

Vergaderjaar 1995–1996

24 400

Nota over de toestand van 's Rijks Financiën

Nr. 44

VERSLAG VAN EEN SCHRIFTELIJK OVERLEG

Vastgesteld 28 februari 1996

De algemene commissie voor de Rijksuitgaven¹ heeft ter voorbereiding van een algemeen overleg bij brief van 6 december 1995 een aantal vragen voorgelegd aan de minister van Financiën over de kwaliteit en relevantie van outputgegevens en andere kengetallen in de Rijksbegroting.

De minister heeft deze vragen beantwoord bij brief van 26 februari 1996. De betreffende brieven zijn hierna afgedrukt.

De voorzitter van de commissie,
Van Rey

De griffier van de commissie,
Hubert

¹ Samenstelling:

Leden: Schutte (GPV), Van Rey (VVD), voorzitter, Terpstra (CDA), Smits (CDA), ondervoorzitter, Reitsma (CDA), Ter Veer (D66), Ybema (D66), Witteveen-Hevinga (PvdA), Hillen (CDA), Van Heemst (PvdA), Leerkes (Unie 55+), Van Wingerden (AOV), Rabbae (GroenLinks), Noorman-den Uyl (PvdA), Vreeman (PvdA), Liemburg (PvdA), H. G. J. Kamp (VVD), Zonneveld (CD), Hoogervorst (VVD), Van der Ploeg (PvdA), Bakker (D66), Van Walsem (D66), Hofstra (VVD), Passtoors (VVD) en Ten Hoopen (CDA).

Plv. leden: Van der Vlies (SGP), Hessing (VVD), Van de Camp (CDA), Van der Linden (CDA), Wolters (CDA), Schimmel (D66), Roethof (D66), Van Zuijlen (PvdA), vacature CDA, Duivesteijn (PvdA), Van Dijke (RPF), Hendriks (HDKR), Rosenmöller (GroenLinks), Vliegthart (PvdA), Adelmund (PvdA), Van Zijl (PvdA), Remkes (VVD), Marijnissen (SP), B. M. de Vries (VVD), Van Gelder (PvdA), Giskes (D66), Van Rooy (CDA), Verbugt (VVD), Klein Molekamp (VVD) en De Hoop Scheffer (CDA).

's-Gravenhage, 6 december 1995

1. Inleiding

De Commissie voor de Rijksuitgaven heeft het bureau Haselbekke en Ros (H&R) opdracht gegeven drie begrotingen door te lichten op het punt van de kwaliteit en relevantie van outputgegevens en andere kengetallen. Voor dit onderzoek werden de begrotingen van Economische Zaken, Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer en Verkeer en Waterstaat geselecteerd. De rapporten van H&R zijn in de begrotingsonderzoeken van de ontwerp-begrotingen 1996 van deze ministeries aan de orde gesteld. De drie rapporten treft u bijgaand aan¹.

Bij deze doorlichting stond het beoordelen van de kwaliteit van de toelichting voorop. Elementen die bij het beoordelen van de toelichting een rol speelden, waren de relevantie, de volledigheid en de toegankelijkheid van de toelichting. Opzet was om per artikel te komen tot concreet uitgewerkte aanbevelingen voor verbeteringen, zodat de ministeries daar ook direct gebruik van zouden kunnen maken.

Daarnaast had de Commissie met het doen uitvoeren van de onderzoeken het oogmerk meer in zijn algemeenheid een impuls te geven aan het gebruik van produktgegevens en andere kengetallen binnen de begroting. De onderzoeken hebben dan ook aanbevelingen opgeleverd die een bredere strekking hebben.

De vraag die bij de onderzoeken voorop heeft gestaan is of de (kwantitatieve) gegevens in de memorie van toelichting van een bepaalde begroting in staat stellen te komen tot inzicht in het productieproces van de rijksoverheid.

Deze vraag is uitgewerkt in twee deelvragen:

- Stelt de memorie van toelichting (MvT) de lezer in staat een oordeel te vellen over de vraag of de verhouding tussen de prestaties en de inzet van middelen zo gunstig mogelijk is (deze verhouding wordt in de handleiding kengetallen van het Ministerie van Financiën aangeduid met de term doelmatigheid)?
- Stelt de MvT de lezer in staat inzicht te krijgen in de vraag of de beoogde effecten met de geleverde prestaties worden bereikt (vaak aangeduid met de term doeltreffendheid)?

In deze brief wil de Commissie voor de Rijksuitgaven U de belangrijkste algemene bevindingen en aanbevelingen van het door het geïnitieerde onderzoek voorleggen. De Commissie verzoekt U, ter voorbereiding van een algemeen overleg, schriftelijke antwoorden te geven op de in deze brief opgenomen vragen van de Commissie.

2. De belangrijkste bevindingen en aanbevelingen

Uit de drie rapporten kunnen de volgende meer algemene bevindingen en aanbevelingen worden gedestilleerd:

DE KOSTEN VAN PROGRAMMA'S

1. Relateer de apparaatskosten en de fte's (full-time equivalenten arbeidsplaatsen) aan activiteiten of prestaties

H&R achten dit noodzakelijk om te komen tot een goede afweging ten aanzien van een bepaald programma. De kosten van de uitvoering van een programma beslaan naast de programmakosten zelf natuurlijk ook de

¹ De rapporten betreffende de begrotingen Economische Zaken en Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer zijn ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie. Het rapport betreffende de begroting Verkeer en Waterstaat is reeds ter inzage gelegd bij kamerstuk 24 400 XII, nr. 37.

apparaatskosten. Daarnaast is deze informatie nodig om alternatieven (in programma en/of uitvoeringswijze) te kunnen beoordelen.

Voor de helderheid: het advies luidt niet programma-uitgaven en apparaatsuitgaven geaggregeerd te autoriseren. Wel geeft het advies aan dat in de MvT vermeld kan worden hoeveel apparaatskosten met de uitvoering van een bepaalde regeling zijn gemoeid.

De Commissie realiseert zich dat tijdschrijven op beleids- en uitvoerende afdelingen soms noodzakelijk zal zijn als er sprake is van uitvoering van meer regelingen en het leveren van meer soorten prestaties. Hier dient natuurlijk een kosten-batenafweging plaats te vinden; apparaatskosten van minder dan f 100 000,- of personeelsinzet van minder dan 1 fte zouden bijvoorbeeld buiten beschouwing kunnen blijven.

Naar het idee van de Commissie zou begonnen kunnen worden bij de uitvoerende diensten en beleidsafdelingen die zich met een afgebakend aantal regelingen bezig houden. Voor algemene beleidsafdelingen lijkt deze aanbeveling lastiger te implementeren (het zal hierbij meestal gaan om relatief weinig fte's).

Bij grote programma-artikelen, waarvan de uitvoering niet is gedecentraliseerd, lijkt dit advies echter in ieder geval navolging te verdienen. De kosten van deze operatie zijn dan beperkt en het ruimtebeslag in de MvT is gering, terwijl wel belangrijke informatie geleverd wordt.

- Kan de minister zich met deze aanbeveling verenigen?
- Wat is de opvatting van de minister over de overwegingen van de Commissie?
- Welk gevolg denkt de minister hieraan te geven?

2. Geef de afschrijvingen op investeringsgoederen bij de artikelen aan

Dit advies van H&R past in het door hun gekozen uitgangspunt dat de totale kosten van programma's duidelijk gemaakt dienen te worden. Het meest geschikt voor deze benadering is een baten-lasten stelsel. Alternatief voor een baten-lasten stelsel is de invoering van een kapitaaldienst. In beide gevallen worden de investeringen en de consumptieve uitgaven (waaronder afschrijvingen) apart gepresenteerd.

De Commissie realiseert zich dat, hoewel deze informatie nuttig is bij het beoordelen van de begroting, het niet zo is dat de Kamer een afschrijving nog kan beïnvloeden op het moment dat de investering al is gedaan.

Duidelijk is dat dit punt aan de orde komt in de discussie over de kapitaaldienst en over de toepassing van het baten- en lastenstelsel binnen de rijksdienst.

Overigens zou in de MvT wel per investeringsartikel een raming van de kosten van rente en afschrijving voor de nieuwe investeringen kunnen worden gegeven, zodat in ieder geval het inzicht in de kosten vergroot wordt en een vergelijking met alternatieve toepassingen en met eventuele baten beter plaats kan vinden.

- Kan de minister zich met deze aanbeveling verenigen?
- Wat is de opvatting van de minister over de overwegingen van de Commissie?
- Welk gevolg denkt de minister hieraan te geven?

3. Kredietverleningen en garanties

H&R adviseren bij die artikelen waar sprake is van kredietverlening zichtbaar te maken welk deel van de terugbetalingen niet binnenkomt. Voor garanties adviseren de onderzoekers aan te geven welk deel van de verleende garanties tot betaling leidt en welk deel daarvan niet terug te vorderen is. Dit dient te geschieden zowel voor de realisaties van het

verleden als voor de ramingen voor de toekomst. Zo worden de echte kosten van het betreffende beleid beter zichtbaar.

Bij sommige kredieten en garanties is overigens denkbaar dat te verwachten niet-terugbetaling om strategische redenen niet vermeld wordt.

- Kan de minister zich met deze aanbeveling verenigen?
- Welk gevolg denkt de minister hieraan te geven?

DE PRESTATIES VAN PROGRAMMA'S

4. Er kunnen meer prestatiegegevens in de memorie van toelichting worden opgenomen

Uit alle drie de rapporten volgt dat in de MvT van die begrotingen sprake is van een behoorlijke «verbeteringsruimte». Dat wil zeggen dat een aantal artikelen, dat zinvol kan worden toegelicht met prestatiegegevens, momenteel daarmee niet wordt toegelicht.

De onderzoekers adviseren zoveel mogelijk de prestaties te meten en in de begroting de uitkomst van deze metingen te vermelden. Indien de prestaties zelf niet te meten zijn, zou met indicatoren van deze prestaties gewerkt moeten worden.

De Commissie voor de Rijksuitgaven realiseert zich dat de prestatiegegevens van het beleid niet uniform zijn en dat de gegevens van de diverse artikelen hierdoor slechts beperkt onderling vergelijkbaar zijn. Deze gegevens zijn echter wel over een reeks van jaren vergelijkbaar (zie aanbeveling 8).

- Kan de minister zich met deze aanbeveling verenigen?
- Wat is de opvatting van de minister over de overwegingen van de Commissie?
- Welk gevolg denkt de minister hieraan te geven?

5. Neem, voorzover van toepassing, de met de prestaties gerelateerde opbrengsten op in de begroting

Dit advies lijkt de Commissie goed hanteerbaar (de opbrengsten zullen vaak al in dezelfde begroting zijn opgenomen). Bij toepassing van de standaardtabel (zie punt 8), zullen de ontvangsten per prestatie ook in de toelichting bij het uitgavenartikel vermeld worden.

- Kan de minister zich met deze aanbeveling verenigen?
- Wat is de opvatting van de minister over de overwegingen van de Commissie?
- Welk gevolg denkt de minister hieraan te geven?

6. Neem relevante ratio's op bij de artikelen

De ratio's die hier onder andere voor in aanmerking komen zijn:

- arbeidsproductiviteit;
- de kostprijs per prestatie;
- en waar van toepassing:
- de opbrengst per prestatie;
- de kostendekkendheid van de prestatie.

Wanneer de gegevens voor handen zijn, lijkt het ook mogelijk de relevante ratio's te vermelden (deze krijgen dan ook een plaats in de standaardtabel van H&R, zie punt 8). Ook hier realiseert de Commissie zich dat de ratio's bij de diverse artikelen onderling slechts beperkt vergelijkbaar zijn.

- Kan de minister zich met deze aanbeveling verenigen?
- Welk gevolg denkt de minister hieraan te geven?

EFFECTEN VAN PROGRAMMA'S

7. Probeer de effecten van beleid te achterhalen of doe een evaluatie-onderzoek. Vermeld de effecten of de uitkomsten van het evaluatie-onderzoek in de begroting. Bereken en vermeld, indien mogelijk, de effect-productiviteit en de kostprijs van een effect

De Commissie lijkt de gedachte de effecten van het beleid zoveel mogelijk duidelijk te maken in de begroting op zich vruchtbaar. Binnen het voteren van gelden door het parlement is essentieel wat de samenleving ervoor terug krijgt.

Indien het opnemen van de conclusies van evaluaties de begroting tezeer doet uitdijen, kan volstaan worden met een verwijzing bij het artikel in kwestie naar relevant evaluatie-onderzoek. Waar mogelijk kunnen uitkomsten van het evaluatie-onderzoek wel benut worden om de standaard-tabel in te vullen (zie punt 8).

Voor de ratio's geldt m.m. hetzelfde als voor de prestatie ratio's hierboven is opgemerkt.

- Kan de minister zich met deze aanbeveling verenigen?
- Wat is de opvatting van de minister over de overwegingen van de Commissie?
- Welk gevolg denkt de minister hieraan te geven?

PRESENTATIE

8. Presenteer deze gegevens over een reeks van jaren en op uniforme wijze

Om de gegevens beter te kunnen beoordelen (verbetert de doelmatigheid of de doeltreffendheid) adviseren H&R vergelijkingsmateriaal over een reeks van jaren op te nemen.

Het is bijvoorbeeld vruchtbaar te zien hoe een ratio zich in de tijd ontwikkelt (dit is temeer van belang voor en na beleidswijzigingen). Tevens kan dan beoordeeld worden welke tendens zich ontwikkelt en of deze tendens wenselijk is.

Daarnaast doen de onderzoekers de aanbeveling de informatie op een uniforme wijze te presenteren. Als suggestie hebben zij de hieronder weergegeven standaardtabel in de rapporten opgenomen. Doel is de bedrijfseconomische informatie zo een volwaardige plaats in de begroting te geven.

Bedrijfsmatige toelichting

	1993	1994	1995	1996
Kosten:				
– aantal fte's				
– kosten (personeel en materieel; programmakosten)				
Prestaties:				
– aantal				
– kostprijs				
– opbrengst per eenheid				
– kostendekking				
Arbeidsproductiviteit:				
– aantal prestaties gedeeld door aantal fte's				
Effecten:				
– aantal				
– kostprijs van een eenheid				
Effectproductiviteit:				
– aantal effecten gedeeld door aantal prestaties				
Feitelijke arbeidsproductiviteit of feitelijke kostprijs van een prestatie t.o.v. een normwaarde				
Feitelijke effectproductiviteit of feitelijke kostprijs van een effect t.o.v. een normwaarde				

De Commissie lijkt dit een vruchtbare aanbeveling. De toegankelijkheid van een begroting kan er mee worden verbeterd, omdat de belangrijkste gegevens zo in één oogopslag duidelijk zijn. Ook hier geldt overigens dat de tabelgegevens bij de verschillende artikelen (zeer) verschillende zaken aangeven en daarmee onderling slechts beperkt vergelijkbaar zijn.

- Kan de minister zich met deze aanbeveling verenigen?
- Welk gevolg denkt de minister hieraan te geven?

DE TOETS OP PROGRAMMA'S**9. Toets de gevens aan een norm**

Om te komen tot een goede toets op de verstrekte gevens (bijvoorbeeld ten aanzien van de doelmatigheid of doeltreffendheid) adviseren H&R deze aan een norm te relateren.

De Commissie onderscheidt dat onderscheiden kan worden de situatie waarin de realisaties achteraf niet voldoen aan de in de begroting neergelegde norm voor de uitgaven, de output of de doelmatigheid, en de situatie waarin van te voren al wordt erkend dat de ramingen in de begroting op zich (om verschillende redenen) niet voldoen aan de gebruikelijkerwijze voor dergelijke uitgaven geldende normen.

Wat de uitgaven zelf betreft ligt de formele norm vast in het gevoteerde begrotingsbedrag. De in een begroting opgenomen prestatiecijfers hebben niet diezelfde formele binding. Deze gegevens hebben echter wel vaak een informele (politieke) binding tot gevolg (dit dus ongeacht het feit of deze ramingen voldoen aan de gebruikelijkerwijze geldende normen).

Hoe dan ook, van belang blijft hoe tot de norm gekomen wordt. De Commissie kan zich voorstellen dat het vinden van een norm in geval van (sterk) uiteenlopende prestaties vaak lastig is (welke norm hanteer je, wat is de vergelijkingsmateriaal). Een norm kan gebaseerd zijn op een vergelijking met soortgelijke organisaties/activiteiten in binnen- of buitenland, of op een vergelijking met het verleden. Daarnaast kan men ervoor kiezen een bestaande norm aan te scherpen (bijvoorbeeld de efficiencykortingen van het Regeerakkoord).

Iedere norm zal gebaseerd moeten zijn op kennis van hetgeen men wil normeren en op inzicht in hetgeen haalbaar is. Ontbreekt één van deze elementen, dan kan de vraag gesteld worden wat de toegevoegde waarde van een dergelijke norm is.

- Kan de minister zich met de aanbevelingen om gegevens te toetsen aan normen verenigen?
- Wat is de opvatting van de minister over de overwegingen van de Commissie?
- Welk gevolg denkt de minister hieraan te geven?
- Kan de minister inzicht geven in de bestaande activiteiten om te komen tot een betere normering van de uitgaven en de ontvangsten van de Rijksoverheid, bijvoorbeeld op het gebied van de doelmatigheid?

3. Algemene conclusies ten aanzien van de rapporten

Het door de Commissie voor de Rijksuitgaven geïnitieerde onderzoek heeft de aandacht voor de kengetallen en de begrotingspresentatie gestimuleerd. De drie betrokken ministers hebben toegezegd, gebruik makend van de rapporten, in de komende begrotingen verbeteringen te realiseren.

Daarnaast zal de gedachtenwisseling op basis van deze brief en het nog te voeren algemeen overleg naar het oordeel van de Commissie tot nieuwe, rijksbrede impulsen voor het verbeteren van de begrotingsstukken op dit punt moeten leiden.

- Welke aanpak staat de minister daarbij voor ogen? Op welke wijze zal het Ministerie van Financiën in het verbeteringsproces het voortouw nemen richting de ministeries?
- Op welke termijn moet de gewenste eindsituatie bereikt zijn?
- Kunnen de drie onderzochte ministeries een voortrekkersrol spelen?
- Welk tijdspad heeft de minister bij het invoeren van de aanbevelingen voor ogen?
- Ziet de Minister van Financiën een functie (en zo ja, welke) weggelegd voor deze discussie in het kader van de discussie over een bredere toepassing van het baten-lastenstelsel en de mogelijke invoering van de kapitaaldienst?
- Wat is de stand van zaken met betrekking tot de voorbereiding van een eventuele invoering van een kapitaaldienst?

Overigens lijken de in deze brief behandelde aanbevelingen ook relevantie te hebben voor de zogenaamde belastinguitgaven.

- Kan de minister aangeven of hij de aanbevelingen ook toepasbaar acht op het gebied van de belastinguitgaven?
- Is het ook bij deze uitgaven te overwegen periodiek (bijvoorbeeld iedere derde dinsdag van september) een overzicht te geven van de kosten, prestaties en effecten van de belastinguitgaven?

Tot slot

Het is de Commissie gebleken dat voor de termen doelmatigheid en doeltreffendheid verschillende definities in omloop zijn. Dit werkt naar het inzicht van de Commissie onnodige verwarring in de hand.

– Kan de minister aangeven welke initiatieven hij van zijn kant wil ontplooien om te komen tot een meer eenvormig taalgebruik ten aanzien van deze termen?

De voorzitter van de commissie,
Van Rey

De griffier van de commissie,
Hubert

Den Haag, 26 februari 1996

In uw brief d.d. 6 december 1995 beschrijft u de belangrijkste algemene bevindingen en aanbevelingen van een door de Commissie voor de Rijksuitgaven geïnitieerd onderzoek naar «de kwaliteit en relevantie van outputgegevens en andere kengetallen in de Rijksbegroting». U verzoekt daarbij, ter voorbereiding van een algemeen overleg, een aantal vragen hierover schriftelijk te beantwoorden.

1. Inleiding

Er is veel belangstelling voor de bedrijfsvoering van de rijksoverheid.

In het Regeerakkoord wordt aangegeven dat het streven naar een meer doelmatige, doeltreffende en slagvaardige overheid een belangrijk element van het kabinetsbeleid vormt.

Deze belangstelling is ook terug te vinden in een aantal beleids-onderzoeken dat onlangs is afgerond (met als centraal thema financiële vernieuwing). Hoewel de besluitvorming over de resultaten van deze onderzoeken nog niet is afgerond, is duidelijk sprake van het leggen van accenten die aansluiten op voornoemd streven.

De vragen van de Commissie zijn – in aansluiting op de door haar aan het onderzoeksbureau Haselbekke & Ros (H&R) verstrekte opdracht – gesteld tegen de achtergrond meer zicht te willen krijgen op een «bedrijfsmatige benadering van het productieproces bij de overheid».

De gedachte achter deze belangstelling voor de bedrijfsvoering is dat door het beter zichtbaar maken van activiteiten, prestaties en effecten in relatie tot de ingezette middelen de transparantie van beleidsvoornemens wordt vergroot waardoor een meer resultaatgerichte sturing van de overheid mogelijk wordt. In plaats van het verschaffen van inzicht in «uitgaven voor input», wat thans gebruikelijk is, ligt het in de bedoeling te komen tot het (meer) verschaffen van inzicht in de «kosten voor output» en, voor zover mogelijk, ook de effecten van het beleid.

In het streven de bedrijfsvoering te verbeteren wordt binnen de rijksoverheid reeds een groot aantal activiteiten ontplooid. Zo wordt bijvoorbeeld via de weg van de beheerste ontwikkeling doorgegaan met de invoering van agentschappen.

Daarnaast wordt voortgegaan met het ontwikkelen en samenstellen van kengetallen¹ ten behoeve van begroting en rekening. Het noodzakelijke inzicht in doelmatigheid en doeltreffendheid wordt veelal verkregen aan de hand van kengetallen.

Er is voor gekozen om bij de ontwikkeling van kengetallen een stapsgewijze aanpak te volgen. Ten aanzien van de begroting 1997 wordt er naar gestreefd, naast ramingskengetallen (waarop tot nu toe het accent lag), meer doelmatigheidskengetallen op te nemen. Pas in een later stadium zal de volgende stap worden gezet, namelijk het ontwikkelen van doeltreffendheidskengetallen.

Uit een aantal ontwikkelingen valt af te leiden dat ten behoeve van de gewenste verbetering van de bedrijfsvoering verdergaande aanpassingen van de begrotingssystematiek overwogen moeten worden. Vraagstukken in de allocatiesfeer wijzen dezelfde kant op.

Dat er verdergaande aanpassingen van de begrotingssystematiek overwogen moeten worden lijkt ook de achtergrond van de vragen en aanbevelingen van de Commissie. Deze hebben in een aantal gevallen betrekking op de begrotingsindeling en het begrotingsstelsel en niet zozeer op de in aanvulling op de comptabele informatie verstrekte

¹ In de eind 1994 uitgebrachte Handleiding Kengetallen (aan de Tweede Kamer toegezonden op 23 december 1994) wordt onderscheid gemaakt tussen drie typen kengetallen: ramings-, doelmatigheids- en doeltreffendheidskengetallen. Deze drie typen zijn onderscheiden naar de functie die zij vervullen.

Onder ramingskengetallen worden de factoren verstaan die aan de ramingen ten grondslag liggen. Doelmatigheidskengetallen zijn kengetallen die inzicht geven in de doelmatigheid van de organisatie, waarbij doelmatigheid wordt gedefinieerd als de kosten per eenheid prestatie (uitgaande van een gelijkblijvende kwaliteit van de prestaties). Doeltreffendheidskengetallen zijn kengetallen die inzicht geven in de doeltreffendheid van het beleid: de (neven)effecten van het beleid in de samenleving.

kwantitatieve gegevens in de memorie van toelichting. Dit betreft bijvoorbeeld de eventuele invoering van een baten-lasten-stelsel en/of een kapitaaldienst.

Genoemde vraagstukken gaan verder dan het aanbrengen van verbeteringen binnen de huidige begrotingssystematiek.

Ik streef er naar de Tweede Kamer dit jaar een nota te doen toekomen waarin nader wordt ingegaan op de vraag of verbeteringen in de begrotingssystematiek, met name in de begrotingsindeling en in het begrotingsstelsel, wenselijk en mogelijk zijn. Dit zal geschieden door de eisen die aan deze systematiek worden gesteld vanuit normerings-, allocatie- en bedrijfsvoeringsoogpunt in onderlinge samenhang te bezien. Eén van de uitgangspunten is dat de (nieuwe) begrotingssystematiek (beter) aansluit bij de huidige stuurinstrumenten, zoals kengetallen, ad hoc evaluatieonderzoek van beleid en organisatiedoorlichting.

In die nota zal eveneens aandacht worden besteed aan een aantal vragen van de Commissie waarover de gedachtenbepaling nog niet is uitgekristalliseerd, zoals het vervullen van een voortrekkersrol door de drie ministeries waarvan de ontwerpbegrotingen door H&R zijn onderzocht (EZ, VROM en V&W), alsmede aan een aantal vraagstukken van een meer technisch/cultureel karakter als het invoeren van tijdschrijven.

In deze brief ga ik – tegen de achtergrond van het voorgaande – alleen in op de volgende vragen van de Commissie:

- het opnemen van meer prestatiegegevens, het relateren van kosten en opbrengsten aan produkten en het berekenen van ratio's terzake (par. 2);
- effecten van programma's (par. 3);
- presentatie en vergelijken met normen (par. 4);
- kredietverlening en garanties (par. 5);
- enkele slotopmerkingen (par. 6).

2. Het opnemen van meer prestatiegegevens, het relateren van kosten en opbrengsten aan produkten en het berekenen van ratio's terzake

Een aantal vragen van de Commissie betreft het opnemen van meer prestatiegegevens in de memorie van toelichting van de begrotingen, het relateren van kosten en opbrengsten aan produkten en het berekenen van ratio's terzake (zie met name de punten 1, 4, 5 en 6 van uw brief).

In de begrotingsvoorschriften 1997 is opgenomen dat, daar waar mogelijk, bij de begrotingsartikelen prestatiegegevens (aantallen en begrotingsbedrag waarop de aantallen betrekking hebben) opgenomen dienen te worden. Dit voorschrift sluit goed aan bij de aanbeveling van de Commissie om meer prestatiegegevens¹ in de memorie van toelichting op te nemen.

In overleg met de ministeries zal dit voorjaar worden gezien voor welke begrotingsartikel(onderdel)en prestatiegegevens kunnen worden toegevoegd en op welke wijze. Hierbij wordt gebruik gemaakt van de ervaring die is opgedaan bij de agentschappen, waar al de nodige vooruitgang op dit gebied is gerealiseerd.

Ten aanzien van het relateren van kosten aan activiteiten/prestaties van programma's merkt de Commissie op (punt 1 van uw brief) dat het hier gaat om het totaal van de met de uitvoering van bepaalde programma's gemoeide kosten: zowel de apparaatskosten als de programmakosten.

Het inzicht dat wordt verkregen door beide soorten kosten te sommeren, kan nuttig zijn ten behoeve van discussies over allocatie-

¹ Overigens merk ik hierbij op dat de in de rapportages van H&R geponeerde opvatting dat «het heterogene karakter van veel prestaties een vermelding van aantallen niet in de weg hoeft te staan» mijns inziens in veel gevallen leidt tot informatie die gemakkelijk verkeerd geïnterpreteerd kan worden. Heterogene prestaties kunnen namelijk niet zonder meer bij elkaar opgeteld worden. Op artikelniveau kunnen derhalve minder prestatiegegevens in de MvT worden gepresenteerd dan de rapportages van H&R suggereren.

vraagstukken. Voor andere discussies (bijvoorbeeld inzake doelmatigheid) kan het nuttig zijn dat beide kostensoorten separaat worden gepresenteerd.

Deze aanbeveling zal worden meegenomen bij de eerder in deze brief aangekondigde nota, waarbij ook aandacht geschonken zal worden aan het kostenbegrip.

De aanbeveling om meer ratio's bij de artikelen op te nemen wordt voor een groot deel onderschreven.

Een aantal van deze ratio's betreft kengetallen die passen in de stapsgewijze aanpak ten aanzien van de ontwikkeling van kengetallen. Dit betreft bijvoorbeeld het kengetal «kosten per prestatie» en de voor agentschappen voorgeschreven ratio «kostendekking».

Het rijksbreed voorschrijven van de door de Commissie aanbevolen ratio arbeidsproductiviteit gaat te ver. Voor een (redelijk groot) aantal onderdelen van het Rijk zal het niet mogelijk zijn de arbeidsproductiviteit vast te stellen als gevolg van een aantal technische problemen. Bijvoorbeeld de meetproblematiek ten aanzien van de output en het onderscheid productiviteit versus arbeidsproductiviteit.

Ook in geval dergelijke problemen opgelost kunnen worden, verdient het mijns inziens overigens de voorkeur dat ministeries productiviteitscijfers in hun begroting presenteren in plaats van arbeidsproductiviteitsgegevens. Productiviteitscijfers sluiten meer aan bij het concept «sturen op afstand en op resultaat».

Op dit moment zijn er slechts enkele onderdelen van het Rijk die over dergelijke informatie beschikken (bijvoorbeeld de Belastingdienst). Bij enkele andere onderdelen is het samenstellen van dergelijke informatie momenteel onderwerp van discussie.

In dit kader beveelt de Commissie voorts aan de aan de prestaties gerelateerde opbrengsten aan de uitgavenkant van de begroting op te nemen (punt 5 van uw brief). In feite gaat het hier om het, meer dan nu het geval is, nadrukkelijk relateren van de opbrengsten aan prestaties, hetgeen voor discussies over de behoefte aan bepaalde prestaties relevante informatie kan zijn. Mits het principe van bruto-ramen overeind blijft, lijkt deze aanbeveling nuttig. Bezien zal worden in hoeverre het mogelijk is dit mee te nemen bij het opstellen van de begrotingsvoorschriften 1998.

3. Effecten van programma's

Een andere belangrijke vraag van de Commissie betreft het achterhalen en vermelden van de effecten van de programma's en het berekenen van een aantal ratio's terzake (punt 7 van uw brief).

Al diverse jaren wordt er veel tijd en energie gestopt in het (ex ante dan wel ex post) bepalen van de effecten van beleid. Dit betreft een lastige zaak, met name als gevolg van een aantal technische complicaties. Bijvoorbeeld het bepalen of effecten kunnen worden toegeschreven aan het gevoerde dan wel het uit te voeren beleid.

Ten aanzien van de vraag van de Commissie over het berekenen van een aantal ratio's met betrekking tot het bepalen van de effectiviteit, merk ik op dat naar mijn mening evaluatie-onderzoek een meer geschikt instrument is om informatie over effecten van beleid te schetsen dan het berekenen en vermelden van ratio's. Evaluatie-onderzoek biedt meer mogelijkheden om effecten in de juiste context te plaatsen en aandacht te besteden aan de causaliteitsvraag.

Overigens zijn wat dit betreft al de nodige stappen gezet op het institutionele vlak. Gedacht kan hier worden aan de notitie «Evaluatie-onderzoek in de rijksdienst»¹. Deze notitie is opgesteld door het Ministerie van Financiën, ambtenaren van de Algemene Rekenkamer en de hoofden FEZ van de ministeries, en biedt een referentiekader voor kwalitatief aanvaardbaar evaluatie-onderzoek.

Daarnaast kunnen genoemd worden de voorschriften met betrekking tot het opnemen van informatie over evaluatie-onderzoek (coördinatie, voortgang, resultaten en gebruik) in de begroting.

Verdere stappen op dit gebied zijn in een later stadium voorzien.

De vragen van de Commissie op dit gebied worden voorts betrokken bij de eerder toegezegde nadere nota.

4. Presentatie en vergelijken met normen

De aanbeveling van de Commissie om de informatie over een reeks van jaren te presenteren wordt geheel onderschreven. Deze aanbeveling is in lijn met hetgeen is opgenomen in de vigerende begrotingsvoorschriften. Hierbij merk ik op dat het in de bedoeling ligt het aantal jaren waarover de gewenste informatie gepresenteerd dient te worden (thans t-2, t-1 en t) in de toekomst uit te breiden. De ervaring zal moeten leren welk aantal jaren toereikend is.

De aanbeveling om de informatie op een uniforme wijze te presenteren, sluit goed aan bij de voorschriften 1997. De in de begrotingsvoorschriften 1997 opgenomen uniforme wijze wijkt echter af van de door de Commissie aanbevolen wijze. Dit vanwege het feit dat de in de brief van de Commissie opgenomen tabel alleen aandacht besteedt aan kengetallen over doelmatigheid en doeltreffendheid, en niet aan kengetallen ter onderbouwing van de begrotingsramingen. In de afgelopen jaren is juist aan de kwaliteitsverbetering van deze kengetallen aandacht besteed.

In de begrotingsvoorschriften 1997 is de volgende tabel opgenomen:

Nummer en omschrijving artikel resp. artikelonderdeel

RAMINGSKENGETALLEN	1995 t-2	1996 t-1	1997 t
Aantallen (q) (inclusief aanduiding eenheid)			
Bedrag per eenheid (p)			
Toegelicht begrotingsbedrag			
DOELMATIGHEIDSKENGETALLEN			
Aantal prestaties (incl. aanduiding eenheid)			
Kosten per prestatie ^{1 2}			
Toegelicht begrotingsbedrag			
Kwaliteitskengetal ³ :			
.....			
Interpretatie tabel:			

¹ Op 1 augustus heeft de Minister van Financiën deze notitie toegezonden aan zijn collega-ministers en in een begeleidende brief aangedrongen om bij evaluatie-onderzoeken op de ministeries het in de betreffende notitie beschreven referentiekader zoveel mogelijk te hanteren. Op 28 december 1994 heeft de Minister van Financiën deze notitie aan de Tweede Kamer (vergaderjaar 1994–1995, 22 150 nr. 24) doen toekomen.

¹ Dit kengetal is (nog) niet voorgeschreven.

² Het verdient aanbeveling de kosten te corrigeren voor de inflatie (aan de hand van een terzake relevant prijsindexcijfer). Vooralsnog kan echter worden volstaan met lopende prijzen.

³ Dit kengetal is (nog) niet voorgeschreven.

Bij het vaststellen van deze tabel hebben de volgende overwegingen een rol gespeeld:

- uit oogpunt van hanteerbaarheid van de tabel is een keuze gemaakt met betrekking tot de op te nemen informatie. Niet alle (theoretisch mogelijke) kengetallen dienen te worden voorgeschreven; kengetallen zijn immers geen doel op zich. Het gaat om de stuurinformatie;
- de reeds bestaande kengetallen ter onderbouwing van de begrotingsramingen zijn essentieel voor het begrotingsproces. Deze kengetallen zijn in de tabel opgenomen;
- in lijn met hetgeen hiervoor is beschreven (onder andere ten aanzien van verschillende ratio's en het vermelden van effecten in de begroting) is een aantal door de Commissie aanbevolen kengetallen niet in de begrotingsvoorschriften opgenomen, zoals arbeidsproductiviteit en effectproductiviteit;
- in de in de begrotingsvoorschriften opgenomen tabel zijn twee aspecten inzake doelmatigheid opgenomen welke niet door de Commissie zijn aanbevolen: een kwaliteitskengetal alsmede het bedrag waarop de prestaties betrekking hebben.

De mogelijkheid om een kengetal op te nemen ten aanzien van de kwaliteit van de prestaties wordt geboden omdat het wenselijk is dat deze in de beschouwing wordt betrokken bij de oordeelsvorming over de doelmatigheid(sontwikkeling). Het zonder meer voorschrijven van een dergelijk kengetal gaat vooralsnog te ver.

Het opnemen van het bedrag waarop de prestaties betrekking hebben is voorgeschreven omdat het mogelijk is dat de vermelde doelmatigheidskengetallen betrekking hebben op een deel van het begrotingsbedrag. In dat geval zouden verkeerde conclusies getrokken kunnen worden;

- de opgenomen kengetallen dienen van een interpretatie te worden voorzien. In de begrotingsvoorschriften wordt, met het oog op het kunnen verklaren van de waarden van kengetallen, uitdrukkelijk gewezen op de mogelijkheid van het gebruik van normen. Op deze wijze wordt tegemoet gekomen aan de aanbeveling van de Commissie om gegevens aan een norm te toetsen (zie punt 9 van uw brief).

Het belang van normen en de wijze waarop normen vastgesteld kunnen worden wordt uitgebreid aangegeven in de Handleiding Kengetallen.

5. Kredietverlening en garanties

De aanbeveling van de Commissie ten aanzien van kredietverlening en garanties (nl. het zichtbaar maken van het deel van de terugbetalingen van kredietverleningen dat niet binnenkomt alsmede het deel van de verleende garanties dat tot betaling leidt en het gedeelte daarvan dat niet terug te vorderen is) is zinvol.

Naar aanleiding van het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar het beheer van leningen, waarover is bericht in het Decemberverslag 1995, zijn de voorschriften ten aanzien van de toelichting bij de financiële verantwoording reeds verbeterd. Bezien zal worden welke (aanvullende) wijzigingen nodig zijn om volledig aan de aanbeveling van de commissie tegemoet te kunnen komen.

6. Ten slotte

In het laatste gedeelte van uw brief gaat u onder andere in op de relevantie van de aanbevelingen voor de zogenoemde belastinguitgaven. Ik acht de aanbevelingen hierop niet goed toepasbaar.

Ten slotte geeft de Commissie in haar brief aan dat voor de termen doelmatigheid en doeltreffendheid verschillende definities in omloop zijn. De Commissie merkt hierbij op dat dit onnodige verwarring in de hand werkt. Dit punt wordt geheel onderschreven. Er bestaan inderdaad in de wetenschappelijke wereld uiteenlopende definities van de begrippen

doelmatigheid en doeltreffendheid (in de rapportages van Haselbekke & Ros is er een aantal van opgenomen).

Om binnen de rijksdienst deze begrippen op een éénduidige manier te hanteren is – mede op advies vanuit diverse disciplines – in de Handleiding Kengetallen (van december 1994) een keuze gemaakt.

De Minister van Financiën,
G. Zalm