



Spoor B3:

Effecten van een prestatiebegroting

Vanuit een internationaal perspectief

Willem Joris
Prof. dr. Geert Bouckaert

KULeuven
Instituut voor de Overheid

**Algemeen secretariaat – Steunpunt beleidsrelevant Onderzoek
Fiscaliteit & Begroting**

Voskenslaan 270 – 9000 Gent – België

Tel: 0032 (0)9 248 88 35 – E-mail: vanessa.bombееck@hogent.be

www.steunpuntfb.be



SBOV Fiscaliteit en Begroting Spoor B3

Effecten van een prestatiebegroting

Vanuit een internationaal perspectief

W. Joris
Prof. dr. G. Bouckaert

KULeuven
Instituut voor de Overheid

September 2011

Inhoudstafel

Lijst met figuren	5
Lijst met tabellen	7
Managementsamenvatting	9
INLEIDING	11
DEEL 1: STAND VAN ZAKEN	13
1. Logica van de cycli in de overheid	13
2. Begrotingshervormingen	17
3. Begrotingshervormingen in verschillende landen	24
3.1. Verenigde Staten.....	24
3.2. Australië.....	27
3.3. Nederland.....	29
3.4. Canada	31
3.5. Verenigd Koninkrijk	34
4. Prestatiebegroting	36
4.1. OESO-ranglijst	36
4.2. Wat is een prestatiebegroting?	38
4.3. Mapping van documenten.....	38
4.4. Hoe ziet een prestatiebegroting eruit?	41
4.4.1. Australië	41
4.4.2. Canada.....	50
4.4.3. Nederland	62
4.4.4. Verenigd Koninkrijk.....	70
4.4.5. Verenigde Staten	80
DEEL 2: PRESTATIEMANAGEMENTINFORMATIESYSTEEM	88
5. Modellen van architectuur	88
5.1. Australië.....	88
5.2. Canada	90
5.3. Nederland.....	94
5.4. Verenigd Koninkrijk	96
5.6. Verenigde Staten.....	100
6. Wetgeving.....	104
7. Relatiepatroon	106
DEEL 3: INTERPRETATIES, VERKLARINGEN EN PROBLEMATIEKEN	108
8. Tijd	108
9. Kwaliteitscontrole	110
10. Schokken	117

10.1. Hoe gebeuren besparingen en hoe wordt bepaald wie groeit?	117
10.2. Hoe voert men de begroting uit?.....	119
10.3. Wat zijn de vrijheidsgraden bij de uitvoering?	120
10.4. Zijn er tussentijdse budgetaanpassingen en wat gebeurt er bij een onverwachte gebeurtenis?.....	123
11. Kosten en baten	125
DEEL 4: LESSEN VOOR VLAANDEREN	131
ALGEMENE SAMENVATTING	145
Referentielijst	148

Lijst met figuren

Figuur 1: De beleids- en beheerscyclus.....	14
Figuur 2: De beleids- en beheerscyclus en de financiële cyclus	14
Figuur 3: De beleids- en beheerscyclus, de financiële cyclus en de contractcyclus	15
Figuur 4: Het simultane verloop van de drie cycli	16
Figuur 5: Het aangepaste Contingency Model van Lüder	18
Figuur 6: A Model of Public Management Reform.....	19
Figuur 7: MAPE-schema	21
Figuur 8: Resource Management Cycle	32
Figuur 9: Het gebruik van een prestatiebegrotingssysteem op het centrale overheidsniveau in 2007	37
Figuur 10: Het gebruik van een prestatiebegrotingssysteem op het centrale overheidsniveau in 2007	37
Figuur 11: Mapping van de begrotingsdocumenten in Australië	39
Figuur 12: Mapping van de begrotingsdocumenten in Canada.....	39
Figuur 13: Mapping van de begrotingsdocumenten in Nederland	40
Figuur 14: Mapping van de begrotingsdocumenten in het Verenigd Koninkrijk .	40
Figuur 15: Mapping van de begrotingsdocumenten in de Verenigde Staten.....	41
Figuur 16: Fragment uit de Appropriation Bill van 2010-2011	42
Figuur 17: Fragmenten van outcome 4 uit het Portfolio Budget Statement voor het Department of Education, Employment & Workplace Relations	43
Figuur 18: Fragment uit de begroting van West-Australië.....	49
Figuur 19: Fragment uit de begroting van West-Australië (2)	49
Figuur 20: Fragment uit de begroting van West-Australië (3)	50
Figuur 21: Fragment uit het Budget van Canada	51
Figuur 22: Fragment uit het Budget van Canada (2).....	52
Figuur 23: Fragment uit deel I van de Main Estimates	53
Figuur 24: Fragment uit deel I van de Main Estimates (2)	54
Figuur 25: Fragment uit deel I van de Main Estimates (3)	55
Figuur 26: Fragment uit deel II van de Main Estimates	56
Figuur 27: Fragment uit deel II van de Main Estimates (2)	57
Figuur 28: Fragment uit deel II van de Main Estimates (3).....	57
Figuur 29: Fragment uit het Report on Plans & Priorities van het Department of Environment.....	59
Figuur 30: Fragment uit het Report on Plans & Priorities van het Department of Environment (2)	60
Figuur 31: Fragment uit het Report on Plans & Priorities van het Department of Environment (3)	61
Figuur 32: Fragment uit het Performance Report	61
Figuur 33: Fragment uit de Begrotingsstaat van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	63
Figuur 34: Fragment uit de Begrotingsstaat van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2).....	63
Figuur 35: Fragment uit de Memorie van Toelichting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid	65
Figuur 36: Fragment uit de Memorie van Toelichting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2)	66

Figuur 37: Fragment uit de Memorie van Toelichting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (3)	66
Figuur 38: Fragment uit de Memorie van Toelichting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (4)	67
Figuur 39: Hoofdstappen in het VBTB-programma.....	67
Figuur 40: Fragment uit de Memorie van Toelichting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (5)	68
Figuur 41: Fragment uit de Memorie van Toelichting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (6)	69
Figuur 42: Fragment uit de Memorie van Toelichting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (7)	69
Figuur 43: Fragment uit de Request for Resources van het Department for Work and Pensions	71
Figuur 44: Fragment uit de Request for Resources van het Department for Work and Pensions (2).....	72
Figuur 45: Public Service Agreement Framework.....	75
Figuur 46: Public Service Agreements 2008-2011	76
Figuur 47: Cascade van plannings- en rapportingsdocumenten	79
Figuur 48: Fragment uit The Budget voor het Department of Labor	80
Figuur 49: Fragment uit The Budget voor het Department of Labor (2).....	81
Figuur 50: Fragment uit Appendix voor het Department of Labor	83
Figuur 51: Fragment uit het Strategische Plan 2011-2016.....	84
Figuur 52: Fragment uit het Strategisch Plan van 2011-2016 (2)	85
Figuur 53: Fragment uit de prestatiebegroting van het Department of Labor ...	86
Figuur 54: Outcomes & Outputs Framework binnen het begrotingsproces	89
Figuur 55: The Management, Resources and Results Structure	91
Figuur 56: Management Accountability Framework.....	92
Figuur 57: Canada's Whole-of-government framework.....	93
Figuur 58: Model en conceptueel raamwerk voor beleids- en beheersinformatie	95
Figuur 59: Model en conceptueel raamwerk voor beleidsinformatie.....	95
Figuur 60: Resource Accounting & Budgeting process (RAB).....	97
Figuur 61: Resource Accounting & Budgeting Framework (RAB).....	98
Figuur 62: Beheers- en beleidscyclus in het Verenigd Koninkrijk	99
Figuur 63: Evolutie programma-ratings.....	103
Figuur 64: PART-ratings van programma's van agentschappen van het Department of Labor	103
Figuur 65: MAPE-schema in het kader van VBTB.....	104
Figuur 66: Prestaties en relaties.....	106
Figuur 67: Beschikbaarheid van beeleidsinformatie: percentage doelstellingen met concrete indicatoren in de begroting van 2005, per ministerie	113
Figuur 68: Vrijheidsgraden bij de begrotingsuitvoering per land (2007)	123
Figuur 69: Fragment uit de uitgavenbegroting van Vlaanderen van 2011	133
Figuur 70: Fragment uit de uitgavenbegroting van Vlaanderen van 2011	134
Figuur 71: Fragment uit de bijlage van de begroting SYNTRA Vlaanderen 2011 (ontvangsten).....	135
Figuur 72: Begroting SYNTRA Vlaanderen 2011 (uitgaven).....	135
Figuur 73: Mapping van de begrotingsdocumenten in Vlaanderen	136

Lijst met tabellen

Tabel 1: Begrotingstrajecten	21
Tabel 2: Hervormingen in de Verenigde Staten per legislatuur	27
Tabel 3: Hervormingen in Australië per legislatuur	29
Tabel 4: Hervormingen in Nederland per legislatuur	31
Tabel 5: Hervormingen in Canada per legislatuur	34
Tabel 6: Hervormingen in het Verenigd Koninkrijk per legislatuur.....	35
Tabel 7: Structuur van de begrotingsdocumenten in Australië.....	48
Tabel 8: Structuur van de begrotingsdocumenten in Canada	62
Tabel 9: Structuur van de begrotingsdocumenten in Nederland.....	70
Tabel 10: Een fragment uit PSA Delivery Agreement 8: Maximise employment for all	77
Tabel 11: Een fragment uit PSA Delivery Agreement 8: Maximise employment for all (2)	78
Tabel 12: Structuur van de begrotingsdocumenten in het Verenigd Koninkrijk .	79
Tabel 13: Structuur van de begrotingsdocumenten in de Verenigde Staten	87
Tabel 14: PART-vragenlijst.....	101
Tabel 15: PART kwaliteitsratings	102
Tabel 16: Tijdshorizon van de begrotingsdocumenten per land	109
Tabel 17: Opname van prestatie-indicatoren in Public Service Agreements (in %)	111
Tabel 18: Aanwezigheid van VBTB-vereisten in begroting 1997-2004	112
Tabel 19: Succes- en faalfactoren van VBTB	138
Tabel 20: Werkpunten voor succes.....	143
Tabel 21: Werkpunten om mislukking te voorkomen	143
Tabel 22: Werkpunten voor Vlaanderen	146



SBOV Fiscaliteit en Begroting Spoor B3

Effecten van een prestatiebegroting

W. Joris
Prof. dr. G. Bouckaert

K.U.Leuven
Instituut voor de Overheid

September 2011

Managementsamenvatting

Sinds de jaren 1990 is er algemeen een internationaal trend waar te nemen naar meer prestatiegerichtheid. Er werd sindsdien meer gefocust op resultaten en outputs. Ook de invoering van prestatiebegrotingen kan binnen dit kader geschetst worden. Een prestatiebegroting tracht de overheidsmiddelen te koppelen aan de resultaten, zodat de efficiëntie, effectiviteit en zuinigheid van het beleid optimaal zijn.

Hoewel verwacht kan worden dat deze internationale tendens naar meer prestatiegerichtheid algemeen leidt tot meer convergentie tussen de verschillende landen, bleek uit eerder onderzoek dat er toch verschillen waar te nemen waren tussen landen wat de inhoud en de snelheid van de veranderingen betreft. Daarnaast kunnen er ook verschillen bestaan met betrekking tot de interactie tussen de drie pijlers van de financiële cyclus (begroting, boekhouding en audit), de gekozen veranderingsstrategie en de impact op de beleids- en beheerscyclus.

Vlaanderen, en ook België, hinken nog sterk achterop met het gebruik van prestatie-informatie in het begrotingsproces. Een survey van de OESO wees op een ondermaatse score (17,69 % voor Vlaanderen, 9 % voor België) in vergelijking met de andere OESO-landen. Finland en Australië hebben bijvoorbeeld een score hoger dan 60 %.

Om Vlaanderen te ondersteunen bij de invoering van een prestatiegerichte begroting, worden vijf koplopers op het gebied van prestatiebegrotingen bestudeerd. De begrotingshervorming en het gebruik van de prestatiebegroting worden onderzocht in **Australië, Canada, Nederland, het Verenigd Koninkrijk** en de **Verenigde Staten**. Op basis van deze ervaringen kunnen vervolgens lessen getrokken worden, waarmee Vlaanderen best rekening dient te houden bij de invoering van een prestatiebegroting.

Sinds de invoering van een prestatiebegroting is de kwaliteit van de prestatiegegevens steeds toegenomen. Daarnaast is ook de dekkingsgraad van de indicatoren geleidelijk aan gestegen. Bij de invoering van de prestatiebegroting werd voornamelijk gebruik gemaakt van outputindicatoren. Na enkele jaren werd het aandeel outcome-indicatoren groter.

Een begrotingshervorming vereist **investeringen**, bijvoorbeeld de ontwikkeling van een framework, de nodige expertise en know-how en ICT-systemen. Een prestatiebegroting kent echter een groot aantal baten. Ten eerste leidt een prestatiebegroting tot **grotere transparantie**. Ten tweede zorgt dit voor een **leerproces** van de organisatie en kan het beleid beter beoordeeld worden. Ten derde kunnen hieraan **beloningen of sancties** worden gekoppeld.

Er dient wel rekening gehouden te worden met **perverse effecten** van prestatieingen. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van strategisch gedrag zoals *gaming* en *cherry picking*. Een prestatiebegroting kan er ook toe leiden dat de actuele prestatie wordt verhuld. Een ander potentieel pervers effect betreft de bestraffing van productiviteit.

Om te zorgen dat de baten groter zijn dan de kosten, is het interessant om lessen te trekken uit de ervaringen van de andere OESO-landen uit dit onderzoek. Op basis van de landenstudie kunnen een aantal **aandachtspunten voor Vlaanderen** worden geformuleerd.

- Zorg dat er een **resultaatsgerichte cultuur** aanwezig is
- Maak van de invoering van de prestatiebegroting een **politiek project** over de verschillende legislaturen heen
- **Werk samen met de lijndepartementen** en zorg voor **ondersteuning** van de **centrale actoren**
- Bouw een geïntegreerd **prestatie-managementinformatiesysteem** uit
- Zorg voor een **samenhang tussen de drie cycli**
- Garandeer **expertise en know-how**
- Bouw een **helpdesk** uit en zorg voor **handboeken, training, etc.**
- Zorg voor een **resultaatsresponsabilisering van de lijn**
- Zorg voor een **goede afstemming tussen ministeries en agentschappen**
- **Evalueer** en stuur bij op periodieke basis
- Bewaak de **kwaliteit van de prestatiegegevens** en organiseer audits
- Blijf aandacht besteden aan **kasopvolging**
- Hou rekening met de **kostprijs** van het **systeem**
- Zorg ervoor dat de **perverse effecten zo klein mogelijk** zijn en zoek een snelle en goede oplossing

De implementatie van een prestatiebegroting is ook in Vlaanderen mogelijk. De andere landen uit dit onderzoek hebben dergelijke begrotingshervorming met succes doorlopen, door rekening te houden met de ervaringen tijdens de uitvoering. De uitvoering van het Rekendecreet staat in Vlaanderen het sturen opvolgen en evalueren van prestaties niet in de weg. Hoe de koppeling van financiële en niet-financiële prestatie-informatie concreet kan gebeuren in Vlaanderen vereist een verdere uitdieping van dit rapport.

INLEIDING

Sinds de jaren 1990 zijn er twee grote evoluties in de begrotingssystemen van verschillende OESO-landen. Er zijn bewegingen, of pogingen daartoe, naar prestatiebegrotingen, en, zij het in veel mindere mate, naar *accrual* begrotingen. In dit rapport ligt de focus op de beweging naar de output-basis van begrotingen.

'Begroten' en "begroting" zijn complexe concepten. Het betreft in de meest enge definitie de autorisatie van middelen door een wetgevend orgaan waaraan een tekst is gekoppeld die door het parlement is goedgekeurd. In de meest brede zin van het woord is het een proces dat een hele cyclus beslaat. In die meest brede zin is er een ambtelijke en politieke lezing. De ambtelijke lezing vertaalt zich ook binnen de administraties en dikwijls ook binnen de werking van de publieke sector.

De verschuiving van 'input' naar 'output' is ook een metaforische beschrijving. Zuivere inputbegrotingen zeggen enkel iets over de toe te wijzen middelen. Meestal zijn er elementen van projecten (investeringen), of programma's gekoppeld aan de begrotingen.

Zuivere outputbegrotingen hebben ook een zekere variabiliteit. Soms zijn er elementen van activiteiten. Dikwijls is er een verwijzing naar effecten. Soms zijn het effectbegrotingen met elementen van outputs. In ieder geval is de keuze en de dekking van indicatoren en outputs zeer variabel. Ten slotte is er een grote variabiliteit in het begrotingsdocument, waarbij de outputinformatie volledig geïntegreerd is, of in bijlage is opgenomen. Prestatiebegrotingen zijn dan ook de meer generieke term voor alle types begroting die niet (enkel) inputs begroten.

Vlaanderen wil haar begroting ook meer prestatiegericht maken. Hoewel het Comptabiliteitsdecreet nooit in werking is getreden, werden de belangrijkste elementen met betrekking tot de invoering van een prestatiebegroting overgenomen in het Rekendecreet. Om de Vlaamse overheid te ondersteunen bij de invoering van een prestatiegerichte begroting en de eventuele bijsturingen achteraf, zal dit onderzoek nagaan welke soorten prestatiebegrotingen mogelijk zijn, hoe de invoeringen ervan verlopen zijn, welke perverse effecten er kunnen optreden, etc.

Dit rapport onderzoekt en beschrijft de begroting van vijf OESO-landen: Australië, Canada, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. In het eerste deel van dit onderzoek wordt er telkens gekeken naar het hervormingsproces van de begroting. Daarnaast worden de verschillende begrotingsdocumenten opgelijst, waarna fragmenten hiervan worden getoond. Op deze manier krijgen we een zicht op hoe deze documenten er in de praktijk uitzien.

In het tweede deel worden de prestatie-managementinformatiesystemen bestudeerd. Hierbij wordt gekeken hoe prestatie-informatie wordt ingezet binnen het begrotingsproces. In dit deel wordt ook kort ingegaan op de verschillende wetgevingen en relatiepatronen.

De verschillende prestatiebegrotingen worden in het derde deel van dit onderzoek naast elkaar geplaatst en geïnterpreteerd. We bekijken de problemen die zijn opgetreden bij het hervormingsproces van de begroting en zoeken hiervoor verklaringen. Er wordt onder meer gekeken naar de tijdshorizon van de begrotingen en de kwaliteit van de prestatie-informatie. Daarnaast wordt ook onderzocht hoe de landen omgaan met schokken. Het derde deel wordt afgesloten met de kosten en de baten van prestatiebegrotingen. Er wordt daarbij gekeken naar de perverse effecten die kunnen optreden bij het gebruik ervan.

In het vierde deel wordt de begroting van Vlaanderen onder de loep genomen: de hervorming, het proces, de structuur van de documenten, etc. Vervolgens bekijken we wat de verschillende OESO-landen hebben geleerd uit de begrotingshervormingen.

Op basis van de empirische ervaring in vijf OESO-landen zal een lijst gemaakt worden van de kritische succes- en faalfactoren bij de invoering en de werking van een prestatiebegroting. Op deze manier wordt een ondersteuning geboden bij de implementatie en de werking van een meer prestatiegerichte begroting.

DEEL 1: STAND VAN ZAKEN

1. Logica van de cycli in de overheid

Binnen het beleid van de overheid kunnen we drie centrale vragen onderscheiden:

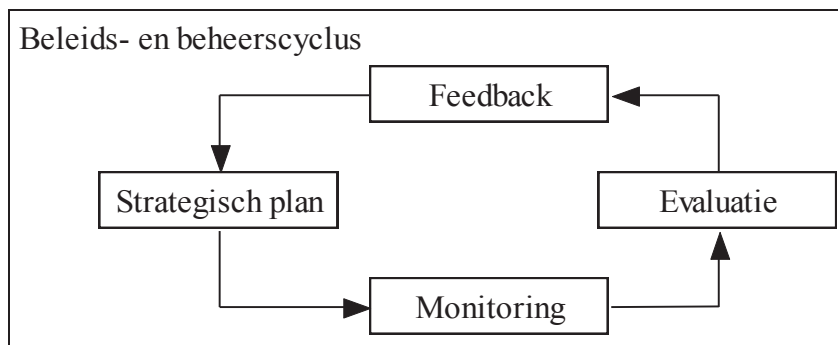
- Wat doen we volgend jaar (volgende jaren)?
- Wat is er aan het gebeuren?
- Wat is er gebeurd en hoe hebben we gepresteerd?

Met het zoeken naar een optimaal antwoord op deze vragen, is het prestatiedenken in de overheid binnengeslopen. Om de werking van de prestatiebegroting en de daaraan gekoppelde documenten te begrijpen is het belangrijk om de koppeling tussen de verschillende cycli in de verschillende landen te vergelijken. Daarna willen we tot een *mapping* komen van de verschillende documenten van de landen binnen de verschillende cycli.

Er zijn drie cycli die van belang zijn bij de beheersing van prestaties in een overheidscontext, namelijk de beleids- en beheerscyclus, de financiële cyclus en de contractcyclus (Van Dooren et al., 2010). De beleids- en beheerscyclus bepalen de doelstellingen, die worden opgenomen in de begroting (financiële cyclus). Vervolgens rijst de vraag welk agentschap welke taak zal uitvoeren. Dit leidt tot een contractonderhandeling (contractcyclus). In praktijk is de hiërarchische relatie tussen de cycli wat complexer. Documenten die worden gekoppeld aan een bepaalde cyclus bevatten vaak ook inhoudelijke informatie die eerder zou behoren tot een andere cyclus. In sommige landen behoren de contracten volledig tot de financiële cyclus, waardoor de begroting en het contract eenzelfde document vormen (Pollitt & Bouckaert, 2004).

Prestatie-informatie dient opgenomen te worden in de beleids- en beheerscyclus. In de eerste fase van de beleids- en beheerscyclus, de planning, worden de doelstellingen met betrekking tot middelen, activiteiten, resultaten en effecten geformuleerd. Daarna worden deze plannen uitgevoerd, opgevolgd en bijgestuurd (monitoringfase). Monitoring gebeurt aan de hand van managementinstrumenten zoals Balanced Scorecard (BSC) en Common Assessment Framework (CAF). De volgende fase in de beleids- en beheerscyclus is de evaluatie, waarbij prestatie-informatie wordt gebruikt om prestaties uit het verleden te beoordelen. Deze informatie kan vervolgens ook gebruikt worden voor de opmaak van de volgende planning (Van Dooren et al., 2010).

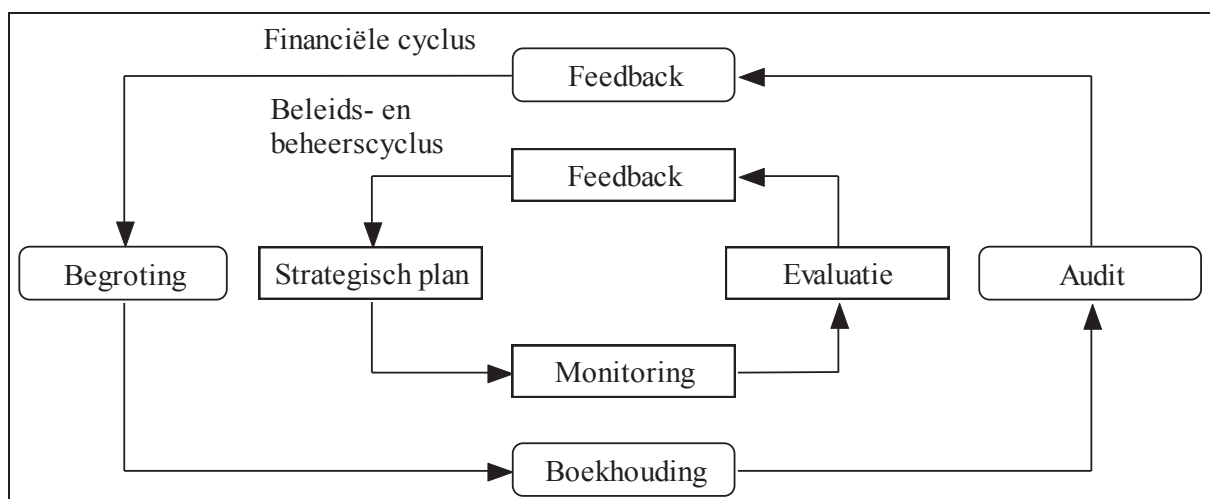
Figuur 1: De beleids- en beheerscyclus



Bron: Van Dooren et al., 2010 + eigen bewerking

Deze beleids- en beheerscyclus wordt omringd door de financiële cyclus. De documenten met betrekking tot de begroting, de eerste fase van deze cyclus, zouden dezelfde informatie moeten bevatten als in de planningsfase van de beleids- en beheerscyclus. De informatie wordt hier gebruikt om de ontvangsten en uitgaven van het volgende jaar (of jaren) en de bevoegdheden hieromtrent toe te kennen. Bij prestatiebegrotingen wordt er meer gebruik gemaakt van prestatie-informatie dan bij een meer traditionele inputbegroting. De monitoringfase in de beleids- en beheerscyclus wordt gekoppeld aan de boekhoudingfase van de financiële cyclus. Er bestaan verschillende boekhoudingsystemen: kasboekhouding, *accrual* boekhouding of een tussenvorm. Bij een traditionele kasboekhouding wordt er minder gebruik gemaakt van prestatie-informatie dan bij een *accrual* boekhouding. De derde fase van de financiële cyclus is de auditfase. Prestatie-audits leiden tot discussies over het beleid en beïnvloeden ook de opmaak van de volgende begroting (Van Dooren et al., 2010).

Figuur 2: De beleids- en beheerscyclus en de financiële cyclus

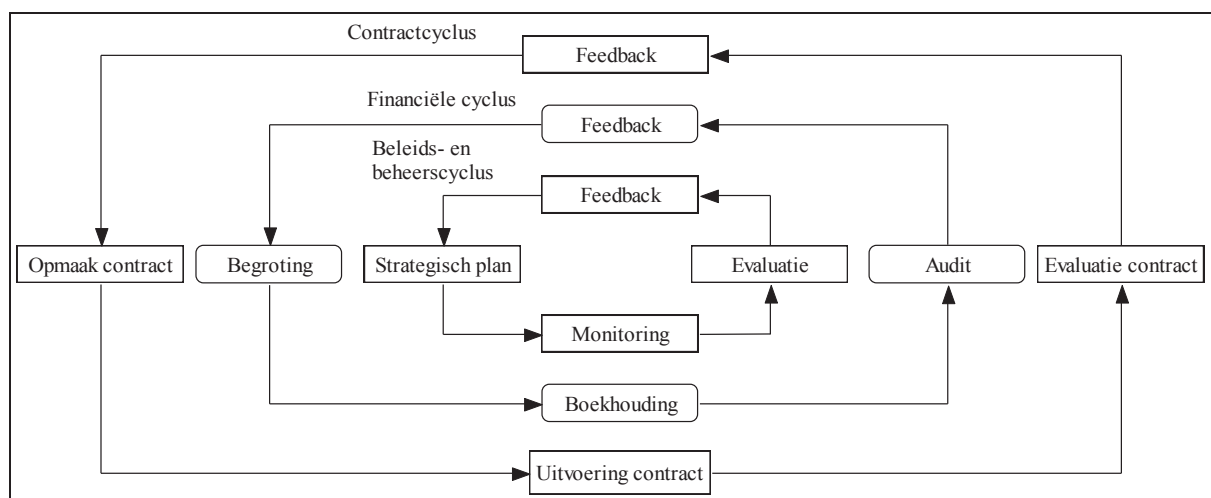


Bron: Van Dooren et al., 2010 + eigen bewerking

De derde cyclus, de contractcyclus, omgordt de financiële cyclus. De eerste fase van de contractcyclus is de opmaak van het contract. Een contract is een document dat een overeenkomst tussen actoren of organisaties binnen een

beleidsveld registreert en prestatie-informatie bevat (Van Dooren et al., 2010). In het contract wordt vastgelegd wat er verwacht wordt op het gebied van de activiteiten, resultaten en effecten, in ruil voor een kredietenveloppe. In de tweede fase van de contractcyclus is het belangrijk de uitvoering van het contract op te volgen aan de hand van rapporteringen en monitoringsystemen die prestatie-informatie bevatten, zoals *Key Performance Indicators (KPI's)*. In fase drie van de contractcyclus, de evaluatie van het contract, zal de mate waarin de doelstellingen zijn behaald worden bestudeerd en dit zal een invloed hebben op de opmaak van het volgende contract. In verschillende landen ging de hervorming van de financiële cyclus gepaard met een hervorming van de contractcyclus (Conings, 2007).

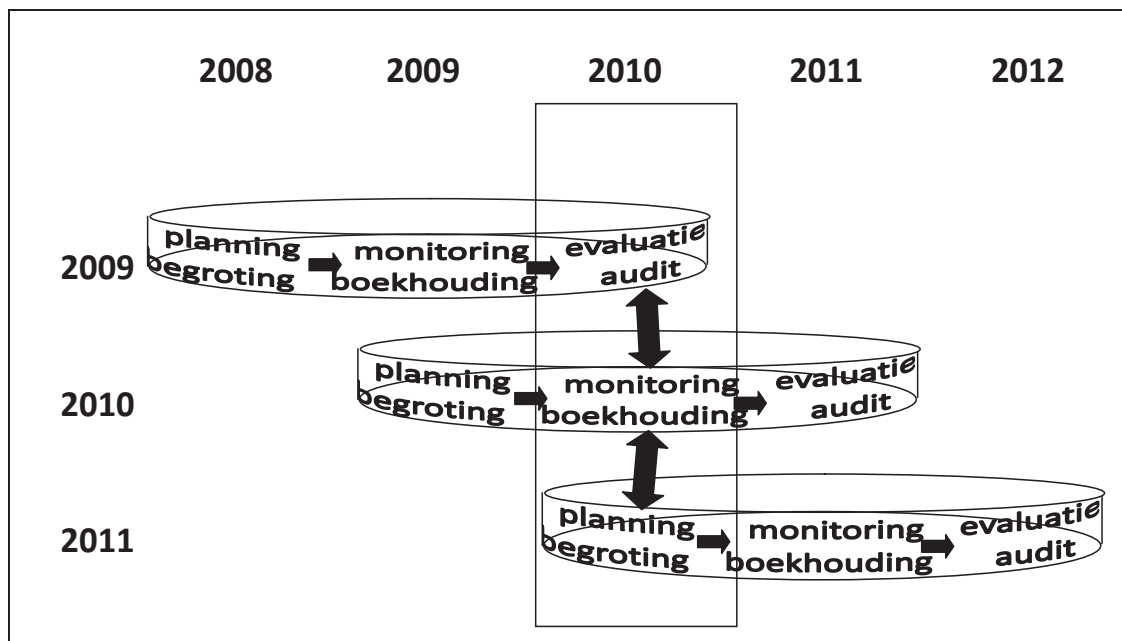
Figuur 3: De beleids- en beheerscyclus, de financiële cyclus en de contractcyclus



Bron: Van Dooren et al., 2010 + eigen bewerking

Er is dus sprake van drie cycli met telkens drie pijlers waarbij er documenten worden aangemaakt. Bijgevolg zijn er in principe negen (sets van) documenten (Van Dooren et al., 2010). De uitdaging bestaat erin deze documenten aan elkaar te koppelen of, nog beter, ze te laten samensmelten met voor elke cyclus een andere functie. Dit zou leiden tot een betere controle en zou discrepanties tussen prestatie-informatie in de verschillende documenten moeten vermijden (Van Dooren et al., 2010). Traditioneel wordt deze cyclus sequentieel voorgesteld met drie procedures: 'ex ante', 'ex nunc' en 'ex post' (Bouckaert et al., 2002). In werkelijkheid verloopt deze cyclus eerder simultaan dan sequentieel. De cycli hebben namelijk een voortschrijdend karakter. Dit wil zeggen dat de organisaties in praktijk meerdere cycli tegelijkertijd doorlopen (Weets, 2010). We leggen dit kort uit aan de hand van een voorbeeld. In 2011 evalueren en auditen we het feitelijke verloop van 2010 dat werd gepland, begroot en gecontractualiseerd in 2009. In 2011 vindt daarnaast ook de monitoring en de boekhouding plaats van de planning, de begroting en de contracten die opgemaakt werden in 2010. Ten slotte worden in 2011 de planning, de begroting en de contracten voor 2012 opgemaakt.

Figuur 4: Het simultane verloop van de drie cycli



Bron: Weets, 2010

In dit onderzoek wordt voornamelijk gefocust op de ex ante fasen uit de drie cycli: het strategisch plan, de begroting en de opmaak van de beheersovereenkomsten.

2. Begrotingshervormingen

De eerste aanzet om een prestatiegerichte begroting in te voeren dateert al van het interbellum (van Nispen & Posseth, 2006). Enkele jaren na de Tweede Wereldoorlog bracht de Hoover Commission in de Verenigde Staten volgend advies uit:

"... *the whole budget should be refashioned by the adoption of a budget based upon functions, activities and projects: this we designate a 'performance budget'*" (Hoover, 1950, p.8).

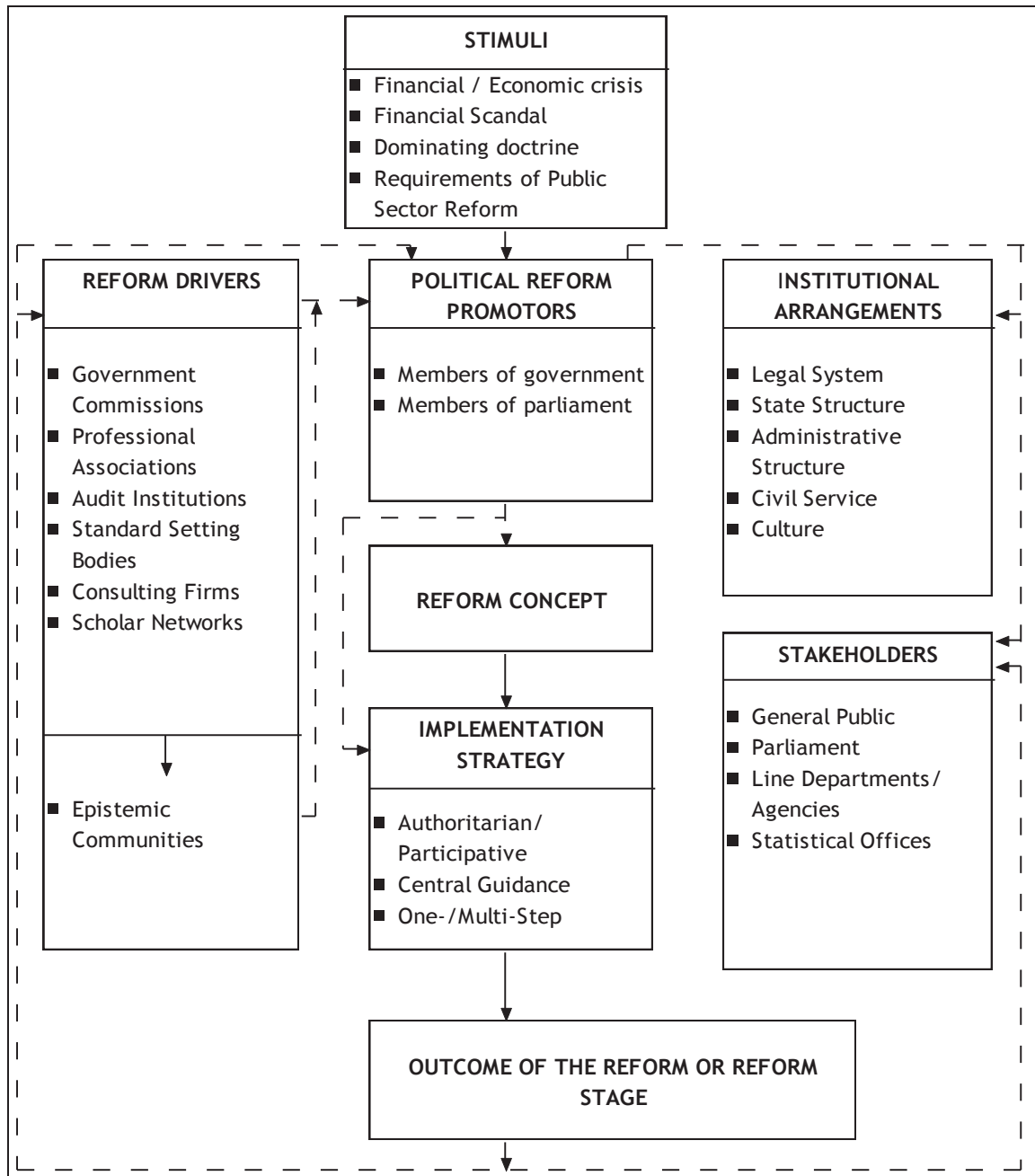
Sinds de jaren 1990 hebben alle OESO-landen een aanzet gegeven om de kwaliteit van de overheidsbestedingen te verbeteren door meer te focussen op resultaten en outputs bij het begrotingssysteem en het algemene management (OECD, 2002). Deze internationaal waarneembare tendens naar meer prestatiegerichtheid en meer kosteninformatie, leidt tot een grotere convergentie van de verschillende landen (Premchand, 1998; Shand, 1998). Uit onderzoek blijkt echter dat er ook verschillen waar te nemen zijn wat de inhoud en de snelheid van de veranderingen betreft (Bouckaert et al., 2002). Daarnaast kunnen ook de interactie tussen de drie pijlers (begroting, boekhouding en audit), de gekozen veranderingsstrategie en de impact ervan op de beleids- en beheerscyclus zelf verschillen.

Hoewel de concrete aanleidingen om de begroting te hervormen verschillen tussen de OESO-landen, zijn er enkele grote lijnen in deze "triggers" waar te nemen: een financiële crisis, het snoeien in de overheidsuitgaven, en een hervorming van de politieke administratie. Bij de hervorming van de begroting speelt dus de sociale, politieke en organisationele context een cruciale rol. **Lüder** (1992) wees op het belang van deze factoren bij de hervorming van de overheidsboekhouding. Aan de hand van zijn *Contingency Model of Public Sector Accounting Innovation* geeft hij een verklaring voor het verloop van het hervormingsproces. De aanhangers van de *contingency theory* menen dat de meest optimale organisatievorm afhankelijk is van de omgeving waarin de organisatie zich bevindt. Het model van Lüder maakt bijgevolg een link tussen de institutionele karakteristieken van het land en de kenmerken van het boekhoudsysteem. Daarnaast stelt het model dat alle landen trachten te evolueren van een traditionele boekhouding naar een meer informatieve boekhouding. Deze vernieuwing leidt tot duidelijkere en betrouwbaardere informatie over de overheidsfinanciën en legt de basis voor een betere financiële controle van de activiteiten van de overheid.

In tegenstelling tot eerdere modellen met betrekking tot de *contingency theory* wordt dit model uitgebreid met gedragsvariabelen (Lüder, 1992). Na een bijkomende vergelijkende analyse over de hervormingen van boekhoudsystemen bij drie andere landen, paste Lüder zijn *Contingency Model* wat aan (Lüder, 1994). Het aangepaste *Contingency Model* van Lüder is opgebouwd uit **drie categorieën van omgevingsvariabelen**: stimuli, (maatschappelijke, politieke en administratieve) structurele variabelen en belemmeringen bij de implementatie (Lüder, 1994). Daarnaast bevat het model ook **drie categorieën van gedragsmatige variabelen**: verwachtingen van het brede publiek, het veranderingsgedrag van de politici en het veranderingsgedrag van de administratieve actoren. Ten slotte beschikt het model ook over **een afhankelijke variabele**, namelijk het resultaat van de hervorming.

In onderstaande figuur wordt dit aangepast model weergegeven.

Figuur 5: Het aangepaste Contingency Model van Lüder



Bron: Lüder, 1994

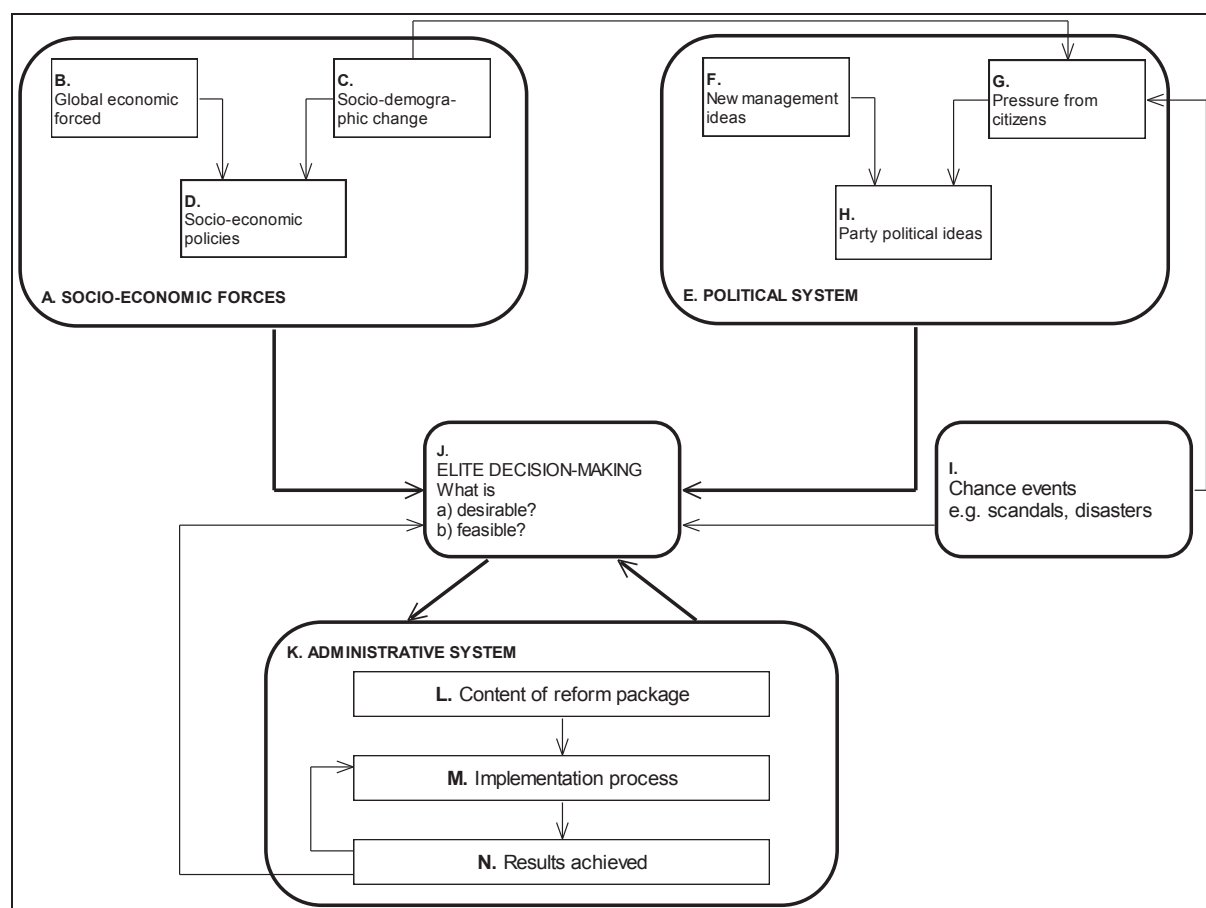
Terwijl Lüder het *Contingency Model* creëerde om de hervormingsprocessen van boekhoudsystemen te verklaren, ontwierpen **Pollitt & Bouckaert** (2000, 2004) een algemeen verklarend model om veranderingsprocessen te begrijpen: *a model of public management reform*. Pollitt & Bouckaert (2004) stellen dat de meeste veranderingsprocessen voornamelijk *top down* zijn verlopen. De beslissingen werden genomen door de "elite", meer bepaald uitvoerende politici en hooggeplaatste ambtenaren. De elite wordt echter wel beïnvloed door visies en druk van buitenaf. Bij het beslissingsproces van de elite wordt een

onderscheid gemaakt tussen wat de elite als wenselijke (*desirable*) hervormingen beschouwt en wat ze als realiseerbare (*feasible*) hervormingen ervaart (Pollitt & Bouckaert, 2004).

De besluitvorming van de elite wordt omringd door drie clusters. De eerste cluster bevat economische en sociodemografische factoren. In de tweede cluster zitten de politieke en intellectuele factoren. De derde cluster verzamelt de administratieve factoren. Door de wisselwerking van deze drie clusters worden de veranderingen vorm gegeven. Er kan zowel sprake zijn van druk om te veranderen als van weerstand ten aanzien van verandering.

Dit model is opgebouwd op basis van studies over hervormingsprocessen in vele landen. Het model houdt rekening met de verschillen tussen landen. De landen vertrekken van een verschillende startpositie, doordat de kenmerken van het politieke en het administratieve systeem dat wordt bestudeerd, worden opgenomen. Verder beschikt het model over verschillende terugkoppelingen of "feedback loops" (Pollitt & Bouckaert, 2004).

Figuur 6: A Model of Public Management Reform



Bron: Pollitt & Bouckaert, 2004

Een derde model dat van belang is binnen dit onderzoek, is het **Van Reethmodel** (Van Reeth, 2002). Dit model, dat grotendeels gebaseerd is op het model van Lüder, verklaart de begrotingshervormingen vanuit een aantal factoren in de sociale, politieke en administratieve context, en hun interacties. De verschillende interacties en contexten vormen de basis van de hervormingsstrategie. Deze hervormingsstrategie bepaalt vervolgens het

begrotingsstelsel, meer bepaald de functies, de procedures en de structuur van de begroting.

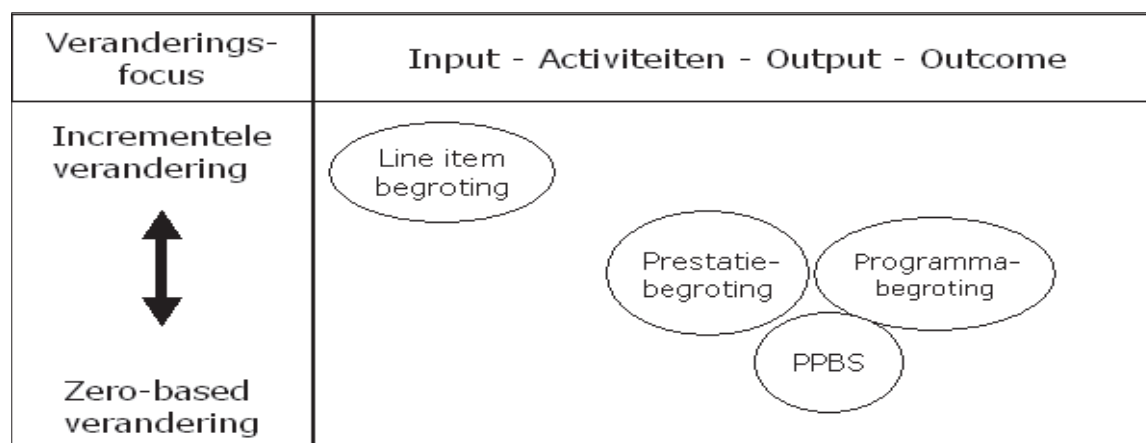
De hervorming van de begroting beïnvloedt dus ten eerste **de functies en de doelstellingen van de begroting**. Deze zijn immers afhankelijk van de omstandigheden en de periode waarin men zich bevindt (Van Reeth, 2002). Oudere functies blijven (in mindere mate) bestaan, maar worden aangevuld met nieuwe functies. Begroten is dus steeds meer en meer multifunctioneel geworden. De twee belangrijkste functies zijn de macro-economische functie en de beheersfunctie (Bouckaert, 2002). Andere mogelijke begrotingsfuncties zijn de autorisatiefunctie, de verantwoordingsfunctie, de allocatiefunctie, de beleidsfunctie en de financiële controlefunctie (Van Reeth, 2002).

Ten tweede worden ook **de procedures** beïnvloed door de begrotingshervorming (Bouckaert et al., 2002). Om na te gaan in welke mate er een wijziging van het begrotingsproces is waar te nemen wat de rolverdeling van de betrokken actoren betreft, kunnen volgende vier variabelen gehanteerd worden:

- Dominante actor: uitvoerende of wetgevende macht
- Flexibiliteit: discretionair of wettelijk verankerd
- Openheid van de procedure
- Frequentie van het begrotingsproces: jaarlijks of meerjarig

Ten derde kan ook **de formattering** van de begroting beïnvloed worden door een begrotingshervorming (Bouckaert et al., 2002). De verandering van de procedures en de formattering komen vaak samen voor. Er zijn verschillende soorten veranderingen van de formattering. Een eerste variabele om dit te onderzoeken is de structuur van de formattering: organisatiestructuur, programmastructuur of een combinatie. Een tweede variabele betreft de inhoud van de formattering: middelen, activiteiten, prestaties of effecten. Een derde variabele is de budgettaire focus van de formattering: incrementeel versus zero-base. Een vierde variabele betreft de tijdshorizon van de begroting: eenjarig versus meerjarig. Een vijfde variabele is de boekhoudkundige methode van begrotingsregistratie: kasstelsel, kas- en verplichtingenstelsel, *modified accrual* of *accrual* begroting met kasstroomoverzichten.

Figuur 7: MAPE-schema



Bron: Bouckaert & Van Nuffel, 2000 + eigen bewerking

Het is belangrijk om de verschillen tussen landen inzichtelijk en meetbaar te maken. Hiervoor hebben Pollitt en Bouckaert (2000) een indeling gemaakt met verschillende gradaties in de transitie van een inputbegroting naar een prestatiebegroting. Er kunnen drie stadia in de richting van prestatiegerichte begrotingen onderscheiden worden (Bouckaert, 2002). In een eerste stadium (*prestatiegegevens in de begroting*) kunnen aan sommige elementen uit de begroting prestatie-indicatoren worden gekoppeld om bijvoorbeeld activiteiten en resultaten te verduidelijken. De prestatie-informatie wordt dus eerder gebruikt als achtergrondinformatie. In een tweede stadium (*wijziging van de begrotingsstructuur*) worden niet alleen prestatie-indicatoren toegevoegd, maar wordt ook de structuur van het begrotingsdocument gewijzigd. In een derde stadium (*wijziging van de procedures*) wordt de procedure en de timing veranderd om het debat en de besluitvorming over de allocaties tussen de minister en de agentschappen, en tussen regering en parlement, te beïnvloeden. Eventueel is er ook nog een vierde stadium mogelijk in de hervorming van de begroting, namelijk de aanpassing van de boekhoudkundige methode van begrotingsregistratie op *accrual basis*. In onderstaande tabel worden deze stadia overzichtelijk weergegeven.

Tabel 1: Begrotingstrajecten

Begrotingsstatus	Traject
Input/line item begroting	1: Duitsland/België
A: bevat prestatie-informatie	2: Frankrijk / EU / Italië
A+B: verandering structuur en inhoud en bijkomende documenten	3: Verenigde Staten
A+B+C: wijziging procedures en timing	4: Nederland / Canada / Zweden / Finland
A+B+C+D: wijziging registratiemethoden (<i>accrual basis</i>)	5: Verenigd Koninkrijk / Australië / Nieuw-Zeeland

Bron: Pollitt & Bouckaert, 2004 + eigen bewerking

Er zijn dus verschillende varianten van prestatiebegrotingen. In de meeste gevallen blijft de praktijk beperkt tot het opnemen van prestatiegegevens in de begroting (Posseth, 2010).

Bij het invoeren van een prestatiebegroting in praktijk dienen er een drietal keuzes gemaakt te worden. Ten eerste kan er gekozen worden voor een top-down of een bottom-up benadering. Bij een top-down benadering spelen de ministeries en agentschappen van de centrale overheid de hoofdrol bij het ontwikkelen, invoeren en opvolgen van de hervorming. Bij een bottom-up benadering is deze rol weggelegd voor de individuele agentschappen. Deze kunnen bijgevolg kiezen of ze deelnemen aan de hervorming, en hebben de vrijheid om hun eigen methoden te ontwikkelen. Beide benaderingen kennen voor- en nadelen. Indien de centrale actoren beperkt betrokken worden, is er wellicht te weinig druk om te veranderen. Een te grote betrokkenheid van de centrale actoren kan ervoor zorgen dat de uitvoerders enkel in lijn willen zijn met de regels, zonder inzet om de huidige prestaties te verbeteren (OECD, 2008).

Ten tweede dient de keuze gemaakt te worden of de hervorming allesomvattend is of eerder gedeeltelijk.

Ten derde kan gekozen worden voor een incrementele verandering of eerder een "big bang"-benadering. Ofwel verloopt de hervorming geleidelijk, stap voor stap, ofwel is er dus sprake van een drastische verandering (OECD, 2008). Overheden opteren doorgaans voor een "big bang"-benadering, wanneer er stimuli zijn voor snelle verandering, zoals een financiële crisis (OECD, 2008).

Sommige landen hebben een prestatiebegroting waar de autorisatie van middelen gebeurt op basis van outputs, andere landen autoriseren op basis van outcomes. Het probleem bij prestatie-meetsystemen is dat de effecten van een activiteit van een overheidsorganisatie vaak moeilijk te meten zijn, omdat deze prestaties complex zijn en bereikt worden via een coproductief proces (niet alleen de overheid heeft invloed op de outputs en outcomes). Verder is de periode tussen de eigenlijke interventie en de uiteindelijke effecten vaak lang. Dit maakt het erg moeilijk om het volledige effect (de outcome) van dergelijke interventie te meten. De directe effecten van een activiteit (de output) zijn echter wel makkelijker te meten.

Sommige auteurs hanteren een bredere definitie van het concept 'output' waaronder dan ook het begrip 'outcome' valt, andere gebruiken eerder een enge definitie van 'output' waarbij enkel de directe effecten worden bedoeld (De Bruijn, 2006). In dit onderzoek hanteren we volgende definities:

- **Outcomes** zijn resultaten, effecten of gevolgen van handelingen van de publieke sector op de maatschappij (Bouckaert & Halligan, 2008).
- **Outputs** zijn goederen en diensten die de overheidsorganisaties leveren aan externe organisaties, individuen of andere overheidsorganisaties (Bouckaert & Halligan, 2008).

Prestatiemeten kan gezien worden als een sturing op basis van outputs. Sturingen op basis van inputs en activiteiten worden eerder als inefficiënt

beschouwd voor prestatie management. Sturingen die gebaseerd zijn op inputs belonen voornamelijk de ambities, maar kijken minder naar de resultaten ervan. Het sturen op basis van activiteiten of processen is af te raden in complexere organisaties, omdat het in deze organisaties moeilijk is om stellen dat een activiteit zal leiden tot een gewenst resultaat. Het sturen op basis van outputs is aan te raden, omdat dit systeem de prestaties beloont. Noch een goede intentie, noch een ijverige inspanning, maar het resultaat wordt beloond.

Toch dienen er enkele randbemerkingen gemaakt te worden bij het meten van prestaties binnen publieke organisaties. Zo is het belangrijk dat er rekening gehouden wordt met de specifieke verplichtingen en waarden die de overheid dient na te leven en dat sommige publieke taken zich niet of nauwelijks lenen tot het meten van de prestaties. Er dient ook gewezen te worden op de dynamische context waarin de overheid opereert. Indien een coproducent of een derde partij haar gedrag wijzigt, wordt het moeilijker om een goede prestatie meting uit te voeren.

3. Begrotingshervormingen in verschillende landen

In dit derde hoofdstuk zullen de begrotingshervormingen per land worden besproken. Eerst worden de hervormingen in de Verenigde Staten voorgesteld. Het zijn immers de hervormingen in de VS die een sterke invloed hebben gehad op de hervormingen in de andere landen uit ons onderzoek. Vervolgens worden de andere OESO-landen uit dit onderzoek besproken: Australië, Canada, Nederland en het Verenigd Koninkrijk.

3.1. Verenigde Staten

In de tweede helft van de 20^{ste} eeuw lanceerde de federale overheid in Amerika een reeks initiatieven om het management van het beleid en de besluitvorming over de middelen te optimaliseren. De structuur voor het prestatiegericht management en daarbij ook de huidige prestatiebegroting in de VS is gebaseerd op deze initiatieven, namelijk *Planning Programming & Budgeting System (PPBS)*, *Management by Objectives (MBO)*, *Zero Based Budgeting (ZBB)* en de *Government Performance and Result Act (GPRA)*. Om de huidige Amerikaanse begroting beter te begrijpen, lijsten we kort de voornaamste initiatieven met betrekking tot begrotingshervorming op.

De **Hoover Commission** (1949) adviseerde de invoering van een prestatiebegroting in de federale overheidssector om de focus te verschuiven van de middelen van de overheid naar de functies, activiteiten, kosten en verwezenlijkingen van de overheid (Bouckaert & Van Nuffel, 2000). Zowel de uitvoerende als de wetgevende macht trachtten de prestatiebegroting te implementeren. De tweede *Hoover Commission* (1953) maakte echter een aantal bemerkingen bij deze implementatie: vele programma's vermeldden de vereiste kosteninformatie niet, de afstemming van de organisatiepatronen en de begrotingsactiviteiten diende nog te worden doorgevoerd, en de begrotingsclassificaties, organisatiestructuren en boekhoudstructuren dienden nog te worden gesynchroniseerd. De invoering van deze prestatiebegroting leidde wel tot een consistente presentatie van de begrotingsrekeningen (United States General Accounting Office, 1997).

Planning Programming & Budgeting System (PPBS) is een techniek waarbij de begroting wordt opgesteld in termen van programma's. Deze techniek heeft een lange termijnhorizon (Bouckaert & Van Nuffel, 2000). Een programma kan worden omschreven als "een geheel van gevoerde acties om in een bepaald tijdsbestek een objectief te bereiken. Iedere actie is een element van het programma dat een concreet resultaat, een output levert; zij maakt het aanwenden noodzakelijk van productiefactoren, van goederen en diensten, die de inputs van het element vormen" (Moesen, 1998).

Een variant van *PPBS* werd in 1961 succesvol ingevoerd bij het *Department of Defense*, later volgde een overheidsbreed initiatief. Het *Department of Defense* gebruikt tot op heden nog steeds procedures die gebaseerd zijn op *PPBS*, terwijl het overheidsbrede initiatief formeel werd stopgezet in 1971. Het falen van de overheidsbrede implementatie kan onder andere verklaard worden door de korte implementatieperiode, het gebrek aan de nodige competenties, de nood aan een

adequaat informatiesysteem en een gebrek aan politieke steun. (United States General Accounting Office, 1997).

Ondanks het falen van het overheidsbrede initiatief, zijn vele verbeteringen aan het federale programmamanagement te danken aan *PPBS* (Bouckaert & Van Nuffel, 2000). *PPBS* bood de agentschappen de mogelijkheid om hun missies en functies te herwaarderen, betere informatie over de inputs, outputs en hun relatie met de doelstellingen op te bouwen en de interesse van het topmanagement voor planning, budgettering en prestaties op te wekken. Daarnaast nam onder meer ook het gebruik van systeemanalyse toe bij het nemen van beslissingen (United States General Accounting Office, 1997).

In 1973 stelde president Nixon een nieuw overheidsbreed initiatief voor: ***Management by Objectives***. *MBO* trachtte een grotere administratieve controle op de grootste departementen en agentschappen in de hand te werken. Door *MBO* werd de beslissing over de doelstellingen gecentraliseerd, terwijl deze managementtechniek ervoor zorgt dat de managers zelf beschikkingsrecht krijgen over de wijze waarop deze doelstellingen worden behaald (United States General Accounting Office, 1997). Vanaf de invoering had *MBO* problemen om de doelstellingen te identificeren en te meten. Daarnaast waren er moeilijkheden om *MBO* te linken aan het begrotingsproces. Deze problemen werden voornamelijk veroorzaakt door de vaag geformuleerde en niet kwantificeerbare doelstellingen. Daarnaast stelde zich het probleem dat een groot aantal doelstellingen een lange tijdshorizon hadden (Bouckaert & Van Nuffel, 2000). Ondanks deze beperkingen heeft *MBO* ook een aantal positieve resultaten geboekt. Onder andere het bepalen van doelstellingen en het belang van verantwoording ten opzichte van ondergeschikten komen in de praktijk in zekere mate nog steeds voor (United States General Accounting Office, 1997).

In 1977 lanceerde president Carter de plannings- en budgetteringsmethode ***Zero-base Budgeting***. Bij *ZBB* moet de totale budgetaanvraag bij elke nieuwe cyclus volledig worden gerechtvaardigd. Men start in principe dus met een 'wit blad'. Daarbij dienen alle effecten van de voorgestelde uitgave te worden toegelicht. In praktijk werd *ZBB* op een meer pragmatische wijze toegepast (Van Reeth, 2002). De implementatie van *ZBB* kende een aantal problemen. Vooral de bijkomende administratieve taken zorgden voor moeilijkheden bij de agentschappen. Daarnaast werd de voorziene tijd om *ZBB* te implementeren als te kort gepercipieerd. Verder werd ook het gebrek aan noodzakelijke prestatie-informatie aangegeven als oorzaak van het falen (United States General Accounting Office, 1997). In 1981 werd *ZBB* niet langer verplicht voor agentschappen (Bouckaert & Van Nuffel, 2000).

In 1993 stelde de Amerikaanse regering de ***Government Performance Result Act (GPRA)*** voor, waarmee ze trachtte een groter vertrouwen in de overheid te bewerkstelligen door middel van meer verantwoording over de effecten van de programma's (United States General Accounting Office, 1997). *GPRA* was zeer verschillend in vergelijking met de eerdere pogingen van de federale overheid van de VS om een prestatiegerichte begroting in te voeren (Van Reeth, 2002). De hervorming verliep meer incrementeel en eerder ad hoc. De agentschappen kregen bijvoorbeeld grotendeels de ruimte om de methodologie en de implementatiestrategie in te vullen. *GPRA* bood een brede basis voor prestatie management in de overheid (Shea, 2008).

Volgens *GPRRA* zijn de agentschappen verplicht om een driejaarlijks strategisch plan op te stellen en daarnaast een jaarlijks prestatieplan (*Performance Plan*) en een prestatierapport (*Performance Report*). Daarbij werden getracht het prestatieplan te laten evolueren in een prestatiebegroting. Vanaf het fiscale jaar 2005 werd overgegaan van een prestatieplan naar een prestatiebegroting. Deze prestatiebegroting dient de strategische doelstellingen, prestatiedoelstellingen op lange termijn gekoppeld aan *outcomes* en middelen, en de jaarlijkse prestatiedoelstellingen gekoppeld aan *outputs* en middelen (Bouckaert & Halligan, 2008).

Het strategisch plan moet een beschrijving bevatten van de koppeling tussen de jaarlijkse prestatiedoelen in de prestatiebegroting en de lange termijn doelen in het strategisch plan. Het jaarlijkse prestatierapport levert informatie met betrekking tot de departementen en agentschappen aan over de prestaties en vooruitgang in het bereiken van de doelstellingen. Het jaarrapport bevat een vergelijking tussen de actuele prestatie en de vooropgestelde prestaties uit de prestatiebegroting, verklaringen voor de onbereikte doelstellingen en een evaluatie van de prestatiebegroting van het huidige jaar.

Per programma-activiteit uit de begroting van het agentschap worden doelstellingen, indicatoren en normen ontwikkeld. Deze worden gekoppeld aan de processen en middelen die nodig zijn voor een goede implementatie. Een prestatierapport voorziet terugkoppeling van de mate waarin de doelstellingen zijn verwezenlijkt en de effecten die de volgende jaren verwacht worden (Bouckaert & Halligan, 2008).

De informatie die gegenereerd wordt in de planning- en rapporteringcyclus van *GPRRA* mag niet enkel een oefening op papier zijn, maar het is echter de bedoeling deze informatie ook te gebruiken in het begrotingsproces (Scheers & Sterck, 2002).

De VS is een zeer geschikt voorbeeld voor de manier waarop prestatiemetingen gebruikt worden in het begrotingsproces. In 2001 werd de **President's Management Agenda (PMA)** gelanceerd. Dit had als doel het overheidsmanagement te verbeteren en de prestaties van de federale programma's te verbeteren door grotere verantwoording. *PMA* bestaat uit vijf overheidsbrede initiatieven, onder meer het *Budget & Performance Integration* initiatief. Hierbij zouden beslissingen met betrekking tot de begroting bepaald worden door de prestatiegegevens. Deze koppeling tussen de begroting en prestaties werd verder uitgewerkt door de **Program Assessment Rating Tool (PART)**. *PART* wil de algemene effectiviteit van een programma nagaan en de prestaties ervan verbeteren. Dit ad hoc instrument van *OMB* heeft als doel de prestatiegegevens in de begroting te integreren. Dit instrument zou met de tijd overbodig moeten worden wanneer het evalueren van programma's tot een routine is geworden binnen het begrotingsproces (Scheers & Sterck, 2002).

In 2010 werd de **GPRRA Modernization Act (GPRAMA)** door president Obama ondertekend. Deze update van de *Government Performance and Results Act (GPRRA)* is gebaseerd op ervaringen van meer dan 15 jaar. Sinds de invoering van *GPRRA* in 1993 heeft er zowel een evolutie van de praktijken van de agentschappen plaatsgevonden als een stijging van de toegang tot informatie en samenwerking via het Internet. *GPRAMA* zorgt voor een duidelijker prestatieframework door de overheidsstructuren te definiëren en de plannen, programma's en prestatiegegevens beter aan elkaar te koppelen. De nieuwe wet vereist wel meer en frequentere rapportering en *review* (per kwartaal i.p.v.

jaarlijks) zodat het gebruik van prestatie-informatie binnen het besluitvormingsproces zou moeten toenemen. Voor een goede werking van deze nieuwe wet is het echter belangrijk dat het *Congress* betrokken is bij het formuleren van domeinoverschrijdende doelstellingen en doelstellingen op het niveau van de agentschappen. Verder zou het *Congress* ook een rol moeten spelen bij de opmaak van de strategische plannen van de agentschappen. Indien aan al deze voorwaarden wordt voldaan, zal *GPRAMA* leiden tot een besluitvormingsraamwerk gebaseerd op feitelijke gegevens en meer resultaatgericht zijn (United States Government Accountability Office, 2011).

In onderstaande tabel worden alle belangrijkste begrotingshervormingen in de Verenigde Staten opgelijst per legislatuur.

Tabel 2: Hervormingen in de Verenigde Staten per legislatuur

President	Legislatuur	Hervorming
Johnson (Democraat)	1963-1969	PPBS (1965-1969)
Nixon (Republikein)	1969-1974	MBO (1973)
Ford (Republikein)	1974-1977	
Carter (Democraat)	1977-1981	ZBB (1977)
Reagan (Republikein)	1981-1989	Einde verplichting ZBB (1981)
Bush (Republikein)	1989-1993	
Clinton (Democraat)	1993-2001	GPRA (1993)
Bush Jr.(Republikein)	2001-2009	President's Management Agenda (2001) PART (2002)
Obama (Democraat)	2009-...	GPRA Modernisation Act (2010)

3.2. Australië

In de *Commonwealth of Australia* worden al sinds de jaren 1980 begrotingshervormingen doorgevoerd door de administratie. In 1983 werd het *Financial Management and Improvement Programme (FMIP)* opgestart, dat de invoering van een programmabegroting als doel had. De doelstellingen van de Australische overheid werden bepaald in het Witboek van 1984: *Budget Reform*. Tegelijkertijd werden er initiatieven genomen met betrekking tot planning en rapportering van prestaties (Scheers & Sterck, 2002). Deze initiatieven werden in de helft van de jaren 1990 gevolgd door de invoering van **Accrual Based Outcomes & Outputs Framework**, waarbinnen prestaties afgestemd worden op maatschappelijke effecten (Hawke, 2007). Het werd wettelijk verankerd door de "*Financial Management and Accountability Act*". Enerzijds wenste men met dit *framework* het interne beheer van de agentschappen te verbeteren door het aanreiken van een algemeen kader waarmee de agentschappen hun eigen *corporate governance*, beheers- en rapporteringssystemen kunnen ontwikkelen. Het verhoogt bijgevolg de consistentie tussen de agentschappen, waardoor *benchmarking* tussen beleidsdomeinen mogelijk wordt (Scheers & Sterck, 2002). Anderzijds moest dit *framework* de externe rapportering en de verantwoording van de agentschappen aan de regering, het parlement en de burgers verbeteren.

In april 1997 besloot de regering om voor de begroting 1999-2000 een *accrual*-gebaseerde begroting in te voeren binnen het *framework* (Hawke, 2007). Met het *accrual* begroting wenst men te verzekeren dat de middelen naar de prioriteiten van de regering gaan en dat de kost voor de geleverde outputs en outcomes gerechtvaardigd is.

De hervormingen van de jaren 1990 brachten meer verantwoordelijkheid en verantwoording voor financiële en niet-financiële prestaties met zich mee. De managers van de agentschappen kregen vanaf dat moment meer vrijheid om het beleid uit te stippelen, maar werd er een systeem ontwikkeld dat meer nauwkeurige en meetbare prestatie-informatie moest opleveren met het oog op meer verantwoording.

Het is belangrijk dat er een duidelijke koppeling is tussen programma's, *outputs* en *outcomes* en dat dit op een effectieve wijze wordt gemeten, omdat de besluitvorming met betrekking tot de begroting op deze informatie is gebaseerd (Hawke, 2007). Daarnaast is het van belang dat de verantwoordelijken de capaciteiten, de middelen en het gezag hebben om deze nieuwe initiatieven uit te voeren. Verder is het ook belangrijk dat de meerwaarde van het nieuwe systeem steeds wordt verzekerd en dat de middelen van de agentschappen op een efficiënte manier worden beheerd.

De ervaringen met 'accrual' begroten waren eerder teleurstellend. De opmaak van de begroting en de behandelingen in het parlement gebeuren doorgaans nog op kasbasis. De disconnectie tussen deze situatie en de begroting die voornamelijk op 'accrual' basis wordt opgesteld, is groot (Blöndal et al., 2008).

Kort nadat Kevin Rudd in 2007 minister-president werd van Australië werd een nieuwe begrotingshervorming gelanceerd, namelijk *Operation Sunlight*. Hiermee wilde de regering de openheid en de transparantie van de overheidsbegroting en het financieel management verbeteren en *good governance* praktijken promoten. Deze hervorming kwam tot stand na uitgebreide raadpleging van onder meer academici en professionele analisten (Department of Finance and Deregulation, 2008).

Operation Sunlight bevat zes grote doelstellingen:

- Verfijning van het *outcomes and outputs framework*
- Aanpassing van de Budget Papers om de leesbaarheid en het nut ervan te vergroten
- Verbetering van de transparantie van de prognoses
- Uitbreiding van de reikwijdte van de begrotingsrapportering
- Verbetering van de langetermijnrapportage
- Verbetering van het financiële raamwerk

Het grootste deel van de hervormingen werden ingevoerd in de begroting van 2009-2010.

In tegenstelling tot de autorisatie op basis van outcomes en outputs in de *Commonwealth of Australia*, is **West-Australië** in 1996 gestart met het Output Based Management (OMB), een geïntegreerd planning, begroting en monitoringsysteem dat gebaseerd is op outputs (Conings, 2007).

In tabel 3 worden de begrotingshervormingen opgelijst per legislatuur.

Tabel 3: Hervormingen in Australië per legislatuur

Minister-president	Legislatuur	Hervorming
Hawke (Sociaal-democraat)	1983-1991	Financial Management and Improvement Programme (1983)
Keating (Sociaal-democraat)	1991-1996	
Howard (Liberale Partij)	1996-2007	Outcomes & Outputs Framework (1999)
Rudd (Sociaal-democraat)	2007-2010	Operation Sunlight (2007)
Gillard (Sociaal-democraat)	2010-...	

3.3. Nederland

Niet alleen in de Verenigde Staten en Australië werd er gestreefd naar een prestatiebegroting, ook Nederland heeft grote stappen in deze richting gezet. Nederland kent een lange traditie wat het gebruik van prestatie-informatie bij het beleid betreft. Een eerste aanzet tot een outputbegroting dateert van de jaren 1970 met de **Comptabiliteitswet**, waarin de ministers verplicht werden om prestatie-informatie te voorzien indien dit relevant en nuttig is (van Nispen & Posseth, 2006). Deze eerder vrijblijvende verplichting werd door de betrokken ambtenaren echter misbruikt. De begrotingsformattering wijzigde ook niet. De middelenbegroting bleef verder bestaan. Het gebruik van prestatie-informatie bij het begrotingsproces nam vanaf dan wel langzaam toe en de focus verschoof van inputs, processen, outputs, en outcomes naar het meten van efficiëntie en effectiviteit (Bouckaert & Halligan, 2008). Dit leidde tot de belangrijkste begrotingshervorming in Nederland: **Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording (VBTB)**.

VBTB zocht een antwoord op drie centrale vragen binnen het overheidsbeleid in Nederland:

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen?
- Wat mag dat kosten?

VBTB zorgde naast een nieuwe begrotingsformattering, ook voor een jaarverslag met een spiegelbeeldige indeling:

- Hebben we bereikt wat we hebben beoogd?
- Hebben we gedaan wat we daarvoor zouden doen?
- Heeft het gekost wat we dachten dat het zou kosten?

Op deze manier zou het makkelijker moeten zijn voor de Tweede Kamer om de begroting en het jaarverslag met elkaar te vergelijken en om het beleid van de regering te beoordelen (IOFEZ, 2004).

VBTB had officieel een outcome-gerichte begrotingsstructuur en ging van start in 1999. VBTB kwam niet opeens uit het niets, maar werd beïnvloed door eerdere

hervormingsprocessen, zoals het Amerikaanse *PPBS*, en het gelijkt op eerdere hervormingen binnen en buiten Nederland (Noordegraaf & Abma, 2003). De reikwijdte van het gehele *VBTB* werd verankerd in de regelgeving. De structuur van het document voor beleidsverantwoording werd geüniformeerd met de structuur van het begrotingsdocument.

Het Ministerie van Financiën is de hoofdrolspeler bij het uitzetten van het beleid met betrekking tot prestatie-management, zo ook bij de invoering van *VBTB* (Bouckaert & Halligan, 2008). Dit ministerie ontwikkelde een set van kwaliteitsindicatoren voor prestatie-informatie in de *Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (RPE)*. *RPE* verwijst zowel naar prestatie-meetsystemen als naar beleidsevaluaties. Prestatie-meetsystemen dienen te voldoen aan een reeks kwaliteitsstandaarden zoals de validiteit en betrouwbaarheid van het systeem (Ministerie van Financiën, 2002a).

De invoering van *VBTB* heeft voornamelijk gevolgen gehad voor de formattering van de begroting en verantwoording, maar het wijzigde ook de procedures in de financiële cyclus. Om de politieke verantwoording over het gevoerde beleid te vergroten, is de indiening van het jaarverslag vervroegd van de derde dinsdag in september naar de derde woensdag van mei. Daarnaast is het ook belangrijk dat de leden van de Tweede Kamer beleidsartikelen kunnen machtigen met *VBTB*. Een van de doelstellingen van *VBTB* was dat het discours van het begrotingsproces meer beleidsgericht en minder inputgericht zou worden.

Met ***Eigentijds begroten*** in 2001 werd een begroting ingevoerd die meer gebaseerd is op kosten (een baten-lastenstelsel). Binnen dit stelsel komen kapitaaluitgaven ten laste van de begroting in de jaren waarin de investering tot gebruik leidt. De beleidskosten worden op deze manier inzichtelijker in de begroting. De invoering van dit stelsel diende om de verbetering van de doelmatigheid en doeltreffendheid van de overheid te bewerkstelligen (Sterck, 2002).

Door beleid, de begroting en prestaties aan elkaar te koppelen, worden politici in staat gesteld om betere ex ante beslissingen te nemen bij de allocatie van middelen en om de ex post verantwoording te verbeteren (van Nispen & Posseth, 2006). Deze nieuwe begroting is uiteindelijk een combinatie van een middelen- en een programmabegroting geworden (Debets, 2007).

Aangezien deze nieuwe begroting de overheid in staat stelt te focussen op de beleidsdoelstellingen in plaats van op de beleidsinstrumenten, bracht deze hervorming ook een efficiëntiewinst met zich mee (Debets, 2007). In 2001 werd deze begrotingshervorming goedgekeurd (Bouckaert & Halligan, 2008). Bij het implementeren van deze hervorming ontstond de nood aan een duidelijke set van standaarden om de kwaliteit van niet-financiële informatie in de begroting en rapporten te verzekeren. Dit leidde tot een politiek debat. Ook intern ontwikkelden de departementen informatiesystemen om niet-financiële informatie te kunnen opnemen in de begroting en de rapporten (Bouckaert & Halligan, 2008). Na deze intensieve inlooperperiode, maakten alle ministeries de overstap naar de nieuwe begrotingsstructuur bij de begrotingsopmaak van 2002 (Debets, 2007).

In 2007 werd via het Programma Vernieuwing Rijksdienst een aanzet gegeven tot een grotere doelmatigheid van de begrotings- en verantwoordingscyclus, bijvoorbeeld de elektronische uitwisseling van documenten. Ten slotte wees het kabinet Rutte bij haar aanstelling in 2010 op de nood aan herstelmaatregelen voor de overheidsfinanciering en hervormingen.

In onderstaande tabel wordt een overzicht geboden van de Nederlandse begrotingshervormingen van de recentste legislaturen.

Tabel 4: Hervormingen in Nederland per legislatuur

Minister-president	Legislatuur	Hervorming
Kok (PvdA)	1994-2002	VBTB (1999) Eigentijds Begroten (2001) RPE 2001
Balkenende (CDA)	2002-2010	Evaluatie VBTB (2004) RPE 2006 Programma Vernieuwing Rijksdienst (2007)
Rutte (VVD)	2010-...	

3.4. Canada

In het begin van de jaren 1980 heeft de federale regering van Canada een reeks maatregelen gelanceerd om de begroting te hervormen, onder meer *a Policy and Expenditure Management System (PEMS)*.

PEMS leidde tot een begroting op basis van een reeks uitgavenenveloppen die alle uitgaven in een bepaald beleidsdomein omvatten met uitgavenplafonds. Aanvankelijk waren er tien dergelijke enveloppen. Het hoofddoel hiervan was de herallocatie van middelen. Alle uitgaven vallen immers in hetzelfde beleidsdomein en een vermindering van de middelen in het ene programma leidt tot een vermeerdering van middelen in een ander programma (Scheers & Sterck, 2002). In de praktijk slaagde *PEMS* er niet in om ministers te overtuigen om hun uitgavendoelstellingen te bereiken. De ministers hadden geen prikkels om besparingen te verwezenlijken, omdat de middelen die gespaard worden bij een bepaald programma niet automatisch zullen worden aangewend voor een ander programma van diezelfde minister. Bijgevolg werd dit systeem aangepast. De enveloppen werden vanaf dan aangevuld met centrale beleidsreserves. Ook deze werkwijze leidde niet tot grotere efficiëntie. De ministers trachtten de bijkomende middelen te verkrijgen en waren daarnaast niet bezig met de herallocatie van middelen tussen de verschillende programma's (Scheers & Sterck, 2002). Aangezien *PEMS* niet leidde tot de noodzakelijke financiële discipline werd het in 1995 vervangen door een nieuw systeem *EMS, Expenditure Management System*. Met *EMS* slaagde men erin om voor het eerst in tien jaar een begroting in evenwicht af te leveren, maar de koppeling tussen prestaties en de allocatie van middelen stond nog niet volledig op punt.

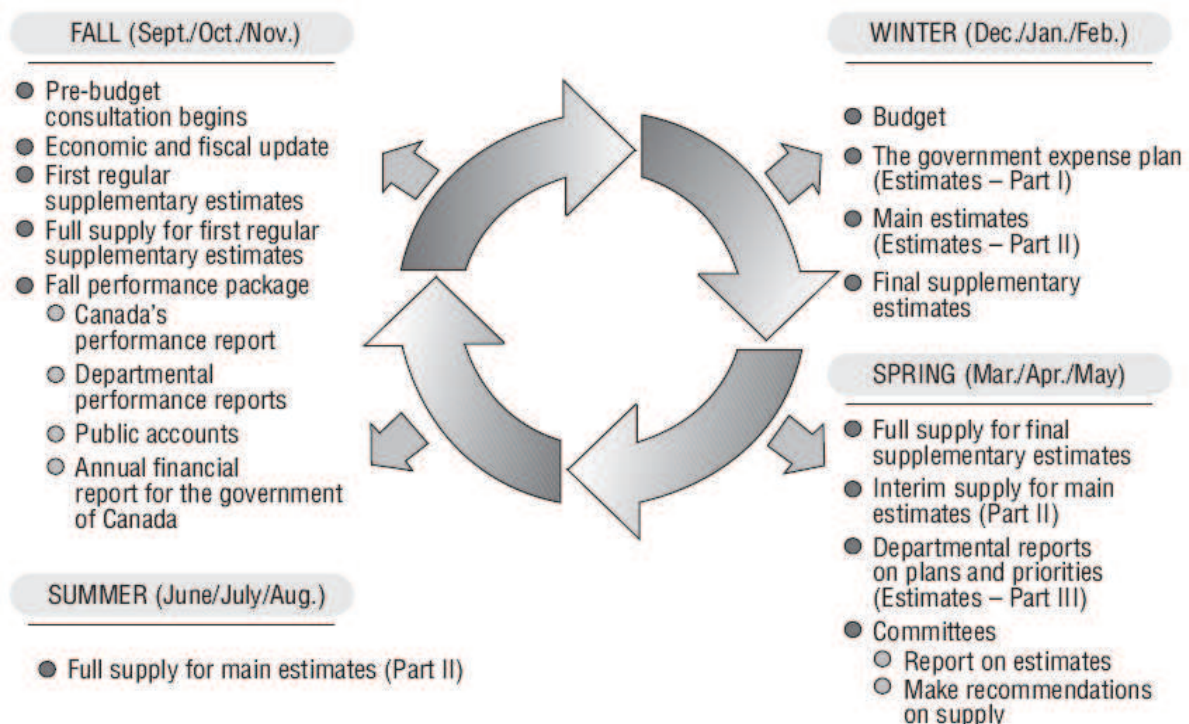
Canada hanteert een traditionele programmabegroting, maar sinds 1995 rapporteren departementen en agentschappen ook over hun plannen en

doelstellingen om het parlement in te lichten over de outputs en de outcomes die ze wensen te realiseren met de toegewezen kredieten (Bouckaert & Halligan, 2008). Er dient wel opgemerkt te worden dat het opnemen van outputs en outcomes in de begroting niet noodzakelijk betekent dat deze informatie ook daadwerkelijk gebruikt wordt in het begrotingsproces.

In Canada dienen de allocatie van middelen en de prestatie-indicatoren duidelijk gedefinieerd te worden voor elk strategisch programma of outcome. Echter, het rapporteren op basis van outcomes is niet makkelijk gebleken. Een onderzoek naar de prestatierapporten van de departementen in 2001 toonde aan dat er slechts in 37% van de onderzochte rapporten gefocust werd op outcomes. Bij een identiek onderzoek in 2002 werd vastgesteld dat er sterker gefocust werd op outcomes, hoewel de meeste rapporten nog steeds gebaseerd zijn op activiteiten, outputs en onmiddellijke of middellange termijnoutcomes (Treasury Board of Canada Secretariat, 2003).

Canada heeft geen eng gedefinieerde prestatiebegroting, maar gebruikt eerder prestatie-informatie in de verschillende fasen van de jaarlijkse *Resource Management Cycle*. Deze cyclus start met brede consultaties en fiscale planning, waarna de middelen worden toegekend, prestaties van programma's worden geëvalueerd. Ten slotte worden de resultaten gepresenteerd aan het parlement (McCormack, 2007). In onderstaande figuur wordt de *Resource Management Cycle* weergegeven.

Figuur 8: Resource Management Cycle



Bron: McCormack, 2007

Sinds 2005 gebruikt Canada het *Expenditure Management Information System (EMIS)* voor digitale, interdepartementale informatie-uitwisseling. Deze tool wordt gebruikt bij de opmaak van de *Main Estimates* en de *Reports on Plans & Priorities*.

In 2007 werd een nieuwe versie van *EMS* ingevoerd met het oog op efficiëntie en effectiviteit (Treasury Board of Canada Secretariat, 2011). De uitgaven van alle programma's worden geëvalueerd aan de hand van *strategic reviews*. Met deze *strategic reviews* zal de efficiëntie en de effectiviteit van de federale organisaties toenemen, er zal meer gefocust worden op de kerntaken en meer worden voldaan aan de prioriteiten van de Canadese burgers. Op basis van de resultaten van deze *strategic reviews* kunnen federale organisatie herallocaties doorvoeren van programma's die niet voldoen aan de bovenstaande criteria (Treasury Board of Canada Secretariat, 2011).

Voor de Canadese overheid van start gaat met de opmaak van de begroting (het **Budget**), worden hoorzittingen georganiseerd om de behoeften en noden van de bevolking te ontdekken (McCormack, 2007). Het *Commons Committee on Finance* verstuurd op basis van de resultaten van de hoorzittingen haar aanbevelingen door naar het parlement. Naast de publieke hoorzittingen organiseert de minister van financiën consultaties met stakeholders.

Kort na de opmaak van het *Budget* worden de **Main Estimates** gepresenteerd voor het volgende fiscale jaar. De *Main Estimates* bevatten de autorisatie van de uitgaven en de bedragen die in de *appropriation bills* zullen verschijnen ter goedkeuring van het parlement (McCormack, 2007). Enkel de directe programma-uitgaven (vb. operationele kosten van de departementen) worden ter stemming voorgelegd in het parlement door middel van *appropriation bills*. Ter informatie bieden de *Main Estimates* geactualiseerde voorspellingen aan het parlement over de programma's.

Elk departement heeft **Reports on Plans & Priorities (RPPs)**. Deze bevatten de strategische outcomes, geplande activiteiten en geplande resultaten van elk departement. Daarnaast wordt in deze rapporten informatie aangeboden om over de vereiste middelen binnen de komende drie jaar (McCormack, 2007). De *RPPs* worden voorgelegd in het parlement. De verantwoordelijkheid met betrekking tot de kwaliteit, de integriteit en volledigheid van deze informatie ligt bij het individuele departement, maar het *Treasury Board* legt wel de vorm en de structuur van de *RPPs* vast en biedt verder ook ondersteuning bij de opmaak (McCormack, 2007).

Volgens de OESO en *World Bank Survey on Budget Practices*, wordt prestatie-informatie bij minder dan 25% van de programma's gehanteerd om de middelen toe te kennen aan de ministeries en de programma's (OECD & World Bank, 2003). Prestatiedoelstellingen worden voornamelijk intern gehanteerd om budgetten toe te kennen aan de verschillende programma's of processen binnen het departement (Bouckaert & Halligan, 2008). De survey van OESO & de World Bank toonde daarnaast dat de prestatie-informatie slechts zelden gebruikt wordt bij de politieke besluitvorming. Dit werd eveneens bevestigd door de prestatierapporten van de departementen (Office of the Auditor General of Canada, 2003).

In onderstaande tabel worden de begrotingshervormingen van de verschillende legislaturen opgelijst.

Tabel 5: Hervormingen in Canada per legislatuur

Minister-president	Legislatuur	Hervorming
Trudeau (Liberaal)	1980-1984	PEMS (1981)
Turner (Liberaal)	1984	
Mulroney (Progressief - conservatief)	1984-1993	
Campbell (Progressief - conservatief)	1993	
Chrétien (Liberaal)	1993-2003	EMS (1995)
Martin (Liberaal)	2003-2006	MAF (2003) MRRS (2005)
Harper (Conservatief)	2006-...	Federal Accountability Act (2006) Update EMS (2007)

3.5. Verenigd Koninkrijk

Het Verenigd Koninkrijk heeft de laatste decennia ook een aantal initiatieven genomen in de richting van een prestatiegerichte begroting. De hervormingen in het Verenigd Koninkrijk kunnen worden opgedeeld in twee periodes: de periode onder conservatief bewind (1979-1997) en de Labour-periode (1997-2010). Tussen 1979 en 1997 vonden er een aantal hervormingsinitiatieven plaats binnen de publieke sector. Deze initiatieven betroffen in de eerste plaats het verhogen van de efficiëntie van de overheid. Op het domein van het financieel management is het *Financial Management Initiative (FMI)* van belang (Bouckaert et al., 2000). Dit is gebaseerd op een drietal principes. Ten eerste dienen de overheidsmanagers hun doelstellingen te formuleren en te verduidelijken op welke manier dit gemeten kan worden. Ten tweede dienen de overheidsmanagers op de hoogte te zijn van waar de verantwoordelijkheid ligt voor het optimale gebruik van de middelen. En ten derde dienen deze managers te beschikken over relevante informatie (vb. over kosten), opleiding en toegang tot advies van experts.

Bij het aantreden van de Labour-regering in 1997 werd de *Comprehensive Spending Review (CSR)* gelanceerd. De nieuwe regering wilde via deze weg haar eigen doelstellingen naar voren schuiven. De departementale budgetten werden herzien met de nieuwe doelstelling in gedachten (Bouckaert et al., 2000). *CSR* leverde drie initiatieven met betrekking tot prestatiemeting op: *Public Service Agreements (PSA)*, *Output and Performance Analyses (OPA)* en *Resource Accounting and Budgeting (RAB)*.

Public Service Agreements (PSA) zorgen voor het vastleggen van de nieuwe doelstellingen in overeenkomsten tussen de verschillende departementen en *HM Treasury*. Hierbij worden prestatienormen opgelegd aan de departementen. *PSA* maakt duidelijk aan de bevolking wat de nieuwe prioriteiten zijn en welke resultaten de regering wenst na te streven. Daarnaast wordt *PSA* ook gebruikt om de publieke sector te hervormen en te moderniseren.

Output & Performance Analyses (OPA) verwijzen naar de verzameling van prestatie-informatie binnen de Britse departementen. Intussen worden de *OPA's*

doorgaans gebruikt om de doelstellingen en prestatienormen van de *PSA's* te monitoren en om verantwoording af te leggen aan het parlement en de bevolking (Bouckaert et al., 2000).

Resource Accounting & Budgeting (RAB), ten slotte, heeft zowel betrekking op de begroting als op de boekhouding. *RAB* pleitte ervoor elementen uit de boekhouding uit de private sector te introduceren in een overheidscontext. Vanaf 2001 trad de begroting op basis van de nieuwe boekhouding in werking. Dit leidde tot een *accrual* begroting. De allocatie van middelen voor de departementen blijft echter wel verlopen via de traditionele kasboekhouding. Verder zorgde *RAB* ervoor dat de inputs gekoppeld worden aan de outputs.

In 2010 kwam er in het Verenigd Koninkrijk een coalitie tussen de Conservatieven en de *Liberal Democrats* aan de macht. In de Spending Review van 2010 presenteerde deze coalitieregering de noodzakelijke besparingen. Binnen dit besparingsproces werd gefocust op de doelstellingen van het beleid. Daarnaast werd er een aanzet gegeven tot een radicale hervorming van de publieke dienstverlening. Er werd gezocht naar de wijze waarop het belastinggeld best kan worden aangewend met het oog op "*value for money*". De macht werd daarbij verschoven van de centrale overheid naar het lokale niveau. De lokale autoriteiten krijgen een grotere vrijheid bij het beheren van de budgetten. Binnen het kader van de besparingen dienen ze echter wel moeilijke keuzes te maken bij de allocatie van middelen.

In onderstaande tabel kan men een oplistijng van de belangrijkste begrotingshervormingen per legislatuur in het Verenigd Koninkrijk terugvinden.

Tabel 6: Hervormingen in het Verenigd Koninkrijk per legislatuur

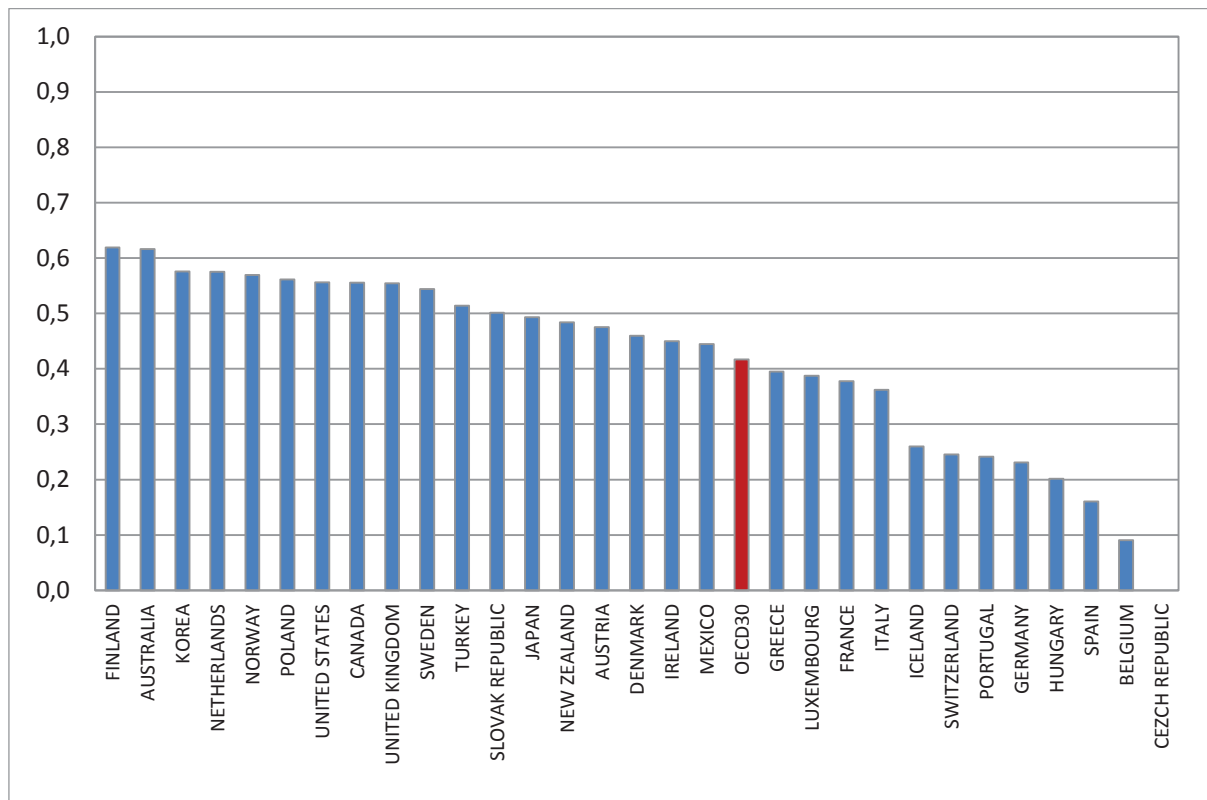
Premier	Legislatuur	Hervorming
Tatcher (Conservatives)	1979-1990	Financial Management Initiative (FMI) (1982)
Major (Conservatives)	1990-1997	White paper: Resource Accounting & Budgeting in Government (1995)
Blair (Labour)	1997-2007	Comprehensive Spending Review + Public Service Agreements (1998) Resource Accounting Budgeting (RAB) (2000)
Brown (Labour)	2007-2010	Comprehensive Spending Review 2007
Cameron (Conservatives) in coalitie met de Liberal Democrats	2010-...	Comprehensive Spending Review 2010

4. Prestatiebegroting

4.1. OESO-ranglijst

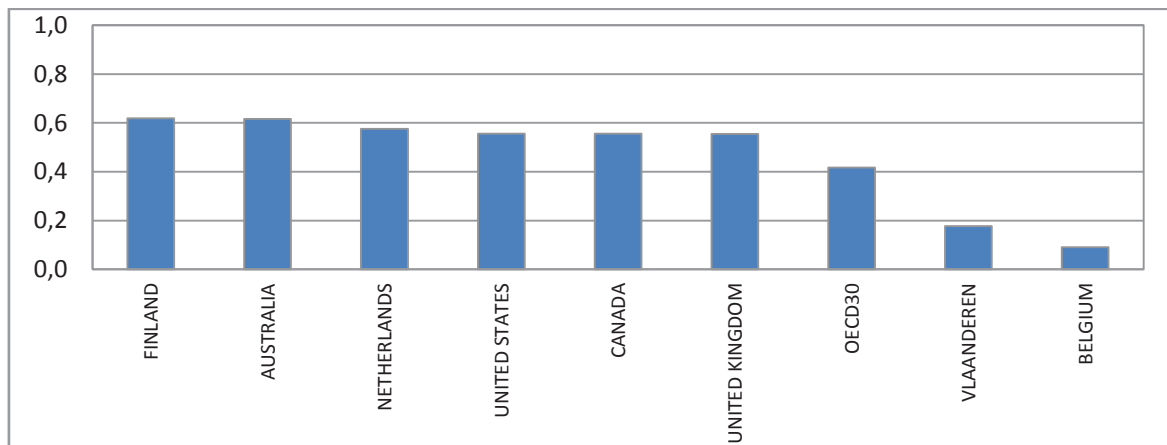
Zoals de vorige paragrafen aangeven, is er in de OESO-landen al geruime tijd een trend waar te nemen met betrekking tot de ontwikkeling van prestatie-informatie. De meeste OESO-landen (77,7%) maken al meer dan vijf jaar gebruik van outputmetingen (OECD, 2007). Meer dan 40% van de lidstaten doet dit al meer dan tien jaar. Het gebruik van prestatie-informatie is dus een zeer wijdverspreide trend, ook binnen het begrotingsproces. Maar liefst drie vierde van de OESO-lidstaten neemt niet-financiële informatie op in hun begrotingsdocumenten (OECD, 2007). Toch blijkt uit de vragenlijst van de OESO (Budget Practices and Procedures Survey) dat er nog grote verschillen zijn tussen de landen wat het gebruik van prestatie-informatie in het begrotingsproces betreft. In onderstaande grafiek worden de scores van de verschillende landen weergegeven (0 = geen prestatiebegroting, 1 = hoogste niveau van prestatiebegroting). Finland en Australië scoren het best in deze vragenlijst. Ook de andere vier landen die we in dit onderzoek meermaals zullen bespreken, maken al veel gebruik van prestatie-informatie. België hangt achterop (9 %), net zoals Vlaanderen (17.69 %). Deze score kan deels verklaard worden door de *MAPE*-figuur waar België nog in het vak 1A gesitueerd kan worden. De begrotingen zijn gefocust op inputs en veranderen op een incrementele wijze. Het is bijgevolg interessant om naar de beter scorende landen te kijken en proberen van hen te leren.

Figuur 9: Het gebruik van een prestatiebegrotingsstelsel op het centrale overheidsniveau in 2007



Bron: OECD, 2009

Figuur 10: Het gebruik van een prestatiebegrotingsstelsel op het centrale overheidsniveau in 2007



Bron: OECD, 2009

4.2. Wat is een prestatiebegroting?

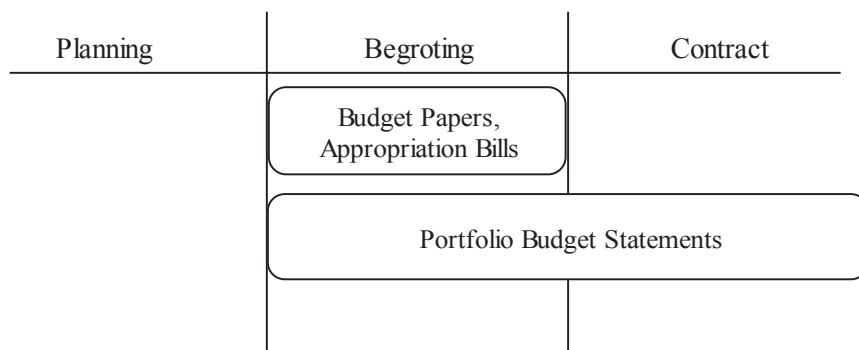
Vooraleer we enkele praktische voorbeelden van prestatiebegrotingen aanreiken, zullen we eerst het begrip kort omschrijven. Om het begrip prestatiebegroting duidelijk te kunnen definiëren, lichten we eerst het begrip begroting toe. Een begroting moet onderscheiden worden van begroten. Begroten verwijst naar het besluitvormingsproces, dus de verschillende stappen bij het beslissen over de allocatie van de middelen. De begroting, echter, is het document waarin de allocatie wordt vastgelegd. Traditioneel wordt een begroting omschreven als *“een wetgevend document waarin de verwachte en toegelaten ontvangsten en uitgaven van een overheid zijn opgenomen voor een bepaalde periode, meestal een jaar”* (Weets, 2010). De begroting is traditioneel ook de wet waarbij de wetgevende macht de uitvoerende macht de toelating geeft om een bepaald bedrag van inkomsten te innen en een bepaald bedrag aan uitgaven te besteden en dit voor een beperkte periode (Bouckaert & Van Nuffel, 2000). De begroting is het centrale document en vormt de eerste pijler van de financiële cyclus. De verschillende pijlers van de financiële cyclus en ook de beleids- en beheerscyclus en de contractcyclus zullen verder in dit rapport uitgebreid worden besproken. Een prestatiegerichte begroting tracht de overheidsmiddelen te koppelen aan de resultaten, zodat de efficiëntie, effectiviteit en zuinigheid van het beleid optimaal zijn (Robinson, 2007). Om dit te bewerkstelligen wordt op systematische wijze gebruik gemaakt van informatie over de prestaties in het begrotingsproces. Robinson (2007) wijst wel op het verschil tussen prestatiebegroting en *“managing-for-results”*. Managing-for-results maakt ook gebruik van prestatie-informatie, maar voor het overheidsmanagement in het algemeen, dus niet enkel voor het opmaken van de begroting. De prestatiebegroting vormt hier een cruciaal onderdeel van.

4.3. Mapping van documenten

In dit deel willen we een goed overzicht geven van de verschillende documenten uit de plannings- en begrotingsfase in de verschillende landen. De verschillende begrotingsdocumenten worden eerst schematisch weergegeven, waarna er gekeken wordt naar de consistentie en integratie van deze documenten. In het volgende deel (zie 4.4) worden praktijkvoorbeelden van de verschillende documenten gepresenteerd.

Australië

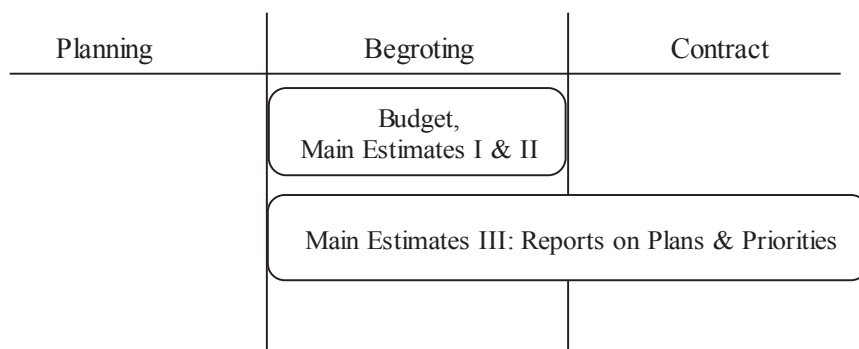
Figuur 11: Mapping van de begrotingsdocumenten in Australië



De begrotingsdocumenten in Australië zijn erg consistent. De *Budget Papers* en de *Appropriation Bills* bieden een eerder overzicht van de verschillende outcomes van de departementen. Deze worden dan vervolgens in de *Portfolio Budget Statements* verder uitgediept tot op het niveau van outputs en prestatie-indicatoren.

Canada

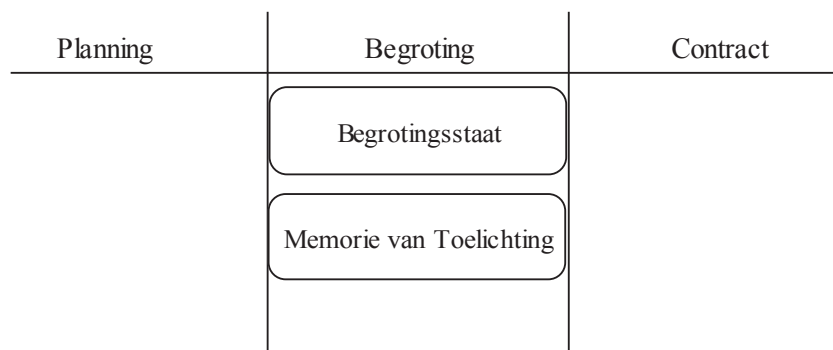
Figuur 12: Mapping van de begrotingsdocumenten in Canada



Het *Budget* in Canada geeft een vrij algemene omschrijving van de doelstellingen die men wenst te bereiken. Het eerste deel van de *Main Estimates* dient als koppeling tussen het Budget en deel twee van de *Main Estimates*. Dit tweede deel zorgt voor een uitdieping van de strategische outcomes en programma-activiteiten die gepresenteerd werden in het eerste deel van de *Main Estimates*. De *Reports on Plans & Priorities*, deel drie van de *Main Estimates*, worden opgemaakt door de agentschappen en departementen, maar zijn erg consistent met de andere begrotingsdocumenten. Ze bouwen voort op de strategische outcomes uit deel I en II.

Nederland

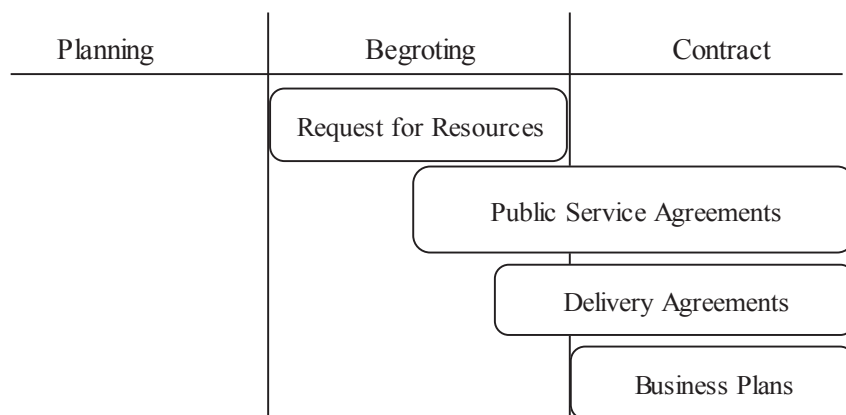
Figuur 13: Mapping van de begrotingsdocumenten in Nederland



In de Begrotingsstaat worden de verschillende beleidsartikelen opgelijst. In de Memorie van Toelichting worden deze beleidsartikelen verder uitgediept. Aan de beleidsartikelen worden dan onder meer doelstellingen, indicatoren en verantwoordelijkheden gekoppeld. De begrotingsdocumenten in Nederland zijn dus consistent met elkaar.

Verenigd Koninkrijk

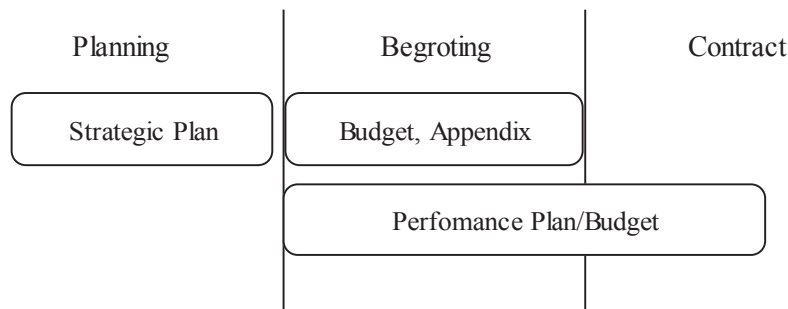
Figuur 14: Mapping van de begrotingsdocumenten in het Verenigd Koninkrijk



In het Verenigd Koninkrijk gebeurt de autorisatie van de middelen op basis van de *Request for Resources*. Daarnaast geven de *Public Service Agreements* (PSA's) de doelstellingen van het beleid aan. Deze worden verder uitgewerkt in de *Delivery Agreements* door de uitvoerders van de overeenkomst. De doelstellingen komen grotendeels overeen tussen de verschillende documenten, al worden ze wel anders geformuleerd. De integratie en consistentie tussen de verschillende begrotingsdocumenten in het Verenigd Koninkrijk is dus nog beperkt.

Verenigde Staten

Figuur 15: Mapping van de begrotingsdocumenten in de Verenigde Staten



The Budget in de Verenigde Staten geeft de algemene en operationele doelstellingen weer, evenals de verschillende begrotingsposten. In de Appendix worden deze programma's verder uitgediept. De individuele departementen en agentschappen maken een prestatiebegroting, de vervanger van het prestatieplan, op. Deze bevat strategische doelstellingen, prestatiedoelstellingen, strategieën, prestatie-indicatoren en targets. De achterliggende ideeën en doelstellingen komen grotendeels overeen tussen de verschillende begrotingsdocumenten, toch verschilt de formulering en de structuur ervan. De integratie en de consistentie tussen de documenten is daardoor nog beperkt.

4.4. Hoe ziet een prestatiebegroting eruit?

Om een goed zicht te bieden over hoe een prestatiebegroting er nu in de praktijk uitziet, zullen de begrotingsdocumenten van de landen uit dit onderzoek gedetailleerd opgelijst worden. Aan de hand van fragmenten uit de reële begroting, krijgen we concrete voorbeelden.

4.4.1. Australië

De federale begroting van Australië bestaat uit verschillende documenten. Ten eerste is er de *Budget Speech*, de samenvatting van de gehele begroting die door de *Treasurer* op *Budget Night* wordt gepresenteerd.

Ten tweede zijn er vier *Budget Papers*. De eerste *Budget Paper* bevat de begrotingsstrategie en de vooruitzichten voor het begrotingsjaar. De tweede *Budget Paper* behandelt de begrotingsmaatregelen en voorziet informatie over alle inkomsten, uitgaven en investeringsactiviteiten. De derde *Budget Paper* bevat de informatie over de financiële relaties tussen de verschillende overheden. De vierde *Budget Paper* voorziet informatie over de kredieten voor de verschillende entiteiten voor het begrotingsjaar.

Ten derde zijn er ook de wetgevende teksten die de autorisatie geven over de overheidsgelden (*Appropriation Bills*) en de *Explanatory Memorandum*. In de *Outcome Statements* van de *Appropriation Bills* worden per beleidsdomein enveloppen toegekend aan outcomes, die in de *Portfolio Budget Statements* verder worden toegelicht. Hieronder wordt een fragment voor het portfolio

Education, Employment and Workplace Relations weergegeven uit de *Appropriation Bill* voor het fiscale jaar 2010-2011.

Figuur 16: Fragment uit de Appropriation Bill van 2010-2011

EDUCATION, EMPLOYMENT AND WORKPLACE RELATIONS PORTFOLIO			
Appropriation (plain figures)—2010-2011 <i>Actual Available Appropriation (italic figures)—2009-2010</i>			
	Departmental \$'000	Administered \$'000	Total \$'000
DEPARTMENT OF EDUCATION, EMPLOYMENT AND WORKPLACE RELATIONS			
Outcome 1 -			
Improved access to quality services that support early childhood learning and care for children through a national quality framework, agreed national standards, investment in infrastructure, and support for parents, carers, services and the workforce	82,279 <i>86,753</i>	405,557 <i>421,162</i>	487,836 <i>507,915</i>
Outcome 2 -			
Improved learning, and literacy, numeracy and educational attainment for school students, through funding for quality teaching and learning environments, workplace learning and career advice	174,139 <i>171,158</i>	456,982 <i>411,290</i>	631,121 <i>582,448</i>
Outcome 3 -			
A growth in skills, qualifications and productivity through funding to improve teaching quality, learning, and tertiary sector infrastructure, international promotion of Australia's education and training sectors, and partnerships with industry	166,423 <i>185,270</i>	1,976,076 <i>2,100,375</i>	2,142,499 <i>2,285,645</i>
Outcome 4 -			
Enhanced employability and acquisition of labour market skills and knowledge and participation in society through direct financial support and funding of employment and training services	360,692 <i>367,073</i>	2,975,621 <i>2,544,425</i>	3,336,313 <i>2,911,498</i>
Outcome 5 -			
Safer, fairer and more productive workplaces for employers and employees by promoting and supporting the adoption of fair and flexible workplace arrangements and safer working arrangements	34,561 <i>39,178</i>	192,585 <i>176,048</i>	227,146 <i>215,226</i>
Total: Department of Education, Employment and Workplace Relations	818,094 <i>849,432</i>	6,006,821 <i>5,653,300</i>	6,824,915 <i>6,502,732</i>

Ten vierde bevat de begroting van Australia een document met de stand van zaken over de economische toestand van het land in het komende begrotingsjaar (*Economic Statement*).

Ten vijfde is de *Mid-Year Economic and Fiscal Outlook*, een tussentijds begrotingsverslag met de meest actuele stand van zaken die tussentijdse begrotingsaanpassingen mogelijk maakt.

Ten zesde is er ook de *Final Budget Outcome*. Dit document presenteert de definitieve begrotingsresultaten na het einde van het fiscale jaar.

Ten zevende, en erg belangrijk binnen het begrotingsproces in Australië, zijn er de *Portfolio Budget Statements*, die elk departement of agentschap opstelt als aanvulling bij de begroting. In deze begrotingsplannen worden de geplande *outputs* of subsidies beschreven zodat de maatschappelijke effecten duidelijk worden gemaakt (Bouckaert & Halligan, 2008). Onder het *Accrual Based Outcomes & Outputs Framework* worden de toewijzingen gestructureerd rond de *outcomes*, terwijl de *Portfolio Budget Statements* de prijs, de kwaliteit en de kwantiteit van de *outputs* van de agentschappen specificeren samen met de criteria die zullen worden gebruikt om de bijdrage van de *outputs* en de *administered items* aan de *outcomes* aan te tonen (Chan et al., 2002).

Figuur 17: Fragmenten van outcome 4 uit het Portfolio Budget Statement voor het Department of Education, Employment & Workplace Relations

Outcome 4: Enhanced employability and acquisition of labour market skills and knowledge and participation in society through direct financial support and funding of employment and training services.

Outcome 4 strategy

Skills development and employment participation are key to Australia's future productivity and economic prosperity. Investment in ongoing skills development, particularly in the resources sector, will ensure that Australians have the skills needed to obtain and sustain meaningful employment and this will be good for Australia as higher skills mean higher productivity and a higher Gross Domestic Product.

The longer term challenges of an ageing population, combined with the more immediate risk of skills shortages and other capacity constraints, mean that it is increasingly important that the entire working age population is encouraged and assisted to participate in the labour market and to upgrade and expand their skills to enable them to take advantage of opportunities in new industries and markets.

The national employment services system, Job Services Australia, is the gateway for job seekers to access training, skills development and work experience, as well as tailored case management and other assistance, to help them to find and maintain employment. Targeted employment assistance, such as Disability Employment Services and the Indigenous Employment Program, offers individually tailored and comprehensive services to assist job seekers with particular needs or barriers to employment to achieve sustainable employment outcomes.

The department will progress the Government's policies in respect of work-life balance including promoting flexible working options and assisting in implementing the Government's decision to introduce a comprehensive national paid parental leave scheme from 1 January 2011. The scheme, which builds on elements of the National Employment Standards, will encourage greater workforce participation by parents and promote gender equity and work-life balance in the community.

The department will support the Government's role in the pay equity case for the social and community services sector before Fair Work Australia. Significantly, this is the first such case to be heard under the *Fair Work Act 2009*.

Other important work includes safe rates in the road transport industry, the workplaces of the future project, and progress towards ratification of a number of International Labour Organization (ILO) Conventions addressing maritime, OHS and part-time work standards.

On 4 May 2010, the Parliamentary Secretary to the Prime Minister agreed on behalf of the Government to the transfer of the function for Australian Government policies for agreement-making, classification structures, Australian Public Service (APS) pay and employment conditions, work level standards and workplace relations advice from the Department of Education, Employment and Workplace Relations (DEEWR) to the APSC with the date of operational effect and associated funding to be agreed by officials.

Table 2.4A Budgeted expenses and resources for Outcome 4

	2009-10 Estimated actual expenses \$'000	2010-11 Estimated expenses \$'000
Outcome 4: Enhanced employability and acquisition of labour market skills and knowledge and participation in society through direct financial support and funding of employment training services.		
Program 4.1: Employment Services		
Administered expenses		
Ordinary annual services (Appropriation Bill No. 1)	1,631,215	2,068,993
Total for Program 4.1	1,631,215	2,068,993
Program 4.2: Indigenous Employment		
Administered expenses		
Ordinary annual services (Appropriation Bill No. 1)	139,460	153,647
Total for Program 4.2	139,460	153,647
Program 4.3: Disability Employment Service		
Administered expenses		
Ordinary annual services (Appropriation Bill No. 1)	711,673	752,783
Total for Program 4.3	711,673	752,783
Program 4.4: Working Age Payments		
Administered expenses		
Ordinary annual services (Appropriation Bill No. 1)	334	198
Special appropriations	13,422,517	13,384,456
Total for Program 4.4	13,422,851	13,384,654
Program 4.5: Compensation Payments		
Administered expenses		
Special appropriations	71,391	67,617
Total for Program 4.5	71,391	67,617
Outcome 4 Totals by appropriation type		
Administered Expenses		
Ordinary annual services (Appropriation Bill No. 1)	2,482,682	2,975,621
Special appropriations	13,493,908	13,452,073
Special Accounts	-	-
Departmental expenses		
Ordinary annual services (Appropriation Bill No. 1)	391,319	320,472
Revenues from independent sources (s31)	-	-
Special Accounts	-	-
Expenses not requiring appropriation in the Budget year	293	293
Depreciation expensed not funded by appropriation	-	34,400
Total expenses for Outcome 4	16,368,202	16,782,859
	2009-10	2010-11
Average Staffing Level (number)	2,374	2,087

Note: Departmental Appropriation splits and totals are indicative estimates and may change in the course of the budget year as government priorities change.

Contributions to Outcome 4

Program 4.1 Employment Services

Program objective

Workforce participation remains a key component of the Government's productivity agenda as a driver of long-term economic growth. In support for the recovery from the impacts of the global recession, ongoing support of working age Australians continues through employment services.

The employment services objectives include:

- investing in the skills unemployed Australians need for the future to help them find and keep a job
- ensuring that Government assistance supports workforce participation and economic and social inclusion.

Administered items

- Job Services Australia—assists unemployed individuals to obtain the skills they need to secure sustainable employment. Employment services providers help all eligible job seekers build linkages with employers, connect job seekers to appropriate skills development opportunities and build linkages with other key stakeholders.
- The Innovation Fund is a component of Jobs Services Australia and a grants program designed to address the needs of the most disadvantaged job seekers through funding projects that will foster innovative solutions to overcome barriers to employment which these job seekers face. The fund seeks to develop solutions for disadvantaged job seekers that will ultimately lead to obtaining and sustaining employment. The Government has provided \$41 million over three years to fund projects.
- The Employer Brokers are a component of Jobs Services Australia. The Australian Government has provided \$6 million over three years to fund Employer Broker activities which include engaging with employers in a skill or labour shortage industry, or a specific location, to broker solutions that meet employers' needs and to coordinate and target the efforts of employment services providers to matching the needs of job seekers with the labour requirements of employers.
- Job Capacity Assessment—work capacity assessment for people with disability and other barriers to work. Job Capacity Assessors assess and refer people to appropriate employment services and provide reports that inform Centrelink decisions, for example on Disability Support Pension entitlements. On 30 June 2011, the contracted Job Capacity Assessment service will cease to operate. Future assessments will be completed by Centrelink with assistance from the Australian Government service provider, Commonwealth Rehabilitation Service.

Table 2.4.1 Administered expenses and key performance indicators for Program 4.1

	2009-10 Revised budget	2010-11 Budget	2011-12 Forward year 1	2012-13 Forward year 2	2013-14 Forward year 3
(’000)					
Annual administered expenses:					
Job Services Australia	1,310,294	1,761,670	1,664,540	1,664,229	1,665,776
Job Capacity Assessment	185,748	157,811	17,436	25,000	25,000
Jobs Fund	108,800	103,129	-	-	-
National Green Jobs Corps	18,860	37,500	18,750	-	-
Productive Ageing Package	13	6,383	7,728	7,081	5,671
Insulation Workers Support	7,500	2,500	-	-	-
Total program expenses	1,631,215	2,068,993	1,708,454	1,696,310	1,696,447
	2009-10 Revised budget	2010-11 Budget	2011-12	2012-13	2013-14
<i>Quantity for key deliverables</i>					
Job Services Australia					
Total job placements achieved	450,000	450,000	450,000	450,000	450,000
<i>Program effectiveness indicators</i>					
Job Services Australia					
Cost per employment outcome for Employment Services delivered by Job Services Australia:					
▪ Stream 1-3	\$4,000	\$4,000	\$4,000	\$4,000	\$4,000
▪ Stream 4	\$17,300	\$17,300	\$17,300	\$17,300	\$17,300
Proportion of job seekers in employment three months following participation in Employment Services					
▪ Stream 1	55%	55%	55%	55%	55%
▪ Stream 2	38%	38%	38%	38%	38%
▪ Stream 3	25%	25%	25%	25%	25%
▪ Stream 4	13%	13%	13%	13%	13%
Proportion of job seekers in education/training three months following participation in Employment Services:					
▪ Stream 1	10%	10%	10%	10%	10%
▪ Stream 2	10%	10%	10%	10%	10%
▪ Stream 3	12%	12%	12%	12%	12%
▪ Stream 4	12%	12%	12%	12%	12%

In de *Portfolio Budget Statements* van Australië wordt de herziene begroting van het voorgaande jaar gebruikt als vergelijkingspunt met de huidige begroting die wordt opgemaakt. Daarnaast worden er ook prognoses gemaakt voor de drie begrotingsjaren die volgen op de begroting die op dat moment wordt opgemaakt. Er is dus sprake van een vijfjarige cyclus.

De formattering heeft, in tegenstelling tot het begrotingsproces, heel wat veranderingen ondergaan door de begrotingshervormingen van de laatste decennia (Webb, 2002), onder andere:

- De verandering in de rapporteringfocus van programmabegroting naar geplande outcomes
- De presentatie van informatie om een schatting van de prestaties van agentschappen mogelijk te maken
- De overgang van een kasbegroting naar een *accrual* gebaseerde begroting

Samengevat kan de structuur van de begrotingsdocumenten als volgt worden voorgesteld (op basis van outcome 4 van het Department of Education, Employment & Workplace Relations):

Tabel 7: Structuur van de begrotingsdocumenten in Australië

Agency outcome	Program	Output groups
4) Enhanced employability and acquisition of labour market skills and knowledge and participation in society through direct financial support and funding of employment and training services	Employment services	Departmental outputs (vb. Investing in skills) Administered items (vb. Job Service Australia)
	Indigenous Employment	Departmental outputs Administered items
	Disability Employment Service	Departmental outputs Administered items
	Working Age Payment	Departmental outputs Administered items
	Compensation Payments	Departmental outputs Administered items

Deze begrotingsformattering was afkomstig van de *Commonwealth of Australia*. Daarnaast bekijken we in dit onderzoek ook de begroting van **West-Australië**. Deze begroting wordt geautoriseerd op basis van outputs, in plaats van outcomes zoals in de *Commonwealth* het geval is.

De begroting van West-Australië legt een expliciete relatie tussen de regeringsprioriteiten, de gewenste effecten, de te leveren prestaties en de benodigde middelen. In dit voorbeeld over '*training & workforce development*' zien we duidelijk de bredere overheidsdoelstelling (*government goal*), de onderliggende gewenste outcomes (*desired outcomes*) en de activiteiten (*services*) die de overheid daarvoor zal organiseren.

Figuur 18: Fragment uit de begroting van West-Australië

RESOURCE AGREEMENT		
The following performance information (financial and non-financial) is the subject of a Resource Agreement signed by the Minister, Accountable Authority and Treasurer under Part 3, Division 5 of the <i>Financial Management Act 2006</i> .		
OUTCOMES, SERVICES AND KEY PERFORMANCE INFORMATION		
Relationship to Government Goals		
Broad government goals are supported at agency level by specific outcomes. Agencies deliver services to achieve these outcomes. The following table illustrates the relationship between the agency's services and desired outcome, and the government goal it contributes to. The key effectiveness indicators measure the extent of impact of the delivery of services on the achievement of desired outcomes. The key efficiency indicators monitor the relationship between the service delivered and the resources used to produce the service.		
Government Goal	Desired Outcome	Services
Results-Based Service Delivery: Greater focus on achieving results in key service delivery areas for the benefit of all Western Australians.	A skilled workforce that meets the needs of Western Australia.	1. Institutional Based Training (IBT) 2. Employment Based Training (EBT)

Service Summary							
Expense	2008-09 Actual \$'000	2009-10 Budget \$'000	2009-10 Estimated Actual \$'000	2010-11 Budget Estimate \$'000	2011-12 Forward Estimate \$'000	2012-13 Forward Estimate \$'000	2013-14 Forward Estimate \$'000
1. Institutional Based Training (IBT)	386,392	397,852	483,174	489,893	489,100	437,506	451,111
2. Employment Based Training (EBT)	156,106	160,737	171,391	173,741	173,423	154,931	159,782
Total Cost of Services	542,498	558,589	654,565	663,634	662,523	592,437	610,893

In de onderstaande tabel wordt vervolgens weergegeven hoe men de outcomes zal meten aan de hand van 'Key Effectiveness Indicators'.

Figuur 19: Fragment uit de begroting van West-Australië (2)

Outcomes and Key Effectiveness Indicators ^(a)					
	2008-09 Actual	2009-10 Budget	2009-10 Estimated Actual	2010-11 Budget Target	Note
Outcome: A skilled workforce that meets the needs of Western Australia:					
Employer satisfaction with the skills of their employees	-	-	87.2%	-	1
Apprenticeship and traineeship training rate	3.0%	3%	3.1%	3%	
Apprenticeship and traineeship completion rate	56.4%	57%	58.8%	57%	2
Graduate employment rate	81.8%	82%	78.9%	79%	3

In onderstaande tabel wordt de eerste service uitgelicht met een weergave van de kosten, de inzet van personeel en de efficiëntie-indicatoren.

Figuur 20: Fragment uit de begroting van West-Australië (3)

Services and Key Efficiency Indicators					
1: Institutional-Based Training (IBT)					
IBT is any training delivered outside of an apprenticeship or traineeship. Training can include a combination of e-learning and attendance at a training institution.					
	2008-09 Actual	2009-10 Budget	2009-10 Estimated Actual	2010-11 Budget Target	Note
Total Cost of Service.....	\$'000 386,392	\$'000 397,852	\$'000 483,174	\$'000 489,893	1
Less Income.....	145,506	111,991	192,530	178,139	1
Net Cost of Service.....	240,886	285,861	290,644	311,754	
Employees (Full Time Equivalents).....	444	444	445	462	
Efficiency Indicators					
Average Cost per Student Curriculum Hour (SCH) ^(a)	\$18.56	\$19.11	\$19.80	\$20.08	

De meeste tabellen in de begroting van West-Australië hebben een driejarige tijdsreeks: het afgelopen jaar, het huidige begrotingsjaar en het jaar waarvoor de begroting wordt opgemaakt. Sommige tabellen in de begroting hebben een grotere tijdsdimensie. De meerjarigheid van de tabellen in de begroting betreft dan een zesjarige cyclus: de twee voorgaande jaren, het jaar waarvoor de begroting wordt opgemaakt en drie daaropvolgende jaren.

4.4.2. Canada

Een eerste belangrijk begrotingsdocument, het *Budget*, is het document dat door de minister van financiën wordt ingeleverd bij het Lagerhuis en dat de ontvangsten en uitgaven van de regering weergeeft. Het *Budget* bevat geaggregeerde voorspellingen met betrekking tot het uitgavenplan van de overheid voor de komende drie fiscale jaren (McCormack, 2007). Het *Budget* is opgebouwd uit vier belangrijke componenten:

- De assumpties van de overheid over de toekomstige performantie van de economie
- Het niveau van de verwachte inkomsten onder de vooropgestelde belastingsstructuur
- De verwachte uitgaven
- Het jaarlijkse overschot of tekort van de begroting en het niveau van de overheidsschuld

Een van de hoofddoelstellingen in het *Budget* is het ondersteunen van families en gemeenschappen. Hieronder valt ook het vrijwaren van de natuur en het milieu. Hieronder wordt een fragment uit het *Budget* van 2011 weergegeven, meer bepaald de eerste doelstelling 'Renewing the clear air agenda'.

Figuur 21: Fragment uit het Budget van Canada

Protecting Canada's Natural Environment

Protecting the health and environment of Canadians is a key government priority. Budget 2011 provides funding to continue to protect the environment, address environmental risks to the health of Canadians, and support critical weather services that Canadians and businesses rely on. With these investments the Government is allocating more resources to environmental objectives in 2011–12 than it did in 2010–11.

Renewing the Clean Air Agenda

Greenhouse gas emissions and air pollutants are harmful to Canadians' health, degrade the environment and contribute to climate change. The Government is renewing funding for the Clean Air Agenda with an increased focus on regulatory actions as the cornerstone of Canada's approach to climate change and clean air. This approach will achieve real emissions reductions, while maintaining Canada's economic advantage and creating jobs for Canadians.

Building on work to date, Budget 2011 renews funding for the Clean Air Agenda by providing nearly \$870 million over two years for the following activities:

- \$252 million over two years to support regulatory activities to address climate change and air quality.
- \$86 million over two years to support clean energy regulatory actions with a focus on energy efficiency.
- \$48 million over two years to develop transportation sector regulations and next-generation clean transportation initiatives.
- \$58 million over two years to support a suite of programs aimed at helping Canadians adapt to a changing climate.
- \$25 million over two years to advance Canada's international engagement on climate change, including the Canada-United States Clean Energy Dialogue.
- \$400 million in 2011–12 for the ecoENERGY Retrofit – Homes program to help homeowners make their homes more energy efficient. Further details regarding this program will be announced in the near future.

In onderstaande tabel worden de bedragen weergegeven die geautoriseerd zullen worden. De allocatie van middelen wordt gepresenteerd voor de komende twee jaar en wordt vergeleken met het voorbije jaar 2010-2011.

Figuur 22: Fragment uit het Budget van Canada (2)

Supporting Families and Communities				
	2010-11	2011-12	2012-13	Total
	(millions of dollars)			
Protecting Canada's Natural Environment				
Renewing the Clean Air Agenda				
Clean air regulatory agenda		122	131	252
Clean energy regulatory actions		43	43	86
Next generation of clean transportation initiatives		22	26	48
Climate change adaptation		25	33	58
International Climate Change Strategy		13	13	25
EcoENERGY Retrofit – Homes program		400		400
Enhancing environmental protection of the Great Lakes		2	3	5
Expanding Canada's National Parks system		0.3	1	2
Taking action on toxic chemicals		100	100	199
Cleaning up federal contaminated sites		34	34	68
Improving Canada's weather services		10	16	27
Subtotal—Protecting Canada's Natural Environment		771	399	1,170

Naast het *Budget* bestaan de begrotingsdocumenten onder meer ook de *Main Estimates*. De *Main Estimates* zijn de gedetailleerde overheidsuitgaven voor elk individueel departement of agentschap. De *Main Estimates* bestaan uit drie delen. Het eerste deel biedt een overzicht van de overheidsuitgaven. Het zorgt ook voor een koppeling tussen het *Budget* en het tweede deel van de *Main Estimates*.

Figuur 23: Fragment uit deel I van de Main Estimates

Ministry Summary – Budgetary		Main Estimates		
		2011–12	2010–11	Δ %
		<i>(thousands of dollars)</i>		
Environment				
1	Operating expenditures	652,480	795,083	(18)
5	Capital expenditures	41,662	51,016	(18)
10	Grants and contributions	93,398	158,767	(41)
(S)	Contributions to employee benefit plans	84,496	89,120	(5)
(S)	Minister of the Environment – Salary and motor car allowance	78	79	(1)
Total budgetary expenditures		872,114	1,094,065	(20)
Canadian Environmental Assessment Agency				
15	Program expenditures	27,134	26,305	3
(S)	Contributions to employee benefit plans	2,872	2,655	8
Total budgetary expenditures		30,007	28,960	4
National Round Table on the Environment and the Economy				
20	Program expenditures	4,810	4,826	....
(S)	Contributions to employee benefit plans	439	417	5
Total budgetary expenditures		5,249	5,243	....
Parks Canada Agency				
25	Program expenditures	531,093	642,887	(17)
30	Payments to the New Parks and Historic Sites Account	500	500	....
(S)	Contributions to employee benefit plans	47,942	46,229	4
(S)	Expenditures equivalent to revenues resulting from the conduct of operations pursuant to section 20 of the <i>Parks Canada Agency Act</i>	111,000	111,000	....
Total budgetary expenditures		690,535	804,955	(14)

Note: Totals may not add due to rounding.

Figuur 25: Fragment uit deel I van de Main Estimates (3)

Budgetary Expenditures by Strategic Outcome and Program Activity							
Strategic Outcome Program Activity	Main Estimates					2010-11	Δ %
	2011-12						
	Operating	Capital	Transfer Payments	Less: Revenues Credited to the Vote	Total		
<i>(thousands of dollars)</i>							
<i>Canada's natural environment is conserved and restored for present and future generations.</i>							
Biodiversity – Wildlife and Habitat	77,072	2,285	29,333	573	108,116	104,090	4
Water Resources	100,150	10,600	1,036	17,605	94,182	102,959	(9)
Sustainable Ecosystems	49,248	1,853	23,931	373	74,659	67,476	11
Compliance Promotion and Enforcement – Wildlife	18,071	206	.....	.....	18,277	19,072	(4)
<i>Threats to Canadians and their environment from pollution are minimized.</i>							
Climate Change and Clean Air	57,405	8,852	34,138	1,044	99,351	240,145	(59)
Substances and Waste Management	59,197	1,163	545	2,231	58,674	120,617	(51)
Compliance Promotion and Enforcement – Pollution	39,535	170	.....	.....	39,705	41,129	(3)
<i>Canadians are equipped to make informed decisions on changing weather, water and climate conditions</i>							
Weather and Environmental Services for Canadians	140,406	13,673	4,415	4,636	153,858	166,223	(7)
Weather and Environmental Services for Targeted Users	60,875	1,780	.....	42,181	20,473	22,682	(10)
<i>The following program activity supports all strategic outcomes within this organization.</i>							
Internal Services	203,738	1,080	.....	.....	204,818	209,672	(2)
Total	805,696	41,662	93,398	68,643	872,114	1,094,065	(20)

Note: Totals may not add due to rounding.

Het tweede deel van de *Main Estimates* verduidelijkt elke uitgave waarvoor goedkeuring van het parlement is vereist. Dit tweede deel bevat ter informatie ook een raming van de kosten van de statutaire programma's waarvoor de uitgaven geautoriseerd zijn via wetgeving (Scheers & Sterck, 2002).

Figuur 26: Fragment uit deel II van de Main Estimates

Ministry Summary				
Vote	(thousands of dollars)	2010-11 Main Estimates	2009-10 Main Estimates	Difference
Environment Department				
1	Operating expenditures	795,083	736,287	58,797
5	Capital expenditures	51,016	44,473	6,543
10	Grants and contributions	158,767	129,845	28,922
(S)	Contributions to employee benefit plans	89,120	81,899	7,221
(S)	Minister of the Environment – Salary and motor car allowance	79	78	.....
Total Department		1,094,065	992,583	101,482
Canadian Environmental Assessment Agency				
15	Program expenditures	26,305	29,199	(2,894)
(S)	Contributions to employee benefit plans	2,655	2,850	(195)
Total Agency		28,960	32,049	(3,089)
National Round Table on the Environment and the Economy				
20	Program expenditures	4,826	4,732	94
(S)	Contributions to employee benefit plans	417	402	16
Total Agency		5,243	5,134	110
Parks Canada Agency				
25	Program expenditures	647,226	465,152	182,074
30	Payments to the New Parks and Historic Sites Account	500	500	.....
(S)	Contributions to employee benefit plans	46,229	42,654	3,576
(S)	Expenditures equivalent to revenues resulting from the conduct of operations pursuant to section 20 of the <i>Parks Canada Agency Act</i>	111,000	111,000	.....
Total Agency		804,955	619,306	185,649

Note: Details may not add to totals due to rounding.

In het tweede deel van de *Main Estimates* worden de verschillende strategische outcomes opgelijst met de onderliggende activiteiten. Hieronder wordt een van de strategische outcomes voorgesteld.

Figuur 27: Fragment uit deel II van de Main Estimates (2)

<p>Strategic Outcome</p> <p><i>Threats to Canadians and their environment from pollution are minimized.</i></p> <p>Program Activity Descriptions</p> <p><i>Climate Change and Clean Air</i> This program activity is critical to protect the health of Canadians and the Environment from the harmful effects of air pollutants and the impacts of greenhouse gas emissions. This will be achieved through developing an integrated sector-based approach to regulating air pollutants and controlling greenhouse gas emissions; collaboration and partnerships with other levels of government and non-governmental organizations; awareness and promotion activities and programs for Canadians to reduce emissions and pollutants from vehicles and consumer products; strengthening international cooperation (particularly with the United States) including implementation of international agreements related greenhouse gas emissions and air pollutants; and advancing science-based approaches and innovative technologies in support of investment decisions, policy making and regulations.</p> <p><i>Substances and Waste Management</i> Activities in this program reduce threats to the environment posed by pollutant and toxic releases and waste from human activities. Pollutant and toxic releases and waste may exert a direct harmful effect on plants, animals, humans and the environment due to their nature, volume or manner of release. The program assesses environmental threats posed by toxic substances and other substances of concern in terms of their fate and effects, and develops and implements prevention, reduction, elimination and management measures to deal with these substances.</p> <p><i>Compliance Promotion and Enforcement – Pollution</i> This program contributes to minimizing damages and threats to the natural environment and biodiversity through promotion and enforcement of Environment Canada-administered legislation. Program actions focus on pollution including toxic substances, their release to air, water or land, and the import and export of hazardous waste that present a risk to the environment and/or human health. Compliance promotion initiatives provide information to regulatees on legislative requirements, the environmental benefits of compliance and the potential penalties of non-compliance. The program maintains a contingent of enforcement officers, whose activities include gathering intelligence, conducting inspections to verify compliance with acts and regulations, and pursuing investigations to take appropriate enforcement measures against offenders. The program includes compliance analysis and planning to integrate data from all available sources to provide continuous feedback on program activities and results. Funding includes support through Class contributions to Support Environmental Research and Development.</p>

De verschillende activiteiten van het programma worden vervolgens opgelijst in een tabel, die hieronder weergegeven wordt.

Figuur 28: Fragment uit deel II van de Main Estimates (3)

Program by Activities (thousands of dollars)	2010–11 Main Estimates					Total	2009–10 Main Estimates
	Budgetary						
	Operating	Capital	Grants	Contributions and other transfer payments	Less: Revenues credited to the vote		
Climate Change and Clean Air	134,158	10,639	39,500	57,672	1,824	240,145	138,132
Internal Services	208,170	1,502	.....	.....	.....	209,672	282,891
Weather and Environmental Services for Canadians	147,076	19,090	44	4,502	4,488	166,223	90,481
Substances and Waste Management	119,351	2,062	.....	1,545	2,341	120,617	127,183
Biodiversity – Wildlife and Habitat	75,359	1,960	.....	28,274	1,503	104,090	85,039
Water Resources	104,766	11,420	.....	5,375	18,602	102,959	94,278
Sustainable Ecosystems	45,418	700	.....	21,796	439	67,476	40,235
Compliance Promotion and Enforcement – Pollution	40,289	950	.....	.....	110	41,129	.....
Weather and Environmental Services for Targeted Users	61,349	2,087	.....	60	40,814	22,682	86,397
Compliance Promotion and Enforcement – Wildlife	18,466	606	.....	.....	.....	19,072	.....
Legislation and Information Program	.....	.....	.....	.....	.....	.....	47,947
	954,403	51,016	39,544	119,223	70,121	1,094,065	992,583

Note: Details may not add to totals due to rounding.

Het derde deel van de *Main Estimates* bestaat uit de *Reports on Plans & Priorities* en het *Performance Report*. Deze worden opgemaakt door de departementen en agentschappen. De managers worden door deze documenten verantwoordelijk gesteld voor de resultaten. Dit biedt een grotere focus op de resultaten van programma's in een strategisch en meerjarenperspectief. Deze begrotingsdocumenten voorzien informatie over doelstellingen, initiatieven, geplande resultaten en een koppeling naar de nodige middelen binnen een tijdsreeks van drie jaar.

Eerst bekijken we een fragment uit het *Report on Plan & Priorities*. Het *Department of Environment* heeft in het *RPP* van 2010-2011 drie prioriteiten opgelijst, die gekoppeld kunnen worden aan bepaalde strategische outcomes. De drie prioriteiten worden hieronder opgelijst.

Figuur 29: Fragment uit het Report on Plans & Priorities van het Department of Environment

Operational Priority #1: Realize concrete progress on international, continental and domestic initiatives on climate change and clean air	
Type: Ongoing	Links to Strategic Outcome(s): SO 3
Plans for meeting the priority:	
Domestically:	
<p>Continue the development of a Canadian regulatory framework for greenhouse gases and air pollution.</p>	
Continentially:	
<p>Continue engaging the United States to collaborate on the development of clean energy technologies to reduce greenhouse gases. Work with provincial governments and other partners to develop and implement climate change strategies that are harmonized with those of the United States and an effective international protocol for the post-2012 period. Continue cooperation with the United States to reduce transboundary air pollution.</p>	
Internationally:	
<p>Contribute to the achievement and implementation of a new global agreement on climate change and an effective international protocol for the post-2012 period.</p>	
Operational Priority #2: Enhance environmental protection through the implementation of key national initiatives	
Type: Ongoing	Links to Strategic Outcome(s): SO 1, 2 and 3
Plans for meeting the priority:	
<p>Deliver the Action Plan for Clean Water. Implement the Government's Chemicals Management Plan. Continue implementation of the <i>Species at Risk Act</i> (SARA). Strengthen and modernize Environment Canada's weather and environmental services to ensure an improved national warning capacity. Strengthen environmental enforcement through the implementation of the new <i>Environmental Enforcement Act</i>.</p>	
Management Priority: Foster capacity of enabling functions to support programs	
Type: Ongoing	Links to Strategic Outcome(s): SO 1, 2, 3 and 4
Plans for meeting the priority:	
<p>Continue to improve talent through increased recruitment activities, a strong focus on learning and development of employees, building a representative and diverse workforce and succession planning for key positions. Improve integration of program, financial and human resource planning. Improve financial information and reporting and departmental expenditure management.</p>	

Vervolgens worden de individuele strategische outcomes behandeld in het derde deel van de *Main Estimates*. Hieronder wordt de derde strategische outcome van het *Department of Environment* weergegeven.

Figuur 30: Fragment uit het Report on Plans & Priorities van het Department of Environment (2)

Strategic Outcome 3: Threats to Canadians and their environment from pollution are minimized					
Performance Indicators:			Targets:		
Canadian emissions of greenhouse gases (carbon dioxide equivalents) in megatonnes			Canada's national target is a 17% reduction from 2005 levels by 2020		
Canadian ambient air quality (ground-level ozone and fine particulate matter)			To be determined. Targets will be determined with the finalization of the air pollutant regulatory approach		
Percentage decrease of concentrations of selected substances in air, soil, sediment, water and/or biota from baseline data			To be determined. Baseline values for this indicator will be reported in the 2010-2011 DPR		
Program Activity	Forecast Spending 2009-2010 (\$ millions)	Planned Spending (\$ millions)			Alignment to Government of Canada Outcomes
		2010-2011	2011-2012	2012-2013	
Substances and Waste Management	121.2	124.2	72.5	71.2	Clean and Healthy Environment
Climate Change and Clean Air	180.2	242.0	92.1	76.0	
Compliance Promotion and Enforcement - Pollution	43.6	41.5	40.9	39.6	
Sub-total	345.0	407.7	205.5	186.9	
Deduct: Respendable Revenue	(4.6)	(4.3)	(3.5)	(3.5)	
Total Planned Spending					

Per strategische outcome bestaan er een aantal programma-activiteiten. Hieronder wordt de eerste activiteit van strategische outcome 3 behandeld.





Figuur 31: Fragment uit het Report on Plans & Priorities van het Department of Environment (3)

Program Activity 3.1: Substances and Waste Management					
Expected Results		Performance Indicators		Targets	
Threats to Canadians and impacts on the environment posed by harmful substances and waste are reduced		Canadian releases of selected controlled substances		To be determined. Baseline values for this indicator will be reported in 2010-2011 DPR.	
Human Resources (FTEs) and Planned Spending (\$ millions)					
2010-2011		2011-2012		2012-2013	
FTEs	Planned Spending	FTEs	Planned Spending	FTEs	Planned Spending
781	124.2*	562	72.5*	547	71.2*

Vervolgens wordt de programma-activiteit besproken, waarbij onder andere de baten ervan ten aanzien van de Canadese bevolking worden toegelicht.

Naast de *Reports on Plans & Priorities* bestaat deel drie van de *Main Estimates* ook uit een *Performance Report*. In het *Departmental Performance Report* van 2009-2010 rapporteert het departement over de realisatie van de doelstellingen. Hieronder wordt de derde strategische outcome van dat jaar weergegeven, met haar drie onderliggende activiteiten.

Figuur 32: Fragment uit het Performance Report

Strategic Outcome 3: Canadians and their environment are protected from the effects of pollution and waste		
Chemicals Management Program	Risks to Canadians and impacts on their environment posed by toxic and other substances of concern are reduced	 Mostly Met
Legislation and Information Program	Facilities releasing pollutants to the environment comply with public reporting requirements	 Mostly Met
	Regulations and orders made by Environment Canada under the <i>Canadian Environmental Protection Act, 1999</i> (CEPA 1999) and under the <i>Fisheries Act</i> (FA) comply with the Cabinet Directive on Streamlining Regulation, and with statutory and other policy requirements	 Met All
Clean Air Program	Risks to Canadians, their health and their environment from air pollutants and greenhouse gas emissions are reduced	 Mostly Met

Samengevat kan de structuur van de begrotingsdocumenten in Canada als volgt worden weergegeven.

Tabel 8: Structuur van de begrotingsdocumenten in Canada

Outcome area	Department or agency strategic outcomes	Programme activities
A clean and healthy environment	Canada's natural environment is conserved and restored for present and future generations	Biodiversity – Wildlife and Habitat
		Water Resources
		Sustainable Ecosystems
		Compliance Promotion and Enforcement - Wildlife
	Threats to Canadians and their environment from pollution are minimized	Climate Change and Clean Air
		Substance and Waste Management
		Compliance Promotion and Enforcement - Pollution
	Canadians are equipped to make informed decisions on changing weather, water and climate conditions	Weather and Environmental Services for Canadians
		Weather and Environmental Services for Targeted Users
	The Following program activity supports all strategic outcomes within this organisation	Internal Services

Het *Budget* en de *Main Estimates* worden samen ook wel de *Money Bills* genoemd. Wanneer we de tijdshorizon van de begrotingsdocumenten bekijken, kan gesteld worden dat de begrotingsbeslissingen nog steeds worden genomen binnen een tweejaarlijkse planningshorizon (Auditor General of Canada, 2001). De regering is echter in 1999 overgeschakeld van een tweejaarlijkse presentatie van de inkomsten en uitgaven naar een vijfjaarlijkse presentatie om een publiek debat over de beleidskeuzes mogelijk te maken (Scheers & Sterck, 2002).

De *Departmental Business Plan* worden jaarlijks opgemaakt met een driejarige tijdshorizon.

4.4.3. Nederland

De Nederlandse rijksbegroting bestaat uit deelbegrotingen van de afzonderlijke ministeries. Elke begroting wordt in de vorm van een wetsvoorstel aan de Eerste en Tweede Kamer voorgelegd. De begroting is opgebouwd uit artikelen. Elk artikel staat voor een beleidsdoel dat de overheid wil bereiken. Bijgevolg worden deze artikelen ook wel beleidsartikelen genoemd. Met de invoering van *VBTB* worden de verplichtingen, uitgaven en ontvangsten per artikel in een tabel vermeld waardoor het meer inzichtelijk wordt. Deze elementen worden wel afzonderlijk geautoriseerd.

Hieronder kan men een uittreksel van de begroting 2011 van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid terugvinden.

Figuur 33: Fragment uit de Begrotingsstaat van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (XV) voor het jaar 2011				
Departementale begrotingsstaat (XV) behorende bij de Wet van, Stb. ...				
Begroting 2011				
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid				
(x € 1000)				
(1)				
Art.	Omschrijving	Oorspronkelijk vastgestelde begroting		
		Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten
	TOTAAL	25 876 467	25 880 727	1 049 537
	Beleidsartikelen	25 733 689	25 738 141	1 039 041
41	Inkomensbeleid	1 916	2 006	0
42	Arbeidsparticipatie	60 664	60 726	17 237
43	Arbeidsverhoudingen	17 950	17 798	1 711
44	Gezond en veilig werken	65 220	65 395	9 300
45	Pensioenbeleid	2 930	2 930	0
46	Inkomensbescherming met activering	7 164 877	7 168 137	0
47	Aan het werk: Bemiddeling en Re-integratie	2 177 497	2 178 514	482 667
48	Sociale werkvoorziening	2 371 533	2 371 533	528 126
49	Overige inkomensbescherming	690 763	690 763	0
50	Tegemoetkoming specifieke kosten	1 189 853	1 189 853	0
51	Rijksbijdragen aan sociale fondsen	11 990 486	11 990 486	0
	Niet-beleidsartikelen	142 778	142 586	10 496
97	Aflopende regelingen	127	127	5 000
98	Algemeen	183 391	183 199	5 496
99	Nominaal en onvoorzien	- 40 740	- 40 740	0

De uitgaven die niet onder een bepaald domein vallen (vb. personeel) worden geplaatst onder de titel 'algemeen'.

Naast de verplichtingen, de uitgaven en de ontvangsten bevat de begrotingsstaat ook *accrual* informatie over de agentschappen. Hieronder wordt een voorbeeld gegeven van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid.

Figuur 34: Fragment uit de Begrotingsstaat van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2)

Begrotingsstaat inzake de baten-lastendiensten behorende bij de Wet van, Stb. ...			
Begroting 2011			
Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid			
(x € 1000)			
	Totaal baten	Totaal lasten	Saldo van baten en lasten
Agentschap SZW	21 491	21 491	0
Inspectie Werk en Inkomen	10 565	10 565	0
Totaal	32 056	32 056	0
		Totaal kapitaal- uitgaven	Totaal kapitaal- ontvangsten
Agentschap SZW		150	0
Inspectie Werk en Inkomen		0	0
Totaal		150	0

In de Memorie van Toelichting worden de beleidsartikelen verder uitgeklaard. De Memorie van Toelichting kreeg door *VBTB* een nieuwe indeling: een beleidsagenda en de beleidsartikelen. In de beleidsagenda wordt beschreven wat de doelstellingen zijn, welke instrumenten worden ingezet, welke prestaties zullen worden geleverd en welke middelen hiervoor zullen worden begroot. Sinds *VBTB* worden de instrumenten en middelen toegekend aan de hand van beleidsdoelstellingen.

Naast de beleidsagenda bestaat de Memorie van Toelichting ook uit de beleidsartikelen. De autorisatie gebeurt op basis van deze beleidsartikelen (Bouckaert & Halligan, 2008). De beleidsartikelen bestaan uit operationele doelstellingen, de te realiseren prestaties en de instrumenten. Ieder ministerie heeft gemiddeld een tiental beleidsartikelen

Als voorbeeld bij de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheidsbeleid 2011 werd het beleidsartikel "Arbeidsparticipatie" geselecteerd.

Figuur 35: Fragment uit de Memorie van Toelichting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid

Artikel	42 Arbeidsparticipatie
Algemene doelstelling	Zorgdragen voor een toename van de arbeidsparticipatie
Omschrijving van de samenhang in het beleid	Om te bevorderen dat het aandeel werkenden in de beroepsbevolking (verder) toeneemt, creëert SZW via wet- en regelgeving, ondersteuning van gemeenten, aansturing van uitvoeringsinstanties en overleg met sociale partners voorwaarden om verhoging van de arbeidsparticipatie te stimuleren. Deze voorwaarden hebben in hun samenhang betrekking op het verbeteren van de concurrentiekracht van de Nederlandse economie, het verhogen van het scholingsniveau van de beroepsbevolking en het bevorderen dat alle groepen van de samenleving op de arbeidsmarkt kunnen participeren.
Verantwoordelijkheid	De minister is verantwoordelijk voor: <ul style="list-style-type: none"> • beleid en maatregelen die het makkelijker maken om tot de arbeidsmarkt toe te treden; • het stimuleren van de samenwerking tussen de sociale partners, de gemeenten en UWV.
Externe factoren	Behalen van deze doelstelling hangt af van: <ul style="list-style-type: none"> • het goed inspelen op conjuncturele ontwikkelingen door de uitvoerende instanties.
Effectgegevens	Behalen van deze doelstelling heeft als effect dat: <ul style="list-style-type: none"> • een bijdrage wordt geleverd aan de houdbaarheid van de verzorgingsstaat; • een structureel tekort aan arbeidskrachten wordt voorkomen; • de (langdurige) werkloosheid wordt teruggedrongen.
Indicatoren	<p><i>Bruto arbeidsparticipatie</i></p> <p>Onder bruto arbeidsparticipatie wordt verstaan het aantal mensen met een baan of direct beschikbaar voor een baan van minimaal 12 uur per week als percentage van de bevolking van 20–64 jaar. Anders dan bij de netto arbeidsparticipatie (zie tabel 42.7) worden bij de bruto arbeidsparticipatie de werklozen meegeteld.</p> <p>In het beleidsprogramma van het Kabinet Balkenende IV is het streven geformuleerd om in 2016 een bruto arbeidsparticipatie van 80% te bereiken. In de periode 2007 tot 2011 zou een belangrijke stap in die richting moeten worden gezet. Voor de tussenliggende jaren zijn geen streefwaarden afgesproken. De realisatie van de doelstelling is vanaf 2009 tijdelijk beïnvloed door de recessie. In 2009 lag de bruto arbeidsparticipatie op 76%. Het CPB heeft in de MEV geraamd dat de bruto participatiegraad in 2010 en 2011 niet verder stijgt. Dit tijdelijke effect wordt veroorzaakt doordat mensen zich vanwege de conjuncturele situatie terugtrekken van de arbeidsmarkt. Het is de verwachting dat na de crisis de participatiegraad verder zal doorgroeien.</p> <p>In het kader van de nieuwe «Europa 2020 strategie» is een EU-brede doelstelling op het gebied van participatie afgesproken van 75% in 2020 (netto arbeidsparticipatie 20–64 jarigen van minimaal 1 uur per week). De hiervan voor Nederland af te leiden doelstelling voor 2020 zal door het nieuwe kabinet worden vastgesteld.</p>

Figuur 36: Fragment uit de Memorie van Toelichting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (2)

Tabel 42.1 Indicatoren algemene doelstelling				
	Realisatie 2007	Realisatie 2008	Realisatie 2009	Streven 2011
Bruto arbeidsparticipatie 20–64 jaar (%)	74	76	76	
Volume uitkeringen bijstand, ww en arbeids-ongeschikten (uitkeringsjaren x 1 000)	1 183	1 118	1 175	983

Bron: CPB, Macro Economische Verkenning

De tabel met de budgettaire gevolgen van het beleid vormt de kern van de begroting (IOFEZ, 2004).

Figuur 37: Fragment uit de Memorie van Toelichting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (3)

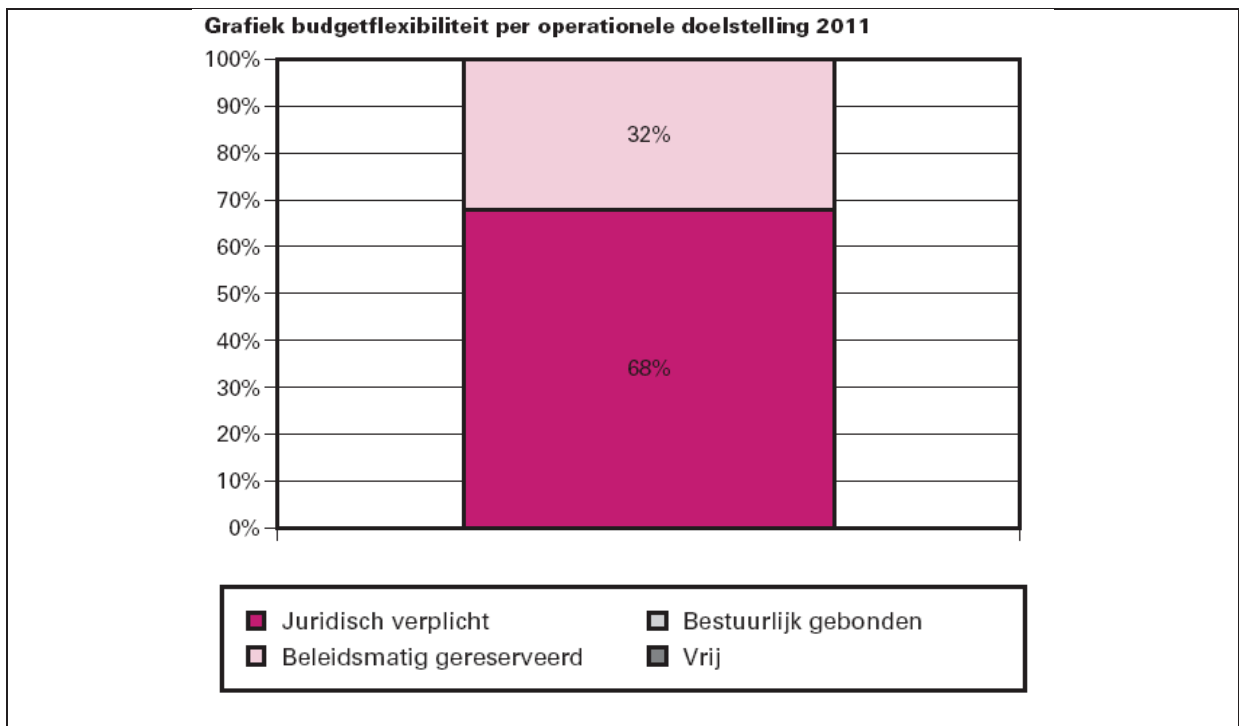
Budgettaire gevolgen van beleid							
Tabel 42.2 Begrotingsuitgaven Artikel 42 (x € 1 000)							
artikelonderdeel	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Verplichtingen	31 664	123 089	60 664	17 550	17 447	17 447	17 447
Uitgaven	33 310	123 278	60 726	17 612	17 509	17 469	17 447
<i>Programma uitgaven</i>	<i>12 822</i>	<i>103 247</i>	<i>42 505</i>	<i>17 612</i>	<i>17 509</i>	<i>17 469</i>	<i>17 447</i>
waarvan juridisch verplicht			68%	0%	0%	0%	0%
<i>Operationele Doelstelling 2</i>							
Scholing en EVC	220	41 000	0	0	0	0	0
<i>Operationele Doelstelling 3</i>							
Stimulering Arbeidsparticipatie	5 954	11 413	14 645	17 509	17 509	17 469	17 447
Jeugdwerkloosheid	5 117	48 396	27 000	0	0	0	0
Overig	1 531	2 438	860	103	0	0	0
<i>Apparaatsuitgaven</i>	<i>20 488</i>	<i>20 031</i>	<i>18 221</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>	<i>0</i>
Personeel en materieel	20 488	20 031	18 221	0	0	0	0
Ontvangsten	20 624	17 237	17 237	17 237	17 237	17 237	17 237

De nullen in bovenstaande tabel betekenen dat dit programma is afgelopen.

De Memorie van Toelichting bij de begroting in Nederland bekijkt de twee voorgaande jaren en kijkt naast het begrotingsjaar waarvoor een begroting wordt opgesteld ook nog naar de vier daaropvolgende jaren. De Nederlandse begroting heeft bijgevolg een zevenjarige cyclus.

In de Memorie van Toelichting staat ook een paragraaf over budgetflexibiliteit. Dit verwijst naar de mate waarin het budget nog vrijheidsgraden biedt wat de besteding betreft. Onder meer overeenkomsten en internationale verbintenissen die deze vrijheid beperken, worden hier opgelijst. De budgetflexibiliteit wordt uitgedrukt in een percentage van de totale geschatte uitgaven binnen een meerjarig perspectief (Bouckaert & Halligan, 2008). Er wordt hierbij ook verwezen naar de wijze waarop het resterende, beschikbare geld zal worden besteed (Tweede Kamer der Staten Generaal, 1999).

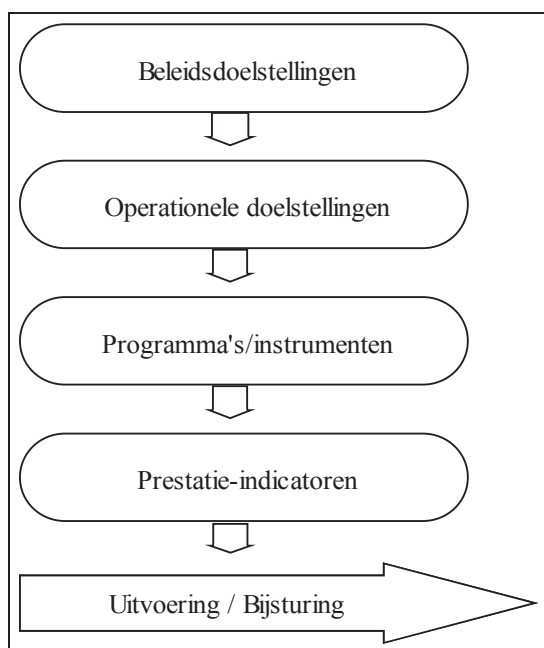
Figuur 38: Fragment uit de Memorie van Toelichting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (4)



Naast de algemene doelstelling worden er ook een aantal operationele doelstellingen geformuleerd.

De kern van VBTB is immers een vertaling van het beleid naar meetbare prestaties. Dit gebeurt in vijf stappen die hieronder schematisch worden voorgesteld (de Waal & Kerklaan, 2004).

Figuur 39: Hoofdstappen in het VBTB-programma



Bron: de Waal & Kerklaan, 2004

Hieronder presenteren we de tweede operationele doelstelling van de Memorie van toelichting van de begroting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheidsbeleid 2011. Hierbij worden de instrumenten en activiteiten besproken. Verder worden hier ook de doelgroep en de indicatoren meegedeeld.

Figuur 40: Fragment uit de Memorie van Toelichting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (5)

Operationele doelstelling	2 Stijging van het aandeel werkenden en werklozen in de beroepsbevolking met een startkwalificatie
Motivering	Om duurzame arbeidsparticipatie te bevorderen, is het van belang dat meer mensen een startkwalificatie behalen. Een startkwalificatie (MBO-2 of HAVO-VWO) is het minimale onderwijsniveau dat nodig is om kans te maken op duurzaam werk.
Instrumenten en activiteiten	<p><i>Algemeen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Fiscale faciliteiten voor werkgevers (Afdrachtvermindering onderwijs waaronder VVA-startkwalificatie en de afdrachtvermindering voor werkgevers die een werknemer in dienst hebben die een EVC-procedure volgt, zie toelichting bij tabel 42.3); • Aftrek studiekosten of andere scholingsuitgaven bij de aangifte inkomstenbelasting; • Subsidieregeling ESF 2007–2013 (voor scholing van o.a. werkenden kan Europese subsidie worden verkregen). <p><i>Specifiek: Projectdirectie Leren en Werken</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Tijdelijke stimuleringsregeling Leren en Werken voor werkende jongeren zonder startkwalificatie, werkzoekenden en met werkloosheid bedreigden. Deze regeling, die niet uitsluitend bedoeld is voor mensen zonder startkwalificatie, heeft tot doel de toegankelijkheid van scholing en EVC te bevorderen door het opzetten van een regionale infrastructuur voor een Leven Lang Leren. Dit gebeurt door middel van regionale samenwerking tussen onderwijs, ondernemers en lokale overheid; • Structurele basisfinanciering voor 44 leerwerkloketten; • Stimuleringsmaatregel Leercultuur in het MKB. Met deze regeling krijgen bedrijven de kans om met deskundig advies hun interne leercultuur te versterken, gericht op een brede en duurzame inzetbaarheid van hun medewerkers; • Informatievoorziening (www.ervaringscertificaat.nl en financieel.lerenenwerken.nl). <p>Deze instrumenten en activiteiten komen voor rekening van de projectdirectie Leren & Werken, een gezamenlijke directie van de ministeries van OCW en SZW. De middelen van de projectdirectie zijn opgenomen in de begroting van het ministerie van OCW, met uitzondering van de basisfinanciering voor leerwerkloketten (zie basisvoorziening UWV op artikel 47).</p>
Doelgroepen	Werkenden en werkzoekenden zonder startkwalificatie.
Indicatoren	<p><i>Aandeel in de beroepsbevolking met startkwalificatie</i></p> <p>Het percentage geeft aan welk deel van de beroepsbevolking (25–65 jaar) een startkwalificatie heeft. Het streven dat meer dan 79% van de beroepsbevolking een startkwalificatie bezit moet in 2010 gerealiseerd zijn. Voor 2011 is er geen streefwaarde. Evenwel dient het niveau van 79% tenminste gehandhaafd te blijven. Door een veranderde (nauwkeuriger) meetmethode van het CBS komt het realisatiepercentage structureel 1% lager uit, waardoor de doelstelling van 80% in 2010 verlaagd is naar 79%. Overigens als gevolg van de krapte op de arbeidsmarkt in 2008 zijn ook veel personen zonder startkwalificatie in staat gebleken tot de arbeidsmarkt toe te treden. Hierdoor lopen de realisatiecijfers achter bij het streefpercentage.</p>

Figuur 41: Fragment uit de Memorie van Toelichting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (6)

Tabel 42.6 Indicatoren operationele doelstelling 2			
	Realisatie 2009	Streven 2010	Streven 2011
Aandeel in de beroepsbevolking (25–65 jaar) met startkwalificatie (%)	77,6	> 79	

Bron: CBS, Statline

Ten slotte wordt in de Memorie van Toelichting ook verwezen naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid.

Figuur 42: Fragment uit de Memorie van Toelichting van het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (7)

Tabel 42.8 Onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van beleid				
Soort onderzoek	Onderwerp onderzoek	AD/OD	A. Start B. Afgerond	Vindplaats
Evaluatieonderzoek ex ante Beleidsdoorlichting	Geen Zorgdragen voor een toename van de arbeidsparticipatie	OD 1 en 2 OD 3	A. 2011 B. 2011 A. 2012/2013 B. 2012/2013	
Effecten onderzoek ex post Overig evaluatieonderzoek	Geen Geen			

In de begroting van Nederland kan men ook steeds een bedrijfsvoeringparagraaf en een agentschapsparagraaf terugvinden. In de bedrijfsvoeringparagraaf staan de risico's en de te nemen beheersings- of verbetermaatregelen (IOFEZ, 2004). In de Agentschapsparagraaf wordt uitgebreid bericht over de doelstellingen, producten en diensten van de agentschappen. De Nederlandse begroting eindigt ook nog met een verdiepingsbijlage, die achtergrondinformatie en technische gegevens bevat van de beleidsartikelen.

Samengevat ziet de structuur van de Nederlandse begrotingsdocumenten er als volgt uit. Hiervoor wordt het beleidsartikel 'arbeidsparticipatie' gehanteerd.

Tabel 9: Structuur van de begrotingsdocumenten in Nederland

Beleidsartikelen	Operationele doelstellingen	Instrumenten en activiteiten
Arbeidsparticipatie	Beheerste ontwikkeling van de arbeidskosten	Beheersing van belastingen en premies die ten laste komen van het arbeidsinkomen
	Stijging van het aandeel werkenden en werklozen in de beroepsbevolking met een startkwalificatie	Fiscale faciliteiten voor werkgevers Aftrek studiekosten Subsidieregeling ...
	Wegnemen van factoren die de arbeidsparticipatie van specifieke groepen belemmeren	Vb. extra arbeidskorting

4.4.4. Verenigd Koninkrijk

Het *Resource Accounting & Budgeting Framework* bestaat uit financiële en niet-financiële documenten. Een departement kan een of meerder *Requests for Resources (RfR's)* hebben, die gecontroleerd worden door het parlement. Deze RfR's worden verder opgedeeld in een aantal activiteiten van het departement (HM Treasury, 2001). In onderstaande tabel worden de RfR's van het *Department for Work & Pensions* weergegeven voor de begroting van 2010-2011.

Figuur 43: Fragment uit de Request for Resources van het Department for Work and Pensions

Department for Work and Pensions	
Part I	
	£
Request for Resources 1: Ensuring the best start for all children and ending child poverty in 20 years	436,401,000
Request for Resources 2: Promote work as the best form of welfare for people of working age, whilst protecting the position of those in greatest need	46,914,372,000
Request for Resources 3: Combat poverty and promote security and independence in retirement for today's and tomorrow's pensioners	12,333,159,000
Request for Resources 4: Improve the rights and opportunities for disabled people in a fair and inclusive society	19,576,884,000
Request for Resources 5: Corporate contracts and support services	1,630,682,000
Total net resource requirement	80,891,498,000
Net cash requirement	81,105,063,000

Sinds eind jaren 1990 heeft de overheid de allocatie van middelen nadrukkelijk gekoppeld aan de verbintenissen van de departementen om specifieke en meetbare prestatiedoelstellingen te bereiken. Door de *Comprehensive Spending Review (CSR)* van 1998 krijgen departementen gelden ter beschikking voor een periode van drie jaar en kunnen niet-gespendeerde middelen overgedragen worden naar het volgende jaar (Scheers & Sterck, 2002). Een belangrijk element in het *Spending Review* proces is de overeenkomst tussen departementen en *HM Treasury* over *PSA's* die de doelstellingen van de departementen vastleggen voor de periode van de *CSR*. Bij deze doelstellingen is er een verschuiving waar te nemen van een groot aantal output- en procesdoelstellingen naar een kleinere hoeveelheid en meer outcome doelstellingen. Er wordt bijgevolg meer niet-financiële prestatie-informatie opgenomen in de begrotingsdocumenten.

De uitgaven worden opgesplitst in *resource budgets* en *capital budgets* zodat de cruciale kapitaalinvesteringen niet verdrongen worden door korte termijnomstandigheden. De tweede *Request for Resource* van het *Department for Work & Pensions* wordt hieronder meer gedetailleerd weergegeven.

Figuur 44: Fragment uit de Request for Resources van het Department for Work and Pensions (2)

										£'000	
2010-11 Provision						2009-10 Provision	2008-09 Outturn				
Resources						Capital Non- operating		Net Total Resources	Net Total Resources		
Admin	Other Current	Grants	Gross Total	A in A	Net Total	Capital	A in A				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		
RFR 2: Promote work as the best form of welfare for people of working age, whilst protecting the position of those in greatest need											
2,679,685	1,037,567	45,366,398	49,083,650	2,169,278	46,914,372	50,202	292	46,462,450	39,991,285		
Spending in Departmental Expenditure Limits (DEL)											
<i>Central Government spending</i>											
A	Administration										
	2,373,239	37,933	52,660	2,463,832	567,646	1,896,186	49,110	-	2,502,834	2,786,101	
B	Employment Programmes										
	-	898,976	608,955	1,507,931	-	1,507,931	-	-	1,514,213	1,028,240	
C	Health and Safety Executive										
	271,677	56,959	-	328,636	102,105	226,531	-708	272	226,203	213,991	
D	Health and Safety Laboratory										
	34,769	5,577	-	40,346	40,445	-99	1,800	20	-657	-490	
E	Capital Grants										
	-	-	4,500	4,500	-	4,500	-	-	7,000	-	
F	European Social Fund and European Globalisation Fund										
	-	-	210,002	210,002	210,001	1	-	-	1	-741	

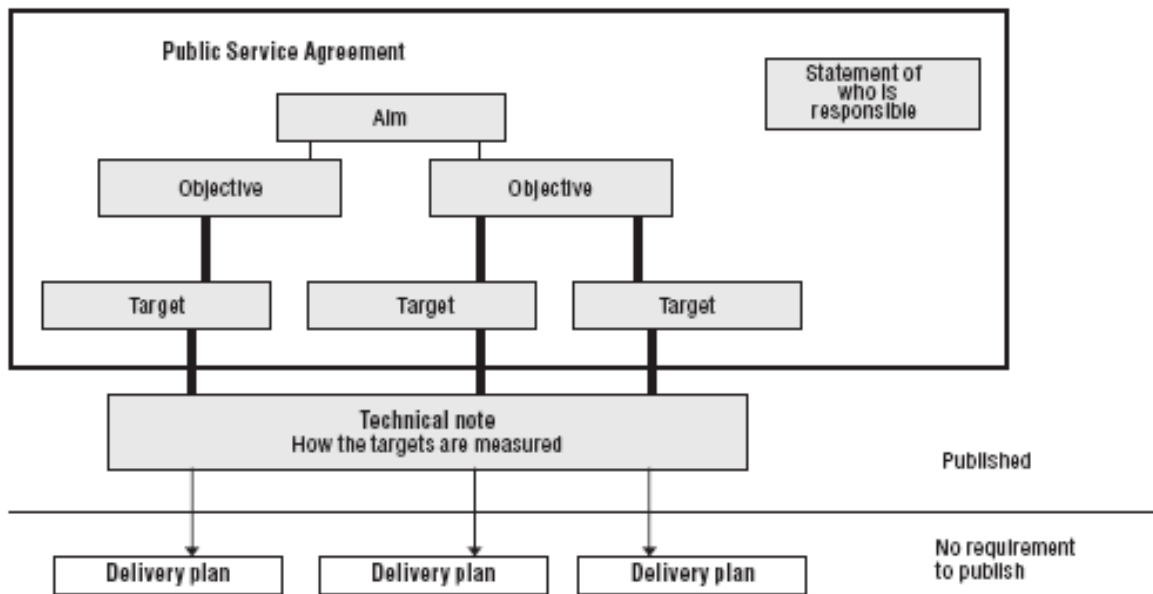
										£'000	
2010-11 Provision										2009-10 Provision	2008-09 Outturn
Resources						Capital Non- operating		Net Total Resources	Net Total Resources		
Admin	Other Current	Grants	Gross Total	A in A	Net Total	Capital	A in A	9	10		
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		
G	European Social Fund payments in advance of receipts	-	-	179,997	179,997	180,000	-3	-	-3	-	
<i>Support for Local Authorities</i>											
H	Employment Programmes	-	-	37,047	37,047	-	37,047	-	37,047	66,020	
I	Housing benefit and council tax benefit administration grants	-	-	550,705	550,705	-	550,705	-	578,739	548,010	
J	European Social Fund	-	-	15,001	15,001	15,000	1	-	1	-	
K	European Social Fund payments in advance of receipts	-	-	15,001	15,001	15,000	1	-	1	-	
L	Area Based Grants	-	-	49,300	49,300	-	49,300	-	48,000	32,884	
<i>Spending in Annually Managed Expenditure (AME)</i>											
<i>Central Government spending</i>											
M	Severe Disablement Allowance	-	177	891,755	891,932	40	891,892	-	888,007	887,521	
N	Industrial injury benefits	-	-7	889,796	889,789	26,040	863,749	-	842,907	819,312	
O	Income support (under 60 years of age)	-	28,381	7,257,146	7,285,527	48,694	7,236,833	-	7,856,126	8,596,638	
P	Jobseekers allowance (income based)	-	-2,031	4,460,530	4,458,499	1,566	4,456,933	-	4,321,223	2,127,887	
Q	Jobseekers allowance (contribution based)	-	-	962,149	962,149	962,148	1	-	1	-	
R	Job Grant	-	-	47,466	47,466	-	47,466	-	50,762	38,630	
S	Employment allowances	-	-	56,479	56,479	-	56,479	-	90,429	115,643	
T	Other Expenditure	-	4,921	3,500	8,421	-	8,421	-	8,625	25,569	
U	Employment and Support Allowance non contributory	-	57	1,261,309	1,261,366	593	1,260,773	-	1,143,035	62,848	

										£'000	
2010-11 Provision								2009-10 Provision	2008-09 Outturn		
Resources						Capital Non- operating		Net Total Resources	Net Total Resources		
Admin	Other Current	Grants	Gross Total	A in A	Net Total	Capital	A in A				
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10		
V	In Work Credit	-	-	103,518	103,518	-	-	103,518	101,619	91,762	
W	Return to Work Credit	-	-	27,109	27,109	-	-	27,109	60,122	62,838	
<i>Support for Local Authorities</i>											
X	Housing benefit and council tax benefit subsidies	-	-	20,532,622	20,532,622	-	-	20,532,622	18,716,423	15,634,419	
Y	Rent rebates	-	-	5,270,126	5,270,126	-	-	5,270,126	5,572,259	5,204,982	
Z	Discretionary housing payments	-	-	20,000	20,000	-	-	20,000	20,000	18,746	
Non-Budget											
AA	Statutory benefits (Statutory Sick Pay and Statutory Maternity Pay)	-	-	1,856,038	1,856,038	-	-	1,856,038	1,869,108	1,626,475	
AB	Working Age (Grant-in-Aid)	-	-	3,687	3,687	-	-	3,687	1,751	4,000	
AC	IFRS Adjustments	-	6,624	-	6,624	-	-	6,624	6,674	-	

De begroting van het Verenigd Koninkrijk beslaat een tijdshorizon van drie jaar: het voorbije jaar, het lopende jaar en het jaar dat wordt begroot.

Bij de bespreking van de formattering van de begrotingsdocumenten in het Verenigd Koninkrijk mag het *Public Service Agreement Framework* zeker niet ontbreken. Het *PSA Framework* bestaat uit verschillende onderdelen (Norman, 2008). Bovenaan staat de *Aim*, het hoogste streefdoel en de bestaansredenen van het departement. Daaronder bevinden zich de *objectives*, de doelen die het departement wenst te bereiken. Op een lager niveau vinden we de prestatie *targets*, de duidelijk omschreven doelstellingen, gericht op outcomes. Naast deze soorten doelstellingen wordt in het *PSA*-raamwerk besproken wie verantwoordelijk is voor het leveren van de prestaties.

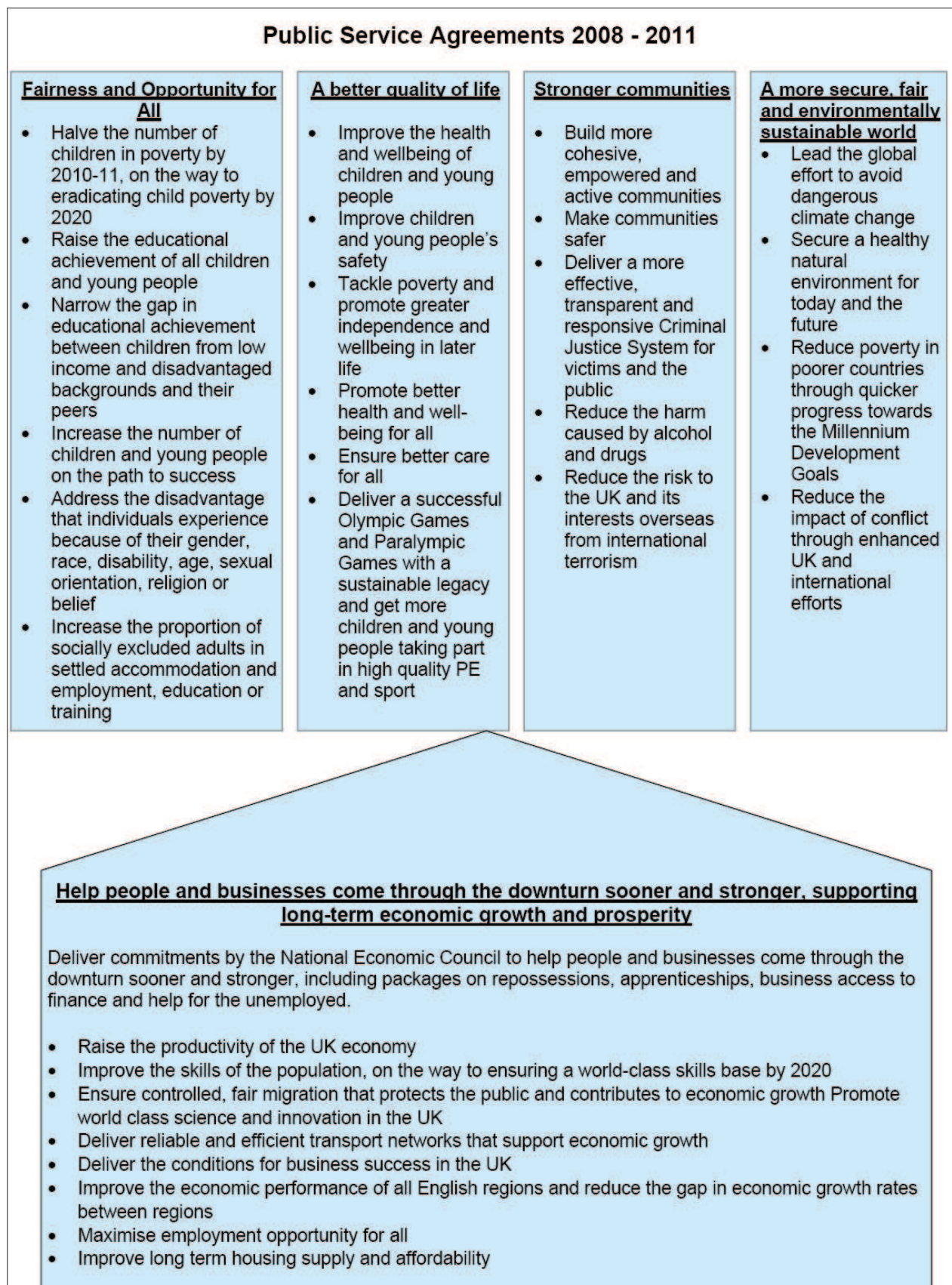
Figuur 45: Public Service Agreement Framework



Er bestaat geen wettelijke verplichting om dit raamwerk te hanteren, noch een verplichting om prestaties te meten, evaluaties uit te voeren of *mission statements* te formuleren. Toch hebben alle departementen deelgenomen aan het *Spending Review* proces.

De Britse overheid heeft 30 *Public Service Agreements* uitgewerkt om de publieke dienstverlening te verbeteren en gunstigere effecten te verkrijgen voor de burgers. In onderstaande figuur worden deze 30 *PSA's* die opgemaakt zijn over de beleidsdomeinen heen, weergegeven.

Figur 46: Public Service Agreements 2008-2011



Om een beter inzicht te krijgen in hoe zo'n PSA er uitziet, zal "Public Service Agreement 8: Maximise employment opportunity for all" als illustratie gebruikt worden. De Aim van deze PSA is bijgevolg "Maximise employment opportunity for all".

Deze PSA's bepalen dus de outcomes die de overheid wenst te bereiken in de periode 2008-2011. Elke PSA wordt onderbouwd door een *Delivery Agreement* die ontwikkeld wordt door de uitvoerders van deze overeenkomst. Deze *Delivery Agreement*, die voor het eerst werd ingevoerd in 2000, vormt de verbinding tussen de PSA's en de *Departmental Business Plans* door aan te geven hoe het departement de geplande doelstellingen zal bereiken (Scheers & Sterck, 2002). Het vertaalt dus de strategische PSA's in concrete acties (Bouckaert & Halligan, 2008). De *Delivery Agreements* bevatten de prestatie-indicatoren om elke individuele PSA te meten. Daarnaast staat er in de *Delivery Agreements* vermeld door middel van welke *delivery strategies* men de doelstellingen zal bereiken.

De *Delivery Agreement 8* bevat vier indicatoren. Een *senior officer* binnen het departement is verantwoordelijk voor elke indicator.

Tabel 10: Een fragment uit PSA Delivery Agreement 8: Maximise employment for all

No	Indicator
1	An increase in the overall employment rate taking account of the economic cycle.
2	Gap between the employment rates of the following disadvantaged groups and the overall rate: disabled people, lone parents, ethnic minorities, people aged 50 and over, the 15 per cent lowest qualified, those living in the most deprived local authority wards.
3	A reduction in the number of people on working age out-of-work benefits. ¹
4	An increase in the proportion of people who leave benefit who stay off for a sustained period.

Voor elk van deze indicatoren wordt een target vastgelegd. Bij de eerste indicator geldt volgende target:

"Movement in excess of sampling variability, i.e. +/- 0.3 percentage points on the employment rate".

In onderstaande tabel wordt de eerste indicator weergegeven uit de "PSA Delivery Agreement 8: Maximise employment opportunity for all" .

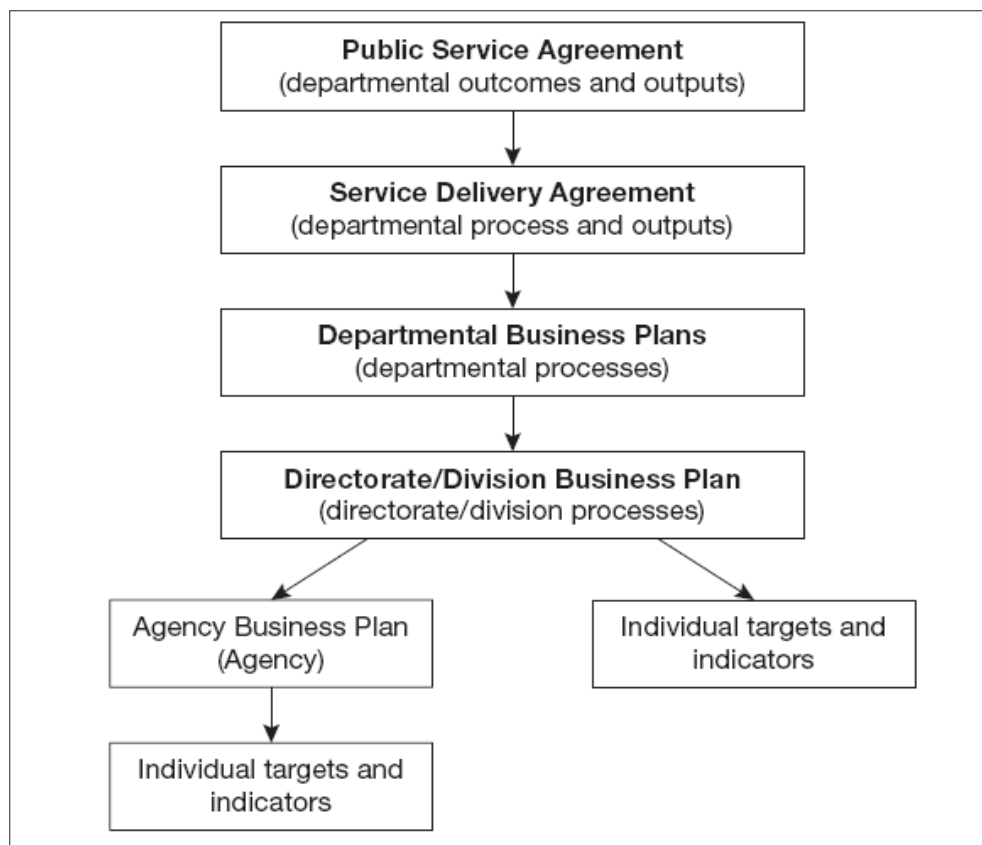
Tabel 11: Een fragment uit PSA Delivery Agreement 8: Maximise employment for all (2)

Indicator 1	Overall employment rate taking of the economic cycle
Data provider	Office for National Statistics (ONS).
Data set used	Labour Force Survey.
Baseline	Quarter 2 2008.
Frequency of reporting	Quarterly.
95 per cent confidence interval at last outturn	+/- 0.3 percentage points.
Data Quality Officer	Divisional Manager, Economic Impact Unit, DWP.
Minimum movement required for performance appraisal	Movement in excess of sampling variability, i.e. +/- 0.3 percentage points on the employment rate. Policy will be judged successful if the employment rate has risen over the economic cycle.

Op een nog lager niveau wordt meegedeeld met welke beheersinstrumenten de doelstellingen van de *PSA's* zullen worden bereikt, en welke rol de verschillende eenheden daarin zullen spelen. Dit staat beschreven in het *Departmental Business Plan*. Vervolgens worden deze plannen nog verder geoperationaliseerd per directoraat of divisie. Het einddoel is om deze doelstellingen te vertalen naar doelstellingen voor individuen en teams.

Het *PSA*-raamwerk bestaat dus uit een cascade van plannings- en rapporteringsdocumenten op iedere niveau van de organisatie, tot op het individuele niveau. Deze cascade van documenten wordt weergegeven in onderstaande figuur (Bouckaert & Halligan, 2008).

Figuur 47: Cascade van plannings- en rapportingsdocumenten



Bron: Bouckaert & Halligan, 2008

Wanneer we een samengevat overzicht maken van de structuur van de begrotingsdocumenten, krijgen we volgende tabel.

Tabel 12: Structuur van de begrotingsdocumenten in het Verenigd Koninkrijk

Public Service Agreement	Request for Resources (per departement)	Spending
Maximize employment opportunity for all	Promote work as the best form of welfare for people of working age, whilst protecting of those in greatest need	Administration
		Employment Programmes
		Income support
		Jobseekers allowance
		Return to work
		...

4.4.5. Verenigde Staten

De begrotingsdocumenten in de Verenigde Staten bestaan uit vier onderdelen: de begroting (*The Budget*), de "*analytical perspectives*", historische tabellen en een appendix. De begroting van de Amerikaanse overheid bevat de begrotingsmededeling van de president, informatie over de begrotings- en managementdoelstellingen, en een overzicht van de begrotingen van de departementen en agentschappen. Het document "*analytical perspectives*" bevat analyses die bepaalde beleidsdomeinen belichten of bepaalde cijfers uit de begroting verduidelijken. Dit document toont ook de missie, de prestatiedoelstellingen, de gewenste outcomes en verschillende initiatieven van de individuele departementen en agentschappen. De historische tabellen bevatten een massa data over de financiën van de VS, waarvan een hele reeks data al dateren van 1940. De Appendix bevat gedetailleerde informatie over de verschillende kredieten en inkomsten uit de begroting.

Hieronder wordt de begroting (*The Budget*) voor het "*Department of Labor*" weergegeven, met de algemene doelstelling en de operationele doelstellingen.

Figuur 48: Fragment uit The Budget voor het Department of Labor

"The President's Budget provides \$14 billion for the Department of Labor (DOL) to prepare workers for good jobs that will allow them to support their families; guarantee fair, safe and healthy workplaces and secure retirements for America's workers; and fulfill its other core responsibilities."

- Reforming the Job Training System.
 - Creating a Workforce Innovation Partnership to Streamline Service Delivery and Invest in What Works.
 - Meeting the Needs of Regional Economies and Employers.
 - Establishing a Transparent Accountability System that Encourages Success.
 - Focusing on High-Growth Sectors and Workers Often Left Behind.
- Protecting Benefits for Employees by Ensuring Proper Classification.
- Rebuilding Worker Protection Programs.
- Helping States Provide Paid Family Leave to Workers.
- Strengthening Access to, and Accuracy of, Unemployment Benefits.
- Improving Retirement Security.
 - Establishing Automatic Workplace Pensions.
 - Doubling the Small Employer Pension Plan Startup Credit.
 - Reforming and Expanding the Saver's Credit.
 - Improving the Defined-Contribution Savings System.
 - Expanding Opportunities for Automatic Enrollment in 401(K) and Other Retirement Savings Plans.

Figuur 49: Fragment uit The Budget voor het Department of Labor (2)

Department of Labor (In millions of dollars)			
	Actual 2009	Estimate	
		2010	2011
Spending			
Discretionary Budget Authority:			
Training and Employment Service	3,626	3,829	3,925
Unemployment Insurance Administration	3,511	3,990	3,581
Employment Service/One-Stop Career Centers	793	788	788
Office of Job Corps	1,684	1,708	1,707
Community Service Employment for Older Americans	572	825	600
Bureau of Labor Statistics	597	611	645
Occupational Safety and Health Administration	513	559	573
Mine Safety and Health Administration	347	357	361
Wage and Hour Division ¹	193	224	244
Office of Federal Contract Compliance Programs	82	103	113

Department of Labor—Continued
(In millions of dollars)

	Actual 2009	Estimate	
		2010	2011
Office of Labor-Management Standards	45	41	45
Office of Workers' Compensation Programs	103	108	127
Employee Benefits Security Administration	143	155	162
Veterans Employment and Training	239	256	262
Departmental Management:	314	356	429
<i>Bureau of International Labor Affairs (non-add)</i>	86	93	115
<i>Solicitor of Labor (non-add)</i>	101	117	123
Foreign Labor Certification	68	68	66
Office of Disability Employment Policy	27	39	39
State Paid Leave Fund	—	—	50
All other	36	241	251
Total, Discretionary budget authority	12,893	14,266	13,967
<i>Memorandum: Budget authority from American Recovery and Reinvestment Act</i>	<i>4,805</i>	<i>—</i>	<i>—</i>
Total, Discretionary outlays	12,125	14,674	13,936
<i>Memorandum: Outlays from American Recovery and Reinvestment Act</i>	<i>882</i>	<i>2,941</i>	<i>565</i>
Mandatory Outlays:			
Unemployment Insurance Benefits			
Existing law	93,783	126,787	82,385
Legislative proposal	—	31,000	17,912
Trade Adjustment Assistance			
Existing law	416	810	1,497
Legislative proposal	—	—	145
Pension Benefit Guaranty Corporation	194	-86	-1,073
Black Lung Benefits Program	3,060	524	512
Federal Employees' Compensation Act ²			
Existing law	1,246	184	180
Legislative proposal	—	—	-10
Energy Employees Occupational Illness Compensation Program Act	1,168	1,080	960
All other	-2,146	-2,534	271
Total, Mandatory outlays	97,721	157,765	102,779
<i>Memorandum: Outlays from American Recovery and Reinvestment Act</i>	<i>27,434</i>	<i>33,896</i>	<i>1,533</i>
Total, Outlays	109,846	172,439	116,715

¹ In the 2011 Budget, funding previously requested for the component agencies and offices under the heading "Employment Standards Administration Salaries and Expenses" is requested separately for the Office of Workers' Compensation Programs, Wage and Hour Division, Office of Federal Contract Compliance Programs, and Office of Labor-Management Standards.

² 2009 outlays are lower due to delayed reimbursements from the Postal Service.

In de Appendix worden de verschillende begrotingsposten uitgebreider behandeld. Als voorbeeld wordt "Wage & Hour Division" gepresenteerd.

Figuur 50: Fragment uit Appendix voor het Department of Labor

WAGE AND HOUR DIVISION			
<i>Federal Funds</i>			
<i>SALARIES AND EXPENSES</i>			
<i>For necessary expenses for the Wage and Hour Division, including reimbursement to State, Federal, and local agencies and their employees for inspection services rendered, \$244,240,000.</i>			
Program and Financing (in millions of dollars)			
Identification code 16-0143-0-1-505		2009 actual	2010 est. 2011 est.
Obligations by program activity:			
00.01	Wage and Hour		276
09.01	Reimbursable program		3
10.00	Total new obligations		279
Budgetary resources available for obligation:			
22.00	New budget authority (gross)		295
23.95	Total new obligations		-279
24.40	Unobligated balance carried forward, end of year		16
New budget authority (gross), detail:			
Discretionary:			
40.00	Appropriation		244
Mandatory:			
60.20	Appropriation (special fund)		35
60.20	Appropriation (special fund)		16
62.50	Appropriation (total mandatory)		51
70.00	Total new budget authority (gross)		295
Change in obligated balances:			
73.10	Total new obligations		279
73.20	Total outlays (gross)		-275
74.40	Obligated balance, end of year		4
Outlays (gross), detail:			
86.90	Outlays from new discretionary authority		229
86.97	Outlays from new mandatory authority		46
87.00	Total outlays (gross)		275
Net budget authority and outlays:			
89.00	Budget authority		295
90.00	Outlays		275

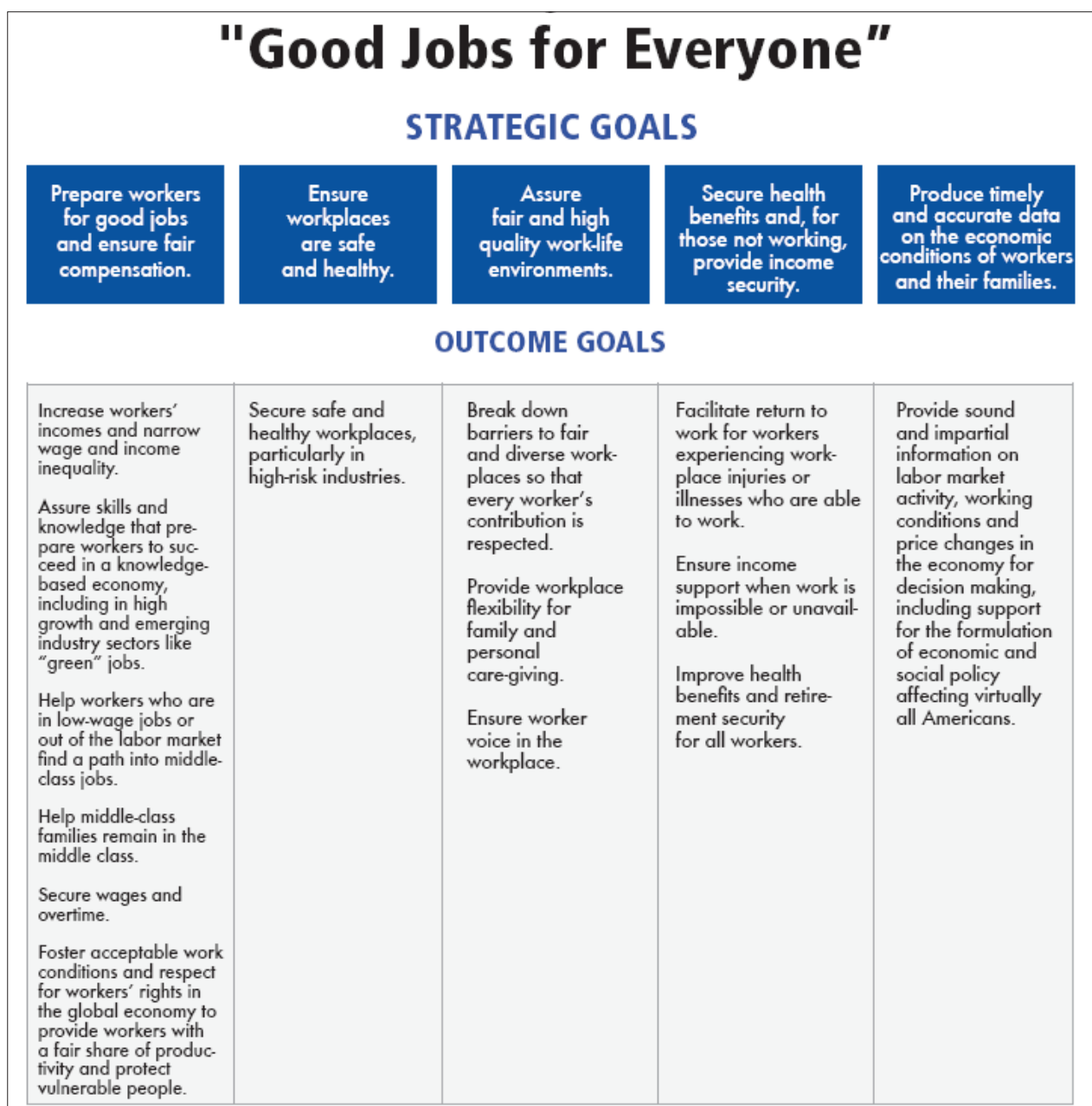
De begroting van de VS heeft een tijdsreeks van drie jaar: data van het vorige jaar, data van het huidige jaar en data voor het jaar waarvoor de begroting wordt gemaakt.

De begroting bevat ook tabellen waarbij er ramingen worden gemaakt voor de negen jaren volgend op het begrotingsjaar om het effect van begrotingsbeslissingen aan te tonen op doelstellingen en plannen op lange termijn.

Naast de traditionele begroting, zijn ook de GPRA-documenten van belang binnen het begrotingsproces in de Verenigde Staten: strategisch plan, prestatiebegroting en prestatierapport.

Een strategisch plan bevat de belangrijkste functies en activiteiten van een agentschap. Als voorbeeld wordt het strategisch plan van 2011-2016 van het *Department of Labor* weergegeven. In onderstaande figuur kan men de strategische doelstellingen van de Amerikaanse overheid waarnemen.

Figuur 51: Fragment uit het Strategische Plan 2011-2016



Vervolgens wordt in het strategisch plan de verschillende outcome-doelstellingen uitgediept.

Figuur 52: Fragment uit het Strategisch Plan van 2011-2016 (2)

ETA – Increase the average earnings of individuals served through the Workforce Investment Act (WIA), Registered Apprenticeship, Community Service Employment for Older Americans (CSEOA), Job Corps, and Trade Adjustment Assistance (TAA) Programs.								
Performance Indicator	2009 Result	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 Target
Average earnings in the second and third quarters after exit (WIA-Adult)	\$13,700	\$14,207	\$14,832	Targets established annually.				\$17,743
Average earnings in the second and third quarters after exit (WIA-Dislocated Worker)	\$16,786	\$16,023	\$16,569	Targets established annually.				\$19,204
Average earnings in the second and third quarters after exit (WIA-Indian Native American Program)	\$9,853	\$9,485	\$9,902	Targets established annually.				\$11,846
Average earnings in the second and third quarters after exit (Apprenticeship)	\$20,566	\$19,324	\$19,210	Targets established annually.				\$22,488
Average earnings in the second and third quarters after exit (CSEOA)	\$6,893	\$6,590	\$6,880	Targets established annually.				\$8,230
Average wage of placed graduates (Job Corps)	\$9.22	\$9.10	\$9.25	Targets established annually.				\$9.50
Average earnings in the second and third quarters after exit (TAA)	\$15,087	\$13,314	\$13,725	Targets established annually.				\$16,686
VETS – Improve employment outcomes for veterans who receive One-Stop Career Center services.								
Performance Indicator	2009 Result	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 Target
Percent of veteran participants employed in the first quarter after exit	48.8%*	56.0%	57.2%	Targets established annually.				61.7%
Percent of veteran participants employed in the first quarter after exit still employed in the second and third quarters after exit	76.9%*	78.2%	79.4%	Targets established annually.				83.5%
Average earnings of veteran participants in the second and third quarters after exit	\$15,978*	\$14,923	\$16,200	Targets established annually.				\$22,347
WHD– Issue timely and accurate prevailing wage determinations.								
Performance Indicator	2009 Result	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 Target
Percent of Davis-Bacon wage rates that are three years old or less	71%	75%	80%	Targets established annually.				95%

*Program Year 2009 results reflect the first three quarters; final results are expected in October 2010.

In de prestatiebegroting worden de strategische doelstellingen, de prestatiedoelstellingen, de strategieën, de prestatie-indicatoren en de targets voorgesteld. Hieronder wordt dit geïllustreerd aan de hand van een fragment uit de prestatiebegroting van het *Department of Labor* van 2010.

Figuur 53: Fragment uit de prestatiebegroting van het Department of Labor

Strategic Goals, Performance Goals, Targets and Strategies

Strategic Goal 1 — A Prepared Workforce: *Develop a prepared workforce by providing effective training and support services to new and incumbent workers and supplying high quality information on the economy and labor market.*

Performance Goal: Improve information available to decision-makers on labor market conditions, and price and productivity changes.

Strategies:

- Produce statistics that are relevant, timely, and accurate.
- Better inform the public by increasing customer awareness and appropriate use of existing data products, and use feedback gathered from data users to determine how the data or dissemination media could be changed to better serve the American public.
- Analyze and evaluate new economic survey methods, new technologies, and new survey design and collection approaches.
- Sponsor research and evaluations by known experts to determine how best to improve BLS data.

Improve information available to decision-makers on labor market conditions, and price and productivity changes (DOL-10/09-1A)			
Performance Indicators	FY 2008 Result	Performance Targets	
		FY 2009 Target	FY 2010 Target
Percent of output, timeliness, accuracy, and long-term improvement targets achieved for labor force statistics	86%	88%	89%
Percent of output, timeliness, accuracy, and long-term improvement targets achieved for prices and living conditions	92%	92%	92%
Percent of output, timeliness, accuracy, and long-term improvement targets achieved for compensation and working conditions	96%	96%	96%
Percent of output, timeliness, accuracy, and long-term improvement targets achieved for productivity and technology	71%	86%	100%
Customer satisfaction with BLS products and services (American Customer Satisfaction Index)	82%	82%	82%
Cost per transaction of the Internet Data Collection Facility (IDCF)	\$0.76	\$0.74	\$0.72

Note: IDCF is a central facility for collecting BLS survey data online.

Het prestatierapport, ten slotte, voorziet informatie over de prestaties van departementen en agentschappen en meet daarbij de vooruitgang met betrekking tot het bereiken van de doelstellingen uit het strategisch plan en de prestatiebegroting.

Als we een overzicht maken van de structuur van de begrotingsdocumenten in de Verenigde Staten, krijgen we volgende tabel.

Tabel 13: Structuur van de begrotingsdocumenten in de Verenigde Staten

Algemene doelstelling	Operationele doelstelling	Spending
Prepare workers for good jobs that will allow them to support their families; guarantee fair, safe and healthy workplaces and secure retirements for America's workers; and fulfill its other core responsibilities	Reforming the Job Training System	Training and Employment Service
		Unemployment Insurance Administration
		Office of Job Corps
		Wage and Hour Division
		...

DEEL 2: PRESTATIEMANAGEMENTINFORMATIESYSTEEM

In dit tweede deel zullen we dieper ingaan op de prestatie-management-informatiesystemen van de verschillende landen uit dit onderzoek. Eerst worden de modellen van architectuur per land besproken (hoofdstuk 5). Vervolgens worden de verschillende regelgevingen hieromtrent kort gepresenteerd (hoofdstuk 6). Ten slotte gaan we in hoofdstuk 7 de mogelijke relatiepatronen met betrekking tot prestatie-meten en prestatiebegrotingen bespreken.

5. Modellen van architectuur

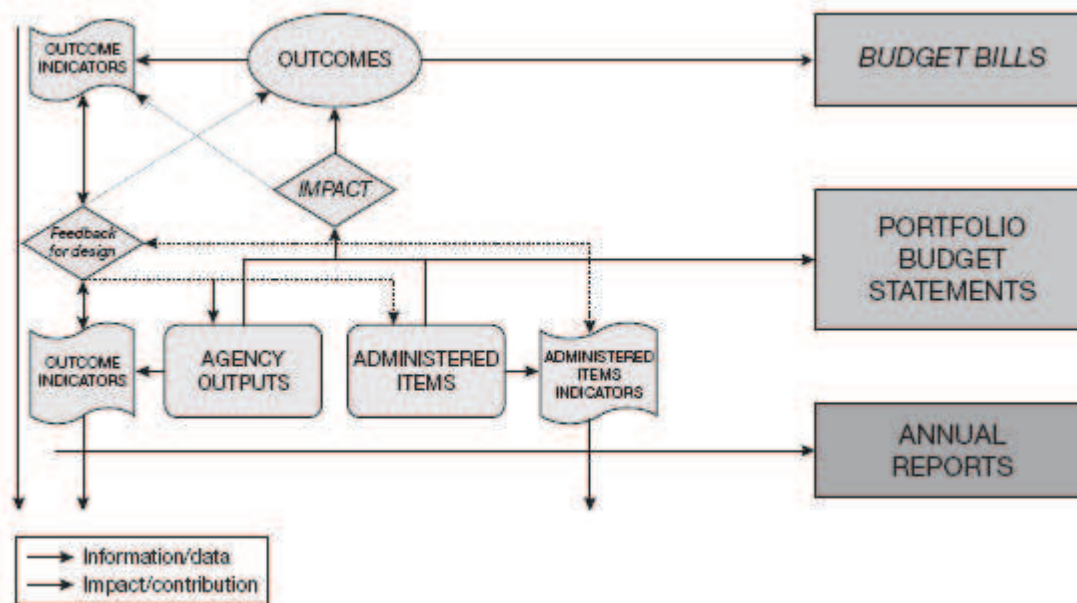
5.1. Australië

Het *Accrual Based Outcomes & Outputs Framework* is gekoppeld aan het begrotingsproces via de *outcome statements* in de *Budget Bills*, de *Portfolio Budget Statements* en de jaarverslagen. Aan de departementen en de agentschappen wordt gevraagd om *outcomes*, *outputs* en prestatie-metingen duidelijk te omschrijven. *Outcome statements* worden gekoppeld aan de *Portfolio Budget Statements*, die op hun beurt dan weer gelinkt zijn aan de jaarverslagen. *Outcomes* spelen een cruciale rol sinds de toewijzing van kredieten hierop gebaseerd is. Het *Accrual Based Outcomes & Outputs Framework* is een dynamische en flexibele besluitvormingshiërarchie waarin de volgende vragen worden beantwoord:

- Wat wil men bereiken? (*outcomes*)
- Hoe wil men dit bereiken? (*outputs* + *administered items*)
- Hoe kan men nagaan of de doelstellingen werden bereikt? (*outcome indicators*, *output indicators* + *administered items indicators*)

In onderstaande figuur wordt het *Accrual Based Outcomes & Outputs Framework* in relatie met het begrotingsproces weergegeven.

Figuur 54: Outcomes & Outputs Framework binnen het begrotingsproces



Bron: Department of Finance and Administration, 2000

Het *Accrual Based Outcomes & Outputs Framework* ziet prestatie management als een geïntegreerd planning- en rapporteringproces dat gekoppeld is aan het jaarlijkse begrotingsproces. De bevoegde minister beslist in samenspraak met de agentschappen over de outcomes die de regering in de samenleving wil bereiken, waarna het parlement in de *Outcome Statements* van de *Budget Bills* per outcome de begroting goedkeurt waarmee de agentschappen enerzijds outputs leveren en anderzijds subsidies en transfers verlenen om deze outcome te bereiken. De agentschappen ontvangen dus zowel *appropriations* voor de eigen prestaties (*departmental items*) als *appropriations* waarmee ze transfers en subsidies betalen (*administered items*). *Departmental items* maken ongeveer 80% uit van de Australische begroting (Scheers & Sterck, 2002).

De *departmental* en *administered items* worden gedetailleerd omschreven in de *Portfolio Budget Statements*. Het departement van financiën legt de minimumvereisten voor de *Portfolio Budget Statements* vast en samen met de agentschappen voorzien ze meer gedetailleerde informatie over de outputs van de agentschappen en de *administered items* in de *Appropriation Bills*. De agentschappen beslissen echter wel autonoom welke outputs en *administered items* gebruikt zullen worden om bij te dragen aan de gewenste maatschappelijke veranderingen. *Portfolio Budget Statements* zouden door middel van informatie en toelichting ervoor moeten zorgen dat het parlement en de burger kunnen volgen welke doelstellingen er worden nagestreefd. *Portfolio Budget Statements* vormen een soort memorie van toelichting op de Australische begroting.

Om de publieke sector zo efficiënt en effectief mogelijk te maken, ligt de verantwoordelijkheid voor het prestatie management en de prestatiebegroting bij de individuele ministers en hun departementen en agentschappen. In het huidige begrotingssysteem wordt gefocust op outcomes, voornamelijk op de outcomes van de agentschappen (Hawke, 2007). Het meten van outcomes is echter bijzonder moeilijk. Outputinformatie leent zich veel beter voor een

prestatie-meetsysteem. In Australië is het meten van prestaties dus meer aangeraden en betrouwbaarder (McPhee, 2005). The Auditor General gaf aan dat prestatie-informatie gebruikt wordt door besluitvormers bij het ontwikkelen van beleid en de allocatie van de middelen, maar de invloed van de outcome/output-informatie op het besluit was gemengd (McPhee, 2005).

Elk departement en agentschap binnen de Australische federale overheid dient haar outcomes, outputs en prestatiemetingen duidelijk te omschrijven wat de kwantiteit, de kwaliteit, de prijs en de effectiviteit van haar activiteiten betreft. Hiervoor ontwikkelen ze beleids- en beheersindicatoren. Het departement van financiën legt hiervoor de minimumvereisten op. De individuele agentschappen moeten hierover rapporteren in hun begrotingsplannen (*Portfolio Budget Statement*) en in hun jaarrapporten.

Een voordeel van het *Accrual Based Outcomes & Output Framework* is dat de plannings-, begrotings- en rapporteringdocumenten duidelijk leesbaar worden en dat de begrotingsdocumenten en de jaarrekeningen van de agentschappen op een consistente basis rapporteren over de verwachte en actuele financiële en niet-financiële informatie.

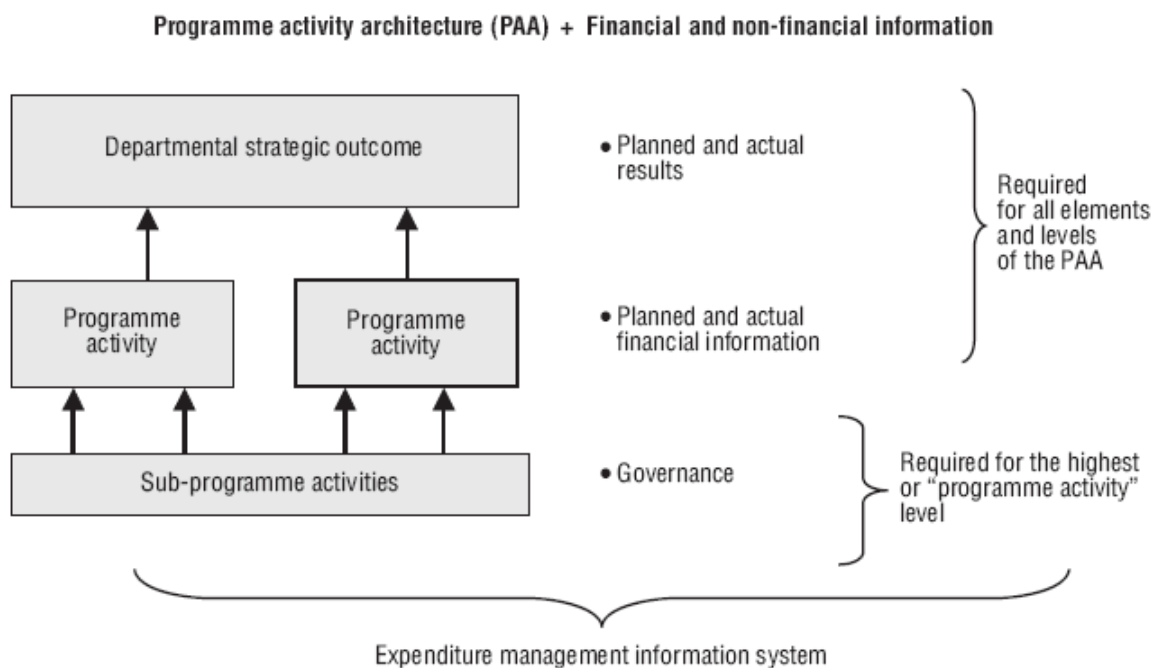
5.2. Canada

Het prestatie-management in Canada is geëvolueerd van een systeem dat voornamelijk gericht was op inputs, activiteiten en outputs, naar een model waarbij de outcomes en resultaten centraal staan (McCormack, 2007).

Het model dat Canada sinds 2005 gebruikt om prestatie-informatie op te nemen in de beleidsdocumenten is de *Management, Resources and Results Structure (MRRS)*. Deze structuur legt de koppeling tussen de resultaten en de resultaten van de programma's die verbonden zijn met het management en de structuur van het management. *MRRS* bevat de prestatie-informatie op een gedetailleerd niveau en is gekoppeld met de kostgegevens (Bouckaert & Halligan, 2008). *MRRS* bestaat uit drie sleutelementen:

- Strategische outcomes
- *Program activity architecture*: de basis voor *MRRS* bij het oplijsten van alle programma-activiteiten van de departementen in relatie met hun strategische outcomes
 - Huidige en geplande informatie over de middelen (financieel en niet-financieel)
 - Prestatiemetingen: indicatoren geven aan of een beleid of een programma haar outcomes bereikt
- Governance structuur: processen en structuren bij de besluitvorming in een departement

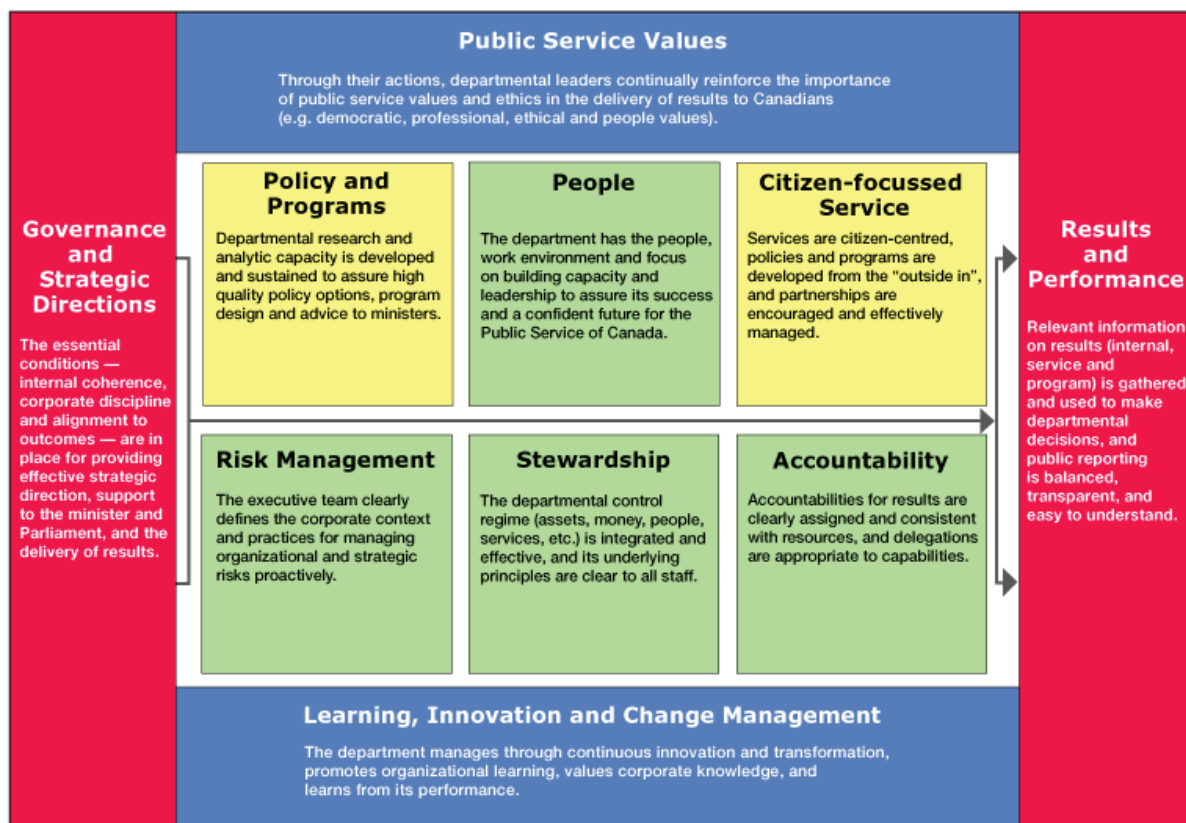
Figuur 55: The Management, Resources and Results Structure



Bron: McCormack, 2007

Het *Management Accountability Framework (MAF)* zorgt voor een breder raamwerk met betrekking tot de prestatiegerichtheid. *MAF* wil de bevoegde ministers voorzien van een instrument om de managementpraktijken te beoordelen en te verbeteren (Bouckaert & Halligan, 2008). Het raamwerk is opgebouwd uit verschillende *building blocks*, namelijk: 'governance en strategic directions', 'public service values', 'learning, innovation and change management', 'policy and programs', 'citizen-focused service', 'people', 'risk management', 'stewardship', 'accountability' and 'results and performance' (Treasury Board of Canada Secretariat, 2011). *MAF* is vervolgens verder uitgewerkt als zelfbeoordelings- en communicatie-instrument om ministers te aan te sporen tot het creëren van betere managementpraktijken en interne controlesystemen (Bouckaert & Halligan, 2008). Alle *MAF*-beoordelingen worden gepubliceerd op de website van Treasury Board (McCormack, 2007).

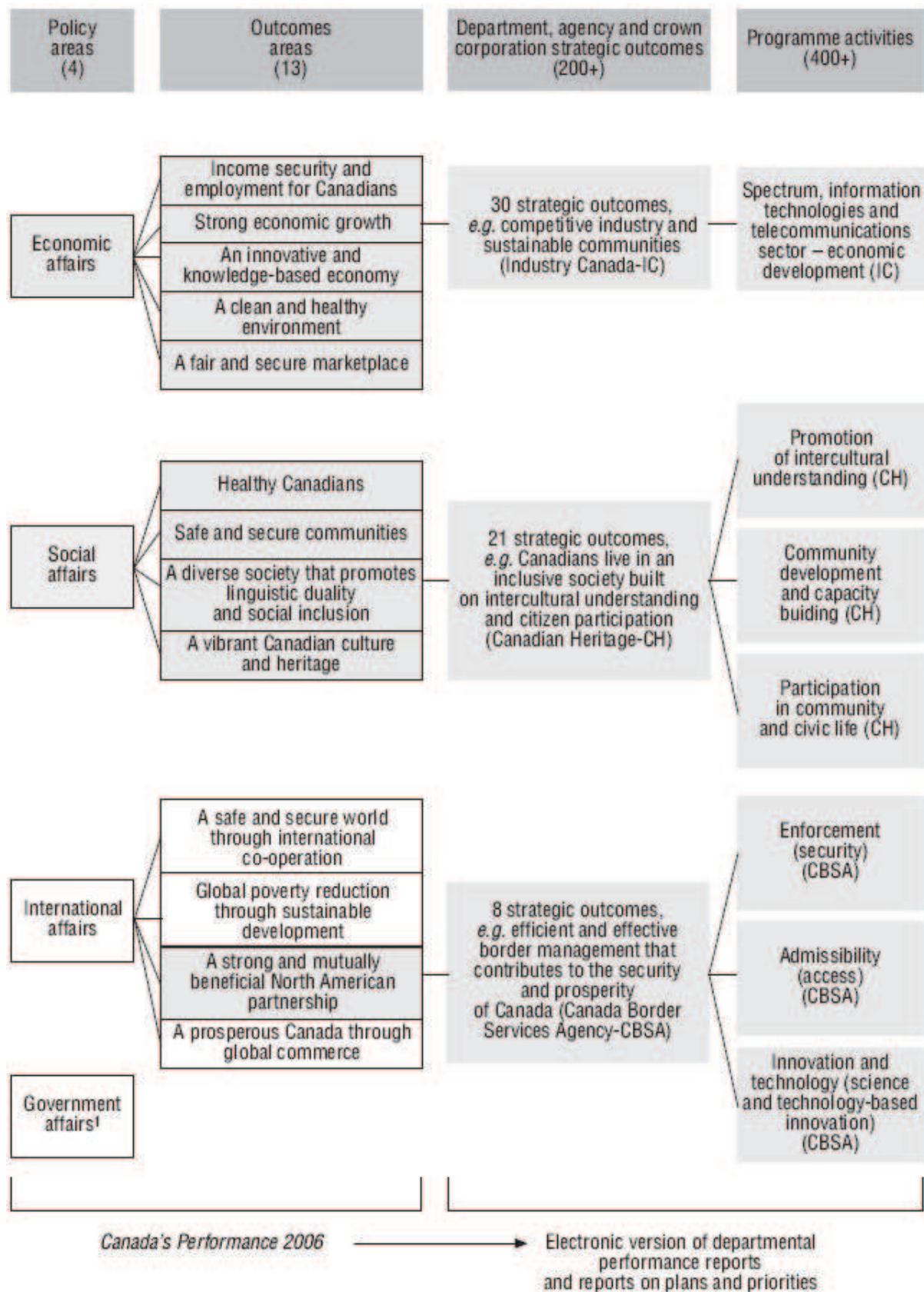
Figuur 56: Management Accountability Framework



Bron: Treasury Board of Canada Secretariat, 2011

Het *Whole-of-government planning & reporting framework* voorziet een goed overzicht van de middelen en de resultaten. Het *whole-of-government framework* werd gelanceerd in het prestatierapport van Canada en werd enkele jaren geleden verfijnd (McCormack, 2007). Het raamwerk is gebaseerd op *MRRS* en kan bijgevolg gekoppeld worden aan de prestatiegegevens die verzameld worden in het kader van *MRRS* (Bouckaert & Halligan, 2008). Het *whole-of-government* raamwerk is opgebouwd uit vier federale beleidsdomeinen: economische zaken, sociale zaken, internationale zaken en overheidszaken. Elk domein bevat een reeks outcomes die de resultaten, over de organisatiegrenzen heen, vertegenwoordigen die de federale overheid wenst na te streven. In hun rapporten over planning en beleidsdoelstellingen, en in de departementale prestatierapporten, dienen de departementen de koppeling te verduidelijken tussen hun strategische outcomes en de architecturen van de programma-activiteiten enerzijds en de outcomes van de gehele Canadese overheid. Hoewel het raamwerk momenteel gehanteerd wordt als basis voor de rapportering naar het parlement, zou het echter ook gebruikt kunnen worden als vertrekpunt voor planning, allocatie van middelen en besluitvorming (McCormack, 2007).

Figur 57: Canada's Whole-of-government framework



Bron: McCormack, 2007

De *Reports on Plans & Priorities* en de *Departmental Performance Reports* die de *Treasury Board* verzameld bij alle departementen en agentschappen dienen te voldoen aan de PRAS-standaarden (*Planning, Reporting & Accountability Structure*), waarna deze documenten aan het parlement worden voorgelegd (Scheers & Sterck, 2002). Via de PRAS-standaarden nemen de coherentie en eenvormigheid van de plannings- en rapporteringsdocumenten toe, waardoor het interne beheer en de externe verantwoording op elkaar worden afgestemd, vergelijkingen tussen periodes mogelijk worden en prestatiegegevens eenvoudiger kunnen worden geconsolideerd.

Om de plannings- en rapporteringsdocumenten op elkaar af te stemmen, zijn deze gestructureerd volgens *Business Lines*, waaraan vervolgens doelstellingen en prestatie-indicatoren worden gekoppeld (Scheers & Sterck, 2002). *Business Lines* geven dus de doelstellingen aan, eerder dan een focus op interne en administratieve processen. *Business Lines* kunnen verder opgedeeld worden in *Service Lines* zodat verschillende organisatieonderdelen kunnen bijdragen aan de *Business Lines*.

Als we de *Planning, Reporting & Accountability Structure (PRAS)* samenvatten, krijgen we volgende elementen:

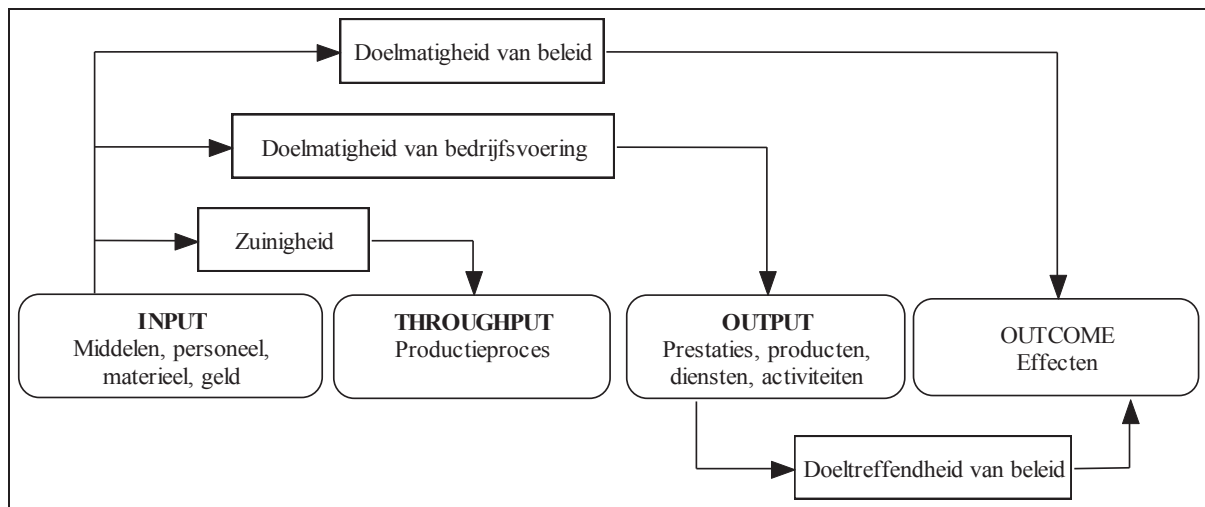
- Missie
- Strategische doelstellingen en prioriteiten
- *Business Lines* en onderliggende *Service Lines*
 - Doelstelling van de *Business Lines*
 - Beschrijving van de programma's
 - Wijze van rapportering, meting en gebruik van prestaties
 - Toekennen van verantwoordelijkheden

5.3. Nederland

De vereisten voor prestatiemetingen in de *Comptabiliteitswet 2001* zijn erg ambitieus. Prestatiemetingen betreffen zowel het beleid van de departementen als het management van de departementen. Het is niet voldoende enkel te rapporteren over output- en outcome-informatie. Departementen dienen ook te rapporteren over de effectiviteit en de efficiëntie. In praktijk focussen de meeste departementen echter voornamelijk op outputmetingen (Bouckaert & Halligan, 2008).

In 2001 werd in de *Regeling Periodiek evaluatieonderzoek (RPE)* een model voorgesteld die de prestatie-informatie op een gestructureerde manier weergeeft. Het model bevatte inputs, throughputs, outputs en outcomes. Daarnaast werd gekeken naar de zuinigheid, de efficiëntie van het management, de effectiviteit en de efficiëntie van het beleid (Ministerie van Financiën, 2001).

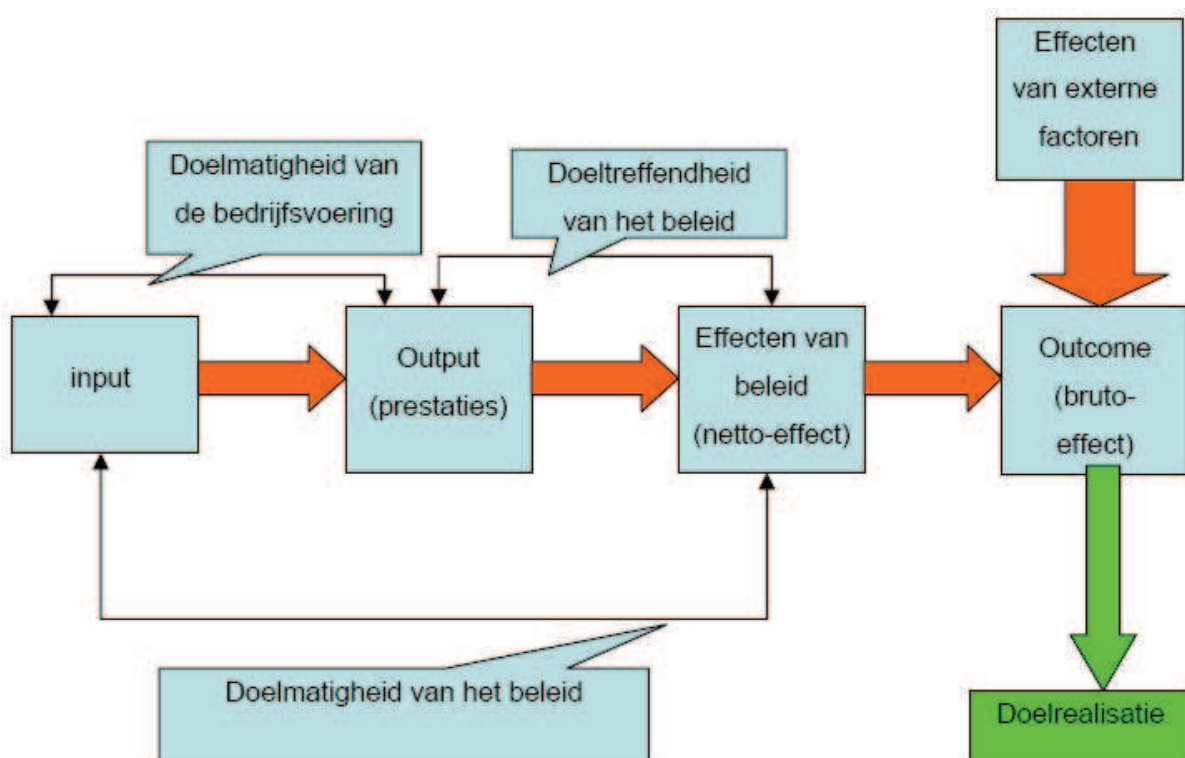
Figuur 58: Model en conceptueel raamwerk voor beleids- en beheersinformatie



Bron: Ministerie van Financiën, 2001

In 2006 werd dit standaardmodel van beleidsinformatie gewijzigd door RPE 2006 (Bouckaert & Halligan, 2008). Drie belangrijke koppelingen worden in dit model opgenomen: efficiëntie van het management, beleidseffectiviteit en beleidsefficiëntie (Staatscourant, 2006).

Figuur 59: Model en conceptueel raamwerk voor beleidsinformatie



Bron: Staatscourant, 2006

Het model van 2006 verschilt op een aantal elementen van het eerste model. In het nieuwe model wordt er een onderscheid gemaakt tussen beleidseffecten en outcomes die leiden tot doelrealisatie. Dit onderscheid laat toe te onderzoeken of een effect bereikt is door het beleid of door een externe factor (Bouckaert & Halligan, 2008). Een ander verschil is de aanwezigheid van throughput. Aangezien throughput niet meer is opgenomen in het model van 2006, wordt ook de link tussen input en throughput, namelijk zuinigheid, achterwege gelaten.

De verplichting om prestatie-informatie te voorzien werd vanaf 2006 vastgelegd. In principe dient elk departement deze verplichting op te volgen (*comply*). Daarnaast is er echter ook een mogelijkheid om deze prestatie-informatie niet op te nemen in de begroting en de jaarrapporten. In dit geval moet hier wel een verklaring voor gegeven worden (*explain*) (Bouckaert & Halligan, 2008). Dit is het zogenaamde *comply-or-explain*-principe.

5.4. Verenigd Koninkrijk

In het Verenigd Koninkrijk is er een complexe set van documenten om te rapporteren over de prestaties. De *Comprehensive Spending Review (CSR)* van 1998 trachtte een meerjarig en beleidsgericht perspectief te integreren in het begrotingsproces (Scheers & Sterck, 2002). Wanneer de middelen aan doelstellingen en aan de te bereiken prestatienormen zouden worden gekoppeld en de ongebruikte budgetten naar het volgend jaar kunnen worden overgedragen, zouden de stimuli om efficiënt en effectief te werken toenemen. Het *Public Service Agreement Framework* heeft een aantal doelstellingen, hieronder worden de twee doelstelling opgelijst die het meest belang hebben voor de begroting:

- Het bevorderen van verantwoording van de departementen ten opzichte van de burger en het parlement,
- Verhoging van efficiëntie en effectiviteit door meerjarig en resultaatgericht perspectief in te kantelen in het begrotingsproces,

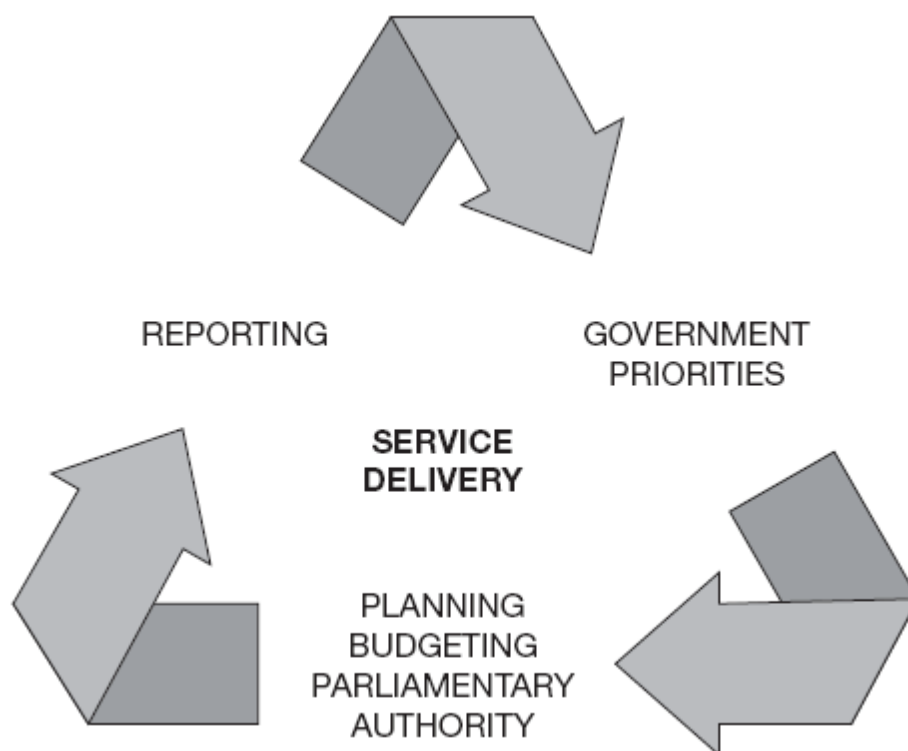
Departementen sluiten een *Public Service Agreement (PSA)*, een tweejaarlijkse overeenkomst met *HM Treasury* over de voorbije beleidsdoelstellingen en over de doelstellingen voor de volgende drie jaar. *PSA's* bevatten onder meer doelstellingen, prestatiestreefdoelen en een technische nota om de meetwijze te verduidelijken (Bouckaert & Halligan, 2008). De huidige *PSA's* bestaan uit streefdoelen die gekoppeld zijn aan de outcomes (Norman, 2008). *PSA* wordt uitgevoerd door *Delivery Plans* (een uitgewerkt traject om de streefdoelen van *PSA* te bereiken) en *Delivery Reports* (document om over de uitvoering van de *PSA*-streefdoelen en het *Delivery Plan* te berichten aan het *Cabinet Office* en *HM Treasury*).

In 2000 besliste *HM Treasury* dat de departementen moeten verduidelijken op welke wijze ze hun *PSA's* zullen opvolgen. Hiervoor dienen ze een *technical note* toe te voegen aan de *PSA's*, met technische details over de indicatoren. Een studie van het *National Audit Office* gaf echter aan dat de departementen slechts zelden in hun *technical notes* weergeven hoe ze de kwaliteit van de prestatiegegevens willen verzekeren (Sterck & Bouckaert, 2007).

Het PSA-raamwerk en de grotere financiële zekerheid die een driejaarlijkse begroting biedt, stellen departementen beter in staat om een betere dienstverlening uit te werken (Scheers & Sterck, 2002).

In het Verenigd Koninkrijk vertaalt het *Resource Accounting Budgeting Framework (RAB)* de beleidsprioriteiten van de regering in departementale strategieën en een begroting. Vervolgens rapporteert de regering aan het parlement over de efficiëntie en effectiviteit van de prestaties. De resultaten van dit proces helpen op hun beurt bij het bepalen van de doelstellingen voor de tweejaarlijkse *Spending Reviews* (Scheers & Sterck, 2002). *Spending Reviews* bepalen de verbeteringen in de publieke dienstverlening die de burgers mogen verwachten in de volgende drie jaar. Ze omvatten onder meer een nauwkeurige herziening van de departementale doelstellingen, zodat de doelstellingen van de regering het best kunnen worden bereikt. Het is hierbij belangrijk dat de PSA's op hetzelfde moment worden voorgelegd, zodat prestatieverbintenissen en de begroting voor de drie volgende jaren samen worden onderhandeld (HM Treasury & the Sure Start Unit, 2002). In onderstaande figuur wordt het *Resource Accounting & Budgeting* proces weergegeven.

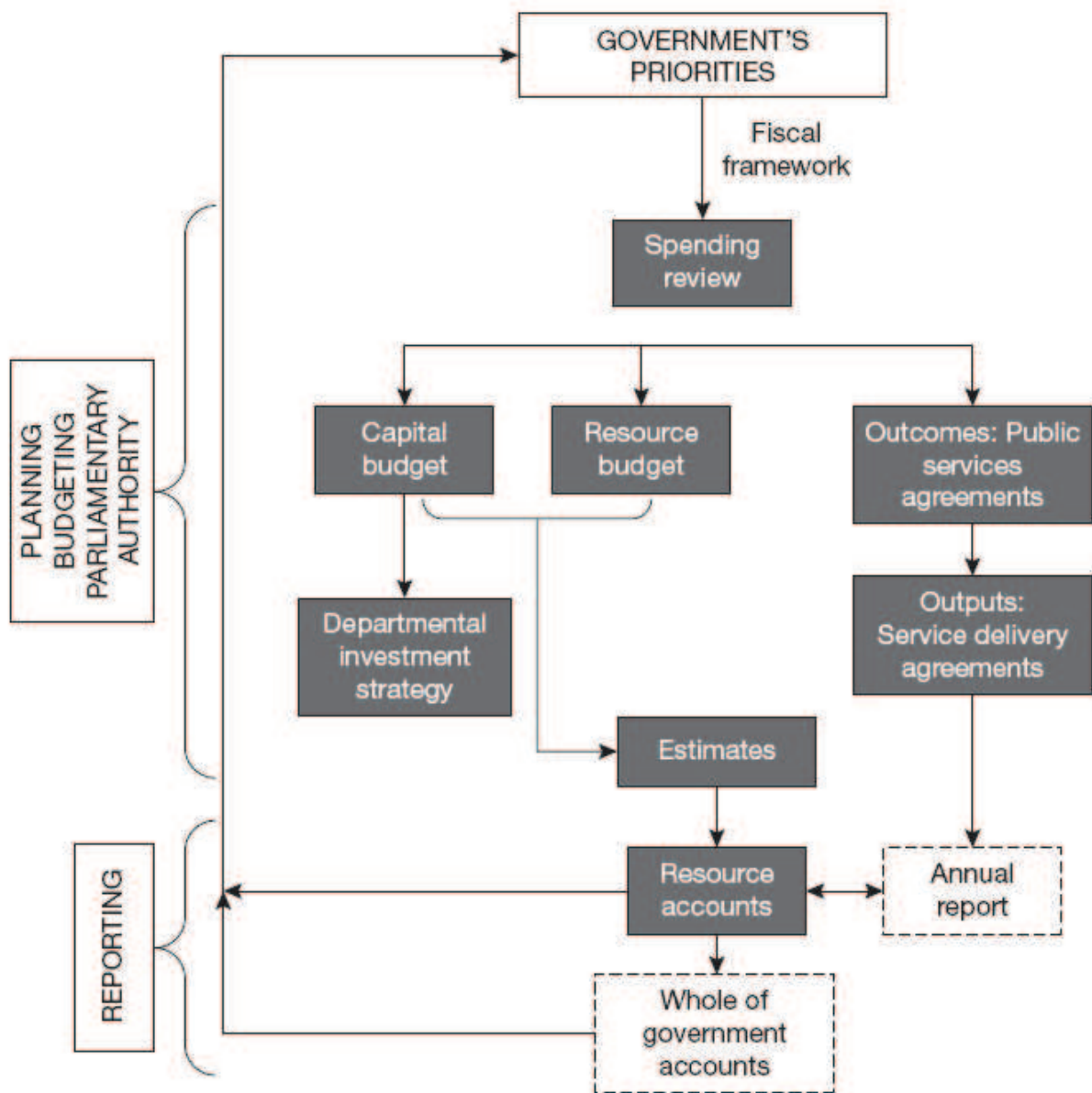
Figuur 60: Resource Accounting & Budgeting proces (RAB)



Bron: Bouckaert & Halligan, 2008

RAB bevat zowel financiële als niet-financiële informatie en documenten. Alle elementen van dit raamwerk worden in onderstaande figuur weergegeven.

Figuur 61: Resource Accounting & Budgeting Framework (RAB)



Bron: Scheers & Sterck, 2002

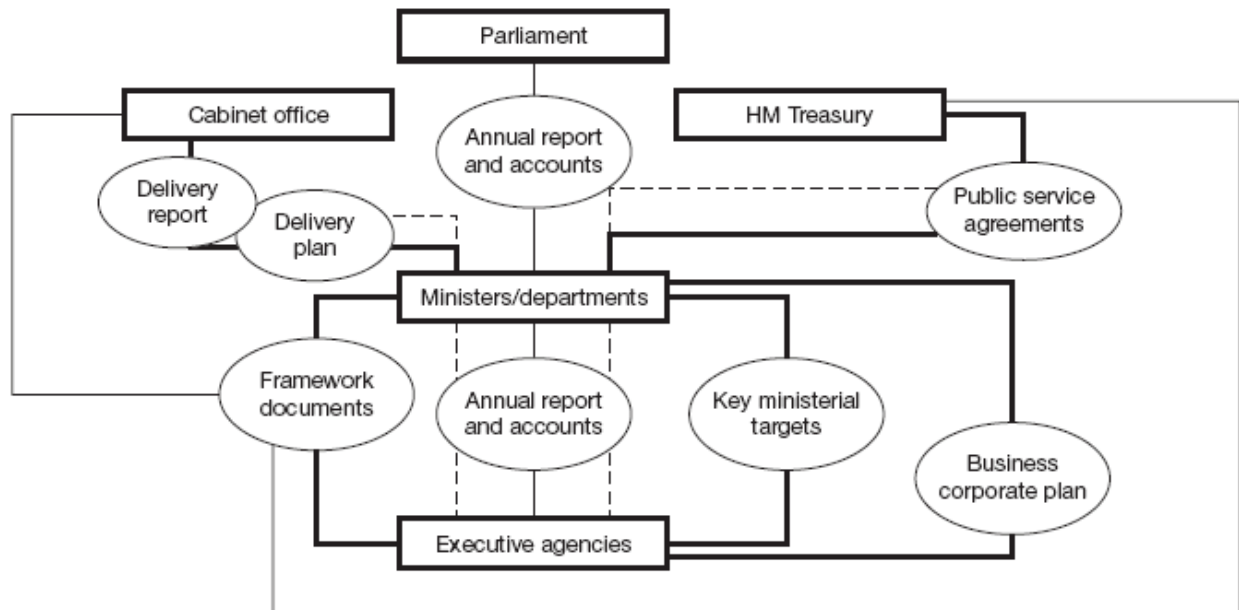
RAB wou de beperkingen van een kasgebaseerd stelsel aanpakken en daarmee een beter beheer van de overheidsgelden verkrijgen. Via informatie op *accrual* basis krijgt men concrete informatie over wat de gevolgen van de ondernomen acties op lange termijn (Scheers & Sterck, 2002).

In het Verenigd Koninkrijk vraagt de regering financiële middelen aan het parlement (*House of Commons* en *House of Lords*). De *Estimates* zijn de instrumenten die autoriteit geven voor de middelen die de regering nodig heeft (*Request for Resources (RfR's)*) om de uitgavenprogramma's van de departementen te financieren. Het parlement geeft statutaire autoriteit door middel van de *Consolidated Funds Acts* en via de jaarlijkse *Appropriation Act*. Dit proces wordt ook wel de *Supply procedure* genoemd. Eerst worden de *Main Estimates* gepresenteerd door *HM Treasury* bij het begin van het financiële jaar. Daarna worden ook de supplementaire budgettaire informatietabellen

gepresenteerd die de *Estimates* verzoenen met de departementale rapporteringstabellen (HM Treasury, 2002).

Zoals aan het begin werd aangegeven bestaat de begroting van het Verenigd Koninkrijk uit een complexe set van documenten. Hierbij zijn ook een diverse actoren bij betrokken. In onderstaande figuur krijgen we een overzicht van de beleids- en beheerscyclus in het Verenigd Koninkrijk (Bouckaert & Halligan, 2008, p.365).

Figuur 62: Beheers- en beleidscyclus in het Verenigd Koninkrijk



Bron: Bouckaert & Halligan, 2008

De *PSA's* spelen een cruciale rol ten aanzien van externe verantwoording. Er is ook een aanzienlijke politieke druk om de *PSA*-verbintenissen te bereiken, omdat ministers verantwoordelijk worden gehouden voor de werking van het departement. De rapportering van de prestatiecijfers in het jaarrapport bieden het parlement een geschikt instrument om de uitvoerders te beoordelen. Het begrotingsproces wordt hierdoor strategischer en er wordt efficiënter omgegaan met de middelen. *PSA* zorgt ook voor een instrument om beter samen te werken tussen de verschillende overheidsorganisaties. *Delivery Agreements* en *Business Plans* dragen bij tot de managementstrategie en ondersteunen interne beheerssystemen (Bouckaert & Halligan, 2008).

Het *PSA Framework* kent ook een aantal beperkingen. De streefdoelen veranderen bijvoorbeeld frequent en er bestaan strategieën met betrekking tot de presentatie van de prestatie-informatie om bestraffing te vermijden. Verder wordt het belang van de doelstellingen niet altijd duidelijk omschreven en geven *PSA's* slechts een beperkt stimulerend effect op de prioriteiten (James, 2004).

De grootste kwalitatieve verandering bij de *PSA's* kwam er in 2007 met de tweede *Comprehensive Spending Review*. Voordien was slechts een verwaarloosbaar aantal *PSA's* 'cross-cutting'. Vanaf 2007 werden alle *PSA's* gemeenschappelijke streefdoelen voor twee of meerdere ministeries. Het aantal *PSA's* werd ook verminderd tot 30 (Talbot, 2010). Het beperktere aantal *PSA's*

zorgde ervoor dat duidelijk omschreven moest worden hoe de doelstellingen moeten worden bereikt en wie daarvoor verantwoordelijk is. Daardoor kreeg elke *PSA* een *Delivery Agreement*, die gedeeld wordt door de relevante ministeries (Talbot, 2010). Hoewel het aantal *PSA's* verminderd werd tot 30, kan toch niet gesteld worden dat het systeem in het Verenigd Koninkrijk erg veranderd is. Naast deze 30 *PSA's* werden immers 97 *DSO's* (*Departmental Strategic Objectives*) ingevoerd. Deze dekken alle taken van de departementen die als belangrijke doelstellingen worden beschouwd die niet onder de beperktere set van de *PSA's* vallen (Talbot, 2007).

De *PSA's* zelf zijn wel drastisch veranderd. De vroegere versies van de departementale *PSA's* waren voornamelijk quasi-contracten tussen *HM Treasury* en de bevoegde minister. In 2007, echter, zijn de *PSA's* eerder een statement geworden met de algemene doelstellingen van de regering. De voormalige functie van de *PSA's* is overgenomen door de *DSO's* (Talbot, 2010). *PSA's* zijn nu eerder een overeenkomst tussen de regering en de burgers. Over de rol en de mate waarin de *DSO's* de *PSA's* heeft vervangen met betrekking tot de verbintenissen tussen *HM Treasury* en de ministers bestaat onduidelijkheid in de communicatie van de regering (Talbot, 2010).

5.6. Verenigde Staten

In principe zijn er in de Verenigde Staten drie verschillende begrotingsformattingen: de organisationele structuur voor interne doelstellingen met betrekking tot de allocatie van verantwoordelijkheden, de traditionele *appropriation*-structuur die goedgekeurd dient te worden door het parlement, en de *GPRA*-structuur met strategische doelstellingen en jaarlijkse prestatiedoelen (Bouckaert & Halligan, 2008). De *GPRA*-structuur bestaat naast de oudere structuur, waardoor er soms sprake is van spanningen. Daarnaast zijn de begrotingsgegevens niet steeds compatibel tussen de drie structuren.

GPRA zorgt voor drie documenten: het strategisch plan, de prestatiebegroting en het prestatierapport. Het strategisch plan bevat de belangrijkste functies en activiteiten van een agentschap. De prestatiebegroting bevat onder meer strategische doelstellingen, prestatiedoelen, prestatie-indicatoren en targets. Het jaarlijkse prestatierapport voorziet informatie over de bereikte doelen en de mate van vooruitgang.

In de Verenigde Staten dient bij de begrotingsopmaak ook de *Program Assessment Rating Tool (PART)* te worden gehanteerd. *PART* is een binaire vragenlijst die een aantal eigenschappen meet: het doel en ontwerp van het programma, het gebruik van een strategische planning, het beheer van het programma, en de programmaresultaten. Met *PART* tracht men na te gaan of er bij de voorbereiding, uitvoering en evaluatie van het programma methoden en technieken van strategische planning en prestatie management worden gebruikt. *PART* focust dus niet zozeer op een beleidsmatig inhoudelijke evaluatie van de programma's, maar veeleer op een evaluatie van de beleids- en beheerscyclus waarbinnen het programma zich bevindt (Scheers & Sterck, 2002).

Tabel 14: PART-vragenlijst

Ten eerste wordt nagegaan of de doelstellingen van het programma duidelijk geformuleerd en verdedigbaar zijn en of het programma goed ontworpen is (**Program Purpose & Design**) (OMB, 2002a).

- 1.1. Is the program purpose clear?
- 1.2. Does the program address a specific and existing problem, interest or need?
- 1.3. Is the program designed so that it is not redundant or duplicative of any other Federal, state, local or private effort?
- 1.4. Is the program design free of major flaws that would limit the program's effectiveness or efficiency?
- 1.5. Is the program effectively targeted, so that resources will reach intended beneficiaries and/or otherwise address the program's purpose directly?

Ten tweede worden enkele vragen gesteld over **strategische planning**. Hiervoor wordt het strategisch plan, het prestatieplan en het prestatierapport, en de budget submissions gehanteerd als bewijsstuk (OMB, 2002a).

- 2.1. Does the program have a limited number of specific long-term performance measures that focus on outcomes and meaningfully reflect the purpose of the program?
- 2.2. Does the program have ambitious targets and timeframes for its long-term measures?
- 2.3. Does the program have a limited number of specific annual performance measures that can demonstrate progress toward achieving the program's long-term goals?
- 2.4. Does the program have baselines and ambitious targets for its annual measures?
- 2.5. Do all partners (including grantees, sub-grantees, contractors, cost-sharing partners, and other government partners) commit to and work toward the annual and/or long-term goals of the program?
- 2.6. Are independent evaluations of sufficient scope and quality conducted on a regular basis or as needed to support program improvements and evaluate effectiveness and relevance to the problem, interest, or need?
- 2.7. Are budget requests explicitly tied to accomplishment of the annual and long-term performance goals, and are the resource needs presented in a complete and transparent manner in the program's budget?
- 2.8. Has the program taken meaningful steps to correct its strategic planning deficiencies?

Ten derde gaat men het beheer van het programma beoordelen (**Program Management**).

- 3.1. Does the agency regularly collect timely and credible performance information, including information from key program partners, and use it to manage the program and improve performance?
- 3.2. Are Federal managers and program partners (including grantees, sub-

- grantees, contractors, cost-sharing partners, and other government partners) held accountable for cost, schedule and performance results?
- 3.3. Are funds (Federal and partners') obligated in a timely manner and spent for the intended purpose?
 - 3.4. Does the program have procedures (e.g. competitive sourcing/cost comparisons, IT improvements, appropriate incentives) to measure and achieve efficiencies and cost effectiveness in program execution?
 - 3.5. Does the program collaborate and coordinate effectively with related programs?
 - 3.6. Does the program use strong financial management practices?
 - 3.7. Has the program taken meaningful steps to address its management deficiencies?

Ten vierde worden de **resultaten van het programma** geëvalueerd (OMB, 2002a).

- 4.1. Has the program demonstrated adequate progress in achieving its long-term performance goals?
- 4.2. Does the program (including program partners) achieve its annual performance goals?
- 4.3. Does the program demonstrate improved efficiencies or cost effectiveness in achieving program goals each year?
- 4.4. Does the performance of this program compare favorably to other programs, including government, private, etc., with similar purpose and goals?
- 4.5. Do independent evaluations of sufficient scope and quality indicate that the program is effective and achieving results?

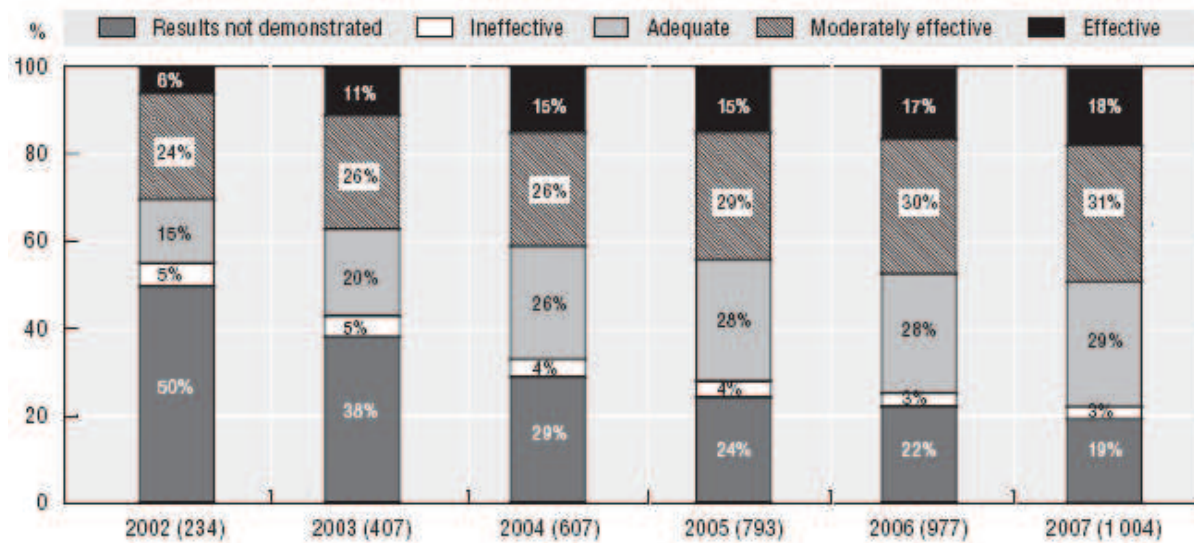
Al deze vragen worden beantwoord door de bevoegde agentschappen aan de hand van de nodige bewijzen. De *PART*-scores worden vervolgens omgezet in kwaliteitsratings.

Tabel 15: PART kwaliteitsratings

Rating	Range
Effective	85 – 100
Moderately Effective	70 – 84
Adequate	50 – 69
Ineffective	0 - 49

De ratingscores zijn ieder jaar steeds toegenomen. Deze evolutie wordt voorgesteld in onderstaande figuur.

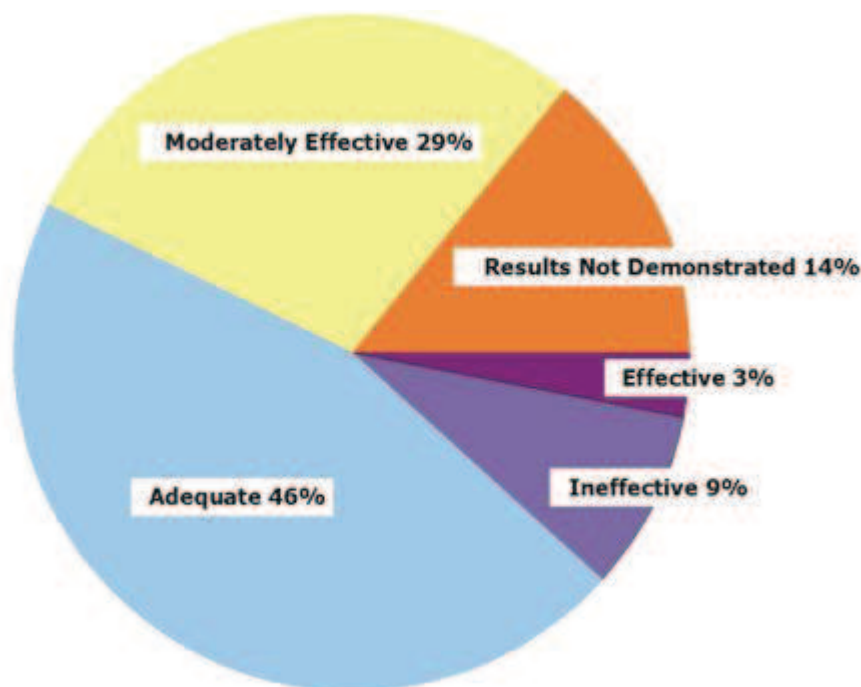
Figuur 63: Evolutie programma-ratings



Bron: Shea, 2008

In onderstaande grafiek worden de scores van het *Department of Labor* weergegeven.

Figuur 64: PART-ratings van programma's van agentschappen van het Department of Labor



Bron: ExpectMore.gov, 2011

In 2006 richtte de Amerikaanse overheid de website ExpectMore.gov op om Amerikanen in te lichten over welke programma's werken en welke niet, en welke verbeteringen elk jaar zullen gebeuren bij de verschillende programma's (Shea, 2008).

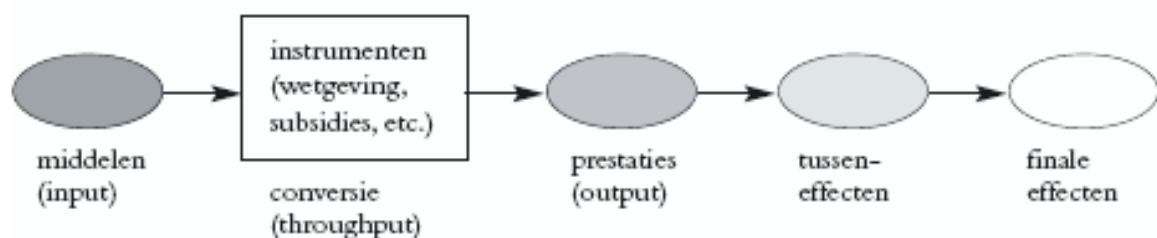
6. Wetgeving

In **Australië** werd het *Accrual Based Outcomes & Outputs Framework* wettelijk verankerd door de *Financial Management and Accountability Act* van 1997. Deze wet voorziet een raamwerk voor een correct beheer van het overheidsgeld. De verantwoordelijkheden van het management van de agentschappen die financieel afhankelijk zijn van de overheid werden in deze wet vastgelegd.

In **Canada** werd in 2006 de *Federal Accountability Act* goedgekeurd. Door een nieuwe focus op "value for money" wil men meer aandacht geven aan een uitgavenbeleid waarbij verantwoording primeert. Deze wet verplicht verder ook dat alle programma's met betrekking tot uitgaven en subsidies onderworpen dienen te worden aan een vijfjarige evaluatiecyclus. Het *Expenditure Management System (EMS)* vereist helderheid over de verwachte resultaten, goed ontwikkelde prestatieraamwerken en tussentijdse evaluaties om beslissingen te ondersteunen met betrekking tot programma's. EMS focust zich op de resultaten en "value for money" van alle programma's. De Canadese overheid verplicht de departementen via de *Management, Resources and Results Structures (MRRS)* om een prestatiemeetsysteem in te voeren waarmee de beslissingen over de allocatie van middelen worden beïnvloed. Dit meetsysteem bevat zowel financiële als niet-financiële informatie.

In **Nederland** werd VBTB in de *Comptabiliteitswet van 2001* vastgelegd. De *Comptabiliteitswet* bevat onder meer de regels voor het begrotings- en verantwoordingsproces. De kern van VBTB is vastgelegd met de voorschriften voor de opbouw van de begroting en de eis om begrotingsbedragen in de beleidsartikelen te onderbouwen met doelstellingen, instrumenten en prestatiegegevens. Een verdere uitwerking van de *Comptabiliteitswet van 2001* is terug te vinden in de *Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften* (Pot, 2002). Er zijn echter nog enkele beperkingen in de *Comptabiliteitswet*. Onder meer de kwaliteitseisen en de controle van niet financiële gegevens dienen nog verbeterd te worden (Pot, 2002). In het onderstaande schema (van der Knaap, 2000) wordt weergegeven dat het hoogste niveau van VBTB de finale effecten zijn. De prestaties dragen bij tot deze effecten en de middelen moeten op hun beurt de prestaties mogelijk maken. De wetgeving wordt in dit model gezien als een instrument, omdat wetgeving geen doel op zich is, maar hiertoe een bijdrage levert (Pot, 2002).

Figuur 65: MAPE-schema in het kader van VBTB



Bron: van der Knaap, 2000

In het **Verenigd Koninkrijk** is er geen wettelijke verankering te bespeuren wat de invoering van een prestatiebegroting betreft. Er bestaat geen verplichting bij wet om het *Public Service Agreements Framework* te hanteren, noch een plicht om prestaties te meten, evaluaties uit te voeren of *mission statements* te formuleren. Toch nemen alle departementen hun verantwoordelijkheid op en hebben ze ook allen deelgenomen aan de *Spending Reviews*.

De invoering van de *accrual* begroting (om het management van de departementen te verbeteren en de verantwoording aan het parlement te versterken) werd wettelijk verankerd in de *Government Resources and Accounts Act 2000*.

In de **Verenigde Staten** werd de invoer van de prestatiebegroting ook wettelijk verankerd. Zoals eerder in dit rapport besproken werd, stelde de regering van de Verenigde Staten *GPRA* voor in 1993. Daarvoor waren er al verschillende wetten doorgevoerd (onder meer *PPBS*, *MBO*, *ZBB*). *GPRA* liet de agentschappen voldoende vrijheid om de methodologie en implementatiestrategie grotendeels zelf in te vullen.

De algemene richtlijnen voor prestatiemetingen zijn wettelijk verankerd in *GPRA*. *OMB* heeft vervolgens meer gedetailleerde richtlijnen met betrekking tot planning en rapportering geformuleerd in Circular A-11 "Preparation, Submission and Execution of the Budget" (Bouckaert & Halligan, 2008). De federale agentschappen bevoegd voor statistiek hebben daarvoor een kader ontwikkeld zodat de kwaliteit, objectiviteit, nuttigheid en integriteit van de data zijn verzekerd.

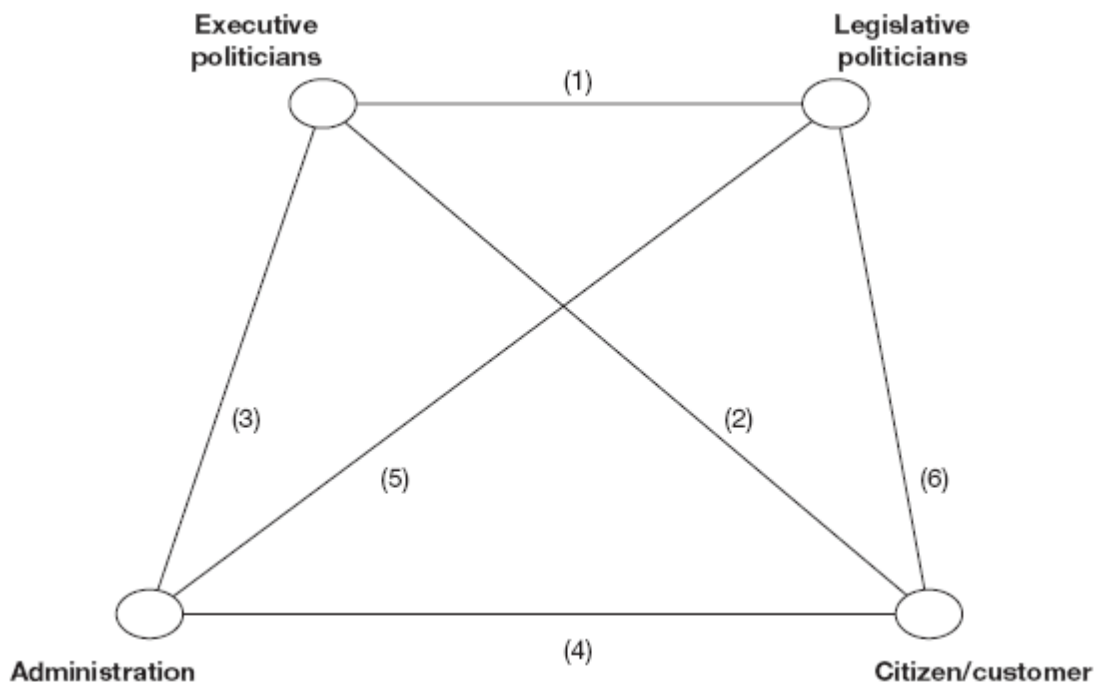
GPRA zorgde ervoor dat het prestatieproces geïntegreerd werd in het begrotingsproces. Het proces van prestatieplanning werd door de Bush administratie uitgebreid met nieuwe prestatie-meetsystemen (Bouckaert & Halligan, 2008).

7. Relatiepatroon

Bij het managen van prestaties spelen de relaties tussen de verschillende betrokken actoren een cruciale rol. Waar er vroeger enkel sprake was van een eenvoudiger relatiepatroon tussen politici, administratie en burgers, wordt er nu ook explicieter rekening gehouden met de rol van de parlementariërs. Op deze manier is er bij het beheren van prestaties nu sprake van zes relaties tussen vier actoren (Bouckaert, 2003; Bouckaert & Halligan, 2008).

- 1) Prestatiebegrotingen en prestatie-audits tussen de regering (de uitvoerende macht) en het parlement (de wetgevende macht)
- 2) Algemene charters tussen de uitvoerende macht en de burgers
- 3) Contracten tussen de uitvoerende macht en de administratie
- 4) Specifieke charters tussen de administratie en de burgers: 'service level agreements' en vragenlijst met betrekking tot de kwaliteit
- 5) Verantwoordingsovereenkomsten tussen de administratie en het parlement
- 6) Interactie tussen de burgers en het parlement (vb. ombudsdienst)

Figuur 66: Prestaties en relaties



Bron: Bouckaert & Halligan, 2008

De sterkste relaties zijn deze tussen de uitvoerende macht en de administratie enerzijds en tussen de uitvoerende macht en het parlement anderzijds. De sterkte van deze relaties is verschillend per land. Om een voorbeeld te geven van hoe de relaties in praktijk zijn, zullen we hieronder kort de situatie in Canada en Nederland bespreken.

Het *Expenditure Management System (EMS)* in **Canada** regelt de allocatie van middelen. Zes belangrijke actoren staan in voor het vlotte verloop: het *Cabinet*,

de *Privy Council Office*, het departement van financiën, *Treasury Board*, het parlement en de departementen.

Het *Cabinet* beheert en alloceert de middelen met het oog op de beleidsprioriteiten van de overheid. Bij het selecteren van deze prioriteiten wordt het *Cabinet* ondersteund door drie centrale agentschappen, namelijk het *Privy Council Office*, het departement van financiën en *Treasury Board Secretariat* (McCormack, 2007).

Het *Privy Council Office* geeft de premier en het *Cabinet* advies met betrekking tot de prioriteiten van de overheid. Het beheert onder meer de agenda en de communicatie van het *Cabinet* (McCormack, 2007).

Het departement van financiën maakt de begroting, het *Budget*, op en geeft raad aan de minister van financiën over de fiscale gevolgen van beleidsvoorstellen.

Het *Treasury Board*, een commissie van het *Cabinet* dat ondersteunt wordt door het *Treasury Board Secretariat* en andere agentschappen, kijkt toe op de presentatie van de begroting in het parlement van de jaarlijkse *Main Estimates*. *Treasury Board* staat in voor het overheidsbrede administratieve beleid zoals financieel, uitgaven- en resultaatgericht management (McCormack, 2007). Ze staat onder meer ook in voor het onderzoeken en goedkeuren van de voorgestelde uitgavenplannen van de departementen.

Verder speelt ook het parlement een belangrijke rol bij het begrotingsproces. De regering dient aan het parlement verantwoording af te leggen voor haar beslissingen en dient het vertrouwen van het parlement te behouden. Bij de begroting wordt er bijvoorbeeld een motie van vertrouwen voorgelegd aan het parlement. De regering kan bijgevolg geen uitgaven doen zonder goedkeuring van het parlement.

Ten slotte spelen de departementen een cruciale rol. Ze ontwikkelen programmavoorstellen en beheren de uitvoering ervan. Ze rapporteren hierover aan het parlement op regelmatige basis (vb. via de *Main Estimates*). Daarnaast zijn ze ook verantwoordelijk voor de evaluatie van de programma's wat de prestaties en effectiviteit betreft (McCormack, 2007).

In **Nederland** is er sprake van een gedecentraliseerde aanpak. Elk ministerie is verantwoordelijk voor haar begroting. Elk ministerie heeft een *Directie Financieel Economische Zaken*, dat verantwoordelijk is voor de uitgaven. Deze directie maakt de begroting op voor het ministerie. Vervolgens presenteert de minister deze begroting in het parlement en hij is ook verantwoordelijk voor de uitvoering van de begroting. De politieke keuzes met betrekking tot de begroting worden gemaakt door de regering en de minister van financiën is verantwoordelijk voor de gehele begroting (Debets, 2007).

De *Directies Financieel Economische Zaken* zijn verantwoordelijk voor het aanleveren van prestatie-informatie binnen de begrotingscyclus van het ministerie (opmaak begroting, uitvoering en rapportering) (Debets, 2007). Het ministerie van financiën is verantwoordelijk voor de begroting op macroniveau.

DEEL 3: INTERPRETATIES, VERKLARINGEN EN PROBLEMATIEKEN

In deel 1 en 2 kregen we een beeld van wat we onder een prestatiebegroting kunnen verstaan. Wanneer we dergelijke begrotingen zien, leidt dit tot een aantal vragen en problematieken. In dit derde deel zullen we de begrotingsdocumenten en prestatimanagementinformatiesystemen over de verschillende landen heen interpreteren en verklaringen bieden voor bepaalde verschijnselen of problemen. Eerst zullen de begrotingen vergeleken worden wat de tijdshorizon betreft (hoofdstuk 8). Vervolgens zal de kwaliteit van de prestatiegegevens en -indicatoren worden vergeleken (hoofdstuk 9). Hierbij zal onder meer ook gekeken worden wat de dekkinggraden van de prestatiebegroting zijn en in welke mate audits of evaluaties meegenomen worden in de begroting. In hoofdstuk 10 zullen we kijken hoe de verschillende landen reageren op schokken. Hoe gebeuren besparingen en hoe wordt bepaald wie groeit? Hoe voert men de begroting uit? Wat zijn de vrijheidsgraden bij de uitvoering? Zijn er tussentijdse budgetaanpassingen en wat gebeurt er bij een onverwachte gebeurtenis? Op deze vragen wordt in dit hoofdstuk een antwoord gezocht. In hoofdstuk 11 gaan we uitgebreid in op de kosten en baten van prestatieketen. We zullen daarbij onder meer stilstaan bij de perverse effecten van een prestatieketen en zoeken hier verklaringen voor.

8. Tijd

Om de fiscale discipline te verhogen, hebben veel OESO-landen een middellange termijnperspectief opgenomen in de begrotingsdocumenten. Gemiddeld is er sprake van een span van drie à vijf jaar, het jaar waarvoor de begroting wordt opgemaakt inbegrepen. Een meerjarig perspectief toont de mogelijke ruimten met betrekking tot de middelen die besteed kunnen worden (OECD, 2009). In deze eerste cluster wordt de tijdshorizon van de verschillende landen uit dit onderzoek vergeleken.

In **Australië** wordt in de *Portfolio Budget Statements* de herziene begroting van het voorbije jaar gehanteerd als vergelijkingspunt met de huidige begroting die wordt opgemaakt. Verder worden er in de *Portfolio Budget Statements* ook prognoses gemaakt voor de drie volgende begrotingsjaren. Australië kent dus een vijfjarige cyclus. Het gebruik van het middellange termijnperspectief in Australië is vergelijkbaar met de gemiddelde score van de OESO-landen (OECD, 2009).

De **Canadese** federale overheid heeft een reeks maatregelen genomen om een langere termijnperspectief in het begrotingsproces op te nemen (OECD, 2009). In Canada kennen de *Main Estimates* een tweejarige cyclus. Het betreft de *Main Estimates* van het vorige jaar en het begrotingsjaar zelf. In de begrotingsdocumenten worden echter ook geaggregeerde voorspellingen gemaakt van de overheidsuitgaven voor het komende en de twee daaropvolgende begrotingsjaren. De Canadese regering gebruikt onder meer een vijfjarige presentatie van de begroting met het oog op een publiek debat over de beleidskeuzes (Scheers & Sterck, 2002). Algemeen kan gesteld worden dat de Canadese begroting een tijdshorizon heeft die reikt tot vijf begrotingsjaren.

Nederland leverde voor het eerst in 1994 een begroting af met een middellange termijnperspectief, omdat men er voorheen niet in slaagde een begroting in evenwicht te bereiken (OECD, 2009). Nog steeds vormt deze meerjarige prognoses met betrekking tot de uitgaven de basis voor de beleidsonderhandelingen en coalitievormingen. In Nederland bestrijkt de Memorie van Toelichting de twee voorgaande jaren, het begrotingsjaar waarvoor de begroting wordt opgemaakt en de vier daaropvolgende jaren. De Nederlandse begroting kent dus een zevenjarige cyclus.

In het **Verenigd Koninkrijk** kennen de *Requests for Resources* een driejarige tijdshorizon: de feitelijke gegevens van het voorbije jaar, de gemaakte prognoses voor het huidige jaar en de verwachte cijfers voor het begrotingsjaar waarvoor de begroting wordt opgesteld. Daarnaast hebben de *Public Service Agreements (PSA's)* een tijdshorizon die de drie komende jaren bestrijkt. Alles in beschouwing nemend, kent het Verenigd Koninkrijk een vijfjarige begrotingscyclus.

De begroting van de **Verenigde Staten** heeft een driejarige tijdshorizon: de feitelijke data van het voorbije jaar en de geschatte cijfers voor het huidige jaar en het begrotingsjaar waarvoor de begroting wordt opgemaakt. De Verenigde Staten maken wel twee maal per jaar een middellange voorspelling voor de komende vijf à tien jaar. Deze prognoses zijn gebaseerd op demografische, wetgevende en macro-economische variabelen (OECD, 2009).

In onderstaande tabel worden de tijdshorizon van de verschillende landen weergegeven waarbij het begrotingsjaar wordt voorgesteld als "t".

Tabel 16: Tijdshorizon van de begrotingsdocumenten per land

Australië	t-1	t+3
Canada	t-1	t+3
Nederland	t-2	t+4
Verenigd Koninkrijk	t-2	t+2
Verenigde Staten	t-2	

9. Kwaliteitscontrole

De kwaliteit van de prestatiegegevens laat vaak nog te wensen over en de verbetering hiervan blijft een grote uitdaging voor de toekomst. In dit deel zal de kwaliteit van de prestatie-informatie in de verschillende landen uit deze studie onderzocht worden.

In **Australië** zijn er een aantal problemen met betrekking tot prestatiegegevens en -indicatoren (Scheers et al., 2005; Bouckaert & Halligan, 2008; Australian National Audit Office, 2001):

- Een gebrek aan stabiliteit van de outcome-indicatoren en een gebrek aan stabiliteit bij de outcomes zelf
- Een gebrek aan overheidsbrede indicatoren en data die trends aangeven
- Bepaalde beschikbaarheid van de indicatoren
- Een gebrek aan een adequaat IT-systeem voor de verzameling van prestatie-indicatoren
- Er bestaat vaak geen koppeling tussen de output-indicatoren, de outcome-indicatoren en de outcomes zelf
- De waarde van de prestatie-indicatoren kan in vraag gesteld worden omdat er geen sprake is van controle door een interne of externe audit
- Het is moeilijk om de causale relatie tussen de outputs en de outcomes te verklaren
- Outcome-indicatoren zijn vaak beïnvloed door factoren die buiten het bereik van de agentschappen liggen
- Prestatie-informatie in de begrotingsplannen (*Portfolio Budget Statements*) bevatte niet steeds doelstellingen of de aanwezige doelstellingen waren te vaag

In **Canada** heeft *Treasury Board*, die verantwoordelijk is voor de kwaliteit van de *Main Estimates*, een reeks criteria ontwikkeld die de plannings- en rapporteringsdocumenten ten goede komen, namelijk:

- Lange gebruiksduur en stabiliteit over de tijd,
- Transparantie,
- Eenvoudigheid,
- Resultaatsgerichtheid en
- Alomvattendheid.

In 2000 heeft de Canadese Rekenkamer de kwaliteit van de *Reports on Plans & Priorities* en de *Departmental Performance Reports* onderzocht. Uit deze studie bleek dat er toen nog te weinig vooruitgang geboekt was met betrekking tot de planning en rapportering (Audit General of Canada, 2000). De doelstellingen waren te vaag geformuleerd, er was onvoldoende verband tussen de doelstellingen en de resultaten en er werd te veel gefocust op activiteiten en prestaties en te weinig op beleidseffecten.

Uit de *VBTB*-evaluatie blijkt dat er in de **Nederlandse** begroting te veel en te vage doelstellingen worden geformuleerd en dat het onduidelijk is welke bijdrage de overheid levert aan het bereiken van de doelstellingen.

Het *PSA Framework* in het **Verenigd Koninkrijk** werd voor het eerst gehanteerd in 1998 aan de hand van de *Comprehensive Spending Review*. Daarin werden ongeveer 600 prestatietargets opgenomen voor 35 beleidsdomeinen (HM Treasury, 1998). De meerderheid van deze targets waren gefocust op inputs en activiteiten, eerder dan outcomes en outputs van het beleid. In 2004 was het aantal targets verminderd tot 110 (Norman, 2008). In het Verenigd Koninkrijk werd gevonden dat de gebruikte indicatoren grotendeels verzameld werden door de departementen. Het aantal inputindicatoren is gedaald (van 7 naar 5 %), net zoals de procesindicatoren (van 51 naar 14 %) en de outputindicatoren (van 27 naar 13 %), wanneer de periode 1999-2001 wordt vergeleken met de periode 2001-2004. Het aantal outcome-indicatoren is echter sterk toegenomen (van 15 naar 68 %) (National Audit Office, 2001).

Tabel 17: Opname van prestatie-indicatoren in Public Service Agreements (in %)

	#	<i>Input</i>	<i>Process</i>	<i>Output</i>	<i>Outcome</i>
PSA 1999–2001 (Source: Colin Talbot)	387	7	51	27	15
PSA 2001–2004 (Source: NAO)	160	5	14	13	68

Bron: Bouckaert & Halligan, 2008

De prestatieingen uit de *PSA's* dekken een aanzienlijk deel van de overheidsuitgaven. In sommige domeinen is het echter niet aangewezen om doelstellingen te formuleren, hoewel de doelstellingen in de *PSA's* de activiteiten van de departementen proberen te sturen en te vatten. Het is bijvoorbeeld niet gepast om doelstellingen te omschrijven wanneer outputs en outcomes moeilijk te meten zijn.

In het Verenigd Koninkrijk zijn er ook een aantal problemen met betrekking tot prestatiegegevens (Scheers et al., 2005), bijvoorbeeld:

- Onvoldoende koppeling tussen de doelstellingen en de indicatoren;
- Onvoldoende koppeling tussen de gegevens die de verschillende administraties aanmaken;
- Onvoldoende kwaliteit van de externe gegevens
- Verkeerde rapportering over de gegevens.

De kwaliteit van de prestatiegegevens is dus een kritische faalfactor gebleken bij de verschillende begrotingshervormingen. De centrale actoren in de verschillende landen hebben echter veel geïnvesteerd in het verbeteren van de kwaliteit van deze gegevens. In Australië, bijvoorbeeld, heeft het *Department of*

Finance and Administration een leidraad ontwikkeld waarin de criteria vermeld staan die in rekening moeten worden gebracht bij het formuleren van de prestatie-indicatoren (Department of Finance & Administration, 2000). In het Verenigd Koninkrijk werd een gelijkaardig document opgemaakt, namelijk *Choosing the Right FABRIC* (HM Treasury et al., 2001).

Er dient hier wel opgemerkt te worden dat de bijdrage van deze handleidingen aan het verbeteren van de kwaliteit van de gegevens nog niet bewezen is. De matige kwaliteit van de gegevens leidt nog steeds tot een te beperkt gebruik van deze prestatie-informatie (Scheers et al., 2005). Sinds 2003 werd in het Verenigd Koninkrijk de *National Audit Office* verantwoordelijk gesteld voor de controle van informatiesystemen van de departementen bij het rapporteren van prestaties met betrekking tot de *PSA's* (National Audit Office, 2004).

De kwaliteit van de prestatiegegevens kan ook vergroot worden door diverse belanghebbenden te raadplegen, omdat hun inbreng bijdraagt aan een meer effectieve rapportering van deze gegevens (Wilkins, 2003).

Wat zijn de dekkingsgraden?

Volgens een studie van Curristine (2005) zou 75% van de OESO-lidstaten in de survey aangeven dat er sprake is van een stijgende dekkingsgraad en een sterke focus op outputs. 52% van de landen geeft aan dat ze meer trachten te focussen op outcomes. Het Verenigd Koninkrijk, de Verenigde Staten, Canada en Australië scoren hier beduidend hoger dan de andere OESO-lidstaten.

In **Australië** wordt er erg veel niet-financiële informatie over programma's en agentschappen opgenomen in de begrotingsdocumenten. Uit de survey "*International Budget Practices and Procedures*" van de OESO blijkt dat zo goed als alle uitgaven (91 à 100%) uit de begroting van 2007 gekoppeld zijn aan prestatietargets (OECD, 2007).

Bij dezelfde survey van de OESO werd deze vraag over de koppeling van de uitgaven met prestatietargets door **Canada** niet beantwoord. Echter gaf Canada wel aan dat 81 à 100% van haar uitgaven gekoppeld zijn aan prestatiedoelstellingen (OECD, 2007).

In **Nederland** blijkt uit de *VBTB*-evaluatie van 2004 dat alle ministeries enorme vooruitgang geboekt hebben wat het toepassen van de *VBTB*-vereisten betreft (IOFEZ, 2004).

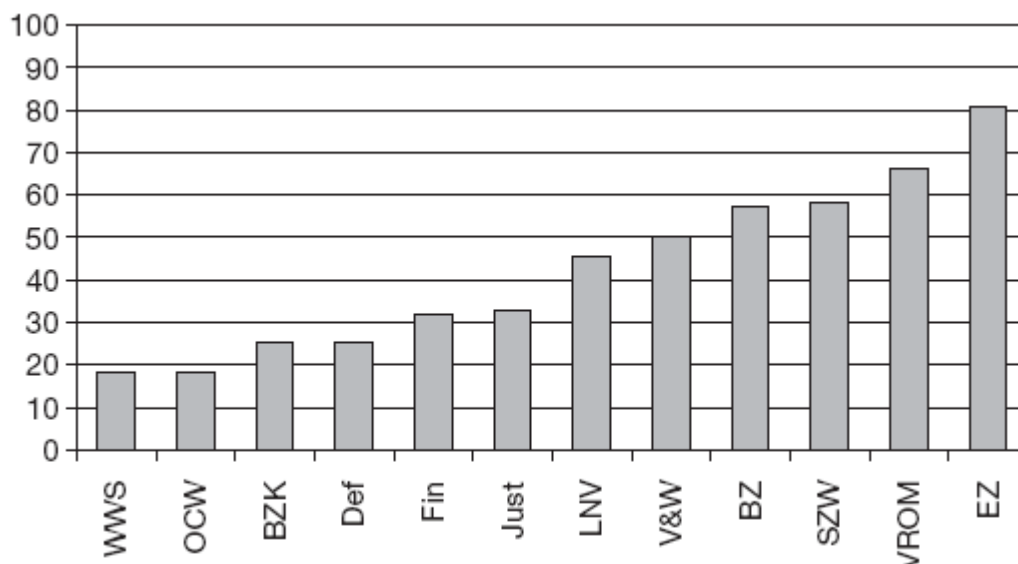
Tabel 18: Aanwezigheid van VBTB-vereisten in begroting 1997-2004

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

Bron: Interdepartementaal Overlegorgaan Financieel Economische Zaken, 2004

In een studie van de Algemene Rekenkamer bleek echter dat er wel een significant verschil is tussen ministeries met betrekking tot de doelstellingen die gedekt zijn door concrete indicatoren (Bouckaert & Halligan, 2008).

Figuur 67: Beschikbaarheid van beleidsinformatie: percentage doelstellingen met concrete indicatoren in de begroting van 2005, per ministerie



Bron: Tweede Kamer 2004-2005: 29 949 en 29 950, nr.4, p.9

Uit de survey van de OESO blijkt dat 71 à 80% van de uitgaven in de Nederlandse begroting van 2007 specifiek gekoppeld is aan prestatietargets. Tussen 81% en 100% van de uitgaven zijn expliciet gekoppeld aan prestatiedoelstellingen (OECD, 2007).

In het **Verenigd Koninkrijk** dekken de prestatiemetingen uit de *PSA's* een aanzienlijk deel van de overheidsuitgaven. In sommige domeinen is het echter niet aangewezen om doelstellingen te formuleren, hoewel de doelstellingen in de *PSA's* de activiteiten van de departementen trachten te sturen en te vatten. Het is bijvoorbeeld niet gepast om doelstellingen te omschrijven wanneer outputs en outcomes moeilijk te meten zijn. Er waren in 2007 ongeveer 110 targets opgenomen in tegenstelling tot ongeveer 600 in 1998 (Norman, 2008). Uit de survey van de OESO in 2007 blijkt dat tussen de 41 à 50 % van de uitgaven specifiek gekoppeld is aan prestatietargets (OECD, 2007).

In de **Verenigde Staten** wordt er ook veel niet-financiële informatie opgenomen in de begrotingsdocumenten. Meer dan 91% van de uitgaven in de begroting van 2007 is nadrukkelijk gekoppeld aan prestatietargets (OECD, 2007). Opvallend is wel dat uit de survey van de OESO (2007) blijkt dat minder dan 20% van de uitgaven gekoppeld is aan prestatiedoelstellingen.

Hoe worden audits en evaluaties meegenomen, of niet?

Prestatie-informatie of evaluaties worden nog maar in beperkte mate gebruikt om programma's te schrappen of om in de uitgaven te snoeien (Curristine, 2005). Er is wel een praktijk waar te nemen dat de prestatie-informatie gebruikt wordt om te informeren, maar dus (nog) niet om de allocatie van middelen te bepalen.

In **Canada** zijn er al geruime tijd prestatiemetingen en tussentijdse evaluaties om de programma's bij te sturen. In 2000 lanceerde de Canadese overheid de *Result-based management & accountability frameworks (RMAFs)* voor evaluaties van alle transferprogramma's (McCormack, 2007). *RMAF's* bieden programmamanagers een raamwerk voor planning, monitoring en rapportering op basis van resultaten doorheen alle fasen van programma. Eens een *RMAF* is ingevoerd, biedt dit de manager hulp bij onder meer het koppelen van de middelen en de activiteiten aan de verwachte resultaten en bij het beschrijven van de rollen en verantwoordelijkheden binnen het proces (McCormack, 2007). Met de invoering van het nieuwe *EMS*, werd ook gestart met het gebruik van *strategic reviews*. Elke federale organisatie die overheidsgeld ontvangt van het parlement is verplicht een *strategic review* te maken van haar programma-uitgaven. *Strategic Reviews* worden ieder jaar uitgevoerd om aanbevelingen te formuleren ter ondersteuning van de jaarlijkse begrotingsopmaak (Treasury Board of Canada Secretariat, 2011). Alle organisaties dienen voor 5% mogelijke herallocaties aan te geven van de minst presterende programma's die eveneens de minste prioriteit krijgen toegewezen. De uiteindelijke resultaten van het *strategic review* proces worden meegedeeld in de federale begroting van het volgende jaar.

In **Nederland** kreeg de Algemene Rekenkamer in de jaren 1990 de taak om de efficiëntie van programma's na te gaan. Ministeries werden verplicht om iedere vijf jaar de beleidsdomeinen te evalueren (Debets, 2007). Deze evaluatie van het beleid werd in 2002 vorm gegeven door de *Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek (RPE)*. Via deze regels kan de doelmatigheid van het beleid in kaart worden gebracht en vervolgens worden verhoogd. Bij de ex post evaluaties wordt er gemeten welke effecten zijn opgetreden en in welke mate ze zijn toegeschreven aan het gevoerde beleid. Uit de *VBTB*-evaluatie blijkt echter wel dat geen enkel onderzoek uit de steekproef deze effecten in kaart heeft kunnen brengen (IOFEZ, 2004). De rol in het beleidsproces is, mits enkele uitzonderingen, eerder marginaal.

De Algemene Rekenkamer onderzocht het gebruik van prestatie-informatie in de departementale begrotingen van 2002 en 2003 en in de departementale jaarrapporten van 2002. Uit dit onderzoek blijkt dat de meeste departementen informatie over outputs opnemen in de begroting en de jaarrapporten, maar ze koppelen deze outputs niet aan de uitgaven, waardoor er niet gerapporteerd kan worden over de efficiëntie van de programma's (Algemene Rekenkamer, 2003). Daarnaast is er ook een gebrek aan informatie over de bereikte outcomes die voortkomen uit het gevoerde beleid. Verder bleek uit dit onderzoek dat de informatie over uitgaven, outputs en outcomes onvoldoende werd vergeleken in de tijd (Algemene Rekenkamer, 2003). De departementen zouden te weinig oog hebben voor het verschil tussen de geplande outputs en outcomes en de bereikte outputs en outcomes.

In 2006 werden er 17 beleidsevaluaties uitgevoerd. Zeven evaluaties werden aan het parlement overgemaakt, vijf studies waren bijna afgerond en vijf werden uitgesteld. Deze 17 beleidsdomeinen vertegenwoordigen € 5 biljoen in de begroting. In 2007 waren er 35 beleidsevaluaties gepland met een begrotingswaarde van € 12 biljoen.

In **Australië** voert de *Australian National Audit Office (ANAO) value-for-money* audits uit om de kwaliteit van de prestatie-informatie en de bijhorende systemen na te gaan (Bouckaert & Halligan, 2008). In Australië werd er door de *Auditor General* kritiek geuit op de rapportering over prestatie-informatie (Bouckaert & Halligan, 2008). De prestatie-informatie in de *Portfolio Budget Statements* werd als te geaggregeerd beschouwd om te gebruiken. Er waren te weinig overheidsbrede indicatoren en prestatie-informatie die trends aangeven.

De incorporatie van prestatie-informatie heeft ervoor gezorgd dat er lessen worden getrokken uit het gevoerde beleid vooraleer nieuwe hervormingen worden ingezet (Hawke, 2007).

Het effect van prestatie-informatie op de besluitvorming en allocatie van middelen binnen het begrotingsproces is gemengd. Het beleid dat gebaseerd is op outcomes heeft geleid tot de ontwikkeling en rapportering van prestatie-informatie bij alle agentschappen. Momenteel wordt nog te weinig gebruik gemaakt van prestatie-informatie bij de opmaak van de begroting (Hawke, 2007). Er zijn wel initiatieven die ervoor moeten zorgen dat er meer nadruk gelegd wordt op prestatie-informatie en studies. Onderzoek rond de uitgaven en de programma's vormen een cruciale factor binnen het begrotingsproces in Australië, waarbij prestatie-informatie gebruikt wordt. De Australische regering herbekeek de evaluatie-arrangementen in 2006 om een beter gecoördineerd strategisch proces te verkrijgen dat beter gekoppeld is aan de begrotingsplanning en de allocatie van middelen (Hawke, 2007). Beslissingen over welke grote beleidsdomeinen van overheidsuitgaven zouden moeten worden geëvalueerd, worden jaarlijks genomen door de *senior ministers* in het begrotingsproces. De resultaten van de evaluatie worden in overweging genomen bij het begin van het volgend begrotingsproces wanneer de *senior ministers* de doelstellingen uitzetten. De gerapporteerde prestatie-informatie is slechts een van de informatiebronnen die het *Cabinet* en de ministers gebruiken om de voorstellen met betrekking tot inkomsten en uitgaven te beoordelen. De ministers baseren zich op analyses en informatie uit nieuwe beleidsvoorstellen en studies die voortkomen uit vertrouwelijke *cabinet submissions* en de *Portfolio Budget Submissions* van de agentschappen (Hawke, 2007). Deze informatie is vaak niet openbaar. Verder bouwen ministers voort op beleids- en financieel advies van het departement van financiën, dat alle voorstellen met betrekking tot uitgaven onderzoeken in het jaarlijkse begrotingsproces.

In het **Verenigd Koninkrijk** onderzoekt het *Cabinet Committee on Public Services and Public Expenditure (PSX)* regelmatig hoe de departementen presteren, waarna hierover wordt gepubliceerd. *HM Treasury* verzamelt elk kwartaal informatie aangaande de vooruitgang van de doelstellingen en presenteert die vervolgens aan het *PSX*. Deze prestatie-meting van *PSA* is een van de sleutelfactoren die in rekening worden gebracht bij de discussie over de allocatie van middelen. Deze informatie biedt dus de basis voor de besluitvorming over de middelen in de volgende begrotingscyclus. Prestatie-informatie wordt dan wel gebruikt bij de onderhandelingen van de *Spending Review* tussen *HM Treasury* en de departementen, toch bestaat er geen

voorbestede relatie tussen een prestatie uit het verleden en de allocatie van middelen in de toekomst (Norman, 2008).

De *National Audit Office* voert financiële audits, *compliance* audits en prestatie-audit uit. Sinds 2003 audit de *NAO* ook de kwaliteit van prestatie-meetsystemen die de *PSA's* opvolgen.

10. Schokken

10.1. Hoe gebeuren besparingen en hoe wordt bepaald wie groeit?

Het fiscale jaar in **Australië** start op 1 juli. De begrotingsopmaak start in september van het voorgaande jaar, oftewel tien maanden eerder. Deze eerste stap in de begrotingscyclus start wanneer de *Treasurer* en de minister van financiën een toelating geven aan het kabinet voor de opmaak van een circulaire met een tijdstabel en de werkwijze voor de komende begroting (Blöndal et al., 2008). In oktober vraagt de premier aan de portfolio ministers om nieuwe voorstellen in te dienen. De ministers sturen hun begrotingsvoorstellen ten laatste eind oktober door. Deze voorstellen worden eerst bestudeerd door vertegenwoordigers van volgende drie centrale agentschappen: het *Department of the Prime Minister and Cabinet (PM&C)*, de *Treasury* en het departement van financiën. Daarna worden de voorstellen overhandigd aan het *Strategic Priorities and Budget Committee (SPBC)* dat bestaat uit de premier, de vice-premier, de *Treasurer* en de minister van financiën. Hier worden de voorstellen van de bevoegde ministers opnieuw in beschouwing genomen. In deze fase sneuvelden de laatste jaren meer dan de helft van de voorstellen. Na afloop van het *SPBC* krijgen de ministers te horen welke voorstellen het gehaald hebben en verder kunnen worden uitgewerkt. De bevoegde ministers maken dan een *Portfolio Budget Submission* op met achtergrondinformatie en het volledige kostenplaatje dat geverifieerd dient te worden door het departement van financiën. De drie eerder genoemde centrale agentschappen geven vervolgens opmerkingen op de *Portfolio Budget Submission*. De *Portfolio Budget Submission* en de bijhorende opmerkingen worden dan doorgestuurd naar het *Expenditure Review Committee (ERC)*, een institutioneel mechanisme binnen het *Cabinet*. Het *ERC* bespreekt de voorstellen en opmerkingen tijdens een tiental bijeenkomsten. In maart bespreekt het *ERC* de nieuwe voorstellen tijdens een tiental bijeenkomsten. *ERC* legt de voorstellen naast de politieke, sociale en economische doelstellingen van de regering. Het *ERC* kan de voorstellen goedkeuren, verwerpen of laten aanpassen (Blöndal et al., 2008). Naast het al dan niet goedkeuren van de voorstellen beslist het *ERC* ook hoeveel financiering hieraan wordt gegeven. De beslissing van het *ERC* wordt vervolgens besproken tijdens het *Budget Cabinet*, een bijeenkomst van het volledige *Cabinet* in april. De mogelijkheid bestaat om beslissingen te herzien, maar dit is eerder uitzonderlijk (Blöndal et al., 2008). Vanaf april beginnen de ministeries en agentschappen aan het opmaken van de nodige begrotingsdocumenten. De definitieve versies worden dan voor een laatste keer gezonden naar de centrale agentschappen ter goedkeuring. Het departement van financiën en de *Treasury* stellen de *budget papers* op en de agentschappen houden zich bezig met de opmaak van de *Portfolio Budget Statements* (Blöndal et al., 2008). In de *outcome appropriations* van de *Budget Bills* worden enveloppen toegekend per beleidsveld die gekoppeld zijn aan de outcomes. In de begrotingsplannen (*Portfolio budget statements*) worden de geplande outputs of subsidies beschreven zodat de maatschappelijke effecten duidelijk worden gemaakt (Bouckaert & Halligan, 2008).

In Australië legt de *Expenditure Review Committee (ERC)* zich toe op uitgavenbeperking en fiscale verantwoordelijkheid (Blöndal et al., 2008). In tijden van fiscale druk zal het *ERC* de doelstellingen met betrekking tot

uitgavenbeperking nog grondiger nagaan en verzekeren dat alle ministers hun doelstellingen waarmaken. Het *ERC* zal onrealistische voorstellen verwerpen of bevoegde ministers verzoeken om een gewijzigd voorstel in te dienen.

Er dient echter wel op gewezen te worden dat Australië tijdens het eerste decennium van de 21^{ste} eeuw algemeen een financieel gunstige situatie heeft gekend (Blöndal et al., 2008). Het beheersen van de uitgaven was daardoor minder makkelijk. Een groot aantal beslissingen over uitgaven werden genomen buiten het formele begrotingsproces, omdat er meer middelen dan verwacht vrijkwamen doorheen het jaar.

In **Canada** wordt prestatie-informatie ingezet om de beslissingen te ondersteunen. Dit gebeurt door middel van voorstellen (*Submissions*), die verstuurd worden naar het *Treasury Board*. Deze voorstellen bevatten doorgaans vooropgestelde prestaties, tijdslijnen en kostgegevens. *Treasury Board* onderzoekt deze voorstellen, waarna de ministers deze voorstellen ofwel goedkeuren (al dan niet onder voorwaarden) of verwerpen (McCormack, 2007). Daarnaast wordt op basis van de *strategic reviews* bepaald welke minst presterende activiteiten met weinig prioriteit, kunnen worden geschrapt. Er zal bespaard worden op programma's die niet bijdragen aan de noden van de burgers. Met het bespaarde geld kunnen de doelstellingen uit de begroting worden bereikt.

Het begrotingsproces in de **Verenigde Staten** start in de lente wanneer *OMB* de agenda doorstuurt naar de agentschappen met de vraag om budgetaanvragen in te dienen. *OMB* en de agentschappen discussiëren over de belangrijke punten in de begroting die wordt opgemaakt. Tegen september maken de agentschappen hun *budget submissions*. In oktober en november analyseert *OMB* de begrotingsvoorstellen van de agentschappen tegen het licht van de prioriteiten van de president, de prestaties van de programma's en de budgetbeperkingen. Nadat *OMB* de verzoeken van alle agentschappen heeft bestudeerd en heeft beslist over het algemene begrotingsbeleid, wordt eind november een volledige set van begrotingsvoorstellen overgemaakt aan de president. Meteen erna informeert *OMB* alle agentschappen over de genomen beslissing. De agentschappen en *OMB* kunnen vervolgens samen beslissingen herzien en eventueel voorleggen aan de president. In januari bereiden de agentschappen de documenten voor om hun budgetaanvraag te onderbouwen en te presenteren aan het *Congress*. Deze documenten worden geëvalueerd door *OMB*. Op de eerste maandag van februari legt de president de begroting voor aan het *Congress*. Vanaf januari rapporteert de *Congressional Budget Office (CBO)* aan de begrotingscommissies over de economische en budgettaire outlook. De *CBO* zal vervolgens de begroting opnieuw berekenen op basis van economische en technische assumpties. De andere commissies versturen hun inzichten en berekeningen de begrotingscommissies. Op 15 april geeft het *Congress* via een begrotingsvoorstel aan welke de inkomsten en de uitgaven mogen zijn in het komende begrotingsjaar. Op 30 september is het *Congress* genoodzaakt om de *appropriations bills* goed te keuren. Op 1 oktober start immers het fiscale jaar in de Verenigde Staten.

Het opstellen van een prestatieplan/prestatiebegroting van de agentschappen gebeurt in drie stappen. Eerst is er een initieel plan met een budgetaanvraag in september. Op basis van dit document beoordeelt *OMB* over de budgetaanvraag. Daarna, in februari, worden het definitieve prestatieplan, met begroting, de

hoofdpijnen van het beleid, en de programma-activiteiten van de begroting van de president doorgestuurd naar *OMB* en het *Congres*. In de derde stap, mag een agentschap een verbeterd plan indienen, maar dit is niet noodzakelijk.

10.2. Hoe voert men de begroting uit?

In **Nederland** wordt de begrotingsuitvoering op ieder ministerie nauwkeurig opgevolgd door de centrale directie *Financieel-Economische Zaken (FEZ)*. Niet alleen de ministeries, maar ook de Tweede Kamer houdt zich bezig met de controle op de uitvoering van de begroting. De Tweede Kamer wordt op de hoogte gehouden door de Voorjaarsnota en de Najaarsnota, die verschijnen in de loop van het jaar. De nota's beschrijven de vorderingen in de uitvoering van de rijksbegroting. De *FEZ's* houden de uitgaven bij en geven vervolgens deze data maandelijks door aan het ministerie van financiën in de zogeheten maandstaten. Budgetoverschrijdingen kunnen op deze manier al vroeg geconstateerd worden. In principe dient een minister de overschrijdingen binnen zijn eigen begroting op te lossen. In sommige gevallen zijn er echter bezuinigingen nodig op andere posten. Dergelijke wijzigingen op de goedgekeurde begroting dienen in een suppletoire (aanvullende) begroting te worden gepresenteerd. De maandstaten leveren de informatie aan voor het opmaken van de budgettaire nota's (*Voor- en Najaarsnota*) die de minister van financiën naar het parlement stuurt. De suppletoire begrotingen worden op hetzelfde moment bij de Kamer ingediend.

De *Voorjaarsnota* is de eerste budgettaire nota over de begrotingsuitvoering. Per begroting worden voorstellen geformuleerd tot wijzigingen in de uitgaven en inkomsten die nodig zijn. De tweede nota die naar het parlement wordt gestuurd, is de *Miljoenennota*. Naast de begrotingsplannen voor het komende jaar, wordt er ook informatie over de lopende begroting gegeven. De derde en laatste nota, de *Najaarsnota*, bekijkt hoe de begrotingsuitvoering na de *Miljoenennota* is verlopen.

In Nederland rapporteren de agentschappen over de begrotingsuitvoering en hun prestaties in een afzonderlijk rapport van het departement (Pollitt & Bouckaert, 2004). Dit rapport bevat de verwachte en gerealiseerde verbintenissen, en de uitgaven en de inkomsten. De departementen rapporteren voor ieder beleidsartikel over de bereikte outcomes en prestaties in een explanatory performance statement. De financiële en niet-financiële informatie over de prestaties van de autonome agentschappen wordt opgenomen in het jaarverslag van het bevoegde ministerie.

Het begrotingsproces in het **Verenigd Koninkrijk** wordt gedomineerd door de uitvoerende macht. Het parlement kan immers enkel de uitgaven verlagen, maar ze kan geen eigen uitgaven voorstellen. *HM Treasury* zet top down het totale uitgavenplafond vast in elke *Spending Review*. Toch is er een toenemende decentralisatie: de managers van de departementen krijgen ruimere budgettaire bevoegdheden.

Maandelijks worden er in **Australië** financiële verslagen opgemaakt die de maandelijkse resultaten en de stand van zaken van het reeds verstreken jaar weergegeven. Deze resultaten worden dan vergeleken met begrotingscijfers voor het volledige fiscale jaar. Er wordt echter geen vergelijking gemaakt tussen

de opgemaakte verslagen en de toegekende begrotingscijfers voor dezelfde periode, noch met de cijfers van het jaar voordien (Blöndal et al., 2008). De verslagen bevatten een goed overzicht van verschillen tussen de cijfers per doelstelling, maar niet per bevoegdheid (Blöndal et al., 2008).

In Australië worden op het einde van het jaar twee verslagen opgemaakt: *Final Budget Outcome* en *Consolidated Financial Statements*. Het *Final Budget Outcome*, dat eind september wordt opgemaakt, bevat informatie over AAS (Australische boekhoudingsstandaarden) en GFS (financiële statistieken van de overheid). De *Consolidated Financial Statements* zijn enkel gebaseerd op AAS en worden eind november goedgekeurd door de *Auditor General*.

In **Canada** houdt men zich aan de beschikbare middelen door de programma's op continue basis te herbekijken en door de herallocatie van middelen (Treasury Board Secretariat, 1994). Bij de uitvoering is het de bedoeling dat nieuwe initiatieven en toenames in reeds bestaande programma's gefinancierd worden door de herallocatie van middelen bij de programma's die minder prioriteit genieten. Er kan dus gesteld worden dat de focus van de formattering dus incrementeel is (Scheers & Sterck, 2002).

Op 1 oktober start het fiscale jaar in de **Verenigde Staten**. OMB verdeelt de budgetten uit het jaarlijkse *appropriation* proces of uit andere *apportionments*. Een *apportionment* is een plan dat goedgekeurd is door OMB, waarmee uitgaven mogen worden gedaan. Naast de jaarlijkse *appropriations acts*, kan ook geld voorzien worden via een *supplemental appropriations act*, een continue resolutie, of een permanente wet. De agentschappen dienen hiervoor voor 21 augustus of binnen de 10 kalenderdagen na de goedkeuring van de *appropriation* de kredietaanvragen in te dienen bij OMB. OMB keurt dit goed of past de *appropriation* aan. Doorheen het fiscale jaar voeren de agentschappen de begroting uit door bijvoorbeeld personeel aan te werven, overeenkomsten aan te gaan of subsidies te verlenen zodat de vooropgestelde programma's, projecten en activiteiten kunnen worden gerealiseerd. De agentschappen rapporteren steeds over de verplichtingen en uitgaven door middel van administratieve begrotingscontroleprocedures. Ze rapporteren ook aan de *Treasury* en bereiden de financiële statements voor (Office of Management and Budget, 2010). Op 30 september eindigt dan het fiscale jaar.

10.3. Wat zijn de vrijheidsgraden bij de uitvoering?

Om de uitvoerende macht, de ministeries en de agentschappen de kans te bieden in te spelen op veranderingen en onvoorziene omstandigheden, is er nood aan vrijheidsgraden bij de uitvoering van de begroting zodat de uitgaven kunnen worden bijgesteld. Zelfs indien er sprake is van een goed functionerend begrotingsproces is de kans reëel dat de economische assumpties en de beleidsprioriteiten wijzigen doorheen het jaar, bijvoorbeeld door een financiële crisis (OECD, 2009).

Een belangrijk element met betrekking tot de vrijheidsgraden bij de begrotingsuitvoering is het gebruik van *lump sum* kredieten, die de managers de kans bieden om middelen te verschuiven tussen en binnen programma's (OECD, 2009). Daarnaast staan sommige OESO-landen toe om geld te lenen van

toekomstige kredieten of budgetten die elders bespaard werden te gebruiken. Deze grotere vrijheidsgraden zijn gebaseerd op de veronderstelling dat dit leidt tot een optimaal gebruik van de overheidsmiddelen en dat dit een stimulus is ten aanzien van de efficiëntie van de overheidsuitgaven. Een te grote mate van flexibiliteit bij de begrotingsuitvoering, zonder de nodige transparantie en opvolging, kan echter ook leiden tot perverse effecten. Hierover zal verder in dit onderzoek nog naar verwezen worden.

Er bestaat een sterke diversiteit tussen de OESO-lidstaten wat de vrijheidsgraden bij de uitvoering betreft (OECD, 2009). De meeste lidstaten bieden de ministers en agentschappen de mogelijkheid om onbestede middelen over te dragen naar het volgende begrotingsjaar, doorgaans met enige beperkingen (bijvoorbeeld goedkeuring door het parlement of de regering).

De **Australische** begroting bestaat uit twee soorten kredieten. De jaarlijkse kredieten (ongeveer 20%) worden jaarlijks bepaald. De speciale kredieten (80% van de totale uitgaven) worden per legislatuur vastgelegd. De speciale uitgaven zijn doorgaans ongelimiteerd (Blöndal et al., 2008). Er is geen bijkomende wet nodig indien het geschatte bedrag verschilt met de uiteindelijke cijfers.

Jaarlijkse kredieten gebeuren op basis van outcomes van elk agentschap in de bijhorende kredietendocumenten. Ieder document verduidelijkt de kredieten per outcome voor de uitgaven van de departementen en voor *administered* uitgaven (Blöndal et al., 2008).

De departementskredieten dekken de operationaliseringskosten en de gerelateerde uitgaven binnen een bepaalde outcome. Per outcome wordt aangegeven hoeveel een agentschap zal uitgeven. Outcomes beperken de doelstellingen echter niet. De kredieten kunnen besteed worden aan elke doelstelling binnen de bevoegdheid van de minister of agentschap.

Administered kredieten zijn de uitgaven, inkomsten, activa en passiva die door agentschappen worden beheerd namens de overheid (Bouckaert & Halligan, 2008; Hawke, 2007). Dit kunnen bijvoorbeeld subsidies zijn in ruil voor het bereiken van de outcomes. Agentschappen dienen daarom minstens de outcomes, de beheerde items en de outputs van alle uitgaven te omschrijven (Hawke, 2007). Om deze *administered* kredieten op te volgen is er nood aan indicatoren die de mate van realisatie van de doelstellingen koppelt aan deze subsidies en transfers (Bouckaert & Halligan, 2008).

De bevoegde minister kan afzonderlijke *administered* kredieten verschuiven binnen een bepaalde outcome, maar niet tussen verschillende outcomes. De vage omschrijving van de verwachte outcomes biedt de ministers en managers hierbij een grote vrijheid. Bij de departementskredieten bestaan er geen beperkingen wat verschuivingen binnen hetzelfde agentschap betreft, ook niet tussen verschillende outcomes. Voor verschuivingen groter dan AUD 5 miljoen is er echter goedkeuring nodig van de minister van financiën. Voor verschuivingen tussen kredieten uit verschillende wetten, of tussen departementskredieten en *administered* kredieten, is er goedkeuring nodig van het parlement (Blöndal et al., 2008).

Jaarlijkse *administered* kredieten vervallen aan het einde van dat jaar. De bedragen mogen niet overgedragen worden naar het volgende jaar, tenzij dit werd uitgegeven voor het einde van het jaar. De jaarlijkse departementskredieten zijn onbepaald in tijd en kennen geen beperkingen inzake overdrachten (Blöndal et al., 2008).

In **Canada** hebben de federale departementen een relatief grote vrijheidsgraad om budgetaanpassingen door te voeren. Op deze manier kunnen de beschikbare middelen gekoppeld worden aan de prioriteiten van de departementen (OECD, 2009).

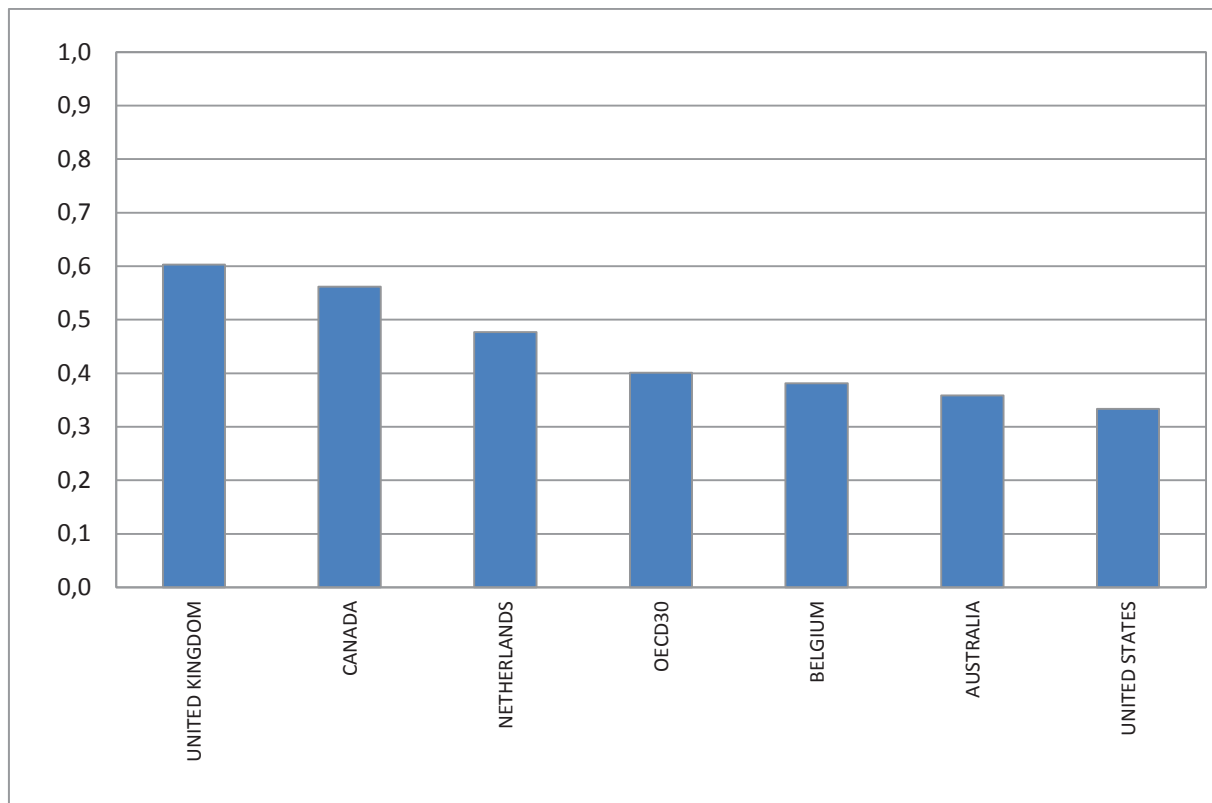
In **Nederland** hebben de uitvoerders meer vrijheid om budgetten te heralloceren doorheen het fiscale jaar dan in de meeste andere OESO-landen, hoewel er ook wel beperkingen gelden (OECD, 2009).

In het **Verenigd Koninkrijk** worden nog steeds meer dan twee *appropriation lines* gehanteerd binnen elke overheidsorganisatie. Het aantal *appropriation lines* heeft een impact op de managementvrijheid bij het beslissen over de toewijzing van kredieten: hoe minder *appropriation lines*, hoe meer vrijheid voor het management. Er zijn in het Verenigd Koninkrijk wel transfers mogelijk tussen de *appropriations* (Scheers & Sterck, 2002). Er zijn bijvoorbeeld transfers mogelijk tussen kapitaalinvesteringen of transferprogramma's en werkingsuitgaven. Daarvoor dient wel voldaan te worden aan een aantal criteria. Transfers van de werkingstoelagen naar de kapitaaluitgaven kunnen wel op een vrije manier worden gemaakt. Daarnaast kunnen ook ongebruikte toewijzingen voor werkingskosten en investeringen worden overgedragen. Hiervoor is zelfs geen limiet vastgesteld wat het over te dragen bedrag betreft. In het Verenigd Koninkrijk bestaat er ook de mogelijkheid om te lenen tegen toekomstige toewijzingen. Hierbij is er geen limiet vastgesteld, maar de minister van financiën dient eerst zijn toestemming te geven (OECD, 2002).

Door de hervormingen mogen de departementen de fondsen vrij herverdelen tussen de verschillende afdelingen van hun uitgavenprogramma. Eens de departementen een *PSA*-overeenkomst hebben gesloten, mogen ze hun middelen flexibel hanteren zodat ze hun doelstellingen kunnen bereiken. Het nieuwe begrotingsraamwerk leidt tot een betere planning en betere prestaties. Het parlement biedt de uitvoerders een grote vrijheid om middelen te heralloceren doorheen het fiscale jaar (OECD, 2009).

De OESO heeft de vrijheidsgraden bij de begrotingsuitvoering ook onderzocht. Daaruit bleken ook verschillen tussen de landen. De Verenigde Staten kennen de laagste vrijheidsgraden bij de uitvoering. Het Verenigd Koninkrijk heeft de hoogste budgetflexibiliteit wat de begrotingsuitvoering betreft. In onderstaande figuur worden de scores van het OESO-onderzoek opgelijst. Indien er geen sprake is van budgetflexibiliteit, dan wordt een score '0' toegekend. Een score '1' zou wijzen op een zeer hoge vrijheidsgraad.

Figuur 68: Vrijheidsgraden bij de begrotingsuitvoering per land (2007)



Bron: OECD, 2007

10.4. Zijn er tussentijdse budgetaanpassingen en wat gebeurt er bij een onverwachte gebeurtenis?

In het **Verenigd Koninkrijk** voorzien de *Departmental Expenditures Limits (DELS)*, met een driejaarlijkse tijdshorizon, de zekerheid en flexibiliteit voor planning en management op lange termijn. Er worden limieten gezet in nominale termen om de departementen een stimulus te geven om hun eigen kosten te controleren. Deze limieten worden enkel herzien als de inflatie substantieel afwijkt van de verwachtingen. Daarenboven is er grotere flexibiliteit om eindejaarsverspillingen te voorkomen. Er is een beperkte reserve voorzien voor eventuele noodgevallen of onvoorziene omstandigheden (Scheers & Sterck, 2002). Andere, meer volatiele uitgaven die niet op een rationale wijze ondergebracht kunnen worden in vaste meerjaren limieten worden ook wel *Annually Managed Expenditure (AME)* genoemd. Deze worden twee maal per jaar herbekeken binnen het begrotingsproces.

In tegenstelling tot de Main Estimates die aan het begin van het financiële jaar aan het parlement worden gepresenteerd, worden de Supplementary Estimates gedurende het jaar gepresenteerd wanneer de regering het parlement om bijkomend budget vraagt (Scheers & Sterck, 2002).

In **Nederland** werd sinds het aantreden van het kabinet Rutte een signaalwaarde ingevoerd. De signaalmarge maakt het mogelijk om tussentijds

bij te sturen wanneer het saldopad dat is vastgelegd in de Startnota neerwaarts afwijkt met 1 procentpunt. De signaalmarge zorgt ervoor dat risico's beter beheerst kunnen worden en dat er meer zekerheid is dat de budgettaire doelstelling gerealiseerd wordt.

In **Australië** is het in bepaalde gevallen mogelijk om, indien er gunstigere cijfers zijn dan verwacht, voorstellen goed te keuren buiten het formele begrotingsproces.

11. Kosten en baten

In dit hoofdstuk zullen we eerst de kosten en de baten bij de invoering van een prestatiebegroting bespreken. Vervolgens zal dieper worden ingegaan op de perverse effecten van dergelijk systeem. Hierbij zullen ook de verklaringen voor deze perverse effecten worden gepresenteerd.

De kosten van een prestatiebegroting

Indien een land een begrotingshervorming wil doorvoeren, moet men zich verzekeren dat er voldoende middelen beschikbaar zijn met het oog op de implementatie. Dergelijke hervormingen leiden tot een stijging van het aantal processen en de complexiteit ervan, doordat de invoering van de begroting een kettingreactie zal veroorzaken vanuit de begroting, over de boekhouding naar de audit (Scheers et al., 2005). Daarom kan voor aanvang van de hervorming best uitvoerig worden geïnvesteerd in de ontwikkeling van een framework, in de nodige expertise en know-how, in de ICT-systemen en in de externe communicatie. Naast deze verschillende kosten kent het prestatie-meten ook een reeks baten. Deze zullen in de volgende paragraaf besproken worden.

De baten van een prestatiebegroting

Prestatiemeten heeft een centrale doelstelling: een publieke organisatie formuleert haar doelstellingen en geeft aan hoe deze doelstellingen gemeten kunnen worden aan de hand van prestatie-indicatoren. Na de geleverde prestatie wordt het op deze manier mogelijk om te bekijken of de vooropgestelde prestatie is bereikt en wat de kostprijs ervan was.

Prestatiemeetsystemen kunnen verschillende functies vervullen. In onderstaande paragraaf lijsten we de meest aangehaalde functies op (De Bruijn, 2006).

In de eerste plaats leidt het meten van prestatie tot een **betere transparantie**, waardoor dit essentieel is voor een adequaat verantwoordingsproces. Een organisatie kan op deze manier duidelijk maken welke diensten ze heeft geleverd (output) en welke kosten (input) daarmee gepaard gingen. Wanneer een organisatie haar prestaties zichtbaar kan maken, heeft ze doelen waarop ze zich kan concentreren, waardoor ze wellicht zal aangemoedigd worden om haar prestaties te verbeteren (De Bruijn, 2006). Er dient wel verzekerd te worden dat het prestatiemeetsysteem zelf voldoende transparant is (Scheers et al., 2005). De agentschappen in Australië hebben hun outcome en output structuur bijvoorbeeld frequent gewijzigd, wat heeft geleid tot een minder transparante begroting. Een vereenvoudiging van het systeem en een gepaste strategie met betrekking tot de communicatie en de training zijn cruciaal om de transparantie te verzekeren.

De hervorming van het financieel management in Australië heeft tal van mogelijkheden geboden om de parlementaire controle te versterken, doordat er veel nieuwe informatie beschikbaar wordt gesteld aan het parlement. Deze informatie kan bepaalde behoeften blootleggen, koppelingen tussen verschillende doelstellingen verduidelijken, langetermijnvisies weergeven, de gemeenschap betrekken in de planning en de transparantie en verantwoording vergroten (Scheers et al., 2005). De gebrekkige kennis van de output/outcome

structuur en accrual begroting en boekhouding kunnen de parlementaire controle ondermijnen (Scheers et al., 2005).

Aangezien *appropriations* gebeuren op basis van outcomes, krijgen de uitvoerende managers meer vrijheid bij het besteden van de middelen. Dit leidt tot een beperking van de parlementaire controle (Scheers et al., 2005). Meer gedetailleerde informatie kan echter gevonden worden in de *Portfolio Budget Statements*. Australische parlementsleden hebben echter kritiek geuit op de prestatie-informatie in de *Portfolio Budget Statements* en de jaarrapporten: de informatie zou te geaggregeerd zijn en dit belemmert het goede overzicht op de bijdragen van de agentschappen op de outputs (Department of the Parliamentary Library, 2002). Daarenboven is de informatie in deze *Portfolio Budget Statements* niet bindend, omdat het parlement dit niet hoeft goed te keuren.

Een tweede functie van prestatie-meetsystemen is het **leerproces van de organisatie**. Een organisatie kan opmerkelijk meer leren over wat er goed verloopt en waar er ruimte is voor verbetering.

Voor een derde meerwaarde van het meten van prestaties kan verwezen worden naar het **beoordelen van het beleid**. Het management of zelfs een derde partij kan eenvoudiger een beoordeling gegeven over de prestaties van de organisatie, indien er met een prestatie-meetsysteem gewerkt wordt.

Een vierde functionaliteit die vaak genoemd wordt, zijn de **beloningen en sancties**. De beoordelingen kunnen gevolgd worden door een beloning, indien de geleverde prestatie goed was. Een negatieve beoordeling kan leiden tot een sanctie, indien de prestaties onvoldoende bleken.

In het Verenigd Koninkrijk zijn er geen formele of wettelijke sancties voor ministers of departementen, wanneer ze hun vooropgestelde *PSA's* niet bereiken. Ze worden wel verantwoordelijk gehouden voor de geleverde prestaties door het *PSX Cabinet Committee* en door de openbare rapportering hiervan (Norman, 2008). *HM Treasury* bekijkt de prestatie van de departementen op basis van de *PSA's* bij het opmaken van de *Comprehensive Spending Reviews* (een uitgebreide studie van de balans en het patroon van de overheidsuitgaven, waarbij gekeken wordt wat er bereikt is met de investeringen en hervormingen en waarbij wordt nagegaan wat er nog nodig is om de doelstellingen te bereiken). Op basis van dit proces stelt de overheid nieuwe doelstellingen op voor de komende periode, gekoppeld aan de allocatie van middelen voor de departementen. Er dient echter wel opgemerkt te worden dat er geen automatische relatie is tussen het behalen van de doelen in de voorbije *Spending Review* en de nieuwe allocaties (Norman, 2008).

De perverse effecten van prestatie-meten

Het meten van de prestaties en het daaraan koppelen van beloningen en sancties kan ook leiden tot een pervers effect (De Bruijn, 2006). Het kan immers leiden tot strategisch gedrag. Een publieke organisatie kan haar productie doen toenemen naargelang de vooropgestelde criteria, maar deze productietoename heeft in deze situatie eerder een negatieve invloed op de organisatie. De prestatie-metingen worden verkeerd gehanteerd en dienen nauwelijks of geen enkel sociaal doel, maar ze worden enkel gehanteerd om te voldoen aan de prestatie-standaarden. Dit gedrag is echter wel volledig gelegitimeerd, het betreft

dus veeleer een morele kwestie. Deze vorm van strategisch gedrag wordt vaak '**gaming the numbers**' genoemd.

Een organisatie die gebruik maakt van een prestatie-meetsysteem zal proberen om haar productieproces te optimaliseren, zodat ze haar doelstellingen kan bereiken op een zo efficiënt mogelijke wijze. Dit zal vooral het geval zijn, indien de prestatie-meting gekoppeld wordt met een financiële beloning. Op deze manier zullen voornamelijk producten gemaakt worden die eenvoudig te produceren zijn, waardoor zo veel mogelijk geld zal worden gegenereerd. De processen en activiteiten worden echter zo veel mogelijk beperkt, wat ten koste gaat van de innovatie en de ambities van de organisatie. Innovatie gaat namelijk vrijwel steeds gepaard met risico's. Het eindresultaat is meestal onbekend en kan dus ook nefast zijn voor de organisatie. Dit gedrag waarbij men met het minst mogelijk aantal processen en activiteiten de gewenste output tracht te realiseren, wordt ook wel '**creaming**' of '**cherry picking**' genoemd (De Bruijn, 2006).

Prestatiemetingen zorgen ervoor dat organisaties verantwoording afleggen over hun prestaties. Prestatie-meetsystemen bieden beheersorganen (vb. de Raad van Bestuur) immers mogelijk om op een objectieve wijze de hele organisatie te evalueren (De Bruijn, 2006). Het risico bestaat echter dat het meten van prestaties de **actuele prestaties verhuult**. Hoe meer informatie er wordt verzameld, hoe verder men afstand neemt van het primaire proces. Geaggregeerde data kunnen immers leiden tot verkeerd geïnterpreteerde causale relaties. Het productiecijfer op het macroniveau is een gemiddelde en is dus niet zomaar van toepassing op de afzonderlijke delen (microniveau). Er kan bijgevolg gesteld worden dat een gemeten prestatie op twee manieren kan worden opgevat: de betekenis vanuit het primaire proces en de betekenis die aan de meting gegeven wordt op het managementniveau. Deze verschillende interpretaties kunnen vervolgens leiden tot verschillende vormen van strategisch gedrag (De Bruijn, 2006).

Een ander mogelijk pervers effect van prestatie-metingen wordt veroorzaakt doordat prestatie-indicatoren rekening houden met aantallen. Hierdoor worden **vooral meetbare en duidelijk omschreven producten, diensten en taken opgenomen in het meetsysteem**. Kwalitatieve indicatoren (vb. normen en waarden) worden minder in beschouwing genomen, wat nadelig is voor de kwaliteit van het prestatie-meetsysteem. Als voorbeeld kan hier een pervers effect van een prestatie-meting in een museum worden weergegeven: een museum dat zich bij het meten van prestaties enkel focust op het aantal bezoekersaantallen, zal de integriteit van het museum uit het oog verliezen (De Bruijn, 2006).

Bij het gebruik van een prestatie-meetsysteem dient ook opgelet te worden dat productiviteit niet leidt tot een sanctie. Het meten van prestaties heeft immers tot doel de productiviteit te belonen. Hieronder worden twee mechanismen aangehaald die de **bestrafing van productiviteit** verklaren.

Ten eerste kan het voorkomen dat de werknemers allen beter presteren, maar dat het beschikbare budget om te belonen overschreden is. Het management kan daardoor beslissen om de prijs per productie-eenheid te verlagen. Dit leidt tot de idee dat beter presteren niet beloond wordt (De Bruijn, 2006).

Ten tweede is een transparant en erg productieve organisatie kwetsbaar omdat het management kan besluiten om het budget voor het volgende jaar te verlagen, want de prestatie zal dan ongeveer gelijk blijven. Een organisatie die minder transparant en minder efficiënt werkte, zal hetzelfde budget krijgen als het jaar voordien, waardoor ook hier de prestatie ongeveer gelijk zal blijven in vergelijking met het voorgaande jaar. Op lange termijn wekt dit de idee op dat productiviteit en transparantie gestraft wordt en zwakke prestaties beloond (De Bruijn, 2006).

Voorheen werd in **Australië** aan agentschappen de mogelijkheid geboden om de toegekende budgetten te behouden, zelfs indien deze hoger lagen dan het gebruikte budget. Daarboven werden deze bedragen nog aangevuld met intresten. Deze prestatie-meetsystemen werden in het begrotingsjaar 2002/2003 afgevoerd, omdat dit tot een te grote complexiteit leidde in vergelijking met de positieve resultaten ervan. Ook zette dit systeem agentschappen aan tot gaming (Blöndal, 2008).

In het **Verenigd Koninkrijk** zijn er al een heel aantal gevallen voorgekomen van perverse effecten en gaming van prestatie-meetsystemen door degene die ze monitoren. Dit probleem is onder meer gekoppeld aan de zwakke kwaliteit van de gegevens in sommige domeinen. Dit werd aangetoond in diverse academische onderzoeken en audits (Talbot, 2010). Dit probleem is volgens Talbot (2010) echter wel wat overdreven door academici, belangengroepen en critici van het systeem. In de meeste gevallen blijkt echter dat de voordelen van het prestatiedenken in de overheid de dysfuncties ervan doen vergeten. Het wisselen van de politieke doelstellingen en tijdshorizonten heeft ook een aantal dysfuncties van het gebruik van prestatie-informatie veroorzaakt. De instabiliteit van wat gemeten wordt, de tijdsdimensie en de resultaten die gerapporteerd en geaudit worden, hebben een negatief effect gehad op het vertrouwen van de bevolking in de prestatiegegevens (Talbot, 2010).

Verklaring perverse effecten

Hoe kunnen we deze perverse effecten verklaren? Prestatie-meetsystemen zijn inconsistent met drie ontwikkelingen binnen de publieke sector (De Bruijn, 2006; Bouckaert & Halligan, 2008):

- Professionalisering van de dienstverlening
- Toenemende vervlechting van de overheidsorganisatie met andere organisaties
- Toenemende variëteit binnen de overheidsorganisatie
- Asymmetrische kosten en baten van prestatie-meetsystemen

Prestatiemeting veronderstelt dat prestaties van overheidsorganisaties gestandaardiseerd kunnen worden in een set van prestatie-indicatoren. Dit leidt tot een spanning met het professionele karakter van de meeste overheidsorganisaties. Vanuit de invalshoek van de professional kan het meten van prestaties van professionele processen leiden tot armzalige informatie. Indien het prestatie-meetsysteem als te zwak wordt beschouwd, voedt dit de idee dat het meten van prestaties niet geschikt is om onderbouwde uitspraken te

doen over de geleverde prestaties. Als het systeem toch in gebruik blijft, kan dit leiden tot een opportunistisch gebruik van de cijfers (De Bruijn, 2006).

Overheidsorganisaties handelen niet alleen. Veel prestaties worden geleverd via een coproductief proces. Het zou daarom niet echt eerlijk zijn om een organisatie af te rekenen op een prestatie. Indien het systeem als 'unfair' wordt gezien, dan kan dit leiden tot strategisch gedrag. Hierbij aansluitend kan gesteld worden dat een bestuur dat meer wenst te sturen op basis van een prestatie meting, de werknemers meer aanzet tot het vertonen van strategisch of pervers gedrag (De Bruijn, 2006).

Een derde verklaring voor het opportunistisch gebruik van een prestatie metingsysteem kan gevonden worden bij het statische karakter van dergelijk systeem (De Bruijn, 2006). Prestatie metingsystemen zijn doorgaans statisch door de functies waarvoor ze worden gehanteerd (vb. allocatie van middelen). Bij complexere processen worden meer actoren betrokken en dient er met meerdere waarden rekening gehouden te worden. Dit vereist een eerder dynamisch systeem. Daarnaast kan een grotere dynamiek ook tot spanning leiden met de functionaliteit van prestatie metingen, omdat dit kan leiden tot een wildgroei van het aantal producten en prestatie-indicatoren, waardoor het metingsysteem zijn functie verliest.

Een ander belangrijk probleem van prestatie metingsystemen zijn de asymmetrische kosten en baten ervan (Bouckaert & Halligan, 2008). De kosten van dergelijke systemen zijn onvoorwaardelijk, tastbaar en treden onmiddellijk op. De baten zijn daarentegen voorwaardelijk, ontastbaar en pas op langere termijn zichtbaar.

Resistentie van perverse effecten

Het hanteren van prestatie metingsystemen kan dus zowel een meerwaarde betekenen voor de overheidssector, maar kan eveneens leiden tot perverse effecten. De Bruijn (2006) stelt dat bij een prestatie metingsysteem na een tijd de positieve werking zal worden verminderd door de perverse effecten. Bovendien stelt hij dat deze geperverteerde metingsystemen die zo ontstaan, doorgaans resistent zijn. Deze resistentie kan op drie manieren worden verklaard:

- Systemen van prestatie meting bevroren
- Prestatie meting verleidt tot 'command and control'
- Prestatie meting wordt een ritueel dat zowel voor bestuurder als professional aantrekkelijk is

De eerste verklaring voor de resistentie is dat een metingsysteem vaak bevroren is het is geïmplementeerd, omdat het veranderen van dit systeem lastig is om een aantal redenen. Eerst en vooral duurt het al een hele tijd vooraleer een degelijk metingsysteem kan worden ontwikkeld. Daarnaast is het ontwerp van een prestatie metingsysteem een politieke kwestie, waarbij het systeem de machtsverhoudingen dient te respecteren. Vanuit de rationaliteit van het prestatie metingsysteem kan gesteld worden dat een stabiel systeem verkozen wordt boven een nieuw te ontwikkelen metingsysteem (De Bruijn, 2006).

De tweede verklaring voor de resistentie van de perverse effecten van een prestatie metingsysteem is te wijten aan het hiërarchische gebruik ervan. Hiërarchische zet immers aan tot strategisch gedrag en ontnemt de bestuurder het zicht op de reële werking van de organisatie. De prestatie metingsystemen

worden echter wel in stand gehouden omdat ze informatie over verantwoording opleveren, wat erg functioneel is voor de bestuurder. Deze informatie kan echter disfunctioneel zijn, omdat ze de bestuurder een beperkt of zelfs onjuist beeld bieden wat betreft de prestatie van het primaire proces (De Bruijn, 2006).

In de derde verklaring is er sprake van een ritualisering van de prestatiemeting. Dit betekent dat de professionals de ideeën van de bestuurders niet aanvalt. Tegelijkertijd krijgen de professionals de mogelijkheid om hiërarchische interventies af te wenden. Op deze manier kunnen de professionals en het bestuur naast elkaar werken. De professional heeft voldoende vrijheidsgraden om het proces vorm te geven. In ruil beschikt het bestuur over de gewenste cijfers. Echter, wanneer prestatiemeting een ritueel wordt, gaan de baten deels verloren en vallen de stimuli om beter te presteren weg. Als gevolg zal de professional minder presteren en onvoldoende verantwoording afleggen over de geleverde prestaties (De Bruijn, 2006).

Prestatiemeetsystemen kunnen ervoor zorgen dat bestuurders het zicht op de activiteiten verliezen. Dit is gevaarlijk als er wordt gesteld dat het systeem juist een gedetailleerd beeld zou moeten bieden (De Bruijn, 2006).

DEEL 4: LESSEN VOOR VLAANDEREN

Vooraleer we bekijken welke lessen Vlaanderen kan trekken met het oog op de invoering van een meer prestatiegerichte begroting, zal eerst de huidige Vlaamse situatie geschetst worden. Welke begrotingshervormingen heeft Vlaanderen gekend? Hoe ziet de Vlaamse begroting er momenteel uit, hoe verloopt het begrotingsproces, etc.? Vervolgens lijsten we op wat de landen zelf geleerd hebben. Ten slotte bekijken we waar Vlaanderen voornamelijk rekening mee moet houden wanneer ze een meer prestatiegerichte begroting wil invoeren.

Begrotingshervorming in Vlaanderen

Als spiegel van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid en met het oog op de modernisering van de begroting en boekhouding, werd in 2004 het Comptabiliteitsdecreet goedgekeurd door het Vlaams Parlement. Dit decreet moest zorgen voor een afstemming van de begroting en de boekhouding op de nieuwe organisatiecultuur. Men streefde naar een grotere responsabilisering en verantwoording. Het decreet zette een stap naar een meer outputgerichte begroting. De besteding van de kredieten moest aangestuurd worden op basis van beheersovereenkomsten. Dit decreet werd dus in 2004 goedgekeurd door het parlement, maar werd nooit geïmplementeerd. Het decreet was een compromis: het werd algemeen gedragen, maar het werd nauwelijks door iemand uitgedragen.

De Vlaamse regering werkte vervolgens een opvolger voor het Comptabiliteitsdecreet uit: het Rekendecreet. Dit decreet zou de waardevolle elementen van het decreet van 2004 overnemen en zou streven naar een geïntegreerd systeem van begroting, boekhouding, audit en terugkoppeling. De eerste elementen van het Rekendecreet zullen toegepast worden op de begroting van 2012.

Zoals eerder in dit rapport vermeld, verschillen de concrete aanleidingen om de begroting te hervormen tussen de OESO-landen. Dit is, zoals onder meer Lüder stelde, een gevolg van de sociale, politieke en organisationele context. Echter kunnen er enkele grote lijnen in deze "triggers" onderscheiden worden: een financiële crisis, het snoeien in de overheidsuitgaven, en een hervorming van de politieke administratie. Deze hoofdredenen tot hervormen kunnen we ook in Vlaanderen waarnemen. Het Comptabiliteitsdecreet was immers het spiegeldecreet van het kaderdecreet Bestuurlijk Beleid, dat onder andere de hervorming van de politieke administratie tot doel had. Ook de recente financiële crisis en het snoeien in de overheidsuitgaven heeft een rol gespeeld bij de opmaak van het Rekendecreet.

Begrotingsproces in Vlaanderen

Het huidige Vlaamse begrotingsproces verloopt als volgt. Ten eerste worden de begrotingsinstructies opgemaakt en bekendgemaakt aan alle administratieve entiteiten. Ten tweede werken al deze entiteiten hun begrotingsvoorstellen uit, die worden voorgelegd aan de Inspectie van Financiën. Vervolgens worden deze overgemaakt aan de minister van Begroting & Financiën. Ten derde volgen de

bilaterale besprekingen. Ieder begrotingsvoorstel wordt besproken door de bevoegde minister en de minister van Begroting & Financiën, rekening houdend met de begrotingsnormen. Ten vierde worden de ontwerpdocumenten opgemaakt. Over alle deelbegrotingen wordt onderhandeld binnen de Vlaamse regering. Na opmaak van een ontwerp van begrotingsdecreet, wordt dit ingediend bij het Vlaams Parlement. Ten vijfde wordt het ontwerpdecreet besproken en vervolgens vindt de stemming in het parlement plaats. Na goedkeuring rest enkel nog de bekrachtiging door de regering en de publicatie in het Belgisch Staatsblad.

In het voorjaar van het eigenlijke begrotingsjaar wordt er tijdens een begrotingscontrole nagegaan hoe de uitvoering van de begroting tot op dat moment verlopen is. Op dat moment kunnen eventuele wijzigingen worden doorgevoerd, indien dit gewenst zou zijn.

Er zijn dus vijf belangrijke actoren binnen het begrotingsproces: de bevoegde minister, de minister van Financiën & Begroting, de Inspectie van Financiën, de Vlaamse Regering en het Vlaams Parlement. De bevoegde minister dient de kredieten te ramen die hij nodig acht om zijn bevoegdheden uit te voeren. De minister van Financiën & Begroting speelt een coördinerende rol: opstellen begrotingsinstructies, bilaterale onderhandelingen, opmaak ontwerpbegroting. De Inspectie van Financiën bestaat uit tien inspecteurs die adviezen formuleren over alle begrotingsvoorstellen. De belangrijkste taak van de Vlaamse regering betreft het goedkeuren van een begrotingsakkoord. Het Vlaams Parlement keurt ten slotte de begroting goed, bijgestaan door het advies van het Rekenhof.

Hoe ziet de Vlaamse begroting er in praktijk uit?

De Vlaamse begroting is een verzameling van drie afzonderlijke documenten: de algemene uitgavenbegroting, de middelenbegroting en de toelichtingen. De uitgavenbegroting is een decreet waarbij de overheid de machtiging wordt gegeven om uitgaven te doen. De kredieten worden hier opgesplitst in basisallocaties per programma. De middelenbegroting is een decretale akte die de totale ontvangsten van de Vlaamse overheid raamt voor het begrotingsjaar. Ze geeft de Vlaamse regering de machtiging om deze ontvangsten te innen. De toelichtingen bieden nadere uitleg en verantwoording bij de cijfergegevens in de begrotingsdocumenten. Naast een algemene toelichting zijn er ook de toelichtingen per beleidsdomein.

Om een voorbeeld te geven van de Vlaamse begroting, worden fragmenten van de uitgavenbegroting van 2011 weergegeven. Meer bepaald zal worden ingezoomd op het beleidsdomein Werk en Sociale Economie. Daarbinnen zal gekeken worden naar de begroting van SYNTRA Vlaanderen.

Figuur 69: Fragment uit de uitgavenbegroting van Vlaanderen van 2011

ENT	PR	ESR	OM	LIT	COFOG	HP	TEKST	NGK	GVK	GOK	VRK	MAC
J Beleidsdomein Werk en Sociale Economie												
<i>PR</i>	<i>Benaming</i>							<i>NGK</i>	<i>GVK</i>	<i>GOK</i>	<i>VRK</i>	<i>MAC</i>
JA	Apparaatkredieten							12.758	3.920	4.461	129	0
JB	Provisies							30.520	0	0	0	0
JD	Werk							933.653	10.437	17.242	0	19.144
JE	Sociale Economie							324.575	1.380	2.441	1.512	0
JB0 DEPARTEMENT WSE												
A Apparaatkredieten												
JB0	JA100	1100	X	1	04120	L	LONEN EN SOCIALE LASTEN - NIET VERDEELD	6.206	0	0	0	0
JB0	JA102	1100	X	1	04120	L	LONEN EN SOCIALE LASTEN - NIET VERDEELD - (FONDS)	0	0	0	129	0
JB0	JA103	1211	X	1	04120	B	ALGEMENE WERKINGSKOSTEN (VERGOED AAN ANDERE SECTOREN DAN DE OVERHEIDSECTOR) - INFORMATICA	0	1.250	1.374	0	0
JB0	JA104	1211	X	1	04120		ALGEMENE WERKINGSKOSTEN (VERGOED AAN ANDERE SECTOREN DAN DE OVERHEIDSECTOR)	485	0	0	0	0
JB0	JA105	1211	X	1	04120	C	ALGEMENE WERKINGSKOSTEN (VERGOED AAN ANDERE SECTOREN DAN DE OVERHEIDSECTOR) - COMMUNICATIE-INITIATIEVEN INZAKE HET WSE BELEID, O.A. PUBLICATIES, MANIFESTATIES, WEBSITES EN MEDIACAMPAGNES	144	0	0	0	0
JB0	JA106	3441	X	1	04120		OVERIGE UITKERINGEN AAN GEZINEN ALS VERBRUIKERS - GELDELIJKE UITKERINGEN - SCHADEVERGOEDINGEN AAN DERDEN	16	0	0	0	0
JB0	JA107	7422	X	1	04120	IB	VERWERVING VAN OVERIG MATERIEEL - INFORMATICA	0	409	708	0	0
JB0	JA108	7422	X	1	04120	I	VERWERVING VAN OVERIG MATERIEEL - OVERIGE INVESTERINGSGOEDEREN	22	0	0	0	0
<i>DEPARTEMENT WSE: totaal programma A</i>								6.873	1.659	2.082	129	0

ENT	PR	ESR	OM	LIT	COFOG	HP	TEKST	NGK	GVK	GOK	VRK	MAC
D Werk												
JB0	JD100	1211	G	3	04810	W	ALGEMENE WERKINGSKOSTEN (VERGOED AAN ANDERE SECTOREN DAN DE OVERHEIDSECTOR) - STUDIES EN ONDERZOEK	0	348	683	0	0
JB0	JD101	3200	G	3	04120		INKOMENSOVERDRACHTEN, DIE GEEN EXPLOITATIESUBSIDIES ZIJN, AAN BEDRIJVEN EN FINANCIËLE INSTELLINGEN - UITVOERING VAN DE SECTORCONVENANTS IN HET KADER VAN HET VLAAMS WERKGELEGENHEIDSAKKOORD (PRO MEMORIE)	0	0	0	0	0
JB0	JD102	3200	G	3	04120		INKOMENSOVERDRACHTEN, DIE GEEN EXPLOITATIESUBSIDIES ZIJN, AAN BEDRIJVEN EN FINANCIËLE INSTELLINGEN - UITVOERING VAN DE SECTORCONVENANTS IN HET KADER VAN HET VLAAMS WERKGELEGENHEIDSAKKOORD	0	0	4.174	0	0
JB0	JD103	3300	G	3	04120		INKOMENSOVERDRACHTEN AAN VZW'S TEN BEHOEVE VAN DE GEZINNEN - IN HET KADER VAN HET TEWERKSTELLINGSBELEID	179	0	0	0	0
JB0	JD104	3300	G	3	04120	L	INKOMENSOVERDRACHTEN AAN VZW'S TEN BEHOEVE VAN DE GEZINNEN - VOOR ERSV'S TER COÖRDINATIE VAN HET SOCIO-ECONOMISCH STREEKONTWIKKELINGSBELEID EN TER FINANCIERING VAN DE PROJECTONTWIKKELAARS EAD	4.295	0	0	0	0
JB0	JD105	3300	G	3	04120		INKOMENSOVERDRACHTEN AAN VZW'S TEN BEHOEVE VAN DE GEZINNEN - VOOR BEVORDERING VAN HET LEVENSLANG LEREN	90	0	0	0	0
JB0	JD106	3300	G	3	04120	EV	INKOMENSOVERDRACHTEN AAN VZW'S TEN BEHOEVE VAN DE GEZINNEN - VOOR BEVORDERING VAN EVENREDIGE ARBEIDSDEELNAME EN DIVERSITEIT	0	9.589	10.635	0	0
JB0	JD109	3300	G	3	04120		INKOMENSOVERDRACHTEN AAN VZW'S TEN BEHOEVE VAN DE GEZINNEN - BETALING VLAAMSE COFINANCIERING IN HET KADER VAN HET ESF DOELSTELLING 2 PROGRAMMA 2007 - 2013 UIT TE KEREN VIA HET EVA ESF AGENTSCHAP VLAANDEREN VZW	21.468	0	0	0	0
JB0	JD110	3540	G	3	04120	E	INKOMENSOVERDRACHTEN AAN HET BUITENLAND - AAN INTERNATIONALE INSTELLINGEN ANDERE DAN DE EU-INSTELLINGEN - INTERNATIONALE ONTWIKKELINGSSAMENWERKING	25	0	0	0	0
JB0	JD111	4140	G	2	00000	L	INKOMENSOVERDRACHTEN BINNEN EEN INSTITUTIONELE GROEP - AAN ADMINISTRATIEVE OPENBARE INSTELLINGEN (AOI) - VOOR HET E.V.A. VDAB TOT DEKING VAN ZIJN WERKINGSKOSTEN (BEROEPSOPLEIDING)	138.074	0	0	0	0
JB0	JD112	4140	G	3	00000	VL	INKOMENSOVERDRACHTEN BINNEN EEN INSTITUTIONELE GROEP - AAN ADMINISTRATIEVE OPENBARE INSTELLINGEN (AOI) - VOOR HET E.V.A. VDAB TOT DEKING VAN ZIJN WERKINGSKOSTEN (ARBEIDSBEMIDDELING)	280.321	0	0	0	0
JB0	JD113	4141	G	2	00000	L	INKOMENSOVERDRACHTEN BINNEN EEN INSTITUTIONELE GROEP - AAN ADMINISTRATIEVE OPENBARE INSTELLINGEN (AOI) - WERKING ALGEMEEN - VOOR HET E.V.A. VLAAMS AGENTSCHAP VOOR ONDERNEMERSVORMING SYNTRA VLAANDEREN	62.868	0	0	0	0
JB0	JD114	4142	G	3	00000		INKOMENSOVERDRACHTEN BINNEN EEN INSTITUTIONELE GROEP - AAN ADMINISTRATIEVE OPENBARE INSTELLINGEN (AOI) - ANDERE DOTATIES DIE EEN SPECIFIEKE LINK HEBBEN MET DE BEGROTING - VOOR HET E.V.A. VDAB IN HET KADER VAN DE TEWERKSTELLINGSPREMIE	14.358	0	0	0	0
JB0	JD115	6141	G	2	00000	I	KAPITAALOVERDRACHTEN BINNEN EENZELFDE INSTITUTIONELE GROEP - INVESTERINGSBIJDRAGEN AAN ADMINISTRATIEVE OPENBARE INSTELLINGEN (AOI) - VOOR HET E.V.A. VDAB TOT DEKING VAN ZIJN INVESTERINGEN (BEROEPSOPLEIDING)	8.600	0	0	0	0
JB0	JD116	6141	G	3	00000	I	KAPITAALOVERDRACHTEN BINNEN EENZELFDE INSTITUTIONELE GROEP - INVESTERINGSBIJDRAGEN AAN ADMINISTRATIEVE OPENBARE INSTELLINGEN (AOI) - VOOR HET E.V.A. VDAB TOT DEKING VAN ZIJN INVESTERINGEN (ARBEIDSBEMIDDELING)	5.429	0	0	0	0
JB0	JD117	6141	G	3	00000		KAPITAALOVERDRACHTEN BINNEN EENZELFDE INSTITUTIONELE GROEP - INVESTERINGSBIJDRAGEN AAN ADMINISTRATIEVE OPENBARE INSTELLINGEN (AOI) - AAN HET E.V.A. VDAB TOT DEKING VAN ZIJN INVESTERINGPLAN	0	500	1.750	0	0
JB0	JD102	9999	X	3	00000		VASTLEGGINGSMACHTIGING VLAAMSE COFINANCIERING TER UITVOERING VAN HET ESF DOELSTELLING 2 PROGRAMMA 2007-2013 VIA HET EVA ESF AGENTSCHAP VLAANDEREN VZW	0	0	0	0	19.144
<i>DEPARTEMENT WSE: totaal programma D</i>								535.707	10.437	17.242	0	19.144

We bekijken hier de dotatie van het extern verzelfstandigd agentschap SYNTRA:

Figuur 70: Fragment uit de uitgavenbegroting van Vlaanderen van 2011

INKOMENSOVERDRACHTEN BINNEN EEN INSTITUTIONELE GROEP - AAN ADMINISTRATIEVE OPENBARE INSTELLINGEN (AOI) - WERKING ALGEMEEN - VOOR HET E.V.A. VLAAMS AGENTSCHAP VOOR ONDERNEMERSVORMING SYNTRA VLAANDEREN 62.868

In de bijlage van de uitgavenbegroting wordt de begroting van SYNTRA verder uitgediepd. Naast de werkingsdotatie die hierboven werd weergegeven, zijn er nog andere ontvangsten waar te nemen.

Figuur 71: Fragment uit de bijlage van de begroting SYNTRA Vlaanderen 2011 (ontvangsten)

(in duizend euro)				
ONTVANGSTEN				
ESR CODE	OMSCHRIJVING	UITVOERING 2009	BC 2010	BO 2011
0821	Overgedragen overschot vorige boekjaren	2.398	3.081	3.081
1612	Verkoop van niet-duurzame goederen en van diensten aan privaatrechtelijke instellingen zonder winstoogmerk t.b.v. gezinnen en aan gezinnen	384	373	373
3910	Inkomensoverdrachten van het buitenland. Van EG instellingen	451	589	589
4610	Werkingsdotatie (ART. JB0 JD113 4141) en projecttoelagen	61.746	62.386	62.868
4650	Inkomensoverdrachten binnen de overheidssector	1.278	0	0
7720	Verkopen van overig materieel		0	0
	TOTAAL ONTVANGSTEN	66.257	66.429	66.911

Daarnaast worden in de bijlage van de uitgavenbegroting ook de uitgaven van SYNTRA Vlaanderen voor 2011 weergegeven.

Figuur 72: Begroting SYNTRA Vlaanderen 2011 (uitgaven)

(in duizend euro)					
UITGAVEN					
ESR CODE	COFOG CODE	OMSCHRIJVING	UITVOERING 2009	BC 2010	BO 2011
0322	00000	Over te dragen overschot van het boekjaar	3.081	3.081	3.081
1111	10500	Lonen en sociale lasten. Bezoldiging volgens salarisschaal.	5.812	6.304	6.405
1112	10500	Lonen en sociale lasten. Overige bezoldigingselementen.	776	800	813
1120	10500	Lonen en sociale lasten. Sociale verzekeringspremies ten laste van de werkgever, afgedragen aan instellingen of fondsen	1.190	1.192	1.211
1131	10500	Lonen en sociale lasten. Directe toelagen (zonder vakantiegeld)	67	73	74
1133	10500	Lonen en sociale lasten. Pensioenen overheidspersoneel.	1.000	1.044	1.061
1140	10500	Lonen en sociale lasten. Loon in natura	67	84	85
1211	10500	Algemene werkingskosten	4.642	3.313	3.125
1212	10500	Huur van gebouwen	720	739	669
1211	10500	Specifieke aankopen bij andere sectoren dan de overheid	18	0	0
1250	10500	Indirecte belastingen	29	30	30
3441	10500	Inkomensoverdrachten aan gezinnen. Geldelijke uitkeringen	269	296	296
4110	00000	Inkomensoverdrachten aan de institutionele overheid	131	96	91
443	10500	Toelage syntra			
4430	10500	Toelage syntra - aanpassing enveloppen			
4430	10500	Toelage syntra - enveloppe leertijd	7.135	7.151	7.237
4430	10500	Toelage syntra - enveloppe gecertificeerde opleiding	30.047	31.715	32.096
4430	10500	Toelage syntra - enveloppe niet-gecertificeerde opleiding	4.452	3.981	4.029
4430	10500	Toelage syntra - investeringsenveloppe	6.654	5.543	5.610
4430	10500	Toelage syntra - andere toelage	136	929	940
7422	10500	Verwerving van overige investeringsgoederen. Verwerving van overig materiaal.	2	5	5
7440	10500	Verwerving van overige investeringsgoederen. Verwerving van andere onlichamelijke zaken	29	53	53
8112	00000	Kredietverleningen aan privé-ondernemingen		0	0
		TOTAAL UITGAVEN	66.257	66.429	66.911

In tegenstelling tot de algemene uitgavenbegroting, waar enkel de cijfers zijn opgenomen voor het jaar waarvoor de begroting wordt opgemaakt (hier 2011), bevat de bijlage ook de feitelijke cijfergegevens van het vorige jaar (hier 2009) en de cijfers van de begrotingscontrole van het huidige jaar (hier 2010). Er is dus sprake van een driejarige tijdshorizon in de Vlaamse begroting.

In het begrotingsdocument "Toelichtingen bij de middelenbegroting en de algemene uitgavenbegroting van de Vlaamse Gemeenschap voor het

begrotingsjaar 2011 – Toelichting per programma” worden de taken en de strategische doelstellingen van SYNTRA verder uitgewerkt.

De strategische doelstellingen van SYNTRA voor 2011 zijn (zoals vermeld in de Toelichting):

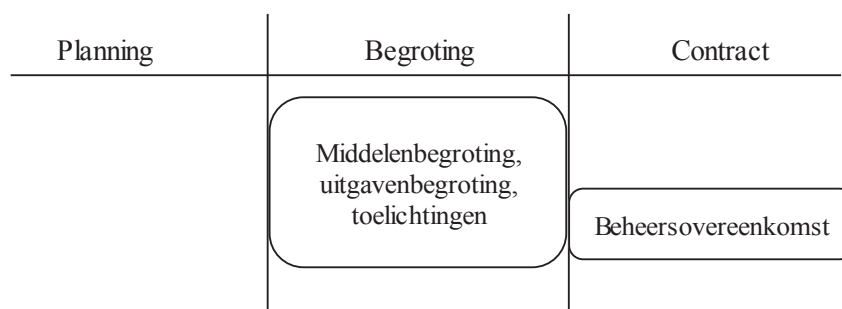
- Uitgroeien tot het reëel kenniscentrum van ondernemerscompetenties
- Aansturing en ondersteuning van het netwerk SYNTRA
- Waarborgen van een behoeftedekkend en kwalitatief aanbod inzake ondernemersvorming van de leertijd via ondernemersopleiding tot gespecialiseerde talentontwikkeling.

Deze strategische doelstellingen worden vervolgens vertaald in operationele doelstellingen. Verder worden hier ook doelstellingsparameters aan gekoppeld om het effect van het beleid te kunnen meten. De strategische en operationele doelstellingen, en de doelstellingsparameters worden opgenomen in de beheersovereenkomst van het desbetreffende agentschap. Sinds de implementatie van Beter Bestuurlijk Beleid dient de beheersovereenkomst als sturingsinstrument. Deze overeenkomst wordt gesloten tussen de Vlaamse regering en de verzelfstandigde agentschappen. Een beheersovereenkomst bevat dus de engagementen van een agentschap, maar ook de engagementen vanwege de Vlaamse regering.

Het samenlezen van de uitgavenbegroting en de beheersovereenkomst leidt niet automatisch tot een koppeling van de financiële en niet-financiële informatie.

In onderstaande figuur worden de begrotingsdocumenten in Vlaanderen weergegeven.

Figuur 73: Mapping van de begrotingsdocumenten in Vlaanderen



Uit de huidige begrotingsdocumenten van Vlaanderen blijkt dat Vlaanderen nog achterop hinkt ten opzichte van de andere landen uit deze studie wat prestatiebegrotingen betreft. Dit bleek ook al uit de vragenlijst van de OESO, waar Vlaanderen een score had van 17.69 %. De begroting is nog steeds gefocust op inputs en de veranderingen gebeuren op een incrementele manier. De invoering van de beheersovereenkomst met de verschillende agentschappen heeft een positieve bijdrage geleverd aan de prestatiegerichtheid. De agentschappen krijgen op deze manier een enveloppe waarmee ze de doelstellingen van de overheid dienen te bereiken.

Wat hebben de landen zelf geleerd?

Als Vlaanderen een prestatiebegroting wil invoeren en enkele hindernissen wil ontwijken, is het interessant om lessen te trekken uit de implementatiefase van de andere OESO-landen.

De begrotingshervormingen in **Australië** hebben het financieel management van de overheid opmerkelijk verbeterd (McDonald, 2009). De invoering van het *accrual* boekhouden heeft de transparantie en de accuraatheid van de financiële gegevens verbeterd. De kost die nodig is voor het leveren van goederen en diensten wordt via *accrual* boekhouden vollediger en meer accuraat geregistreerd dan bij een kasboekhouding (McDonald, 2009). Door het Outcomes & Outputs Framework worden de kosten van de outcomes volledig bepaald en dienen de agentschappen informatie aan te leveren over de wijze waarop ze de outcomes hebben bereikt.

Hoewel de transparantie en verantwoording met betrekking tot de begroting is verbeterd, zijn er toch een aantal problemen opgedoken sinds de recentste begrotingshervormingen. Een negatief effect van het Outcomes & Outputs Framework is een verzwakking van de parlementaire controle. Hoewel dit raamwerk net de rol van het parlement wou versterken, is het succes ervan echter sterk afhankelijk van de manier waarop de outcomes worden omschreven. Zowel de kwantiteit als de kwaliteit van de outcomes in de *Portfolio Budget Statements* laat soms te wensen over. Sommige agentschappen hebben slechts één of een beperkt aantal outcomes in hun *Portfolio Budget Statement*. Daarnaast zijn de outcomes vaak vrij algemeen en vaag geformuleerd. Daardoor kan het gebeuren dat kredieten worden toegekend aan outcomes waarbij de werkelijke uitgaven onbekend zijn. Verder geeft ook de prestatie-informatie in de jaarlijkse prestatierapporten niet altijd een goed beeld van de resultaten. Deze beperkingen verminderen de controle van het parlement (McDonald, 2009). De kwaliteit van de prestatiegegevens dient bijgevolg goed in het oog gehouden te worden, zodat de Outcomes & Outputs structuur haar doelstelling van transparantie en verantwoording kan bereiken.

De **Canadese** overheid heeft de voorbije jaren een vijftal lessen getrokken na de invoering van een prestatiegerichte begroting (McCormack, 2007). Ten eerste wordt aangegeven dat een centraal leiderschap cruciaal is bij het inslaan van een nieuw pad voor de gehele overheid. Deze rol wordt opgenomen door het *Treasury Board* (McCormack, 2007). Ten tweede is het belangrijk dat de koppeling tussen middelen en resultaten op een gedetailleerde wijze wordt bijgehouden en voortdurend wordt geactualiseerd. Deze informatie over de programma's moet eenvoudig te raadplegen zijn, zodat het gebruikt kan worden voor planning, monitoring en rapportering. Het is erg belangrijk dat de overheid hierin investeert zodat ze goed begrijpt wat er gebeurt op programmaniveau. Ten derde dient er veel aandacht besteed te worden aan evaluatie en dient deze versterkt en aangepast te worden aan de huidige situatie. Ten vierde is een overkoepelend raamwerk cruciaal om de principes van resultaatsgericht management te verspreiden over de hele overheid. In Canada werd dit vertaald in het *whole-of-government framework*. Ten vijfde is *managing for results* afhankelijk van duidelijke verwachtingen, regelmatige beoordelingen en publieke verantwoording. Canada heeft hiervoor het *Management Accountability Framework (MAF)*.

De hervorming *Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording* heeft een grote invloed gehad op de begroting in **Nederland**. In 2004 werd *VBTB* geëvalueerd. Er kunnen een aantal succes- en faalfactoren van deze hervorming opgelijst worden (zie onderstaande tabel).

Tabel 19: Succes- en faalfactoren van VBTB

Succesfactoren	Faalfactoren
<ul style="list-style-type: none"> • Verbetering transparantie van de jaarlijkse begroting (van Nispen & Posseth, 2006). <ul style="list-style-type: none"> ○ Minder begrotingsitems ○ Stroomlijning begrotingsformattering ○ Betere koppeling beleid en begroting • Meer nagedacht over de beoogde resultaten: meer doelmatigheid 	<ul style="list-style-type: none"> • Vage en onduidelijke doelstellingen • Veel overlap met informatie uit beleidsnota's • Verzamelen van nuttige prestatie-informatie is niet makkelijk • Gebrek aan koppeling tussen doelstellingen, instrumenten en middelen

VBTB heeft geleid tot een verbetering van de transparantie van de jaarlijkse begroting (van Nispen & Posseth, 2006). Ten eerste is het aantal begrotingsitems is verminderd. Ten tweede is de begrotingsformattering meer gestroomlijnd, wat vergelijkingen makkelijker maakt. Ten derde zijn het beleid en de begroting beter aan elkaar gekoppeld dan voorheen het geval was. Dankzij *VBTB* wordt er meer nagedacht over de beoogde resultaten van het beleid, wat leidt tot meer doelmatigheid (IOFEZ, 2004).

VBTB laat ministers toe om concrete beleidsinformatie in het jaarverslag achterwege te laten. De minister dient dan wel uit te leggen waarom hij het niet zinvol of relevant acht om die informatie op te nemen. Dit wordt ook wel het principe van "*comply or explain*" genoemd. Het *comply or explain*-principe heeft echter wel tot gevolg dat er minder informatie wordt aangereikt (Bouckaert & Halligan, 2008).

Ondanks de vele verbeteringen, zijn er toch nog enkele hindernissen te overwinnen. De doelstellingen dienen bijvoorbeeld nog concreter te worden geformuleerd, zodat duidelijk achterhaald kan worden of deze bereikt zijn (Debets, 2007). Een andere moeilijkheid is het verzamelen van nuttige prestatie-informatie en het koppelen van overheidsprestaties (outputs) aan de sociale effecten (outcomes) (van Nispen & Posseth, 2006).

Ook het **Verenigd Koninkrijk** heeft een aantal lessen kunnen trekken uit de recentste begrotingshervormingen. Een eerste les heeft betrekking op het bepalen van de targets of streefdoelen, zodat deze realistisch en haalbaar zijn. Hiervoor is er nood aan informatie van hoge kwaliteit en leiderschap (Norman, 2008). Ten tweede is het van belang dat departementen toegang hebben tot deze kwalitatieve prestatie-informatie met betrekking tot de koppeling tussen middelen en outcomes. Het is hierbij belangrijk dat bijvoorbeeld voldoende wordt geïnvesteerd in prestatie-meetsystemen. Ten derde is het cruciaal om de sleutelactoren binnen het begrotingsproces te betrekken en te stimuleren om mee te stappen in het nieuwe begrotingsproces. Het nieuwe proces dient begrepen en gedragen te worden door de uitvoerders op het terrein. Anders is

het niet ondenkbaar dat er sprake is van perverse effecten en gaming. Ten vierde hebben de begrotingshervormingen in het Verenigd Koninkrijk getoond dat decentralisatie en de betrokkenheid van de lokale autoriteiten aan te raden is. Departementen en agentschappen kunnen, wanneer gefocust wordt op outcomes beter, zelf beslissen aan de hand van welke outputs ze deze outcomes zullen bereiken (Norman, 2008). Dit vergroot de vrijheid van de departementen en agentschappen.

In de **Verenigde Staten** heeft de *Government Performance and Results Act (GPRA)* een stevige basis gelegd voor het prestatie-management in de federale overheid. Toch bleven er een aantal zwakke punten na de implementatie van GPRA (Shea, 2008). Ten eerste bleken veel agentschappen en programmametingen onvoldoende outcome-gericht. Ten tweede werden de beleidsbeslissingen nauwelijks genomen op basis van prestatie-informatie.

Met de invoering van PART (Program Assessment Rating Tool) werden de prestaties van de programma's en de transparantie verbeterd. Doorheen de jaren nam het aantal programma's met ratingscore 'Effective' toe (Shea, 2008). Er is echter geen toename waar te nemen met betrekking tot een grotere investering in succesvolle programma's.

Voor efficiëntere en effectievere programma's in de Verenigde Staten werden een aantal aanbevelingen geformuleerd (Shea, 2008), waaronder:

- Aanpassingen en verbetering ten gevolge van PART dienen te worden geregistreerd en gerapporteerd.
- Persoon aanstellen die verantwoordelijk is voor de verbetering van de prestaties binnen ieder agentschap.
- Vergroten van de impact van de website ExpectMore.gov om de prestaties en de verantwoording te vergroten.

Zoals uit de landenstudies blijkt duurt het gemiddeld een tiental jaar om tot een uitgewerkte prestatiebegroting te komen. Er dient dus sprake te zijn van een politiek project over de verschillende legislaturen heen.

Aandachtspunten voor Vlaanderen

Hoewel het verloop van de begrotingshervormingen in de verschillende landen telkens uniek is, is het echter toch mogelijk om enkele algemene richtlijnen op te stellen die de meest belangrijke elementen van een prestatiebegroting benadrukken en de verschillende mogelijke procesfasen met betrekking tot de invoering aangeven.

Het *OECD Senior Budget Officials Network on Performance and Results* heeft hiervoor *building blocks* opgesteld die een succesvolle invoering van een prestatiebegroting beogen (Carristine, 2008). We bouwen verder op deze vijf building blocks. Deze worden verder aangevuld met kritische succes- en faalfactoren die voortkomen uit de ervaringen van de verschillende landen die binnen dit onderzoek werden bestudeerd.

Ten eerste kan er best een **classificatie van een programmabegroting** opgemaakt worden en dient **geïnvesteed te worden in de kennis van de**

programma's (Curristine, 2008). Zonder deze informatie is het immers onmogelijk om de doelstellingen te koppelen aan de programma's en de programma's te koppelen aan de allocatie van middelen of aan het meten van de prestaties. Het is dus belangrijk om aan te geven wat we onder een bepaald programma verstaan. Er bestaan verschillende methoden om informatie te verwerven over de programma's. In sommige landen, waaronder Nederland en het Verenigd Koninkrijk, is de begrotingsstructuur gewijzigd om een goed zicht te krijgen op de programma's en de doelstellingen. Andere landen hebben informatie verkregen over de programma's zonder de begrotingsstructuur te veranderen. In de Verenigde Staten werd hiervoor PART (Program Assessment Rating Tool) ontwikkeld. PART bestaat naast de begroting.

De meeste landen hebben ervoor gekozen om de prestatie-informatie op te nemen in de begrotingsdocumenten (Curristine, 2008). Deze landen ijveren er echter wel voor dat de begrotingsformattering niet te ingewikkeld wordt. Een aantal landen opteerde ervoor dat de prestatie-informatie wordt opgenomen in aparte, ondersteunende begrotingsdocumenten. Op deze manier zou de begroting niet overladen worden.

Prestatiemetingen worden pas als inhoudsvol beschouwd wanneer een prestatie wordt gemeten vanuit verschillende perspectieven. Op deze manier wordt dan rekening gehouden met de meervoudigheid van de prestatie. Bij een systeem dat bedoeld is voor de allocatie van geld, is variëteit minder van toepassing, want het gebruik van diverse productdefinities of prestatie-indicatoren kan het allocatieproces verstoren (De Bruijn, 2006). Als alternatief kan variëteit bereikt worden door in andere systemen van beoordeling alternatieve productdefinities te gebruiken. De Bruijn (2006) stelt dat het toestaan van variëteit de prestatiemeting meer inhoudsvol maakt. Eenzelfde prestatie kan vanuit diverse invalshoeken worden bekeken, waardoor ze dus meer dan één betekenis kan hebben.

Ten tweede dient **prestatie-informatie ontwikkeld te worden, evenals informatiesystemen**. Het ontwikkelen ervan neemt immers een hele tijd in beslag. Bij het ontwikkelen van de prestatie-informatie dient rekening gehouden te worden met het doel en het toekomstig gebruik ervan. Het type van prestatie-informatie is hiervan afhankelijk. De informatie dient eerst en vooral beschikbaar, betrouwbaar, kwaliteitsvol en beheersbaar te zijn (OECD, 2008). Een grote hoeveelheid indicatoren dient bijvoorbeeld vermeden te worden. Wanneer er vervolgens streefdoelen of targets worden gekoppeld aan de indicatoren, zijn deze bij voorkeur afkomstig van het strategische planningsproces. Deze streefdoelen dienen te voldoen aan het SMART-principe (Specifiek, Meetbaar, Aanwijsbaar, Relevant en Tijdsgebonden) en kunnen best opgesteld in samenspraak met de uitvoerders op het terrein, zodat deze door hen gedragen wordt (Curristine, 2008).

Bij het ontwerpen en invoeren van informatiesystemen, is het belangrijk dat er voldoende tijd besteed wordt aan het vastleggen van taken, rollen en verantwoordelijkheden. Er moet duidelijk worden omschreven wie de informatie aanlevert en wie dit gaat auditen (Curristine, 2008).

Ten derde is het aan te raden om **plannen over middellange termijnuitgaven te koppelen aan de prestatiebegroting en planning**. Deze koppeling kan de transparantie verbeteren en ervoor zorgen dat de doelstellingen van de overheid op het voorplan komen. Door het koppelen van de plannen met betrekking tot de uitgaven op middellange termijn aan de

prestatiebegroting, wordt er informatie voorzien over de politieke doelstellingen en strategieën en de mate waarin de doelstellingen zijn bereikt, onder andere de financiële gevolgen van beslissingen op lange termijn (Curristine, 2008).

Ten vierde is het wenselijk om de **boekhoudsystemen te integreren met de prestatie-informatiesystemen** (Curristine, 2008). Indien landen hun activiteiten en prestaties rechtstreeks willen koppelen aan de allocatie van middelen, is het cruciaal om te beschikken over de informatie met betrekking tot de kosten. Sommige landen wijzen echter op de negatieve effecten hiervan. Het zou volgens hen leiden tot lagere kwaliteit wegens informatieasymmetrie. De kans is reëel dat departementen en agentschappen de overheid enkel gaan wijzen op de toenemende kosten en niet op de afnemende kosten (Curristine, 2008).

Ten vijfde dienen de **agentschappen voldoende vrijheid** te krijgen, ook op financieel vlak. De invoering van een prestatiebegroting gaat dus best gepaard met een verminderde sturing op basis van input, terwijl het agentschap grotendeels zelf bepaald op welke wijze ze de overheidsdoelstellingen bereiken. In het Verenigd Koninkrijk is het overheidssysteem eerder gecentraliseerd. Bij de invoering van de *Public Service Agreements (PSA's)* werden de streefdoelen voornamelijk gecentraliseerd opgesteld. Het gevolg was een gebrek aan eigenaarschap van de targets en doelstellingen bij de uitvoerders. Ze beschouwden dit eerder als een opgelegde verplichting van bovenuit (Curristine, 2008). In 2007 werd het *PSA*-framework aangepast naar een meer gedecentraliseerd systeem waarbij voornamelijk wordt gefocust op outcomes. Indien een prestatiemeetsysteem in interactie en met wederzijds vertrouwen is opgemaakt en vervolgens op een interactieve manier wordt gebruikt, zullen volgens De Bruijn (2006) de perverse effecten grotendeels achterwege blijven.

Verder is het ook belangrijk dat een prestatiemeetsysteem zich aanpast aan zowel de interne als de externe dynamiek waardoor de producten van de organisatie zich ontwikkelen (De Bruijn, 2006). In sommige landen was er bij de invoering van een prestatiebegroting een gebrek aan coördinatie. Dit kan opgelost worden door onder andere bijsturing (bijvoorbeeld het *comply or explain* principe in Nederland) of een structurele maatregel (bijvoorbeeld een helpdesk in Finland).

Daarnaast zijn er een aantal kritische succes- en faalfactoren met betrekking tot de invoering en gebruik van prestatiebegrotingen. Indien hiermee rekening gehouden wordt, zou de kans op perverse effecten sterk afnemen. Een eerste kritische succes- en faalfactor is de koppeling tussen de beleids- en beheerscyclus en de financiële cyclus. Sinds de invoering van de *Accrual-Based Outcomes & Outputs Framework* is er in Australië een sterke koppeling tussen de financiële cyclus (begroting, boekhouding en audit) en de beleids- en beheerscyclus (planning, monitoring en evaluatie). Dankzij de sterke koppeling tussen deze twee cycli met betrekking tot de begrotingsdocumentatie, kunnen de financiële en niet-financiële specialisten algemeen goed samenwerken (Scheers et al., 2005). In het Verenigd Koninkrijk is er echter geen sprake van een nauwe koppeling tussen de financiële en de beleids- en beheerscyclus. De *Resource Accounting & Budgeting Framework (RAB)* is niet geïntegreerd met de *Public Service Agreements (PSA's)*. Er is slechts een erg beperkte relatie tussen het *appropriation*-proces en de onderhandelingen over de *PSA's*. De streefdoelen

in de *PSA's* werden voornamelijk beslist op het einde van de *Spending Review*. Daarnaast is er ook maar een beperkte afstemming tussen de verschillende plannen en de begrotingsdocumenten. Er is immers niet steeds een eenduidige koppeling tussen de geformuleerde streefdoelen in de begroting, de vooropgestelde doelen in de *PSA's* en de doelstellingen die in de jaarrapporten worden gebruikt (Scheers et al., 2005).

Het is dus belangrijk dat niet enkel de verschillende elementen van de financiële cyclus sterk aan elkaar gekoppeld zijn, maar ook de koppeling van de volledige financiële cyclus met de beleids- en beheerscyclus (Scheers et al., 2005). Indien dit niet het geval is, bestaat het risico dat de hervorming geïsoleerd geraakt en mogelijk zijn doelstelling niet behaalt.

Om een succesvolle prestatiebegroting in te voeren is het belangrijk dat er sprake is van een resultaatgerichte cultuur (Scheers et al., 2005). Als prestatie-informatie niet naar waarde wordt geschat binnen de organisatie en als de nodige stimuli ontbreken om het gebruik ervan aan te moedigen, is de kans groot dat de implementatie niet succesvol zal zijn.

Een begrotingshervorming naar meer prestatiegerichtheid is een lange termijnproces en verloopt iteratief. Hierdoor kunnen aanpassingen gedaan worden bij onverwachte en ongewilde gebeurtenissen (Hawke, 2007). Het is dus belangrijk dat er een realistisch tijds kader wordt opgesteld voor de invoering en dat men het resultaat van de hervorming op langere termijn moet bekijken (Curristine, 2008). Daarnaast is het ook cruciaal dat er periodieke evaluaties plaatsvinden en indien dit nodig is aanpassingen aan het systeem gebeuren.

Een andere kritische succes- en faalfactor is de aanwezigheid van een politiek project. Het is essentieel bij het invoeren van een prestatiebegroting die algemeen gedragen dient te worden, dat de politici overtuigd worden om deze te aanvaarden en uit te dragen (OECD, 2008). Over de verschillende legislaturen heen dient gewerkt te worden aan een politiek project om een goed functionerende prestatiebegroting in te voeren. Er is immers nood aan een voldoende lange periode om dit traject te kunnen uitvoeren.

Samengevat kunnen we, op basis van de landenstudies, een aantal taken oplist die in rekening dienen te worden gebracht bij het ontwikkelen, de incorporatie en het gebruik van een prestatiebegroting. We maken een takenlijst per fase van de begrotingshervorming, waardoor de kans op succes bij de invoering gevoelig wordt vergroot.

Tabel 20: Werkpunten voor succes

Ontwikkeling van de prestatiebegroting

1. Zorg dat er een resultaatgerichte cultuur aanwezig is
2. Maak van de invoering van de prestatiebegroting een politiek project over de verschillende legislaturen heen
3. Werk samen met de lijndepartementen en zorg voor ondersteuning van de centrale actoren
4. Bouw een geïntegreerd prestatimanagementinformatiesysteem uit
5. Zorg voor een samenhang tussen de drie cycli

Invoering van de prestatiebegroting

6. Garandeer expertise en know-how
7. Bouw een helpdesk uit en zorg voor handboeken, training, etc.
8. Zorg voor een resultaatsresponsabilisering van de lijn
9. Zorg voor een goede afstemming tussen ministeries en agentschappen

Gebruik van de prestatiebegroting

10. Evalueer en stuur bij op periodieke basis
11. Bewaak de kwaliteit van de prestatiegegevens en organiseer audits

Daarnaast zijn er ook een aantal aandachtspunten om de kans op een mislukking te verkleinen. Ten eerste moet er opgelet worden dat er niet enkel aandacht gaat naar de prestaties. Het is noodzakelijk dat er blijvend aandacht besteed wordt aan kasopvolging.

Ten tweede dient rekening gehouden te worden met de kostprijs van het systeem. De ontwikkeling en invoering van een nieuwe begroting is een langetermijnproces en vereist dus voldoende middelen.

Ten derde moet er steeds aandacht besteed te worden aan de perverse effecten die eventueel kunnen optreden, zoals *gaming* of *cherry picking*. Er dient dus steeds bewaakt te worden dat de baten groter zijn dan de kosten. De baten hangen echter voornamelijk af van het gebruik van de nieuwe prestatiebegroting.

Tabel 21: Werkpunten om mislukking te voorkomen

1. Blijf aandacht besteden aan kasopvolging
2. Hou rekening met de kostprijs van het systeem
3. Zorg ervoor dat de perverse effecten zo klein mogelijk zijn en zoek een snelle en goede oplossing

Bij een prestatiebegroting is het wel degelijk mogelijk om te sturen op outcomes. Dit bleek uit de landenstudies. Het is echter niet vanzelfsprekend om dit meteen van bij de invoering van de prestatiebegroting te doen. In een eerste fase kan voornamelijk gebruik gemaakt worden van outputindicatoren. Na verloop van tijd kan dan steeds meer gebruik gemaakt worden van outcome-

indicatoren. Uit de landenstudies bleek ook dat de dekkinggraad niet van bij de start zeer hoog hoeft te zijn. De mate waarin budgetten werden gekoppeld aan doelstellingen nam gestaag toe in alle landen.

We kunnen algemeen stellen dat het invoeren van een prestatiebegroting binnen de Vlaamse context mogelijk is. Er zullen uiteraard zowel positieve als negatieve effecten optreden bij de implementatie. Indien er aandacht wordt besteed aan de hiervoor opgelijste kritische succes- en faalfactoren, kunnen de negatieve effecten zo klein mogelijk gehouden worden.

ALGEMENE SAMENVATTING

Dit rapport toont de begrotingshervormingen van de laatste decennia van vijf OESO-landen: Australië, Canada, Nederland, het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten. Deze landen behoren tot de koplopers op het gebied van prestatiebegrotingen. Op basis van deze studie kunnen aandachtspunten worden aangereikt ter ondersteuning bij de invoering van een meer prestatiegerichte begroting in Vlaanderen.

Deze internationaal vergelijkende studie schetst eerst het verloop van de begrotingshervormingen. Alle OESO-landen uit deze studie hebben sinds de jaren 1990 een prestatiegerichte begroting ingevoerd. Sommige lidstaten focussen wel al langer op de resultaten en outputs in hun begrotingssysteem. De afgelopen jaren werden de procedures en structuren van de begrotingen in de verschillende landen nog (geregeld) bijgestuurd. Uit de landenstudie blijkt dat de invoering van de prestatiebegrotingen gemiddeld een tiental jaren in beslag neemt en dus over verschillende legislaturen heen loopt. De verschillende landen kenden een geleidelijke overgang van input- en procesindicatoren naar vooral output- en outcome-indicatoren. De budgetten werden ook steeds meer gekoppeld aan de beleidsdoelstellingen en prestatietargets.

Dit rapport geeft verder ook een inzicht in de structuur van de verschillende begrotingsdocumenten en prestatie-managementinformatiesystemen die de landen gebruiken. Dit overzicht toont de tijdshorizon van de begroting, welke financiële en niet-financiële informatie wordt opgenomen in de begroting en de consistentie tussen de verschillende begrotingsdocumenten voor ieder land. Uit het onderzoek blijkt dat alle landen een verschillende begrotingsstructuur hebben. Bovendien zijn ook de prestatie-managementinformatiesystemen in ieder land verschillend. Elk land heeft een eigen raamwerk of model van architectuur ontwikkeld om prestatie-informatie op te nemen in het begrotingsproces.

In het derde deel van dit rapport wordt gekeken naar de problemen die kunnen opduiken bij de invoering en het gebruik van een prestatiebegroting. Hiervoor werd steeds gezocht naar verklaringen. Uit literatuuronderzoek en de landenstudie blijkt dat een prestatiebegroting kan zorgen voor perverse effecten. Er kan bijvoorbeeld sprake zijn van strategisch gedrag zoals *gaming of cherry picking*. Daarnaast bestaat ook het risico dat actuele prestaties verhuld worden. Een ander potentieel pervers effect wordt veroorzaakt doordat prestatie-indicatoren doorgaans enkel rekening houden met aantallen. In een meetstelsel worden dus vooral producten en diensten opgenomen die meetbaar en duidelijk omschreven zijn. Een laatste pervers effect dat een prestatiebegroting kan veroorzaken, is de bestraffing van productiviteit.

Echter, er kunnen ook een hele reeks baten aan prestatiebegrotingen gekoppeld worden. Via deze manier van begroten wordt meer en correctere informatie voorzien met betrekking tot de overheidsdoelstellingen. Een prestatiebegroting verbetert dus de transparantie en verantwoording. Daarnaast biedt een prestatiebegroting informatie over hoe de verschillende programma's bijdragen aan het bereiken van deze doelstellingen. Via een prestatiebegroting kan de organisatie veel leren over zichzelf. Het gebruik van een prestatiebegroting zorgt voor een grotere klemtoon op planning, en het voorziet informatie over wat werkt en wat niet. De organisatie kan haar beleid dus beoordelen op basis van de verzamelde prestatie-informatie. Op basis van deze beoordeling kunnen vervolgens beloningen of sancties gegeven worden.

Dit onderzoek wordt afgerond met de lessen die de landen hebben geleerd en wat Vlaanderen hiervan kan leren. Algemeen kan gesteld worden dat de begrotingshervormingen het financiële management in de verschillende landen opmerkelijk hebben verbeterd. Het onderzoek reikt een aantal werkpunten aan om van de invoering en het gebruik van een prestatiebegroting een succes te maken enerzijds en om een faling te vermijden anderzijds.

Tabel 22: Werkpunten voor Vlaanderen

Ontwikkeling van de prestatiebegroting

1. Zorg dat er een resultaatgerichte cultuur aanwezig is
2. Maak van de invoering van de prestatiebegroting een politiek project over de verschillende legislaturen heen
3. Werk samen met de lijndepartementen en zorg voor ondersteuning van de centrale actoren
4. Bouw een geïntegreerd prestatie-informatiesysteem uit
5. Zorg voor een samenhang tussen de drie cycli

Invoering van de prestatiebegroting

6. Garandeer expertise en know-how
7. Bouw een helpdesk uit en zorg voor handboeken, training, etc.
8. Zorg voor een resultaatsresponsabilisering van de lijn
9. Zorg voor een goede afstemming tussen ministeries en agentschappen

Gebruik van de prestatiebegroting

10. Evalueer en stuur bij op periodieke basis
11. Bewaak de kwaliteit van de prestatiegegevens en organiseer audits

Werkpunten om mislukking te vermijden

12. Blijf aandacht besteden aan kasopvolging
13. Hou rekening met de kostprijs van het systeem
14. Zorg ervoor dat de perverse effecten zo klein mogelijk zijn en zoek een snelle en goede oplossing

Uit de verschillende landenstudies blijkt dat de implementatie van een prestatiebegroting wel degelijk mogelijk is. Andere landen hebben dergelijke begrotingshervormingen met succes doorlopen. Dit gebeurde door lessen te trekken uit de ervaringen met de nieuwe begrotingen. Door het reële gebruik van de begroting krijgt men een beter inzicht wat werkt en waar er nog bijsturing nodig is. Het is ook pas bij het gebruik van een prestatiebegroting dat de baten kunnen optreden. Deze ervaringen van andere landen kunnen Vlaanderen, zeker in de beginfase, helpen bij het ontwikkelen van een prestatiebegroting. De uitvoering van het Rekendecreet staat in Vlaanderen het sturen, opvolgen en evalueren van prestaties niet in de weg. Hoe de koppeling van financiële en niet-financiële prestatie-informatie concreet kan gebeuren in Vlaanderen, vereist een verdere uitwijzing van dit rapport.

Referentielijst

Algemene Rekenkamer. (2003). *Doelmatigheidsinformatie in begroting en jaarverslag*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Auditor General of Canada. (2000). *Reporting Performance to Parliament. Progress Too Slow*. Ottawa: Office of the Auditor General of Canada.

Auditor General of Canada. (2001). *Matters of Special Importance 2001*. Ottawa: Office of the Auditor General of Canada.

Australian National Audit Office. (2001). *Performance Information in Portfolio Budget Statements*. Canberra: Commonwealth of Australia.

Blöndal, J.R., Bergvall, D., Hawkesworth, I. & Deighton-Smith, R. (2008). Budgeting in Australia. *OECD Journal on Budgeting* 8 (2), pp. 133-196.

Bouckaert, G. (2002). Reform of Budgetary Systems in the Public Sector. In: M. Högye (Ed). *Local Government Budgeting*. Budapest: Open Society Institute (Local Government and Public Service Reform Initiative), pp. 17-42.

Bouckaert, G. (2003). Renewing Public Leadership: The Context for Public Service Delivery Reform. In: J. Finlay & M. Debicki (eds), *Delivering Public Services in CEE Countries: Trends and Developments*, Network of Institutes and Schools of Public Administration in Central and Eastern Europe, Proceedings from the Tenth Annual Conference, Cracow, 25-27 April 2002, pp. 15- 26.

Bouckaert, G. & Halligan, J. (2008). *Managing Performance. International Comparisons*. London: Routledge.

Bouckaert, G., Scheers, B., Sterck, M. & Van Reeth, W. (2002). *Internationaal vergelijkend onderzoek naar de modernisering van de beleids- en beheerscyclus: begroting en planning*. Leuven: Instituut voor de Overheid – Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen.

Bouckaert, G. & Van Nuffel, L. (2000). *Financieel Overheidsmanagement: Internationale tendensen van begroting, boekhouding en audit*. Brugge: die keure.

Carlin, T. & Guthrie, J. (2003). Accrual Output Based Budgeting Systems in Australia. The Rhetoric-reality gap. *Public Management Review* 5 (2), pp. 145-162.

Chan, M., Nizette, M., La Rance, L., Broughton, C. & Russell, D. (2002). Australia. *OECD Journal on Budgeting* 1 (4), pp.35-69.

Conings, V. (2007). Budget and Performance Integration – Performance Information in the Budget, Planning and Reporting Documents. In: V. Conings, M. Sterck & G. Bouckaert, *Budgeting, Accounting and Auditing for Results towards Integrated Financial Management*. Leuven: Instituut voor de Overheid – Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, pp.33-76.

Curristine, T. (2005). Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire. *OECD Journal on Budgeting* 5 (2), pp. 87-131.

Curristine, T. (2008). *Sequencing and Pacing of Performance Budgeting Reforms: Summary of the 5th annual meeting of the SBO Network on Performance and Results 27-28 October 2008*. Paris: OECD.

Debets, R. (2007). Performance Budgeting in the Netherlands. *OECD Journal on Budgeting* 7 (4), pp. 103-122.

De Bruijn, H. (2006). *Managing Performance in the Public Sector*. London: Routledge.

Department of Finance and Administration (2000). *The Outcomes and Outputs Framework: Guidance Document*. Canberra: DOFA.

Department of Finance and Deregulation (2008). *Operation Sunlight Reform Process*. CPA Annual Conference, Canberra, 13 November 2008.

Department of the Parliamentary Library. (2002). *The Commonwealth Budget: Process and Presentation*. Canberra: Department of the Parliamentary Library.

De Waal, A.A. & Kerklaan, L.A.F.M. (2004). *De Resultaatsgerichte Overheid: Op weg naar de prestatiegedreven overheidsorganisatie*. Den Haag: Holland Consulting Group.

ExpectMore. (2011). Expect Federal Programs to Perform Well, and Better Every Year. [12.05.2011, ExpectMore: <http://www.whitehouse.gov/omb/expectmore>].

Hawke, L. (2007). Performance Budgeting in Australia. *OECD Journal on Budgeting* 7 (3), pp. 133-147.

HM Treasury. (1998). *Public Services for the Future: Modernisation, Reform, Accountability (Comprehensive Spending Review: Public Service Agreements 1999-2002)*, presented to Parliament by the Chief Secretary to the Treasury by Command of Her Majesty, December, Cm 4181; London.

HM Treasury. (2001). *Managing Resources: Full Implementation of Resource Accounting and Budgeting*. London: HM Treasury.

HM Treasury. (2009). *PSA Delivery Agreement 8: Maximise employment opportunity for all*. London: HM Treasury.

HM Treasury, Cabinet Office, National Audit Office, Audit Commission & Office for National Statistics. (2001). *Choosing the Right FABRIC: A Framework for Performance Information*. London: HM Treasury, Cabinet Office, National Audit Office, Audit Commission & Office for National Statistics.

Hoover, H. (1950). *Budgeting and Accounting: A Report to the Congress. Commission on Organization at the Executive Branch of Government*. New York: MCGraw-Hill.

HM Treasury. (2002). *Public Spending and Services. Parliamentary Supply Estimates: Index*. London: HM Treasury.

HM Treasury & the Sure Start Unit. (2002). *The Quality of Public Expenditure – Challenges and Solutions in Results Focused Management in the Public Sector. United Kingdom*. Paris: OECD-PUMA, pp. 184-204.

Interdepartementaal Overlegorgaan Financieel Economische Zaken (IOFEZ). (2004). *Eindrapport VBTB-evaluatie. Lessen uit de praktijk*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

James, O. (2004). The UK Core Executive's Use of Public Service Agreements as a Tool of Governance. *Public Administration* 82 (2), pp. 397-419.

Lüder, K.G. (1992). A Contingency Model of Governmental Accounting Innovations in the Political-administrative Environment. *Research in Governmental and Nonprofit Accounting* 7, pp. 99-127.

Lüder, K.G. (1994). The Contingency Model Reconsidered: Experiences from Italy, Japan, and Spain. In: E. Buchor & K. Schedler (eds), *Perspectives on Performance Measurement and Public Sector Accounting*. 4th Biennial Conference on Comparative International Governmental Accounting Research (CIGAR), St. Gallen, Bern: Haupt, pp. 1-15.

McCormack, L. (2007). Performance Budgeting in Canada. *OECD Journal on Budgeting* 7 (4), pp. 49-66.

McDonald, C. (2009). *Modern Budget Reform and the Impact on Parliaments: the Australian Experience*. Canberra: Senate Finance and Public Administration Committee.

McPhee, I. (2005). Outcomes and Outputs: Are We Managing Better as a Result? *CPA National Public Sector Convention*, 20 May.

Ministerie van Financiën. (2001). *RPE 2001, Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Ministerie van Financiën. (2002a). *Het referentiekader mededeling over de bedrijfsvoering*. Den Haag: Ministerie van Financiën.

Moesen, W. (1998). *Comptabiliteit van de openbare besturen*, cursus K.U.Leuven.

National Audit Office (2001). *Measuring the Performance of Government Departments*. London: National Audit Office.

National Audit Office (2004). *Annual Report 2003: Helping the Nation Spend Wisely*. London: NAO.

Noordegraaf, M. & Abma, T. (2003). Management by Measurement? Public Management Practices Amidst Ambiguity. *Public Administration* 81 (4), pp. 853-871.

Norman, Z. (2008). Performance Budgeting in the United Kingdom. *OECD Journal on Budgeting* 8 (1), pp. 75-90.

Office of Management and Budget (OMB). (2010). Circular No. A-11 Part 1 General Information. Washington, DC: OMB.

Office of the Auditor General of Canada. (2003). Chapter 1: Rating Departmental Performance Reports. *A Status Report to the House of Commons*. Ottawa: Office of the Auditor General of Canada.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2002). A Brief Comparison of the Budgeting Systems in the G7 Countries. Paris: OECD.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2007). OECD International Budget Practices and Procedures Database. [18.05.2011, OECD: <http://www.oecd.org/gov/budget/database>].

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2007). Performance Budgeting in OECD Countries. Paris: OECD.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2008). *Performance Budgeting: A Users' Guide*. [10.05.2011, OECD: www.oecd.org/publications/policybriefs].

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). (2009). *Government at a Glance 2009*. Paris: OECD.

Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) & World Bank. (2003). Results of the Survey on Budget Practices and Procedures. [<http://ocde.dyndns.org>].

Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform. A Comparative analysis*. Second Edition. Oxford: University Press.

Posseth, J.J.A. (2010). *Wat koop je ervoor? Over de ervaringen van Nieuw-Zeeland en Nederland met 'het managen' van veiligheid via de begroting* [Doctoraatsthesis]. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Pot, F. (2002). VBTB en wetgeving. *Regelmaat 2002* (6), pp.193-198.

Premchand, A. (1998). Umbrella Themes Obscure Real Problems: An Appraisal of Recent Efforts to Improve Financial Management. *Public Budgeting & Finance* 18 (3), pp. 72-88.

Robinson, M. (2007). Performance Budgeting Models and Mechanisms. In: M. Robinson, *Performance Budgeting: Linking Funding and Results*. Hampshire: Palgrave Macmillan, pp. 1-18

Robinson, M. & Brumby, J. (2005). *Does Performance Budgeting Work? An Analytical Review of the Empirical Literature*. Washington, DC: International Monetary Fund.

Scheers, B. & Sterck, M. (2002). Australië. In: G. Bouckaert, B. Scheers, M. Sterck & W. Van Reeth (2002). *Internationaal vergelijkend onderzoek naar de modernisering van de beleids- en beheerscyclus: begroting en planning*. Leuven: Instituut voor de Overheid – Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, pp. 19-50.

Scheers, B. & Sterck, M. (2002). Canada. In: G. Bouckaert, B. Scheers, M. Sterck & W. Van Reeth (2002). *Internationaal vergelijkend onderzoek naar de modernisering van de beleids- en beheerscyclus: begroting en planning*. Leuven: Instituut voor de Overheid – Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, pp. 51-78.

Scheers, B. & Sterck, M. (2002). Verenigde Staten. In: G. Bouckaert, B. Scheers, M. Sterck & W. Van Reeth (2002). *Internationaal vergelijkend onderzoek naar de modernisering van de beleids- en beheerscyclus: begroting en planning*. Leuven: Instituut voor de Overheid – Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, pp. 203-248.

Scheers, B., Sterck, M. & Bouckaert, G. (2005). Lessons from Australian and British Reforms in Results-oriented Financial Management. *OECD Journal on Budgeting* 5 (2), pp. 133-162.

Shand, D.A. (1998). Budgetary Reforms in OECD Member Countries. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management* 10 (1), pp. 63-88.

Shea, R.J. (2008). Performance Budgeting in the United States. *OECD Journal on Budgeting* 8 (1), pp. 61-74.

Sterck, M. & Bouckaert, G. (2007). Quality of Performance Information. In: V. Conings, M. Sterck & G. Bouckaert, *Budgeting, Accounting and Auditing for Results towards Integrated Financial Management*. Leuven: Instituut voor de Overheid – Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, pp.33-76.

Staatscourant. (2006). *RPE 2006 Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek en Beleidsinformatie 2006*. Den Haag, 28 april, 83/14.

Sterck, M. (2002). Nederland. In: G. Bouckaert, B. Scheers, M. Sterck & W. Van Reeth (2002). *Internationaal vergelijkend onderzoek naar de modernisering van de beleids- en beheerscyclus: begroting en planning*. Leuven: Instituut voor de Overheid – Steunpunt Bestuurlijke Organisatie Vlaanderen, pp. 103-137.

Talbot, C. (2007). Memorandum and Oral Evidence. In: *The 2007 Comprehensive Spending Review, First Report of Session 2007-08, House of Commons Treasury Select Committee HC55*. London: The Stationary Office.

Talbot, C. (2010). Performance in Government. The Evolving System of Performance and Evaluation Measurement, Monitoring, and Management in the United Kingdom. *ECD Working Paper Series 24*. Washington, DC: The World Bank.

Treasury Board of Canada Secretariat. (1994). *The Expenditure Management System of the Government of Canada*. Ottawa: TBS.

Treasury Board of Canada Secretariat. (2003). Review and Assessment of 2002 Departmental Performance Reports. Ottawa: TBS.

Treasury Board of Canada Secretariat. (2011). TBS Management Accountability Framework. [18.05.2011, TBS: <http://www.tbs-sct.gc.ca/maf-crg/index-eng.asp>].

Treasury Board of Canada Secretariat. (2011). *Treasury Board of Canada Secretariat*. [10.05.2011, TBS: <http://www.tbs-sct.gc.ca>].

Tweede Kamer der Staten Generaal. (1999). *Van Beleidsbegroting tot Beleidsverantwoording*. Den Haag: Sdu Uitgevers.

Tweede Kamer der Staten Generaal. (2005). *Rijk Verantwoord 2005*. Den Haag: Sdu Uitgeverij.

United States General Accounting Office. (1997). Performance Budgeting, Past Initiatives Offer Insight for GPRA Implementation. *Report to Congressional Committees, GAO/AIMD-97-46*, pp.26-54.

United States General Accounting Office. (2011). *Government Performance. GPRA Modernization Act Provides Opportunities to Help Address Fiscal, Performance, and Management Challenges. Testimony Before the Committee on the Budget, U.S. Senate*. Washington, DC: U.S. GAO.

Van der Knaap, P. (2000). Evaluatieonderzoek en prestatiegegevens bij het rijk: nieuwe kaders en perspectieven. *Beleidsanalyse 2000 (3/4)*, pp. 35-49.

Van Dooren, W., Bouckaert, G. & Halligan, J. (2010). *Performance Management in the Public Sector*. London: Routledge.

Van Nispen, F.K.M. & Posseth, J.J.A. (2006). Performance Budgeting in the Netherlands: Beyond Arithmetic. *OECD Journal on Budgeting 6 (4)*, pp. 37-62.

Van Reeth, W. (2002). *The Bearable Lightness of Budgeting. An Explorative Research on the Uneven Implementation of Performance Oriented Budget Reform* [Doctoraatsthesis]. Leuven: Katholieke Universiteit Leuven – Instituut voor de Overheid.

Webb, R. (2002). *The Commonwealth budget: process and presentation*. Canberra: Department of the Parliamentary Library.

Weets, K. (2010). Financieel Management in de Overheid. In: G. Bouckaert, A. Hondegheem, J. Voets, E. Cautaert & S. Op de Beeck (Red.). *Handboek Overheidsmanagement*. Brugge: Vanden Broele, pp. 233-263.

Wilkins, P. (2003). The Use and Usefulness of Public Sector Performance Information: Have We Lost the Plot? *2020 Vision – Government for the Future*. Brisbane.

Meer informatieve over begrotingsdocumenten:

Australië

Commonwealth Budget: www.budget.gov.au

Department of Education, Employment and Workplace Relations:
www.deewr.gov.au

Canada

Budget Canada 2011: www.budget.gc.ca

Environment Canada: www.ec.gc.ca

Treasury Board of Canada Secretariat: www.tbs-sct.gc.ca

Nederland

Rijksbegroting Nederland: www.rijksbegroting.nl/2011

Verenigd Koninkrijk

HM Treasury: www.hm-treasury.gov.uk

Public Service Agreements:

http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/+http://www.hm-treasury.gov.uk/pbr_csr07_psaindex.htm

Verenigde Staten

Budget Verenigde Staten: www.gpoaccess.gov/usbudget



Stapunt beleidsrelevant onderzoek 2007-2011



fiscaliteit en begroting