

Vergaderjaar 1996–1997

25 471

Informatievoorziening en kengetallen

Nr. 2

RAPPORT

INHOUD

	Samenvatting	Blz.	5.2	Actoren	26
		5	5.2.1	Ministerie van Financiën	26
			5.2.2	Departementsleiding	27
			5.2.3	Directies Financieel Economische Zaken	27
1	Inleiding	8	5.2.4	Tweede Kamer	28
1.1	Achtergrond	8	5.3	Draagvlak	28
1.2	Onderzoek	9	5.4	Plannen van aanpak	29
1.3	Opzet onderzoek	9	5.5	Ontwikkelingsproces	30
			5.6	Kanttelingen bij de ontwikkeling van kengetallen	32
2	Aanwezigheid kengetallen	11			
2.1	Algemeen	11			
2.2	Kengetallen in de begroting	11	6	Betrouwbaarheid en controle	34
2.3	Kengetallen in suppletore begrotingswetten	14	6.1	Inleiding	34
2.4	Kengetallen in de verantwoording	14	6.2	Administraties	34
			6.3	De administratieve organisatie	35
3	Kwaliteit aanwezige kengetallen	16	6.4	Accountantscontrole	35
3.1	Doelen en beleid	16	6.4.1	Opzet	35
3.2	Verband kengetallen, beleid en budget	16	6.4.2	Werking	37
3.3	Aansluiting begroting en verantwoording	17			
3.4	Consistent en samenhangend beeld	18	7	Conclusies en aanbevelingen	38
3.5	Toegankelijkheid van de toelichting	19	7.1	Conclusies	38
3.6	Bruikbaarheid van de kengetalleninformatie	19	7.2	Aanbevelingen	38
3.7	Conclusie	19			
4	Situatie per ministerie	21	8	Reactie minister van Financiën en nawoord Rekenkamer	40
4.1	Model	21	8.1	Reactie minister van Financiën	40
4.2	Situatie per ministerie	22	8.2	Nawoord Rekenkamer	41
4.3	Positionering	25			
5	Totstandkoming van kengetallen	26	Bijlage 1:	Steekproef van 100 artikelen	42
5.1	Inleiding	26	Bijlage 2:	Nader onderzochte begrotingsartikelen	44

SAMENVATTING

De Rekenkamer onderzocht rijksbreed de kwantiteit en de kwaliteit van «kengetallen» die zijn opgenomen in de toelichtingen bij de departementale begrotingen en rekeningen. Daarnaast onderzocht zij de totstandkoming van kengetallen bij de ministeries en het gebruik van kengetallen door interne en externe belanghebbenden. Onder «kengetallen» wordt verstaan «iedere combinatie van kwantitatieve informatie die bruikbaar is voor de besturing en/of beheersing van overheids-handelen» met als doel inzicht te geven in activiteiten, prestaties en effecten in relatie tot ingezette middelen.

Met de opname van «kengetallen» in de toelichting op begroting en verantwoording wordt het volgende nagestreefd:

- vergroting van de transparantie van het begrotingsproces (ramings-aspect);
- verbetering van het inzicht in de relatie tussen kosten en prestaties ten behoeve van de toedeling van middelen (efficiency);
- verbetering van het inzicht in de resultaten van beleid en de mate van doelbereiking (effectiviteit).

Het Ministerie van Financiën heeft vanaf het begin van de jaren negentig, in samenspraak met de ministeries, een groeitraject ontwikkeld. Het loopt van volume- en prestatiegegevens ter onderbouwing van de raming in de begroting 1995 via doelmatigheidskengetallen tot doeltreffendheidskengetallen en kwaliteitskengetallen. In de huidige stand van zaken wordt dit traject min of meer weerspiegeld, zij het dat hierbij tussentijds wel enige vertragingen zijn opgetreden. Zo is voor de ontwikkeling van doelmatigheidskengetallen een tussenstap ingebouwd: anders dan oorspronkelijk de bedoeling was, werden voor het begrotingsjaar 1997 alleen prestatiegegevens gevraagd en was de koppeling aan uitgaven of kosten per eenheid product nog niet verplicht.

De Rekenkamer selecteerde 100 uitgavenartikelen uit het bestand van 278 «zinnig met kengetallen toe te lichten uitgavenartikelen». Over de jaren 1995 tot en met 1997 blijkt het gebruik van kengetallen in de toelichting bij de begroting en de verantwoording gestaag toe te nemen. Op zich is dit een positieve ontwikkeling. Rijksbreed komen er vrij algemeen ramingskengetallen in de begrotingen voor. De ontwikkeling naar «echte» doelmatigheidskengetallen, die relevante informatie over de kosten per eenheid product geven, moet voor een belangrijk deel nog plaatsvinden. Doeltreffendheidskengetallen komen in de begrotingen nog nauwelijks voor en de verwachting is dat dit ook nog wel enkele jaren zal gaan duren.

In de praktijk geeft de regelgeving via de begrotingsvoorschriften jaarlijks een «maximum»-positie; in de bilaterale contacten tussen Financiën en de individuele ministeries worden afspraken gemaakt over de concrete invulling per ministerie, waardoor deze maximumpositie niet altijd gehaald wordt.

Geredeneerd vanuit de doelstellingen van de kengetallen-operatie zijn de resultaten in kwalitatief opzicht tot nu toe nog beperkt te noemen. Aan een aantal basisvoorwaarden om op termijn tot kengetallen over doelmatigheid en doelbereiking te komen wordt in de huidige begrotingen nog niet voldaan. In de meeste gevallen is nog geen sprake van concrete en/of meetbare doelstellingen. Informatie over uitvoeringskosten en toerekening van apparaatskosten aan de programma-artikelen (benodigd voor het samenstellen van «echte» doelmatigheidskengetallen) komt nog niet op grote schaal voor. De relatie tussen beleids- en beheersdoelstellingen en de kwantitatieve onderbouwing is vaak

onvoldoende duidelijk. Toelichting op de ontwikkeling in de waarden van opgenomen kengetallen ontbreekt veelal. Ook de presentatie behoeft verbetering (bijvoorbeeld de opname van consequente verwijzingen naar andere vindplaatsen).

De Rekenkamer concludeert dan ook dat de informatiewaarde van de opgenomen kengetallen voor de Tweede Kamer tot nu toe nog beperkt is. De huidige kengetallen zijn nog niet toereikend om een beeld te vormen over prestaties, doelmatigheid en doeltreffendheid.

De Rekenkamer veronderstelde een verband tussen de interne behoefte van ministeries aan kengetallen als sturingsinstrument en de kwaliteit van de externe informatievoorziening. Dit beeld werd in het onderzoek bevestigd. Er kwam naar voren dat er rijksbreed veel initiatieven ontwikkeld zijn die op termijn een beter gebruik van kengetallen mogelijk maken. Wellicht wordt dit beeld enigszins positief gekleurd door de gekozen onderzoeksopzet, waarin «best-practice»-gevallen een belangrijk object van onderzoek waren.

Bij de meeste ministeries zijn inmiddels plannen van aanpak opgesteld, soms op basis van een uitgewerkte toekomstvisie, waarin de verdere ontwikkeling en het gebruik van kengetallen is uitgewerkt. De informatievoorziening ten behoeve van de interne sturing staat in het algemeen centraal. Kengetallen nemen een belangrijke plaats in en maken meestal onderdeel uit van het ontwikkelde of nog te ontwikkelen Planning & Control-instrumentarium. Bij ministeries die nog niet zo ver zijn leven er wel gedachten in die richting of wordt de verdere ontwikkeling ondergeschikt gemaakt aan belangrijke operaties ten aanzien van de begrotings-systematiek.

De Rekenkamer stelde vast dat er op veel plaatsen in de Rijksdienst acties lopen die gericht zijn op het interne gebruik van kengetallen. In het onderzoek is de indruk verkregen dat kengetallen niet meer weg te denken zijn uit het standaardrepertoire voor interne sturing en dat deze gedachte nu rijksbreed op veel niveaus in de departementale organisaties gedragen wordt. Dat dit een proces is waarin een aantal stadia doorlopen moeten worden en dat dit dus relatief veel tijd vergt, is ook duidelijk geworden. Met name de fase van het concretiseren van doelstellingen en identificatie van sleutelvariabelen in het primaire proces werd door de ministeries als cruciaal aangeduid.

De Rekenkamer verwacht dat geleidelijk aan als «afgeleid» product ook de externe informatievoorziening zal verbeteren. In het onderzoek bleek dat de ministeries/beleidsdirecties dit wel belangrijk vonden, maar toch niet als eerste prioriteit aanmerkten. In het onderzoek zijn hiervoor een aantal, soms zeer valide, verklaringen gegeven. In ieder geval is duidelijk dat het aggregatieniveau waarop de informatie wordt aangeleverd afgestemd moet zijn op de behoeften van de gebruiker. Zo werd gesteld dat doelmatigheidskengetallen naar hun aard meer van belang zijn voor interne managementdoeleinden dan voor externe verantwoording. In het onderzoek werd door de ministeries een aantal malen opgemerkt dat de informatiebehoefte van de Tweede Kamer onvoldoende bekend was. Dit maakt het moeilijk om de juiste mate van detaillering te kiezen. Op dit punt biedt de door de Kamer geëntameerde actie «versnelling en kwaliteitsverbetering van de verantwoording» wellicht aanknopingspunten om meer helderheid te verkrijgen.

Naar de mening van de Rekenkamer is het van groot belang dat er van buitenaf de nodige stimulansen blijven uitgaan om het ontwikkelingsproces aan de gang te houden. De rol van Financiën daarbij is cruciaal (zonder zachte drang van die zijde was het proces niet van de grond

gekomen) evenals de blijvende aandacht van de Tweede Kamer voor dit onderwerp (in het kader van een verbeterde informatievoorziening). De Rekenkamer geeft de minister van Financiën in overweging om, als volgende stap in het ontwikkelingstraject, in overleg met de ministeries, per begrotingsartikel na te gaan welke vorm van toelichting het meest geschikt is. Voor een belangrijk deel van de begrotingsartikelen is in het verleden al vastgesteld of het mogelijk en zinvol is om ramings- dan wel doelmatigheidskengetallen te ontwikkelen. Gezien de wat afwachtende houding van de ministeries om op eigen initiatief een volgende stap ten behoeve van de externe informatievoorziening te zetten, lijkt het zinvol om bij de volgende «kengetallenronde» expliciet na te gaan welke mogelijkheden er zijn om doeltreffendheidskengetallen te ontwikkelen.

Pas als deze beschikbaar komen, komt realisatie van de meest wezenlijke doelstelling, namelijk informatievoorziening over doelbereiking en effecten van beleid, binnen bereik.

De minister van Financiën beschouwde het rapport als een steun in de rug om de ingeslagen weg te vervolgen. Hij onderschreef het merendeel van de aanbevelingen. Het Ministerie van Financiën zal de komende jaren een stimulerende rol blijven vervullen in het ontwikkelingsproces van kengetallen.

1 INLEIDING

1.1 Achtergrond

De aandacht voor de verbetering van de informatievoorziening over activiteiten, prestaties en effecten in de departementale begrotingen en verantwoordingen is in de afgelopen jaren toegenomen. In de jaren tachtig kregen de ministers de verplichting om bij hun jaarlijkse begroting een prestatiebegroting te voegen. Per begrotingsartikel moesten beoogde prestaties in kwantitatieve eenheden worden aangegeven.

In 1988 publiceerde de Rekenkamer een rapport over de prestatiebegroting (Tweede Kamer, nr. 20 432, 1–2). In zijn reactie op dit rapport benadrukte de minister van Financiën het belang van voldoende informatie voor de begrotingswetgever om te kunnen bepalen hoeveel geld voor welke activiteiten en projecten beschikbaar moest worden gesteld. Het ministerie van Financiën heeft na 1988 een aantal acties ondernomen:

- aanpassing van de Comptabiliteitswet (CW): eis dat zo mogelijk volumina van input, activiteiten, prestaties en effecten in de artikelsgewijze toelichting werden opgenomen); nadere richtlijnen in de jaarlijkse begrotingsvoorschriften (de Geïntegreerde Rijksbegrotingsaanschrijvingen en -voorschriften (GRAV))
- pilotstudies naar de mogelijkheden om (uitvoerings)kosten aan prestaties/producten toe te rekenen (bijvoorbeeld Rapportage Kengetallenprojecten)
- handleiding Kengetallen in 1994, met handvatten voor verdere ontwikkeling en gebruik van kengetallen in de begroting
- jaarlijkse rapportage in de Miljoenennota over de voortgang van de toepassing van kengetallen in de departementale begrotingen

Onder «kengetallen» wordt in dit onderzoek verstaan «iedere combinatie van kwantitatieve informatie die bruikbaar is voor de besturing en/of beheersing van overheidshandelen»¹ met als doel inzicht te geven in activiteiten, prestaties en effecten in relatie tot ingezette middelen.

De doelstellingen van de operatie kengetallen zijn als volgt samen te vatten:

- vergroting van de transparantie van het begrotingsproces (ramingsaspect);
- verbetering van het kosteninzicht ten behoeve van de toedeling van middelen (efficiency);
- verbetering van het inzicht in de resultaten van beleid en de mate van doelbereiking (effectiviteit).

Het Ministerie van Financiën koos voor de volgende stap-voor-stap benadering:

- in de begroting 1995 moesten volume- en prestatiegegevens ter onderbouwing van de raming worden opgenomen;
- de begroting vanaf 1996 moest ramingskengetallen bevatten. Een ramingskengetal moet opgebouwd zijn uit een volume-eenheid (deze kan zowel betrekking hebben op input (menskracht, middelen) als op output (activiteiten, prestaties) en een bedrag per volume-eenheid. Vermenigvuldiging van beide componenten (de «p x q-benadering») levert het toegelichte begrotingsbedrag op;
- vanaf de begrotingen van 1997 moeten doelmatigheidskengetallen worden opgenomen. Hiervan is sprake als de kostprijs per activiteit of prestatie wordt vermeld. Voor het begrotingsjaar 1997 werden alleen prestatiegegevens gevraagd en was, anders dan oorspronkelijk de bedoeling was, de koppeling aan uitgaven of kosten per eenheid product nog niet verplicht;
- de begrotingen van de jaren daarna moeten ook doeltreffendheidskengetallen (effecten en doelbereiking) en kwaliteitskengetallen bevatten.

¹ Deze definitie wijkt enigszins af van die van de Handleiding Kengetallen van Financiën. Deze luidt als volgt: Onder een kengetal wordt verstaan een getal dat de kerninformatie over een situatie en/of een ontwikkeling bevat en aansluit op de informatiebehoefte van de manager of politicus. Deze informatiebehoefte heeft bij de Rijks-overheid met name betrekking op beleids-, begrotings- en productieprocessen.

In de bilaterale contacten tussen het ministerie van Financiën en de (directies Financieel Economische Zaken van de) individuele ministeries worden in de huidige praktijk afspraken gemaakt over de concrete invulling per ministerie en over artikelen die zinvol zijn toe te lichten met ramings- en/of doelmatigheidskengetallen.

De Commissie voor de Rijksuitgaven heeft in 1995 het bureau Haselbekke & Ros de opdracht gegeven de kwaliteit van de toelichting van drie hoofdstukken uit de rijksbegroting 1996 door te lichten op de gepresenteerde outputgegevens en andere kengetallen. De Commissie legde begin 1996 een aantal aanbevelingen voor aan de minister van Financiën. De Commissie benadrukte het belang van de presentatie van outputgegevens en prestaties en de voordelen van een outputgerichte begrotings-systematiek. In zijn reactie zegde de minister van Financiën toe dat hij hierop zou ingaan in een nota over de begrotingssystematiek. Beoogd werd een betere aansluiting bij stuurinstrumenten als kengetallen mogelijk te maken. In de uiteindelijke nota, die verscheen in het voorjaar van 1997, gaf het kabinet aan voorlopig af te zien van de integrale invoering van een kapitaaldienst of baten-lasten stelsel (nota Van Uitgaven naar Kosten, nr. 25 257, 1). Wel worden voor diensten die resultaatgericht (gaan) werken op basis van productie- of prestatiegegevens hiertoe partiële mogelijkheden in het leven geroepen.

In twee brieven van augustus 1996 aan de Kamer (Tweede Kamer 1995–1996 nr. 23 796, 22 en nr. 24 844, 1) schreef de minister van Financiën dat sinds de zesde wijziging van de CW meer aandacht wordt besteed aan het gerealiseerde beleid en activiteiten, prestaties en effecten. Als in de begroting kengetallen zijn opgenomen, moeten deze ook in de artikelsgewijze toelichting bij de rekening worden vermeld. De realisaties moeten worden afgezet tegen de ramingen.

In de Miljoenennota 1997 (nr., p. 57–60) wordt het belang van kengetallen als hulpmiddel bij het sturen en beheersen van beleids-, begrotings- en productieprocessen met nadruk genoemd. Een verdere kwaliteitsverbetering van de informatievoorziening in begroting en verantwoording is voor de minister van Financiën en de Tweede Kamer van groot belang.

1.2 Onderzoek

De Rekenkamer onderzocht:

- de aanwezigheid en toename van kengetallen in de toelichting bij de departementale begrotingen, suppletore begrotingen en rekeningen van de jaren 1995–1997;
- de kwaliteit van de aanwezige kengetallen;
- de fase van ontwikkeling en gebruik van kengetallen waarin de ministeries zich bevinden;
- de totstandkoming van kengetallen die in toelichtingen zijn opgenomen in de ministeries en het gebruik van kengetallen door interne en externe belanghebbenden;
- de waarborgen voor de betrouwbaarheid van kengetallen.

1.3 Opzet onderzoek

Volgens de overzichten die het ministerie van Financiën hanteert voor het overleg met de ministeries zijn voor 1997 van de begrotingshoofdstukken II tot en met XVI 278 van de 638 uitgavenartikelen zinvol² toe te lichten (met ramings- en/of doelmatigheidskengetallen). Om de eerste twee onderzoeksvragen te beantwoorden is uit deze 278 uitgavenartikelen een representatieve, aselecte steekproef van 100 artikelen getrokken, met een proportionele³ verdeling over de departementen (zie bijlage 1). Er is

² Een artikel is zinvol toe te lichten als het technisch mogelijk is een prijs en homogene hoeveelheid te onderscheiden. Met ramingskengetallen moet inzicht kunnen worden gegeven in de ontwikkeling van de raming; met doelmatigheidskengetallen moet inzicht gegeven kunnen worden in de uitgaven per prestatie (overdrachtsuitgaven dus niet, apparaatsuitgaven wel).

³ Proportioneel betekent in dit verband dat in de steekproef opgenomen artikelen over de ministeries zijn verdeeld volgens de verhoudingen in het totale bestand van zinvol toe te lichten artikelen.

gekozen voor uitgavenartikelen om een voldoende aantal soortgelijke eenheden voor trekking te hebben. Ter vergelijking zijn daarnaast de begrotingen en verantwoordingen van de zeven agentschappen die per 1-1-1995 bestonden onderzocht.

Voor deze 100 artikelen is voor 1997 de begroting onderzocht, voor 1995 en 1996 de begroting, de eventuele nota's van wijziging, de suppletore begrotingswetten, de slotwet en de verantwoording.

Tabel 1. Steekproef (begroting 1997)

	aantal art.	totaal financieel belang (x miljard)
TOTAAL uitgavenartikelen	638	137,5
TOTAAL zinvol toe te lichten* uitgavenartikelen	278	111,0
– met ramingskengetallen	252	99,4
– doelmatigheidskengetallen	163	53,8
STEEKPROEF zinvol toe te lichten uitgavenartikelen	100	41,7
– met ramingskengetallen	91	37,9
– met doelmatigheidskengetallen	52	10,2

* Bron: bestanden van Financiën/Begrotingszaken met zinvol toe te lichten uitgaven-artikelen t.b.v. de begroting 1997.

Per ministerie zijn vervolgens aan de hand van een vragenlijst interviews gehouden met de centrale FEZ-afdeling en twee beleidsdirecties/diensten, die verantwoordelijk zijn voor de beleidsuitvoering ten aanzien van twee nader geselecteerde begrotingsartikelen. Het ministerie wees één «best-practice» artikel aan en de Rekenkamer koos één artikel. Totaal zijn op deze wijze 24 artikelen van 12 ministeries meer diepgaand beoordeeld (zie bijlage 2). Ook is een vragenlijst voorgelegd aan de departementale accountantsdiensten.

De Rekenkamer stuurde haar bevindingen in juli 1997 naar de ministeries. De minister van Financiën reageerde mede namens de overige ministers in augustus 1997. Zijn reactie is opgenomen in hoofdstuk 8 en voorzien van een nawoord.

2 AANWEZIGHEID KENGETALLEN

2.1 Algemeen

De steekproef van 100 uitgavenartikelen bestond uit zinvol met kengetallen toe te lichten artikelen. Voor deze artikelen is nagegaan of er daadwerkelijk kengetallen in begroting, suppletore wetten en verantwoording waren opgenomen. In de artikelsgewijze toelichtingen worden deze vermeld onder de kopjes «volume- en prestatiegegevens» (1995 en 1996) en «kengetallen» (1997).

Tabel 2. Aanwezigheid kengetallen (n=100 begrotingsartikelen)

kengetallen	1995	1996	1997
begroting (par. 2.2)	45	54	77
suppletore wetten (par. 2.3)	0	0	0
verantwoording (par. 2.4)	40	49	n.v.t.

Uit de tabel blijkt dat het aantal met kengetallen toegelichte artikelen in de begroting de afgelopen jaren is toegenomen (met respectievelijk 20 en 43%). Ook in de verantwoordingen neemt het aantal toegelichte artikelen toe (toename in 1996 bedraagt 25%). In suppletore wetten zijn voor de onderzochte artikelen geen kengetallen aangetroffen.

2.2 Kengetallen in de begroting

De in de begrotingen opgenomen kengetallen zijn als volgt onder te verdelen naar categorieën:

Tabel 3. Overzicht kengetallen in de begroting (n=100 artikelen)

	toelichting «zinvol»	feitelijk toegelicht		
		1995	1996	1997
kengetallen totaal	100	45	54	77
ramingskengetallen	91	41	49	71
doelmatigheidskengetallen	52	29	33	33
doeltreffendheidskengetallen	–	2	2	3
kwaliteitskengetallen	–	7	6	3

Van de 100 onderzochte artikelen kunnen er 91 met ramingskengetallen worden toegelicht en 52 met doelmatigheidskengetallen. Het aantal artikelen dat op beide manieren kan worden toegelicht bedraagt 43.

Voor doeltreffendheids- en kwaliteitskengetallen is (nog) niet bepaald welke artikelen zich lenen voor toelichting met deze kengetallen. Niettemin werden hiervan incidenteel voorbeelden aangetroffen. Meestal betrof het een vermelding in de tekstuele toelichting. Een standaardpresentatie in tabelvorm wordt voor deze kengetallen nog niet toegepast. Overigens had dit geen invloed op de totaalstelling omdat de desbetreffende artikelen ook al op andere wijze (met ramings- en/of doelmatigheidskengetallen) waren toegelicht.

Ramingskengetallen

In de CW (art. 7c) wordt gesteld dat de artikelsgewijze toelichting bij de begroting de factoren die aan de raming ten grondslag liggen, dient te bevatten. Daarnaast dienen, voor zover mogelijk, gegevens over omvang van beoogde activiteiten, prestaties en effecten te worden vermeld.

Deze eis wordt in de jaarlijkse begrotingsaanschrijvingen nader geconcretiseerd. Voor zover mogelijk dienen de «onderbouwende factoren» uitgedrukt te worden in prijs- en volume-eenheden, de zogenaamde ramingskengetallen.

Een ramingskengetal moet opgebouwd zijn uit twee elementen:

- volume-eenheid: deze kan zowel betrekking hebben op input (menskracht, middelen), output (activiteiten, prestaties en overige volumina (bijvoorbeeld aantal uitkeringsgerechtigden);
- bedrag per volume-eenheid.

Vermenigvuldiging van beide componenten (de «p x q-benadering») levert het toegelichte begrotingsbedrag op.

Met ingang van de begroting 1997 wordt de informatie met betrekking tot (de kosten van) prestaties ondergebracht onder «doelmatigheidskengetallen». In het onderzoek zijn deze gegevens in de begrotingen 1995 en 1996 – naar analogie van de voor 1997 geldende systematiek – toegerekend aan de categorie doelmatigheidskengetallen. Daarmee wordt vergelijking over de jaren heen mogelijk.

Uit tabel 4 blijkt dat de onderbouwning van de raming in toenemende mate plaatsvindt met behulp van kengetallen.

Niet alle ramingskengetallen voldoen aan de eisen. In een aantal gevallen ontbrak de prijscomponent, waardoor de relatie met het begrotingsbedrag niet te leggen is. In 1997 gold dit voor 19 van de 71 gevallen. Van de 91 zinvol met ramingskengetallen toe te lichten artikelen werden in 1997 in feite dus slechts 52 artikelen (58%) conform de eisen toegelicht.

Tabel 4. Onderbouwning van de raming (n= 100 artikelen)

	1995	1996	1997
«ramingskengetallen»	41	49	71
ramingskengetallen conform eisen	27	30	52

Doelmatigheidskengetallen

Bij de begroting 1997 legde het Ministerie van Financiën de nadruk op de presentatie van doelmatigheidskengetallen naast ramingskengetallen. Van doelmatigheidskengetallen is sprake als de kostprijs per activiteit of prestatie wordt vermeld. In de nadere aanwijzingen van het ministerie is voorzien in een tussenstap op weg naar «echte» doelmatigheidskengetallen. In de begroting 1997 kon volstaan worden met de vermelding van «homogene» prestaties (in relatie tot het toegelichte begrotingsbedrag). Bovendien wordt vooralsnog niet uitgegaan van de vermelding van de werkelijke kostprijs per prestatie (dus inclusief uitvoeringskosten als personeel en overhead), maar wordt voor de berekening van doelmatigheidskengetallen volstaan met de uitgaven die op het programma-artikel drukken.

In tabel 5 is uitgegaan van de artikelen die zijn toegelicht met doelmatigheidskengetallen of prestaties. In totaal zijn 33 artikelen op deze wijze toegelicht. In 8 gevallen wordt volstaan met het benoemen van de prestaties en wordt geen informatie over uitgaven of kosten gegeven. In deze gevallen is niet duidelijk welk deel van het begrotingsbedrag met de prestatiegegevens wordt toegelicht.

Voorbeeld: Financiën vermeldt in de begroting 1997 als kengetal bij art. 2.01 (Muntwezen) de productie van 90 miljoen munten. Op het artikel

worden ook andere activiteiten verantwoord. Uit de toelichting wordt niet duidelijk welk deel van het begrotingsbedrag van f 12,4 mln. met de productie van munten is gemoeid. De toelichting vermeldt namelijk geen uitgaven of kosten per eenheid product.

In 25 van de 33 gevallen wordt wel een relatie met begrotingsbedragen gelegd. In de meeste gevallen betreft dit de uitgaven per prestatie voor zover die op het desbetreffende artikel drukken. Slechts bij weinig doelmatigheidskengetallen is sprake van een «integrale» kostprijs, die ook uitvoeringskosten bevat. Alleen bij het Ministerie van Economische Zaken werd, voor zover de uitvoering binnen het ministerie geschiedde, een consequente toerekening van uitvoeringskosten aan prestaties aangetroffen. Het betrof 4 artikelen uit de steekproef. Hierbij worden de uitgaven die verantwoord zijn op het artikel personeel en materieel toegerekend aan de activiteiten verantwoord onder de beleidsartikelen.

Voorbeeld: EZ art. 7.03, onderdeel Besluit Subsidies Exportfinanciering

Doelmatigheidskengetallen 1997 (bedragen x 1 miljoen)

1.	Behandelde aanvragen (prestaties)	160
2.	Kosten per prestatie	0,004
3.	Dossiers in beheer (prestaties)	160
4.	Kosten per prestatie	0,001
5.	Toegelicht begrotingsbedrag = (1x2) + (3x4);	0,776
<i>(totaal uitvoeringskosten van de prestaties door Senter; art. 01.55-0.40)</i>		

Het overzicht van met doelmatigheidskengetallen toegelichte begrotingsartikelen luidt als volgt:

Tabel 5. Doelmatigheidskengetallen

	1995	1996	1997
«doelmatigheidskengetallen», totaal	29	33	33
doelmatigheidskengetallen (volgens definitie)	16	21	25

Bij alle onderzochte agentschappen zijn in de loop der jaren doelmatigheidskengetallen ontwikkeld. Deze geven in het algemeen de vereiste informatie over kosten per eenheid product. Uit deze kengetallen valt echter nog niet af te leiden of agentschappen daadwerkelijk voldoen aan de oprichtingseis dat in de loop der jaren doelmatiger gewerkt moet worden. De normstelling hiervoor ontbreekt voornamelijk. Alleen voor het agentschap Duyverman Computer Centrum (DCC) komt dit in de begroting 1997 voldoende tot uiting.

Doeltreffendheids- en kwaliteitskengetallen

Doeltreffendheidskengetallen zijn de volgende stap in het ontwikkelingsproces van kengetallen. In de handleiding van Financiën wordt onder doeltreffendheid verstaan de effecten en eventuele neveneffecten die het beleid in de samenleving heeft. De mate waarin effecten zijn toe te rekenen aan de inzet van een instrument is vaak niet vast te stellen. In zo'n geval moet volstaan worden met het bepalen van de mate waarin het effect zich voordoet (doelbereiking) zonder dat de oorzakelijke relatie met de inzet van middelen wordt gelegd. Deze gegevens worden ook tot de doeltreffendheidskengetallen gerekend.

Kwaliteitskengetallen geven informatie over de kwaliteit van het uitvoeringsproces (bijvoorbeeld over klachtenbehandeling, doorlooptijden etc.)

In de artikelsgewijze toelichtingen komen kengetallen die betrekking hebben op doelbereiking of kwaliteit van het proces nu nagenoeg niet voor. In de begrotingen van 1997 werden zelfs minder kwaliteitskengetallen aangetroffen dan in 1995 (zie tabel 3).

Eén van de weinige voorbeelden van doeltreffendheidskengetallen in de begrotingen betreft de productkwaliteit bij de Belastingdienst.

Voorbeeld: Productkwaliteit bij de Belastingdienst

«In 1995 is de doelstelling ten aanzien van de toets-dichtheid (1 onderzoek op 6 entiteiten) ruim gehaald (1:5)» (begroting Financiën 1997, p. 40).

Bij de agentschappen Dienst Justitiële Inrichtingen, Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut en Plantenziektkundige Dienst (PD) worden kwaliteitskengetallen gepresenteerd. Doeltreffendheidskengetallen en normen of streefwaarden ontbreken bij nagenoeg alle agentschappen. Bij de PD wordt «aantal onderschepte organismen» als zodanig gepresenteerd.

2.3 Kengetallen in suppletore begrotingswetten

Belangrijke beleidsmatige wijzigingen in het begrotingsbedrag van een artikel kunnen grote gevolgen hebben voor de activiteiten, prestaties en effecten die worden beoogd. De Geïntegreerde Rijksbegrotingsaanschrijvingen en -voorschriften (GRAV) schrijven voor deze gevolgen te vermelden in de toelichting bij suppletore wetten. Hoewel daar in een aantal gevallen zeker aanleiding toe was, werd voor de artikelen in de steekproef over de onderzochte periode dergelijke informatie niet aangetroffen. Lopende het begrotingsjaar werden kengetallen niet aangepast.

Met ingang van het begrotingsjaar 1998 wordt bij belangrijke mutaties⁴ opname van de ramings- of doelmatigheidskengetallen in de suppletore wetten verplicht. Deze moeten aansluiten op de staatjes uit de oorspronkelijke begroting.

2.4 Kengetallen in de verantwoording

In de verantwoording wordt het gerealiseerde beleid afgezet tegen de beleidsvoornemens. Kengetallen in de verantwoording moeten informatie geven over de *gerealiseerde* uitgaven en prestaties. Om vergelijking tussen begroting en verantwoording mogelijk te maken dienen in de verantwoording dezelfde kengetallen bij een artikel te worden opgenomen als in de begroting.

Nog niet alle artikelen die daarvoor in aanmerking komen voldoen aan bovengenoemde eisen. In de verantwoording 1996 was in circa 10% van de gevallen de aansluiting met de kengetallen in de begroting niet of onvoldoende aanwezig. Overigens nam het aantal met kengetallen toegelichte artikelen in de verantwoording ten opzichte van 1995 wel toe.

Tabel 6. Vergelijking begroting-verantwoording

	1995	1996
kengetallen in de begroting	45	54
zelfde kengetallen in verantwoording	40	49

⁴ Waarden wijken substantieel af t.o.v. de begroting (5% en ten minste f 5 mln).

In de verantwoording 1996 zijn overigens ook enkele artikelen aangetroffen die uitsluitend in de verantwoording zijn toegelicht. Voor een

aantal artikelen lijken nieuwe kengetallen tegelijkertijd te worden ingevoerd voor begroting t en verantwoording t-2.

3 KWALITEIT AANWEZIGE KENGETALLEN

3.1 Doelen en beleid

De Comptabiliteitswet en GRAV stellen dat de artikelsgewijze toelichting een uiteenzetting moet bevatten over de doelstellingen en de effecten van het beleid. De functie van kengetallen in dit verband is onderbouwing van de kosten van het beleid, illustreren van de doelmatigheid van de uitvoering of meten van output en effect. Andersom is een goede uiteenzetting over het beoogde beleid van belang bij de interpretatie van de gehanteerde kengetallen. Om op termijn tot doeltreffendheidskengetallen te kunnen komen is het noodzakelijk dat doelstellingen kwantitatief geformuleerd worden; dit maakt het mogelijk om de mate van doelbereiking te kunnen beoordelen.

Uit het onderzoek kwam naar voren dat voor slechts 30% van de artikelen uit de steekproef het beoogde beleid, hoewel vaak summier, uiteengezet werd op de plaats waar dit hoorde, namelijk in de toelichting bij het begrotingsartikel of het beleidsterrein. Voor 67% van de artikelen was elders in de begroting een passage opgenomen, die hier enigszins aan tegemoet kwam. Adequate verwijzingen naar de desbetreffende onderdelen van de begroting (algemeen deel, evaluatie-, subsidie-, of personeelsbijlage) ontbraken vrijwel overal.

Voor de overige 3% was in de begroting niets te vinden over (doelstellingen van) beleid.

In de toelichting bij 22% van de onderzochte artikelen was het beleid in principe meetbaar gemaakt doordat een gekwantificeerde doelstelling, al of niet voorzien van een tijdpad, was opgenomen.

Voorbeeld: In art. 09.01 van de begroting van Economische Zaken (EZ) wordt als doelstelling vermeld de verbetering van de energie-efficiency met 1/3 in de periode 1995 t/m 2020.

Bij alle onderzochte agentschappen is in de begroting 1997 sprake van een of meer meetbare doelstellingen. Overigens is dit ook een van de oprichtingsvoorwaarden voor een agentschap.

Conclusie

In de artikelsgewijze toelichtingen worden het beleid en de beleidsdoelstellingen niet consequent en vaak summier vermeld. Relevante informatie is door het gebrek aan verwijzingen naar de vindplaats in de begroting moeilijk te vinden.

Mede hierdoor geven de toelichtingen weinig inzicht in de bijdrage die met de diverse begrotingsartikelen geleverd wordt aan de realisatie van beleidsdoelstellingen. Aan de basisvoorwaarde om beoordeling van doeltreffendheid mogelijk te maken – een gekwantificeerde doelstelling – wordt tot nu toe slechts in 22% van de toelichtingen voldaan.

3.2 Verband kengetallen, beleid en budget

Als een kengetal in de toelichting wordt opgenomen, moet de betekenis van het getal voor de gebruiker duidelijk zijn. Er moet een relatie gelegd kunnen worden tussen beleid(sdoelstellingen) en kengetallen en de relatie met het toegelichte bedrag moet duidelijk zijn.

Voorbeeld van een duidelijke relatie: het beleid is gericht op energiebesparing; het kengetal geeft informatie over de gerealiseerde energiebesparing in Petajoules (Begroting EZ 1997, art. 09.01).

In 33% van de gevallen waarin kengetallen werden aangetroffen, bleek de relatie kengetallen–beleid niet duidelijk aangegeven te zijn: een toelichting ontbrak en de relatie kon niet als vanzelfsprekend aangemerkt worden.

Voor de relatie tussen kengetallen en begrotingsbedrag ligt de verhouding iets gunstiger. In de loop van de jaren bleek bij meer artikelen het verband tussen beide te leggen. In 1997 resteerde nog voor 12% van de met kengetallen toegelichte artikelen onduidelijkheid.

Voor de onderzochte agentschappen kon in de begroting 1997 het verband tussen de aangegeven beheersdoelstellingen en de opgenomen kwantitatieve onderbouwing gelegd worden. Ook de relatie met het toegelichte begrotingsbedrag was in het algemeen duidelijk.

Tabel 7. Relatie kengetallen beleid en budget (n = 100 artikelen)

	1995	1996	1997
kengetallen in begrotingstoelichting	45	54	77
relatie beleid–kengetallen:			
– toegelicht	15	17	22
– niet toegelicht maar vanzelfsprekend	15	20	31
– onduidelijk	15	17	24
relatie begrotingsbedrag–kengetallen:			
– duidelijk	32	43	68
– onduidelijk	13	11	9

Conclusie

Bij de presentatie van kengetallen in de begroting wordt de relatie met beleid en budget nog onvoldoende toegelicht.

3.3 Aansluiting begroting en verantwoording

De toelichting bij de verantwoording moet een uiteenzetting bevatten over het *gerealiseerde* beleid (gerealiseerde activiteiten, prestaties en effecten). Indien in de begroting kengetallen zijn opgenomen dan moeten dezelfde kengetallen ook opgenomen worden in de verantwoording. Om vergelijking van het beoogde en gerealiseerde beleid mogelijk te maken moet de waarde van het kengetal voor de verantwoording gepresenteerd worden naast de waarde van het kengetal voor de begroting. Het beeld dat in de toelichting bij de verantwoording geschetst wordt van de begrotingsuitvoering moet overeenkomen met het beeld dat de kengetallen hiervan geven (art. 65.4 CW; vanaf begrotingsjaar 1997 verwerkt in de GRAV).

Bij 38% van de artikelen uit de steekproef ontbreekt in de toelichting bij de rekening 1996 een uiteenzetting waarin het gerealiseerde beleid wordt vergeleken met de plannen in de begroting. Daar waar wel een uiteenzetting is gegeven, gebeurt dit in slechts 2/3 van de gevallen (dus voor minder dan de helft van de totale steekproefomvang) volgens de aangegeven methodiek. In de overige gevallen zijn de gevolgen van de beleidsuitvoering niet vermeld in termen van activiteiten, prestaties en effecten.

Het aantal artikelen dat in de verantwoording met ramings- of doelmatigheidskengetallen wordt toegelicht neemt toe, waarbij voor 90% van deze artikelen geldt dat voldaan wordt aan de formele eis dat zowel de waarde uit de begroting als die voor de realisatie is opgenomen. Voor 10% is dit dus nog niet het geval.

Het beeld dat in de tekst van de toelichting wordt geschetst over de begrotingsuitvoering blijkt in een aantal gevallen niet aan te sluiten op het beeld dat naar voren komt uit de opgenomen waarden van de kengetallen.

Tabel 8. Aansluiting informatie in verantwoording op begroting (n = 100 artikelen)

	1995	1996
<i>uiteenzetting in de toelichting</i>		
gerealiseerd beleid	71	62
activiteiten/prestaties vermeld	41	41
<i>kengetallen in de toelichting</i>		
zelfde kengetallen in begroting en verantwoording	40	49
vermelding waarden raming en realisatie	36	44
<i>relatie uiteenzetting en kengetallen in de toelichting</i>		
aansluitend beeld	29	42

Vijf van de zeven agentschappen voldeden in 1995 aan de formele eis overeenkomstige kengetallen in de toelichting bij de verantwoording op te nemen. De overige twee (Duyverman Computer Centrum (DCC), Koninklijk Nederlands Meteorologisch Instituut (KNMI)) schoten op dit punt nog tekort. In 1996 is hierin verbetering opgetreden.

Conclusie

In de artikelsgewijze toelichting bij de verantwoording ontbreekt bij een substantieel aantal artikelen een uiteenzetting over het gerealiseerde beleid. Bij minder dan de helft van de steekproef werden de gevolgen van het gerealiseerde beleid voor de activiteiten, prestaties en effecten vermeld.

Voor 10% van de artikelen die in de begroting met kengetallen zijn toegelicht zijn in de toelichting van de verantwoording niet de vereiste overeenkomstige kengetallen opgenomen. Wel wordt voor de toegelichte artikelen bijna steeds de gerealiseerde waarde vermeld naast de waarde uit de begroting. De inhoud van de toelichting en de kengetallen hebben niet altijd dezelfde strekking.

3.4 Consistent en samenhangend beeld

In de loop der jaren moeten het beleid en de beoogde activiteiten en prestaties op een consistente en samenhangende wijze in begroting en verantwoording worden weergegeven. Dit geldt voor de artikelsgewijze toelichting in het algemeen en voor de kengetallen in het bijzonder.

In de begrotingsstukken (dus inclusief de verantwoordingen) werden 18 artikelen aangetroffen waarbij de aansluiting tussen de opeenvolgende toelichtingen niet voldoende aanwezig was. Zo wijzigden uitgangspunten van beleid zonder dat dit werd uitgelegd en waren belangrijke beleidsontwikkelingen niet terug te vinden in de toelichtingen.

Bij agentschappen gaf deze aansluiting over het algemeen geen problemen.

Conclusie

Het geschetste beeld van het beleid in de toelichting is voor 18% van de artikelen niet voldoende consistent en samenhangend voor de periode 1995–1997.

3.5 Toegankelijkheid van de toelichting

Als onderdeel van het onderzoek is de toegankelijkheid (veronderstelde voorkennis, structuur) beoordeeld⁵. In het algemeen bleek de toegankelijkheid van de geboden informatie in de onderzoeksperiode enigszins toegenomen, maar de gemiddelde waardering bleef echter laag: nauwelijks voldoende. Ook de informatiewaarde (aanwezigheid en volledigheid van informatie over beleid en uitvoering) van de toelichting werd bij ruim 50% van de artikelen als onvoldoende beoordeeld. Zo werd het ontbreken van een toelichting op de ontwikkeling in de waarden van kengetallen in veel gevallen gemist. Positieve uitschieters werden aangetroffen bij de ministeries van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), Economische Zaken (EZ) en Financiën.

Conclusie

De vormgeving en de inhoud van de artikelsgewijze toelichtingen zijn vatbaar voor verbetering. De toelichtingen bevatten weliswaar in toenemende mate informatie die relevant is voor de beoordeling van kengetallen. De presentatie en de informatiewaarde kunnen echter nog verbeterd worden.

3.6 Bruikbaarheid van de kengetalleninformatie

De huidige kengetallen zijn in het algemeen nog alleen gericht – via de kosten van input of output – op de onderbouwing van de raming. Bij ramings- en doelmatigheidskengetallen ontbreekt in een aantal gevallen de prijscomponent. De aanwezige doelmatigheidskengetallen geven inzicht in de aard van de prestaties. Een groot aantal van de doelmatigheidskengetallen voldoet echter niet aan de definitie: aan de prestaties worden geen integrale kosten toegerekend.

Informatie over doelbereiking/doeltreffendheid ontbreekt bijna geheel en kan dus nog geen rol spelen in de besluitvorming.

Uit de verslagen van de gesprekken van Financiën met de departementen blijkt dat Financiën pleit voor langere tijdreeksen (inclusief meerjarenramingen) om de vergelijkingsmogelijkheden in de tijd te verbeteren. De ramings- en doelmatigheidskengetallen worden in de begroting nu – conform de voorschriften – bijna altijd gepresenteerd voor het begrotingsjaar en de twee daaraan voorafgaande jaren.

Voor apparaatsuitgaven (personeel en materieel) zijn tijdreeksen van zeven jaar voorgeschreven. Deze worden nu slechts in enkele gevallen aangetroffen.

Ook voor agentschappen geldt een voorgeschreven tijdreeks van zeven jaar (t-2 t/m t+4). De gevraagde gegevens over de jaren t+1 t/m t+4 worden ook voor deze instellingen nog niet vermeld.

De Rekenkamer is met Financiën van mening dat langere tijdreeksen meer inzicht zouden bieden in de ontwikkeling van prestaties (en beleid). Hierbij zouden realisatiecijfers een grotere rol moeten spelen.

3.7 Conclusie

De kwaliteit van de kengetallen biedt ruimte voor verbetering. In de meeste gevallen is nog geen sprake van concrete en/of meetbare doelstellingen. Informatie over uitvoeringskosten en toerekening van apparaatskosten aan de programma-artikelen (benodigd voor het samenstellen van «echte» doelmatigheidskengetallen) komt nog niet op grote schaal voor. De relatie tussen beleids- en beheersdoelstellingen en

⁵ Zo objectief mogelijk vastgesteld aan de hand van scoringscriteria en «dubbele» beoordeling.

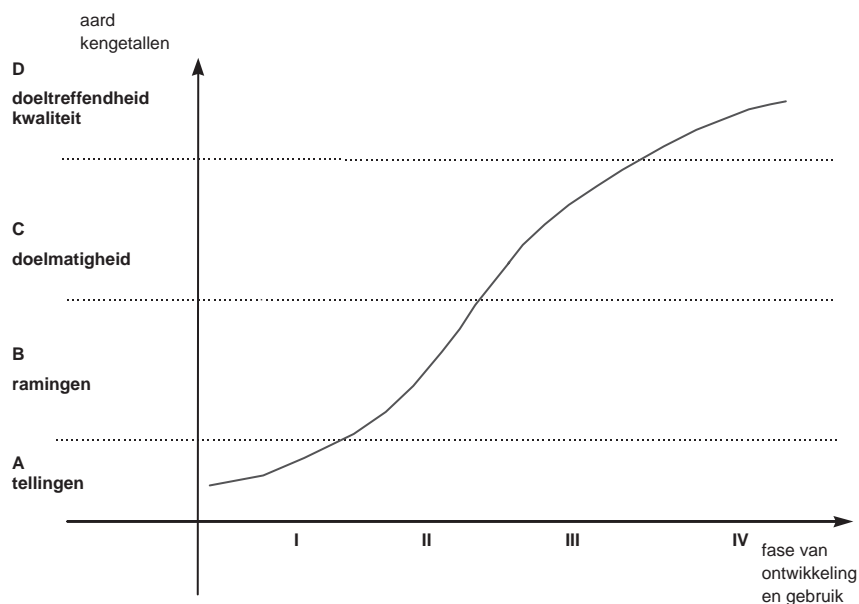
de kwantitatieve onderbouwing is vaak onvoldoende duidelijk. Toelichting op de ontwikkeling in de waarden van opgenomen kengetallen ontbreekt veelal. Ook de presentatie behoeft verbetering (bijvoorbeeld de opname van consequente verwijzingen naar andere vindplaatsen).

Het vergelijkende onderzoek naar de zeven vanaf 1995 bestaande agentschappen ondersteunt de conclusie dat ten aanzien van de reguliere begrotingsartikelen nog veel verbeteringen mogelijk moeten zijn. Op de onderzochte punten scoren de agentschappen over het algemeen beter dan de artikelen uit de steekproef. Dit laat onverlet dat ook voor de agentschappen zelf, zeker omdat op onderdelen zwaardere eisen gesteld worden aan de toelichting, de situatie nog niet optimaal is. Zo moeten de resultaten ten aanzien van de oprichtingsvoorwaarde «doelmatiger werken» beter in beeld gebracht worden en worden nog niet de vereiste tijdreeksen opgenomen.

4 SITUATIE PER MINISTERIE

4.1 Model

Om de ontwikkeling en het gebruik van kengetallen bij de ministeries in kaart te kunnen brengen is een beschrijvend model gebruikt waarop de ministeries gepositioneerd kunnen worden. Het model gaat ervan uit dat de ontwikkeling van kengetallen een dynamische activiteit is, waarin wel een min of meer vast patroon valt te ontdekken. De curve in het model geeft de relatie aan tussen vier ontwikkelingsfasen en vier niveaus van kengetallen.



Fase 1:

- het gebruik/het opleveren van kengetallen wordt «van buiten» afgedwongen;
- cijfermateriaal is eenvoudig (A) en niet van betekenis voor het interne besturingsproces of voor het autorisatie- en budgetrecht van de Tweede Kamer.

Fase 2:

- begin met een planmatige aanpak voor het ontwikkelen van kengetallen voor het interne besturingsproces van uitvoerende diensten (voornamelijk ramingscijfers (B) van voorgenomen en gerealiseerde aantallen «producten» en prijzen zonder dat er een concrete relatie wordt gelegd met budgetten en beleidsdoelstellingen);
- toename van belang van kengetallen voor externen.

Fase 3:

- evaluatie en verbetering van reeds ontwikkelde kengetallen;
- verdere ontwikkeling van doelmatigheidskengetallen (C);
- breed draagvlak voor de gedachte dat deze kengetallen zinvol zijn voor de interne besturing van het departement;
- aansluiting tussen het Begrotingsproces en het Planning & Control-proces;
- normontwikkeling (bijvoorbeeld voor bedrijfsvergelijking);

- externe informatie komt op een hoger plan en is mede gebaseerd op de ook intern in gebruik zijnde kengetallen.

fase 4:

- doelmatigheidskengetallen, kwaliteitskengetallen en effectiviteitskengetallen (D);
- grote betekenis van kengetallen voor het interne beheersingsproces (kwantitatieve en kwalitatief);
- inzicht voor de Staten-Generaal in effecten en doelbereiking, die deze informatie kan aanwenden in haar autorisatiefunctie en budgetrecht.

De relatieve positionering van de ministeries is bepaald aan de hand van de volgende twee elementen:

- het traject dat de ministeries tot nu toe met de ontwikkeling en het gebruik van kengetallen hebben doorlopen;
- de concrete voornemens van ministeries op dit gebied.

Verwacht mag worden dat de organisatie in alle fasen kan instaan voor de betrouwbaarheid van de gepresenteerde kengetallen. Zo niet, dan komt dit tot uitdrukking in plaatsing «lager» op de curve. Voornemens tot verbetering van het gebruik van kengetallen, zowel intern als extern, zijn juist positief voor de plaatsing.

Geen rekening is gehouden met instrumenten als organisatie-doorlichting en evaluatie. Ministeries worden als geheel in beeld gebracht, terwijl de ontwikkelingen per onderdeel soms zeer verschillend zijn. Er kan enige vertekening optreden doordat bij de keuze van te onderzoeken artikelen gekozen is voor een best-practice benadering. Niettemin is de grove lijn van het model in de praktijk herkenbaar gebleken en als zodanig dus bruikbaar om de ontwikkeling en het gebruik van kengetallen per ministerie te beschrijven.

4.2 Situatie per ministerie

In deze paragraaf wordt per ministerie de stand van zaken ten aanzien van de ontwikkeling en het gebruik van kengetallen kort weergegeven. Hierbij is de volgorde van de plaatsing in het model aangehouden.

Financiën

Bij Financiën bestaat een groot draagvlak voor de ontwikkeling en het gebruik van kengetallen voor de interne bedrijfsvoering. In het nieuwe besturingsmodel worden kengetallen gebruikt als één van de instrumenten in het systeem van planning en control. Van de interne kengetallen worden die voor extern gebruik afgeleid. Kengetallen vormen voor het ministerie tevens een instrument om de kwaliteit van diensten onderling te vergelijken.

In de begroting en verantwoording zijn naast ramingskengetallen – met name voor de Belastingdienst – ook kengetallen op het gebied van doelmatigheid, doeltreffendheid en kwaliteit opgenomen. Aan de ontwikkeling van doelmatigheids- en doeltreffendheidskengetallen voor de begroting wordt gewerkt.

Justitie

Het ministerie staat zeer positief tegenover kengetallen zowel voor interne sturing als voor externe verslaglegging over de beleidsuitvoering. De ramingskengetallen dienen met name het interne besturingsproces. Op het punt van doelmatigheidskengetallen zowel voor interne sturing als voor externe berichtgeving moet ervaring worden opgedaan. Verbetering van kengetallen met betrekking tot de kosten van producten is gezien het huidige begrotingsstelsel slechts in beperkte mate mogelijk. De totstand-

koming van de kengetallen is waar mogelijk gekoppeld aan de planning- en controlcyclus.

De kengetallen zijn vastgelegd in informatiemodellen en zijn inmiddels al geëvalueerd en aangepast. Het is de bedoeling de ontwikkeling van doeltreffendheids- en kwaliteitskengetallen planmatig in overleg met de gebruikers aan te pakken. Normen en toleranties zijn nog niet ontwikkeld.

Economische Zaken (EZ)

In de begroting van EZ komen zowel ramings- als doelmatigheidskengetallen voor. De kostencomponent van de doelmatigheidskengetallen bestaat uit programma- én apparaatsuitgaven. De apparaatsuitgaven worden mede gebaseerd op tijdschrijven en/of toerekening. Binnen een aantal directies bestaat een breed draagvlak voor ramings- en doelmatigheidskengetallen. Hoewel een enkel doeltreffendskengetal in de begroting voorkomt, wordt evaluatie gezien als het geëigende instrument voor resultaatmeting.

Successievelijk wordt binnen het gehele ministerie een jaarplancyclus ingevoerd. Gekoppeld hieraan worden ook kengetallen voor de begroting ontwikkeld.

Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OC&W)

Tot nu toe zijn in de begroting en verantwoording van OC&W vooral veel ramingskengetallen opgenomen. Doelmatigheids-, doeltreffendheids- en kwaliteitskengetallen komen intern tot ontwikkeling. Deze kengetallen worden vooral gebruikt om via beleidsaanpassing de kosten te beheersen en de interne bedrijfsvoering te beoordelen. In de toekomst zal onder meer aandacht worden besteed aan de uitbreiding van de onderbouwing van de begroting met doelmatigheidskengetallen.

Binnen het ministerie fungeren al langere tijd diverse werkgroepen die zich bezig houden met de ontwikkeling en het gebruik van kengetallen.

Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW)

In begroting en verantwoording komen vooral veel ramingskengetallen voor. De ontwikkeling van doelmatigheidskengetallen heeft nog niet geleid tot opname in de begroting. Via een departementsbrede aanpak is een duidelijke visie ontwikkeld op de mogelijkheden om kengetallen voor zowel beheers- als beleidsartikelen in te voeren. Het ministerie staat positief tegenover het gebruik van kengetallen voor interne sturing én externe verslaggeving. Het belang van een koppeling met de planning- en controlcyclus wordt onderkend.

Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV)

In begroting en verantwoording komen vooral veel ramingskengetallen voor. De ontwikkeling van relevante doelmatigheidskengetallen heeft nog niet geleid tot opname op grote schaal in de begroting.

Het zogenaamde Concern Control Systeem moet voor het hele departement en voor alle managementniveaus de noodzakelijke bedrijfsinformatie gaan reguleren. Er bestaat een duidelijke visie op de ontwikkeling van het gebruik van kengetallen; hiervoor wordt een breed draagvlak nagestreefd. Deze aanpak moet op termijn leiden tot een sterke verbetering van de in- en externe sturings- en verantwoordingsinformatie.

Verkeer en Waterstaat (V&W)

Momenteel zijn in de begroting weinig kengetallen opgenomen; de aanwezige kengetallen hebben vooral betrekking op de raming. De

ontwikkeling van doelmatigheidskengetallen loopt parallel aan de ontwikkeling naar een outputbegroting in het kader van het Interdepartementaal Beleids Onderzoek – Rijkswaterstaat (het zogenaamde IBO-RWS-traject).

Er is in toenemende mate sprake van een draagvlak. Intern wordt getracht producten te relateren aan doelstellingen. Bovendien wordt gewerkt aan een begrotingsstructuur waar kengetallen onderdeel van uitmaken. Het nu in de begroting aanwezige cijfermateriaal heeft geen directe betekenis als interne of externe sturingsinformatie.

Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM)

In de begroting zijn vooral ramingskengetallen opgenomen. Intern worden doelmatigheidskengetallen ontwikkeld. Tot nu toe heeft dit nog nauwelijks geleid tot de opname van doelmatigheidskengetallen in de begroting.

Voor de interne bedrijfsvoering is de invoering van resultaatgericht management gekoppeld aan jaarplannen een belangrijke ontwikkeling. Intern zijn ontwikkelingen in gang gezet die op termijn moeten leiden tot een verbetering van zowel de interne als de externe sturings- en verantwoordingsinformatie. Hierin spelen kengetallen een cruciale rol.

Defensie

Tot nu toe zijn in de begroting van Defensie voornamelijk ramingsgetallen opgenomen. Intern zijn er veel ontwikkelingen in gang gezet die op termijn moeten leiden tot een sterke verbetering van zowel de interne als de externe sturings- en verantwoordingsinformatie. Door de omschakeling van input- naar outputsturing is de fase van de ontwikkeling van doelmatigheidskengetallen in gang gezet, waarbij meer aandacht wordt gegeven aan het zichtbaar maken van activiteiten en prestaties. Het draagvlak hiervoor lijkt aanwezig.

Buitenlandse Zaken

Binnen het ministerie bestaat voldoende draagvlak voor ramingskengetallen. De bestaande ramingskengetallen in de begroting geven niet zozeer inzicht in de totstandkoming van de raming alswel in de verdeling van de middelen. Verdere mogelijkheden tot ontwikkeling zijn er volgens het ministerie niet meer.

Ook voor doelmatigheidskengetallen voor intern gebruik is draagvlak aanwezig. Doelmatigheidskengetallen voor de begroting zijn nog niet ontwikkeld, maar via pilotprojecten worden de mogelijkheden daartoe momenteel in kaart gebracht. Normontwikkeling is een aandachtspunt voor de toekomst. Van aansluiting van de kengetallen op het proces voor interne sturing is slechts gedeeltelijk sprake.

Binnenlandse Zaken

In de begroting zijn voornamelijk ramingskengetallen aanwezig. Veelal bestaan deze uit een normbedrag en een vastgesteld volume. De ontwikkeling van doelmatigheidskengetallen bevindt zich nog in een beginstadium; deze zijn nog nauwelijks in de begroting terug te vinden. Het ministerie tekent daarbij aan dat hier relatief weinig artikelen voor in aanmerking komen; argumenten zijn het overwegend coördinerend karakter van het beleidsterrein, de aard van de uitgavenartikelen en de verminderde ministeriële verantwoordelijkheid die voor een aantal artikelen geldt. De bestaande kengetallen hebben nog geen directe relatie met het interne bedrijfsproces. In de toekomst wordt gestreefd naar

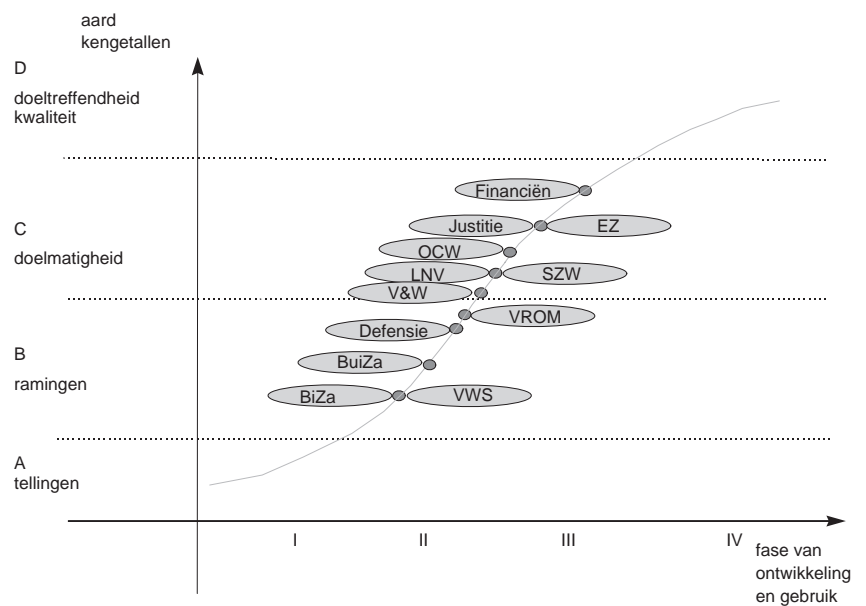
versterking van de samenhang. De in te voeren planning- en controlcyclus biedt hiervoor aanknopingspunten.

Volksgezondheid, Welzijn en Sport (VWS)

Kengetallen worden in de begroting nog niet op grote schaal aange- troffen. Het gebruik van kengetallen voor de interne sturing is nog beperkt. In overleg met Financiën heeft VWS geconcludeerd dat kenge- tallen ook niet op alle beleidsterreinen zinvol kunnen worden toegepast. Ontwikkelingen die moeten leiden tot een groter draagvlak en ruimere toepassing van kengetallen in relatie tot het interne en externe besturings- proces zijn in gang gezet.

4.3 Positionering

Plaatsing van de ministeries volgens het model van paragraaf 4.1 levert het volgende beeld op:



5 TOTSTANDKOMING VAN KENGETALLEN

5.1 Inleiding

Onderzocht is hoe de kengetallen die in de toelichtingen zijn opgenomen tot stand zijn gekomen en welke actoren hierbij betrokken zijn. Hierbij is gekeken naar het perspectief van ministerie en beleidsdirecties.

5.2 Actoren

5.2.1 Ministerie van Financiën

De directie Begrotingszaken van het directoraat-generaal van de Rijksbegroting (DGRB) – en met name de afdeling Beleidsevaluatie en -Instrumentatie (BEI) van deze directie – is belast met de beleidsontwikkeling ten aanzien van kengetallen. Taken in dit verband zijn:

- voorbereiding en implementatie van nieuwe regelgeving door middel van de jaarlijkse begrotingsvoorschriften;
- het maken van afspraken met de ministeries over toe te lichten artikelen en het te volgen tijdpad;
- advisering over en begeleiding van lopende projecten.

Financiën/DGRB⁶ vervaardigt ter voorbereiding van de jaarlijkse bilaterale overlegondes met de ministeries notities gericht op de komende begroting, waarin per ministerie de lopende acties en de nog openstaande toezeggingen worden behandeld. Deze notities fungeren tevens als toetsinstrument. Voorts bevatten de notities (standaard-)aanwijzingen en handvatten voor de inrichting van de toelichting bij begroting en rekening. In het zogenaamde SG/DG-overleg⁷ worden de gemaakte afspraken die van belang zijn voor de nieuwe begroting nogmaals bevestigd.

In de 15 mei-brieven van de minister van Financiën aan de ministers ten slotte werd de laatste jaren (en ook dit jaar) aandacht besteed aan de toelichting bij de rekening en de plaats van kengetallen daarin.

In het algemeen ervaren de ministeries de begeleidende rol van Financiën/DGRB als positief. De indruk werd bevestigd dat de inbreng van Financiën nog steeds onmisbaar is voor de verdere ontwikkeling van kengetallen bij de ministeries. Als belangrijkste voordelen werden genoemd:

- de mogelijkheid gebruik te maken van aanwezige expertise;
- de mogelijkheid te putten uit ervaringen elders in de rijksdienst;
- de mogelijkheid om intern/strategisch gebruik te maken van de externe druk bij het «verkopen» van het beleid.

Ook werd een aantal kanttekeningen geplaatst. Sommige FEZ-afdelingen ervoeren het tempo van invoering van nieuwe (soorten) kengetallen als belastend. Dit gold met name voor SZW en Defensie. Andere ministeries (onder andere BiZa) betwijfelden op onderdelen het nut van de gevraagde ramingskengetallen. De informatiewaarde werd soms gering geacht voor artikelen waarvan het budget bij voorbaat vaststaat (bijvoorbeeld Ontwikkelingssamenwerking) of prijs en hoeveelheid in de regeling besloten liggen (bijvoorbeeld bij het artikel 5.21 van Binnenlandse Zaken Openbare Veiligheid/onderdeel Brandweezorg). In zo'n geval werden «kengetallen» opgeleverd «omdat het van Financiën moest».

Voorts werd nog opgemerkt dat het stimulerende effect van de overlegonde met Financiën/DGRB groter zou kunnen zijn, als deze eerder in het begrotingsproces zou kunnen plaatsvinden. Voor de begroting 1998

⁶ Indien het ministerie van Financiën in haar coördinerende rol inzake kengetallen aan de orde komt, wordt de aanduiding Financiën/DGRB (Directoraat-Generaal van de Rijksbegroting) gebruikt ter onderscheiding van de aanduiding Financiën, die gebruikt wordt als het ministerie als zodanig bedoeld wordt.

⁷ Jaarlijkse overlegonde van de directeur-generaal van de Rijksbegroting met de secretarissen-generaal van de ministeries, gericht op de totstandkoming van de nieuwe departementale begrotingen.

vond deze ronde plaats in het voorjaar (februari/maart). Vervroeging naar een eerdere fase, in het najaar van het voorafgaande jaar, zou als voordeel kunnen hebben dat de informatieverzameling door het jaar heen hierop kan worden aangesloten en dat de vertaling van de nieuwe begrotingsvoorschriften in interne departementale aanwijzingen nog moet plaatsvinden.

Ten slotte werd opgemerkt dat de beleidsdirecties, meer dan tot nu toe gebeurt, betrokken kunnen worden bij het overleg met Financiën/DGRB.

5.2.2 Departementsleiding

In een aantal gevallen werd expliciet aangegeven dat het voor het interne proces van groot belang is dat de departementsleiding zich ten doel stelt om kengetallen te ontwikkelen en dit ook binnen de organisatie uitdraagt. Weliswaar moeten ontwikkelingen veelal van onderop tot stand komen, toch is aansturing van het proces onmisbaar. Ook is het voor de departementsonderdelen van belang te weten op welke wijze de leiding geïnformeerd wil worden. In de nieuwe sturingsmodellen ligt dit meestal expliciet vast.

Dat het interne belang bijdraagt aan de kwaliteitsverbetering van de kengetallen spreekt uit een aantal voorbeelden. Bij Financiën beoordeelde de directie FEZ de kwaliteit en kwantiteit van de sturingsinstrumenten, waaronder kengetallen, rapporteerde hierover aan de Bestuursraad en adviseerde over mogelijke verbeteringen. Deze rapportages leidden tot besluiten van de Bestuursraad over, onder andere, het in gang zetten van verbetertrajecten.

Bij Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) is het zogenaamde Concern Control Systeem (CCS) ingevoerd, gericht op de inzichtelijkheid van het bedrijfsproces. Het moet de mogelijkheid tot sturing en verantwoording bieden op alle te onderscheiden niveaus. Het is de bedoeling dat voor de interne informatievoorziening op grote schaal gebruik gemaakt gaat worden van doelmatigheidskengetallen. Het aggregatieniveau per «laag» varieert. De leiding wordt middels beknopte rapportages («a-viertjes») geïnformeerd.

5.2.3 Directies Financieel Economische Zaken

De verantwoordelijkheid voor het ontwikkelen van kengetallen, het opnemen in de begroting en de financiële verantwoording ligt bij de directie FEZ. Deze directie moet er, in overleg met de betrokken beleidsdirecties, voor zorgen dat adequate kengetallen, die bijdragen aan het inzicht van de gebruikers, worden ontwikkeld en onderhouden.

De directies FEZ rekenen het tot hun taak om het ontwikkelen van kengetallen ten behoeve van de begroting te initiëren en te coördineren. Tevens dienen zij de beleidsdirecties hierover van advies en leveren waar nodig ondersteuning bij concrete projecten.

Een aantal directies FEZ noemde ook expliciet het toetsen van de door de beleidsdirecties ontwikkelde kengetallen op relevantie en aannemelijkheid/ betrouwbaarheid. Verder noemden de directies het bewaken van de voortgang als één van hun taken.

De invulling van taken door de directies FEZ bleek onder meer uit het feit dat de interne planvorming onder hun verantwoordelijkheid tot stand kwam. Voorts werden onder andere bij Financiën voortgangsrapportages aangetroffen.

Uit de reacties van de beleidsdirecties kwam de actieve opstelling van de directies FEZ iets minder sterk naar voren. Slechts ongeveer de helft

van de ondervraagde beleidsdirecties noemde desgevraagd relevante taken zoals advisering en ondersteuning. Ook was het voor de beleidsdirecties niet altijd duidelijk, dat de contacten met de directies FEZ in verband gebracht moesten worden met het totstandkomen van kengetallen. De beleidsdirecties merkten verder weinig van de toetsende rol van de directies FEZ.

Als belangrijk knelpunt werd onder andere door Justitie naar voren gebracht dat het interne en externe begrotingsproces nog onvoldoende op elkaar aansloten. Daardoor was de actualiteit van de extern te presenteren gegevens niet altijd optimaal gewaarborgd.

5.2.4 Tweede Kamer

In hun reacties merkten de ministeries op dat de mate waarin een kengetal als zinvol kan worden gekwalificeerd mede afhangt van de wensen van de doelgroep. Ten aanzien van de financiële verantwoording heeft het Interdepartementaal Overleg Departementale Accountantsdiensten (IODAD) als standpunt dat de informatiebehoefte van de Tweede Kamer in feite bepalend zou moeten zijn voor de inhoud. Zij moet immers op grond van de departementale financiële verantwoording tot een oordeel (beslissing tot decharge) komen.

De ministeries gaven aan over het algemeen weinig inzicht te hebben in de informatiebehoefte van de Tweede Kamer. Verder verkeren zij soms in onzekerheid over de gebruikswaarde van de kengetallen, omdat de Tweede Kamer vaak geen reactie geeft op gepresenteerde kengetallen. Dit draagt niet bij aan de motivatie om kengetallen voor extern gebruik tot stand te brengen. Wel werd opgemerkt dat de gebruikswaarde zou kunnen toenemen door een betere toelichting op het gepresenteerde cijfermateriaal. Hierop dringt ook Financiën/DGRB aan.

Voorts is het natuurlijk wel zo dat de Tweede Kamer door het in haar opdracht verrichte onderzoek, het daarop volgende overleg met de minister van Financiën en de in het najaar 1996 gehouden begrotingsoverleggen met zeven ministers, in grote lijnen de gewenste richting heeft aangegeven.

Behoefte bestaat vooral aan informatie over efficiency (kosten in relatie tot prestaties) en over effecten/doelbereiking.

Gezien de geschetste problematiek lijkt het niettemin zinvol om wensen en mogelijkheden beter op elkaar af te stemmen. Wellicht biedt de door de Tweede Kamer voorgenomen actie gericht op versnelling en kwaliteitsverbetering van de verantwoording daarvoor een goed platform. Ook mag van de ministeries zelf het nodige initiatief verwacht worden.

5.3 Draagvlak

Draagvlak binnen de ministeries en betrokkenheid van de beleidsdirecties zijn belangrijke succesfactoren bij de totstandkoming van kengetallen.

De Rekenkamer constateerde dat de «draagvlakgedachte» binnen de rijksdienst breed ondersteund wordt. Ontwikkelingen moeten van onderop gedragen worden, wil er sprake kunnen zijn van een blijvend effect. Ook Financiën/DGRB kiest voor een dergelijke benadering.

De houding van de ministeries ten aanzien van de ontwikkeling en het gebruik van kengetallen is zonder meer positief te noemen. Algemeen werd het belang van het instrument erkend, zij het dat er de nodige kanttekeningen over mogelijkheden en onmogelijkheden gemaakt werden. Tevens werd vaak gewezen op alternatieve instrumenten als

organisatiedoorlichting en evaluatie-onderzoek (onder andere door Buitenlandse Zaken, Justitie en Financiën).

Ook bij de beleidsdirecties was de toonzetting positief. Hierbij dient wel opgemerkt te worden dat de onderzochte beleidsartikelen zogenaamde best-practice-gevallen waren; het is waarschijnlijk dat het beeld daardoor relatief gunstig is.

Uit de interviews met FEZ-afdelingen is wel gebleken dat het draagvlak op het niveau van beleidsdirecties geen vanzelfsprekende zaak is. Bij een aantal ministeries (onder andere SZW, LNV) is dit een duidelijk onderscheiden actiepunt op weg naar meer en betere kengetallen.

In een aantal gevallen werd een duidelijke relatie gelegd met veranderende opvattingen over het te hanteren sturingsmodel binnen de ministeries. Rijksbreed is de laatste jaren een ontwikkeling gaande richting «resultaatgerichte sturing». Daarin speelt informatie over output (prestaties, producten en effecten) een essentiële rol. Vanuit de interne organisatie wordt op deze wijze vaak op natuurlijke wijze al voeding gegeven aan de totstandkoming van kengetallen. De uitstraling naar de externe informatievoorziening is op dit moment vaak echter nog beperkt. Enerzijds omdat de geschetste ontwikkelingen vaak nog in een beginfase verkeren, anderzijds ook omdat de externe informatiebehoefte niet altijd voldoende duidelijk is.

5.4 Plannen van aanpak

Volgens de Rekenkamer is een uitgewerkt plan van aanpak een belangrijk hulpmiddel om de meerjarige procesgang te structureren; idealiter ligt hieraan een visie op het gebruiksnut van kengetallen en de ontwikkelingsmogelijkheden binnen het ministerie ten grondslag.

Bij acht ministeries is sprake van een concreet plan van aanpak gericht op de verdere ontwikkeling en het gebruik van kengetallen. In een aantal gevallen zijn hier ook specifieke organisatorische voorzieningen voor getroffen (zoals bijvoorbeeld de werkgroepstructuur bij SZW).

Voor een aantal ministeries is het ambitieniveau hoog tot zeer hoog te noemen (LNV, SZW, VROM). Zij hebben een toekomstvisie ontwikkeld, die moet uitmonden in de volledige afdekking van de toe te lichten begrotingsartikelen met doeltreffendheidskengetallen. Het in de Nota STERK (Sturen op Effecten en Resultaten met Kengetallen) van het ministerie van LNV voorziene tijdspad loopt tot 2002.

Het toekomstplan van het ministerie van VROM heeft betrekking op de jaren 1997 t/m 1999. Voor dit ministerie geldt op dit moment echter dat ook intern nog nauwelijks doelmatigheidskengetallen aanwezig zijn.

Het ministerie van SZW heeft twee trajecten onderscheiden: voor beleids- en beheersartikelen.

Bij Buitenlandse Zaken wordt momenteel aan de hand van drie proefprojecten een visie ontwikkeld op de zinvolheid van doelmatigheidskengetallen voor de door dat ministerie gefinancierde processen.

Voor andere ministeries geldt dat de verdere ontwikkeling van kengetallen is ondergebracht in de departementale planning en control-cyclus. Dit is onder andere bij Financiën en Justitie het geval. Hieraan zijn in beide gevallen interne studies en planontwikkeling vooraf gegaan. Bij Financiën wordt met de zogenaamde Zomernota het management geïnformeerd over de voortgang van lopende projecten en de implementatie van nieuwe initiatieven. Ook bij LNV wordt een koppeling met het bedrijfsproces gelegd middels het Concern Control Systeem.

Voor twee ministeries, Binnenlandse Zaken en VWS, geldt dat de plannen voor de ontwikkeling van kengetallen nog in een beginstadium verkeren. BiZa geeft aan dat de samenhang tussen het interne sturings-

model en de begrotingsinformatie nog onvoldoende ontwikkeld is. VWS staat voor een nieuwe start, nadat eerdere pogingen om vanuit een centrale aanpak departementsbreed kengetallen te ontwikkelen minder effectief waren gebleken.

De ontwikkelingen bij Defensie en V&W zijn afhankelijk gemaakt van de herinrichting van de begroting. Tot die tijd zijn geen structurele acties specifiek gericht op de verdere ontwikkeling van kengetallen te verwachten. In beide gevallen is dit ondergeschikt gemaakt aan de begrotingsoperaties (de zogenaamde kanteling van de begroting bij Defensie en de outputbegroting bij V&W). Beide ministeries geven wel aan dat kengetallen in deze nieuwe opzet een belangrijke plaats moeten krijgen.

Per beleidsdirectie varieert het beeld sterk. Bij departementsonderdelen waar sprake is van duidelijk te onderscheiden productieprocessen is de planvorming – logischerwijs – in het algemeen verder dan bij meer beleidsmatig opererende afdelingen. Goede voorbeelden zijn de Arbeidsinspectie (SZW), de Belastingdienst en de Directie Landelijk Gebied (LNV). De resultaten bij de Belastingdienst zijn tot nu toe het meest concreet; bij de andere twee instanties zijn intern de eerste resultaten beschikbaar.

Overigens is het natuurlijk niet zo dat de ministeries bij «nul» moesten beginnen. Op veel plaatsen binnen de organisaties was al kwantitatieve informatie over beleidsterreinen beschikbaar. De startposities lopen op dit punt nogal uiteen. Zo werd bij OCW als onderdeel van de beleidsuitvoering van oudsher al systematisch informatie over leerlingen-/studentenaantallen verzameld. Voor andere ministeries waren de voorschriften van Financiën primair aansturend voor de planvorming.

5.5 Ontwikkelingsproces

De aanpak van de ministeries bij het ontwikkelen van kengetallen valt over het algemeen te karakteriseren als een combinatie van een «bottom-up»- en «top-down»-benadering. De accenten verschillen per ministerie.

«Top-down»-elementen betreffen:

- de centrale afspraken met Financiën/DGRB;
- de algemene en specifiek voor het ministerie geldende begrotingsaanschrijvingen;
- interne kaderregelgeving binnen de ministeries ten behoeve van de interne informatievoorziening, bijvoorbeeld in het kader van een model van resultaatgerichte sturing.

Het «bottom-up»-karakter van het proces blijkt vooral uit de mate waarin de verantwoordelijkheid voor de interne informatievoorziening gedelegeerd is naar het lijnmanagement. Binnen het kader van de nieuwe besturingsmodellen is dit een wezenlijk element.

Uit het onderzoek bleek dat een pure «top-down»-benadering door de ministeries niet meer wordt gehanteerd. Bij een aanpak die alleen gericht zou zijn op de begroting en verantwoording zou het directe eigen belang van de dienstonderdelen zeer beperkt zijn. Dit werkt niet bevorderlijk voor het ontwikkelen van een volledige, juiste en toereikende set kengetallen.

Vrij algemeen werd de «bottom-up»-benadering als belangrijke succesfactor geïdentificeerd. Het Ministerie van Financiën verwoordde dit in het kader van het onderzoek als volgt: «het opleggen van verplichtingen van bovenaf werkt niet, de behoefte moet bij diensten zelf gevoeld worden. Kengetallen in de begroting moeten voortkomen uit, aansluiten op de kengetallen voor de interne sturing en verantwoording».

In meer of mindere mate is deze aanpak nu geïntegreerd in de gewijzigde sturingsmodellen (resultaatgericht sturen) van de ministeries. In grote lijnen houden deze modellen in dat de lijnmanagers integraal verantwoordelijk worden voor de inzet van personele en materiële middelen en voor de realisatie van de taak van hun dienstonderdeel. De behoefte waarover Financiën sprak werd/wordt daardoor in toenemende mate gevoeld bij de diensten. Dit brengt een proces op gang waarbij voor de interne sturing en verantwoording steeds meer met kwantitatieve, meetbare informatie wordt gewerkt.

Uit het onderzoek bleek dat de ontwikkelingen in de besturingsmodellen nog in volle gang zijn. De verwachting is dat kengetallen voor interne sturing en verantwoording daarin steeds belangrijker worden.

Op het niveau van de beleidsartikelen zijn vooral bij de dienstonderdelen waar een productgerichte aanpak voor de hand ligt veel activiteiten gaande. Het betreft vooral de ontwikkeling van doelmatigheidskengetallen voor intern gebruik. Zo heeft de Arbeidsinspectie een model ontwikkeld waarin onder andere op basis van registratie van activiteiten en bestede tijd de kosten per product berekend kunnen worden en bedrijfsvergelijking tussen de verschillende dienstonderdelen mogelijk wordt. Ook bij andere in het onderzoek betrokken onderdelen van de Rijksdienst zijn of worden dergelijke initiatieven genomen (onder andere Justitie: art. 06.03 Gefinancierde rechtsbijstand en Binnenlandse Zaken: art. 02.07 Paspoortbeleid).

De betrokken functionarissen gaven in de gehouden interviews aan dat de vaststelling van na te streven primaire doelstellingen en de identificatie van prestaties en vast te leggen sleutelwaarden in het primaire proces een wezenlijke en tijdrovende stap is. Het kost dan ook enige tijd voordat er daadwerkelijk resultaten beschikbaar komen. Intern zijn enkele diensten inmiddels zover; de doorvertaling voor externe gebruikers is dan nog een volgende stap. Zo gaf de Dienst Landelijk Gebied van LNV aan dat het nog minstens twee jaar zou duren voordat zinvolle doelmatigheidskengetallen voor extern gebruik beschikbaar zouden komen. In het algemeen wordt in deze benadering de voor de begroting te leveren kwantitatieve informatie als afgeleid product gezien. De prioriteit ligt duidelijk bij het interne gebruik.

Op zich ligt het voor de hand dat voor deze benadering gekozen wordt. De Rekenkamer verwacht dat dit uiteindelijk ook de kwaliteit van de externe informatievoorziening ten goede zal komen. Niettemin behoeft de aansluiting tussen interne processen en het begrotingsproces wel de nodige aandacht. Nu sluiten deze vaak nog niet voldoende aan. Dit kan ten koste van de actualiteit (wordt bijvoorbeeld bij Justitie als probleem gesignaleerd) en de kwaliteit van de informatie (bijvoorbeeld bij VWS opgemerkt).

Gelet op de eerder genoemde verantwoordelijkheid van de directies FEZ voor de opstelling van de begroting, dienen zij ervoor zorg te dragen dat de kengetallen van de directies, voor zover van belang voor het parlement, in begroting en verantwoording worden opgenomen. Daarbij is, zoals door een aantal ministeries wordt opgemerkt, het te hanteren aggregatieniveau een belangrijk punt van aandacht. Indien de informatieverstrekking door kengetallen in de begrotingen verder wordt uitgebreid, dreigt volgens enkele ministeries een «overload» aan informatie. Het ministerie van OCW spreekt in een reactie naar aanleiding van het onderzoek van een telkens terugkerende spanning. «Bij het opstellen en produceren van kengetallen moet enerzijds een te vergaande simplificatie worden voorkomen, terwijl anderzijds moet worden voorkomen dat de informatie verdrinkt in een te grote uitvoerigheid»⁸.

⁸ Deze overweging heeft er mede toe geleid dat OCW in de begroting kengetallen op het niveau van de beleidsterreinen presenteert. Dit is overigens niet geheel in overeenstemming met het idee dat de begroting zodanig is ingericht dat begrotingsartikelen te onderscheiden beleidsterreinen vertegenwoordigen en dat daarover, per artikel, verantwoording wordt afgelegd. Hierover heeft het ministerie nog overleg met Financiën.

Volgens andere ministeries (onder andere Financiën) zou door een afgewogen gebruik van kengetallen in de begroting afgestemd op doelstellingen en kritische succesfactoren in het primaire proces juist een toegankelijker presentatie mogelijk worden. Ook weging van factoren en opname van samengestelde kengetallen zou hieraan bij kunnen dragen.

Idealiter zou het zo moeten zijn dat het informatiemodel zodanig is ingericht dat de brongegevens als input kunnen dienen voor het gehele sturingsproces (tot en met het parlement als eindgebruiker). De mate van aggregatie en eventueel bewerking van gegevens zou volledig afgestemd moeten zijn op de informatiebehoefte van de gebruiker. LNV formuleert als einddoel van de acties gericht op de samenhang in de informatievoorziening dat in bestaande producten (bedoeld zijn o.a. beleidsnota's, jaarplannen, directiebegrotingen, rijksbegroting en interne managementrapportages) dezelfde kengetallen gebruikt worden.

5.6 Kanttekeningen bij de ontwikkeling van kengetallen

Uit het onderzoek bij de ministeries is een aantal factoren naar voren gekomen die in de praktijk van invloed zijn op mogelijkheden om artikelen in begroting en verantwoording toe te lichten met kengetallen.

Hiervoor is al aandacht besteed aan de onzekerheid over de externe informatiebehoefte en het daarmee samenhangende aggregatieniveau. De overige kanttekeningen zijn hieronder samengevat:

- *keuze van het instrument*: voor het meten van doelmatigheid en doeltreffendheid hebben instrumenten als evaluatie-onderzoek en organisatiedoorlichting vaak de voorkeur, met name waar geen sprake is van homogene prestaties (b.v. bij projecten voor Ontwikkelingssamenwerking). Overigens speelt bij dergelijke onderzoeken kwantitatieve informatie vaak wel een rol. Uitkomsten uit deze onderzoeken zouden uiteraard wel een plaats kunnen krijgen in de artikelsgewijze toelichting. Er zou in ieder geval een bewuste keuze voor de inzet van het meest geschikte instrument gemaakt moeten worden;

- *begrotingsindeling*: deze geeft soms beperkingen, bijvoorbeeld in geval dat beleid uit meerdere artikelen gefinancierd wordt. Dit gaat soms zelfs over de grenzen van de ministeries heen (bv. Milieubeleid). Het zou in zo'n geval meer voor de hand liggen om op een hoger abstractieniveau dan het artikelniveau informatie te verstrekken. Wel zou dan in de artikelsgewijze toelichting voorzien moeten zijn in goede verwijzingen naar vindplaatsen;

- *grenzen van de ministeriële verantwoordelijkheid*: indien de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van beleid bij instanties buiten het ministerie ligt, dan wordt de mogelijkheid om informatie te verstrekken begrensd door de geldende afspraken met deze derden. De minister moet in wet- en regelgeving voorzieningen treffen gericht op aanlevering van de relevante informatie over de uitvoering;

- *tijdreeksen*: in de praktijk komen beperkingen voor ten aanzien van de actualiteit van op te nemen gegevens. Met name bij uitvoering van beleid door derden (bv. door gemeenten) komen realisatiecijfers over jaar t-2 soms te laat beschikbaar om nog opgenomen te worden in de verantwoording over dat jaar (t-2) en dus ook voor opname in de begroting t. In zo'n geval is de voorgeschreven tijdreeks van kengetallen niet compleet. Dit pleit voor opname van een langere tijdreeks, die beter zicht geeft op het gerealiseerde beleid;

- *begrotingssystematiek*: deze leent zich niet optimaal voor informatie over outputbesteding. De kostentoekening gaat vaak over de artikelgrenzen heen: zo zijn de uitgaven voor personeel en materieel uit overwegingen van beheer afgezonderd van de programma-uitgaven. Deze uitgaven zouden in een systeem van outputbesteding wel toegerekend

moeten worden. Invoering op grotere schaal van een baten/lastenstelsel is een van de mogelijkheden om hiervoor een oplossing te bieden. Bovendien zou extra-comptabele toerekening op basis van goede vastleggingen van apparaatsuitgaven niet al te grote problemen moeten opleveren. Bij EZ wordt dit ten behoeve van de begroting gedaan;

– *tijdschrijven*: dit is een basisvoorwaarde voor een adequate kosten-toerekening. Het draagt bij aan het beter zichtbaar maken van de uitvoeringskosten. Het instrument heeft tot nu toe binnen de Rijksdienst nog niet op grote schaal ingang gevonden. Alleen bij dienstonderdelen met een meer productgerichte benadering is tijdschrijven inmiddels gangbare praktijk geworden (bv. Staatstoezicht op de Mijnen bij EZ en Arbeidsinspectie bij SZW). De uitkomsten worden daar ook voor interne sturingsdoeleinden gebruikt;

– *relatie interne/externe informatie*: soms is intern meer informatie beschikbaar dan naar buiten toe blijkt. Ministeries/dienstonderdelen zijn soms terughoudend om informatie naar buiten te brengen. Dit hangt vaak samen met onzekerheid over de gewenste mate van detaillering en de externe behoefte daaraan. Hier zou meer duidelijkheid over moeten komen, waarbij de afbakening van het politieke en puur bedrijfsmatige speelveld een belangrijke rol moet spelen;

– *organisatie van de informatievoorziening*: soms is de informatie over het toe te lichten beleidsartikel verspreid binnen de departementale organisatie aanwezig. Meerdere afdelingen en lijnverantwoordelijken zijn betrokken. Niet altijd wordt de aanwezige informatie voldoende geïntegreerd.

6 BETROUWBAARHEID EN CONTROLE

6.1 Inleiding

Kengetallen helpen gebruikers bij het nemen van beslissingen over de allocatie van middelen, het toekennen van budgetten en het afleggen van verantwoording daarover respectievelijk het verlenen van decharge. Daarom is het van belang dat kengetallen betrouwbaar zijn. Hieronder wordt verstaan:

- juist: is het beeld dat het kengetal geeft in overeenstemming met de werkelijkheid;
- volledig: is alle relevante informatie betrokken bij het genereren van het kengetal; geeft het die informatie die het zou moeten geven. Veelal zal dit niet het geval zijn en zal een toelichting bij het kengetal moeten worden gegeven.

De Rekenkamer heeft onderzocht welke waarborgen voor de betrouwbaarheid van kengetallen in opzet aanwezig zijn. De werking heeft zij niet zelf onderzocht; opmerkingen hierover zijn ontleend aan de samenvattende accountantsrapporten over 1996.

- De Rekenkamer gaat ervan uit dat voorzien moet zijn in:
- de aanwezigheid van administraties die verzameling van gegevens op een controleerbare wijze vastleggen;
 - een administratieve organisatie (en interne controle) voor kengetallen (procedures, richtlijnen en afspraken); accountantscontrole.

In de toekomst wil de Rekenkamer de ontwikkeling van de betrouwbaarheid van de kengetallen aan de hand van bovengenoemde elementen in beeld brengen op een wijze overeenkomend met die in hoofdstuk 4. Op dit moment is de beschikbare informatie nog te fragmentarisch om dit te realiseren.

6.2 Administraties

Voor sommige kengetallen in de begroting speelt het betrouwbaarheidsvraagstuk niet, omdat deze «ramingskengetallen» een afgeleide zijn van het budget. In deze gevallen spelen de kengetallen geen rol in de opbouw van de raming; zij geven slechts inzicht in de verdeling van het budget, maar bevatten geen sturingsinformatie. Dit doet zich bijvoorbeeld voor bij het budget voor Ontwikkelingssamenwerking.

Voor een deel geldt dit ook voor beleidsvelden waarbij de prijs- en/of volumecomponent in wet- en regelgeving vastligt, bijvoorbeeld: het budget voor de regionale brandweerkorpsen (aantal regio's en normbedrag per regio liggen vast) en ten dele bij de onderwijsbudgetten (prijs per student ligt vast) en de studiefinanciering (normbedrag per student). In deze gevallen is overigens de q-component (het volume) wel van groot belang voor de begrotingsonderbouwing. In beide gevallen moet de betrouwbaarheid eenduidig vastgesteld worden, omdat het volume-gegeven rechtstreeks bepalend is voor de hoogte van het budget.

De inzet van beheersinstrumenten als tijdschrijven en daarvoor opgezette administraties kan bijdragen aan de kwaliteit en betrouwbaarheid van de in de begroting te presenteren doelmatigheidskengetallen. Tijdschrijven draagt immers bij aan het beter zichtbaar maken van de uitvoeringskosten.

6.3 De administratieve organisatie

De Rekenkamer ziet een goede administratieve organisatie als een belangrijke voorwaarde om te komen tot betrouwbare kengetallen. In concreto betekent dit dat het genereren van kengetallen een plaats moet krijgen in die administratieve organisatie en dat terzake interne controlemaatregelen moeten worden ingebouwd.

De ministeries hebben geen administratieve organisatie opgezet specifiek voor het ontwikkelen van kengetallen. Wel maakt het ontwikkelen van kengetallen soms onderdeel uit van een ander proces; bijvoorbeeld voor het ontwikkelen van ramingskengetallen als onderdeel van het begrotingsproces.

Binnen dat proces wordt hieraan bijvoorbeeld in de interne begrotingsaanschrijvingen aandacht besteed.

Bij alle ministeries hebben de directies FEZ een belangrijke rol bij het ontwikkelen en presenteren van kengetallen. Acht ervan zien het als één van hun taken om de door de beleidsdirecties ontwikkelde kengetallen te beoordelen (BuiZa, Justitie, BiZa, OCW, Financiën, Defensie, EZ en LNV).

Overigens merkte bijvoorbeeld het ministerie van VWS op, dat door het ontbreken van normen en toleranties de betrouwbaarheid van de kengetallen niet eenduidig is vast te stellen. Dit probleem werd door meer ministeries gesignaleerd.

De Rekenkamer constateerde dat op het niveau van de beleidsartikelen er op een aantal plaatsen voorzien wordt in procedures gericht op de betrouwbaarheid van de kengetallen vanuit de al bestaande administratieve organisatie. Dit doet zich bijvoorbeeld voor in het kader van subsidiebeheer en uitbesteding van werkzaamheden. De benodigde informatie komt bij dergelijke regelingen vaak voort uit financiële verantwoordingen en prestatieverklaringen van derden die voorzien zijn van een accountantsverklaring (bijvoorbeeld over studentenaantallen, over voorraadverloop munten, over aantal WSW-ers). Dit wil uiteraard niet zeggen dat hiermee per definitie volstaan kan worden; vaak zijn nog aanvullende kwalitatieve werkzaamheden door beleidsdirecties nodig en dient ook aandacht besteed te worden aan de review van de controlerend accountant.

Bij uitbesteding van werkzaamheden is verder in veel gevallen sprake van offerteprocedures waardoor de prijs een gegeven is en daarmee de prijscomponent van het kengetal ook (bijvoorbeeld bij VROM art. 5.16 onderdeel Sanering van het verkeerslawaaï).

Doelmatigheidskengetallen zijn over het algemeen nog in ontwikkeling. Dit betekent dat ook de waarborgen voor de betrouwbaarheid nog in ontwikkeling zijn. Indien deze kengetallen voortkomen uit het interne bedrijfsproces neemt de kans op actuele en betrouwbare gegevens toe. Door een «natuurlijke» functiescheiding tussen uitvoerend niveau en het daarboven geplaatste managementniveau mag verwacht worden dat de kwaliteit van de sturingsinformatie min of meer gewaarborgd is. De ene partij moet verantwoording afleggen over de uitvoering en de andere streeft naar maximale zekerheid over de juistheid van de sturingsinformatie.

6.4 Accountantscontrole

6.4.1 Opzet

Het sluitstuk van de departementale waarborgen vormt de accountantscontrole.

In de brief van de Minister van Financiën aan de Staten-Generaal van 16

augustus 1996 (Tweede Kamer 1995–1996, 23 796, nr. 22) wordt in de paragraaf Kengetallen gesteld dat het opnemen van kengetallen in de toelichting bij de financiële verantwoording tot gevolg heeft dat ook kengetallen vallen onder de reikwijdte van de accountantscontrole en de controle van de Algemene Rekenkamer.

Volgens de minister zijn uniforme en kwantitatieve criteria (normen) waaraan kengetallen kunnen worden getoetst (nog) niet te stellen. Dit houdt in dat voor de beoordeling van de toelichting bij de rekening geen normen in de vorm van toleranties kunnen worden gesteld.

De toetsing van de accountant zal er derhalve op gericht zijn om vast te stellen of de kengetallen die in de begroting zijn opgenomen ook in de financiële verantwoording zijn terug te vinden. Verder behoort tot de taak van de accountant om te bezien of er een administratieve organisatie is bij de departementen, of het kengetal goed is berekend (cijfermatige analyses) en of globaal de opzet van voorkomende administraties aan de te stellen eisen voldoet.

Het doel is het bewerkstelligen van een getrouwe beleidsmatige toelichting bij de financiële verantwoording aan de Staten-Generaal.

Volgens het Handboek Controle DAD (juni 1997; punt 360.6 en 360.7) betekent dit dat departementale accountantsdiensten (DAD's) dienen te toetsen of de informatie in de toelichtingen bij de rekening (waaronder kengetallen) een getrouwe weergave is van het gevoerde beleid. Ook dienen de DAD's te toetsen of de informatie volledig en juist is. «Volledig» betekent in dit verband dat alle informatie moet zijn opgenomen die is voorgescreven in wet- en regelgeving. «Juist» betekent dat de in de toelichting opgenomen informatie over het beleid in overeenstemming is met de werkelijkheid.

Uitgangspunt is dat de informatie in de toelichtingen controleerbaar is. Volgens het handboek controle DAD betekent dit, dat een informatie-systeem aanwezig moet zijn waarin ex-ante gegevens over de beoogde doelstellingen van beleid moeten zijn opgenomen alsmede ex-post gegevens over de mate van doelbereiking. In een dergelijk systeem dienen maatregelen van interne controle te zijn opgenomen.

De informatie die aan het beleidsinformatiesysteem wordt ontleend en opgenomen in de toelichting bij de verantwoording moet juist en volledig zijn. Het accent van de controle van deze veelal niet-financiële informatie (waaronder kengetallen) zal liggen op de beoordeling van de totstand-koming van de beleidsinformatie, dat wil zeggen een beoordeling van het beleidsinformatiesysteem en de daarin opgenomen maatregelen van interne controle.

Uit het bovenstaande leidt de Rekenkamer af dat kengetallen een vast aandachtspunt zijn geworden in de accountantscontrole.

De Rekenkamer heeft de DAD's gevraagd hoe zij hun controles op de toelichting bij de rekening en in het bijzonder de daarin opgenomen kengetallen hebben ingericht. Uit de antwoorden bleek, dat de DAD's hun controles grotendeels hebben ingericht volgens bovenstaande uitgangspunten. Op onderdelen bleek de opzet van de controle nog in ontwikkeling te zijn. De beantwoording door de DAD van BiZa gaf onvoldoende inzicht in de aanpak bij dat ministerie.

De DAD's geven tot nu toe een beperkte invulling aan de controles gericht op de systemen die kengetallen genereren. Over het algemeen (met uitzondering van BuiZa) nemen zij deze slechts mee, voorzover die al in de reguliere controles gericht op de departementale verantwoording vallen. Dit kan overigens voldoende zijn als de kengetallen uitsluitend uit die systemen worden afgeleid.

6.4.2 Werking

De accountantsdiensten van Defensie, VROM, V&W en VWS maakten opmerkingen in hun samenvattende rapport over de toelichting bij de rekening. Bij Defensie en VWS maakten zij opmerkingen over het weinig beleidsmatige karakter van de toelichting en de onderbelichting van kengetallen in de toelichting. Bij VROM bevatte het proces van totstandkomen van kengetallen bij de RGD tekortkomingen en hadden de gekozen kengetallen slechts een beperkte waarde voor het sturingsproces van de RGD. De concepten van de toelichtingen bij de rekening voor DGVH en de RGD moesten op een flink aantal punten worden aangepast en aangevuld.

Bij V&W hebben acties van de directie FEZ, om te komen tot hanteerbare normen waaraan de toelichting bij de rekening zou moeten voldoen, vruchten afgeworpen. Volgens de DAD heeft dit over het algemeen geleid tot een toelichting die een toereikend inzicht verschaft in de rekening en het gevoerde beleid. Over het ontwikkelen van kengetallen bij het agentschap KNMI merkt de DAD op dat dit een gecompliceerd vraagstuk is.

7 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

7.1 Conclusies

Een groot aantal begrotingsartikelen valt buiten het bereik van de kengetallenoperatie; deze zijn «niet zinvol toe te lichten». De artikelsgewijze toelichtingen van de zinvol toe te lichten artikelen blijken in de praktijk niet allemaal kengetallen te bevatten. Het aantal artikelen dat met kengetallen is toegelicht neemt toe, zowel in de begroting als in de verantwoording. Het accent ligt tot nu toe vooral op ramings- en doelmatigheidskengetallen. Doeltreffendheids- en kwaliteitskengetallen komen nauwelijks voor.

De kwaliteit van de aanwezige kengetallen biedt nog veel ruimte voor verbetering. Van échte doelmatigheidskengetallen, waarbij de kostprijs per prestatie wordt berekend, is veelal nog geen sprake.

Rijksbreed zijn er veel initiatieven ontwikkeld die op termijn kunnen leiden tot de opname van meer en betere kengetallen in de begroting. De basis hiervoor ligt in de interne aanpak binnen de ministeries. Bij de meeste ministeries zijn inmiddels plannen van aanpak opgesteld, soms op basis van een uitgewerkte toekomstvisie, waarin de verdere ontwikkeling en het gebruik van het instrument kengetallen zijn uitgewerkt. Hierbij staat de informatievoorziening ten behoeve van de interne sturing in het algemeen centraal. Kengetallen nemen daarin een belangrijke plaats in en maken meestal onderdeel uit van het ontwikkelde of nog te ontwikkelen planning en control-instrumentarium. Bij ministeries die nog niet zo ver zijn leven er wel gedachten in die richting of wordt de verdere ontwikkeling ondergeschikt gemaakt aan belangrijke operaties ten aanzien van de begrotingssystematiek.

De uitstraling van interne ontwikkelingen naar de externe informatievoorziening is op dit moment vaak echter nog beperkt. Enerzijds omdat de geschetste ontwikkelingen vaak nog in een beginfase verkeren, anderzijds ook omdat de externe informatiebehoefte niet altijd voldoende duidelijk is.

Geconstateerd wordt dat in de praktijk een aantal factoren de mogelijkheden om kengetallen tot stand te brengen en te presenteren in de artikelsgewijze toelichting beperkt. Hieronder vallen zowel inhoudelijke als organisatorisch/technische belemmeringen.

Aan de voorwaarden dat het genereren van kengetallen onderdeel moet uitmaken van de administratieve organisatie en dat de gegevensverzameling op controleerbare wijze in een administratie wordt vastgelegd, wordt nog niet altijd voldaan. De accountantscontrole gericht op de toelichtingen bij de rekening en de daarin opgenomen kengetallen voldoet in opzet in grote lijnen aan de tot nu toe geldende regels. Tot nu toe vinden echter nog slechts in beperkte mate specifieke controles plaats gericht op de systemen die kengetallen genereren.

7.2 Aanbevelingen

Volgens de Rekenkamer dient het Ministerie van Financiën een stimulerende rol te blijven spelen in het ontwikkelingsproces van kengetallen. Deze zou nog versterkt kunnen worden door de contacten met de ministeries niet te beperken tot de FEZ-afdelingen, maar waar dit zinvol is uit te breiden naar belanghebbende beleidsdirecties. Voorts is het aan te bevelen de overleggronde over de nieuwe begroting eerder in het begrotingsproces te laten plaatsvinden.

De minister van Financiën zou, als volgende stap in het ontwikkelings-traject, in het overleg met de ministeries per begrotingsartikel moeten nagaan welke vorm van toelichting het meest geschikt is. Het lijkt zinvol om expliciet na te gaan welke mogelijkheden er zijn om doeltreffendheidskengetallen te ontwikkelen. Op deze wijze komt informatievoorziening over doelbereiking en effecten van beleid binnen bereik. Dit laat onverlet dat er ten aanzien van de doelmatigheidskengetallen ook nog de nodige acties moeten plaatsvinden.

Bij bovenstaande afweging zou per geval uitdrukkelijk de vraag moeten worden betrokken of (doeltreffendheids)kengetallen het meest geëigende instrument zijn om informatie over effecten en doelbereiking te genereren. Ook andere instrumenten als organisatiedoellichting en evaluatie-onderzoek dienen in aanmerking te worden genomen. Daaruit voortkomende informatie zou uiteraard ook geschikt zijn voor opname in de toelichting bij de begroting.

Om in het kader van de ontwikkeling van doelmatigheidskengetallen te kunnen komen tot een betere kostentoekening beveelt de Rekenkamer aan dat meer dan tot nu toe gebeurt daarvoor gebruik gemaakt wordt van het instrument «tijdschrijven». Ook op basis van een toerekeningsmodel (in navolging van het systeem dat het ministerie van Economische Zaken hanteert) kan al tot een betere benadering van de met programma-uitgaven gemoeide apparaatskosten gekomen worden.

Het aggregatieniveau van de te leveren informatie dient zo goed mogelijk te worden afgestemd op de wensen en behoeften van de gebruikers. Dit geldt zowel voor het interne gebruik als voor het externe gebruik door de Tweede Kamer. Gezien de bestaande onzekerheid over de meest wenselijke inhoud en vorm van de presentatie in de begroting lijkt het noodzakelijk te komen tot een betere afstemming van de wensen van de Tweede Kamer en de mogelijkheden van de ministeries. Wellicht biedt de door de Tweede Kamer voorgenomen actie gericht op versnelling en kwaliteitsverbetering van de verantwoording daarvoor een goed platform. Ook mag van de ministeries zelf het nodige initiatief verwacht worden.

De accountantscontrole moet naar de mening van de Rekenkamer nadrukkelijk aandacht gaan besteden aan de voorwaarden voor de totstandkoming van betrouwbare kengetallen, namelijk dat het genereren ervan onderdeel moet uitmaken van de administratieve organisatie en dat controleerbare vastlegging van gegevens moet plaatsvinden.

Uitbreiding van de specifieke controles gericht op de systemen die kengetallen genereren is gewenst.

8 REACTIE MINISTER VAN FINANCIËN EN NAWOORD REKENKAMER

8.1 Reactie minister van Financiën

De minister van Financiën gaf in zijn reactie aan met genoeg kennis te hebben genomen van het rapport. Hij beschouwde het als een steun in de rug om de ingeslagen weg te vervolgen. Hij wees er wel op dat de mogelijkheden om kengetallen te ontwikkelen en te gebruiken niet overschat moeten worden. Zo is het ontwikkelen van doelmatigheidskengetallen niet goed mogelijk indien er geen homogene prestatie-eenheden onderkend kunnen worden. Daarnaast is de werkelijkheid vaak te veelvormig om uitsluitend met kengetallen te kunnen worden gemeten. Bij de begrotingsvoorbereidingen 1999 zullen de eerste behoedzame stappen in de richting van het ontwikkelen van doeltreffendheidskengetallen worden gezet. Hij verwachtte niet dat deze fase in een korte periode is afgerond omdat het formuleren van meetbare doelstellingen een moeilijk traject is.

De minister was het eens met de Rekenkamer dat met name in kwalitatief opzicht nog veel moet gebeuren. Hij deelde mee, dat het Ministerie van Financiën in de komende jaren een stimulerende rol zal blijven vervullen in het ontwikkelingsproces van kengetallen. Aandacht zal worden besteed aan de verdere ontwikkeling van doelmatigheidskengetallen en doeltreffendheidskengetallen. Een betere toelichting bij de in de begroting gepresenteerde kengetallen zal worden bevorderd. Getracht zal worden deze punten jaarlijks in een eerder stadium met de ministeries te bespreken. Bij dit overleg kunnen naast de FEZ-afdelingen eventueel ook belanghebbende beleidsdirecties worden betrokken.

Voorts zal aandacht worden besteed aan de ontwikkeling van andere evaluatie-instrumenten zoals projectmatig ex post en ex ante evaluatieonderzoek (om de effectiviteit te bepalen) en organisatiedoorlichtingen (ter beoordeling van de doelmatigheid van een organisatie(onderdeel)). De werkgroep van hoofden FEZ, ambtenaren van het ministerie van Financiën en ambtenaren van de Rekenkamer, die bezig is een (hernieuwd) referentiekader voor kwalitatief aanvaardbaar evaluatieonderzoek te ontwikkelen, zal naar verwachting in het najaar rapporteren.

De minister was van mening dat het vooralsnog niet verstandig is tijdschrijven centraal voor te schrijven. Per geval zal beoordeeld moeten worden of de verbetering in de kostentoerekening door tijdschrijven opweegt tegen de kosten van het tijdschrijven.

De minister kon zich geheel vinden in het standpunt dat betere afstemming van de wensen van de Tweede Kamer en de mogelijkheden van de ministeries noodzakelijk is. Financiën zal nadrukkelijk bezien of de actie gericht op de versnelling en kwaliteitsverbetering van de financiële verantwoording hiertoe mogelijkheden biedt. Voorts verwachtte hij dat een aantal ministeries zelf de nodige initiatieven richting Tweede Kamer neemt, omdat het in hun belang is dat de interne en externe informatievoorziening (meer) op elkaar aansluiten. Het gewenste aggregatieniveau zal daarbij een belangrijk aandachtspunt zijn: een te gedetailleerd niveau leidt tot een overdosis aan informatie, een te geaggregeerd niveau geeft geen inzicht in onderliggende zaken en beperkt mogelijkheden tot (bij)sturing.

Voor het eerst is in de begrotingsvoorschriften 1996 opgenomen dat alle kengetallen die in de begroting zijn opgenomen ook in de rekening opgenomen dienen te worden. In de loop van 1996 is aandacht besteed aan de wens dat de in de toelichting bij de rekening opgenomen kengetallen onderdeel uit zouden gaan maken van de accountantscontrole. De

minister onderschreef de aanbeveling dat de accountantscontrole nadrukkelijker aandacht dient te besteden aan de voorwaarden voor de totstandkoming van betrouwbare kengetallen en dat specifieke controles op de systemen van kengetallen gewenst zijn. Voor de komende periode voorziet de minister dat de accountants vooral zullen adviseren over de administratieve organisatie en het controleerbaar vastleggen van de benodigde informatie.

Ten slotte sprak de minister de hoop uit dat dit onderzoek op zowel politiek als ambtelijk niveau ruim aandacht zal krijgen en een bijdrage zal leveren aan het verder ontwikkelen en gebruiken van kengetallen en andere vormen van evaluatie-onderzoek.

8.2 Nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer is verheugd dat de minister van Financiën in grote lijnen kan instemmen met de bevindingen en aanbevelingen uit het rapport. De komende jaren is het zaak om de veelbelovende ontwikkelingen die bij ministeries in gang zijn gezet en die vooral gericht zijn op het gebruik van kengetallen voor interne sturingsdoeleinden een adequate externe vertaling te geven. Vooral de presentatie van doelmatigheidskengetallen in begroting en verantwoording behoeft daarbij nog de nodige aandacht. Daadwerkelijke kostentoe rekening moet immers nog goeddeels van de grond komen. In verband met de efficiency is het van belang om zicht te krijgen op daadwerkelijk bestede tijd en activiteiten. Tijdschrijven kan daarbij een belangrijk hulpmiddel zijn.

Het is verheugend dat de minister van Financiën de aangekondigde actie gericht op versnelling en kwaliteitsverbetering van de financiële verantwoording wil benutten om een verbeterde informatievoorziening tot stand te brengen.

De Rekenkamer realiseert zich dat het ontwikkelen van doeltreffendheidskengetallen geen gemakkelijk traject zal zijn. Voor de meting van effecten en doelbereiking moet ook de samenhang met andere instrumenten bezien worden om tot een optimale mix te komen. Daarbij geeft de Rekenkamer in overweging om, in samenspraak met de ministeries, het na te streven tijdspad zo concreet mogelijk te maken, per begrotingsartikel/beleidsterrein de mogelijkheden voor de verdere ontwikkeling van doelmatigheids- en doeltreffendheidskengetallen nader in kaart te brengen en het aspiratieniveau vast te leggen. Kwaliteit van de informatie moet daarbij voorop staan; het ligt voor de hand dat hierbij steeds meer maatwerk geleverd gaat worden.

Zoals de Rekenkamer in het rapport heeft aangekondigd is zij voornemens de ontwikkelingen ten aanzien van de betrouwbaarheid van kengetallen in beeld te brengen. Met name de verdere invulling van de accountantscontrole zal hierbij de nodige aandacht krijgen.

Tenslotte zal de Rekenkamer in het najaar 1997 een kort vervolgonderzoek uitvoeren gericht op de begrotingen 1998.

Bijlage 1

Steekproef van 100 artikelen

Begroting	Artikel	Omschrijving
Hoge Colleges van Staat	02.02	Personeel en materieel
	03.07	Drukwerk
	04.02	Personeel steno en griffie
	08.01	Personeel en materieel Kanselarij der Nederlandse Orden en Kapittel voor de Civiele Orde
Algemene Zaken	01.11	Rijksvoorlichting
	01.01	Personeel en materieel
Kabna	02.13	Samenwerkingsmiddelen
	07.02	Gebouwen Buitenland
Buitenlandse Zaken	10.09	Financ.Mij voor Ontwikkelingslanden (FMO)
	13.04	Ambassade Projecten Programma
Justitie	01.09	Diversen
	02.11	Personeel en materieel overige diensten
	04.03	Subsidies jeugdbescherming en reclassering
	06.01	Personeel en materieel
	06.03	Gefinancierde rechtsbijstand
	02.01	Schadeloosstl. uitk. en pens. leden Eur.Par.
	02.04	Diverse bijdragen aan prov. en gem.
	02.06	Bevordering werking politiek
	02.07	Paspoortbeleid
	03.03	Wet Rietkerkuitk.
Binnenlandse Zaken	05.09	Dienst. Geneesk. Verzorg. Politie
	05.15	Financiële rechts pos. rampenbestr.
	05.20	Bijdragen LSOP
	05.21	Openbare Veiligh.
	07.05	Beheer rechtspositie
	07.13	Rechtspositie postactieven Ned en westnwgui- nea
	08.01	Bevordering informatievoorziening overheid
	17.09	Personeel en materieel adviesraden
	19.03	Onderwijs-verzorging
	19.05	Overige uitgaven
	21.04	Overige uitgaven
	22.03	Overige instituten hoger onderwijs
	25.01	Studiefinanciering
	26.01	Bemiddeling wachtgelders
	26.02	Overige rechtspositionele uitkeringen
26.03	CASO Vakbondsfaciliteiten en voorzieningen	
Financiën	27.04	Media
	01.11	Uitvoering van werken door het Rijk (Domeinen)
Defensie	02.01	Muntwezen
	04.01	Personeel en materieel Belastingdienst
	01.06	Bouw
	03.01	Burgerpersoneel
	03.05	Materiële exploitatie
	03.07	Overig groot materieel
	04.02	Militair personeel
	04.03	Overige personele exploitatie
	04.05	Materiële exploitatie
	05.02	Militair personeel
05.03	Overige personele exploitatie	
05.04	Materiële exploitatie	
05.08	Gevechtsvliegtuigen F-16	
06.05	bouw, alsmede aankoop gronden en opstallen	
VROM	06.06	Groot materieel
	01.01	Personeel en Materieel
	01.02	Personeel en Materieel gem. diensten en voorz.
	01.10	Investeringskosten Rijkshuisvesting
	01.11	Justitie/Jr
	03.16	Subjectsubsidies
	04.01	Personeel en Materieel
V&W	05.16	Milieukwaliteit en Emissiebeleid
	01.02	Postactieven
	01.04	Personeelsbeleid
	01.05	Onderzoek en ontwikkeling
	01.08	Crisisbeheersing
	02.24	Deltaplan Grote Rivieren en Kust
02.38	Herstel en herinrichting van watersystemen in beheer bij het Rijk	

Begroting	Artikel	Omschrijving
	03.01	Personeel en materieel Directoraat-Generaal voor het vervoer
	03.03	Specifieke uitgaven
	03.14	Stimulering openbaar vervoer
	04.20	Veiligheid en toezicht op het gebied van de luchtvaart
	05.20	Veiligheid en milieu
	06.10	Telecommunicatie en Post
EZ	01.06	Uitgaven postactief personeel
	02.05	Innovatiecentra
	04.10	Bedrijfsomgeving
	05.02	Onderzoek en onderwijs MKB
	05.22	Bijdrage Nederlands Meetinstituut
	07.03	Stimulering exportactiviteiten
	09.01	Energiebesparingstechnologie
LNV	12.02	Structuurverbetering
	12.03	Industrie en Handel
	13.02	Verwerving
	15.02	Agentschap PD
	15.03	Gezondheid en Kwaliteitszorg
	16.01	Personeel en materieel
	16.02	Wetenschappelijk Onderzoek
	16.08	Agrarisch Praktijkonderwijs
SZW	12.02	Wet Sociale Werkvoorziening
	12.04	Banenpools
	13.02	Toeslagenwet
	13.04	Premiebijdragen
	14.01	Algemene Bijstandswet
	15.03	Migratie
	15.04	Voorzieningen in het kader van de wet gewetensbezwaren militaire dienst
VWS	22.01	Personeel en materieel algemeen
	22.07	Inspectie jeugdhulpverlening en jeugdbescherming
	24.04	Jeugdbeleid
	24.09	Sociaal Beleid
	25.02	Volksgesondheidsbeleid
	27.01	Personeel en materieel RIVM

Bijlage 2**Nader onderzochte begrotingsartikelen**

Begroting	artikel	titel
Buitenlandse Zaken	07.01.01	Personeel Buitenland
	13.04	Ambassade Projecten Programma
Justitie	06.01	Personeel en materieel rechtspraak
	06.03	Gefinancierde rechtsbijstand
Binnenlandse Zaken	02.07	Paspoortbeleid
	05.21	Openbare veiligheid
OCW	21.04	HBO-overige uitgaven
	25.01	Studiefinanciering
Financiën	02.01	Muntwezen
	04.01	Personeel en materieel belastingdienst
Defensie	04.03	Overige personele exploitatie KL
	09.02	Personeel en materieel DICO
VROM	03.16.01	Subjectsubsidies: Individuele HuurSubsidie
	05.16.04	Milieukwaliteit en Emissiebeleid: Geluid en Verkeer
V&W	02.38	Herstel watersystemen (RWS)
	04.20	Veiligheid en toezicht op het gebied van de luchtvaart (RLD)
EZ	01.450/ 460/ 470	Staatstoezicht op de Mijnen
	05.22	Nederlands Meetinstituut
LNV	13.02	Verwerving
	16.06	Hoger Agrarisch Onderwijs
SZW	11.01	P&M voorzover het art. betrekking heeft op de arbeidsinspectie
	12.02	WSW
VWS	24.05	Verzetsdeelnemers, vervolgd en burgeroorlogsgetroffenen
	25.02	Alcohol-, drug- en tabaksbeleid.