Waardegedreven begroten

Een kwalitatief onderzoek naar de kansen voor de rol van begroten en verantwoorden voor de creatie van publieke meerwaarde bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Jeff van As

Utrecht, 14 juli 2019

Waardegedreven begroten

Een kwalitatief onderzoek naar de kansen voor de rol van begroten en verantwoorden bij de creatie van publieke meerwaarde bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Master Publiek Management, Universiteit Utrecht
Departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap (USBO)

Onderzoeker
Jeff van As (4060989)

Begeleiders USBO
Eerste lezer: Tom Overmans
Tweed lezer Robin Bouwman

Opdrachtgever
Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
Directie Financieel-Economische Zaken, afdeling Begrotingszaken

Utrecht, 14 juli 2019

Samenvatting

In de afgelopen decennia is de sturing in het publieke bestel aan flinke verandering onderhevig geweest. De traditionele rechtstaat gekend door de waarden van Old Public Administration (OPA) heeft terrein verloren aan New Public Management (NPM), gekenmerkt door een focus op een efficiënte, effectieve en marktgerichte overheid. In de laatste jaren is daar een derde opkomende stroming bijgekomen; Public Value Management (PVM). Deze gaat er vanuit dat de overheid de grote, steeds complexere opgaven van de maatschappij niet meer alleen kan oplossen. Hiervoor is strategisch management nodig, waarbij de publieke waardepropositie in balans moet zijn met de legitimiteit en steun die er voor de propositie is en de beschikbare operationele capaciteit om deze waarde te realiseren. Er is slechts beperkt conceptueel onderzoek gedaan op het snijvlak tussen PVM en financiën. Bij het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) is PVM ook met een opmars bezig. De afdeling Financieel-Economische Zaken had de wens te onderzoeken hoe het proces van begroten en verantwoorden kan worden ingericht om de creatie van publieke waarden te faciliteren.

Het vertrekpunt van PVM begroten is het model van Douglas, Overmans en Scilia (2018). PVM begroten veronderstelt drie veranderingen; het concretiseren van de publieke meerwaarde van inactieven, het samen doen met stakeholders en burgers en het realiseren van een flexibel proces gericht op leren. Deze veranderingen zouden een plek in de drie fasen van begroten (alloceren, managen en verantwoorden) moeten krijgen. Hierdoor is PVM begroten een manier om een organisatie te helpen het goede te doen.

Voor dit onderzoek is geobserveerd, zijn documenten geanalyseerd en zijn semigestructureerde interviews afgenomen met medewerkers van het ministerie van BZK. Uit deze dataverzameling komt naar voren dat er nog niet echt wordt gestuurd op publieke waarde, maar dat de beweging wel is ingezet. Er is nog geen eenduidige definitie of werkwijze waardoor het lastig is om vanuit publieke waarden te denken en werken. In het proces van begroten en verantwoorden is niet eenvoudig, maar zeker mogelijk, publieke waarde een plek te geven. Op dit moment is het echter nog te veel een bureaucratische hoepel waar doorheen moet worden gesprongen. Hierbij wordt vooral gestuurd op de traditionele waarden van OPA (rechtmatigheid en uitputting) en NPM (doeltreffendheid en doelmatigheid). Om meer richting een waardegedreven begroting te bewegen is het belangrijk om de inhoudelijke richtingwijzers te verbinden met de doelstellingen van beleidsartikelen en de hieronder liggende onderdelen van een begroting. Het feit dat de financiële- en beleidsmatige cyclus beperkt op elkaar aansluiten helpt niet mee. De kansen voor PVM begroten lijken het grootst op het niveau van individuele voorstellen, aangezien de overkoepelende begroting van een BZK aan veel regels is gebonden. Van deze individuele voorstellen zijn ook enkele voorbeelden binnen BZK aanwezig waar elementen van PVM begroten worden gevonden. Burgers en stakeholders zijn beperkt betrokken bij het proces van begroten en verantwoorden. Bij het maken van beleid worden beide al steeds meer betrokken, hier kan het gesprek worden aangevuld met hoeveel en op welke manier financiële middelen het beste kunnen worden besteed. Evalueren, leren en verantwoorden is niet populair, de focus ligt vooral op het maken van nieuwe plannen, vooruit kijken en meegaan met wat op de organisatie af komt. Voor PVM begroten is juist deze reflectie van essentieel belang.

Het is mogelijk om middels het proces van begroten en verantwoorden publieke waardecreatie te faciliteren, echter blijven de waarden van OPA en NPM altijd belangrijk en is er een breed gedragen ontwikkeling in de organisatie nodig om echt verschil te maken met PVM begroten.

Inhoud

Samenvatting ... 3
1. Inleiding ... 5
1.1. De ontwikkeling richting publieke waarde management ... 5
1.2. Doelen ... 6
1.3. Leeswijzer ... 8
2. Onderzoeksvraag en deelvragen ... 9
3. Theoretisch Kader ... 11
3.1. Publieke waarde ... 11
3.2. Publieke waarde management ... 13
3.3. Begroten en verantwoorden ... 16
3.4. Publieke waarde begroten ... 17
4. Context van begroten en verantwoorden bij BZK ... 20
4.1. Verantwoord Begroten ... 20
4.2. Comptabiliteitswet ... 21
4.3. Begrotingsregels ... 24
4.4. Begrotingsproces ... 24
5. Methoden ... 26
5.1. Onderzoeksstrategie ... 26
5.2. Onderzoeksmethoden ... 27
5.3. Casusselectie ... 28
5.4. Data analyse ... 29
5.5. Onderzoekskwaliteit ... 30
6. Bevindingen ... 32
6.1. De ontwikkeling van publieke waarde management binnen BZK ... 32
6.2. Publieke meerwaarde in de begroting en verantwoording ... 34
6.3. Beperkte betrokkenheid van burgers en stakeholders ... 37
6.4. Problemen bij flexibiliteit en leren ... 39
7. Discussie ... 43
8. Conclusie ... 45
8.1. Beantwoording deelvragen ... 45
8.2. Beantwoording hoofdvraag ... 48
8.3. Aanbevelingen ... 49
Verwijzingen ... 51
Bijlage 1: Topics ... 56
Bijlage 2: Codeboom ... 57

1. Inleiding

1.1. De ontwikkeling richting publieke waarde management

In de afgelopen decennia zijn mensen anders aan gaan kijken naar de overheid en hoe deze moet worden aangestuurd. Sinds het begin van de twintigste eeuw werd deze Weberiaans aangestuurd vanuit waarden zoals rechtvaardigheid, eerlijkheid en gelijkheid; in de bestuurskunde bekend als Old Public Administration (Osborne, 2006). Begin jaren negentig kwamen door een steeds verder uitgebouwde verzorgingsstaat en financiële recessie de overheidsfinanciën onder druk te staan en deed het Verenigd Koninkrijk ontwikkelde blik op de overheid ook in Nederland haar intrede; New Public Management. De overheid moest net als een bedrijf worden gerund en naast de oude waarden werden ook efficiëntie, doelmatigheid en prestaties heel belangrijk. Daarnaast wordt er vooral gestuurd op output en worden steeds meer traditionele overheidsdiensten uitbesteed en geprivatiseerd (Hood, 1991). Tevens is de rol van de burger binnen dit paradigma veranderd, ze worden meer gezien als cliënt of klant waardoor de kwaliteit van dienstverlening en de rol van de professional steeds belangrijker is geworden (Bockel & Noordegraaf, 2006).

Deze manier van managen bracht echter wel soms perverse prikkels en onverwachte effecten met zich mee. Zo werd bijvoorbeeld de sturing op resultaten en effectiviteit belangrijker dan het echt bijdragen aan de samenleving. Ook kreeg de politiek door NPM meer invloed op managers en is door het toezicht op de prestaties de bureaucratie toegenomen (Hood & Peters, 2004). Daarnaast bleek dat de toegenomen competitie niet altijd zorgde voor lagere kosten of hogere efficiëntie en dat de gestelde doelen vaak niet behaald werden. Dit kwam onder andere doordat het gedachtengoed van uit de private sector niet één op één kon worden overgenomen. Te vaak werd voor een *one-size-fits-all* benadering van NPM gekozen die niet altijd toepasbaar bleek (O'Flynn, 2007). Dit betekent niet dat New Public Management volledig afgeschreven hoeft te worden, het effectieve en efficiënt leveren van publieke diensten kan waardevol zijn. Dit kan echter alleen succesvol worden gedaan als de instrumenten die worden gebruikt om bijvoorbeeld prestaties in kaart te brengen zinvol worden gemaakt en op de juiste manier worden ingezet (Noordegraaf, 2015).

Door de sterke focus op eigen prestaties als gevolg van NPM, is de samenwerking tussen organisaties niet altijd vanzelfsprekend, terwijl dit wel noodzakelijk is voor de aanpak van maatschappelijke opgaven die vaak niet meer door één organisatie zelfstandig kunnen worden opgepakt (Christensen & Lægreid, 2007). Hierdoor ontstond een stroming gericht op het samenwerken, bekend als New Public Governance, waarbij bereiken van overkoepelende publieke waarden die alleen door samenwerking kunnen worden gerealiseerd centraal staat (Bovens, 't Hart, & van Twist, 2012).

Het gedachtengoed rondom deze publieke waarden, *Public Value Management* (PVM), is in de jaren 90 ontwikkeld door Moore (1995). Wat precies publieke waarde is, is niet eenduidig te bepalen maar afhankelijk van de context (Noordegraaf & Teeuw, 2004). Het idee van publieke waarde gaat er in ieder geval van uit dat deze niet door de overheid alleen kan worden gerealiseerd. Er moet worden gestuurd op uitkomsten die positieve effecten hebben op de maatschappij, stelt dat het proces ook waarde kan toevoegen en dat een focus op leren belangrijk is in een organisatie (Geest & Teesink, n.b.).

Om publieke waarde te kunnen creëren is strategisch management nodig (Moore, 1995). Moore heeft vanuit de private sector een model om de strategie van een organisatie te verbeteren omgebouwd tot iets wat toepasbaar is op de publieke sector. Het strategisch managen van een publieke organisatie

gaat om het in balans brengen van de toegevoegde publieke waarde, bronnen van legitimiteit en steun en de operationele capaciteit (Moore, 2000).

Dit alles betekent niet dat het NPM gedachtengoed verdwijnt. Net als OPA blijft dit nog steeds belangrijk binnen de publieke sector (Goldfinch & Wallis, 2010). Deze drie sturingsparadigma's volgen elkaar niet zozeer op, maar vormen een nieuw geheel. Dit wordt op de volgende manier treffend verwoord in een publicatie over publieke waarde en overheidssturing van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB);

> *"Welke activiteiten, taken en opvattingen tot welke categorie – veranderen of blijven – behoren zal de tijd uitwijzen. We gaan wellicht een volgende fase in, maar dan vooral één van vermenging en een toenemende variëteit. Dat vereist niet zozeer het instellen op 'het nieuwe', maar vooral het kunnen omgaan met het meervoudige. Niet het wegleggen van het bestaande, maar het opnieuw op elkaar afstemmen van wat goed is aan de traditionele praktijk en de nieuw ontwikkelende vormen. Eerder synchroniseren dan transformeren. Radicale aanpassing in plaats van grootschalige vernieuwing" (van der Steen, van Twist, Chin-A-Fat, & Kwakkelstein, 2013, p. 43).*

1.2. Doelen

Naar publieke waarden en het managen daarvan is veel onderzoek gedaan, zijn er veel tools ontwikkeld en er is veel over gedebatteerd, stellen Williams en Shearer in hun review van de literatuur. Wel is er volgens hen een groot gebrek aan empirisch onderzoek naar de werking van het public value framework (Williams & Shaerer, 2011). Alford, Douglas, Geuijen en 't Hart kwamen recenter tot een soortgelijke conclusie; *"the public value framework has inspired only a limited amount of empirical research, so its current status is mainly heuristic"* (Alford, Douglas, Geuijen, & 't Hart, 2017, p. 592). Er wordt in de literatuur zelfs gewaarschuwd dat het publieke waarde paradigma naar de achtergrond zou kunnen verdwijnen als aandacht voor de empirie in het onderzoeksveld uitblijft (Hartley, Alford, Knies, & Douglas, 2017).

Ondanks een gebrek aan empirisch onderzoek zijn verschillende organisaties in Nederland hier wel mee aan de slag. Al dan niet onder een andere naam of met een sterk vergelijkbare invulling, heeft Public Value Management zijn intrede gemaakt. Zo hebben de Nederlandse Spoorwegen hun *True Value* in kaart gebracht en proberen te sturen op het vergroten van hun positieve maatschappelijke bijdragen en het verminderen van de negatieve gevolgen (KMPG, 2015). De gemeente Oss stuurt bij de inzet van gemeentelijk vastgoed niet alleen meer op efficiëntie en effectiviteit, maar ook op maatschappelijke relevant (VNG, 2017). De afdeling Volksgezondheid van de gemeente Utrecht poogt te sturen op publieke waardecreatie, bijvoorbeeld bij de beleidsnota (van de Noort, 2017). In een rapport van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten worden nog meer voorbeelden aangedragen, over bijvoorbeeld wonen, arbeidsintegratie en versterking van de lokale democratie (VNG, 2018).

Waar zowel in de literatuur als in de praktijk echter weinig aandacht voor is betreft de relatie tussen publieke waarden en financiën. Dat is vreemd aangezien financiële keuzes veel invloed hebben op het beleid en de uitkomsten daarvan. Douglas, Overmans en Sicilia linken in hun artikel Public Value Management aan het begrotingsproces, door de belangrijkste functies van begroten, allocatie, management en verantwoording te bekijken vanuit publieke waarden. Zo komen zij tot een conceptualisering van Public Value Budgeting (Douglas, Overmans, & Sicilia, 2018).

Het is daarom interessant en relevant om te kijken naar de relatie tussen publieke waarden en financiën; zowel in de literatuur als in de praktijk is hier nog weinig over bekend. De artikelen die er zijn, zijn met name conceptueel en theoretisch. Daarom is het relevant en interessant om in de praktijk te onderzoeken hoe begroten en verantwoorden vanuit PVM werkt, wat de belemmeringen zijn en wat de praktijk betekent voor het model.

De Nederlandse regering heeft zich in het regeerakkoord Rutte III gecommitteerd het vergroten van de publieke waarde die de overheid levert en deze inzichtelijk te maken. Hiervoor is onder leiding van het ministerie van financiën de operatie Inzicht in Kwaliteit gestart.

Middels deze operatie probeert de Rijksoverheid via alle ministeries hier richting aan te geven met als doel om de maatschappelijke impact te vergroten van het overheidsbeleid. Ter illustratie gaat BZK hier concreet mee aan de slag rondom het programma 'aardgasvrije wijken' met als doel te onderzoeken hoe projecten met een nauwe samenwerking met medeoverheden geëvalueerd kunnen worden, Economische Zaken gaat evalueren hoe klimaatbeleid over begrotingsgrenzen heen kan worden geëvalueerd en wordt bij de belastingdienst bezien hoe geleerd kan worden van de private sector met betrekking tot klantcontact (Ministerie van Financiën, 2019b, pp. 2-3). Dit soort initiatieven laten zien dat er momentum is om de beweging richting PVM te versterken.

Dit onderzoek zal worden uitgevoerd binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Public Value is één van de pijlers binnen de organisatieontwikkeling van het departement (Observaties A). Er worden allerlei activiteiten ondernomen om deze ontwikkeling op gang te brengen. Zo heeft bijvoorbeeld Mark Moore op 17 mei 2019 een lezing gegeven over het creëren van publieke waarde voor medewerkers van het ministerie. Binnen BZK wordt onder andere door de afdeling Financieel-Economische Zaken (FEZ) deze ontwikkeling aangejaagd. Zo wordt er op het niveau van de Secretaris-Generaal (SG) en Directeur-Generaal(s) (DG) over de publieke waarden die BZK nastreeft gesproken, zijn er waardeproposities ontwikkeld en wil FEZ nu graag door middel van de begroting de waardegedreven aanpak ondersteunen.

De begroting en verantwoording zijn sterk gericht op rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid, wat duidelijke kernmerken zijn van de OPA en NPM-paradigma's (Duisenberg & van Meenen, 2014). Dit proces ligt behoorlijk vast in regels en eisen die voortkomen uit de paradigma's van Old Public Administration en New Public Management; de comptabiliteitwet (onder andere als invulling van de grondwet) (Wettenbank Overheid, 2017), begrotingsregels 2018-2022 van Rutte III (Rijksoverheid, 2017) en de wet houdbare overheidsfinanciën (Wettenbank Overheid, 2013) stellen allerlei eisen. Op dit moment lijkt PVM hier nog niet echt een rol in te hebben, maar het is interessant om te kijken wat er binnen deze kaders mogelijk is om dit een plek hierin te geven. Aangezien het publieke waarde gedachtengoed ook breder speelt binnen de Nederlandse context, zijn de uitkomsten van dit onderzoek daardoor ook buiten BZK potentieel relevant.

Hier vorm aan geven in de praktijk is niet eenvoudig, daarom heeft FEZ gevraagd om te onderzoeken hoe binnen BZK vormgegeven kan worden aan begroten en verantwoorden vanuit publieke waarde. FEZ is vooral geïnteresseerd in hoe het proces van begroten en verantwoorden zo kan worden ingericht dat het helpt om maatschappelijke meerwaarde te creëren. Dat BZK hier nu mee aan de slag wil geeft een kans om iets toe te voegen aan de, nu beperkte, literatuur die publieke waarden en financiën combineren.

1.3. Leeswijzer

In het volgende hoofdstuk worden de hoofdvraag en deelvragen van dit onderzoek gepresenteerd en wordt toegelicht hoe de deelvragen toewerken naar de beantwoording van de hoofdvraag. Vervolgens worden in het theoretisch kader de belangrijkste theoretische van deze scriptie concepten uitgewerkt; er wordt eerst besproken wat publieke waarde eigenlijk is, daarna hoe je hiermee kunt sturen door middel van publieke waarde management en als laatste wordt geschetst hoe je kunt begroten vanuit PVM op basis van het model van Douglas, Overmans, en Sicilia. Hierna wordt de context van begroten en verantwoorden van het ministerie van BZK uiteengezet. Het methodehoofdstuk legt uit welke keuzes zijn gemaakt in de uitvoering van dit onderzoek, hoe data is verzameld en wat er is gedaan om de kwaliteit van het onderzoek te waarborgen. Daaropvolgend worden langs een viertal lijnen de bevindingen van deze scriptie beschreven; de ontwikkeling van het publieke waarde management binnen BZK, de publieke meerwaarde in de begroting en verantwoording, betrokkenheid van burgers en stakeholders en complexiteit van flexibiliteit en leren. Vervolgens gaat de discussie in op de bijdrage van dit onderzoek aan het theoretische debat, de beperkingen van dit onderzoek en worden suggesties voor vervolgonderzoek gedaan. Als laatste worden de deelvragen en hoofvraag beantwoord en worden aanbevelingen gepresenteerd in de conclusie van deze scriptie.

2. Onderzoeksvraag en deelvragen

Een begroting en jaarverslag creëert op zichzelf niet zozeer maatschappelijke meerwaarde, maar het proces zou wel kunnen bijdragen aan de manier waarop BZK meerwaarde creëert. Dit onderzoek richt zich dan ook vooral op hoe dit gefaciliteerd zou kunnen worden. De hoofdvraag van dit onderzoek is;

Hoe kan een ministerie het proces van begroten en verantwoorden inrichten om publieke waardecreatie te faciliteren?

Voordat een antwoord op de hoofdvraag geformuleerd kan worden moeten eerst een aantal deelvragen worden beantwoord. Allereerst worden twee theoretische deelvragen beantwoord om richting te geven aan wat er in de empirie moet worden onderzocht. Vervolgens zorgt de beantwoording van een viertal empirische deelvragen dat de hoofdvraag beantwoord kan worden.

2.1. 'Wat is publieke waarde en hoe kun je hier op sturen?'

Om publieke waardecreatie te faciliteren vanuit het proces van begroten en verantwoorden moet het eerst duidelijk zijn wat publieke waarde is en hoe hierop gestuurd kan worden. In de literatuur is al veel geschreven over publieke waarde (management), een verkenning van deze literatuur draagt bij aan een gedeeld begrip hiervan. Op basis hiervan kunnen topics worden geïdentificeerd om zo in de praktijk te onderzoeken hoe binnen BZK met publieke waarde wordt omgegaan en in hoeverre er op wordt gestuurd.

2.2. 'Hoe kun je begroten en verantwoorden vanuit publieke waarden?'

Begroten vanuit publieke waarden is vooralsnog vooral een theoretische exercitie. Het begrotingsproces zou moeten bijdragen aan het beleid waarmee publieke waarde wordt gecreëerd. Hoe verhouden beide zich tot elkaar en wat zegt de literatuur over hoe dit ingericht zou kunnen worden? Door de literatuur hierover te presenteren kunnen handvatten worden gevonden hoe binnen BZK vanuit theoretisch oogpunt in de praktijk mee aan de slag te gaan en hiervoor aan empirisch onderzoek nodig is.

2.3. 'Hoe wordt gestuurd op publieke waarden bij BZK?'

Vervolgens wordt in de praktijk gekeken hoe publieke waardecreatie en sturing daarop op dit moment eruit ziet binnen BZK op basis van deelvraag één. Er lopen al verschillende initiatieven op het ministerie rondom publieke waarden. Hoe hierop wordt gestuurd heeft invloed op hoe het proces van begroten en verantwoorden publieke waardecreatie kan faciliteren. Door de beantwoording van deze deelvraag kan bij deelvraag vijf en zes worden ingegaan op hoe dit proces eruit zou kunnen zien.

2.4. 'Hoe ziet het huidige proces van begroten en verantwoorden van BZK eruit?'

Als je het proces van begroten en verantwoorden zo wilt inrichten dat publieke waardecreatie gefaciliteerd kan worden, moet eerst duidelijk zijn hoe dit proces er nu uit ziet, welke regels erbij komen kijken en hoe dit wordt ervaren. Dit inzicht is later nodig om te kunnen schetsen waar in het proces van begroten veranderingen mogelijk en nodig zijn om publieke waardecreatie te faciliteren

2.5. 'Hoe kan een waardegedreven proces van begroten en verantwoorden bij BZK eruit zien?'

Met de analyse uit de literatuur en de bevindingen uit de praktijk, kan beschreven worden hoe het huidige proces veranderd kan worden om meer bij te dragen aan publieke waardecreatie. Deze deelvraag omvat een belangrijk deel van de hoofdvraag, maar heeft een meer ideaaltypisch karakter. Deze deelvraag schetst hoe het proces eruit kan zien, gegeven de kaders waar BZK zelf geen invloed op heeft.

2.6. Wat is er nodig om een waardegedreven begroting bij BZK te realiseren?

Met de vorige vraag is beschreven hoe het proces er uit kan zien. Vervolgens moet de praktische haalbaarheid daarvan in kaart worden gebracht. Welke belemmeringen moeten nog worden weggenomen om met het proces van begroten en verantwoorden bij de te kunnen dragen aan het proces van begroten en verantwoorden? Dit is dus nodig om bij de beantwoording van de hoofdvraag tot een praktisch toepasbare schets van een proces te komen wat publieke waardecreatie faciliteert.

3. Theoretisch Kader

In dit theoretisch kader zal allereerst worden stil gestaan bij wat publieke waarde eigenlijk is. Vervolgens wordt dieper ingegaan op publieke waardecreatie, public value management. Deze twee onderdelen samen beantwoorden deelvraag 1; *Wat is publieke waarde en hoe kun je hier op sturen?* Daarna zal worden stilgestaan bij financieel management in de publieke sector, meer specifiek bij begroten, planning en control in relatie tot PVM om zo tot een beantwoording van deelvraag 2 te komen; *Hoe kun je begroten en verantwoorden vanuit publieke waarden?*

3.1. Publieke waarde

Zoals eerder benoemd is er niet één definitie van wat publieke waarde is, maar is het streven naar publieke waarde wel steeds meer aanwezig in het wetenschappelijke debat en in de publieke sector (Williams & Shaerer, 2011). Daarom is het nodig om hier relevante auteurs te bespreken en hun visie op wat publieke waarde is te presenteren, om zo een beter begrip van het concept en de ontwikkeling daarvan te krijgen en dit te kunnen toepassen in dit onderzoek. De verschillende blikken op publieke waarde helpen om te duiden hoe BZK hier naar kijkt en hoe er mee om wordt gegaan in de praktijk.

Moore definieerde in zijn originele werk over publieke waarde het begrip als volgt; *"managerial success in the public sector with initiating and reshaping public sector enterprises in ways that increase their value to the public in both the short and the long run"* (Moore, 1995, p. 10). Wat in de definitie van Moore dus vooral belangrijk is, is de waarde die voor de gehele samenleving iets toevoegt en niet zozeer voor een individu. Daarnaast hebben managers een belangrijke rol bij het creëren van publieke waarde zowel over de korte als de lange termijn.

Stoker bouwt als volgt voort op de definitie van Moore:

> *"The judgment of what is public value is collectively built through deliberation involving elected and appointed government officials and key stakeholders. The achievement of public value, in turn, depends on actions chosen in a reflexive manner from a range of intervention options that rely extensively on building and maintaining networks of provision." (Stoker, 2006, p. 42).*

Een belangrijke component die Stoker hier toevoegt aan de definitie is de rol die stakeholders en netwerken spelen bij het creëren van publieke waarde. Volgens Stoker begint PVM dan ook met: "*begrijpen dat (beleids-)voorkeuren niet in een vacuüm ontstaan en niet als een gegeven kunnen worden beschouwd. De uitdaging voor publieke managers is het betrekken van de burger"* (2006, p.51).

Om grip te krijgen op wat die publieke waarden concreet kunnen zijn hebben Jørgensen en Bozeman op basis van bestaande literatuur in kaart gebracht wat publieke waarden zijn en hoe die zich tot elkaar verhouden op basis van welke aspecten van bestuurskunde of publieke organisaties (Jørgensen & Bozeman, 2007). Deze inventarisatie en indeling kan later van pas komen bij het bepalen of iets publieke waarde toevoegt.

Meynardt daarentegen beschouwt publieke waarden als de optelsom van wat voor individuele burgers van waarde is. Om tot publieke waarde te komen vertaalt hij de vier basisbehoeften van de mens naar identificeerbare publieke waarden; moreel-ethisch, hedonistisch-esthetisch, utilitaristisch-instrumenteel en politiek-sociaal. Publieke waarde is hierdoor een subjectieve benadering van wat de burgers vinden wat een organisatie aan publieke waarde creëert. Hij stelt verder dat doordat dit de

perceptie van de burger is, publieke waarde hierdoor ook in de private sector gemeten kan worden (Meynardt, 2009).

Hoewel deze benaderingen, de collectieve benadering óf de optelsom van individuele percepties van publieke waarde, tegenstrijdig lijken, sluiten ze elkaar niet per definitie uit. Talbot beargumenteert bijvoorbeeld dat publieke waarde gecreëerd wordt als het eigen-, publieke-, en procedurele belang in balans zijn. In tegenstelling tot Stoker beargumenteert Talbot dat het zonde zou zijn om de creatie van publieke waarde uitsluitend toe te schrijven aan vormen van een netwerkende overheid, omdat er ook voldoende beleidsterreinen zijn die relatief geïsoleerd opereren. Hoewel de drie belangen plaats- en tijdafhankelijk zijn, zijn ze altijd in meer of mindere mate aanwezig (Talbot, 2011). Deze drie componenten van publieke waarde worden als volgt gedefinieerd;

- *"Self-interest captures the need for public services to provide good quality and efficient services at an optimum price to both the taxpayer/ citizen and the 'customer'.*
- *Public interest stresses the social outcomes aspects of public services—providing taxes and legitimacy for 'common good' activities that improve the welfare of all citizens (and have an inherently distributional content).*
- *Procedural interest emphasises the need for equity, fairness and due process in the way in which people get to participate in shaping public decisions and even individual services."* (Talbot, 2011, p. 30)

Er is echter ook kritiek op het gedachtegoed van PVM. Zo stellen Rhodes en Wanna, dat ondanks positieve kanten, PVM ervoor kan zorgen dat publiek managers zich te veel gaan bemoeien met de verkozen volksvertegenwoordigers en de politiek proberen te omzeilen, soms zelfs vanuit eigen belang. Zij stellen dat het primaat bij de politiek moet blijven liggen, omdat zij uiteindelijk verantwoordelijkheid moeten afleggen aan de burger. Een manager draagt deze verantwoordelijkheid aan de burger niet (Rhodes & Wanna, 2007). Daarnaast kan het ook worden gebruikt als een retorisch instrument, om bepaalde hervormingen door te voeren bijvoorbeeld, maar Alford en O'Flynn stellen dat dit vooral gebeurt als er misvattingen bestaan over wat publieke waarde is en opvallend genoeg juist de critici van PVM hier gebruik van lijken te maken (Alford & O'Flynn, 2009).

Een belangrijk aandachtspunt blijft wel dat samenwerkende partijen op een hoger abstractieniveau een bepaalde waardepropositie wel delen, maar zodra deze concreter wordt hier tegenstrijdigheid en ongemak ontstaat. Echter; *"vanuit een waardeperspectief zijn immers alle opbrengsten van belang en is de steun van alle partners nodig om waarde te realiseren"* (van de Noort, Douglas, & van der Torre, 2017, p. 12).

Wanneer een organisatie werkt of wil werken met publieke waarde is het dus goed om helder te hebben wat zij er precies mee bedoelen en om er bij stil te staan wat voor gevolgen dat heeft. Allereerst is het belangrijk om stil te staan bij het verschil tussen het uitgangspunt waarop publieke waarde worden beoordeeld. Die kunnen enerzijds uitgaan van *'what the public values',* zoals beschreven door Meynardt of *'what is of value to the public'*, waar onder andere Moore vanuit rendeert, of dat deze meer zijn samen gebracht. Dit heeft namelijk gevolgen voor de manier waarop je publieke waarde kunt identificeren en managen. Ongeacht dat zijn in ieder geval de volgende aspecten belangrijke componenten van publieke waarde; de rol van de manager, de rol van de stakeholders en de netwerken bij het bepalen en bereiken van publieke waarde en de procedurele kant van publieke waarde. Hierbij is een professionalisering van de organisatie en medewerkers om

daadwerkelijk vanuit publieke waarden te kunnen werken belangrijk (van Veenstra & Janssen, 2012). Dit argument is in het bijzonder relevant voor de rijksoverheid; een studie van van der Steen, van Twist en Bressers laat namelijk zien dat de waarden van met name Old Public Administration zeer sterk aanwezig zijn bij (jonge) ambtenaren. Desondanks werken ze wel op meer netwerkende manieren en zien ze de toegevoegde waarde van NPM (van der Steen, van Twist, & Bressers, 2018, p. 401).

Om in kaart te brengen hoe BZK in de praktijk omgaat met publieke waarde zijn de in onderstaande tabel benoemde aspecten belangrijk om te onderzoeken om zo een goed beeld te krijgen van hoe publieke waarde wordt gebruikt.

Aspecten Publieke Waarde

Definitie	Welke aspecten komen terug in hoe mensen binnen BZK publieke waarde definiëren? *What the public values'* vs *'what is of value to the public*
Gebruik	Hoe wordt binnen BZK omgegaan met het begrip publieke waarde, op welke plaatsen in de organisatie komt het terug?
Rol van stakeholders en netwerken	Wanneer worden stakeholders, partners en netwerken betrokken bij de opgaven waar BZK aan werkt?
	Op welke manier worden zij betrokken bij de opgaven waar BZK aan werkt?
Rol van de burger	Wanneer worden burgers betrokken bij de opgaven waar BZK aan werkt?
	Op welke manier worden zij betrokken bij de opgaven waar BZK aan werkt?
Professionalisering	Kunnen medewerkers werken vanuit publieke waarden en hoe worden zij in staat gesteld dit te doen?

Tabel 1 Aspecten van publieke waarde

3.2. Publieke waarde management

Het creëren van publieke waarde gaat niet vanzelf, er moet actief op gestuurd worden, hiervoor is *public value management* nodig. In de literatuur worden allerlei tools voorgesteld om PVM vorm te geven; *"The tools of public value management are heuristic devices that help … to explore the dimensions of strategic challenges in public management and identify and evaluate courses of action. More specifically, the tools invite and encourage managers to reflect on their public value ambition, strategic space, constraints, and personal role and responsibility to act."* (de Jong, et al., 2017, p. 618). Daarom is het relevant om een aantal van deze tools hier te bespreken, dit geeft handvatten om de praktijk bij BZK te analyseren en kan richting geven aan hoe er gestuurd kan worden.

Volgens Moore is voor het creëren van publieke waarde publiek strategisch management nodig. Publiek managers kunnen strategisch managen door het samenbrengen van de aspecten van de strategische driehoek; publieke waarde, legitimiteit en operationele capaciteit. In dit onderdeel wordt verkend welke manieren hiervoor zijn in de literatuur, om te onderzoeken welke manieren kunnen helpen bij begroten vanuit publieke waarde.

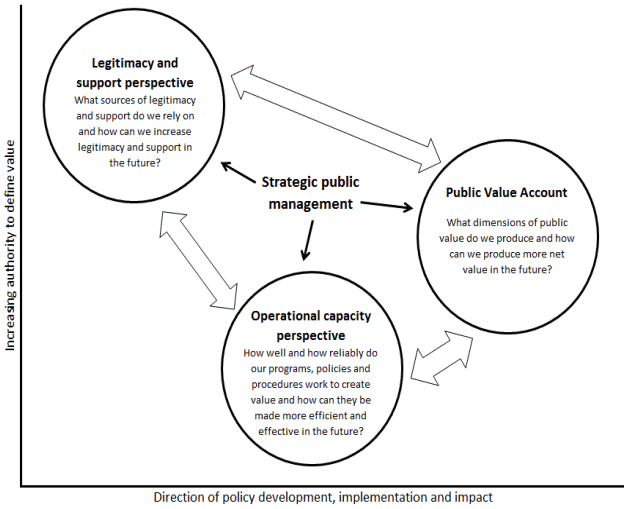
Het gaat hierbij om het maximaliseren van de publieke waarde van een organisatie binnen de context waar zij zich in bevinden. Hiervoor moeten publiek managers een publieke waardepropositie ontwikkelen;

"A public value proposition is somewhat akin to a mission statement but is much more task-specific and focused. It is inspired by the notion of a 'business case' that business managers have to make to their senior management or to investors and shareholders, but it is articulated in terms not of business-like metrics such as financial 'bottom lines' or customer satisfaction, but in terms of the public's aspirations and concerns as well as the procedural norms and values associated good public sector governance." (Moore, 2013, p. 590).

Deze waardepropositie maakt dus concreet wat een publieke organisatie toevoegt en wil bereiken. Het ontwikkelingen van een goede waardepropositie is lastig, maar wel essentieel. Een belangrijke taak van een publiek manager is volgens Moore het verkrijgen én vergroten van het draagvlak van de waardepropositie. Dit gaat echter verder dan alleen de politiek verantwoordelijken en de volksvertegenwoordigers. Legitimiteit kan ook worden vergaard door de steun van burgers, belangengroepen en de media, gezamenlijk de autoriserende omgeving genoemd (Moore, 2000, p. 198). Door het verkrijgen van deze steun kan de operationele capaciteit worden behouden of worden vergroot die benodigd is voor het realiseren van de publieke waarden die worden nagestreefd.

De operationele capaciteit betreft of een organisatie voldoende middelen, zoals kennis, geld en mensen heeft om de gestelde doelen te behalen óf in staat is middelen van externe partijen te betrekken om bij te dragen aan het bereiken hiervan (Moore, 2000, p. 198). Deze beschikbare middelen moeten worden afgestemd op de publieke waardepropositie, als hier een mismatch is ontstaan kunnen deze niet worden behaald. De publieke waarden die je nastreeft moeten worden herzien óf de operationele capaciteit moet worden vergroot om deze mismatch op te heffen.

Om effectief te kunnen werken met deze strategische driehoek stelt Moore dat het noodzakelijk is om een goede methodiek te hebben om publieke waarde te kunnen herkennen. Hiervoor stelt hij het gebruik van een *Public Value Account (PVA)* centraal (Moore, 2013, p. 104). Dit zorgt voor een heldere definitie van de publieke waarde, helpt bij het mobiliseren van legitimiteit en kan de operationele capaciteit sturen om publieke waarde te realiseren. Door een Public Value Account kan de publieke meerwaarde van een interventie en inzet van publieke middelen worden verklaard. Een PVA zet de publieke kosten en baten tegen elkaar af. Hoewel dit geen exacte wetenschap is, helpt het grip te krijgen op de meerwaarde van een publieke organisatie en hierover te kunnen verantwoorden. Moore stelt wel dat *"De strategische driehoek publiek managers eraan herinnert dat definitie van publieke waardeafhankelijk is van de steun van de politieke autoriserende omgeving, die het recht en de verantwoordelijkheid heeft om publieke waarde te definiëren."* (Moore, 2013, p. 104). Publieke waarde is hierdoor per definitie tijd- en plaats afhankelijk. Echter is alleen een PVA niet voldoende om publieke waarde te kunnen (blijven) creëren.



Figuur 1 Strategische driehoek van Moore

Hiervoor combineert Moore de Balanced Scorecard van Kaplan en Norton met de strategische driehoek om de Public Value Scorecard te construeren. *"Het publieke waarde perspectief komt tot stand middels de PVA, het legitimiteitsperspectief door in kaart te brengen relaties te onderhouden en steun te mobiliseren in de autoriserende omgeving en het operationele capaciteitsperspectief focust op het productieproces in de publieke sector waar publieke waarde door tot stand komen"* (Moore, 2013, p. 109).

Wanneer publieke diensten worden geleverd of belastinggeld wordt besteed zijn er volgens Stoker drie kernuitdagingen die geadresseerd moeten worden; *Efficiency, Accountability* en *Equity.* Binnen PVM zijn dat volgens hem respectievelijk *"Check on a continuous basis that activity fits purpose", "By negotiated goal setting and oversight"* en *"By developing individual capacity so that rights and responsibilities are realised"* (Stoker, 2006, p. 50).

Een andere vorm van de Public Value Scorecard is door Meynardt ontwikkeld. In tegenstelling tot Moore gaat hij niet in op legitimiteit of operationele capaciteit, maar alleen op de ervaren publieke waarde die een organisatie toevoegt. Aan de vier door hem geïdentificeerde dimensies van publieke waarde voegt hij een vijfde toe; financieel-economisch. Meynardt stelt dat; "*Public Value starts and ends with the individual; it is not delivered but perceived. Public value is therefore measured against individual evaluation, since people act on the basis of meaning they attach to their perception."* (Meynardt, 2015, p. 157). Middels gestandaardiseerde vragenlijsten bevraagt deze methode burgers over een specifieke organisatie, beleid of actie. De uitkomsten van de data worden gepresenteerd in een vijfhoek met de kansen en risico's van de publieke waardecreatie.

Op basis van een vergelijking van andere methodologieën om publieke waarde in kaart te brengen ontwikkelden Alford en Yates de Public Value Mapping aanpak. Om een Public Value Map te ontwikkelen moeten de volgende stappen worden doorlopen;

1. Onderscheid maken tussen publieke en private waarden
2. De ultieme uitkomsten identificeren
3. Het kenproces afbakenen
4. Hierbij bijbehorende acties identificeren
5. Bepalen wie er betrokken is bij deze acties (Alford & Yates, 2014, pp. 341-342).

In Tablots visie van PVM staat een ander soort strategische driehoek centraal; met in het midden publieke waarde en in de hoeken, publiek belang, individueel belang en procedureel belang (Talbot, 2011).

Er is dus niet één manier om publieke waardecreatie te managen, echter zijn de ideeën van Moore wel relatief sterk vertegenwoordigd of wordt hier op voortgebouwd. Voor dit onderzoek is vooral deze manier van denken over PVM relevant; binnen BZK gaat men immers uit van zijn gedachtengoed. In hoeverre dit echter in de praktijk consequent wordt toegepast, moet worden onderzocht. De onderdelen van tabel twee helpen dan ook om te onderzoeken of en hoe publieke waarde management een rol speelt in het werk van BZK.

Aspecten Publieke Waarde Management

Publieke waardepropositie	Maak concreet wat de meerwaarde wat de meerwaarde van je inzet is aan een bepaalde opgave en hoe deze zich verhoudt tot de bijdrage van andere partijen.
Legitimiteit en Steun	Is er steun voor deze waardepropositie in de maatschappij; van burger, stakeholders relevante netwerken en de politiek?
	Valt de waardepropositie te realiseren binnen de huidige wettelijke mogelijkheden?
Operationele Capaciteit	Zijn er voldoende mensen, middelen en kennis beschikbaar of is er de mogelijkheid om dit vrij te maken om de waardepropositie te kunnen realiseren.
Balans	Zijn waardepropositie, L&S en OC in balans? Hoe kan deze balans worden hersteld; moet de waardepropositie worden aangepast, meer of andere steun worden gezocht of meer capaciteit worden gevonden?
Overige definities	Worden andere vormen van publieke waarde management gebruikt en op welke manier?

Tabel 2 Aspecten van publieke waarde management

3.3. Begroten en verantwoorden

Om vanuit publieke waarde te kunnen begroten, brengt dit onderdeel eerst in kaart wat een begroting is en hoe deze wordt gebruikt. Daarnaast gaat dit hoofdstuk kort in op hoe het huidige proces eruit ziet en hoe er verantwoording wordt afgelegd over de begroting. In het volgende hoofdstuk, de context van begroten en verantwoorden bij BZK, wordt dieper ingegaan op de situatie op het ministerie, wordt het proces geschetst en besproken aan welke eisen moet worden voldaan.

Een begroting bestaat uit een overzicht van de uitgaven en schatting van de ontvangsten. Het is van essentieel "*om te bepalen welk beleid middelen krijgt, wie deze middelen beheert en hou de overheid zich moet verantwoorden"* (Douglas, Overmans, & Sicilia, 2018, p. 2). Begroten is echter meer dan het toekennen van schaarse middelen aan activiteiten; het is een politieke afweging van strijdige belangen, het herverdeelt inkomen, moet economische groei bevorderen, het limiteert overheidsuitgaven en specificeert welke publieke diensten worden geleverd en op welke manier (Khan & Bartley Hildreth, 2002, pp. 11-12). Overheidsbegrotingen hebben dan ook een viertal functies; autoriseren, alloceren, beheersen en controleren. (de Kam, Koopmans, & Wellink, 2008)

Door de autorisatiefunctie wordt, na parlementaire goedkeuring, de uitvoerende macht in staat gesteld om geld uit te geven. Hoe de financiële middelen verdeeld worden is de allocatiefunctie. Hierbij staat de afweging centraal tussen verschillende uitgaven; geld kan immers maar één keer worden uitgegeven, hierdoor wordt ook duidelijk of de begroting in lijn is met de voorkeuren van de volksvertegenwoordiging. De derde functie betreft de beheersfunctie. Budgetverantwoordelijken weten hierdoor hoeveel zij mogen uitgeven en waaraan en kunnen tijdig bijsturen als dit nodig blijkt Als laatste heeft de begroting een controlefunctie; dit maakt het mogelijk om te bekijken of een begroting rechtmatig en doelmatig is. Om deze functies te kunnen vervullen moet aan een aantal beginselen worden voldaan; "*voor de begrotingsprocedure ... openbaarheid en voorafgaande toestemming, bij de opzet... eenheid en volledigheid, periodiciteit en een overzichtelijke en doelmatige indeling* (de Kam, Koopmans, & Wellink, 2008, p. 85).

Het proces van begroten en verantwoorden bestaat uit een vijftal fasen; (1) voorbereiding, (2) vaststelling, (3) uitvoering, (4) opstellen van de rekening en controle en (5) verantwoording over het gevoerde beleid en het beheer (de Kam, Koopmans, & Wellink, 2008, p. 94). Deze fasen hebben een sterke gelijkenis met de eerder besproken functies, behalve dat de controlefuncties in de laatste twee fasen wordt opgeknipt.

Bij de begroting werd sinds het begin van deze eeuw de van beleidsbegroting naar beleidsverantwoording systematiek gehanteerd, met als doel meer inzicht verkrijgen in de prestaties van de overheid. Hierbij staan bij de begroting de vragen; Wat willen we bereiken? Wat gaan we daarvoor doen? en Wat mag dat kosten? De verantwoording hierover gaat vervolgens in op de vragen; wat hebben we bereikt? Wat hebben we hiervoor gedaan? en wat heeft het gekost? (de Kam, Koopmans, & Wellink, 2008, p. 87). Deze systematiek is per 2013 vervangen door "Verantwoord Begroten" het idee erachter is dat: *"duidelijke beleidsinzet van de minister in de begroting die aansluit bij zijn taak en verantwoordelijkheden, ook leidt tot een heldere verantwoording in het jaarverslag"* (Ministerie van Financiën, 2011, p. 4). Deze systematiek wordt in hoofdstuk vier verder toegelicht.

3.4. Publieke waarde begroten

De aanpak van Douglas, Overmans en Sicilia om tot een publieke waarde begroting te komen is radicaal anders dan de huidige praktijk. Zij conceptualiseren drie functie van begroten vanuit publiek waarden; alloceren (op basis waarvan wordt geld verdeeld), managen (wie zijn budgethouder) en verantwoorden (hoe worden begrotingen ingezet om overheden verantwoording af te laten leggen) (Douglas, Overmans, & Sicilia, 2018, p. 255). In dit artikel worden de autorisatie en de allocatiefunctie dus als één functie gezien. De volgende paragrafen behandelen hoe ideaaltypisch de functies van begroten vanuit publieke waarden vormgegeven zouden kunnen worden. Daarmee wordt een antwoord gegeven op deelvraag 2; *Hoe kun je begroten en verantwoorden vanuit publieke waarden?*

3.4.1. Alloceren

Vanuit PVM moet de allocatie van publieke middelen allereerst bijdragen en samenhangen met de manier waarop andere partijen in dezelfde waardepropositie investeren, het is daarom relevant om hier bij het begroten en in de begroting aandacht aan te besteden. Daarnaast is het, net als bij PVM in het algemeen, noodzakelijk om stakeholders en burgers te betrekken bij het proces om samen te bepalen hoe met de beschikbare middelen de meeste publieke waarde kan worden gecreëerd. Bij het vormgeven van programma's, projecten en diensten van de overheid vanuit een publieke waarden gedachten zijn zij al betrokken, de begroting is dan niet zozeer losstaand, maar tevens onderdeel van het gesprek hierover. Bij een PVM benadering moet je er dus nadrukkelijk voor kiezen om het begroten niet meer alleen te doen, maar met hen om wie het gaat. Net als dat publieke waarden niet vastliggen, moet ook de begroting minder rigide vorm worden gegeven, om zo continue te kunnen blijven leren en bijsturen waar nodig. Hiervoor is echter wel meer openheid van de begroting voor nodig (Douglas, Overmans, & Sicilia, 2018). Het vraagt een andere insteek, waarbij je continu in gesprek blijft om zo veel mogelijk meerwaarde te kunnen toevoegen. Dit alles betekent niet dat er geen rol meer is voor de politiek bij het alloceren van geld; zij zullen nog steeds hun goedkeuring moeten geven aan de begroting.

3.4.2. Managen

Het managen van publieke middelen vanuit PVM veronderstelt dat de actor die de meeste waarde kan creëren het geld beheert en de uitgaven doet, dit kan de overheid zelf zijn of een gemeente maar ook een stichting of (een groep) individuele burgers. Hierbij moet dit proces wel worden gesteund door de autoriserende omgeving en de operationele capaciteit moet hierdoor geoptimaliseerd worden. De overheid is hierdoor niet altijd meer de centrale actor, maar altijd wel betrokken.

Wie het geld mag uitgeven wordt dus wel goedgekeurd door de autoriserende omgeving. Het is wel belangrijk dat degene die het budget beheert er zorg voor draagt voor dat dit op een transparante manier gebeurt. Net als bij het alloceren is het belangrijk om continu te blijven evalueren, leren en aanpassen om zo tot de beste besteding van publieke middelen te komen en de meeste publieke waarde te creëren. Hiervoor moeten nog steeds doelen gesteld worden die met de middelen behaald moeten worden.

3.4.3. Verantwoorden

Begroten vanuit publieke waarden brengt het managen en verantwoorden van publiek geld dichter bij elkaar, doordat continu, of in ieder geval veel vaker informatie wordt gedeeld over de stand van zaken. Verantwoorden over een begroting vanuit publieke waarde vraagt dat externe partijen die bijdragen aan het creëren van publieke waarden hier ook betrokken bij zijn. Begroten vanuit publieke waarden veronderstelt dat er niet één financiële bottom line is, daarom moet worden gerapporteerd over de gemaakte impact met de financiële middelen en (niet financiële) interventies van de overheid. Dit betekent niet dat er geen financiële verantwoording meer plaats vindt, maar dat er over meer dan dat wordt gerapporteerd.

Naast dat externe partijen betrokken zijn bij het verantwoorden over de besteding van middelen, moet ook aan hen verantwoording worden afgelegd, aangezien je gezamenlijk moet bepalen wat de geleverde publieke waarde is.

Omdat de begroting aan verandering onderhevig is, is verantwoording ook gedurende het alloceren en managen van de begroting belangrijk. Hier gaat het dus ook om verantwoording over dat proces, welke veranderingen hebben plaatsgevonden en wat er is gedaan om zo veel mogelijk publieke meerwaarde te creëren. Hiervoor is goede, bijgewerkte en accurate boekhouding noodzakelijk.

Begroten vanuit publieke waarde heeft dus verschillende kenmerken die op dit moment niet bij het begrotingsproces horen. In de volgende tabel worden deze punten samengevat. Op basis van deze punten kan worden verkend of en in hoeverre begroten vanuit PVM haalbaar is, of wat er moet veranderen om het te realiseren.

Functie	**Verandering**
Alloceren	
1	Meerwaarde concreet maken
2	Opnemen wat andere partijen investeren
3	Burgers en stakeholders betrekken bij het opstellen van de begroting
4	Flexibelere begroting, proces van verandering opnemen
Managen	
5	De partij die de meeste waarde kan toevoegen beheert het geld
6	Wie het geld beheert moet worden goedgekeurd door de autoriserende omgeving
7	De middelen worden op een transparante manier beheerd
8	Continu proces van evalueren, leren en aanpassen gedurende het jaar
Verantwoorden	
9	Ook rapporteren over gecreëerde publieke waarde
10	Verantwoording samenstellen met betrokkenen
11	Verantwoorden aan betrokkenen
12	Bijgewerkte en accurate boekhouding om het continue leerproces te ondersteunen

Tabel 3 Aspecten van publieke waarde begroten

De drie onderdelen van de strategische driehoek verhouden zich globaal op de volgende manier tot de drie functies van begroten. Het alloceren van middelen staat dicht bij de publieke waardepropositie, in een begroting bepaal je waar het geld wordt uitgegeven en dat zou binnen die waardepropositie moeten passen. Verantwoorden en legitimiteit en steun hebben een duidelijke relatie; hoewel het bij begroten gaat over het verantwoorden van wat je met de middelen hebt gedaan (maar ook steeds meer over wat je er mee hebt bereikt) en bij legitimiteit en steun vooral over het zoeken naar draagvlak voor de waardepropositie, versterkt een goede verantwoording de legitimiteit en steun. Het managen van middelen valt te relateren aan de operationele capaciteit; het managen van het budget en de beschikbare operationele capaciteit hebben invloed op elkaar.

Samenvattend kan worden gesteld dat Publieke Waarde begroten geen compleet nieuw paradigma is, maar het een aanvulling is op de al bestaande perspectieven. In de kern komt het neer op een drietal punten; concretiseer je waardepropositie, werk vergaand samen met stakeholders (en burgers) en maak het proces flexibel en gericht op leren. Dit zijn de belangrijkste hoofdpunten waar in dit onderzoek naar zal worden gekeken in het perspectief van de in tabel 3 genoemde thema's, alloceren managen en verantwoorden, en de onderliggende aspecten

4. Context van begroten en verantwoorden bij BZK

In dit hoofdstuk wordt de context van het begroten en verantwoorden van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties uiteengezet. Daarmee wordt voor een deel antwoord gegeven op deelvraag 4; *Hoe ziet het huidige proces van begroten en verantwoorden van BZK eruit?* Er zal met name worden ingegaan op de formele kant van begroten en verantwoorden en wat hierbij komt kijken. Hiermee biedt dit hoofdstuk inzicht in de spelregels die rondom begroten en verantwoorden in acht moeten worden genomen bij BZK.

Een belangrijk recht van de Staten-Generaal is het begrotingsrecht, dit is vastgelegd in artikel 105 van de Nederlandse Grondwet;

> *"1. De begroting van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk wordt bij de wet vastgesteld.*
> *2. Jaarlijks worden voorstellen van algemene begrotingswetten door of vanwege de Koning ingediend op het in artikel 65 bedoelde tijdstip.*
> *3. De verantwoording van de ontvangsten en de uitgaven van het Rijk wordt aan de Staten-Generaal gedaan overeenkomstig de bepalingen van de wet. De door de Algemene Rekenkamer goedgekeurde rekening wordt aan de Staten-Generaal overgelegd.*
> *4. De wet stelt regels omtrent het beheer van de financiën van het Rijk." (Wettenbank Overheid, 2018).*

Hieruit vloeien dus een aantal belangrijke zaken voort; de begroting van de Rijksoverheid is een wet, die volgens een normale wetgevingsprocedure moet worden behandeld. De aanbieding van deze begroting aan de Kamer moet jaarlijks op Prinsjesdag gebeuren. Er moet verantwoording over de realisatie worden afgelegd nadat het jaar is afgelopen en die moet door de Algemene Rekenkamer zijn gecontroleerd én de regels over het beheer zijn in een wet vastgelegd. De begroting van BZK, als onderdeel van de Rijksbegroting, is dus aan deze kaders gebonden. Deze is verdeeld in een tweetal hoofdstukken; Hoofdstuk IV Koninkrijksrelaties en Hoofdstuk VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Daarnaast vallen het Gemeentefonds, Provinciefonds en BES-fonds onder de verantwoordelijkheid van het ministerie van BZK (Ministerie van Financiën, 2019c, pp. 36-37). Deze fondsen worden echter binnen deze scriptie buiten beschouwing gelaten.

4.1. Verantwoord Begroten

Sinds 2013 wordt gewerkt met de methodiek verantwoord begroten; "*de begroting focust op waar de minister voor verantwoordelijk is en met welke financiële instrumenten hij aan deze verantwoordelijkheid invulling geeft"* (Ministerie van Financiën, n.b., p. 2).

VTBT	**Verantwoord begroten**
Wat willen we bereiken?	Wat wil de Minister bereiken?
Wat gaan we daarvoor doen?	Wat gaat de Minister daarvoor doen?
Wat gaat dat kosten?	Wat kosten de instrumenten en wat kost het apparaat van de Minister?

(Schoneveld, 2015, p. 2)

Een belangrijke wijziging is de duidelijke scheiding tussen programma uitgaven en apparaatsuitgaven. Hierdoor wordt meer inzicht gegeven in welke middelen aan beleid en welke aan personeel en materieel worden uitgegeven. Daarnaast moet de begroting alleen nog informatie bevatten die direct samenhangt met de rol en verantwoordelijkheid van de Minister en de gekozen financiële instrumenten middels indicatoren en kengetallen (Ministerie van Financiën, n.b., p. 2). Wel wordt

onderkend dat niet alle bijdragen van een Minister leiden tot meetbare resultaten. Wanneer dit het geval is hoeft dit dan ook niet te worden gemeld (Ministerie van Financien, 2011), dat geeft enige ruimte. *"De toelichting op de begroting geeft onder VB in principe alleen nog beleidsinformatie die direct verband houdt met de rol en politieke verantwoordelijkheid van een minister, en informatie waaraan het geld wordt uitgegeven. De begrotingen worden hierdoor compacter en bevatten minder toelichting op allerlei achtergronden van het beleid."* (Parlement.com, n.b.). Deze achtergronden worden geacht al in de specifiek daarover gaande stukken aan de kamer te worden gezonden. Wanneer er in de begroting dus minder ruimte is voor het achterliggende beleid maar meer voor de cijfers en kern, is het moeilijker om heel uitgebreid in te gaan op de maatschappelijke meerwaarde van het gehele beleid. Dan moet worden bezien hoe de maatschappelijke meerwaarde van de 'financiële interventie' kan worden uitgelicht.

In het kader van begroten vanuit publieke waarde is flexibiliteit een belangrijk aandachtspunt. Sinds Verantwoord Begroten wordt in de begrotingsartikelen in de tabel over de budgettaire gevolgen van beleid ook het percentage budgetflexibiliteit opgenomen. "De budgetflexibiliteit behoort inzicht te bieden in de mate waarin de begrote uitgaven nog vrij inzetbaar zijn, of in hoeverre hiervoor al juridische verplichtingen zijn aangegaan. De huidige praktijk in de begrotingen is dat veel uitgaven al voor 100% als juridisch verplicht aangemerkt worden." (Ministerie van Financiën, 2011, p. 7). Juridisch verplichte uitgaven vloeien voort uit: "verdrag, wet, koninklijk besluit, ministeriële regeling, beschikking, verbintenis of een vastgelegde afspraak tussen dienstonderdelen. Bestuurlijke of beleidsmatig verplichte uitgaven waarvoor nog geen juridische verplichting is aangegaan worden dan ook niet opgeteld bij het percentage juridisch verplichte uitgaven." (Ministerie van Financiën, 2019c, p. 144).

Hier kan, wanneer relevant, nog een kwalitatieve uitleg aan worden gegeven (Ministerie van Financiën, n.b., p. 3). In de ontwerpbegroting van 2015 lag dit percentage bijvoorbeeld op 98%, wat onvrede vanuit de Kamer ten gevolg heeft (Auditdienst Rijk, 2016, p. 4). De Algemene Rekenkamer onderzoekt op dit moment in hoeverre Verantwoord Begroten ervoor zorgt dat de Kamer het budgetrecht goed kan uitoefenen en wat er beter kan (Algemene Rekenkamer, n.b.). In de begroting voor 2019 was bijvoorbeeld maar 138 miljoen (van de 5,5 miljard) niet juridisch verplicht, maar dit bedrag was al volledig verdeeld over de verschillende begrotingsartikelen (Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninksrijksrelaties, 2018, p. 22).

4.2. Comptabiliteitswet

Per 2018 is de gemoderniseerde comptabiliteitswet van kracht. Het doel van deze modernisering is een flexibilisering en verduurzaming van de regelgeving uit 2001 zodat beter kan worden ingespeeld op ontwikkelingen. Deze wet is de in artikel 105 van de grondwet bedoelde uitwerking (Ministerie van Financien, 2016).

4.2.1. Begrotingsvoorschriften - Begroten

De begrotingsvoorschriften zijn een gedetailleerde uitwerking van de comptabiliteitswet. Deze voorschriften worden jaarlijks vastgesteld. Hierin staat onder andere in wat er allemaal in de begroting en het jaarverslag van een departement moet staan, wat de deadlines zijn wanneer stukken moeten worden aangeleverd bij bijvoorbeeld het ministerie van Financiën, de ADR of de ministerraad, welke formats gebruikt moeten worden, welke bijlages zijn vereist en wie waarvoor op welke manier moet ondertekenen (Ministerie van Financiën, 2019c).

Als het gaat om publieke waarde zijn een aantal zaken die ook terugkomen in de RBV relevant om in acht te nemen;

De beleidsagenda beschrijft de hoofdlijnen van het (budgettaire) beleid van het ministerie. Deze is vormvrij, mag grafische onderdelen bevatten en telt maximaal acht pagina's (Ministerie van Financiën, 2019c, p. 125). Aangezien hier dus veel flexibiliteit is voor eigen inbreng, is hier een kans de maatschappelijke meerwaarde van het departement te beschrijven. Hier is bijvoorbeeld dus ook ruimte om in te gaan op de maatschappelijke meerwaarde.

De begroting is vervolgens onderverdeeld in begrotingsartikelen, bestaande uit beleids- en niet-beleidsartikelen. Aangezien, zoals in de casusselectie reeds beschreven, niet beleidsartikelen voor deze scriptie niet relevant zijn gebleken, wordt hier niet verder op in gegaan.

De beleidsartikelen behandelen op basis van algemene beleidsdoelstellingen de artikelen van de begroting. Deze zijn opgebouwd uit een algemene doelstelling, rol en verantwoordelijkheid, beleidswijzigingen, budgettaire gevolgen van beleid en de toelichting op de instrumenten (Ministerie van Financiën, 2019c, p. 134). Aangezien dit specifieker is dan de beleidsagenda, kan hier de link met een specifiekere maatschappelijke meerwaarde zichtbaar worden gemaakt, met name in het doel en de rol en verantwoordelijkheid.

Het doel is: *"een korte bondige omschrijving van het doel. Dit kan een gewenste maatschappelijke toestand zijn, maar is minimaal een typering van het beleidsterrein waarin naar voren komt 'waartoe het geld wordt uitgegeven."* (Ministerie van Financiën, 2019c, p. 135). De waartoe vraag is belangrijk bij het opstellen van een maatschappelijke waardepropositie. Als het doel van een beleidsartikel zo wordt geformuleerd, kan dit een impuls leveren aan het faciliteren van de maatschappelijke meerwaarde van BZK middels begroten. Zeker omdat het ministerie vervolgens op basis hiervan verantwoording af moet leggen.

Uit het onderdeel rol en verantwoordelijkheid: *"moet duidelijk worden waar de minister voor verantwoordelijk is, welke rol de Minister speelt bij het bereiken van het doel en wat zijn belangrijkste instrumenten zijn."* (Ministerie van Financiën, 2019c, p. 136). De RVB schrijft vier rollen die een minister kan inzetten om het doel te bereiken; stimuleren, financieren, regisseren en uitvoeren (Ministerie van Financiën, 2019c, pp. 137-138). Hier is ook ruimte om te beschrijven welke bijdragen partners leveren aan het oplossen van hetzelfde maatschappelijke probleem. Hoe beter deze rollen en verantwoordelijkheden zijn uitgewerkt, hoe eenvoudiger het vervolgens is om de maatschappelijke meerwaarde inzichtelijk te maken.

Tevens kan hier, of onder toelichting op financiële instrumenten, beleidsinformatie worden gepresenteerd. Afhankelijk van of deze samenhangt met het hele artikel of een individueel instrument. Beleidsinformatie betreft;

- *"- Indicatoren: deze maken de beleidsinzet van de minister afrekenbaar. Wat mag er van de minister worden verwacht gelet op de beleidsinzet en/of budget?*
- *Beleidsrelevante kengetallen: deze illustreren de gewenste beleidsrichting, de context van het beleid en de urgentie van het betreffende beleidsterrein.*
- *PxQ informatie: cijfers over P (prijs) maal Q (hoeveelheid) geven een onderbouwing van de financiële raming en de hoeveelheid 'productie' die er tegenover staat."* (Ministerie van Financiën, 2019c, p. 136).

4.2.2. Begrotingsvoorschriften - Verantwoorden

Het jaarverslag waarmee een departement verantwoording aflegt aan de Kamer over de inzet van middelen door een departement. De opbouw is vergelijkbaar met die van de begroting. Na een

algemeen deel bevat het een beleidsverslag, de jaarrekening en een aantal bijlagen (Ministerie van Financiën, 2019c, p. 54). In het beleidsverslag wordt verantwoording afgelegd over het gevoerde beleid, zowel op het niveau van de beleidsprioriteiten (beleidsverslag) als de beleidsartikelen. Hierbij wordt zowel financiële als Niet-Financiële Informatie (NFI) gepresenteerd op basis van de gestelde doelen in de begroting (Ministerie van Financiën, 2019c, p. 57).

In het beleidsverslag wordt stilgestaan bij de prioriteiten van het departement en de realisatie hiervan; *"Alleen opmerkelijke verschillen en belangrijke beleidsresultaten worden toegelicht (Doelen zijn ruimschoots of juist niet gerealiseerd). In de tekst worden louter concrete (politieke) prestaties benoemd."* (Ministerie van Financiën, 2019c, p. 264).

Een beleidsartikel in een jaarverslag behandelt de volgende onderdelen; algemene doelstelling, rol en verantwoordelijkheid, beleidsconclusies, budgettaire gevolgen van beleid en een toelichting op de instrumenten. Zowel het doel van het artikel als de rol en verantwoordelijkheid worden overgenomen uit de begroting (Ministerie van Financiën, 2019c, pp. 269-272).

De beleidsconclusie beantwoord de volgende vragen:

"a. *Zijn met het beleid en de bijbehorende uitgaven het afgelopen jaar de beoogde resultaten/prestaties gerealiseerd?*
b. *Op welke punten bleven beleidsresultaten het afgelopen jaar achter ten opzichte van de verwachting?*
c. *Op welke punten overtroffen beleidsresultaten het afgelopen jaar de verwachtingen?*
d. *Is er een noodzaak tot aanpassing of bijstelling aan het licht gekomen en zo ja, wat is hiermee gedaan?"* (Ministerie van Financiën, 2019c, p. 273).

Echter, om hier überhaupt zinvolle dingen te kunnen zeggen over in hoeverre er maatschappelijke meerwaarde is gecreëerd moeten goede doelstellingen zijn gesteld. Uit verschillende beleidsevaluaties en -doorlichtingen komt ook naar voren dat deze doelstellingen nog niet scherp genoeg zijn om goed te kunnen evalueren (Observaties B, C).

4.2.3. Evalueren

Ministers zijn verplicht om periodiek de doeltreffendheid en doelmatigheid van hun beleid en de subsidies die zij verstrekken te onderzoeken op doeltreffendheid en doelmatigheid (Ministerie van Financiën, 2019c, p. 435). De regeling periodiek evaluatieonderzoek geeft hier verder invulling aan (Wettenbank Overheid, 2018). Een overzicht van deze evaluaties en doorlichtingen moet ook worden opgenomen in de begroting en het jaarverslag. Deze evaluaties hebben betrekking op een enkel beleidsvraagstuk. Naast evaluaties zijn beleidsdoorlichtingen een belangrijk instrument waarbij verschillende soorten beleid die onder één of meerdere beleidsartikelen van de begroting vallen in samenhang worden onderzocht. Evenals bijvoorbeeld de gevolgen op het beleid bij een verhoging of verlaging van het budget met 20%, suggesties die het beleid doelmatig of doeltreffender kunnen maken.

Ondanks dat beide type onderzoeken al vrij veel eisen stellen aan wat erin moet staan en de focus sterk ligt op doelmatigheid en doeltreffendheid, staat het vrij om hier meer mee toen doen. Zo zou bijvoorbeeld onderzocht kunnen worden wat de bereikte maatschappelijke meerwaarde is, of een benadering hiervan. Tevens zou hier ook bijvoorbeeld aandacht kunnen worden besteed aan in hoeverre de aspecten van de strategische driehoek in balans zijn met aanbevelingen hoe dit beter zou kunnen.

4.2.4. Inzicht in kwaliteit

Doordat in verantwoord begroten, beleidsinformatie niet meer een duidelijke plek heeft in de begroting, zijn beleidsdoorlichtingen relevanter geworden (Schoneveld, 2015). Deze bleken echter niet altijd de gewenste informatie op te leveren. Middels inzicht in kwaliteit probeert de overheid meer inzicht te geven in wat de investeringen van de overheid opleveren; *"Het doel van de operatie is om meer inzicht te krijgen in de resultaten van beleid en daarnaar te handelen, waardoor de maatschappelijke toegevoegde waarde van publieke inspanningen wordt vergroot. Aanleiding is de breed gedeelde opvatting dat burgers recht hebben op een doeltreffende en doelmatige besteding van schaarse publieke middelen – en de constatering dat we dat nu niet altijd volledig weten."* (Ministerie van Financiën, 2019b, p. 1). Middels departementale initiatieven wordt er geëxperimenteerd met nieuwe vormen van evaluatie, om zo het stelsel te verbeteren (Ministerie van Financiën, 2019a).

4.3. Begrotingsregels

Aan het begin van een kabinetsperiode wordt een startnota opgesteld. Hierin worden de financiële afspraken die voortvloeien uit het regeerakkoord vastgesteld en regels met betrekking tot de begroting bekend gemaakt. Dit betreft onder andere het begrotingsplafond; dit is het maximale bedrag dat per jaar mag worden uitgegeven per budgetsector (Zorg, Sociale Zekerheid en Rijksbegroting). Een ander belangrijk onderdeel is de automatische stabilisatie; meevallers mogen niet worden gebruikt voor nieuwe uitgaven, wel voor tegenvallers, of worden ingezet om de staatsschuld af te lossen. Er geldt een scheiding tussen inkomsten en uitgaven. Extra uitgaven of tegenvallers aan de uitgavenkant moeten ingepast worden binnen een plafond. Tenzij de ministerraad anders besluit, worden de belastingen hier niet voor verhoogd. Wanneer als gevolg van beleid de collectieve lasten veranderen, moeten die ook gecompenseerd worden door beleid dat op een andere plek die lasten verhogen of verlagen. Op het hoofdbesluitvormingsmoment in het voorjaar worden de hoofdlijnen van uitgaven van het komende begrotingsjaar vastgesteld en die van het lopende jaar bijgesteld, zodat de begroting niet continu hoeft worden bijgesteld (Ministerie van Financien, 2017a). Over inkomsten wordt veelal in augustus besloten, maar deze besluitvorming is veelal beperkt tot besluitvorming over de koopkracht. Wel komt het voor dat er soms een speciale 'uitgaven envelop' voor politieke prioriteiten wordt ingesteld, waar ook in augustus over besloten wordt. Dit maakt het mogelijk dat het nog in de miljoenennota verwerkt kan worden voor prinsjesdag.

Wanneer er na de vaststelling van de begroting wijzigingen plaatsvinden gelden de volgende budgetregels; overschrijdingen moeten in beginsel worden gecompenseerd binnen het departement, meevallers mogen alleen worden gebruikt om tegenvallers mee op te vangen (niet voor nieuw beleid). Er geldt een sterke prikkel om middelen als gepland uit te geven. Niet bestede middelen vallen vrij voor de staatsschuld, wel mag 1% worden doorgeschoven naar een volgend kalenderjaar). Veelal is het beleid dat van invloed is op de inkomstenkant al aan het begin van een kabinetsperiode vastgelegd (Ministerie van Financiën, 2017b). Deze afspraken in combinatie met het regeerakkoord zorgen er voor dat de begroting stabiel is, maar dat de flexibiliteit beperkt is, in ieder geval binnen een kabinetsperiode.

4.4. Begrotingsproces

Het begrotingsproces begint al in het najaar, twee jaar voor het ingaan van een begroting. Binnen departementen wordt dan nagedacht over begrotingsvoorstellen voor de begroting die twee jaar daarna moet ingaan. Veelal wordt vanuit de financiële afdelingen (Financieel Economische Zaken) middels een begrotingsaanschrijving de technische en procedurele eisen vast gesteld. Deze volgen uit

het tijdpad van de rijksbegrotingsvoorschriften en uit de begrotingsregels, naast andere specifieke eisen waar aandacht voor nodig is. Eerst worden prioriteiten intern gewogen. Vervolgens leggen in maart alle ministers hun wensen voor beleid en de financiële gevolgen daarvan in een beleidsbrief voor aan het ministerie van financiën (Parlement.com, n.b. a). Dit is het startschot van het voorjaar (één jaar voor het ingaan van de betreffende begroting) waarin de onderhandelingen met Financiën van start gaan. Soms geeft Financiën daarvoor nog de kaders weer waarbinnen besluitvorming zal plaatsvinden (kaderbrief). Het resultaat van deze onderhandelingen wordt in het besluitvormingsmemorandum (BVM) vastgelegd. De ministerraad besluit wat de hoofdlijnen van de begroting het volgende begrotingsjaar zijn (Parlement.com, n.b. b). De inhoud van deze brief volgt uit onderhandeling achtereenvolgend ambtelijk, SG en bewindspersonen niveau.

"De cijfermatige inhoud van de begroting is in het BVM geaccordeerd, deze voorjaarsbesluitvorming is van enorm belang voor de uiteindelijke begroting voor het komende jaar. Maar ook bijvoorbeeld ook eindejaarsmargevoorstellen in worden vastgelegd. De keuzes die hier zijn gemaakt moeten vanzelfsprekend nog bij de behandeling van de voorjaarsnota en miljoenennota door het parlement worden goedgekeurd, op de onderhandelingen tussen BZK en Financiën en het uiteindelijke kabinetsbesluit hebben zij echter geen invloed gehad. Ook gaat dit buiten externe partijen om, die bijvoorbeeld voor de uitvoering van hun taken afhankelijk zijn van financiële middelen van het rijk om publieke waarde te kunnen creëren." (Observaties B).

Na de voorjaarsbesluitvorming worden de resultaten verwerkt in de begroting. Intern begint het begrotingsproces binnen de afdeling FEZ. De voorbereiding van het opstellen en de coördinatie van de begroting is hier belegd. Hiervoor worden de beleidsagenda, beleidsartikelen en de overige onderdelen als losse trajecten uitgezet. Aangezien de beleidsagenda de overall prioriteiten beschrijft is hier een grote rol weggelegd voor de bestuursraad, bestaande uit de SG en DG's. Ook de bewindspersonen zijn hierbij betrokken. De beleidsartikelen worden in samenwerking met de directies die betrokken zijn bij het betreffende artikel opgesteld. Normaliter werd er een uitvraag gedaan voor het aanleveren van teksten, dit jaar zal voor het eerst gewerkt worden met schijfsessies per beleidsartikel. Hiermee wordt voorkomen dat er een groot aantal feedbackrondes plaats moet vinden en stukken veelvuldig heen en weer worden gestuurd. Tevens zal worden geëxperimenteerd met een digitale auteursomgeving, waarbij de juiste personen de delen waarvoor zij verantwoordelijk zijn direct kunnen bewerken in het originele document (Observaties B). Veel van de financiële kant van de begroting staat hier dus echter al wel vast. Deze scriptie focust zich vooral op dit onderdeel van het begrotingsproces.

Na goedkeuring door de bestuursraad en bewindspersonen wordt dit document, de zogenaamde MinFin versie, verstuurd naar het ministerie van financiën en de Auditdienst Rijk voor feedback. Na verwerking door BZK wordt een maand later een SG-versie opgeleverd waarna de verschillende departementen commentaar kunnen leveren op elkaars stukken. Half augustus worden vervolgens de definitieve stukken in de minsterraad vastgesteld.

4.4.1. Miljoenennota

Samen met de miljoenennota worden de begrotingen(hoofdstukken) voorgelegd aan de kamer. In de miljoenennota worden het economisch beeld geschetst, de hoofdlijnen van het kabinetsbeleid en het budgettaire beeld. Dit stuk vloeit dus voort uit het voorgaande langdurige traject, maar ook uit de augustusbesluitvorming die veelal vlak voor het uitkomen van de miljoenennota wordt afgerond. Allereerst wordt het stuk in zijn totaliteit behandeld tijdens de algemene politieke beschouwingen en

vervolgens in de algemene financiële beschouwingen. Vervolgens worden alle begrotingshoofdstukken separaat behandeld. Voor 2019 betreft de totale begroting van BZK bijna 5,5 miljard. Veruit het grootste deel hiervan betreffen uitgaven voor de huurtoeslag.

Vastgestelde departementale begrotingsstaat van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (VII) voor het jaar 2019 (bedragen x € 1.000)

Artikel	Omschrijving	Vastgestelde begroting		
		Verplichtingen	Uitgaven	Ontvangsten
	Totaal	**5.342.359**	**5.481.506**	**679.437**
	Beleidsartikelen			
1	Openbaar bestuur en democratie	59.323	59.323	21.965
2	Nationale veiligheid	274.253	274.253	13.214
3	Woningmarkt	4.104.088	4.104.213	521.000
4	Energietransitie gebouwde omgeving en bouwkwaliteit	78.008	209.008	91
5	Ruimtelijke ordening en Omgevingswet	94.897	102.919	3.824
6	Overheidsdienstverlening en informatiesamenleving	174.479	174.479	1.609
7	Werkgevers- en bedrijfsvoeringsbeleid	33.427	33.427	520
8	Kwaliteit Rijksdienst	0	0	0
9	Uitvoering Rijksvastgoedbeleid	117.329	117.329	99.782
	Niet-beleidsartikelen			
11	Centraal apparaat	399.997	399.997	17.432
12	Algemeen	6.558	6.558	0
13	Nog onverdeeld	0	0	0

(Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninksrijksrelaties, 2018, p. 3)

4.4.2. Voorjaarsnota en najaarsnota

In de voor- en najaarsnota's wordt een update verstrekt aan de Kamer over de financiële stand van zaken van een lopend begrotingsjaar. Wanneer nodig kunnen ook suppletoire begrotingswetten worden ingediend, wanneer een minister meer, of minder, geld nodig heeft. Ook dit proces loopt weer via een vergelijkbaar proces als de begroting zelf. Er zit hier dus wel enige flexibiliteit, onder andere door de loon en prijsbijstellingen, waarvan een deel relatief flexibel inzetbaar is. Hier kunnen keuzes worden gemaakt (Observaties B).

4.4.3. Jaarverslag

Bij de verantwoording over de begroting wordt allereerst een interne controle uitgevoerd die zich met name focust op de legitimiteit en rechtmatigheid van de uitgaven. De hierop volgende externe controle van de Algemene Rekenkamer focust sterker op de doelmatigheid van de uitgaven en een beleidsanalyse (de Kam, Koopmans, & Wellink, 2008, p. 98). Hier wordt een uitvraag gedaan bij de verantwoordelijke afdelingen om de teksten hiervoor aan te leveren (Observaties B).

5. Methoden

In dit hoofdstuk is uiteengezet hoe dit onderzoek is uitgevoerd om de hoofdvraag: "Hoe kan een ministerie het proces van begroten en verantwoorden inrichten om publieke waardecreatie te faciliteren?" te kunnen beantwoorden en wordt verantwoord waarom bepaalde keuzes zijn gemaakt en welke implicaties dit heeft voor het onderzoek.

5.1. Onderzoeksstrategie

Deze scriptie betreft een case study, of gevalsstudie in het Nederlands. Een case study is een manier van onderzoeken waarbij *"een of meerdere gevallen (casus) in hun natuurlijke situatie worden onderzocht"* (van Thiel, 2010, p. 99). De casus binnen dit onderzoek is het proces van begroten en verantwoorden van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, hoofdstuk 7

Binnenlandse Zaken. Er is gekozen voor deze strategie aangezien dit onderzoek een praktijkgericht karakter heeft; BZK heeft een concrete vraag die middels deze scriptie binnen de organisatie zelf is onderzocht en een case study is hier een geschikte onderzoeksmethode voor (van Thiel, 2010, p. 99).

Dit onderzoek is gericht op deductie. Theorie over publieke waarde (management) is hierbij het vertrekpunt. Het model van Douglas, Overmans en Sicilia met betrekking tot Public Value Begroten is hierbij specifiek als startpunt genomen en is in de praktijk van BZK getoetst. Deze theoretische inzichten zijn gebruikt om de praktijk hierna te kunnen verklaren en begrijpen.

Vervolgens zijn vanuit relevante documenten de huidige kaders in kaart gebracht om te onderzoeken hoe een begroting vanuit publieke waarden binnen de huidige context eruit zou kunnen zien. Er zijn verschillende respondenten geïnterviewd; zowel inhoudelijk betrokkenen als vanuit de financiële kolom. Met deze respondenten is gesproken over wat zij denken dat de meerwaarde van begroten vanuit publieke waarden is, welke barrières zij zien en wat zij denken dat er nodig is om het succesvol te laten zijn op basis van de topics die zijn voortgekomen uit het theoretisch kader.

Hierbij is gekozen voor een kwalitatieve inslag waarvoor niet-numerieke data is verzameld uit observaties, teksten en interviews. Kwalitatieve data geven *"meer inzicht en doen meer recht aan de complexe werkelijkheid"* (van Thiel, 2010, p. 157). Een ingewikkeld proces zoals hier onderzocht kan dus op deze manier het beste worden verklaard.

In deze scriptie zal dus worden onderzocht op welke manier binnen de huidige kaders vanuit publieke waarden kan worden begroot en verantwoord en wat er voor nodig is om dit te bereiken. Dit kan dus vooral worden gezien als een aanvulling op de huidige begrotingsprocessen. Dit onderzoek is gecombineerd met een stage, waardoor gegevens zijn verrijkt met observaties die gedaan zijn tijdens de stage op de afdeling Begrotingszaken van de directie Financieel-Economische Zaken van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

5.2. Onderzoeksmethoden

Voor dit onderzoek zijn verschillende methoden toegepast, in deze paragraaf wordt toegelicht welke methoden zijn toegepast voor het beantwoorden van de verschillende deelvragen, in de hierop volgende paragrafen zijn deze methoden verder toegelicht.

De twee theoretische deelvragen (*Wat is publieke waarde en hoe kun je hier op sturen?* en *Hoe kun je begroten en verantwoorden vanuit publieke waarden?*) zijn beantwoord op basis van wetenschappelijke literatuur over publieke waarden, publieke waarde management en publieke waarde begroten in het theoretisch kader. Hiermee is ook de basis gelegd voor de topiclijst die is gebruikt bij de interviews.

Voor de beantwoording van deelvraag 3 (*Hoe wordt gestuurd op publieke waarden bij BZK?*) is gebruik gemaakt van observaties en semigestructureerde interviews. Bij deelvraag 4 (*Hoe ziet het huidige proces van begroten en verantwoorden van BZK eruit?)* zijn documenten geanalyseerd, is geobserveerd en zijn de opbrengsten van de semigestructureerde interviews meegenomen.

Bij de beantwoording van de laatste twee deelvragen (*Hoe kan een waardegedreven proces van begroten en verantwoorden bij BZK eruit zien?* en *Wat is er nodig om een waardegedreven begroting bij BZK te realiseren?*) is gebruikt gemaakt van semigestructureerde interviews, documentenanalyse en observaties).

5.2.1. Semigestructureerde interviews

Voor dit onderzoek zijn semigestructureerde interviews afgenomen. Dit type interview is vooral geschikt voor het verkrijgen van niet-feitelijke informatie, maar kan ook worden gebruikt om enkele feiten te controleren (van Thiel, 2010, p. 109). Voorafgaand aan deze interviews is aan de hand van de theorie en documenten een topiclijst opgesteld, waar de belangrijkste onderwerpen in zijn opgenomen die aan bod zullen komen. Deze is opgenomen in bijlage 1. In totaal zijn dertien interviews afgenomen. Aangezien de verschillende respondenten verschillende rollen hebben in het begrotingsproces is een semigestructureerd interview bruikbaar, je kunt namelijk verschillende interviewvragen stellen aan verschillende respondenten (van Thiel, 2010, p. 110).

5.2.2. Observaties

Een tweede belangrijke vorm van dataverzameling voor dit onderzoek betreffen observaties. In dit onderzoek was er sprake van participerende observatie; er is interactie met de onderzoeker en deze is bekend. (van Thiel, 2010, p. 81). Deze data zal vooral worden ingezet voor het verrijken van op andere manieren verkregen data. Door het combineren van een scriptie met een stage nam ik deel aan de dagelijkse activiteiten en heb ik meegewerkt aan het bevorderen van de publieke waarde binnen BZK vanuit FEZ. Observaties betreffen vooral de pilotsessies en workshops met betrekking tot de ontwerpbegroting 2020 waarbij de algemene doelstelling en de rol en verantwoordelijkheid centraal stonden. Deze vorm van onderzoek heeft een aantal voordelen; *"Door deel te nemen aan dagelijkse activiteiten kan de onderzoeker niet alleen gedragingen waarnemen, maar kan hij er ook direct en ter plekke meer over te weten komen, bijvoorbeeld door te vragen aan een persoon*" (van Thiel, 2010, p.83). De observaties hebben een open karakter, alles wat interessant is of lijkt voor dit onderzoek is bijgehouden in een logboek, inclusief relevante bijlagen die duiding kunnen geven.

Verwijzing	Categorie
Observaties A	Algemene observaties rondom public value
Observaties B	Observaties interventies begroting
Observaties C	Observaties rondom begroten en verantwoorden

5.2.3. Documenten analyse

Naast observaties zijn relevante documenten geanalyseerd, met name om het proces van begroten en verantwoorden in kaart te brengen. Dit gaat om relevante regelgeving, begrotingen, jaarverslagen en onderzoeksrapporten. Deze zijn vooral ingezet om in hoofdstuk vier tot een beschrijving van het proces van begroten en verantwoorden te komen, maar ook voor het beantwoorden van deelvraag 3 en het opstellen van de topics. Dit kan het beste worden beschreven als een hermeneutische analyse, waarbij de documenten in de sociale en historische context, in dit geval die van BZK, zijn geïnterpreteerd (Bryman, 2012, pp. 560-561).

5.3. Casusselectie

Dit onderzoek is uitgevoerd binnen het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. De keuze voor BZK is vooral praktisch van aard; zij hebben bij USBO de vraag uitgezet voor dit onderzoek en wilden graag weten hoe zij kunnen begroten en verantwoorden vanuit publieke waarden. Voor deze scriptie wordt de begroting van Binnenlandse Zaken, hoofdstuk 7, als een case beschouwd. Koninkrijksrelaties, hoofdstuk 4, wordt gezien de complexiteit en andere aard buiten beschouwing gelaten. Dat hoofdstuk is ook minder representatief dan Binnenlandse Zaken voor de andere begrotingshoofdstukken, waardoor er minder algemene uitspraken kunnen worden gedaan als deze wel zou worden meegenomen. Verder zijn er bij hoofdstuk 7 meer mensen betrokken en heeft het ook

een substantieel grotere financiële omvang dan hoofdstuk 4, namelijk 4,9 miljard tegenover 80 miljoen.

De begroting van BZK is opgedeeld in een dertiental artikelen, waar veelal meerdere directies bij betrokken zijn. Voor deze scriptie zijn alleen de beleidsartikelen interessant, aangezien de niet beleidsartikelen in veel mindere mate impact hebben op het beleid van BZK. De begroting moet voldoen aan dezelfde formele eisen en de coördinatie ligt bij FEZ. Het is daarom goed mogelijk dat, ondanks dat er verschillende mensen van verschillende afdelingen aan werken, het wordt gezien als 1 casus. Echter hebben de verschillende directies vaak toch weer een net iets andere werkwijze, houden ze zich bezig met andere soorten onderwerpen én verschillen zij in de mate waarin publieke waarde in het dagelijks werk een rol spelen.

5.3.1. Selectie van respondenten

Aangezien de respondenten niet willekeurig zijn gekozen is er sprake van *purposive sampling*; de respondenten worden bewust uitgezocht omdat ze kunnen bijdragen aan het realiseren van de doelen van het onderzoek (Bryman, 2012, p. 418). Aangezien het onmogelijk is om alle medewerkers van het ministerie te interviewen zijn hierdoor dus gericht respondenten benaderd en geïnterviewd die kunnen bijdragen aan de beantwoording van de onderzoeksvragen van deze scriptie.

De respondenten zijn grofweg op te delen in twee categorieën; respondenten uit de financiële kolom (R2, 6, 8, 10, 12, 13) en respondenten die (vooral) bezig zijn met beleid (R1, 3, 4, 5, 7, 9, 11). Uit oriënterende gesprekken en observaties kwam naar voren dat deze werelden van elkaar verschillen. Door deze twee perspectieven naast elkaar te zetten kunnen interessante inzichten worden vergaard en wellicht aanknopingspunten worden gevonden om de kloof de verkleinen.

De criteria op basis waarvan de respondenten zijn geselecteerd zijn afgeleid vanuit zowel de theorie, documentenanalyse, oriënterende gesprekken en observaties. Respondenten vanuit de financiële kolom zijn benaderd op basis van betrokkenheid bij het begrotings- en verantwoordingsproces, voor de beleidskant is met name gekeken naar grote opgaven waar BZK aan werkt en is gebruik gemaakt van snowballing.

5.3.2. Selectie van documenten

Voor de beantwoording van verschillende deelvragen zijn documenten geanalyseerd. De selectie van deze documenten heeft plaats gevonden op basis van relevantie, kwaliteit en recentheid. Vooral officiële documenten zoals de begroting, comptabiliteitswet en begrotingsregels zijn hiervoor geschikt. Daarnaast kunnen ook publicaties, interne verslagen of uitingen van bewindspersonen die betrekking hebben op de begroting en verantwoording zijn bruikbaar zijn voor deze scriptie. Gezien de oneindige hoeveelheid beschikbare documenten moeten hier dus keuzes in worden gemaakt.

5.4. Data analyse

Voor het analyseren van de verzamelde data is het eerst nodig om deze te ordenen en systematisch op te slaan. Hiervoor is gebruikt gemaakt van de software NVIVO, hiermee kunnen grote hoeveelheden informatie van verschillende aard worden opgeslagen en kan op verschillende manieren worden geanalyseerd (van Thiel, 2010, pp. 159-160). Om de verkregen data te analyseren zijn de interviews getranscribeerd, alle data die niet relevant zijn voor de analyse zijn weggelaten middels een *quick scan* op basis van de operationalisaties (van Thiel, 2010, p. 160). Aangezien dit onderzoek deductief van aard is, is voor deze analyse met name op basis van de theorie, met toevoegingen vanuit documenten en oriënterende gesprekken, een codeboom geproduceerd (van Thiel, 2010, p. 163). Hierna zijn de

interviews axiaal gecodeerd, om de codeboom te verfijnen en tot een definitieve codeboom te komen zodat de gegevens kunnen worden vergeleken en samengevoegd om patroneren te kunnen ontdekken (van Thiel, 2010, pp. 164-165). De codeboom is te vinden in bijlage 2. Na deze fase is selectief gecodeerd, om te kunnen focussen op de belangrijkste codes voor de totstandkoming van de bevindingen.

5.5. Onderzoekskwaliteit

Om de kwaliteit van een onderzoek te kunnen bepalen moet aandacht worden besteed aan in- en externe betrouwbaarheid en validiteit. Hoewel deze begrippen voortkomen uit de kwalitatieve onderzoekstradities, zijn deze aangepast om ook kwalitatieve onderzoeken te kunnen beoordelen. Guba en Lincoln hebben de termen *trustworthiness* en *authenticity* hiervoor geïntroduceerd. *Thrustworthiness* gaat in op de vier criteria die gebruikelijk zijn in kwantitatief onderzoek, daarom zullen deze criteria worden toegelicht voor dit onderzoek; geloofwaardigheid, overdraagbaarheid, zekerheid en bevestigbaarheid. Deze komen overeen met respectievelijk interne validiteit, externe validiteit, betrouwbaarheid en objectiviteit. *Authenticity* is in mindere mate geaccepteerd door de onderzoeksgemeenschap en met name relevant voor actieonderzoek, daarom zullen deze criteria buiten beschouwing worden gelaten (Bryman, 2012, pp. 390-393).

5.5.1. Geloofwaardigheid

Het is belangrijk om aandacht te besteden aan de geloofwaardigheid van onderzoek omdat er meerdere sociale werkelijkheden bestaan. Om de geloofwaardigheid van een onderzoek te vergroten zijn er twee technieken; Respondent validiteit en Triangulatie. De respondentvaliditeit kan worden gewaarborgd door na de analyse van de data bij de respondenten na te gaan of je goed hebt geïnterpreteerd wat je gezien, gehoord of gelezen hebt (Bryman, 2012, pp. 390-391). In dit onderzoek zijn daarom de hoofdpunten en gemaakte observaties om verkeerde interpretatie te voorkomen. Triangulatie betreft het gebruik van meerdere soorten databronnen, onderzoekers, operationalisaties of methoden (van Thiel, 2010, p. 61). In dit onderzoek worden meerdere soorten databronnen en methoden gebruikt; interviews, documenten, observaties én literatuur om de geloofwaardigheid van deze scriptie te vergroten.

5.5.2. Overdraagbaarheid

De belangrijkste manier om een kwalitatief onderzoek overdraagbaar te maken is het geven van een *Thick description:* een zo gedetailleerd mogelijke beschrijving van de situatie (Bryman, 2012, p. 392). Bij het beschrijven van de resultaten, de analyse en de conclusie is hier aandacht aan besteed en door de data aan te vullen met observaties is gepoogd dit te verbeteren.

5.5.3. Zekerheid

Om de zekerheid van het onderzoek te verbeteren wordt *Auditing* voorgesteld als methode; hierbij is het van belang dat alle onderzoeksdata, oude versies, aantekeningen en andere gebruikte materialen, gedurende het proces worden bewaard en toegankelijk gemaakt voor anderen (Bryman, 2012, p. 392). Dit is in deze scriptie gewaarborgd doordat zeer regelmatig conceptversies zijn besproken met de eerste (en tweede) lezer en met de scriptiegroep. Zij hebben in alle fasen van dit onderzoek feedback gegeven op zowel het proces als de geleverde producten, waardoor de zekerheid van dit onderzoek sterk is vergroot.

5.5.4. Bevestigbaarheid

Ondanks dat volledige objectiviteit onmogelijk is, is de bevestigbaarheid belangrijk; *"it should be apparent that he or she has not overtly allowed personal values or theoretical inclinations manifestly to sway the conduct of the research and the findings deriving from it"* (Bryman, 2012, pp. 392-393). Aangezien er wordt gesteld dat dit een taak is van de in de vorige paragraaf behandelde auditors, en deze rol voldoende gewaarborgd is, kan worden gesteld dat aan de eisen van bevestigbaarheid is voldaan.

6. Bevindingen

In dit hoofdstuk worden de relevante opbrengsten uit de interviews, documenten en onderzoeken gepresenteerd langs de lijnen van wat er in de literatuur als belangrijk is geïdentificeerd. In het licht van deze theorieën worden deze vervolgens geïnterpreteerd. Hierdoor kan in de conclusie een antwoord worden gegeven op de empirische deelvragen van deze scriptie en tevens de hoofdvraag worden beantwoord.

6.1. De ontwikkeling van publieke waarde management binnen BZK

Binnen BZK is er in toenemende mate aandacht voor het publieke waarden gedachtegoed. De bestuursraad, de ambtelijke top van de organisatie, wil het publieke waarde gedachtengoed binnen BZK verspreiden en inzetten om meer te bereiken als organisatie. Het departement zit in de eerste fase van een traject met verschillende initiatieven, deze zijn grofweg in twee sporen op te delen. Enerzijds een traject meer vanuit de organisatieontwikkeling, gericht op het verbreden van kennis en uitlichten van goede voorbeelden. Dit traject wordt door een DG en een groep directeuren vormgegeven. FEZ is al verder in met het bevorderen van het publieke waarden denken door het een plek te geven in de begroting, P&C-cyclus en evaluaties. De meeste concrete acties zijn hebben dan ook door de inzet van FEZ vorm gekregen. De twee lijnen van initiatieven staan wel los van elkaar, wel wordt er zo nu en dan over afgestemd (Observaties A, B).

BZK is wat betreft inhoudelijke dossiers een heel breed ministerie. Om samenhang te geven en samenwerking te stimuleren vijf inhoudelijke richtingwijzers opgesteld waarin de opgaven die BZK wil aanpakken zijn verwoord. Deze hangen daarmee sterk samen met de publieke waarden die worden nagestreefd; *Sterke en levendige democratie*, *Duurzaam wonen en leven in heel Nederland*, *Waardegedreven digitale overheid*, *Versnelling naar een grenzeloos samenwerkende overheid* en *Een koninkrijk met wederzijdse betrokkenheid* (Observaties A).

De SG zei het volgende over publieke waarde bij BZK naar aanleiding van een bezoek van Mark Moore; *"dit helpt ons denk ik om niet te vergeten dat we niet kunnen stoppen bij draagvlak in de tweede kamer, maar het ook buiten moeten en ik denk wel dat we naar aanleiding van deze week goed gaan kijken kunnen hoe we dat gedachtegoed meer kunnen gebruiken om het toch een beetje beter te doen." (Observaties tijdens xx).*

6.1.1. Uiteenlopende visies op publieke waarde

Publieke waarde wordt gezien als iets wat kan helpen om als BZK iets toe te voegen, en effecten te bereiken (R1, R4, R5, R6, R8, R10, R12, R13). "Volgens mij gaat het publieke waarden vooral om de effecten die we willen bereiken met beleid" (R1). Het publieke waarde denken kan volgens respondenten helpen in het dagelijkse werk, om gerichter bezig te zijn als BZK; "J*e maakt hier geen beleid mee. Het is echt een meer een soort handvat, een soort toetsingskader. Heb ik nu aan alle elementen gedacht en hoe scoren die verschillende factoren en zou ik misschien nog iets kunnen verzinnen om dat beter te krijgen, zodat de slagingskans van mijn beleid hoger wordt* (R8). Er wordt ook gesteld dat de publieke waarden die BZK zou moeten nastreven in ieder geval niet vast staan, maar gedurende de loop van tijd of door veranderingen in de omgeving meebewegen (R1, R2, R3). Voor het slagen van de aanpak is dit draagvlak heel belangrijk.

Door respondenten worden wel verschillende perspectieven geboden over wat publieke waarde binnen BZK behelst. Sommigen bezien het heel erg vanuit het perspectief vanuit de burger (R4, R13) *"wat betekent jouw beleid voor de burger, waar ziet die het effect van"* (R13) en anderen hebben het minder over deze benadering (R5, R6, R9, R13) bijvoorbeeld omdat; "*we hebben niet alleen de burger als bestemming van ons beleid, maar soms ook gewoon andere overheden"* (R9). De benaderingen 'what the public values' en een 'what is of value to the public' komen hierin dus beide voor. In

gesprekken over de publieke waarde zorgt dit soms voor verwarring (Observaties C). Wanneer het gaat om zaken waar BZK zelf invloed heeft op de uitkomsten of direct iets voor de burger doet ligt de nadruk meer op het eerste, dit lijkt ook de voorkeur te hebben. De realiteit van het werk vraagt ook echter aandacht voor het andere perspectief, omdat op veel werkterreinen geen direct contact met burgers is en er diensten voor of met andere overheden worden ontwikkeld.

De betrokkenheid van actoren wordt als belangrijk gezien, (R1, R3, R6, R10, R11*); "we moeten niet zelf gaan bedenken dit is onze meerwaarde, maar dat doen we samen met de mensen voor wie we het doen. Dat is dus het definiëren van de publieke waarden zelf"* (R6). Als het gaat om beleid, wordt op veel plekken die samenwerking al steeds meer gevonden, met name medeoverheden (R3, R6, R7, R9, R10, R11), maar nog niet zo zeer met burgers (R4). Dit samenwerken is echter niet probleemloos, het kost namelijk veel tijd. Dat vraagt aan de voorkant extra capaciteit, die er niet altijd is. Deze investering aan de voorkant kan op de lange termijn echter juist zorgen voor beter beleid (R4, R9).

Het gaat als er over publieke waarde wordt gesproken vooral over de maatschappelijke meerwaarde en over samen doen met partners en stakeholders, maar relatief weinig over de capaciteit of over het in balans brengen van de strategische driehoek (Observaties A, C); "*het gaat heel sterk alleen maar over de meerwaarde en andere onderdelen worden dan snel een beetje vergeten, terwijl je kunt die meerwaarde nooit realiseren als die driehoek niet in balans is."(*R12). Dit komt onder andere door hoe de organisatie is ingericht; "*dat het een soort als gegeven wordt gezien, de capaciteit die wij hebben bij een bepaalde directie. Die die kun je niet bij ieder onderwerp die een directie doet ter discussie stellen"* (R6). Publieke waarde management veronderstelt juist dat kern het in balans brengen van de strategische driehoek is, dat hier weinig aandacht voor is, is dan ook opvallend.

Zo blijkt dat er verschillende opvattingen zijn over wat publieke waarde binnen BZK betekent en wordt er op verschillende manieren mee omgegaan. Er wordt in ieder geval wel erkent dat het werken vanuit publieke waarden kan helpen bij de werkzaamheden van medewerkers en van BZK als geheel. Er is niet één theoretische visie op publieke waarde waarbij wordt aangesloten, maar ook geen eigen breed gedeelde interpretatie. Wel worden de onderdelen uit de strategische driehoek herkent en erkent. Wat echter blijkt is dat er vooral wordt gesproken over de publieke waarde(propositie), en in mindere mate over de legitimiteit en steun. Vaak wordt er slechts beperkt stilgestaan bij de operationele capaciteit, deze lijkt te worden beschouwd als een gegeven. Moore stelt dat het juist gaat om het in balans brengen van de strategische driehoek. Het is opmerkelijk dat hier vrij weinig aandacht voor is, terwijl het een essentieel aspect van de theorie is. Een gedeeld perspectief op publieke waarde, wat alle realiteiten van BZK de ruimte geeft is daarom belangrijk. Zeker als je vervolgens de stap wilt maken om vanuit het proces van begroten en verantwoorden publieke waardecreatie te kunnen faciliteren, moet dit in de basis goed liggen. Het is belangrijk om dit niet te theoretisch en te bureaucratisch te willen doen, maar het zo in te steken dat mensen er in hun dagelijkse werk iets aan hebben.

6.1.2. Er wordt niet concreet gestuurd op publieke waarde

Binnen BZK wordt nog echt niet gestuurd op publieke waarde (Observaties A, R2, R9, R13); *"als je bedoelt naar doelrealisatie, aan de inhoudelijke kant merk ik dat daar nauwelijks echt gestuurd wordt. Dan heb ik het over de financiële kolom, eigenlijk is er niet echt een controlemechanisme op doel realisatie. Dat heb je op andere departementen wel"* (R6), bijvoorbeeld dus op het behalen van doelen of risico's. Daarnaast gebeurt het werken vanuit publieke waarde soms ook toevallig of onbewust (R4, R12) *"BZK als organisatie in zijn totaal is natuurlijk nooit heel anders aangestuurd dan toch wat meer op NPM"* (R4), of alleen op sommige plekken in de organisatie (R7, R10); *"deze beweging is waargenomen, vergeet het eigene van de overheid niet. De essentie van de overheid is natuurlijk niet om zo efficiënt mogelijk te werken. De essentie van de overheid zit breder in publieke dienstverlening en afwegingen in belangen*" (R7).

Wel is de ontwikkeling richting sturen op publieke waarde ingezet en staat het hoog op de prioriteitenlijst van de ambtelijke top (Observaties C). In de bestuursraad wordt per strategisch thema van BZK middels de strategische driehoek van Moore gesproken over welke acties worden genomen en waar nog obstakels zitten (R5). Dit alleen is echter niet voldoende om heel BZK vanuit een publieke waardebenadering te laten opereren. Om hier als organisatie stappen in te zetten en een PVM werkwijze te implementeren moet er volgens respondenten nog veel stappen worden gezet; "*wij moeten bottom up die gaatjes proberen te vinden en ik geloof altijd wel op in olievlekken, maar daardoor kom je er ook niet alleen. Ook vanuit de top moet hier commitment voor zijn en die moet dat ook enthousiasmeren en als er onderdelen zijn waar niks gebeurd die echt vast blijven zitten daarop aanspreken"* (R12). Hiervoor is het nodig om onder andere van bovenaf 'harder' hierop te gaan sturen; "*mensen zullen natuurlijk altijd de kortste weg zoeken naar het realiseren van de doelen waar ze op worden afgerekend en als ze hier niet op worden afrekenen gaat het niet gebeuren"*(R9). Mensen gaan er pas echt mee aan de slag het echt nodig is, of ze er zelf iets aan hebben in hun eigen werk (Observaties A).

Daarnaast vergt werken vanuit public value volgens respondenten een aantal meer 'zachte' veranderingen, zoals een cultuurverandering die meer gericht is op samenwerken; "*iedere directie is met z'n eigen ding bezig, laat staan dat het over DG's heen gaat die cultuur is er niet die moeten wel komen*" (R6), "*ik denk toch dat het een beetje in cultuur is. Het vergt ook een bepaalde openheid om aan de voorkant al vanuit beleid onzekerheden en onbekendheden te delen en met elkaar het gesprek aan te gaan. Dat is niet denk ik de kernkwaliteit die we hier beschikken"* (R8). Verder wordt gesteld dat het goed is om er gewoon mee aan de slag te gaan en daarvan bewust te leren (R1, R12) en dat er meer kennis en expertise nodig is op het gebied van publieke waarde; "*kennis vergroten, leren wat mij betreft. Daar zijn we nu voorzichtig mee begonnen maar dat is nog te veel per ongeluk en op een klein clubje gericht, we moeten dat actief gaan verbreden"* (R4). Uit observaties komt ook naar voren dat het idee gedragen wordt en er een behoefte aan meer kennis over publieke waarde, in ieder geval informatie of handvatten om er mee aan de slag te gaan (Observaties C).

De verschillende initiatieven lijken positief ontvangen te worden. Deze initiatieven kunnen meer aandacht in de organisatie krijgen wanneer deze uitgediept worden zodat de betrokkenen van het initiatief daar direct van leren, maar het ook als voorbeeld kan dienen voor andere collega's die er mee aan de slag willen. Dit moet wel goed ondersteund worden Echter, lijkt alleen een bottom up benadering voor deze verandering in werkwijze niet voldoende; vergeet ook niet vanaf boven te sturen. Er wordt al veel van medewerkers verwacht, als dit er bij komt kan dat (op de lange termijn) niet altijd meer vrijblijvend zijn. Mensen moeten al heel veel, als het uiteindelijk geen enkele consequentie heeft als ze met publieke waarde niets doen, zal er niet heel veel verandering teweeg worden gebracht.

6.2. Publieke meerwaarde in de begroting en verantwoording

Het proces van begroten en verantwoorden en daarmee de begroting en het jaarverslag zijn volgens respondenten nu niet gericht op publieke waarde (R4, R8, R10, R12); *"de begroting is nu namelijk zo ingericht dat je eigenlijk aangeeft waar jij jouw geld aan uitgeeft en niet zozeer aan welke publieke waarde je een bijdrage levert" (*R6). Het proces wordt gezien als een ritueel (R9). Daarnaast wordt het niet per definitie gezien als iets waar ook legitimiteit uit zou kunnen worden gehaald; *"feit blijft dat op dit moment een begroting puur ter begroting en verantwoording aan de kamer is, en kan deze kan amenderen"* (R7).

Respondenten geven aan dat de begroting en verantwoording vooral gericht zijn op andere dingen; "*ik heb het gevoel dat financiën daar niet aan wil want die vindt het complex worden … er is geen kamerlid die gaat zeggen dat het niet meer doelmatig en doeltreffend hoeft te zijn"* (R8). Veel ligt ook in de begroting al vast; "*heel veel dingen zijn ook vaste bijdrage aan bepaalde organisaties"* (R6) Ook

observaties geven een gelijk beeld; de begroting is nu vooral een uitleg van wat al besloten is, de besluitvorming over de middelen heeft al plaats gevonden bij de voorjaarsbesluitvorming, de omvang van de amendering aan de kant van de kamer is in financiële zin heel klein (Observaties B).

Het proces van begroten en verantwoorden heeft potentie om te worden ingezet om met publieke waarde aan de slag te gaan, maar van een waardegedreven begroting is nu nog geen sprake; "*In een ideale wereld is de begroting een belangrijk instrument waarmee gestuurd wordt"* (R3). Dat begint bij het benoemen; *"de begroting en verantwoording is best wel een beetje een papieren exercitie dus daar moet je bewustwording creëren, dingen doen met taal"* (R4). Dit daadwerkelijk concreet maken van de meerwaarde in een begroting is moeilijk; "*die wil is er wel, wil het niet dat het best wel lastig is om tot de kern dan door te dringen, eruit te komen van waar zijn wij nou van... dat allemaal af te pellen"* (R12). Dit lukt alleen als je bij het maken van het beleid al goed hebt stilgestaan wat je ermee wilt gaan bereiken; "*de stap daarvoor is dat je weet welke resultaten je nu concreet wil boeken. Wat ga je doen om die resultaten te boeken. Als wij public value goed gaan implementeren dan gaat het ook helpen hiervoor"* (R6). Wanneer duidelijk is wat je wilt bereiken, is dit beter te beschrijven in een begroting; *"We weten nog te weinig wat nou per artikelonderdeel van je begroting is wat je daar mee wil. Dan kan je daar kpi's op maken, hoe lastig dat het ook is"* (R10). Het concreet maken van de meerwaarde van je inzet is dus lastig, maar wel mogelijk en is waardevol omdat je beter kunt uitleggen wat je met publieke middelen wilt gaan bereiken. Mensen die normaal niet samenwerken maar wel betrokken zijn bij eenzelfde begrotingsartikel treffen elkaar opeens door de gekozen aanpak waardoor je met het proces kunt bijdragen aan de ontschotting (Observaties C).

Voor de aankomende begroting zijn al eerste stappen gezet om de publieke waarde al meer op de voorgrond te plaatsen en in de stukken te verwerken; een aantal directies hebben vanuit publieke waarde de doelstelling aangescherpt op het beleidsartikel van de begroting waar zij aan bijdragen en op alle artikelen is in plaats van een (digitale) uitvraag in twee workshops gewerkt aan het samen schrijven en verbeteren van de stukken. Ook is de beleidsagenda niet decentraal uitgevraagd maar via de bestuursraad, om hier meer integraal naar te kijken. Deze was echter nog niet gereed op het moment dat aan beleidsartikelen werd geschreven (Observaties C). Hierbij valt op dat het tot de kern komen van je meerwaarde best lastig is, ondanks begeleiding. Deadlines worden niet altijd gehaald en een lastig punt blijft de directe versus indirecte verantwoordelijkheid van BZK. Desalniettemin wordt erkend dat er stappen in de goede richting zijn gezet (Observaties C).

De meerwaarde concretiseren van je inzet en zichtbaar maken is dus complex. De inactieven rondom de OW2020 dragen hier wel aan bij, maar het is niet realistisch om het in 1 keer volledig anders te doen. Op het niveau van de algemene doelstelling zal de meerwaarde nooit heel erg concreet worden, de uitdaging is dan ook om vanuit de doelstelling een duidelijke koppeling te maken naar je rollen en verantwoordelijkheden, beleidswijzigingen en instrumenten om helder op te schrijven hoe deze bijdragen aan het realiseren van de doelstelling. Als hier een mismatch blijkt te zijn, is het vervolgens zaak om of de doelstelling aan te passen, of het instrument. Wanneer deze doelstelling duidelijk gelinkt kan worden aan de inhoudelijke richtingaanwijzers die BZK heeft geïdentificeerd, kan tevens een stap worden gezet om de beleids- en begrotingsprocessen dichter bij elkaar te brengen. Daarnaast is het gezamenlijk schrijven een belangrijke stap, mensen worden op deze manier bij elkaar gebracht en meer bewust van hun gezamenlijke opgave.

In interviews is aan bod gekomen dat het niveau van de begroting zelf misschien niet altijd de juiste plek is om echt het verschil te maken; *"De begroting als zodanig is op een groot meta niveau, natuurlijk moet je daar een paar publieke waarden definiëren waar je voor staat, maar dat is niet het gesprek dat je moet voeren. Het gaat om het gewone concrete traject waar je iets in de praktijk moet realiseren en daar moet je die vraag stellen; waar hebben we geld voor nodig?"* (R1*).* De eisen die ten grondslag liggen aan de inhoud en vormgeving van een begroting of jaarverslag zelf bemoeilijken het maken van

grote stappen daar; *"Anders dan tekstueel, kwalitatief, een toelichting geven van we draaien dit programma en het geld gaat daar naartoe, wordt het gewoon lastig"* (R7). Op een lager abstractieniveau dan de begroting zelf kan ook worden gekeken of publieke waarde een rol zou kunnen spelen. Beleid kan zich op verschillende manieren vertalen naar een financieel voorstel; *"Werkt het twee kanten op; soms is geld beschikbaar en wordt daar iets bij bedacht. Maar geld is een schaars goed dus je krijgt niet altijd wat je dan nodig hebt. De omgekeerde volgorde is namelijk; ik heb een probleem dan zoek ik er een instrument bij en dan los ik het op"* (R2).

Bij deze individuele vertaling van beleid naar een financieel voorstel zouden publieke waarde dus een rol kunnen spelen. Die hoeven immers niet altijd langs de kamer waardoor er meer ruimte is om te experimenteren (R7). Hierbij zou je nieuwe voorstellen vanuit PVM kunnen beoordelen; "j*e zou dan bijna ook zeggen in de herfst, jongens we willen het volgend jaar anders gaan doen. We gaan dit bedrag vrijmaken, dat willen we gaan verdelen over echt een aantal prioriteiten die wij belangrijk vinden. Dan moet je eigenlijk toch wel een meetlatje hebben waarbij ze langs moeiten om uiteindelijk ook te kunnen kiezen"* (R12). Hiervoor zou het model van PVM begroten als meetlat kunnen worden beschouwd; is de meerwaarde concreet, is er voldoende samengewerkt met stakeholders en burgers en is het proces flexibel en gericht op leren. Vervolgens kan worden onderzocht in hoeverre de strategische driehoek in balans is in het te beoordelen voorstel om een goed beeld te krijgen van de slagingskans en effectiviteit van beleid.

Hierbij is het lastig dat er een kloof tussen de beleids- en financiële wereld lijkt te bestaan; *"een ding dat we zeker weten is dat de beleidscyclus en begrotingscyclus elk hun eigen traject en snelheid hebben. Het is elk jaar op hetzelfde moment Prinsjesdag met alle momenten die er tussen zitten die heel precies vast liggen. Het denken over dingen is continu, politiek is continu, problemen in de wereld zijn continu. De uitdaging is altijd om de die op elkaar aan te sluiten"* (R2*)*. Deze mismatch maakt dat het denken over financiële middelen en over beleid dus niet (altijd) op hetzelfde moment plaats vinden. Beleid maken kan altijd, maar hier geld voor vrij krijgen in principe niet. Wat meespeelt is dat ook voor medewerkers deze kloof groot is en het financiële proces niet duidelijk is; *"misschien is de grootste belemmering wel dat het ver afstaat van de belevingswereld van de mensen die daarmee bezig zijn met een onderwerp"* (R3). Niet iedereen weet even goed weet hoe je middelen kunt vrijspelen voor voorstellen; *"en wat voor heel veel medewerkers denk ik erg onduidelijk is, is hoe je aan geld komt en hoe je zorgt dat je daar de besluitvorming over tot stand brengt en hoe je zorgt dat als je een valide dossier hebt dat daar dan op een gegeven moment geld voor beschikbaar is"* (R9). De manier waarop een financiële onderbouwing tot stand komt is dus niet altijd even consistent; "Z*oals het bedrag vastgesteld wordt het is gewoon een beetje met een natte vinger van oké wat vinden we nog realistisch?"* (R11).

Hier ligt een rol voor FEZ en de financiële kolom, want de financiële beslissingen komen altijd op een of andere manier terecht bij een financieel medewerker van een afdeling, directie, DG of FEZ zelf; *"vervolgens worden doorgaans DG-control en FEZ /CFA daarbij betrokken, soms tijdig soms achteraf soms en te soms te vroeg. Dat gaat in alle maten en vormen. Maar zeker als het om wat substantiële bedragen gaat, gaat dat langs FEZ"* (R6).

Wel moet volgens respondenten met een aantal dingen rekening worden gehouden. Allereerst is het belangrijk dat begroten het realiseren van beleidsdoelen moet ondersteunen en geen doel opzich moet worden; *"Om te beginnen dat begroting niet leidend moet zijn. Natuurlijk moeten we het doen met de middelen die we hebben maar, het vertrekpunt kan niet zijn van zo is het geld ingekaderd en dit is de ruimte"* (R1). Je zou echter ook kunnen stellen dat door een publieke waardebenadering, door het vergroten van de legitimiteit en steun voor je voorstellen, kan zorgen voor middelen. Ten tweede kan een keuze voor een publieke waarde benadering bij BZK en in het financiële proces op termijn niet vrijblijvend zijn, het wel of niet werken vanuit en goed beschrijven van de publieke meerwaarde in je voorstellen zal moeten gaan meewegen in de beoordeling ervan; *"als je daadwerkelijk meer vorm wilt*

geven aan publieke meerwaarde en dat wilt onderbrengen in het financiële proces dan moet je op een gegeven moment ook harde en gekende eisen gaan stellen aan de verwerking daarvan, van het meenemen van publieke waarden in dat proces. Als jij dat niet meeneemt, als dossierhouder op jouw dossier, dat het zodanig als voorwaarde geldt dat het je belemmert in het realiseren van je doelen" (R9). Aan de andere kant moet er ook voor gewaakt worden dat het geen papieren exercitie gaat worden, maar mensen helpt in hun werk (R4, R6, R12). Ook kan worden nagedacht over een begroting die meer is ingericht op basis van thema's, programma's of de inhoudelijke richtingwijzers (R4, R7, R12, R13); *"die hele financiële structuur is helemaal ingericht op DG, directie en dan pas wat ze daarvoor gaan doen per doel. Maar dan zou je hem helemaal andersom gaan schrijven, wat voor doel en welke DG's vallen daar onder"* (R10).

Het huidige proces van begroten en verantwoorden is nog niet echt gericht op of ondersteunend aan het creëren van publieke waarde. Binnen het proces van begroten en verantwoorden zijn de oude paradigma's misschien nog wel sterker aanwezig dan aan de kant van het beleid. Rechtmatigheid, doelmatigheid, doeltreffendheid en uitputting staan voorop en hier wordt sterk op gestuurd, niet alleen binnen BZK, maar ook zeker door externe partijen zoals Financiën, de Rekenkamer en de Tweede Kamer. Het is niet realistisch noch wenselijk om hier volledig vanaf te stappen, maar dat betekent niet dat er geen ruimte is om meer vanuit publieke waarde te begroten. Het zou ook niet logisch zijn als de hele organisatie zich er meer op wil richten, maar dat de financiële processen buiten schot blijven.

Waar wellicht resultaten te boeken zijn, zijn individuele beleidsvoorstellen waar financiële middelen voor nodig zijn. Hier kan concreet worden gestuurd in de beoordeling op in hoeverre de waardepropositie, legitimiteit en de capaciteit in balans zijn. Nu zijn primair beleidsmedewerkers, die niet altijd goed bekend zijn met de werking van financiële processen, aan zet zijn bij het schrijven van deze voorstellen. Het kan waardevol zijn om hier een actievere inzet vanuit de financiële kolom te organiseren, zodat zij kunnen helpen bij het in balans brengen van de strategische driehoek en de koppeling aan de beleidsdoelstellingen. Daarnaast moet hiervoor dan ook een goed wegingsinstrument worden uitgedacht, zodat nieuwe voorstellen ten opzichte van elkaar worden beoordeeld, zodat in aanloop naar de voorjaarsbesluitvorming hier goede afwegingen gemaakt kunnen worden. In dit alles, zijn initiatieven zoals de CW 3.1, IIK en de motie sneller handvatten die kunnen worden ingezet richting externe partijen om ruimte te creëren om te kunnen experimenteren binnen het proces van begroten en verantwoorden.

6.3. Beperkte betrokkenheid van burgers en stakeholders

In de begroting en verantwoording en in het proces wordt niet veel gedaan met burgers en stakeholders. Opnemen wat andere partijen aan een zelfde opgaven investeren roept dan ook verschillende reacties op van respondenten; *"dan loop ik ook tegen de wettelijke bepaling aan dat de minister verantwoordelijk is voor zijn huishouding dus ja daarom zeg ik ook je kunt daar theoretisch heel veel van vinden, maar als je praktisch kijkt naar wettelijke kaders vraag ik me af hoeveel energie je daar in moet zetten"* (R1).

De begroting en het jaarverslag zijn wellicht niet de juiste plek om dit te organiseren, omdat de begroting een formeel stuk is dat moet worden goedgekeurd. Dat betekent niet dat het niet mogelijk is om meer te doen met stakeholders en burgers in het proces; *"Het is wel interessant om te kijken hoe je dat bij elkaar kan brengen, maar in termen van autorisatie functie heeft het niks te maken"* (R2). Ondanks dat het niets heeft te maken met de autorisatiefunctie, is het dus wel mogelijk om te beschrijven wat andere partijen aan dezelfde opgave doen, hiermee kun je ook de legitimiteit van je eigen voorstellen vergroten. Burgers betrekken bij de begroting zelf wordt niet als heel zinvol gezien; "*Ik denk dat je het andersom moet doen. Ik weet niet of je burgers moet vermoeien met je budgetten. Ik denk dat je uit moet gaan over van wat wil ik bereiken in deze maatschappij gezien dit spanningsveld.*

Begroten is iets wat je zelf moet doen." (R5). Als je burgers en stakeholders goed betrekt bij het wat je wilt bereiken en hoe, kan die financiële vertaling intern gemaakt worden.

Soms gebeurt het gezamenlijk begroten echter wel, maar niet in de begroting van het ministerie zelf. Het eerste voorbeeld betreft een gemeentelijke herindeling; *"bij een gemeentelijke herindeling was smeergeld nodig om dat proces vlot te trekken… daar hebben we uiteindelijk een paar miljoen ingepompt. Ook is daar heel duidelijk inzichtelijk gemaakt van oké wie levert nu welke bijdrage, wie gaat wat doen, wie is waar verantwoordelijk voor* (R6). Een ander voorbeeld betreft het vormgeven van nieuwe subsidievoorwaarden voor duurzaamheidsinitiatieven voor gemeenten; *"zij gaven ook aan van geef duidelijk aan wat je nou precies wilt leren als BZK en als rijk hierbij. Laat dat niet helemaal open, want dan weten wij ook niet hoe wij onze aanvraag moeten maken"* (R11). Als laatste is dit ook gebeurt bij projecten in de ruimtelijke ordening (R3); "*dan zag je ook wel degelijk dat al dat rijksgeld ertoe leidt dat er in de omgeving van dat station echt meerwaarde wordt gecreëerd; huizenprijzen hoger zijn en de grondwaarde hoger is. Dus dat is best aan te tonen. Vraag me niet of dat komt door het geld van het rijk, maar je hebt wel aangetoond dat je gezamenlijk meerwaarde hebt, dus dat was wel heel mooi*"(R3). Dat levert direct wel een andere uitdaging op; *"dan heb je meteen een probleem met je verantwoording, zij zien precies dat je er zelf niet erg veel invloed op hebt. Een oplossing is natuurlijk om gezamenlijke evaluaties te doen*" (R3). Deze voorbeelden laten dus zien dat op een lager niveau de ruimte om meer te doen bij het begroten met burgers en stakeholders er is, maar niet in de begroting zelf. Deze voorstellen zijn echter uiteindelijk wel weer onderdeel van de begroting zelf, maar worden niet met eenzelfde detailniveau daarin beschreven. Het betrekken van burgers en stakeholders in het proces is dus lastig, maar niet onmogelijk, met name wanneer je differentieert tussen niveaus. Een deel van de pijn ligt in de begrotingssystematiek van verantwoord begroten, die zeer sterk focust op de verantwoordelijkheid van een individuele minister, in plaats van de opgave waar de overheid voor staat.

Ook als het gaat om het beheren van budgetten is het niet ongebruikelijk om de samenwerking te zoeken; "*Dan zie je wel dat het voordelen heeft met een idee van zij zouden dat efficiënter en beter kunnen. Wij hebben een gezamenlijk doel en zij kunnen het beter uitvoeren dus laten we dat geld aan hun geven"* (R10). Er is dan een breed scala aan instrumenten om anderen aan bepaalde opgaven te laten werken, zoals decentralisatie uitkeringen, subsidies en opdrachten (Observaties B). "*Hierbij verlies je als ministerie wel deels de invloed over de keuzes die er worden gemaakt; in feite is dat een doeluitkering dus via het gemeentefonds krijgt eigenlijk de gemeente geld op zijn begroting en die hoeft er geen verantwoording over af te leggen, die verantwoording vindt plaats binnen de gemeenteraad"* (R11). Doordat de controle over de budgetten dan niet langer bij het ministerie ligt, heeft dit niet altijd de voorkeur.

Bij het maken van beleid worden burgers en stakeholders al steeds meer betrokken, en dat zal naar alle waarschijnlijkheid steeds verder toenemen. Zeker met stakeholders kan hier in ieder geval het gesprek worden gevoerd over hoe de middelen het beste kunnen besteed en beheert. Ondanks dat er in de begroting en verantwoording door de systematiek geen formele plek is om eventuele andere bijdragen te op te nemen, kan hier in toelichtingen of losse kamerstukken wel over worden gerapporteerd. Op deze manier kun je bijvoorbeeld laten zien dat het beleid dat je wilt uitvoeren breder gedragen wordt in de maatschappij. Net als bij het concreet maken van de meerwaarde is het niveau van een individueel voorstel het meest haalbaar, hier zijn dan ook al verschillende voorbeelden in de praktijk van BZK van waar zowel gezamenlijk is nagedacht over hoe gezamenlijk te investeren als bij de besteding samen optrekken. Deze voorbeelden kunnen meer aandacht krijgen, en bij een nieuwe methodiek van beoordeling van nieuwe voorstellen, zoals hiervoor voorgesteld, kan cofinanciering een (belangrijke) factor worden die meeweegt. Immers, wanneer andere partijen die aan dezelfde opgaven werken daadwerkelijk bereid zijn om hierin te investeren is het evident dat er veel steun en legitimiteit voor een waardepropositie is. Op het niveau van individuele voorstellen liggen op het gebied van

samenwerken met burgers en stakeholders meer kansen dan op het abstractere niveau van een begroting en jaarverslag, maar dit betekent niet dat hier geen stappen gemaakt kunnen worden.

Gezamenlijk verantwoorden is wellicht lastiger dan betrekken bij in het begrotingsproces; *dat vind ik ingewikkelder. Als je natuurlijk verschillende partners hebt, met verschillende middelen zal een gemeenteraad die mee doet willen weten met hun geld is gebeurd en zal bij ons de tweede kamer dit ook willen weten. Ik denk wel dat het kan, maar je moet wel heel goed nadenken over hoe ga je het vormgeven"* (R12).

Verantwoorden is überhaupt niet heel populair, dat komt doordat je er minder mee kunt scoren; *"blijft iedereen vooruitkijken, de neiging om achterom te kijken is er minder bij ons. Omdat met evaluaties en verantwoording minder eer te behalen valt, dan met een nieuw plan. Dat zit diepgeworteld"* (R2). Daarnaast is er ook te weinig tijd voor verantwoorden en evalueren; "*bij de beleidskant heerst veel minder de neiging om te verantwoorden, want we moeten door. Verantwoording is nodig, en het wordt wel nodig gevonden alleen verantwoorden komt nooit uit. Er is minder aandacht in de politiek, bij departementen en het is niet nieuw"* (R7). Wat meespeelt is dat er vaak niet veel uit deze evaluaties komt; "*dat we aan de voorkant niet goed bedacht hebben waar we op sturen en wat we gaan evalueren waardoor we dan tijdens de evaluatie erachter komen van ja; we kunnen helemaal niks zeggen over het efficiënt uitgeven van geld want we hebben dit aan de voorkant niet bedacht"* (R10). Hier moet dus bij het maken van beleid al over nagedacht worden, niet pas bij het opschrijven in de begroting; "*je moet dus aan de voorkant naar mijn idee bij je beleidsdoelstelling duidelijk maken wat jouw type rol is en waar je over x jaar afrekenbaar bent. Waartoe mag de minister naar kamer geroepen worden. Dit heb je in je begroting geschreven en vertel maar hoe het ervoor staat"* (R8).

Verantwoorden zit nu door dit alles dus niet echt in het systeem van veel mensen binnen de organisatie; *"dan zie je drie typologieën beleidsmedewerkers. Eén zegt het is toch eigenlijk te zot. Dat moeten we zelf willen, het moet scherper hier gaan mee aan de slag. De ander is van wel joh, drink je koffie op want dit is voor ons niet relevant. Dit is een wens van de kamer of een toezegging van de minister en dat gaan we zo uitvoeren. De 3e die blijft je aanstaren ... van ja wij zijn beleidsmedewerkers, wij zijn geen onderzoekers dus als je iets wil, vertel dan hoe we het moeten doen. Wat uiteindelijk die drie combineert is afrekenangst"* (R10).

Aan de kant van de verantwoording is samenwerking nog complexer dan aan de kant van begroten, aangezien de aandacht hiervoor überhaupt beperkt is en elke partij die geld uitgeeft aan zijn eigen instanties hierover moet verantwoorden. Een andere uitdaging komt voort uit het feit dat aan de voorkant doelstellingen niet helder zijn, waardoor het lastig is te benoemen welke euro tot welk resultaat heeft geleid. Doet hoeft in principe niet erg te zijn, maar harde eisen die door verschillende partijen worden gesteld aan verantwoorden zorgen ervoor dat dit nog niet lukt. Het systeem lijkt lastig te doorbreken; hoe concreter immers is wat doelen zijn, hoe eenvoudiger wordt vastgesteld of ze niet gehaald zijn en er op afgerekend kan worden.

6.4. Problemen bij flexibiliteit en leren

Flexibiliteit in het proces van begroten is er tot op zekere hoogte of dit is niet altijd bekend; *"als je in samenspraak iets doet en daar komt een keuze uit wat om andere middelen vraagt of om een andere keuze, dat we flexibiliteit hebben en dat zit er voor mij nog niet voldoende*" (R1). Daarnaast is het proces om veranderingen door te voeren vrij bureaucratisch ingericht, ook als er aan hetzelfde doel wordt bijgedragen; "I*k heb nu het gevoel dat het uitputtend moet zijn als ik een mutatie van een opdracht naar een subsidie of andersom wil. Dan moet ik zo'n epistel schrijven waarom ik dat doe"* (R13). Dit hangt ook af van het niveau van de verandering die je wilt doorvoeren; "*Je hebt geld beschikbaar voor een bepaald doel, ja daar ga je dan mee aan de slag en dan kom je bij een instrumentkeuze. Daar pas je de administratie op aan. Bij de toch meer technische mutaties staat een bedrag geraamd op*

instrument x en verantwoord op y. Verschuift het budget dat doet verder niets, dus daar zit wel enige flexibiliteit om als afdeling zelf keuzes te maken die het beste passen bij het bereiken van dat doel" (R2).

Deels komt dit probleem ook doordat intern het niet zomaar mogelijk is om je organisatie volledig om te gooien; *"bij nieuwe opgaves zie je vooral dat departementen groeien en niet her prioriteren. Dat komt dus door dat je alles hebt ingedeeld in, dit gebiedje heeft zoveel capaciteit, zo veel mensen. Als we opeens een grote draai zouden maken van de woningmarkt, laten we die helemaal los en gaan we volle focus op de digitale overheid om een voorbeeld te noemen. Daar kunnen wij niet in voorzien"*(R7). Dat de flexibiliteit beperkt is, komt dus niet alleen door bureaucratie, maar ook doordat de organisatie simpelweg niet de capaciteit heeft om snel te schuiven met de beschikbare capaciteit of dat mensen niet zomaar inzetbaar zijn op compleet andere functies.

Er is een tendens dat budgetten zo veel mogelijk beschermd worden; *"Dat is ook heel begrijpelijk, vanuit het feit dat het departement jaren van bezuinigingen heeft gehad. Daar zit een Pavlov reactie op, alles wat juridisch verplicht is ligt vast, daar kan de kamer niet aan komen, financiën niet ... het was gewoon een sport dat zie je nog steeds een beetje, die vrije ruimte moet je zo klein mogelijk houden, dan kunnen ze het ook niet afpakken"* (R12). *"Dat de beleidsafdelingen graag ook zoveel mogelijk de budgetten verplicht hebben, want als wij een taakstelling hebben of een bezuinigingsronde doen dan zeggen we; hoeveel procent verplicht en daar kijken we dan veel minder naar. Dus ze willen dat flexibele deel zo klein mogelijk houden"* (R10). Het gevolg hiervan dat er maar heel weinig geld vrij beschikbaar is binnen de organisatie om te besteden aan opgaves die op je af komen of waar je mee aan de slag zou willen. Je moet dus niet alleen vanuit PVM kijken naar nieuwe voorstellen, maar nadrukkelijk ook naar bestaand beleid.

Dit probleem speelt echter breder dan alleen bij BZK, in een debat over ontwikkelingen in begroten en verantwoorden zei de minister van financiën het volgende; *"Een van de dingen die ik zo opvallend vind aan de discussies in de politiek is dat, als het gaat over welvaart en uitgaven, als maatstaf of iets belangrijk is voor de politiek geldt of je er geld voor alloceert of niet. Als je iets niet belangrijk vindt, geef je er geen geld aan uit. Als je het wel belangrijk vindt, reserveer je heel veel geld in je verkiezingsprogramma. De lastige realiteit, de ongemakkelijke waarheid, is dat het lang niet altijd zo werkt. We geven ook geld aan dingen uit waarvan we eigenlijk niet weten wat de toegevoegde waarde daadwerkelijk is. We vinden het dan razend ingewikkeld, als dat bovendien ergens uitkomt, om ermee te stoppen."* (Tweede Kamer, 2019, p. 21).

Dat heeft deels te maken met hoe de overheidsfinanciën, onder andere door de begrotingsregels, werken; *"Geld verdwijnt in de grote pot als er ergens mee gestopt wordt; ja er zit een soort glijdende schaal in, hoe is het er ooit gekomen? Is het geld uit een generaal programma van financiën of is het uit een regeerakkoord gekomen en blijft het over. Hebben we een jaartje waarin de broekriem hard aangetrokken moet worden dan gaat het ook terug, is het wat ruimer dan oké. Maar sommige dingen zie je niet"* (R2). Wanneer je dus zou bezuinigen op bepaalde posten, kun je dit niet zomaar aan nieuwe plannen waar je meer maatschappelijke meerwaarde mee kunt realiseren besteden. Dit hele systeem omgooien als BZK is niet realistisch, maar als je hier als gehele organisatie echt voor kiest kunnen hier stappen worden gezet; *"Je moet niet vergeten dat in de begrotingssystematiek het kabinet helemaal aan de voorkant geld toebedeeld aan bepaalde onderwerpen jaren vooruit. Het is niet echt heel makkelijk om dat allemaal helemaal overhoop te gaan gooien. Maar goed het kan wel en ik denk dat het deels ook wel nuttig zou kunnen zijn. Aan de andere kant vraag me wel af van wat gaat er nou eigenlijk mis als het gaat om die flexibiliteit? Niet echt heel veel. Maar het begint naar mijn mening wel met een top-down benadering als je over schotten een wil werken. Dan kun je niet naar de individuele medewerker kijken of naar individuele afdeling of zelfs naar de individuele directie*"(R6). Wanneer wel geprobeerd wordt hier iets aan te veranderen blijkt dat erg moeilijk; *"we zijn inderdaad ook in het voorjaar met alle plannen aan de slag gegaan, die pasten voor geen meter. Toen hebben we wat suggesties gedaan met waar ruimte zit, maar dat slaat gewoon volledig dood. Dus echt vanuit ons is*

dat heel veel trekken en sleuren. Want voor 1 argument waarom het wél kan, zijn er 10 waarom het niet kan" (R12).

Hierdoor worden bestaande initiatieven die lopen niet zo snel gestopt en worden andere keuzes niet snel gemaakt; "*We zijn best decentraal georganiseerd, het is niet zo dat we elk jaar de hele pot met geld opnieuw verdelen. Er zit gewoon geld op de artikelen, die zijn zo opgebouwd en dat geld hebben ze. Dus het is niet zo dat ze elk jaar iets krijgen, maar als je iets wilt veranderen moet je geld afpakken. Dat maakt natuurlijk dat als je meer flexibele ruimte wilt, je eerst geld moeten afpakken en dat is altijd moeilijker"* (R12). Dit proberen ze te voorkomen door onder andere door het flexibele deel zo klein mogelijk te houden; "*de beleidsafdelingen hebben graag ook zoveel mogelijk de budgetten verplicht, want als wij een taakstelling hebben of een bezuinigingsronde doen dan zeggen we; hoeveel procent is al verplicht en daar kijken we dan veel minder naar. Dus ze willen dat flexibele deel zo klein mogelijk houden"* (R10).

Er zijn wel mogelijkheden om volledig vanaf nul een begroting weer op te bouwen en wellicht te stoppen met bepaalde dingen, bijvoorbeeld door een hercodering van de loon- en prijsbijstelling, maar dit is een heel bureaucratisch en technisch instrument; "één *keer in de zoveel jaar moet voor de coderingen een artikel zero base worden opgebouwd. Dus wat doe je, wat voor type instrumenten ... als je het echt wil zijn er al een paar aangrijpingsmomenten maar die zijn zo bureaucratisch en technisch"* (R12).

Flexibiliteit binnen de financiële middelen van BZK bestaat tot op zekere hoogte, binnen een artikel is er vrij veel mogelijk, hoewel dat soms als bureaucratisch ervaren wordt. De uitdaging zit hem vooral op een ander niveau; er zijn nauwelijks vrij besteedbare middelen beschikbaar om daadwerkelijk te investeren in nieuwe en veranderende opgaven. Het grootste deel van de budgetten zit volledig vast en er wordt veel aan gedaan om die te behouden. Pas als dingen echt niet goed gaan wordt ergens mee gestopt. Dit veranderen vraagt om concretere sturing en keuzes van de top van de organisatie, en kan niet worden belegd bij een individuele medewerker, afdeling of directie. Je zou zowel op een hoog niveau als een laag niveau met PVM moeten kijken of je nog het goede doet en hiervoor zou je eigenlijk niet naar technische en bureaucratische middelen moeten willen grijpen als je de publieke waarde centraal wilt stellen.

Dit systeem maakt dat er meer aandacht is voor behouden, en minder voor leren en verbeteren; *"Een mooie kop in de Telegraaf of een ander blad die aangeeft dat het niet goed gegaan is en dan mag de minister zich komen verantwoorden. Dus ja het leeraspect… we roepen wel heel hard dat we willen leren, maar puntje bij paaltje gaat het om verantwoorden"* (R8).

Goede voorbeelden zijn er wel, zoals de aanpak rondom aardgas vrije wijken, waar het leren misschien wel de kern van het programma is. Dit vertaalt zich vervolgens ook naar financiën die meer gericht zijn op leren middels lerende beleidsevaluaties; "*dus kan ik veel meer het gesprek aan met de gemeente. Van wat komen jullie nu allemaal tegen en niet van hoe ver ben je met het werk … dat moeten wij dan als programma zien te vertalen naar ofwel een interbestuurlijk niveau of wat moeten we als rijk daar nou mee. Wat kunnen we meegeven aan andere gemeentes die voor dezelfde opgave staan enzovoort. Het leren, dat is eigenlijk echt de kern van ons hele programma"* (R11).

Dit werkt echter alleen zolang het goed gaat; "*maar als het gewoon mis gaat in die proeftuinen, ja dan merk je dat in de Tweede Kamer. Dat zie je in brieven, die kijken mee en die respecteren in feite niet helemaal de systematiek erachter. Eigenlijk werk je dat zelf ook wat in de hand omdat je gewoon op de euro nauwkeurig zegt van je krijgt zoveel geld en aan de andere kant zeg je we moeten allemaal nog leren. Dan weet je natuurlijk ook niet precies wat je allemaal tegenkomt en wat het gaat wat kosten"*(R11).

Initiatieven om continu te leren en bij te sturen zijn beperkt, maar wel wat meer in opkomst. Als dit meer in de haarvaten van de organisatie terecht komt en het meer beweegt richting een lerende organisatie, dan heeft dat ook zijn weerslag op hoe er wordt geleerd van hoe geld wordt uitgegeven. Dit vraagt ook meer ruimte om fouten te maken. Wanneer wordt geïnvesteerd in het beschrijven van een goed proces, waarin duidelijk staat hoe men wil leren, zou hier op kleine schaal zeker ruimte voor moeten zijn. Dit levert op de lange termijn juist winst op, zorgt voor beter beleid en minder grootschalige fouten. Initiatieven zoals inzicht in kwaliteit proberen hier wel verbeteringen in aan te brengen. Opvallend genoeg ligt daar de focus op doeltreffendheid en doelmatigheid van beleid, en niet zozeer of het goede wordt gedaan waar de meeste meerwaarde überhaupt te realiseren is. Het evalueren van beleid is op dit moment ook alleen maar op deze doelmatigheid en doeltreffendheid gericht.

7. Discussie

In deze discussie wordt stilgestaan bij de implicaties van dit onderzoek voor de theorie, met name het model van PVM begroten van Overmans, Douglas en Sicilia. Vanuit de bevindingen in de empirie wordt besproken in hoeverre dit model in de context van BZK toepasbaar is en wat de praktijk ons leert over dit model. Verder wordt in dit hoofdstuk aandacht besteed aan de beperkingen van dit onderzoek én worden suggesties gedaan voor vervolgonderzoek.

In het bredere publieke waarde debat lijkt niet één theorie te zijn die perfect past op de verschillende interpretaties die binnen BZK worden gegeven aan (het meten van) publieke waarde creatie. Er komen verschillende aspecten terug vanuit verschillende theoretische perspectieven, met name het debat of je het voor de burger doet of dat de burger je inzet direct moet kunnen waarderen is complex gezien BZK veel zaken vooral voor medeoverheden organiseert. Dit terug redeneren naar een waardering door burgers is niet realistisch en misschien ook niet wenselijk. Het zou daarom waardevol zijn voor het theoretisch debat als hier een passende definitie tot stand zou komen.

Aangezien dit een eerste onderzoek is in de praktijk naar het model van PVM begroten, zijn de opbrengsten interessant voor het theoretisch debat. De belangrijkste punten uit het model zijn herkenbaar en deels toepasbaar in de context van deze praktijk van het ministerie van BZK specifiek, maar in algemenere zin ook van de Rijksoverheid. Wanneer dit onderzoek in een andere context was uitgevoerd, zoals een gemeente, een non-profit organisatie of een uitvoeringsinstantie hadden de bevindingen er waarschijnlijk anders uitgezien. Voor andere ministeries is er een redelijke kans dat, gezien de context van begroten en verantwoorden binnen de Rijksoverheid vrij rigide georganiseerd is, de opbrengsten meer overeenkomsten vertonen.

De onderliggende principes van het model; het concretiseren van je meerwaarde, het samen doen met stakeholders en burgers en inzetten op flexibiliteit en leren, zijn waardevol en kunnen op een bepaalde manier ook toepasbaar zijn op het proces van begroten en verantwoorden bij BZK. De kansen liggen echter wel vooral aan de allocatie en verantwoordingskant, het PVM managen van geld is simpelweg erg complex door regels rondom verantwoording. De bevindingen in dit onderzoek laten zien dat deze ideeën wel worden gedeeld, maar niet altijd praktisch realiseerbaar zijn.

In de praktijk blijkt het concreet maken van je publieke meerwaarde erg lastig en dat maakt het hier over verantwoorden vervolgens nog moeilijker. Dit spanningsveld is eigen aan het model, het is niet realistisch om, zeker als je geld van meerdere partijen bij elkaar zou leggen te achterhalen welk stukje meerwaarde is gecreëerd met welk geld. Hierop aansluitend is het gezamenlijk beheren van middelen zoals het model voorstelt het minst realistische onderdeel in de praktijk, omdat gezamenlijk verantwoording afleggen over uitgaven op dit moment niet bestaat, elke partij eist eigen verantwoording over eigen middelen. De methodiek van verantwoord begroten focust dan ook sterk op de verantwoordelijkheid van de Minister en op het opnemen van de hiervoor essentiële informatie.

Op dit moment is het begrotingsproces vooral een papieren exercitie, in het model is het veel sterker een dialoog om samen zo veel mogelijk meerwaarde te creëren. In het model lijkt PVM begroten soms wat af te staan van bestaande beleidsprocessen waar de samenwerking met stakeholders, en soms ook burgers, bij BZK al vrij gebruikelijk is. Het is dan ook niet onlogisch om in deze bestaande dialogen de financiële aspecten een duidelijkere plek te geven, zoals in sommige aangehaalde voorbeelden al lijkt te gebeuren. Hier kan ook meer worden stilgestaan bij gezamenlijk evalueren en leren, waar nu ook vaak beperkt aandacht voor is. Als deze financiële- en beleidswereld dichter bij elkaar wordt

gebracht, kan de relevantie van het model verder toenemen. Dit zou vervolgens ook kunnen bijdragen aan het verkleinen van de kloof tussen beide cycli.

Het flexibel omgaan met financiële middelen als in de theorie wordt voorgesteld blijkt in de praktijk niet mogelijk. Er zit wel enige flexibiliteit, maar daar komen bureaucratische processen bij kijken en het gaat daarmee langzaam. In het proces is dan ook de meeste winst te behalen door aan de voorkant goed over de publieke meerwaarde na te denken, in te zetten op het in balans krijgen van de driehoek en hier achteraf goed van te leren en te evalueren.

Het model is wellicht beter toepasbaar op individuele begrotingen gericht op een enkele opgave of een kleinere organisatie. De systematiek van begroten en verantwoorden van een ministerie maakt dat veel suggesties die het model doet niet, of in ieder geval niet volledig, toepasbaar zijn. Wanneer onderzocht zou worden wat de kansen voor PVM begroten en verantwoorden zijn voor een enkel vraagstuk zou dit hele andere resultaten opleveren dan voor de in dit onderzoek gekozen een over all benadering van één organisatie. Een belangrijke veronderstelling van de theorie is immers dat er intensief wordt samengewerkt bij de aanpak van complexe opgaven in de maatschappij. Het zou dus interessant zijn om, met de lessen van dit onderzoek, hier verder op in te gaan. Verder is een ministerie vaak bezig met vrij abstracte vraagstukken, zeker BZK, bijvoorbeeld het versterken van een levendige democratie. Daarom zou het uitvoeren van een vergelijkbaar onderzoek bij bijvoorbeeld een gemeente, uitvoeringsorganisatie of bijvoorbeeld een school of ziekenhuis waarschijnlijk veel andere inzichten opleveren.

Een beperking van dit onderzoek betreft de combinatie van de scriptie met een stage, hierdoor is objectiviteit lastiger te waarborgen. In het methodehoofdstuk is hier al bij stilgestaan, maar het is goed om dat hier nogmaals te benoemen. Daarnaast heeft dit onderzoek een kwalitatieve insteek en is een relatief beperkt aantal respondenten gesproken naast de observaties. Een kwantitatieve insteek kan een groter bereik realiseren, echter was dit onderzoek op dit moment wel zinvol gezien de kwalitatieve bevindingen als vertrekpunt kunnen dienen voor vervolgonderzoek om deze te toetsen op grotere schaal of over meerdere organisaties.

8. Conclusie

In deze conclusie worden allereerst de empirische deelvragen van deze scriptie beantwoord. Vervolgens wordt de hoofdvraag "Hoe kan een ministerie het proces van begroten en verantwoorden inrichten om publieke waardecreatie te faciliteren?" beantwoord. Als laatste zullen de drie belangrijkste aanbevelingen op basis van de opbrengsten van dit onderzoek worden gepresenteerd.

8.1. Beantwoording deelvragen

8.1.1. Hoe wordt gestuurd op publieke waarden bij BZK?

Binnen BZK wordt nog niet echt gestuurd op publieke waarde. Op meerdere plekken in de organisatie worden initiatieven ontplooid om hier mee aan de slag te gaan, maar deze zijn nog pril en vragen verdere uitwerking en verankering. Deze initiatieven zijn nog redelijk losstaand, wel wordt er over het algemeen positief over gesproken het publieke waarde denken en deze initiatieven. Op het hoogste ambtelijk niveau wordt in de bestuursraad gesproken over de maatschappelijke meerwaarde. Vanuit de strategische driehoek van Moore, in aangepaste vorm, wordt gekeken naar de uitdagingen van BZK en hoe deze kunnen worden aangepakt. Dit lijkt nog niet tot grote veranderingen te hebben geleid in de dagelijkse praktijk. Gezien de ontwikkeling pas net is ingezet, is dit ook niet vreemd. De belangrijkste aspecten die aandacht behoeven zijn de definitie, ondersteuning en sturing.

Allereerst is er dus nog geen eenduidige definitie van wat publieke waarde is en betekent voor het werk van BZK. Verschillende definities worden naast elkaar gebruikt waarbij soms zeer sterk vanuit de burger wordt geredeneerd en soms juist niet. Ook worden er verschillende variaties op de strategische driehoek van Moore ingezet. Het is vooral belangrijk dat er een op een consistente manier mee wordt gewerkt, om verwarring te voorkomen. Helemaal omdat bij verschillende onderdelen van de organisatie initiatieven lopen, die elkaar anders niet kunnen versterken.

Daarnaast is er ondersteuning nodig om het publieke waarde gedachtengoed te laten landen in de organisatie zoals het verhogen van het kennisniveau om daadwerkelijk vanuit publieke waarde te kunnen werken, cultuurverandering om over de grenzen van afdelingen directies en DG's heen te kunnen stappen en experimenteren met nieuwe werkvormen die hierbij komen kijken.

Als laatste moet er daadwerkelijk op publieke waarde gestuurd gaan worden en moeten het bijvoorbeeld bij de beoordeling van voorstellen worden meegenomen, terwijl er zorg voor wordt gedragen dat het mensen daadwerkelijk helpt in hun dagelijks werk en geen papierwinkel wordt.

8.1.2. Hoe ziet het huidige proces van begroten en verantwoorden van BZK eruit?

Het proces van begroten en verantwoorden is een langdurig proces en neemt ongeveer tweeënhalf jaar in beslag van voorbereiding tot de behandeling van het jaarverslag in de Kamer, met een aantal vaste belangrijke momenten gedurende deze periode; de voorjaarsnota, miljoenennota, najaarsnota en het jaarverslag. Dit gehele proces is vooral georganiseerd vanuit FEZ en wordt ondersteund door financiële kolom.

FEZ steekt veel energie in het betrekken van de juiste mensen en zorgen dat de stukken op de juiste momenten op de juiste plek belanden. Door de kloof tussen financiële processen en beleid, zowel in cycli als belevingswereld, voelt niet iedereen, buiten degene die hierbij betrokken moeten zijn, de verantwoordelijkheid. Het opstellen van de begroting (en het jaarverslag) lijkt dan soms vooral een papieren exercitie waarin wordt uitgelegd wat er met het geld gaat gebeuren. Hierover zijn namelijk bij de voorjaarsbesluitvorming de belangrijkste knopen doorgehakt en de wijzigingen hierop zijn heel beperkt.

In dit proces staan rechtmatigheid, doelmatigheid, doeltreffendheid en uitputting centraal en alles moet volgens een grote hoeveelheid richtlijnen worden aangeleverd met een groot aantal deadlines, feedbackrondes en herziene versies. Er wordt wel geprobeerd publieke waarde hier een plek in te geven, maar zonder een bredere ontwikkeling van de organisatie is dit lastig. Mensen weten nog niet goed wat het is en hoe ze er mee moeten werken, waardoor gesprekken hierover lastig blijken. Daardoor kost het in verhouding erg veel energie van FEZ om met publieke waarde aan de slag te gaan in de begroting.

8.1.3. Hoe kan een waardegedreven proces van begroten en verantwoorden bij BZK eruit zien?

Begroten en verantwoorden vanuit publieke waarden verondersteld dat in drie fasen alloceren, managen en verantwoorden die het proces van besteden van publieke middelen kent een drietal veranderingen teweeg worden gebracht; het concretiseren van je meerwaarde, samenwerken met burgers en stakeholders en flexibiliteit en leren vormgeven.

Een waardegedreven proces van begroten en verantwoorden begint eerder en komt in gezamenlijkheid tot stand. Beleidsmedewerkers maken beleid samen met degene waar zij het voor doen; partners, stakeholders, medeoverheden over burgers. Met hen denken zij al na over de nodige financiële inzet van BZK, maar ook de bijdrage die de rest wil leveren aan een bepaalde maatschappelijke opgave. Afhankelijk van de omvang van het voorstel wordt met hulp van een financieel medewerker, DG-control of CFA een begroting opgesteld waarbij de driehoek van de maatschappelijke waardepropositie, legitimiteit en steun en operationele capaciteit in balans is. De meerwaarde van de inzet van BZK is in deze voorstellen concreet gemaakt en uitgedacht op welke manier het beleid geëvalueerd kan worden. In brieven aan de kamer over nieuwe voorstellen worden al deze zaken meegenomen. Echter wordt het publieke waarde denken zo geen blauwdruk of papieren werkelijkheid maar helpt het om je voorstellen beter te richten en samenwerking te bevorderen.

De voorstellen worden in aanloop naar het voorjaar integraal door de bestuursraad besproken en vanuit PVM worden de beste voorstellen worden gehonoreerd. Hierbij wordt gekeken of de strategische driehoek in balans is, de meerwaarde concreet, er steun voor het voorstel is en of er voldoende aandacht is voor leren. Niet alleen het nieuwe beleid, maar ook bestaande initiatieven worden ééns in de zoveel tijd opnieuw, integraal, onder de loep genomen. Hierdoor worden in de beleidsbrief echt keuzes gemaakt en kan met een goed verhaal richting financiën worden gegaan.

In de begroting komen deze initiatieven duidelijk naar voren en door de koppeling van regelingen, instrumenten, beleidswijzigingen, rollen en verantwoordelijkheden en algemene doelstelling aan de inhoudelijke richtingaanwijzer voor dat betreffende thema, is het voor iedereen direct duidelijk waartoe BZK deze acties onderneemt. Het opstellen van de stukken gaat hierdoor ook makkelijker, omdat vooraf al duidelijk is wat met welke acties bereikt gaat worden en zowel beleids- als financiële medewerkers al hebben nagedacht bij het schrijven van de individuele voorstellen hoe het eventueel in de begroting past.

Wanneer beleid wordt uitgevoerd zijn de partners aan de voorkant al betrokken, zijn de lijntjes kort en word steeds gekeken of het goede wordt gedaan. Omdat aan de voorkant goed is nagedacht over de doelen van het beleid, kan een verschuiving in middelen makkelijker worden uitgelegd, maar als het helemaal niet blijkt te werken worden de lessen getrokken en worden waar nodig initiatieven snel weer stopgezet zodat het geld aan andere opgaven kan worden besteed.

Doordat continue wordt geleerd en geëvalueerd is verantwoording minder lastig, want daarbij is al stil gestaan bij de verantwoording, deze is ook meer gericht op leren en de kamer informeren over wat je

op basis hiervan anders wilt doen. Waar gezamenlijk in opgaven is geïnvesteerd, wordt gezamenlijk verantwoord. Dat betekent niet dat de cijfers in het jaarverslag niet meer terug te vinden zijn, maar wel de informatie uit een gezamenlijke evaluatie hier bij wordt gevoegd.

8.1.4. Wat is er nodig om een waardegedreven begroting bij BZK te realiseren?

Er zitten een aantal spanningen in het gehele systeem en de bestaande, sterk gevestigde, paradigma's die een waardegedreven begroting bij BZK bemoeilijken. De waarden van OPA en NPM staan sterk op de voorgrond en dat staat PVM begroten in de weg. Allereerst is er een spanning tussen rechtmatigheid en publieke waarde; door andere dingen te doen met gealloceerde middelen of te experimenteren komt de rechtmatigheid van de uitgave soms in het geding; zoals bleek bij de regiodeals, waarbij extra voorwaarden werden gehangen aan een subsidie terwijl het op een manier was uitgekeerd waarbij dat eigenlijk niet mocht. Een subsidie kan bijvoorbeeld niet zomaar anders besteed worden en het proces om iets aan te passen is soms bureaucratisch, zeker als je snel wilt kunnen bijsturen. Een tweede spanning is tussen doelmatigheid en doeltreffendheid en publieke waarde. De maatschappelijke meerwaarde is niet altijd goed te meten en doelmatigheid en doeltreffendheid is niet altijd goed vast te stellen, zeker als meerdere partijen in eenzelfde opgave investeren is het nauwelijks vast te stellen welke euro welk verschil heeft gemaakt. Zeker als je meer wilt leren en experimenteren, waardoor je dus ook fouten moet kunnen maken, komt de doeltreffendheid en doelmatigheid snel in het geding. Hier moet juist de ruimte worden gevonden om er toch mee aan de slag te gaan via aanknopingspunten zoals inzicht in kwaliteit omdat je ook door te experimenteren je doelmatigheid en doeltreffendheid beter kunt beschrijven of verhogen.

Deze spanningen zijn lastig weg te nemen omdat ze extern zijn, maar zouden wel in gesprekken met financiën, bijvoorbeeld rondom inzicht in kwaliteit kunnen worden meegenomen. De begrotingsregels zorgen ervoor dat budgetten zo veel mogelijk worden beschermd, geld wat over blijft moet immers terug en de kans is groot dat er dan kritischer wordt gekeken of het in het volgende jaar met minder kan. Dit werkt PVM begroten tegen. Het zoeken naar ruimte voor die experimenten is daar dan vooral nodig. Zorg dat dit ook op de lange termijn rendeert; met klein geld een fout maken voorkomt namelijk dat een groter programma in dezelfde val trapt. Zeker als er een gestructureerd leerprogramma bij komt kijken. Hiervoor is het wel nodig om de afrekenangst die heerst te overwinnen, concreet te durven worden in wat je gaat doen, hoe je dit gaat doen en wat het moet opleveren.

De beperkte aandacht voor verantwoorden, evalueren en de afrekenangst zijn een grote belemmering voor PVM begroten. Zolang dit bestaat zullen mensen vaagheid verkiezen boven het concreet worden bij het beschrijven van de maatschappelijke meerwaarde, op vage doelstellingen is afrekenen immers lastig.

Binnen heel BZK moeten mensen meer kunnen werken met én vanuit publieke waarde, deze beweging is ondertussen ook ingezet. Echter valt het op dat verschillende mensen op verschillende manieren omgaan met publieke waarde en er een ander beeld van hebben, dit belemmert de voortgang van de initiatieven en zorgt voor verwarring of tijdverlies in discussies. Vanuit de FEZ zou hier nog meer kunnen worden gedaan; met name op het in balans brengen van de strategische driehoek wat eigenlijk de kern is van publieke waarde management. Op dit moment is deze balans is onderbelicht. Tevens is aan de kant van de operationele capaciteit nog ruimte voor verbetering, dit wordt nu soms gezien als een gegeven. Anderzijds moet er ook meer worden samengewerkt, allereerst intern. Dit is onder andere nodig om de kloof te dichten tussen financiële- en beleidsmatige processen, veel mensen weten immers niet goed wanneer en hoe ze financiering voor hun beleid precies moeten organiseren.

Als de samenwerking beter is, komt er misschien ook meer ruimte om samen te werken aan de BZK-brede opgaven maar wordt het misschien ook eenvoudiger om de budgetten schotten tussen

budgetten te laten vervagen, stoppen met dingen en meer in te zetten op het doen van de dingen waar BZK het verschil kan maken. Veel van deze punten vragen om een cultuurverandering, en dat is niet eenvoudig.

8.2. Beantwoording hoofdvraag

Met de beantwoording van de laatste deelvragen in deze conclusie is geschetst hoe het proces ingericht zou kunnen worden en welke barrières weggenomen moeten én kunnen worden om dat te realiseren. Daarmee kan nu de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord worden;

Hoe kan een ministerie het proces van begroten en verantwoorden inrichten om publieke waardecreatie te faciliteren?

Publieke waarde begroten kan in potentie uitstekend bijdragen aan het maken van keuzes binnen de organisatie; om het goede te doen voor de maatschappij en de burger, maar dus ook wat je niet meer doet, zelfs nu dat tweede enorm ingewikkeld blijkt. Op de hierboven geschetste manier kan publieke waarde een zinvolle manier zijn om het gesprek hierover te voeren om gerichter aan je opgaven te werken als één BZK. Dat gesprek kan echter niet zinvol zijn zonder een breder begrip in de hele organisatie en een keuze voor het werken vanuit publieke waarde. Nu wordt er soms nog geredeneerd vanuit de hoeveelheid beschikbare middelen, niet vanuit de meerwaarde die potentieel gecreëerd kan worden of wat er nodig is om op een goede manier aan de opgave te werken. Dit kan nooit alleen vanuit FEZ en in bredere zin de financiële kolom worden gerealiseerd. Hiervoor moet wel de kloof tussen financiële processen en beleid worden verkleind. Daarom moet het werken vanuit publieke waarde vooral mensen in hun dagelijkse bezigheden helpen, alleen dan kan het een succesvolle manier van sturen.

De facilitering van publieke waardecreatie vanuit het proces van begroten en verantwoorden kan het meeste verschil maken vroegtijdig in het proces, bij individuele voorstellen en om hierin dus de goede keuzes te maken. Op dit moment weten niet iedereen hoe deze processen werken en hoe je middel vrij kunt krijgen voor beleid, hierdoor kun je je afvragen of nu de beste voorstellen financiering vinden, of de voorstellen van mensen die het beste het proces kennen. Alle financiële voorstellen komen op enige manier in de financiële kolom terecht. Hierdoor is het mogelijk, als je er voor zorgt dat de mensen daar werken vanuit een publieke waardebenadering kijken naar voorstellen en ze mensen die voorstellen willen indienen hier proactief bij ondersteunen, om vanuit het financiële proces publieke waardecreatie te faciliteren. Het kan hierbij helpen om een mindset te creëren waarbij zowel intern als extern meer gerichtheid is op samenwerken. Daarnaast helpt het goed opschrijven van je doelen en je meerwaarde om je verhaal te vertellen, uit te leggen waartoe je bestaat en hiervoor steun te mobiliseren. Dit laatste draagt vervolgens direct bij aan het evalueren en verantwoorden, wat eenvoudiger is zodra je preciezer bent in welke doelen je nastreeft en hoe. Hiervoor is het wel noodzakelijk om verantwoorden en evalueren zowel intern als extern niet meer te zien als iets waarop je wordt afgerekend, maar waarvan je kan leren.

Het faciliteren van waardecreatie vanuit het proces van begroten en verantwoorden, is dus zeker mogelijk en draagt bij aan de creatie van maatschappelijke meerwaarde. Het proces van begroten en verantwoorden is een goede manier om hier ook daadwerkelijk stappen in te zeten. De waarden die horen bij *Old Public Administration* en *New Public Management* zijn, zeker in het financiële proces van een ministerie, onvermijdelijk. PVM begroten is hierop een waardevolle aanvulling; als je beter weet wat je wilt bereiken, dat samen doet en continu bezig bent met evalueren en leren, weet je beter of je het goede doet én kun je meer bereiken voor de maatschappij.

8.3. Aanbevelingen

8.3.1. Kies bewust voor een publieke waardebenadering

Als een publieke waardebenadering in het proces van begroten en verantwoorden wil slagen is het essentieel dat er binnen heel BZK bewust wordt gekozen om werk te maken van publieke waarde. Zonder bewuste keuze van bovenaf en het hiervoor vrijmaken van voldoende capaciteit zullen de inspanningen op de lange termijn weinig impact hebben. De eerste stap is het construeren van een gedeelde werkbare definitie. Een gedeeld begrip van wat publieke waarde, maatschappelijke meerwaarde, legitimiteit en steun en operationele capaciteit binnen BZK betekenen is nodig zodat iedereen het over hetzelfde heeft en elkaar begrijpt. Op dit moment wordt er in discussies namelijk nog langs elkaar heen gepraat doordat verschillende mensen een verschillende interpretatie hebben van wat het begrip behelst en hoe ermee gewerkt kan worden. Hierbij moet zowel ruimte zijn voor het perspectief van wat je voor de burger doet, maar ook voor opgaven waar je met name voor medeoverheden een bijdrage levert. Een aanzet hiertoe zou gedaan moeten worden door de groep directeuren die de brede publieke waardebeweging binnen BZK vormgeeft. Hierbij moeten nadrukkelijk ook mensen die dicht bij beleid staan worden betrokken en FEZ, aangezien hier al initiatieven rondom publieke waarde zijn uitgevoerd en dus relevante ervaringen zijn opgedaan. Deze definitie moet niet leiden tot enorme boekwerken met theoretische achtergronden, maar concrete hulpmiddelen bieden om met publieke waarde in de praktijk aan de slag te gaan en tot beter beleid te kunnen komen. Het moet mensen helpen in hun dagelijks werk, helpen de juiste dingen te doen en keuzes te maken, zonder te vervallen in een papieren exercitie.

Zodra deze kennis breed in de organisatie is verspreid, kan pas echt op publieke waarde gestuurd worden en kan effectief de creatie van publieke waarde met het proces van begroten en verantwoorden worden gefaciliteerd.

8.3.2. Maak overal concreet wat je meerwaarde is

Zet in op het concretiseren van de meerwaarde van verschillende voorstellen. Blijf als FEZ, onder andere door in alle producten continu aandacht aan de methodiek te besteden, hier een belangrijke bijdrage aan leveren. Maak in de begroting en het jaarverslag duidelijk de koppeling tussen de richtingwijzers, doelstellingen en naar de daaronder liggende niveaus in de artikelen. Deze koppeling mist nog vaak. Als deze koppeling helder is, kan dit zelfs doorwerken in de vertaling van individuele beleidsvoorstellen. Om deze koppeling goed tot stand te kunnen laten komen is het nodig om het schrijven van de beleidsagenda door de bestuursraad naar voren te halen. Als deze er af is en hier al een koppeling met de richtingwijzers is gelegd, is het makkelijker om deze vervolgens door te vertalen naar algemene doelstellingen van beleidsartikelen en de daaraan verbonden andere onderdelen.

Op termijn is het mogelijk voor FEZ hier dan ook ‘strenger’ naar te gaan kijken in de aangeleverde stukken. Het hier samen aan schrijven maakt dit in ieder geval makkelijker, zoals is gebleken bij het proces voor de begroting van 2020. Een belangrijke voorwaarde is wel dat de geconstateerde afrekenangst wordt teruggedrongen, want hierdoor durven mensen niet concreet te worden in wat er precies met beleid bereikt zou moeten worden.

Het lijkt erop dat mensen steeds beter in staat zijn te benoemen welke waarden zij nastreven en wat de meerwaarde van BZK op hun eigen dossiers is, echter het in balans brengen van de strategische driehoek is hierbij continue de uitdaging. Het zou helpen om nadrukkelijk aandacht te besteden aan die balans. De focus ligt nu nog sterk op wat de maatschappelijke meerwaarde is, en niet zozeer of hiervoor ook steun en legitimiteit en operationele capaciteit beschikbaar is. Hierbij is het ook belangrijk om als je echt keuzes wilt maken vanuit publieke waarden om eerder te beginnen. De begroting is nu immers vooral een uitleg van eerdere besluitvorming. De interne afweging die daaraan vooraf gaat is

minstens net zo belangrijk als het gaat om PVM begroten. Nu lijkt het soms dat er wordt geredeneerd vanuit de hoeveelheid geld in plaats van de opgave. Door voor nieuwe voorstellen zo veel mogelijk een PVM-aanpak te kiezen én ze daarop te beoordelen kunnen hier stappen worden gezet. Hiertoe is het zinvol om in bestaande overleggen met stakeholders al meer in te gaan op de financiële aspecten van beleid. Als voorstellen waarbij de strategische driehoek in balans is, bijvoorbeeld als er cofinanciering is gevonden of als blijkt dat BZK de enige partij is die een bepaalde opgave kan oplossen, zouden ze eerder gehonoreerd moeten worden.

8.3.3. Stimuleer evalueren, leren en verantwoorden

Het doorbreken van de in de vorige aanbeveling genoemde afrekenangst is niet eenvoudig, maar wel noodzakelijk. Het evalueren van beleid is van belang bij het in balans brengen én houden van de strategische driehoek, maar een continu proces van leren en evalueren is hiervoor nog veel belangrijker. Hierbij helpt het om te beginnen met relatief kleine voorstellen. Als hier open over wordt gecommuniceerd dat het gaat om een experiment met als doel ervan te leren en het duidelijk is wat er precies geleerd moet worden, is dat natuurlijk ook een zinvolle opbrengst. Hiervoor moeten nieuwe methoden en werkwijzen worden ontwikkeld, waarvoor bijvoorbeeld inspiratie kan worden opgedaan uit de lessen van het programma aardgasvrije wijken. Zolang evalueren, leren en verantwoorden onvoldoende belang heeft, kan PVM begroten bij BZK niet optimaal bijdragen aan de creatie van publieke waarde. Dit is een belangrijk punt wat geadresseerd zou moeten worden in de bredere organisatie aanpak omtrent publieke waarde.

8.3.4. Overige aanbevelingen

Naast de drie belangrijkste aanbevelingen zijn er nog een aantal andere relevante aandachtspunten. Werken vanuit publieke waarden kan andere werkvormen vragen dan gebruikelijk, hiervoor zijn ook andere typen overlegruimten handig. De beperkte beschikbaarheid hiervan is iets waar naar gekeken zou kunnen worden. Blijf kritisch op de hoogte van het percentage juridisch verplichte budgetten, zeker in jaren waarin onder uitputting dreigt, hierdoor maak je meer ruimte vrij voor strategische keuzes met budgetten. Help mensen met de flexibiliteit vinden en de financiële processen begrijpen, dit is vaak complex en staat ver af van de dagelijkse praktijk.

Verwijzingen

Alford, & O'Flynn. (2009). Making Sense of Public Value: Concepts, Critiques and Emergent Meanings. *International Journal of Public Administration, 32*(3-4), 171-191. doi:10.1080/01900690902732731

Alford, & Yates. (2014). Mapping public value processes. *International Journal of Public Sector Management, 27*(4), 334-352. doi:10.1108/IJPSM-04-2013-0054

Alford, Douglas, Geuijen, & 't Hart. (2017). Ventures in public value management: introduction to the symposium. *Public Management Review*, 589-604.

Algemene Rekenkamer. (n.b.). *Verantwoord begroten*. Retrieved mei 1, 2019, from Algemene Rekenkamer: https://www.rekenkamer.nl/actueel/lopend-onderzoek/verantwoord-begrotenVerantwoord begroten

Auditdienst Rijk. (2016, juni 13). *Bijlage 2 Rapport onderzoek Budgetflexibiliteit.* Retrieved april 26, 2019, from Rijksoverheid: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/06/13/bijlage-2-rapport-onderzoek-budgetflexibiliteit

Bockel, J. v., & Noordegraaf, M. (2006). Identifying identities: performance-driven, but professional public managers. *International Journal of Public Sector Management, 19*(6), 585-597.

Bovens, M., 't Hart, P., & van Twist, M. (2012). *Openbaar Bestuur: Beleid, Organisatie en Politiek.* Deventer: Kluwer.

Bracci, Papi, Bigoni, Gagliardo, & Bruns. (2019). Public value and public sector accounting research: a structured literature review. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*. doi: https://doi.org/10.1108/JPBAFM-07-2018-0077

Bryman. (2012). *Social Research Methods.* Oxford: Oxford Univeristy Press.

Christensen, T., & Lægreid, P. (2007). The Whole-of-Government Approach to Public Sector Reform. *Public Administration Review, 67*(6), 1059-1066. doi:10.1111/j.1540-6210.2007.00797.x

de Jong, Douglas, Sicilia, Radnor, Noordegraaf, & Debus. (2017). Instruments of value: using the analytic tools of public value theory in teaching and practice. *Public Management Review, 19*(5), 605-620. doi:10.1080/14719037.2016.1192162

de Kam, Koopmans, & Wellink. (2008). *Overheidsfinanciën.* Wolters Noordhoff: Groningen.

De Nieuws BV. (2019, februari 5). *Ex-ministers: 'Financiën heeft ons bij de ballen'*. Retrieved April 18, 2019, from NPO Radio 1: https://www.nporadio1.nl/achtergrond/14504-ex-ministers-financien-heeft-ons-bij-de-ballen

Douglas, Overmans, & Sicilia. (2018). Public Value Budgeting: Expanding ambitions in the allocation, management and accountability of public expenditure. *Prepared for the NIG Annual Conference, The Hague, 1-2 Nov 2018*.

Duisenberg, P., & van Meenen, P. (2014). *Handreiking controle begrot ing en verant woording - ‘‘Voor rapport eurs – door rapport eurs’’.* Den Haag: Tweede Kamer.

Geest, D. v., & Teesink, P. (n.b.). *Publieke Waarde Creëren.* Retrieved februari 11, 2019, from https://kennisopenbaarbestuur.nl/media/255111/14-publieke-waarde-cre%C3%ABren.pdf

Goldfinch, & Wallis. (2010). Two myths of convergence in the public managment reform. *Public Administration, 88*(4), 1099-1115. doi:10.1111/j.1467-9299.2010.01848.x

Hartley, Alford, Knies, & Douglas. (2017). Towards an empirical research agenda for public value theory. *Public Management Review, 16*(5), 670-685. doi:10.1080/14719037.2016.1192166

Hood, C. (1991). A Public Management for all seasons? *Public Administration, 69*, 3-19.

Hood, C., & Peters, G. (2004). The Middle Aging of New Public Management: Into the Age of Paradox? *Journal of Public Administration Research and Theory, 14*(3), 267-282.

Jørgensen, & Bozeman. (2007). Public Values - An Inventory. *Administration & Society, 39*(3), 354-381. doi:10.1177/0095399707300703

Khan, A., & Bartley Hildreth, W. (2002). *Budget theory in the public sector.* London: Quorum Books.

KMPG. (2015). *KPMG True Value Case Study NS.* KPMG. Retrieved februari 14, 2019, from https://assets.kpmg/content/dam/kpmg/pdf/2015/06/ns-dutch-railways.pdf

Meynardt. (2009). Public Value Inside: What is Public Value Creation? *Intl Journal of Public Administration, 32*(3-4), 192-219. doi:10.1080/01900690902732632

Meynardt. (2015). Public Value: Turning a Conceptual Framework into a Scorecard. In Bryson, Crosby, & Bloomberg, *Public Value and Public Administration* (pp. 147-169). Washington DC: Georgetown University Press.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninksrijksrelaties. (2018, september 18). *VII Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties - Begroting*. Retrieved april 5, 2019, from Rijksbegroting: http://www.rijksbegroting.nl/2019/voorbereiding/begroting?hoofdstuk=40.3

Ministerie van Financiën. (2011, maart 22). *31 865 Verbetering verantwoording en begroting.* Retrieved april 23, 2019, from officielebekendmakingen.nl: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31865-26.pdf

Ministerie van Financien. (2011, maart 22). *Verbetering verantwoording en begroting.* Retrieved april 5, 2019, from Overheid: https://zoek.officielebekendmakingen.nl/kst-31865-26.pdf

Ministerie van Financien. (2016, maart 3). *Bijlage 3 Memorie van toelichting Comptabiliteitswet 2016.* Retrieved maart 19, 2019, from Rijksoverheid: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2016/03/09/bijlage-3-memorie-van-toelichting-comptabiliteitswet-2016

Ministerie van Financien. (2017a, november 3). *Startnota Kabinet Rutte-III.* Retrieved maart 20, 2019, from Rijksoverheid: https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2017/11/03/startnota/startnota.pdf

Ministerie van Financiën. (2017b, november 11). *Bijlage 1 Begrotingsregels 2018-202.* Retrieved maart 20, 2019, from Rijksoverheid: https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2017/11/03/bijlage-1-bij-startnota-%E2%80%93-begrotingsregels-2018-2022

Ministerie van Financiën. (2019a). *Voortgangsrapportage Operatie Inzicht in Kwaliteit.* Den Haag. Retrieved februari 18, 2019, from https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2019/02/0

4/brief-voortgangsrapportage-operatie-inzicht-in-kwaliteit/brief-voortgangsrapportage-operatie-inzicht-in-kwaliteit.pdf

Ministerie van Financiën. (2019b, januari 17). *Voortgangsrapportage OIIK - Bijlage 1 – departementale initiatieven.* Retrieved februari 25, 2019, from Tweede Kamer der Staten Generaal: https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=9b902f6a-fc23-4d8a-b6b8-282e17c12697&title=Voortgangsrapportage%20OIIK%3A%20Bijlage%201%20%E2%80%93%20departementale%20initiatieven.pdf

Ministerie van Financiën. (2019c, maart 3). *Rijksbegrotingsvoorschriften 2019.* Retrieved maart21 2019, from Ministerie van Financiën: https://rbv.minfin.nl/2019/pdf/Rijksbegrotingsvoorschriften%202019.pdf

Ministerie van Financiën. (n.b.). *Verantwoord Begroten.* Retrieved april 23, 2019, from Rijksbegroting.nl: http://www.rijksbegroting.nl/binaries/pdfs/verantwoord_begroten.pdf

Moore. (1995). *Creating public value: Strategic management in government.* Harvard university press.

Moore. (2000). Managing for Value: Organizational Strategy in For-Profit, Nonprofit, and Governmental Organizations. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly, 29*(1), 183-204.

Moore. (2013). *Recognizing public value.* Harvard University Press: Cambridge.

Noordegraaf. (2015). *Public Management. Performance, Professionalism, Politics.* London: Palgrave McMillan.

Noordegraaf, M., & Teeuw, M. (2004). Publieke identiteit. Eigentijds organiseren in de de publieke sector. *Bestuurskunde*(1), 2-13.

O'Flynn. (2007). From New Public Management to Public Value: Paradigmatic Change and Managerial Implications. *Australian Journal of Public Administration, 66*(3), 353-366. doi:10.1111/j.1467-8500.2007.00545.x

Osborne, S. (2006). The New Public Governance. *Public Management Review*, 377-387.

Parlement.com. (n.b. a). *Begrotingscyclus*. Retrieved april 8, 2019, from Parlement.com: https://www.parlement.com/id/vh8lnhrqzzz0/begrotingscyclus

Parlement.com. (n.b. b). *Kaderbrief*. Retrieved april 8, 2019, from Parlement.com: https://www.parlement.com/id/vh8lnhrqzzyx/kaderbrief_besluitvorming_en

Parlement.com. (n.b.). *Geschiedenis begrotingsverantwoording.* Retrieved mei 15, 2019, from Parlement.com: https://www.parlement.com/id/vkc7g9lppmu9/geschiedenis_begrotingsverantwoording

Rhodes, & Wanna. (2007). The Limits to Public Value, or Rescuing Responsible Government from the Platonic Guardians. *The Australian Journal of Public Administration, 66*(4), 406-421. doi:10.1111/j.1467-8500.2007.00553.x

Rijksoverheid. (2017, november 11). *Bijlage 1 bij startnota – Begrotingsregels 2018-2022*. Retrieved februari 26, 2019, from Rijksoverheid: https://www.rijksoverheid.nl/binaries/rijksoverheid/documenten/kamerstukken/2017/11/0

3/bijlage-1-bij-startnota-%E2%80%93-begrotingsregels-2018-2022/bijlage-1-bij-startnota-%E2%80%93-begrotingsregels-2018-2022.pdf

Rijksoverheid. (n.b.). *Directoraat-generaal Rijksbegroting*. Retrieved april 18, 2019, from Rijksoverheid.nl: https://www.rijksoverheid.nl/ministeries/ministerie-van-financien/organisatie/organogram/directoraat-generaal-rijksbegroting

Schoneveld, D. (2015, juni). *Verantwoord Begroten en parlementaire controle.* Retrieved mei 1, 2019, from TPC: http://content.presspage.com/uploads/1204/verantwoordbegrotenenparlementairecontrole-tpc_3.pdf

Sneller, Bruins, Slootweg, & Aukje de Vries. (2018, december 19). *Motie van het lid Sneller c.s. over beleidsopties voor een volgende neergaande conjunctuur.* Retrieved februari 26, 2019, from Tweedekamer: https://www.tweedekamer.nl/kamerstukken/detail?id=2018Z24325&did=2018D60774

Stoker. (2006). Public Value Management - A New Narrative for Networked Governance. *American Review of Public Administration, 36*(1), 41-57. doi:10.1177/0275074005282583

Talbot. (2011). Paradoxes and prospects of 'public value'. *Public Money & Management, 31*(1), 27-34. doi:10.1080/09540962.2011.545544

Tweede Kamer. (2019, februari 14). *Rijksbrede ontwikkelingen in begroten en verantwoorden.* Retrieved mei 20, 2019, from Tweede Kamer: https://www.tweedekamer.nl/downloads/document?id=63e230f0-5b0e-4086-8c83-dbe3dac13f12&title=Verslag%20van%20een%20algemeen%20overleg%2C%20gehouden%20op%2014%20februari%202019%2C%20over%20Rijksbrede%20ontwikkelingen%20in%20begroten%20en%20verantwoorden.pdf

van de Noort. (2017). *Grip op Publieke Waardecreatie. Een participatieve casestudy naar hoe de gemeente Utrecht in de praktijk omgaat met de Publieke Waarde conflicten.* Utrecht. Retrieved from https://dspace.library.uu.nl/bitstream/handle/1874/358677/Grip%20op%20Publieke%20Waardecreatie%20-%20MvdN.pdf?sequence=2

van de Noort, Douglas, & van der Torre. (2017). Belofte, pijn en medicijn: het verantwoorden van publieke waardecreatie aan de lokale politiek en maatschappelijke partners. *Bestuurswetenschappen, 71*(2), 5-21. doi:10.5553/Bw/016571942017071002002

van der Steen, van Twist, & Bressers. (2018). The Sedimentation of Public Values: How a Variety of Governance Perspectives Guide the Practical Actions of Civil Servants. *Review of Public Personnel Administration, 38*(4), 387-414. doi:10.1177/0734371X16671369

van der Steen, van Twist, Chin-A-Fat, & Kwakkelstein. (2013). *Pop-up publieke waarde: Overheidssturing in de context van maatschappelijke zelforganisatie.* Den Haag: Nederlandse School voor Openbaar Bestuur.

van Thiel. (2010). *Bestuurskundig onderzoek - Een methodologische inleiding.* Bussum: Coutinho.

van Veenstra, & Janssen. (2012). Investigating Outcomes of T-Government Using a Public Value Management Approach. In Scholl, Janssen, Wimmer, Moe, & Flak, *Electronic Government.*

EGOV 2012. Lecture Notes in Computer Science. Berlin, Heidelberg: Springer. doi:10.1007/978-3-642-33489-4_16

VNG. (2017). *Bestuurskundige Paul ’t Hart over publieke waarde: 'Gewoon doen alsóf je erover gaat'*. Retrieved februari 14, 2019, from VNG: https://vng.nl/bestuurskundige-paul-t-hart-over-publieke-waarde-gewoon-doen-alsof-je-erover-gaat

VNG. (2018). *Werken aan publieke waarde; Leren van en voor gemeenten.* VNG. Retrieved februari 14, 2019, from https://vng.nl/files/vng/documenten/werken-aan-de-publieke-waarde_20181015.pdf

Wettenbank Overheid. (2013, december 11). *Wet houdbare overheidsfinanciën*. Retrieved februari 26, 2019, from Overheid: https://wetten.overheid.nl/BWBR0034360/2018-01-01

Wettenbank Overheid. (2017, maart 22). *Comptabiliteitswet 2016*. Retrieved februari 25, 2019, from Overheid.nl: https://wetten.overheid.nl/BWBR0039429/2018-01-01

Wettenbank Overheid. (2018, juni 19). *Besluit Auditdienst Rijk*. Retrieved april 19, 2019, from Overheid.nl: https://wetten.overheid.nl/BWBR0041159/2018-07-18

Wettenbank Overheid. (2018, december 21). *Grondwet*. Retrieved maart 19, 2019, from overheid.nl: https://wetten.overheid.nl/BWBR0001840/2018-12-21

Wettenbank Overheid. (2018, maart 15). *Regeling Periodiek Evaluatieonderzoek.* Retrieved april 20, 2019, from Wettenbank Overheid: https://wetten.overheid.nl/BWBR0040754/2018-03-27#Opschrift

Williams, I., & Shaerer, H. (2011). Appraising public value: past, present and futures. *Public Administration, 89*(4), 1367-1384.

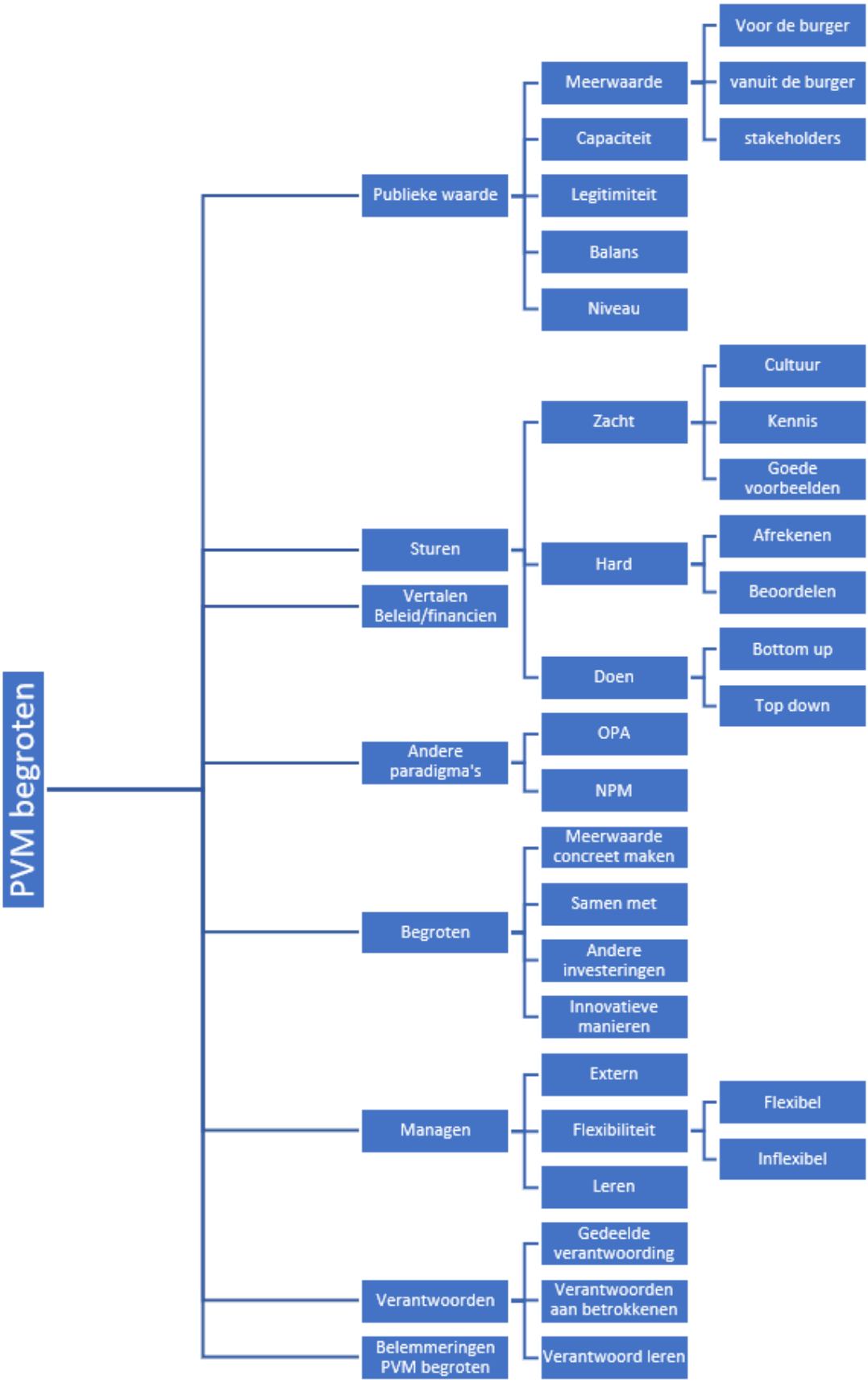
Bijlage 1: Topics

Publieke waarde - voorkant
Wat versta je onder publieke waarde/maatschappelijke meerwaarde binnen BZK?
Welke rol speelt dat in jouw eigen werk?
Op welke manier komt dit volgens jou terug in het beleid/project/programma waar je aan werkt/voor verantwoordelijk bent?
Hoe wordt hier op gestuurd?
Hoe vertaalt een concreet beleidsvoorstel zich naar financiële middelen? Wie zijn hier bij betrokken? Welke rol speelt de maatschappelijke meerwaarde daar in?
Word je in staat gesteld te werken vanuit PV/ de maatschappelijke meerwaarde?

Begroting – alloceren
Hoe komt de begroting(sartikel) tot stand? Wat is jouw rol daarin?
Hoe ga je in de totstandkoming hiervan om met wat andere partijen doen aan dezelfde maatschappelijke opgave?
Hoe zijn burgers en stakeholders betrokken bij de totstandkoming van jouw onderdeel van de begroting?
Zijn de huidige instrumenten toereikend?
Waar zitten de knelpunten/belemmeringen bij het begroten voor het realiseren van maatschappelijke meerwaarde?
Ben je bekend met 'verantwoord begroten' en hoe draagt dit hier aan bij?

Managen
Ben je betrokken bij hoe het geld gedurende het jaar wordt uitgegeven, en wat is jouw rol daarin?
Waar wordt er op gestuurd?
Hoe zijn stakeholders en partners betrokken gedurende het jaar bij het besteden van de middelen?
Hoe wordt geleerd en bijgestuurd gedurende het jaar?
Waar zitten de knelpunten/belemmeringen bij het managen voor het realiseren van maatschappelijke meerwaarde?

Verantwoorden
Hoe wordt er verantwoording afgelegd over behaalde resultaten?
Worden (resultaten van) stakeholders en partners betrokken bij de verantwoording? Zo ja, hoe? Zo nee, Zou dit mogelijk zijn en op welke manier?
Hoe wordt er geleerd?
Waar zitten de knelpunten/belemmeringen bij het verantwoorden voor het realiseren van maatschappelijke meerwaarde?

Overig
In hoeverre biedt het huidige proces van begroten en verantwoorden flexibiliteit?
Hoe kan het proces van begroten en verantwoorden helpen bij het vergroten van de maatschappelijke meerwaarde?
Wie moet ik nog meer spreken?

Bijlage 2: Codeboom