

ESSAY



OP LES IN OOSTENRIJK

Nederland kan leren van een grote hervorming die Oostenrijk doorvoerde om de kwaliteit van besluitvorming te verbeteren. De Oostenrijkers hebben de begroting en verantwoording voor de burger veel inzichtelijker gemaakt, aldus vertrekkend algemeen directeur Ellen van Schoten van de Algemene Rekenkamer. Een pleidooi voor meer transparantie.

‘Hoe legitiem is een openbaar bestuur waarin alleen de meest competente burgers, en dan nog soms met moeite, zelf hun weg kunnen vinden en niet diegenen waarvoor de democratische rechtstaat juist is bedoeld?’ Die vraag stelde informateur Herman Tjeenk Willink in zijn eindverslag over de kabinetsformatie. Een prachtige vraag die gaat over uitvoering, kwaliteit en kosten van beleid en de informatie daarover. Uiteindelijk gaat de vraag ook over de wijze waarop besluitvorming tot stand komt, zowel in het kabinet als in het parlement. Nederland kan leren van een recente grote hervorming die Oostenrijk doorvoerde om de kwaliteit van besluitvorming te verbeteren. Oostenrijk kende tot ver in de jaren negentig een traditionele, input-georiënteerde

begrotingscyclus, die geheel op kasbasis werd geadmistreerd. Anders dan in Nederland hanteerde Oostenrijk geen vastlegging van verplichtingen. De focus in de besluitvorming was daardoor gericht op de korte termijn: de jaarlijkse uitgaven en ontvangsten. Inzicht in de ontwikkelingen op middellange termijn was er eigenlijk niet. Bovendien was onduidelijk wat er met de middelen van de centrale overheid gebeurde.

De aandacht lag op de input, niet op de resultaten die daarmee werden bereikt. De ontevredenheid over deze wijze van besluitvorming en daaraan gekoppelde (verantwoordings)informatie groeide en leidde tot verschillende initiatieven en pilots die verbetering moesten brengen.

BELASTINGGELD

In 2004 werd in Wenen een informele parlementaire commissie ingesteld als platform voor de discussie hoe de begrotingscyclus anders in te richten voor een betere besluitvorming. Ministerie van Financiën, parlement en Rekeningshof, de Rekenkamer van Oostenrijk, besloten nauw samen op te trekken in het proces. Ze vonden elkaar in de wens de transparantie van de informatie van de centrale overheid te vergroten en de kwaliteit van de besluitvorming te verbeteren. De Rekenkamer zag door de hervormingen ook zijn rol veranderen. Niet langer ging het om input, maar ook om output en *outcome*. Met andere woorden: krijgt de burger waar voor zijn belastinggeld?

De hervorming vond in Oostenrijk in twee fasen plaats. De eerste begon in 2009 met een raamwerk dat moest helpen om de focus van de begrotingsdiscipline van de

korte termijn (één jaar) naar de middellange termijn te verleggen: voortrollend over vier jaar. Ministeries mochten niet bestede gelden overhevelen naar het volgende budgettaire jaar, waardoor er ook een prikkel was om zuinig met de middelen om te gaan. Met deze maatregel wilde men onder andere de zogenaamde ‘decemberkoorts’ tegengaan. De niet bestede middelen alsnog in het boekjaar uit te geven om het budget uit te putten, is de druk die bij een kasstelsel hoort.

Na enkele jaren praktijkervaring en het voorbereiden met nieuwe verslaggevingsregels op basis van baten-lasteninformatie startte de tweede fase in 2013. Deze resulteerde in een complete herziening van de begroting en de verantwoording van de centrale overheid in Oostenrijk. De nieuwe indeling bestond uit vijf categorieën, elk uit verschillende begrotingshoofdstukken. Daarnaast zijn er aan de financiële gegevens beleidsdoelstellingen en prestatie-indicatoren toegevoegd. Dat hangt samen met het feit dat de hervorming in Oostenrijk gebaseerd is op vier pijlers: getrouw beeld, transparantie, efficiency en outcome.

MEER EFFICIENCY

Allereerst levert dat op dat de financiële positie ‘getrouw’ weergegeven moet worden. Kasgegevens alleen zijn onvoldoende. Voortaan werden naast de uitgaven en ontvangsten ook de kosten en opbrengsten van de centrale overheid weergegeven. En dat niet alleen in de verantwoording, maar ook in de begroting. Er kwam een balans voor de centrale overheid en zijn verslaggevingsvoorschriften geformuleerd die hieraan invulling geven. Ook werd de structuur van de begroting en verantwoording her-



zien waardoor de transparantie werd vergroot. De informatie op kasbasis verdween niet, er werd nieuwe informatie aan toegevoegd op basis van kosten en opbrengsten. In de jaarverantwoording van de Oostenrijkse federale overheid staan nu ook drie kerngegevens: het EMU-saldo, de uitgaven en ontvangsten van dat jaar en de kosten en opbrengsten van datzelfde jaar. Door het verschil tussen uitgaven en kosten ontstaat meer inzicht in de lasten die worden doorgeschoven (of vooruitbetaald) voor komende jaren of zelfs komende generaties. Ook is er meer informatie over de resultaten van beleid (outcome). Dat opgeteld met inzicht in de kosten en baten zou tot meer efficiency moeten leiden.

GELD AAN PERSONEEL

In ons land is de afgelopen jaren sterk geïnvesteerd in het toegankelijker maken van de informatie over 's rijks financiën. Zo zijn de belangrijkste kerngegevens van de Miljoenennota, het begrotingssaldo, de overheidsschuld en het begrotingstekort via infographics inzichtelijk gemaakt. In toenemende mate wordt informatie uit de begroting en verantwoording van het rijk digitaal ontsloten.

Met trajecten als Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording, vanaf 1999, en Verantwoord Begroten, sinds 2013, heeft Nederland geprobeerd om de besteding van middelen van de centrale overheid te relateren aan de realisatie van beleidsdoelen. De begroting moest zo gericht informatie geven over de besteding van het geld, inclusief een strikte scheiding aangebracht tussen programmageld – het 'beleidsgeld' – en apparaatsgeld – geld aan personeel en materieel. ▶

**'Burgers
zijn beter te
bedienen,
zo leert
Oostenrijkse
hervorming'**



FOTO: ALGEMENE REKENKAMER

ELLEN VAN SCHOTEN IS ALS SECRETARIS DE HOOGSTE AMBTENAAR BIJ DE ALGEMENE REKENKAMER. ZE GAAT PER 1 OKTOBER ALS OPERATIONEEL DIRECTEUR AAN DE SLAG BIJ DE AUTORITEIT FINANCIËLE MARKTEN.

MEDEOVERHEDEN

Toch is de hervorming in Oostenrijk interessant voor Nederland. Zeker in verband met het in maart dit jaar uitgebracht eindrapport van de adviescommissie Verslaggevingsstelsel rijksoverheid. Dat gaat over de voor- en nadelen van toevoeging van meer baten-lasteninformatie aan de huidige wijze van begroten en verantwoord. Deze adviescommissie, door de minister van Financiën en de president van de Algemene Rekenkamer ingesteld, volgde op het rapport van de Algemene Rekenkamer 'Begrotingsreserves: Het opzij zetten van geld als begrotingsinstrument' van maart 2016. Binnen het boekhoudstelsel van het rijk, het zogenoemde verplichtingen-kasstelsel, bestaan er diverse instrumenten waarmee geld kan worden overgeheveld naar een ander jaar: begrotingsreserves, begrotingsfondsen, eindejaarsmarge, kasschuiven en fondsen buiten de rijksbegroting. Deze instrumenten verschillen qua beheersverantwoordelijkheid en parlementaire invloed en informatiepositie. Dat leidt tot complexiteit, verminderde transparantie en onvergelykbaarheid, zo stelde de Algemene Rekenkamer indertijd vast. De transparantie rond begrotingsreserves is bijvoorbeeld niet optimaal. Het parlement krijgt daardoor niet (tijdig) alle informatie die het zou moeten krijgen. Ook verhouden (investerings-) beslissingen met meerjarige financiële gevolgen zich moeilijk tot het budgetrecht van het parlement met goedkeuring van jaarbegrotingen. En is er maar beperkt inzicht in de kosten van onderhoud en de hoogte van vervangingsinvesteringen. De Nederlandse situatie is op onderdelen beter dan die in Oostenrijk was. Hier worden ook de verplichtingen geregistreerd, niet alleen de uitgaven. De horizon waarover beslissingen worden genomen is

daarmee groter dan een jaar. Daarnaast is – mede op aandringen van de Algemene Rekenkamer – de informatievoorziening op departementaal niveau verrijkt, bijvoorbeeld met kostengegevens van materiële projecten. Zoals *'life cycle costing'* bij het ministerie van Defensie.

De verslaggevingspraktijk in de Nederlandse publieke sector is echter niet gelijksoortig. Er zijn verschillen tussen de rijksoverheid en de bestuurslagen van medeoverheden, maar ook binnen bestuurslagen, zoals kerndepartementen en agentschappen. Er zijn verschillen in boekhoudkundige principes, gepresenteerde financiële stromen en standen en in gebruikte terminologie. Dat is ook de reden dat de adviescommissie de aanbeveling aan het volgende kabinet doet om de komende vier jaar het bestaande verslaggevingsstelsel verder te verbeteren en harmoniseren, en extracomptabel baten-lasteninformatie toe te voegen. Zij adviseert ook om in 2020 te beoordelen wat er nog nodig is aan verdere stappen in de richting van een pragmatisch vormgegeven baten-lastenstelsel. En daarmee zijn de lessen uit Oostenrijk relevant.

WEERSTAND

In Oostenrijk is de horizon van de budgettaire besluitvorming vergroot, er wordt gewerkt met meerjarige budgettaire kaders. De structuur van de begroting is herzien en veel inzichtelijker. Aan de informatie op kasbasis is informatie toegevoegd over kosten en opbrengsten. Daardoor ontstaat er meer transparantie: exploitatiekosten en afschrijvingen worden zichtbaar. Er is een staatsbalans opgesteld die inzicht geeft in de bezittingen en schulden van de centrale overheid. Aan de budgettaire informatie is informatie toegevoegd over de doelstellingen van beleid en de daarbij behorende prestatie-indicatoren. Dit alles leert dat een hervorming een proces van lange adem is, dat de periode van een kabinet ver overschrijdt. Dat betekent dat er breed draagvlak moet zijn voor de veranderingen en dat er door de verschillende actoren echt geïnvesteerd moet worden in de vraag welke veranderingen wenselijk zijn. Of de vakministeries in Oostenrijk daarbij voldoende zijn meegenomen is overigens nog wel de vraag. Op onderdelen valt daar nog steeds weerstand te bespeuren tegen de operatie die door sommigen als bureaucratisch wordt ervaren. Vooral het feit dat de ministeries de onbestede begrotingsgelden mogen meenemen naar een volgend jaar heeft tot draagvlak geleid. Wat zou in ons land dan de winst kunnen zijn? De informatie die nu beschikbaar is wordt nog onvoldoende gebruikt. In Oos-

'Hoe weet je als burger of je waar voor je geld krijgt?'

tenrijk bestaat de mogelijkheid om bij investeringsuitgaven de meerjarige doorwerking in de exploitatiekosten te zien. Dat wordt in de besluitvorming pas mondjesmaat benut. Mogelijk wreekt zich hier het feit dat er weinig is geïnvesteerd in het toegankelijker maken van de informatie door het gebruik van infographics of digitale technieken. En dat het in de stukken nog erg ontbreekt aan de duiding van de beschikbare informatie. Hoe meer cijfers en indicatoren er beschikbaar zijn, hoe indringender de vraag kan worden gesteld wat ze betekenen.

In het citaat van Herman Tjeenk Willink ligt misschien wel de grootste les besloten. Een efficiënte overheid, die resultaatgericht stuurt is goed en nuttig, informatievoorziening die daarop aansluit ook. Maar daarbij mag het niet blijven. Uiteindelijk gaat het om het functioneren van onze democratie en rechtstaat, om het evenwicht tussen macht en tegenmacht. Het is 'tijd voor uitvoering' stelde de Algemene Rekenkamer in haar Verantwoordingsonderzoek 2014 en 2015. Tijd ook voor een nieuw antwoord op oude vragen. Welke informatie past bij het parlementair budgetrecht? Hoe kan moderne technologie moderne publieke verantwoording helpen vormgeven? Maar bovenal, waar moet je als burger aankloppen als je vragen, problemen of klachten hebt? Hoe weet je of je waar voor je geld krijgt? En, wie gaat je dat vertellen?

BETREKKEN BURGERS

Concluderend, komt er een nieuwe operatie om informatie van de centrale overheid te verbeteren, dan is duiding van informatie meer dan ooit nodig. Daarover moet het debat worden gevoerd tussen uitvoerende en controlerende macht. Het zou goed zijn om daarbij burgers te betrekken. Niet eenmalig, maar structureel. Want hoe wel de herziening van de informatievoorziening van de overheid vele technische kanten heeft, mag het geen technische operatie zijn. De informatievoorziening kan het vehikel zijn om het vertrouwen in de democratie te vergroten. Transparantie als basis voor vertrouwen, daar gaat het om. ●