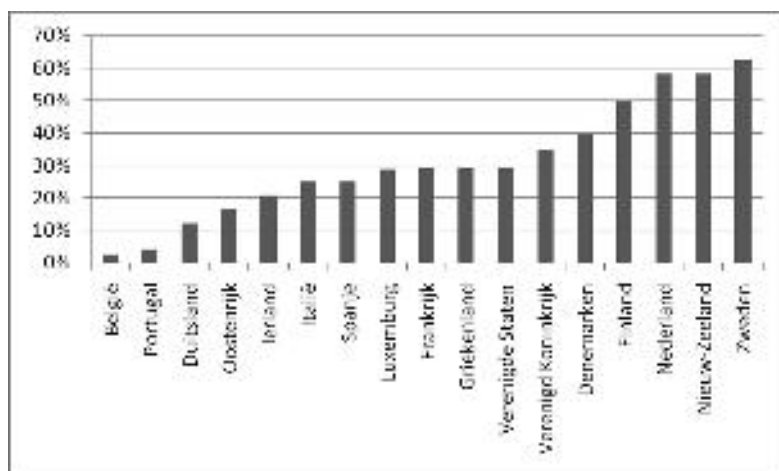
Tabel 3 Indicatoren van prestatiebegroten

Kenmerk van prestatiebegroten	Vraag
Format	
Is non-financial performance information included (for programs and/or agencies) in the budget documents to the legislature?	Q35
Beschikbaarheid	
Coverage rate: percentage of expenditure specifically linked to performance targets	Q75b
Coverage rate: are expenditures linked top performance goals or objectives?	Q76a
Is performance against targets routinely presented to the Legislature?	Q81
Gebruik	
Is performance information used as part of budget negotiations: evaluation reports	Q83a
Is performance information used as part of budget negotiations: performance against targets	Q83b
How is performance information generally used by the central budget authority?	Q84a
How is performance information generally used by the line ministries?	Q84b

Bron: OECD, 2007a.

De totale score van een land wordt bepaald door de som van de individuele scores (de som van vragen Q35, Q75b, Q76a, Q81, Q83a, Q83b, Q84a, Q84b). De resultaten zijn gepresenteerd in onderstaande figuur. De individuele scores zijn opgenomen in bijlage 2.

Figuur 4 Relatieve score prestatiebegroten



Bron: OECD, 2007a.

Grofweg kunnen hieruit drie clusters worden afgeleid:

1. Een score $> 50\%$: Finland, Nederland, Nieuw-Zeeland, Zweden;
2. Een score tussen 20-40%: Ierland, Italië, Spanje, Luxemburg, Frankrijk, Griekenland, Verenigde Staten, Verenigd Koninkrijk; Denemarken;
3. Een score $< 20\%$: België, Portugal, Duitsland, Oostenrijk.

Uitgaande van het criterium dat de te selecteren landen voldoende ervaring moeten hebben met prestatiebegroten, resteren vier landen voor caseselectie: Finland, Nederland, Nieuw-Zeeland en Zweden. Landen die, op basis van de OECD-gegevens, voorop lopen. Ook in andere, meer kwalitatieve vergelijkingen (zie bijvoorbeeld OECD, 2007b; Bouckaert en Halligan, 2008) behoren deze landen tot de koplopers. Opvallend is overigens dat een aantal Angelsaksische landen, in het bijzonder Australië, Canada, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten, hier lager scoren. Wellicht waren de respondenten van deze landen wat terughoudender bij het invullen van de vragenlijst. In de literatuur worden ook deze landen vaak beschouwd als *avantgarde*. Vanwege de kanttekeningen bij het OECD-materiaal worden deze vier landen daarom ook meegenomen bij de verdere selectie van cases.

3.3 De politiek-bestuurlijke context

Een ander uitgangspunt voor caseselectie is, dat de landen voldoende verschillen wat betreft politiek-bestuurlijke context. Veronderstelling daarbij is, dat de eigenschappen van het politiek-bestuurlijk stelsel een rol spelen bij de wijze waarop landen prestatiebegroten vormgeven en de mate waarin dat succesvol is. Dit wordt 'gemeten' door gebruik te maken van enkele indicatoren die door Lijphart gebruikt zijn om de kwaliteit van democratische stelsels te duiden (zie verder paragraaf 5.5). De indicatoren hebben betrekking op de structuur van het politieke stelsel en de sterkte van de uitvoerende macht.

Tabel 4 Structuur van het politiek stelsel

Aspect	Index	Score
Unitary and centralized government	Federalism	0-1,5=2 ; 1,5-3=1; >3=0
Concentration of legislative power in a unicameral legislature	Bicameralism	0-1,5=2; 1,5-3=1; >3=0
Constitutional flexibility	Constitutional rigidity	0-1,5=2; 1,5-3=1; >3=0
Judicial review	Judicial review	0-1,5=2; 1,5-3=1; >3=0

Hoe hoger de score, hoe meer het overeenkomt met het meerderheidsmodel, ofwel een politiek stelsel waarbij de regering een relatief sterke positie heeft ten opzichte van het parlement.

De sterkte van de uitvoerende macht wordt uitgedrukt op basis van een tweetal aspecten (tabel 5).

Tabel 5 De sterkte van de uitvoerende macht

Aspect	Index	Score
Executive power-sharing in broad coalition cabinets	Minimal winning one-party cabinets %	0-25=0; 25-50=1; 50-75=2; 75-100=3
Executive-legislative balance of power	Index of executive dominance, in years	0-1=0; 1-2,5=1; 2,5-4=2; 4-6=3

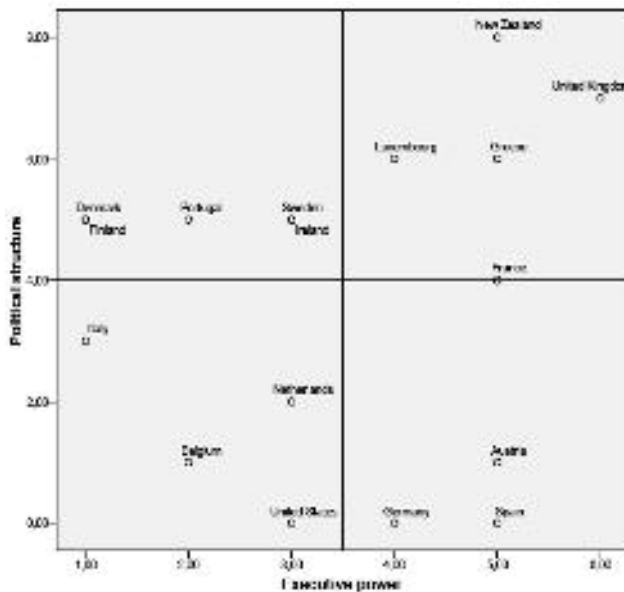
Hoe hoger de score, hoe meer het overeenkomt met het meerderheidsmodel.

Door deze dimensies te combineren, ontstaat een indicator voor de politiek-bestuurlijke context.³⁴ Verondersteld wordt dat centraal georganiseerde landen, waarbij de uitvoerende macht (de regering) een relatief sterke positie heeft ten opzichte van het parlement, beter in staat zijn de begroting te gebruiken voor prestatiebesturing. Zij beschikken over ruime bevoegdheden en zijn minder afhankelijk van andere partijen bij het stellen van doelen. Dat zijn landen in het kwadrant rechtsonder (zie figuur 4). Landen met een decentrale structuur en een zwakkere positie van de regering hebben een slechtere uitgangspositie voor prestatiebegroten.

De volgende figuur laat zien waar de zeventien landen staan op basis van bovenstaande indicatoren.

³⁴ Om de afzonderlijke scores uit het onderzoek van Lijphart te kunnen wegen, zijn deze geïndexeerd naar de waarden 0, 1, 2 (voor de vier aspecten van het politiek stelsel) of 0, 1, 2, 3 (voor de sterkte van de uitvoerende macht).

Figuur 4 Politiek-bestuurlijke context: politieke structuur en uitvoerende macht



3.4 Uitgangspunten voor caseselectie

Centrale methode in dit onderzoek is vergelijkend case analyse. Bij een casevergelijking is de uitdaging om tot een combinatie van cases te komen die het meeste inzicht geeft (Stake, 1995: 4). De caseselectie is daarom cruciaal. De volgende uitgangspunten worden gehanteerd:

1. de cases zijn landen;
2. de landen verschillen voldoende wat betreft politiek-bestuurlijke context;³⁵
3. de landen hebben voldoende ervaring met prestatiebegroten op centraal niveau van de overheid;
4. de vergelijking richt zich op één beleidsterrein, veiligheid, en één organisatie, de politie.

Verwacht wordt dat een internationaal vergelijkende case analyse meer inzicht geeft in succes- en faalfactoren dan wanneer gekozen wordt voor meerdere cases binnen één land. Dat hangt samen met de centrale rol van de politiek-bestuurlijke context als verklarende factor (zie hoofdstuk 5). Een vergelijking *tussen* landen vergroot de 'experimentele variantie'.

Doel van de casevergelijking is ook te leren van de ervaring van landen. Aangenomen mag worden dat een vergelijking van landen die ver(der) gevorderd zijn en gedurende een langere periode ervaring hebben met prestatiebegroten meer oplevert. Daarom is een volgend criterium dat de landen voldoende ervaring hebben met prestatiebegroten (op centraal niveau van de overheid).

De cases richten zich op sturing binnen één beleidsterrein, veiligheid, en één organisatie, de politie. Daarvoor is gekozen, omdat ook tussen beleidsterreinen de politiek-bestuurlijke context wezenlijk kan verschillen. Bovendien zijn er verschillen wat betreft de meetbaarheid van prestaties tussen beleidsterreinen. Dit kan worden verduidelijkt aan de hand van Wilsons onderscheid in een viertal organisatietyperingen, gepresenteerd in onderstaande matrix (zie tabel 6).

³⁵ Dat betekent dat gekozen is voor theoretische replicatie: de caseselectie 'produces contrary results but for predictable reasons (theoretical replication)' (Yin, 1991: 53).

Tabel 6 Organisatietypologieën, ingedeeld naar prestatiemeting

Outputs waarneembaar	Outcomes waarneembaar		
		Ja	Nee
	Ja	Productie	Procedureel
	Nee	Craft	Coping

Bron: Wilson, 1989

De eerste categorie bestaat uit departementen waar zowel outputs als outcomes gemeten kunnen worden, de zogenaamde productieorganisaties. De politie kan, tot op zekere hoogte, worden getypeerd als een productieorganisatie. Zo kunnen ontwikkelingen in veiligheid worden gemeten (outcomes) evenals de prestaties van de politie, zoals het aantal staandehoudingen. Kanttekening is echter dat het inzicht in de relatie tussen outputs en outcomes beperkt is (zie verder hoofdstuk 6 en 7). In de tweede categorie, die van de procedurele organisaties, zijn outputs meetbaar, maar outcomes niet. Bij de derde categorie, de 'craft organizations', is juist het omgekeerde het geval. Bij 'coping organizations' is het zowel een probleem om outputs als outcomes inzichtelijk te maken. Ook op het niveau van producten en diensten zijn er verschillen. Bouckaert en Ulens maken onderscheid in (Pollitt, 2001: 20):

- *'Tangibles'*: meetbare, gestandaardiseerde activiteiten 'providing recurrent products or services' (zoals het aanleggen van wegen of het verstrekken van rijbewijzen);
- *'Non-tangible individually tailored services'*: maatwerkdiensten, zoals onderwijs of gezondheidszorg, die zowel routinematig zijn als aangepast aan de individuele behoeften en de omgeving. Bij dergelijke diensten is het lastiger om met een beperkt aantal indicatoren prestaties te meten;
- *'Non-tangible ideal services'*: minder gestandaardiseerd en routinematige diensten, zoals de coördinatie van activiteiten en beleidsadvisering.

Toepassing van prestatiebegroten is, kortom, het eenvoudigst voor productieorganisaties met gestandaardiseerde producten/diensten waarop de verantwoordelijk minister volledig greep heeft. Voor andere organisatie en product/dienstcombinaties ligt dat gecompliceerder. Door de keuze voor één onderwerp, veiligheid, wordt voorkomen dat de vergelijking wordt verstoord door verschillen in meetbaarheid tussen beleidsterreinen.

Voor het thema veiligheid is in de eerste plaats gekozen vanwege het maatschappelijk belang van het onderwerp. In Nederland is het al vele jaren één van de belangrijkste issues op de politieke agenda.³⁶ Dat heeft geleid tot hoge politieke ambities en een forse groei van de uitgaven voor 'public order and safety' van 1,4% van het BNP in 1997 tot 1,8% in 2005 (Giangrande, e.a., 2008: 17). De uitgaven groeiden zelfs sneller dan de Nederlandse economie.³⁷ Op dit moment krijgt het thema vooral veel belangstelling vanwege een forse bezuinigingsopgave.³⁸ Politiekorpsen vrezen dat dit ten koste zal gaan van de operationele capaciteit, zoals het aantal agenten op straat. Veiligheid is ook interessant, vanwege de vernieuwingen die zijn doorgevoerd. Zo is de financiering van de Nederlandse gerechten al sinds enkele jaren gerelateerd aan de productie (op basis van voor- en nacalculatie) en zijn zij overgegaan van een kasstelsel naar een baten-lastenstelsel. Bij de politie is een stelsel van prestatieafspraken ingevoerd (zie hoofdstukken 1 en 7). Op het terrein van sociale veiligheid is gekozen voor programmasturing om sectorbreed de focus op de resultaten van beleid te vergroten. Gekozen is om het onderzoek te beperken tot de politie. Daar zijn de veranderingen groot en veelbesproken. Het is daarom interessant om de Nederlandse praktijk te vergelijken met ervaringen in een ander land, dat eveneens gekozen heeft voor een meer prestatiegerichte aansturing van de politie.

³⁶ Van zestien politieke doeleinden stonden "de strijd tegen de misdaad" en "ordehandhaving" het afgelopen decennium vrijwel onveranderd bovenaan de lijst van wat de ondervraagden in de politiek belangrijk vinden' (SCP, 2005: 253).

³⁷ In de periode 2002-2008 zijn de uitgaven aan veiligheidszorg gemiddeld met ruim 6% per jaar gegroeid. Dat was bijna anderhalf keer zo snel als de gemiddelde groei van het bruto binnenlands product (BBP) (CBS, 2010).

³⁸ Zo is, in het kader van een brede heroverweging, een ambtelijke studiegroep ingesteld die de opdracht kreeg voor tenminste 2 miljard euro besparingsvoorstellen aan te dragen.

3.5 Caseselectie

Uitgangspunt bij de caseselectie is dat landen worden gekozen die ruime ervaring hebben met prestatiebegroten *en* voldoende verschillen qua politiek-bestuurlijke context. In dat geval resteren kwadranten I en III (zie tabel 7).

Tabel 7 Caseselectie

	Prestatiebegroten	
Politiek-bestuurlijke context	Koploper*	Anders
Grote doorzettingsmacht	I	II
Beperkte doorzettingsmacht	III	IV

* *Koploper wil zeggen dat een land relatief hoog scoort met betrekking tot prestatiebegroten, zie paragraaf 3.3.*

Rekening houdend met deze uitgangspunten en afgaande op de uitkomsten resteren drie landen: Nieuw-Zeeland, het Verenigd Koninkrijk (beide kwadrant I) en Nederland (kwadrant III). Gekozen is voor een vergelijking van Nieuw-Zeeland en Nederland. Dat zijn landen die in grote mate verschillen wat betreft de politiek-bestuurlijke context. Zo zijn de landen archetypen van de door Lijphart onderscheiden politieke stelsels: het meerderheidsmodel (Nieuw-Zeeland) en het consensusmodel (Nederland). Door te kiezen voor twee verschillende stelsels kan beter nagegaan worden in hoeverre de institutionele context een rol speelt bij het succes/de beperking van prestatiebegroten. De keuze voor Nieuw-Zeeland, in plaats van het Verenigd Koninkrijk, volgt in de eerste plaats uit de ruime ervaring met prestatiebegroten. Al sinds eind jaren tachtig van de vorige eeuw past Nieuw-Zeeland prestatiebegroten toe op centraal niveau van de overheid. Interessant daarbij is dat het verder gaat dan alleen het opnemen van prestatiegegevens in de begroting. Ook de autorisatiebasis is aangepast: het Nieuw-Zeelandse parlement autoriseert outputs in plaats van inputs, zoals in de meeste landen. In het Verenigd Koninkrijk is prestatiebegroten niet op die schaal doorgevoerd (zie paragraaf 2.2). Nieuw-Zeeland is daarnaast interessant, omdat de eigenschappen van de politiek-bestuurlijke context zijn veranderd. Door een wijziging van het kiesstelsel, midden jaren negentig, is het stelsel op een aantal punten vergelijkbaar met het consensusmodel. De vraag is of dat gevolgen heeft voor de doorwerking van prestatiebegroten.

3.6 Conclusies

In dit hoofdstuk is het internationaal terrein verkend. Duidelijk is dat er grote verschillen zijn, verschillen in fase, doelstelling, aanpak en implementatie. Sommige landen zijn terughoudend en hebben het begrotingsproces vrijwel ongewijzigd gelaten. Daar tegenover staan vernieuwers die vergaande hervormingen doorgevoerd hebben om het begrotingsproces resultaatgerichter te maken. Eén van de doelstellingen van dit onderzoek is te kunnen leren van de ervaringen van landen. Voorwaarde voor caseselectie is daarom dat de landen voldoende ervaring moeten hebben met prestatiebegroten. Een ander criterium heeft betrekking op de institutionele omgeving. Aangenomen wordt dat de kenmerken van het politiek-bestuurlijk stelsel een rol spelen in het succes (en falen) van prestatiebegroten (zie hoofdstuk 5). Door landen te selecteren die voldoende van elkaar verschillen, kan nagegaan worden in hoeverre de politiek-bestuurlijke context een rol speelt. Op basis van de inventarisatie zijn twee landen geselecteerd voor verdiepend onderzoek: Nieuw-Zeeland en Nederland. Deze landen behoren tot de groep van koplopers, maar verschillen wat betreft de institutionele omgeving. Nieuw-Zeeland kan worden getypeerd als een meerderheidsmodel: een stelsel waarin de regering vergaande bevoegdheden heeft. Nederland kan worden getypeerd als een consensusmodel: een stelsel dat zich kenmerkt door overleg en overreden en waar de doorzettingsmacht van de regering beperkter is. In het volgende onderdeel (hoofdstuk 4) worden de modellen voor prestatiebegroten van Nieuw-Zeeland en Nederland toegelicht. Hoofdstukken 6 en 7 beschrijven hoe deze modellen toegepast worden met betrekking tot de politiek.

4. Prestatiebegroten: generiek model van Nieuw-Zeeland en Nederland

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de modellen voor prestatiebegroten van Nieuw-Zeeland en Nederland beschreven en vergeleken. Doel is vast te stellen in hoeverre het ontwerp op papier voldoet aan de inrichtingseisen voor prestatiebegroten en wat de belangrijkste successen en knelpunten zijn. Begonnen wordt met Nieuw-Zeeland (paragraaf 4.2). Daarna volgt Nederland (paragraaf 4.3). Vervolgens worden de belangrijkste overeenkomsten en verschillen besproken (paragraaf 4.4). Aandachtspunten zijn het doel van prestatiebegroten en de doelgroep(en); de oriëntatie van de begroting (output of outcome), de autorisatiebasis en prikkels om resultaatgerichte allocatie te bevorderen. Het hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies (paragraaf 4.5).

4.2 Outputbegroten in Nieuw-Zeeland

4.2.1 Een korte geschiedenis

Voor de begrotingshervorming in Nieuw-Zeeland moeten we terug naar midden jaren tachtig. Op dat moment moest er hard ingegrepen worden om de economische omstandigheden te verbeteren. Vijf decennia van sterke staatsinterventie hadden namelijk geresulteerd in een onhoudbare economische en financiële situatie. Zo had tussen 1974-1984 de Nieuw-Zeelandse dollar meer dan de helft van haar waarde verloren ten opzichte van de Amerikaanse dollar. Ook waren de overheidsuitgaven, door (te) ruime voorzieningen in het sociale stelsel, toegenomen van 28% van het BBP, begin jaren zeventig, tot meer dan 41% van het BBP in 1984. Het totale begrotingstekort was toegenomen van 1% van het BBP begin jaren zeventig tot 9% van het BBP in 1984, met een bruto nationale schuld van 64% van het BBP. Verder legden de handelsactiviteiten van de overheid een groot beslag op de kapitaalinvesteringen, maar waren deze nauwelijks rendabel. Kritiek was daarnaast dat het overheidsapparaat een groot gedeelte van de totale werkgelegenheid besloeg (Schick, 1996: 13; Cangiano, 1996: 5).

De nieuw gekozen Labour regering (juli 1984) besloot het roer radicaal om te gooien. Overheidsinterventie werd niet langer gezien als oplossing, maar juist als het probleem van de zorgwekkende staat van de economie. Brede consensus over nut en noodzaak van de hervormingen, een volhardende minister van Financiën en expertise van de Treasury maakte dat dit ook in vrij rap tempo uitgevoerd kon worden.

De basis van de hervormingen ligt in twee beleidsdocumenten van de Treasury: *Economic Management* (1984), een pleidooi voor liberalisering, en *Government Management* (1987), de aanzet voor herstructurering van de publieke sector. Eerste stap was het stabiliseren van de economie en het dereguleren van de private sector. Binnen enkele jaren veranderde Nieuw-Zeeland, midden jaren tachtig, van de 'most regulated economy outside communist Europe',³⁹ tot één van de meest open economieën (Schick, 1996: 14). Daarna werden de 'commerciële' activiteiten van de staat hervormd. Monopolies werden opgeheven en staatsbedrijven werden getransformeerd tot autonome 'Crown companies', een soort publiekrechtelijke ondernemingen. De minister werd in deze constructie aandeelhouder op afstand zonder bemoeienis met de dagelijkse gang van zaken (Boston, e.a., 1996: 58).⁴⁰ Om het financieel belang van de overheid terug te brengen en meer efficiency te realiseren, werd later een groot deel, ongeveer tweederde van de commerciële activa (Boston, e.a., 1996: 67), overigens alsnog geprivatiseerd (O'Quinn, Ashford, 1996: 20).

³⁹ Voormalig minister van Financiën Roger Douglas, geciteerd in O'Quinn, Ashford, 1996: 10.

⁴⁰ De 'corporatisering' werd geformaliseerd in de 'State Owned Enterprise Act 1986'. Leidend waren vijf principes: 1) de staat zou niet bij activiteiten betrokken moeten worden die efficiënter en effectiever door private ondernemingen uitgevoerd kunnen worden; 2) scheid niet-commerciële functies van handelsorganisaties die naast private ondernemingen moeten opereren; 3) managers zouden verplicht moeten worden om hen tot succesvolle ondernemingen te maken en zouden volledig aansprakelijk moeten zijn voor de input, prijsstelling en het markten van hun producten binnen prestatiedoelstellingen die door ministers zijn vastgesteld; 4) ondernemingen zouden moeten kunnen opereren zonder concurrerende voordelen; en 5) ondernemingen zouden opgezet moeten worden op een individuele basis afhankelijk van hun commerciële doeleinden, geherstructureerd onder nieuwe Raden van Bestuur, ingehuurd vanuit de private sector.

4.2.2 Het Nieuw-Zeelandse model

De liberaliseringagenda was een opmaat voor de hervorming van de overheid. Dat was nodig, omdat het bestaande, inputgerichte stelsel verkeerde accenten zou leggen en mismanagement in de hand zou werken (Treasury, 1987: 59-60):

The focus on input controls reduces incentives to monitor output and performance and creates incentives for departments to withhold information. (In a sense honesty is not rewarded—the effect is more likely to be reduced inputs.) Control departments have only limited information and their interventions by constraining managerial freedom may inhibit performance. All this can be compounded by departments having a range of objectives, some of which are likely to give rise to conflicting pressures on senior management. The system can lead to serious management failures for which it is impossible to establish responsibility.

De uitgangspunten van de hervorming zijn neergelegd in twee wetten: de State Sector Act 1988 (SSA 1988) en de Public Finance Act 1989 (PFA 1989).

SSA 1988

Met de SSA 1988 werd de positie van de hoogste ambtenaar verzakelijkt, wat goed duidelijk werd door de wijziging van zijn functie van 'permanent head' in 'chief executive'. De belangrijkste veranderingen zijn de arbeidsvoorwaarden en persoonlijke verantwoordelijkheid voor de prestaties van de organisatie.⁴¹ In plaats van een permanente benoeming krijgt een chief executive een tijdelijk contract van maximaal vijf jaar.⁴² Onderpresteren leidt tot ontslag; herbenoeming is alleen mogelijk wanneer een chief executive goed presteert.

Prestaties worden gemonitord aan de hand van jaarlijkse prestatieafspraken tussen de minister en de chief executive over te leveren outputs en managementverantwoordelijkheid. Daarmee kan de verantwoordelijke minister greep houden op de prestaties van de departementen. Een minister is tenslotte eindverantwoordelijk voor de taakuitvoering van departementen.⁴³ Om chief executives extra te stimuleren, komen zij in aanmerking voor een prestatiebonus die kan oplopen tot 10% van het basissalaris.

Tegenover persoonlijke verantwoordelijkheid staat meer autonomie ('freedom to manage'). Zo geeft de SSA 1988 chief executives de bevoegdheid om zelf personeel aan te nemen en te onderhandelen over hun arbeidsvoorwaarden (Scott, 2001: 13). De PFA 1989 heeft daar aan toegevoegd dat zij ook de bevoegdheid hebben om zelf de samenstelling van de inputs (mensen en middelen) te bepalen.⁴⁴

PFA 1989

Kern van de PFA 1989 is het onderscheid in de overheid als koper en als eigenaar. Als koper is de overheid geïnteresseerd in de producten en diensten van het departement. Net als een consument zich op de markt oriënteert bij het kopen van een product/dienst, verzamelt een minister informatie over de hoeveelheid, prijs, kwaliteit, tijd en plaats van levering van goederen en diensten (outputs) en maakt daarover afspraken met het departement. Als eigenaar stuurt een minister erop aan dat de activa goed ingezet worden en het departement zich voldoende blijft ontwikkelen, zodat de organisatie ook in de toekomst over voldoende capaciteit (fysiek, intellectueel) beschikt om gevraagde producten en diensten te kunnen leveren (Treasury, 1996: 15, Scott, 2001: 21).

De knip in koper- en eigenaarbelangen heeft ertoe geleid dat het parlement niet langer inputs autoriseert, maar outputs, gespecificeerd naar kwantiteit, reikwijdte en periode (zie verder box 5 voor de verschillende autorisatiebases).⁴⁵

⁴¹ De SSA 1988 maakt de chief executive verantwoordelijk voor het uitvoeren van de functies en taken van het departement, met inbegrip van die taken opgelegd door wetgeving en overheidsbeleid; het geven van advies aan hun minister of andere ministers; het algehele functioneren van het departement; en efficiënt, effectief en rendabel beheer van de activiteiten van het departement.

⁴² Vijf jaar wordt als een redelijke periode gezien om de organisatie dusdanig in te richten om voldoende te kunnen presteren, 'but not be so long that motivation could dull' (Treasury, 1987: 63). Verder garandeert een termijn van vijf jaar dat het verstrijken van een contract niet samenvalt met verkiezingen, om het apolitieke karakter van de benoeming te onderstrepen '[r]educing the likelihood of wholesale purges by incoming Governments' (Treasury, 1987: 63).

⁴³ 'Ministers are accountable to Parliament for ensuring that the departments for which they are responsible carry out their functions properly and efficiently. On occasion, this may require a Minister to account for the actions of a department when errors are made, even when the Minister had no knowledge of or involvement in those actions' (Cabinet Office Manual, aangehaald in State Services Commission, 1999: 15).

⁴⁴ Ook krijgen chief executives, als compensatie voor de grotere verantwoordelijkheid en de tijdelijke aanstelling, een hoger salaris dat meer in lijn is met dat van gelijkwaardige posities in de private sector. Uiteindelijk werd het salaris overigens niet volledig marktconform vanwege politiek en budgettaire beperkingen (Boston, 1996: 116).

⁴⁵ Kwantiteit verwijst naar de autorisatie van het maximum uitgavniveau, zoals deze gespecificeerd is in de Act. De reikwijdte verwijst naar doeleinden waarvoor autorisatie kan worden gebruikt en de voorwaarden van dat gebruik. Het voorkomt dat geld uitgegeven wordt aan niet-geautoriseerde activiteiten, maar zorgt tegelijkertijd wel voor genoeg bevoegdheid aan de chief

Box 5 Seven types of appropriation

Current items

- *Classes of outputs:* output expense appropriations authorise expenses to be incurred by departments or other entities in supplying outputs to parties external to the entity. The expenses authorised include both direct expenses and indirect expenses allocated to those outputs. Similar outputs are grouped in an output class;
- *Benefits and other unrequited expenses:* transfers to individuals for the benefit of those individuals. The Crown receives nothing directly in return for making this type of payment. Examples include the unemployment benefit and New Zealand Superannuation;
- *Borrowing expenses:* borrowing expenses include interest and other financing expenses for loans or public securities. Borrowing expenses are managed by the Treasury on behalf of the Minister of Finance;
- *Other expenses:* other expenses is a residual type of appropriation intended to provide authority for expenses that are not covered by one of the previous expense appropriation types. Most other expenses/appropriations are non-departmental.

Capital items

- *Capital contributions:* 1) increase in the taxpayers' funds (i.e. the capital) invested in a department or Office of Parliament, such as capital investment in the Department of Labour and the Ministry of Fisheries; 2) increase in the Crown's capital invested Crown entities or the purchase of shares, equity or making of loans to State owned enterprises and other entities, such as capital invested in International Financial Institutions (e.g. the World Bank), purchase of shares of a Crown entity or a State owned enterprise;
- *Capital assets purchased or developed:* purchase of major capital assets that are owned directly by the Crown (and not departments or other entities). Examples include the purchase of Heritage Assets that are held and managed by the National Library, purchase of land for Kiwi sanctuaries, and the acquisition (by investing) of land and other property for Marine Sanctuaries;
- *Debt repayments (capital items):* repaying principal on debt raised or assumed by the Crown. Examples include repayment of debt assumed from the Electricity Corporation of New Zealand, as well as the repayment of domestic and foreign debt.

Bron: Treasury, 2005: 6-9; 19-22

Het parlement koopt als het ware producten en diensten in bij de verantwoordelijk minister. Nadat de begroting geaccordeerd is, gaat de minister onderhandelingen aan met de departementen. Interessant hierbij is dat hier, in principe, sprake is van concurrentie. Een minister kan outputs van verschillende departementen en van marktpartijen tegen elkaar afzetten om vervolgens een keuze te maken tussen deze aanbieders (OAG, 1995). In de praktijk blijft deze fase overigens meestal beperkt tot onderhandelingen met het departement dat al betrokken was bij de uitvoering. De afspraken tussen een minister (of meerdere ministers) worden vastgelegd in een 'purchase agreement'. De chief executives zijn verantwoordelijk voor de levering van de outputs voor wat betreft de overeengekomen kwaliteit, kwantiteit, prijs en tijd, zoals gespecificeerd in de 'purchase agreement'. Belangrijke consequentie van outputautorisatie is dat chief executives beslissen over de samenstelling van de inputs (mensen en middelen). Argument is dat zij zelf het beste kunnen inschatten welke inputs nodig zijn om zo efficiënt mogelijk de gevraagde outputs te leveren, en niet het parlement.⁴⁶ Efficiency werd daarnaast gestimuleerd door te werken met 'fixed nominal baselines' (zie box 6). Dat houdt in dat het budget niet langer automatisch werd aangepast aan ontwikkelingen in het algemene prijspeil. Het basisbudget (de base) staat in principe vast. Departementen kunnen weliswaar een beroep doen op compensatie voor prijsstijgingen, maar dat werd meestal niet gehonoreerd (Treasury, 2001: 3). Departementen worden op die manier min of meer gedwongen tot efficiencywinst van, tenminste het inflatiepercentage, en het tegengaan van 'expenditure creep' (Newberry, Pallot, 2005: 265).⁴⁷ Belangrijkste argument voor 'fixed nominal baselines' was dan ook het beperken van de uitgaven, vanwege de zorgelijke financiële positie van de overheid. Maar ook om technische redenen

executives om kostenefficiënte beslissingen te nemen. In de praktijk wordt de reikwijdte geoperationaliseerd door een beschrijving van taken en deliverables en het type van autorisatie.

⁴⁶ 'Within an asset cap, CEOs may buy, lease, or dispose of equipment and facilities. CEOs may decide to produce goods and services in-house or to contract them out to private firms. Central controls on office supplies, office space, computing, and inputs from other government agencies were abolished' (O'Quinn, Ashford, 1996: 29).

⁴⁷ 'Indexation still applies to much non-departmental (or Crown) spending. In particular, welfare benefits are adjusted annually for inflation, superannuation payments are indexed to the average wage, and health and education spending are automatically adjusted for demographic changes' (Treasury, 2001: 3).

is een vast basisbudget interessant. Dat hangt samen met het feit dat onder outputautorisatie het moeilijker is om objectief en eenvoudig prijsstijgingen te berekenen. Bij inputautorisatie kan vaak direct gebruik worden gemaakt van beschikbare gegevens, zoals resultaten van loononderhandelingen en algemene prijsindexen. Met outputs als kostenbasis, waarbij chief executives zelf de samenstelling van inputs kunnen kiezen, is dat niet mogelijk. De prijs van een output is een hypothetische marktprijs. Inputs worden daarbij niet langer gespecificeerd. Het is daardoor veel lastiger aan te geven wat een reële prijsstijging is. Door uit te gaan van een vaste prijs wordt voorkomen dat elk jaar harde discussies gevoerd moeten worden over hypothetische prijsveranderingen (Treasury, 2001: 2-3).

Box 6 Fixed nominal baselines

Wat zijn fixed nominal baselines?

Het concept 'fixed nominal baselines' weerspiegelt de overgang van prijsindexatie van begrotingsposten naar een vast budget voor departementale outputs. Doordat de meeste outputs in de publieke sector niet kunnen worden afgezet tegen een marktprijs, moest er een alternatief worden gevonden voor het vaststellen van de prijzen. Een jaarlijkse onderhandeling over de prijzen zou het begrotingsproces te veel verstarren en zou, hoogstwaarschijnlijk, ook tot hogere kosten (meer uitgaven) leiden. Eén van de kerndoelen van de hervormingen was echter juist efficiency. Door te werken met driejarige 'fixed nominal baselines' worden departementen aangemoedigd binnen de baseline te blijven en geen extra middelen te vragen. Dit wordt bewerkstelligd door een versoepelde procedure voor budgetten die binnen de baseline vallen, de zogenaamde 'fast-track minimal scrutiny' en 'no scrutiny' goedkeuringsprocessen. Wanneer een departement meer budget wil, dan kan daarvoor een verzoek worden ingediend in de jaarlijkse 'Budget Baseline Update'. Dergelijke verzoeken concurreren met voorstellen voor nieuwe beleidsinitiatieven en in de praktijk is het dan ook lastig gebleken een ophoging gehonoreerd te krijgen. Doordat baselines nominaal zijn, wordt 'automatisch', afhankelijk van de prijsontwikkeling, een efficiencywinst behaald.⁴⁸ Daar bovenop heeft het kabinet in de eerste jaren, tussen 1991 en 1993, een extra efficiencykorting opgelegd van 1-5% van de baselines.

Voor- en nadelen

De Treasury onderscheidt twee duidelijke voordelen van 'fixed nominal baselines': eenvoud, vanwege de versoepelde procedures; en zekerheid, vanwege het driejarenplafond van de uitgaven. Verder wordt gewezen op de drukkende werking op de overheidsuitgaven en betere (her)overweging van allocatie, doordat uitgaven beter kunnen worden afgezet tegen lopende uitgaven voor outputs. Niettemin worden ook kanttekeningen geplaatst bij het stelsel. Zo kunnen departementen inspelen op de mechanismen door hun 'core business' enger te definiëren en verzoeken te doen voor projecten, die voorheen in de baseline zouden vallen. Ook zijn er voorbeelden bekend, zoals bij New Zealand Police, waarin de baseline regelmatig is verhoogd, zonder dat duidelijk is welke (extra) outputs er tegenover staan als gevolg van ontoereikende outputmeting.

Bron: Treasury 2001: 2-5

Baten-lastenstelsel

Gevolg van de PFA 1989 was ook dat de manier waarop uitgaven en ontvangsten worden toegerekend, moest worden gewijzigd. Het kasstelsel maakte plaats voor een baten-lastenstelsel ('accrual accounting'). Uitgaven en ontvangsten worden dan toegerekend aan de periode waarop zij betrekking hebben (wat kan verschillen met het moment van uitgave/ontvangst) en zouden daardoor een nauwkeuriger beeld geven van de kosten van de producten en diensten. Ook wijst de Treasury erop dat 'accrual accounting' minder onderhevig is aan manipulatie dan wanneer voor een kasbasis gekozen is (Treasury, 2005: 7-8):

- because the accrual basis recognises expenses when they are incurred rather than when they are paid there are limited incentives to shift payments between periods inappropriately;
- an accrual budgeting system focuses on costs to be incurred rather than funds to be obligated or spent;
- accrual budgets provide a more comprehensive financial picture of proposed activities and the impact of those proposals on the operating costs of individual entities;
- parliament's control is effectively exerted when the use of public money or resources is committed as expenses are recognised at the point at which an obligation is incurred.

Om een vollediger beeld te krijgen van de kosten werd besloten ook het gebruik van kapitaal mee te rekenen in de kostprijs. De PFA 1989 schrijft daarom voor dat departementen een opslag moeten

⁴⁸ Indexatie wordt overigens nog wel toegepast voor een groot aantal niet-departementale uitgaven, waaronder uitkeringen in het kader van de sociale voorzieningen (onderwijs, gezondheidszorg e.d.) (Treasury, 2001: 3).

rekenen voor gebruikte activa ('capital charging').⁴⁹ Het doel daarvan is tweeledig: 1) transparantie, door ook de kosten van de gebruikte activa op te nemen in de kostprijs van de producten en diensten; 2) bewustwording: inzicht in de kosten van het gebruik van activa moet ertoe leiden dat overheidsmanagers bewust(er) nadenken over het gebruik ervan (Boston, e.a., 1996: 273; Schick, 1996: 69-70).⁵⁰ Naleving van de richtlijnen wordt bevorderd door een chief executive persoonlijk verantwoordelijk te stellen voor de financiële huishouding van zijn departement. Objectiviteit en consistentie van de informatie wordt geborgd door algemene richtlijnen ten aanzien van de administratieve verwerking.⁵¹

4.2.3 Aanpassingen aan het model

De implementatie van de hervormingen verliep voorspoedig. In relatief korte tijd is de regering erin geslaagd de maatregelen uit de SSA 1988 en de PFA 1989 in te voeren.⁵² Zo werd een behoorlijk ingrijpende verandering als de overgang van het kasstelsel naar een baten-lastenstelsel in achttien maanden gerealiseerd. Daarmee was Nieuw-Zeeland het eerste land dat de financiële stukken van de centrale overheid op volledige 'accrual basis' aanleverde (Boston, e.a., 1996: 289; Scott, 2001: 368). De implementatie verliep niet alleen snel, de maatregelen zouden ook het gewenste effect hebben. Evaluaties waren in het algemeen vrij positief over de effecten van het Nieuw-Zeelandse model. Volgens Schick, die op verzoek van de State Services Commission (SSC) en de Treasury het model in 1996 evalueerde, hebben de hervormingen een grote bijdrage geleverd aan de verbetering van de efficiency en kwaliteit (Schick, 1996: 86):

Scrapping the reforms would be foolhardy because they have greatly improved the efficiency and quality of public services. Going back to the old ways should not be regarded as a viable option, for managers would once again be judged in terms of compliance with ex ante controls, not by their performance. The challenge facing New Zealand's State sector is to extend the reforms while remedying some of the shortcomings that have been identified.

Niettemin was er ook kritiek. Belangrijkste knelpunten zijn onbedoelde negatieve gedragseffecten en te weinig aandacht voor de lange termijn. Deze knelpunten hebben uiteindelijk geleid tot een concept dat meer nadruk legt op outcomes.

Onbedoelde negatieve gedragseffecten

Eén van de knelpunten van het systeem zijn onbedoelde negatieve gedragseffecten. De financiële prikkel heeft ervoor gezorgd dat chief executives zich vooral richten op *die* prestaties waarover afspraken zijn gemaakt (Schick, 1996: 81):

As the year progresses, chief executives pay attention to the terms of the purchase agreement and organise the department's work to maximise achievement of the performance targets. Many managers keep checklists that show the status of each item in the agreement. Typical entries are "completed," "in progress," and "to be started." By year's end, most chief executives can report that they have accomplished almost all of the agreed tasks.

Voordeel van deze 'management-by-checklist' is dat managers daadwerkelijk invulling geven aan hun verantwoordelijkheid. Nadeel is echter dat het de verantwoordelijkheid te veel beperkt (Schick, 1996: 81):

Some managers seem to take the view that if it is not on the list, it is not their responsibility. Of course, chief executives should comply with the agreement and produce the specified outputs. But the most valuable asset that chief executives bring to their relationship with Ministers is not compliance but judgment and leadership. I am concerned that checklist managing is yet another reinforcement of purchase at the expense of ownership.

⁴⁹ In essentie bestaat de kapitaaltoeslag uit de alternatieve kosten van kapitaalinvesteringen met een gelijkwaardig risico. De kosten worden geheven op de netto waarde (bezittingen minus schulden) van, onder andere, gebouwen en andere vaste activa en bedrijfskapitaal. Om departementen aan te moedigen om hun kapitaal efficiënt te gebruiken, mogen ze spaartegoeden gebruiken voor bedrijfskosten. 'On introduction, departments were compensated for the charge; their appropriations were increased by an amount equal to the charge. [...] Since then, changes in the capital charge due to changes in net worth (other than through revaluation of assets) has not been automatically compensated' (Schick, 1996: 69).

⁵⁰ Onderzoek van de Treasury en externe adviesbureaus toonde aan dat de kapitaaltoeslag departementen inderdaad ertoe heeft aangezet activa beter te beheren (Schick, 1996: 69-70).

⁵¹ Deze richtlijnen zijn te vergelijken met de richtlijnen voor externe verslaggeving in de Verenigde Staten, ook wel de United States Generally Accepted Accounting Principles (US GAAP), die wereldwijd, met name in de private sector, toegepast worden (Champoux, 2006). De Public Finance Act 1989 definieert GAAP als: 'approved financial reporting standards so far as those standards apply, or, where there is no financial reporting standard or applicable rule of law, the accounting rules applied should be appropriate to the circumstances; have authoritative support within the New Zealand accounting profession'.

⁵² 'With most departments issuing required performance and financial reports and operating with greater managerial flexibility within about 3 years' (GAO, 1995: 62).

Negatieve gedragseffecten zijn ook het gevolg van het verruimen van de beheersautonomie van chief executives. De bedrijfsmatige aanpak leidde in sommige gevallen tot grote excessen (zie bijlage 3). Gevolg was wantrouwen onder politici. Zij grepen daardoor terug naar inputs om meer greep te krijgen op de bestedingen van de chief executives (Norman, 2003: 89).

Strategische oriëntatie

De bedoeling van prestatieafspraken was dat een minister daardoor beter in staat zou zijn om ervoor te zorgen dat de maatschappelijke ambities (de outcomes) worden bereikt. Prioriteiten bepalen welke outputs moeten worden ingekocht. In de praktijk was de relatie echter omgekeerd: outcomes werden achteraf geformuleerd om het doel van de outputs te verklaren (Steering Group, 1991: 47). Te veel nadruk lag op het terugdringen van de uitgaven ten koste van strategische visievorming:

'Because the budget process was carried out in conditions of secrecy and haste, genuine strategic thinking and good decisionmaking were placed under pressure' (Pallot, Boston, 1997, linking: 385).⁵³

Verschillende initiatieven werden ondernomen om de strategische oriëntatie te verbeteren. In eerste instantie werd gekozen voor een concept met lange en middellange termijndoelstellingen om de koppeling tussen prestatieafspraken en strategische planning te versterken. Departementen werden verplicht een beperkt aantal (over het algemeen niet meer dan zes) doelstellingen aan te wijzen voor de komende één tot drie jaar (Matheson, 1998: 355). Deze zogenaamde 'key result areas' (KRAs) geven aan op welke manier een departement de lange termijn doelen, Strategic Result Areas (SRAs), wil realiseren. De KRAs werden opgenomen in de prestatieovereenkomsten om te borgen dat een chief executive ook een persoonlijk belang heeft om zich op deze doelen te richten (SSC, 1998c).

Box 7 Een voorbeeld van een Strategic Result Area: 'Education and Training'

The SRA has significant implications for several departments - the Ministry of Education, Education Review Office, Department of Labour, Ministry of Youth Affairs, Ministry of Women's Affairs and Ministry of Maori Development, as well as the three central agencies - the State Services Commission, the Treasury and the Department of the Prime Minister and Cabinet. All of these agencies will also be involved in the achievement of a number of other SRAs as well.

4. Education and Training

Progress towards higher and more appropriate skill development to support the achievement of stronger employment and income growth.

Particular emphasis will be placed on:

- I. development of programmes and a curriculum that will enable an increasing proportion of children to receive effective early childhood care and education, particularly those at risk;
- II. completion of a redesigned compulsory curriculum which focuses on generic skills, sets learning objectives and monitors the performance of students; monitoring the performance of providers and provider institutions;
- III. further implementation of the National Qualifications Framework to enable students to build recognised qualifications; and integration of all post-core education and training in a seamless continuum of learning opportunity.
- IV. ensuring that more New Zealanders have access to education and training, particularly through Skill New Zealand; development and implementation of systems that will enable full participation in workplace and post school education and training which leads to recognised qualifications;
- V. improved systems for the effective delivery of resources to students and providers to enable the flexible provision of educational services to the community and, in particular, to target groups within it.

Bron: SSC 1998c

Het stelsel van SRAs/KRAs was geen lang leven beschoren. Volgens de SSC is dat ondermeer het gevolg van het feit dat SRAs niet goed gespecificeerd werden, niemand zich verantwoordelijk voelde voor het behalen van SRAs en het (op outputgerichte) begrotingsproces een, min of meer, zelfstandig proces was, zonder een sterke relatie met strategische planning. Meer in het algemeen sluit het niet

⁵³ Hoewel het begrotingsproces aanknopingspunten biedt voor strategische planning, vanwege de 'annual comprehensive look at Government's priorities', zou volgens de Stuurgroep 'the volume of material and the secrecy surrounding the process', 'its secrecy and (in some policy areas) the small number of Ministers and officials involved', de strategische waarde ervan kunnen ondermijnen (Steering Group, 1991: 47, 50). Verklaring werd ondermeer gezocht in een afkeer van ministers van strategisch denken; het ontbreken van een integrale (kabinetsbrede) strategie (waardoor het lastiger is voor ministers om 'hun' outcomes te benoemen); onvoldoende beleidscoördinatie en onvoldoende kwaliteit van strategisch beleidsadvies.

goed aan op het bestaande model dat een minister verantwoordelijk is voor 'outcomes' en departementen voor 'outputs' (SSC, 1998c: 3-7).

Managing for outcomes

Zoals aangegeven werd de oplossing voor de knelpunten uiteindelijk gezocht in een sterkere nadruk op 'outcomes'. In december 2001 ging het kabinet akkoord met een meer outcomegerichte planning, te weten 'Managing for outcomes' (Mfo). Chief executives werden niet langer alleen afgerekend op outputs, maar zijn ook verantwoordelijk voor het managen van outcomes, ofwel 'managing for outcomes while accounting for outputs'. Een departementale Statement of Intent (SOI) moet ervoor zorgen dat de strategische prioriteiten werden doorvertaald naar de korte termijn doelstellingen.⁵⁴ De SOI wordt opgesteld na overleg tussen het departement en de verantwoordelijk minister en legt de beoogde outcomes vast, en geeft op hoofdlijnen aan welke outputs daarvoor benodigd zijn (interventielogica). De outputs worden vervolgens doorvertaald naar het output plan, de opvolger van de 'purchase agreement' (DPMC, 2002: 8). Een korte beschrijving van de kenmerken van de SOI is opgenomen in bijlage 4.

Enkele jaren na de start van Mfo werd het strategisch denken kracht bij gezet door een aanpassing van de PFA 1989. Chief executives werd meer flexibiliteit toegewezen bij de aanwending van de toegekende middelen in de vorm van 'multi-output class appropriations': de parlementaire toekenning (appropriation) is niet langer beperkt tot één 'output class'. Een chief executive kan gelden binnen de betreffende output classes naar middelen overhevelen om beter te kunnen inspelen op de (wijzigende) omstandigheden. Daarnaast werd de flexibiliteit verder vergroot door de mogelijkheid om toegekende middelen te gebruiken om outputs in te kopen bij een ander departement.⁵⁵ Ook is een extra stimulans gegeven aan beleidscoördinatie door de mogelijkheid om meerdere ministers verantwoordelijk te kunnen stellen voor één begroting (Vote) (Public Finance Bill, 2003: 7).

4.3 'Beleidsbegroten' in Nederland

4.3.1 Een korte geschiedenis

Al sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw werd in Nederland, aangemoedigd door het 'Planning, Programming Budgeting System' uit de Verenigde Staten (zie paragraaf 1.2), gesproken over de invoering van prestatiebegroten. Destijds werd dat nog als een te grote stap gezien.⁵⁶ Na verschillende proefprojecten werd uiteindelijk in de Comptabiliteitswet 1976 de prestatiebegroting ingevoerd. Doel was 'het zichtbaar maken van de eindproducten (de fysieke prestaties) van overheidsactiviteiten, de kosten die daarvoor nodig zijn, alsmede de relaties tussen bedoelde prestaties en kosten' (Boorsma, e.a., 1999: 23-25). Het ging daarbij overigens niet om een volledige herziening van de begrotingsstructuur. Voor die hoofdstukken waarvoor dat nuttig is, werden prestatiegegevens in een bijlage opgenomen:

waarin met betrekking tot de uitgaven waarvoor dit mogelijk en van belang is, gegevens worden verstrekt omtrent de prestaties, die het resultaat zijn van de activiteiten, waarop die uitgaven betrekking hebben en omtrent de met die prestaties verband houdende middelen (Comptabiliteitswet, artikel 4 lid 4, aangehaald in Boorsma, e.a., 1999: 23).

De prestatiebegroting was geen succes. De Algemene Rekenkamer (AR) concludeerde dat zowel voor de allocatie, als het beheer de betekenis gering is. Ook zouden de prestatiegegevens niet het gewenste inzicht geven in de effecten van beleid en de relatie tussen middelen en producten (Boorsma, e.a., 1999: 26). Op basis van een kritisch rapport van de AR in 1988 werd een nieuwe impuls gegeven aan prestatiebegroten.⁵⁷ Centraal daarin stond het kengetal, 'een getal dat de

⁵⁴ 'The requirement to prepare a Statement of Intent is [...] a legislative requirement in the 2004 amendment to the Public Finance Act 1989. All departments are to state their operating intentions at the beginning of the financial period and report against those intentions at the end of the period. Each department must prepare a Statement of Intent setting out its operating intentions and performance expectations for the ensuing financial year, while taking a medium-term (3-5 year) approach. The Statement of Intent should provide a summary of a department's intentions as derived from its Mfo thinking' (OAG, 2006a: 70).

⁵⁵ Het departement dat de middelen heeft toegekend gekregen, blijft wel verantwoordelijk voor de appropriation (Gregory, 2005: 7).

⁵⁶ De staatscommissie, die was ingesteld ter voorbereiding op een herziening van de comptabiliteitswet (Commissie Simons, 1960) zag prestatiebegroten als een te grote overstap. Daarbij werd overigens verondersteld dat, conform 'Planning, Programming Budgeting System', een nieuwe begrotingsindeling naar taken ingerichte begroting vereist was. Dit zou echter niet zo goed aansluiten op het principe van de ministeriële en ambtelijke verantwoordelijkheid als een indeling naar organisatie-eenheden (Boorsma, e.a., 1999: 24).

⁵⁷ De volgende maatregelen werden genomen (AR, 1997: 8): aanpassing van de Comptabiliteitswet (CW): de eis dat zo mogelijk volumina van input, activiteiten, prestaties en effecten in de artikelsgewijze toelichting werden opgenomen en nadere

kerninformatie over een situatie en/of een ontwikkeling bevat en aansluit op de informatiebehoefte van de manager of politicus', om beter in te spelen op de informatiebehoeften (Handleiding Kengetallen 1994). Gekozen werd voor een stapsgewijze invoering met aanvankelijk voornamelijk, 'daar waar mogelijk en zinvol' (Miljoenennota, 1997: 57) ramingkengetallen.⁵⁸ Vanaf 1997 zou de begroting ook doelmatigheidskengetallen opnemen. In de jaren daarna zou de begroting ook kengetallen over de doeltreffend moeten bevatten (AR, 1997: 8).

De aanpassingen brachten geen wezenlijke verbetering. In een onderzoek naar de kwantiteit en kwaliteit van de 'kengetallen' concludeert de AR (1997: 5) dat:

Over de jaren 1995 tot en met 1997 het gebruik van kengetallen in de toelichting bij de begroting en de verantwoording gestaag blijkt toe te nemen. Op zich is dit een positieve ontwikkeling. Rijksbreed komen er vrij algemeen ramingskengetallen in de begrotingen voor. De ontwikkeling naar "echte" doelmatigheidskengetallen, die relevante informatie over de kosten per eenheid product geven, moet voor een belangrijk deel nog plaatsvinden. Doeltreffendheidskengetallen komen in de begrotingen nog nauwelijks voor en de verwachting is dat dit ook nog wel enkele jaren zal gaan duren.

Kort daarna werd de prestatiebegroting ingeruild voor een nieuw model (zie paragraaf 5.3.2). Directe aanleiding was de wens van de Tweede Kamer om de financiële verantwoording te verbeteren. Probleem was dat de verantwoordingsstukken laat ontvangen werden en moeilijk hanteerbaar waren. Op het moment dat zij moest oordelen over begrotingswijzigingen in het lopende jaar, beschikte de Kamer daardoor niet over de resultaten van het vorige jaar. Door de late toezending viel het moment bovendien vrijwel samen met de aanbidding van de begroting voor het nieuwe jaar. De aandacht ging daardoor vooral uit naar de begroting (CRU, Evaluatie werkprogramma, 1997: 6).

Voor de Commissie voor de Rijksuitgaven (CRU) was dit reden om in te zetten op verbetering en versnelling van de financiële verantwoording (CRU, 1997: 5). Dat leidde in de eerste plaats tot verschillende afspraken tussen de Tweede Kamer, de minister van Financiën, de vakdepartementen en de AR over de versnelling van het verantwoordingsproces. Tegelijk werd geconcludeerd dat alleen een versnelling niet afdoende zou zijn en dat ook een kwaliteitsverbetering noodzakelijk was (Werkgroep Kwaliteit financiële verantwoordingen, 1998: 6).

Op initiatief van de CRU werd een ambtelijke werkgroep ingesteld, bestaande uit vertegenwoordigers van de Tweede Kamer, de AR, het ministerie van Financiën en twee vakdepartementen (het ministerie van Verkeer en Waterstaat en het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen).

Belangrijkste aanbeveling was dat 'de Staten-Generaal de controlefunctie beter kan vervullen wanneer de verantwoording bestaat uit (Werkgroep Kwaliteit Financiële Verantwoordingen, 1998: 5, 15):

- een beleidsverantwoording met realisatiecijfers over activiteiten, prestaties en effecten, inzicht in de kosten en antwoord op de vraag wat er met het budget gedaan is;
- een bedrijfsvoeringsverantwoording die informatie geeft over hoe de begroting is uitgevoerd (processen van beleid en uitvoering);
- een financiële verantwoording over de realisatie van de begroting.

Met die informatie kan de Kamer een antwoord vinden op vragen als 'wat was het doel, welke instrumenten zijn er ingezet om dat doel te bereiken, hoe verliep de uitvoering, wat heeft het gekost en vooral ... wat is het resultaat?' (Werkgroep Kwaliteit Financiële Verantwoordingen, 1998: 15). Verder adviseerde de werkgroep om de verantwoording en de begroting beter op elkaar te laten aansluiten. Vanwege de nieuw inrichting van het jaarverslag, zou de begroting dan ook informatie moeten bevatten over beleidsprioriteiten en bedrijfsvoeringsthema's (Werkgroep Kwaliteit Financiële Verantwoordingen, 1998: 5).⁵⁹

Mede naar aanleiding van het rapport van de werkgroep werd door de Tweede Kamer een motie ingediend met het voornemen 'om tijdens de afzonderlijke behandeling van de begrotingshoofdstukken aan te geven van welke beleidsprioriteiten meer in het bijzonder

richtlijnen in de jaarlijkse begrotingsvoorschriften; pilotstudies naar de mogelijkheden om (uitvoerings)kosten aan prestaties/producten toe te rekenen; een handleiding Kengetallen (1994), met handvatten voor verdere ontwikkeling en gebruik van kengetallen in de begroting; jaarlijkse rapportage in de Miljoenennota over de voortgang van de toepassing van kengetallen in de departementale begrotingen.

⁵⁸ Een ramingskengetal moet opgebouwd zijn uit een volume-eenheid. Deze kan zowel betrekking hebben op input (menskracht, middelen) als op output (activiteiten, prestaties) en een bedrag per volume-eenheid. Vermenigvuldiging van beide componenten (de «p x q-benadering») levert het toegelichte begrotingsbedrag op' (AR, 1997: 8).

⁵⁹ Om te benadrukken dat sprake is van een trendbreuk werd niet langer gesproken van financiële verantwoording maar van jaarverslag (Werkgroep Kwaliteit Financiële Verantwoordingen, 1998: 5).

prestatiegegevens moeten worden opgenomen in de departementale jaarverslagen over het begrotingsjaar 1999' (motie Melkert c.s., TK 26200 nr. 6). De motie werd aangenomen en er werd een werkgroep (de Werkgroep Financiële Verantwoordingen, ook wel de werkgroep Van Zijl) om het voornemen uit te voeren. Dit resulteerde in een lijst van 32 beleidsprioriteiten. Op hetzelfde moment werd door een interdepartementale werkgroep "Begroting in de 21e eeuw" gewerkt aan voorstellen om de inhoud en presentatie van de begroting beter af te stemmen op de behoeften van het parlement. Daarmee werd de basis gelegd voor het nieuwe begrotingsmodel, dat de naam kreeg Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB).

4.3.2 Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording (VBTB)

VBTB werd in 1999 geïntroduceerd om de begroting transparanter en beleidsgerichter te maken. Doel is parlementaire autorisatie en controle te vergemakkelijken (Ministerie van Financiën, 1999). Verbetering van effectiviteit en efficiency is een daarvan afgeleid (ondergeschikt) doel. Kenmerkend voor VBTB is:

1. een duidelijke rol voor beleid in de begroting/jaarverslag door een beleidsagenda en beleidsartikelen in de begroting (zie hieronder);
2. informatie over doelen, prestaties en middelen en de relatie daartussen;
3. een betere aansluiting tussen begroten en verantwoordden door terugkoppeling over de realisatie van voornemens uit de begroting (doelen, prestaties en middelen) in het jaarverslag en door vervroeging van de presentatie van de jaarverslagen naar de derde woensdag van mei (in plaats van uiterlijk op 1 september).

Nieuw begrotingsformat

Meest zichtbare verandering is een ander begrotingsformat, met als belangrijkste vernieuwing de beleidsparagraaf, die opgebouwd is uit een beleidsagenda en beleidsartikelen. De beleidsagenda is een korte samenvatting (van maximaal tien pagina's) van de begroting, waarin de beleidsaccenten voor het komende jaar zijn opgenomen. Naast een korte toelichting op de beleidsprioriteiten wordt daarin tevens aangegeven welke instrumenten dat jaar worden ingezet en wat (op hoofdlijnen) de financiële gevolgen daarvan zijn (Ministerie van Financiën, 1999: 12-13).⁶⁰

Naast een beleidsagenda bestaat een departementale begroting uit, beleidsartikelen (gemiddeld genomen tien artikelen). Beleidsartikelen zijn begrotingsartikelen die antwoord geven op de volgende, zogenaamde, 3 W-vragen:⁶¹

- Wat willen we bereiken? (W1);
- Wat gaan we daarvoor doen? (W2);
- Wat mag dat kosten? (W3).

Een beleidsartikel begint met de beantwoording van de eerste 'W-vraag'. De minister licht daarmee toe wat het beoogd maatschappelijk effect (finale beleidseffect) is van het betreffende beleidsterrein, de zogenaamde algemene doelstelling (AD). Ook geeft hij aan voor welke doelgroep het beleid ingezet wordt en hoe ver zijn verantwoordelijkheid reikt. Het parlement kan daaruit afleiden of een minister volledig verantwoordelijk is, en aldus rechtstreeks kan worden aangesproken op (voorgenomen/behaalde) resultaten. Dit wordt ook wel resultaatverantwoordelijkheid of directe verantwoordelijkheid genoemd. Alternatief is de situatie waarin de minister een voorwaardenscheppende rol heeft en aldus beperkt verantwoordelijk is. In dat geval is sprake van systeem- of indirecte verantwoordelijkheid.

Om de effecten van het beleid te kunnen volgen, worden prestatiegegevens opgenomen in de vorm van streefwaarden met de jaren waarin de waarden bereikt moeten zijn.

⁶⁰ De financiële gevolgen worden gepresenteerd in een tabel, 'waarin de meerjarige ontwikkeling van verplichtingen (mits opportuun [...]), uitgaven en ontvangsten per beleidsartikel wordt opgenomen. Tevens worden de belangrijkste beleidsintensiveringen en beleidsextensiveringen op totaalniveau zichtbaar gemaakt' (Ministerie van Financiën, 1999: 13).

⁶¹ In het jaarverslag wordt aangegeven of de voornemens uit de begroting daadwerkelijk gerealiseerd zijn door beantwoording van de drie zogenaamde H-vragen: 'Hebben we bereikt wat we hebben beoogd?' (H1); 'Hebben we gedaan wat we daarvoor zouden doen?' (H2); 'Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?' (H3).

Figuur 5 Een voorbeeld van een algemene beleidsdoelstelling



Bron: Ministerie van Financiën, 2002a: 6

Wanneer het niet mogelijk is een AD te concretiseren in een streefwaarde of wanneer een minister niet 'over een geschikt aanknopingspunt voor directe sturing of beleidsinstrumentatie beschikt' wordt een operationele doelstelling (OD) opgenomen. ODs beschrijven aldus intermediaire effecten of 'nader geconcretiseerde effecten die een adequate indicatie geven van de finale beleidseffecten'.⁶² Wanneer ook dat niet mogelijk is, is 'het zoveel mogelijk kwantificeren en meten van de te leveren producten of de te verrichten activiteiten' de te volgen weg (Ministerie van Financiën, 1999: 15).⁶³ Evenals in de beleidsagenda wordt verder aangegeven welke producten of activiteiten worden ingezet om de beoogde effecten te realiseren en wordt een overzicht gegeven van de bijbehorende uitgaven.⁶⁴ Belangrijk verschil ten opzichte van het vorige begrotingsformat is, kortom, dat de begroting niet langer opgebouwd is rond inputs, maar op basis van outcomes en outputs (in die volgorde).

Figuur 6 Een voorbeeld van operationele doelstellingen



Bron: Ministerie van Financiën, 2002a: 7

⁶² Intermediaire effecten zijn 'stuurbare en meetbare effecten die bijdragen aan het realiseren van de zogenoemde finale beleidseffecten. Toegepast op het voorbeeld van de integratie van minderheden (zie de voetnoot hiervoor) noemt de VBTB-nota het percentage nieuwkomers dat deelneemt aan een inburgeringscursus'. Als voorbeeld van een nader geconcretiseerde effect geeft de nota 'het aantal mensen van allochtone afkomst met een betaalde baan' (Ministerie van Financiën, 1999: 15).

⁶³ 'Wanneer de algemene beleidsdoelstelling zowel meetbaar is als concrete aanknopingspunten biedt voor directe sturing en beleidsinstrumentatie (bijvoorbeeld handhaving van de kustlijn), is een vertaling naar nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen [...] overbodig' (Ministerie van Financiën, 1999: 15).

⁶⁴ Onderscheid wordt gemaakt in programmautgaven, opgedeeld naar type instrument, zoals subsidies, leningen en garanties, en gerelateerde apparaatuitgaven. Tevens wordt de budgetflexibiliteit, 'het door de Staten-Generaal op kortere en op langere termijn nog te beïnvloeden deel van de uitgaven', aangegeven.

Gevolgen voor de autorisatie

Naast een nieuw begrotingsformat heeft VBTV ook gevolgen voor de autorisatie. Op een aantal terreinen leveren Kamerleden namelijk een deel van hun budgetrecht in ten gunste van de speelruimte van de bewindslieden. Zo worden apparaatuitgaven en programmauitgaven voor een beleidsterrein niet langer afzonderlijk geautoriseerd. Doel is een vollediger beeld te geven van de kosten van beleid.⁶⁵ Gevolg is wel dat het parlement een deel van haar bevoegdheden inlevert: een minister kan, zonder tussenkomst van het parlement, besluiten programmauitgaven te substitueren voor apparaatuitgaven, en andersom.

Van grotere betekenis voor het budgetrecht is de overgang van begrotingsartikelen naar beleidsartikelen. Het aantal begrotingsartikelen neemt daardoor fors af, met als gevolg dat op een hoger abstractieniveau geautoriseerd wordt: 'Hoe je het ook wendt of keert, minder begrotingsartikelen wil toch zeggen: aantasting van het budgetrecht. De Kamer autoriseert tot grotere bedragen en de minister heeft meer schuifruimte' (Mastwijk, lid van de Tweede Kamer voor het CDA, TK67-4247). Vanuit de Kamer zijn daarom alternatieven voorgesteld die de (veronderstelde) inperking van het budgetrecht moeten compenseren, te weten

- autorisatie van beleidsdoelen en prestatiegegevens;
- autorisatie op artikelonderdelen; en
- autorisatie op het niveau van operationele doelstellingen.

Volgens de minister van Financiën zou van beperking van het budgetrecht overigens geen sprake zijn.⁶⁶ De Tweede Kamer behoudt immers alle mogelijkheden (amendement of motie) om invloed uit te oefenen op de in de begrotingsstaat geraamde bedragen voor uitgaven, verplichtingen en ontvangsten (Ministerie van Financiën, 2000: 4-5), aldus de minister.⁶⁷ Bovendien zouden er verschillende nadelen kleven aan de voorgestelde alternatieven. Tegen autorisatie van beleidsdoelen en prestatiegegevens bestaat het bezwaar dat niet alle beleidsdoelen zich goed laten kwantificeren. Ook zou sturen op 'uitgaven per eenheid effect' te gecompliceerd zijn, omdat het bereiken van doelstellingen vaak meerdere jaren vergt en afhankelijk is van externe factoren.⁶⁸ Belangrijker, aldus de minister, is het 'meer principiële tegenargument' van 'dubbele sturing' (Ministerie van Financiën, 2000: 6):

Autorisatie blijft altijd een budgettaire component houden. Er zou in de eerste optie daarom altijd sprake zijn van het én autoriseren van doelen én van budget. Dit doet al snel de vraag rijzen wat nu leidend is; het door de Kamer geautoriseerde budget of het daarmee beoogde beleid. Een concreet voorbeeld: 'wat te doen wanneer een budget is uitgeput, maar de doelstellingen nog niet zijn bereikt?'.

Het tweede alternatief, autoriseren op artikelonderdelen, zou teveel afbreuk doen aan het idee van integraal management: wanneer de Kamer de onderdelen afzonderlijk autoriseert, dan zou het departement geen ruimte meer hebben om de middelen naar eigen inzicht in te zetten om de vooraf gestelde doelen te bereiken. De derde optie, het autoriseren van operationele doelen, zou niet passen in de filosofie van VBTV waarin eerst de algemene (outcome) doelen worden vastgesteld (W1) en pas daarna aangegeven wordt hoe die doelen worden nagestreefd (W2) en wat dat gaat kosten (W3). Operationele doelen zijn hulpconstructies om een algemeen doel concreter en tastbaarder (meetbaar) te maken. Zij worden alleen gebruikt wanneer een algemene doelstelling onvoldoende aangrijpingspunten biedt voor effectmeting. Nadeel van het autoriseren van operationele doelen is

⁶⁵ Daar waar het niet doelmatig is de apparaatsuitgaven aan beleidsartikelen toe te rekenen, kunnen deze separaat worden begroot en verantwoord op het artikel "algemeen" (Ministerie van Financiën, 1999: 14).

⁶⁶ Al eerder, in een brief aan de Kamer, had de minister van Financiën, zich op dit standpunt gesteld. In het Algemeen Overleg van de Tweede Kamer over deze brief relativeerde hij bovendien het budgettaire effect van de overgang van begrotingsartikelen naar beleidsartikelen: 'De 25 grootste artikelen in de begroting nieuwe stijl zullen 83% van het totaal aan uitgaven beslaan tegen 73% in de huidige begroting. In die zin wordt het budgetrecht van de Kamer niet direct aangetast' (TK 26573, 2000: 6).

⁶⁷ Wanneer de Tweede Kamer een begrotingsartikel 1) wil verhogen of verlagen of 2) een verschuiving aan wil brengen tussen begrotingsartikelen, kan zij daarvoor (naast het verzoeken daartoe, al dan niet door middel van een motie) het instrument van het amendement gebruiken. Verschuivingen binnen een artikel kunnen door de Kamer [...] worden bereikt door 1) het – tijdens de begrotingsbehandeling – kenbaar maken van de wens daartoe of 2) het aannemen van een motie. Wanneer een minister een verzoek van de Kamer en een motie naast zich neer zou willen leggen, kan de Kamer in prangende gevallen 3) via het recht van amendement een bestaand begrotingsartikel opsplitsen in meerdere artikelen. Tenslotte bestaat net als in de huidige situatie 4) de mogelijkheid voor de Kamer om – in uitzonderlijke gevallen en op incidentele basis – amendementen in te dienen tot verschuiving van bedragen op artikelonderdelen zonder wijziging van het artikelbedrag (ook weer op subartikelniveau of op het niveau van beleidsdoelen).

⁶⁸ Het autoriseren van doelstellingen zou vervolgens kunnen leiden tot het geforceerd zoeken naar meetbare indicatoren op korte termijn, terwijl het minder meetbare wellicht meer relevante beleid op de langere termijn in de verdrinking raakt (Ministerie van Financiën 2000: 6).

bovendien dat het risico bestaat dat het parlement te veel gaat sturen op instrumenten en middelen in plaats van op maatschappelijk effect. Een praktisch bezwaar is daarnaast dat het zou kunnen leiden tot 'vele honderden budgetten', aldus de minister (Ministerie van Financiën, 2000: 7).⁶⁹ Ook de AR is van mening dat VBTB het budgetrecht versterkt. De nieuwe opzet biedt betere mogelijkheden 'om meer inhoudelijk te sturen en controleren op het niveau van (operationele) beleidsdoelstellingen en –prestaties' (AR, 2001: 4). Voorwaarde is wel dat de begrotingen (en verantwoordingen) daadwerkelijke de daarvoor benodigde informatie biedt (AR, 2001: 4).

4.3.3. Aanpassingen aan het model

Zo'n vijf jaar na de introductie werd VBTB rijksbreed geëvalueerd.⁷⁰ Vastgesteld werd dat door VBTB de begroting toegankelijker is en ook de beleidsmatige onderbouwing sterk is toegenomen. Vooral de beleidsagenda zou wat dat betreft een behoorlijk verschil gemaakt hebben. Waar in de oude structuur in gemiddeld genomen 60 pagina's de algemene en specifieke ontwikkelingen op de betreffende beleidsterreinen de revue passeerden, worden in de veel beknoptere beleidsagenda (gemiddeld zo'n achttien pagina's), de politieke prioriteiten, maatregelen en financiële gevolgen gepresenteerd. Ook is er, ten opzichte van de begroting oude stijl, een betere aansluiting met het Regeerakkoord en de Miljoenennota (TK 29949, nr. 1: 10). Verder is met de beleidsartikelen een grote slag gemaakt in het hergroeperen van artikelen, waardoor deze zijn teruggebracht van ruim 800 tot bijna 140 beleidsartikelen (Ministerie van Financiën, 2004: 15). Ook zou er behoorlijke vooruitgang zijn geboekt met de beschikbaarheid en kwaliteit van prestatiegegevens (zie tabel 8).

Tabel 8 VBTB-conformiteit begrotingen 2004

	Begroting 1997	Begroting 2004
1. Zijn de doelstellingen kwalitatief op orde?	5-10%	66%
2. Zijn de beleidsartikelen kwalitatief op orde?	5-10%	61%
3. Is er informatie over prestaties of resultaten van beleid?	10-15%	51%
4. Komt er zicht op effectiviteit?	n.v.t.	50%

Bron, Ministerie van Financiën, 2004⁷¹

Niettemin is de evaluatie kritisch over de kwaliteit van de informatie. Wat opvalt, is het grote aantal doelstellingen (TK 29949, nr. 1: 16):

In de begrotingen staan circa 10 beleidsartikelen en enkele operationele doelstellingen per beleidsartikel. Hieruit blijkt dat er veel doelen worden gesteld (meer dan 400). Alles is prioriteit en feitelijk dus niets. Dit is toe te schrijven aan ambitieuze voornemens en een technische en geforceerde presentatie van de vormvereisten uit de comptabele wet- en regelgeving (en uitwerkingen daarvan). Immers, vaak is een instrument of activiteit opgevoerd als doel zoals "het uitvoeren van strategisch verkennend onderzoek".

Ook zouden doelstellingen en indicatoren vaak 'vaag' zijn, waardoor niet duidelijk is welke bijdrage de overheid levert aan het behalen van de doelstellingen (TK 29949, nr. 1: 16).⁷² Verder zou het taalgebruik wollig zijn, staat er veel technische informatie in de begroting en is er veel overlap met de informatie in de beleidsnota's (TK 29949, nr. 1: 36). Conclusie die daaruit werd getrokken is dat 'het via de begroting realiseren van twee doelstellingen – beter toegankelijker begrotingen én meer doelmatigheid – het bemoeilijkt om verdere verbeteringen te boeken' (TK 29949, nr. 1: 36).

⁶⁹ Opvallend is overigens dat de minister van Financiën kort voor het verschijnen van de tussenrapportage nog instemde met een motie waarin werd voorgesteld 'de mogelijkheid te introduceren tot amendering op subartikelen en beleidsdoelstellingen' (motie Van Walsem c.s., 13 december 2000, TK 26573, nr. 55).

⁷⁰ De evaluatie werd uitgevoerd door het Interdepartementaal Overlegorgaan Financieel Economische Zaken (IOFEZ). Zij richtte zich op de vraag in hoeverre de doelstellingen van VBTB in de praktijk gerealiseerd zijn en waar mogelijkheden voor verdere verbetering liggen (TK 29949, nr. 1: 8). Om die vraag te beantwoorden werden gebruikers (Kamerleden en andere betrokkenen) ondervraagd en hebben externe deskundigen de inhoud van de begrotingen, jaarverslagen, beleidsnota's en evaluatieonderzoeken geanalyseerd (TK 29949, nr. 1: 8).

⁷¹ Opvallend is verder dat de begroting 1997 ook wordt getoetst aan VBTB-vereisten, terwijl die er op dat moment nog niet waren.

⁷² Meer specifiek wordt bedoeld op het feit dat er 'nauwelijks concrete doelstellingen in termen van resultaten' zijn; dat de koppeling tussen doelen en middelen gebrekkig is; en dat de 'causale samenhang tussen de verschillende onderdelen' vaak onduidelijk is. Daarbij hebben prestatiegegevens vaak betrekking op 'procesmatige doelmatigheid', zoals doorlooptijden of ze zijn in 'ongrijpbare bewoordingen' gesteld (TK 29949, nr. 1: 20).

Voorgesteld werd een tweesparenbeleid te volgen: toegankelijkheid en transparante in de begroting; bevordering van effectiviteit en efficiency zou vooral in de beleidscyclus moeten plaatsvinden. De begroting is daarin slechts ondersteunend (TK 29949, nr. 1: 36-37):

Beslissingen over doelstellingen en de vormgeving van beleid komen aan de orde in het beleidsdebat. In de praktijk blijkt dat het beleidsdebat wordt gevoerd op basis van beleidsnota's, voortgangsrapportages en niet op basis van de begroting. [...] De doelmatigheid van beleid is niet geholpen als de begrotingsopzet bepalend is voor de vormgeving van beleid. Een veel gehoorde klacht is dat VBTB alles reduceert tot meetbare grootheden. Maar veel overheidsdoelstellingen en prestaties zijn nu eenmaal niet in getallen uit te drukken. En als het wel mogelijk is om doelstellingen ten dele te kwantificeren, dan zal het sturen op een kwantitatief doel leiden tot het verwaarlozen van doelstellingen die niet zijn te kwantificeren. Kern van VBTB is echter niet het in streefcijfers uitdrukken van doelstellingen, maar het goed onderbouwen van beleid, onder andere door het leggen van een heldere relatie tussen doelstellingen, instrumenten en budget.

Ook zou er kritischer moeten worden gekeken naar het nut van prestatiegegevens. Alleen als 'het mogelijk en zinvol is', zouden algemene doelstellingen moeten worden voorzien van prestatie-indicatoren en streefwaarden (TK 29949, nr. 1: 38-40):

Belangrijker dan meetbare algemene doelstellingen, is dat er een overtuigend verhaal is voor de manier waarop de operationele doelstellingen en ingezette instrumenten bijdragen aan de algemene doelstellingen. [...] Prestatie-indicatoren, kengetallen, prestatiecontracten e.d. leiden aan het euvel dat het getal het beleid gaat bepalen. Onbedoelde effecten kunnen zijn dat de werkelijkheid te eenvoudig wordt voorgesteld of dat er gestuurd wordt op prestaties die eigenlijk niet bedoeld zijn (het aantal uitgeschreven boetes zegt niets over de veiligheid in het land).

De aanbevelingen zijn voor een belangrijk deel overgenomen door de regering en voorgelegd aan het parlement. Vooral het voorstel om de criteria 'zinvol en relevant' in te voeren stuitte echter op groot verzet. Tekenend is het commentaar van de AR daarop (TK 29949, nr. 4: 8):

Wij zijn het hier niet mee eens. Wij vinden dat een goede doelstelling altijd concreet moet zijn gemaakt met kwantitatieve en/of kwalitatieve indicatoren. Door te stellen dat een toelichting met indicatoren niet altijd hoeft, creëert het kabinet de mogelijkheid voor de ministers om zich alleen in algemene termen te verantwoorden over bereikte doelen en geleverde prestaties. Dit maakt de VBTB-operatie tot een (te) vrijblijvende exercitie.

De AR stelde dan ook voor om in de Rijksbegrotingsvoorschriften de volgende passage op te nemen: 'Licht toe met zinvolle en relevante prestatiegegevens', in plaats van 'licht toe alleen indien zinvol en relevant' (TK 29949, nr. 4: 9). Ongeacht het beleidsterrein moet het mogelijk zijn om concrete doelen en prestaties te formuleren. Dat is een kwestie van willen 'en minder een kwestie van "kunnen"' volgens de Rekenkamer (TK 29949, nr. 4: 8). Ook de Kamer was bang dat de regering de handdoek in de ring zou gooien en uitte haar zorgen tijdens een uitvoerig debat over dit onderwerp.⁷³ Om er zeker van te zijn dat het kabinet niet de handdoek in de ring zou gooien, dienden Kamerlid Douma e.a. een motie in. Die motie stuurde erop aan dat 'de beleidsdoelen geformuleerd moeten worden in termen van te realiseren maatschappelijke effecten ('outcome') en in daarvan afgeleide prestatiegegevens'. Daarvan kan alleen gemotiveerd worden afgeweken, met andere woorden 'comply or explain'. Afsproken werd dat een minister in dat geval de Kamer tijdig (ruim voordat de ontwerpbegrotingen worden gepresenteerd) per brief informeert, zodat de Kamer de minister nog 'van tevoren aan de tand kon voelen of hij of zij daar wel een goede verklaring voor heeft' (TK 29949, nr. 40: 2).

⁷³ Saillant is dat de Commissie van de Rijksuitgaven haar eigen evaluatie van VBTB over de rol van de Kamer) de titel meegaf "De behandeling van begrotingen en jaarverslagen in de Tweede Kamer na VBTB" (TK 29949 nr. 3).

Box 8 De «comply or explain»-brief:

De «comply or explain»-brief:

- biedt een uitputtend overzicht van de algemene c.q. operationele doelstellingen;
- waarvoor geen outcome (bruto-effect)gegevens, maar ook geen output (prestatie) in de begroting zullen worden opgenomen;
- motiveert per algemeen c.q. operationeel doel waarom outcome én outputgegevens momenteel ontbreken.

Mogelijke redenen zijn:

- maatregel/regeling is nog maar kort van kracht. Organisatie is pas onlangs opgericht. In dit geval moet wel worden aangegeven wanneer naar verwachting wel outcome- danwel outputgegevens te verwachten zijn;
 - regeling loopt af, organisatie houdt op te bestaan;
 - output/outcome zijn moeilijk objectief meetbaar. Bruikbare gegevens zijn niet beschikbaar én kunnen niet (tijdig) worden verzameld. Dit zal wel aannemelijk gemaakt moeten worden;
 - output/outcome zijn in beginsel wel meetbaar maar in verhouding tot de uitgaven en/of administratieve lasten relatief kostbaar en tijdrovend.
- hanteert het begrippenkader uit de RPE [regeling prestatiegegevens en periodiek evaluatieonderzoek, JP]-2006:
 - outcome (bruto-effect): het (maatschappelijke) resultaat, waarop de beleidsinspanningen zijn gericht;
 - output (prestaties): productie voortkomend uit werkprocessen die binnen een organisatie (binnen en buiten de rijksoverheid) worden doorlopen teneinde het algemene en/of operationele of doel te realiseren.

Bron TK 29949 nr. 40: 3

Met de Rijksbegrotingsvoorschriften 2006 is een nieuwe impuls aan beleidsinformatie in de begroting gegeven door het concept kengetal te introduceren. Kengetallen zijn 'gegevens die wel relevant zijn voor de Tweede Kamer, maar waarbij niet direct een relatie kan worden gelegd met de doelstellingen van het overheidsbeleid ("nice to know")'. Voorbeelden zijn doelgroepgegevens (het aantal senioren) of een situatieschets (zoals bijvoorbeeld een overzicht van de economische groei van de lidstaten van de Europese Unie). Verschil met indicatoren is dat die wel direct een beeld geven van de ontwikkeling of het niveau van een algemene of operationele doelstelling. Door dat onderscheid te maken moet het eenvoudiger zijn de begroting informatiever te maken, zo is de gedachte.

4.4 Conclusies

Er zijn grote verschillen in de wijze waarop Nieuw-Zeeland en Nederland prestatiebegroten hebben vorm gegeven. In Nieuw-Zeeland is prestatiebegroten integraal onderdeel van een grootschalige hervorming om de publieke sector resultaatgerichter te maken. Gekozen is voor een outputbegroting om de 'managerial performance' te verbeteren. Vanwege deze oriëntatie heeft de begroting meer het karakter van een product/dienstenbegroting. Het parlement autoriseert outputs waarover de minister vervolgens afspraken maakt met de verantwoordelijk chief executive (de hoogste ambtenaar). Chief executives zijn verantwoordelijk voor de outputs (en niet voor outcomes) en bepalen zelf de inputmix om tot deze outputs te komen. Achterliggende gedachte is, dat zij zelf het beste inzicht hebben in de meest efficiënte mix van mensen en middelen. Als extra prikkel krijgen zij een persoonlijke prestatiebeloning, die kan oplopen tot circa 10% van het basissalaris, wanneer de afgesproken doelen gehaald zijn.

De Nederlandse variant, VBTB (Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording), is een op zichzelf staand instrument dat juist niet (direct) gericht is op het verbeteren van prestaties. Primaire doelstelling is het vergroten van de toegankelijkheid van de begroting voor een betere parlementaire besluitvorming (autorisatie en controle). Het nieuwe begrotingsformat informeert het parlement over de beleidsdoelen waaraan de middelen worden besteed en de prestaties die daarvoor worden geleverd. De autorisatiebasis is ongewijzigd (inputs) en er zijn geen expliciete prikkels. Vanwege de prominente plek van beleidsdoelen in de begroting is deze het best te typeren als een beleidsbegroting. Outcomes ('Wat willen we bereiken?') staan centraal.

Afgaande op het ontwerp van de modellen kan worden geconcludeerd dat het Nederlandse model zich qua informatiewaarde beter leent voor het stellen van prioriteiten via de begroting (allocatieve efficiency). Vanwege de sterke nadruk op outputs en de bevoegdheid van chief executives om zelf de inputmix te bepalen, is het Nieuw-Zeelandse model juist meer geschikt voor de verbetering van de technische efficiency. In de volgende hoofdstukken wordt onderzocht hoe deze verschillen feitelijk uitpakken op basis van verdiepend onderzoek naar de allocatie voor de politie. Alvorens daartoe over te gaan wordt eerst (in hoofdstuk 5) het analysemodel beschreven dat gebruikt wordt voor de bestudering van de cases.

5 Analysemodel

5.1 Inleiding

Dit onderzoek zoekt antwoord op de vraag of prestatiebegroten de allocatie resultaatgerichter kan maken. Het gaat daarbij niet alleen om een verkenning van de wijze waarop landen de begroting gebruiken voor prestatiesturing. Doel is ook om inzicht te krijgen in factoren die daarbij een rol spelen. De praktijk heeft namelijk geleerd dat, in tegenstelling tot wat de pioniers van 'new public management' veronderstelden, dergelijke innovaties niet zonder slag of stoot ingevoerd kunnen worden. De organisatie moet er klaar voor zijn: 'Rather than being the locomotive that drives government to change, performance budgeting is the caboose that confirms the transformations that have been made' (Schick, 2003: 102).

In aanvulling op het conceptueel model (hoofdstuk 2) wordt daarom in dit hoofdstuk een analysemodel geïntroduceerd met een aantal succes- en faalfactoren. Allereerst wordt de achtergrond van het analysemodel toegelicht en wordt de waarde en beperking ervan besproken (paragraaf 5.2). Daarna volgt een korte beschrijving van de vier perspectieven waarop het analysemodel is gebaseerd (paragraaf 5.3). In de daarop volgende paragrafen wordt het model uiteengezet (paragraaf 5.4) en worden de variabelen verder uitgewerkt (paragraaf 5.5). Het hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies (paragraaf 5.6).

5.2 De achtergrond van het analysemodel

Begroten (in dit onderzoek beperkt tot de allocatie van middelen) is een vorm van besluiten: politici nemen beslissingen over de verdeling van schaarse middelen. Daarom is ervoor gekozen het analysemodel te baseren op theorieën en benaderingen over besluitvorming.

Vier perspectieven

Gekozen is voor een brede invalshoek. Dat betekent dat het analysemodel afgeleid is uit inzichten van vier disciplines die besluitvorming elk vanuit een ander perspectief benaderen.⁷⁴ Voordeel hiervan is, dat er meer ruimte is voor alternatieve verklaringen. De praktijk wordt, als het ware, met verschillende theoretische brillen op bestudeerd. Daarin ligt een duidelijke meerwaarde:

The glasses one wears magnify one set of factors rather than another in ways that have multifarious consequences. Not only do lenses lead analysts to produce different explanations of problems that appear, in their summary questions, to be the same. Lenses also influence the character of the analyst's puzzle, the evidence assumed to be relevant, the concepts used in examining the evidence, and what is taken to be an explanation (Allison, Zelikow, 1999: 387-388).

De theorieën worden, voor alle duidelijkheid, slechts gebruikt om het vraagstuk vanuit een breder perspectief te bestuderen (het blikveld te verruimen) en niet om de praktijk te verklaren of de verklarende kracht van theorieën te toetsen. De gebruikte benaderingen zijn:

- *'bounded rationality'*: besluitvorming als (beperkt) rationele keuze;
- *incrementalisme*: besluitvorming als een politiek proces;
- *neo-institutionalisme*: besluitvorming geleid door instituties;
- *'garbage can' model*: besluitvorming als een ambigu proces.

De keuze voor deze benaderingen hangt in de eerste plaats samen met de argumentatie van de aanhangers van prestatiebegroten. Gedachte is, dat informatie in de begroting over de doelen en effecten van beleid tot betere besluiten leidt. Politici kunnen daardoor beter beoordelen in hoeverre, en tegen welke kosten, alternatieven tot de gewenste effecten leiden. Een dergelijke redenering bouwt voort op de aannames van het rationele keuzemodel. In dit onderzoek is gekozen voor een afgeleide daarvan, te weten 'bounded rationality'. Belangrijke verschil met het rationele keuzemodel is dat aangenomen wordt dat volledige informatie over alternatieven niet mogelijk is. Actoren zijn daarom niet op zoek naar de beste oplossing (nutmaximalisatie) maar naar een alternatief dat goed genoeg is (suboptimalisatie).

⁷⁴ Opgebouwd wil zeggen dat de theorieën zelf niet worden getoetst, maar enkel gebruikt zijn om een analysemodel te vormen.

In de loop der jaren hebben verschillende auteurs kanttekeningen geplaatst bij de (beperkt) rationele benadering. Volgens het incrementalisme, dat lange tijd de dominante begrotingstheorie was, is besluitvorming geen (beperkt) rationeel proces maar een politiek proces. Besluitvormers laten zich vooral leiden door belangen en machtsverhoudingen. Zij willen de bestaande machtsverhoudingen niet op het spel zetten en kiezen daarom meestal voor een alternatief dat weinig afwijkt van het bestaande beleid. Neo-institutionalisten benadrukken de rol van de institutionele omgeving. Actoren handelen niet autonoom, maar worden (in meer of mindere mate) gestuurd door instituties, zoals regels, normen en de cultuur binnen een organisatie. Niet voor niets worden begrotingshervormingen neergelegd in wet- en regelgeving. Kern van het 'garbage can' model is dat besluitvorming geen logisch opeenvolgend proces is, maar een, min of meer, onvoorspelbare samenloop van problemen, oplossingen, participanten en keuzemomenten. Voor oplossingen worden problemen gezocht en voorkeuren worden pas duidelijk op het moment dat er keuzes gemaakt moeten worden (en niet andersom).

Waarde en beperking van het analysemodel

De keuze voor het analysemodel hangt, zoals hiervoor aangegeven, in de eerste plaats samen met het feit dat het rationale model uitgangspunt is bij prestatiebegroten. Door het model aan te vullen met drie alternatieve perspectieven worden 'rationele' verklaringen genuanceerd en is er ruimte voor aanvullende factoren. Naast rationale/technische overwegingen van het rationale model moet ondermeer gedacht worden aan de invloed van de spelers en hun belangen (incrementalisme), regels, procedures en gewoonten (neo-institutionalisme) en de samenloop van omstandigheden waarbinnen beslissingen worden genomen ('garbage can' model).

Ook met vier perspectieven kent het analysemodel uiteraard z'n beperkingen. Het blijft een selectie uit een reeks van relevante theorieën en benaderingen voor de bestudering van besluitvorming binnen de openbare financiën.⁷⁵ Ook andere factoren, die niet in dit model opgenomen zijn, kunnen relevant zijn. Aan de hand van de convergentieliteratuur zou bijvoorbeeld antwoord kunnen worden gezocht op de vraag wat landen ertoe beweegt prestatiebegroten in te voeren en waarom zij elkaar volgen in de keuze voor een bepaald model (of juist niet).⁷⁶ Gebruik makend van de netwerktheorie zou meer nadruk worden gelegd op wederzijdse afhankelijkheid van partijen bij prestatiebesturing. Het verloop van een besluitvormingsproces wordt in belangrijke mate bepaald door strategisch gedrag van de betrokken actoren. Met andere woorden, het succes van prestatiebegroten wordt vanuit de netwerktheorie ondermeer verklaard vanuit vigerende belangen en relaties (De Bruijn & Ten Heuvelhof, 1995).

Er is, kortom, meer relevant dan de vier perspectieven die gebruikt worden in dit onderzoek. Insteek van dit onderzoek is echter niet de verklarende kracht van (alle) mogelijke relevante theorieën te toetsen of een nieuwe theorie te ontwikkelen. Doel is antwoord te geven op de vraag in hoeverre politici de begroting kunnen gebruiken voor prestatiebesturing. Daarvoor bieden de vier perspectieven voldoende aanknopingspunten. Gezien deze beperkte rol van de theorieën, zullen de vier perspectieven hierna op hoofdlijnen beschreven worden, te beginnen met 'bounded rationality'.

5.3 Vier perspectieven

'Bounded rationality'

Het rationale keuzemodel (RKM) was lange tijd de dominante benadering voor de verklaring van besluitvormingsprocessen (Allison, Zelikow, 1999: 4). De fundamenten van het RKM liggen in het construct van de *homo economicus* uit de economische wetenschappen.

Centrale assumptie is, dat een actor alwetend is, waardoor hij altijd in staat is om het beste, nutmaximaliserende, alternatief te kiezen:

Economic man has a complete and consistent system of preferences that allows him always to choose among the alternatives open to him; he is always completely aware of what these alternatives are; there are no limits on the complexity of the computations he can perform in order to determine which alternatives are best; probability calculations are neither frightening nor mysterious to him (Simon, 1976: xxvii).

⁷⁵ Voor een overzicht van alternatieven, zie onder andere Van Reeth (2002), Rubin (1988).

⁷⁶ Holzinger & Knill (2005: 779-786) noemen vijf mechanismen die van invloed zijn op de scope, intensiteit en richting van convergentie, te weten: onderwerping (aanpassing is verplicht), internationale harmonisatie (convergentie door samenwerking), transnationale communicatie (convergentie door communicatie, zoals het uitwisselen van ervaringen), gereguleerde concurrentie (door economische integratie van landen) en onafhankelijke probleemoplossing (doordat landen voor dezelfde uitdagingen/problemen staan, kiezen zij voor een vergelijkbare aanpak).

Een rationeel besluitvormingsproces ziet er als volgt uit:

1. een inventarisatie van *alle* mogelijke alternatieven;
2. het inventariseren van de effecten van de alternatieven;
3. rangschikken van de alternatieven op basis van de bijkomende positieve en negatieve effecten, gegeven de preferenties;
4. keuze van het beste alternatief.

Door een groot aantal auteurs is gewezen op de beperkingen van het menselijk vermogen. Eén van de belangrijkste critici is Herbert Simon. Hij stelt dat het onmogelijk is om een hoge mate van rationaliteit te bereiken, in de eerste plaats omdat het niet mogelijk is volledige kennis te hebben van de precieze gevolgen van alternatieven. Bovendien is het moeilijk deze effecten op hun waarde te schatten, omdat de gevolgen in de toekomst liggen. In werkelijkheid kan de waardering anders blijken dan vooraf ingeschat. Ook kunnen voorkeuren na verloop van tijd veranderen. Verder blijkt in de praktijk dat actoren, vanwege mentale en fysieke beperkingen, niet alle mogelijke alternatieven kennen en maar enkele alternatieven overwegen (Simon, 1976: 81-84).

Simon kwam daarom met een tegenhanger van de 'economic man': de 'administrative man'. In de kern onderscheidt deze 'man of limited rationality' zich op twee aspecten: 1) in tegenstelling tot de 'economic man' is hij niet op zoek naar de beste oplossing, maar naar een alternatief dat goed genoeg is. Ofwel: suboptimalisatie ('satisficing') in plaats van maximalisatie ('maximizing'); 2) zijn keuzeproces is sterk vereenvoudigd: slechts een beperkt aantal alternatieven wordt gewogen (Simon, 1976: xxix-xxx). Het keuzeproces ziet er als volgt uit:⁷⁷

- *inhoudelijke planning*: het individu (de organisatie) maakt keuzes met betrekking tot de waarden waarop de activiteiten worden gericht, de methoden die gebruikt worden om deze waarden te behalen en de kennis, vaardigheden en informatie die nodig zijn om besluiten te nemen binnen deze context;
- *procedurele planning*: het ontwerpen en inrichten van mechanismen om de aandacht te focussen en om informatie en kennis te genereren gericht op de vastgestelde ambities;
- *uitvoering*: het uitvoeren van het plan door dagelijkse beslissingen die passen binnen het kader van de inhoudelijke en procedurele planning.

Simon zet rationaliteit aldus niet aan de kant, maar zwakt het af tot beperkte rationaliteit ('bounded rationality'). Actoren worden beperkt in hun rationaliteit door 1) onbewuste bekwaamheid, gewoontes en reflexen; 2) waarden en doelopvattingen die kunnen afwijken van de organisatiedoelen; 3) beperkte kennis en informatie. Vanwege deze verstoringen zouden keuzes niet primair gestuurd worden door rationaliteit, maar door 'irrational and non-rational elements that bound the area of rationality' (Simon, 1976: 241). De aandacht zou daarom moeten uitgaan naar de effecten van en aanpassing aan deze beperkende factoren.⁷⁸

Incrementalisme

Het incrementalisme borduurt voort op 'bounded rationality'. Ook het incrementalisme weerlegt het uitgangspunt van de alwetende *homo economicus*. Niettemin zijn er wezenlijke verschillen tussen beide benaderingen. Ten eerste volgt Lindblom, grondlegger van het incrementalisme, Simon niet in zijn overtuiging dat besluitvorming rationeler kan en zou moeten. Belangrijk verschil is dat volgens het incrementalisme de besluitvorming zich niet zozeer richt op einddoelen, maar op te nemen maatregelen. De voorkeuren van actoren lopen daarvoor te veel uiteen (Lindblom, 1959: 229). Daarbij zullen actoren geneigd zijn conflicten te mijden, zodat bestaande machtsverhoudingen niet op het spel komen te staan. Gevolg is dat alleen die alternatieven in het keuzetraject worden betrokken die slechts marginaal afwijken van de *status quo*.

⁷⁷ Deze stappen zijn een vereenvoudigde weergave van het werkelijke proces: 'In reality, the process involves not just the three steps but a whole hierarchy of steps, the decisions at any given level of generality providing the environment for the more particular decisions [...]', aldus Simon (1976: 96).

⁷⁸ Volgens Simon heeft een organisatie drie instrumenten om het keuzeproces te beïnvloeden: 1) het stimuleren van de ontwikkeling van persoonlijke vaardigheden en gewoonten; 2) voldoende bevoegdheden beleggen bij leidinggevendenden zodat zij autoriteit en invloed kunnen uitoefenen op anderen; 3) het structuren van communicatie ten behoeve van de informatiecontext van de besluitvorming. Het (complexe) patroon van communicatie en relaties 'provides to each member of the group much of the information and many of the assumptions, goals and attitude that enter into his decisions, and provides him also with a set of stable and comprehensible expectations as to what the other members of the group are doing and how they will react to what he says and does' (Simon, 1976: xvi-xvii).

Een ander verschil met 'bounded rationality' is dat volgens Lindblom 'muddling through' niet onder doet voor rationele keuze, maar juist toegevoegde waarde heeft. Het incrementele model zou niet alleen meer overeenkomen met de praktijk, maar valt volgens Lindblom ook in normatieve zin te prefereren boven het rationele model. In de eerste plaats, omdat het een eenvoudiger methode is: de besluitvorming beperkt zich tot enkele aantal alternatieven, die slechts marginaal afwijken van het vigerend beleid (Lindblom, 1959: 230). Ook wat betreft de uitkomsten van het proces prevaleert incrementele model. Zo geeft het meer zekerheid dat alle belangen voldoende worden meegewogen (Lindblom, 1959: 231).

In onderstaande tabel zijn de belangrijkste kenmerken van het rationele en het incrementele model naast elkaar gezet.

Tabel 9 De kenmerken van het rationele en incrementele model

Rationele model	Incrementele model
1. Clarification of values or objectives distinct from and usually prerequisite to empirical analysis of alternative policies.	1. Selection of value goals and empirical analysis of the needed action are not distinct from one another but are closely intertwined.
2. Policy formulation is therefore approached through means-ends analysis: first the ends are isolated, then the means to achieve them are sought.	2. Since means and ends are not distinct, means-end analysis is often inappropriate or limited.
3. The test of a "good" policy is that it can be shown to be the most appropriate means to desired ends.	3. The test of a "good" policy is typically that various analysts find themselves directly agreeing on a policy (without their agreeing that it is the most appropriate means to an agreed objective).
4. Analysis is comprehensive: every important relevant factor is taken into account.	4. Analysis is drastically limited: <ul style="list-style-type: none"> • important possible outcomes are neglected; • important alternative potential policies are neglected; • important affected values are neglected.
5. Theory is often heavily relied upon.	5. A succession of comparisons greatly reduces or eliminates reliance on theory.

Bron: Lindblom, 1959: 226

Het incrementalisme was lange tijd (grotendeels vanaf midden jaren zestig tot eind jaren tachtig van de vorige eeuw) de dominante begrotingstheorie. Aan de basis daarvan stond Wildavsky's *The Politics of the Budgetary Process* (1964). Volgens Wildavsky zijn 'budget officials' niet geholpen met de uitgangspunten van het rationalisme, zoals 'beschouw alles relevant', 'baseer je besluit op volledige informatie' (Wildavsky, 2001: 79). Een dergelijke normatieve theorie voor begroten is een utopie: 'its accomplishment and acceptance would mean the end of conflict over the government's role in society' (Wildavsky, 1992: 595). Volgens Wildavsky wordt een begroting niet in z'n geheel heroverwogen, maar is de allocatie gebaseerd op de cijfers van het lopende jaar, waarbij de nieuwe begroting slechts marginaal afwijkt van de uitgangssituatie (Wildavsky, 1964: 15; Davis e.a., 1966: 530). Met andere woorden (Wildavsky, 1964: 15):

Budgeting is incremental, not comprehensive. The beginning of wisdom about an agency budget is that it is almost never actively reviewed as a whole every year in the sense of reconsidering the value of all existing programs as compared to all possible alternatives. Instead, it is based on last year's budget with special attention given to a narrow range of increases and decreases (Wildavsky, 1964: 15).

Centraal in deze incrementele begrotingsbenadering staan 'base' en 'fair share'. De 'base' heeft betrekking op de algemene verwachting onder de besluitvormers dat programmauitgaven in het nieuwe jaar dicht in de buurt zullen liggen van die van het lopende jaar. Het is het geaccepteerde deel van de begroting dat niet onderworpen wordt aan begrotingsonderzoek. Het verleden vormt aldus de basis voor de nieuwe begroting en beperkt daarmee de discussie over de allocatie. Daaraan gekoppeld is 'fair share'. Dat refereert aan verwachtingen die departementen hebben over elkaars aandeel in begrotingsmutaties (Wildavsky, 1986: 2).

Verder veronderstellen Wildavsky dat actoren handelen volgens de rol die zij ontleen aan hun institutionele positie. De 'guardians' bewaken de verhouding tussen uitgaven en inkomsten en vormen een tegenwicht tegen de (natuurlijke) roep om meer budget van de departementen (de 'spenders'). Zij hanteren daarbij het principe van de 'measure of unrealism', wat voorschrijft dat ministeries terughoudend moeten zijn in de hoeveelheid extra middelen die ze vragen: 'Since the budgetary

situation is always tight-terribly tight, or impossible tight-reviewing bodies are likely to accept a low request with thanks [...] (Wildavsky, 2001: 134-135). Daarentegen verliezen departementen hun geloofwaardigheid wanneer zij een budget vragen dat veel hoger ligt dan volgens het autoriserende orgaan redelijk is (Wildavsky, 2001: 134).

Neo-institutionalisme

Evenals de twee voorgaande modellen gaat het neo-institutionalisme uit van beperkte rationaliteit. Belangrijk verschil is dat het neo-institutionalisme de nadruk legt op de invloed van de institutionele omgeving op de besluitvorming. Het gedrag van een actor is geen directe weerspiegeling van zijn voorkeuren, maar wordt beïnvloed door de politiek-bestuurlijke context. Een institutie kan worden omschreven als 'a relatively stable collection of practices and rules defining appropriate behavior for specific groups of actors in specific situations' (March, Olsen, 1998: 948).⁷⁹ Dat betekent dat besluitvorming geen optelsom is van individuele voorkeuren. Het uitwisselen van voorkeuren heeft juist een eigen betekenis voor de besluitvorming:

Mechanisms for aggregating interests [...] in fact reshape interests - by developing new ideas through discussions and getting some persons to redefine their preferences, by selecting out some interests at the expense of others, or by reducing a multifaceted set of issues to two alternatives that can be voted on (Immergut, 1998: 6-7).

Vanuit die optiek is een besluitvormingsmechanisme aldus veel meer dan alleen een weging van alternatieven en belangen. Het is een methode die het mogelijk maakt om überhaupt, ook in die gevallen waarin standpunten ver uiteen liggen, tot een besluit te komen (Immergut, 1998: 7). Bovendien zouden deze mechanismen niet neutraal zijn: 'much or all of political behavior and collective decision making is an artifact of the procedures used to make decisions' (Immergut, 1998: 8). Over de manier waarop instituties van invloed zijn op het gedrag van actoren bestaan verschillende opvattingen. Grofweg kunnen drie substromingen worden onderscheiden, te weten het rationele keuze-institutionalisme, het sociologisch institutionalisme en het historisch institutionalisme (Hall, Taylor, 1996). Zij verschillen in de mate waarin zij rationele keuze danwel culturele factoren als verklaring zien voor gedrag.

Evenals het rationalisme onderschrijft het rationele keuze-institutionalisme het uitgangspunt dat actoren vaste preferenties hebben en hun handelen erop gericht is de gestelde doelen te bereiken. Een actor handelt in de eerste plaats strategisch en calculeert zijn handelingen op basis van zijn verwachtingen over het gedrag van andere actoren. Een belangrijk verschil met het rationalisme is echter dat bij het rationele keuze-institutionalisme de wijze waarop dit gebeurt in belangrijke mate bepaald wordt door instituties. Verondersteld wordt dat instituties gedrag beïnvloeden, doordat zij onzekerheid wegnemen over verwachtingen ten aanzien van keuzen van de andere actoren, bijvoorbeeld door mechanismen die ervoor moeten zorgen dat afspraken worden nagekomen, en spelregels die bepalen welke alternatieven er op de agenda kunnen komen. Actoren gedragen zich naar dat regime, omdat zij daarmee het beste af zijn. Instituties worden, anders gesteld, bewust gecreëerd omdat zij voor alle partijen voordeel kunnen opleveren. Hoe meer actoren erbij gebaat zijn, hoe robuuster (Hall, Taylor, 1996: 7-13).

Volgens het sociologisch institutionalisme is een institutie meer dan een pakket afspraken en fungeert het ook als een moreel kompas die richtinggevend is voor het gedrag van actoren (Hall, Taylor, 1996: 14-15). Handelingen zijn regelgedreven, waarbij gedrag is afgestemd op de rol en situatie (March, Olsen, 1998: 951):

Human actors are imagined to follow rules that associate particular identities to particular situations, approaching individual opportunities for action by assessing similarities between current identities and choice dilemmas and more general concepts of self and situations. Action involves evoking an identity or role and matching the obligations of that identity or role to a specific situation. The pursuit of purpose is associated with identities more than with interests, and with the selection of rules more than with individual rational expectations.

⁷⁹ Er bestaat binnen het neo-institutionalisme overigens geen eenduidige opvatting over de centrale begrippen regels en instituties. Zo zijn voor het (op het eerste gezicht tamelijk enge begrip) regel meer dan 100 definities in omloop (Ostrom, 1986: 5). Een veel gebruikte definitie is die van March en Olsen (1989: 22), die regels omschrijven als: 'the routines, procedures, conventions, roles, strategies, organizational form, and technologies around which political activity is constructed. We also mean the beliefs, paradigms, codes, cultures, and knowledge that surround, support, elaborate, and contradict those rules and routines.'

In deze benadering gaat de rol van instituties aldus verder dan het faciliteren van een besluitvormingsproces, zoals bij het rationele keuze-institutionalisme. Instituties beïnvloeden wat wenselijk en gepast wordt gevonden, doordat zij sociale conventies creëren: 'Interests, or more appropriately norms, tastes and values, are endogenously defined in relation to institutional position' (Ross, 2000: 33). Belangrijk verschil met het rationele keuze-institutionalisme is dat instituties niet zozeer een bewuste keuze zijn, maar vaak onbewust gevormd worden: 'some institutions are so 'conventional' or taken-for-granted that they escape direct scrutiny and, as collective constructions, cannot readily be transformed by the actions of any one individual' (Hall, Taylor, 1996: 8). Het historisch institutionalisme, tot slot, neemt een middenpositie in. Volgens deze stroming zijn zowel rationele als culturele factoren bepalend voor gedrag. Besluiten worden gezien in hun historische ontwikkeling en zijn padafhankelijk. Dit betekent dat gedrag in belangrijke mate bepaald wordt door keuzes die in het verleden gemaakt zijn en ideeën die daaraan ten grondslag liggen. Heersende waarden en normen spelen een belangrijke rol bij de ontwikkeling van beleid en de inrichting van de samenleving. Daarbinnen zijn instituties het referentiekader die beleidsopties kleuren en die bepalen wie waarover wat te zeggen heeft (Immergut, 1996, Hall, Taylor, 1996: 8-10).

Garbage can model

In 1972 introduceerden Cohen, March en Olsen het 'garbage can' model. Daarmee wilden zij een nieuwe impuls geven aan theorievorming ten aanzien van besluitvormingsprocessen. Kern van het 'garbage can' model is dat besluitvorming een ambigu proces is. Vanuit die optiek gezien, is een organisatie een verzameling van keuzes waarvoor problemen gezocht moeten worden, standpunten en voorkeuren die wachten op het juiste moment waarop zij kunnen worden ingebracht, oplossingen waarvoor problemen worden gezocht, en besluitvormers die op zoek zijn naar werk (Cohen et al., 1972: 1-2). Om de processen binnen organisaties beter te kunnen begrijpen, wordt in het model een keuzemoment vergeleken met een

garbage can into which various kinds of problems and solutions are dumped by participants as they are generated. The mix of garbage in a single can depends on the mix of cans available, on the labels attached to the alternative cans, on what garbage is currently being produced, and on the speed with which garbage is collected and removed from the scene (Cohen, e.a., 1972: 2).

Vaak is het probleem pas duidelijk wanneer de oplossing bekend is (Cohen e.a., 1972: 3). Welke oplossing wordt aangedragen, is sterk afhankelijk van timing en toeval (Olsen, 2001: 193). Er is, kortom, geen logisch opeenvolgend patroon, maar een (min of meer) onvoorspelbare samenloop van onafhankelijke stromen van problemen, oplossingen, participanten en keuzemomenten.⁸⁰ De basisgedachte dat besluitvorming een ambigu proces is, hangt samen met de visie op organisaties. Volgens het 'garbage can' model zijn dat geen probleemoplossende entiteiten, maar 'organized anarchies'. Dat zijn organisaties waar preferenties problematisch zijn, technieken onduidelijk zijn en participatie varieert (Cohen, e.a., 1972: 1). Problematische preferenties wil zeggen dat de organisatie opereert op basis van onduidelijke en inconsistente voorkeuren. Er is eerder sprake van een losse verzameling van ideeën dan van een coherente structuur. Daarbij zijn voorkeuren niet bepalend voor de activiteiten, maar worden deze pas duidelijk op het moment dat keuzes worden gemaakt. Onduidelijke technieken wil zeggen dat het proces ambigu is. Leden van de organisatie begrijpen de processen niet en handelen noodgedwongen pragmatisch en volgens 'trial-and-error'. Daarnaast staat niet vast wie wanneer deelneemt. De hoeveelheid tijd en energie die leden van de organisatie aan een onderwerp besteden varieert, waardoor de grenzen van de organisatie onduidelijk zijn (Cohen et al., 1972: 1). In de loop der jaren zijn er verschillende varianten van het 'garbage can' model gekomen (Olsen, 2001: 191). Wellicht de belangrijkste is het stromenmodel van Kingdon, een model dat gebruikt wordt om agendavorming te bestuderen. Kingdon maakt onderscheid in drie stromen, te weten:

⁸⁰ Problemen worden gedefinieerd als bezorgdheid van personen binnen of buiten de organisatie. Dit kan betrekking hebben op uiteenlopende zaken: van familie tot inkomen. Een oplossing wordt kort omschreven als 'somebody's product'. Kenmerkend voor het garbage can model is de zelfstandige positie van een oplossing ten opzichte van een probleem. Ondanks de stelregel dat het in het algemeen lastig is een goed antwoord te geven, wanneer de vraag niet goed geformuleerd is, is binnen organisaties deze vraag echter veelal pas duidelijk wanneer het antwoord bekend is (Cohen e.a., 1972: 3). Wat betreft de deelnemers veronderstelt het garbage can model dat hun betrokkenheid bij de oplossing van een bepaald probleem in belangrijke mate bepaald wordt door de beschikbare tijd: hoe meer andere verplichtingen iemand heeft, hoe minder tijd hij kan besteden aan het betreffende probleem, ongeacht de eigenschappen (zoals bijvoorbeeld urgentie) van het probleem. Keuzemomenten zijn 'occasions when an organization is expected to produce behavior that can be called a decision' (*Ibid.*).

- *Problemen*. Van een probleem is sprake wanneer burgers er van overtuigd zijn dat er iets moet gebeuren om verandering te brengen (Kingdon, 1984: 119). De aandacht van beleidsmakers voor een probleem is afhankelijk van drie factoren (Parsons, 1995: 193): indicatoren (metingen die uitgevoerd worden om de schaal en veranderingen in maatschappelijke problemen te volgen); gebeurtenissen, zoals rampen en persoonlijke gebeurtenissen, die aandacht vragen voor het probleem; en feedback: informatie over de beleidsprestaties;
- *Beleid*. De beleidstroom komt overeen met een 'primeval soup', waarbinnen nieuwe ideeën ontstaan en beleidsalternatieven worden gevormd. Bij beleidsvorming gaat het volgens Kingdon vooral om wijzigingen van bestaand beleid en niet zozeer om radicaal nieuw beleid. Alternatieven worden geselecteerd aan de hand van criteria als technische haalbaarheid en overeenstemming met de heersende waarden;
- *Politiek*. Deze stroom is een combinatie van participanten en keuzemomenten van het 'garbage can' model. Binnen de politieke stroom wordt de status van het issue bepaald. Dit is ondermeer afhankelijk van de publieke opinie, de belangenbehartiging, en onderhandelings technieken. Een cruciale rol is weggelegd voor de beleidsentrepreneurs.⁸¹ Wanneer zij geen of onvoldoende voordeel zien, zal het alternatief niet worden gekozen (Parsons, 1995: 194).

Slechts op bepaalde momenten, wanneer de drie stromen samenvallen, doet zich een 'window of opportunity' voor. Succes is dan overigens niet verzekerd. Wanneer een raam opengaat, zullen vele beleidsontwikkelaars de gelegenheid aangrijpen om hun voorstel er doorheen te krijgen. Bij grote aantallen kan dat zelfs betekenen dat geen enkel alternatief het zal halen.

5.4 Het analysemodel

In onderstaande tabel zijn de belangrijkste kenmerken van de vier perspectieven samengevat. Daarmee wordt duidelijk dat de benaderingen elkaar niet zozeer uitsluiten, maar eerder nuanceren en aanvullen. Andere accenten en uitgangspunten leiden tot een andere benadering van het vraagstuk.

Tabel 10 De centrale kenmerken van de vier benaderingen

Benadering	Perspectief	Object	Leidende principes	Determinanten
'Bounded rationality'	Rationeel	Allocatie als (beperkt) rationeel keuzeproces	Effectiviteit en efficiency	Preferenties Alternatieven (resultaten en kosten)
Incrementalisme	Politiek	Allocatie als politieke resultante	'Base' en 'fair share'	Positie en machtsverhouding 'Guardians' en 'spenders'
Neo-institutionalisme	Institutioneel	Allocatie als uitkomst van een organisatieproces	'Logic of consequence' (RKIM:) 'Logic of appropriateness' (SIM) Padafhankelijk (HIM)	Regels Procedures Cultuur Historie
'Garbage can'	Ambigüiteit	Allocatie als ambigu proces	Timing en toeval	Problemen Oplossingen Deelnemers Keuzemomenten

Zoals aangegeven, worden de benaderingen gebruikt als zoeklicht bij de bestudering van de cases. Doel is niet om de praktijk te verklaren of de verklarende kracht van theorieën te toetsen. Vanwege deze beperkte rol van de theorieën is ervoor gekozen de belangrijkste uitgangspunten van de benaderingen te vertalen naar een analysemodel met een beperkt aantal factoren. Voornaamste functie van het analysemodel is immers voldoende aangrijpingspunten te bieden om de keuzes van de twee landen en het succes van de begrotingsmodellen beter te begrijpen. Het is daarom minder relevant om alle assumpties van de vier perspectieven erin te betrekken. Vertrekpunt voor het analysemodel is het (beperkt) rationele model en het neo-institutionalisme. Redenering daarbij is als volgt:

⁸¹ Policy entrepreneurs, people who are willing to invest their resources in pushing their pet proposals or problems, are responsible not only for prompting important people to pay attention, but also for coupling solutions to problems and for coupling both problems and solutions to politics (Kingdon, 1984: 21).

- om de begroting te kunnen gebruiken voor prestatiesturing dienen politici te beschikken over informatie over doelen, effecten en kosten (de rationele gedachte);
- om te stimuleren dat die informatie ook daadwerkelijk door departementen aangeleverd wordt, is het van belang een model voor prestatiebegroten te ontwikkelen dat is vastgelegd in wetten en regels (het belang van de institutionele omgeving).

De mate waarin politici de begroting kunnen gebruiken voor prestatiesturing wordt, kortom, in eerste instantie bepaald door het begrotingsregime, ofwel het kader waarbinnen de besluitvorming over de begroting plaatsheeft. Gedacht moet worden aan regels, voorschriften en procedures die tezamen de spelregels van het begrotingsproces vormen. Veronderstelling daarbij is dat:

hoe meer de uitgangspunten van prestatiebegroten in het begrotingsregime zijn opgenomen, hoe groter de kans op daadwerkelijke prestatiesturing via de begroting (aanname 1).

Een goed ontwerp, verankerd in de wet, is echter niet voldoende. Ook andere factoren zijn bepalend voor het verloop van de besluitvorming. Dat begint al bij de aanleiding voor prestatiebegroten. Andere omstandigheden leiden tot andere keuzes (zie box 9).

Box 9 De aanleiding voor prestatiebegroten

Verschillende omstandigheden kunnen ertoe leiden dat landen ertoe besluiten prestatiebegroten in te voeren. In Denemarken en Zweden volgde het op een aanscherping van het beleid voor uitgavenbeheersing in de periode van economische crisis in de jaren tachtig en begin jaren negentig. In Korea was, ongeveer tien jaar later, de financiële crisis in Azië aanleiding om het begrotingsproces grondig te herzien. In het Verenigd Koninkrijk was juist een nieuwe politieke koers van de Labour partij aanleiding voor hervorming.

Hoewel de redenen voor vernieuwing kunnen variëren, zijn er wel overeenkomsten in de doelen van de begrotingshervorming. Deze laten zich in drie categorieën indelen: 1) begrotingsprioriteiten, zoals het beheersen van de uitgaven en het verbeteren van de allocatie en een efficiënter gebruik van de middelen; 2) het verbeteren van de prestaties van de publieke sector; 3) het verbeteren van de verantwoording aan politiek en de bevolking.

Sommige hervormingen richten zich op één doelstelling. Zo heeft het Verenigd Koninkrijk de focus gelegd op een heroverweging van de begroting, met als doel budgetten meer toe te delen aan begrotingsprioriteiten en de efficiency te verbeteren. Meestal hebben begrotingshervormingen echter meerdere doelen. In Australië, bijvoorbeeld, gaat het ondermeer om het vergroten van de kosteneffectiviteit en het verbeteren van de publieke verantwoording, gepaard met ruime bevoegdheden en verantwoordelijkheden voor publieke managers. In Canada lag de nadruk midden jaren negentig aanvankelijk op herallocatie en het terugdringen van de uitgaven. Enkele jaren later verschoof het accent naar resultaatgerichte sturing en verantwoording. Met het aantreden van een nieuwe regering, in 2006, zijn juist de begrotingsprioriteiten weer belangrijker geworden.

Bron: OECD, 2008

Het 'garbage can' model wijst in dit verband op de rol van problemen. Pas wanneer het ertoe doet (politiek opportuun is), pakken politici het op. Ook in het incrementalisme speelt maatschappelijke urgentie een belangrijke rol. Belangrijk is dat oplossingen politiek haalbaar zijn: hoe urgenter, hoe meer steun, hoe aantrekkelijker. Een volgende factor in het analysemodel is daarom de urgentie: omstandigheden en ontwikkelingen die de druk voor verandering opvoeren, zoals economische ontwikkelingen of de publieke opinie. De tweede aanname in het analysemodel is daarmee als volgt:

hoe meer aanleiding, hoe meer politici geneigd zijn op prestaties te sturen (aanname 2).

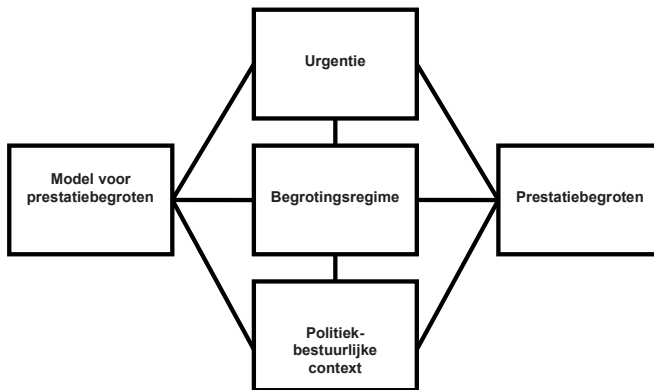
Prestatiebegroten is tevens afhankelijk van het vermogen om te kunnen veranderen. Dat volgt uit inzichten uit het neo-institutionalisme die de rol van de institutionele omgeving benadrukken. De mate waarin een organisatie (een politiek stelsel) geschikt is voor prestatiesturing wordt mede bepaald door de eigenschappen van die organisatie. Gedacht kan worden aan vigerende regels en gewoontes, maar ook de invloed van machtsverhoudingen. Zo zijn volgens de incrementalisten actoren minder veranderingsgezind wanneer dat bestaande machtsverhoudingen op het spel zou zetten. In het analysemodel is dit vertaald naar de variabele politiek-bestuurlijke context. Een indicator voor de mate waarin een land het vermogen heeft om een hervorming te kunnen doorvoeren. Meer specifiek gaat het om de eigenschappen van het politiek-bestuurlijke stelsel, zoals de doorzettingsmacht van een

kabinet en de politiek-bestuurlijke verhoudingen. De invloed van de politiek-bestuurlijke context is vertaald naar de volgende aanname:

hoe groter de doorzettingsmacht, hoe gemakkelijker prestatiebegroten (aanname 3).

In onderstaande figuur is het analysemodel gevisualiseerd. Vertrekpunt is het model voor prestatiebegroten: de mate waarin politici de begroting gebruiken voor prestatiesturing wordt in de eerste plaats bepaald door de kenmerken van het model. Er is echter geen direct verband. Of de begroting daadwerkelijk daarvoor gebruikt wordt, is ok afhankelijk van een aantal 'verstorende' factoren, te weten de urgentie, het begrotingsregime en de politiek-bestuurlijke context.

Figuur 6 Analysemodel



5.5 Verbijzondering van de variabelen

Begrotingsregime, urgentie en politiek-bestuurlijke context zijn vrij abstracte begrippen. Zonder een nadere specificatie ervan is niet duidelijk op welke aspecten moet worden teruggegrepen om de cases vanuit deze perspectieven te bestuderen. In deze paragraaf worden de variabelen nader uitgewerkt op basis van inzichten uit de literatuur. Begonnen wordt met de factor begrotingsregime.

Begrotingsregime

Het begrotingsregime vormt het kader waarbinnen de besluitvorming over de begroting plaatsheeft. Gedacht moet worden aan regels, voorschriften en procedures die tezamen de spelregels van het begrotingsproces vormen. Door het regime op dergelijke aspecten in kaart te brengen, kan worden nagegaan welke budgettaire speelruimte de actoren hebben. Hallerberg, e.a. (2001) maken in dit verband onderscheid in delegatie- en commitmentstaten. Delegatiestatens zijn landen die zich onder andere kenmerken door een sterke minister van Financiën met ruime bevoegdheden, zowel tijdens de begrotingsvoorbereiding als de implementatie; een relatief flexibele begroting zonder sterke koppelingen met fiscale normen (zoals EMU-normen) en een relatief zwak parlement. Onder 'commitment' zijn de financiële kaders meer ingeperkt en is de minister van Financiën meer gebonden: afspraken zijn gemaakt om strikte budgettaire normen te hanteren; de macht van de minister van Financiën is min of meer beperkt tot het bewaken van de afspraken en nieuwe afspraken worden in overleg vastgesteld en; de begroting is sterker gekoppeld aan disciplinaire normen. Hybride staten laven tussen deze twee regimes: de minister van Financiën geniet weliswaar behoorlijke autonomie en het financieel kader is minder rigide dan bij 'commitment states', tegelijkertijd is de flexibiliteit ingeperkt door afspraken met de oppositie over het financieel kader (Hallerberg, e.a., 2001: 41-42, 50). Het onderscheid van Hallerberg, e.a. is interessant, omdat daarmee de eigenschappen van het begrotingsregime in verband gebracht worden met de kenmerken van het politieke stelsel.⁸²

⁸² Toepassing van het onderzoekskader bij een studie naar de invloed van de begrotingsregimes van leden van de Europese Unie toont aan dat de effectiviteit van begrotingsregels afhankelijk is van de aansluiting van het begrotingsstelsel op het politiek systeem. 'Delegation' is aan te bevelen voor meerderheidsstelsels, terwijl 'commitment' succesvoller is in proportionele stelsels. Wanneer er geen goede match is, zal het begrotingsbeleid niet succesvol zijn (Hallerberg e.a., 2001: 4, 48).

In dit onderzoek wordt het begrotingsregime beschreven op basis van de volgende aspecten:

- *Juridisch kader.* De wettelijke verankering van het begrotingsregime;
- *Regels en normen.* De afspraken die in belangrijke mate bepalend zijn voor de allocatie, zoals begrotingsnormering;
- *Begrotingsproces.* Regels en richtlijnen over de inrichting van het begrotingsproces voor de lange en korte termijn, waaronder te verstrekken informatie en procedureafspraken;
- *Actoren.* Daarbij gaat het om taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de belangrijkste actoren.

Urgentie

De factor urgentie bouwt voort op de aannahme van het 'garbage can' model dat keuzes afhankelijk zijn van de samenloop van problemen, oplossingen, participanten en keuzemomenten. In de cases wordt deze samenloop bestudeerd door een verkenning van de maatschappelijke ontwikkelingen op het thema veiligheid. Daarbij wordt rekening gehouden met de aard van de problematiek, een benadering die zijn oorsprong kent in de 'social learning' theorie. Deze theorie verkent hoe actoren zich laten leiden door vigerende ideeën en leren (of nalaten te leren) van ervaringen uit het verleden (Greener, 2001: 133). Hall (1993: 281-284) onderscheidt drie typen van (beleids)verandering:

- *eerste orde veranderingen:* incrementele, routinematige beleidsveranderingen;
- *tweede orde veranderingen:* aanpassing van het beleidsinstrumentarium, zonder dat beleidsdoelen veranderen;
- *derde orde veranderingen:* paradigmawijzigingen, waarbij doelen, instrumenten en settings veranderen.

Eerste en tweede orde verandering zijn technischer van aard en spelen zich vooral af binnen de (gesloten) beleidsnetwerken. Dergelijke veranderingen zijn daarom eenvoudiger door te voeren. Derde orde veranderingen zijn ingrijpender en zijn sterk afhankelijk van de beslissingsbevoegdheden van de voorstanders. Zij moeten zowel in staat zijn om te kunnen besluiten over een dergelijke ingrijpende koerswijziging als maatregelen te treffen om de hervorming te implementeren' (Hall, 1993: 281).

Politiek-bestuurlijke context

De politiek-bestuurlijke context wordt in kaart gebracht aan de hand van indicatoren van Lijphart (1999), Pollitt & Bouckaert (2000), en Knill (1999). Lijpharts onderzoek richt zich op de kwaliteit van democratische stelsels, toegespitst op twee klassieke vragen over democratie: 'Wie regeert?'; en 'Aan wiens belangen komt de regering tegemoet?'. Volgens Lijphart zijn er twee antwoorden: 1) de meerderheid van de bevolking; 2) zo veel mogelijk mensen. Deze alternatieven heeft Lijphart uitgewerkt in twee ideaaltypen: het meerderheidsmodel en het consensusmodel. Bij het meerderheidsmodel is de macht geconcentreerd, 'the winner takes all' (Lijphart, 1999: 143), en zijn de verhoudingen tussen regering en oppositie rivaliserend. Binnen het consensusmodel wordt juist getracht 'to share, disperse, and restrain power' (Lijphart, 1999: 34) en is de politieke stijl meer overredend en verbindend (Lijphart, 1999: 181, 275, 294). Aangenomen wordt dat verschillen in stijl en structuur consequenties hebben voor de wijze waarop besluitvorming plaatsvindt: meer participatief bij consensusdemocratieën en besluitvaardiger in meerderheidsdemocratieën (Lijphart, 1999: 258).⁸³

⁸³ Lijpharts onderzoek toont overigens een meer diffuus beeld en de resultaten duiden erop dat 'there is no trade off at all between governing effectiveness and high-quality democracy' [een eigenschap die Lijphart toeschrijft aan het consensus model, JP] (Lijphart, 1999: 302).

Tabel 11 De kenmerken van het meerderheids- en consensusmodel

Meerderheidsmodel	Consensusmodel
Executives-parties dimension	
1 Concentration of executive power in one-party and bare-majority cabinets	1 Executive power-sharing in broad coalition cabinets
2 Cabinet dominance	2 Executive-legislative balance of power
3 Two-party system	3 Multiparty system
4 Majoritarian and disproportional system of elections	4 Proportional representation
5 Interest group pluralism	5 Interest group corporatism
Federal-unitary dimension	
6 Unitary and centralized government	6 Federal and decentralized government
7 Concentration of legislative power in a unicameral legislature	7 Strong bicameralism
8 Constitutional flexibility	8 Constitutional rigidity
9 Absence of judicial review	9 Judicial review
10 Central bank controlled by the executive	10 Central bank independence

Bron: Lijphart, 1999.

Knill richt zich niet zozeer op democratische kwaliteit, maar op de hervormingscapaciteit van een politiek stelsel. Die wordt in zijn visie bepaald door de vetomogelijkheden van bestuurders om hervormingsinitiatieven door te voeren danwel tegen te houden. Deze vetomacht heeft Knill geoperationaliseerd aan de hand van drie aspecten: leiderschap, de robuustheid van de bestuurlijke structuren en processen, en de invloed van de bureaucratie op het beleidsproces (Knill, 1999: 115-116).

Leiderschap voert terug op de mate waarin machthebbers in staat zijn om hervormingen door te voeren ('the strength of the executive leadership'). Als indicatoren van centralisatie en concentratie van de macht noemt Knill constitutionele principes, de staatstructuur, het partijstelsel, de invloed van ambtenaren, belangenbehartiging en de interne organisatie van de overheid. De robuustheid van het bestuurlijke stelsel wordt bepaald door de staatsrechtelijke verankering, de reikwijdte van de structuren en de mate van fragmentatie van het stelsel. Bij de invloed van de bureaucratie gaat het om de mate waarin ambtenaren hun eigen standpunten kunnen doen gelden bij ontwerp en uitvoering van beleid (Knill, 1999: 115-116).

De hervormingscapaciteit wordt bepaald door de eigenschappen van drie aspecten in onderlinge samenhang. Alleen sterk leiderschap, bijvoorbeeld, is niet voldoende; de uiteindelijke doorzettingsmacht is ook afhankelijk van de invloed van de ambtelijke macht. Om deze afhankelijkheid te verduidelijken, gebruikt Knill twee ideaaltypische constellaties: een autonoom en een instrumenteel bestuurlijk systeem (zie tabel 12). In het eerste geval zijn bestuurders minder afhankelijk van externe ontwikkelingen. Bestuurlijke vernieuwing vindt stapsgewijs plaats binnen bestaande tradities en principes. In de tweede constellatie is de bestuurlijke context juist meer instrumenteel aan externe ontwikkelingen en de wensen van de politieke leiders. Meer fundamentele en vergaande hervormingen zijn in dat geval waarschijnlijker. Belangrijk verschil met de eerste variant is dat politiek leiders in deze situatie zelf grote invloed hebben op de scope en snelheid van de hervorming (Knill, 1999: 117).

Tabel 12 De hervormingscapaciteit van bestuurlijke systemen (Knill, 1999: 117)

	Autonomous Administration	Instrumental Administration
Administrative Reform Capacity	Low	High
Strength of Executive Leadership	Fragmented	Integrated
Entrenchment of Administrative Arrangements	High	Low
Political Influence of the Bureaucracy	High	Low
Patterns of Administrative Change	Incremental self-adaptation	Deliberate reform from outside

Pollitt en Bouckaert (2000) onderscheiden een vijftal elementen van politiek-bestuurlijke stelsels ('politico-administrative systems') die van invloed zijn op hervormingsprocessen (Pollitt, Bouckaert, 2000: 40-41):

1. de structuur van de staat (inclusief de constitutie);
2. de aard van de uitvoerende macht op centraal niveau;
3. de relaties tussen de uitvoeren de macht (ministers) en de ambtelijke top ('mandarins');
4. de dominante ambtelijke cultuur (tussen rechtsstaat en 'public interest');
5. de mate van diversiteit van de belangrijkste kanalen waarbinnen ideeën voor *public management reform* opkomen.

De structuur van de staat kent twee dimensies: macht en coördinatie, ofwel respectievelijk de verticale en horizontale verdeling van bevoegdheden. Bij macht gaat het om de niveaus waarop bevoegdheden verdeeld zijn. Er zijn drie varianten: gecentraliseerde eenheidsstaten; gedecentraliseerde eenheidsstaten en federale staten (Pollitt, Bouckaert, 2000: 41). Coördinatie gaat over de spreiding van bevoegdheden binnen gelijke niveaus, variërend van een grote mate van coördinatie tot een grote mate van fragmentatie (Pollitt, Bouckaert, 2000: 41). De veronderstelling is dat hervormingen in federale staten of (in hoge mate) gedecentraliseerde eenheidsstaten minder grootschalig en uniform zijn dan in gecentraliseerde eenheidsstaten. Een andere verschil heeft betrekking op de focus van de managementhervormingen. Aangenomen wordt dat de centrale overheid bij gecentraliseerde eenheidsstaten meer betrokken is bij het leveren van diensten (zoals onderwijs, gezondheidszorg). Dit zou betekenen dat managementhervormingen van dergelijke staten meer gericht zijn op specifieke, met dienstverlening samenhangende, outputs en resultaten en minder strategische georiënteerd zijn, dat wil zeggen gericht op de maatschappelijke gevolgen van beleid en de ermee te bereiken eindsfeiten (outcome) (Pollitt, Bouckaert, 2000: 41-43).⁸⁴ Waar structuur ingaat op de scope van de centrale overheid, gaat het bij de aard van de uitvoerende macht juist om wat zich daarbinnen afspeelt, meer in het bijzonder, de samenstelling van de uitvoerende macht (Pollitt, Bouckaert, 2000: 46):

- één-partij of 'minimal-winning or bare majority': wanneer een partij meer dan 50% van de zetels heeft;
- 'minimal-winning coalitions': wanneer twee of meer partijen meer dan 50% van de zetels hebben;
- minderheidskabinetten: wanneer de partij(en) die de regering vormen minder dan 50% van de zetels hebben.

Verondersteld wordt dat de kans op grootschalige hervormingen het grootst is bij de eerste categorie en het kleinst bij minderheidskabinetten (Pollitt, Bouckaert, 2000: 46-47). Daarnaast zou de aard van de uitvoerende macht gevolgen hebben voor de verschillende fasen gedurende de hervorming (Pollitt, Bouckaert, 2000: 48):

First, it influences the degree of leverage that can be created to launch a programme or reform. Second, it may affect the stability of reforms, once carried through (consensually based innovations having a higher life-expectancy than single-party-based innovations which may be overtuned when a rival party gets back into power). Third, there may also be an impact on the sense of 'ownership' of reform measures.

Ook wijzen de auteurs op een verband tussen de eerste twee kenmerken (structuur van de staat en de aard van de uitvoerende macht): wanneer een land voor beide categorieën als 'majoritarian' kan worden bestempeld, dan is het relatief eenvoudiger om ingrijpende hervormingen door te voeren. Dit hangt samen met het feit dat ingrijpende hervormingen leiden tot winnaars en verliezers: 'the more consensual the regime, the more likely it is that the losing interests will be directly represented in the executive, and will seek to prevent, delay or dilute the envisaged changes' (Pollitt, Bouckaert, 2000: 47).

De 'mandarin-minister'-relaties kennen twee dimensies: 1) de integratie van politieke en ambtelijke carrières; 2) de politisering van ambtelijke posities. Wanneer politieke en ambtelijke carrières geïntegreerd zijn, is het (op het hoogste niveau) eenvoudiger om hervormingen door te voeren. Voor de tweede dimensie geldt een soortgelijke relatie: wanneer de ambtelijke top dezelfde politieke voorkeuren heeft als de ministers, is het aannemelijk dat zij welwillend tegenover voorgestelde hervormingen staan. Tegelijk is het afbreukrisico in een dergelijk geval groter: zodra het kabinet, en dus ook de ambtelijke top, wijzigt en een andere politieke kleur kent, is de kans groot dat dit tot wijziging in het hervormingsproces zal leiden (Pollitt, Bouckaert, 2000: 51).

⁸⁴ Met betrekking tot de tweede dimensie, de mate van horizontalisering, zijn de auteurs minder stellig wat betreft de gevolgen voor publieke hervorming.

Uit bovenstaande inzichten zijn vier indicatoren van de politiek-bestuurlijke context afgeleid, te weten: structuur, uitvoerende macht, politiek-bestuurlijk verhoudingen en de invloed van derden (zie onderstaande tabel). Om de relaties tussen de indicatoren te verduidelijken, is Knills onderscheid in autonoom en instrumenteel systeem aangehouden.

Tabel 13 Indicatoren van de politiek-bestuurlijke context

Aspect	Aandachtsgebied
Structuur	* Taken, verantwoordelijkheden, bevoegdheden * Flexibiliteit stelsel
Uitvoerende macht	* Concentratie van de macht (kiesstelsel, samenstelling kabinet)
Politiek-bestuurlijke verhoudingen	* Invloed ambtenaren * Politisering ambtelijke posities
Invloed derden	* Mate van corporatisme

5.6 Conclusies

In dit hoofdstuk is het model gepresenterd dat gebruikt wordt om de praktijk van prestatiebegroten te analyseren. Begroten wordt hier primair beschouwd als een besluitvormingsproces. Daarom is ervoor gekozen het analysemodel op te bouwen uit een aantal besluitvormingstheorieën. Uit vier perspectieven zijn drie interveniërende variabelen afgeleid die de relatie tussen het begrotingsmodel en de praktijk kunnen 'verstoren'. Deze succes- en faalfactoren zijn:

- *Begrotingsregime*. Het kader waarbinnen de besluitvorming over de begroting plaatsheeft. Gedacht moet worden aan regels, voorschriften en procedures die tezamen de spelregels van het begrotingsproces vormen;
- *Urgentie*. Factoren die de druk voor verandering opvoeren, zoals (ongunstige) economische omstandigheden of de publieke opinie. Het zijn, anders gezegd, omstandigheden en ontwikkelingen die aanleiding zijn om op prestaties te sturen;
- *Politiek-bestuurlijke context*. Deze variabele is een indicator voor de mate waarin een land het vermogen heeft om een hervorming te kunnen doorvoeren. Meer specifiek gaat het om de eigenschappen van het politiek-bestuurlijke stelsel, zoals de doorzettingsmacht van het kabinet, en de politiek-bestuurlijke verhoudingen.

6. Prestatiebegroten voor de politie in Nieuw-Zeeland

6.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt beschreven wat de ervaringen in Nieuw-Zeeland zijn met prestatiebegroten voor de politie. Allereerst wordt de context geschetst waarbinnen de besluitvorming over de politiebegroting plaatsheeft. Daartoe worden de belangrijkste ontwikkelingen binnen het domein in kaart gebracht, ofwel de urgentie voor prestatiebegroten (paragraaf 6.2). Doel is inzicht te krijgen in het maatschappelijk belang van veiligheid in Nieuw-Zeeland. Ook wordt ingegaan op de beleidsreactie om duidelijk te krijgen hoe de politiek ingespeeld heeft op de ontwikkelingen. Daarbij wordt ook gekeken naar de financiële gevolgen daarvan. Die geven immers een directe aanwijzing voor het feit of de begroting gebruikt is voor het (bij)stellen van prioriteiten.

Meer of minder budget betekent uiteraard niet direct dat sprake is van *prestatie*begroten. Belangrijk is dat de besluitvormers over toereikende informatie beschikken. In hoofdstuk 4 is aangegeven dat het Nieuw-Zeelandse model aanvankelijk sterke nadruk legde op outputs. Later, met de Statement of Intent, het strategiedocument dat samen met de begroting wordt aangeboden, is dat aangevuld met prestatiegegevens over lange termijn doelen (outcomes). In paragraaf 6.3 wordt onderzocht in hoeverre de informatie over doelen, prestaties en middelen in de begrotingsstukken toereikend is. Naast de urgentie zijn het begrotingsregime en de politiek-bestuurlijke context aangewezen als succes- en faalfactoren van prestatiebegroten. In paragrafen 6.4 en 6.5 worden deze in beeld gebracht en wordt nagegaan in welke mate zij een rol spelen. Versterken zij de mogelijkheid om de begroting te gebruiken voor prestatiesturing of vormen ze juist een belemmering? Het hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies (paragraaf 6.6).

6.2 Urgentie

De overheidsbrede managementhervormingen hebben ertoe geleid dat er de afgelopen twee decennia meer aandacht gekomen is voor efficiency en kwaliteit van het veiligheidsbeleid in Nieuw-Zeeland. Ook New Zealand Police is onderworpen aan het prestatieregime van het Nieuw-Zeelandse model, enkele uitzonderingen daargelaten (zie paragraaf 6.5.3). Daarnaast is door een aantal ontwikkelingen binnen de sector prestatiesturing belangrijker geworden, zoals de verslechtering van de veiligheidssituatie, lagere tevredenheid van burgers over de politie en een verouderd politiebestel. Veiligheid is daardoor een belangrijk maatschappelijk thema. Hierna worden deze ontwikkelingen toegelicht en wordt beschreven welke maatregelen in reactie daarop zijn genomen.

Een verslechterde veiligheidssituatie

De criminaliteitssituatie in Nieuw-Zeeland is de afgelopen decennia behoorlijk verslechterd. Zo was het aantal geregistreerde overtredingen in 1992 zeven keer zo hoog als in 1950. Ook het ophelderingspercentage is achteruit gegaan: werd in 1970 meer dan de helft van alle gevallen opgelost, in 1991 was dit minder dan 30% (Statistics New Zealand, 2006: 4, 7). Statistics New Zealand wijst op een aantal factoren die aan deze ontwikkeling ten grondslag liggen: demografische veranderingen als verstedelijking en een grotere bevolkingsdichtheid; meer gelegenheid voor criminaliteit door de opkomst van de consumentenmaatschappij ('a wealthier society may mean there is more property to steal') en; meer inkomensongelijkheid en veranderingen in de demografische structuur van de bevolking. Ook zouden veranderingen in de aangiftebereidheid en registratieverschillen ertoe bijgedragen hebben (Statistics New Zealand, 2006: 4-5):

- changes in social attitudes (i.e. changing social attitudes to domestic violence mean that it is more likely to be officially recorded);
- changes in police practice and levels of resourcing (i.e. police targeting of particular types of offences mean that more are recorded, but not necessarily that more are occurring, e.g. drugs offences or liquor offences);
- changes in the recording practices of the Police;
- legislative changes and changes in the definition of offences could mean that new offences have been created (increasing the volume of crime), or that what was previously an offence is no longer so (decreasing the volume of crime) (e.g. lowering the purchase age for alcohol means that purchasing alcohol between the ages of 18 and 19 years is no longer an offence).

Om de negatieve trend te keren, besloot het kabinet in 1992 een nationale strategie op te stellen voor een meer gecoördineerde aanpak van de criminaliteitsbestrijding. In hetzelfde jaar stelde de politie

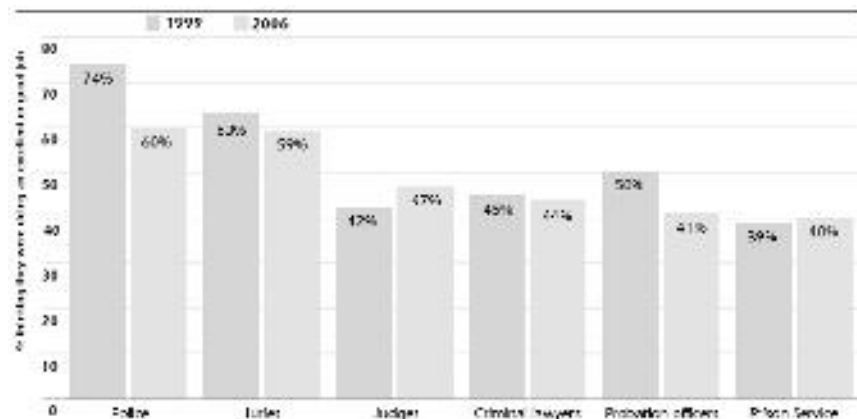
haar eerste strategisch plan op rond de centrale visie 'Safer Communities Together' (Review of police administration and management, Martin, 1998: 13). Twee jaar later werd voor de gehele justitieketen de 'Crime Prevention Strategy' gelanceerd om de veiligheid te verbeteren. Het oude model van 'crime fighting' maakte plaats voor 'Community Oriented Policing'. Een methode die erop gericht is door nauwere samenwerking tussen politie en verschillende stakeholders (mogelijke) problemen al in een vroeger stadium aan te pakken (Johnson, e.a., 1998: 63-64).

Vanwege aanhoudende verslechtering bleef de aanpak van criminaliteit ook eind jaren negentig prioriteit en werden nieuwe accenten gelegd. Aanvankelijk werd meer nadruk gelegd op preventie.⁸⁵ Geleidelijk aan won echter een meer repressieve aanpak terrein en kwam er meer aandacht voor slachtoffers (New Zealand Police, 2002a: 25). In 2002, op een moment dat 'law and order' op de derde plaats in de lijst van belangrijkste maatschappelijke thema's stond, na gezondheid en onderwijs, werd de nieuwe aanpak geformaliseerd. De 'Crime Reduction Strategy', een overkoepelend beleidsplan voor de gehele justitieketen, verving de in 1994 geïntroduceerde 'Crime Prevention Strategy' (zie verder onder Beleidsreactie).

Afnemende tevredenheid over de politie

Een andere factor is afgenomen tevredenheid van de bevolking over de politie. In de periode tussen 1996 en 2006 is de beoordeling van de politie behoorlijk achteruit gegaan.⁸⁶ Politici kunnen daar niet aan voorbij. In de eerste plaats, omdat lagere ontevredenheid erop kan duiden dat de kwaliteit van de dienstverlening achteruit gegaan is.⁸⁷ Daarnaast kan ontevredenheid ertoe leiden dat de aangiftebereidheid afneemt. Afgezet tegen andere partners in de justitieketen is de beoordeling overigens vrij goed. Wel valt op dat de daling bij de politie het grootst is, zie figuur 8.⁸⁸

Figuur 7 Beoordeling publieke actoren justitieketen 1999 and 2006



Bron: Mayhew & Reilly, 2007: 81.

Een verouderd politiebestedel

Belangrijke factor, tot slot, is een verouderd politiebestedel. De politiewet, die dateert van 1958, zou niet meer goed aansluiten op de huidige context. In *Policing Directions in New Zealand for the 21st Century*, een discussienota op initiatief van de politieminister, worden de volgende knelpunten genoemd:

⁸⁵ Speerpunten van het kabinet eind jaren negentig waren early intervention; crime prevention; greater efficiency and effectiveness in policing en improved sentencing and sentence administration (Responses to crime 1999: 13).

⁸⁶ In 2006 was 51% van de slachtoffers zeer tevreden of tevreden over het optreden van de politie. In 1996 was dat 59%. Het aantal ontevreden of zeer ontevreden slachtoffers is in 2006 met 42% fors meer dan in 1996, toen dat 19% was. Aangepast aan de metingen van 1996 zijn deze waarden voor 2006 respectievelijk 52% (zeer tevreden of tevreden) en 24% (ontevreden of zeer ontevreden); (Mayhew & Reilly, 2007: 70-71).

⁸⁷ Erop kan duiden, omdat in de huidige tijdsgeest burgers in het algemeen kritischer zijn geworden en meer waarde hechten aan een goede dienstverlening (Mayhew & Reilly, 2007: 67)

⁸⁸ Opvallend is overigens dat niet uitgesloten wordt dat dit samenhangt met de timing van het onderzoek (Ministry of Justice, 2008).

- *Ontbreken van richtinggevende principes.* In de Police Act 1958 zijn geen richtinggevende principes opgenomen voor de uitvoering van de politietaken. Dergelijke principes zouden de politie kunnen helpen bij het bepalen wat er verwacht wordt en hoe dat zou moeten gebeuren. Voor de burgers helpt het om na te gaan of de politie een goede invulling geeft aan haar mandaat;
- *Onduidelijke verantwoordelijkheden en verwarrende verantwoordingsrelaties.* De politiewet kent, in tegenstelling tot de meeste andere landen, geen bepalingen over de rol of functie van de politie. Dat past niet bij een organisatie waaraan jaarlijks meer dan een miljard (NZD) publieke middelen wordt besteed. Het uitschrijven van verantwoordelijkheden zou tevens meer duidelijkheid geven over de verantwoordelijkheid van de regering en de politie. Vooral de verarring over de rol van de Police Commissioner en de Minister of Police zou moeten worden weggenomen. Tegelijk moet worden voorkomen dat een nieuwe politiewet een 'legislative strait jacket' wordt;
- *Onnodige personele beperkingen.* Kort gezegd is de 'one size fits all'-inslag van het personeelsbeleid te beperkend. Managers zijn hierdoor onvoldoende in staat personeel meest efficiënt en effectief in te zetten;
- *Te dwingend kader voor prestatie- en reglementaire aangelegenheden.* Het managen van onderpresterend personeel kost te veel tijd als gevolg van starre procedures. Ook kent de politiewet geen goed onderscheid tussen onderprestatie en wangedrag. Het stelsel dwingt tot een 'court martial style Police Tribunal which concentrates on offences, charges, guilt and punishment', wat niet past bij een organisatie waarin managers het personeel juist moet aansturen om tot betere prestaties te komen;
- *Weinig aanwijzingen voor samenwerking met partners.* Om te komen tot een veiliger samenleving is de politie afhankelijk van andere organisaties. Een goede samenwerking en afstemming van taken, nationaal en internationaal, is belangrijk in de huidige complexe samenleving. De politiewet kent echter geen bepalingen over de rol van de politie in dit verband en wat zij mag verwachten van andere spelers in het web;
- *Weinig ruimte voor moderne politiemethoden.* In de politiewet is niets opgenomen over het gebruik van moderne technieken, zoals 'undercover' operaties. Hierdoor is de politie beperkt in haar mogelijkheden om misdaad te bestrijden, niet in de laatste plaats omdat de juridische positie van agenten in een dergelijke rol onduidelijk is;
- *Onvoldoende bescherming.* Op verschillende fronten wordt het politiepersoneel onvoldoende beschermd. Een voorbeeld is de 'backoffice' specialist die niet 'sworn in as constables' zijn, maar wiens technische kennis nodig is 'at the sharp end of policing', zoals bij e-crime onderzoek. Van andere orde is de strafmaat voor het onrecht handelen in naam van de politie (zoals misbruik van de insigne). In een tijd waarin mensen steeds ongeruster zijn over veiligheid, past het dergelijk misbruik zwaarder te straffen.

Beleidsreactie

In reactie op de veiligheidsontwikkelingen is in 2002 een nieuw beleidskader ingevoerd voor de justitiesector, de 'Crime Reduction Strategy', een beleidsplan voor de gehele justitieketen, dat de in 1994 geïntroduceerde 'Crime Prevention Strategy' vervangt. Het nieuwe plan onderstreept de overgang van preventie naar repressie, zoals die sinds midden jaren negentig ingezet is en moet de afstemming binnen de keten verbeteren. In dat licht hebben de chief executives van de betrokken ketenpartners tevens gezamenlijke strategische doelen geformuleerd. Deze zogenaamde 'Justice sector outcomes' zijn gericht op (Departement for Courts, 2003: 68):

- Safer communities. [B]eing communities in which there is reduced crime and in which safety and well-being is enhanced through partnerships;
- A fairer, more credible and more effective justice system. Being a system in which people's interactions are underpinned by the rule of law and justice services are more equitable, credible and accessible.

New Zealand Police heeft haar strategische visie daarop afgestemd. Onderstaande figuur laat zien hoe de 3 tot 5 jarige doelen van de politie aansluiten op de intermediaire outcomes van de sector als geheel. In de Statement of Intent is aangegeven hoe deze doelen bereikt moeten worden.

Figuur 8 Relatie tussen de outcomes van de politiestrategie (New Zealand Police Strategic Plan to 2006) en de Justice Sector Outcomes



Bron: New Zealand Police (2005: 12)

Het politiebudget groeide in de periode 2001-2007 met ruim een kwart van NZD 888.793 miljoen tot NZD 1.131.242 miljoen (omgerekend respectievelijk circa € 453.697 miljoen en € 577.459 miljoen).

6.3 De informatiewaarde van de politiebegroting

6.3.1 Inleiding

De verslechtering van criminaliteit is, zo werd hiervoor duidelijk, beantwoord met nieuwe beleidsaccenten en een forse toename van het budget. Vraag die zich daarbij aandient, is of de begroting voldoende informatie verschaft over de (verwachte) effecten van de beleidsimpulsen. In deze paragraaf wordt dat in beeld gebracht door een beoordeling van de informatiewaarde van de Vote Police en de Statement of Intent van New Zealand Police voor de begrotingsjaren 2003-2006.⁸⁹ De Vote is het document waarin de begrotingsvoorstellen gepresenteerd worden aan het parlement. De minister informeert daarin over de beoogde doelen en presenteert de financiële gevolgen van beleid. De Statement of Intent (SOI) is het strategiedocument waarin een departement aangeeft welke outcomes nagestreefd worden en hoe de outputs daaraan bijdragen. De inventarisatie maakt duidelijk dat de kennis over de effecten van beleid onvoldoende is voor een gefundeerde, op resultaten gerichte, afweging. De informatie over outputs, de autorisatiebasis, is ontoereikend. Het hoge abstractieniveau laat veel speelruimte aan New Zealand Police als het gaat om aantallen, prijs en kwaliteit van outputs. Daarnaast is de relatie tussen outputs en outcomes matig onderbouwd. Bovendien is de betrouwbaarheid van de gegevens punt van aandacht. Hierna wordt dit nader toegelicht, te beginnen met de informatiewaarde van Vote Police.

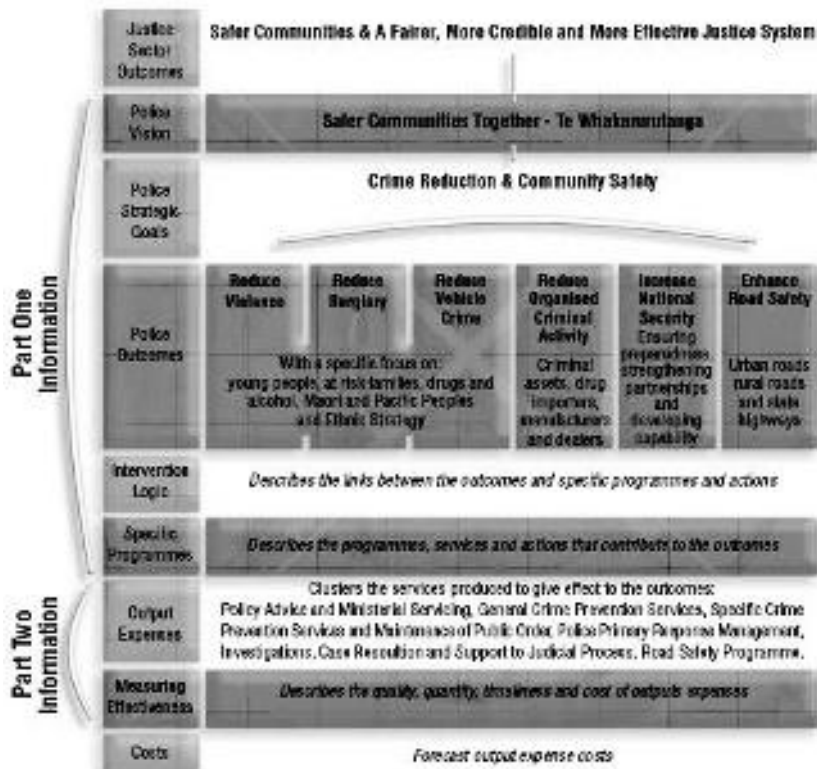
6.3.2. De informatiewaarde van Vote Police

De doelstellingen van New Zealand Police zijn onderdeel van de sectorbrede 'Justice sector outcomes'. De output expenses in Vote Police zijn daarop afgestemd.⁹⁰ In onderstaande figuur is de relatie tussen de outputs in de vote en de sectorbrede outcomes aangegeven.

⁸⁹ Op dat moment was de Statement of Intent ingevoerd; was de regeringsbrede Crime Reduction Strategy (CRS) vastgesteld; had de politie haar strategisch plan (Strategic Plan to 2006) uitgewerkt; en waren de Justice Sector Outcomes vastgesteld.

⁹⁰ Output expense appropriations authorise expenses to be incurred by departments or other entities in supplying outputs to parties external to the entity. The expenses authorised include both direct expenses and indirect expenses allocated to those outputs. Similar outputs are grouped in an output class (Treasury, 2008: 6-9; Treasury, 2005: 19-22).

Figuur 9 Relatie tussen outputs en outcomes in de Nieuw-Zeelandse justitieketen



Bron: New Zealand Police, 2005: 12

De informatie die over de outputs gegeven wordt in de Vote is echter beperkt. Er zijn geen (meetbare) outputdoelen en de informatie over kosten wordt op een hoog aggregatieniveau gepresenteerd. Zo is er bijvoorbeeld geen informatie te vinden over de kosten van de verschillende outputs. Hieronder volgen de belangrijkste conclusies met betrekking tot de informatiewaarde van Vote Police.⁹¹

Doelen en prestaties

- **Prioriteiten.** Er zijn veel prioriteiten, zoals regeringsprioriteiten, Justice sector outcomes, de politiemissie en 3-5 jarige intermediaire outcomes van New Zealand Police die ook nog regelmatig wijzigen. Hoewel de doelen elkaar niet uitsluiten, dient de vraag zich aan wat (werkelijk) prioritair is, te meer omdat er vaak nuanceverschillen (lijken te) zijn binnen soortgelijke doelen. Wijzigingen in accenten, en daarmee gepaard gaande wijzigingen in maatregelen, maken het bovendien lastig de resultaten af te zetten tegen de aanvankelijke ambities.
- **Streefwaarden.** De ambities, waaronder de Justice sector outcomes, zijn niet voorzien van streefwaarden, waardoor onduidelijk is wanneer de doelen zijn bereikt.
- **Koppeling doelen.** De koppeling tussen de 3-5 jarige outcomes van New Zealand Police en de intermediaire outcomes van de Justice sector is op hoofdlijnen goed gevisualiseerd. Een heldere, overtuigende, motivering hoe deze doelen aan elkaar gerelateerd zijn ontbreekt echter. Opvallend is bovendien dat in verschillende Votes Police de (doelen uit de) crime reduction strategy niet genoemd worden, terwijl dat juist de centrale strategie was voor criminaliteitsbestrijding in die periode (2002-2006).
- **Afbakening.** Onduidelijk is waarom de 3-5 jarige outcomes als middellange/korte termijn doelstelling beschouwd worden. Afgaande op de doelstelling (zoals het terugdringen van geweld) lijken het doelstellingen die langer relevant zijn. Bovendien is door het ontbreken van streefwaarden onduidelijk wat op korte termijn gerealiseerd moet zijn.
- **Onvoldoende specificatie van outputs.** Outputs zijn niet gespecificeerd in (uitputtende) aantallen en kwaliteit van afzonderlijke producten/diensten, maar gegroepeerd naar outputklassen die opgedeeld zijn naar 1) fasen in de veiligheidsketen (de 'life cycles' 'General Crime Prevention Services', 'Specific Crime Prevention Services and Maintenance of Public Order', 'Police Primary Response Management', 'Investigations', 'Case Resolution and Support to Judicial Process'), 2) ondersteunde functies ('Policy Advice and Ministerial Support') en 3) programma's (zoals 'Road

⁹¹ Deze beoordeling heeft betrekking op de Votes Police 2003/04 t/m 2006/07.

Safety Programme'). Voor het parlement is aldus onduidelijk welke outputs ze precies 'koopt', welke hoeveelheden en tegen welke kwaliteit.

- *Ondoorzichtige verdeling van doelen over de outputs.* Outputklassen zijn, zoals de naam al zegt, groeperingen van outputs. De hogere doelen zijn uitgedrukt in termen van beoogde maatschappelijke effecten, zoals bijvoorbeeld de 3-5 jarige outcomes. Doordat outputs centraal staan in de opzet van votes, ontstaat een ondoorzichtige verdeling van de outcomes over de verschillende outputklassen. Logischer zou zijn outputs onder te brengen in een aantal prioritaire outcomes. Daardoor ontstaat een meer natuurlijke relatie tussen outputs en outcomes: outputs die bijdragen aan bepaalde outcomes in plaats van het verdelen van stukjes outcomes over verschillende outputs. De ondoorzichtigheid wordt nog eens versterkt door het ontbreken van een doelenboom. Wanneer, bijvoorbeeld, op het niveau van outputklassen doelen gesteld zijn, is de relatie tussen een outputklasse en een 3-5 jarige outcome inzichtelijker.
- *Doelen en streefwaarden outputs.* Zowel op het niveau van outputklassen als de daarbinnen onderscheiden outputs ontbreken doelen en streefwaarden. Hierdoor is het niet inzichtelijk op welke wijze de outputs bijdragen aan de outcomes.

Middelen

- *Kosten outputs.* De Vote geeft informatie over de totale kosten per outputklasse en de kosten van nieuwe initiatieven, maar geeft geen informatie over de kosten van afzonderlijke maatregelen en/of outputs. Het parlement weet aldus niet welke outputs zij koopt, voor welke prijs, en tegen welke kwaliteit.
- *Kosten outcomes.* De votes geven geen informatie over de kosten voor het bereiken van de hogere doelen.
- *Abstractieniveau.* Van een groot aantal appropriations is het aggregatieniveau hoog (tussen NZD 61 en NZD 318 miljoen). Voor een goede uitoefening van de controlefunctie heeft het parlement meer gedetailleerde informatie nodig. Verder valt op dat er grote verschillen zijn in omvang van de appropriations: van NZD 10.000 voor Other Expenses for compensation paid to owners of firearms [...] (0,001% van de begroting) tot NZD 318.153.000 voor Police Primary Response Management (29,67%).

6.3.3 De informatiewaarde van de Statement of Intent (SOI)

De SOI informeert over de strategische koers en geeft aan hoe dit is doorvertaald naar de korte termijn doelen en de daarbij behorende outputs. Bij SOI Police gaat het om de volgende informatie:

1. *Strategische context*
 - de strategische context, zoals relevante maatschappelijke ontwikkelingen;
 - de aansluiting van de doelen op de regeringsprioriteiten en de Justice sector outcomes;
 - een toelichting op de middellange termijn doelen, inclusief de 'intervention logic', outcome-ontwikkelingen en beleidsmaatregelen.
2. *Outputplan*
 - een toelichting op de besteding van de appropriations per 'output class', inclusief een opsomming van de belangrijkste 'services' en de kosten per servicecategorie;
 - de aansluiting op de sector outcomes en prestatie-indicatoren (verdeeld over drie categorieën: kwantiteit, kwaliteit en tijdigheid). Van deze onderdelen en 'services' worden niet de afzonderlijke kosten aangegeven.
 - output-indicatoren.

De SOI geeft meer informatie over prestatiedoelen en kosten dan de Vote. Per outcome wordt de achtergrond en ontwikkeling van de problematiek geschetst en wordt een motivering gegeven van overheidsingrijpen ('intervention logic'). Daarnaast wordt aangegeven welke programma's daarop ingezet worden.

In tegenstelling tot de Vote geeft de SOI wel informatie over de doelen van de output expenses. Daarbij wordt onderscheid gemaakt in hoeveelheid, kwaliteit en tijdigheid (timeliness). Hieronder wordt een voorbeeld gegeven van de doelstellingen met betrekking tot het terugdringen van inbraak.

Tabel 14 Prestatiedoelen terugdringen inbraken Bron SOI New Zealand Police 2005/2006

Hoeveelheid	2004/2005	2005/2006
The recorded crime rate of number of dwelling burglaries reported per 10.000 population	98	98
Kwaliteit		
Percentage of recorded dwelling burglary offences resolved	Equal to or better than 2003/2004	Equal to or better than 2004/2005
Tijdigheid		
Percentage of burglaries that are attended within 24 hours of being reported	97%	97%

Hoewel de SOI meer informatie geeft over doelen en prestaties dan de Vote blijft de informatie beperkt. Hieronder volgen de belangrijkste bevindingen.

Doelen en prestaties

- *Uitgebreide opsomming van doelen.* Wat in de eerste plaats opvalt, is dat de Statement of Intent uitgebreid informatie geeft over de strategische context. Van de verschillende niveaus (sector, politie, lange en middellange termijn) worden de doelen toegelicht en wordt de onderlinge relatie beschreven. Vooral de visualisering van de onderlinge relaties valt in positieve zin op.
- *Helder overzicht van maatschappelijke ontwikkelingen.* Naast het 'wat' geeft de Statement of Intent tevens bondig aan 'waarom' overheidsingrijpen op de betreffende terreinen gewenst is.
- *Helder overzicht rationale, aanpak en maatregelen beleidsprioriteiten.* Van de beleidsprioriteiten kan 'in één oogopslag' worden gezien wat de 'intervention logic' voor overheidsingrijpen is, hoe het beleidsprobleem zich in de loop der jaren heeft ontwikkeld en welke beleidsmaatregelen worden genomen om het probleem aan te pakken.
- *Prestatiedoelen voor outputs.* Een belangrijke meerwaarde ten opzichte van de vote is dat in de Statement of Intent prestatiegegevens opgenomen zijn voor de verschillende outputklassen.
- *Onduidelijk keuze indicatoren.* Een minpunt is dat niet gemotiveerd is waarom bepaalde indicatoren zijn gekozen. In sommige gevallen behoeft de keuze (wellicht) geen nadere toelichting, zoals in het voorbeeld van inbraak. De Statement of Intent kent echter verschillende doelstelling waarbij het onduidelijk is waarom de betreffende indicatoren zijn geselecteerd of waarom er überhaupt geen indicatoren zijn opgenomen (wat ook voorkomt). Ook worden wijzigingen in indicatoren niet gemotiveerd.⁹²
- *Onduidelijk keuze type indicator.* Tevens is onduidelijk waarom in sommige gevallen gekozen is voor kwantitatieve indicator, terwijl in andere gevallen tijds- of kwalitatieve indicatoren zijn geselecteerd. Dit wordt niet gemotiveerd, bijvoorbeeld aan de hand van een beleidstheorie.
- *Onduidelijke hoogte streefwaarden.* Tevens is de hoogte van de streefwaarden niet gemotiveerd, bijvoorbeeld aan de hand van historische informatie of benchmarks. Waarom is het doel van het aantal huiselijke inbraken per 10.000 inwoners bijvoorbeeld 98 en niet 102? Ook kent het ambitieniveau vaak geen ontwikkeling, zie bijvoorbeeld de streefwaarden voor inbraak. Verder komt het voor dat wijziging in ambitie niet wordt gemotiveerd. Bijzonder is bijvoorbeeld de hogere output ten aanzien van het aantal gestopte commerciële voertuigen tijdens mobiele patrouilles: streefwaarde in 2004/2005 ligt tussen 52.380 en 78.660 voertuigen; voor 2005/2006 is dat tussen 120.000 en 160.000 voertuigen.
- *Grote bandbreedte streefwaarden.* Van verschillende indicatoren is de bandbreedte tamelijk groot, zoals bijvoorbeeld het aantal oproepen voor 111, het noodnummer (460.000 à 510.000) of het aantal uitgevoerde bail/parole controles (60.000 à 70.000).
- *Zwakke samenhang tussen strategische context en output plan.* Het is slechts beperkt na te gaan in hoeverre de outputs in deel 2 bijdragen aan het behalen van de outcomes in deel 1 doordat ervoor gekozen is de outcomes op te splitsen over de outputklassen (zie hierboven). Aangezien een overzicht ontbreekt, waarin is aangegeven hoe de outcomes verdeeld zijn over de outputklassen is niet duidelijk of alle outcomedoelstellingen voorzien zijn van indicatoren en onder welke outputklassen deze zijn opgenomen. Ook is het relatieve gewicht van de verschillende intermediaire doelen niet duidelijk (draagt een vermindering van het aantal inbraken met 10% bijvoorbeeld evenveel bij aan 'safer communities' als eenzelfde resultaat voor familiegeveel?).
- *Wel outcome- maar geen output-indicatoren.* Ook komt het voor dat er wel outcome-indicatoren zijn, maar geen output-indicatoren, zoals in het voorbeeld van de inbraken.⁹³ Daardoor is onduidelijk in hoeverre de outcome ontwikkeling het resultaat is van beleid of externe effecten eraan ten grondslag liggen. Het is immers niet duidelijk welke prestatie de politie heeft geleverd om de aantallen te behalen. Voor een groot aantal outputklassen is overigens wel aangegeven welke outputs geleverd worden. Een toelichting voor de keuze van de betreffende output-indicatoren (bijvoorbeeld in de vorm van een beleidstheorie) ontbreekt echter, waardoor het onvoldoende duidelijk is waarom de indicatoren zijn geselecteerd.

Middelen

- *Kosten outcomes.* De Statement of Intent geeft wat meer detailinformatie over de kosten binnen een outputklasse dan de Vote. Op basis van deze informatie is het echter niet mogelijk om de totale kosten per outcome te herleiden. De gegevens zijn namelijk geclusterd per output expense, terwijl in de meeste gevallen meerdere outputs bijdragen aan de realisatie van een outcome.

Tabel 15 Output expense 3 Specific Crime Prevention Services and Maintenance of Public Order

	Budgeted 2004/2005 NZD000	Budgeted 2005/2006 NZD000
Output 3.1 Directed Patrols	42.791	41.794
Output 3.2 Maintenance of Order	17.885	17.469
Output 3.3 Overseas Deployment	14.333	18.755

- *Kosten outputs.* Van sommige outputs wordt informatie gegeven over de beoogde aantallen en/of de kwaliteit, zoals in het onderstaande voorbeeld. Ondanks deze aanvullende informatie blijft onduidelijk wat de precieze kosten zijn per output. Dat

⁹² Zo is bijvoorbeeld met ingang van het begrotingsjaar 2005/06 een groot aantal indicatoren toegevoegd aan outputklasse 7.1 (Strategic Road Policing), zonder dat aangegeven is waarom.

⁹³ In de Statement of Intent voor 2006/07 zijn overigens twee output-indicatoren toegevoegd: 'Number of patrol apprehensions' en 'Number of arrests resulting from bail/parole breaches' (New Zealand Police, 2006: 21). Onduidelijk is echter waarom deze specifiek relevant zijn voor inbraken, aangezien aantal patrouilles en 'parole breaches' toch ook van invloed zijn op andere vormen van criminaliteit.

komt 1) door de bandbreedte van de 'estimated demand' (zie tabel 16); 2) doordat de geraamde kosten alleen op totaalniveau gegeven worden (een combinatie van outputs, zoals in het voorbeeld van output expense 3.1). Bovendien is vaak niet duidelijk tegen welke kwaliteit de outputs worden.

Tabel 16 'Outputs to be purchased' output expense 3.1 Directed patrols

	Estimated demand 2004/2005	Estimated demand 2005/2006
Number of patrol apprehensions	150.000-160.000	160.000-170.000
Number of bail/parole checks conducted	180.000-240.000	180.000-240.000
Number of bail/parole checks conducted breaches detected	3.000-5.000	8.000-12.000
Number of arrests resulting from bail/parole breaches	1.000-1.500	2.000-5.000

6.3.4 Betrouwbaarheid van de informatie

Een ander punt is de betrouwbaarheid van de informatie. Ontwikkelingen in veiligheid kunnen worden gevolgd door gebruik te maken van bevolkingsonderzoeken en politieregistraties. New Zealand Police maakt overwegend gebruik van eigen registraties. Daarnaast wordt gebruik gemaakt van gegevens uit bevolkingsonderzoeken.⁹⁴

Meer in het algemeen kan worden gesteld dat criminaliteitscijfers door verschillende factoren worden beïnvloed. Veel genoemd zijn de inzet van de politie (hoe meer handhaving, hoe meer gevallen) en de publieke attitude ten aanzien van criminaliteit (hoe minder tolerantie, hoe groter het aantal aangiften). Daarnaast spelen factoren als de aangiftebereidheid, demografische ontwikkelingen, en de wijze van registratie een rol. De cijfers zijn, kortom, een benadering van de feitelijke situatie, en blijken niet even betrouwbaar. De belangrijkste kanttekeningen worden hierna besproken.

'The dark figure of crime'

Het aantal door de politie geregistreerde gevallen verschilt in grote mate met de criminaliteitscijfers uit bevolkingsonderzoek. Het meest recente onderzoek, het New Zealand Crime and Safety Survey (NZCASS) 2006 (Mayhew & Reilly, 2007), komt in totaal uit op 1.245.000 gevallen tegenover 147.000 geregistreerd door de politie, zo'n acht keer lager. Het aantal niet-geregistreerde gevallen wordt ook wel 'the dark figure of crime' genoemd (Mayhew & Reilly, 2007: 36).⁹⁵

Tabel 17 NZCASS schattingen van criminaliteit en politieregistraties in 2005

	Police 000s	NZCASS 000s	% reported to the Police %	Estimated number reported 000s	% recorded of reported number %	% recorded of all NZCASS crimes %
Thefts of vehicles	20	29	84	24	80	67
Thefts from vehicles/vehicle interference	54	117	52	61	89	46
Burglary	38	330	47	154	25	12
Robbery/thefts from the person	4	49	22	11	40	9
Assaults	32	720	36	260	12	4
Total comparable subset	147	1.245	44	552	27	12

Bron: Mayhew & Reilly, 2007: 36

⁹⁴ Het gaat dan ondermeer om het New Zealand National Survey of Crime Victims, uitgevoerd in 1996 (Young et al. 1997) en 2001 (Morris & Reilly 2003), en het New Zealand Crime and Safety Survey (NZCASS) 2006 (Mayhew & Reilly).

⁹⁵ De politie definieert overtreding ('offence'), geregistreerde overtreding ('recorded offence') en opgeloste overtreding ('resolved offence') als volgt: 'An offence is any act reported to or otherwise becoming known to the Police that the Police consider to be in breach of the criminal law'; 'A "recorded offence" is an actual offence of which the Police become aware. Reported offences which, after investigation, are found not to have involved any offending are classified as "no offence disclosed" and are not "recorded"; 'A recorded offence is considered to have been "resolved" when it has been investigated, the likely offender(s) have been identified, and a decision has been taken on what should happen to those offender(s) – whether a prosecution, a diversion or a family group conference' (OAG, 2001: 25).

Er is een aantal oorzaken voor het grote verschil. In de eerste plaats is slechts 44% van de gevallen bekend bij de politie. Om uiteenlopende redenen wordt geen aangifte gedaan. Ten tweede registreert de politie niet alles. Slechts in 27% bij de politie gemelde gevallen zouden geregistreerd worden (Mayhew & Reilly, 2007: 36). Tegelijkertijd zijn de politiecijfers, ten opzichte van de onderzoeksstatistieken, enigszins geflatteerd doordat de laatste alleen betrekking hebben op overtredingen in de privésfeer. Daarmee worden bijvoorbeeld zaken als diefstal van de bedrijfsauto uitgesloten. De politie maakt daarentegen in veel gevallen niet een dergelijk onderscheid (Morris & Reilly 2003, 2001: 68). Een andere factor is meer conceptueel van aard. Bij de criminaliteitsonderzoeken wordt slachtofferschap 'gemeten', terwijl de politie aantallen overtredingen registreert. Het is niet denkbeeldig dat een overtreding meerdere slachtoffers kent. Andersom zou een incident door de politie kunnen worden geregistreerd als een meervoudige overtreding, terwijl het in het slachtofferonderzoek mogelijk maar als één geval wordt gezien. De gevolgen van deze conceptuele verschillen onderstrepen dat ook voorzichtigheid moet worden betracht bij de interpretatie van de statistieken van slachtofferonderzoek (Morris & Reilly 2003: 67-68). Dat een groot deel niet bekend is bij de politie hangt overigens voor een belangrijk deel samen met de ernst van de overtreding. Slechts circa 10% van de lichtere overtredingen in de categorie 'just something that happens' of 'wrong but not a crime' wordt gemeld bij de politie.⁹⁶ Desondanks voert het te ver om de problematiek van de 'donkere cijfers' op grond van (onvoldoende) ernst van het delict opzij te schuiven. Nog altijd de helft van het aantal overtredingen, dat door de slachtoffers werd bestempeld als zeer ernstig, bleef onbekend bij de politie. Ook is voor die gevallen waarin de slachtoffers het voorval kenmerkten als een overtreding ('crime') het percentage dat onbekend is bij de politie relatief groot (Mayhew & Reilly, 2007: 41).⁹⁷ Gelet op de grote verschillen tussen de door de politie geregistreerde aantallen en de onderzoeksstatistieken is het opvallend dat de politie voor een groot aantal criminaliteitssoorten er toch voor gekozen heeft de eigen cijfers te gebruiken. In het geval van inbraken zou er, volgens de politie, nauwelijks sprake zijn van 'dark figures'. Volgens New Zealand Police zijn de politiecijfers juist betrouwbaarder (New Zealand Police, 2004: 23):

Although there are a range of sources for statistics on burglary within the Justice and Insurance sectors, Police recorded crime statistics are likely to be a good indicator of the level of burglary in society as insurance companies generally require a Police report before accepting insurance claims. This means that with this type of offending there is less need to look to statistics derived from surveys, which are prone to subjectivity and sampling errors. Police statistics provide a trend measure that relies on relatively consistent definitions, and a complete record of validated reported crime.

Toch tonen de cijfers aan (zie tabel 17 hierboven) dat slechts 12% van de inbraken door de politie is geregistreerd. Evenals burgers niet altijd bereid zijn aangifte te doen, wil niet iedereen de moeite nemen een claim in te dienen voor de geleden schade.

Een ander knelpunt betreft de codering. Tot juli 2008 kende New Zealand Police geen nationale gedocumenteerde coderingsstandaard voor criminaliteit. Agenten kunnen aldus verschillende interpretaties geven hebben aan een misdrijf, met als gevolg dat zij dezelfde gevallen anders classificeren (Statistics New Zealand, 2008: 6). Ook een verruiming van de definitie van inbraak vergroot de kans op interpretatieverschillen. Met een wijziging van de Crimes Act 1961 in 2003 werd de vereiste van een geforceerde inbraak ('break and enter') vervangen door 'without authority'. Dit betekent dat ook overtredingen als diefstal van een fiets uit de tuin aangemerkt moeten worden als een inbraak (waar het voorheen geregistreerd werd als diefstal buiten huis (Mayhew & Reilly, 2007: 29).⁹⁸

⁹⁶ Naast trivialiteit ('Too trivial/no loss/not worth reporting/unsuccessful attempt'), goed voor 48%, zijn andere redenen die geënquêteerden opgaven om een overtreding niet te melden bij de politie ondermeer: 'Police couldn't have done anything; wouldn't have been bothered/interested; too busy/not enough police' (34%); 'Private/dealt with matter myself/ourselves' (27%) 'Didn't have enough evidence to report it' (12%); 'Inconvenient/too much trouble' (7%).

⁹⁷ '[O]f the six in ten offences where victims felt what happened was 'a crime', less than one-half were reported to the Police' (Mayhew & Reilly, 2007: 41).

⁹⁸ Zo bracht onderzoek van de Office of the Auditor-General een aantal risico's aan het licht als gevolg van de definitiewijziging (OAG, 2006b: 35): 'The change in the legal definition of burglary has created some coding difficulties for Police. For example, there is some uncertainty in the case of multi-level buildings with different tenants, whether incidents should be coded as one burglary, multiple burglaries, or theft. Different interpretations of the legal definition of burglary, and when to apply it, may be creating offence coding inconsistencies between different Districts, and even Areas. Some of the Districts we visited are trying to address this issue by writing their own guidelines for coding crimes such as burglary and theft. However, to ensure consistency, national guidelines need to be followed by all Districts. We were told that national coding guidelines do exist, but need updating and improving.' [...] 'We note that independent research commissioned by the Police in 2004 suggests that the

Tot slot wordt gewezen op het effect van timing. Door de aard van de werkzaamheden is er enige vertraging tussen het moment waarop de overtreding zich voordoet en de invoer ervan in het systeem. In de overzichten wordt hiermee rekening gehouden, doordat het tellen plaatsheeft veertien dagen na het einde van de betreffende periode. Volgens Axist Consulting Ltd, dat onderzoek deed naar de effecten van de overgang van het Law Enforcement System (LES) naar de National Intelligence Application (NIA), kan dit bij de overzichten in de begrotingsstukken voor de maanden mei en juni tot te lage waarden leiden, vanwege krappe rapportagertermijnen (Statistics New Zealand, 2006: 30). Een ander probleem doet zich voor bij de oplossingspercentages. Wanneer een zaak vijftien dagen of meer na het einde van het jaar is opgelost, wordt het niet meer als opgelost geregistreerd. De gevolgen hiervan zijn vooral merkbaar bij zaken waarvoor de onderzoekstermijn lang(er) is, zoals moordzaken en inbraken. Ook de overgang naar een nieuw registratiesysteem heeft effect op de aantallen. In juni 2005 werd het LES vervangen door de NIA. Hoewel het nieuwe systeem dusdanig is ontworpen dat wijziging in dataverzameling kon worden voorkomen, constateerde een adviesbureau dat de overgang naar het nieuwe systeem waarschijnlijk tot wat hogere registraties leidt.⁹⁹

6.4 Kenmerken van het begrotingsregime

6.4.1 Inleiding

Hiervoor werd duidelijk dat er veel aan gelegen is strak(ker) te sturen op prestaties van de politie: de veiligheidssituatie is verslechterd en de ontevredenheid over de politie is gegroeid. Besloten werd het over een andere boeg te gooien: meer repressie, meer beleidscoördinatie, meer budget, en meer prestatiebesturing. Opvallend daarbij is dat de informatie over de (beoogde) effecten en kosten van beleid beperkt is, temeer omdat het Nieuw-Zeelandse model daar sterk op gericht is (zie hoofdstuk 4). De vraag is hoe dat kan. Naast urgentie zijn het begrotingsregime en de politiek-bestuurlijke context aangewezen als factoren die een rol spelen bij de wijze waarop landen invulling geven aan prestatiebegroten. In deze en in de volgende paragraaf komen de laatste twee aan bod, te beginnen met de eigenschappen van het begrotingsregime.

Het begrotingsstelsel heeft zijn juridische grondslag in verschillende wetten. De belangrijkste bepalingen zijn opgenomen in de (Treasury, 1996: 10-11, Treasury, 2005: 5-6):

- *Constitution Act 1986*. Sectie 22 bepaalt dat de begroting bij wet wordt vastgesteld: 'except by or under an Act of Parliament' '[i]t shall not be lawful for the Crown [...] (a) To levy a tax; or (b) to borrow money or to receive money borrowed from any person; or. (c) To spend any public money';
- *Public Finance Act 1989*. Deze wet regelt het kader voor parlementaire autorisatie. Ook geeft het regels over de rapportagevereisten van publieke organisaties;
- *State Sector Act 1988*. Deze wet regelt onder andere de verantwoordingsrelatie tussen de minister en de chief executive. Hierin is onder andere bepaald dat de chief executive verantwoordelijk is voor het management van zijn organisatie en het financieel beheer, met beperkte input control vanuit centraal niveau;
- *State-Owned Enterprises Act 1986*. Deze wet richt zich op de besturingsprincipes ten aanzien van 'state-owned enterprises';
- *Crown Entities Act 2004*. Deze wet regelt de besturingsprincipes ten aanzien van 'crown entities';
- *Fiscal Responsibility Act 1994*. Hierin worden regels gesteld over het macro-economisch beleid 'establishes the principles for fiscal policy, including reporting requirements'.¹⁰⁰

De uitgangspunten van het Nieuw-Zeelandse model zijn neergelegd in de State Sector Act 1988 en de Public Finance Act 1989. Die zijn in hoofdstuk 4 reeds beschreven. In deze paragraaf wordt nader ingegaan op het begrotingsproces, inclusief het macro-economisch beleid, en de rol van de belangrijkste actoren daarin.

effect of the Crimes Amendment Act 2003 on the coding of burglary statistics may be minimal. The research found that less than 1% of examined burglary offences were incorrectly coded as other offence types. However, we found a perception from our interviews with some officers that miscoding is a significant issue' (OAG, 2006b: 35).

⁹⁹ '[N]atural enhancements integral to the NIA application architecture (eg wizard entry and a graphical user interface) and processes by which the organisation has adjusted to the NIA environment (training, data entry processes, file auditing) appear to have influenced the statistics capture. There now appears to be a higher propensity to record offence statistics in the NIA system than there was in the LES system. This represents a change in statistics recording practice, not an increase in the level of criminal offending. Likely causes are the different computer environment for data entry, resourcing and/or data entry responsibilities, and possible changes in local auditing practices' (Axist Consulting New Zealand Ltd, aangehaald in Statistics New Zealand, 2006: 30).

¹⁰⁰ In 2004 zijn de Public Finance Act 1989 en de Fiscal Responsibility Act 1994 samengevoegd in de Public Finance (State Sector Management) Act.

6.4.2 Begrotingsproces

Het meerjarenkader

Het begrotingsproces kent verschillende stappen, te beginnen met het vaststellen van het meerjarenkader dat de basis vormt voor de jaarlijkse begrotingrondes. Met de overgang van een input- naar een outputbegroting is besloten om de begroting niet langer automatisch aan te passen aan kostenontwikkelingen van de input (the base). Besloten is het uitgavenniveau, in principe, constant te houden gedurende de begrotingsperiode door zogenaamde 'fixed nominal baselines' (zie verder paragraaf 4.2.2). Dat geldt ook voor de politiek. Concreet betekent dit de politiek een vast budget heeft voor drie jaar. Nieuwe prioriteiten zullen aldus, in eerste instantie, uit de bestaande middelen moeten worden bekostigd, al dan niet ten koste van andere activiteiten. Wel is er de mogelijkheid om tot 5% van de ongebruikte middelen in een outputklasse vrij te maken voor een andere outputklasse. In de praktijk wordt dit bijvoorbeeld gedaan voor de herverdeling van de beschikbare personele capaciteit. Zo is er structureel een tekort aan pro-actieve staf, terwijl er een 'overschot' is aan reactieve staf. De 5%-marge wordt gebruikt om dit enigszins recht te trekken.¹⁰¹ Het stringenter beleid resulteerde niet direct in meer begrotingsdiscipline.¹⁰² Wat verder meespeelde, is dat de economische situatie verbeterde. Vaste baselines bleken daarvoor minder geschikt, omdat politici in tijden van een economische opleving minder snel geneigd zijn de hand op de knip te houden (Treasury, budget management that counts: 5).¹⁰³ Daarnaast werd verwacht dat onder Mixed Member Proportional (MMP) de begrotingsdiscipline nog verder onder druk zou komen te staan.¹⁰⁴ Om meer 'top-down counter-pressure' te bieden, werd de Fiscal Responsibility Act 1994 (FRA 1994) ingevoerd (Newberry, 2002: 145).¹⁰⁵ Deze wet moet de begrotingsdiscipline versterken en schrijft voor dat de regering periodiek een 'budget policy statement' aanbiedt, waarin zij op macroniveau haar lange en korte termijn begrotingsbeleid uiteenzet.¹⁰⁶ Vijf principes zijn leidend in het begrotingsbeleid (OECD, 2004: 323):

- *het verminderen van de staatschuld (Crown debt) tot een prudent niveau*: doel is voldoende buffer op te bouwen voor factoren die een negatieve impact hebben op de staatschuld. De wet maakt het mogelijk om een positief exploitatieresultaat te behalen totdat voldoende buffer opgebouwd is;¹⁰⁷
- *het handhaven van een prudent niveau van de staatschuld*: dit betekent dat wanneer een prudent niveau bereikt is, de regering geen schuld kan aangaan om reguliere uitgaven (operating expenses) te financieren;
- *het behalen en behouden van een gezond balansniveau (Crown net worth) dat voldoende buffer vormt voor toekomstige ontwikkelingen*: niet alleen de staatschuld maar ook de balanspositie is van belang voor een voldoende sterke financiële positie;
- *prudent management van financiële risico's*: dit betekent dat de regering actief risico's beheert die van belang zijn voor de financiële positie;
- *redelijkerwijs voorspelbare en stabiele belastingtarieven*: dit benadrukt het belang van een stabiel fiscaal regime voor economische stabiliteit en groei.

¹⁰¹ New Zealand Police kan tot een dergelijke correctie worden aangespoord door een vakminister. Zo kan, bijvoorbeeld, de minister van Jeugdzaken toezien op het aantal fte's dat beschikbaar is voor preventie.

¹⁰² Hoewel de Labour regering veel maatregelen had ingevoerd om de uitgaven te beheersen, slaagde zij er niet in begrotingsdiscipline ten uitvoer te brengen. Gevolg was grote bezuinigingen in 1991 (Kerr, 2004: 2).

¹⁰³ "Because the fiscal forecasts did not allow for increased spending in future Budgets, they understated the likely spending profiles. This resulted in optimistic projections of the progress towards the long-term fiscal objectives, which reduced the discipline on the annual Budget process" (budget management that counts: 5).

¹⁰⁴ In a coalition cabinet, it was assumed, it may be more difficult to keep spending levels down, e.g. because 'there was now an opportunity for portfolio ministers from different coalition parties to bid up spending in their sector, by turning the issue into a coalition dispute' (Treasury, 2001: 6).

¹⁰⁵ A striking detail is that the act was introduced as a private member's bill of Hon Ruth Richardson, shortly after her term as minister of Finance (1990-1993) (Scott, 2001: 19).

¹⁰⁶ "The Budget Policy Statement, which must be published by the end of March [...] is the "top-down" document that sets out: a) long-term goals for operating expenses, revenues, balance, debt and net worth; b) short-term intentions for these variables for the next three years; and c) broad strategic priorities for the coming Budget. The *Fiscal Strategy Report*, which is tabled with the Budget [...] must: a) compare the fiscal forecasts with those contained in the earlier Budget Policy Statement, and explain any differences between them; b) contain Progress Outlook projections of the main fiscal variables over at least the next ten years; and c) assess whether that outlook is consistent with the long-term objectives, and explain any inconsistencies. De 'fiscal updates' betreffen ondermeer 'an Economic and Fiscal Update at the time of the Budget and each December, and a pre-election Fiscal Update to be published before each general election. They must include macroeconomic and projections of Crown financial statements' (Rae, 2002: 32).

¹⁰⁷ Dit positieve resultaat kan alleen uit 'operating surpluses' gerealiseerd worden om te voorkomen dat departementen buffers opgebouwen door bezittingen (activa) te verkopen (OECD, 2004: 323).

In tegenstelling tot de meeste OECD lidstaten zijn er geen vaste begrotingsnormen. De FRA 1994 spreekt weliswaar over een prudent niveau, maar definieert dat niet (Treasury, 1996: 11). De enige voorwaarde is dat de regering daarover transparant is en verantwoordelijk aflegt over haar begrotingsbeleid. Gevolg is dat de regering een grote bewegingsvrijheid heeft in moeilijke tijden. Zij kan immers haar definitie van prudent aanpassen aan gewijzigde economische omstandigheden of veranderingen in de kosten van het beleid, bijvoorbeeld vanwege demografische ontwikkelingen (OECD, 2004: 323). Risico is dat het daardoor niet zo nauw genomen wordt met de begrotingsdiscipline 'since governments can pick and choose among the goals *after the event*' (Rae, 2002: 31).

Belangrijke aanvulling op de 'fixed nominal baselines' zijn de 'fiscal provisions'. Dat zijn voorzieningen die bovenop de baselines beschikbaar zijn voor nieuwe begrotingsvoorstellen gedurende een regeringsperiode.¹⁰⁸ De hoogte van de provisions is een politiek besluit die bepaald wordt door de begrotingsdoelen voor de lange termijn: hoe lager de ambitie met betrekking tot het terugdringen van het begrotingstekort en de schulddispositie, hoe meer ruimte voor de korte termijn. De regering laat zich daarbij adviseren door de Treasury.¹⁰⁹

Box 10 De verdeling van de 'fiscal provisions' over de driejarige parlementaire cyclus: een voorbeeld

De lange termijn doelen en de financiële ramingen voor de lange termijn bepalen tezamen het beschikbare budget voor de korte termijn, 'the provisions'. Nadat dit kader bepaald is, is de volgende stap om deze 'voorraad' te verdelen over de regeringstermijn, op basis van de voorgestelde beleidsvoornemens en tijdpad. Figuur 10 laat zien hoe dit mechanisme is toegepast voor de regeringsperiode 1999-2002.

De 'provisions' zijn vastgesteld op NZD 5,9 miljard voor beleidsprioriteiten. Dit was gebaseerd op de meest actuele gegevens op dat moment met betrekking tot financiële vooruitzichten (oktober 1999) en de lange termijn parameters van de regering.¹¹⁰ De verdeling werd definitief vastgesteld in de begrotingsronde van het begrotingsjaar 2000 'op basis van cumulatie op NZD 420 miljoen voor de resterende maanden in 1999/2000, NZD 1.2 miljard in 2000/01, NZD 1.8 miljard in 2001/02 en NZD 2.4 miljard in 2002/03 (respectievelijk 0,4%, 1,1%, 1,5% en 2,0% van het bruto binnenlands product).'¹¹¹

'Provisions' zijn cumulatief, vanuit de gedachte dat een genomen beslissing om de baseline van een departement te vergroten een permanente toename betreft. De 'provisions' voorzien aldus in de jaarlijks benodigde extra middelen. De som van de individuele, gecumuleerde, 'provisions' telt op tot de in totaal extra te verdelen NZD 5,9 miljard.

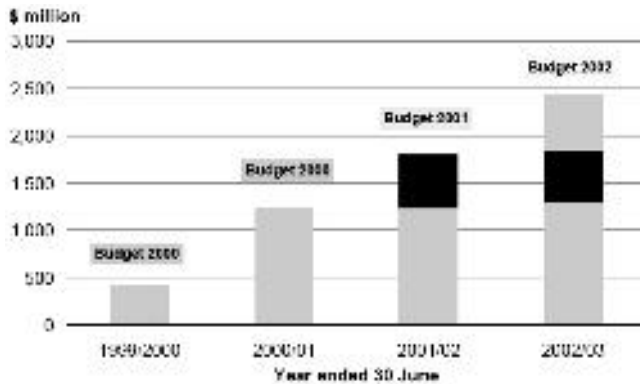
Bron: Treasury, 2001: 8

¹⁰⁸ De 'provisions' hebben alleen betrekking op eigenstandige beslissingen ('discrete policy decisions'). Hogere uitgaven uitgavenniveau vanwege externe omstandigheden ('forecast changes'), zoals bijvoorbeeld een toename van de werkloosheidsuitkeringen als gevolg van verslechterde economische omstandigheden komen niet ten laste van de 'provisions'. Daarentegen wordt een besluit om bijvoorbeeld de studiebeurs te verhogen wel gezien als een politieke keuze en gaat aldus ten laste van de 'provisions' (Treasury, 2001: 6). Het mag duidelijk zijn dat dit een kritiek punt is, aangezien het geen technisch besluit is wat een 'forecast change' is en wat ten koste moet gaan van de 'provisions' (Treasury, 2001: 8; zie ook Newberry, 2002: 147-148).

¹⁰⁹ 'Beyond the three-year Parliamentary cycle, forecasts include a proxy for the provisions that is referred to as a "technical" provision, representing potential future policy decisions to be made as part of future Budgets. The technical provision is determined by the Treasury (and agreed to by Ministers) based on an approximate average of the cost of new policy over the last few years ('[t]he term "technical" is used to emphasise the fact that as yet there is no political commitment to the projected expenditure target'). [...] In the fiscal projections, required as part of the Fiscal Strategy Report, 'the amount set aside beyond the fiscal forecast horizon is termed a "fiscal allowance" as opposed to a fiscal provision. The allowance indicates the fiscal flexibility the Government has for spending and revenue initiatives, contributions to partially pre-fund future New Zealand superannuation pressures, and responding to developments in the economic and fiscal position. It provides a broad indication of flexibility rather than a specific policy commitment' (Treasury, 2001: 7).

¹¹⁰ 'Long-term fiscal parameters included: (i) Rising surpluses at least to the level of the October 1999 forecasts (\$0.0 billion in 1999/2000, \$0.8 billion in 2000/01 (0.7% of GDP), \$1.7 billion in 2001/02 (1.4% of GDP) and \$2.3 billion in 2002/03 (1.9% of GDP)) to enable a contribution to partially pre-fund future New Zealand Superannuation pressures; (ii) A longer-term debt objective of keeping net Crown debt below 20% of GDP. (iii) Keeping expenses around current levels of about 35% of GDP. Reversing the previous Government's promised tax cut and introducing a higher marginal tax rate of 39% on incomes greater than \$60,000 – along with the provisions already in the October 1999 forecasts – enabled a total of \$5.9 billion to be allocated to establish a limit for the fiscal provisions (across the short-term forecast horizon of the remainder of the current year plus three years) (Treasury, 2001: 7).

¹¹¹ 'The \$5.9 billion provision covers three years. However, because the parliamentary term begins in November and the financial year begins in July, the expenditure needs to be allocated across four financial years. The small amount of expenditure allocated in 1999/2000 year provided for new government initiatives implemented before the Government's first budget took effect from 1 July 2000' (Treasury, 2001: 8).



Bron: Treasury, 2001:8

De 'fiscal provisions' hebben een aantal voordelen. Het verruimen van de scope van één jaar (de jaarlijkse begrotingsronde) naar drie jaar maakt het mogelijk belangrijke voorstellen (zoals bezuinigingen) beter in te passen in de lange termijn begrotingsdoelstellingen. Ook maakt het ministers gemakkelijker met gecombineerde voorstellen ('one-off packages') te komen, 'rather than drip-feeding annual funding increases' (Treasury, 2001: 8). Meer in het algemeen kan het de allocatie verbeteren doordat politici en chief executives beter zicht hebben op het begrotingsplafond om de lange termijn doelen te realiseren. Ook laat het zien of de beleidsvoorstellen binnen die marge zijn te realiseren (zonder op een begrotingstekort uit te komen). De combinatie van vaste nominale baselines en een strikt uitgavenkader stimuleert en spoort ministers en chief executives bovendien aan tot herverdeling binnen de bestaande begroting (Treasury, 2001: 11).

Met het begrotingsjaar 2003 werd de methode van de 'fiscal provisions' echter afgeschaft. Dit is opvallend, gezien het positieve commentaar van de OECD met betrekking tot het effect van de 'fiscal provisions' op 'fiscal control' (Rae, 2002). Volgens de toenmalige minister van Financiën kende het niettemin te veel nadelen (Wilkinson, 2004: 12):

'The ad hoc fixed nominal limit blurred the distinction between fiscal strategy and budget management, creating confusion and debate. It also invited gaming. Because cost increases from non-indexed base spending had to be absorbed within the nominal limit, ministers soon found that the 'pot' was smaller in real terms than it appeared. Hagging over these issues was time-consuming, and concerns about the erosion of public sector capability would not go away.'

De jaarlijkse begrotingsronde

De jaarlijkse begrotingsronde bestaat uit twee fasen: een uitvoerende en een parlementaire fase. De eerste begint met een strategische fase, waarin ministers de strategische begrotingsdoelen vaststellen voor de komende drie jaar. Die doelen vormen de basis voor de Budget Policy Statement, een nota voor het parlement, waarin de regering de prioriteiten van het begrotingsbeleid aangeeft (zie hiervoor). Vervolgens worden de begrotingsstukken (Votes) voorbereid. Van ministers wordt verwacht dat zij binnen de baselines blijven. Wel kunnen zij de verdeling van de middelen over de outputklassen wijzigen. De afzonderlijke begrotingsvoorstellen worden door het kabinet beoordeeld om te bezien of alles binnen het budgettaire kader past. Nadat het parlement gedebatteerd heeft over het rapport van de Finance and Expenditure Committee (FEC) over de Budget Policy Statement, worden de definitieve stukken opgesteld en aan het parlement aangeboden. Het parlement beoordeelt eerst de individuele stukken. Voor Votes die binnen de baseline blijven, geldt een versnelde behandeling ('fast-track minimal scrutiny or no scrutiny approval process') (Newberry, 2002: 144-145). De verschillende stappen in de jaarlijkse begrotingsronde zijn beschreven in bijlage 5.

Specifieke situatie met betrekking tot de Justitieketen

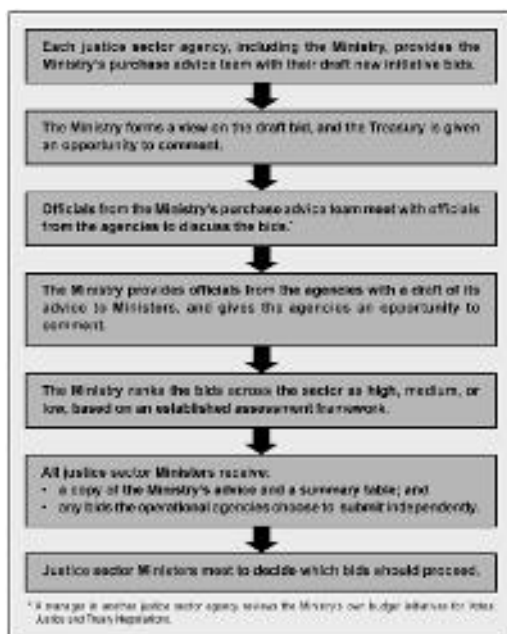
Binnen de Justitieketen is vanaf de tweede helft van de jaren negentig een 'purchase advice process' opgesteld om de allocatie beter af te stemmen op beleidsprogramma's. Daarvoor was de allocatie voor de politie vooral gericht op aantallen agenten. Dat had als nadeel dat, in tijden van bezuiniging, minder budget beschikbaar kwam voor de civiele staf en voor technische ondersteuning. Ook was de bijdrage van de politie aan de verbetering van veiligheid minder inzichtelijk (Ministry of Justice, 1999a:

10-11). Afstemming is bovendien belangrijk vanwege de verwevenheid van de activiteiten van de betrokken partijen (Colby, 1993: 46):

Any police and operations decisions made in isolation by the Police Department which lead to an increase in arrests will have an immediate effect on the workloads of the courts, the judiciary, and the Department of Social Welfare. The types and length of sentences imposed in the courts have downstream effects that will be felt by prisons and community corrections. If the judiciary alters its sentencing practices, or new legislation is introduced, again the greatest effects are felt at the "back end" of the system. Downstream, though, the activities of the corrections group of prisons, community corrections and psychological services have an impact on crime prevention and reduction which in turn affects the police.

Het ministerie van Justitie stuurt het proces aan en adviseert de sectorministers over nieuwe begrotingsvoorstellen van een achttal Votes.¹¹² Ook dient Justitie, in overleg met de andere betrokken departementen, aanvullende 'bids' (budgetten) in bij het kabinet.¹¹³ Voordeel van deze methode is dat het de beleidscoördinatie versterkt. Vanuit haar coördinerende rol heeft Justitie immers een beter overzicht dan de afzonderlijke agentschappen en kan daardoor beter de belangen van de keten als geheel overzien. Onpartijdigheid wordt veiliggesteld, doordat de eigen voorstellen aan dezelfde procedure zijn onderworpen en de adviezen extern worden getoetst. Uit onderzoek van de Office of the Auditor-General kwam naar voren dat de betrokken ministeries geen problemen hebben met de coördinerende rol van het ministerie (OAG, 2001: 44-45).

Figur 11 Purchase advice process Justice sector



Bron: Office of the Auditor-General, 2001: 46

Het belang van deze jaarlijkse begrotingsronde moet overigens niet worden overschat. Het gaat in het algemeen om relatief kleine bedragen, in de orde van grootte van NZD 5 miljoen. Ook de meer beleidsmatige invulling van de allocatie moet niet worden overschat. In de eerste plaats hangt dit samen met het mechanisme van baselines. Het gros van de uitgaven staat voor een periode van drie

¹¹² Deze 'Votes' zijn Attorney General (Crown Law Office), Corrections, Courts, Justice, Police, Serious Fraud, Treaty Negotiations, and Child, Youth and Family (youth justice) (Office of the Auditor-General, 2003: 44).

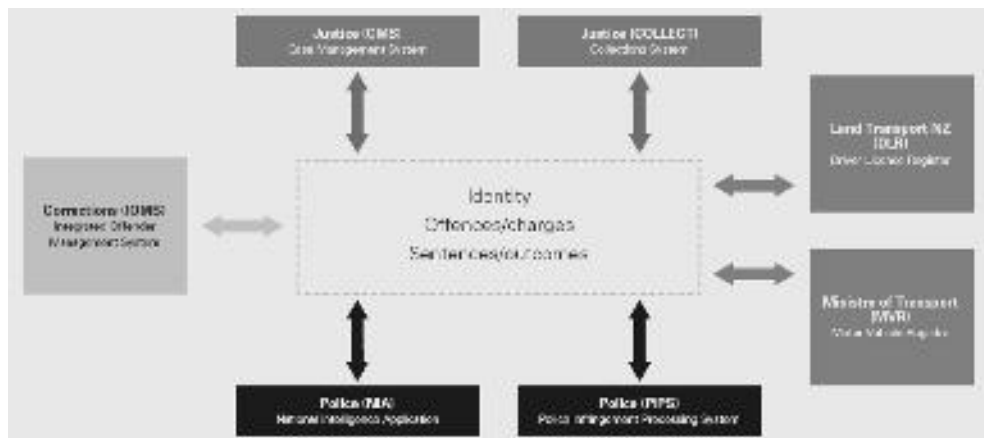
¹¹³ De rol van het ministerie van Justitie is vastgelegd in een protocol met daarin de te volgen principes; de scope van de rol van het ministerie en; de procedures voor analyse en rapportage van de nieuwe begrotingsvoorstellen. De rol van het ministerie van Justitie is te adviseren over de effectiviteit van de verschillende alternatieven, of de alternatieven wat toevoegen op het lopende en de gevolgen van het (niet) overnemen van de alternatieven (Ministry of Justice, 1999a: 8-9).

jaar vast. In de tussenliggende periode kan aldus alleen via de jaarlijkse begrotingsronde bijgestuurd worden in reactie op outcome-ontwikkelingen. Zoals aangegeven, gaat het daarbij veelal om relatief kleine bedragen. Afgezien daarvan blijkt dergelijke informatie überhaupt nauwelijks een rol te spelen in de besluitvorming (zie voorbeeld 81% bij prestatiegegevens). Politici blijken in de praktijk een voorkeur te geven aan sturing op inputs, zoals het aantal blauw op straat.¹¹⁴ Na het verstrijken van de fixed baseline periode (na drie jaar) zou ook het basisbudget kunnen worden bijgesteld. De praktijk leert echter dat dit nauwelijks gebeurt.

Bovendien staat een aantal knelpunten binnen de sector coördinatie in de weg, waaronder verschil in prioriteiten tussen uitvoeringsorganisaties, ministers en departementen en andere opvattingen over de balans tussen preventie en repressie; het vervagen van de afbakening tussen strategisch en operationeel beleid; beperkte gezamenlijke planning; dubbeling van functies en middelen; en onduidelijkheid over bevoegdheden ten aanzien van investeringen en risicobeheersing op het terrein van informatietechnologie (Ministry of Justice, 2002: 6-7).

Niettemin heeft het ministerie gaandeweg verschillende resultaten kunnen boeken die de coördinatie versterken. Naast het benoemen van gezamenlijke doelen, sector outcomes, is de integratie van informatiesystemen een belangrijke stap. Zo is een 'data warehouse' ontwikkeld dat de nodige informatie verschaft voor monitoring, beleidsontwikkeling, beleidsevaluatie en bij het opstellen van aankoopadviezen voor de nieuwe begroting (OAG, 2003: 58).¹¹⁵

Figuur 12 Data-uitwisseling in de Justitiesector



Bron: Ministry of Justice, 2006: 10

6.4.3 Actoren

De belangrijkste actoren in het begrotingsproces zijn het kabinet, de ministers, de centrale departementen en het parlement. Het parlement is de 'supreme law-making authority'. Zij stelt de begrotingswetten vast en controleert de overheidsfinanciën. Het initiatief ligt bij het kabinet, zij dient de begrotingsvoorstellen in en bepaalt, de facto, de koers (meer hierover in paragraaf 6.5). Hierna wordt ingezoomd op de precieze verhouding tussen regering en parlement in het begrotingsproces en de rol van de ministers en centrale departementen.

Ministers

In de kern hebben de ministers twee rollen. Gezamenlijk besluiten zij over het begrotingsbeleid (Budget Strategy) en de uitgavenprioriteiten. Op individueel niveau stellen zij de prioriteiten vast voor de chief executives. Meer specifiek kunnen de volgende rollen worden onderscheiden (Treasury, 2007: 9-10):

¹¹⁴ De eerder genoemde afspraak tussen Labour en New Zealand First is een goed voorbeeld. Het besluit tot sterktegroei is niet zozeer gebaseerd op prestatiegegevens, maar is beter te typeren als een politiek gebaar in reactie op negatieve berichtgeving in de media over de veiligheidsontwikkeling tijdens verkiezingstijd, aldus een van de respondenten van dit onderzoek.

¹¹⁵ Verschillende maatregelen zijn genomen om samenwerking mogelijk te maken en de kwaliteit van de informatie te borgen, waaronder het wegnemen van juridische drempels, het aanpassen van de privacywetgeving, en technische maatregelen, zoals het ontwikkelen van standaarden en een 'collaborative worktool' (Ministry of Justice, 2006: 9).

- *De Vote, Portfolio of Theme Minister.* 'Theme Ministers' bepalen de doelstellingen binnen een thema. Zij sturen de ontwikkeling en nadere definiëring van de doelstellingen aan en hebben een leidende rol in de onderhandeling over nieuwe initiatieven en 'baseline submissions' binnen hun Vote thema. Ook zijn ze verantwoordelijk voor de accurateit van hun appropriations en de documentatie voor hun Votes;
- *Theme Coordinating Ministers.* De Theme Coordinating Ministers bepalen het feitelijke besluitvormingsproces binnen de thema's, waaronder het vaststellen van de themadoelstellingen en de in te brengen nieuwe initiatieven. Daarbij dragen zij zorg dat de initiatieven bijdragen aan de themadoelstellingen en regeringsprioriteiten;
- *De Responsible Minister.* De chief executive legt verantwoording af aan zijn/haar Responsible Minister voor het financieel management en de financiële prestaties van zijn/haar departement. De Responsible Minister bewaakt de capaciteiten van het departement om te kunnen leveren wat een Vote Minister vraagt. In sommige gevallen betekent dit een coördinerende rol ten aanzien van de verschillende Vote Ministers om ervoor te zorgen dat het departement op een efficiënte manier aan de doelen werkt die de verschillende ministers via het betreffende departement nastreven. De Responsible Minister is tevens verantwoordelijk voor Managing for Outcomes, wat ondermeer betekent dat hij/zij de Statement of Intent ondertekent;
- *Senior Ministers.* De Senior Ministers vormen een informele groep van ministers, waarin meestal naast de minister van Financiën, de premier, en twee andere ministers zitting hebben. De laatste twee fungeren als klankbord voor de minister van Financiën om belangrijke besluiten te toetsen, zoals het definitief maken van themadoelstellingen en de 'overall' begrotingsstrategie. Het overleg van de Senior Ministers heeft meestal plaats voordat de minister van Financiën de begrotingsvoorstellen voorlegt aan het kabinet;
- *De minister van Financiën.* De rol van de minister van Financiën is het voorbereiden en het bereiken van overeenstemming over de macro-economische doelen en de daaruit voortvloeiende Budget Strategy; het waarborgen van het regeringsbelang ten aanzien van begrotingsvoorstellen en ervoor zorgen dat het begrotingspakket past binnen het macro-economisch kader en de bredere beleidsdoelen van het kabinet; ertoe bijdragen dat de overheidsuitgaven waar voor hun geld leveren.

Centrale departementen

De centrale departementen, te weten de Treasury, de Department of the Prime Minister and Cabinet (DPMC) en de State Services Commission (SSC) zijn de belangrijkste financieel adviseurs van de centrale overheid. Dat maakt dat zij een stevige positie hebben tegenover lijndepartementen.¹¹⁶ Meer specifiek gaat het om de volgende taken (SSC, 2007: 10):

- Treasury exists to monitor and manage the financial affairs of the Government and to provide economic and fiscal policy advice. Treasury is the key agency to support Ministers in balancing priorities through the Budget process. They provide insight into the efficiency and effectiveness of government agencies and their interventions;
- Department of Prime Minister and Cabinet exists to support the process of collective decision-making, to convey Cabinet's decisions to the relevant Ministers and officials and ensure that the Cabinet receives well-conceived an coordinated advice. Department of Prime Minister and Cabinet also has a leadership role in relation to government themes and priorities, including conveying government's priorities to officials;
- the State Services Commission exists to appoint and manage Public Service chief executives, to provide leadership in capability of agencies, sectors and systems, and to ensure that State servants are appropriately focussed on addressing the Government's priorities.

In de praktijk is de Treasury de dominante speler.¹¹⁷ Ten eerste, omdat de Treasury begrotingsbeleid in portefeuille heeft (zie verder bijlage 6 voor een beschrijving van de taken van de Treasury). Daarnaast hebben andere factoren de positie van de Treasury versterkt (Boston, e.a., 1996: 125):

- the relative robustness of its philosophical framework rooted in neo-classical economics and organisational economics, the absence of a widely accepted alternative framework to policy matters that had not previously been seen to fall within the Treasury's immediate area of responsibility (e.g. the organisation and administration of education, health care, scientific research, etc.);
- its close relationship with a series of powerful and determined finance ministers;
- the gradual removal or downgrading of institutional rivals (such as the Ministry of Works and Development), and the absence of a large and powerful Prime Minister's Department;
- its capacity to recruit and retain a large team of generally highly trained policy analysts (mainly economists);
- the support of key individuals in other influential departments, sectoral groups, and the financial community, and;
- the boldness with which it has advanced its policy prescriptions (such as book-length treatises on the liberalisation of the New Zealand economy and the reform of the public sector);

¹¹⁶ 'having the last word without giving departments an opportunity for rebuttal' (Steering Group, 1991: 70).

¹¹⁷ De dominante positie hangt ook samen met de ruime taakomschrijving van de Treasury. In feite komen bij de Treasury functies samen 'that under the US separation-of-powers system are assigned to five major agencies – the Office of Management and Budget, the Council of Economic Advisors, the Department of the Treasury, the Congressional Budget Office and the General Accounting Office' (Nagel, 1998: 242). 'Under the previous regime [voor de managementhervormingen, JP] the [State Service] Commission had, in concert with the Treasury, major responsibility in the annual resource allocation process of the Budget, and hence for ensuring that departments were appropriately resourced. This responsibility stemmed from their centralized control of departmental staffing levels and profiles. With the implementation of the reforms, the Commission's detailed control over staffing was removed. Thus its automatic place in the annual Budget process disappeared' (Chapman, Duncan, 2007: 8). The position of the State Services Commission was partly restored in the second half of the nineties as adjustments to the initial reforms put more emphasis on strategic planning and capacity building (core fields of the State Services Commission) (Chapman, Duncan, 2007: 8).

- its relatively large budget for policy advice, compared to other departments.¹¹⁸

De SSC adviseert de regering over het functioneren van het overheidsapparaat, zoals de efficiency en effectiviteit van het ambtelijk apparaat, de benoeming van chief executives en beoordeling van de prestaties van departementen en chief executives. De hervormingen, in het bijzonder de invoering van de State Sector Act 1988 (zie hoofdstuk 5), hebben grote gevolgen gehad voor de positie van de SSC. Tot eind jaren tachtig had de SSC een prominente rol als centrale werkgever van ambtenaren, verantwoordelijk voor vrijwel alle HRM aspecten, inclusief de arbeidsvoorwaarden en bemensing van de departementen. Daardoor had SSC een belangrijke stem in de begrotingsvoorbereiding (Boston, e.a., 1996: 63, 206-209; Duncan, Chapman, 2007: 8). Door de hervormingen is die positie verzwakt ten gunste van de Treasury.¹¹⁹ De rol van SSC verschoof in de richting van selectie, benoeming, verantwoording en monitoring van de chief executives en het opstellen en bewaken van de prestatieafspraken.¹²⁰ Later, toen de strategische oriëntatie van het Nieuw-Zeelands model versterkt werd (zie hoofdstuk 5), nam de invloed van de SSC toe (Duncan, Chapman, 2007: 9-11). Het Department of the Prime Minister and Cabinet (DPMC) ondersteunt de premier en is ondermeer verantwoordelijk voor de coördinatie van regeringsbrede dossiers, beleids- en constitutioneel advies, en ondersteuning ten behoeve van contacten met de pers en secretariële ondersteuning (Boston, e.a., 1996: 61). Waar de Treasury vooral het regeringsbelang vanuit financieel perspectief bewaakt en de State Services Commission de organisatorische aspecten, richt DPMC zich op de strategische regeringsbelangen (Schick, 1996: 33). In 1989 werd de rol van DPMC in het begrotingsbeleid versterkt door de instelling van het Cabinet Expenditure Review Committee. Deze commissie kreeg ondermeer als taak ministers bij te staan in het handhaven van begrotingsdiscipline en hen te adviseren over de gevolgen van beleidsvoorstellen voor de begroting.¹²¹

Parlement

Constitutioneel gezien is het parlement de opperste begrotingsautoriteit, aangezien de begroting bij wet wordt vastgesteld. Het mechanisme waarmee het parlement ministers autoriseert om uitgaven te doen, zijn de zogenaamde Appropriation Acts. Appropriations zijn gegroepeerd in Votes, die meestal de naam dragen van de betreffende portefeuille van de Vote Minister, zoals de Vote Police (Treasury, 2005: 12, 14-15).¹²² Appropriation is overigens een 'permissive authority'. Dat wil zeggen dat een minister toestemming moet hebben om de uitgaven te kunnen doen/verplichtingen aan te gaan, maar hij is daartoe niet verplicht (Treasury, 2007: 4). Een minister is niet bevoegd het geautoriseerde budget te gebruiken voor andere doeleinden (uitgezonderd de mogelijkheid om 5% van de ongebruikte middelen in een outputklasse vrij te maken voor een andere outputklasse, zie paragraaf 6.4.2).

Een belangrijke rol is weggelegd voor de zogenoemde select committees.¹²³ Deze Kamercommissies zijn ingesteld door de House of Representatives voor een specifiek onderwerp, zoals bijvoorbeeld Foreign Affairs, Defence and Trade en Law and Order.¹²⁴ Tijdens de begrotingsbehandeling

¹¹⁸ In the mid-nineties, the Treasury had about a sixth of the total appropriated funds for the purchase of policy advice 'and more than double the amount appropriated for the purchase of advice to any other department' (Boston, 1996, e.a.: 125-126).

¹¹⁹ 'This vacuum was filled through the Budget process as ministers attempted to apply some control over the day-to-day operations of government services. The Treasury, as the Government's adviser on budgetary matters, tended to fill this gap. As the Treasury had also been the prime mover in the NPM reforms (Schick 1996), this 'overseer' role enabled it to ensure that the NPM remained 'pure' within departments' (Duncan, Chapman, 2007: 8).

¹²⁰ Hoewel de relatie minister-chief executive cruciaal is, heeft de State Services Commission een belangrijke rol als scheidsrechter tussen de politiek en de apolitieke ambtelijke dienst. Haar rol werd daarom wel omschreven als 'guardian of the process' (Scott, 2001: 14).

¹²¹ In de huidige organisatie zijn deze taken ondergebracht in de Cabinet Committee on Government Expenditure and Administration. Kerntaak van de commissie is '[t]o consider issues relating to the state sector and government expenditure, including: State sector issues, including State sector co-ordination, IT and e-government issues; monitoring of state owned enterprises and Crown owned companies; expenditure control (proposals with significant policy implications will be considered by POL); detailed budget issues; sport and recreation issues; gaming and racing; internal affairs (<http://www.dPMC.govt.nz/cabinet/committees/exg.html>).

¹²² 'Not all public funds are appropriated on an annual basis. Some are subject to permanent legislative authorities and multi-year appropriations. These cover items such as the salaries of judges, for which appropriations are for an indefinite period to ensure independence from parliamentary influence' (Office of the Clerk, 2007: 1).

¹²³ De Finance and Expenditure Committee (FEC) en de Government Administration Committee zijn het meest betrokken bij de overheidsfinanciën. Zo onderzoekt de FEC de ramingen en de jaarstukken van de regering als geheel (Treasury, 1996: 8).

¹²⁴ There are 13 select committees: Commerce; Education and Science; Finance and Expenditure; Foreign Affairs, Defence and Trade; Government Administration; Health; Justice and Electoral; Law and Order; Local Government and Environment; Maori Affairs; Primary Production; Social Services; and Transport and Industrial Relations. De Nieuw-Zeelands select committees verschillen van die van andere Westminster committees omdat zij vrijwel de volledige wetgeving onderzoeken. Ook onderscheiden zij zich vanwege public submissions: de bevolking heeft de gelegenheid om haar mening ten aanzien van wetgeving, schriftelijk of mondeling, kenbaar te maken (Ganley, 2000: 83).

onderzoekt een Kamercommissie de Votes die binnen haar domein vallen en brengt daarover verslag uit aan het parlement.¹²⁵ De invloed daarvan op de besluitvorming is overigens in het algemeen beperkt.¹²⁶ De regering is niet verplicht te reageren op de rapporten van de Kamercommissies. Wel zijn ze onderwerp van discussie tijdens het “Estimates Debate” in the House (Malone, 2005). Onderstaande tabel laat zien dat het grootste deel van de door commissies voorgestelde begrotingswijzigingen niet tot aanpassing van de begroting leiden. Op zichzelf is dat niet zo verwonderlijk: vanwege het meerjarenkader, de baselines, en andere verplichtingen (coalitieafspraken) is de budgetflexibiliteit beperkt. Moties zijn daardoor zelden succesvol (Madore, 2005),¹²⁷ niet in de laatste plaats, omdat de regering een veto kan uitspreken over amendementen.¹²⁸ Met de overgang naar een stelsel van evenredige vertegenwoordiging (‘mixed member proportional’) is de verhouding tussen regering en parlement veranderd (er is niet langer één partij die de meerderheid heeft) en is de rol van de select committees wat toegenomen (zie verder paragraaf 6.5).

Tabel 18 de invloed van ‘select committees’ op de inhoud van een wetsvoorstel

	1977	1989	1997
Number of public bills examined	36	20	47
Total changes made at select committee stage	978	830	2008
Average number of changes per bill	27	41,5	43

Bron: Ganley, 2000: 87¹²⁹

Door de managementhervormingen van het Nieuw-Zeelandse model is de positie van het parlement verslechterd. Wijzigingen in de toerekeningsbasis (een baten-lastenstelsel in plaats van een kasstelsel) en autorisatiebasis (outputs in plaats van inputs) hebben ertoe geleid dat de informatie in het begrotingsproces fors is toegenomen en complexer is. Onder ‘accrual accounting’ staat de hoeveelheid van een appropriatie niet langer noodzakelijkerwijs gelijk aan een bepaalde hoeveelheid geld die beschikbaar wordt gesteld aan een departement (Treasury, 2005: 13; 2). ‘Accrual accounting’ is daarom moeilijker te begrijpen voor mensen die geen geschoolde financials zijn (zoals bij veel politici het geval is).¹³⁰ Een onderliggend probleem is het risico van ‘oneigenlijk gebruik’.¹³¹ Hoewel er algemene richtlijnen zijn (‘Generally Accepted Accounting Practice’, GAAP), is er evengoed veel

¹²⁵ De Votes worden onderzocht aan de hand van een standaard vragenlijst van de Finance and Expenditure Select Committee. Ook kan een committee, voorafgaande aan het begrotingsonderzoek, aanvullende schriftelijke vragen stellen aan de betreffende minister. De belangrijkste aandachtsgebieden zijn de resultaten die met de betreffende Vote gehaald moeten worden; de effectiviteit van de uitgaven; de Crown entities die binnen de Vote gefinancierd worden; de capaciteit van de organisaties (agencies) om de outputs te leveren; andere informatie. De committee vat haar bevindingen samen in een rapport dat wordt aangeboden aan het parlement. Ook kan een select committee op eigen initiatief een onderzoek starten (Ganley, 2000: 83; Madore, 2005). ‘Each select committee must table only one report in the House, and differing views of the committee’s members are indicated in the report.[...] In cases where there has been no hearing on the estimates documents or where the evidence shows few issues to consider, the select committee may “pro forma” the Vote by making no narrative comment in its report. Otherwise, the report will contain narrative comments highlighting issues and conclusions’ (Madore, 2005).

¹²⁶ Dat ligt overigens anders bij beleidsvoorstellen. Nadere bestudering van dergelijke wetgevingstrajecten leert dat committees voortdurend significante wijzigingen aanbrengen (Ganley, 2000: 87).

¹²⁷ There have been cases in the past in which the impact of budgetary scrutiny was further limited, because of the practice of omnibus bills. This refers to the practice of the Fourth Labour and Fourth National Governments to use the exemption for money bills. Proposed amendments were introduced at a later, plenary, stage (the Committee of the Whole stage), to avoid select committee scrutiny of legislation (Ganley, 2000: 85).

¹²⁸ ‘Since February 1996 the HR Standing Orders allow committees to propose changes that would affect the size and allocation of votes. However the same regulations allow the government to exercise a financial veto over proposed changes. In particular, the House is prevented from passing a bill, amendment or motion which the government certifies would have more than a minor impact on: 1) the government’s fiscal aggregates and/or 2) the composition of the vote (SO 312). This is an extremely strong constraint, as Parliament is unable to change the totals or the composition of operating expenses, operating revenues, the operating balance, public debt and net worth. Once a financial veto has been exercised and the certificate issued, the veto cannot be overturned by the House. The proposal that is the subject of the veto cannot proceed to a vote in the House. However, the reasons for exercising the veto may be debated when the House debates the bill, amendment, or motion (SO 313)’ (OECD, 2004: 328).

¹²⁹ Based on a study of Palmer (1979) and Skene (1990) and Ganley (1997) of a sample of bills that were considered by select committees and reported on the degree of change that occurred to them between introduction and being reported back from select committees (Ganley, 2000: 87).

¹³⁰ ‘Interviews with politicians suggest that they have difficulty understanding that appropriation of accounting numbers in an accrual-based appropriations system does not mean that the equivalent amount of cash necessarily will be made available to the designated activities’ (Newberry, Pallot, 2005: 271).

¹³¹ ‘Even a specific accounting issue such as depreciation of assets can be viewed in the context of the managerialism debate. From a managerial standpoint, it is simply a technical matter of measuring the cost of resource consumption. However, covering the cost of depreciation could result in funds being accumulated within the organisation prior to their being used to replace assets. They could be used to finance other activities in the short term, and this would tend to undermine the control taxpayers normally have over management (Boston, e.a., 1996: 271).

speelruimte bij het waarderen van opbrengsten, bezittingen en voorzieningen. Manipulatief of niet (Newberry, 2002, 274):

The move to an accruals base for appropriations has resulted in parliament appropriating book entries which are not necessarily related to either raising loans or spending public money. It has also facilitated the running down of public sector activities by withholding and withdrawing money from those activities while allowing accrual accounting to project an appearance of continued levels of public sector activities. Close scrutiny of appropriation requirements reveals muddle and confusion and, contrary to good governance practices, the system is apparently undocumented and will be even less documented if legislation which proposes secret regulations is allowed to be enacted.

Ook de overgang van input- naar outputautorisatie maakt de informatie minder toegankelijk. In de eerste plaats, omdat het ervan uitgaat dat het mogelijk is om outputprijzen te kunnen bepalen, zonder dat daarbij inputs worden betrokken. Volgens Schick houdt deze aanname wellicht stand in een marktsituatie, waarbij de producten en diensten ingekocht kunnen worden bij de goedkoopste aanbieder (Schick, 1996: 66). In de praktijk zal een dergelijke situatie zich maar weinig voordoen (zie ook Boston, 1996: 274). Gevolg is dat de informatie die het parlement krijgt over de kosten behoorlijk vertekend kan zijn, vanwege een ontoereikende basis voor kostenallocatie. Wanneer daarvoor geen oplossing gevonden is, heeft het weinig zin om veel tijd te investeren in het nader definiëren van outputs, volgens Boston (Boston, e.a., 1996: 271, 278). Daar komt nog bij dat de kwaliteit van de outputs niet aangegeven is. Ook al zou het parlement de kostprijs weten, dan weet zij nog niet tegen welke kwaliteit de producten/diensten geleverd worden. Een ander punt is het aggregatieniveau. Outputs hebben per definitie een hoger aggregatieniveau dan een 'line-item', omdat ze een combinatie van inputs en throughputs representeren (een product) en niet een enkelvoudige uitgave (zoals salarislasten). In de praktijk ligt het abstractieniveau nog hoger, omdat de begrootte kosten vaak betrekking hebben op een combinatie van outputs (de te autoriseren outputklasse omvat meerdere soorten outputs). Bovendien laten de begrotingsvoorschriften autorisatie van combinaties van outputklassen toe. Dat geeft departementen ruimte om tot 5% van het budget te verdelen tussen outputklassen, zonder tussenkomst van het parlement (Newberry, 2002: 271). Hoewel hiervoor wellicht wat valt te zeggen, vanuit de gedacht dat meer managementvrijheid (inputautonomie) de efficiency kan verbeteren, is het een beperking van de parlementaire controle en aldus een beperking van het budgetrecht van het parlement (Scott and McKenzie, geciteerd in Newberry, 2002: 271). Daar staat tegenover dat het aantal afzonderlijke appropriations behoorlijk gegroeid is sinds de invoering van de Public Finance Act 1989: van 56 in 1988-89 tot 774 in 1989-90 (Boston, e.a., 1996: 271). Die groei compenseert, tot op zekere hoogte, de verzwakking van het budgetrecht als gevolg van outputautorisatie en accrual accounting. Niettemin gaat het bij een groot aantal appropriations om een groot bedrag.¹³²

Een ander knelpunt heeft betrekking op de kwaliteit en kwantiteit van prestatiegegevens. Volgens de Office of the Auditor-General (de Nieuw-Zeelandse Rekenkamer) zijn, sinds de start van de hervormingen (1989), de prestatiegegevens 'the subject of adverse comment – particularly, in terms of their ability to reflect performance fairly and comprehensively' (OAG, 1999: 64). Eén van de problemen is dat outputs vaak zijn aangeduid in termen van te leveren activiteiten door het departement. Risico daarbij is dat het departement kan stellen dat zij de outputs geleverd heeft, terwijl de beoogde effecten niet gerealiseerd zijn (OAG, 1999: 62). In latere jaren is hierin weinig verbetering gekomen (zie ook paragraaf 6.3). De overgang naar een prestatiebegroting heeft, kortom, de facto geleid tot een paradoxale situatie waarin het parlement over meer informatie beschikt waarmee ze minder kan. Ondanks de toename van hoeveelheid en complexiteit van de informatie heeft het parlement nauwelijks extra ondersteuning gekregen om de informatie te kunnen verwerken. De committees steunen voor een groot deel op externe bronnen, waaronder partijdocumenten en onderzoeken van de Office of the Auditor-General (Peer Review OAG, 2008: 22). Dat is niet voldoende met als gevolg dat de select committees niet alle Votes in detail kunnen onderzoeken (Madore, 2005). Bovendien is de beschikbare tijd voor (plenaire) parlementaire behandeling drastisch afgenomen (Newberry, Pallot, 2005: 270):

Successive Standing Orders show that in 1992 the time for parliamentary scrutiny of the government's Estimates of appropriation was reduced from thirteen days to twenty hours but by 1999 had been reduced

¹³² For example, the 1999–2000 *Estimates* provide for four non-departmental output classes for personal health services. The appropriations for each output class average around \$1,000 million, but Parliament is provided with very little information about what services will be provided. Further, a sum as large as \$50 million could be transferred to that output class without reference to Parliament' (OAG, 1999: 60).

to eight hours. The time for review of financial reports was set at ten hours in 1992 but by 1999 had been reduced to four hours.

6.5 Politiek-bestuurlijke context

6.5.1 Inleiding

Het Nieuw-Zeelands politieke stelsel vertoont grote gelijkenis met het meerderheidsmodel (zie ook hoofdstuk 3). Volgens Lijphart is Nieuw-Zeeland zelfs het enige land dat vrijwel volledig eraan voldoet (Lijphart, 1999: 21). Dat biedt, op papier, een goede uitgangssituatie voor prestatiebegroten. De regering immers heeft vergaande bevoegdheden en kan, zonder al te veel rekening te moeten houden met andere partijen, haar koers bepalen (zie ook hoofdstuk 5). In de tweede helft van de jaren negentig kwam daarin verandering. In een referendum stemde een meerderheid voor een stelsel van evenredige vertegenwoordiging. Daarmee kwam een einde aan een traditie van één-partij meerderheidskabinetten. In deze paragraaf worden de karakteristieken van de politiek-bestuurlijke context verder uitgediept op de volgende aspecten: de structuur, de uitvoerende macht, de politiek-bestuurlijke verhoudingen en de invloed van derden. Naast het generieke stelsel wordt tevens ingegaan op de kenmerken van het politiebestedel. In het algemeen geldt dat de autonomie bij politiekorpsen vrij groot is. Vanwege de aard van het beleidsterrein, het handhaven/vergroten van veiligheid, is politieke inmenging op operationeel niveau niet wenselijk. Dat heeft aldus gevolgen voor prestatiebesturing op centraal niveau. In deze paragraaf wordt beschreven hoe de verhoudingen in Nieuw-Zeeland liggen. Het gaat daarbij vooral om de sturingsrelatie tussen de politieminister en New Zealand Police.

6.5.2 Het politiek bestuurlijk stelsel

Structuur

Nieuw-Zeeland wordt wel gezien als de eerste democratie, omdat het het eerste land was waar universeel kiesrecht was ingevoerd, in 1893 (Lijphart, 1999: 49). Het is een constitutionele monarchie georganiseerd volgens het Westminster model.¹³³ Gebruikmakend van Lijpharts typologie laat de structuur zich omschrijven als:

- *constitutionele flexibiliteit*: er is geen enkelvoudige grondwet, maar de belangrijkste constitutionele bepalingen zijn opgenomen in een aantal basiswetten, die relatief eenvoudig zijn te wijzigen;¹³⁴
- *unicameralistisch*: concentratie van de wetgevende macht in een kamer;
- *afwezigheid van 'judicial review'*: de rechtsprekende macht heeft niet de bevoegdheid om wetten te toetsen aan een hogere wet;
- *unitair en gecentraliseerd*: er zijn geen provincies en de rol van de lokale overheid is beperkt.

De constitutie is tamelijk gefragmenteerd, met grondslagen in statuten, uitspraken van rechters en (geschreven en ongeschreven) conventies (SSC, 1995: 6). De Constitution Act 1986 vormt de basis. Het bepaalt de 'institutions of governance' en de scheiding der machten. Kort gezegd komt het erop neer dat '[t]he Queen reigns, but the Government rules, so long as it has the support of the House of Representatives' (Hon Sir Kenneth Keith, geciteerd in OAG, 1998: 15). De Act bepaalt dat de Koningin het soevereine staatshoofd is en vertegenwoordigd wordt door de Governor-General.¹³⁵ De wetgevende macht bestaat uit het staatshoofd en de 120 leden van de House of Representatives, die door het volk gekozen worden voor een periode van drie jaar (SSC, 1995: 6-7).¹³⁶ De uitvoerende macht bestaat uit het kabinet. Ministers zijn tevens lid van de House of Representatives. Het kabinet is opgedeeld in verschillende vakcommissies, het bestuurlijke hart van het kabinet. In deze commissies

¹³³ Constitutionele monarchie betekent dat hoewel het staatshoofd een 'hereditary monarch' is, de bevoegdheden en functies van 'the Sovereign' constitutioneel beperkt zijn (Office of the Clerk, 2006, *whaisparliament*: 4).

¹³⁴ De vier primaire basiswetten zijn: de Treaty of Waitangi (ook wel Nieuw-Zeelands 'founding constitutional charter'); parlementaire statuten (die onder andere de regels en procedures omtrent de structuur en werking van het constitutioneel kader regelen); de 'common law' (gevormd door uitspraken van rechters); en de constitutionele conventies (met daarin ondermeer instituties als het kabinet en de doctrine van de ministeriële verantwoordelijkheid (Bolton, e.a., 1996: 42). Sommige bepalingen zijn 'entrenched' en kunnen alleen met drie-vierde meerderheid van het House of Representatives worden aangepast of bij een meerderheid in een referendum. Aangezien deze 'entrenchment' bij reguliere meerderheid kan worden opgeheven is, uiteindelijk, sprake van 'majority rule' (Lijphart, 1999: 24).

¹³⁵ De belangrijkste bevoegdheden van de Governor-General zijn: a) To appoint as Prime Minister the leader of the party with the confidence of the House of Representatives b) To appoint or remove ministers on the recommendation of the Prime Minister c) To summon, prorogue, or dissolve Parliament on the advice of the Prime Minister d) To assent to legislation e) To make statutory regulations by Order on Council on the recommendation of ministers f) To grant pardons (Bolton, e.a., 1996: 43).

¹³⁶ Formeel bestaat het parlement uit de Sovereign en het House of Representatives (OAG, 1999: 15).

worden kabinetsbesluiten voorbereid en wordt de afstemming tussen beleidsterreinen bewaakt. Gelet op het belang daarvan wordt wel gezegd dat daar de werkelijke macht ligt (Boston, e.a., 1996: 46). Opvallend is het grote aantal departementen. Waar landen als het Verenigd Koninkrijk, Australië, Ierland en Zweden toekunnen met respectievelijk 18, 18, 15 en 13 departementen, zijn er in Nieuw-Zeeland 41 (Duncan, Chapman, 2008: 3). Dit forse aantal is een direct gevolg van de managementhervormingen. In zo'n tien jaar tijd zijn 26 nieuwe, voornamelijk kleine, sectorgeoriënteerde departementen opgericht, zijn 22 departementen opgeheven, 'corporatised' of geprivatiseerd en is het merendeel van de resterende departementen gereorganiseerd.¹³⁷ Binnen deze groep nemen de Department of the Prime Minister and Cabinet, de State Services Commission en de Treasury, de zogenaamde central agencies, een centrale rol in (zie verder paragraaf 6.4.3).

Uitvoerende macht: verhouding regering parlement

Nieuw-Zeeland had, tot de invoering van 'mixed member proportional' (MMP), een meerderheidsstelsel. Het 'first-past-the-post' (FPP) kiesstelsel betekende zes decennia onafgebroken een één-partij meerderheidskabinet. Afwisselend waren Labour en National aan de macht en er waren nauwelijks andere partijen in de House of Representatives. Het politiek stelsel was aldus bijna letterlijk een tweepartijensstelsel (Lijphart, 1999: 22).¹³⁸

Hoewel het kabinet, in theorie, afhankelijk is van het vertrouwen van het parlement is in werkelijkheid de relatie omgekeerd. Wel konden parlementariërs invloed uitoefenen in de caucus, een partijoverleg waarin wekelijks de belangrijkste politieke issues en wetsvoorstellen besproken werden.¹³⁹ De caucus gaf de 'back-benchers' van de zittende macht een kanaal om voorstellen te doen richting de minister. Aangezien de regerende partij een meerderheid had in het parlement, werd in die caucus de uitkomst van het wetsoverleg in feite al beklonken. De oppositie was vrijwel volledig uitgeschakeld, doordat zij een wetsvoorstel pas voor het eerst zag op het moment dat het werd voorgelegd aan de Kamer. Op dat moment was de steun van de caucus al veiliggesteld (Malone, 2008: 124):

Each week MPs of the governing party met in caucus and in secret settled their policy. Once adopted, all members were obliged to vote for it in Parliament. Parliament became a rubber stamp – it determined nothing. It was just a talking shop. The positions were pre-determined elsewhere and the control just about total, to an extent still not possible in the United Kingdom (Palmer, voormalig parlementslid en premier, 1992, 105-106, geciteerd in Ganley, select committee, 2000: 81).

Debatten in het House of Representatives verwerden daardoor tot een 'bearpit of ill-mannered and vituperative political debate to the exclusion of nearly anything else' (Palmer, 1992: 10, geciteerd in Boston, e.a., 1996: 49).

De grote invloed van de caucus, onder FPP, betekende overigens niet dat 'back-benchers' veel invloed konden uitoefenen op het beleid van hun partijgenoten in het kabinet. Hun rol bij wetsvoorstellen werd beperkt door uiteenlopende institutionele mechanismen, zoals gebrek aan informatie (voorstellen waren vaak al voorbesproken door het kabinet), persoonlijke ambities van ministers, het feit dat de caucus werd voorgezeten door de premier (wat alle ruimte liet voor vergaderacties ten nadele van de andere leden) en senioriteit (het kabinet bestond veelal uit de meer ervaren partijleden, wiens stem zwaarder telt).¹⁴⁰ Bovendien heeft het kabinet de bevoegdheid om administratieve wijzigingen door te voeren, zonder dat aan het parlement voor te leggen (Goldman, Brashares, 1991: 77). Deze autonome positie kan vergaande gevolgen hebben, zoals bijvoorbeeld in 1991. Toen besloot het kabinet vrijwel uit het niets ingrijpende maatregelen te nemen om de economische crisis te bestrijden.¹⁴¹

¹³⁷ Hierdoor is het aantal departementen niet alleen fors toegenomen, ook de aard van de meeste departementen veranderde: het aantal departementen met minder dan 100 personeelsleden is meer dan vervijfvoudigd (midden jaren negentig ten opzichte van 1984); het aantal departementen met meer dan 3.000 medewerkers is afgenomen van 8 (1984) naar 3 (midden jaren negentig); midden jaren negentig had minder dan de helft van de departementen een dienstverlenende taak (Boston, e.a., 1996: 78; Schick 1996: 30).

¹³⁸ In elf van de zeventien verkiezingen in de periode 1946-1993 waren alle zetels verdeeld over de twee grote partijen. Bij vijf verkiezingen had een derde partij een of twee zetels gewonnen. In 1993 waren er twee kleine partijen die elk twee zetels hadden gewonnen, op een totaal van 99 zetels (Lijphart, 1999: 22).

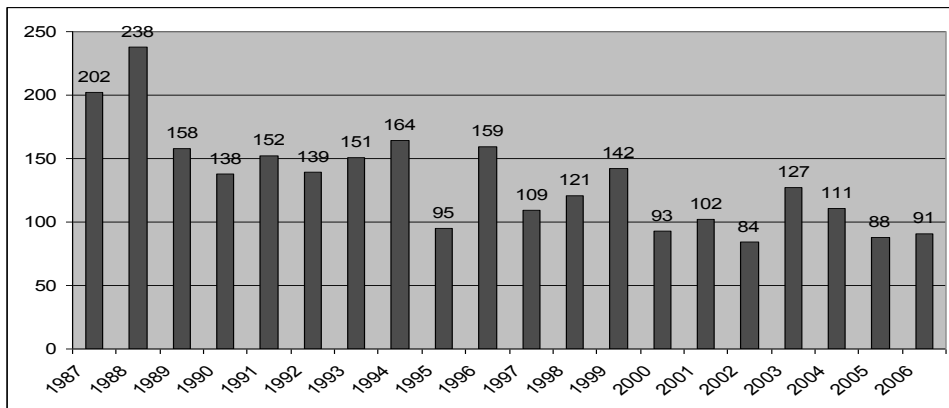
¹³⁹ De beraadslagingen waren verspreid over verschillende 'caucus committees' (Malone, 2008: 26).

¹⁴⁰ 'This could involve stifling debate on alternative positions and promoting speakers known to be favourable to cabinet's stance. A further tactic was to hold back discussion on a contentious matter until near the end of a caucus meeting when time was limited' (Malone, 2008: 27).

¹⁴¹ 'In an economic announcement just prior to Christmas – a matter of weeks after taking office – the new government announced a series of measures, including a framework for social policy reform. This package cut some benefit entitlements

Het kabinet was onder FPP, kortom, overduidelijk 'in charge'. Dat blijkt ook uit het verloop van het wetgevingsproces. Vanwege het grote aantal wetten dat jaarlijkse 'geproduceerd' werd en de snelheid waarmee wetten aangenomen werden, stond Nieuw-Zeeland wel te boek als 'the fastest law-maker in the West'.¹⁴² Dit werd eens te meer duidelijk toen Nieuw-Zeeland overstapte naar MMP. Uit onderstaande grafiek blijkt dat het aantal aangenomen wetten aanzienlijk is afgenomen sinds MMP. Ook is het aandeel van de 'sitting hours under urgency' (bij urgentie worden alle fasen van de wetsbehandeling in één dag doorlopen, terwijl dat normaal gesproken verspreid is over meerdere dagen) behoorlijk afgenomen.¹⁴³

Figuur 13 Number of government bills enacted (1987-1996=FPP; 1997-2006=MMP)



Bron: Malone, 2008: 202

De lagere productiecijfers vanaf midden jaren negentig zijn een direct gevolg van nieuwe verhoudingen tussen regering en parlement. Ministers zijn niet langer de 'omnipotent force' van weleer, maar moeten onderhandelen met andere partijen (Malone, 2008: 227). Zo zijn, tot nu toe, alle MMP-kabinetten coalitiekabinetten geweest, waarvan de meeste minderheidskabinetten. In dat geval is steun van de coalitie niet voldoende om voorstellen aan te nemen en moet worden onderhandeld met oppositiepartijen om voldoende steun te krijgen. Aangezien, met uitzondering van de eerste coalitie, er geen uitgebreide coalitieakkoorden zijn, moet steun bovendien op een 'van geval tot geval' basis verkregen worden.¹⁴⁴

Onderhandelingen tussen partijen worden verder gecompliceerd, doordat de coalitiepartners er rekening mee houden dat zij bij de volgende verkiezingen weer met elkaar de strijd aan gaan om de gunst van de kiezer (in Nieuw-Zeeland elke drie jaar). Daarom zijn ze terughoudend ten aanzien van voorstellen die niet goed binnen de partij-ideologie passen en is het niet ongebruikelijk dat een veto wordt uitgesproken. De initierende partij wordt daardoor gedwongen om het initiatief te laten vallen, bij de oppositie steun te zoeken of concessies te doen (wat meestal gebeurt). Concessies zijn vaak ook nodig om steun van (een deel van) de oppositie te krijgen, een noodzaak bij minderheidskabinetten (Malone: 228). Dat is overigens precies wat de burgers wilden realiseren, toen zij in meerderheid kozen voor een overgang naar MMP (zie box 11).

and vividly demonstrated to the public service the degree of commitment ministers gave to expenditure reductions (Warren, Barnes, 2003: 10).

¹⁴² Palmer, geciteerd in Malone (2008: 201).

¹⁴³ In de afgelopen jaren was de ontwikkeling van het aandeel 'sitting hours under urgency' (als percentage van het totaal aantal 'sitting hours'): 31,4% (1987-1990); 30,3% (1990-1993), 9,2% (1993-1996), 1996-1999 (30,7%), 1999-2002 (13,1%), 21,3% (2002-2005) (Malone, 2008: 212).

¹⁴⁴ Only the first coalition, National and New Zealand First, set out a detailed and lengthy coalition agreement. The three Labour-led coalitions only 'constituted a record of the policy concessions Labour has made to its junior coalition party' (Malone, 2008: 62-63).

Box 11 Factoren voor de overgang van 'first-past-the-post' naar 'mixed member proportional'

Een referendum was de enige mogelijkheid om de overgang van 'first-past-the-post' naar 'mixed member proportional' te kunnen bewerkstelligen. Het andere alternatief, steun van tenminste 75% van de leden van de House of Representatives, was namelijk niet reëel. De bevolking greep de mogelijkheid met beide handen aan, getuige de opkomst van 82,6%, en koos (met een lichte voorsprong) voor 'mixed member proportional' (53,9% van de stemmen tegen 46,1% voor 'first-past-the-post'). Malone (2008: 42) geeft vier factoren die de keuze voor 'mixed member proportional' kunnen verklaren:

1. 'mixed member proportional' is een meer evenredig kiesstelsel, waardoor kleinere partijen meer kans zouden krijgen en er meer recht gedaan kan worden aan de sociale, etnische en economische diversiteit;
2. ontevredenheid over de prestaties en gekozen beleidsrichting van de twee grote partijen: de economische omstandigheden waren behoorlijk verslechterd sinds de jaren zeventig, stemmen op een andere partij maakte echter weinig verschil, aangezien zowel Labour als National een neoliberale koers voeren;
3. de behoefte om de macht van het kabinet aan banden te leggen: zowel Labour als National waren niet open geweest over de aard en de mate van de hervormingen in de publieke sector sinds midden jaren tachtig.

Bron: Malone, 29-32, 42-44

De macht van het kabinet is ook ingeperkt door een versteviging van de positie van de select committees. Dat hangt samen met een toename van het aantal leden van het parlement (120 in plaats van 99), meer en kleinere partijen, en een einde aan kabinetmeerderheden in commissies. Ook door wijziging van de standing orders is de positie van de ministers vis-à-vis de commissies verzwakt. Zo mag bijvoorbeeld een regeringspartij niet langer de voorzitter leveren.¹⁴⁵ Wat dat betreft doet MMP een groter beroep op de politieke vaardigheden van ministers dan FPP.¹⁴⁶

De overgang naar een stelsel van evenredige vertegenwoordiging heeft het politieke landschap, kortom, behoorlijk overhoop gehaald: van een 'elective dictatorship' naar minderheidskabinetten met consultatie en concessie als de belangrijkste politieke mechanismen. Dat is overigens precies wat voorstanders van 'mixed member proportional' beoogden: 'Given New Zealand's long history of single-party majority government, parties and voters alike find it difficult to accept such differences as healthy signs of robust debate within the government' (Boston, e.a., 2003: 20).

¹⁴⁵ Andere wijzigingen zijn proportional allocation of committee membership; a requirement to provide a narrative report of the scrutiny of a bill to the House; a time limit for scrutiny (in principle six months) and a different way of dealing with amendments (Malone: 141-148). Recommended amendments would only be read into the bill on its second reading if they are recommended unanimously (while under 'first-past-the-post' this would be done automatically). 'Those amendments recommended by a majority of the committee must be voted on separately and approved by the House if they are to be incorporated into the bill.' (Malone: 147-148).

¹⁴⁶ 'The stronger position of the select committees require skills of political management to be able to carefully select the committee to refer a bill to, note the personalities of the committee members, the attitude of opposition parties to the bill, and the abilities of the chair and estimate 'whether the government will be able to build the numbers it needs to exercise control over the committee's recommendations' (Malone: 168).

Box 12 De impact van evenredige vertegenwoordiging op de effectiviteit van de overheid: 1996-2002

Een gangbare aanname is dat regeringen binnen een stelsel van proportionele vertegenwoordiging (PV) minder daadkrachtig zijn dan bij een meerderheidsmodel. Boston e.a. (2003) hebben de invloed van de stelselwijziging op de effectiviteit van de regering onderzocht aan de hand van een selectie van capaciteitsaspecten van Weaver en Rockman (1993), te weten de capaciteit om prioriteiten te stellen, na te volgen en te vernieuwen, de capaciteit om prudent en consistent macro-economisch beleid (fiscal policy) te voeren en de capaciteit om krachtdadig te reageren op economische tegenslag.

De onderzoekers stellen vast dat ten aanzien van het eerste aspect er niet veel veranderd is: zowel regeringen binnen een meerderheidsmodel als PV zijn in staat om prioriteiten te stellen, grote hervormingen te introduceren en uit te voeren, tegenstrijdige doelen tot een coherent geheel te smeden, verliezen op te leggen aan machtige groepen, internationale afspraken op het gebied van handel en nationale defensie aan te gaan en na te leven en een effectieve beleidsuitvoering te garanderen. Ook is de juridische activiteit (het aantal wetsvoorstellen en uitvoering) niet wezenlijk veranderd. Verder zijn er ook geen aanwijzingen dat een PV-regering minder kordaat optreedt tegen onverwachte internationale omstandigheden en crises.

De overgang naar 'mixed member proportional' lijkt tevens geen (noemenswaardige) gevolgen te hebben gehad voor de begrotingsdiscipline. Er moeten weliswaar meer partijen worden geconsulteerd en ook is de procedure voor minderheidskabinetten wat verzwaaard (overleg met oppositiepartijen voordat de begroting definitief wordt opgesteld en wordt aangeboden aan het parlement), dit heeft niet tot veel problemen geleid. Regeringspartijen slaagden erin steun te verkrijgen van het parlement voor een belangrijke begrotingsvoorstellen en slechts in enkele gevallen zag de minister van Financiën zich genoodzaakt zijn vetorecht te gebruiken. Ook zijn de doelstellingen en normen voor macro-economisch beleid vergelijkbaar.

Bron: Boston, e.a. 2003

Politiek-bestuurlijke verhoudingen: 'Yes prime minister?'

De basis voor de verhouding tussen de minister en zijn ambtenaren is gelegen in het principe van de ministeriële verantwoordelijkheid. De activiteiten van ambtenaren zijn gebonden aan procedures ontworpen om een scheiding tussen politieke besluitvorming en bestuurlijke uitvoering te waarborgen (Norman, 2003: 35). Politieke neutraliteit wordt geborgd door het principe van 'free and frank advice' (zie box 13).

Box 13 Free and frank advice

'Public servants are required to provide free and frank advice to their Ministers, i.e. advice that is honest, impartial and comprehensive. This free and frank convention relates directly to the need to maintain the confidence of the current as well as a future portfolio Minister, and to the principle of political neutrality. Free and frank advice is not always advice that Ministers want to hear. While public servants need to be well-informed about the government's stated policies, and sensitive and responsive to Ministers' policy objectives, they must also take into account the broader public interest and be seen to be politically neutral. In other words, public servants need to balance both the short and the longer-term considerations. Therefore:

- public servants need to alert Ministers to the possible consequences of following particular policies, whether or not such advice accords with Ministers' views (or the views of the individual public servant);
- the advice provided needs to be free of personal or agency/sectoral interests, it must be transparent, and it should not contain unclear or hidden agendas;
- public servants must not attempt to obstruct or delay a decision, or attempt to undermine or improperly influence the government's policy;
- bad news should not be withheld - it rarely gets better and withholding it generally makes matters worse;
- similarly, important known facts should not be withheld.

Political neutrality does not mean that public servants are unable to provide advice to Ministers that has some political overtone - public management, by its very nature, involves "political" matters. Indeed a characteristic of good, free and frank advice is that it is offered with an understanding of its political context and implications.

The importance of the free and frank convention is reflected in sections 9(2)(f)(iv) and (g)(i) of the Official Information Act. These provisions reflect the public interest in avoiding prejudice to the provision of free and frank advice that is necessary for the effective conduct of public affairs and the good government of New Zealand'.

Bron: SSC, <http://www.ssc.govt.nz/political-neutrality-fact-sheet-3>

Vanaf de invoering van de Public Service Act 1912 ontwikkelde de public service zich tot een a-politieke dienst, geëquipeerd met ambtenaren met een permanent dienstverband. De overheersende gedachte van een levenslange carrière binnen de public service maakte dat ambtenaren geneigd waren tot lange termijndenken in beleidsvorming, enigszins getemperd door de taak van regering van de dag te dienen. Geleidelijk aan ontstond een cultuur, waarin de activiteiten sterk regelgebonden waren met een keur aan regels, voorschriften en handleidingen voor vrijwel iedere situatie (Boston, e.a. 1996: 56). Vanwege deze sterke traditie hadden ambtenaren, ondanks de stevige positie van het kabinet onder FFP, een belangrijk stem met hun advisering aan ministers, die vaak minder ervaren waren en een veel kortere ambtsperiode kennen (zie ook tabel 19). Volgens sommigen ging dit te veel ten koste van de democratische legitimiteit.¹⁴⁷

Tabel 19 Beroep van de meest invloedrijke personen met betrekking tot besluitvorming over economisch beleid over de periode 1984-1993

Occupation	Treasury	Cabinet	Business Leaders	Bus Assoc/BRT ¹	Total
Public Servant	18	9	-	-	27
Business leader	5	5	-	7	17
Business Assoc.	3	3	1	2	9
Union leader	5	-	2	1	8
Politician	1	5	-	-	6
Party leader	3	2	-	-	5
Other	3	3	-	1	7
Total	38 (48,1)	27 (34,2)	3 (3,8)	11 (13,9)	79 (100%)²

¹ Business Roundtable makes up 9 of 11 responses.

² 7 missing cases; 3 politicians, 3 business leaders, 1 business association leader.

Bron: *Goldfinch*, 1998: 178

Met de invoering van het nieuwe managementmodel (het Nieuw-Zeelandse model, zie hoofdstuk 5) is er veel veranderd. De ambtelijke carrière werd minder bepaald door senioriteit en loyaliteit. Meest ingrijpend was het wijzigen van de positie van de permanente departementale hoofden in een vijfjarige aanstelling van chief executives, met een individuele beloningscomponent die gebonden is aan de prestaties van het departement. Belangrijk was ook het overhevelen van de werkgeversverantwoordelijkheid van de SSC naar de chief executives, waarmee een einde kwam aan de sterk gecentraliseerde en het door de SSC en de Public Service Association (de belangrijkste vakbond) streng bewaakte systeem van belonings- en benoemingsprocedures (SSC, 1998c).¹⁴⁸ Andere belangrijke veranderingen waren de instelling van de Senior Executive Service (SES), een groep van senior managers op het niveau direct onder de chief executives, en een versoepeling van het ambtenarenrecht (Boston, e.a., 1996: 58). Doel van de SES was eenheid te creëren op het hoogste niveau. Gevreesd werd dat het uiteenvallen van de oude carrièrestructuur een negatieve uitwerking zou hebben op de interdepartementale samenwerking en beleidscoördinatie. Ook zou het de ambtelijke top moeten bijscholen in managementvaardigheden.¹⁴⁹ Enkele jaren later werd dit steviger aangezet om de traditie van 'free and frank advice' te herstellen. Doordat de public service, enigszins gechargeerd, niet langer autonoom het kabinet van advies voorzag, maar gebonden was aan outputafspraken, ontstond een principaal-agent relatie waarin alles op alles werd gezet om afspraken te behalen ('checklist mentality', zie hoofdstuk 5), ten koste van de voor de public service zo kenmerkende lange termijn visie (Ryan, 2008: 5-6). Een 'whole of government'-benadering zou een

¹⁴⁷ The influence exercised by senior officials, their independence, their durability, their security and their long-term and broad orientation gave rise in some quarters to the belief that the public sector balance had shifted too far away from political control. It was argued by critics of the public service that it had become politically non-responsive and impervious to the views of the elected government. In particular, it was argued by the members of the third Labour government (1972-1975) that the combination of an entrenched conservative public service culture and the policy inclinations of senior officials had frustrated and even subverted their policy objectives' (Boston, e.a., 1996: 56).

¹⁴⁸ De State Services Commission behield overigens wel enkele belangrijke functies, met name met betrekking tot het vaststellen van de arbeidsvoorwaarden: 'Chief executives carry out these functions under delegated authority from the State Services Commissioner, who continues to have legal responsibility for conditions of employment, and who sets and monitors bargaining guidelines' (SSC, 1998c).

¹⁴⁹ Evenals de chief executives worden Senior Executive Service-leden benoemd voor een periode van vijf jaar en zijn zij onderworpen aan een prestatie managementregime (Boston, e.a., 1996: 117-118). Later werd overigens de oprichting van een elitecorps niet passend geacht bij een meer gedecentraliseerd ambtenarenapparaat en werd het accent verlegd naar 'management development' (SSC, 1998c).

cultuurverandering moeten bewerkstelligen met meer aandacht voor de lange termijn capaciteit (ROC, 2001: 5).¹⁵⁰

Invloed derden

Nieuw-Zeeland kent een pluralistisch systeem van belangenbehartiging. Dit betekent dat binnen de verschillende beleidssectoren een groot aantal belangengroepen (ongecoördineerd) met elkaar strijden om invloed uit te oefenen op het regeringsbeleid. Traditioneel had Labour, opgericht door de arbeidersbeweging, sterke banden met de vakbonden, terwijl de bedrijfs- en financiële sector stevige banden onderhielden met National. Met de hervormingen van de public service kwam een einde aan de traditionele invloed van de vakbonden. Dit werd nog eens versterkt door het afschaffen van de verplichting tot lidmaatschap van een vakbond en de verplichte arbitrage van de loonbepaling. Andere organisaties zagen hun invloed juist toenemen. Zo speelde de 'business community' een belangrijke en pro-actieve rol in het hervormingsproces. Ook internationale ontwikkelingen zijn van invloed, zoals de uitwisseling van kennis en ervaring in internationale organisaties, zoals de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) (Pollitt, 2002).

Tot slot geldt, evenals in andere (westerse) landen, dat de publieke opinie een grotere rol speelt. Burgers verwachten meer, zijn kritischer geworden en zijn nauwer betrokken bij de totstandkoming van beleid.

6.5.3 Het politiebestedel

Hiervoor is duidelijk geworden dat, tot de invoering van MMP, de regering vergaande bevoegdheden had. Daarna is de macht ingeperkt en is het Nieuw-Zeelandse bestel meer opgeschoven in de richting van het consensusmodel. Ten aanzien van de politie liggen de verhoudingen anders. De State Sector Act 1988 wijst New Zealand Police aan als een 'instrument of the Crown'. Dit betekent dat de organisatie meer op afstand staat van de vakminister (vergelijk de ZBOs in Nederland).¹⁵¹ De precieze taakafbakening is echter niet gedefinieerd. Vanwege de unieke positie van de politie was er aanvankelijk weinig aanleiding toe. In de Police Act 1958 is bijvoorbeeld niet aangegeven wanneer de Police Commissioner, de chief executive van New Zealand Police, onafhankelijk kan optreden en wanneer de minister aanwijzingen mag geven.¹⁵² Onduidelijk is wat precies de verantwoordelijkheden zijn van de Commissioner en wie zijn arbeidsvoorwaarden regelt en zijn functioneren beoordeeld (New Zealand Police, 2007b: 49).¹⁵³

Op zichzelf valt er ook wel wat te zeggen voor deze ambivalentie. Het sterkste argument is misschien wel dat het de tand des tijds heeft doorstaan (New Zealand Police, 2006b: 4):

Although the model may have in-built tensions, cracks have only appeared when relations between Police and government have strained. The resilience of the unwritten rules that allow the model to work suggests that, at a certain level, the 'fuzziness' of the current approach may be valued by government Ministers and senior police. In short, there might be an upside to allowing for a degree of ambiguity. Lack of clarity "has certain beneficial effects for governments and police in that it has created a space for manoeuvre on specific occasions without requiring concessions on principle" (R.Hogg and B. Hawker, *The Politics of Police Independence* [1983] *Legal Service Bulletin* 161-165, 221-224, p 165, geciteerd in New Zealand Police, 2006b: 4).

¹⁵⁰ 'There are not enough people with the mix of skills and experience required to provide effective leadership of the departments and agencies of the State sector. Current highly devolved arrangements for senior management development and career management are inadequate to produce the number of skilled leaders required. The large number of agencies in a country with a small population exacerbates these problems' (ROC, 2001: 5).

¹⁵¹ Het juridisch kader van New Zealand Police wordt gevormd door verschillende bepalingen in de Police Act 1958, Police Regulations 1992, de Police Complaints Authority Act 1998, de State Sector Act 1988, en de Public Finance Act 1989. Daarnaast zijn enkele principes uit het gewoonterecht ('common law') en constitutionele gewoonten bepalend (Martin report: 16).

¹⁵² Wel kan uit 'judicial decision en constitutionele conventies worden opgemaakt dat de Commissioner een behoorlijke mate van onafhankelijkheid geniet en een aparte constitutionele positie inneemt binnen de publieke sector (Martin, 1998: 16). Verder geven de 'constabulary oath' en strategiedocumenten, zoals de Statement of Intent, aanwijzingen voor de taken van de politie (Police Act review, 2006a: 9).

¹⁵³ Met de Police Amendment Bill (No 2), in augustus 2001 voorgelegd aan het parlement, is een eerste stap gezet naar modernisering van het sturingsmodel. Belangrijkste doelen zijn (New Zealand Police, 2002a): 'To strengthen Police's governance and accountability arrangements, and provide greater clarity on the constitutional position of Police. Importantly, it more clearly defines the relationship between Commissioner and Minister. The Bill aligns Police with other state sector agencies' reporting and performance management requirements; To improve Police human resource management by creating a more predictable environment for all staff; reducing compliance costs; offering more options for dealing with poor performance; and streamlining and modernising disciplinary procedures for staff who fall short of required standards. The Bill also amends the statutory arbitration criteria for Police wage bargaining settlements.'

Wanneer afgegaan wordt op de feitelijke invulling dan heeft de Commissioner discretionaire bevoegdheid wat betreft de uitoefening van zijn operationele taken, volgens de doctrine van de 'constabulary independence' (kort gezegd: de politie moet haar taken vrij kunnen uitvoeren, zie box 14). De Commissioner bepaalt aldus hoe de wet wordt gehandhaafd met betrekking tot het type en de plaats van overtredingen, welke middelen worden ingezet in individuele gevallen, en welke beleidsrichtlijnen voor specifieke gevallen van toepassing zijn (New Zealand Police, 2007b: 20). Wel voert de politieminister overleg met de Commissioner over de operationele vereisten en heeft hij een belangrijke rol bij het bepalen van het budget. Wat dat laatste betreft, is de heersende opvatting dat de Commissioner de aanwijzingen van de minister moet opvolgen, zolang het geen directe gevolgen heeft voor de reguliere taakuitoefening.¹⁵⁴

Box 14 Rol van de Police Commissioner

Sectie 3(1) van de Police Act, stelt dat de Governor-General een Commissioner of Police aanwijst, met als belangrijkste functie "general control of the Police". De Commissioner is ook het bestuurlijke hoofd van New Zealand Police. De Commissioner is aangesteld 'during the pleasure' van de de Governor- General (Police Act, section 3(2)).¹⁵⁵ De State Services Commissioner heeft hierin geen formele rol. Wel heeft de State Services Commission de laatste jaren een rol in het benoemingsproces, namens de premier en de politieminister.

De Commissioner heeft een vrij onafhankelijke positie op basis van wettelijke bepalingen en constitutionele conventies. Er is geen sprake van gedelegeerde macht van de politieminister, de Commissioner neemt een afzonderlijke constitutionele positie in binnen de overheidssector (section 44 of the State Sector Act).

Ook voor New Zealand Police geldt het stelsel van outputbekostiging. Belangrijk verschil met andere sectoren is dat de politieminister geen bindende voorwaarden kan stellen voor zover deze van directe invloed zijn op de bevoegdheid van de Commissioner met betrekking tot rechtshandhaving. In die gevallen vigeert de constitutionele onafhankelijkheid van de Commissioner.

Hoewel er geen twijfel bestaat over de onafhankelijke positie met betrekking tot operationele rechtshandhaving, zijn er geen duidelijke grenzen, met onduidelijkheid in de verantwoording als gevolg. De verantwoordelijkheid van de Commissioner is niet opgenomen in de Act, maar in wat ontoereikende termen in de Police Regulations 1992.

Bron: Martin, 1998:16-17

Specifiek ten aanzien van financieel management geldt dat, ondanks de bijzondere positie, New Zealand Police grotendeels gelijkgesteld is aan de departementen (New Zealand Police, 2002a).¹⁵⁶ Door middel van een output plan kan een minister afspraken maken over de te leveren outputs, in de Statement of Intent worden de strategische doelen en de bijdrage van New Zealand Police aan de bredere 'Justice sector outcomes' vastgelegd.

Evenals in andere sectoren is het sturingsmodel sterk gericht op technische efficiency: de politie moet de afgesproken outputs leveren binnen het beschikbare budget. Om een tweetal redenen is de prikkelende werking van outputafspraken voor New Zealand Police beperkt. In de eerst plaats vanwege de discretionaire ruimte van de Commissioner. Er worden geen detailafspraken gemaakt over te leveren outputs (aantallen, prijs en kwaliteit van outputs), wat New Zealand Police veel speelruimte geeft. Met de invoering van multi-output class appropriations (zie paragraaf 4.2.3) is die ruimte nog eens vergroot. Daarnaast is de beloning van de Commissioner niet gekoppeld aan prestatieafspraken, zoals bij andere chief executives. De minister heeft aldus geen financiële stok achter de deur om te stimuleren dat afspraken worden nagekomen.

Ook binnen New Zealand Police kent sturing vanuit centraal niveau z'n beperkingen. De structuur is weliswaar behoorlijk gecentraliseerd: er is een nationale politie, onderverdeeld in twaalf districten, met een nationaal hoofdkwartier en centraal georganiseerde service centres (waaronder ICT en training).

¹⁵⁴ 'A 1993 opinion by the Solicitor General has been taken as an authoritative statement of the position in New Zealand. The key part of the opinion states: "The Minister may not direct the Commissioner in the latter's duty to enforce the criminal law either in particular cases or classes of case" (New Zealand Police Briefing to the Incoming Minister 2002, bestand National Crime Prevention).

¹⁵⁵ 'This form of tenure ('during the pleasure' of the Governor-General) can be seen as necessary because the strong independent powers of Police must be balanced by strong democratic accountability. If an elected government or the public loses confidence in a Commissioner or Deputy Commissioner of Police, the person's position becomes untenable. Because of their statutory powers, this is true even though, strictly speaking, there may not be 'just cause and excuse' for dismissal in an employment context (New Zealand Police, 2007b: 50).

¹⁵⁶ Wel wordt overigens de bevoegdheid van de State Services Commissioner om de politie stelselmatig te adviseren over bestuurlijke aangelegenheden en gedrags- en integriteitskwesaties door de Police Act (section 96) verhinderd (New Zealand Police 2007b: 53).

Tegelijk hebben de districten aanzienlijke autonomie wat betreft de operationele taken. Aangenomen wordt dat de decentrale eenheden het beste de lokale situatie kunnen inschatten. De districtshoofden (Commanders) bepalen daarom zelf hoe, binnen hun district, de middelen ingezet worden (OAG, 2001: 108). Prestatieafspraken speelden aanvankelijk maar een beperkte rol in de interne sturing. Zo was in 2001 de Office of the Auditor-General behoorlijk kritisch en stelde deze vast dat de algemene doelen van de politie niet goed waren doorvertaald naar het operationeel niveau. De kwaliteit van de 'business plans' was gemengd, de bepaling van de streefwaarden kon worden verbeterd en er waren te weinig indicatoren om de prestaties van de politie te volgen (veel streefwaarden gingen over het wat in plaats van het hoe, OAG, 2001: 72-90). Business planning stond nog in de kinderschoenen. Vijf jaar later is volgens de Office of the Auditor-General behoorlijke vooruitgang geboekt (OAG, 2006b: 31):

The Police's strategic direction and the operational planning of Districts and Areas are now more tightly aligned. There is greater accountability and urgency for meeting operational targets, including linking District Commanders' performance agreements to the results of District Performance Review.

Prestatieafspraken met de District Commanders worden twee keer per jaar door het bureau van de Commissioner uitgevoerd in zogenaamde 'District Performance Reviews'. Deze reviews zijn geïnitieerd om meer aandacht te vestigen op resultaten van beleid (OAG, 2006b: 23). Ook worden binnen de districten de targets beter gemonitord en heeft de dialoog tussen het centrale niveau en de districten vaste vorm gekregen (zie verder bijlage 7).¹⁵⁷ Tegelijkertijd hebben de districten behoorlijke bewegingsruimte vanwege de regionale verhoudingen waarbinnen zij opereren. Centrale coördinatie is daardoor geen gemakkelijke opgave (Commission of Inquiry, 2007: 228):

It is apparent, however, that there is no mechanism to ensure that there is consistency in policy instructions between police districts. Although district commanders meet regularly and can exchange ideas, and the Organisational Performance Group encourages districts to share best practice, each district commander has the discretion to choose what orders or guidelines he or she promulgates and the form of those orders or guidelines.

Wat ook een rol speelt is de cultuur van de politieorganisatie. Ervaringen uit het verleden leren dat deze verandering in de weg kunnen staan. Dit kan worden toegelicht aan de hand van een hervormingstraject in de jaren negentig van de vorige eeuw: Policing 2000. Dit hervormingsprogramma was in 1994 gestart om de doelstelling 'Safer Communities Together' dichterbij te brengen door een cultuurverandering naar een meer klantgerichte organisatie en een betere inzet van de middelen (Martin, 1998: 13; Winfree, Newbold, 1999: 597; Duncan, e.a., 2000: 6-7). Policing 2000 werd geplaagd door aanhoudende vertraging en (technische) problemen. Dit leidde tot een crisissituatie met negatieve gevolgen voor de operationele capaciteit en, uiteindelijk, het vertrek van de Police Commissioner (Duncan, e.a., 2000: 18). Onderzoek van Duncan e.a. (2000) naar het veranderingsproces van Policing 2000 geeft een aantal interessante aanwijzingen voor de veranderingsgezindheid van New Zealand Police. Volgens de auteurs riep het initiatief, mede als gevolg van eerdere negatieve ervaringen met veranderingsprocessen, veel weerstand op onder de agenten. Gevreesd werd voor aantasting van de oude mores. Ook werd een meer bedrijfsmatige aanpak niet geschikt geacht voor een publieke dienst als bescherming van de burgers. De politie zou volgens hen niet minder, maar juist meer agenten nodig hebben. Door deze mindset waren de agenten ongevoelig voor de voordelen van Policing 2000 en werden andere (technische, budgettaire en personele) problemen, al dan niet terecht, toegeschreven aan het project. De hervormers slaagden er niet in de werkvloer te overtuigen en de scepsis weg te nemen. Ook speelde mee dat, volgens de agenten, de managers te ver afstaan van de dagelijkse praktijk. De maatregelen zouden daardoor niet aansluiten op de operationele behoeften (Duncan, e.a., 2000).

Hoewel Policing 2000 een initiatief is dat in bepaalde mate op zichzelf staat,¹⁵⁸ geeft de case aanwijzingen voor de hervormingscapaciteit van New Zealand Police. Knelpunten als de afstand tussen management en de werkvloer, het koesteren van meer traditionele waarden en de daarmee

¹⁵⁷ 'District Commanders are now more accountable for the performance results of their Districts, and they seek accountability for performance from Area Commanders. In the Districts and Areas we examined, there is at least monthly, if not weekly, monitoring of crime statistics against targets. Because of this, Police staff at the Area level are more regularly aware of levels of offending. This allows greater targeting of resources [...]' (OAG, 2006b: 35).

¹⁵⁸ Te denken valt aan de technische problemen en falend leiderschap, die elk een negatief effect hebben gehad op het succes van de implementatie.

samenhangende weerstand tegen een meer bedrijfsmatige aanpak, zijn eigenschappen waarmee rekening moet worden gehouden.

6.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is beschreven hoe Nieuw-Zeeland de begroting gebruikt voor prestatiesturing voor de politie en welke factoren daarbij een rol spelen. Veiligheid is een belangrijk thema in Nieuw-Zeeland. Dat komt ondermeer door de verslechtering van de veiligheidssituatie, lagere tevredenheid over de politie en een verouderd politiebesteding. De afgelopen decennia is dan ook veel geïnvesteerd in veiligheid. Het budget voor criminaliteitsbestrijding nam eind jaren negentig in vijf jaar tijd toe met zo'n 25%. Een belangrijk deel daarvan kwam toe aan de politie.

Om te borgen dat de politie 'de goede dingen doet' maakt de politieminister afspraken over te leveren producten en diensten op basis van de door het parlement geautoriseerde outputs. De beoordeling van de begrotingsstukken leert echter dat de informatie niet toereikend is om daadwerkelijk op outputs te kunnen sturen. Zo geeft de begroting geen informatie over kostprijzen, is de relatie tussen outputs en maatschappelijk effect onvoldoende onderbouwd en laat de betrouwbaarheid van de gegevens te wensen over. Vooral de beperkte outputinformatie is verrassend, aangezien Nieuw-Zeeland al vele jaren ervaring heeft met prestatiebegroting en outputs in het algemeen goed meetbaar zijn.

Voor een deel hangt dat samen met het feit dat het begrotingsbeleid sterk gericht is op het verbeteren van de 'technische efficiency' (de verhouding tussen inputs en outputs). Uitgavenplafonds, 'fixed nominal baselines', zijn leidend. Daaraan wordt vrij strikt vastgehouden: er is geen inflatiecorrectie, wat impliceert dat departementen de afgesproken outputs voor een vast budget moeten leveren. Wel kan New Zealand Police zelf de inputmix bepalen en is er wat ruimte (maximaal 5%) om onbestede budget te gebruiken voor andere te leveren prestaties/outputs.

Wat verder een rol speelt is dat, anders dan in andere sectoren, het mandaat van de (politie)minister beperkt is. Vanwege de aard van het beleidsterrein, het handhaven/vergroten van veiligheid, is politieke inmenging op operationeel niveau niet wenselijk. De politieminister kan aldus slechts beperkt aanwijzingen geven. Ook binnen de politieorganisatie geldt dat de decentrale onderdelen (de districten) vrij zelfstandig opereren. De ruimte voor prestatiesturing vanuit centraal niveau is daardoor beperkt. Kenmerkend is ook dat, hoewel het Nieuw-Zeelandse model grotendeels van toepassing is voor New Zealand Police, het salaris van de Police Commissioner niet afhankelijk is van geleverde prestaties, zoals bij chief executives in andere sectoren. De doorwerking van de prestatiebegroting moet daarom niet worden overschat. Niet in de laatste plaats vanwege het feit dat aantallen, prijs en kwaliteit van outputs onvoldoende gespecificeerd zijn. De vraag is overigens of dat wenselijk is. Meer daarover in hoofdstuk 9.

7 Prestatiebegroten voor de politie in Nederland

7.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden beschreven wat de ervaringen in Nederland zijn met prestatiebegroten voor de politie. Allereerst wordt de context geschetst waarbinnen de besluitvorming over de politiebegroting plaatsheeft. Daartoe worden de belangrijkste ontwikkelingen binnen het domein in kaart gebracht (paragraaf 7.2). Doel is inzicht te krijgen in het maatschappelijk belang van veiligheid in Nederland. Ook wordt ingegaan op de beleidsreactie om duidelijk te krijgen hoe de politiek ingespeeld heeft op de ontwikkelingen. Daarbij wordt ook gekeken naar de financiële gevolgen daarvan. Die geven immers een directe aanwijzing of de begroting gebruikt is voor het (bij)stellen van prioriteiten. Meer of minder budget betekent uiteraard niet direct dat sprake is van *prestatie*begroten. Belangrijk is dat de besluitvormers over toereikende informatie beschikken. In hoofdstuk 4 is aangegeven dat het Nederlandse model nadruk legt op de (beoogde) maatschappelijke effecten van beleid. In paragraaf 7.3 wordt onderzocht in hoeverre de informatie over doelen, prestaties en middelen in de begrotingsstukken toereikend is. De aandacht richt zich daarbij op de ambities met betrekking tot de bestrijding van criminaliteit en overlast, ook wel de sociale veiligheid. Dat thema is relevant, ten eerste omdat het maatschappelijk belang van de problematiek groot is. Daarnaast is het interessant, omdat de bewindslieden hier gekozen hebben voor een meer directieve aansturing. Met de regiokorpsen zijn concrete afspraken gemaakt over te leveren prestaties. Korpsen die de targets halen, kunnen rekenen op een prestatiebonus. Naast urgentie zijn het begrotingsregime en de politiek-bestuurlijke context aangewezen als succes- en faalfactoren van prestatiebegroten. In paragrafen 7.4 en 7.5 worden deze in beeld gebracht en wordt onderzocht in welke mate zij een rol spelen. Versterken zij de mogelijkheid om de begroting te gebruiken voor prestatiebesturing of vormen ze juist een belemmering? Het hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies (paragraaf 7.6).

7.2 Urgentie

Het belang van veiligheid in Nederland is de afgelopen decennia behoorlijk toegenomen. Een aantal ontwikkelingen heeft ertoe geleid dat het thema aan het begin van de 21^{ste} eeuw een van de belangrijkste prioriteiten is. Belangrijke factoren zijn een toename van crises en rampen, verbreding van de veiligheidsproblematiek en knelpunten in het politiebesteding. In reactie daarop is gekozen voor een meer programmatische aanpak waarin gestuurd wordt op beoogde effecten en prestaties. Hierna worden de ontwikkelingen en maatregelen toegelicht.

Maatschappelijke urgentie veiligheid

Turbulente jaren aan het begin van de 21^{ste} eeuw hebben een grote impact gehad op het politiek belang van veiligheid. Door de toenemende internationale dreiging van terrorisme en verschillende nationale incidenten is het één van de belangrijkste maatschappelijke thema's geworden. Vanaf midden jaren negentig werd 'de strijd tegen de misdaad en ordehandhaving' vaak aangewezen als het belangrijkste onderwerp uit een lijst van zestien politieke doeleinden (SCP, 2005: 253).

Tabel 20 De belangrijkste doelstellingen om politiek na te streven, bevolking van 16 jaar en ouder, 1995-2006 (in procenten, prioriteitsvolgorde in 2006)

	1995	1996	1998	2000	2002	2004	2006
Vrijheid van meningsuiting beschermen	45	46	(5) 46	43	(5) 47	(5) 50	(1) 55
Sociale zekerheid op peil houden	(2) 50	(2) 53	(3) 53	(3) 55	(3) 54	(1) 53	(2) 52
Stabiele economie handhaven	(5) 49	(5) 48	(4) 50	(4) 50	(4) 54	(2) 53	(3) 50
Misdaad bestrijden	(1) 57	(1) 53	(1) 63	(1) 63	(2) 56	(4) 51	(4) 50
Orde handhaven	(3) 50	(3) 48	(2) 59	(2) 58	(1) 59	(3) 52	(5) 49
Vriendelijker samenleving	33	32	44	(5) 44	43	33	40
Werkloosheid verminderen	(4) 50	(4) 48	35	25	30	45	38
Prijsstijging tegengaan	26	28	20	25	30	45	38
Economische groei handhaven	28	26	21	21	23	31	28
Bestrijden milieuverontreiniging	41	35	32	33	24	19	26
Ideeën belangrijk	20	21	23	25	23	20	21
De inspraak van de burgers vergroten	16	21	16	18	18	22	20
Inspraak bij werken en wonen vergroten	16	19	18	19	17	18	17
Goede opvang immigranten	11	11	10	11	10	8	11
Steden en platteland verfraaien	5	5	7	8	7	6	7
Sterk leger	4	3	4	3	5	6	5

De percentages hebben betrekking op de eerste vijf plaatsingen in een rangorde van 1-16; 1 is het meest belangrijk en 16 is het minst belangrijk. In de tabel zijn voor elk meetjaar de vijf belangrijkste doeleinden tussen haakjes genummerd.

Bron: SCP, 2007

Veiligheid is daarnaast belangrijker geworden door verbreding van het begrip. In de jaren tachtig werd veiligheid vooral geassocieerd met criminaliteit. Tegenwoordig zijn er ook andere gebeurtenissen, zoals terrorisme en milieuvervuiling, die de onrust onder de bevolking vergroten (Jochoms, e.a., 2005: 17-18). Veiligheidsrisico's zijn aldus groter en dreigingen zijn minder voorspelbaar. Daarbij speelt mee dat burgers kritischer zijn geworden en meer verwachten van de overheid. Tegelijk is door individualisering het corrigerend vermogen van de maatschappij afgenomen, 'waardoor uitwassen van die individualiteit, bijvoorbeeld verharding en verruwing, zich nadrukkelijker kunnen manifesteren' (Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie, 2005: 26-27). Door de verdichting en pluriformiteit van de samenleving kunnen kleine gebeurtenissen grote effecten sorteren (ROB, 2003: 19). Bovendien zijn burgers somberder over de toekomst: 'bijna driekwart, is van mening dat de problemen rond veiligheid en criminaliteit in 2020 groter of veel groter zullen zijn dan nu' (SCP, 2004: 479), zoals blijkt uit tabel 20. Per saldo heeft dat ertoe geleid dat de Nederlandse bevolking minder tolerant is ten aanzien van criminaliteit en positiever staat tegenover repressieve maatregelen (SCP, 2003: 218).¹⁵⁹

¹⁵⁹ Een kanttekening die hierbij moet worden gemaakt is dat de bereidheid van burgers om enige vrijheid in te leveren ter bevordering van de veiligheid gering is. Deze 'spanning tussen risico en bescherming; de handhaving van regels waaraan men zich niet wenst te houden' wordt ook wel de veiligheidsutopie genoemd (Boutellier, 2002, beschreven in Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie, 2005: 27).

Tabel 21 Verwachtingen rond veiligheid en criminaliteit in 2020, bevolking van 16 jaar en ouder, 2004 (in procenten)

	Veel groter	Groter	Ongeveer hetzelfde	Kleiner	Veel kleiner
In het jaar 2020 zijn problemen rond veiligheid en criminaliteit over het geheel genomen	17,5	55,7	21,7	4,8	0,3
Is het probleem van:					
Overlast en rommel op straat	4,4	47,2	36,1	11,9	0,4
Vermogenscriminaliteit, zoals inbraak en diefstal	11,9	56,2	24,8	6,6	0,2
Bedreiging en mishandeling	16,2	59,1	20,4	4,1	0,2
Moord en doodslag	16,0	52,9	26,8	4,0	0,3
Terroristische dreiging	18,3	50,2	25,0	6,0	0,5
Computercriminaliteit	24,7	59,7	13,3	2,1	0,2
Georganiseerde misdaad, als drugshandel, mensensmokkel, -handel	18,5	49,5	26,8	4,9	0,4
Corruptie	14,2	46,2	35,3	3,9	0,3
Belastingfraude	11,2	39,4	41,6	7,2	0,5

Bron: SCP, 2004: 480

Tevredenheid over de politie

Een andere factor betreft de tevredenheid van burgers over de politie. Uit onderzoek blijkt dat de algehele gevoelens van onvrede over de politiek ook hun weerslag hebben op de meningen over het functioneren van de politie. Waar in de periode 1993-1999 de opvattingen over de politie redelijk stabiel waren, oordeelden vanaf 2001 steeds meer mensen negatief (SCP, 2003: 213): 'Steeds minder mensen zijn het eens met uitspraken als "de politie doet in deze buurt haar best", "de politie reageert op de problemen hier in de buurt" en "de politie pakt de zaken in deze buurt efficiënt aan". De zorg over de aanpak van de criminaliteit en de rol van de politie is dan ook toegenomen (zie onderstaande tabel).

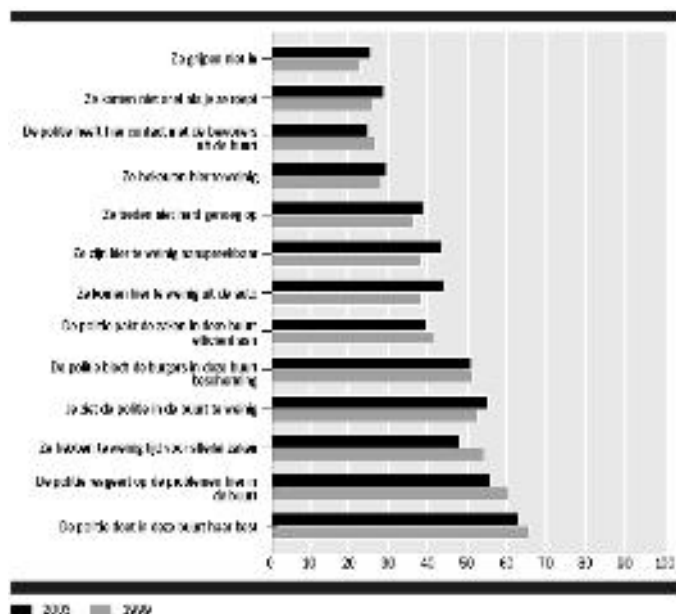
Tabel 22 Opvattingen over de aanpak van criminaliteit door de overheid, de politie en de rechter, 24 jaar en ouder, 1996 en 2002 (eens en helemaal eens met de stellingen, in procenten)

	1996	2002
De overheid doet te weinig aan de bestrijding van criminaliteit	54,8	68,4
De overheid zorgt goed voor de veiligheid van burgers	20,7	19,5
De politie doet te weinig aan het opsporen van daders van misdrijven	35,0	44,9
De politie doet haar werk goed	37,8	34,8
De Nederlandse politie is eerlijk en betrouwbaar	49,4	48,1
De Nederlandse rechter is eerlijk en betrouwbaar	58,1	57,2
Misdaden worden in Nederland over het algemeen te licht bestraft	77,5	90,9

Bron: SCP, 2002: 683

Opvallend is overigens dat de bereidheid om meer belasting te betalen juist fors afgenomen is: in 1998 was 43% het eens dan wel helemaal eens met de stelling 'Ik ben bereid meer belasting te betalen in ruil voor meer politie en rechters' tegen 25,3% in 2002 (SCP, 2002: 682). Wanneer gekeken wordt naar de opvattingen van de bevolking over het optreden van de politie in de eigen buurt, dan zien we eveneens een negatieve trend (de situatie in 2003 ten opzichte van 1999). Daar staat tegenover dat een groot deel vindt, dat de politie reageert op de problemen in de buurt (55%), dat de politie bescherming biedt (47%) en de zaken efficiënt aanpakt (37%) (SCP, 2003: 213).

Figuur 14 Aandeel van de Nederlandse bevolking van 15 jaar en ouder, dat het eens is met bovenstaande uitspraken over de politie in de eigen woonbuurt, 1999 en 2003 (in procenten)



Bron: SCP, 2003: 214; BZK/Justitie (Politiemonitor bevolking 1999, 2003)

Leemtes in het politiebestedel

Tot slot spelen knelpunten in het politiebestedel een rol. De autonomie van de regiokorpsen is in het algemeen vrij groot. Deels hangt dat samen met de keuze in het besturingsmodel om beslisbevoegdheid zo veel mogelijk decentraal te beleggen. Ook waren de politiministers erg terughoudend in het geven van aanwijzingen (IBO, 2004-2005). In 1999 is een landelijke beleids- en beheerscyclus (BBC) ingevoerd om landelijke kaders te kunnen stellen voor de regionale korpsen. Desondanks bleef de invloed van de ministers op de korpsen beperkt (Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie, 2005: 197; AR, 2003; Bestad, 2001; TK 29704 nr. 3: 4, zie verder paragraaf 7.5). Ook de informatievoorziening vormt een probleem. Uit een onderzoek van Bestad (2001) blijkt dat regionale actoren (waaronder de politiekorpsen) sceptisch zijn over de kwaliteit van de centrale informatiesystemen.¹⁶⁰ Bovendien hanteren landelijke en regionale actoren 'verschillende redeneringen en uiteenlopende beleidstheorieën' ten aanzien van het veiligheidsbeleid (Bestad, 2001: 11). Ook de Algemene Rekenkamer (2003) is kritisch en bestempelt de informatievoorziening over de taakuitvoering als 'onvolledig en onvoldoende betrouwbaar' (AR, 2003: 6). Er wordt bijvoorbeeld niet duidelijk gemaakt welke prestaties van de politie worden verwacht om de beoogde maatschappelijke effecten te behalen. Bovendien zijn de eigen beleidsdoelstellingen van BZK en Justitie onvoldoende toetsbaar. Daardoor is er onvoldoende basis om de prestaties van de politie te beoordelen (AR, 2003: 5).

Beleidsreactie

In reactie op de bezorgdheid van de bevolking over veiligheid kwam het kabinet in oktober 2002 met de nota 'Naar een veiliger samenleving'. Hoofddoelstelling van het Veiligheidsprogramma is het verminderen van criminaliteit en overlast in de publieke ruimte 'en dan met name voor die categorieën misdrijven en overlast die de burger rechtstreeks raken' (Ministerie van Justitie & Ministerie van BZK, 2002: 10, zie verder bijlage 8).

¹⁶⁰ Dat zijn het Informatiemodel Nederlandse Politie (INP), dat voorziet in indicatoren van het veiligheidsbeleid op landelijk, regionaal en lokaal niveau, en GIDS, een applicatie die de indicatoren toegankelijk maakt voor de korpsen.

Deze doelstelling is geoperationaliseerd naar het vergoten van de:

- *Objectieve veiligheid.* Ook wel de 'gevoelstemperatuur' voor de burger. Doel is dat 'een vermindering van criminaliteit en overlast in de publieke ruimte met - indicatief - circa 20 tot 25% vanaf 2006 in het vizier moet komen' (Ministerie van Justitie & Ministerie van BZK, 2002: 10, 85). Op verzoek van de Kamer is dit later (bij brief van 3 april 2003) nader geconcretiseerd tot een landelijke reductie van 20% tot 25% in de jaren 2008 tot 2010;¹⁶¹
- *Subjectieve veiligheid.* Hiervoor zijn geen concrete streefwaarden geformuleerd. Gesproken wordt over een substantiële verbetering zonder nadere specificatie.

Belangrijkste koerswijzigingen zijn meer repressie en strakkere sturing. Dat was volgens de bewindslieden nodig vanwege de 'omvang, intensiteit en complexiteit van het pakket aan maatregelen en het grote aantal actoren en organisaties dat hierbij betrokken is' (Ministerie van Justitie & Ministerie van BZK, 2002: 81). Voor de politie betekende dit een nieuwe sturingswijze op basis van prestatieafspraken en prestatiebeloning.¹⁶² In het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006 zijn afspraken gemaakt over de te leveren prestaties op het terrein van opsporing, toezicht en handhaving en doelmatigheid (zie paragraaf 7.5). Op basis daarvan zijn individuele afspraken gemaakt met de regiokorpsen, aangepast aan de plaatselijke situatie.¹⁶³

Voor de uitvoering van het programma is relatief veel extra geld beschikbaar gesteld. Zo heeft het kabinet-Balkenende I bij het Strategisch Akkoord een extra bedrag oplopend tot jaarlijks 800 miljoen vanaf 2006 vrijgemaakt. Door intensivering lopen de extra middelen voor veiligheid op van € 340 miljoen voor 2003 tot € 1.264 miljoen voor de jaren 2008 en 2009 (Ministerie van Justitie & Ministerie van BZK, TK 28684, 2004b, nr. 36: 102-103). Een belangrijk deel daarvan komt toe aan de politie (zie verder bijlage 9 voor de verdeling van het budget van het Veiligheidsprogramma).

7.3 De informatiewaarde van de begroting

7.3.1 Inleiding

Het kabinet heeft ervoor gekozen de verslechtering van criminaliteit en overlast te beantwoorden met nieuwe beleidsaccenten en een forse groei van het budget. Vraag die zich daarbij aandient, is of de besluitvormers voldoende informatie hebben over de beoogde beleidsresultaten. In deze paragraaf wordt dat in beeld gebracht door een beoordeling van de informatiewaarde van de begrotingstukken. Nadruk ligt op de verbetering van de sociale veiligheid en de rol van de politie daarin in de begrotingsjaren 2003-2006. Dat is de periode waarin de (eerste) prestatieafspraken met de politie van kracht zijn. Bovendien is vanaf dat moment (begrotingsjaar 2003) het betreffende begrotingsartikel grondig herzien, mede naar aanleiding van stevig commentaar van het parlement over de kwaliteit van de informatie. Illustratief is het commentaar van kamerlid Pitstra (TK 28000 VII nr. 8: 13):

De informatie is veel te summier: slechts in acht pagina's wordt de politie behandeld en dat is 3,5 mld euro, 75% van de hele begroting. Ter vergelijking: de brandweer en rampenbestrijding, 110 mln euro, krijgt evenveel pagina's; de begroting voor Economische Zaken, 1,8 mld euro, heeft 230 pagina's nodig. Ik kan mij voorstellen dat de minister hiervan het schaamrood op de kaken heeft gekregen en zal zeggen hoe dit volgend jaar zal worden verbeterd.

De minister van BZK gaf, in reactie hierop, te zijn 'geschrokken van alle informatie' die hij de Kamer voor begrotingsbehandeling had toegezonden' en beloofde verbetering (TK 28000 VII nr 8: 53). Nadere inventarisatie van de stukken leert dat er door het Veiligheidsprogramma meer informatie beschikbaar is gekomen over (de relatie tussen) doelen, prestaties en middelen. Ook de betrouwbaarheid van de informatie is verbeterd, door het samenvoegen van een aantal meetinstrumenten in één Veiligheidsmonitor Rijk (zie bijlage 10). Desondanks blijft de informatievoorziening te beperkt om tot een goede afweging te komen van prioriteiten via de begroting

¹⁶¹ Voor een vijftigtal 'echte' probleemwijken moet overigens al in 2006 een reductie van 20% tot 25% zijn gerealiseerd (Ministerie van BZK & Ministerie van Justitie, 2003a, TK 28684, nr. 8: 5). Uit de voortgangsrapportages blijkt overigens dat de reductie van 20-25% alleen betrekking heeft op de feitelijk ondervonden criminaliteit (zie tabel 1).

¹⁶² Naast sturing aan de hand van prestatieconvenanten zullen de ministers, waar nodig, ook een beroep doen op hun aanwijzbevoegdheid (Minister van Justitie & Ministerie van BZK, 2002: 82).

¹⁶³ Het landelijk kader is op 15 februari 2003 afgesloten tussen de ministers van BZK en Justitie enerzijds en de korpsbeheerders van de vijftientig regionale politiekorpsen en het Korps landelijke politiediensten (KLPD), anderzijds. De regionale conventanten zouden kort daarna (voor 30 juli 2003) worden afgesloten tussen de ministers van BZK en Justitie enerzijds en de korpsbeheerder van de betreffende regio ('na verkregen instemming van de betreffende hoofdofficier van Justitie en het betreffende regionale college'). Ook met het Korps landelijke politiediensten en de LSOP worden afzonderlijke prestatieconvenanten afgesloten (TK 28824 nr. 1: 1-2).

en om politiestatistiek adequaat te kunnen monitoren. Hierna wordt dit nader toegelicht, te beginnen met het begrotingsartikel voor de politie, (beleids)artikel 2 Politie van de BZK begroting.

7.3.2 De informatiewaarde van de het politieartikel¹⁶⁴

Het politieartikel is opgebouwd rond de doelstellingen uit het Veiligheidsprogramma en kent de volgende doelenstructuur:

- *Algemene doelstelling.* Het scheppen van de randvoorwaarden voor een goed functionerende politieorganisatie waardoor zij in staat is het toezicht en de opsporing te versterken en een adequaat niveau van hulpverlening te bieden, en zodoende een bijdrage levert aan een veiliger samenleving;
- *Operationele doelstelling 2: Regionale politiekorpsen.* Het scheppen van de randvoorwaarden voor goed functionerende regionale politiekorpsen door een evenwichtige allocatie van beschikbare middelen en het maken van resultaatsafspraken per korps over hun bijdrage aan de veiligheid in de eigen regio;
- *Operationele doelstelling 3: Bovenregionale en landelijke politiezorg.* Bijdragen aan de organisatie van de politie op bovenregionaal en nationaal niveau door de bovenregionale en landelijke voorzieningen effectiever en doelmatiger te organiseren en de benodigde financiële middelen beschikbaar te stellen zodat de politie haar wettelijke taken en internationale afspraken adequaat kan uitvoeren;
- *Operationele doelstelling 4: Prestatievermogen van de politie.* Het bijdragen aan een goed functionerende politieorganisatie door het introduceren van een systeem van prestatiebekostiging, het verstrekken van doelsubsidies en het uitvoeren van beleidsonderzoek;
- *Operationele doelstelling 5: Personeels- en arbeidsvoorwaardenbeleid politie.* Ervoor zorgdragen dat de politiekorpsen kunnen beschikken over voldoende gekwalificeerd en gemotiveerd politiepersoneel.

Opvallend is overigens dat vanaf de begroting 2005 gesproken wordt over instrumenten in plaats van operationele doelstellingen, omdat dat meer recht zou doen aan het feit dat geldstromen niet zijn gekoppeld aan outputdoelstellingen: 'Door de aard van de bekostiging van het veld (in hoofdzaak: lumpsumbekostiging) kunnen de doelen en de beschikbare budgetten niet één op één worden gekoppeld' (TK 29200 VII, 2005: 45).

De beoordeling van de informatiewaarde geeft een gemengd beeld. De AR, die jaarlijks beoordeelt in hoeverre de departementale begrotingen voldoen aan de VBTB-richtlijnen, komt tot een positief oordeel. Voor de begroting van 2007 tekent zij met betrekking tot artikel 2 het volgende op (AR, 2007):

- 'Wat willen we bereiken?' (beoordeling van de meetbaarheid van de doelen): de algemene doelstelling bevat een beoogd maatschappelijk effect, die is uitgedrukt in indicatoren en voorzien van streefwaarden;
- 'Wat gaan we daarvoor doen?' (beoordeling van de prestatiegegevens): de beleidsinstrumenten bij de algemene doelstellingen zijn genoemd en zijn uitgewerkt met indicatoren voor beoogde prestaties, inclusief streefwaarde;
- 'Wat mag dat kosten?': het programmabudget voor de algemene doelstelling is per instrument, aangegeven.

Een nadere beschouwing van het begrotingsartikel leert echter dat deze manier van beoordelen vrij mechanisch is en dat, wanneer meer naar de inhoud wordt gekeken, de informatie beperkter is dan op grond van het oordeel van de Rekenkamer verwacht zou worden (voor een beschrijving van de methode die de Rekenkamer hanteert, zie bijlage 11). Hieronder volgen de belangrijkste conclusies met betrekking tot de informatie over doelen, prestaties en middelen.¹⁶⁵

¹⁶⁴ Naast artikel 2 kent de BZK-begroting vier andere beleidsartikelen rond het thema veiligheid, te weten (conform de ontwerpbegroting 2006, TK 30300 VII, nr. 2): artikel 4 Partners in Veiligheid; artikel 5 Nationale Veiligheid artikel 14 Toezicht en onderzoek openbare orde en veiligheid; artikel 15 Crisisbeheersing; artikel 16 Brandweer en Geneeskundige hulpverlening bij ongevallen en rampen (GHOR).

¹⁶⁵ Uitgangspunt is de ontwerpbegroting 2006 (TK 30300 VII, nr. 2). Tevens is gebruik gemaakt van een (interne) notitie van de staf van de commissie voor de Rijksuitgaven en Binnenlandse Zaken over de ontwerpbegroting 2006, alsmede opmerkingen over het VBTB-gehalte van de BZK-begroting vanuit de afdeling Financieel Economische Zaken van BZK.

Algemene doelstelling

1. De doelstelling is (te) breed geformuleerd ('bijdrage leveren aan een veilige samenleving'): veiligheid is een breed beleidsterrein, terwijl de politie zich met name richt op het handhaven van de openbare orde, de strafrechtelijke rechtshandhaving en hulpverlening. Met het Veiligheidsprogramma zijn hieraan nieuwe accenten gegeven (de sociale veiligheid). Het zou dan ook voor de hand liggen de algemene doelstelling meer af te bakenen naar de kerntaken van de politie en de beleidsaccenten van het kabinet.
2. De algemene doelstelling bevat tevens een operationele doelstelling ('een goed functionerende politieorganisatie'): de gelaagde structuur van VBTB impliceert een scheiding tussen algemene doelstellingen, waarin het maatschappelijke effect (outcome) wordt aangegeven, en operationele doelstellingen, een niveau daaronder, waarmee de algemene doelstelling dichterbij gebracht wordt.
3. Prestatiegegevens: hoewel de algemene doelstellingen een groot aantal indicatoren kent, informeren deze nauwelijks over de ontwikkeling van het maatschappelijk effect. Waar het Veiligheidsprogramma een aantal indicatoren kent waarmee de objectieve en subjectieve veiligheid worden gevolgd, zijn veel indicatoren van artikel 2 output-indicatoren.
4. Nieuwe beleidsaccenten leiden niet tot nieuwe of aanvullende prestatie-indicatoren. Daarmee dient de vraag zich aan hoe het succes van koerswijzigingen kan worden bepaald.
5. Streefwaarden worden, vanwege convenantafspraken, niet bijgesteld: van sommige streefwaarden ligt de tussentijdse waarde al (ver) boven de gewenste eindwaarde, zoals bijvoorbeeld het aantal uit staande houdingen voorkomende boetes en transacties en LTP beantwoord in 45 seconden; de streefwaarden zijn hierop echter niet aangepast.
6. Onduidelijk is in hoeverre ander beleid bijdraagt aan het behalen van de doelstellingen (zoals de beleidsintensiveringen in het kader van het Veiligheidsprogramma).

Operationele doelstellingen

1. Te veel is vastgehouden aan de oude indeling naar begrotingsposten, waardoor een aantal operationele doelstellingen, waaronder operationele doelstelling 2.2 en 2.3 (in termen van geld en beleid de belangrijkste operationele doelstellingen) in feite inputdoelstellingen zijn en niet de gewenste output aangeven.
2. Operationele doelstelling 6 geneeskundige verzorging lijkt minder relevant in termen van VBTB en overlapt met operationele doelstelling 5 personeels- en arbeidsvoorwaardenbeleid (operationele doelstelling 5);
3. Sommige operationele doelstellingen (3, 4 en 6) hebben geen prestatie-indicatoren.
4. Niet altijd is gekozen voor de meest relevante indicatoren: wat zegt, bijvoorbeeld, de personeelsratio (verhouding personeelslasten-totale baten) en de solvabiliteitsratio (verhouding eigen vermogen en voorzieningen t.o.v. balanstotaal) over het functioneren van de regionale politiekorpsen?
5. Ook worden de indicatoren niet toegelicht en gemotiveerd, waardoor het voor een relatief groot aantal indicatoren lastig is de relevantie ervan in te schatten.
6. Onduidelijk is in hoeverre ander beleid bijdraagt aan het behalen van de doelstellingen (zoals de beleidsintensiveringen in het kader van het Veiligheidsprogramma).

Middelen

1. Doordat gekozen is voor een opzet met instrumenten is er geen inzicht in de precieze uitgaven voor het realiseren van de algemene en operationele doelstellingen. Het aggregatieniveau van de uitgaven is (te) hoog (zie tabel 23): hoewel per instrument aangegeven wordt wat de kosten zijn, kunnen de uitgaven van het beleid niet goed worden herleid naar doelstellingen, instrumenten en activiteiten. Onduidelijk is bijvoorbeeld welk budget opgaat aan opsporing, handhaving en hulpverlening.¹⁶⁶
2. Bovendien is de verdeling van het politiebudget over de regiokorpsen op basis van omgevingskenmerken (input). De doelstellingen in het begrotingsartikel spelen daarin geen rol;
3. uitgaven worden niet onderbouwd: waarom moet het x euro kosten (wat is de kostprijs)?, wat levert dat precies op?
4. Het beleidsartikel heeft (alleen) betrekking op het politiebudget. Daardoor is onduidelijk wat de totale uitgaven zijn voor de verbetering van de sociale veiligheid (zie verder paragraaf 7.3.2).

¹⁶⁶ Enige uitzondering hierop is de verdiepbijlage, waarin een overzicht wordt gegeven van uitgavenmutaties. Dit zijn echter alleen mutaties: het overzicht geeft geen inzicht in de kosten van bestaande uitgaven, voor zover daarin geen (noemenswaardige) veranderingen zijn opgetreden.

Tabel 23 Budgettaire gevolgen van beleid

Budgettaire gevolgen van beleid (in € 1.000)							
Artikel 2: Politie	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Verechtingen	4.262.145	4.429.005	4.264.861	4.350.369	4.285.010	4.430.040	4.429.740
* Samenlevingsverplichtingen		(260.450)	(260.450)	(260.450)	(260.450)	(260.450)	(260.450)
Uitgaven	4.057.504	4.152.176	4.248.581	4.334.019	4.278.620	4.411.660	4.443.360
landelijk verplichte							
1. apparatuur	36.169	11.674	11.204	11.111	11.111	11.113	11.113
2. politie op regionaal niveau	3.178.259	3.211.600	3.271.022	3.316.264	3.296.471	3.356.704	3.374.904
3. politie op bovenregionaal en landelijk niveau	456.145	468.237	489.375	508.533	507.521	508.564	510.564
* bijdragen aan de lastenverdeling BZK	(400.400)	(410.209)	(415.759)	(452.415)	(454.870)	(454.620)	(454.930)
4. productieve uitgaven van de politie	38.700	60.671	70.384	70.716	70.816	70.816	70.816
5. aanpak van politiepersoneel	165.570	182.224	188.076	210.243	224.742	227.084	247.884
6. gezondheidszorg/verzorging politie	203.150	199.570	206.761	217.662	227.969	227.669	227.969
Overblijfselen	230.662	206.185	209.976	221.167	231.184	231.164	231.184

Bron: TK ontwerpbegroting 2006, TK 30300 VII, nr. 2: 21

7.3.2 De informatiewaarde van de voortgangsrapportages

Naast de prestatiegegevens in de begroting wordt uitvoerig gerapporteerd over de resultaten van het Veiligheidsprogramma. Tweemaal per jaar wordt de Kamer geïnformeerd over:¹⁶⁷

1. de voortgang van de maatregelen;
2. de met die maatregelen beoogde uitkomsten (de productie of output);
3. de effecten op de objectieve meetbare veiligheidssituatie in het publieke domein, zowel landelijk als lokaal;
4. de veiligheidsbeleving van de burger.

Hieronder volgen de belangrijkste conclusies met betrekking tot de beoordeling van de informatie over doelen, prestatiegegevens en middelen van het Veiligheidsprogramma.

Doelen

Opvallend is dat voor de subjectieve veiligheid geen streefwaarde vastgesteld is. Gesproken wordt over een substantiële verbetering, zonder dat nader te specificeren. De doelstelling voor objectieve veiligheid is concreter. Kanttekening daarbij is de tijdshorizon: de doelstelling moet in 2008-2010 behaald zijn. Dat is na de kabinetsperiode. De betrokken ministers hebben benadrukt dat pas enkele jaren nadat alle maatregelen uitgevoerd zijn, de doelen in zicht komen (TK 2002-2003, 28684, nr. 12: 4). De einddatum valt aldus na de kabinetsperiode, waarmee de parlementaire controle in feite uitgeschakeld is. Om dit verantwoordingsgat te dichten, heeft de Commissie voor de Rijksuitgaven geadviseerd tussendoelen te stellen (TK 2002-2003, 28684, nr. 12: 4). Hieraan is enigszins tegemoet te komen door voor '50 concrete probleemwijken' na te gaan 'of de beoogde landelijke reductie van criminaliteit en overlast op deze plaatsen reeds in 2006 kan worden bereikt' (Ministerie van Justitie & Ministerie van BZK, 28684, 2004b, nr. 36: 5). Probleem daarmee is dat deze cijfers pas in september 2007 (dus bijna een jaar na de parlementsverkiezingen) beschikbaar komen (Ministerie van Justitie & Ministerie van BZK, 2006c: 3).

Een ander punt betreft het ontbreken van operationele doelstellingen. Binnen het bestek van het Veiligheidsprogramma worden resultaatafspraken gemaakt met de ketenpartners, maar deze zijn niet vertaald naar centrale (output)doelen in het beleidsprogramma. Hierdoor is niet duidelijk welke prestaties geleverd worden om de beoogde outcomes te realiseren.

Wel is het Veiligheidsprogramma vrij expliciet over de uit te voeren maatregelen en de status daarvan (inclusief tijdsplanning en voortgang van de uitvoering).

¹⁶⁷ Daarbij zijn de volgende uitgangspunten gehanteerd: 1) de indicatoren moeten zo goed mogelijk kunnen laten zien of de gezamenlijke maatregelen in het Veiligheidsprogramma het gewenste effect hebben: het verminderen van de onveiligheidsgevoelens en van de criminaliteit en overlast in het publieke domein; 2) de nadruk ligt op de onveiligheid die burgers en bedrijven het belangrijkste vinden; 3) er wordt zo veel mogelijk gebruik gemaakt van bestaande gegevensbronnen; 4) er wordt zo veel mogelijk gebruik gemaakt van landelijk dekkende, en volgens dezelfde methode gemeten gegevens (Ministerie van Justitie & Ministerie van BZK, 2005a: 13).

De relevantie van deze informatie voor prestatie­sturing is echter beperkt, omdat:

1. de maatregelen niet direct gekoppeld zijn aan doelstellingen: de maatregelen worden opgesomd, zonder dat daarbij aangegeven is aan welke (sub)doelstelling zij moeten bijdragen;
2. er (vrijwel) geen ex ante evaluatie is gedaan naar de effectiviteit van de maatregelen: 'De wél uitgevoerde ex-ante-evaluaties gaan zelden in op de vraag welke bijdrage de betrokken maatregelen aan het overkoepelende beleidsdoel van het Veiligheidsprogramma zullen gaan leveren; ze richten zich hoofdzakelijk op de specifieke doelstellingen van de maatregelen' (AR, 2006a: 40);
3. het Veiligheidsprogramma 'geen principieel verschil' maakt 'tussen de inzet van nieuwe en de uitbouw van reeds bestaande maatregelen' (TK 28600 2002-2003, VII, nr. 5: 4): '[I]n veel gevallen [zal] de rapportage enkel op de totalen kunnen plaatsvinden. Zo zijn de intensiveringen in de strafrechtsketen een intensivering op een bestaande uitvoeringspraktijk. Daarbij zal het meerdere kunnen worden gemeten, maar zal niet altijd duidelijk zijn of een toename in de keten direct of indirect is te herleiden tot (maatregelen uit) het Veiligheidsprogramma', aldus de ministers van Binnenlandse Zaken en Justitie (Ministerie van Justitie & Ministerie van BZK, TK 28684, nr. 8: 3-4).
4. vooraf over de haalbaarheid van de maatregelen geen overleg gevoerd is met de betrokken uitvoeringsorganisaties (BMC, 2005: 81). Dit laatste is des te opvallender, omdat de bewindslieden juist hadden aangegeven dat '[a]lleen indien iedere partner zijn verantwoordelijkheid neemt voor de uitvoering van de maatregelen op zijn terrein' goede resultaten kunnen worden geboekt (TK 28684, nr. 3: 42).

Terecht stelt de Rekenkamer dan ook dat onduidelijk is 'op welke wijze het pakket aan maatregelen (of een deel daarvan) bijdraagt aan de realisatie van de doelstelling om de overlast en verloederung met 20 tot 25% te verminderen' (Algemene Rekenkamer, 2006a: 40). Ook een recent onderzoek van het Sociaal Cultureel Planbureau (SCP) bevestigt het gebrek aan kennis over de effecten van maatregelen. Op basis van de Nederlandse effectevaluaties kan 'maar in beperkte mate duidelijkheid worden gegeven over welke maatregelen werken en welke niet', aldus het SCP (2008: 91).

Box 15 De veronderstelde en werkelijke effecten van het (sociale)veiligheidsbeleid

Onderzoek van het SCP naar de veronderstelde en werkelijke effecten van het (sociale)veiligheidsbeleid toont een gemengd beeld ten aanzien van de plausibiliteit van het Veiligheidsprogramma. Hieronder zijn de belangrijkste bevindingen opgenomen.

'In het algemeen blijkt dat het merendeel van de maatregelen die de afgelopen decennia door de overheid zijn ingezet, niet zijn geëvalueerd op de effecten die zij mogelijk hebben op de sociale veiligheid. Een aanzienlijk deel (55%) van de uitgevoerde evaluaties blijkt bovendien niet te voldoen aan de voor een effectevaluatie benodigde minimale onderzoeksopzet (d.w.z. een quasi-experimentele opzet). Hierdoor blijft het in deze gevallen onduidelijk of een eventuele verbetering van de sociale veiligheid veroorzaakt is door de betreffende maatregel of door iets anders' (SCP, 2008: 14).

[...] Door de heterogeniteit van het Veiligheidsprogramma kan geen eendoordeel over het programma als geheel gegeven worden. Sommige delen zijn veelbelovend voor het terugdringen van de criminaliteit en overlast (zoals de inzet van politie op hot spots en hot times, aandacht voor opvoedingsondersteuning en het gebruik van keurmerken), andere niet (zoals de versoering van detentie, arrestaties voor lichte vergrijpen en op discipline gerichte heropvoedingsinstellingen) en van weer andere is het effect onbekend (zoals cameratoezicht). De veelplegeraanpak, die in het Veiligheidsprogramma als speerpunt centraal is gesteld, is illustratief voor de gemengde resultaten die met het Veiligheidsprogramma behaald zijn. Zo kan men positief zijn over het terugdringen van de draaideurcriminaliteit. Politie en Justitie zorgen er niet alleen voor dat de veelplegers van straat gehaald worden, maar ook dat ze de volgende dag niet meteen weer buiten staan, zodat ze hun criminele activiteiten kunnen voortzetten. Hier zien we dat het beleid op de korte termijn goed scoort: er is sprake van onmiddellijke maatschappijbeveiliging. Mogelijk straalt dit ook positief af op de maatschappelijke genoegdoening. Over de doelgroep en het vervolgtraject dat de opgepakte veelplegers doorlopen, komen we tot een veel kritischer conclusie. Ten eerste wordt eerder overgegaan tot arrestatie bij lichtere overtredingen, wat onbedoeld een stimulans kan zijn voor een criminele loopbaan. Ten tweede worden ter bestrijding van de draaideurcriminaliteit langere vrijheidsstraffen opgelegd, zonder dat echter duidelijkheid gegeven wordt over verdere gedragsinterventies en tijdsbesteding tijdens en na de detentie. Op het gebied van recidivevermindering, bepalend voor succes op de langere termijn, zijn er dus geen aanwijzingen dat met 'zeker, sneller en strenger straffen' meer successen geboekt worden dan met ander beleid het geval zou zijn geweest (SCP, 2008: 18).

Bron: SCP, 2008

Prestatiegegevens

Er zijn veel prestatie-indicatoren, zowel op het niveau van output als outcome. De voortgang van de hoofddoelstellingen wordt gemeten aan de hand van outcome-indicatoren. Daarmee wordt de ontwikkeling van de objectieve en subjectieve veiligheid bij burgers en bedrijven gevolgd op landelijk

niveau en voor 50 probleemwijken (zie verder bijlage 12). De output-indicatoren hebben ondermeer betrekking op de prestaties van de politie (waarover hierna meer). Mede uit het oogpunt van efficiency en betrouwbaarheid is later een deel van de monitors samengevoegd tot de Veiligheidsmonitor Rijk. Sterk punt van de zogenaamde subjectieve veiligheid is dat gevraagd wordt naar de mening van de burgers zelf: de uitkomsten zijn niet gebaseerd op politieregistraties. Bovendien is het aantal deelnemers groot: bijna 200.000 geënquêteerden in 2010. 'Dat is absoluut uniek in de wereld. Geen enkel ander land heeft een enquête die in omvang ook maar in de buurt komt', aldus Vollaard (2010). Toch was de Rekenkamer, aanvankelijk, vrij kritisch over de betrouwbaarheid van de informatie. Zo zou BZK de betrouwbaarheid van enkele gegevens die door een extern bureau worden aangeleverd niet controleren.¹⁶⁸ Verder zou volgens de Rekenkamer het onderzoek van de auditdiensten naar de betrouwbaarheid van de informatie te kort schieten.¹⁶⁹ De Veiligheidsmonitor Rijk ziet de Rekenkamer, 'uit onderzoekstechnisch/methodologisch oogpunt', als een verbetering. Ook over het voornemen van BZK om een protocol op te stellen om de kwaliteit te borgen is zij positief (TK 30558, nr. 2: 44).

Middelen

Bij de aankondiging van het Veiligheidsprogramma was de informatie over het budget summier. Zo was niet toegelicht hoe de middelen verdeeld zouden worden over de betrokken departementen. Vanwege de 'complexe aansturing en verantwoordelijkheidsverdeling, zowel nationaal als lokaal', de 'forse investeringen en uitgavenverhogingen' en de langere periode van uitvoering van het programma heeft de Kamer de regering verzocht, bij motie van het VVD-lid Cornielje, de Groot-Projectstatus aan het Veiligheidsprogramma toe te kennen (TK 2002-2003, 28684, nr. 6: 18, 55, zie bijlage 13 voor een beschrijving van de procedureregeling grote projecten). Daarbij is voorgesteld een handhavingsbegroting in te voeren, waarmee het programma ingebed wordt in de VBTB-systematiek. Dit zou betekenen dat de Kamer tweemaal per jaar met de betrokken bewindslieden overleg heeft over de begroting en de kosten en tweemaal per jaar over de bestuurlijke voortgang en het wetgevingsprogramma (*Ibid.*: 18).

De bewindslieden hadden in principe geen bezwaar het Veiligheidsprogramma de Groot-Projectstatus te verlenen, maar waarschuwden voor te veel 'administratieve rompslomp' (TK 28684 nr. 6: 59). 'Mede uit een oogpunt van eenvoud en het vermijden van bureaucratische dubbelingen' hebben de ministers er uiteindelijk voor gekozen zich te concentreren op de hoofdlijnen van het Veiligheidsprogramma, voor zover die onder de ministeriële verantwoordelijkheid vallen (Ministerie van BZK & Ministerie van Justitie, 2003b, 28684, nr. 8: 3).¹⁷⁰ Verder is er geen gehoor gegeven aan het verzoek tot een handhavingsbegroting, 'omdat deze de reguliere budgettaire systematiek te zeer [zou] ontwrichten' (Ministerie van BZK & Ministerie van Justitie, 2003b, 28684, nr. 8: 3). Concreet betekent dit dat:

[d]e verschillende sectoren en organisaties [...] geen separate verantwoording [zullen] afleggen over de toegekende middelen van het Veiligheidsprogramma maar op de gebruikelijke wijze over het gehele budget, waarvan deze middelen onderdeel uitmaken. Evenmin zal een koppeling gelegd worden tussen middelen en prestaties van het Veiligheidsprogramma' (Ministerie van Justitie & Ministerie van BZK, TK 28684, 2004b, nr. 36: 113-114).

Op aangeven van de Commissie voor de Rijksuitgaven, die in haar advies aan de vaste commissies voor Justitie en voor BZK het belang van een Groot-Projectstatus van het Veiligheidsprogramma onderstreepte, zijn gaandeweg enkele aanvullende maatregelen genomen om de informatievoorziening en accountantscontrole te versterken.¹⁷¹ Zo is in de vierde

¹⁶⁸ Dit betreft de Leefbaarheid & Veiligheid-enquêtes (L&V-enquêtes) die jaarlijks worden uitgevoerd om de ontwikkeling in de vijftig probleemwijken in kaart te brengen (TK 30558, nr. 2: 44).

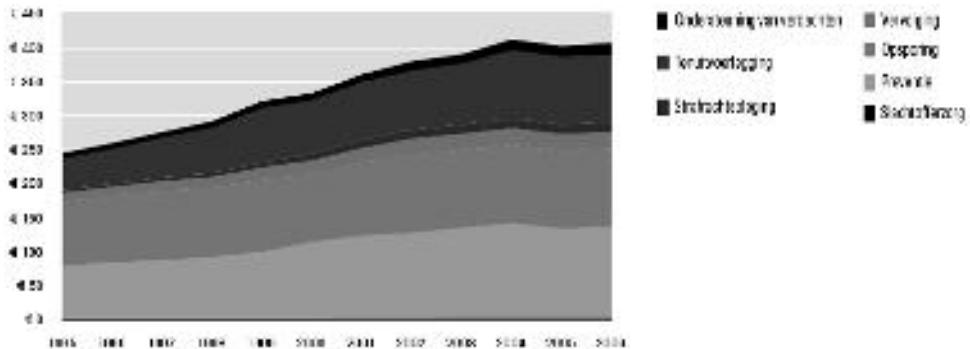
¹⁶⁹ Dit betreft Leefbaarheid & Veiligheid-enquêtes, die door een externen bureau uitgevoerd wordt, en de Politiemonitor bevolking, die BZK en Justitie zelf uitvoeren. 'Het risico bestaat nu dat de Tweede Kamer op het verkeerde been wordt gezet. De auditrapportages suggereren dat de Tweede Kamer ervan uit kan gaan dat verschillen in de cijfers van jaar op jaar duiden op een verandering in de mate van overlast en verloedering in de vijftig meetwijken, terwijl niet zeker is of dat zo is' (TK 30558, nr. 1-2: 45).

¹⁷⁰ Deze hoofdlijnen zijn: 'de hoofddoelstelling van het Veiligheidsprogramma [...] (de reductie van criminaliteit en overlast in de publieke ruimte met 20% à 25% die vanaf 2006 in het vizier moet komen; de aanpak van de veelplegers en de risicjongeren; de beoogde intensiveringen in de strafrechtketen (met inbegrip van de hiervoor noodzakelijke modernisering van de sanctietoepassing); de beoogde intensiveringen in de bestuurlijke handhaving en het toezicht.' Met betrekking tot deze hoofdlijnen wordt de Kamer geïnformeerd over 'de voortgang van de doelen en de maatregelen in de vorm van een vergelijking van de voorgenomen planning en de realisatie' (TK 26684 nr. 8: 3).

¹⁷¹ Om precies te zijn adviseerde de Commissie voor de Rijksuitgaven de ministers van Justitie en BZK om 'het voorstel om aan de nota "Naar een veiliger samenleving" de status van groot project toe te kennen voor besluitvorming aan de Kamer voor te leggen (TK 28684 nr. 12: 2). Belangrijkste argument is dat de kwaliteit van de informatievoorziening niet op het gewenste niveau is. Zo wordt de Kamer niet adequaat geïnformeerd: 'over zaken die niet onder de ministeriële verantwoordelijkheid

voortgangsrapportage (oktober 2004), eenmalig, een overzicht gegeven van de totaal beschikbare hoeveelheid middelen voor de uitvoering van het Veiligheidsprogramma.¹⁷² Ook is aangegeven hoe de extra middelen zijn verdeeld over de beleidsartikelen en operationele doelstellingen van de BZK- en Justitiebegroting. Hierbij moet worden opgemerkt dat naast het Veiligheidsprogramma ook het regulier beleid bijdraagt aan het verbeteren van de sociale veiligheid. Daar wordt geen rekening mee gehouden bij de budgetspecificaties. Er is, met andere woorden, onduidelijk wat in totaal wordt uitgegeven om criminaliteit en overlast te bestrijden. Enige aanknopingspunten worden gegeven door het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum (WODC). Zij schatten de totale uitgaven voor preventie in 2006 op € 2,2 miljard; een stijging van 82% ten opzichte van 1995. Het grootste deel van deze uitgaven komt voor rekening van BZK, circa € 2,15 miljard. Zo'n 85% van dit bedrag (ruim € 1,8 miljard) wordt besteed aan de uitvoering van de preventieve taken van de politie.¹⁷³ De totale uitgaven voor opsporing in 2006 worden geschat op circa € 1,9 miljard, een stijging met 30% ten opzichte van 1995. Van dat bedrag gaat grofweg € 1,4 miljard (76%) naar de politie.¹⁷⁴ Met dit voorbehoud concludeert het WODC dat de overheidsuitgaven voor criminaliteitsbestrijding en strafrechtshandhaving in totaal grofweg met 75% zijn toegenomen: van € 3,8 miljard in 1995 tot € 6,7 miljard in 2006 (WODC, 2007: 255-259, 266).

Figuur 15 Overheidsuitgaven voor criminaliteitsbestrijding en strafrechtshandhaving per hoofd van de bevolking, 1995-2006



Bron: WODC, *Crim en rechtshandhaving*, 2007: 266

7.3.3 De informatiewaarde van de prestatieafspraken

Eén van de maatregelen van het Veiligheidsprogramma zijn prestatieafspraken met de politie over opsporing, toezicht en handhaving en doelmatigheid. Tabel 24 geeft een overzicht van de prestatiedoelen en de gebruikte prestatie-indicatoren. Ook laat het zien hoe deze samenhangen met de hoofddoelstellingen van het Veiligheidsprogramma. Hieronder volgen de belangrijkste conclusies met betrekking tot de informatie over doelen en prestaties. De informatie over het budget is reeds besproken in paragraaf 7.3.1. Enig verschil is dat vanwege de prestatiebeloning voor een deel van het budget, ongeveer 1,5%, er een duidelijker verband is tussen prestatie en bekostiging (zie verder

vallen'; over de causaliteit, dan wel de plausibiliteit van de effecten van beleid. Een andere kanttekening is de tijdsgebondenheid van de doelstellingen (de landelijke reductie met 20-25% met in de jaren 2008 tot 2010 gerealiseerd zijn; voor de 50 probleemwijken in 2006). Verder wijst de commissie op de 'aansluiting tussen de peildata van de voortgangsrapportages en de peildata van budgettaire stukken'; de omvang van de rapportages (hoewel de gekozen opzet werkbaar lijkt, wijst de CRU op het risico van te omvangrijke, ontoegankelijke rapportages); en het belang van goede accountantscontrole (de CRU is van mening dat te laat is gestart met het treffen van voorzieningen voor accountantscontrole, met als gevaar 'dat het project een jaar gaande is, zonder dat de accountantsdiensten enige specifieke activiteiten voor controle van het groot project hebben verricht') (TK 28684 nr. 12: 3-5).

¹⁷² Deze middelen zijn een aanvulling op de reguliere middelen die jaarlijks reeds beschikbaar zijn vanuit de BZK- en Justitiebegroting. Zo is voor de politie bijvoorbeeld jaarlijks ruim € 4 miljard beschikbaar en voor rechtshandhaving en criminaliteitsbestrijding binnen de Justitieketen zo'n € 2 miljard.

¹⁷³ Dit percentage is gebaseerd op een studie van AEF (2006) in het kader van het opstellen van een nieuw budgetverdeelsysteem. Daaruit blijkt dat de politie ongeveer 44% van haar budget kwijt is aan preventie, surveilleren, netwerken, interveniëren en adviseren (WODC, 2007: 255).

¹⁷⁴ Dit bedrag is berekend 'uitgaande van het feit dat 16% van de fte's bij de politie een recherchefunctie betreft en dat daarnaast gewone politieagenten ook opsporingsactiviteiten verrichten' (WODC, 2007: 257).

paragraaf 7.5.3). Het gros van het budget wordt echter verdeeld op basis van omgevingskenmerken (zie verder paragraaf 7.5.3).

Tabel 24 Doelstellingen van het Veiligheidsprogramma

Hoofddoelstelling Veiligheidsprogramma	Resultaatsafspraken	Prestatie-indicator
<i>Versterking algemene criminaliteitsbestrijding: prioriteit (jeugdige) veelplegers en harde kern jongeren</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Stijging aantal zaken 2. Korte doorlooptijden 3. Adequate en tijdige reactie rechtshulpverzoeken 4. Intensivering vreemdelingtoezicht 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aantal door de politie aan het OM aangeleverde verdachten (<i>Bron: Compas</i>). 2. Percentage processen-verbaal aan jeugd (jeugd algemeen), dat na het eerste verhoor van de verdachte binnen 30 dagen is verzonden naar het OM (<i>Bron: Compas</i>). 3. Afspraak wordt nog uitgewerkt. 4. aantallen eerste- en tweede lijnsidentiteits- en Nationaliteitsonderzoeken (geen streefwaarden).
<i>Intensivering toezicht en handhaving</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Vergroten bereikbaarheid en beschikbaarheid 2. Verbetering tevredenheid 3. Verhogen aantal staandehoudingen 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Daadwerkelijke bereikbaarheid LTP en gemeten kwaliteit dienstverlening (<i>Bron: Telan</i>); bereikbaarheid 1-1-2 (<i>Bron: ISC</i>); schaalscore 'beschikbaarheid' (<i>Bron: Politie Monitor Bevolking</i>). 2. Percentage respondenten tevreden of zeer tevreden over politieoptreden bij laatste contact (<i>Bron: Politie Monitor Bevolking</i>). 3..Aantal uit staande houdingen voortgekomen Boetes en transacties (<i>Bron: CJIB</i>.)
<i>Verbetering doelmatigheid</i>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Verminderen ziekteverzuim 2. Vergroten doelmatigheid 3. Sterkteontwikkeling 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ziekteverzuimpercentage (<i>Bron: PolBIS</i>.) 2. Beoordeling op basis van (de voortgang van) een vastgesteld plan voor doelmatigheidsverbetering, incl. de efficiencyverbetering a.g.v. verlaging ziekteverzuim. 3. Aantal fte's incl. en excl. functionele inzetbaarheid aspiranten (<i>Bron: PolBIS</i>).

Bron: Jaarverslag NL Politie 2004, Ministerie van Justitie & ministerie van BZK, 2005a : 20-21

Doelen

De doelstellingen sluiten op zichzelf goed aan op de kerntaken van de politie en op de doelstellingen in het Veiligheidsprogramma. Wel is er veel kritiek op de keuze van de indicatoren en de streefwaarden. Volgens het Centraal Planbureau (CPB) gaan met name de indicatoren die betrekking hebben op aantallen boetes en aantallen aan het Openbaar Ministerie te leveren zaken te veel gepaard met negatieve (gedrags)effecten (CPB, 2003: 15). Bovendien zouden ministers over te weinig informatie beschikken om goede streefwaarden vast te stellen.

Een gebrek aan informatie over bedrijfsprocessen en regionale omstandigheden heeft ertoe geleid dat ambitieniveaus verkeerd worden ingeschat:

[b]erekeningen op de achterkant van een sigarendoos laten zien dat de doelstellingen voor het aantal bekeuringen en zaken waarschijnlijk weinig ambitieus zijn - zeker gezien de toekomstige groei in het aantal politieagenten. De doelstellingen voor klanttevredenheid lijken ook weinig ambitieus, omdat ze gebaseerd zijn op de eigen prestatie in het verleden ('presteer tenminste zo goed als in het verleden'). Als de afspraken weinig ambitieus zijn, kunnen de korpsen hun inspanningen verlagen zodra de doelstelling is behaald' (CPB, 2003: 14-15).¹⁷⁵

Dit wordt bevestigd door de norm voor het aantal uit staandehoudingen voortkomende boetes en transacties: de streefwaarde per eind 2006 is een stijging met 180.000 (jaarlijks zo'n 17 boetes extra per agent, CPB, 2004: 59), terwijl de gerealiseerde stijging eind 2004 al 548.000 boetes is. Opgenschijnlijk is het beleid succesvol, feitelijk (door de lage ambities) is weinig vooruitgang geboekt. Ook Wittebrood en Nieuwbeerta wijzen op de (negatieve) gevolgen van gedragseffecten op de veiligheidsstatistieken. Afgaande op hun analyse van het effect op (veranderingen in) de registratie van criminaliteit op de gerapporteerde criminaliteitsontwikkeling concluderen zij dat het 'grootste deel van de stijging in de geregistreerde criminaliteit, bijna driekwart, [wordt] volgens onze analyses veroorzaakt doordat van steeds meer gemelde delicten procesverbaal wordt opgemaakt' (Wittebrood, Nieuwbeerta, 2006: 239). Als gevolg van deze scheefgroei in de geregistreerde criminaliteit en de feitelijke criminaliteitsontwikkeling is er een paradoxale situatie: '[h]oe beter de politie haar werk doet, des te meer criminaliteit er in ons land lijkt te zijn' (Wittebrood, Nieuwbeerta, 2006: 240). Wellicht beter is daarom af te gaan op ontwikkelingen op basis van burgerenquêtes (Vollaard, 2010).

Prestatiegegevens

Een ander punt betreft de betrouwbaarheid van de gegevens. De registratie van zaken zou gevoelig zijn 'voor wijzigingen in beleid en van impliciete of expliciete prioriteitstelling bij politie en Justitie' (SCP, 2005: 258). Volgens het SCP houden de gunstige statistieken van de afgelopen jaren ook verband met de invoering van prestatiecontracten. '[Z]ij worden niet voor niets wel 'manipuleerbare afrekencontracten' genoemd', aldus het SCP (SCP, 2005: 258). De perverse werking deed BZK-minister Remkes er zelfs voor pleiten (voorjaar 2006) de afspraken over bekeuringen af te schaffen, omdat dit de politie te veel zou neerzetten als een 'bonnenfabriek' (Brand, Straathof, 2006). Ook wanneer dergelijke afspraken zouden worden geschrapt, blijven de rapportages echter gevoelig voor manipulatie. Goed 'verwachtingsmanagement' kan immers ook de uitkomsten van een onafhankelijke informatiebron als de Politiemonitor Bevolking beïnvloeden: 'Een goed geplande en zichtbare politieactie in de wijk, gericht op erg ergebnisgevende problemen, die ook nog eens veel media-aandacht krijgt, heeft effect op de resultaten van het bevolkingsonderzoek' (Van Sluis, e.a., 2007: 60). Wat verder van belang is, zijn de verschillen in registraties tussen politie en Justitie. Beide organisaties hebben eigen systemen en eigen definities. De politie registreert gegevens over feiten, terwijl voor het OM daderinformatie de grondslag vormt (AR, 2006b: 11). De prestatieafspraken hebben hier enige duidelijkheid in gebracht en er zijn initiatieven ondernomen om de informatiesystemen beter op elkaar af te stemmen.¹⁷⁶ Tevens is binnen de korpsen de hoeveelheid sturingsinformatie op operationeel niveau fors toegenomen.¹⁷⁷ Toch constateert de Rekenkamer nog verschillen tussen de politie en OM wat betreft de registratie van misdrijven en overlastgevallen (AR, 2006b: 11) en volgens de politie is sprake van 'inputgekleurde registratie' die leidt tot onderregistratie van de politieoutput (Van Sluis, 2006: 59-60):

De politie klaagt dat het Openbaar Ministerie in Kompas niet de politieoutput registreert, maar de input in relatie tot haar eigen output. Zij selecteert als het ware bij de poort van Kompas [het systeem van de OM,

¹⁷⁵ Typerend is bijvoorbeeld dat van het aantal uit staandehoudingen voortkomende boetes en transacties per eind 2004 de streefwaarde al ruimschoots is overtroffen (de streefwaarde per eind 2006 is een stijging met 180.000; de stijging is per eind 2004 reeds 548.000).

¹⁷⁶ 'De tellingen van het Openbaar Ministerie in KOpenbaar MinisteriePAS zijn leidend en niet in die in GIDS, het systeem van de politie' (Van Sluis, e.a., 2006: 59). Het programma ketencoördinatie moet 'op alle niveaus de wederzijdse afhankelijkheden in de strafrechtketen beter zichtbaar en hanteerbaar' maken door maatregelen 'op het vlak van informatie en procesverbetering' (AR, 2006b: 11).

¹⁷⁷ 'Zowel leidinggevend als politieagenten zelf zijn zeer tevreden over de toename in de beschikbaarheid en kwaliteit van sturingsinformatie over operationele processen. Leidinggevend op strategisch en tactisch niveau merken op dat zij in vergelijking met voorheen meer en gedetailleerdere informatie over allerhande criminaliteits- en onveiligheidsproblemen in de regio, het district en de wijk ter beschikking hebben. Ze geven aan veel beter zicht te hebben op wat zich buiten speelt' (Jochoms, e.a., 2006: 53).

JP], door lastige zaken en verdachten die waarschijnlijk geen veroordeling zullen krijgen naar het oordeel van de parketsecretaris, geen vervolg te geven. Sepots van het Openbaar Ministerie worden geregistreerd als ware het geen zaken die door de politie zijn aangeleverd. Sepots van het Openbaar Ministerie worden nu toegerekend aan de politie, terwijl zij op het conto van het Openbaar Ministerie behoren te worden geschreven.¹⁷⁸

Box 16 Sceptis van buitenstaanders

Vooraf is door buitenstaanders gewezen op het risico van negatieve gedragseffecten van prestatieafspraken en prestatiebeloning.

De beoordeling van de prestaties:

- de invloed van korpsen op de ontwikkeling van waarden van indicatoren is nog onvoldoende aangetoond en de interpretatie van ontwikkelingen in de richting van geleverde inspanningen zijn onvoldoende doordacht. Indicatoren zonder duidelijke historie horen niet in een stelsel van prestatieafspraken (AEF, 2005: 12).
- De overheid heeft niet de gegevens om de juiste gewichten te kiezen voor (financiële) prestatiebeloning. Bijkomend effect is dat '[v]erkeerd gekozen gewichten kunnen leiden tot ongewenste verschuivingen in politiewerk. Van de korpsen kan immers worden verwacht dat zij zich richten op doelstellingen die met de minste inspanning en tegen de hoogste beloning zijn te realiseren. (CPB, 2003: 15).
- In het veld bestaat - terecht of onterecht - de indruk, dat er sprake zal zijn van een 'digitale' beoordeling van prestatieafspraken, waarbij tussen 'halen' en 'falen' niets zit; ook zouden de 'spelregels' voor de beoordeling niet bekend zijn en wringt het dat soortgelijke afspraken met andere ketenpartners niet zijn gemaakt, hetgeen een passende beoordeling van de behaalde politiestatistiek belemmert (AEF, 2005: 12-13).

Gevolgen voor het politiewerk

- 'Rigide beperking tot circa 10 prestatieafspraken leidt tot ondoordachte versimpeling van politiewerk en werkt ongewenste concentratie van korpsen op die onderwerpen in de hand, zeker door toevoeging van prestatiebeloning' (AEF, 2005: 12).
- Ook nodigt het uit 'tot een gerichtheid op cijfertjes die ten koste gaat van de kwaliteit van politiewerk. [...] De contracten belonen de korpsen voor het substitueren van taken die niet tot uitdrukking komen in de prestatieaantallen naar taken die dat wel doen (mogelijkerwijs ten koste van actieve misdaadpreventie). Binnen activiteiten die de prestatieaantallen beïnvloeden, belonen de contracten ook het verlagen van de kwaliteit van de productie (pietluttig bekeuren, de eenvoudigste zaken oppakken en het doorsturen van zaken met twijfelachtig bewijs). Dit zijn allemaal eenvoudige en daarom verleidelijke manieren om de prestatieafspraken te behalen' (CPB, 2003: 14).
- 'Het vastleggen van te leveren productie rijmt niet met de noodzaak om te reageren op veranderende regionale omstandigheden. Door het gewenste aantal bekeuringen en zaken in een contract vast te leggen worden deze grootheden onafhankelijk gemaakt van de aard en het niveau van crimineel en orde verstorend gedrag. De prestatieafspraken beperken dus de mogelijkheid van de korpsen om te reageren op veranderingen in hun omgeving' (CPB, 2003: 14).
- Het laat geen ruimte voor flexibiliteit op nationaal niveau, omdat veranderende beleidsprioriteiten de gemaakte afspraken betekenisloos kunnen maken: tussentijdse aanpassing van het prestatiecontract verzwakt de prestatieprikkels (CPB, 2003: 15).

Noodzaak van het instrument

- 'In de Nederlandse verhoudingen tussen publieke lichamen passen vraagtekens bij de directe relatie tussen prestatieafspraken en prestatiebeloning: leidt dat wel tot prestatieverbetering en ten koste van wat? Wegen vertoebelde verhoudingen als eventueel resultaat daar wel tegenop? [...] Een systeemoplossing, die het gewenste gedrag van lagere overheden of zelfstandige bestuursorganen 'automatiseert' of 'internaliseert' verdient over het algemeen de voorkeur boven moeilijke discussies over prestatiebeloning of '-korting' (AEF, 2005: 8).
- Uit onderzoek blijkt 'dat de effectiviteit op het terrein van de criminaliteitsbestrijding van de politie gering is' en dat het strafrechtelijke handhavingapparaat in statistisch opzicht slechts marginaal is (naar schatting wordt 'slechts 1,5% van de in ons land gepleegde misdrijven' opgelost). De verwachtingen lijken daarmee te hooggespannen. Bovendien zijn de prestatieafspraken geïntroduceerd in een tijd waarin al sprake is van een daling van de criminaliteit (Hoogenboom, 2006: 94).

¹⁷⁸ '[H]et presteren van het OM wordt onder andere bepaald aan de hand van het percentage dossiers dat tijdens de procesgang door de rechtens wordt geseponereerd. Voor het OM is het dus van belang om relatief 'kansloze' zaken al vroegtijdig te identificeren en zelf te seponeren. [...] Het gevolg hiervan is wel dat de politie een gedeelte van haar zaken niet in Compas geregistreerd ziet worden, hetgeen soms tot frustratie op de werkvloer kan leiden ('ik heb wel een zaak gedraaid, maar geen streepje gekregen') (Jochoms, e.a., 2006: 52).

7.4 Kenmerken van het begrotingsregime

7.4.1 Inleiding

Naast de urgentie zijn het begrotingsregime en de politiek-bestuurlijke context aangewezen als factoren die een rol spelen bij de manier waarop landen de begroting (kunnen) gebruiken voor prestatiebegroten. Deze paragraaf richt zich op de eigenschappen van het begrotingsregime. In hoofdstuk 4 is het Nederlandse model voor prestatiebegroten (VBTB) besproken. Dat model is ook van toepassing op de allocatie voor de politie. Belangrijke uitzondering is echter dat een deel van het politiebudget prestatiegebonden is. Wanneer korpsen de afgesproken doelen realiseren, komen zij in aanmerking voor een prestatiebonus van ongeveer 1,5% (zie paragraaf 7.5.3).

Naast het model voor prestatiebegroten zijn ook de meer generieke regels en normen van belang. Hier wordt in het bijzonder gekeken naar het begrotingsproces, inclusief het macro-economisch beleid, en de rol van de belangrijkste actoren daarin. Ook wordt ingezoomd op de budgetverdeling van het politiebudget over de korpsen (paragraaf 7.4.3). Er gelden namelijk specifieke afspraken over de toedeling van het algemene politiebudget over de regiokorpsen

7.4.2 Het begrotingsproces

Het meerjarenkader

De eerste stap in de begrotingsvoorbereiding vindt plaats tijdens de coalitieonderhandelingen. Dan maken de coalitiepartners afspraken over het te voeren begrotingsbeleid. Sinds midden jaren negentig wordt de financiële paragraaf van het coalitieakkoord opgesteld volgens de principes van trendmatig begrotingsbeleid (zie Box 17). Dat heeft ertoe geleid dat aan het begin van iedere kabinetsperiode de hoofdlijnen van het begrotingsbeleid worden afgesproken. Het uitgavenkader, inclusief concrete deelbudgetten per ministerie, ligt daarmee, in principe, voor de duur van de regeringsperiode vast. Aan de basis daarvan staan de begrotingsregels van het trendmatig begrotingsbeleid. Die regels vormen ook het uitgangspunt bij de jaarlijkse begrotingsronde, het moment waarop er beslissingen genomen worden over eventuele wijziging van de begroting. Bijzonder is verder de centrale rol van het CPB, een onafhankelijk adviesorgaan, bij het vaststellen van het meerjarenkader (zie bijlage 14).

Box 17 Begrotingsregels van het trendmatig begrotingsbeleid

Aan de basis van de huidige spelregels staat het in 1993 uitgebrachte advies van de Studiegroep Begrotingsruimte. De studiegroep bepleitte een trendmatig begrotingsbeleid, met als ankerpunt een uitgavennorm voor (in beginsel) de gehele kabinetsperiode. Deze trendmatige benadering zou moeten zorgen voor een 'minder hectisch begrotingsproces' en een acceptabel niveau van het financieringstekort en de collectieve lastendruk (Studiegroep, 1993: 4-5). Daarnaast stelde de studiegroep procedurele wijzigingen voor, die vooral betrekking hebben op de prioriteitstelling.

Sinds 1994 wordt gewerkt volgens het trendmatig begrotingsbeleid. Niet langer staat de schuldquote centraal, maar het uitgavenniveau. De belangrijkste begrotingsregels zijn (Ministerie van Financiën, 2004; Ministerie van Financiën, 2005):

- *behoedzame economische uitgangspunten*: in het verleden werd uitgegaan van te optimistische economische prognoses. Om financiële tegenvallers te beperken, wordt gewerkt met een behoedzaam scenario van het Centraal Planbureau;¹⁷⁹
- *een strikte scheiding tussen inkomsten en uitgaven*: de hoogte van de inkomsten is niet van invloed op de hoogte van de uitgaven (meevallers aan de inkomstenkant mogen niet gebruikt worden om meer uit te geven dan oorspronkelijk werd begroot; daar staat tegenover dat tegenvallende inkomsten geen gevolgen voor de uitgaven). Achtergrond van deze scheiding is te voorkomen dat elke wijziging in de raming van de inkomsten zal leiden tot een discussie over extra uitgaven (bij hogere inkomsten) of bezuinigingen (bij lagere inkomsten);
- *uitgavenplafonds*: de totale reële uitgaven liggen gedurende de kabinetsperiode jaarlijks vast, waarbij voor elke sector een reëel maximum aan uitgaven wordt vastgesteld (het uitgavenplafond). Binnen de sector moeten overschrijdingen gecompenseerd worden en mogen meevallers in de uitgaven niet gebruikt worden voor nieuwe uitgaven (maar alleen om tegenvallers binnen de sector te compenseren). Het uitgavenplafond moet bijdragen aan beter financieel beheer;
- *één hoofdmoment in de besluitvorming*: één keer per jaar worden besluiten genomen over de hoofdlijnen van de begroting. In tegenstelling tot de situatie in het verleden kan een kabinet aldus niet bij nieuwe ontwikkelingen (mee- of tegenvallers of nieuwe beleidsinitiatieven), tussentijds (delen van) de begroting ter discussie stellen. Dit versterkt de betrouwbaarheid van het beleid en zorgt voor politieke en bestuurlijke rust.

Met betrekking tot de prioriteitenstelling stelde de Studiegroep voor bij het opstellen van het regeerakkoord politieke prioriteiten vast te stellen, zowel tussen de verschillende sectoren als daarbinnen, naar de onderscheiden beleidsterreinen. Daarbij wordt voor elk beleidsterrein een uitgavenontwikkeling bepaald en wordt de prioriteitenstelling vertaald in meerjarencijfers (Studiegroep, 1993: 45).

De jaarlijkse begrotingsronde

De jaarlijkse begrotingsronde begint met de begrotingsaanschrijving van de minister van Financiën en eindigt met de aanbieding van de rijksbegroting en de Miljoenennota op Prinsjesdag (de derde dinsdag van september). Het belangrijkste moment is de 'kaderbriefbesluitvorming'. Dan wordt op hoofdlijnen besloten over de doelen, uitgaven en inkomsten voor het komende jaar. De parlementaire behandeling valt uiteen in twee fasen voor beide Kamers, te weten de:

- *Algemene Politieke Beschouwingen (APB) en Algemene Financiële Beschouwingen (AFB)*. Het plenaire debat van de Tweede Kamer met de minister-president over de Miljoenennota en de hoofdlijnen van het beleid (de APB) wordt wel gezien als de belangrijke confrontatie tussen het kabinet en het parlement. Twee weken na de APB vinden de AFB plaats. De financieel specialisten van de Tweede Kamerfracties gaan dan meer in detail met de minister van Financiën in debat over het financieel-economisch beleid.
- *Behandeling van de ontwerpbegrotingen*. Het initiatief ligt in deze fase bij de vaste Kamercommissies. Zij doen voorbereidend onderzoek naar de ontwerpbegroting, waarna openbare behandeling in de kamer volgt. Het parlement kan in dit stadium wijzigingsvoorstellen indienen in de vorm van een amendement of begrotingsvoorstel.

¹⁷⁹ Met het aantreden van de regering in 2007 is geen sprake meer van een behoedzame economische assumpties maar van reële groeicijfers. Volgens de huidige minister van Financiën, Bos, zouden behoedzame prognoses politieke stabiliteit in de weg staan en politici verleiden 'to play for Santa Claus during election years'. Ook zouden ze pro-cyclisch zijn: 'during an economic boom windfall gains on the revenue side can be used for reducing taxes and in economic bad times there will be a rising deficit and a need for additional budget cuts.' (CPB, 2007: 49).

Een uitgebreidere beschrijving van de jaarlijkse begrotingsronde is opgenomen in bijlage 15.

7.4.3 Specifieke regels met betrekking tot de politie

Het totaal beschikbare politiebudget wordt vastgesteld in de BZK-begroting, beleidsartikel 2 Politie. Daarbij worden de stappen van de jaarlijkse begrotingsronde gevolgd, zoals hiervoor beschreven. De hoogte van het algemeen budget ligt, min of meer, voor meerdere jaren vast, afgezien van een inflatiecorrectie. Grotere wijzigingen doen zich meestal alleen voor bij coalitieonderhandelingen, zoals in 2002 met de introductie van het Veiligheidsprogramma. Incidenteel komt er ook buiten het regeerakkoord om extra geld beschikbaar, zoals nog vrij recent, naar aanleiding van de moord op Theo van Gogh in 2004.

Het budget van de regiokorpsen kent drie componenten: een algemeen budget, specifieke uitkeringen en een prestatiecomponent.¹⁸⁰ Voor de verdeling van de algemene bijdrage (zo'n 98% van het totale budget) over de korpsen wordt gebruik gemaakt van het zogenaamde budgetverdeelsysteem (BVS). De belangrijkste kenmerken daarvan worden hierna besproken. Specifieke budgetten worden uitgekeerd wanneer specifieke kenmerken of specifieke taken binnen een regio extra werklast met zich meebrengen, die onvoldoende gecompenseerd worden bij de BVS-verdeling.¹⁸¹ De prestatiecomponent is afhankelijk van de resultaten van een korps (zie verder paragraaf 7.5.3).

Budgetverdeelsysteem

Vanaf midden jaren negentig wordt voor de verdeling van het algemeen budget over de korpsen gewerkt met een budgetverdeelsysteem. De reorganisatie van de politie (het opgaan van de gemeenten in 25 nieuwe politieregio's) deed de behoefte ontstaan aan een betere verdeling. Zo zou het vorige stelsel, het Project Kwantificering Politiewerk, te weinig rekening houden met de problematiek op het platteland.¹⁸² Onder het BVS wordt het algemene budget verdeeld aan de hand van een inschatting van de benodigde capaciteit. Die inschatting is gebaseerd op een aantal werklastbepalende omgevingskenmerken. Het model verdeelt het budget vervolgens over vier werksoorten die aansluiten op de taken van de politie conform de Politiewet 1993. In het huidige systeem zijn dat Opsporing, Handhaving, Intake & Service en Noodhulp, zie verder box 18. De Rijksbijdrage is een lump sum bedrag, wat betekent dat de korpsen het naar eigen inzicht kunnen besteden. De korpsen zijn aldus niet gebonden aan de verdeling over de vier werksoorten. Vanwege 'vaste' uitgaven is de vrije bestedingsruimte echter beperkt.

Nadeel van het 'lump-sum karakter' is dat het de relatie tussen prestatie en bekostiging vertroebelt (Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie, 2005: 54). Vrijwel het volledige budget wordt over de korpsen verdeelt op basis van omgevingskenmerken en niet op basis van prestaties.¹⁸³ De minister heeft daardoor weinig ruimte om bij de vaststelling van de Rijksbijdrage de korpsen ook beleidsmatig te toetsen. Met de invoering van de prestatieafspraken is daarin enige verandering gekomen (zie paragraaf 7.5.3).

¹⁸⁰ Daarnaast zijn er nog enkele bijzondere uitkeringen zoals bijvoorbeeld een compensatie voor korpsen die benadeeld worden door de overgang naar een nieuw budgetverdeelsysteem en voor asielgerelateerde politietaken (Ministerie van BZK, begroting 2008).

¹⁸¹ In de begroting 2008 zijn er drie specifieke budgetten: voor de hofstad, de Zeehavenpolitie en Schiphol (Ministerie van BZK, begroting 2008).

¹⁸² Bij het Project Kwantificering Politiewerk (PKP) werd het budget verdeeld op basis van werkdruk. Bij deze systematiek, die aansloot op die van het Gemeentefonds en het Provinciefonds, kregen gebieden met veel criminaliteit en overlast het meeste budget. Vanwege de scheve verdeling ten nadele van het platteland kreeg het project de bijnaam 'Project Kaalslag op het Platteland' (een titel afkomstig van hoofdcommissaris van het korps IJsselland, Wilzing (Fraanje, 1998, aangehaald in CPB, 2004: 23).

¹⁸³ Uitzondering hierop vormen de bijdragen voor bovenregionale voorzieningen, waarin de ontwikkelingen in beleidsprioriteiten op landelijk niveau duidelijk vertaald zijn (Bestad, 2001: 68).

Box 18 Het budgetverdeelsysteem

Het budgetverdeelsysteem verdeelt het algemeen budget over de korpsen op basis van de relatieve werklust van een korps. Deze werklust wordt bepaald voor vier werksoorten, opsporing, handhaving, intake & service en noodhulp op basis van tien omgevingskenmerken:

1. AGG: de waarde van de centrumgemeente binnen een stedelijke agglomeratie.
2. INW: de geregistreerde bevolking.
3. OPP: de oppervlakte land in km² volgens regionale indelingen.
4. OAD: het gemiddelde aantal adressen per km² dat een adres binnen zijn omgeving heeft.
5. HRC: het aantal bedrijfsvestigingen horeca met de economische activiteit.
6. NNED: het aantal personen dat niet de Nederlandse nationaliteit bezit.
7. MOB: de som van het aantal personen dat verhuisd is binnen de gemeente en het aantal personen dat verhuisd is naar een andere gemeente.
8. EenPHH: percentage een-persoonshuishoudens.
9. UITK: het aantal personen met een IOAW- of IOAZ-uitkering of een uitkering op grond van de Wet werk en bijstand of de Werkloosheidswet.
10. ABWUITK: aantal personen met een uitkering op grond van de Wet werk en bijstand.

Aan de hand van de volgende formules wordt per gemeente het relatieve aandeel per werksoort berekend:

- Opsporing: $(171 + 0,26x OAD + 21x HRC + 5,7x UITK + 0,84x NNED + 337x AGG) : 1000 \times (INW) : 1000$
- Handhaving: $(160 + 0,22x OAD + 31x HRC + 13,5 \times ABWUITK + 531 \times AGG) : 1000 \times (INW) : 1000$
- Intake & Service: $(110,67 + 0,38 \times MOB + 0,22 \times \%EenPHH) : 1000 \times (INW) : 1000$
- Noodhulp: $(190 + 85 \times OPP + 0,13 \times OAD) : 1000 \times (INW) : 1000$

Daarna wordt het aandeel van een korps bepaald door cumulatie van de relatieve aandelen van de gemeenten binnen de betreffende regio. Resultaat is het relatieve aandeel van een korps per werksoort, bijvoorbeeld: opsporing: 3,45%; handhaving: 3,71%; intake & service 3,78%, noodhulp: 4,21%. Vervolgens wordt op basis van het budget per werksoort het

Bron: BZK, 2009

Prestatiebonus

Eind 2000 werd door de Kamer een motie aangenomen waarin de regering werd verzocht voorstellen te ontwikkelen voor prestatiebekostiging (TK 27400 VII nr. 29). Daarmee werd aangesloten bij de bevindingen van een interdepartementaal beleidsonderzoek dat over de bekostiging van de politie concludeerde dat '[e]en bekostigingsstelsel dat uitsluitend behoeftegeoriënteerd' is, 'niet de gewenste uitkomsten' oplevert. Aanbevolen werd om prestatiegerichte financieringscomponenten toe te voegen aan het stelsel (IBO, 1999: 58). Op verzoek van de minister van BZK heeft een werkgroep van het Korpsbeheerdersberaad advies uitgebracht over de invoering van prestatiebekostiging. Dat heeft geleid tot een prestatiebonus van circa 2% van het totale budget (bovenop de totale algemene bijdrage), verdeeld over een interne en externe prestatiecomponent. Dit prestatiebudget valt onder de specifieke bijdragen. Een interne component, 75% van het prestatiebudget, is bedoeld om per korps prestatieverbeteringen in de tijd te honoreren. Daarvoor moet een korps op minimaal 8 van de 19 indicatoren een verbetering van tenminste 5% laten zien. Een externe component, 25% van het prestatiebudget, is bedoeld om benchmarking te stimuleren (Ministerie van BZK, 2001a: 1-2), overigens pas voor het eerst over 2007 toegepast.¹⁸⁴

De prestatie-indicatoren waren aanvankelijk verdeeld over de volgende categorieën (Ministerie van BZK, 2001a: 1-2):¹⁸⁵

- A. *Waardering door de maatschappij en door de klant.* Deze indicatoren geven een indruk hoe de burger niet alleen denkt over het politiewerk, maar ook hoe zij haar omgeving ervaart. Voorbeelden zijn: aangiftebereidheid, functioneren van de politie, enzovoort;

¹⁸⁴ 'Doordat in de regionale convenanten met de regionale politiekorpsen afzonderlijke (maatwerk) afspraken zijn gemaakt over de te bereiken resultaten in 2006 en door de aard en het karakter van de gebruikte indicatoren wordt de komende jaren geen benchmark uitgevoerd. In 2007 wordt een benchmark uitgevoerd over de resultaten 2003-2006. In 2007 wordt niet 25% maar 50% van het voor dat jaar beschikbare budget voor prestatiebekostiging ingezet voor benchmarking' (TK 28824 nr. 27, bijlage 1).

¹⁸⁵ 'Hoewel het de bedoeling was om in 2001 voor het eerst prestatiebekostiging toe te passen, werd dit een jaar later. De kwaliteit van de gegevens bleek namelijk, '[o]ndanks alle inspanningen van de korpsen' en een audit van het ministerie van BZK, nog onvoldoende om 'rechtmatige betaling mogelijk te maken' (TK 26684 nr 2: 5).

- B. *Resultaten van het politiewerk.* In deze categorie treft men de indicatoren aan, welke een beeld geven van de directe effecten van het politiewerk. Voorbeelden zijn: verdachtenratio, staandehoudingen, enzovoort;
- C. *Processen.* De categorie processen heeft primair betrekking op de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Voorbeelden zijn: Percentage HALT-verwijzingen, percentage septs, enzovoort.

Later is de prestatiebekostiging gekoppeld aan de prioriteiten van het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006. In paragraaf 7.5.3 wordt dat verder toegelicht.

7.4.4 Actoren

Bij het begrotingsproces zijn verschillende actoren betrokken. Aan de hand van geschreven en ongeschreven regels kan worden afgeleid wie de (belangrijkste) actoren zijn, wat hun taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zijn en welke regels en procedures gelden. Op nationaal niveau spelen twee actoren een centrale rol: regering en parlement.¹⁸⁶ Zij ontleen hun bevoegdheid aan (mede)wetgeving en controle. In Nederland is de basis daarvan terug te vinden in artikel 105 van de Grondwet. Daarin is bepaald dat:

- de begroting bij wet wordt vastgesteld (lid 1);
- de regering jaarlijks algemene begrotingswetten indient (lid 2);¹⁸⁷
- een verantwoording wordt gedaan aan de Staten-Generaal en een door de Algemene Rekenkamer goedgekeurde rekening aan de Staten-Generaal wordt overlegd (lid 3);
- regels zijn gesteld omtrent het beheer van 's Rijks financiën (lid 4).¹⁸⁸

Regering

De contouren van het begrotingsbeleid worden bepaald door het coalitieakkoord, de daarbij horende financiële paragraaf en de tijdens de coalitieonderhandelingen afgesproken spelregels. Het is dan ook tijdens de coalitieonderhandelingen dat de (aanstaande) bewindslieden de dominante spelers in het begrotingsproces zijn. Op dat moment wordt immers bepaald of, hoeveel en waar er bezuinigd moet worden, waar extra geld naartoe gaat en hoe omgegaan wordt met nieuwe ontwikkelingen. Vanwege het belang van de coalitieonderhandelingen wordt wel gezegd dat regeren in Nederland blijkbaar het best gaat als er geen regering is (Berg, 1995: 233). Dat neemt overigens niet weg dat ook in de jaarlijkse begrotingsronde er veel op het spel staat. De financiële paragraaf van het coalitieakkoord is in het algemeen op hoofdlijnen ingevuld en omstandigheden en prioriteiten kunnen wijzigen.

De ministers zijn politiek verantwoordelijk voor het opstellen (en uitvoeren) van de begroting van het eigen ministerie. Zij bereiden het voorstel van de eigen begroting voor, te beginnen met de beleidsbrief, kort gezegd een begrotingsvoorstel met inhoudelijke onderbouwing (Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? Wat mag dat kosten?). Daarna starten de onderhandelingen met het ministerie van Financiën (zie hieronder). Afgezien van het maatschappelijke belang van een onderwerp hangt veel af van de persoonlijke onderhandelingskwaliteiten van de vakminister, iets dat wel afgemeten wordt aan de mate waarin de minister 'het marktaandeel' van zijn ministerie op de rijksbegroting weet op te voeren (Berg, 1995: 230).

De ministerraad heeft een centrale rol bij de begrotingsvoorbereiding (Janse de Jonge, 1993: 372). Hoewel de raad geen expliciete bevoegdheden heeft in dat proces 'is volstrekt duidelijk dat de ministerraad beslist over de vorm en inhoud van begrotingsvoorstellen' (Janse de Jonge: 372-373). De ministers van Financiën, Economische Zaken, Sociale Zaken en Werkgelegenheid, en Binnenlandse Zaken nemen, vanwege hun deelname aan de zogenaamde vijfhoek, een wat steviger positie in.¹⁸⁹

¹⁸⁶ Dit betreft de actoren die rechtstreeks bij de besluitvorming betrokken zijn (het besluit nemen). Daarnaast spelen andere actoren een rol spelen in het besluitvormingstraject, zoals ambtenaren die betrokken zijn bij de begrotingsvoorbereiding. Vanwege de beperkte rol van de Eerste Kamer in het begrotingsproces (Janse de Jonge, 1993: 371) gaat de aandacht hier vooral uit naar de Tweede Kamer.

¹⁸⁷ Het principe van medewetgeving van het Nederlands staatsrecht schrijft voor dat regering en parlement tezamen wetten vaststellen. Overigens kan de regering ook op juridische grond verplicht zijn tot het doen van uitgaven die niet door het parlement zijn geautoriseerd. Voorbeelden hiervan zijn contractuele verplichtingen, eerdere beslissingen/toezeggingen, rechterlijke vonnissen en open einde regelingen (Janse de Jonge, 1993: 369-371).

¹⁸⁸ Het vierde lid verwijst naar de Comptabiliteitswet. Deze in 1927 ingevoerde 'grondwet van de financiële huishouding van de staat' omvat regelingen over het beheer, waaronder de positie van de minister van Financiën in het begrotingsproces, de rol van de Algemene Rekenkamer en procedures (De Vries, Yesilkagit, 2003: 145-146; Janse de Jonge, 1993: 356-359, 381).

¹⁸⁹ De vijfhoek is een informeel overlegorgaan binnen de ministerraad dat, onder andere bij bezuinigingen een grote stem heeft (Janse de Jonge, 1993: 374).

Rol van het ministerie van Financiën

Waar de vakministers verantwoordelijk zijn voor de begroting van het eigen departement, is de minister van Financiën, als 's Rijks penningmeester ook verantwoordelijk voor het algemene budgettaire beleid (de zogenaamde Financiën II taken). Dit betekent dat hij verschillende inhoudelijke en procedurele bevoegdheden heeft om zijn coördinerende en sturende rol te kunnen vervullen. Zo moeten vakministers alle voornemens met financiële gevolgen voorleggen aan de minister van Financiën. Verder is de minister onder andere verantwoordelijk voor (Brinks, Witteveen, 2001: 27):

- het stellen van nadere regels met betrekking tot: de voorbereiding, de wijziging en de inrichting van de begrotingen; het vaststellen van data in het begrotingsproces; de wijze waarop de begrotingsramingen tot stand komen;
- de beoordeling van de ontwerpbegroting van de ministers;¹⁹⁰
- de beoordeling van beleidsvoornemens met financiële gevolgen;¹⁹¹
- het aanbieden van de Voorjaarsnota en de Miljoenennota aan het parlement.

Naast deze formele bevoegdheden is de positie van de minister van Financiën versterkt door het toegenomen betekenis van begrotingsnormering, zoals dat bijvoorbeeld blijkt uit het belang van de 'kaderbriefbesluitvorming' (het moment waarop een besluit wordt genomen over de doelen, uitgaven en inkomsten voor het komende jaar, Van den Berg, 1995: 233). Ook de loyaliteit en deskundigheid van het ambtelijk apparaat draagt ertoe bij dat de minister een stevige positie heeft.¹⁹² De minister wordt primair ondersteund door twee afdelingen binnen het directoraat-generaal Rijksbegroting, te weten de directie Begrotingszaken (BZ) en de Inspectie der Rijksfinanciën (IRF). BZ is betrokken bij het opstellen van de rijksbegroting, de Miljoenennota en de organisatie van het begrotingsproces. Ook adviseert de directie de minister over budgettaire kaders en begrotingsnormering. De IRF beoordeelt de begrotingsvoorstellen van de ministeries op doelmatigheid en doeltreffendheid en kan alternatieve voorstellen. Zij zijn goed op de hoogte van de ontwikkelingen binnen de ministeries (Blondal, Kromann Kristensen, 2002: 50). Ook de goede relatie met de directoraten Financieel Economische Zaken van de vakdepartementen draagt ertoe bij dat Financiën goed geïnformeerd is.¹⁹³

Desondanks moet de macht van de minister van Financiën niet worden overschat. Ten eerste geldt dat '[noch de Grondwet, noch het reglement van orde van de Raad van Ministers spreken van een bijzondere positie van deze minister]' (Janse de Jonge, 1993: 373). Er zijn bijvoorbeeld geen voorschriften over hoe te handelen wanneer zich een verschil van mening voordoet tussen de minister van Financiën en de vakminister over een begrotingsvoorstel. Dergelijke 'conflicten' moeten uiteindelijk worden 'uitgevochten' in de ministerraad, waar beide ministers eenzelfde positie hebben. Wat dat betreft is aldus veel afhankelijk van de persoonlijke capaciteiten en stijl van de minister.¹⁹⁴ Wat ook meespeelt, tot slot, is de positie van de minister binnen zijn partij. Wanneer de minister van Financiën tevens partijleider is in een coalitiekabinet leidt dit tot belangenconflicten: enerzijds is er de druk om minder behoedzaam te zijn ter wille van de politieke wensen van de partij en de partijpolitieke collega's in het kabinet; anderzijds is de minister, vanuit zijn rol als schatkistbewaarder, erop gericht

¹⁹⁰ De minister van Financiën maakt tegen een ontwerpbegroting bezwaar, voor zover: a. deze hem met het oog op het algemene financiële beleid of het doelmatige beheer van 's Rijks gelden niet toelaatbaar voorkomen; b. de in een ontwerpbegroting opgenomen bedragen niet in een redelijke verhouding staan tot de doelstellingen van het beleid dat aan die begroting ten grondslag ligt (Comptabiliteitswet 2001, artikel 12).

¹⁹¹ Dit betreft voorstellen, andere dan voorstellen van wet tot vaststelling of wijziging van een begrotingsstaat, alsmede voornemens en toezeggingen met financiële gevolgen voor het Rijk. Hiervoor geldt hetzelfde beoordelingskader als voor de ontwerpbegroting (Comptabiliteitswet 2001, artikel 16).

¹⁹² Zij worden wel tot 'beste en meest inventieve' gerekend en 'zijn gevreesd bij alle andere departementen' (Berg, 1995: 233). De expertise van het ambtelijk apparaat is mede het gevolg van de Heroverweginsoperatie in de jaren tachtig en negentig: 'In the late 1980s and the early 1990s, considerable effort went into identifying areas for expenditure cuts in each ministry. Spending ministries generally were not willing to volunteer cuts in any of their programmes and the Ministry of Finance developed over this time a comprehensive knowledge of each ministry's programmes. It was common for a significant share of all savings proposals to originate from the Ministry of Finance. This hands-on "mindset" would appear to still be in place at the Budget Inspectorate of the Ministry of Finance. They scrutinise proposals at a great level of detail and any transfers from one programme to finance another one within a ministry requires the approval of the Budget Inspectorate' (Blondal, Kromann Kristensen, 2002: 50).

¹⁹³ '[...] the Internal Budget Directorates have a good relationship with the Ministry of Finance, but that their relationship with policy directorates within their own ministries was not always good. They were often viewed as being *de facto* part of the Ministry of Finance. This, of course, applies in varying degrees in different ministries' (Blondal, Kromann Kristensen, 2002: 50).

¹⁹⁴ Een interessante inzicht in de effecten daarvan geeft het onderzoek van Toirkens naar het optreden van Nederlandse ministers van Financiën in de periode 1975-1986. Het onderzoek toont aan dat zij er vrijwel nooit in slaagden de noodzakelijk geachte bezuinigingen door te voeren en dat, vanwege de gelijkwaardige positie van ministers, een conflictmijdende stijl het meest geschikt is. Daarnaast werd duidelijk dat de persoonlijke stijl en tactiek van een minister van grote invloed is op zijn positie en succes (De Vries, Yesilkagit, 2003: 151-153).

de uitgaven te beperken en een stringent begrotingsbeleid na te streven. Wat betreft dit laatste staat hij overigens niet alleen en is er 'een ongeschreven regel, dat de minister-president in kritieke ogenblikken de zijde kiest van zijn collega van Financiën en dreigt met dezelfde middelen als de schatkistbeheerder' (Berg, 1995: 234).

De positie van de minister van Financiën wordt, kortom, niet alleen bepaald door zijn formele bevoegdheden. Uit een internationale vergelijking onder vijftien lidstaten van de Europese Unie (Hallerberg e.a., 2001) blijkt dat zijn coördinerende rol min of meer beperkt is tot het bewaken van de afspraken. Op de 'Finance Minister Index', een schaal die de onderzoekers gebruiken om de invloed van de minister van Financiën op de begrotingsvoorbereiding uit te drukken, scoort Nederland 3,5 op een tienpuntschaal. Met een gemiddelde van 5,5 is zijn rol, vergeleken met andere Europese landen, aldus tamelijk beperkt.

Parlement

Zoals aangegeven is parlementaire autorisatie van de begroting vereist. Naast autorisatie zijn bij de begrotingsbehandeling met name het recht van amendement, moties, het schriftelijk vragenrecht en het wetgevingsoverleg van belang. Middels autorisatie bepaalt de Kamer het maximum van de door de regering te besteden middelen (CRU, 2005: 4). Een minister is echter niet verplicht tot het *doen* van de geautoriseerde uitgaven.¹⁹⁵ Wel is hij verplicht verantwoording af te leggen aan het parlement over de uitvoering van het beleid en het beheer van zijn/haar departement. Het accent van het budgetrecht ligt hierdoor met name op de controle op de regering en veel minder op medewetgeving (Bakema, 1995: 275).

De Kamer beschikt over verschillende instrumenten om haar rol in het begrotingsproces uit te oefenen. Bij het begrotingsonderzoek gaat het om schriftelijke vragen over de begroting en het begrotingsoverleg. De schriftelijke voorbereiding betreft een lijst van vragen (verslag) die feitelijk van aard zijn (geen beschouwingen), bedoeld om onduidelijkheden weg te nemen en om te voorkomen dat de mondelinge behandeling te veel opgaat aan detailvragen. Doel van het begrotingsoverleg (ook wel begrotingsonderzoek) is alle benodigde informatie in te winnen om tot een goed besluit te komen (Brinks, Witteveen, 2001: 149; Janse de Jonge, 1993: 468-469). Aanvankelijk lag het accent op financieel-technische aspecten van de begroting en bleven politieke beschouwingen achterwege. Later is er, mede door de invoering van VBTB, meer aandacht gekomen voor beleidsinhoudelijke aspecten (Brinks, Witteveen, 2001: 149-150).

Een belangrijke rol in de voorbereiding op de begrotingsbehandeling is weggelegd voor de Commissie voor de Rijksuitgaven (CRU). In tegenstelling tot wat in veel andere landen het geval is, heeft deze commissie echter geen coördinerende rol en is zij niet eindverantwoordelijk voor het begrotingsonderzoek. Haar taken 'beperken' zich tot (Tweede Kamer/RvO):

de behandeling van aangelegenheden van rechtmatigheid en doelmatigheid van besteding van collectieve middelen, alsmede met de voorlichting, advisering en ondersteuning van de Kamer en de commissies bij de uitoefening van het budgetrecht en de financiële controle.

Dat betekent in de praktijk dat de CRU ook controleert of de begrotingsstukken voldoen aan de voorschriften (CRU, 2007).

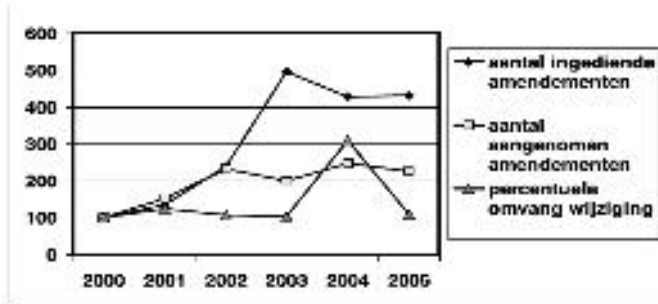
Voor de tweede fase, de begrotingsbehandeling, beschikt de Tweede Kamer over de volgende bevoegdheden: autorisatie, amendement en motie. Naast het accorderen van de uitgaven (autorisatie) kan de Kamer wijzigingen voorstellen. Dit recht strekt zich uit tot begrotingsartikelen en subartikelen; de memorie van toelichting, bijlagen en de miljoenennota vallen daarbuiten (Janse de Jonge, 1993: 470). In de praktijk wordt overigens maar beperkt gebruik gemaakt van dit recht. Dit is voor een belangrijk deel het gevolg van de prominente rol van het coalitieakkoord (Blondal, Kromann Kristensen, 2002: 52).

As they are agreed by the political parties forming the government, they *by definition* establish the framework for Parliament's deliberation of the budget and its room for manoeuvre in this area. The current political environment of strong majority government reinforces this as well.

¹⁹⁵ De begroting wordt vastgesteld bij wet in formele zin. Dit impliceert dat een minister niet verplicht is tot het daadwerkelijk besteden van deze toegekende bedragen. Voor een amendement geldt hetzelfde (Janse de Jonge, 1993: 369).

Zoals uit de onderstaande figuur kan worden opgemaakt, gaat het bij amendementen in het algemeen maar om een klein deel van de totale uitgaven.¹⁹⁶ Een mogelijke verklaring is dat de regering niet verplicht is tot het daadwerkelijk doen van de uitgaven (Janse de Jonge, 1993: 472).¹⁹⁷

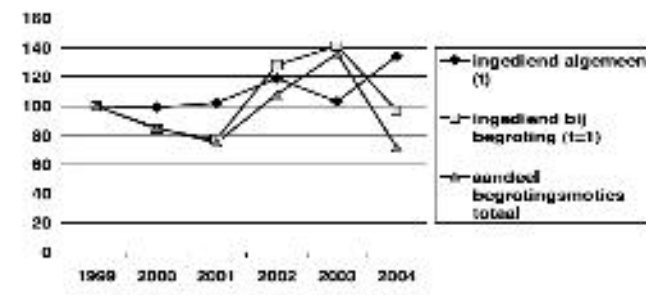
Figuur 16 Ontwikkeling van de begrotingsamendementen over de begrotingen 2000 tot en met 2004 (index 2000=100)



Bron: CRU, 2005: 5

Naast autorisatie en amendement beschikt de Tweede Kamer over een aantal andere wapenfeiten om de minister aan te sporen veranderingen in de begroting aan te brengen. In de eerste plaats kan via een motie een verzoek tot de regering worden gericht of een oordeel worden gegeven over het (begrotings)beleid. Uit de onderstaande figuur kan worden afgelezen dat het aantal moties tijdens de begrotingsbehandeling in afgelopen jaren gestaag in omvang is toegenomen. Ook hiervoor geldt echter dat in het algemeen het effect beperkt is.¹⁹⁸

Figuur 17 Ontwikkeling van begrotingsmoties over de jaren 1999 tot en met 2004 (index 1999=100)



Bron: CRU, 2005: 4

Een andere weg die kan worden bewandeld, is het indienen van een tegenbegroting: een alternatief voor de rijksbegroting waarin een oppositiepartij haar begrotingsprioriteiten aangeeft. De tegenbegroting heeft vooral een symbolische functie: het is voor een oppositiepartij een instrument om aan de kiezers te laten zien waarvoor zij staan en een serieus alternatief kunnen bieden.¹⁹⁹ Waar de oppositie zich bedient met de tegenbegroting, proberen de Kamerleden van de regeringspartijen zich

¹⁹⁶ Uitzondering hierop vormt een amendement uit 2004, van een omvang van € 300 miljoen.

¹⁹⁷ Bij het indienen van een amendement geldt overigens de ongeschreven regel dat de indiener tevens bronnen (bezuinigingen op een ander begrotingsartikel of extra inkomsten) aanwijst om het voorstel te bekostigen. Deze 'ongeschreven compensatiereg' houdt verband met het feit dat het budgettaire kader voor de rijksbegroting als geheel (het totaal van uitgaven en inkomsten) al is geaccepteerd door de Tweede Kamer, voordat de afzonderlijke begrotingen worden behandeld, namelijk bij de behandeling van de Miljoenennota (Brinks, Witteveen, 2001: 150). Meestal heeft een amendement overigens betrekking op één begroting (Blondal, Kromann Kristensen, 2002: 56-57).

¹⁹⁸ 'Hoogtepunt' is wat dat betreft de motie-Schmelzer, ingediend in de nacht van 13 op 14 oktober 1966 tijdens de algemene beschouwingen over de begroting voor 1967. Deze werd gesteund door een meerderheid van de kamer, wat leidde tot het aftreden van het kabinet-Cals.

¹⁹⁹ Om de geloofwaardigheid ervan kracht bij te zetten, wordt er vaak voor gekozen de tegenbegroting te laten doorrekenen door het CPB (Blondal, Kromann Kristensen, 2002: 54).

te manifesteren via informeel overleg.²⁰⁰ Zo hebben zij regelmatig overleg tijdens de begrotingsvoorbereiding en –uitvoering, waar de Kamer formeel geen rol heeft (Brinks, Witteveen, 2001: 155).²⁰¹

Ook in de beleidscyclus komen begrotingskwesities aan de orde (Blondal, Kromann Kristensen, 2002: 56). Regelmatig staan immers (beleids)voorstellen op de agenda die financiële gevolgen hebben. Om te voorkomen dat de Kamer daarover onvoldoende geïnformeerd wordt, is in de Comptabiliteitswet opgenomen dat voorstellen, 'andere dan voorstellen van wet tot vaststelling of wijziging van een begrotingsstaat' worden voorzien van een overzicht van 'financiële gevolgen voor het Rijk en, waar mogelijk, de financiële gevolgen voor andere maatschappelijke sectoren' (Comptabiliteitswet 2001, artikel 16 en 17).

De bevoegdheden van de Eerste Kamer zijn minder omvangrijk. Door het ontbreken van het recht van amendement kan de Eerste Kamer een begrotingsvoorstel slechts aannemen of verwerpen. Een aantal keren is voorgesteld om de Eerste Kamer haar budgetrecht te ontnemen. Argument was dat het belang van het overleg beperkt was, doordat de Eerste Kamer pas in de loop van het jaar vanwege het feit dat dit na de behandeling in de Tweede Kamer plaatsheeft, tot behandeling overgaat. De Tweede Kamer hield dit echter tegen met een motie, voorafgaande aan de grondwetsherziening van 1983. Sinds 1971 was de procedure overigens al enigszins versneld door de administratieve afdoening van begrotingsvoorstellen (Janse de Jonge, 1993: 371-372).²⁰² In het reglement van orde van de Eerste Kamer is over deze vereenvoudigde behandeling van begrotingshoofdstukken bepaald dat, nadat de voorzitter advies heeft ingewonnen bij de vaste commissie(s), hij kan voorstellen het begrotingsvoorstel te behandelen zonder schriftelijke voorbereiding en zonder openbare beraadslaging. Daarbij beslist de Kamer onder voorbehoud 'dat zij de vrijheid behoudt om op een later tijdstip alsnog te beraadslagen over met deze begrotingshoofdstukken samenhangende onderwerpen' (Eerste Kamer/RvO, art. 54). De administratieve afdoening is overigens eerder uitzondering dan regel. Niet zozeer uit tijdgebrek, alswel vanwege de relatief geringe betekenis van de begrotingsbehandeling door de Eerste Kamer (Bureau Europees Parlement/website, 2007).²⁰³

Op papier beschikt het parlement aldus over ruime bevoegdheden om invloed uit te oefenen op de besluitvorming, met als opperste middel verwerping van de begroting. Er zijn echter verschillende factoren aan te wijzen die deze invloed aanzienlijk beperken. Al eerder is erop gewezen dat ook voor het parlement geldt dat het coalitieakkoord een groot stempel drukt en de handelingsruimte aanzienlijk inperkt. Gevolg is dat de invloed van het parlement relatief gering is. Daarbij speelt tevens mee dat (per definitie) de rol van de oppositie toch al beperkt is en Kamerleden van regeringspartijen in het algemeen niet zelfstandig kunnen opereren doordat zij gehouden zijn aan fractiediscipline.²⁰⁴ Verder zijn, uiteraard, ook Kamerleden gebonden aan de regels van trendmatig begroten.

De Tweede Kamer zou haar positie kunnen verstevigen door beter invulling te geven aan het begrotingsonderzoek, *ex ante*. Ondanks verschillende evaluaties en verbetervoorstellen (Janse de Jonge, 1993: 481-491) blijft dit echter een zorgenkind. Zo stelt de CRU vast dat (CRU, 2005: 6):

in algemene zin van de mogelijkheid van het houden van een begrotingsonderzoek niet optimaal gebruik wordt gemaakt. En als er begrotingsonderzoeken worden georganiseerd, is de kwaliteit van het overleg niet van zodanige aard dat kan worden gesproken van een zinvolle bijdrage aan het controleaspect van de begrotingsbehandeling.

²⁰⁰ 'Oppositiepartijen spelen in dit kader slechts bij hoge uitzondering een klein bijrolletje' (Brinks, Witteveen, 2001: 155).

²⁰¹ Ook de OECD wijst op het belang van het informele circuit: 'It must, however, be emphasised – as Dutch officials do – that much of Parliament's deliberations of the budget takes place outside of the formal parliamentary processes, *i.e.* in internal political party meetings' (Blondal, Kromann Kristensen, 2002: 57).

²⁰² Dit gaat gepaard met de zogenaamde 4/12-regeling (Janse de Jonge, 471).

²⁰³ In het algemeen is de Eerste Kamer in staat om de reguliere procedure te volgen (Janse de Jonge, 1993: 471). 'De laatste keer dat een begrotingsontwerp werd verworpen, was in 1907 (de begroting van het ministerie van Oorlog)' (Bureau Europees Parlement/website, 2007).

²⁰⁴ Formeel heeft '[d]e eis "zonder last" te stemmen [...] voorrang boven de interne partij- of fractieregelingen', waarin bepaald kan worden dat het partijstandpunt boven het individuele partijstandpunt staat. Tegelijk is er de ongeschreven regel dat een kamerlid zijn zetel opgeeft wanneer hij voortdurend van de partijlijn afwijkende standpunten inneemt (Koole, 1995: 293). Deze dominantie van de fractie wordt bevestigd in het onderzoek van Visscher (1986) naar de parlementaire invloed op wetgeving aan de hand van een analyse van alle wetsvoorstellen in de periode 1963-1986: 'In de schriftelijke verslagen, in het mondelinge debat, bij de indiening van amendementen en initiatiefvoorstellen traden de individuele [kamer]leden nagenoeg altijd als vertegenwoordiger van hun – in ieder geval op het oog – gehele fractie op. Bij de uiteindelijke stemmingen bleek die eenheid ook bij de grote fracties slechts zelden verbroken te worden' (Visscher, aangehaald in Bakema, 1995: 287-288).

Eén van de oorzaken is te beperkte onderzoekscapaciteit (Janse de Jonge, 1993: 291).²⁰⁵ Overigens kan het parlement gebruik maken van de rapportages van de Rekenkamer, die als onafhankelijk organisatie, onderzoek doet naar de ontvangsten en uitgaven van het Rijk.²⁰⁶ De invloed van het parlement zou volgens sommigen ook onder druk staan vanwege managementhervormingen. Zo zou de toegenomen autonomie van ambtelijke managers de directe invloed van politici op de begroting beperken. Ook zou VBTB het budgetrecht aantasten. Anderen stellen juist dat de 'input control' weliswaar is afgenomen, maar dat dit gecompenseerd is door 'output/outcome control'. Het is, aldus niet zozeer een inperking, maar een accentverschuiving (Brinks, Witteveen, 2001: 148)

Tot slot gaat een beperkende werking uit van het wetgevingsproces, doordat deze een integrale beoordeling van de rijksbegroting in de weg staat. Dit begint al bij de eerste fase van de begrotingbehandeling. Door de scheiding van de Algemene Politieke en de Financiële beschouwingen (sinds 1993) kan geen debat worden gevoerd over het verband tussen beleid en middelen (Brinks, 2001: 151-152). Ook in de daaropvolgende fase, de individuele behandeling van de begrotingen, is het debat tamelijk geïsoleerd, ten eerste vanwege het feit dat, voorafgaande aan de behandeling van de ontwerpbegrotingen (tijdens de behandeling van de Miljoenennota), het budgettaire kader al door de Kamer geaccepteerd is. Een herallocatie tussen verschillende begrotingshoofdstukken is dan ook uitzonderlijk. Gevoegd bij de afzonderlijke behandeling van ontwerpbegrotingen in de vakcommissies en het ontbreken van een coördinerende begrotingscommissie, leidt dit tot een tamelijk geïsoleerde parlementaire besluitvorming (Blondal, Kromann Kristensen, 2002: 55-57).²⁰⁷ Opvallend is ook dat, volgens de Commissie voor de Rijksuitgaven, VBTB bijdraagt aan een onevenwichtig besluitvormingsproces. Zo stelt de Commissie dat de focus op beleid in het begrotingsdebat onevenredig is waardoor 'het debat over financiële aspecten wat onderbelicht raakt' (Commissie voor de Rijksuitgaven, 2005: 4). Hierdoor is een 'moeizame relatie' ontstaan 'tussen de inhoud van het debat en het formele Besluitvormingsdebat', met de motie als enige uitlaatklep voor de Kamer in het einddebat (Commissie voor de Rijksuitgaven, 2005: 4).

7.5 Politiek-bestuurlijke context

7.5.1 Inleiding

In hoofdstuk 3 werd duidelijk dat het politiek stelsel van Nederland kan worden getypeerd als het consensusmodel. In een sterke traditie van 'schikken en plooiën' waarin (gechargeerd) alles met iedereen overlegd wordt, is het minder eenvoudig de koers te bepalen. Bovendien past het niet harde (eenzijdige) afspraken te maken met vergaande financiële gevolgen. De karakteristieken van de Nederlandse politiek-bestuurlijke context worden in deze paragraaf verder uitgediept op de volgende aspecten: de structuur, de uitvoerende macht, de politiek-bestuurlijke verhoudingen en de invloed van derden. Naast het generieke stelsel wordt tevens ingegaan op de kenmerken van het politiebestedel. Het gaat dan vooral om de sturingsrelatie tussen de politieminsters en de politiekorpsen. Duidelijk wordt dat de korpsen een behoorlijk zelfstandige positie innemen en BZK moeite heeft een passende sturingswijze te vinden en gezag te winnen. Complicerende factor is dat er geen centrale politie is, maar 25 autonome regiokorpsen.

7.5.2 Het politiek-bestuurlijk stelsel

Structuur

Nederland is een constitutionele monarchie met drie bestuurslagen: de centrale overheid (het Rijk), de provincies en gemeenten. Het parlement (ook wel de Staten-Generaal) kent twee, formeel

²⁰⁵ De enige daadwerkelijke ondersteuning van de kamercommissies bij het begrotingsonderzoek wordt geleverd door de staf van de commissie voor de Rijksuitgaven en die bestaat slechts uit 3 leden (Janse de Jonge, 1993: 491).

²⁰⁶ Als Hoog College van Staat geniet de Algemene Rekenkamer een onafhankelijke positie ten opzichte van de regering. Haar bevoegdheden zijn bij wet geregeld. Bijzonder is de bepaling dat de ministeries verplicht zijn tot medewerking en de Rekenkamer toegang moeten verlenen tot de door haar aangewezen bronnen, hetgeen de onafhankelijke positie versterkt (Comptabiliteitswet, artikel 87 lid 2). In de Grondwet is onder andere bepaald dat de AR belast is met het onderzoek van de ontvangsten en uitgaven van het Rijk (artikel 76) en dat de Rekenkamer de rekening aan de Staten-Generaal beoordeelt (derde lid, artikel 105). Oorspronkelijk was de kern van de taken van de AR het onderzoek naar de rechtmatigheid van de inkomsten en uitgaven van de rijksoverheid. Met het veranderen van de rol van de overheid is geleidelijk aan, sinds begin jaren tachtig van de vorige eeuw, steeds meer aandacht uitgegaan naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid (De Vries, 2001: 31).

²⁰⁷ Uitzondering hierop vormt een amendement van ruim € 300 miljoen (CRU, 2005: 5).

gelijkwaardige, Kamers:²⁰⁸ de Tweede Kamer, de rechtstreeks gekozen volksvertegenwoordiging, en de Eerste Kamer, waarvan de leden getraptd gekozen worden.²⁰⁹ Een belangrijk verschil is dat de Eerste Kamer geen recht van amendement heeft. Zij kan een wetsvoorstel aldus alleen aannemen of verwerpen. Vanwege de combinatie van coördinatie door het Rijk en ruime bevoegdheden op decentraal niveau is Nederland een decentrale eenheidsstaat.²¹⁰

Met dertien à veertien departementen en een, ten opzichte van andere Europese landen relatief klein ambtelijk apparaat, lijkt het openbaar bestuur op centraal niveau beheersbaar (De Vries, 1995: 340). In de loop der jaren is het bestuur echter complexer geworden, met grote gevolgen voor de ministeriële verantwoordelijkheid. Zo zijn taken overgedragen naar andere bestuurslagen (gemeenten en provincies) en naar organisaties die meer op afstand staan van het Rijk (Berg, e.a., 1995: 342-344). Gebruikmakend van Lijpharts typologie laat de structuur zich omschrijven als een consensusmodel:

- *constitutionele rigiditeit*: er is een grondwet, waarvoor een verzwaarde procedure geldt voor: herziening: twee lezingen met ontbinding van de Tweede en Eerste Kamer;²¹¹
- *tweekamerstelsel*: een Staten-Generaal met een Eerste en Tweede Kamer; wetten worden slechts aangenomen bij meerderheid van stemmen in beide kamers;
- *afwezigheid van 'judicial review'*: artikel 120 van de Grondwet schrijft voor dat wetten en verdragen door de rechtsprekende macht niet mogen worden getoetst aan de grondwet;
- *semi-federalistisch en gedecentraliseerd*: centraal gezag met delegatie van taken naar lagere niveau's, waaronder gemeenten en provincies.

Het hart van het constitutioneel bestel wordt gevormd door de Grondwet, de hoogste nationale wet. Daarin zijn de grondrechten van de Nederlandse burgers vastgelegd en is de staatsinrichting bepaald. Artikel 42 stelt dat 1) de regering wordt gevormd door de Koning en de ministers; 2) de Koning onschendbaar is: de ministers zijn verantwoordelijk volgens het principe van de ministeriële verantwoordelijkheid (meer hierover in het volgende onderdeel). De ministers tezamen de ministerraad vormen, het college dat beraadslaagt en besluit over het algemeen regeringsbeleid en de eenheid van dat beleid bevordert (artikel 45 Grondwet). Staatssecretarissen hebben geen zitting of stemrecht. Zij maken overigens wel deel uit van het kabinet.²¹²

De minister-president coördineert het kabinetsbeleid en treedt op als voorzitter van de raad en de onderraden. Deze onderraden en ministeriële commissies, zijn thematische georganiseerde overlegorganen die fungeren als voorportaal van de ministerraad.²¹³ Ondanks de coördinerende rol van de premier worden besluiten genomen volgens collegiaal bestuur, wat wil zeggen dat de ministers gelijke zeggenschap hebben. De premier is aldus veeleer 'primus inter pares', hoewel onder druk van een aantal ontwikkelingen zijn positie aanzienlijk is versterkt.²¹⁴ Naast de premier neem de minister van Financiën, als 's Rijks penningmeester, een belangrijke positie in (zie paragraaf 7.4). Ook de ministers die deelnemen aan de zeshoek (voorheen een vierhoek), een overlegorgaan op sociaal-economisch terrein, bestaande uit de minister-president en de ministers van Financiën, Sociale Zaken, Economische Zaken, Jeugd en Gezin, en Onderwijs, nemen een belangrijke positie in.²¹⁵

²⁰⁸ Volgens de Grondwet zijn beide kamers gelijkwaardig. 'Als ongeschreven regel geldt [echter] dat de direct gekozen Tweede Kamer het politieke primaat heeft boven de indirect gekozen Eerste Kamer' (Parlement & Politiek, <http://www.parlement.com/>).

²⁰⁹ Zij worden aangewezen door de leden van de Provinciale Staten.

²¹⁰ Crux van het stelsel zijn autonomie, medebewind en toezicht. Gemeenten en provincies hebben eigen bevoegdheden ten aanzien van de taken op het eigen grondgebied (autonomie). Daarnaast komt het veelvuldig voor dat zij in opdracht van een hogere regeling regels opstellen (medebewind). Het Rijk kan echter 'alle besluiten van lagere overheden vernietigen wanneer die in strijd zijn met de wet of het algemeen belang' (toezicht) (Neelen, 2003:26-27).

²¹¹ Artikel 137 van de Grondwet schrijft een eerste en tweede lezing voor. Voor de eerste lezing wordt dezelfde procedure gevolgd als bij gewone wetten (meerderheid van stemmen in de Tweede en Eerste Kamer). Na aanvaarding door de Tweede en Eerste Kamer worden beide kamers ontbonden. Na de verkiezingen wordt het voorstel door de Kamers, in de nieuwe samenstelling, opnieuw behandeld. Het voorstel kan dan alleen worden aangenomen, met tweederde van het aantal uitgebrachte stemmen, of verwerpen (Bakema, 1995, Berg, e.a., 1995: 267, 270-271).

²¹² Leden van het Kabinet zijn geen lid van het parlement. Het begrip kabinet komt overigens niet in de Grondwet voor (Van den Berg, 1995: 220).

²¹³ Voorbeelden zijn de Raad voor Internationale en Europese Zaken, de Raad voor Economie, Kennis en Innovatie en de Raad voor Veiligheid en Rechtsorde. Onderraden hebben een meer blijvend karakter dan ministeriële commissies en worden voorgezeten door de premier. Verder kan de ministerraad besluiten dat iemand anders dan de premier voorzitter is van een commissie en wordt bij onderraden tevens een coördinerend minister aangewezen (Parlement & Politiek: <http://www.parlement.com/9291000/modules/gczvv5nv>).

²¹⁴ De positie van de premier is ondermeer versterkt doordat hij/zij als regeringsleider deelneemt aan de Europese Raad en de grotere behoefte aan beleidscoördinatie over de departementen heen. Ook de rol als spreekbuis van het kabinet in de media geeft de premier de nodige *exposure* en gelegenheid persoonlijke kleur aan het verhaal te geven (Berg, 1995: 235-236).

²¹⁵ Jeugd en Gezin en Onderwijs zijn door het huidige kabinet toegevoegd '[o]m de politieke bloedgroepen van PvdA en ChristenUnie voldoende gewicht te geven' (Douwes, 2007, maand de tijd, Volkskrant).

Uitvoerende macht: verhouding regering-parlement

Het kiesstelsel van evenredige vertegenwoordiging maakt dat de Nederlandse kabinetten, om tot een meerderheid te komen, altijd coalitiekabinetten zijn. Gevoegd bij het feit dat stemverhoudingen gelijk zijn, maakt dat, in tegenstelling tot een eenpartijstelsel, politieke belangen nogal eens uiteenlopen. Ook departementale tegenstellingen bemoeilijken het de neuzen in dezelfde richting te krijgen (De Vries, 1995: 229). Door collegiale besluitvorming, een belangrijk element in de Nederlandse politieke cultuur, slagen achtereenvolgende kabinetten er, desalniettemin, redelijk in een koers uit te zetten.²¹⁶ Dit begint met het vaststellen van een regeerakkoord: een overeenkomst tussen de coalitiepartijen over de hoofdlijnen van beleid.

Wanneer eenmaal een besluit is genomen, spreekt het kabinet met één stem en zijn de bewindslieden formeel collectief verantwoordelijk voor de besluiten van de ministerraad. In de praktijk heeft de collectieve verantwoordelijkheid echter aan betekenis ingeboet en komen de meeste besluiten voor rekening van de meest betrokken minister(s) of, bij algemeen regeringsbeleid, de minister-president (Bovens, 1995: 247-248). Het is aldus vooral de individuele ministeriele verantwoordelijkheid die zich doet gelden in de relatie regering-parlement. Dit houdt in dat, te allen tijde, het parlement de minister rekenschap kan vragen van het onder zijn leiding gevoerde beleid (TK 1992-1993, 21427 nr 21: 4), inclusief het optreden van het ambtelijk apparaat.

Wanneer de minister niet langer het vertrouwen geniet van het parlement, kan hij/zij niet langer aanblijven (TK 1992-1993, 21427 nr 21: 12). Dit komt echter nauwelijks voor.²¹⁷ De werking van de ministeriële verantwoordelijkheid is dan ook vooral preventief: 'de minister weet dat hij steeds door de Kamer op zijn handelen kan worden aangesproken en zal daar rekening mee houden, niet alleen in zijn persoonlijk optreden, maar vooral ook in de leiding van zijn ministerie' (TK 1992-1993, 21427 nr 21: 12). Toch lijkt het belang van de ministeriële verantwoordelijkheid de laatste decennia toegenomen. Dit hangt voor een belangrijk deel samen met de forse toename van het aantal organisaties 'op afstand' in combinatie met een groot aantal crises rond die organisaties. Doordat bewindslieden bij dergelijke organisaties minder directe invloed hebben, kan de Kamer de betrokken minister er veelal niet persoonlijk op aanspreken. Vanwege de ernst van de crises wordt dit echter als onbevredigend ervaren, zoals treffend omschreven door Paul Scheffer (2002):

De aaneenschakeling van affaires waarvoor nooit iemand verantwoordelijk is, hoort bij die verwaarlozing [van de publieke sector, JP]. De oogst van de laatste maanden: bouwfraude, hbo-fraude en bolletjesslikkers. Te veel wordt gerekend op de vergeetachtigheid. Na verloop van tijd zal de consternatie wel zakken, zo denkt men. Dieptepunt van paars is natuurlijk Srebrenica. Het geeft toch te denken dat geen enkele politicus uit deze tragedie een conclusie heeft getrokken. Zeven jaar na dato is nog steeds niet werkelijk verantwoording afgelegd.

De toegenomen bestuurlijke complexiteit zit het instrument van parlementaire controle aldus behoorlijk in de weg. Ook het regeerakkoord beperkt de invloed van het parlement aanzienlijk. Het akkoord is immers bekrachtigd door de coalitiepartijen, die gezamenlijk (gewoonlijk) een meerderheid vormen.²¹⁸ Dat betekent, in het algemeen, dat de regering op steun van een meerderheid kan rekenen.²¹⁹ Deze sterk monistische trekken (de regering en de Kamermeerderheid vormen een 'eenheid') betekenen

²¹⁶ Collegiaal bestuur kent een lange traditie die teruggaat tot het schikken en plooiën, een duurzame politieke cultuur van zowel vasthouden aan eigen recht alsook van voorzichtig accommoderen. Belangrijk daarbij zijn de 'agreement to disagree' (pragmatische verdraagzaamheid, waarbij met de standpunten van alle zuilen, groeperingen, rekening werd gehouden) en 'depolitisering' (waardoor politieke zaken die de emoties kunnen opwekken, werden volgens objectieve principes, zoals economische en juridische beginselen, opgelost). Ook in de twintigste eeuw werd deze traditie voortgezet. Lijphart omschreef het als de pacificatiepolitiek: 'een proces waarin de problemen die in de relaties tussen de verschillende groepen spanningen veroorzaakten niettemin op vreedzame, en voor alle betrokkenen zoveel mogelijk aanvaardbare, manier werden opgelost' (Ten Napel, 1995: 102, 103-104). Sturende principes daarbij waren 'agreement to disagree' (pragmatische verdraagzaamheid, waarbij met de standpunten van alle zuilen, groeperingen, rekening werd gehouden) en 'depolitisering' (waardoor politieke zaken die de emoties kunnen opwekken, werden volgens objectieve principes, zoals economische en juridische beginselen, opgelost) (Ten Napel, 1995: 103-104).

²¹⁷ Zie Bovens (1995: 249).

²¹⁸ Strikt genomen bekrachtigen de coalitiepartijen het regeringsprogramma, waarna het regeerakkoord tot stand komt (Parlement & Politiek, <http://www.parlement.com/9291000/modules/fztes1t6>).

²¹⁹ De ongeschreven regel is namelijk dat een kamerlid zijn zetel opgeeft wanneer hij voortdurend van de partijlijn afwijkende standpunten inneemt, ondanks de formele eis dat parlementariërs zonder last stemmen (Koole, 1995: 293). Deze dominantie van de fractie wordt bevestigd in het onderzoek van Visscher (1986) naar de parlementaire invloed op wetgeving aan de hand van een analyse van alle wetsvoorstellen in de periode 1963-1986: 'In de schriftelijke verslagen, in het mondelinge debat, bij de indiening van amendementen en initiatiefvoorstellen traden de individuele [kamer]leden nagenoeg altijd als vertegenwoordiger van hun – in ieder geval op het oog – gehele fractie op. Bij de uiteindelijke stemmingen bleek die eenheid ook bij de grote fracties slechts zelden verbroken te worden' (Visscher, aangehaald in Bakema, 1995: 287-288).

overigens niet dat de invloed van het parlement marginaal is, integendeel. Al eerder werd de preventieve werking van de vertrouwensregel genoemd. Ook in de rol als medewetgever, Nederland heeft geen strikte scheiding der machten, doet de Kamer van zich spreken en is zij meer dan een stempelloket van de regering.²²⁰ Onderzoek van Visscher toont aan dat regeringsvoorstellen veelvuldig door de Tweede Kamer worden gewijzigd of tegenhouden, waardoor de regering, min of meer, gedwongen wordt met een alternatief te komen, dan wel het voorstel in te trekken.²²¹ Het voert echter te ver de Kamer om die reden als 'medewetgever' te zien: vanwege het toegenomen belang van het coalitieakkoord, sinds de jaren zestig van de vorige eeuw, gaat het vooral om een sterkere invulling van de controle vooraf in de vorm van 'vergaande detailbemoedienis', ook wel meeregeren genoemd (Hagelstein, 1991: 14).

Het wetgevingsproces speelt zich vooral af in de Kamercommissies, thematisch georganiseerde overlegorganen van de Tweede Kamer. In de commissies wordt met de betreffende bewindslieden (ministers en/of staatssecretarissen) overleg gevoerd over het beleid (algemeen overleg) en de inhoud besproken van: nota's van het kabinet (notaoverleg), een wetsvoorstel (wetgevingsoverleg), de begroting (begrotingsoverleg) of over werkwijzen en procedures (procedurevergaderingen). Nadat het wetsvoorstel in detail tijdens wetgevingsoverleg behandeld is, wordt in de plenaire vergadering op hoofdlijnen gedebatteerd over het voorstel en wordt een besluit genomen.²²² De verdeeldheid binnen de Kamercommissies is echter te groot om tot een gemeenschappelijk standpunt te komen. De leden bepalen hun standpunten binnen hun eigen fractie en zullen deze fractiestandpunten naar voren brengen in de verschillende overleggen (Bakema, 1995: 287-288). De fracties van de regeringspartijen hebben daarbij een duidelijke voorsprong vanwege de korte lijnen met het kabinet. Dit manifesteert zich ondermeer in het bewindspersonenoverleg (het wekelijkse overleg van de partij- en fractievoorzitter met hun partijgenoten in het kabinet over de agenda van de komende ministerraad) en het 'Torentje'-overleg (het wekelijkse overleg van de premier, de vice-premier(s) en de fractievoorzitters van de regeringspartijen over de beleidsvoornemens) (Koole, 1995: 305). Vooral het 'Torentje'-overleg wekt bij de oppositie nogal eens irritatie op doordat het, door het voorkoken van de besluitvorming, het parlementaire debat lam zou leggen. Volgens Koole (1995: 306) kan echter juist ook het tegendeel worden beweerd, dat het toegenomen informeel overleg het politiek dualisme juist versterkt. Oppositiepartijen compenseren hun achterstand door meer gebruik te maken van de formele instrumenten, zoals het indienen van moties en het stellen van vragen, dan de regeringspartijen. Ook wijst Koole op het feit dat er geregeld zaken worden gedaan 'over de grens tussen coalitie en oppositie heen' (Koole, 1995: 306). Bovendien heeft de Tweede Kamer extra 'backing' in de vorm van de Eerste Kamer, die de beoordeling van de Tweede Kamer heroverweegt. Deze rol moet niet worden onderschat. Hoewel 'de Senaat' geen recht van amendement heeft en zich in het algemeen terughoudend opstelt (Parlement & Politiek, <http://www.parlement.com/>), deinst zij niet terug voor dreiging met kabinetscrisis en Kamerontbinding. Enkele recente voorbeelden zijn de 'Nacht van Wiegel' in 1999, wat bijna leidde tot de val van het tweede kabinet-Kok, en de verwerping in 2005 van het voorstel voor de gekozen burgemeester, met het vertrek van de verantwoordelijk minister voor Bestuurlijke vernieuwing en Koninkrijksrelaties als gevolg.²²³ Niettemin heeft het parlement een behoorlijke informatieachterstand ten opzichte van de regering. Volgens van Thijn c.s. is sprake van een informatieparadox: het parlement heeft tegelijk een overschot en een tekort aan informatie. De Kamer wordt, als het ware, overspoeld met beleidsinformatie, terwijl ze nauwelijks capaciteit heeft om de informatie goed te verwerken (TCI, 2004: 74).

In een studie van de Tweede Kamer naar de besluitvorming en controle op de uitvoering van grote infrastructurele projecten (Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten) constateert de onderzoekscommissie een 'gebrekige institutionele controlecapaciteit':

Als de Tweede Kamer zichzelf serieus neemt als medebesluitvormer en controleur bij grote projecten, ontkomt zij er niet aan om serieus werk te maken van structurele versterking van haar eigen informatiepositie. De klacht van Kamerleden over de informatieoverlast is terecht, maar het gaat vooral om

²²⁰ Het parlement in Nederland heft geen zelfstandige functie als wetgever; wetten worden door regering en Staten-Generaal gezamenlijk vastgesteld (Bakema, 1995: 264).

²²¹ Bakema (1995: 287). Dit is overigens het sterkst op sociaal-cultureel terrein (onderwijs en cultuur, sociale zaken en volksgezondheid) en het minst op de thema's financiën en buitenlands beleid.

²²² Parlement & Politiek, <http://www.parlement.com/9291000/modules/f/g90lhix>.

²²³ De 'Nacht van Wiegel' is genoemd naar Eerste Kamerlid Wiegel wiens tegenstem betekende dat een voorstel voor een correctief referendum, één van de 'kroonjuwelen' van coalitiepartij D66, niet de benodigde (tweederde) meerderheid haalde (Parlement & Politiek, <http://www.parlement.com/9291000/modules/f/g2ilndaq>).

een relatieve overbelasting. Wat telt is niet zozeer de absolute omvang of de feitelijk beschikbare tijd tussen het verkrijgen van de informatie en het erover moeten debatteren, als wel het feit dat de desbetreffende woordvoerders de informatieberg vrijwel zonder ondersteuning moeten doorwerken. Middelen om zelf actief op zoek te gaan naar informatie en «second opinions» te vergaren, zijn eveneens beperkt.

Politiek-bestuurlijke verhoudingen

Centraal in de politiek-bestuurlijke verhoudingen staat de norm van het politieke primaat. Bij deze norm wordt er vanuit gegaan dat regering en parlement de koers bepalen en dat het ambtelijk apparaat deze uitvoert (Nieuwenkamp, 2001: 15). Het principe van de ministeriële verantwoordelijkheid bepaalt dat de minister verantwoordelijk is voor het optreden van het ambtelijk apparaat. Ambtenaren leggen aldus niet rechtstreeks verantwoording af aan het parlement. De verantwoordelijkheid gaat overigens niet verder dan de bevoegdheden van de minister: 'zonder bevoegdheid geen verantwoordelijkheid'. Binnen die grens geldt de verantwoordelijkheid onverkort: 'zij is niet beperkt tot hetgeen de minister persoonlijk kan worden aangerekend' (TK 1992-1993, 21427 nr 21: 16). Ministers zijn aldus alleen verantwoordelijk voor fouten van ambtenaren indien zij feitelijk mogelijkheden hadden het gedrag te beïnvloeden en ze, desondanks, niet passend hebben opgetreden.²²⁴

Vanwege de persoonlijke verantwoordelijkheid van ministers voor het optreden van ambtenaren is het niet meer dan redelijk dat zij van hen (een zekere mate van) loyaliteit mogen verwachten (Nieuwenkamp, 2001: 28). Concreet houdt deze vertrouwensrelatie tussen politiek-bestuurder en ambtenaar in dat (BZK, 1999: 9):

Ambtenaren [...]verplicht [zijn] hun minister te ondersteunen bij de uitoefening van de ministeriële verantwoordelijkheid. De minister moet erop kunnen vertrouwen dat het ministerie volgens zijn aanwijzingen functioneert, overeenkomstig de wettelijke voorschriften handelt en voldoet aan de eisen van rechtmatigheid en doelmatigheid.

Formeel is dit geregeld in de Ambtenarenwet. Daarin is ondermeer opgenomen dat het bevoegd gezag zorgt voor een gedragscode voor goed ambtelijk handelen en zijn de nodige bepalingen opgenomen met betrekking tot de integriteit van de ambtenaar. Sinds 1848, het moment waarop de politieke ministeriële verantwoordelijkheid in de Grondwet werd opgenomen, is er echter nogal wat veranderd in de politiek-bestuurlijke verhoudingen. Het ambtelijk apparaat is fors gegroeid en ook de taken en bevoegdheden zijn aanzienlijk toegenomen. Binnen die veranderende omgeving hebben, onvermijdelijk, de begrippen loyaliteit en verantwoordelijkheid een andere invulling gekregen. De toegenomen complexiteit van de problemen waarvoor de overheid staat en de, in reactie daarop, toegenomen diversiteit in bestuurlijke arrangementen, waaronder een groter aantal organisaties op afstand, heeft de ministeriële verantwoordelijkheid onder spanning gebracht. Peper (1999) wijst erop dat controle, (mede)beheer en sturing soms op een 'onontwarbare wijze' door elkaar lopen en dat door 'toko-isering' van beleid belangen en belangstelling door elkaar lopen. Nieuwenkamp (2001: 351) noemt 'de verschuivende nadruk van de ministeriële verantwoordelijkheid op uitvoering'. Media en Kamer zijn zich steeds meer gaan richten op de details van de uitvoering en incidenten, waardoor 'meer ambtelijke fouten aan het licht [komen] die de minister niet kent' (Nieuwenkamp, 2001: 351). Dit heeft een negatieve doorwerking gehad op de politiek-bestuurlijke relaties, wat zich vanaf midden jaren negentig steeds sterker deed gelden. Verklaringen hiervoor zijn een politieke cultuur waarin sterker het primaat van de politiek werd benadrukt, parlementaire enquêtes naar misstanden en een sorrycultuur (Nieuwenkamp, 2001: 349). Al langer, sinds begin jaren tachtig, werden excuses vrij makkelijk door de Kamer aanvaard. Dit ging zich steeds meer wringen: burgers verwachten dat de politieke leiding zijn verantwoordelijkheid neemt bij grote misstanden (lees: de meest verantwoordelijk minister opstapt); ambtenaren waren verbolgen over het gebrek aan loyaliteit aan de kant van de bewindslieden.²²⁵ Dit laatste is een direct gevolg van coalitiebelangen: ministers blijven aan om een val van het kabinet te voorkomen.²²⁶ Bij de ambtenaren heeft dit tot een 'indekultuur' geleid met

²²⁴ Dit wordt ook wel de enge opvatting van de reikwijdte van de vertrouwensregel genoemd. Daartegenover staat de ruime opvatting, wat inhoudt dat de minister ook verantwoordelijk is als hem persoonlijk niets te verwijten valt (Bovens, 1995: 254).

²²⁵ Veel (voormalig) bewindspersonen en topambtenaren (ook van de PvdA) verwijten minister-president Kok zich onzorgvuldig te hebben gedragen tegenover het ambtelijk apparaat. Met name de nasleep van de Bijlmerenquête en het optreden tijdens de Sorgdrager/Docters van Leeuwen affaire hebben "kwaad bloed" gezet bij veel topambtenaren en (voormalig) bewindspersonen (Nieuwenkamp, 2001: 350).

²²⁶ Dit hang samen met de ongeschreven regel 'als er bij ons een minister weg moet, dan bij jullie ook één' met als gevolg dat niemand opstapt. Gevolg daarvan is, zou wijst het onderzoek van Nieuwenkamp uit, is dat ambtelijke zondebokken worden gezocht (Nieuwenkamp, 2001: 141).

verschillende tactieken: het achterhouden of alleen vertrouwelijk verstrekken van informatie 'om de minister in de luwte te houden'; zoveel mogelijk informatie geven zodat de ambtenaar zichzelf kan indekken en de minister zich er niet op kan beroepen dat hij/zij niet (voldoende) geïnformeerd zou zijn; het bijhouden van dossier, dagboeken en het op schrift stellen van waarschuwingen, zodat de schuld niet in de schoenen kan worden geschoven van de ambtenaren (Nieuwenkamp, 2001: 138, 142). Kamerleden, op hun beurt, moeten het doen met de informatie die de minister verschaft. Direct contact tussen Kamerleden en ambtenaren is namelijk sinds de 'oekaze van Kok' uit 1998 tot een minimum beperkt.²²⁷ Volgens de Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten werd daardoor het primaat van de politiek te nauw uitgelegd als 'het primaat van de regering c.q. bewindspersoon' wat *de facto* betekent dat 'de ministeriële verantwoordelijkheid wordt vertaald in een spreekverbod voor ambtenaren, als het gaat om contact met de Tweede Kamer'. Deze situatie heeft als gevolg dat de Kamer niet voldoende geïnformeerd wordt. In sommige gevallen is zelfs sprake van 'vergaande vormen van "misinformation"' (TCI, 2004: 45, 49).²²⁸ De TCI stelt een normalisering van de contacten tussen Tweede Kamerleden en rijksambtenaren voor. Belangrijk voordeel is dat Kamerleden in dat geval direct terug kunnen naar de bron, wat zou leiden tot betere informatie, ontlasting van de bewindspersonen en een meer strategische en politieke oriëntatie van de contacten tussen de ministers en het parlement (TCI, 2004: 79). Zolang de informatievoorziening van de ambtenaren aan de Kamer beperkt blijft tot feitelijke informatie, tast ze de ministeriële verantwoordelijkheid niet aan, aldus de TCI (2004: 79). Technische briefings worden reeds naar tevredenheid van bewindlieden en topambtenaren toegepast. Er lijkt dan ook niets op tegen dat uit te breiden. Het 'horen' van ambtenaren in de Kamer heeft als risico dat de ambtelijk top politiseert, omdat onderscheid tussen dagelijkse praktijk en meer structurele ontwikkelingen moeilijk te maken is (Nieuwenkamp, 2001: 41, 140; TCI, 2004: 41).

Invloed derden

Nederland kent een neo-corporatistisch stelsel van belangenbehartiging wat betekent dat belangengroepen zijn geïntegreerd in de beleidsvorming (Andeweg, 1995: 355). Meest kenmerkend is de deelname van de werkgevers- en werknemersorganisatie in het geïnstitutionaliseerd overleg. Dit wordt wel geduid als overlegeconomie die 'structureel wordt gekenmerkt door een veelheid aan overlegplatforms, commissies, routines en agenda's en cultureel door een bereidheid van sociale partners en (al of niet daarbij) overheid tot stelselmatig overleg en consensusvorming' (Van Schendelen, 1994: 11). Symbool voor deze compromisbereidheid is het akkoord van Wassenaar van 1982, een overeenkomst tussen de werkgevers- en werknemersorganisaties, die een belangrijke katalysator was voor soortgelijke akkoorden in wat uitmondde in het internationaal befaamde poldermodel (Hout, e.a., 1997: 53-55, 100). De overlegcultuur is overigens niet beperkt tot de sociaal-economische sector. Op vrijwel alle beleidsterreinen komen belangengroepen en overheid samen in overleg- en advieslichamen. Deze organisaties zijn van grote betekenis. In de eerste plaats omdat zij structureel deelnemen aan overleg over belangrijke politieke keuzes. Daarnaast vanwege de rol die zij hebben in het (gevraagd en ongevraagd) adviseren van de regering.²²⁹ Deze adviezen kunnen een behoorlijke impact hebben, niet in de laatste plaats vanwege de grote deskundigheid binnen de organisaties. Vanwege het nauwe contact en de deskundigheid die benodigd is om aan 'het overleg' deel te nemen, wordt wel gesproken van een gesloten beleidscircuit die zich, als het ware, als een ijzeren ring de generalisten insluit (Andeweg, 1995: 358-359, 363).²³⁰

²²⁷ In het reguliere verkeer tussen kabinet en Tweede Kamer is soms sprake van georganiseerd contact tussen parlementariërs en ambtenaren. Vaak gaat het dan om een briefing, die op verzoek van een commissie van de Tweede Kamer of op verzoek van de minister wordt gegeven. Het horen van ambtenaren over technische informatie en achtergronden van een project zonder tussenkomst van de minister is niet gebruikelijk. Doorgaans komt mondelinge informatie langs de lijn van de bewindspersoon naar de Tweede Kamer, ook al weet deze inhoudelijk per definitie minder van het desbetreffende onderwerp af dan de ambtenaar die het dossier onder zijn of haar hoede heeft' (TCI, 2004: 48-49).

²²⁸ Het concept 'misinformation' heeft de TCI ontleend aan Flyvbjerg, die onderzoek deed naar de oorzaken van kostenoverschrijdingen bij grote projecten. Zijn onderzoek toont aan dat 'misinformation' de belangrijkste oorzaak is van kostenoverschrijdingen. Belangrijkste motief zijn politieke verklaringen: 'doelbewust incorrecte informatie verstrekken om het project erdoor te krijgen of in de gewenste richting bij te sturen. Voorbeelden hiervan zijn het filteren van informatie, bijvoorbeeld door stelselmatig positieve informatie te benadrukken ('cooking the books'), het manipuleren van informatie, maar ook domweg liegen' (TCI, 2004: 41).

²²⁹ In sommige gevallen hebben de organisaties de bevoegdheid zelf beleid te maken, zoals bijvoorbeeld de productschappen die bepaalde kwaliteitseisen voor de producten stellen, of recht te spreken, waaronder de Ziekenfondsraad en de Sociaal-Economische Raad.

²³⁰ Hiervan zou met name sprake zijn op beleidsterreinen als onderwijs, welzijn, de omroep, landbouw en de gezondheidszorg (Andeweg, 1995: 363).

Ondanks internationale lof voor het Nederlands 'poldermodel' nam tegen het eind van de vorige eeuw de kritiek op het stelsel toe. De politiek werd geassocieerd met een cultuur van 'pappen en nathouden' en een 'sorry-democratie', waarin politici en bestuurders elkaar uit de wind houden. Toch lijkt er, enkele jaren na het tumultueuze verkiezingsjaar, weinig veranderd in de overlegstructuur en de positie van de belanggroepen.

7.5.3 Het politiebestede

Met de invoering van de Politiewet 1993 kwam een einde aan een periode (van 1945 tot 1993) waarin de politie was opgedeeld in een Gemeentepolitie en Rijkspolitie. Gekozen werd voor schaalvergroting tot 25 regionale korpsen (op afstand geplaatste publiekrechtelijke rechtspersonen) en het Korps landelijke politiediensten (KLPD) ter bevordering van effectiviteit en efficiency.²³¹ De taak van de politie is (Politiewet 1993, artikel 2):

in ondergeschiktheid aan het bevoegde gezag en in overeenstemming met de geldende rechtsregels te zorgen voor de daadwerkelijke handhaving van de rechtsorde en het verlenen van hulp aan hen die deze behoeven.

Kenmerkend is dat 1) taken en bevoegdheden over verschillende actoren op verschillende niveaus (landelijk en regionaal) verdeeld zijn, met een expliciet onderscheid tussen gezag, beheer en bestuur (zie box 19); en 2) de regionale korpsen een ruime mate van beheersautonomie hebben met als uitgangspunt 'decentraal, tenzij' (IBO, 2004-05: 15, 18).

Box 19 Gezag, beheer, beleid en bestuur

Gezag is de beslissingsbevoegdheid over de inzet en het optreden van de politie. Het gezag ligt bij de burgemeesters (handhaving openbare orde en hulpverlening) respectievelijk de officier van justitie (strafrechtelijke handhaving).

Beheer omvat alle beslissingen en daaruit voortvloeiende handelingen die zorgen voor een goed functioneren van het politiekorps: de inrichting van de politieorganisatie (structuur, territoriale en functionele geleiding) en de processen (zoals primaire proces en planning & control), de zorg voor personeel en middelen van de politie (apparaatzorg), en de inzet en verdeling van mensen en middelen over territoriale en functionele eenheden (sterkteverdeling) danwel de werkprocessen. In het algemeen geldt dat beheer volgend is aan gezag. De gezagsdragers bepalen wat de politie moet doen en de beheerder bekijkt vervolgens hoe dit kan worden gerealiseerd met het beschikbare personeel en materieel. De korpsbeheerder, de burgemeester van de centrumgemeente, zijn verantwoordelijk voor beheer en wordt hierin bijgestaan door de korpschef. De korpsbeheerder overlegt met de hoofdofficier van justitie over het beheer. De minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is op rijksniveau verantwoordelijk voor het beheer van de politie.

Beleid van de politie betreft het vaststellen van de doelen voor de politie en de prioriteiten daarin. Het beleid bevat zowel elementen van gezag als van beheer. Met name de ministers van BZK en van Justitie bepalen op landelijk niveau het beleid. De formele vaststelling van het politiebeleid vindt plaats door het regionaal college. Op regionaal en lokaal niveau bepalen de burgemeesters en de (hoofd)officieren van justitie de prioriteiten. Het lokale veiligheidsbeleid wordt door de gemeenteraad vastgesteld.

Bestuur van de politie omvat het vaststellen van de organisatie, de formatie, de begroting, de jaarrekening en het beleidsplan. Het bestuur heeft dus betrekking op de samenhang tussen gezag, beheer en beleid. Het regionaal college, bestaande uit de burgemeesters uit de regio en de hoofdofficier van justitie, bestuurt de politieregio. De korpsbeheerder is tevens voorzitter van het regionaal college.

Bron: IBO, 2004-05

De minister van BZK is verantwoordelijk voor het bevorderen van openbare orde en veiligheid; de minister van Justitie voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde. Sinds een wijziging van de Politiewet in 1999 is de verantwoordelijkheid voor het beheer op rijksniveau geconcentreerd bij één minister, de minister van BZK. Dit laat het regionale gezag over de politie overigens onverlet.²³² Als

²³¹ Desondanks bestaan er overigens nog altijd grote verschillen tussen de regiokorpsen wat betreft omvang, vormgeving, inrichting van de primaire processen, financieel management en informatiehuishouding (IBO, 2004-05: 18).

²³² 'Indien de politie in een gemeente optreedt ter handhaving van de openbare orde en ter uitvoering van de hulpverleningstaak, staat zij onder gezag van de burgemeester. Indien de politie optreedt ter strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde, dan wel

'beheerder op afstand' is de minister van BZK ondermeer verantwoordelijk voor de bekwaamheid en paraatheid van de politie, evenals materiële zaken als uitrusting, kleding en wapening van de politie (TK 26813 nr. 3: 5). Om invulling te kunnen geven aan deze verantwoordelijkheid beschikt de minister over verschillende bevoegdheden (IBO, Beheer beheerst: 63-64):

- een regelgevende bevoegdheid inzake het beheer van en de samenwerking tussen de politiekorpsen (en eventueel het KLPD);
- een aanwijzingsbevoegdheid voor het beheer indien het belang van het beheer van de politie dit eist;
- een bevoegdheid om (de wijze waarop de korpsbeheerders voorzien in) het beheer van de politie te toetsen op doelmatig en effectief beheer.

Landelijke beleids- en beheerscyclus

Belangrijke is verder de invoering van een landelijke beleids- en beheerscyclus (BBC) Kenmerken van de BBC zijn (TK 26813 nr. 1-2, artikel 43a t/m d):

- (tenminste) een keer in de vier jaar stellen de ministers van BZK en Justitie een beleidsplan vast waarin de hoofdzaken van het beleid op rijksniveau met betrekking tot de politie en de landelijke beleidsthema's voor de politie in de eerstkomende vier jaar worden aangegeven;
- jaarlijks stellen zij een nadere uitwerking van het beleidsplan voor het komende jaar op en geven zij aan welke resultaten in het voorgaande jaar zijn behaald met de verwezenlijking van de landelijke beleidsthema's die zijn neergelegd in het beleidsplan (de landelijke politiebrieven);
- over de landelijke beleidsthema's voeren zij periodiek overleg met de korpsbeheerders en de hoofdofficieren van justitie;
- de minister van BZK kan ten aanzien van de uitvoering van de landelijke beleidsthema's de nodige aanwijzingen geven aan de korpsbeheerder indien in de betrokken regio geen of onvoldoende aandacht aan die uitvoering wordt gegeven;²³³
- De korpsbeheerder verstrekt aan Onze Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties alle informatie over de wijze waarop uitvoering wordt gegeven aan de landelijke beleidsthema's.

Het beleidsplan wordt aan het begin van een kabinetsperiode opgesteld en bundelt de beleidsvoorkeuren van de verschillende ministers ten aanzien van ondermeer openbare orde en veiligheid en de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en de speerpunten.²³⁴ Het plan is kaderstellend, wat betekent dat de landelijke thema's 'zichtbaar, herkenbaar en vergelijkbaar worden opgenomen in de regionale beleids- en beheerscyclus' (TK 26813 nr. 2: 4). Dit wordt jaarlijks inhoudelijk getoetst door BZK op basis van zogenaamde werkinstructies. In februari elk jaar wordt, na overleg met de betrokken partners, het beleidsplan geactualiseerd en worden de beheersmatige randvoorwaarden aangegeven in de landelijke politiebrieven (Bestad, 2001: 53).

Om de voortgang van het beleidsplan te kunnen volgen, werd in januari 2000 het Informatiemodel Nederlandse Politie (INP) aangewezen als standaard voor de Nederlandse politie. Dit model, dat voorbereid is door een stuurgroep van de korpsbeheerders, geeft systematisch inzicht in de resultaten van de politie, op het niveau van output en outcome (TK 26345 nr. 29: 2; Ministerie van BZK & Ministerie van Justitie, 2000). De gegevens worden gegenereerd uit de bedrijfsvoeringssystemen van de politie en uit andere bronnen.

taken verricht ten dienste van de justitie, staat zij, tenzij in enige wet anders is bepaald, onder gezag van de officier van justitie' (TK 26813 nr. 3: 2-3).

²³³ Indien de beleidsthema's betrekking hebben op de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde dan wel de vervulling van taken ten dienste van Justitie, worden de aanwijzingen gegeven door de minister van BZK in overeenstemming met de minister van Justitie.

²³⁴ Voordat het beleidsplan openbaar wordt moet overigens instemming van de Ministerraad zijn verkregen (TK 26813 nr. 2: 3).

Box 20 De ritualisering van de BBC

In een evaluatie van de beleids- en beheercyclus (BBC) stellen onderzoekers van Bestad, in samenwerking met Berenschot, vast dat de op landelijk niveau de cyclus sterk geritualiseerd is. De korpsen onttrekken zich (openlijk) niet aan de verplichtingen van de BBC en volgen de voorgeschreven procedures en leveren de gevraagde informatie aan. Feitelijk heeft de cyclus echter weinig meerwaarde:

'Vooral als het gaat om de uitwisseling tussen korpsen en het departement lijkt de BBC een eigen werkelijkheid te kennen. In de contacten tussen korpsen en het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), bijvoorbeeld ten aanzien van de "nota van bevindingen" van BZK over de jaarplannen, komt de inhoud van het politiewerk vrijwel niet aan de orde. Noch BZK, noch het betreffende korps, noch justitie, die gedrieën de agenda bepalen, beschouwen het gesprek over de nota van bevindingen als een kans voor een inhoudelijke dialoog.'

BZK controleert vooral of de van BZK afkomstige prioriteiten in de vorm van vijf beleidsthema's en zeven beheerthema's in de plannen zijn opgenomen. "Het plan voldoet" is dan vaak de uitspraak in de nota van bevindingen. Uit de verslagen van de daarover gevoerde gesprekken blijkt slechts hoogst zelden sprake te zijn geweest van een inhoudelijke dialoog; BZK is uiterst terughoudend met inhoudelijke oordelen in de veronderstelling dat oordelen en een mening geven twee verschillende zaken zijn. Een mening hebben moet ongeacht de bestuurlijke verhoudingen altijd mogelijk zijn, maar een oordeel wordt door BZK als directief gecategorieerd en derhalve ongepast.

Hoewel de nationale partners ambities hebben in de richting van aansturing, tonen ze niet de ambitie om te leren van de thema's die aan de orde komen in de BBC. De toonzetting is veelal belerend in plaats van lerend. Het geschetste karakter van de gesprekken ten aanzien van de nota's van bevindingen illustreert deze houding.

Bron: Bestad, 2001: 8, 11

Verder werden de nodige maatregelen getroffen om de bedrijfsvoering te professionaliseren. In 1995 maakten de ministers van BZK en Justitie afspraken met de korpsbeheerders om de kwaliteit van de bedrijfsvoering te verbeteren. Eén van de maatregelen was het Kwaliteitsmodel Nederlandse Politie (NKP). Doel is verschillende kwaliteitsaspecten te meten en af te zetten tegen de vastgestelde normen om zodoende de kwaliteit van de taakuitvoering te verbeteren en een einde te maken aan de situatie waarin, volgens toenmalig korpschef Hessing, 'ieder verband tussen wat de korpsleiding beslist en wat op de werkvloer wordt uitgevoerd op louter toeval berust' (Hoogenboom, 2006: 40).²³⁵

Cultuur

Ondanks verschillende maatregelen bleek 'de toepasbaarheid van het sturingsinstrumentarium met betrekking tot het beheer in de praktijk te beperkt'. Beïnvloeding zou vooral via de '(veelal bewerkelijke) weg van overleg en overreding' verlopen (Ministerie van BZK, TK 20200 VII nr. 4: 2). In een evaluatie naar het functioneren van de politieorganisatie stelt de onderzoekscommissie vast dat (Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie, 2005: 5):

'Decentraal, tenzij' is goed tot zijn recht gekomen in het 'decentraal' van de autonome regio's, maar het 'tenzij' heeft onvoldoende vorm gekregen. Hierdoor is spanning ontstaan in de relatie tussen het centrale en het decentrale niveau, waarbij moet worden geconstateerd dat beiden onvoldoende bestuurskracht hebben ontwikkeld om het 'tenzij' afzonderlijk of gezamenlijk in te richten. Het ontbreken van een gemeenschappelijke visie op de politie maakt deze 'wij-zij' houding ook zichtbaar.

Door de 'eigenstandige, zware bestuurlijke rol' van de korpsbeheerders, blijkt de toepasbaarheid van het sturingsinstrumentarium te beperkt. Gevolg is een te beperkte focus op de eigen regio, ten koste van centrale coördinatie en concurrentie tussen landelijk en lokaal beleid (Ministerie van Justitie & Ministerie van BZK, TK29704 nr. 3, Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie, 2005: 52).

Ook culturele factoren zijn een belangrijke verklaring voor de wat moeizame verhoudingen tussen de regio's en het centrale niveau. De Commissie-Leemhuis maakt in dit verband onderscheid tussen management cops en street cops. De eerste groep zou zich vooral bezighouden met management en organisatie van veiligheid, terwijl de street cops, zoals de naam al zegt, op straat de veiligheid wil verbeteren (Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie, 2005: 95; zie verder bijlage 19).

²³⁵ Voorbeelden van kwaliteitsaspecten zijn financiële, waaronder de ingezette middelen en de verhouding directe/indirecte kosten) en operationele aspecten, zoals productiviteit en wachttijden en arbeidssatisfactie (Berenschot, 2001: 70-72).

Tot eind jaren negentig heerste een cultuur waarin men elkaar de ruimte liet ('laissez-faire').²³⁶ Professionele autonomie was leidend.²³⁷ Sturing was vooral coaching en communicatie, als sturing al plaatsvond (Hoogenboom, 2006: 34). In een cultuur van zelfsturende professionals was er geen ruimte om kritisch te zijn naar anderen toe of om te leren van anderen: het 'not invented here-syndroom' bemoeilijkt kennisuitwisseling (CPB, 2006: 142-143). Geleidelijk aan, met de introductie van nieuwe sturingsconcepten als het INK-model en ABRIO (standaardisering van een aantal opsporingsprocessen) kwam er verandering in deze cultuur. Dit werd nog eens versterkt met de invoering van prestatiecontracten Hoogenboom (2006: 5) geeft de volgende voorbeelden die duiden op een verandering van de organisatiecultuur:²³⁸

- Op verschillende niveaus is sprake van verantwoordelijkheidstoedelingen die ook daadwerkelijk worden gemonitord en geëvalueerd. Er is minder vrijblijvendheid;
- De traditionele kloof tussen management- en streetcops wordt kleiner. Er is een grotere operationele betrokkenheid van politieleiders op verschillende leidinggevende niveaus;
- Het non-interventiekarakter, een belangrijk kenmerk van de politiecultuur, verandert geleidelijk. Functionarissen spreken elkaar eerder en meer direct aan op gedrag en handelingen;
- Het toenemende aantal zij-instromers (leidinggevenden en in het bijzonder ook controllers) leidt tot een verdere verzakelijking. Zij hebben een andere achtergrond, opleiding en werkervaring die worden "geïmporteerd" in de politiecultuur;
- De prestatieconvenanten (en dan in het bijzonder de justitiële afspraken) leiden tot een zekere opwaardering van repressie binnen de politiecultuur.

Naast de interne cultuur van de politieorganisatie(s) is ook de cultuur binnen BZK van invloed geweest op de sturingsrelatie. Enkele impressies hiervan worden gegeven in het onderzoek van Berenschot (2001) naar de landelijke beleids- en beheercyclus van het politiebestedel. Zo merken respondenten van Justitie over BZK op dat zij BZK als een 'decentraal georiënteerd departement' zien, waarin partijen als gelijkwaardig worden gezien, waardoor het vrijwel onmogelijk is een korps af te rekenen op prestaties. In tegenstelling tot het hiërarchische Justitie zou BZK zich te soft opstellen en te veel opkomen voor de korpsen, wat zou blijken uit het feit dat zij de opmerkingen van Justitie naar de korpsen afzwakt 'om de korpsen niet tegen de schenen te schoppen'. Verder zou zij haar onzekerheid over haar positie en bevoegdheden te veel laten doorwerken naar de korpsen (Bestad, 2001: 81).²³⁹ Zelf merken de onderzoekers op dat BZK 'uiterst voorzichtig [is] in de omgang met de politieregio's' (Bestad, 2001: 80). Zo zou uit de notulen van de gesprekken tussen BZK en de korpsen over de nota van bevindingen die BZK opstelt naar aanleiding van de jaarplannen blijken dat BZK veel wil weten, maar het niet durft te vragen (vanwege het gebrek aan bevoegdheid) (Bestad, 2001: 80).

Prestatieafspraken

Met het Veiligheidsprogramma is ingezet op een meer directieve sturing door de politieminsters. Met de korpsen zijn prestatieafspraken gemaakt op het terrein van opsporing, toezicht en handhaving en doelmatigheid. Korpsen die de doelen realiseren, kunnen rekenen op een prestatiebonus van ongeveer 1,5% van het eigen budget. Deze systematiek bouwt voort op eerdere initiatieven voor prestatiebekostiging (zie paragraaf 7.4.3). De prestatiebonus bestaat uit een interne component (75%), afhankelijk van de eigen prestaties, en een externe (benchmark-) component (25%), vastgesteld op basis van onderlinge vergelijking van de prestaties van de korpsen (TK 28824 nr. 8: 3). Bij de beoordeling van de prestaties is gekozen voor een groeipad, omdat in het landelijk kader alleen afspraken gemaakt zijn over te realiseren prestaties in 2006 (zie box 21). Daarnaast is besloten om de eerste jaren af te zien van de benchmarkbeloning (TK 28824 nr. 21: 2): 'vanwege de aard en het karakter van de gebruikte indicatoren, de afspraken met de verschillende regionale ketenpartners en, omdat in de regionale convenanten afzonderlijke ("maatwerk"-) afspraken zijn gemaakt over de te bereiken resultaten in 2006'. In 2007 zal een benchmark worden uitgevoerd over de jaren 2003–2006.

²³⁶ Een korpslid vat dit als volgt treffend samen: 'tot eindjaren negentig, zijn we de baas bij zijn voornam gaan noemen. Dat is nog tot daaraan toe, maar er heerste een "alles-moet-kunnen-mentaliteit". Het ontbrak aan lef om daadwerkelijk baas te zijn' (korpslid, geciteerd in Hoogenboom, 2006: 33).

²³⁷ In deze benadering werden organisatieleden (van leidinggevend tot onderaan de organisatie) gezien als specialist, met eigen expertise en bijbehorende autonomie.

²³⁸ Zie ook Sey, Jochoms (2007).

²³⁹ Ook in de perceptie van de korpsen is het doel van de landelijke BBC en de positie van BZK daarin niet altijd duidelijk: 'wil de minister van BZK sturen op beleid of beheer; wil hij zich goed kunnen verantwoorden tegenover de kamer? De korpsen hebben de indruk dat BZK zoveel informatie verzamelt om te anticiperen op mogelijke vragen uit de Tweede Kamer' (Bestad, 2001: 88).

Box 21 Hoofdlijnen prestatiebekostiging

De systematiek van prestatiebekostiging, zoals in 2001 overeengekomen tussen de minister van BZK en het Korpsbeheerdersberaad (zie paragraaf 7.4.3) vormt het uitgangspunt van prestatiebekostiging. De indicatoren uit het landelijk kader en de regionale convenanten zijn de basis voor prestatiebekostiging in de periode 2003-2006. Alle indicatoren wegen even zwaar. Of een korps in aanmerking komt voor prestatiebekostiging, wordt bepaald door de mate waarin de doelstellingen uit het regionale convenant zijn gehaald. Het groeipad per korps is vastgesteld op:

- in 2003: gemiddeld 15% van de doelstellingen 2006 gehaald;
- in 2004: gemiddeld 35% van de doelstellingen 2006 gehaald;
- in 2005: gemiddeld 65% van de doelstellingen 2006 gehaald;
- in 2006: alle doelstellingen 2006 zijn voor 100% gehaald.

Een korps komt in aanmerking voor prestatiebekostiging als het verbeteringspercentage over de in een jaar geldende indicatoren, tenminste zo groot is als het te behalen percentage in dat jaar zoals hierboven genoemd. Voor iedere indicator wordt het resultaat uitgedrukt als een procentuele verbetering van het in 2006 te behalen eindresultaat. Voor doelmatigheid heeft een korps voldaan aan de doelstellingen voor de jaren 2004, 2005 en 2006 indien doelmatigheidswinsten van respectievelijk 1%, 2,5% en 5% zijn gehaald.

Afgesproken is dat de korpsen prestatiebekostiging ontvangen als zij minimaal zes van de tien prestatieafspraken volledig realiseren. Naar mate korpsen meer afspraken realiseren, neemt de omvang van de prestatiebekostiging toe.

Bron: Ministerie van BZK, 2005a, Ministerie van BZK & Justitie, Politie, 2007

Het effect van de prestatiebeloning wordt door verschillende factoren afgezwakt. Ten eerste de lange termijn tussen het jaar waarop de prestaties betrekking hebben en de uitslag van de prestatiebekostiging. Zo is de uitslag over 2004 pas op 19 september 2005 gerapporteerd aan de Kamer en die over 2005 pas op 29 november 2006. Voor alle direct betrokken partijen (regering, politiekorpsen en het parlement) lijkt dit te laat om nog een wezenlijk rol te kunnen spelen in de sturing. Ten tweede lijkt het stelsel onvoldoende te differentiëren: alle korpsen hebben alle jaren (2003-2006) het volledige bedrag uitgekeerd gekregen, ondanks onderlinge verschillen in prestaties. Ook als cruciale doelen (zoals het aantal OM-verdachten en klanttevredenheid) niet zijn gehaald, kan een korps nog altijd aanspraak maken op het volledige bedrag voor prestatiebekostiging, zolang voor minimaal zes van de tien indicatoren de streefwaarde is gehaald. Het hanteren van gewichten en/of het vaststellen van een minimumwaarde voor enkele prioritaire afspraken zou dit probleem kunnen wegnemen. Ook toepassing van de benchmarkcomponent zou differentiatie kunnen versterken (zie verder blz 14).

Niettemin wijst een drietal onderzoeken uit dat het stelsel van prestatieafspraken een positieve doorwerking heeft op de interne sturing en bedrijfsvoering. Onderzoek van Hoogenboom naar de effecten van prestatieconvenanten op de bedrijfsvoering van politiekorpsen toont aan dat de prestatieconvenanten 'als een katalysator' hebben gewerkt op een aantal bedrijfsmatige veranderingsprocessen en tot een 'verdere verzakelijking van de bedrijfsvoering' hebben geleid (Hoogenboom, 2006: 2, 10). Slechts incidenteel zouden de prestatieafspraken tot onbedoelde effecten leiden.²⁴⁰ Dat kan volgens Hoogenboom worden verklaard door het lage ambitieniveau; operationele betrokkenheid van leidinggevendenden, waardoor corrigerend wordt opgetreden tegen 'flutbekeuringen'; en de professionaliteit van de individuele agent (Hoogenboom, 2006: 97).

Van Sluis e.a. (2006) zien, op grond van onderzoek naar de gevolgen van prestatiesturing voor de politiek-bestuurlijke en maatschappelijke relaties van politiekorpsen onder een drietal regiokorpsen, soortgelijke ontwikkelingen (Van Sluis, e.a., 2006: 57-58):

- *motivatie en beroepstrots*: prestatiesturing 'creëert een nieuw soort elan en een terugkeer van beroepstrots', 'enthousiasmeert dienders en beïnvloedt hun professionele houding'; het 'werkt als stimulans en katalysator in samenwerking';

²⁴⁰ Enkele voorbeelden van geconstateerde neveneffecten zijn: 'de wijkagent die niet in de eigen wijk durft te bekeuren in verband met [aantasting van] zijn informatiepositie [in de wijk, JP], het stapelen van bekeuringen per staandehouding, het splitsen van dossiers zodat er meer verdachten uit komen, minder preventie omdat dat niet scoort, alle vormen van systeem vervuiling en bewust anders muteren om aan cijfers te komen, jagen op bonnen, concurrentie tussen medewerkers of teams, uitlokken van extra productie door het toepassen van ranking-systemen'. Ook op beleidsniveau zijn voorbeelden bekend, zoals het aanpassen van definities van delicten, zodat ze passen binnen de omschrijving van de prestatieafspraken (Jochoms, 2006: 108).

- *meer presteren*: sturing op afspraken is dominant geworden in de korpsen; het is doorvertaald naar de werkvloer in individuele prestatieafspraken,²⁴¹ het 'heeft op enigerlei wijze bijgedragen aan verbetering van het politiewerk'; '[e]r is een positieve trend in de omvang van de output van de politie en de resultaten in de gewenste richting'; het prestatievermogen wordt beter benut.

Wel noemen zij enkele negatieve effecten, waaronder slijtage van de werking van prestatie-indicatoren door het lage ambitieniveau en mogelijke, in de perceptie van de geïnterviewde stakeholders, ongewenste verschuivingen in het werk op straat.²⁴² De onderzoekers laten zich er echter niet duidelijk over uit of dit strategisch gedrag zich ook daadwerkelijk heeft voorgedaan of dat het vooral percepties zijn. Vanaf 2007 is overigens voor meer kwalitatieve afspraken (zie bijlage 17). Ook de bevindingen van Jochoms e.a. (2006), op basis van onderzoek naar de gevolgen van prestatiesturing en prestatieconvenanten voor sturing en uitvoering van het politiewerk, sluiten hierbij aan. De prestatieafspraken zouden de eerder in gang gezette cultuurverandering (voor een sterkere focus op resultaat) hebben versneld en tot een strakkere sturing en control op basis van prestatiegegevens geleid (Sey, Jochoms, 2007: 23). Waar de effecten van sturing binnen de organisatie op het uitvoerende niveau tot voor kort tamelijk gering waren, lijken de prestatieafspraken daarin aldus verandering te hebben gebracht, ook doordat zij in toenemende mate worden doorvertaald naar (individuele) werkafspraken.

Bij de positieve doorwerking op de interne bedrijfsvoering moet wel de kanttekening worden geplaatst dat de korpsen slechts binnen zekere grenzen eraan meewerken en sterk vasthouden aan de eigen autonomie. De korpsen zijn gevoelig voor te veel bemoeienis van het Rijk. BZK zag zich daarop genoodzaakt een niet al te star prestatieregime erop na te houden. Ook het feit dat de plannen voor vergaande centralisatie (zie het volgende onderdeel) in de ijskast zijn gezet, is in dat verband tekenend. Daarnaast geldt dat de aandacht vooral uitgegaan is naar het halen van de cijfers. Door de korpsleiding wordt de werkvloer onvoldoende te verstaan gegeven dat de prestatieafspraken een middel zijn en geen doel (Jochoms, e.a., 2006: 102):

De bredere context van de prestatieconvenanten is weliswaar op het niveau van de korpsleidingen, en in de meeste gevallen ook de districtsleidingen, bekend, maar uiteindelijk blijft de boodschap van de cijfers het meeste hangen. In de verticale lijn-communicatie van korpsleiding naar de basis wordt steeds minder toegelicht over de bredere context. Op alle hiërarchische niveaus van de organisatie, ook de sturing van de regio's zelf, dreigt de sturing op de prestatieafspraken in te veel gevallen en toenemend tot gevolg te hebben dat de prestatieafspraken niet naar de geest, maar naar de letter, worden nageleefd.

Naar een nieuw bestel?

De prestatieafspraken zouden BZK en Justitie nog onvoldoende invloed geven. De politieminsters dienden daarom medio 2004 een wetsvoorstel in dat ertoe moet leiden dat zij 'op hoofdlijnen sturing kunnen geven aan het op regionaal niveau te voeren beleid ten aanzien van de taakuitvoering van de politie, en daarmee aan het prestatievermogen van de politie' (TK 29704 nr. 3: 1).

²⁴¹ 'De meeste korpsdirecties zijn unaniem in de wens om (de komende jaren) te komen tot individuele werkafspraken waarin ook prestatienormen zijn opgenomen, zodat op deze wijze het meer resultaatgericht werken op alle niveaus kan doorklinken', waarbij twee grotere regio's dit al gerealiseerd hebben (Jochoms, e.a., 2006: 37).

²⁴² Dit laatste zou zich ondermeer manifesteren in een meer repressief politieoptreden, waarbij sneller wordt gekozen voor verbaliseren in plaats van informele conflictbeslechting; minder aandacht voor preventie en overaccentuering van meetbare activiteiten (Van Sluis, e.a., 2006: 61). Deze externe stakeholders zijn 'maken deel uit van de politiek-bestuurlijke en de strafrechtketen en daarnaast van samenwerkingsverbanden die de korpsen onderhouden' (Van Sluis, e.a., 2006: 11).

Box 22 Wijzigingen bevoegdheden en verantwoordelijkheden BZK en Justitie

Op hoofdlijnen heeft de wijziging op de Politiewet 1993, ter versteviging van de bevoegdheden op Rijksniveau, betrekking op de volgende veranderingen:

1. De ministers van BZK en Justitie stellen samen, ten minste eenmaal in de vier jaar, de hoofdlijnen van beleid ten aanzien van de taakuitvoering van de Nederlandse politie vast. Voor zover het daarbij gaat om onderwerpen die de strafrechtelijke handhaving betreffen zullen deze hoofdlijnen uitdrukkelijk passen binnen het vierjarenplan dat het openbaar ministerie in overeenstemming met de Minister van Justitie vaststelt. Ook worden ten minste eenmaal in de vier jaar de hoofdlijnen met betrekking tot het te voeren beheer van de Nederlandse politie vastgesteld.
2. De ministers van BZK en Justitie stellen samen, ten minste eenmaal in de vier jaren op basis en binnen het kader van de hoofdlijnen van beleid, met inachtneming van de omstandigheden van de betrokken regio, de landelijke doelstellingen op regionaal niveau vast.
3. De minister van BZK voert, samen met de minister van Justitie, periodiek overleg met de korpsbeheerders en de hoofdofficieren van justitie over de verwezenlijking van de landelijke hoofdlijnen en de landelijke doelstellingen op regionaal niveau.
4. De minister van BZK kan, in overeenstemming met de minister van Justitie, bepalen dat het beleidsplan of de begroting voor het regionale politiekorps en de daarop betrekking hebbende wijzigingen goedkeuring behoeven, indien onvoldoende waarborgen bestaan dat de landelijke doelstellingen door het regionale politiekorps zullen worden verwezenlijkt. Aan het beleidsplan of de begroting kan goedkeuring worden onthouden ingeval onvoldoende waarborgen bestaan dat de doelstellingen door het regionale politiekorps zullen worden verwezenlijkt.
5. De korpsbeheerder legt over de verwezenlijking van de landelijke doelstellingen op regionaal niveau door het regionale politiekorps verantwoording af aan de ministers van BZK en Justitie.
6. De minister van BZK doet, samen met de minister van Justitie, periodiek onderzoek naar de verwezenlijking van de landelijke doelstellingen op regionaal niveau.
7. De ministers van BZK en Justitie kunnen, indien aannemelijk is dat de landelijke doelstellingen niet of in onvoldoende mate, onderzoek instellen.
8. De minister van BZK kan ten aanzien van de uitvoering van de landelijke doelstellingen de nodige aanwijzingen geven indien naar zijn oordeel en die van de minister van Justitie de doelstellingen niet of in onvoldoende mate zijn of worden verwezenlijkt. Indien de doelstellingen betrekking hebben op de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde dan wel de vervulling van taken ten dienste van de justitie, worden de aanwijzingen gegeven in overeenstemming met de minister van Justitie.
9. De korpsbeheerder wordt benoemd, geschorst en ontslagen bij koninklijk besluit, op voordracht van de minister van BZK. In bijzondere gevallen kan bij koninklijk besluit, op voordracht van de minister van BZK, een waarnemend korpsbeheerder worden benoemd buiten de kring van de burgemeesters in de regio.

Bron: TK 29704 nr. 3: 22-23

Op 14 februari 2006 werd het door de Tweede Kamer aangenomen, ruim een jaar later door de Eerste Kamer.²⁴³ Kort daarna werd een herziening van de Politiewet voorbereid die moest leiden tot de instelling van één landelijke politieorganisatie (zie bijlage 18). De behandeling van het wetsvoorstel werd echter, na stevige kritiek op het voorstel van onder andere de korpsen, VNG en Raad van State, opgeschort. Wel zijn in het coalitieakkoord van het huidige kabinet maatregelen aangekondigd die de 'samenwerking en het gemeenschappelijk functioneren van politiekorpsen' moeten verbeteren, waaronder de ontwikkeling van een geïntegreerd politie-informatiesysteem en ICT-netwerk, gemeenschappelijk beleid voor personeel en materieel en centrale financiering van geïntegreerde en gemeenschappelijke taken (Coalitieakkoord 7 februari 2007). Wanneer de samenwerking onvoldoende effect sorteert, wordt de behandeling van het wetsvoorstel opnieuw ingezet. Het kabinet neemt eind 2008 daarover een beslissing. Of de maatregelen ook de centrale regie zullen verstevigen, valt echter nog te bezien: 'de politie [is] , gezien de historie van de laatste decennia, met betrekking tot organisatiestructuur, cultuur, leiderschapstijl en bedrijfsvoering eigenlijk niet ingericht op centrale aansturing op basis van prestatieafspraken' (Jochoms, e.a. 2006: 103).

7.6 Conclusie

In dit hoofdstuk is beschreven hoe in Nederland de begroting gebruikt is voor prestatiebesturing van de politie. Veiligheid is topprioriteit. Dat komt ondermeer door een toenemend aantal crises en rampen, verbreding van de problematiek en knelpunten in het politiebesteding. In reactie daarop werd in 2002 het

²⁴³ Een tweede component van de wet is het verduidelijken van de verantwoordelijkheden en bevoegdheden ten aanzien van beleid en beheer op regionaal niveau.

beleidsprogramma 'Naar een veiliger samenleving' gestart met als doel criminaliteit en overlast te verminderen. Het programma betekende nieuwe beleidsaccenten (meer repressie), meer budget en meer centrale sturing. Dat laatste werd concreet gestalte gegeven door prestatieafspraken met de politie, inclusief prestatiebeloning.

Door het Veiligheidsprogramma is er meer informatie beschikbaar over doelen, prestaties en middelen dan in de VBTB-begroting. Ook is de betrouwbaarheid van de informatie verbeterd door het samenvoegen van een aantal meetinstrumenten in één Veiligheidsmonitor Rijk. Desondanks is de informatie ontoereikend om op basis daarvan tot een goede afweging te komen van prioriteiten en om prestaties adequaat te kunnen monitoren.

Het effect van de prestatieafspraken en –beloning op de taakuitvoering van de politie blijkt beperkt. Dat hangt in de eerste plaats samen met het feit dat het gros van het politiebudget, ongeveer 98%, verdeeld wordt op basis van een aantal objectieve (input gerelateerde) omgevingskenmerken. De korpsen kunnen de middelen vrij besteden, zonder resultaatverplichtingen. Outputs of outcomes spelen daarin geen rol.

Wat verder meespeelt is de zelfstandige positie van de regiokorpsen. Complicerende factor is dat er geen centrale politie is, maar 25 regiokorpsen. BZK, verantwoordelijk voor het centraal beheer, blijkt moeite te hebben om een passende sturingswijze te vinden. Initiatieven om meer greep te krijgen, hebben maar beperkt succes.

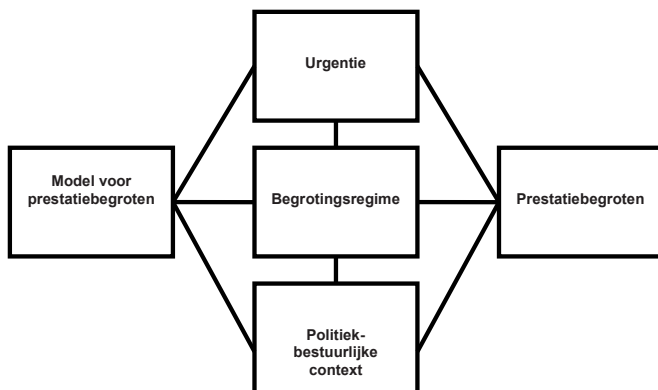
8. Vergelijking van Nieuw-Zeeland en Nederland

8.1 Inleiding

Doel van dit onderzoek is na te gaan in hoeverre de begroting gebruikt kan worden voor prestatiesturing. Hiervoor zijn de ervaring van Nieuw-Zeeland en Nederland afzonderlijk beschreven. Dit hoofdstuk zet de twee landen naast elkaar. Nagegaan wordt in hoeverre Nieuw-Zeeland en Nederland erin geslaagd zijn de condities te scheppen voor prestatiebegroten en of verschillen in aanpak en omstandigheden tot andere uitkomsten leiden.

De vergelijking is opgezet aan de hand van het analysemodel. Daarin zijn succes- en faalfactoren opgenomen die handvatten kunnen bieden bij het verklaren van verschillen tussen landen.

Figuur 18 Analysemodel



Begonnen wordt met de kenmerken van het generieke model voor prestatiebegroten van de twee landen. Daarbij wordt teruggegrepen op de bevindingen uit hoofdstuk 4. Vervolgens wordt ingezoomd op de situatie met betrekking tot de politiek.

Eerst wordt de inhoudelijk context geschetst waarbinnen de besluitvorming over de begroting plaats had. Immers, hoe urgenter een thema, hoe meer eraan gelegen is om prestaties te sturen. De belangrijkste ontwikkelingen rond veiligheid worden besproken, evenals de beleidsreactie. Belangrijke voorwaarde om te kunnen sturen op prestaties is toereikende informatie over doelen, prestaties en middelen. In paragraaf 8.4 worden de bevindingen uit de individuele cases vergeleken. Daarop aansluitend wordt ingegaan op mogelijke verklaringen van verschillen tussen de twee landen. Naast urgentie zijn twee factoren opgenomen die betrekking hebben op de eigenschappen van het stelsel waarbinnen de besluitvorming plaatsheeft, te weten het begrotingsregime (paragraaf 8.5) en de politiek-bestuurlijke context (paragraaf 8.6). Besproken wordt in hoeverre zij prestatiebegroten vergemakkelijken of juist belemmeren. Het hoofdstuk wordt afgesloten met conclusies (paragraaf 8.7).

8.2 De modellen voor prestatiebegroten

In hoofdstuk 4 zijn de modellen van prestatiebegroten beschreven. Duidelijk werd dat er grote verschillen zijn tussen Nieuw-Zeeland en Nederland: een product/dienstenbegroting voor Nieuw-Zeeland en een beleidsbegroting in Nederland. Deze verschillen in oriëntatie zijn bepalend voor de focus van prestatiesturing via de begroting. Het bepaalt immers waarover het parlement geïnformeerd wordt en waarop de minister afgerekend wordt. Het Nederlandse model is beter toegerust voor het stellen van prioriteiten, ofwel de allocatieve efficiency: de begroting informeert over de politieke prioriteiten, het beoogd maatschappelijk effect en de financiële gevolgen van beleid. Het Nieuw-Zeelandse model stelt technische efficiency centraal: het verbeteren van de verhouding tussen de inputs en de outputs. Hieronder worden de belangrijkste verschillen op een rij gezet.

Doel en doelgroep

In Nieuw-Zeeland is prestatiebegroten onderdeel van een integraal systeem dat de 'managerial performance' moet verbeteren. Daarin vervult de begroting een dubbelrol: voor het parlement is de begroting het mechanisme waarmee zij aan de minister aangeeft welke producten en diensten (outputs) geleverd moeten worden; voor de chief executives is de begroting het huishoudboekje dat de financiële kaders bepaalt voor de te leveren outputs. VBTB moet meer worden gezien als een zelfstandige operatie dat juist niet direct gericht is op de verbetering van prestaties (effectiviteit en efficiency). Het nieuwe begrotingsformat moet het parlement beter informeren over de prestaties waarvoor de middelen worden aangewend en de doelen die daarmee moeten worden bereikt. Primaire doelstelling is het vergroten van de toegankelijkheid van de begroting voor een betere parlementaire besluitvorming (autorisatie en controle).

Oriëntatie van de begroting: output of outcome

De verschillen in doelstelling en doelgroepen vertalen zich door naar de inrichting van de begroting. Nieuw-Zeeland heeft gekozen voor een output- (of prestatie-) begroting. Dat is ook het niveau waarop prestatieafspraken worden gemaakt met de departementen. VBTB is veel meer gericht op outcomes. De Nederlandse variant is echter geen zuivere outcomebegroting. Om de bijdrage van beleid aan de beoogde resultaten inzichtelijk te maken, bevat de begroting immers ook informatie op het niveau van throughputs en outputs ('Wat gaan we daarvoor doen?'). Vanwege de sterkere nadruk op de beleidsmotivering kan de VBTB-begroting treffender worden getypeerd als een *beleidsbegroting* dan een *prestatiebegroting*.

In de loop der jaren zijn de landen overigens meer naar elkaar toegegroeid. Nieuw-Zeeland is meer nadruk gaan leggen op outcomes. Departementen moeten naast de outputbegroting jaarlijks een 'Statement of Intent' indienen die verbinding legt tussen de prestaties (outputs) en de beoogde maatschappelijke effecten (outcomes). Nederland is juist meer nadruk gaan leggen op outputs. Departementen moeten beter onderbouwen hoe zij denken de outcomedoelen te behalen. De verschillen tussen de twee modellen zijn daardoor kleiner geworden.

Autorisatiebasis

Belangrijk verschil doet zich verder voor bij de autorisatiebasis. In het Nederlandse model is dat onveranderd gebleven: het parlement autoriseert inputs om bepaalde (output en outcome) doelen te behalen. Door autorisatie verleent het parlement per beleidsartikel (begrotingsartikel) toestemming tot het doen van uitgaven voor apparaat en programma's, zonder daarbij de te leveren prestatie of effecten vast te leggen. Overweging daarbij is dat niet alle beleidsdoelen zich goed laten kwantificeren. Bovendien is sturen op 'uitgaven per eenheid effect' te gecompliceerd, omdat het bereiken van doelstellingen vaak meerdere jaren vergt en afhankelijk is van externe factoren. Belangrijkste tegenargument is 'dubbele sturing'. Volgens de toenmalige minister van Financiën Zalm doet prestatiebekostiging al snel de vraag rijzen wat leidend is: het budget of het beoogde beleid. Hoe bijvoorbeeld te handelen wanneer het budget op is, maar de doelen nog niet zijn gehaald? In Nieuw-Zeeland is dat kennelijk minder bezwaarlijk bevonden. Daar is de autorisatiebasis output. Het parlement koopt concrete producten en diensten in (aantallen). Interessant daarbij is dat de hoogste ambtenaar persoonlijk wordt afgerekend op de behaalde resultaten. Wanneer de afspraken zijn nagekomen, krijgt de 'chief executive' een bonus, die kan oplopen tot circa 10% van het basissalaris. Er staat dus veel meer op het spel dan in Nederland, dat niet een dergelijke beloningsstructuur kent.

Prikkels

In Nieuw-Zeeland is prestatiebegroten integraal onderdeel van een breder model voor prestatie management. Daarin zijn chief executives persoonlijk verantwoordelijk voor het leveren van de afgesproken outputs. Daar staat meer beheersautonomie tegenover. Achterliggende gedachte is dat departementen zelf beter kunnen beoordelen welke mix van mensen en middelen het meest efficiënt is om tot de gewenste producten en diensten te komen. Het systeem kent twee directe financiële prikkels die de focus op outputs versterken: 1) outputautorisatie; 2) prestatiebeloning. De outputs in de begroting zijn niet vrijblijvend. Dat is immers wat het parlement autoriseert (geen inputs, zoals in Nederland). Daarnaast hebben chief executives een persoonlijk financieel belang bij het nakomen van de gemaakte afspraken: zij komen in aanmerking voor ene prestatiebonus, die kan oplopen tot 10% van het basissalaris.

In Nederland ontbreken dergelijke financiële prikkels. Er is geen directe financiële relatie tussen outputs/outcomes (prestatiegegevens zijn informeren) en er is geen prestatiebonus voor de hoogste ambtenaar. Daarbij kan afgevraagd worden of de nadruk op outcomes in de begroting departementen

juist niet tegenhoudt transparant te zijn over resultaten. Probleem is namelijk dat het verband tussen beleid en maatschappelijk effect (causaliteit) vaak moeilijk aan te tonen is. Duidelijkheid over beoogde maatschappelijke doelen zou parlementariërs ertoe kunnen verleiden de 'verantwoordelijk' bewindspersoon af te rekenen op deze outcomes. Als gevolg daarvan zullen ministers zich mogelijk strategisch opstellen. Gevolg is dat zij minder transparant zijn over beoogde outcomes, danwel doelen vaststellen die relatief gemakkelijk te behalen zijn.

Andere verschillen

Door de outputoriëntatie heeft de Nieuw-Zeelandse begroting meer het karakter van een product/dienstenbegroting. Dat is nog eens versterkt door de forse toename van het aantal departementen als gevolg van de hervorming van de publieke sector. Het aantal begrotingen (Votes) is daardoor enorm toegenomen. Gevolg is dat, vergeleken met Nederland, het aantal beleidsonderwerpen in de begroting relatief beperkt is. Illustratief is het aantal beleidsartikelen in de Nederlandse BZK-begroting, twaalf in totaal verdeeld over drie thema's (BZK-begroting hoofdstuk VII, begrotingsjaar 2008, zie box 23). Deze beleidsterreinen zijn in Nieuw-Zeeland (op zijn minst) verdeeld over vier afzonderlijke begrotingen: Vote Police, Internal Affairs, Local Government, State Services.²⁴⁴

Box 23 De beleidsartikelen in de BZK-begroting 2008, hoofdstuk VII

Veiligheid

Artikel 2 Politie

Artikel 4 Partners in Veiligheid

Artikel 5 Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst

Artikel 14 Toezicht en onderzoek openbare orde en veiligheid

Artikel 15 Crisisbeheersing

Artikel 16 Brandweer en GHOR

Bestuur en democratie

Artikel 1 Grondwet en democratie

Artikel 6 Functioneren Openbaar Bestuur

Artikel 9 Grotestedenbeleid

Publieke dienstverlening en openbare sector

Artikel 7 Innovatie en Informatiebeleid Openbare Sector

Artikel 10 Arbeidszaken Overheid

Artikel 11 Kwaliteit rijksdienst

Bron: TK 31200 VII nr. 8

Een ander verschil is dat de Nieuw-Zeelandse begroting verfijnder is. Het gaat dan om een aantal technische verfijningen, zoals 'accrual accounting' en het onderscheid in 'purchase' en 'ownership' belangen (eenvoudig gezegd een onderscheid in korte en lange termijnbelangen). Dat zou erop kunnen duiden dat Nieuw-Zeeland een stap verder is, hoewel de meningen over het belang van 'accrual accounting' in de publieke sector verdeeld zijn.

Conclusie

Samenvattend kan worden geconcludeerd dat de Nederlandse begroting, althans op papier, beter informeert over de relatie tussen (eind)doelen, prestaties en middelen. Het Nieuw-Zeelandse model is veel sterker gericht op de prestaties en middelen. Met de 'Statement of Intent' zijn de verschillen kleiner geworden. Verder is VBTB, vergeleken met het Nieuw-Zeelandse model, vooral informatief van aard. De Nieuw-Zeelandse outputbegroting is duidelijk meer dwingend. Het model meer prikkelt en belemmert minder:

- outputautorisatie en een (persoonlijke) prestatiebonus voor chieff executives maken dat prestatiedoelen niet vrijblijvend zijn;
- bij outputs zijn er minder versturende factoren dan bij outcomes. Wanneer departementen op outputs worden afgerekend, zullen zij aldus minder terughoudend (kunnen) zijn dan bij outcomes: outputs zijn gemakkelijker te meten en beter te beïnvloeden door de verantwoordelijk departementen.

²⁴⁴ Op z'n minst, omdat de beleidsterreinen niet één op één vergelijkbaar zijn en er mogelijk meer Votes zijn die corresponderen met een BZK-dossier.

8.3 Urgentie

In beide landen was er veel aan gelegen op prestaties te sturen. Veiligheid was één van de belangrijkste maatschappelijke thema's, om vergelijkbare redenen. Belangrijkste factor is de verslechtering van de veiligheids situatie. Demografische ontwikkelingen als verstedelijking en meer inkomensongelijkheid hadden er in Nieuw-Zeeland toe geleid dat de criminaliteit behoorlijk was toegenomen de afgelopen decennia. Al vanaf midden jaren negentig werd misdaadbestrijding en ordehandhaving vaak aangewezen als het belangrijkste politieke doel. Met de opkomst van het internationaal terrorisme, aan het begin van deze eeuw, en een groeiend aantal binnenlandse incidenten, bleef het topprioriteit. Daarnaast waren in beide landen burgers minder tevreden over het functioneren van de politie. Tot slot speelden knelpunten in het politiebestedel een rol. In Nieuw-Zeeland werden ondoorzichtige verantwoordingsrelaties niet meer passend gevonden in een tijdsgeest van kritische en veeleisende burgers. In Nederland was de beperkte invloed van de politieminsters op de regiokorpsen een belangrijke factor om over te gaan op een andere sturingswijze.

Naast deze sectorspecifieke omstandigheden is de overgang naar prestatiebegroten voor de politie uiteraard een direct gevolg van het feit dat de twee landen gekozen hebben voor een uniform model, voor alle sectoren. Het is, anders gezegd, wettelijk verplicht en daarmee onontkoombaar. Om de scope en focus van het model te kunnen begrijpen, moeten we daarom terug naar de overwegingen en factoren die op dat moment een rol speelden. Voor Nieuw-Zeeland was de aanleiding de onhoudbare economische situatie. Alles werd in het werk gesteld om de uitgaven terug te dringen. Dat verklaart ook waarom prestatiebesturing zo sterk gericht is op de verhouding input-output: doel is het verbeteren van de technische efficiency (doelmatigheid).

In Nederland werd prestatiebegroten (VBTB) juist ingevoerd in een periode van economische voorspoed. Op aangeven van het parlement werden eerdere initiatieven nieuw leven ingeblazen. Het ministerie van Financiën, gesteund door de Algemene Rekenkamer, greep de gelegenheid met beide handen aan om het begrotingsproces en het begrotingsformat ingrijpend te veranderen. Doel was niet zozeer de overheidsfinanciën op orde te brengen, maar het parlement beter te informeren door de begroting transparanter, toegankelijker en beleidsgericht te maken. Vanwege de urgentie van de veiligheidsproblematiek, en binnen een klimaat waarin burgers verwachten dat politici 'afrekenbaar' zijn, vond het kabinet het opportuun, in aanvulling op VBTB, prestatieafspraken te maken met de politie. Interessant is dat daardoor de verschillen met Nieuw-Zeeland kleiner zijn (zie verder paragraaf 8.6). De oplossing werd overigens niet alleen gezocht in een beter bestel. Beide landen hebben gekozen voor:

1. een andere inhoudelijke benadering van de problematiek, wat resulteerde in meer repressie, een integrale aanpak voor de gehele Justitieketen en meer centrale regie;
2. een forse toename van het budget.

In Nieuw-Zeeland nam het budget voor criminaliteitsbestrijding eind jaren negentig in vijf jaar tijd toe met zo'n 25%. In Nederland is eveneens besloten tot een forse groei met € 340 miljoen in 2003 tot € 1.264 miljoen bovenop de bestaande budgetten in 2008 en 2009. In beide landen kwam een belangrijk deel van deze stijging toe aan de politie.

8.4 De informatiewaarde van de begroting vergeleken

Nieuw-Zeeland en Nederland hebben er beide voor gekozen de verslechtering van criminaliteit en overlast te beantwoorden met nieuwe beleidsaccenten en een forse groei van het budget. Vraag die zich daarbij aandient is of, vooraf doelen voldoende concreet gemaakt zijn en de besluitvormers over toereikende informatie beschikken om de effecten van beleid (de opbrengsten van het budget) te kunnen volgen in de tijd. In deze paragraaf wordt beschreven in hoeverre de landen daarin geslaagd zijn en waarin zij van elkaar verschillen.

Hoewel de begrotingsmodellen op papier geschikt zijn voor prestatiebegroten, blijkt het in de praktijk geen voldoende voorwaarde. Beide landen ondervinden veel problemen bij het formuleren van (zinvolle en relevante) doelen, het selecteren van bruikbare prestatie-indicatoren en het onderbouwen van de relatie tussen beleid en effect. Vanwege de invloed van externe factoren is dat overigens op zichzelf niet verwonderlijk. Tegelijk hebben de landen te weinig gedaan om de informatiewaarde van prestatiegegevens te verbeteren. Uit een studie van het Sociaal en Cultureel Planbureau blijkt

bijvoorbeeld dat van het merendeel van de maatregelen die de Nederlandse overheid de afgelopen decennia heeft genomen op het terrein van de sociale veiligheid de effecten niet zijn geëvalueerd. Een ander punt is dat in beide landen de uitgaven/kosten van beleid, dat wil zeggen de maatregelen, de prestaties (outputs) en de resultaten (outcomes), onvoldoende inzichtelijk zijn gemaakt. Uit het politieartikel kan niet worden afgeleid wat de precieze kosten van de politie zijn voor het bestrijden van criminaliteit en overlast en hoeveel geld er bijvoorbeeld gaat naar preventie en repressie. De *output*begroting van New Zealand Police geeft, verrassend genoeg, weinig informatie over kostprijzen (kosten per output), het (precieze) aantal outputs en de kwaliteit. Dat is opmerkelijk, aangezien Nieuw-Zeeland al vele jaren ervaring heeft met prestatiebegroten en outputs in het algemeen goed meetbaar zijn.

Verder valt op dat Nieuw-Zeeland problemen heeft met de betrouwbaarheid van de prestatiegegevens. Zo kan de tegenstrijdige ontwikkeling tussen de outputgegevens (die laten zien dat de politie op target is) en outcomes (die op een negatieve ontwikkeling van veiligheid wijzen) deels worden verklaard door registratieverschillen tussen de criminaliteitscijfers uit. Saillant in dit licht is dat de politie zelf haar cijfers als meest betrouwbaar beschouwd. Bij inbraken wordt bijvoorbeeld als argumentatie gegeven dat zonder aangifte een burger geen schadevergoeding van de verzekering krijgt. Volgens New Zealand Police (2004, SOI 2004/05: 23) betekent dit dat 'with this type of offending there is less need to look to statistics derived from surveys, which are prone to subjectivity and sampling errors'. De problemen met prestatiegegevens zijn overigens niet des politics. Een korte inventarisatie van de algemene praktijk leerde dat in beide landen het algemene beeld is dat de informatie over doelen, prestaties en middelen tekort schiet (zie hoofdstuk 4). In Nederland heeft deze worsteling er zelfs toe geleid dat ministeries gemotiveerd kunnen afwijken van het verstrekken van prestatiegegevens, volgens het principe 'comply or explain'.

8.5 Kenmerken van het begrotingsregime

Algemeen

Aangenomen wordt dat de mate waarin landen erin slagen de begroting te gebruiken voor prestatiesturing niet alleen bepaald wordt door het model voor prestatiebegroten. Ook het meer generieke begrotingsregime is bepalend. De algemene begrotingsregels en –richtlijnen bepalen immers het financieel kader (en daarmee de vrije bestedingsruimte) en de taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van de verschillende actoren in het begrotingsproces. Het Nieuw-Zeelandse macro-economisch beleid is sterk gericht op het verbeteren van de technische efficiency. Nadat de lange termijn doelen zijn vastgesteld (het macro-economisch kader), worden de doelstellingen voor de kortere termijn (drie jaar) bepaald en vastgelegd in zogenaamde 'fixed nominal baselines'. Daarmee staan de uitgaven vast voor de duur van de kabinetstermijn. Bovendien worden budgetten niet automatisch gecorrigeerd voor prijsstijgingen. Departementen worden, met andere woorden, min of meer, gedwongen voor een vast budget de afgesproken outputs te leveren. Hoewel er ruimte is om voorstellen in te dienen voor extra budget, is het beleid er sterk op gericht departementen daarin te ontmoedigen. Zo geldt een 'fast-track minimal scrutiny or no scrutiny approval process' voor begrotingen die binnen de 'baseline' blijven. Verder is de budgetflexibiliteit beperkt tot een marginale verschuiving (maximaal 5%) binnen een 'output expense'. Het begrotingsmodel lijkt daardoor beter te typeren als kostensturing dan prestatiesturing. Om de uitgaven te beheersen, wordt in Nederland sinds 1994 gewerkt volgens de principes van het trendmatig begrotingsbeleid. Dat betekent ondermeer dat wordt uitgegaan van behoudzame economische scenario's bij de begrotingsramingen. Het uitgavenkader, inclusief de deelbudgetten per ministerie, ligt in principe voor de duur van de kabinetstermijn (vier jaar) vast. Dit kader is echter minder star dan de 'fixed nominal baselines' in Nieuw-Zeeland. Het begrotingssaldo (overschot of tekort) kan namelijk binnen een bepaalde bandbreedte, volgens afgesproken regels, bewegen. Bovendien is er jaarlijks een moment waarop de hoofdlijnen van het begrotingsbeleid opnieuw worden besproken en een beslissing wordt genomen over eventuele mee- of tegenvallers. De budgetflexibiliteit is, kortom, groter dan in Nieuw-Zeeland. Ander verschil is dat de prestatiebegroting niet direct ingezet wordt voor het macro-economisch beleid. VBTB is er bijvoorbeeld niet primair op gericht om de uitgaven te beperken, zoals in Nieuw-Zeeland. Het is juist een bewuste keuze om de prestatiebegroting vooral te gebruiken om de toegankelijkheid en transparantie in de begroting te vergroten. De begroting moet duidelijk maken voor welke beleidsdoelen en beleidsmaatregelen het budget gebruikt wordt. Verbetering van effectiviteit en efficiency moet in de beleidscyclus z'n plek hebben. Het begrotingsproces heeft daarin een ondergeschikte rol. Wanneer naar de rol van de

belangrijkste actoren in het begrotingsproces wordt gekeken, dan blijkt dat in beide landen de invloed van het parlement beperkt is. Weliswaar kan een minister zonder autorisatie van het parlement geen belasting heffen, geld lenen of uitgeven, de ruimte voor mutaties is beperkt. Dat is *de facto* echter vooral een formele bepaling: 'De regering regeert' (zie verder paragraaf 8.6). Bovendien is de budgetflexibiliteit beperkt: een groot deel van de uitgaven ligt min of meer vast vanwege contractuele verplichtingen, afspraken en/of begrotingsnormen. Ook in Nederland is de rol van het parlement in het begrotingsproces beperkt. De Tweede Kamer heeft verschillende instrumenten om de besluitvorming te beïnvloeden, variërend van begrotingsonderzoek tot het recht van amendement. In de praktijk is de impact daarvan echter beperkt, niet in de laatste plaats vanwege 'dichtgetimmerde' coalitieakkoorden.

Politie

De uitgangspunten van het generieke begrotingsregime zijn in beide landen van toepassing op de allocatie voor de politie. Dit betekent dat in Nieuw-Zeeland Vote Police onderworpen is aan het principe van de 'fixed nominal baselines'. Nieuwe prioriteiten moeten aldus in eerste instantie uit het bestaande budget gefinancierd worden. Wanneer de beleidsmakers een voorstel willen indienen voor een budgetverhoging, dan zijn er in beginsel twee momenten. In de eerste plaats kunnen partijen tijdens coalitieonderhandelingen afspreken extra middelen vrij te maken voor de politie. Een andere optie is om in de jaarlijkse begrotingsronde een voorstel te doen voor additionele middelen. Binnen de Justitiesector is daarvoor een 'purchase advice process' opgesteld om de coördinatie binnen de keten te verbeteren. Het ministerie van Justitie stuurt dit proces aan en adviseert voor een achttal 'Votes' de sectorministers over de nieuwe begrotingsvoorstellen van de verschillende agencies. Wanneer Justitie dat nodig acht, dient zij een verzoek in voor extra budget ('bid'). Het belang daarvan moet overigens niet worden overschat. Het gaat om relatief kleine bedragen, in de orde van grootte van NZD 5 miljoen. In Nederland wordt het totale beschikbare politiebudget vastgesteld volgens de reguliere weg, zoals dat ook bij andere begrotingsartikelen gebeurt. De verdeling van het totale budget over de regiokorpsen kent echter eigen regels. Vanaf midden jaren negentig gelden de regels van het zogenaamde budgetverdeelsysteem (BVS). Het relatieve aandeel van een korps wordt bepaald op basis van een aantal objectieve, inputgerelateerde, omgevingskenmerken, die niet door de korpsen te beïnvloeden zijn. Outputs of outcomes spelen daarin geen rol. Bovendien kunnen de korpsen de middelen vrij besteden, zonder resultaatverplichtingen. Het budgetverdeelsysteem heeft daardoor een dempende werking op de prestatiebegroting. De prestatiebonus die doet daar niet veel aan af (zie paragraaf 8.6).

8.6 De politiek-bestuurlijke context

Algemeen

Ook de politiek-bestuurlijke context is van invloed op de mate waarin landen in staat zijn de begroting te gebruiken voor prestatiebesturing. Dat is in beeld gebracht aan de hand van de structuur van het politieke stelsel, de positie van de uitvoerende macht, de politiek-bestuurlijke verhoudingen en de invloed van derden, opgenomen als mogelijke verklaring voor de wijze waarop prestatiebegroten uitgevoerd wordt. Daarnaast zijn de eigenschappen van het politiebesteding in kaart gebracht. Het Nieuw-Zeelandse politieke stelsel kwam aanvankelijk op grote lijnen overeen met het meerderheidsmodel (zie verder paragraaf 5.5). Het kabinet beschikte over ruime discretionaire bevoegdheden, met een zeer beperkte rol voor het parlement. Niet voor niets spreken sommigen dan ook van een 'elective dictatorship' (Christensen, 2001:458) en kreeg Nieuw-Zeeland het predikaat 'the fastest law-maker in the West'. Dat biedt een goede uitgangssituatie voor prestatiebegroten. De regering immers heeft immers vergaande bevoegdheden en kan, zonder al te veel rekening te moeten houden met andere spelers, haar koers bepalen en uitvoeren. Daarbij past een op outputgerichte begroting. De regering kan op dat niveau (harde) afspraken maken met de departementen en kan daarop afgerekend worden. Vanwege de korte kabinetsperiode van drie jaar valt er veel voor te zeggen outputs centraal te stellen. In de tweede helft van de jaren negentig werd het kiesstelsel gewijzigd. 'First-past-the-post' werd ingewisseld voor een stelsel van evenredige vertegenwoordiging ('mixed member proportional'). Gevolg is dat niet langer één partij de meerderheid heeft en er coalities worden gevormd. Dat heeft de rol van het parlement versterkt. Anders dan in Nederland zijn er geen 'dichtgetimmerde' coalitieakkoorden, maar moet een minister steun vaak per wetsvoorstel ('case-by-case') verkrijgen. Het politiek stelsel van Nederland kan worden getypeerd als een consensusmodel. Kenmerkend is een sterke traditie van 'schikken en plooiën' waarin, gechargeerd, alles met iedereen overlegd wordt. Het is

voor een kabinet daardoor minder eenvoudig een eenduidige koers uit te zetten. Bovendien past het bij een dergelijke cultuur niet harde (eezijdige) afspraken te maken met vergaande financiële gevolgen. Dat gekozen is voor een model waarin outcomes centraal staan en prestatiegegevens vooral als doel hebben te informeren, is in dat licht dan ook niet verwonderlijk. Over outcomedoelen kan immers gemakkelijker overeenstemming bereikt worden (wie is er tegen een veiliger Nederland?) dan over outputdoelen, die veel meer gaan over de wijze waarop de eindeffecten bereikt moeten worden (meer repressie of preventie). Het hogere abstractieniveau van outcomes en de langere termijn waarbinnen effecten zichtbaar worden, geven coalitiepartijen meer speelruimte. Dat past daardoor beter bij een sterke traditie van 'schikken en plooiën'.

Politie

In beide landen wordt de doorwerking van prestatiebegroten op de bedrijfsvoering van de korpsen gedempt door het politiebestedel. Een politieminister heeft weinig greep op de korpsen. Deels houdt dat verband met de aard van het beleidsterrein: politieke inmenging op operationeel niveau is niet gewenst bij het bestrijden van criminaliteit (vergelijk de onafhankelijkheid van de rechterlijke macht). Deels hangt het ook samen met een cultuur van zelfsturende professionals. Dat beperkt de ruimte om vanuit centraal niveau aanwijzingen te geven.

New Zealand Police is een 'instrument of the Crown'. In vergelijking met een 'service department' staat de organisatie daardoor meer op afstand van de vakminister. Bovendien neemt de Police Commissioner een aparte constitutionele positie in binnen de publieke sector. Hij heeft een vrij autonome positie. Concreet betekent deze 'police exceptionalism', dat de Commissioner aanwijzingen van de minister moet opvolgen, zolang het geen directe gevolgen heeft voor de reguliere taakuitoefening.

Evenals in andere sectoren is het sturingsmodel sterk gericht op technische efficiency: de politie moet de afgesproken outputs leveren binnen het beschikbare budget. Om een tweetal redenen is de doorwerking van outputafspraken echter beperkt. Ten eerste worden er, vanwege de discretionaire ruimte van de Commissioner, geen detailafspraken gemaakt over te leveren outputs (aantallen, prijs en kwaliteit van outputs). Dat geeft New Zealand Police veel speelruimte. Daarnaast geldt voor de Commissioner geen prestatiebeloning, zoals bij andere chief executives. Hij heeft aldus geen persoonlijk belang bij het behalen van de resultaten.

De beperkte doorwerking van het sturingsmodel wordt nog eens versterkt door de interne structuur en cultuur: hoewel New Zealand Police een nationale politieorganisatie is, bepalen de districten zelf, binnen de grenzen van de prestatieafspraken met het hoofdkwartier, hoe zij de middelen inzetten. Daarbij is er op de werkvloer veel scepsis ten aanzien van verandering en is er een grote afstand tussen het management en 'de agent op straat'. Dat neemt overigens niet weg dat de outputafspraken wel degelijk effect hebben op de interne bedrijfsvoering. Zo heeft New Zealand Police de koppeling tussen de strategische en operationele planning versterkt. Verder worden intern doelen beter gemonitord, door de District Performance Review, en heeft de dialoog tussen het centrale niveau en de districten vaste vorm gekregen.

Ook in Nederland neemt de politie, vergeleken met andere uitvoeringsorganisaties, een vrij autonome positie in. Het blijkt dan ook niet eenvoudig om op centraal niveau de politie aan te sturen. Zo had de landelijke beleids- en beheerscyclus, die tot begin deze eeuw gold, vooral symbolische betekenis. Met de prestatieafspraken hebben de politieministers opnieuw geprobeerd hun greep te versterken. Er zijn concrete afspraken gemaakt over te leveren prestaties op het terrein van opsporing, toezicht en handhaving en doelmatigheid. Korpsen die de doelen realiseren, kunnen rekenen op een prestatiebonus van ongeveer 1,5% van het eigen budget. Dat betekent overigens niet dat daarmee de sturingswijze directiever geworden is. De lat is niet al te hoog gelegd. Zo was een aantal targets vrij laag en was BZK tamelijk coulant met de beoordeling van de prestaties, om voldoende draagvlak te krijgen voor prestatiesturing. Complicerende factor is dat er niet, zoals in Nieuw-Zeeland, één politieorganisatie is, maar 25 regiokorpsen met een zelfstandige positie. Wat verder meespeelt is dat, evenals in Nieuw-Zeeland, ook binnen de korpsen lange tijd sprake was van een hoge mate van autonomie, met weinig bemoeienis van bovenaf. De prestatieconvenanten hebben daarin wel enige verandering gebracht. Niettemin leunen de korpsen sterk op hun zelfstandige positie en heeft BZK moeite de juiste toon aan te slaan om meer greep te krijgen.

Interessant, tot slot, is dat beide landen gekozen hebben voor versterking van de beleidscoördinatie binnen de keten. In Nieuw-Zeeland onder andere door sectordoelen vast te stellen en door informatiesystemen te integreren en een 'purchase advice process' in te stellen (zie paragraaf 8.5). Dit heeft de dialoog tussen de departementen enigszins verbeterd. In Nederland is de coördinatie versterkt

door een integraal beleidsprogramma (het Veiligheidsprogramma), aangestuurd door een programmaorganisatie waarin BZK en Justitie vertegenwoordigd zijn. Daarbij moet overigens worden aangetekend dat de uitvoering van de maatregelen langs de bestaande (gescheiden) lijnorganisaties loopt. Het programmabureau is geen budgethouder en kan zelf niet bijsturen.

8.7 Conclusie

In dit hoofdstuk zijn de ervaringen van Nieuw-Zeeland en Nederland vergeleken. Duidelijk is geworden dat de landen worstelen met het in de praktijk brengen van prestatiebegroten. Of je nu kiest voor outputbegroten (Nieuw-Zeeland) of beleidsbegroten (Nederland). Een model is een noodzakelijke, maar zeker geen voldoende voorwaarde. Uiteenlopende factoren kunnen de mogelijkheid tot prestatiebesturing via de begroting versterken of juist in de weg staan. In dit hoofdstuk is de invloed van drie factoren vergeleken: de urgentie, de eigenschappen van het begrotingsregime en de politiek-bestuurlijke context.

De maatschappelijke urgentie van veiligheid was hoog en maakte dat beide landen sterk ingezet hebben op prestatiebesturing. Interessant is daarom vast te stellen dat de twee landen er niet goed in geslaagd zijn de allocatie beter af te stemmen op beoogde resultaten. De begroting geeft onvoldoende informatie over (de relatie tussen) doelen, prestaties middelen. Voor een deel hangt dat samen met 'technische' problemen. Tal van externe factoren zijn van invloed op veiligheid. Dat maakt het moeilijk een (causaal of plausibel) verband te leggen tussen prestaties (outputs) en eindeffecten (outcomes). Opvallend is echter dat ook de informatie over outputs tekort schiet. Met behulp van uniforme richtlijnen voor de registratie van activiteiten en periodieke controle van de gegevens, zou het op zichzelf mogelijk moeten zijn om betrouwbare gegevens over aantallen, kwaliteit en kosten te geven. Belangrijke constatering is verder de dempende werking van het begrotingsregime en de politiek-bestuurlijke context. De dominantie van het macro-economische beleid maakt dat het Nieuw-Zeelandse model beter getypeerd kan worden als kostensturing, in plaats van outputsturing.²⁴⁵

Vanwege de inputoriëntatie van het budgetverdeelsysteem is in Nederland feitelijk sprake van inputsturing. Interessant is overigens dat ook het parlement vooral geïnteresseerd lijkt in inputs, getuige de hevige discussies over 'blauw op straat' (zie hoofdstukken 1 en 9).

Daarbij moet worden aangetekend dat de kenmerken van het politiebesteding het er niet makkelijker op maken. Het is niet eenvoudig om een traditie van autonome korpsen en zelfsturende professionals te doorbreken. Het is overigens maar de vraag of dat wenselijk is. Vanwege de aard van het werk is directieve sturing door de politiek niet gepast. Bovendien is een belangrijk deel van het politiewerk onvoorspelbaar en weten we te weinig over de relatie tussen outputs en outcomes. In hoofdstuk 9 wordt hierop nader op ingegaan.

²⁴⁵ Misschien is het overigens zuiverder om te spreken van uitgavensturing, gezien de beperkte informatie over kostprijzen.

9 Conclusies en aanbevelingen

9.1 Inleiding

Het eerste hoofdstuk begon met dilemma's waarvoor politici, beleidsmakers en uitvoerders staan wanneer zij moeten kiezen uit alternatieven om het land veiliger te maken. De eerste reactie bij velen is in dat geval vaak meer 'blauw op straat': hoe meer agenten, hoe veiliger, zo is de gedachte. De vraag rijst echter of de schaarse middelen, en ze zijn schaars, dan wel op de juiste manier besteed worden. Of, meer algemeen, hoe kunnen we de schaarse middelen voor veiligheid zo inzetten dat maatschappelijke doelen zo goed mogelijk gerealiseerd worden? In dit proefschrift ligt de focus op de rol van prestatiebegroten bij 'het managen' van veiligheid.

De afgelopen decennia is sterk ingezet op prestatie meting. Kortweg is het idee daarachter een betere afweging te kunnen maken door gebruik te maken van informatie over de effecten van beleid. Binnen het begrotingsproces heeft dat geleid tot de introductie van prestatiebegroten: niet langer wordt alleen gekeken naar de uitgaven/kosten (hoeveel geld er naartoe gaat), maar ook naar de beoogde resultaten daarvan (wat het concreet moet opleveren).

Doel van dit onderzoek is na te gaan of besluitvormers daarbij gebaat zijn: Komen politici en bestuurders tot een betere afweging wanneer zij in de begroting ook geïnformeerd worden over effecten? Laten prestaties zich op die manier wel sturen? En welke factoren spelen daarbij een rol? Daarop is antwoord gezocht door de ervaringen van Nieuw-Zeeland en Nederland te bestuderen. Twee landen die elk een eigen invulling gegeven hebben aan prestatiebegroten.

- *Nieuw-Zeeland*. Een prestatiebegroting die vooral informeert over outputs *en* waarbij het parlement outputs autoriseert, ook wel een 'purchaser-provider' (koper-verkoper) model.
- *Nederland*. Een beleidsbegroting die informeert over beoogde doelen, prestaties en middelen, *maar* waarbij het parlement inputs (middelen) autoriseert (geen outputs/outcomes).

In de volgende paragrafen worden de belangrijkste resultaten van het onderzoek besproken en wordt antwoord gegeven op de centrale onderzoeksvraag:

'In hoeverre stimuleert prestatiebegroten een op (maatschappelijke) resultaten gerichte allocatie voor de politie?'

Deze vraag wordt beantwoord aan de hand van de onderzoeksvragen uit hoofdstuk 1.

9.2 Conclusies

9.2.1 *Wat is prestatiebegroten en welke kenmerken zijn relevant voor casevergelijking?*

Begroten is een complex verschijnsel met verschillende betekenissen en functies. In dit onderzoek wordt begroten gezien als een vorm van politieke besluitvorming. Afgeleid van Eastons omschrijving van politiek is begroten gedefinieerd als:

de gezaghebbende toedeling van middelen op basis van een raming van voorgenomen uitgaven/kosten (de begroting).

In het algemeen wordt met *prestatiebegroten* bedoeld op de overgang van een op middelen (inputs) gerichte begroting naar een output/outcomebegroting. Bij een dergelijke prestatiebegroting is het budget gebaseerd op beoogde resultaten. Het doel is tweeledig: het verbeteren van de allocatieve en technische efficiency.

Allocatief efficiënt wil zeggen dat middelen toegedeeld worden/zijn op basis van de relatieve prioriteit van een issue: hoe belangrijker het onderwerp, hoe meer middelen ervoor vrij gemaakt worden. Door de allocatie af te stemmen op de voorkeuren van de bevolking wordt de welvaart beter (dat wil zeggen conform de maatschappelijke prioriteit) verdeeld. Dat is een belangrijk criterium, omdat publieke middelen nu eenmaal schaars zijn. *Technische* efficiency heeft betrekking op doelmatigheid. Doel is producten en diensten tegen een zo laag mogelijk budget te leveren (danwel gegeven een budget een zo groot mogelijke output te realiseren, bij gelijke kwaliteit).

Dit onderzoek richt zich op prestatie sturing via de begroting door de politiek (regering en parlement). Veronderstelling daarbij is dat politici zich vooral moeten richten op de allocatieve efficiency. Vanuit hun rol als volksvertegenwoordiger hebben zij immers als taak maatschappelijke behoeften door te

vertalen naar beslissingen over de begroting. Bovendien ontberen zij de benodigde informatie om tot een goede afweging te komen van de doelmatigheid van beleid. Die kennis ligt bij de departementen en bij de uitvoeringsorganisaties. Dat wil uiteraard niet zeggen dat politici niet kunnen besluiten de efficiency te vergroten, in tegendeel. Bedoeld wordt dat de organisaties zelf beter kunnen beoordelen hoe de middelen efficiënt in te zetten.

Met allocatieve efficiency als belangrijkste criterium is prestatiebegroten als volgt gedefinieerd:

het gezaghebbend stellen van prioriteiten in de begroting door gebruik te maken van prestatiegegevens die informeren over de verwachte effecten (outputs en outcomes).

Het gaat in dit onderzoek, voor alle duidelijkheid, dus niet om de vraag of er meer of minder geld zou moeten naar veiligheid. Dat is een politieke keuze. Kernvraag is of prestatiebegroten politici beter in staat stelt prioriteiten te stellen bij de toedeling van middelen. Om dat inzichtelijk te maken, is ondermeer in beeld gebracht of de (prestatie)begroting toereikende informatie geeft over doelen, prestaties en middelen en of er voldoende prikkels zijn voor een op maatschappelijke resultaten gerichte allocatie.

9.2.2 Welke factoren spelen een rol bij de keuze voor een begrotingsmodel en wat bepaalt het succes ervan?

In dit onderzoek is niet alleen de praktijk beschreven. Doel is ook te begrijpen waarom landen voor een bepaald model kiezen en wat het succes van een model bepaalt. Dat is van belang, omdat een goed ontwerp alleen geen voldoende garantie is voor succes, zoals publieke hervormers weleens willen voorspiegelen. In de literatuur worden verschillende factoren genoemd. Hier is aansluiting gezocht bij theorieën en benaderingen van besluitvorming. Overweging daarbij is dat allocatie in dit onderzoek primair wordt beschouwd als een vorm van besluiten: politici nemen beslissingen over de verdeling van schaarse middelen.

Vier perspectieven

Gekozen is voor een brede invalshoek, wat betekent dat het analysemodel opgebouwd is uit inzichten uit vier theorieën die besluitvorming elk vanuit een ander perspectief benaderen.²⁴⁶ Voordeel daarvan is dat het blikveld verbreed wordt. De praktijk wordt, als het ware, met verschillende theoretische brillen op bestudeerd. De gekozen benaderingen zijn:

- *'bounded rationality'*: besluitvorming als (beperkt) rationele keuze;
- *incrementalisme*: besluitvorming als een politiek proces;
- *neo-institutionalisme*: besluitvorming geleid door instituties;
- *'garbage can' model*: besluitvorming als een ambigu proces.

De keuze voor deze benaderingen hangt in de eerste plaats samen met de argumentatie van de aanhangers van prestatiebegroten. Gedachte is dat meer/betere informatie in de begroting over de doelen en effecten van beleid tot betere besluiten leidt. Politici kunnen daardoor beter beoordelen in hoeverre, en tegen welke kosten, alternatieven tot de gewenste effecten leiden. Een dergelijke redenering bouwt voort op de aannames van het rationele keuzemodel. In dit onderzoek is gekozen voor een afgeleide daarvan, te weten 'bounded rationality'. Belangrijk verschil met het rationele keuzemodel is dat aangenomen wordt dat volledige informatie over alternatieven niet mogelijk is. Actoren zijn daarom niet op zoek naar de beste oplossing (nutmaximalisatie) maar naar een alternatief dat goed genoeg is (suboptimalisatie).

In de loop der jaren hebben verschillende auteurs kanttekeningen geplaatst bij de (beperkt) rationele benadering. Volgens het incrementalisme, dat lange tijd de dominante begrotingstheorie was, is besluitvorming geen (beperkt) rationeel proces, maar een politiek proces. Besluitvormers laten zich vooral leiden door belangen en machtsverhoudingen. Zij willen de bestaande machtsverhoudingen niet op het spel zetten en kiezen daarom meestal voor een alternatief dat weinig afwijkt van het bestaande beleid. Neo-institutionalisten benadrukken de rol van de institutionele omgeving. Actoren handelen niet autonoom, maar worden (in meer of mindere mate) gestuurd door instituties, zoals regels, normen en de cultuur binnen een organisatie. Niet voor niets worden begrotingshervormingen ook neergelegd in wet- en regelgeving. Kern van het 'garbage can' model is dat besluitvorming geen logisch opeenvolgend proces is, maar een, min of meer, onvoorspelbare samenloop van problemen, oplossingen, participanten en keuzemomenten. Voor oplossingen worden problemen gezocht en

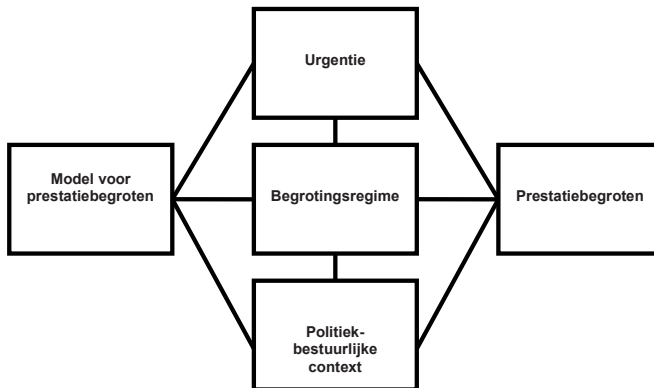
²⁴⁶ Opgebouwd wil zeggen dat de theorieën zelf niet worden getoetst, maar enkel zijn gebruikt om een analysemodel te vormen.

voorkeuren worden pas duidelijk op het moment dat er keuzes gemaakt moeten worden (en niet andersom). Een dergelijk perspectief is interessant, juist omdat het volledig ingaat tegen de veronderstelling van rationaliteit van prestatiebegroten. Het dwingt daardoor het vraagstuk ook vanuit een ander licht ('out-of-the-box') te bezien.

Analysemodel

Op basis van de vier perspectieven is het volgende analysemodel opgesteld:

Figuur 19 Analysemodel



Vertrekpunt is het model voor prestatiebegroten: de mate waarin politici de begroting gebruiken voor prestatiebesturing wordt in de eerste plaats bepaald door de kenmerken van het model. Er is echter geen direct verband. Of de begroting daadwerkelijk daarvoor gebruikt wordt, is ook afhankelijk van een aantal 'versturende' factoren, hier:

- *Urgentie*. Factoren die de druk voor verandering opvoeren, zoals (ongunstige) economische omstandigheden of de publieke opinie. Het zijn, anders gezegd, omstandigheden en ontwikkelingen die aanleiding kunnen zijn om op prestaties te sturen;
- *Begrotingsregime*. Het kader waarbinnen de besluitvorming over de begroting plaatsheeft. Gedacht moet worden aan regels, voorschriften en procedures die de spelregels van het begrotingsproces vormen;
- *Politiek-bestuurlijke context*. Deze variabele is een indicator voor de mate waarin een land het vermogen heeft om een hervorming te kunnen doorvoeren. Meer specifiek gaat het om de eigenschappen van het politiek-bestuurlijke stelsel, zoals de doorzettingsmacht van het kabinet, en de politiek-bestuurlijke verhoudingen.

Het analysemodel neemt het (beperkt) rationele model en het neo-institutionalisme als vertrekpunt. De redenering daarbij is als volgt:

- om de begroting te kunnen gebruiken voor prestatiebesturing moeten politici beschikken over informatie over doelen, effecten en kosten (de rationele gedachte);
- om te stimuleren dat die informatie ook daadwerkelijk door departementen aangeleverd wordt, is het van belang een model voor prestatiebegroten te ontwikkelen dat verankerd is in wetten en regels (aanpassing van de institutionele omgeving).

De mate waarin politici de begroting gebruiken voor prestatiebesturing wordt, kortom, in de eerste plaats bepaald door het begrotingsmodel. Een goed ontwerp, verankerd in de wet, is echter niet voldoende. Hier wordt aangenomen dat andere factoren ook bepalend zijn voor het succes en falen van het model. Zo leert het 'garbage can' model dat er voldoende aanleiding (maatschappelijke urgentie) moet zijn om te sturen op prestatie. Hoe urgenter, hoe meer politici er belang bij hebben om voorwaarden te stellen over te leveren prestaties. De mate van succes is ook afhankelijk van het vermogen om te *kunnen* veranderen. Neo-institutionalisten wijzen in dit verband op de rol van de institutionele omgeving. Wanneer een uitvoeringsorganisatie een vrij autonome positie heeft, dan beperkt dat de mogelijkheid om vanuit centraal niveau af te rekenen op te leveren prestaties. Ook de invloed op

bestaande machtsverhoudingen speelt een rol. Volgens de incrementalisten zijn actoren minder veranderingsgezind wanneer dat bestaande machtsverhoudingen op het spel zou zetten.

9.2.3 Wat is de internationale stand van zaken en welke landen zijn interessant voor verdiepend onderzoek?

Verkenning van de internationale stand van zaken maakte duidelijk dat er grote verschillen zijn, verschillen in fase, doelstelling, aanpak en implementatie. Sommige landen zijn terughoudend en hebben het begrotingsproces vrijwel ongewijzigd gelaten. Weer andere landen hebben juist vergaande wijzigingen doorgevoerd. Eén van de doelstellingen van dit onderzoek is te kunnen leren van de ervaringen van landen. Voorwaarde voor caseselectie is daarom dat de landen voldoende gevorderd moeten zijn met prestatiebegroten. Een tweede criterium voert terug op het effect van de institutionele omgeving. Door landen te selecteren die daarop voldoende van elkaar verschillen, kan beter nagegaan worden in welke mate de politiek-bestuurlijke context een rol speelt. Op basis van de inventarisatie zijn Nieuw-Zeeland en Nederland geselecteerd voor verdiepend onderzoek. Deze landen behoren tot de groep van koplopers en verschillen wat betreft de institutionele omgeving. Nieuw-Zeeland kan worden getypeerd als een meerderheidsmodel: een stelsel waarin de regering vergaande bevoegdheden heeft. Nederland laat zich duiden als een consensusmodel: een stelsel dat zich kenmerkt door overleg en overreden en waar de doorzettingsmacht van de regering beperkter is.

9.2.4 Hoe passen de geselecteerde landen prestatiebegroten toe en in hoeverre zijn zij erin geslaagd de allocatie resultaatgerichter te maken?

Doel van de casevergelijking is na te gaan of Nieuw-Zeeland en Nederland erin geslaagd zijn de condities te scheppen voor prestatiebegroten en of verschillen in aanpak en omstandigheden tot andere uitkomsten leiden. De belangrijkste bevindingen worden hierna besproken.

Kenmerken generiek model voor prestatiebegroten

In Nieuw-Zeeland is prestatiebegroten integraal onderdeel van een grootschalige hervorming om de publieke sector resultaatgerichter te maken. Gekozen is voor een outputbegroting om de 'managerial performance' te verbeteren. Vanwege deze oriëntatie heeft de begroting meer het karakter van een product/dienstenbegroting. Het parlement autoriseert outputs waarover de minister vervolgens afspraken maakt met de verantwoordelijk chief executive (de hoogste ambtenaar). Chief executives zijn verantwoordelijk voor de outputs (en niet voor outcomes) en bepalen zelf de inputmix om tot deze outputs te komen. Achterliggende gedachte is dat zij zelf het beste inzicht hebben om tot een efficiënte mix van mensen en middelen te komen. Als extra prikkel krijgen zij een persoonlijke prestatiebeloning, die kan oplopen tot circa 10% van het basissalaris, wanneer de afgesproken doelen gehaald zijn.

De Nederlandse variant, VBTB (Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording), is een op zichzelf staand instrument dat juist niet (direct) gericht is op het verbeteren van prestaties. Primaire doelstelling is het vergroten van de toegankelijkheid van de begroting voor een betere parlementaire besluitvorming (autorisatie en controle). Het nieuwe begrotingsformat informeert het parlement over de beleidsdoelen waaraan de middelen worden besteed en de prestaties die daarvoor worden geleverd. De autorisatiebasis is ongewijzigd (inputs) en er zijn geen expliciete prikkels. Vanwege de prominente plek van beleidsdoelen in de begroting is deze het best te typeren als, zoals de naam eigenlijk al zegt, een beleidsbegroting. Outcomes ('Wat willen we bereiken?'), de maatschappelijk effecten van beleid, staan centraal.

De belangrijke verschillen tussen Nieuw-Zeeland en Nederland hebben, samenvattend, betrekking op:

- *Doel.* Verbeteren van de technische efficiency (Nieuw-Zeeland) versus verbeteren van de allocatieve efficiency;
- *Oriëntatie.* Outputgericht (Nieuw-Zeeland) versus outcomegericht (Nederland);
- *Autorisatie.* Outputautorisatie (Nieuw-Zeeland) versus inputautorisatie (Nederland);
- *Scope.* Begroting en management (Nieuw-Zeeland) versus begroting (Nederland).

Ontwerp versus inrichtingsvereisten

Afgaande op het ontwerp van de modellen kan worden geconcludeerd dat het Nederlandse model zich wat betreft de informatievoorziening zich beter leent voor allocatieve efficiency: de informatie over doelen (outcome), prestaties (outputput en throughput) en middelen (uitgaven) moet politici in staat

stellen tot een goede afweging te komen van prioriteiten. Vanwege de sterke nadruk op outputs en de bevoegdheid van 'chief executives' om zelf de inputmix te bepalen, is het Nieuw-Zeelands model juist meer geschikt voor technische efficiency.

Door accentverschuivingen zijn de landen in de loop der jaren overigens meer naar elkaar toe gegroeid. Zo heeft Nieuw-Zeeland de strategische oriëntatie versterkt met de Statement of Intent; een strategiedocument dat, in aanvulling op de begroting, informeert over onder andere de outcomedoelstellingen voor de middellange termijn, de outputs die daarvoor geleverd moeten worden en de daarvoor benodigde capaciteit. Naar aanleiding van een evaluatie van VBTB, vijf jaar na introductie, is Nederland juist meer nadruk gaan leggen op outputs. Departementen moeten een betere onderbouwing geven van hoe zij denken outcomedoelen te realiseren.

Wat betreft de prikkels is de balans omgekeerd. Het Nieuw-Zeelands model stimuleert meer en belemmert minder:

- outputautorisatie en een (persoonlijke) prestatiebonus voor chief executives maken dat prestatiedoelen niet vrijblijvend zijn, zoals dat in Nederland min of meer het geval is;
- outputs zijn in beginsel goed meetbaar en daardoor meer geschikt voor prestatiesturing dan outcomes.

Afgezien van de begrotingsvoorschriften, die stellen dat de begroting VBTB-conform moet zijn opgesteld, zijn er in Nederland geen directe (financiële) prikkels. De nadruk op outcomes maakt de begroting bovendien minder geschikt voor prestatiesturing. Vanwege verstoringen is het verband tussen output en outcome immers minder plausibel dan bij outputs.

Ook als het gaat om de verankering van prestatiebegroten in de bedrijfsvoering geldt dat het Nieuw-Zeelands model beter toegerust is. Door de directe koppeling tussen prestatiebegroting en prestatieafspraken is geborgd dat de doelen in de begroting een centrale plek hebben in de sturing en beheersing van de (interne) bedrijfsprocessen. VBTB is een op zichzelf staande operatie dat vooral erop gericht is het parlement beter te informeren. Er zijn geen voorzieningen getroffen die de beleidsbegroting integreren in de bedrijfsvoering.

De weerbarstige praktijk

In de praktijk blijken de verschillen genuanceerder te liggen. Zo ondervinden beide landen problemen bij de implementatie van de begrotingsmodellen. Dat manifesteert zich vooral bij de informatiewaarde van de begroting: er is onvoldoende informatie over (de relatie tussen) doelen, prestaties en middelen. Als gevolg daarvan is het *de facto* niet mogelijk de begroting te gebruiken voor prestatiesturing. In Nederland is de relatie tussen doelen, prestaties en middelen vaak zwak onderbouwd, waardoor de begroting niet kan worden gebruikt om, gefundeerd, prioriteiten te stellen. In Nieuw-Zeeland ontbreekt bijvoorbeeld kostprijsinformatie, waardoor het niet mogelijk is de technische efficiency te beoordelen. Het is daarom opvallend dat, desondanks, de prestatiedoelen grote impact hebben op de bedrijfsvoering. Dat hangt samen met het financieel belang van outputs (zie hiervoor).

Prestatiebegroten voor de politie

In Nieuw-Zeeland is prestatiebegroten voor de politie grotendeels ingericht conform het generieke model. Wel zijn er uitzonderingen. Zo is er geen prestatiebeloning voor de Police Commissioner en kan de politieminister slechts beperkt aanwijzingen kan geven. Niettemin blijft het systeem van outputbegroten gekoppeld aan outputafspraken in de kern overeind.

Ook hier vormt de informatievoorziening een knelpunt: kostprijzen zijn onduidelijk, de relatie tussen prestaties, eindeffecten is onvoldoende onderbouwd, en de betrouwbaarheid van de politieregistraties laat te wensen over.

Interessant in de Nederlandse situatie is dat naast VBTB andere vernieuwingen doorgevoerd zijn voor prestatiesturing. Concreet gaat het om:

- een programmastructuur met meetbaar geformuleerde outcomedoelen (afgestemd op de doelen in de begroting);
- prestatieafspraken (voornamelijk outputs) met de politie, inclusief een prestatiebonus;
- een uitgebreid stelsel van prestatie monitoring met halfjaarlijkse voortgangsrapportage.

Deze aanvullingen maken prestatiedoelen in de begroting zijn daardoor beter geïntegreerd in de bedrijfsvoering. Desondanks geldt ook hier dat nog een lange weg te gaan is. De informatie is ontoereikend voor een gedegen besluitvorming over doelen, prestaties en middelen. In dat licht is het daarom nogal opmerkelijk dat een verzoek van het parlement om beter geïnformeerd te worden over de kosten van beleid werd afgewezen, omdat het te veel 'administratieve rompslomp' zou geven.

9.2.5 Welke factoren hebben bij de geselecteerde landen een rol gespeeld bij de keuze voor het model voor prestatiebegroten en het succes ervan?

Veronderstelling is dat succes en falen van het model voor prestatiebegroten beïnvloed wordt door verschillende factoren: een model voor prestatiebegroten is geen voldoende voorwaarde. Hier gaat het om respectievelijk de inhoudelijke context, de eigenschappen van het begrotingsregime en de politiek-bestuurlijke context. De belangrijkste bevindingen worden hierna besproken.

Urgentie

In Nieuw-Zeeland is de overgang naar prestatiebegroten onlosmakelijk verbonden met de bredere public management hervormingen. De druk voor verandering was groot vanwege een onhoudbare financiële situatie van de overheid. Het doel van de begrotingshervormingen was daarom tweeledig: het terugbrengen van het totale uitgavenniveau en het vergroten van de technische efficiency. Ook het politiebudget werd daaraan onderworpen. Gevoegd bij de maatschappelijke urgentie van veiligheid, ontevredenheid van de burgers over het optreden van de politie, en knelpunten in het politiestel, was er veel aan gelegen te sturen op prestatie *en* kosten.

In Nederland was de directe aanleiding voor VBTB een verzoek van het parlement om de financiële verantwoording te verbeteren en te versnellen. Er was geen financiële noodzaak om het begrotingsproces te herzien, zoals in Nieuw-Zeeland. In tegendeel: de hervorming is ingevoerd in een periode van economische voorspoed. De prestatieafspraken met de politie moeten worden gezien in het licht van de maatschappelijke urgentie van veiligheid, knelpunten in het bestel en algehele ontevredenheid van de burgers over de politiek (de vraag om meer daadkracht). Prestatiesturing moet de politieminsters meer greep geven op de prestaties van de politie.

Begrotingsregime

Het Nieuw-Zeelandse begrotingsbeleid is sterk gericht op het verbeteren van de 'technische efficiency'. Uitgavenplafonds worden voor de duur van een regeringstermijn vastgelegd in zogenaamde 'fixed nominal baselines'. Daaraan wordt vrij strikt vastgehouden. Ook is er geen inflatiecorrectie, wat impliceert dat departementen de afgesproken outputs in principe (tenzij anders besloten wordt) voor een vast budget moeten leveren. Dat maakt het stelsel consistent, maar het maakt het tegelijk moeilijker om in te spelen op gewijzigde omstandigheden en om prioriteiten bij te stellen.

Nederland kent eveneens begrotingsnormen, maar die zijn minder star. Het begrotingssaldo (overschot of tekort) kan binnen een bepaalde bandbreedte bewegen. Jaarlijks wordt een besluit genomen over eventuele mee- of tegenvallers. Dat geeft meer ruimte om de begroting bij te stellen. Van belang is verder dat de verdeling van het algemene politiebudget (ongeveer 98% van het totale budget) over de regiokorpsen volgens een eigen systematiek gebeurt. Het relatieve aandeel van een korps wordt bepaald op basis van een aantal objectieve, sterk input gerelateerde omgevingskenmerken. De korpsen kunnen de middelen vrij besteden, zonder resultaatverplichtingen. Outputs of outcomes spelen daarin geen rol.

De rol van het parlement (de oppositie) is in beide landen beperkt. Voor een belangrijk deel liggen de uitgaven al vast, ondermeer vanwege coalitieafspraken en contractuele verplichtingen.

Politiek-bestuurlijke context

Op het moment van invoering van het Nieuw-Zeelandse model kan het politiek-bestuurlijk stelsel het best worden getypeerd als een meerderheidsmodel. De regering had vergaande bevoegdheden en kon vrijwel ongehinderd hervormingen doorvoeren. Sommigen spreken daarom wel over een 'elective dictatorship'. Afgevraagd kan worden of zonder deze doorzettingsmacht het Nieuw-Zeelandse model wel op een dergelijke schaal en met een dergelijke impact mogelijk zou zijn geweest.

In de tweede helft van de jaren negentig veranderde het kiesstelsel, juist omdat de bevolking de macht van de regering wilden inperken. Nieuw-Zeeland is daardoor opgeschoven in de richting van het consensusmodel. Ten aanzien van de politie liggen de verhoudingen overigens duidelijk anders. De autonomie van New Zealand Police is groot en de politieminister heeft maar beperkte aanwijsbevoegdheid. De prestatieafspraken zijn daardoor minder directief dan in andere sectoren. Dat wordt nog eens versterkt door de interne structuur en cultuur: hoewel New Zealand Police een nationale politieorganisatie is, bepalen de districten zelf, binnen de grenzen van de prestatieafspraken met het hoofdkwartier, hoe zij de middelen inzetten.

Het Nederlandse politiek-bestuurlijke stelsel valt het best te vergelijken met het consensusmodel. Een grote stelselwijziging, zoals in Nieuw-Zeeland, is daarop voorhand veel moeilijker door te voeren. Bovendien is het door de lange traditie van overleg en overreden voor een kabinet minder eenvoudig, en gepast, harde afspraken te maken over te leveren prestaties. Ook in Nederland opereert de politie

vrij autonoom. Bovendien is, vergeleken met Nieuw-Zeeland, de sturingsrelatie complexer. In de eerste plaats, omdat er twee politieminsters zijn; de minister van BZK en van Justitie. Ten tweede, omdat er niet één politieorganisatie is, zoals in Nieuw-Zeeland, maar 25 regiokorpsen waarmee afzonderlijk afspraken moeten worden gemaakt. Met de prestatieafspraken hebben de politieminsters hun invloed enigszins versterkt. Enigszins, omdat het financieel belang van de prestatiebonus vrij beperkt is (ongeveer 2%). Bovendien is het ambitieniveau van de meeste prestatiedoelstellingen relatief laag, waardoor de normen vrij gemakkelijk te halen zijn. Ook is BZK tamelijk mild in de beoordeling van de prestaties. Wanneer korpsen een goed verhaal hebben, kunnen zij in aanmerking komen voor een bonus, ook al is de norm niet gehaald. Het is daardoor minder vanzelfsprekend dat de prestatiedoelen leidend zijn in de bedrijfsvoering. Niettemin hebben de prestatieafspraken wel *spin off* effecten, zoals een meer bedrijfsmatige insteek van de bedrijfsvoering en individuele resultaatafspraken met medewerkers.

9.2.6 Conclusie

In dit onderzoek zijn de grenzen van prestatiesturing via de begroting verkend. Centraal staat de vraag in hoeverre minister en parlement de begroting kunnen gebruiken voor prestatiesturing. Hoewel de modellen op papier potentie hebben, blijkt de praktijk weerbarstig. Aan een belangrijke basisvoorwaarde, bruikbare prestatiegegevens, wordt onvoldoende voldaan. Ook blijken de landen moeite te hebben met het adequaat inzetten van prikkels: die zijn er of te veel (Nieuw-Zeeland) of te weinig (Nederland). Gevolg is te veel onbedoelde gedragseffecten (Nieuw-Zeeland) of juist weinig effect (Nederland). Verder zijn er, vooral in Nederland, te weinig maatregelen genomen die borgen dat prestatiedoelen voldoende verankerd zijn in de bedrijfsvoering van de departementen/uitvoeringsorganisaties.²⁴⁷

Idealiter, ervan uitgaande dat de begroting als doel heeft maatschappelijke prioriteiten te stellen, sturen politici op outcomes. Het gaat bij de politiebegroting immers om de bevordering van veiligheid en niet om het aantal uitgeschreven bonnen of iets dergelijks. Om een aantal redenen lenen outcomes zich echter niet voor sturing. Zo zijn er allerlei 'versturende' factoren van invloed op veiligheid, waardoor er geen directe relatie kan worden gelegd tussen outputs en outcomes. Gevolg is, dat de besluitvormers niet over de benodigde informatie beschikken waarmee zij de bekostiging van prestaties kunnen relateren aan de beoogde outcomes.

Wat dan 'overblijft' is sturing op outputs. In dat geval kan namelijk wel een direct verband gelegd worden tussen inputs en prestatie (outputs). Uit dit onderzoek is echter duidelijk geworden dat ook bij outputsturing allerlei beperkingen gelden, te beginnen met de betrouwbaarheid van de informatie. Vaak bestaat politietoetreden uit verschillende handelingen (een waarschuwing, een vermaning, een boete). Het is daarom niet altijd even gemakkelijk om werkzaamheden eenduidig te registreren, wat leidt tot registratieverschillen. Een ander punt is het werktelein. Politiewerk laat zich moeilijk plannen. Hoe er moet worden opgetreden, is afhankelijk van de situatie op dat moment. Dat vereist operationele autonomie. Sturing op outputs past daar niet goed bij: (gechargeerd) een agent moet mensen oppakken wanneer de veiligheid daarmee gediend is, niet omdat een target gehaald moet worden. Actieve sturing op outputs schiet het doel (meer veiligheid) voorbij. Wel kan een minister afspraken maken over beleidsaccenten, zoals meer preventief of correctief optreden. Dat is echter wat anders dan afspraken over het aantal verdachten. Dat kan tot onbedoelde gedragseffecten leiden. Outputsturing heeft tevens als nadeel dat het tunnelvisie kan versterken (zie hoofdstuk 1). Je kunt namelijk niet alle te leveren prestaties vastleggen, omdat 1) niet alles zich laat meten en, in geval van veiligheid, de productie vaak onvoorspelbaar is; 2) vanwege een onevenredige administratieve lastendruk. Doordat niet alles vastgelegd kan worden, is het risico dat taken die geen prioriteit zijn of moeilijk te kwantificeren zijn (maar wel belangrijk zijn) onderbelicht raken. Zo gaan de prestatieafspraken van Nieuw-Zeeland en Nederland vooral over repressie en niet over preventie. Preventieve acties zijn namelijk moeilijk (betrouwbaar) te meten. Hoe kan bijvoorbeeld het aantal waarschuwingen betrouwbaar geregistreerd worden? Gevolg is dat het accent impliciet verschuift naar repressief optreden, zonder dat dit de bedoeling was. Deze (onbedoelde) effecten worden nog eens versterkt door financiële prikkels. Korpsen zullen zich vooral richten op die prestaties waarover afspraken gemaakt zijn, omdat in dat geval een bonus in het verschieft ligt. In beide landen heeft dit

²⁴⁷ Zoals in paragraaf 9.2.4 aangegeven zijn bij de politie de verschillen tussen de twee landen kleiner, ondermeer, omdat 1) de prestatiebonus niet geldt voor de Police Commissioner en; 2) in Nederland aanvullende instrumenten ingezet worden voor prestatiesturing, zoals prestatieafspraken en een prestatiebonus.

effect zich overigens maar beperkt voorgedaan. Ook bij prestatieafspraken is de handelingsvrijheid van de korpsen immers groot. Bovendien is het financieel belang van de prestatieafspraken beperkt. 'What gets measured gets done'. Wellicht het sterkste argument vóór prestatiesturing. Deze studie heeft aangetoond dat het juist ook het sterkste argument tegen is: we hebben immers onvoldoende zicht op de effecten van prestaties en daarom is het maar de vraag of het wenselijk is dat de prestaties die we meten, geleverd worden. Dit onderzoek heeft aangetoond dat er nogal wat kanttekeningen te plaatsen zijn bij het gebruik van de begroting voor prestatiesturing. Belangrijkste bezwaar heeft betrekking op de causaliteit/plausibiliteit: vanwege versturende factoren is het niet mogelijk de relatie tussen het politiewerk en de maatschappelijke effecten (de outcomes) te onderbouwen. *Output*sturing via de begroting is op zichzelf wel mogelijk maar stuit op allerlei problemen.

Vanwege het beperkte inzicht in de relatie tussen inputs, outputs en outcomes zouden prestatiegegevens vooral ondersteunend moeten zijn, waarbij:

- *outcome*gegevens informeren over (verwachte) ontwikkelingen en, daarmee, over nut en noodzaak van beleid;
- *output*gegevens inzicht geven in de inspanningen die worden geleverd om de problematiek aan te pakken.

Politici kunnen dit gebruiken wanneer zij een besluit nemen over het budget. Het is echter aan te bevelen zorgvuldig om te gaan met deze informatie. Anders bestaat het risico dat A beloond wordt, terwijl B bedoeld was.²⁴⁸

9.3 Aanbevelingen

Hiervoor is duidelijk geworden dat Nieuw-Zeeland en Nederland worstelen met de wijze waarop zij de begroting kunnen gebruiken voor prestatiesturing. Daarmee dient de vraag zich aan hoe het dan wel zou moeten. In deze paragraaf worden aanbevelingen gedaan die de betekenis van de begroting voor prestatiesturing kunnen vergroten. De aanbevelingen richten zich vooral op de Nederlandse situatie.

Aanbeveling 1. Stem financiële sturing af op taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Met betrekking tot de politie heeft de minister vooral een voorwaardenscheppende rol. Hij stelt beleidsinhoudelijke kaders en treft, vanuit zijn beheersverantwoordelijkheid, voorzieningen die de effectiviteit en efficiency van de politie moeten bevorderen. De minister gaat niet over de uitvoering van het werk.

Met prestatieafspraken hebben ministers hun invloed op de resultaten van beleid willen vergroten. Op zichzelf is deze ontwikkeling te begrijpen. In reactie op maatschappelijke ontwikkelingen willen bewindslieden maatregelen nemen om de veiligheid te verbeteren. Probleem is echter dat prestatieafspraken de taakafbakening vervagen en (ook richting het parlement) de indruk wekken alsof de minister erover gaat.²⁴⁹ Zo zijn de afspraken met de korpsen in Nederland strikt genomen geen *prestatieafspraken* maar *prestatieconvenanten*. De korpsen doen er aldus op vrijwillige basis aan mee. In die zin is het wellicht ook niet zo verwonderlijk dat normen laag gesteld zijn en BZK vrij mild is bij de beoordeling van de prestaties. In Nieuw-Zeeland blijkt dit bijvoorbeeld uit het feit dat, anders dan bij chief executives in andere sectoren, er geen prestatiebeloning is voor de hoogste politieambtenaar (de police commissioner).

Beter is de financiële sturingsrelatie af te stemmen op de bestuurlijke verhoudingen: '[Z]onder bevoegdheid geen verantwoordelijkheid.'²⁵⁰ In de sturingsrelatie tussen politieminister en politie betekent dit dat, bij de huidige rolverdeling, de minister met de politie afspraken maakt over de randvoorwaarden, en niet over de te leveren prestaties (outputs/outcomes).²⁵¹ De minister stelt in dat

²⁴⁸ '[T]he folly of rewarding A while hoping for B', Steven Kerr, aangehaald in Behn (2003: 599).

²⁴⁹ Vergelijk Scheltema (e.a.) die in een onderzoek naar staatkundige vernieuwing stellen dat de term contractmanagement 'ten onrechte de indruk [wekt] dat het gaat om een bindende afspraak tussen gelijkwaardige partijen' (TK 21427 nr. 41: 55).

²⁵⁰ 'De regel van de ministerieel verantwoordelijkheid houdt in dat de minister door het parlement ter verantwoording kan worden geroepen voor ieder bestuurshandelen dat onder zijn zeggenschap plaats vindt. De verantwoordelijkheid gaat niet verder dan de bevoegdheden van de minister: zonder bevoegdheid geen verantwoordelijkheid' (TK 21427 nr. 41: 53).

²⁵¹ Zie bijvoorbeeld ook de volgende uitgangspunten van de Code interbestuurlijke verhoudingen, een overeenstemming tussen de besturen van het Interprovinciaal Overleg, de Vereniging Nederlandse Gemeenten en het kabinet (d.d. 9 november 2004): 'Het rijk formuleert geen prestaties waarover het geen verantwoordelijkheid draagt (autonome bevoegdheid provincies en gemeenten); Het rijk zorgt voor een eenduidig, effectief en efficiënt sturingsarrangement (geen stapeling van instrumenten) en stuurt in beginsel alleen op resultaten (het 'wat'), niet op proces (het 'hoe'); Prestatiesturing vanuit het rijk is alleen dan mogelijk wanneer sprake is van een gezamenlijke verantwoordelijkheid en provincies en gemeenten in medebewind worden geroepen.'

geval richtlijnen ten aanzien van de bedrijfsvoering en toetst periodiek of korpsen in control zijn om vanuit die benadering (niet vanuit prestatieafspraken) te bereiken dat mensen en middelen effectief ingezet worden.²⁵² Dat blijkt allermee overbodig, gegeven de financiële problemen van een groot aantal korpsen (zie hoofdstuk 1).

Aanbeveling 2. Stel outcomes centraal bij de allocatie

In dit onderzoek is allocatieve efficiency als uitgangspunt genomen van prestatiebegroten. Dat wil zeggen dat bij de allocatie van middelen de maatschappelijke prioriteit van een onderwerp leidend is. Het gaat, anders gezegd, bij de parlementaire autorisatie vooral om de 'wat-vraag': 'Doen we de goede dingen?'. De hoe-vraag, 'Doen we de dingen goed?', is daaraan ondergeschikt. Dat neemt niet weg dat het parlement voorwaarden kan stellen aan de efficiency. De invulling daarvan is aan de uitvoeringsorganisatie. Op dat niveau is er meer kennis van de bedrijfsprocessen en kan beter beoordeeld worden welke mix van mensen en middelen (inputs) tot een efficiënte uitvoering leidt (de technische efficiency).

Met betrekking tot de politie hebben Nieuw-Zeeland en Nederland gekozen voor een model dat zich zowel op het 'wat' als het 'hoe' richt. Om verschillende redenen is *operationele* sturing van veiligheid door de politie niet mogelijk en wenselijk, zo werd duidelijk. Juist daarom zouden politici zich vooral moeten richten op maatschappelijke doelen, in plaats van geleverde prestaties. Voorkomen moet worden dat politici zich blindstaren op outputs, zoals aantallen bonnen, zonder voldoende kennis te hebben van de gevolgen daarvan voor de veiligheid. We weten immers te weinig over de effecten van beleid, niet in de laatste plaats omdat dat nauwelijks geëvalueerd is.²⁵³

Aanbeveling 3. Voorkom halve maatregelen: 'zonder prikkels geen effect'

In Nieuw-Zeeland is gekozen voor bekostiging volledig op basis van outputs. Dat past bij de centrale doelstelling van het Nieuw-Zeelandse model de uitgaven te beheersen. Het Nederlandse sturingsmodel is minder consistent. Ondanks prestatieafspraken wordt het budget van een politiekorps vrijwel volledig bepaald op basis van omgevingsfactoren, niet door outputs of outcomes (die in de begroting juist centraal staan). De stimulerende werking van de prestatiebonus is daardoor marginaal evenals de betekenis van outcomes voor de allocatie.

Los van de vraag wat beter is, sturen op inputs, outputs, of outcomes, is het van belang dat er voldoende prikkels zijn. In de huidige situatie heeft BZK nauwelijks een stok achter de deur om de landelijke doelen voldoende tot hun recht te laten komen. Evenals in Nieuw-Zeeland beslissen de korpsen zelf hoe zij de middelen inzetten. Anders dan bij New Zealand Police zijn er voor de Nederlandse korpsen nauwelijks financiële gevolgen wanneer zij de afgesproken doelen niet halen. Dat voert terug op de Nederlandse visie op prestatiebegroten. Primaire doelstelling van VBTB is transparantie: het informeren over de beleidsdoelen. Daarom is er bewust voor gekozen de autorisatiebasis ongewijzigd te laten en het budget niet te relateren aan prestaties. De prestatiebonus richt zich juist wel op effectiviteit en efficiency: het stimuleren dat korpsen tegen zo laag mogelijke kosten een zo groot mogelijk rendement behalen. Op zichzelf hoeft dat elkaar niet in de weg te staan. Voorwaarde is dan wel dat er voldoende op het spel staat: 'Zonder prikkels geen effect'. Het basisbudget van de korpsen is in feite te hoog, dan wel de prestatiebonus te laag. Dit staat overigens los van de vraag of een meer prestatiegebonden budget voor de politie wenselijk is. Elders in deze paragraaf is juist aangevoerd dat het werkterrein van de politie zich daarvoor minder goed leent.

Aanbeveling 4. Informeer het parlement over de kosten en effecten van beleidsmutaties

Regel is dat ministers geen uitgaven kunnen doen zonder parlementaire autorisatie: het parlement autoriseert alle uitgaven. Dat betekent echter niet dat de begroting integraal wordt gewogen. In de praktijk staat niet de gehele begroting 'ter discussie', maar concentreert de begrotingsbehandeling zich op mutaties. Het begrotingsproces is aldus, in de regel, een incrementeel proces (zie paragraaf 3.3). Het is daarom opvallend dat de begroting nauwelijks informeert over de effecten van mutaties. Kosten en prestatiegegevens hebben vaak betrekking op de gehele begroting/het begrotingsartikel,

Daarbij geldt dat prestatiesturing met financiële sanctiëring alleen plaatsvindt bij specifieke uitkeringen; Indien rijk, provincies en gemeenten een gezamenlijke urgentie en ambitie voelen dan kan dit leiden tot zelfbinding van partijen. Deze wederzijdse afspraken vragen om zakelijke verhoudingen en gelijkwaardigheid.

²⁵² Vergelijk de voorstellen van de commissie Scheltema (1993) ter versterking van de parlementaire controle op zelfstandige bestuursorganen. Daarin wordt ondermeer aanbevolen dat 'op gezette tijden' het functioneren van deze organen geëvalueerd wordt (TK 21427: 56).

²⁵³ De belangrijkste problemen die zich voordoen hebben betrekking op onvoldoende inzicht in de kosten van het veiligheidsbeleid (inputs), de effecten van beleid (outcomes), de betrouwbaarheid van outputgegevens (denk ondermeer aan registratieverschillen) en inzicht in de relatie tussen doelen, prestaties en middelen, zie paragraaf 9.2.4.

terwijl het besluit feitelijk meestal gaat over een mutatie. Het parlement kan daardoor niet overzien wat daarvan de verwachte effecten zijn (Schick, 2008: 6):

It does not suffice to indicate, as many budgets that purport to be performance based do, that a sum of money will yield a bundle of results, that for example, 100 million for schools will accommodate 50,000 students. In PB [performance budgeting, JP], even more than in other modes of budgeting, decisions are taken at the margins. [...] the typical issue facing budget makers is whether to spend a little more or a little less than 100 million. To base these decisions on performance, one must have information on whether different levels of expenditure generate different results.

Wat zijn bijvoorbeeld de gevolgen van een extra investering of besparing van € 100 miljoen? Is er daardoor minder operationele capaciteit ('blauw op straat') en wat zijn de gevolgen daarvan voor de veiligheid?²⁵⁴

Schick noemt drie voorwaarden waaraan de prestatiebegroting zou moeten voldoen om te informeren over mutaties: baseline projections, trendanalyse, en analyse van beleidswijzigingen. Bij baseline projections worden toekomstige uitgaven en resultaten berekend bij ongewijzigd beleid. De volgende stap is trendanalyse, een nadere onderbouwing van verwachte ontwikkelingen. Waarom wordt er bijvoorbeeld een verslechting van de veiligheidssituatie verwacht bij ongewijzigd beleid? Die informatie is cruciaal. Als dat niet aannemelijk gemaakt kan worden, dan kan ook niet worden hard gemaakt dat er extra budget nodig is. Tot slot wordt onderbouwd wat de verwachte verbetering is van het nieuwe beleid dat met het begrotingsvoorstel mogelijk wordt (Schick, 2008: 15-16).

Ook hierbij geldt uiteraard dat de beschikbaarheid van informatie een knelpunt vormt. In eerste instantie zal het daarom vooral een signaalfunctie hebben die organisaties stimuleert kritischer te kijken naar de inschatting van verwachte effecten van nieuw beleid. Door zowel te investeren in kostprijninformatie als in beleidsonderzoek kan op termijn een betere onderbouwing gegeven worden.²⁵⁵

Aanbeveling 5. Vergeet de inputs niet

Politici hechten veel waarde aan sturing op inputs. Bekend zijn de discussies over het aantal 'handen aan het bed', 'leraren in de klas' en 'blauw op straat'. Dat is begrijpelijk. Deze ambtenaren aan de frontlinie zijn misschien wel de meest tastbare vorm van politieke daadkracht: hoe meer, hoe beter. Vaak worden er daarom afspraken gemaakt over hun aantal (zie ook hoofdstuk 1). Het is daarom van belang te weten hoeveel er daadwerkelijk zijn. Los van het invullen van politieke beloften is die vraag relevant, omdat het iets zegt over de beschikbare capaciteit. Het meten van de personele bezetting laat zien hoeveel budget er daadwerkelijk opgaat aan operationele capaciteit en hoeveel aan management en ondersteuning. Onderling vergelijking van de gegevens (benchmarking) en uitwisseling van ervaringen kan de slagkracht en financiële positie van de korpsen verbeteren. Dit is overigens geen pleidooi om te stoppen met het verzamelen van outputgegevens, integendeel. Outputgegevens zijn onder andere relevant voor de interne bedrijfsvoering, zoals capaciteitsplanning en het bewaken van de productiviteit en doelmatigheid. Ook kunnen outputs het prestatiebewustzijn binnen de korpsen vergroten.²⁵⁶ Bovendien is outputinformatie cruciaal om meer inzicht te krijgen in de maatschappelijke kosten en baten van beleid.

Aanbeveling 6. Stem het regime voor prestatiebegroten af op wat kan en moet

Vertrekpunt van dit onderzoek is dat de kenmerken van de sector bepalend zijn voor de mate van succes van prestatiebegroten, bijvoorbeeld vanwege verschillen in politiek-bestuurlijke context en meetbaarheid van prestaties. Ook de maatschappelijke urgentie is van belang. Deze kan namelijk een dempende werking hebben op kostenbewustzijn. Burgers verwachten daadkracht en het beschikbaar stellen van extra budget is soms al voldoende om daaraan tegemoet komen.

Vanwege deze verschillen is het aan te raden verschillende regimes te hanteren, ofwel meer maatwerk. Waar dat kan en waar dat relevant is, kan gekozen worden voor een vergaander regime

²⁵⁴ Met het Veiligheidsprogramma hebben de Nederlandse bewindslieden het parlement geïnformeerd over de extra uitgaven die daarmee gemoeid zijn. Onduidelijk is echter wat die extra uitgaven opleveren. De beleidsdoelen en prestatiegegevens hebben namelijk betrekking op het gehele veiligheidsbeleid.

²⁵⁵ Schick benadrukt dat dit geen eenvoudige opgave is. Het vereist dat de overheid kosten kan toerekenen aan de resultaten van publieke organisaties. Daartoe moet onderscheid worden gemaakt in vaste en variabele kosten en het meten van marginale kosten omdat de kostprijs van een toename kan verschillen van de gemiddelde kosten. Een voorbeeld van deze benadering is te vinden in de Amerikaanse stad Sunnyvale (Californië). De begroting geeft bijvoorbeeld aan wat het verwachte verschil in kosten is bij een reactietijd van de brandweer op een brandalarm van 6 en 7 minuten (Schick, 2008: 11).

²⁵⁶ Vergelijk de symbolische waarde van outputmeting in het hoger onderwijs: 'De systemen laten vooral zien dat de faculteit prestaties belangrijk vindt en dat ze worden beloofd' (Pen, 2009: xi).

van prestatiebekostiging. Waar er bezwaren zijn, bijvoorbeeld vanwege beperkte meetbaarheid of negatieve gedragseffecten, zijn prestatiegegevens vooral bedoeld om te informeren. In Nederland is hiermee een start gemaakt door het invoeren van het principe 'comply or explain'. Wanneer het niet mogelijk is outcome of outputgegevens te verzamelen, dan kunnen departementen daarvan gemotiveerd afwijken. Afgevraagd kan worden of daarmee niet de angel uit VBTB gehaald is en het departementen te veel uitnodigt de handdoek in de ring te gooien. Alternatief is per beleidsterrein, in samenspraak met de betreffende kamercommissies, nut en noodzaak van prestatiegegevens te beoordelen en, op basis daarvan, een besluit te nemen over de inrichting van de prestatiebegroting voor het betreffende beleidsterrein.

Aanbeveling 7. Overweeg alternatieve sturingsvormen

Verder kan worden gedacht aan alternatieve vormen. Zo noemen Van Rijn en Van Twist (2009: 271-272) een aantal innovatieve verantwoordingsarrangementen waarmee de feitelijke betekenis van prestatiebegroten voor de besluitvorming kan worden vergroot, te weten:

- *Innovaties die betrekking hebben op de inhoud.* 'Fact-based' en 'evidence-based';²⁵⁷
- *Innovaties van de vorm.* Geen dikke standaardrapporten met verhullende tekst, maar maatwerk;
- *Innovaties van het proces.* Geen standaardijkpunten, maar 'incidenteel, risicogeorieënterd, prioriteitgedreven en kortcyclisch';
- *Innovaties in de duur.* Arrangementen zijn tijdelijk. 'Er wordt geen nieuw bureaucratisch circus opgetuigd dat zich voor langere tijd nestelt in de (ambtelijke) organisaties en procedures. Zodra de vernieuwing is uitgewerkt, wordt ermee gestopt'.

Ook kan worden overwogen prestatiebesturing meer in relationele en communicatieve zin in te zetten. Doel is dan niet zozeer te straffen of te belonen, maar te leren. Een voorbeeld daarvan is de manier waarop het Department of Social Security in Australië omgaat met prestatiebesturing. Bij achterblijvende prestaties worden, samen met de uitvoeringsorganisatie, mogelijke oorzaken geanalyseerd. Ook de rol van beleid wordt daarin meegenomen vanuit de gedachte dat de oorzaak niet per se een slecht presterende uitvoerder hoeft te zijn. Vervolgens worden maatregelen genomen. Sancties zijn 'medium in last resort'. De voorkeur gaat uit naar stimuleringsmaatregelen, zoals het investeren in extra capaciteit om de resultaten te verbeteren (OECD, 1999: 35). Partijen zijn in dat geval, als het ware, in continue dialoog om beleid en dienstverlening te verbeteren. Communicatie speelt daarin een belangrijke rol, niet alleen tussen opdrachtgever en opdrachtnemer, maar ook intern en met stakeholders (GAO, 2005: 27).

Een alternatief is te werken met een centrale waakhond. Een succesvol voorbeeld daarvan is de Britse Delivery Unit, een orgaan van de premier, dat toeziet op de voortgang van de afspraken uit de Public Service Agreements (prestatieafspraken van de premier met de departementen). Ook al zijn er geen financiële prikkels, de organisaties voelen wel degelijk druk om gemaakte afspraken na te komen. Dat hangt samen met de dreiging van bemoeienis van de Delivery Unit. Bij sterk achterblijvende prestaties neemt de autonomie van de betreffende organisatie af ten gunste van de invloed van de Delivery Unit. Vanwege reputatieschade voor de direct betrokkenen is er voldoende reden om alert te zijn op resultaten (Smiths, 2007: 230-231). Het beperken van de autonomie van de politiekorpsen voert uiteraard te ver. Wel is de stijl van monitoring, meer scherpte en alertheid, een interessante overweging voor de politieminsters.

²⁵⁷ Voorbeelden zijn CompStat en CityStat. CompStat is een systeem voor comparatieve gegevens van de New York City Police Department gebaseerd op Total Quality Management. Door uiteenlopende gegevens aan elkaar te verbinden ontstaat een krachtig instrument voor criminaliteitsbestrijding. CitiStat, een instrument van Baltimore City (Maryland, Verenigde Staten) is daarvan afgeleid, maar voert verder. Zo bevat het ook gegevens over andere diensten, zoals het beheer van d openbare ruimte. Ook is de benadering anders: niet zozeer afrekenen op prestaties maar leren van ervaringen (Van Rijn, Van Twist, 2009: 265-266).

Summary

Introduction

This research is about dilemmas that politicians and policy makers have to deal with when deciding on the budget of the police forces. Traditionally, the focus is on inputs: the number of police officers available on the street. The idea behind this is the more police officers, the safer the country. We may wonder if this approach is the most cost-effective way of improving safety, though. In this thesis the focus is on the role of performance budgeting to improve the result-orientedness of the allocation.

Aim is to determine whether decision makers will benefit from performance budgeting. Can politicians and public managers make better decisions when they are informed about policy effects? Is it possible to manage performance by the budget? And what factors influence its success?

To answer these questions, the experiences of two countries, New Zealand and the Netherlands, have been examined and compared. Two countries that each have chosen different ways for performance budgeting:

- *New Zealand*; 'output budgeting', a budget informing about outputs to be delivered, including output authorisation by parliament and output contracts for departments (a 'purchaser-provider' model);
- *The Netherlands*; 'policy budgeting', a budget informing about policy effects and costs, i.e. (the relation between) social objectives, performance and resources, while maintaining input authorisation by parliament.

The central research question is: *'To what extent does performance budgeting stimulate a (social) results-oriented allocation for the police?'* In the following sections the main findings are presented.

A definition of performance budgeting

Budgeting is a complex phenomenon with different meanings and functions. In this research budgeting is seen as political decision making. Derived from Easton's description of politics, budgeting is defined as: *the authoritative allocation of resources based on an estimate of intended expenditures/costs (the budget)*.

In general, *performance* budgeting refers to the transition from a resources (inputs) focused budget to an output/outcome based budget. The aim is two-fold: to improve the allocative *and* technical efficiency. *Allocative* efficient implies that the resources are allocated based on the relative priority of an issue: the more important the subject, the more resources are granted. Taking the preferences of the population into account, a country's welfare will be better divided (that is, in accordance with the people's preferences). Since public resources are scarce, allocative efficiency is an important criterion. *Technical* efficiency deals with efficiency. The aim is to deliver products and services against the lowest possible price (or, given a certain budget, to realise a maximum output, with the same quality). This research focuses on performance budgeting by the government and parliament. The assumption is that politicians must focus, above all, on the allocative efficiency. After all, as representatives of the people, they are responsible for translating social needs into decisions about the budget. Besides, in general, politicians do not have sufficient information to improve technical efficiency. This does not mean that politicians cannot decide to increase the efficiency (the 'what-question'), on the contrary. However, the knowledge to improve efficiency (the 'how-question') is within the public organisations, at the level of public managers.

Taking allocative efficiency as main criterion, performance budgeting is defined as:

Making authorised decisions about priorities in the budget using performance data that inform about the expected effects (outputs and outcomes).

The research is not about whether more or less money should be spent on safety. That is a political choice. The main question is whether performance budgeting enables politicians to improve policy prioritisation. This is studied by analysing the quality of (performance) information in the budget and incentives for performance steering.

Factors that influence the approach chosen and the success of performance budgeting

Next to describing countries' practices, the study aims to identify factors that influence the choice for a certain model and the success of performance budgeting. Contrary to what early promoters of 'new

public management' claimed, a well-designed model is not a sufficient condition. Academic studies provide a great variety of relevant factors. Here allocation is, first of all, seen as a form of decision making. Therefore, the theoretical framework is derived from decision-making theories. The analytical framework is composed of insights derived from four theories, each with a different view on decision-making:

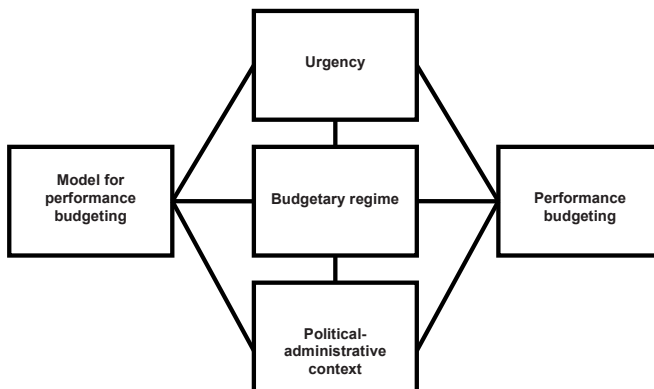
- *'bounded rationality'*: decision making as (bounded) rational choice;
- *incrementalism*: decision making as a political process;
- *neo-institutionalism*: decision making led by institutions;
- *'garbage can' model*: decision making as an ambiguous process.

The choice for 'bounded rationality' stems from the rationale of performance budgeting that more/better information in the budget about goals and effects will improve decision-making. Over the years, various authors have placed comments on the (bounded) rationality approach. According to incrementalism, which was the dominant budget theory for many decades, decision-making is not a (bounded) rational process, but a political process. Actors are mainly influenced by interests and power balances. They do not want to put existing power balances at stake. Therefore, they choose an alternative that is close to the existing policy. Neo-institutionalists emphasise the role of the institutional environment. Actors do not act autonomous, but are (more or less) influenced by institutions, such as rules, values and the culture within an organization. The core of the 'garbage can' model is that decision-making is not a sequential process, but a, more or less, unpredictable concurrence of problems, solutions, participants and decision moments. Problems are sought for solutions and preferences only become clear at the moment that choices have to be made (and not the other way around).

Analytical framework

Based on the four perspectives the following analytical framework is constructed:

Figur 20 Analytical framework



Starting point is the model for performance budgeting, assuming that the extent to which politicians use the budget for performance management is in the first place determined by the characteristics of the model. There is, however, no direct relation. Whether the budget is actually used for performance steering depends on a number of intervening factors, i.e.:

- *Urgency*. Factors that increase the pressure for change, such as (adverse) economic conditions, or the public opinion. These are circumstances and developments which may be reasons for performance steering;
- *Budgetary regime*. This refers to the framework of budgetary decision-making, such as rules, regulations and procedures that determine the rules of the budgetary process;
- *Political-administrative context*. This variable is an indicator for the extent to which a country has the ability to implement reforms. More specifically, it is about the properties of the political and

administrative system, such as the strength of executive leadership and the political influence of bureaucracy.

The international state of affairs

To select cases the international state of affairs of seventeen OECD member states has been explored based on the OECD Survey on Budget Practices and Procedures. The survey points out that there are important differences in terms of the phase, the objectives, approach and implementation of performance budgeting. Some countries maintain the traditional line item budget, whereas others have implemented far-reaching changes.

As one of the objectives of this study is to learn from countries' experiences, a first criterion for case selection is sufficient progress regarding performance budgeting. A second criterion stems from the role of the institutional context in the analytical framework. By selecting countries that differ in terms of the political-administrative regime, it is possible to assess if the characteristics of the regime are relevant.

Based on these criteria, New Zealand and the Netherlands are selected for in-depth research. These countries belong to the group of frontrunners, but differ with regard to the institutional environment. New Zealand can be characterised as a majority model: a system in which the cabinet has strong powers. The Netherlands may be referred to as a consensus model: a system which is characterised by consultation and persuasion and a less powerful cabinet.

Experiences of New Zealand and the Netherlands

The purpose of the case comparison is to determine whether New Zealand and the Netherlands have managed to create the conditions for performance budgeting and whether differences in approach and circumstances lead to other results. The most important findings are discussed below.

In New Zealand performance budgeting is an integral part of a large-scale reform to make the public sector more result-oriented. New Zealand has chosen for an output-oriented budget to improve the 'managerial performance'. Because of this orientation the budget has more the character of a product/services budget. Parliament authorises outputs, after which ministers make arrangements with the responsible chief executive (the highest civil servant). Chief executives are responsible for the outputs (and not for outcomes) and decide on the mix of inputs to realise these outputs (managerial autonomy). The underlying argument is that public managers have better insight in the most efficient mix of people and resources. To stimulate that the chief executives focus on performance, they are rewarded a performance bonus, up to about 10% of their base salary, if the agreed targets are met. The Dutch model, VBTB (From Policy Budget to Policy Accountability), is mainly aimed at improving transparency about performance, instead of improving performance. Primary goal is to make the budget more accessible for parliament. The new budget format informs parliament on the policy objectives to which the resources are spent and performances that are being delivered. The authorization basis is unchanged (inputs) and there are no explicit performance incentives for departments. Because of the prominence of policy goals within the budget, it can best be described, as VBTB implies, a policy budget. Outcomes ('what do we want to achieve?'), the social effects of policy, take a central position.

In short, the main differences between the two models concern:

- *Purpose.* Improving technical efficiency (New Zealand) versus improving allocative efficiency;
- *Orientation.* Output-oriented (New Zealand) versus outcome-oriented (the Netherlands);
- *Authorization.* Output-authorization (New Zealand) versus input-authorization (the Netherlands);
- *Scope.* Budget and management (New Zealand) versus budget (the Netherlands).

Based on the design of the models, it can be concluded that the Dutch model is better suited for allocative efficiency: the information about goals (outcome), performance (output and throughput) and resources (expenditures) can support politicians to properly balance priorities. Because of the strong emphasis on outputs and the autonomy of 'chief executives' to decide on the input mix, the New Zealand model is more suitable for technical efficiency.

During the years, both countries put new emphasis in their performance model. As a result, the models are more equal. New Zealand has strengthened the strategic orientation, introducing the Statement of Intent. This is a strategy paper that, in addition to the budget, informs on outcome objectives for the medium term, the outputs to be delivered for that purpose and the necessary budget. Contrary, the Netherlands has put more emphasis on outputs. As a result of an evaluation after five

years VBTB, it was concluded that departments should better motivate how policy performance (outputs) contribute to achieving outcome goals. As a result, the two models are more comparable. When it comes to incentives, the New Zealand model is better suited for performance budgeting. The model is more stimulating and is less impeding:

- output authorization and a (personal) performance bonus for chief executives make that performance targets are not optional, such as is, more or less, the case in the Netherlands;
- outputs are, in principle, more easily measured and therefore more suitable for performance steering than outcomes.

Apart from the budget regulations, which states that the budget must be prepared according to VBTB, there are no direct (financial) incentives in the Netherlands. The emphasis on outcomes makes the budget less suitable for performance steering, since the relation between output and outcome is less plausible than with outputs, because of intervening factors.

In practice, the differences between the two models are more subtle. Both countries face difficulties implementing performance budgeting, in particular when it comes to presenting useful performance information. As a result, it is impossible to use the budget for performance management. In New Zealand, for example, cost information is insufficient, making it impossible to assess technical efficiency. In the Netherlands there is no sufficient information about the relation between goals, performance, and resources, which means that the budget cannot be used to set priorities.

Performance budgeting for the police

The regime for performance budgeting for the police in New Zealand is to a large extent in accordance with the general model. There are some important exceptions, though. First, there is no performance incentive for the police commissioner; second, the police minister may only give limited guidance. As in most other policy fields, performance information is insufficient: costs are unclear, the relation between performances and the end-effects are insufficiently underpinned, and the reliability of police records is questionable.

Interestingly the Dutch cabinet has chosen to extent performance budgeting for the police. In addition to VBTB, other measures are taken to promote performance steering, such as:

- a program structure with measurable outcome targets, aligned with the goals in the police budget;
- individual performance contracts (mainly output-oriented) between the police ministers and the police forces, including a performance bonus if targets are accomplished;
- a comprehensive system of performance monitoring with biannual monitor reports.

Therefore, performance targets in the budget are more relevant and better integrated in (operational) management. Nevertheless, there is still a long way to go. The information is insufficient for sound decision making and the financial impact of performance targets is limited (see below).

Factors that have influenced the approach chosen and the success of performance budgeting

The assumption is that success and failure of the model of performance budgeting is influenced by intervening factors. These are respectively the urgency, the characteristics of the budgetary regime and the political-administrative context. The most important findings are discussed below.

Urgency

In New Zealand the transition to performance budgeting is part of a broader public management reforms. There were great pressures for change because of an unsustainable financial situation. Purpose of the budget reform was two-fold: to reduce the overall expenditure level, and to increase the technical efficiency. The police budget was also subject to this regime. Next to this, social urgency of safety, dissatisfaction of citizens about the police performance and an outdated police system, were catalysers for performance management.

In the Netherlands the trigger for performance budgeting was a request from parliament to improve and accelerate financial accountability. There were no financial pressures to revise the budget process. On the contrary, the reform was introduced in a period of economic prosperity. The performance contracts with the police forces stem from political salience of law and order, weaknesses in the police system and overall dissatisfaction of citizens with politics (the demand for decisiveness). Performance steering should give the police ministers more control over police performance.

Budgetary regime

New Zealand's budgetary policy is strongly focused on improving 'technical efficiency'. Expenditure ceilings are set for the duration of a government's term in so-called 'fixed nominal baselines'.

Generally, departments have to deliver the agreed outputs for a fixed budget, without compensation for inflation. The fiscal norms in the Netherlands are less rigid. A budget balance (surplus or deficit) can move within a certain bandwidth. Each year, a decision is taken on any windfalls or setbacks, leaving more room for reallocation.

An important feature regarding the police is the budget allocation system ('budgetverdeelsysteem'). About 98% of the total budget is allocated to the forces based on a number of objective, strongly input-related, indicators.

The role of parliament is in both countries limited. The expenses are to a significant extent fixed, among others, because of coalition agreements and contractual obligations.

Political-administrative context

At the time of introduction of the New Zealand model, the political-administrative system is best described as a majority model. The government had extensive powers (by some qualified as an 'elective dictatorship'), and could relatively unhindered introduce far-reaching reforms. One may wonder if it would have been possible to introduce the New Zealand model, without these powers.

In the second half of the nineties, the electoral system changed, because the people wanted to restrict the powers of cabinet. As a consequence, New Zealand shifted into the direction of the consensus model. Regarding the police, the balance of power is different. New Zealand Police is quite autonomous; the police minister has limited influence. The output contracts are therefore less directive than in other sectors. This is reinforced by the internal structure and culture of New Zealand Police: although it is a national police force, the districts have much room for manoeuvre.

The Dutch political-administrative system is best described as a consensus model. It is therefore more difficult to implement major reforms, since the support of a great number of actors is required.

Moreover, the long tradition of dialogue and persuasion makes it more difficult and less appropriate for a cabinet to maintain a severe performance regime. Besides, as in New Zealand, the police operate relatively autonomous. In addition the steering regime is quite complex. In the first place, because there are two ministers responsible for the police; the Minister of the Interior and the Minister of Justice. Second, because there is not one police force, as is in New Zealand, but 25 individual regional organisations.

The performance contracts have strengthened the position of the Dutch police ministers. It is a moderate change, though, because the financial impact of the performance bonus is rather limited (about 2% of the total budget). Moreover, the ambition level of most performance targets is quite low, so it is relatively easy for police forces to achieve targets. Besides, the Ministry of the Interior is fairly mild in assessing performance. When a corps has a sound story, it is eligible for a bonus, even though the standard is not met.

Conclusion

In this study the boundaries of performance budgeting are explored. The main question is whether ministers and parliament can use the budget for performance steering. Although performance budgeting has potential on paper, countries face many difficulties. An important condition, useful and relevant performance information, is not met. Besides, countries struggle finding a proper incentive structure, resulting in too many unintended behavioural effects (the New Zealand model in general) or too little effect (VBTB). Furthermore, not enough measures have been taken to ensure that performance targets are sufficiently embedded in business management.

Ideally, supposing that the main objective of the budget is to promote allocative efficiency, politicians are focussed on outcomes. The purpose is to improve safety, not to increase the number of fines. For a number of reasons outcomes are not suitable for performance steering. There are many 'intervening' factors affecting safety, making it difficult to identify a clear (causal) relation between outputs and outcomes. Consequently, decision-makers do not have the necessary information to relate the cost of performance to the intended outcomes.

What 'remains' is managing on outputs. In that case it is possible to directly link inputs and performance (outputs). Nevertheless, this study made clear that there are many limitations to output management, starting with the reliability of the information. In many cases, police action consists of several acts (a warning, an admonition, a fine), making it difficult to register actions unambiguously. Another issue is the nature of the work. Police work is difficult to plan. How to handle depends on the

situation at that moment. This requires a great degree of operational autonomy. Managing on outputs is not appropriate in this situation: an officer should arrest people when safety is at stake, not to achieve performance targets. Putting too much emphasis on outputs is ineffective. A police minister should therefore focus on policy priorities, such as more preventive or corrective action, instead of outputs, which may lead to unintended behavioural effects.

Another disadvantage of output agreements is that they may provoke tunnel vision, since it is not possible to make agreements on all necessary activities: 1) not everything can be measured and, in the case of safety, production is often unpredictable; 2) due to a disproportionate administrative burden. As a consequence, there is a risk that tasks which do not have priority or which are difficult to quantify/measure (but which are important) are neglected, such as preventive action. These (unintended) effects are strengthened by financial incentives. Corps will shift their attention to performance which has been agreed on, because in that case they will get a bonus. In both countries this effect has, however, been limited. Both in New Zealand and in the Netherlands performance contracts did not affect the autonomy of the police forces substantially.

'What gets measured gets done.' This is perhaps the strongest argument for performance budgeting. This study makes clear that it may also be the strongest argument against it: there is insufficient information about policy effects and costs. A major challenge is causality/plausibility: because of 'intervening' factors there is no direct relation between police work (outputs) and the intended social effects (the outcomes). Because our knowledge of the relationship between inputs, outputs and outcomes is too limited, performance data should not be leading when allocating scarce resources (performance based budgeting), but supportive:

- *outcome* data inform about (expected) developments and, hence, about the usefulness and necessity of a certain policy;
- *output* data give insight in the efforts to be made to address the problem.

Politicians can use this information when deciding on the budget (performance informed budgeting). However, they should take the limitation of the information provided into account. Otherwise, there is a risk that A is rewarded, whereas B was intended.²⁵⁸

Recommendations

The above makes clear that New Zealand and the Netherlands both struggle using the budget for performance steering. This section sets out recommendations that may support the role of the budget in performance management. The recommendations are focussed on the Dutch situation in particular.

Recommendation 1. Match financial steering with responsibilities and powers

The minister's main role is to create proper conditions for the police, i.e.: providing policy frameworks and managerial arrangements. The minister is not responsible for the daily operation of the police forces. With performance contracts the police ministers have tried to increase their influence on the results of their policies. This may suggest that they are responsible for the targets set, while this is not the case. To prevent mystification of responsibilities, responsibilities taken on account of performance management should be consistent with administrative relationships: 'without powers, no responsibility.' In the management relationship between a police minister and the police this implies that, in current roles, the minister makes agreements about the preconditions, and not about the deliverables (outputs/outcomes). The minister's role is to give guidelines, regarding business management, and to periodically review whether the police forces are in control to ensure that people and resources are effectively deployed.

Recommendation 2. Focus on outcomes

In this study, allocative efficiency is taken as starting point for performance budgeting. In other words, when allocating resources, the social priority of an issue is leading. Parliamentary authorization is thus concentrated on the 'what-question': 'Are we doing the right things?'. The 'how-question': 'Are we doing things right?' is secondary. Politicians do not have sufficient information to improve technical efficiency. It is the responsibility of public managers to decide on a proper mix of inputs to achieve the desired outputs.

New Zealand and the Netherlands both opted for a model that focuses on 'what' and 'how'. For various reasons, however, it is not desirable that politics are responsible for the police's *operational* management (in particular in individual cases,). Politicians should not be fixated on outputs, such as

²⁵⁸ '[T]he folly of rewarding A while hoping for B', Steven Kerr in Behn (2003: 599).

numbers of fines, since police work is to a high degree unpredictable and there is little information about policy effects.

Recommendation 3. Take no halfway measures: 'without incentives there is no effect'

New Zealand has chosen for output based funding. That fits with the central objective of the New Zealand model to control expenditure. The Dutch model is less consistent. Despite performance contracts, the budget of a police force is almost entirely determined by the basis of environmental factors (not outputs or outcomes). Apart from the question whether it is better to manage inputs, outputs, or outcomes, it is important that there are sufficient incentives. In the current situation, the Ministry of the Interior has no powers to make national objectives a priority. The police forces decide how they deploy resources. Unlike New Zealand Police, there is hardly any financial impact if they fail to meet the agreed performance targets. Inputs are dominant in the Dutch financial regime. Consequently, the stimulating effect of a performance bonus is marginal.

Recommendation 4. Inform parliament about the cost and effects of policy changes

Rule is that ministers cannot spend money without parliamentary authorization: parliament authorizes all expenditure. In practice the budget is not reviewed entirely (no zero-based budgeting). Generally, the debate is about marginal mutations. The budgetary process is an incremental process. It is therefore striking that the budget barely informs about the effects of mutations. Cost and performance data often cover the entire budget/budget article, while the actual decision is, in fact, usually about a part of the budget. As a consequence, parliament is not able to make a proper decision about budgetary mutations (Schick, 2008):

It does not suffice to indicate, as many budgets that purport to be performance based do, that a sum of money will yield a bundle of results, that for example, 100 million for schools will accommodate 50,000 students. In PB [performance budgeting, JP], even more than in other modes of budgeting, decisions are taken at the margins. [...] the typical issue facing budget makers is whether to spend a little more or a little less than 100 million. To base these decisions on performance, one must have information on whether different levels of expenditure generate different results.

What are, for instance, the expected consequences of additional investments or saving of 100 million euros? Will there be less operational capacity (police officers) and what are the consequences of that for safety?

Recommendation 5. Do not forget inputs

Politicians place great importance on managing on inputs. We all know discussions about the number of 'hands to the bed', 'teachers in classrooms' and 'police officers on the streets'. Civil servants on the front line are perhaps the most tangible form of political impact: the more, the better. It is therefore important to know their numbers; it is an indicator for the capacity available. A stock take of the number of civil servants and their roles makes clear how much resources are spent on operational capacity and how on management and supportive functions. By comparing the data (benchmarking) and exchanging experiences, the strength and financial position of the police forces can be improved (learning from the best in class).

This is not a plea to stop output measurement, on the contrary. Output data is relevant for operational management, such as capacity planning, and monitoring productivity and efficiency. Outputs can also increase awareness of the importance of performance management. Moreover, output measurement is crucial to improve our understanding of the effects and social costs and benefits of policy measures.

Recommendation 6. Use different regimes for performance budgeting, depending on what is possible and relevant

The success of performance budgeting depends on many factors, including sector specific characteristics such as differences in measurability of performance, the political-administrative context, and the urgency of issues. Because of these differences, it is recommendable to use different performance regimes. Instead of 'one size fits all' cabinet and parliament should decide what kind of performance information and incentive structure is desirable for each policy field/departmental budget.

Recommendation 7. Consider alternatives to improve result-orientedness

Also consider alternatives for of control. Van Rijn and Van Twist (2009: 271-272) discuss a number of innovative accountability arrangements that may improve the relevance of performance budgeting for decision making:

- *Innovations related to content.* 'Fact-based' and 'evidence-based';
- *Innovations related to forms.* No standard reports with concealing formulations, but custom made reports;
- *Innovations related to proces.* No fixed moments but 'incidental', 'risk-oriented', 'priority-driven' and 'short cyclic' measurement;
- *Innovations related to duration:* temporarily arrangements (no new bureaucratic circus).

Other alternatives are to use performance steering in a more relational and communicative way (to learn in stead of to reward or punish) or to establish an autonomous watchdog, responsible for monitoring the performance of government agnecies. The chance of a possible bad reputation may trigger agencies to be focussed on results.

Literatuurlijst

A

- Algemene Rekenkamer. 1997. *Informatievoorziening en kengetallen*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Algemene Rekenkamer. 2001. *Reactie op tussenrapportage VBTB*. Briefnummer 147R.
- Algemene Rekenkamer. 2003. *Zicht op taakuitvoering politie*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Algemene Rekenkamer. 2006a. *Staat van de beleidsinformatie 2006*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Algemene Rekenkamer. 2006b. *Zicht op taakuitvoering. Terugblik 2006*. Den Haag: SDU Uitgevers.
- Algemene Rekenkamer. 2006c. *Beoordelingskader VBTB-conformiteit*.
- Algemene Rekenkamer. 2007. *Invulschema VBTB-toets RVJ 2006. Begroting 2007 BZK*.
- Allison, G. & Zelikow, P. 1999. *Essence of Decision: explaining the Cuban missile crisis*. Harlow: Longman.
- Andersson Elffers Felix (AEF). 2005. *Prestatieafspraken voor de politie. Visie AEF op SWOT-resultaten*. GB45/rapport/006b. Utrecht, 6 april 2005.
- Aucoin, P. 1990. Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes And Pendulums. *Governance*. 3: 115-137.

B

- Bakema, W.E. 1995. Het parlement als institutie: taken, bevoegdheden en activiteiten. Berg, J. Th. J. van den, Bellekom, Th.L., Ten Napel, H.M.Th.D., Peeters, E.M. 1995. *Inleiding Staatskunde*. Deventer: Kluwer.
- Baskerville, R.F. 2003. Hofstede never studied culture. *Accounting, Organizations and Society*. 28 (28): 1-14.
- Behn, R.D. 1999. The New Public Management Paradigm and the Search for Democratic Accountability. *International Public Management Journal*. 1 (2): 131-164.
- Behn, R.D. 2003. Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*. 63 (5): 586-606.
- Berg, J. Th. J. van den. 1995. De ministerraad. Berg, J. Th. J. van den, Bellekom, Th.L., Ten Napel, H.M.Th.D., Peeters, E.M. 1995. *Inleiding Staatskunde*. Deventer: Kluwer.
- Berg, J. Th. J. van den, Bellekom, Th.L., Ten Napel, H.M.Th.D., Peeters, E.M. 1995. *Inleiding Staatskunde*. Deventer: Kluwer.
- Bestad. 2001. *Vooruitgang of regendans? Evaluatie Beleids- en Beheerscyclus Politie*. Onderzoek in samenwerking met Berenschot.
- Bestuur and Management Consultants (BMC). 2005. *Sturing van veiligheid? Sturingsmogelijkheden van de overheid verkend*. Barneveld: BDU Grafisch Bedrijf.
- Beyer, J.M. & Trice, H.M. 1982. The utilization process: A conceptual framework and synthesis of empirical findings. *Administrative Science Quarterly*. 27 (4): 591-622.
- Bird, S., Cox, D., Varewell, V., Goldstein, H., Holt, T., Smith, P. 2005. *Performance Indicators: Good, Bad, and Ugly*. Royal Statistical Society Working Party on Performance Monitoring in the Public Services.
- Brumby, J. 2007. Budgeting Reforms in OECD Member Countries. http://www.adb.org/documents/manuals/govt_expenditure/Chap16.PDF
- Blondal, J.R. & Kromann Kristensen, J. 2002. Budgeting in the Netherlands. *OECD Journal on Budgeting*. 1 (3): 43-80.
- Blumer, H. 1969. *Symbolic interactionism: Perspective and method*. Berkeley: University of California Press.
- Boston, J., Martin, J. Pallot, J., Walsh, P. 1996. *Public Management. The New Zealand Model*. Oxford: Oxford University Press.
- Boston, J. 2000. *The Challenge of Evaluating Systemic Change: The Case of Public Management Reform*. Paper prepared for the IPMN Conference, 'Learning from Experiences with New Public Management'. Macquarie Graduate School of Management. Sydney, 4-6 March 2000.
- Bouckaert, G. & Halligan, J. 2008. *Managing performance: International comparisons*. Oxon: Routledge.
- Bovens, M.A.P. 1995. De ministeriële verantwoordelijkheid. Berg, J. Th. J. van den, Bellekom, Th.L., Ten Napel, H.M.Th.D., Peeters, E.M. 1995. *Inleiding Staatskunde*. Deventer: Kluwer.
- Bovens, M.A.P., 2000. *De Vierde Macht Revisited. Over ambtelijke macht en publieke verantwoording*. Oratie, uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van gewoon hoogleraar in de bestuurskunde aan de Universiteit van Utrecht, 13 september 2000.

Bovens, M.A.P., 't Hart, P., Van Twist, M.J.W. 2007. Openbaar Bestuur. Beleid, organisatie en politiek. Alphen aan den Rijn: Kluwer.

Boyne, G.A. 2002. Public and Private Management: What's the Difference?. *Journal of Management Studies*. 39 (1).

Brand, T. & Straathof, J. 'Bonnendwang' politie verdwijnt. De Stem. 10 april 2006.

Brinks, T., Witteveen, T., 2001. *Toegang tot de Rijksbegroting*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Brown, J.G. 1998. Statement by the Chancellor of the Exchequer on the Comprehensive Spending Review - 14 July 1998. http://www.hm-treasury.gov.uk/spend_csr98_statement.htm.

Bruijn, J.A. de & Heuvelhof, E.F. ten. 1995. *Netwerkmanagement. Strategieën, instrumenten en normen*. Utrecht: Lemma.

Brumby, J. 2007. Budgeting Reforms in OECD Member Countries. Robinson, M. (ed.). [jaartal]. *Performance Budgeting. Linking Funding and Results*. Chippenham: Palgrave MacMillan. Pp. Nog opzoeken

C

Cangiano, M. 1996. *Accountability and Transparency in the Public Sector: The New Zealand Experience*. International Monetary Fund. WP/96/122.

Cameron, K.S. & Quinn, R.E. 2006. *Diagnosing and Changing Organizational Culture: Based on the Competing Values Framework*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers (herziene editie).

Campbell, D. 1975. Degrees of freedom and the case study. *Comparative Political Studies*. 8.

Campos, E. & Pradhan, S. 1996. *The Impact of Budgetary Institutions on Expenditure Outcomes*. Washington D.C. World Bank PRW Paper no. 1646.

Campos, J.E. & Pradhan, S. 1997. Evaluating Public Expenditure Management Systems: An Experimental Methodology with an Application to the Australia and New Zealand Reforms. *Journal of Policy Analysis and Management*. 16: 225-423.

Carter, N. 1991. Learning to measure performance: The use of indicators in organizations. *Public Administration*. 69 (1): 85-101.

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Uitgaven aan veiligheidszorg groeien sneller dan bbp. Webmagazine, maandag 1 februari 2010. <http://www.cbs.nl/nl-NL/menu/themas/veiligheid-recht/publicaties/artikelen/archief/2010/2010-3024-wm.htm>

Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS), Ministerie van Justitie & Ministerie van BZK. 2007. *Veiligheidsmonitor Rijk 2007*. Voorburg: Centraal Bureau voor de Statistiek.

Centraal Planbureau (CPB). 2003. *Performance contracts for police forces*. CPB Document nr. 31.

Centraal Planbureau (CPB). 2004. *Centrale doelen, decentrale uitvoering. Over de do's and don'ts van prestatieprikkels voor semi-publieke instellingen*. CPB Document nr. 5.

Centraal Planbureau (CPB). 2006. *Macro-economische Verkenning 2007*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Centraal Planbureau (CPB). 2007. *The Dutch fiscal framework. History, current practice and the role of the CPB*. CPB document nr. 150.

Champoux, M. 2006. *Accrual Accounting in New Zealand and Australia: Issues and Solutions*. Harvard Law School. Federal Budget Policy Seminar. Briefing Paper No. 27.

Chow, e.a. 1999. The importance of national culture in the design of and preference for management controls for multi-national operations. *Accounting, Organizations and Society*. 24: 441-461.

Coalitieakkoord. 2007. Coalitieakkoord tussen de Tweede Kamerfracties van CDA, PvdA en ChristenUnie, 7 februari 2007.

Cohen, M.D., March, J.G., Olson, J.P. 1972. A garbage can model of organizational choice. *Administrative Science Quarterly*. 17: 1-3.

Colby, H. 1993. Proceedings of a conference, held 19-21 April 1993 in Canberra. Biles, D. & McKillop, S. 1994. Criminal Justice Planning and Coordination. Canberra: Australian Institute of Criminology. *AIC Conference Proceedings*. 24.

Commission of Inquiry into Police Conduct. 2007. *Memorandum of the Commission of inquiry into police conduct*. 25 January 2007.

Curristine, T. 2005a. Government Performance: Lessons and Challenges. *OECD Journal on Budgeting*. 5 (1): 127-151.

Curristine, T. 2005b. Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire. *OECD Journal on Budgeting*. 5 (2): 87-131.

D

Davis, O.A., Dempster, M.A.H., Wildavsky, A. 1966. A Theory of the Budgetary Process. *The American Political Science Review*. 60 (3): 529-547.

DeLancer Julnes, P. & Holzer, M. 2001. Promoting utilization of performance measures in public organizations: An empirical study of factors affecting adoption and implementation. *Public Administration Review*. 61 (6): 650-665.

Department for Courts. 2003. *Statement of Intent for the year ending 30 June 2004*. Presented to the House of Representatives. Pursuant to Section 34A of the Public Finance Act 1989. E.60 Statement of Intent (03).

Department of the Prime Minister and Cabinet (DPMC). 2002. *Managing for Outcomes. Output Plans Guidance for Departments*.

Doel, J. van den & Velthoven, van B. 1990. *Democratie en welvaartseconomie*. Alphen aan den Rijn: Samsom.

Dooren, W. van. 2006. *Performance Measurement in the Flemish Public Sector: A Supply and Demand Approach*. Proefschrift tot het verkrijgen van de graad van Doctor in de Sociale Wetenschappen, Katholieke Universiteit Leuven.

Duncan, M., Mouly, S., Nilakant, V. 2000. Discontinuous change in the New Zealand Police Service. A case study. *Journal of Managerial Psychology*. 16 (1): 6-19.

Dunleavy, P. & Hood, C. 1994. From Old Public Administration to New Public Management. *Public Money and Management*. 1: 9-16.

E

Easton, D. 1953. *The Political System. An Inquiry into the State of Political Science*. New York: Knopf.

Easton, D. 1965. *A systems analysis of political life*. New York: Wiley.

F

Fantone, D.M. 2007. US Program Assessment Rating Tool. Robinson, M. (ed.). *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*. New York: Palgrave Macmillan.

Flynn, A., Gray, A., Jenkins, W., Rutherford, B. 1988. Making indicators perform. *Public Money and Management*. 8 (4): 35-41.

G

Ganley, M. 2000. *Select Committees and Their Role in Keeping Parliament Relevant: Do New Zealand Select Committees Make A Difference?* Australasian Study of Parliament Group (ASPG) Conference, Parliament 2000: Towards a Modern Committee System 2001, Brisbane 2000.

Giangrande, R., Haldenby, A., Lundy, L., Parsons, L., Thornton, D., Truss, E. 2008. The lawful society. September 2008.

Goldman, F., Brashares, E., 1991. Performance and Accountability: Budget Reform in New Zealand. *Public Budgeting and Finance*. Winter 1991: 75-85.

Gomez, P., Friedman, J., Shapiro, I. 2005. Opening Budgets to Public Understanding and Debate: Results from 36 Countries. *OECD Journal on Budgeting*. 5 (1): 7-36.

Gore, A. 1993. *Creating a Government That Works Better and Costs Less: The Report of the National Performance Review*. Washington, D.C. National Performance Review.

Greener, I. 2001. Social Learning and Macroeconomic Policy in Britain. *Journal of Public Policy*. 21 (2): 133-152.

Gregory, B. 2005. *Theoretical Faith and Practical Works: De-Autonomizing and Joining-Up in the New-Zealand State Sector*. Paper prepared for the SCANCOR Workshop, in conjunction with the Structure and Organization of Government Research Committee of IPSA, on 'Autonomization of the State: From Integrated Models to Single Purpose Organizations', Stanford University, 1-2 April 2005.

H

Hajnal, G. 2004. *The spirit of management reforms: Towards building an explanatory model of NPM. A comparative case study of Queensland and Hungarian administrative culture*. Paper for the Eighth International Research Symposium on Public Management. Budapest, 31 March - 2 April 2004.

Hall, P. 1993. Policy Paradigms, Social Learning and the State. *Comparative Politics*. 25 (3): 275-296.

Hall, P. & Taylor, R. 1996. *Political Science and the Three New Institutionalisms*. Paper presented by Professor Hall, a member of the MPIFG Scientific Advisory Board, as a public lecture during the Board's meeting 9 May 1996. MPIFG Discussion Paper 96/6.

Hallerberg, M., Strauch, R., Hagen, J. von 2001. *The Use and Effectiveness of Budgetary Rules and Norms in EU Member States*. Institute of European Integration Studies. Rapport voor het Nederlandse Ministerie van Financiën.

Hardin, G. 1968. The tragedy of the commons. *Science Magazine*. 162.

- Harrison, G.L. & McKinnon, J.L. 1999. Cross-cultural research in management control systems design: A review of the current state. *Accounting, Organizations and Society*. 24: 483-506.
- Henri, J.F. 2006. Organizational culture and performance measurement systems. *Accounting, Organizations and Society*. 31: 77-103.
- Hilton, R.M. & Joyce, P.G. 2003. Performance Information and Budgeting in Historical and Comparative Perspective. Peters, B.G. & Pierre, J. (red.). *Handbook of Public Administration*. London: Sage Publications. 402-412.
- Hilton, R.M. & Joyce, P.G. 2007. Performance information and budgeting in historical and comparative perspective. Peters, G. & Pierre, J. (ed.). *Handbook of public administration*. London: Sage Publications.
- Hofstede, G., Neuijen, B., Daval Ohavy, D., Sanders, G. 1990. Measuring Organizational Cultures: A Qualitative and Quantitative Study across Twenty Cases. *Administrative Science Quarterly*. 35.
- Hofstede, G. & Peterson, M. F. 2000. National values and organizational practices. Ashkanasy, N.M., Wilderom, C.P.M., Peterson, M.F. (red.). *Handbook of Organizational Culture & Climate*. London: Thousand Oaks. New Delhi: Sage Publications. 401-405.
- Hofstede, G. 2001. *Culture's Consequences. Comparing Values, Behaviors, Institutions, and Organizations Across Nations*. London: Thousand Oaks. New Delhi: Sage Publications.
- Hofstede, G. & Hofstede, J. 2005. *Cultures and Organizations. Software of the Mind*. New York: McGraw-Hill.
- Holzinger, K. & Knill, C. 2005. Causes and conditions of cross-national policy convergence. *Journal of European Public Policy*. 12 (5).
- Hood, C. 1991. A Public Management for All Seasons?. *Public Administration*. 69: 3-19.
- Hood, C. 1995. The New Public Management. *The 1990s: Variations on a Theme, Accounting Organizations and Society*. 20: 93-109.
- Hoogenboom, B. 2006. *Operationele betrokkenheid. Prestatiesturing en bedrijfsvoering Nederlandse Politie*. [uitgever].
- House, R.J., Hanges, P.J., Javidan, M., Dorfman, P.W., Gupta, V. (red.) 2004. *Culture, Leadership, and Organizations. The GLOBE Study of 62 Societies*. London: Thousand Oaks. New Delhi: Sage Publications.
- Howard, L.W. 1998. Validating the Competing Values Model as a Representation of Organizational Cultures. *The International Journal of Organizational Analysis*. 6 (3): 231-250.

I

- Immergut, E.M. 1998. The Theoretical Core of The New Institutionalism. *Politics and Society*. 26 (1): 6-8.
- Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO). 1998. *Politiezorg*.
- Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO). 1999. *Interdepartementaal beleidsonderzoek Politiezorg*.
- Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO). 2004-2005. *Beheer beheerst. Rapport van de werkgroep Modellen voor beheer van de politie*.
- International Monetary Fund (IMF). 2006. *Kingdom of the Netherlands: Report on the Observance of Standards and Codes-Fiscal Transparency Module, and the Aide-Mémoire Regarding the Fiscal Framework*. IMF Country Report 06/124.

J

- Jackson, P.M. 1998. *Organisational Architecture: A Useful Metaphor? mimeo*. University of Leicester Management Centre.
- Jochoms, M.P.C.M., Laan, F. van der, Landman, W., Nijmeijer, P.S., Sey, A. 2006. *Op prestaties gericht: over de gevolgen van prestatiesturing en prestatieconvenanten voor sturing en uitvoering van het politiewerk*. Den Haag: Elsevier. 102-103.
- Jochoms, M.P.C., Laan, F. van der, Landman, W., Niemeijer, P.S., Sey, A. 2006. Op prestaties gericht, over de gevolgen van prestatiesturing en prestatieconvenanten voor sturing en uitvoering van het politiewerk. *Politie & Wetenschap*. Den Haag: Reed Business. 32: 17-20. In het proefschrift staat Jochoms e.a. 2005.
- Johnson, J., Casey, K., Crewdson, T., 1998. Interagency Cooperation. Information Management. In: *Lifting the game. From outputs to outcomes*. Public Service Senior Management Conference. Gepubliceerd door de State Services Commission.
- Joyce, P.G. 2003. *Linking Performance and Budgeting: Opportunities in the Federal Budget Process*. IBM Center for the Business of Government. Arlington, Virginia.

K

- Kerr, R., 2004. *The fiscal responsibility Act: A Stocktake*.
- Kettl, D.F. 1997. The Global Revolution in Public Management: Driving Themes, Missing Links. *Journal of Policy Analysis and Management*. 16 (3): 446-462.
- Kingdon, J.W. 1995. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: HarperCollins College Publishers.
- Knill, C. 1999. Explaining Cross-National Variance in Administrative Reform: Autonomous versus Instrumental Bureaucracies. *Journal of Public Policy*. 19 (2): 113-139.
- Knill, C. 2005. Introduction: Cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors. *Journal of European Public Policy*. 12 (5): 1-11, 793.
- Koole, R.A. 1995. Kamerlid en fractie in de parlementaire arena. Berg, J. Th. J. van den. 1995. De ministerraad. Berg, J. Th. J. van den, Bellekom, Th.L., Ten Napel, H.M.Th.D., Peeters, E.M. 1995. *Inleiding Staatskunde*. Deventer: Kluwer.
- Kraan, D-J. 2005. Typically Dutch. *OECD Journal on Budgeting*. 4 (4): 103-125.

L

- Labour & New Zealand First. 2005. *Confidence and Supply Agreement with New Zealand First*.
- Lancer Julnes, de P. & Holzer, M. 2001. Promoting the Utilization of Performance Measures in Public organizations: An Empirical Study of Factors Affecting Adoption and Implementation. *Public Administration Review*. 61 (6).
- Le Grand, J. 1982. *The strategy of equality: redistribution and the social services*. London: Allen and Ulwin.
- Lenschow, A., Liefverink, D., Veenman, S. 2005. When the birds sing. A framework for analysing domestic factors behind policy convergence. *Journal of European Public Policy*. 12 (5): 797-816.
- Lienert, I. & Jung, M.K. 2004. The Legal Framework for Budget Systems. An International Comparison. *OECD Journal on Budgeting*. 4 (3) special edition.
- Lijphart, A. 1999. *Patterns of Democracy. Government Forms and Performance in Thirty-Six Countries*. New Haven, London: Yale University Press.
- Lindblom, C.E. 1959. The Science of Muddling Through. *Public Administration Review*. 19: 79-88.
- Liner, E.B., Hatry, H.P., Vinson, E., Allen, R., Dusenbury, P., Bryant, S., Snell, R. 2001. *Making result-based government work*. Washington D.C.: The Urban Institute.
- Lipsky, M. 1980. *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. New York: Russell Sage Foundation.

M

- Malone, R. 2008. Rebalancing the Constitution. The Challenge of Government Law-Making under MMP. Wellington: Institute of Policy Studies.
- March, J.G. & Olsen, J.P. 1998. The institutional dynamics of international political orders. *International Organisation*. 52 (4).
- Matheson, A. 1998. Governing strategically: the New Zealand experience. *Public Administration and Development*. 18: 349-363.
- Martin, D. 1998. *Review of Police Administration & Management Structures. Report of Independent Reviewer*. 6 August 1998.
- Mascarenhas, R.C. 1996. Searching for Efficiency in the Public Sector: Interim Evaluation of Performance Budgeting in New Zealand. *Public Budgeting & Finance*. 16.
- Mayhew, P. & Reilly, J. 2007. *Crime and safety survey 2006*.
- Meyers, R.T. 1996. Is there a key to the normative budgeting lock?. *Policy Sciences*. 29: 171-188.
- Minister of Police. 2001. *Vote Police 2000-2001*. B.5 Vol. II.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken. 1999. Vertrouwen in verantwoordelijkheid. Den Haag, 21 september 1999.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken. 2001a. *Prestatiebesteding Politie*. Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken. 2001b. Ontwerpbegroting 2002. TK 2001-2002 28000 VII nr 2.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken. 2002. Ontwerpbegroting 2003. Persexemplaar.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken. 2003. Ontwerpbegroting 2004. TK 2003-2004 29200 VII nr 2.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken. 2004a. Ontwerpbegroting 2005. Persexemplaar.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken. 2004b. *Performing together for public safety and security – an introduction*. Den Haag.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken. 2005a. *Voortgangsbrief prestatieafspraken politie 2004*.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken. 2005b. Ontwerpbegroting 2006. Persexemplaar.
- Ministerie van Binnenlandse Zaken. 2006. Ontwerpbegroting 2007. Persexemplaar.

Ministerie van Binnenlandse Zaken. 2007. Ontwerpbegroting 2008. Persexemplaar.

Ministerie van Binnenlandse Zaken. 2009. *Vademecum BVS verdeelmodel*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken & Ministerie van Justitie. 2000. *Regeling Informatiemodel Nederlandse Politie*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken & Ministerie van Justitie. 2005. *Het eindrapport van de Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie: Lokaal verankerd, nationaal versterkt*.

Ministerie van Binnenlandse Zaken & Ministerie van Justitie. 2007. Landelijk kader Nederlandse politie. TK 2006-2007, 29628 nr. 50.

Ministerie van Binnenlandse Zaken, Ministerie van Justitie & Politie. 2007. *Jaarverslag Nederlandse Politie, 2006*.

Ministerie van Financiën. 1999. *Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording*. TK 26573, nrs 1-2. Den Haag: SDU Uitgevers.

Ministerie van Financiën. 2002a. *Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording*. 's-Gravensande: drukkerij Van Deventer.

Ministerie van Financiën. 2002b. *Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid*. Den Haag.

Ministerie van Financiën. 2004. Evaluatie VBTB. TK 2003-2004, 29949, nr. 1. Den Haag: SDU Uitgevers.

Ministerie van Financiën. 2005a. *Comptabiliteitswet 2001*. Versie maart 2005, na wijziging bij wet van 18 oktober (Stb, 2004, 596).

Ministerie van Financiën. 2005b. *Rijksbegrotingsvoorschriften*. Den Haag.

Ministerie van Financiën. 2007. *Miljoenennota 2008*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Ministerie van Financiën. 2010. Veiligheid en terrorisme. Rapport brede heroverwegingen. April 2010

Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken. 2002. *Naar een veiliger samenleving*. Den Haag.

Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken. 2003a. *Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006*. Den Haag.

Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken. 2003b. *Naar een veiliger samenleving*. TK 2003-2004, 28684 nr. 8. Den Haag.

Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken. 2003c. *Naar een veiliger samenleving. Tweede voortgangsrapportage*. TK 2003-2004, 28684 nr. 17. Den Haag.

Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken. 2004. *Naar een veiliger samenleving. Midterm review*. Den Haag.

Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken. 2005a. *Jaarverslag Nederlandse Politie 2004*. Den Haag.

Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken. 2005b. *Voortgangsbrief prestatieafspraken politie 2004*. Den Haag.

Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken. 2005c. *Naar een veiliger samenleving. Zesde voortgangsrapportage*. Den Haag.

Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken. 2006. *Naar een veiliger samenleving. Achtste voortgangsrapportage*. Den Haag.

Ministerie van Justitie & Ministerie van Binnenlandse Zaken. 2006. *Achtste voortgangsrapportage Veiligheidsprogramma*.

Ministry of Justice. 1999a. *Briefing to the Incoming Ministers, 1999*.

Ministry of Justice. 1999b. *Responses to crime. Annual Review 1999*.

Ministry of Justice. 2002. *Briefing to Incoming Ministers. Post election brief, 2002*.

Ministry of Justice. 2005. *Research on the effectiveness of Police practice in reducing residential burglary. Case Study of the Sydenham Police Area*. December 2005.

Ministry of Justice. 2006. *Justice Sector Information Strategy. 1 July 2006- 30 June 2011*.

Ministry of Justice. 2008. Sector Overview Justice Sector. Information Supporting the Estimates 2008/09.

Mitchell, J. C. 1983. Case and situational analysis. *Sociological Review*. 31.

Morris, A. & Reilly, J. 2003. *The New Zealand National Survey of Crime Victims, 2001*. Ministry of Justice, Wellington.

N

Nagel, J.H., 1998. *Social Choice in a Pluralitarian Democracy: The Politics of Market Liberalization in New Zealand*. Cambridge University Press.

Napel, H.-M.Th.D., ten. Nederland als consensusdemocratie. Berg, J. Th. J. van den. 1995. De ministerraad. Berg, J. Th. J. van den, Bellekom, Th.L., Ten Napel, H.M.Th.D., Peeters, E.M. 1995. *Inleiding Staatskunde*. Deventer: Kluwer.

Neelen, G.H.J.M., Rutgers, M.R., Tuurenhout, M.E. 2003. *De bestuurlijke kaart van Nederland*. Bussum: Coutinho.

Newberry, S. 2002. *New Zealand's Public Sector Financial Management System: Financial Resource Erosion in Government Departments*. A thesis submitted in fulfilment of the requirements for the degree of Doctor of Philosophy in the University of Canterbury.

Newberry, S. & Pallot, J. 2005. A Wolf in Sheep's Clothing? Wider Consequences of the Financial Management System of the New Zealand Central Government. *Financial Accountability & Management*. 21 (3): 263-277.

New Zealand Police. 1999. Briefing for the incoming minister.

New Zealand Police. 2002a. Briefing for the incoming minister.

New Zealand Police. 2002b. Vote police 2002-2003.

New Zealand Police. 2003. Vote police 2003-2004.

New Zealand Police. 2004. Vote police 2004-2005.

New Zealand Police. 2004. Statement of Intent 2004-2005.

New Zealand Police. 2005a. Vote police 2005-2006.

New Zealand Police. 2005b. Statement of Intent 2005-2006.

New Zealand Police. 2006a. Vote police 2006-2007.

New Zealand Police. 2006b. Statement of Intent 2006-2007.

New Zealand Police. 2006. Annual report 2006.

New Zealand Police. 2006a. Police Strategic Plan to 2006.

New Zealand Police, 2006b. Issues Paper 2: Governance and Accountability. Building for a Modern New Zealand Police. July 2006.

New Zealand Police. 2007a. Annual report 2006.

New Zealand Police. 2007b. Policing Directions in New Zealand for the 21st Century. May 2007.

Nieuwenkamp, R. 2001. *De prijs van het politieke primaat: wederzijds vertrouwen en loyaliteit in de verhouding tussen bewindspersonen en ambtelijke top*. Delft: Eburon.

Nispen, F.K.M. van & Possseth, J.J.A. 2006. Performance Budgeting in the Netherlands: Beyond Arithmetic. *OECD Journal on Budgeting*. 6 (4): 37-62.

Nispen, F.K.M. van & Possseth, J.J.A. 2007. *Performance Budgeting: Taking Stock*. Paper presented at the EGPA Study Group on Public Sector Financial Management. Madrid, September 19-22 2007.

Norman, R. & Gregory, R. 2003. Paradoxes and Pendulum Swings: Performance Management in New Zealand's Public Sector. *Australian Journal of Public Administration*. 62 (4).

O

Office of the Auditor General of Canada (OAG). 1995. *Toward Better Governance - Public Service Reform in New Zealand (1984-94) and its Relevance to Canada*.

Office of the Auditor-General of New Zealand (OAG). 1999. *The Accountability of Executive Government to Parliament*. Report of the Controller and Auditor-General (1999). Third Report for 1999. Wellington.

Office of the Auditor-General of New Zealand (OAG). 2001. *The Police: dealing with Dwelling Burglary*. Report of the Controller and Auditor-General. September 2001.

Office of the Auditor-General of New Zealand (OAG). 2003. *Co-ordination and Collaboration in the Criminal Justice Sector*. October 2003.

Office of the Auditor-General of New Zealand (OAG). 2006. *New Zealand Police: Dealing with dwelling burglary – follow up audit*. February 2006.

Office of the Auditor-General of New Zealand (OAG). 2006. *Central government: Results of the 2004-05 audits*. March 2006.

Office of the Auditor-General of New Zealand (OAG). 2008. *Report on the Efficiency and Effectiveness of the Office of the Controller and Auditor-General of New Zealand by an International Peer Review Team*. March 2008.

Office of the Clerk of the House of Representatives, 2006. *What is Parliament?* Parliament Brief.

Office of the Clerk of the House of Representatives, 2007. *Government Accountability to the House*. Parliament Brief.

O'Quinn, R., Ashford, N. 1996. *The Kiwi Effect. What Britain can learn from New Zealand*. Adam Smith Institute.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 1995. *Governance in Transition: Public Management Reforms in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 1997a. *In Search of Results. Performance Management Practices*. Paris: PUMA Report.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 1997b. *Modern Budgeting*. Paris: OECD Publishing.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 1999. *Performance contracting. Lessons from Performance Contracting Case Studies. A Framework for Public Sector Performance Contracting*. Paris: PUMA Report/PAC(99)2.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 2004. The Legal Framework for Budget Systems. An International Comparison. *OECD Journal on Budgeting*, Volume 4, No. 3

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 2005a. *Modernising government. The way forward*. Paris: OECD Publishing.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 2005b. *OECD Budget Practices and Procedures Survey: Phase I*. Paris: OECD Publishing.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 2007a. *OECD Survey on Budget Practices and Procedures*. www.oecd.org.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 2007b. *Performance Budgeting in OECD Countries*. Paris: OECD Publishing.

Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). 2008. *Performance Budgeting: A Users' Guide*. Policy Brief, March 2008. Paris: OECD Publishing.

Osborne, D. & Gaebler, T. 1992. *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*. Addison Wesley: Reading MA.

O, Quinn, R. & Ashford, N. 1996. *The Kiwi Effect. What Britain can learn from New Zealand*. London: Adam Smith Institute.

P

Pallot, J. 1998. 'Newer than New', Public Management: Financial Management and Collective Strategizing in New Zealand. Peters, B.G. & Savoie, D.J. (eds). *International Public Management Journal*. 1. Montreal: McGill-Queens University Press.

Pallot, J. & Boston, J. 1997. Linking Strategy and Performance: Developments in the New Zealand Public Sector. *Journal of Policy Analysis and Management*. 16 (3): 382-404.

Pakes, F. 2004. The Politics of Discontent: The Emergence of a New Criminal Justice Discourse in the Netherlands. *The Howard Journal*. 43 (3): 284-298.

Parsons, W. 1995. *Public Policy: an introduction to the theory and practice of policy analysis*. Edward Elgar: Cheltenham and Lyme.

Patton. M.Q. 1990. *Qualitative evaluation and research methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Pen, M. 2009. *Prestatiemeting van wetenschappelijk onderzoek. Een empirische studie naar de doorwerking van universitaire prestatie meet systemen*. Proefschrift ter verkrijging van de graad van doctor aan de Technische Universiteit Delft.

Perrin, B. & OECD. 2002. *Implementing the vision. Addressing challenges to result-focused management and budgeting*.

Pfeffer, J. & Salancik, G.R. 1974. Organizational Decision Making as a Political Process: The Case of a University Budget. *Administrative Science Quarterly*. 19 (2): 135-151.

Pilegge, J.C. 1992. Budget Reforms. Rabin, J. (ed.) *Handbook of public budgeting. Public Administration and Public Policy*. 46.

Police Act Review. 2006a. *Issues Paper 1 Principles*. Wellington, June 2006.

Police Act Review. 2006b. *Issues Paper 2: Governance and Accountability*. Wellington, July 2006.

Police Act Review. 2007. *Policing directions in New Zealand for the 21st century*. Wellington, May 2007.

Pollitt, C. 2001. Integrating Financial Management and Performance Management. *OECD Journal on Budgeting*. 1 (2).

Pollitt, C. 2002. Clarifying convergence. Striking similarities and durable differences in public management reform. *Public Management Review*. 4 (1): 471-492.

Pollitt, C. 2004. *From there to here, from now till then: buying and borrowing public management reforms*. Paper presented for the Clad ninth international conference. Madrid, 3 November 2004.

Pollitt, C. 2005. Performance Management in Practice: A Comparative Study of Executive Agencies. *Journal of Public Administration Research and Theory*. 16: 25-44.

Pollitt, C., Bouckaert & G. 2000. *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press.

Pollitt, C. & Bouckaert, G. 2004. *Public Management Reform. A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press (second edition).

Pollitt, C. & Talbot, C. 2004. *Unbundled government: a critical analysis of the global trend to agencies quangos and contractualism*. London: Routledge.
Public Finance Bill (State Sector Management Bill), 2003

Q

Quinn, R.E. & Rohrbaugh, J. 1983. A Spatial Model of Effectiveness Criteria: Towards a Competing Values Approach to Organizational Analysis. *Management Sciences*.
Quinn, R.E. 1988. *Beyond Rational Management: Mastering the Paradoxes and Competing Demands of High Performance*. San Francisco: Jossey-Bass Publishers.

R

Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB). 2003. *Veiligheid op niveau. Een bestuurlijk perspectief op de toekomst van de veiligheidsregio's*. Februari 2003.
Rae, D., 2002. *Next Steps for Public Spending in New Zealand. The Pursuit of Effectiveness*. OECD Economics Department Working Papers. No. 337, OECD Publishing.
Reeth, W. van. 2002. *The Bearable Lighthness of Budgeting*. Proefschrift tot het verkrijgen van de graad van Doctor in de Sociale Wetenschappen. Katholieke Universiteit Leuven.
Rijn, R. van & Twist, M.J.W., van. 2009. Verantwoorde vernieuwing? Bovens, M.A.P., Schillemans, T. Innovatie van publieke verantwoording. *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag: Lemma.
Robinson, M. & Brumby, J. 2005. *Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature*. IMF Working Paper. Fiscal Affairs Department. WP/05/210.
Robinson, M. 2007. Performance Budgeting Models and Mechanisms. Robinson, M. (ed.). *Performance Budgeting. Linking Funding and Results*. Chippenham: Palgrave MacMillan.
Rose, A. 2003. *Results-Orientated Budget Practice in OECD Countries*. Overseas Development Institute. Working paper. 209.
Rubin, I. 1990. *The Politics of Public Budgeting: Getting and Spending, Borrowing and Balancing*. New Jersey: Chatham House.

S

Schedler, K. & Proeller, I. 2007. *The role of culture for public management reform outcomes - Meaning, importance and impacts of culture in the context of public management reforms*. Paper for the IRSPM Conference 2007. Potsdam, Germany.
Scheers, B., Sterck, M., Reeth, van W., Bouckaert, G. 2002. *Internationaal vergelijkend onderzoek naar de modernisering van de financiële cyclus en de beleids- en beheerscyclus: begroting en planning*. Leuven, 23 December 2002.
Schein, E.H. 1985. *Organizational Culture and Leadership. A Dynamic View*. San Francisco, Washington, London: Jossey-Bass Publishers.
Schick, A. 1966. The road to PPB: The stages of budget reform. *Public Administration Review*. 26 (4). 243-258.
Schick, A. 1971. *Budget innovation in the states*. Washington DC: The Brookings Institutions.
Schick, A. 1990. *The Capacity to Budget*. Washington DC: The Urban Institute Press.
Schick, A. 1996. *The Spirit of Reform of Reform: Managing the New Zealand State Sector in a Time of Change*. Report prepared for the State Services Commission and The Treasury, New Zealand. Wellington, New Zealand.
Schick, A. 1997. *The Changing Role of the Central Budget Office*. Paris: OECD Publishing.
Schick, A. 2001. *Reflections on the New Zealand Model*. Paper based on a lecture at the New Zealand Treasury. August 2001.
Schick, A. 2003. The Performing State: Reflection on an Idea Whose Time Has Come but Whose Implementation Has Not. *OECD Journal on Budgeting*. 3 (2): 71-103.
Schick, A. 2005. *The performing state. Reflections of an idea whose time has come but whose implementation has not*. OECD – Asian Senior Budget Officials. Paper prepared by Allen Schick, Brookings Institute. Bangkok, 15-16 December 2005.
Schick, A. 2008. *Getting Performance Budgeting to Perform*. World Bank. 8 January 2008.
Scott, G. 2001. *Public Management in New Zealand. Lessons and Challenges*. Wellington: New Zealand Roundtable.
Semenov, R. 2000. *Cross-country differences in economic governance. Culture as a major explanatory factor*. Proefschrift ter verkrijging van de graad van doctor. Katholieke Universiteit Brabant.
Sey, A. & Jochoms, Th. 2007. Naar intelligent presteren. Uitdagingen voor politieiders bij sturing met prestaties. *Tijdschrift voor veiligheidszorg*. 6 (1).

Simon, H. 1976. *Administrative Behaviour. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organisations*. New York: Free Press.

Sluis, A. van, Cachet, L., Jong, L. de, Nieuwenhuyzen, C., Ringeling, A. 2006. *Cijfers en stakeholders. Prestatiesturing en de gevolgen voor de maatschappelijke en politiek-bestuurlijke relaties van de politie*. Den Haag: Elsevier Overheid.

In het proefschrift staat ook nog een andere Van sluis 2007. zie p. 161.

Smith, P. 1995. On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International Journal of Public Administration*. 18 (2 & 3): 277-310.

Smith, P. 2007. Performance Budgeting in England: Public Service Agreements. Robinson, M. (ed.). *Performance Budgeting. Linking Funding and Results*. Chippenham: Palgrave MacMillan.

Sociaal Cultureel Planbureau (SCP). 2002. *Sociaal en cultureel rapport 2002. De kwaliteit van de quartaire sector*. Den Haag.

Sociaal Cultureel Planbureau (SCP). 2003. *De sociale staat van Nederland 2003*. Den Haag.

Sociaal Cultureel Planbureau. 2004. *In het zicht van de toekomst. Sociaal en Cultureel Rapport, 2004*. SCP Publicatie 2004/13.

Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP). 2005. *De sociale staat van Nederland 2005*. SCP Publicatie 2005/14.

Sociaal Cultureel Planbureau (SCP). 2007a. *Publieke prestaties in perspectief*. Den Haag.

Sociaal Cultureel Planbureau (SCP). 2007b. *De sociale staat van Nederland 2005*. Den Haag.

Stake, R.E. 1994. *The art of case study research*. Thousand Oaks: Sage Publications.

State Services Commission (SSC). 1998a. *Lifting the game. From outputs to outcomes*. Proceedings Public Services Senior Management Conference. Wellington Town Hall, 9 October 1997.

State Services Commission (SSC). 1998b. *A Better Focus on Outcomes through SRA Networks*. Occasional Paper nr. 3.

States Services Commission (SSC). 1998c. *New Zealand's State Sector Reform: A Decade of Change*. <http://www.ssc.govt.nz/decade-of-change>

State Services Commission (SSC). 1999. *Improving Accountability: Setting the Scene*. Occasional Paper nr. 10

State Services Commission (SSC). 2007. *Statement of Intent 2007-2010*.

Statistics New Zealand. 2006. *Crime in New-Zealand 1996-2005*.

Statistics New Zealand. 2008. *Review of Crime and Criminal Justice Statistics*. Consultation Paper. June 2008.

Stenning, P. 2006. *Securing the future Networked policing in New Zealand*. Presentation by prof. Philip Stenning, Centre for Criminological Research, Keele University. Wellington, 22 November 2006.

Sterck, M. 2007. The impact of performance budgeting on the role of the legislature: a four-country. *International Review of Administrative Sciences*. 73 (2): 189-203.

Stuurgroep Evaluatie Politieorganisatie. 2005. *Lokaal verankerd, nationaal versterkt*. Utrecht, Juni 2005.

T

Talbott, C., Daunton, L., Morgan, C. 2006. *Measuring Performance of Government Departments. International Developments*. Report to the UK National Audit Office. Abergavenny: Public Futures Ltd.

The New Zealand Cabinet. 2007. *Cabinet Minute of Decision: Approval for Introduction Policing Bill*. CAB Min (07) 45/2A,.

The Steering Group Managing for Outcomes Roll-out 2003/04. 2002. *Managing for Outcomes. Output Plans Guidance for Departments*.

Thiel, S. van. 2009. Prestatiemeting in de publieke sector. *Overheidsmanagement, nr.1*. Januari 2009.

Tijdelijke Commissie Infrastructuurprojecten. 2004. Onderzoek naar infrastructuurprojecten. TK 2004-2005, 29283, nr. 6. Den Haag: Sdu Uitgevers.

TNS-NIPO. 2007. *Medewerkersonderzoek ministerie van Binnenlandse Zaken*. April 2007.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. 1996-1997. Kamerstuk 25 238, 2. *Evaluatie werkprogramma commissie voor de Rijksuitgaven*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Management System.

Treasury. 1996. *Putting It Together: An Explanatory Guide to the New Zealand Public Sector Financial*

Treasury. 2001. *Budget Management That Counts: Recent Approaches to Budget and Fiscal Management in New Zealand*. Treasury Working Paper 01/24.

Treasury. 2005. *A guide to the Public Finance Act*. Augustus 2005.

Treasury. 2006. *Estimating the costs of crime in New Zealand 2003/2004*. WP06/04.

Treasury. 2007. *Budget Process. Overview for Departments and Ministerial Offices 2008*. 12 November 2007.

Treasury. 2008. *A Guide to Appropriations*.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. 1992-1993. Kamerstuk 21 427, 21. *Staatkundige, bestuurlijke en staatsrechtelijke vernieuwing*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. 1996-1997. Kamerstuk 25 396, 2. *Versnelling financiële verantwoording*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. 1998-1999. Kamerstuk 26 200, 6. *Miljoenennota 1999. Motie Melkert c.s.* Den Haag: SDU Uitgevers.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. 1998-1999. Kamerstuk 26 573, 1-2. *Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording. Nota met voorstellen voor herontwerp van departementale begrotingen en verantwoordingen*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. 1999-2000. Kamerstuk 26 345, 29. *Beleidsplan Nederlandse Politie 1999-2002*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. 1999-2000. Kamerstuk 26 813, 1. *Wijziging van de Politiewet 1993 in verband met de concentratie van beheersbevoegdheden op rijksniveau met betrekking tot de regionale politiekorpsen bij de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Voorstel van wet*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. 1999-2000. Kamerstuk 26 813, 2. *Wijziging van de politiewet 1993. Voorstel van wijziging tot wet*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. 1999-2000. Kamerstuk 26 813, 3. *Wijziging van de politiewet 1993. Memorie van Toelichting*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2000-2001. Kamerstuk 27 400 VII, 29. *Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties voor het jaar 2001. Motie van de leden Niederer en Van Heemst*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2002-2003. Kamerstuk 28 600 VII, 5. *Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van BZK voor het jaar 2003*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2002-2003. Kamerstuk 28 645, 2. *Informatievoorziening grote projecten*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2002-2003. Kamerstuk 28 684, 3. *Naar een veiliger samenleving. Brief minister over de concrete inzet van middelen uit het Veiligheidsprogramma over meer jaren*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2002-2003. Kamerstuk 28 684, 6. *Naar een veiliger samenleving. Verslag wetgevingsoverleg op 2 december 2002 over het integraal veiligheidsbeleid*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2002-2003. Kamerstuk 28 684, 8. *Naar een veiliger samenleving. Brief ministers met een schets op hoofdlijnen over de uitvoering van het Veiligheidsprogramma*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2002-2003. Kamerstuk 28 684, 12. *Naar een veiliger samenleving. Brief Presidium met voorstel om de nota 'Naar een veiliger samenleving' de status te geven van een groot project*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2005-2006. Kamerstuk 28 684, 85. *Naar een veiliger samenleving. Zevende voortgangsrapportage. Brief van de ministers van Justitie en BZK*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2002-2003. Kamerstuk 28 824, 1. *Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006. Brief van de ministers van BZK en Justitie*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2002-2003. Kamerstuk 28 824, 2. *Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006. Brief minister over het zichtbaar op straat inzetten van de 4000 extra politieagenten die de komende vier jaar worden opgeleid, conform de motie Eerdmans*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2002-2003. Kamerstuk 28 824, 3. *Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006. Brief minister bij het plan van aanpak aanpassing bedrijfsvoering LSOP*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2003-2004. Kamerstuk 28 824, 8. *Uitkomsten onderzoek prestatiebekostiging politie 2002*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2003-2004. Kamerstuk 28 824, 9. *Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006. Brief minister over enkele relevante ontwikkelingen ter uitwerking van het Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003 – 2006*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2004-2005. Kamerstuk 28 824, 21. *Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006. Brief van de minister van BZK inzake prestatiebekostiging 2004 over de prestaties in 2003*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2004-2005. Kamerstuk 28 824, 27. *Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-2006. Prestatiebekostiging 2005 (bijlage 1)*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2005-2006. Kamerstuk 28 824, 29. *Landelijk Kader Nederlandse Politie 2003-1006*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2004-2005. Kamerstuk 28 864, 36. *Naar een veiliger samenleving. Brief van de ministers van Justitie en BZK met de vierde voortgangsrapportage over de uitvoering van het Veiligheidsprogramma*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2003-2004. Kamerstuk 29 200, VII. *Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van BZK voor het jaar 2004*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2003-2004. Kamerstuk 29 704, 3. *Wijziging van de Politiewet 1993*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2004-2005. Kamerstuk 29 283, 6. *Onderzoek naar infrastructuurprojecten*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2004-2005. Kamerstuk 29 949, 1. *Evaluatie VBTB*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2004-2005. Kamerstuk 29 949, 3. *Evaluatie VBTB. Brief van commissie Rijksuitgaven over 'De behandeling van begrotingen en jaarverslagen in de Tweede Kamer na VBTB'*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2004-2005. Kamerstuk 29 949, 4. *Evaluatie VBTB. Brief met reactie op kabinetsstandpunten*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2004-2005. Kamerstuk 29 949, 11. *Evaluatie VBTB. Motie van het kamerlid Douma c.s.* Den Haag: SDU Uitgevers.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2004-2005. Kamerstuk 29 949, 40. *Regeling van de Minister van Financiën d.d. april 2006 inzake het periodieke evaluatieonderzoek en de beleidsinformatie van de rijksoverheid*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2005-2006. Kamerstuk 30 300 VII, 2. *Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van BZK voor het jaar 2006. Memorie van toelichting*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2005-2006. Kamerstuk 30 300 VII, 21. *Vaststelling van de begrotingsstaat van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2006. Motie inzake publieke verantwoordelijkheid voor geïntegreerde meldkamer voor hulpverleningsdiensten en ambulancezorg*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2005-2006. kamerstuk 30 558, 1-2. *Staat van de beleidsinformatie 2006. Rapport 'Staat van de beleidsinformatie 2006'*. Den Haag: SDU Uitgevers.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2006-2007. Kamerstuk 30 880, 4. *Vaststelling van een nieuwe Politiewet (Politiewet 200.)*. Advies Raad van State en Nader Rapport. Den Haag: SDU Uitgevers.

Tweede Kamer der Staten-Generaal. 2007-2008. Kamerstuk 31 200 VII, 8. *Vaststelling van de begrotingsstaat van het ministerie van BZK voor het begrotingsjaar 2008*. Den Haag: SDU Uitgevers.

U

United States General Accounting Office (GAO, Program Evaluation and Methodology Division). 1990. *Case Study Evaluations*. GAO/PEMD-91-10.1.9 Case Study Evaluations.

United States General Accounting Office (GAO). 1995. *Managing For Results. Experiences Abroad Suggest Insights for Federal Management Reforms*. GAO/GGD-95-120, May 1995.

United States General Accounting Office (GAO). 2004. *Results-Oriented Government. GPRA Has Established a Solid Foundation for Achieving Greater Results*. GAO 04-38.

United States General Accounting Office (GAO). 2005. *Managing For Results. Enhancing Agency Use of Performance Information for Management Decision Making*. GAO-05-927.

Usunier, J.-C. 1998. *International and Cross-Cultural Management Research*. London: Thousand Oaks. New Delhi: Sage Publications.

V

Verschuren, P. & Doorewaard, H. 1999. *Designing a Research Project*. Utrecht: Lemma.

Vollaard, B. 2003. *Performance contracts for police forces*. Centraal Plan Bureau, Den Haag.

Vollaard, B. 2004. *Gelijke beschikbaarheid, ongelijke handhaving. Een onderzoek naar consequenties van de regionale verdeling van het politiebudget*. Centraal Plan Bureau, Den Haag.

Vollaard, B. 2010. *Alles goed? Thuis ook alles goed?* <http://www.mejudice.nl/artikel/405/alles-goed-thuis-ook-alles-goed>

Vries, J. 1995. *Bestuur en bureaucratie*. Berg, J. Th. J. van den, Bellekom, Th.L., Ten Napel, H.M.Th.D., Peeters, E.M. 1995. *Inleiding Staatskunde*. Deventer: Kluwer.

Vries, J. de & Yesilkagit, K. 2003. A 'Super-Ministry' or a Void of Politics? The Transformation of the Dutch Central Budget Agency: The Ministry of Finance. Wanna, J., Jensen, L., De Vries, J. (red.). *Controlling Public Expenditure: The Changing Roles of Central Budget Agencies - Better Guardians?*. London: Edward Elgar.

W

- Warren, K., Barnes, C., 2003. The Impact of GAAP on Fiscal Decision Making: A Review of Twelve Years' Experience with Accrual and Output-based Budgets in New Zealand. *OECD Journal on Budgeting*. Volume 3 No 4: 7-40.
- Werkgroep Kwaliteit financiële verantwoordingen, 1998. Jaarverslag in de politieke arena. 10 juni 1998.
- Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC). 2003. *Sanctiecapaciteit 2007. Een beleidsneutrale prognose*. Den Haag: WODC.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR). 2004. *Bewijzen van goede dienstverlening*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Wetenschappelijk Onderzoek en Documentatiecentrum (WODC). 2007. *Criminaliteit en rechtshandhaving 2007*. Den Haag: Boom Juridische Uitgevers.
- Wildavsky, A. 1961. Political Implications of Budgetary Reform. *Public Administration Review*. 21: 183-190.
- Wildavsky, A. 1969. Rescuing Policy Analysis from PPBS. *Public Administration Review*. 29 (2).
- Wildavsky, A. 1974. *The Politics of the Budgetary Process*. Boston: Little Brown & Co.
- Wildavsky, A. 1979. *How to Limit Government Spending*. Berkeley: University of California Press.
- Wildavsky, A. 1986. *Budgeting: A Comparative Theory of Budgetary Processes*. New Brunswick: Transaction Books.
- Wildavsky, A. 1988. *The New Politics of the Budgetary Process*. Illinois: Scott, Foresman and Co.
- Wildavsky, A. 2001. *Budgeting and Governing*. New Brunswick: Transaction Publishers.
- Wilkinson, B. 2004. *Restraining Leviathan. A Review of the Fiscal Responsibility Act 1994*. New Zealand Business Roundtable 2004.
- Wilson, J.Q., 1989. *Bureaucracy: What Government Agencies Do and Why They Do It*. New York: Basic Books.
- Wilson, E.J. & Woodside, A.G. 1999. Degrees-of-Freedom Analysis of Case Data in Business Marketing Research. *Industrial Marketing Management*. 28: 215-229. In proefschrift op p 233 staat alleen Wilson.
- Winfree, Jr., L., T. & Newbold, G. 1999. Community policing and the New Zealand police. *Policing: an international Journal of Police Strategies and Management*. 22 (4).
- Wittebrood, K. & Nieuwbeerta, P. 2006. Een kwart eeuw stijging in geregistreerde criminaliteit. Vooral meer registratie, nauwelijks meer criminaliteit. *Tijdschrift voor criminologie*. 48.

X

Y

- Yin, R.K. 1990. *Case Study Research: design and methods*. *Applied social research methods series*, 5. Newbury Park: Sage Publications.
- Yin, R.K. 2002. *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks: Sage Publications.
- Yin, R.K. 2003. *Application of case study research*. *Applied Social Research Method Series*. Thousand Oaks: Sage Publications.

Z

Bijlagen

Bijlage 1 Borging van de kwaliteit van het onderzoek

In dit onderzoek zijn verschillende voorzieningen getroffen om de kwaliteit te borgen. Deze worden hierna toegelicht aan de hand van vier kwaliteitscriteria, te weten (Yin, 2002: 34):

- *construct/begripsvaliditeit*: de concepten zijn gedefinieerd en geoperationaliseerd;
- *interne validiteit*: er is een causaal model opgesteld die de veronderstelde relaties tussen variabelen beschrijft;
- *externe validiteit*: aangegeven is in hoeverre de resultaten van het onderzoek generaliseerbaar zijn;
- *betrouwbaarheid*: herhaling van het onderzoek levert dezelfde resultaten.

Constructvaliditeit

Bij construct (begrips)validiteit gaat het om de vraag of het object van studie onderzocht wordt, en niet iets anders. Daarvoor is het van belang dat de concepten adequaat geoperationaliseerd zijn. In hoofdstuk twee is erop gewezen dat begroten en prestatie complexe begrippen zijn die meerdere betekenissen kunnen hebben. Het begrip prestatiebegroten is daarom afgebakend tot de begrotingsfunctie allocatieve efficiency. Bij de operationalisering is gebruik gemaakt van inzichten uit de literatuur ter borging van de begripsvaliditeit.

Interne validiteit

Interne validiteit heeft betrekking op de causaliteit, de relatie tussen de onafhankelijke/intermediaire variabele(n) en afhankelijke variabele. Vragen die daarbij spelen zijn of de veronderstelde relatie juist is, of de uitspraken voldoende onderbouwd zijn en of alternatieve verklaringen in overweging zijn genomen (Yin, 2002: 36). In dit onderzoek is de interne validiteit geborgd door het onderzoek in te richten aan de hand van theoretische aannames.²⁵⁹ Volgens Yin is dat de te prefereren onderzoekstrategie, omdat het helpt focus aan te brengen in het onderzoek: de aannames helpen bij het bepalen wat relevant is en wat niet. Ook geeft het richting bij het structureren van het onderzoek (Yin, 2002: 112). De cases zijn opgebouwd rond de variabelen uit het analysemodel.

Externe validiteit

De externe validiteit heeft betrekking op de generalisatie van de resultaten. Het gaat dan om de vraag of de bevindingen ook buiten de cases gelden. Zijn de resultaten bijvoorbeeld ook van toepassing op andere landen, op andere beleidsterreinen dan de veiligheidsector, of op andere organisaties dan de politie?

Bij statistisch onderzoek wordt externe validiteit geborgd door een representatieve steekproef. Doordat de eigenschappen van de geselecteerde groep in grote mate overeenkomen met die van de totale populatie zijn de resultaten generaliseerbaar. Misverstand is dat bij case study onderzoek dat ook het geval moet zijn, om de onderzoeksresultaten te kunnen generaliseren. Alleen wanneer een case op relevant geachte kenmerken vergelijkbaar is (een zogenaamde 'typical case'), is generalisatie mogelijk, zo is de gedachte. Anders dan bij statistisch onderzoek is de representativiteit van de cases echter niet van belang voor de externe validiteit (Yin, 2002: 37, Blaikie, 2000: 223). Uitgangspunt is immers dat cases van elkaar verschillen. Het gaat daarom niet om statistische gevolgtrekking maar om analytische generalisatie ('logical inference', Mitchell, 1983: 199-200, aangehaald in Blaikie, 2000: 223):

Statistical inference is the process by which the analyst draws conclusions about the existence of two or more characteristics in some wider population from some sample of that population to which the observer has access [...] logical inference is the process by which the analyst draws conclusions about the essential linkage between two or more characteristics in terms of some systematic explanatory schema – some set of theoretical propositions.

Betrouwbaarheid

Bij betrouwbaarheid gaat het om de vraag of herhaling van het onderzoek tot dezelfde resultaten leidt. Doel is fouten en vooroordelen ('bias') te voorkomen. Kwalitatief onderzoek zou niet objectief zijn,

²⁵⁹ Andere methoden die Yin noemt om de interne validiteit te borgen zijn 'pattern matching' (zie paragraaf 10.3.2), het testen van rivaliserende theorieën en het gebruik van een raamwerk voor casebeschrijving (overigens de minst te prefereren strategie) (Yin, 2002: 111-114).

omdat het onderzoek niet kan worden herhaald. De onderzoeker zou namelijk te veel ruimte hebben om de resultaten te beïnvloeden, zo is de redenering (Blaikie, 2000: 218). Het overnieuw doen van het onderzoek is bij een kwalitatieve methode inderdaad gecompliceerder vanwege de aard van het onderzoek (woorden, geen getallen) en de rol van de onderzoeker bij de interpretatie van de gegevens. Dat neemt echter niet weg dat verschillende voorzieningen kunnen worden getroffen om de betrouwbaarheid te borgen: 'If researchers use the same data-collection techniques or measuring instruments, and their results are the same, then it is simply a convention to regard their methods and their data as being objective'" (Blaikie, 2000: 246). In dit onderzoek betreft dit:

- *het operationaliseren van variabelen*: afhankelijke, onafhankelijke en interveniërende variabelen zijn geoperationaliseerd, waardoor duidelijk is hoe begrippen 'gemeten' worden en het onderzoek op eenzelfde wijze opnieuw uitgevoerd kan worden;
- *een gestructureerde casevergelijking*: de casebeschrijvingen zijn evenwichtig en consistent doordat zij opgesteld zijn volgens eenzelfde structuur die stoelt op het conceptueel en analytisch kader;
- *gebruik van meerdere bronnen (datatriangulatie)*: bevindingen zijn getoetst en aangescherpt door gebruik te maken van meerdere bronnen uit verschillende gremia (politiek, bestuur en wetenschap);
- *triangulatie van onderzoeksmethoden*: het combineren van onderzoeksmethoden geeft verdieping en verbreding. Daarnaast vergroot het de betrouwbaarheid, doordat de onderzoeksresultaten uit de verschillende methoden vergeleken kunnen worden. De gebruikte methoden in dit onderzoek zijn interviews, deskonderzoek, survey onderzoek en participatieve observatie.

Bijlage 2 Individuele scores prestatiebegroten

Tabel 25

	Vraag											
Land	35	75b	76a	81	83a	83b	84a	84b	Totaal	Max	Score	
België	0	0	0	0	0	0	0	0,22	0,22	8	3%	
Portugal	0	0	0	0	0	0	0	0,33	0,33	8	4%	
Duitsland	0	0	0	0,33	0	0	0,33	0,33	0,99	8	12%	
Oostenrijk	0	0	0	0,33	0,33	0	0,22	0,44	1,32	8	17%	
Ierland	1	0	0	0	0	0	0,33	0,33	1,66	8	21%	
Italië	0	0,33	0	0,33	0,67	0	0,33	0,33	1,99	8	25%	
Spanje	1	0	0	0	0,67	0	0,22	0,11	2	8	25%	
Luxemburg	0	0	0,67	0,33	0,33	0,33	0,33	0,33	2,32	8	29%	
Frankrijk	1	1	0	0,33	0	0	0	0	2,33	8	29%	
Griekenland	1	0	0	1	0,33	0	0	0	2,33	8	29%	
Verenigde Staten	1	1	0	0	0	0	0,33	0	2,33	8	29%	
Verenigd Koninkrijk	0	0,67	0	0,33	0	1	0,33	0,44	2,77	8	35%	
Denemarken	0	0	0,33	0,33	1	1	0,22	0,33	3,21	8	40%	
Finland	1	0,67	1	0	0,33	0,33	0,33	0,33	3,99	8	50%	
Nederland	1	0,67	1	0,33	0,67	0,33	0,33	0,33	4,66	8	58%	
Nieuw-Zeeland	1	0,67	1	0,33	0,33	0,33	0,33	0,67	4,66	8	58%	
Zweden	1	1	1	1	0	0,33	0,33	0,33	4,99	8	62%	

Bron: OECD, 2007a

Bijlage 3 Grenzen aan 'managerial freedom'

Box 24 Grenzen aan managerial freedom

Een aantal (bestuurlijke) crises en rampen legden de zwakheden van het public management systeem bloot. Hieronder volgen enkele voorbeelden van gebeurtenissen die een groot stempel hebben gedrukt op de discussie over de grenzen van het Nieuw-Zeelandse model.

Hoewel er verschillende voorbeelden te geven zijn van situaties waarin public managers hun 'managerial freedom' wel erg ruim interpreteerden (zoals hoge bonussen voor medewerkers, te luxe accommodaties en dergelijke) is wellicht het meest opvallende voorval het gebruik van de publieke credit card voor persoonlijke doeleinden door de Controller and Auditor-General, Jeff Chapman. In maart 1997 werd hij schuldig bevonden aan fraude en werd veroordeeld tot 18 maanden gevangenisstraf. Juist vanwege de voorbeeldfunctie van een CAG, had de overtreding grote symbolische betekenis (Norman, 2003: 86-88).

Een soortgelijke gebeurtenis, dat tot grote controverse leidde, is het charteren van een vliegtuig, in 1999, door het nieuw gevormde Department of Work and Income om managers naar een teambuilding bijeenkomst te vliegen in een toeristisch resort. Voor een organisatie die ten dienste staat van de minder bedeelden is een dergelijke uitstap niet gepast. De chief executive, Ms Rankin, die vanwege haar kledingstijl toch al niet te klagen had over media-aandacht, werd doelwit van Labour, in de aanloop naar de verkiezingen. In 2001 besloot de State Services Commissioner het contract van Ms Rankin niet te verlengen. Hoewel haar beroep voor de Employment Court, zonder succes was, zorgde de zaak voor wekenlange schadelijke berichtgeving in de media over het functioneren van de publieke dienst.

Dieptepunt was Cave Creek toen veertien personen omkwamen door het ineensstorten van een uitkijkplatform bij Cave Creek (aan de westkust van het Zuid Eiland). In een poging de kosten te reduceeren, hadden medewerkers van de Department of Conservation het platform gebouwd zonder voldoende bouwkundig toezicht. Niet langer onderworpen aan controle van de technici van de Ministry of Works and Development hadden de medewerkers de vrijheid genomen om spijkers in plaats van bouten te gebruiken om het platform, dat boven een 30 meter diep ravijn uitstak, te verankeren. Deze fout werd het merendeel van een groep studenten, die op outdoor excursie was, fataal. Aanvankelijk wilden zowel de chief executive als minister aanblijven om maatregelen te nemen. Onder druk van de bevolking, die vond dat er politieke slachtoffers moesten vallen, stapten zij uiteindelijk op. Cave Creek was een omslagpunt in de opvattingen over 'managerial freedom'. Waar tot dan toe inventiviteit en ondernemerschap de boventoon voerden, werden managers risicomijdend (Norman, 2003: 86-88).

Ontleend aan Norman, 2003:86-90

Bijlage 4 De Statement of Intent

Box 25 Statement of Intent

'The Statement of Intent is a high level document, which provides transparent information to Parliament and the New Zealand public about how the department intends to manage for outcomes, including information about outcomes and capability, as well as outputs.

It is a departmental document and should encompass the whole of the department's business, including any semi-autonomous bodies and anything else that is covered by the definition of department in the Public Finance Act.

It should be written in plain language telling a compelling story that identifies the outcomes to be pursued, the outputs to be produced, why those outcomes and outputs are chosen as opposed to others, how risk and uncertainty will be managed and the capability required to deliver the outputs to pursue outcomes, and how departments will know they are making a difference.

There are two components to a Statement of Intent:

- a. a long-term component providing a succinct three to five year picture of the outcomes the department is to achieve, how it intends to achieve them, the challenges it will face and the implications for capability; and
- b. an annual statutory component that must meet the minimum requirements outlined in section 34A of the Public Finance Act 1989, including performance information about the output classes that the department intends to produce in the coming year.

A Statement of Intent should be written in clear and simple terms, containing the following elements:

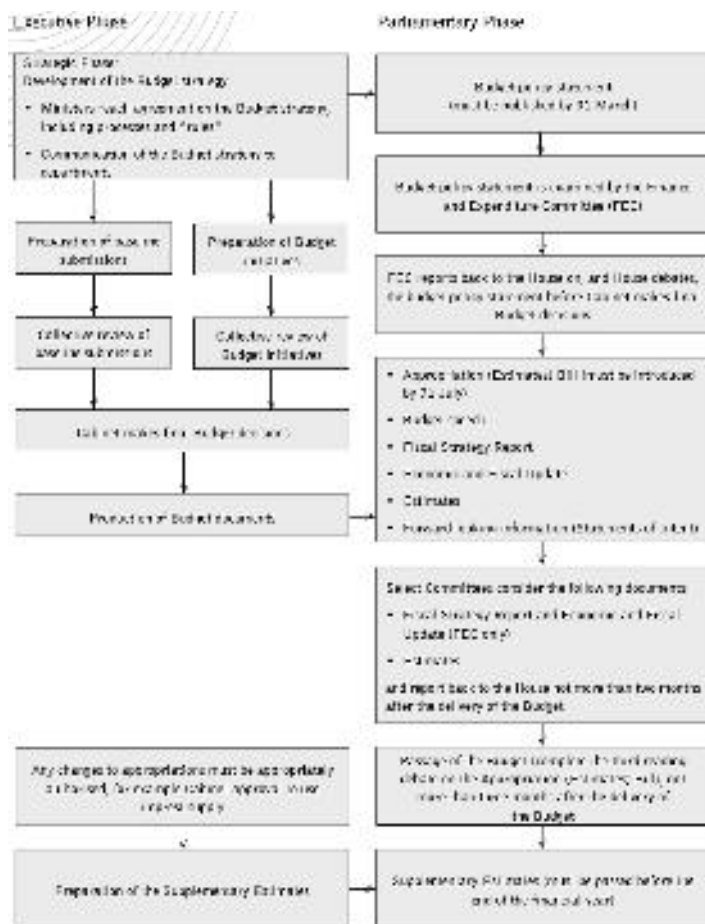
- a) the main characteristics of the environment in which the department operates;
- b) the outcomes that the Responsible Minister, the Vote Minister(s) and the department aim to achieve or contribute to, and their relative priorities;
- c) the indicators that will be used to assess progress towards the desired outcomes;
- d) the main types of outputs the department intends to produce;
- e) an overview of the rationale that explains why those outputs have been selected, including assumptions and risks the department needs to manage and how it will manage these;
- f) a description of how the department will work effectively with other departments that influence the desired outcomes being achieved;
- g) a description of how the department intends to assess whether its outputs have their intended impacts and whether the department is producing its outputs efficiently; and
- h) the current capability of the department, the capability it needs to deliver the outputs, and how it intends to manage any difference between current and future capability'

Bron: The Steering Group – Managing for Outcomes Roll-out 2003/04, Mfo 2002: 15-16

Bijlage 5 Jaarlijkse begrotingsproces Nieuw-Zeeland

De jaarlijkse begrotingsronde kan ruwweg in twee fasen worden opgesplitst: de 'executive' en parlementaire fase. De cyclus van voorbereiding en autorisatie beslaat een periode van elf maanden, tussen augustus t-1 en juli 1, de start van de Crown's financial year, zie figuur 20. Hierna worden de verschillende stappen in de begrotingsvoorbereiding en autorisatie kort beschreven.

Figuur 20



Bron: Treasury, 2005, : 77

Het begrotingsproces begint met een strategische fase waarin minister een strategische doelen voor de komende drie jaar vaststellen. De Treasury bereidt dit voor, waarna outcomes heroverwogen worden en een besluit genomen wordt over de belangrijkste thema's voor de nieuwe begroting. Daarna wijzen de ministers departmentale doelen aan die leidend zijn bij het voorbereiden van de votes (Treasury, 1996: 22). De besluiten worden verwerkt in de Budget Policy Statement (BPS). Dit document, dat niet later dan op 31 maart aangeboden moet worden, omvat onder andere informatie over het financieel beleid voor de korte en lange termijn en prioriteiten voor het komende begrotingsjaar. Daarmee vormt het het kader voor parlementair debat over de parameters en prioriteiten voor het nieuwe begrotingsjaar. De BPS is beoordeeld door de Finance and Expenditure Committee (FEC). Voordat de definitieve besluitvorming over de begroting plaatsheeft, worden over de bevindingen van de FEC in het parlement gedebateerd (Treasury, 1996: 24).

In de daarop volgende maanden, november tot februari, bereiden de ministers en chief executives hun begroting voor. De begroting heeft betrekking op de komende drie jaar. In dezelfde periode bereiden ministers beleidsvoorstellen voor die van invloed zijn op de inkomsten en uitgaven. Deze nieuwe begrotingsinitiatieven moeten aansluiten op de eerder overeengekomen begrotingsprioriteiten en parameters (Treasury, 1996: 25). Van februari tot april worden de baselines opnieuw beoordeeld. Ook in die periode maken de ministers en chief executives afspraken over de Supplementary Estimates van het lopende begrotingsjaar.²⁶⁰ Zoals in hoofdstuk 6 beschreven is het stelsel er sterk op gericht vast te houden aan de baselines. Dat wordt gestimuleerd door een 'fast-track minimal scrutiny or no scrutiny approval process' wanneer een begroting binnen de baselines blijft (Treasury, 1996: 25). Vervolgens, van februari tot april, worden de voorstel beoordeelt in het kabinet. Nagegaan wordt of zij aansluiten op de overall strategie, in het bijzonder de begrotingsprioriteiten en lange termijn doelen. Nadat het parlement over het FEC rapport over de BPS gedebatteerd heeft, neemt het kabinet een definitief besluit over de begroting. De Treasury heeft een belangrijke rol in deze fase. Zij toetst of de voorstellen voldoen aan de begrotingsdoelen. Discussiepunten tussen de Treasury en vakdepartementen worden gehoord in de Officials' Committee on Expenditure Control, om problemen op te lossen (Boston e.a., 1996: 287). Daarna wordt de begroting nieuwe initiatieven onderzocht door de Cabinet Committee on Expenditure Control and Revenue. Tot slot is de Strategy Committee, voorgezeten door de premier, aan zet. Daarna worden de voorstellen doorvertaald naar de betreffende begroting. Op begrotingsdag (Budget day), nadat alle voorbereidingen zijn getroffen, worden de begrotingsstukken aangeboden aan het parlement. Dit vindt niet later plaats dan op 31 juli (in de praktijk is dat vaak al in mei of juni).

De parlementaire fase

Direct na de Budget Speech, een toelichting van de minister van Financiën, wordt over de begroting gedebatteerd. Het parlement verleent "supply" aan individuele ministers door het aannemen van begrotingswetten ('appropriation bills'). De parlementaire fase begint met een onderzoek naar de afzonderlijke votes. De FEC kan zelf een onderzoek starten of besluiten om dit over te dragen aan de betreffende 'select committee' (OECD 2004: 319-320).²⁶¹ Daarnaast onderzoekt de FEC de Fiscal Strategy Report en de Budget Economic and Fiscal Update. De commissie heeft zes weken om haar bevindingen te rapporteren aan het parlement. Dit wordt uitvoerig bestudeerd door de 'select committees' om te kunnen bepalen of de begrotingsvoorstellen geaccepteerd kunnen worden. De betreffende Vote Minister moet daartoe een gedetailleerde vragenlijst over zijn plannen beantwoorden voor het komende begrotingsjaar. Ook komt het voor dat dit mondeling wordt toegelicht, waarbij de ministers zich richt op de beleidsinhoudelijke vragen en de departementen de meer technische vragen beantwoorden (Treasury, 2005: 13, 17). De commissies moeten binnen twee maanden verslag doen van hun bevindingen. Een vote kan niet worden aangenomen, zonder dat een commissie een begrotingsonderzoek heeft uitgevoerd (OECD, 2004: 320). Het begrotingsdebat heeft plaats in een plenaire zitting van het parlement. Tijdens dit debat worden de individuele votes besproken, waarmee er een nieuwe gelegenheid is om de verantwoordelijk minister vragen te stellen wanneer hij zijn begroting verdedigt. Het is mogelijk, maar niet gebruikelijk, dat appropriations in dit debat geamendeerd worden. Opvallend is dat de 'Parliament's Standing Orders' de regering toestaan om de dag van het debat te kiezen, welke votes op een bepaalde dag op de agenda staan en hoeveel tijd er in totaal beschikbaar is voor debat die dag (OECD, 2004: 328).²⁶² Na het debat heeft de wet een derde lezing waarbij tevens de Fiscal Strategy Report, de Budget Economic and Fiscal Update en het FEC rapport betrokken worden. Na deze fase wordt het voorstel aangenomen en krijgt het, na bekrachtiging door de Governor General, de status van wet (Treasury, 1996: 27). Aangezien de Appropriation Acts in het algemeen niet aangenomen zijn voor aanvang van het nieuwe begrotingsjaar, wordt een voorlopige voorziening getroffen, zodat een minister (tot op zekere hoogte) uitgaven kan doen/verplichtingen kan aangaan (OECD, 2004: 329). Dit wordt verleend in de vorm van Imprest Supply, die wordt aangenomen kort voor het nieuwe begrotingsjaar. Meestal gaat het om een termijn van twee maanden.²⁶³

²⁶⁰ Supplementary Estimates hebben betrekking op het lopende begrotingsjaar. Daarin worden nieuwe voorstellen en actuele financiële ramingen verwerkt (Treasury, 1996: 25).

²⁶¹ 'FEC also allocates to subject select committees each year the task of conducting a financial review of the performance in the previous financial year and the current operations of each individual department, office of Parliament, Crown entity, public organisation or SOE' (OECD, 2004: 320).

²⁶² 'In countries where the executive and legislature are separate, it would be inconceivable for the government to have such a strong agenda-setting role' (OECD, 2004: 329).

²⁶³ The act provides for three lump-sums: 'expenditure of public money (departmental capital contributions, repayment of

Bijlage 6 Taken Treasury

Als de belangrijkste economisch en financieel adviseur is de rol van de Treasury met betrekking tot de begroting:

- te rapporteren over begrotingsvoorstellen die ingediend worden bij de regering;
- het beheersen van de staatsschuld;
- het adviseren over fiscaal beleid en;
- te adviseren over belangrijke beleidsissues met financiële gevolgen.

Met betrekking tot de allocatie is haar rol:

- het voorbereiden van de begrotingsdocumenten, inclusief de Appropriation Bills, Estimates and Imprest Supply Bills;
- het monitoren van de behoefte aan en het gebruik van 'imprest supply' (zie bijlage 5);
- het voorbereiden van een maandelijks voortgangsrapportage van de 'appropriations' voor de Auditor-General en;
- ervoor zorgdragen dat er een adequaat systeem van interne controle is.

Daarnaast is de Treasury verantwoordelijk voor de Economic and Fiscal Updates en een verklaring ten aanzien van de financiële positie voor de lange termijn (Treasury, 2005: 16). In het proces van begrotingsvoorbereiding spelen twee teams een belangrijke rol: de Treasury Vote teams en de Macroeconomic Group. Treasury Vote teams (en de Vote Analysts in het bijzonder) hebben een 'assess' en 'assist' rol in het begrotingsproces (Treasury, 2007: 7-8):

- in the *assist* role, Vote teams work alongside departments in updating baseline information and developing Budget initiatives for specific Votes and sectors. They provide the link between departments, other Treasury teams and the Minister of Finance;
- besides, Treasury Vote teams are responsible for providing advice to the Minister of Finance on Budget issues, the *assess* role. There are a number of key aspects to this role: the provision of advice about the objectives and relative priorities that should be addressed through the Budget package; on the efficiency and effectiveness of major programmes, and the appropriateness of an agency's choice of outputs to achieve key Government outcomes; undertaking assessments of Budget initiative proposals and providing advice to the Minister to inform his decisions about the package of initiatives for a particular Vote (or group of Votes); the provision of quality assurance on the information that is used to make budget decisions and to update baseline information; assisting theme Ministers and lead departments in making the important trade-offs and marginal decisions that will balance each theme package, and; alerting the Minister of Finance to any policy and fiscal risks that might not be fully disclosed in a Vote Minister's Budget submission.

De Macroeconomic Group adviseert de minister van Financiën over de macroeconomische en financiële vooruitzichten (de Outlook). Daarnaast consulteert zij ministers en departementen over de begrotingsstrategie, -management, en de inrichting van de begrotingsprocessen. Het team brengt het bredere macroeconomische en financiële plaatje samen met de analyse van de individuele Vote teams. Op basis daarvan adviseert zij de minister van Financiën over een te volgen koers, die de regering in staat moet stellen om haar centrale beleidsdoelen te realiseren, binnen de afgesproken financiële en economische kaders. Ook monitort de Macroeconomic Group de financiële positie en bereidt zij de Economic and Fiscal Update voor (Treasury, 2007: 8).

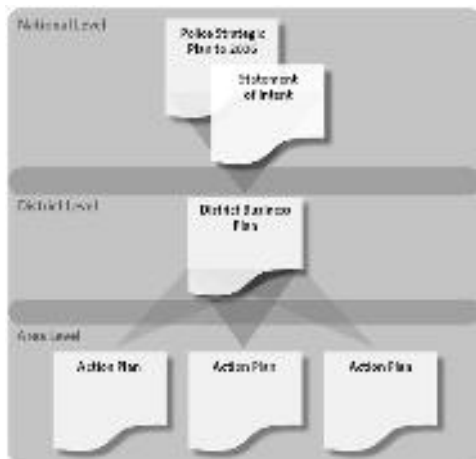
Om de Treasury in staat te stellen de begroting voor te bereiden zijn departementen verantwoordelijk om tijdig de benodigde informatie te verstrekken.²⁶⁴

debt'); 'expenses (classes of outputs, benefits and unrequited expenses, borrowing and other expenses); 'liabilities (non-departmental capital contributions, purchase or development of capital assets)'. The amounts in the first Imprest Supply Act for the year are usually for one-third of the total amount of appropriations sought in the Estimates' (Treasury, 2008: 14).

²⁶⁴ Dit betreft onder andere advies aan de minister van Financiën over (Treasury, 2005: 9): 'the key outcomes that the Minister might want the department to pursue over the medium-term and their relative priorities (consistent with the Budget Policy Statement); whether the existing outputs are the most efficient and effective ones to achieve those outcomes and what alternatives could be considered; whether the organisations in the Vote have the right capability to deliver the outputs, and; the main risks and how to manage these'.

Bijlage 7 Vertaling van de nationale strategische prioriteiten naar districtsniveau

Figuur 21 Business planning bij New Zealand Police



Bron: OAG, 2006b: 32

In de districtsplannen worden targets opgenomen om de doelen uit het strategisch plan en de Statement of Intent te kunnen realiseren. Daarbij wordt rekening gehouden met lokale omstandigheden en prioriteiten. Vervolgens wordt dit uitgewerkt naar operationele plannen op gebiedsniveau ('area level') voorzien van: 1) gekwantificeerde mijlpalen (bijvoorbeeld gerichte aanpak in een bepaalde gebied of een bepaald type overtreding) en outcomes (zoals het terugdringen van inbraken); 2) specificatie van wie verantwoordelijk is voor welke taken en targets (OAG, 2006b: 32). Dit betekent overigens niet dat op individueel niveau afspraken worden gemaakt over output/outcome targets. De plannen worden gebruikt voor de verdeling van de capaciteit over de verschillende aandachtsgebieden.²⁶⁵ De prestaties van het personeel worden beoordeeld aan de hand van het 'competency framework', waarin richtlijnen zijn opgenomen ten aanzien van kernwaarden en kerncompetenties, functionele en technische competenties (Commission of inquiry into police conduct, 2007: 228).

Sinds een (kritische) evaluatie van de Office of the Auditor-General in 2001 zijn verschillende initiatieven gestart om resultaatgerichtheid beter in te bedden in de organisatie. De prestatieafspraken met de district commanders worden twee keer per jaar door het bureau van de Commissioner uitgevoerd in zogenaamde 'District Performance Reviews'. Deze reviews zijn geïnitieerd om de aandacht voor resultaat te vergroten (OAG, 2006b: 23). Ook worden binnen de districten de targets beter bewaakt.²⁶⁶

²⁶⁵ 'Currently [2007, JP] staff are allocated through a planning tool that provides information in relation to resources needed to meet demand and performance requirements. The model assesses data drawn across several years to determine the likely demand/need profile for a district, and then indicates a potential level of resource required to meet this demand/need. The resource allocation model is a decision support tool and does not automatically result in reallocation of resources. The model consists of three stages looking at the need/demand drivers for resource within any particular area and then adjusts that profile to reflect any additional influences that may be forecast. This consolidated profile is then used as a decision support tool for the Commissioner who has ultimate responsibility for where staff are placed' (New Zealand Police, 2006a: 32)

²⁶⁶ 'District Commanders are now more accountable for the performance results of their Districts, and they seek accountability for performance from Area Commanders. In the Districts and Areas we examined, there is at least monthly, if not weekly, monitoring of crime statistics against targets. Because of this, Police staff at the Area level are more regularly aware of levels of offending. This allows greater targeting of resources [...]' (OAG, 2006b: 35).

Box 26 District Performance Review

De District Performance Review begint met individuele prestatieafspraken tussen een District Commander en de Police Commissioner, dan wel een van de twee plaatsvervangers. De prestatieafspraken zijn gerelateerd aan de maatregelen en doelen van de Statement of Intent. De laatste jaren zijn de District Commanders ook nauwer betrokken bij het vaststellen van deze doelen.

Onderdeel van de review is een bezoek aan een district door een District Organisational Performance Group en analisten vanuit verschillende onderdelen van de politie. De overall prestatie van een district wordt onderzocht aan de hand van interviews en analyse van maandelijkse en wekelijkse prestatiestatistieken. De districten worden daarbij in de gelegenheid gesteld om sterke punten en knelpunten aan te geven. Daarna wordt een conceptrapport opgesteld en voorgelegd aan het district. Vervolgens wordt het eindrapport besproken in een District Management Meeting, met de Commissioner of een plaatsvervanger, waarin de belangrijkste bevindingen worden besproken. De Commissioner, dan wel zijn plaatsvervanger, beoordeelt vervolgens afzonderlijk de prestaties van de District Commander, gebaseerd op de resultaten in de District Performance Review.

Elke review bestaat uit een brede evaluatie, dat verder gaat dan het afzetten van prestaties tegen criminaliteitscijfers. Ook organisatorische randvoorwaarden worden betrokken in de beoordeling, zoals personeelscijfers en de uitkomsten van klanttevredenheidsonderzoeken.

De District Commanders die de OAG gesproken heeft over de District Performance Review zijn positief over het effect ervan op verantwoording en de noodzaak om de prestaties te verbeteren.

Bron: OAG, 2006b: 34-35

Bijlage 8 Hoofddlijnen Veiligheidsprogramma 'Naar een veiliger samenleving'

Box 27 Hoofddlijnen Veiligheidsprogramma 'Naar een veiliger samenleving'

Het kabinet constateert drie belangrijke categorieën van oorzaken voor de huidige problemen in de veiligheid:

1. te veel versnippering van de (krachten van) betrokken instanties, mensen en middelen met als gevolg een te geringe effectiviteit in het optreden, met name in de gebieden en de terreinen waar de problemen zich bij uitstek voordoen. De gepleegde inzet van de ene partner wordt (te) vaak als gevolg van tekorten in capaciteit of door kortsluiting met (optreden van) andere partners tenietgedaan. De inzet van het kabinet is een meer effectieve bestrijding van de criminaliteit door concentratie en bundeling van krachten van alle partners, landelijk en lokaal. Daartoe zullen ondermeer urgentiegebieden worden aangewezen, bevoegdheden worden uitgebreid, betrokken instanties versterkt en aparte voorzieningen worden gecreëerd;
2. een tweede groep van problemen wordt veroorzaakt door tekorten in de handhaving. Zo blijven 80.000 zaken met opsporingsindicatie die de politie ter ore komen, op de plank liggen zonder dat deze een adequate justitiële reactie verkrijgen, mede als gevolg van een gebrek aan justitiële capaciteit. De inzet is deze tekorten aan te pakken, zodat ultimo 2006 de handhaving weer goed en adequaat moet kunnen functioneren;
3. een derde categorie van problemen wordt veroorzaakt door een te weinig zichtbare aanwezigheid van de bij veiligheid direct betrokken overheden en andere betrokkenen (burgers, bedrijfsleven). Te lang is (op onderdelen) een gedoogcultuur volgehouden en criminogeen en overlastgedrag in de (semi)-publieke ruimte geaccepteerd. Het kabinet zal de lokale partners financieel en instrumenteel ondersteunen om gedogen een halt toe te roepen en om snel en adequaat op te (kunnen) treden. Ook worden enkele maatregelen ingevoerd die betrekking hebben op de aansluiting van overig overheidsbeleid met de handhaving en het voorkomen van criminogeen en overlastgedrag in de samenleving.

Eén en ander wordt uitgevoerd in nauwe samenwerking met de verschillende organisaties en partners in de publieke en private sfeer langs de volgende lijnen:

- een intensivering van de aanpak met de huidige mensen en middelen;
- modernisering en het efficiënter maken van het bedrijf van de rechtshandhaving: het centraal stellen van kerntaken; het duidelijker van verantwoordelijkheden waar zij thuis horen en; (in het algemeen) het doelgerichter en doeltreffender maken van de overheidsreactie en het sanctiebeleid;
- minder terughoudendheid ten aanzien van het inzetten van nieuwe en onorthodoxe maatregelen, zoals de legitimatieplicht voor burgers, de gerechtelijke afdoening en de aanpak van urgentiegebieden;
- extra financiële middelen oplopend tot een bedrag van structureel € 800 miljoen vanaf 2006.

Verder kiest het kabinet voor een benadering waarbij allereerst de aandacht zal worden gericht op de aanpak van de 'notoire' bronnen (harde kern) van overlast en criminaliteit. Het gaat dan met name om de specifieke groepen die in de publieke ruimte veel overlast en criminaliteit veroorzaken: de groep van stelselmatige daders en de risicojongeren. De gedachtegang van het kabinet is om met het aanpakken van deze specifieke doelgroepen meer criminaliteit van de straat te halen, waardoor de onveiligheid, de (drugs)overlast en de verloedering in het publieke domein zal afnemen.

Ontleend aan: Ministerie van Justitie & Ministerie van BZK, 2002

De doelstellingen moeten worden bereikt door de uitvoering van zo'n 150 maatregelen waarvoor structureel extra budget beschikbaar gesteld wordt. Deze maatregelen zijn zeer uiteenlopend: van beleidsvoorbereidingen (het opstellen van nota's en actieplannen), wet- en regelgeving tot de daadwerkelijke uitvoering van plannen en handhaving van wetten en regels. Globaal kent het programma drie fasen (BMC, 2005: 81):

- tot en met 2004: de verdere uitbouw van de instrumenten en maatregelen die randvoorwaardelijk zijn voor een effectief veiligheidsbeleid;
- de periode 2005 tot ultimo 2006: een integrale en sluitende aanpak van geïdentificeerde doelgroepen en –locaties (veelplegers, risicojongeren, urgentiegebieden);
- 2008 tot 2010: landelijke reductie van criminaliteit en overlast in de volle breedte met 20% tot 25%.

Om de voortgang te kunnen volgen, wordt (tweemaal per jaar) op vier niveaus aan de Kamer gerapporteerd over 1) de voortgang van de maatregelen; 2) de daarmee beoogde uitkomsten (productie of output); 3) de effecten op de objectieve meetbare veiligheidssituatie in het publieke domein (landelijk en lokaal); 4) de veiligheidsbeleving van de burger.

Bijlage 9 Verdeling budget veiligheidsprogramma 'Naar een veiliger samenleving'

Tabel 26

	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Douane & KMAR		7	14	20	20	20	20
Commissie van den Haak	7	17	29	29	29	29	29
BZK	132	206	329	421	442	443	443
Justitie	201	373	527	643	758	773	773
Totaal beoogde inzet veiligheidsmiddelen BZK en Justitie	340	604	898	1112	1250	1264	1264
Verdeling naar operationele doelstelling BZK							
Politie (sterktegroei)	112	167	237	300	308	308	308
Politie (kwaliteit)	20	37	63	81	95	95	95
Politie (onderwijs)		3	13	20	20	20	20
Rampenbeheersing en brandweer			16	20	20	20	20
Totaal	132	207	329	421	443	443	443
Verdeling naar operationele doelstelling Justitie							
Huiselijk geweld		1	2	2	3	3	3
Slachtofferhulp	0,1	0,4	0,5	0,6	5,2	8,9	8,9
Openbaar Ministerie	10,2	35	43,5	49,3	55,2	58	58
Forensisch Instituut	0,1	3,7	3,7	3,7	4,7	6,3	6,3
DG Rechtshandhaving	0,9	3,9	3,8	3,7	1,3	0,6	0,6
Jeugd terecht	20	23,1	39,9	69	75	75	75
Jeugdreclassering			1,5	2	2,4	2,4	2,4
Rechtsprekende macht	20,9	52,5	42	39,9	49,4	49,2	49,2
Rechtsbijstand	4,6	9,9	18,4	25,4	33,5	33,5	33,5
Dienst Justitiele Instellingen	132,4	214,1	321,6	375,1	439,1	441,1	441,1
SRN	10,9	25,4	43,4	63	78,6	82,4	82,4
RvdK	0,3	1,9	3,7	5,5	6,2	6,6	6,6
HALT	0,1	0,5	0,6	1	1,1	1,4	1,4
CJIB	0,5	1,1	1,6	2	3,1	4,1	4,1
Tolken/onr. Detentie		0,6	0,6	0,6	0,6	0,6	0,6
Totaal	201	373,1	526,8	642,8	758,4	773,1	773,1

Bron: MinJUS & BZK, TK 2003-2004, 28684 nr. 17:134-138

Bijlage 10 Veiligheidsmonitor Rijk

Box 28 Veiligheidsmonitor Rijk

De voortgang van de realisatie van de doelstelling van het Veiligheidsprogramma werd aanvankelijk gemeten door gebruikmaking van verschillende meetinstrumenten: het Permanent Onderzoek Leefsituatie (POLS), de Politiemonitor Bevolking (PMB) en de Enquêtes Leefbaarheid en Veiligheid (L&V). Mede uit efficiencyoverwegingen is ervoor gekozen een deel van het instrumentarium (POLS en PMB) per 2006 te laten opgaan in een nieuwe rapportage: de Veiligheidsmonitor Rijk. Deze meet het landelijk slachtofferschap van criminaliteit, de ervaren buurtproblemen (overlast en verloedering) en de onveiligheidsgevoelens van burgers. Daarnaast wordt de L&V aangehouden om de ontwikkelingen in de 50 probleemwijken in de grote steden (G31) te meten.

Evenals de voorgaande instrumenten wordt de VMR om een viertal redenen uitgevoerd:

- het levert gegevens op die op een andere manier niet of onvoldoende betrouwbaar kunnen worden; verkregen, zoals voor het niveau van feitelijk slachtofferschap: omdat niet alle gevallen van slachtofferschap bij de politie worden aangegeven blijft een deel van het feitelijke slachtofferschap buiten beeld. Gezien de omvang van de steekproef valt aan de hand van de VMR een relatief betrouwbare schatting te maken van het daadwerkelijke niveau van slachtofferschap en de daarbij ondervonden delicten;
- doordat het onderzoek gestandaardiseerd is, levert het informatie op waarmee vergelijkingen, zowel in de tijd als tussen verschillende gebieden, mogelijk zijn;
- het geeft bruikbare informatie voor de verschillende niveaus waarop beleid wordt gemaakt;
- het biedt de mogelijkheid om ontwikkelingen te 'monitoren' aan de hand van specifieke indicatoren, zoals bijvoorbeeld de indicatoren van de prestatieafspraken met de politiekorpsen.

Belangrijke verschillen tussen de VMR en de voorgangers hebben betrekking op de onderzoeksmethode en de toevoeging van nadere analyses. Onderzoekstechnisch/methodologisch is de VMR een verbeterde meetmethode ten opzichte van de tot dusver gehanteerde methoden. De VMR hanteert de GBA als steekproefkader, die minder selectief is dan bijvoorbeeld het bij de PMB gehanteerde kader, te weten het PTT/KPN-telefoonregister. Verder maakt de VMR, in tegenstelling tot de voorgaande meetmethoden, gebruik van een combinatie van telefonische en 'face-to-face'-bevraging. Via deze combinatie genereert de VMR een hoge respons (rond de 70%) en een beter beeld van de stand van zaken in de samenleving. Een gevolg van de nieuwe meetmethode, die voor het eerst in 2005 in een beperktere omvang (als pilot) werd uitgevoerd is dat de resultaten niet zondermeer vergelijkbaar met de uitkomsten van de voorgaande monitors. Zo leidt de andere meetmethode tot hogere aantallen delicten. Het tweede verschil ten opzichte van de voorgaande monitors is de toevoeging van een hoofdstuk met nadere analyses. De belangrijkste indicatoren over slachtofferschap, onveiligheidsgevoelens en overige onderwerpen zijn gerelateerd aan achtergrondkenmerken, waarbij rekening is gehouden met de invloed van de belangrijkste kenmerken.

Bron: TK 2868 nr.85, CBS, Ministerie van Justitie & Ministerie van BZK, 2007

Bijlage 11 Beoordelingskader VBTB-conformiteit Algemene Rekenkamer

Tabel 27

Begroting	Jaarverslag
Algemene doelstelling (AD)	
<i>Wat willen we bereiken?</i>	<i>Hebben we bereikt wat we wilden bereiken?</i>
Bevat AD een gewenst maatschappelijk effect?	Wordt teruggekomen op hetzelfde maatschappelijke effect?
Bevat de AD indicatoren voor het gewenste effect?	Wordt teruggekomen op dezelfde indicatoren voor het gewenste effect?
Wordt de AD uitgewerkt in OD's? N.b. Indien het artikel verder geen OD's bevat, dan dienen W2 en W3 te worden ingevuld onder OD1	
Is per indicator een streefwaarde vermeld? (incl. tijdsaanduiding)	Wordt per indicator de realisatiewaarde genoemd?
Operationele doelstelling (OD)	
<i>Wat willen we bereiken?</i>	<i>Hebben we bereikt wat we wilden bereiken?</i>
Bevat OD een gewenst maatschappelijk effect?	Wordt teruggekomen op hetzelfde beoogde maatschappelijke effect?
Is doelbereiking uitgedrukt in indicatoren?	Wordt teruggekomen op dezelfde indicatoren voor het gewenste effect?
Is per indicator een streefwaarde vermeld? (incl. tijdsaanduiding)	Wordt per indicator de realisatiewaarde genoemd?
<i>Wat gaan we ervoor doen?</i>	<i>Hebben we gedaan wat we ervoor zouden doen?</i>
Zijn beleidsinstrumenten bij OD vermeld?	Wordt teruggekomen op dezelfde instrumenten?
Is duidelijk wat voor bereiken van het doel wordt gedaan? (indicatoren voor prestaties/ instrumenten)?	Wordt teruggekomen op dezelfde indicatoren voor de prestaties?
Is per indicator de streefwaarde (raming) vermeld?	Wordt per indicator de realisatiewaarde genoemd?
<i>Wat mag het kosten?</i>	<i>Heeft het gekost wat het mocht kosten?</i>
Is aangegeven welk budget beschikbaar is voor het OD?	Is aangegeven welke uitgaven zijn gedaan voor het OD?
Is aangegeven welk budget beschikbaar is per (financieel) beleidsinstrument.	Is aangegeven welke uitgaven zijn gedaan per instrument?
Zijn de uitgaven per prestatie (per instrument) inzichtelijk gemaakt?	Is aangegeven welke uitgaven zijn gedaan per prestatie?

Bron: Algemene Rekenkamer 2006c

Bijlage 12 Situatie objectieve en subjectieve veiligheid burgers en bedrijven

Tabel 28

CI (risico met betrekking tot)	Bron	Stand van zaken 2003	Stand van zaken 2005	Stand van zaken 2004	Stand van zaken 2005	Stand van zaken 2004	Stand van zaken 2005	Doelstelling	Toelichting
objectieve veiligheid burgers (landelijk)		Maatschap CBS/VOB	CBS/VOB	CBS/VOB	PMB	VMR2005	VMR2005		
• veiligheid voor mensen • ernstigheid * Landoffensiefalg (burg. l.w. landaanval, aanslag, ontvoering, delicten) * burgers - ernstigste - geweld	- van 2003-2005 (1 ^e pijnschik) * Landoffensiefalg (CBS-FOL3) - van 2005 (2 ^e pijnschik) * veiligheid * Veiligheidsmonitor Rijk (VVR)	1.475.000 1.031.000	1.743.000 1.085.000	1.590.000 864.000		1.871.000 1.302.000	1.100.000 1.036.000	2,4-26% (25% en 2008-2010)	- De objectieve veiligheid naar de normen van een landaanval is de publieke veiligheid voor burgers en bedrijven/organisaties, inclusief wederzijds gezamenlijkheid.
• veiligheid voor mensen • ernstigheid * Landoffensiefalg (burg. l.w. landaanval, aanslag, ontvoering, delicten) * burgers - ernstigste - geweld	- van 2003-2005 (1 ^e pijnschik) * Landoffensiefalg (CBS-FOL3) - van 2005 (2 ^e pijnschik) * veiligheid * Veiligheidsmonitor Rijk (VVR)	2,2 3,5	2,1 3,3	2,1 3,5	2,0 3,2	1,8 3	1,8 2,9	objectieve veiligheid	
subjectieve veiligheid burgers (landelijk)		Maatschap PNB	PNB	PNB	PMB	VMR2005	VMR2005		
* overtuigingsniveau - risico van - ernst	- van 2003-2005 (1 ^e pijnschik) * Landoffensiefalg (CBS-FOL3) - van 2005 (2 ^e pijnschik) * Veiligheidsmonitor Rijk (VVR)	5,4% 30,8%	5,3% 27,3%	4,6% 26,9%	1,7% 24%	4,5% 29%	3% 35,7%	objectieve veiligheid	

Tabel 29

CI (risico met betrekking tot)	Bron	Stand van zaken 2001/2003/2005	Stand van zaken 2005/2004	Stand van zaken 2004/2005	Stand van zaken 2005/2006	Doelstelling	Toelichting
Veiligheidsmonitor (G-3)¹		Maatschap Vrijheid, G-3	1-onderzoek 1 ^e groep	2-onderzoek 2 ^e groep	3-onderzoek 3 ^e groep		
• Landoffensiefalg (burg. l.w. landaanval, aanslag, ontvoering, delicten) * burgers - ernstigste - geweld	1,8% 2003 2007	11,3% (groep 1) 11,5% (groep 2) 15,8% (groep 3)	8,8% (groep 1) 8% (groep 2) 7,7% (groep 3)	7,3% 6,1% (groep 2)	7% 5,7% (groep 3)		
• Landoffensiefalg (burg. l.w. landaanval, aanslag, ontvoering, delicten) * burgers - ernstigste - geweld		3,4% (groep 1) 2,6% (groep 2) 3,3% (groep 3)	3,1% 2,9% (groep 3)	2,5%	2,8% (groep 3)		
• Landoffensiefalg (burg. l.w. landaanval, aanslag, ontvoering, delicten) * burgers - ernstigste - geweld		5,2% (groep 1) 5,7% (groep 2) 6,1% (groep 3)	5,1% 5,3% (groep 3)	4,9%	5,2% (groep 3)		
* overtuigingsniveau (De mate van risico en ernst, ernstigste (in de groep))		25,2% (groep 1) 22,9% (groep 2) 30% (groep 3)	25,7% 26,7% (groep 3)	33,3%	33,6% (groep 3)		

Bron: Ministerie van Justie en BZK, 2005c, bijlage 2: 62-63

Bijlage 13 Procedureregeling grote projecten

De procedureregeling grote projecten is in 1985 voorbereid door een werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van de Tweede Kamer en de Algemene Rekenkamer. Doel was bij grote en complexe projecten te komen tot uitvoerige controle door 'sluitende afspraken over de informatievoorziening tussen de betrokken minister en Kamercommissie, regelmatige voortgangsrapporten en de rechtstreekse inschakeling van de uitvoerende dienst en de departementale accountantsdienst' (TK 29283, nr. 6: 21).

Box 29 Procedureregeling grote projecten

Criteria

Volgens de Procedureregeling, onderdeel van het Reglement van Orde van de Tweede Kamer, kan de Tweede Kamer een project aanwijzen als groot project wanneer het voldoet aan de volgende criteria:

- het gaat om een niet-routinematige en in de tijd begrensde activiteit;
- het gaat om een activiteit waarvoor de staat alleen of grotendeels verantwoordelijkheid draagt;
- er is sprake van een activiteit met substantiële financiële consequenties en/of aanmerkelijke uitvoeringsrisico's.

Andere redenen kunnen zijn:

- de activiteit heeft belangrijke gevolgen voor de samenleving of de rijksdienst;
- er is sprake van toepassing van nieuwe technologieën of financieringsconstructies;
- er is sprake van een in organisatorisch opzicht complex besturings- en uitvoeringsproces.

Informatievoorziening

De Kamercommissie(s) maakt met de betrokken bewindspersoon afspraken over de informatievoorziening. Deze afspraken worden ingevuld aan de hand van richtlijnen over te verstrekken informatie met betrekking tot de voorbereiding en de uitvoering van het project:

Vorbereidingsfase

De informatie over de voorbereiding van een groot project moet in ieder geval bevatten:

- een omschrijving van het probleem dat met het project opgelost moet worden, waaruit onder andere duidelijk wordt hoe ernstig het probleem is en wat er gebeurt als er niet wordt ingegrepen;
- een uiteenzetting over de verschillende mogelijkheden om het probleem op te lossen, waarbij alle mogelijkheden evenveel aandacht moeten krijgen;
- raakvlakken met overig beleid;
- een complete weergave van de middelen waaruit gekozen kan worden en de prestaties en effecten die daarvan te verwachten zijn;
- duidelijkheid over de manier waarop tijdens de uitvoering de voortgang gecontroleerd kan worden, aan de hand van ijkpunten en tussendoelen;
- duidelijk geformuleerde doelen, zodat na afloop van het project beoordeeld kan worden of die doelen gehaald zijn; een volledige financiële onderbouwing van het project, inclusief een analyse van de daaraan verbonden risico's.

Uitvoeringsfase

In de uitvoeringsfase moet de informatie in ieder geval bevatten:

- vergelijking van planning en realisatie van zowel financiële als niet-financiële aspecten van het project en een overzicht van aangegane financiële verplichtingen en uitgaven, met een vergelijking met de projectbegroting;
- inzicht in de projectrisico's en de manier waarop deze risico's worden afgedekt;
- bij dreigende kostenoverschrijdingen een tussentijds rapport waarin ook voorstellen staan om de problemen te vermijden of te beperken.

Accountantscontrole

Zowel in de voorbereidingsfase als in de uitvoeringsfase dient een accountantsrapport aan de Tweede Kamer overgelegd te worden. Daarin wordt ondermeer een oordeel gevraagd over de kwaliteit en volledigheid van de informatie in de voortgangsrapportages en over de toereikendheid van de projectorganisatie. Dit oordeel mag zowel door de departementale accountantsdienst worden gegeven als door een externe accountant en betreft dus meer dan financiële informatie alleen.

Bron: Algemene Rekenkamer 2003, TK 28645 nr. 2

Bijlage 14 De rol van het Centraal Planbureau

Vanwege haar 'technical reputation and political independence' (IMF, 2006: 1) speelt het Centraal Planbureau een belangrijke rol in het politieke debat en bij het vaststellen van de financiële kaders. Met de introductie van het trendmatig begrotingsbeleid is het belang van onafhankelijke en betrouwbare ramingen verder toegenomen.

Het meerjarenkader

Een jaar voor de verkiezingen maakt het Centraal Planbureau voorlopige calculaties van de Nederlandse economie (verwachte economische groei) en 's Rijks financiën voor de middellange termijn. Op grond van deze ramingen wordt het beschikbare budget bepaald. Later worden deze schattingen geactualiseerd en aangevuld met een analyse van de financiële positie voor de lange termijn. De ramingen van het Centraal Planbureau vormen de basis voor het advies van de Studiegroep Begrotingsruimte, die aanbevelingen doet voor het te voeren begrotingsbeleid in de komende kabinetsperiode.

Tabel 30 De weg naar een nieuw middellange termijn kader

Rationele model	Incrementele model
1 jaar voor de verkiezingen.	CPB-ramingen van de Nederlandse economie en financiële positie op middellange en lange termijn, bij ongewijzigd beleid.
1 jaar voor de verkiezingen.	Rapport van de officiële adviesgroep voor begrotingsprincipes.
5 maanden voor de verkiezingen.	Nieuwe CPB-ramingen van de Nederlandse economie en financiële positie op middellange en lange termijn, bij ongewijzigd beleid.
2 maanden voor de verkiezingen.	CPB doorrekening van de verkiezingsprogramma's.
Na de verkiezingen.	CPB doorrekening van het coalitieakkoord.
Enkele maanden na de verkiezingen	Het nieuwe middellange termijn kader, gebaseerd op nieuwe CPB-ramingen voor de Nederlandse economie.

Bron, CPB, 2007: 41

De meerjarenraming, die ongeveer een jaar voor de verkiezingen wordt uitgebracht, en de aanvulling daarop, circa vijf maanden voor de verkiezingen, dienen als uitgangspunt voor de Studiegroep Begrotingsruimte en hebben aldus een grote rol in het trendmatig begrotingsbeleid (zie hoofdstuk 7). Verder is sinds 1986 geleidelijk aan de 'traditie' ontstaan van het laten doorberekenen van verkiezingsprogramma's.²⁶⁷ Op verzoek van de politieke partijen brengt het Centraal Planbureau de financiële gevolgen van de programma's in beeld, waaronder de gevolgen voor de rijksfinanciën (inkomsten en uitgaven), macro-economische ontwikkelingen en de koopkracht. Hierdoor wordt het mogelijk de financiële en economische effecten van de verkiezingsprogramma's te vergelijken, uitgaande van dezelfde economische scenario's en rekenmethodes (CPB, 2007: 41-42). De doorberekening van de verkiezingsprogramma's is meer dan alleen een bewijs dat het programma Centraal Planbureau-proof is. Zodra de doorrekeningen gepubliceerd zijn, worden ze door de politieke partijen gebruikt om hun beleidsvoorstel te verdedigen. 'It is not unusual for politicians to bombard each other with Centraal Planbureau figures during election debates.' (CPB, 2007: 43). Daarbij komt dat dit een soort vliegwieleffect heeft, wat ertoe leidt dat politieke partijen in feite niet meer om het Centraal Planbureau heen kunnen: 'The parties seem to fear more the accusation of not daring to face the consequences of their proposals than the possibility of getting a mediocre grade.' (Kraan, 2005: 115).²⁶⁸ Een ander effect is dat het politiek debat over financieel-economische zaken erg technisch geworden is (doordat vage voorstellen door het Centraal Planbureau worden teruggestuurd) en partijen erg terughoudend zijn geworden in het doen van vergaande voorstellen: 'the more extreme ideas tend to be removed from party platforms, after the Central Planning Bureau has shown not only

²⁶⁷ Bij de voorbereiding van de parlementsverkiezingen van 1986 vroegen CDA, PvdA en VVD aan het Centraal Planbureau om aan te geven wat de economische gevolgen zouden zijn indien hun verkiezingsprogramma's zouden worden uitgevoerd. De drie afzonderlijke notities die het Centraal Planbureau daarover opstelde, zijn toen na de verkiezingen gezamenlijk gepubliceerd. In 1989 verzocht ook D66 om een analyse; in dat jaar verscheen de economische analyse van vier partijprogramma's al voor de verkiezingen. In 1994 voegde ook GroenLinks zich bij de vragenstellers, zodat in 1994 en in 1998 publicaties verschenen over de economische effecten van vijf verkiezingsprogramma's (CPB, 2002: 7). Voor de verkiezingen van 2002 waren het acht partijen, evenals voor de verkiezingen van 2006 waren het eveneens acht partijen.

²⁶⁸ Daarbij helpt het dat het proces vertrouwelijk is en partijen wijzigingen kunnen aanbrengen totdat een acceptabel resultaat is behaald (Kraan, 2005: 115).

their beneficial effects, but also their adverse effects, particularly on incomes of specific groups'. (Kraan, 2005: 114).

De doorberekeningen spelen ook in de coalitieonderhandelingen een grote rol, omdat het een betrouwbare basis biedt om de effecten van voorgestelde maatregelen te vergelijken. De informateur (de adviseur van de Koningin die het onderhandelingsproces over een coalitieakkoord leidt) gaat gedurende het onderhandelingsproces verschillende keren bij het Centraal Planbureau te rade over de economische gevolgen van de voorstellen (Kraan, 2005: 115). Aan het einde van de onderhandelingen wordt het definitieve coalitieakkoord door het Centraal Planbureau doorberekend en wordt de meerjarenraming daarop aangepast.

De jaarlijkse begrotingsronde

In de jaarlijkse begrotingsronde heeft het Centraal Planbureau onder andere een rol bij het bepalen van het uitgavenkader. Mede op basis van het Centraal Economisch Plan, dat inzicht geeft in de economische ontwikkelingen, de rentestand, de ontwikkeling van lonen en prijzen en de werkgelegenheidsontwikkeling, stelt de minister van Financiën de kaderbrief op (zie hoofdstuk 6). Bij de besluitvorming over de begroting in augustus maakt het kabinet gebruik van de meest actuele Centraal Planbureau-gegevens uit de Macro Economische Verkenningen.

Bijlage 15 De jaarlijkse begrotingsronde in Nederland

Het trendmatig begrotingsbeleid en het daaruit volgende uitgavenkader vormen het uitgangspunt voor de jaarlijkse begrotingsvoorbereidingen. Dit proces begint met de begrotingsaanschrijving van de minister van Financiën en eindigt met de aanbidding van de rijksbegroting en de Miljoenennota op Prinsjesdag (de derde dinsdag van september). In de onderstaande tabel zijn de belangrijkste fasen in het proces weergegeven. Deze worden hierna toegelicht.

Tabel 31 De begrotingsvoorbereiding in Nederland

oktober/november t-2	Begrotingsaanschrijving van de minister van Financiën aan de vakministers
februari/maart t-1	Beleidsbrieven van de ministeries aan de minister van Financiën
maart/april t-1	Kaderbrief van de minister van Financiën aan de vakministers
april/mei t-1	Kaderbriefbesluitvorming en totalenbrief
medio juni t-1	Indiening van de concept-ontwerpbegrotingen van de ministeries bij het ministerie van Financiën
zomer t-1	Van concept naar ontwerpbegrotingen en de Miljoenennota
augustus t-1	Definitieve besluitvorming over de begroting in de Ministerraad
uiterlijk 1 september t-1	Advies Raad van State over de rijksbegroting en de Miljoenennota
Prinsjesdag, derde dinsdag in september t-1	Aanbidding aan parlement
september t/m december t-1	Begrotingsbehandeling en vaststelling
voor eind december t-1	Goedkeuring begrotingswetsvoorstellen Tweede en Eerste Kamer

Bron: Ministerie van Financiën, 2009

Begrotingsvoorbereiding

Ongeveer een jaar voor de presentatie van de nieuwe begroting (oktober t-2) start de voorbereiding met de begrotingsaanschrijving van de minister van Financiën aan de andere ministers. Daarin geeft hij technische en procedurele aanwijzingen, zoals data over het aanleveren van stukken en voorschriften met betrekking tot het begrotingsformat. Begin van het nieuwe jaar (januari/februari t-1) stuurt het Centraal Planbureau een voorlopige versie van het Centraal Economisch Plan (CEP) naar de ministeries. Dit omvat geactualiseerde macro-economische ramingen en ontwikkelingen van de rijksfinanciën en wordt door de minister van Financiën gebruikt om het uitgavenkader voor te bereiden. Tegelijkertijd werken de verschillende beleidsdirecties aan voorstellen voor de begroting van hun departement. Deze voorstellen worden ingediend bij de centrale directie Financieel Economische Zaken van het eigen ministerie, die ze kritisch beoordeelt, voorziet van commentaar en doorstuurt aan de minister en de staatssecretaris(sen). De politieke leiding beslist welke prioriteiten gesteld moeten worden en voor welk beleid eventueel extra geld wordt gevraagd. Dit wordt vastgelegd in een beleidsbrief die rond februari/maart (t-1) aan de minister van Financiën wordt gestuurd. Rond die periode wordt tevens de definitieve versie van het Centraal Economisch Plan gepubliceerd, met de meest actuele cijfers, uitgaande van het lopend beleid (Ministerie van Financiën, 2004).

Sinds 1995 is het belangrijkste moment van de besluitvorming over de begroting verschoven van Prinsjesdag (het moment waarop de begroting aan het parlement wordt aangeboden) naar het voorjaar. De ministers nemen dan (april/mei t-1) een besluit over de kaderbrief. In deze brief geeft de minister van Financiën op basis van de beleidsbrieven en de recente cijfers van het Centraal Planbureau, een overzicht van de mogelijkheden en problematiek voor de komende begroting.²⁶⁹ In de zogenaamde 'kaderbriefbesluitvorming' wordt op hoofdlijnen besloten over de doelen, uitgaven en inkomsten voor het komende jaar. Parallel daaraan vindt de besluitvorming over de uitvoering van de begroting van het lopende jaar plaats. Op basis van recente inzichten en prioriteiten worden per begroting wijzigingsvoorstellen gedaan. Het uiteindelijke resultaat van de discussie daarover in de ministerraad vindt zijn weerslag in de Voorjaarsnota, die uiterlijk 1 juni naar het parlement wordt gestuurd (wijzigingen in de lopende begroting moeten geaccordeerd worden door het parlement).²⁷⁰

²⁶⁹ Op hoofdlijnen wordt in deze budgettaire brief bekeken of er bezuinigd moet worden in één of meerdere van de drie sectoren (Rijk, Sociale Zekerheid en Zorg) of dat er ruimte is voor extra uitgaven, voor lastenverlichting of voor het verbeteren van de overheidsfinanciën (het verlagen van het financieringstekort, het realiseren van een overschot op de begroting, het aflossen van de schuld).

²⁷⁰ Hoewel de deadline 1 juni is, verschijnt de Voorjaarsnota meestal, vanwege het samenvallen met de Kaderbrief besluitvorming, in de praktijk veel eerder (eind april, begin mei).

Per saldo is er aldus één centraal afwegingsmoment over de uitgaven in de ministerraad (Brinks, Witteveen, 2001: 21; Berg, 1995: 231-233).

De kaderbriefbesluitvorming levert een begrotingstotaal per ministerie op. Deze totalen worden begin mei per brief, de Totalenbrief, door de minister van Financiën naar de ministeries verstuurd. In deze brief is een overzicht van de besluitvorming over de kaderbrief opgenomen en wordt – zoals de naam al duidelijk maakt – de totaalstand per begroting voor het komende begrotingsjaar vastgesteld. Op basis van de Totalenbrief werken de ministeries een conceptbegroting op hoofdlijnen uit en leggen deze medio juni (t-1) voor aan het ministerie van Financiën. In juni en juli heeft daarover vervolgens intensief ambtelijk overleg plaats tussen het vakminister en het ministerie van Financiën. Tegelijkertijd werkt het ministerie van Financiën aan de Miljoenennota, een overzicht van de hoofdlijnen van het financieel-economisch beleid en de nationale en internationale economische ontwikkelingen worden beschreven. Daarbij wordt gebruik gemaakt van een concept van de Macro Economische Verkenningen (MEV), de zogenaamde koningin-MEV, (kMEV), die een actuele weergave geeft van de economische situatie (waaronder de economische groei en loon- en prijsontwikkelingen) met daarin tevens de nieuwe begrotingsvoorstellen verwerkt. Het overleg over de concept-ontwerpbegrotingen kan resulteren in wijzigingen ten opzichte van de totalenbrief. De minister van Financiën legt deze wijzigingen, inclusief openstaande punten in de zogenaamde 'hangpuntennota', voor aan de Ministerraad.

Uiteindelijk stelt de ministerraad, op basis van de actuele gegevens en de onderhandelingen over de verschillende begrotingen, voor het zomerreces de cijfers voor de ontwerpbegroting vast in de Julibrief. Op basis daarvan worden de ontwerpbegrotingen opgesteld. In augustus wordt een definitief besluit genomen over de rijksbegroting. De ontwerpbegrotingen en de Miljoenennota worden vervolgens definitief gemaakt, in de Ministerraad behandeld en vastgesteld. Nadat de definitieve versies bij de minister van Financiën zijn ingediend, worden de voorstellen, inclusief de Miljoenennota, uiterlijk 1 september (t-1) voor advies aangeboden aan de Raad van State.²⁷¹ Op de derde dinsdag van september, Prinsjesdag, wordt de rijksbegroting en de Miljoenennota voor het komende jaar aangeboden aan het parlement en start de fase van de begrotingsbehandeling.

Parlementaire begrotingsbehandeling

De begrotingsbehandeling in het parlement valt uiteen in twee fasen voor beide kamers, te weten:

1. de Algemene Politieke Beschouwingen (APB) en Algemene Financiële Beschouwingen (AFB) en;
2. de individuele behandeling van de ontwerpbegrotingen.

De woensdag en donderdag direct na Prinsjesdag (t-1) voeren de fractievoorzitters in de Tweede Kamer een plenair debat met de minister-president over de Miljoenennota en de hoofdlijnen van het beleid (de APB). Dit wordt beschouwd als de meest belangrijke confrontatie tussen het Kabinet en het parlement, wat ook blijkt uit het feit dat vrijwel alle Kamerleden aanwezig zijn (Blondal, J.R. & Kromann Kristensen, 2002: 53). De beschouwingen worden dan ook wel gezien als 'een jaarlijks ijkpunt voor de mate van vertrouwen van een meerderheid van de Tweede Kamer in het zittende kabinet' (Janse de Jonge, 1993: 365).

Aansluitend op het debat hebben de kamerleden gelegenheid schriftelijke vragen te stellen aan de ministers. Hoewel dit het belangrijkste moment is waarop de kamerleden aanvullende informatie kunnen inwinnen over het beleid, zijn de meeste vragen toch tamelijk technisch van aard en zijn ze, in het algemeen, direct gerelateerd aan de begroting. Twee weken na de APB vinden de AFB plaats. Het woord is dan aan de financieel specialisten van de Tweede-Kamerfracties die meer en detail in debat gaan met de minister van Financiën over het financieel-economisch beleid. Vaste agendapunten zijn de Miljoenennota en de Macro-Economische Verkenning. Opgemerkt moet worden dat, ondanks de financiële focus van het debat, in de praktijk toch vooral veel politiek gevoelige onderwerpen aan bod komen. Van een integrale beoordeling van de begrotingsstukken is dan ook zeker geen sprake (Blondal, J.R. & Kromann Kristensen, 2002: 53).

De APB en AFB eindigen niet met een stemming. Toch zijn de algemene beschouwingen het laatste moment waarop op een niveau boven de individuele ontwerpbegrotingen kan worden gealloceerd. Om te voorkomen dat de individuele begrotingsbehandelingen besloten uitgavenverhogingen leiden tot een irreële groei van de uitgaven van den totale begroting, geldt als regel dat na de algemene

²⁷¹ Dit advies wordt in de eerste week van september uitgebracht. De ministers schrijven daaropvolgend een reactie op het advies van de Raad van State in een zogeheten 'Nader Rapport'.

beschouwingen alleen binnen begrotingshoofdstukken kan worden geschoven (Blondal, J.R. & Kromann Kristensen, 2002: 53).

Na de plenaire behandeling volgt de individuele beoordeling van de begrotingshoofdstukken. Daarbij is het initiatief aan de vaste kamercommissies waarop het begrotingswetsvoorstel betrekking heeft. Allereerst wordt een begrotingsonderzoek uitgevoerd middels een schriftelijke voorbereiding en daarna de mondelinge behandeling. De schriftelijke voorbereiding per ministerie bestaat uit een schriftelijke beantwoording van een lijst met vragen van kamerleden over de begroting van een ministerie. Vervolgens kunnen tijdens de mondelinge behandeling in de Tweede Kamer veranderingen worden voorgesteld in de begrotingswetsvoorstellen via een amendement of motie. Nadat het voorbereidend onderzoek is afgerond, na circa een maand, vindt de openbare behandeling van het begrotingsvoorstel plaats en kunnen amendementen worden ingediend.²⁷² Tijdens het overleg kunnen tevens moties worden ingediend. Na goedkeuring door de Tweede Kamer gaat het begrotingswetsvoorstel, al dan niet in gewijzigde vorm, voor behandeling naar de Eerste Kamer. De Eerste Kamer kan geen wijzigingen meer aanbrengen en het voorstel alleen aannemen of verwerpen.

²⁷² Tot de stemming van de Tweede Kamer over de ontwerpbegroting kan de regering veranderingen aanbrengen bij nota van wijziging (Brinks, Witteveen, 2001: 150).

Bijlage 16 Landelijke prioriteiten Politie 2008-2011

In de jaren direct na het Landelijk Kader is gekozen voor een meer kwalitatieve insteek. Na een overgangsjaar (2007) zijn voor de periode 2008-2011, samen met de korpsbeheerders en het College van procureurs-generaal, nieuwe landelijke prioriteiten opgesteld. De nieuwe aandachtsgebieden zijn geweld; veilige wijken; jeugdcriminaliteit en risicojeugd; aanpak criminaliteit. Per prioriteit is een resultaatsafspraken gemaakt en zijn indicatoren bepaald. Doel is om daarmee bij te dragen aan de realisatie van de ambitie van het project 'Veiligheid begint bij Voorkomen'. Ook daarvan is de hoofddoelstelling overigens een reductie van criminaliteit en overlast met 25% (2011 ten opzichte van 2002). Vergeleken met het Landelijk Kader 2003-2006 zijn deze afspraken minder kwantitatief van aard.

Box 30 Landelijke prioriteiten Politie 2008-2011

De volgende afspraken (A t/m G) zijn gemaakt:

Geweld:

A de politie zal hoge prioriteit geven aan de opsporing van verdachten van geweldsdelicten¹: Voor het monitoren van resultaten op dit terrein zal als indicator een verdachtenratio specifiek voor geweldsdelicten (aantal verdachten van geweldpleging gedeeld door het aantal geweldsmisdrijven) worden uitgewerkt.

Veilige wijken:

B Er komen 500 extra wijkagenten bij. De verdeling van de extra wijkagenten over de regio's gaat volgens het reguliere budgetverdeelstelsel in de vorm van een bijzondere bijdrage.

C De politie levert, op verzoek van gemeenten, gegevens op wijkniveau die dienen als input voor een gemeentelijke wijkscan in het kader van het integraal veiligheidsbeleid.

Jeugdcriminaliteit en risicojeugd:

De politie intensificeert haar bijdrage aan de persoonsgerichte aanpak van criminele jeugd. Daarnaast intensificeert de politie het vroegtijdig signaleren van en adviseren over risicojeugd, waaronder 12-minners. De bijdrage van de politie wordt door de volgende indicatoren gemeten:

D De politie zal de jeugdgroepen met de shortlistmethodiek Beke en Ferwerda in kaart brengen en de informatie inbrengen in het jeugdcasusoverleg en het veiligheidshuis.

E De doorlooptijden bij de politie voor minderjarige verdachten zullen voldoen aan de Kalsbeeknorm.

Aanpak criminaliteit

De politie zal de criminaliteitsaanpak zowel kwalitatief als kwantitatief versterken. De bijdrage van de politie op het terrein van de kwantiteit en kwaliteit van de criminaliteit is:

F De korpsen dragen er gezamenlijk zorg voor dat het aantal OM-verdachten ligt op 250.909 per jaar. Om te komen tot een meer intelligente wijze van sturing zal in de toekomst gestuurd worden op verdachtenratio's per delictsoort in plaats van aantallen verdachten OM. Bovendien hanteren de korpsen bij de aanpak van de criminaliteit criminaliteitsbeeldanalyses gericht op de landelijk en regionaal gestelde prioriteiten.

G. De politie zal haar bijdragen leveren aan het (opstellen en) uitvoeren van de programma's Versterking Aanpak Georganiseerde Misdad, Cybercrime, Financieel-Economische misdaad en Versterking Opsporing en Vervolg. Voorwaarde is dat de programma's financieel gedekt zijn.

Bron: Ministerie van BZK & Ministerie van Justitie, 2007

Bijlage 17 Convenantronde²⁷³

In de huidige structuur vormt de afdeling relatiebeheer van BZK, een afdeling binnen de directie Politie, het hart van de relatie met de korpsen. De contacten met het veld worden primair, vanuit een één-loket gedachte, onderhouden door accountmanagers, die elk een aantal (3 à 4) korpsen in portefeuille hebben. Jaarlijks is er een convenantronde waarin de directeur Politie en de betreffende korpschef de voortgang van de prestatieafspraken. In sommige gevallen schuiven ook de korpsbeheerder en de officier van Justitie aan. Tijdens deze gesprekken komen de prestaties van het afgelopen jaar aan bod. De prestaties van het korps worden afgezet tegen de afspraken en vergeleken met die van andere korpsen. Daarbij wordt verder gekeken dan alleen de afspraken zoals ze in het convenant staan (ook de zwaarte van de zaken wordt bijvoorbeeld meegenomen in de beoordeling van de prestaties). Dit is geleidelijk aan gegroeid om intelligenter te sturen. Later, met de wijzigingen van het stelsel in 2007 en 2008, zijn de prestatieafspraken meer kwalitatief ingestoken.

BZK heeft ervoor gekozen niet alleen stil te staan bij zaken die niet goed gaan, maar ook om waardering uit te spreken over onderdelen waarop juist goed gescoord is. Daarbij informeert BZK naar de aanpak van het korps, met als doel andere korpsen op deze *best practice* te wijzen. Hoewel dit geen dwingend voorstel is, wordt de suggestie vastgelegd in het verslag, zodat BZK er desgewenst op terug kan komen (mochten de prestaties nog steeds achterblijven).

Opvallend is dat bij de bepaling van de prestatiecomponent niet strikt wordt vastgehouden aan de normen. Wanneer korpsen een goed verhaal hebben, kunnen ze alsnog in aanmerking komen voor prestatiebeloning, ook al is de norm niet gehaald. Ook is er bewust voor gekozen de realisatie van de doelen niet te moeilijk te maken om te voorkomen dat de korpsen niet zouden willen meewerken. Bovendien gold voor de streefwaarden ten aanzien van de OM-verdachten een hardheidsclausule. Deze situatie kwam voort uit het feit dat, enerzijds, de korpsen moeite hadden met het halen van de normen, terwijl, anderzijds, het OM de norm niet wilde opgeven (aangezien dat politiek geen goed signaal zou zijn).²⁷⁴

De ontwikkelingen laten aldus een gemengd beeld zien. Aan de ene kant heeft BZK een meer serieuze invulling gegeven aan haar sturingsrol door, in samenspraak met Justitie, prestatieafspraken te maken met de korpsen. Ook de bespreking van de voortgang in het periodieke overleg en de prestatiebeloning wijzen op een krachtiger optreden dan in de jaren ervoor. Tegelijk zijn normen niet al te hoog gesteld en is BZK tamelijk coulant bij de beoordeling van de prestaties, juist om voldoende steun onder de korpsen te verkrijgen.

²⁷³ Deze weergave is gebaseerd op gesprekken met sleutelfiguren in het veld.

²⁷⁴ Voor de convenanten van 2008-2011 zijn de normen naar beneden bijgesteld en is er geen hardheidsclausule meer (de normen moeten worden gehaald voor prestatiebeloning). Daarbij speelt wellicht mee dat bij de introductie van deze doelstelling het aantal plankzaken een issue was, terwijl in de loop der jaren een groot aantal daarvan is weggewerkt.

Bijlage 18 Politiewet 2007

Box 31 Politiewet 2007

Het wetsvoorstel behelst een herziening van het politiebesteding die vorm heeft gekregen in een nieuwe Politiewet. De wijzigingen betreffen voornamelijk het beheer van de politie; de bestaande regeling van het gezag en de taken en bevoegdheden van de politie blijft ongewijzigd. Met de voorgestelde wijzigingen worden een grotere eenheid van de politie en een beter evenwicht tussen de lokale, regionale en nationale verantwoordelijkheden beoogd. De grotere eenheid in beheer en taakuitvoering moet leiden tot een doelmatiger en slagvaardiger opererende politie en daarmee tot een betere politiezorg. Ook wordt met de voorgestelde wijzigingen een betere democratische inbedding van de politieorganisatie beoogd.

In het wetsvoorstel wordt één politieorganisatie in het leven geroepen, met aan het hoofd een nieuw orgaan op het niveau van de centrale overheid, directieraad geheten. De drie leden van dit orgaan worden benoemd en ontslagen door de Minister van Justitie en de Minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (de politieministers). De directieraad opereert onder de volledige verantwoordelijkheid van de politieministers en is dus geen zelfstandig bestuursorgaan. De politieorganisatie als geheel zal dat evenmin zijn.

De nieuwe politieorganisatie is een rechtspersoon, die zal bestaan uit de directieraad, de regiokorpsen, het Korps Landelijke Politiediensten (KLPD) en een gemeenschappelijke beheersdienst. De regiokorpsen verliezen hun zelfstandige rechtspersoonlijkheid. De directieraad zal het beheer over de politie voeren (in de toelichting omschreven als de zorg voor de organisatie en instandhouding van de politieorganisatie). Dit komt ondermeer tot uitdrukking in de bevoegdheid van de directieraad om de begroting van de politieorganisatie als geheel vast te stellen, maar ook de begroting van elk politiekorps afzonderlijk. Het gezag over de politie blijft berusten bij de burgemeester (voor de handhaving van de openbare orde en de hulpverleningstaak) en de officier van justitie (voor de strafrechtelijke handhaving van de rechtsorde en taken die worden verricht ten dienste van de justitie). De figuur van de korpsbeheerder, die thans binnen de politieregio belast is met het beheer, verdwijnt. De korpschef wordt, zoals ook nu het geval is, benoemd door de Kroon, maar de aanbeveling voor de benoeming wordt niet langer vanuit de politieregio gedaan.

Ook bij de beleidsontwikkeling verschuift het accent naar de centrale overheid. In de nieuwe opzet stellen de politieministers ten minste één keer in de vier jaar de landelijke beleidsdoelen voor de politie vast. De directieraad werkt deze dan uit in doelstellingen voor elke regio. Het regionale politiebesteding (bestaande uit de burgemeesters in die regio en de hoofdofficier van justitie) stelt met inachtneming van die doelstellingen een beleidsplan vast. Het regiobesteding hoort de gemeenteraden in de regio vooraf over de lokale prioriteiten.

Bron: Advies Raad van State. TK 30880 nr 4

Bijlage 19 De retorica's binnen de Nederlandse politie

Box 32 De retorica's binnen de Nederlandse politie

Een gebruikelijke opvatting in de (internationale) literatuur is de politieorganisatie te zien als een 'loosely coupled system'. In de organisatiestructuur uit dat zich ondermeer in grote autonomie van de agenten (vergelijk Lipsky's 'street level bureaucrats'). Voor de organisatiecultuur betekent dit dat een sterke differentiatie is in retorica's: 'manieren van denken en spreken die zijn afgestemd op de positie waar men zich op dat moment in weet of waant'. Vooral cultuurverschillen tussen hiërarchische niveaus laten zich moeilijk veranderen en vormen, als het ware, een kleilaag die beperkend werkt in de relaties tussen de niveaus. Illustratief is het onderscheid van Braun in *policy cops*, *management cops* en *street cops*.

Policy cops

De groep van policy cops bestaat uit de korpsleiding (korpschef, divisiechefs en districtschefs) en beleidsmedewerkers. In de dagelijkse werkelijkheid van policy cops speelt machtsvorming een nadrukkelijke rol, omdat de politisering maakt dat zekerheid hierin wordt gezocht. Deze groep houdt zich dan ook nauwelijks bezig met de dagelijkse politiepraktijk, maar is vooral gericht op de externe representatie naar buiten. Waarden als efficiëntie, uniformiteit en beheersbaarheid spelen in de wereld van de *policy cops* een grote rol.

Management cops

De management cops (chefs van eenheden / teams) worden eigenlijk niet gezien als een homogene culturele groep, omdat zij in twee soorten bestaat. Er zijn management cops die naar boven kijken in de hoop hoger op te komen. De tweede groep management cops is meer op de werkvloer gericht en hun cultuur kent meer overeenkomsten met die van de street cops. De street cops vormen de groep op uitvoerend niveau. Het is een relatief sterke culturele eenheid omdat in een organisatie als die van de politie juist op het niveau van de uitvoering een sterke mate van groepsverbondenheid en teamgeest tussen mensen optreedt. In de werkelijkheid van street cops weten leidinggevendenden niet hoe het in de praktijk werkt. De voorstellen van de leiding worden door de street cops dan ook beoordeeld in het licht van de praktische bijdrage aan het politiewerk.

Street cops

Street cops zien zichzelf als praktische professionals die veel waarde hechten aan zelfstandigheid en vrijheid. Zij willen de ruimte om naar eigen inzicht te handelen. Het achteraf afleggen van verantwoording over het doen en laten wordt als motie van wantrouwen en miskennen van eigen deskundigheid ervaren.

Ontleend aan Jochoms, e.a. 2005: 19-20

Bijlage 20 Geïnterviewde personen

Ton Berkhout	Algemene Rekenkamer
Ben Bolland	State Services Commission
Stephen Brecht	Ministry of Justice
Peter Bushnell	Treasury
John Cable	State Services Commission
Frederic Ernst	Treasury
Lindsey Jacobs	Ministry of Justice
Monique van Kemenade	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Anita Kuipers	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Gary Lewis	NZ Food Safety Authority
Rose Anna MacLeod	Victoria University Wellington
Julie Merks	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Frank Peek	State Services Commission
Michael Rowe	Victoria University Wellington
Paul Rutten	Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Bruce Simpson	New Zealand Police
Mark Sowden	Treasury
Ross Tanner	RTR
Roger Waite	Treasury
Ann Webster	Office of the Auditor-General of New Zealand

Dankwoord

Na een boeiend, enerverend, maar vooral ook leerzaam proces is met dit proefschrift een einde gekomen aan mijn promotietraject. Het is in de laatste fase niet altijd even gemakkelijk geweest tijd en energie te vinden om 'het boek' te voltooien. Ik wil dan ook graag deze gelegenheid aangrijpen om een aantal mensen te bedanken die er mede toe hebben bijgedragen dat het niettemin gelukt is om tot dit eindproduct te komen.

In de eerste plaats dank ik de Erasmus Universiteit Rotterdam, vakgroep Bestuurskunde, en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, voor de mogelijkheid om gedurende vier jaar als promovendus onderzoek te doen naar een voor mij zeer interessant thema, prestatiebegroten in de publieke sector. Mijn huidige werkgever, Berenschot, wil ik bedanken voor de ruimte die mij is gegeven om, tussen de bedrijven door, het proefschrift af te ronden.

Een groot aantal mensen heeft bijgedragen aan dit onderzoek, te beginnen met mijn promotor, Kees van Paridon, en copromotor, Frans van Nispen. Jullie hebben mij geholpen het onderzoek op de rails te zetten en, gedurende de rit, richting te geven. Frans wil ik in het bijzonder bedanken voor de gelegenheid die hij mij heeft geboden om samen artikelen te schrijven. Ik heb dat als een erg welkome en nuttige afwisseling ervaren. Ook kijk ik met erg veel plezier terug op de conferenties waaraan wij samen deelgenomen hebben. Gert-Jan Buitendijk dank ik voor zijn grote betrokkenheid en nuttige feedback, vanuit zijn rol als begeleider namens BZK. Zijn voorganger, Marc Koster, bedank ik voor de mogelijkheid die hij mij geboden heeft om 'van binnenuit', bij BZK, de ervaringen met prestatiebegroten te ondervinden.

Daarnaast dank ik allen met wie ik over het onderzoek van gedachten heb kunnen wisselen, onder wie mijn oud-collega's bij de vakgroep, medewerkers van het ministerie van BZK (directie FEZ), medewerkers van de OECD (Directorate for Public Governance and Territorial Development), collega onderzoekers die mij tijdens verschillende internationale conferenties hebben geholpen in mijn gedachtenvorming, evenals de respondenten van het onderzoek.

Verder bedank ik familie en vrienden voor de steun, begrip, en de mooie momenten van (broodnodige) ontspanning.

Tot slot ben ik veel dank verschuldigd aan Juanita, voor haar geduld, steun en, niet in de laatste plaats, haar hulp bij de afronding van dit boekwerk.

Den Haag, augustus 2010

Curriculum Vitae

Johan Posseth (1975) is geboren in Workum. Na een studie accountancy en politicologie was hij enige tijd werkzaam voor de Rijksoverheid. In de periode oktober 2004 tot en met september 2008 was hij als promovendus werkzaam voor de Erasmus Universiteit Rotterdam, vakgroep Bestuurskunde. Tegenwoordig werkt hij als consultant voor Berenschot.



‘Meten is weten’. In veel landen is dat de voornaamste drijfveer om te sturen op prestaties. Doel is duidelijk te maken wat het beleid oplevert en wat dat kost. In de (prestatie)begroting betekent dit dat niet alleen wordt gekeken naar de middelen (hoeveel geld er naartoe gaat), maar ook naar de beoogde resultaten (wat het concreet moet opleveren).

Doel van dit onderzoek is na te gaan of besluitvormers daarbij gebaat zijn: Komen politici en bestuurders tot een betere afweging wanneer zij in de begroting ook geïnformeerd worden over de effecten van beleid? Laten prestaties zich wel op die manier sturen? En welke factoren spelen daarbij een rol?

Hierop is antwoord gezocht door de ervaringen van Nieuw-Zeeland en Nederland te onderzoeken. Twee landen die elk een eigen invulling geven aan prestatiebegroten. Nieuw-Zeeland legt de nadruk op te leveren prestaties (outputs). Bij de Nederlandse variant gaat het in de begroting vooral om de maatschappelijke effecten van beleid (outcomes). Het onderzoek spitst zich toe op de allocatie voor de politie.