

Vergaderjaar 2003–2004

**29 261**

## Doelmatigheidsinformatie in begroting en jaarverslag

**Nr. 2**

### RAPPORT

#### Inhoud

<b>Samenvatting</b>	5	<b>4.</b>	<b>Wet- en regelgeving</b>	<b>20</b>
<b>1. Inleiding</b>	<b>7</b>	<b>5.</b>	<b>Conclusies</b>	<b>21</b>
1.1 Onderzoek Algemene Rekenkamer	7	<b>6.</b>	<b>Aanbevelingen</b>	<b>23</b>
1.2 Opzet van het onderzoek	8	6.1 Doelmatigheidsinformatie		23
<b>2. Aanwezigheid doelmatigheidsinformatie</b>	<b>10</b>	6.2 Wet- en regelgeving		24
2.1 Stand van zaken	10	<b>7.</b>	<b>Reactie kabinet en nawoord Algemene Rekenkamer</b>	<b>26</b>
2.1.1 Bouwstenen voor doelmatigheidsinformatie	10	7.1 Algemene reactie		26
2.1.2 Informatie over doelmatigheid van beleids-effecten	11	7.2 Reactie op aanbevelingen Algemene Rekenkamer en nawoord Algemene Rekenkamer		26
2.1.3 Informatie over doelmatigheid van beleids-prestaties	12	<b>Bijlage 1</b>	<b>Overzicht van belangrijkste conclusies, aanbevelingen en toezeggingen</b>	<b>30</b>
2.2 Misverstanden	13	<b>Bijlage 2</b>	<b>Gehanteerd normenkader</b>	<b>31</b>
2.2.1 Los van elkaar gegevens vermelden	13	<b>Bijlage 3</b>	<b>Wet- en regelgeving</b>	<b>33</b>
2.2.2 Onduidelijkheid over begrippen	14			
2.2.3 Transparantie	16			
<b>3. Oorzaken voor het ontbreken van doelmatigheidsinformatie</b>	<b>17</b>			
3.1 Oorzaken buiten het bereik van de ministeries	17			
3.2 Oorzaken binnen het bereik van de ministeries	18			



## SAMENVATTING

De Algemene Rekenkamer heeft tussen november 2002 en juni 2003 bij alle ministeries onderzocht in hoeverre de begrotingen van 2002 en 2003 en het jaarverslag over 2002 informatie bevatten over de doelmatigheid van het beleid en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. Het gaat hier om de eerste begrotingen en jaarverslagen die zijn opgesteld volgens de uitgangspunten van het ontwikkelingstraject «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» (VBTB).

De Algemene Rekenkamer heeft onder andere getoetst of de ministeries hebben voldaan aan de verslaggevingseisen die de Comptabiliteitswet 2001 kent op het punt van informatie over doelmatigheid.

Doelmatigheidsinformatie geeft antwoord op de vraag:

- of beleidsprestaties en -effecten, gegeven de kwaliteit ervan, met de inzet van minder middelen kunnen worden gerealiseerd; dan wel
- of met dezelfde inzet van middelen meer beleidsprestaties of -effecten van minimaal dezelfde kwaliteit behaald kunnen worden.

Het streven van de minister van Financiën is dat de structuur van de begrotings- en verantwoordingsstukken per begrotingsjaar 2006 voldoet aan de in de Comptabiliteitswet 2001 en in de Rijksbegrotingsvoorschriften vastgelegde (VBTB-)normen.

### *Bevindingen en conclusies*

De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat de eerste twee begrotingen en het eerste jaarverslag in het VBTB-tijdperk al veel gegevens bevatten die nodig zijn om doelmatigheidsinformatie te genereren. In toenemende mate is sprake van informatie over door de ministeries geleverde *prestaties* en over *uitgaven*.

Vaak zijn de uitgaven echter niet aan de prestaties gekoppeld en vrijwel altijd ontbreekt een vergelijking met dezelfde informatie uit voorgaande jaren. Informatie over *effecten* is nog zo goed als afwezig.

Naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer betekent dit dat rijksbreed het inzicht ontbreekt of beleid tegen zo laag mogelijke kosten wordt uitgevoerd. Omdat er nu geen zicht is op de doelmatigheid van het rijksbeleid zal het zonder substantiële verbeteringen in de informatievoorziening over doelmatigheid en doeltreffendheid niet duidelijk worden of de efficiencykortingen uit de strategische akkoorden van de kabinetten Balkenende-I en -II resultaat hebben.

Volgens de Algemene Rekenkamer zijn er voor het ontbreken van doelmatigheidsinformatie soms oorzaken die buiten het bereik van de ministeries liggen en waaraan dus niet of nauwelijks iets te doen is. Er zijn echter ook oorzaken waaraan de ministeries iets kunnen doen en waar dus verbetering mogelijk is. Een voorbeeld van dit laatste is het ten onrechte bestempelen van informatie tot doelmatigheidsinformatie.

Voor haar onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer ook de wet- en regelgeving bestudeerd die de ministeries voorschrijft op welke manier zij doelmatigheidsinformatie in hun begrotingen en jaarverslagen moeten opnemen. Zij heeft moeten vaststellen dat deze wet- en regelgeving op onderdelen niet duidelijk, niet eenduidig en/of onvolledig is. De Algemene Rekenkamer wijst erop dat het ontbreken van een eenduidig, duidelijk en volledig begrippenkader het risico van onvolledige en onjuiste doelmatigheidsinformatie vergroot.

In de wet- en regelgeving is onder meer niet duidelijk of de ministeries zich moeten verantwoorden over de doelmatigheid van hun beleids-

prestaties. Zo dit wel het geval zou zijn, is niet geregeld dat ze zich ook moeten verantwoorden over de doelmatigheid van prestaties die zijn geleverd door derden, zoals rechtspersonen met een wettelijke taak en decentrale overheden. Naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer mist de Tweede Kamer hierdoor een verantwoording over de doelmatigheid van een belangrijk deel van het overheidsbeleid.

#### *Aanbevelingen*

De Algemene Rekenkamer beveelt het kabinet en de Tweede Kamer aan om met het oog op de VBTB-doelstelling van beknopte begrotingen en jaarverslagen na te denken over de vraag hoeveel en welke doelmatigheidsinformatie in begroting en jaarverslag wenselijk is en welke mate van detaillering men daarbij verwacht.

Daarnaast beveelt de Algemene Rekenkamer de ministers aan met het oog op de hiervoor genoemde VBTB-doelstelling om *in het departementale jaarverslag* per beleidsartikel een overzichtstabel op te nemen die voor alle beoogde effecten en prestaties inzicht geeft in de doelrealisatie, doeltreffendheid, uitgaven/kosten en doelmatigheid. Daarbij moet vanzelfsprekend rekening worden gehouden met eventuele afspraken om de omvang van de informatievoorziening te beperken. Als het voor deze tabel benodigde inzicht bij het ministerie ontbreekt, kan de reden daarvoor in de tabel worden opgenomen, waarbij wordt aangegeven wanneer de ontbrekende informatie eventueel wél beschikbaar komt. De Algemene Rekenkamer denkt dat het niet voor alle beleidsdoelstellingen mogelijk zal zijn doelmatigheidsinformatie te genereren. Soms zal het te kostbaar zijn; soms ook zal het technisch niet mogelijk zijn het aandeel van de rijksoverheid in een bepaald effect aan te tonen.

De Algemene Rekenkamer beveelt de ministers verder aan om ter verbetering van het geven van doelmatigheidsinformatie in begroting en jaarverslag stapsgewijs te werk te gaan. Zij ziet vooral veel mogelijkheden voor het geven van doelmatigheidsinformatie over de beleidsprestaties. Voor beleidseffecten geldt dat het vaak niet mogelijk zal zijn om hierover doelmatigheidsinformatie te geven.

De volgorde die de Algemene Rekenkamer aanbeveelt, is: begin met een goede formulering van de algemene en operationele doelen van het beleid. Genereer vervolgens eerst informatie over de kwantiteit en kwaliteit van de beleidsprestaties en informatie over de *doelmatigheid* van deze beleidsprestaties. Ga daarna hetzelfde te werk met de effecten van het beleid: zorg eerst voor inzicht in de beleidseffecten, en dán voor informatie over de *doelmatigheid* van deze beleidseffecten.

De Algemene Rekenkamer beveelt het kabinet ten slotte aan de wet- en regelgeving op het gebied van (verslaggeving over) doelmatigheid duidelijk, eenduidig en volledig te maken.

#### *Reactie kabinet*

In zijn reactie op het onderzoek heeft het kabinet aangegeven het merendeel van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer te zullen betrekken bij de VBTB-evaluatie in 2004. Het ziet geen noodzaak tot aanpassing van de wet- en regelgeving, maar zal de constatering van de Algemene Rekenkamer hierover wel meenemen bij de VBTB-evaluatie. Het kabinet is, anders dan de Algemene Rekenkamer, van mening dat er in de wet- en regelgeving geen sprake is van een «verantwoordingsgat» als het gaat om de doelmatigheid van prestaties die worden geleverd door derden, zoals rechtspersonen met een wettelijke taak en decentrale overheden.

## 1. INLEIDING

De Algemene Rekenkamer wil actief en constructief bijdragen aan het welslagen van het ontwikkelingstraject «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» (VBTB). Het succes van de VBTB-operatie is uiteindelijk mede afhankelijk van de vraag of de begrotingen en jaarverslagen aan de VBTB-eisen voldoen. Deze eisen zijn opgenomen in de Comptabiliteitswet 2001. Het streven van de minister van Financiën is dat de structuur van de begrotings- en verantwoordingsstukken per begrotingsjaar 2006 voldoet aan de in de Comptabiliteitswet 2001 en in de Rijksbegrotingsvoorschriften vastgelegde (VBTB-)normen.<sup>1</sup> Op het punt van doelmatigheid schrijft de Comptabiliteitswet voor dat in begroting en jaarverslag *per beleidsartikel* informatie wordt gegeven over de doelmatigheid van het beleid.<sup>2</sup>

### 1.1 Onderzoek Algemene Rekenkamer

De Algemene Rekenkamer is voor alle ministeries nagegaan in hoeverre de eerste VBTB-begrotingen en jaarverslagen (in casu de begrotingen voor 2002 en 2003 en het jaarverslag 2002) informatie geven over de doelmatigheid van het beleid. Daarnaast heeft de Algemene Rekenkamer gekeken in hoeverre begrotingen en jaarverslagen informatie geven over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering.

De Comptabiliteitswet 2001 geeft de ministeries de basisvoorschriften voor het opnemen van doelmatigheidsinformatie in begroting en jaarverslag. Deze zijn toegelicht en uitgewerkt in de Memorie van Toelichting<sup>3</sup> bij de Comptabiliteitswet 2001, de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (RPE)<sup>4</sup> en de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften 2001, 2002 en 2003 (RBV 2001, RBV 2002 en RBV 2003).<sup>5</sup>

#### *Doelmatigheid van beleid en doelmatigheid van bedrijfsvoering*

In de wet- en regelgeving worden de termen «doelmatigheid van beleid» en «doelmatigheid van bedrijfsvoering» gehanteerd.

Doelmatigheid van *beleid* is volgens de RPE een uitspraak over de relatie tussen de gerealiseerde *effecten* van beleid en de ingezette middelen en richt zich op de vraag:

- of de doelstelling van beleid niet met de inzet van minder middelen gerealiseerd had kunnen worden; dan wel
- of niet meer beoogde effecten verwezenlijkt hadden kunnen worden met dezelfde inzet van middelen.<sup>6</sup>

Voorbeelden van effecten van beleid zijn de reductie van CO<sub>2</sub>-uitstoot (beoogd effect van klimaatbeleid), meer mensen die zich veilig voelen op straat (beoogd effect van veiligheidsbeleid) en betere inburgering van allochtonen (beoogd effect van inburgeringsbeleid).

Doelmatigheid van *bedrijfsvoering* betreft de relatie tussen de gerealiseerde *prestaties* en de ingezette middelen en richt zich op de vraag:

- of de prestaties niet met de inzet van minder middelen gerealiseerd hadden kunnen worden; dan wel
- of niet meer prestaties verwezenlijkt hadden kunnen worden met dezelfde inzet van middelen.

De RPE geeft daarbij aan dat er rekening moet zijn gehouden met eventuele verschillen in kwaliteit tussen de prestaties en dat het de

<sup>1</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 26 573, nr. 70.

<sup>2</sup> Comptabiliteitswet 2001, artikel 5 lid 3, sub a en artikel 54, lid 3.

<sup>3</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2000–2001, 27 849, nr. 3.

<sup>4</sup> Ministerie van Financiën, tweede druk, maart 2002.

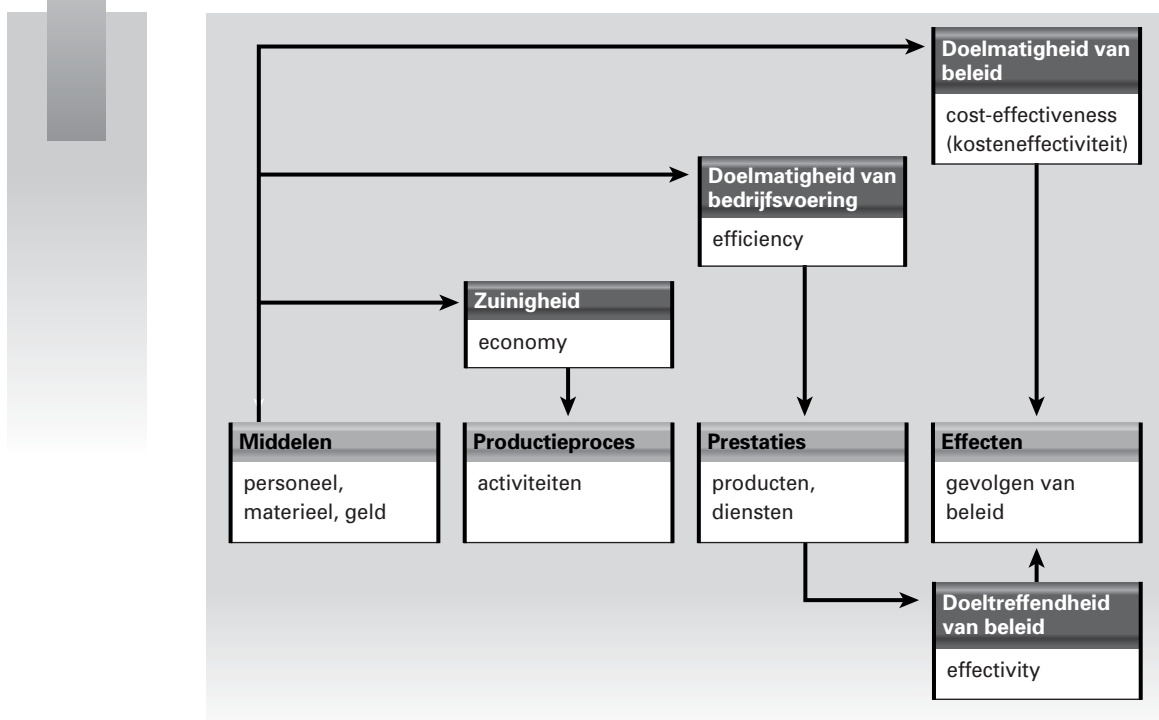
<sup>5</sup> Voor de begroting 2002 de RBV 2001, Ministerie van Financiën, december 2000. Voor de begroting 2003 de RBV 2002, Ministerie van Financiën, februari 2002. Voor het jaarverslag 2002 de RBV 2003, Ministerie van Financiën, september 2002. (Hafir).

<sup>6</sup> Strikt genomen wordt in de RPE bij de definitie van de doelmatigheid van beleid niet opgemerkt dat daarbij vanzelfsprekend de kwaliteit van de gerealiseerde effecten mee in de beschouwing moet worden betrokken. Maar er wordt wel gesproken over «beoogde» effecten. Het moge duidelijk zijn dat gerealiseerde effecten met een lagere kwaliteit dan was beoogd buiten de doelrealisatie zullen vallen. Daarmee is kwaliteit wel impliciet een onderdeel van de definitie van doelmatigheid van beleid.

prestaties betreft die in het kader van de ontwikkeling, aansturing en uitvoering van beleid worden geleverd.<sup>7</sup> Voorbeelden van prestaties zijn het aantal verstrekte subsidies voor energiebesparing (te leveren prestatie voor klimaatbeleid), het aantal nieuwe politieagenten (te leveren prestatie voor veiligheidsbeleid) en het aantal beschikbare plaatsen voor inburgeringscursussen (te leveren prestatie voor inburgeringsbeleid).

### Het onderscheid tussen doelmatigheid van beleid en doelmatigheid van bedrijfsvoering

Figuur 1



Bron: RPE (bewerking door Algemene Rekenkamer).

### 1.2 Opzet van het onderzoek

De Algemene Rekenkamer heeft onderzocht in hoeverre ministeries in hun begrotingen en jaarverslagen informatie geven over de doelmatigheid van hun beleid en de doelmatigheid van bedrijfsvoering. Om deze vraag te beantwoorden, zijn de departementale begrotingen 2002 en 2003 en de departementale jaarverslagen 2002 bestudeerd.

Alle informatie die mogelijk betrekking heeft op doelmatigheid of die in de toekomst daarin inzicht kan geven (bijvoorbeeld door middel van evaluaties) is in kaart gebracht. De zo ontstane overzichten van alle

<sup>7</sup> RPE, blz. 17, 18 en 45.

*potentiële* informatie over de doelmatigheid in begroting en jaarverslag zijn voorgelegd aan de ministeries met de vraag of ze juist en volledig waren.

Vervolgens is voor deze potentiële doelmatigheidsinformatie (zowel over beleid als over bedrijfsvoering) uit het geverifieerde overzicht nagegaan (a) welke informatie voldoet aan de normen die gelden voor doelmatigheidsinformatie<sup>8</sup> en (b) welke informatie die in de begroting of het jaarverslag is aangekondigd, in de toekomst informatie kan geven over de doelmatigheid (zie hoofdstuk 2).

Daarna heeft de Algemene Rekenkamer geïnventariseerd welke verklaringen ministeries geven voor het feit dat de informatie over de doelmatigheid over de hele linie nog tekortschiet (zie hoofdstuk 3).

Ook heeft de Algemene Rekenkamer de wet- en regelgeving op het gebied van doelmatigheidsinformatie beoordeeld. Duidelijke, eenduidige en volledige verslagleggingseisen in de wet- en regelgeving vormen immers een noodzakelijke voorwaarde voor deugdelijke doelmatigheidsinformatie in begroting en jaarverslag (zie hoofdstuk 4).

De conclusies van het onderzoek zijn opgenomen in hoofdstuk 5 van dit rapport. In hoofdstuk 6 doet de Algemene Rekenkamer ook enkele aanbevelingen voor het verbeteren van de informatie over de doelmatigheid van het overheidsbeleid.

De minister van Financiën heeft namens het kabinet bij brief van 30 september 2003 op het onderzoek gereageerd. De reactie op hoofdlijnen is, samen met het nawoord van de Algemene Rekenkamer, opgenomen in het slothoofdstuk van dit rapport (zie hoofdstuk 7).

---

<sup>8</sup> In bijlage 2 is een overzicht opgenomen van de in het onderzoek gehanteerde normen.

## 2. AANWEZIGHEID DOELMATIGHEIDSINFORMATIE

De Comptabiliteitswet 2001 schrijft voor dat in de begroting en het jaarverslag per beleidsartikel informatie wordt gegeven over de doelmatigheid van de gerealiseerde beleidseffecten. De Algemene Rekenkamer is nagegaan in hoeverre de departementale begrotingen voor 2002 en 2003 en de jaarverslagen over 2002 voldoen aan de verslaggevingsvoorschriften (zie § 2.1) Bij deze exercitie heeft de Algemene Rekenkamer geconstateerd dat er diverse misverstanden bestaan over wat precies onder de noemer «doelmatigheidsinformatie» valt (zie § 2.2).

### 2.1 Stand van zaken

#### 2.1.1 Bouwstenen voor doelmatigheidsinformatie

Om informatie te kunnen genereren over de doelmatigheid, moeten gegevens beschikbaar zijn over de gerealiseerde effecten of prestaties van het desbetreffende beleid, alle middelen/kosten die daarmee zijn gemoeid en de kwaliteit van de geleverde effecten of prestaties. De Algemene Rekenkamer heeft bij de bestudering van de begrotingen en jaarverslagen van de ministeries geconstateerd dat bij veel beleidsartikelen één of meer van deze bouwstenen voor doelmatigheidsinformatie aanwezig zijn. Er is namelijk meestal informatie over uitgaven opgenomen, en in toenemende mate is eveneens sprake van informatie over de prestaties. Soms wordt, zoals ook de vijfde voortgangsrapportage VBTB van het Ministerie van Financiën meldt,<sup>9</sup> informatie over effecten gegeven.

---

<sup>9</sup> Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 880, nr 1. *Financieel Jaarverslag van het Rijk 2002*, Den Haag, 2003.



**Voorbeeld 1: Begroting 2003/Jaarverslag 2002 Ministerie van OCenW****Beleidsartikel 6 Hoger beroepsonderwijs (HBO)***Doelmatigheid:*

Het intern rendement (percentage gediplomeerden op basis van aantal ingeschreven studenten per jaar).

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Gemiddeld	72%	70%	70%	65%	67%	69%	69%

Het extern rendement (het percentage afgestudeerden dat 1,5 jaar na afstuderen betaald werk verricht).

	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99
Betaald werk	81%	82%	87%	86%	87%	85%

Percentage werkende afgestudeerden met betaald werk waarvoor ten minste eigen opleidingsniveau vereist is.

	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99
	78%	76%	79%	80%	81%	81%

Idem waarvoor ten minste eigen opleiding of aanverwante opleiding vereist is.

	93/94	94/95	95/96	96/97	97/98	98/99
	79%	81%	80%	79%	78%	79%

**Commentaar Algemene Rekenkamer**

Deze informatie heeft betrekking op (de kwaliteit van) prestaties of effecten van beleid. De indicatoren vormen waardevolle informatie. Ze geven echter (tot op zekere hoogte) alleen inzicht in de doeltreffendheid van het HBO en niet in de doelmatigheid waarmee de resultaten worden gerealiseerd. Geen van de indicatoren legt immers expliciet een *relatie* tussen de middelen enerzijds en de prestaties of effecten anderzijds.

Concreet: het «intern rendement» (prestaties) blijkt in de periode 1999–2001 toe te nemen. Dat is een positieve ontwikkeling, die echter nog niets zegt over de *doelmatigheid* omdat niet bekend is hoe de kosten voor het leveren van die prestaties en de kwaliteit van die prestaties zich ontwikkeld hebben. De indicator «extern rendement» zou een indicatie kunnen geven van de kwaliteit, maar deze informatie is nog niet bekend voor de genoemde periode.

Pas wanneer de prestaties worden gerelateerd aan de middelen en rekening wordt gehouden met de kwaliteit, ontstaat inzicht in de doelmatigheid.

### 2.1.2 Informatie over doelmatigheid van beleidseffecten

De Comptabiliteitswet 2001 schrijft voor dat in de begroting en het jaarverslag per beleidsartikel informatie over de doelmatigheid van de voor het beleid gerealiseerde effecten moet worden gegeven. De Algemene Rekenkamer is nagegaan in hoeverre dit voor de begrotingen 2002 en 2003 en het jaarverslag 2002 het geval was. In § 2.1.1 is al vastgesteld dat één of meer van de bouwstenen die nodig zijn om doelmatigheidsinformatie te maken vaak wel aanwezig zijn in begrotingen en jaarverslagen, maar dat daarmee nog geen daadwerkelijk inzicht in doelmatigheid wordt geboden. Daarvoor is het noodzakelijk dat de bouwstenen aan elkaar worden gerelateerd. De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat dit voor beleidseffecten niet gebeurt. Ze heeft dan ook geen enkel beleidsartikel aangetroffen waar sprake is van informatie over doelmatigheid van effecten.

### 2.1.3 Informatie over doelmatigheid van beleidsprestaties

De Algemene Rekenkamer is van mening dat het niet verstandig is om doelmatigheidsinformatie te beperken tot effecten en daarmee de beleidsprestaties die daarvoor nodig waren buiten beschouwing te laten. Ministeries kunnen makkelijker informatie over voor beleid geleverde prestaties opstellen. De aantallen van en de kosten voor deze prestaties zullen bij het ministerie in principe bekend zijn. Een ministerie weet immers als het goed is wat het zelf voor het beleid heeft gedaan en wat dat heeft gekost. Het is dan nog maar een kleine stap naar het geven van informatie over de doelmatigheid van die prestaties, waarbij de prestaties aan de kosten worden gerelateerd, rekening houdend met de kwaliteit van die prestaties.

Hoewel de Comptabiliteitswet 2001 niet expliciet voorschrijft dat in de begroting of het jaarverslag per beleidsartikel informatie gegeven moet worden over de doelmatigheid van prestaties, is de Algemene Rekenkamer toch nagegaan of hierover wellicht meer informatie beschikbaar is dan over de doelmatigheid van effecten, juist omdat de eerste soort informatie gemakkelijker te maken is (zie hiervoor hoofdstuk 3, § 3.1).

De Algemene Rekenkamer heeft echter moeten vaststellen dat bij geen enkel beleidsartikel informatie over de doelmatigheid van prestaties in de begrotingen en jaarverslagen aanwezig is.

Informatie die wordt gepresenteerd onder de noemer «doelmatigheidsinformatie» blijkt alleen betrekking te hebben op prestaties, zonder dat een relatie met de daarmee gemoeide middelen is gelegd. Ook wordt onder deze noemer nogal eens op een of andere wijze inzicht gegeven in de kwaliteit van de prestaties. Zo wordt informatie over doorlooptijden, slaagpercentages en reactietijd als doelmatigheidsinformatie betiteld, ondanks het ontbreken van een relatie met de hiervoor ingezette middelen.

Waar wél op een of andere wijze de hoeveelheid ingezette middelen wordt gepresenteerd, blijkt vaak dat de *kwaliteit* van de prestaties niet in de beschouwing is betrokken. De indicatoren geven dan wel een goede eerste aanzet tot inzicht in de doelmatigheid, maar zijn nog geen doelmatigheidsindicatoren, omdat niet duidelijk is of de scores van jaar op jaar met elkaar vergeleken kunnen worden.

**Voorbeeld 2: Begroting 2002 Ministerie van Defensie**  
**Beleidsartikel 2 Defensie Interservice Commando (Dico)**

Het Dico levert ondersteuning van velerlei aard aan de krijgsmachtdelen. Twee van de taken zijn selectie en het geven van opleidingen.

Doelmatigheidsindicatoren (x € 1) zijn bijvoorbeeld

	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Kostprijs initiële selectie	1184	1132	1126	1112	1098	1082
Kostprijs per cursist	6580	6580	6353	6353	6353	6353

**Commentaar Algemene Rekenkamer**

Deze informatie geeft de kosten per «prestatie» en heeft dus betrekking op zowel de (ingezette) middelen als de prestaties van beleid. De kostprijzen vormen echter niet zonder meer doelmatigheidsinformatie. Er is namelijk geen rekening gehouden met verschillen in de kwaliteit of de «workload» per prestatie. Als bijvoorbeeld de selectie van het ene op het andere jaar is verlicht, waardoor in principe vanzelfsprekend ook de kosten per selectie zijn afgenomen, mag uit het afnemen van de kosten per selectie niet worden geconcludeerd dat de doelmatigheid is toegenomen.

Ook worden niet altijd alle middelen meegenomen die voor het leveren van de prestatie zijn ingezet, maar bijvoorbeeld alleen de personele middelen.

**Voorbeeld 3: Begroting 2003/Jaarverslag 2002 Ministerie van OCenW**

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) heeft bij diverse onderwijsbeleidsartikelen het kengetal «kosten per leerling» opgenomen. Zo ook voor het middelbaar beroepsonderwijs (MBO). Dit kengetal is in zijn huidige vorm echter ontoereikend om inzicht in de doelmatigheid te geven. Dit heeft twee redenen:

*1. Niet alle kosten zijn meegenomen*

De kosten (uitgaven) die in het kengetal zijn verwerkt, betreffen de overdrachtsuitgaven van het ministerie aan de onderwijsinstelling. De kosten van de onderwijsinstellingen zelf die niet door overdrachtsuitgaven zijn gedekt, zijn dus niet meegenomen. Wanneer de uitgaven van het ministerie dalen, lijkt het op basis van dit kengetal alsof het proces van opleiden van leerlingen doelmatiger wordt. Dit is echter niet het geval wanneer de kosten van de onderwijsinstellingen niet navenant zijn afgenomen. Daarom moeten alle kosten in de berekening worden meegenomen.

*2. Leerling is niet zonder meer een prestatie*

De variabele «leerling» is niet zonder meer een resultaat (prestatie of effect) dat volgt uit de beleidsdoelstelling. Ter illustratie nemen we de algemene doelstelling van beleidsartikel 3 van de begroting voor 2003: «het overbrengen van kennis en vaardigheden». Het gegeven «leerling» of «aantal leerlingen» is geen resultaat dat hier logisch uit volgt. «Leerling» kan wel een benadering («proxy») zijn voor de geleverde prestatie, in casu voor een jaargang onderwijs. Maar ook de *kwaliteit* van die jaargang dient dan in de beschouwing te worden betrokken. Wordt dat niet gedaan, dan kan een daling van de kosten per leerling betekenen dat de doelmatigheid is toegenomen, maar ook dat de kwaliteit van het onderwijs is afgenomen. Welke conclusie de juiste is, valt niet zonder meer te zeggen.

## 2.2 Misverstanden

### 2.2.1 Los van elkaar gegevens vermelden

Verschillende ministeries zijn van mening dat het verspreid over begroting of jaarverslag los van elkaar vermelden van gegevens die verband houden

met doelmatigheid, hetzelfde is als het geven van doelmatigheidsinformatie. Deze losse ingrediënten geven echter geen inzicht in de mate van de doelmatigheid. Het wordt aan de lezer overgelaten om op de juiste manier kosten en prestaties of effecten met elkaar in verband te brengen en zelf zijn conclusies te trekken over de mate van doelmatigheid.

#### **Voorbeeld 4: Jaarverslag 2002 Ministerie van LNV**

##### **Beleidsartikel 1 Versterking landelijk gebied**

1.13 Landelijk Natuurlijk

Instrument: Verwerving bosuitbreidinglocaties in landinrichting

Aantal prestaties: 106 ha (realisatie) 137 ha (begroot)

Gemiddelde kosten per prestatie: € 46 915 (realisatie) € 36 302 (begroot)

Totale uitgaven (x € 1 000): 4 973 (realisatie) 4 973 (begroot)

##### **Commentaar Algemene Rekenkamer**

Deze informatie geeft inzicht in de begrote en gerealiseerde prestaties, uitgaven en gemiddelde kosten per prestatie. Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedsel-veiligheid (LNV) is een van de weinige ministeries die voor veel beleidsartikelen deze informatie presenteert. Dat is positief; het gaat om bruikbare elementen om te komen tot doelmatigheidsinformatie.

De aantallen gerealiseerde prestaties geven inzicht in wat er het jaar 2002 bereikt is. Een vergelijking met het begrote aantal prestaties geeft inzicht in hoeverre de voornemens uit de begroting zijn gerealiseerd. Hetzelfde geldt voor de inzet van middelen (uitgaven) en de gemiddelde kosten per prestatie.

De gemiddelde kosten per prestatie kunnen echter pas inzicht geven in de doelmatigheid als:

- in de kostencomponent alle kosten zijn opgenomen die voor het leveren van de prestaties zijn gemaakt; en
- de prestaties van jaar op jaar vergelijkbaar zijn; en
- er een vergelijking is gemaakt met de realisaties in andere jaren.

Aan deze voorwaarden is nog niet voldaan.

## *2.2.2 Onduidelijkheid over begrippen*

### *Kostendekkendheid*

In enkele gevallen geven ministeries in hun begroting en/of jaarverslag aan dat zij streven naar «kostendekkendheid» en dat zij met gegevens daarover inzicht in de doelmatigheid geven. Kostendekkendheid en doelmatigheid kunnen echter bezwaarlijk synoniemen van elkaar worden genoemd. Kostendekkendheid legt immers een relatie tussen de kosten en de *opbrengsten*, waarbij de effecten en prestaties buiten beeld blijven. Een kostendekkende regeling kan dus heel ondoelmatig worden uitgevoerd.

### *Kosten*

De Algemene Rekenkamer constateert verder dat het begrip «kosten», dat een centrale plaats inneemt bij doelmatigheidsinformatie, rijksbreed gezien zeer verschillend wordt ingevuld. In veel gevallen wordt wel gesproken over kosten, maar blijkt het de uitgaven te betreffen.

Uitgaven zijn betalingen die zijn gedaan op basis van aangegane verplichtingen. Kosten betreffen de waarde van de verbruikte middelen die nodig zijn voor het kunnen uitoefenen van de bedrijfsvoering. Zo wordt een computer bij aanschaf in een bepaald jaar volledig betaald (uitgaven), maar wordt slechts een deel van die computer in dat jaar «verbruikt» (kosten). De computer kan immers enkele jaren mee. Als de

uitgaven verschillen van de kosten – wat vaak het geval is – leidt het relateren van de *uitgaven* aan de prestaties of effecten dus tot verkeerde conclusies over de doelmatigheid. Uitgaven zullen immers van jaar op jaar sterk kunnen fluctueren. Ze zullen hoog zijn in het jaar dat computers worden aangeschaft. In het daaropvolgende jaar zou het bepalen van de doelmatigheid op basis van de uitgaven ten onrechte leiden tot de conclusie dat de doelmatigheid verbeterd is.

De Algemene Rekenkamer realiseert zich dat informatie over uitgaven in de huidige begrotingssystematiek vooralsnog vaak de enige informatie is die beschikbaar is, maar ze vindt wel dat bij het gebruik van uitgaven niet zonder meer gesproken mag worden van kosten.

### *Kostprijs*

Verwarring bestaat er ook rond een in de begrotingen en jaarverslagen veel voorkomend «doelmatigheids»-kengetal, te weten de «kostprijs per product». Wat hier onder verstaan wordt lijkt van ministerie tot ministerie en van beleidsartikel tot beleidsartikel te kunnen verschillen. De ene keer betreft het de integrale kosten, in andere gevallen gaat het over een deel van de kosten, ook wanneer de kosten «integraal» worden genoemd. Verder blijkt geregeld dat het begrip «kostprijs» in werkelijkheid een tarief is dat aan klanten wordt doorberekend.

#### **Voorbeeld 5: Begroting 2003 Ministerie van VROM**

##### **Beleidsartikel 12 Beheer milieurisico's van stoffen, afval en straling**

Doelmatigheidskengetal in-, uit- en doorvoer van afvalstoffen:

Kostprijs afgehandelde EVOA-kennisgevingen<sup>10</sup> in € 1 (1998–2001 realisaties, 2002–2003 begroot):

1998	1999	2000	2001	2002	2003
843	889	1015	1287	1348	1348

#### **Commentaar Algemene Rekenkamer**

Deze informatie geeft de kosten per prestatie en heeft dus betrekking op zowel de (ingezette) middelen als de prestaties van beleid. In de kostprijs zijn echter niet alle kosten opgenomen die gemoeid zijn met de prestatie «afhandelen EVOA-kennisgevingen». Zo zijn onder meer de interne kosten van het ministerie (voornamelijk personele kosten) niet meegenomen. Anderzijds heeft een deel van de kosten die in de kostprijs zijn verwerkt geen betrekking op de prestatie. Beide constatering leiden tot de conclusie dat het kengetal geen inzicht geeft in de werkelijke kosten en er derhalve ook geen inzicht in de doelmatigheid mee kan worden gegeven.

Wanneer bijvoorbeeld de kostprijs in de loop van de tijd is toegenomen doordat de kosten die geen betrekking hebben op de EVOA-kennisgevingen sterk zijn gestegen, mag op grond van bovenstaande informatie geen conclusie worden getrokken over (ontwikkelingen in) de doelmatigheid.

Met het oog op doelmatigheidsinformatie is hier in elk geval verbetering mogelijk door de werkelijke kosten die gemaakt zijn voor de prestaties te relateren aan de geleverde prestaties.

### *Tarieven*

Ook tarieven worden vaak beschouwd als doelmatigheidsindicator. Ze geven echter niet per definitie inzicht in de doelmatigheid, zeker niet van jaar op jaar. Tarieven zeggen slechts globaal iets over de gemaakte kosten; ze zijn immers gebaseerd op de realisatie in het recente verleden in combinatie met verwachte ontwikkelingen. Een daling van de tarieven van het ene op het andere jaar kán betekenen dat de doelmatigheid is toegenomen, maar kan net zo goed een indicatie zijn van een verkeerde prognose van de ontwikkeling van kosten en aantallen prestaties. De

<sup>10</sup> EVOA: EEG-Verordening betreffende toezicht en controle op de overbrenging van afvalstoffen binnen, naar en uit de Europese Gemeenschap.

ontwikkeling van de tarieven op langere termijn kan wel een indicatie voor de ontwikkeling van de doelmatigheid zijn.

#### *Doelmatigheid «in het algemeen»*

Ten slotte wordt in de begrotingen en jaarverslagen vaak gesproken van doelmatigheid in termen van een algemeen «streven naar doelmatigheid» en veronderstellingen over «mogelijke verbetering van doelmatigheid». Deze informatie geeft echter geen inzicht in de mate van doelmatigheid. Er wordt immers geen relatie gelegd tussen middelen en prestaties/ effecten van het beleid. Tevens vindt er geen vergelijking plaats met een maatstaf (bijvoorbeeld een vergelijking in de tijd), waardoor er geen inzicht kan worden verkregen in de (verandering in de) mate van doelmatigheid.

#### *2.2.3 Transparantie*

De wet- en regelgeving biedt de mogelijkheid om per beleidsartikel af te zien van het opnemen van doelmatigheidsinformatie. Een reden daarvoor kan zijn dat er geen geschikte gegevens voorhanden zijn.<sup>11</sup> Volgens de Algemene Rekenkamer ligt het in die gevallen voor de hand dat expliciet wordt beargumenteerd *waarom* er geen doelmatigheidsinformatie kon worden gegeven.

De Algemene Rekenkamer heeft evenwel geconstateerd dat in de begrotingen en jaarverslagen vrijwel nergens het ontbreken van doelmatigheidsinformatie is toegelicht. Alleen in de begrotingen van de Ministeries van Buitenlandse Zaken en Defensie is aangegeven dat het «gezien de aard van het beleid niet mogelijk is inzicht te geven in de doeltreffendheid». Daarmee vervalt ook de mogelijkheid om doelmatigheidsinformatie over de effecten van het beleid op te nemen. Dit sluit overigens niet uit dat nog steeds de mogelijkheid bestaat om doelmatigheidsinformatie over *prestaties* op te nemen.

De wet- en regelgeving biedt voorts de mogelijkheid om, als er geen reguliere prestatiegegevens voorhanden zijn, de doelmatigheidsinformatie te genereren door middel van beleidsevaluatieonderzoek. Dat dient in de regel ten minste eens in de vijf jaar plaats te vinden. De Algemene Rekenkamer heeft vastgesteld dat toekomstige informatie over doelmatigheid in groeiparagrafen van zes begrotingshoofdstukken wordt aangekondigd. Bij dertig van de in totaal 154 beleidsartikelen in alle begrotingshoofdstukken is aangegeven dat op dit moment ontbrekende doelmatigheidsinformatie op korte of langere termijn valt te verwachten uit lopende of geplande beleidsevaluaties of in de vorm van kengetallen of indicatoren die een relatie leggen tussen middelen en prestaties. Daarnaast heeft de Algemene Rekenkamer geconstateerd dat de resultaten van afgeronde evaluaties over doelmatigheid niet altijd worden gerapporteerd in de begroting of het jaarverslag. Ministeries beschikken dus over meer informatie dan ze aan de Tweede Kamer melden.

<sup>11</sup> Mogelijke oorzaken: informatie over doelmatigheid is onmogelijk, niet zinvol, niet doelmatig te geven (te duur), of de doelmatigheid wordt pas op een later tijdstip geëvalueerd.

<sup>12</sup> Deze constatering heeft de Algemene Rekenkamer ook in eerdere onderzoeken gedaan. Zie onder andere: Bestrijding uitstoot broeikasgassen (Tweede Kamer, vergaderjaar, 2001–2002, 28 272, nrs. 1–2) en Stimulering midden- en kleinbedrijf en ondernemerschap (Tweede Kamer, vergaderjaar, 2001–2002, 28 115, nrs. 1–2).

Ten slotte heeft de Algemene Rekenkamer opgemerkt dat beleidsdoelstellingen en de beoogde prestaties of effecten die daarbij horen nogal eens onvoldoende concreet en meetbaar zijn geformuleerd (zie ook de vijfde voortgangsrapportage VBTB). Dit bemoeilijkt het meten van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de effecten en prestaties in de praktijk en beperkt zo de mogelijkheden van de verantwoording hierover.<sup>12</sup>

### **3. OORZAKEN VOOR HET ONTBREKEN VAN DOELMATIGHEIDSINFORMATIE**

Tijdens het onderzoek heeft de Algemene Rekenkamer aan de onderzochte ministeries onder meer gevraagd naar redenen voor het ontbreken van doelmatigheidsinformatie. Een deel van de oorzaken van het ontbreken van deugdelijke doelmatigheidsinformatie blijkt buiten het bereik van de ministeries te liggen (zie § 3.1). Maar er zijn ook punten die door de ministeries ter verbetering van de doelmatigheidsinformatie kunnen worden opgepakt (zie § 3.2).

#### **3.1 Oorzaken buiten het bereik van de ministeries**

De Algemene Rekenkamer signaleert enkele oorzaken voor het ontbreken van deugdelijke doelmatigheidsinformatie die buiten het bereik van de ministeries liggen.

##### *Complexiteit materie*

Volgens veel ministeries is één van de belangrijkste redenen waarom er (nog) geen doelmatigheidsinformatie in de begrotingen en jaarverslagen is opgenomen, dat het genereren van doelmatigheidsinformatie over effecten vaak *niet mogelijk* is.

Eén ministerie stelt dat de eis van een directe relatie tussen middelen en effecten «...voorbijgaat aan de complexiteit; deze relatie is hooguit plausibel te maken.» Een ander ministerie stelt dat voor programma-kosten veelal een directe relatie ontbreekt met de prestatie-indicator. Het inzichtelijk maken van de doeltreffendheid van het beleid en de doelmatigheid van de effecten en prestaties is zo complex, dat «... tot nu toe niet op een zinvolle en betrouwbare manier relaties gelegd konden worden tussen middelen en *output* of *outcome* van het beleid.»

Er wordt vaak opgemerkt dat veel (ook externe) factoren meespelen, zoals de wereldeconomie en de demografie. Bovendien worden vaak meer beleidsinstrumenten tegelijk voor bepaalde doelen ingezet, zijn verscheidene ministeries gedeeld verantwoordelijk en zijn er veel andere actoren in het spel. Ook de «aard van het beleidsonderwerp» en de internationale context worden genoemd als factoren die bijdragen aan de complexiteit.

De Algemene Rekenkamer is zich ervan bewust dat er altijd beleidsartikelen zullen zijn waarvoor het moeilijk of niet mogelijk is informatie over de doeltreffendheid van het beleid op te nemen. In dergelijke gevallen ontbreekt ook de mogelijkheid uitspraken te doen over de doelmatigheid van het beleid.

Zo heeft het Ministerie van Algemene Zaken als beleidsdoelstelling om «de eenheid van het algemeen regeringsbeleid te bevorderen.» Het zal niet eenvoudig zijn om een streefwaarde voor die «eenheid» te bedenken, laat staan vast te stellen in welke mate de activiteiten van het ministerie hebben bijgedragen aan het bereiken van die streefwaarde.

Een ander voorbeeld is het beleidsartikel «internationale ordening» op de begroting van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De begroting geeft als toelichting dat het doel van internationale ordening «een vreedzame, veilige, welvarende en rechtvaardige wereld met een duurzaam milieu» is. Het is de vraag of het mogelijk is om vast te stellen in welke mate het beleid van het ministerie heeft bijgedragen aan het bereiken van dit doel. Dit nog los van de vraag of het überhaupt mogelijk is de effecten zelf in kaart te brengen.

Doelmatigheidsinformatie over beleidseffecten voor dit soort beleidsartikelen zal niet te genereren zijn of alleen tegen zeer hoge kosten. De RPE meldt in dit verband dat beargumenteerd kan worden afgeweken van de norm dat al het beleid gericht op algemene en operationele doelstellingen, eens in de vijf jaar moet worden geëvalueerd. Afwijkingen zijn toegestaan als de kosten van evaluatieonderzoek in negatieve verhouding staan tot de mate van extra inzicht in doelmatigheid of doeltreffendheid.

#### *Kosten van doelmatigheidsinformatie*

Diverse ministeries merken op dat het geven van doelmatigheidsinformatie grote investeringen in termen van tijd en geld zou vergen. Het is volgens hen de vraag of deze investeringen in bijvoorbeeld administratieve veranderingen of een tijdschrijfsysteem nog in verhouding staan tot de te verkrijgen doelmatigheidsinformatie. Zo stelt een ministerie dat het benoemen van prestatie-indicatoren bij een operationele doelstelling die gerelateerd zijn aan de kosten, direct zou leiden tot een herinrichting van de administratie. De vraag werd ook gesteld of het in kaart brengen van de doelmatigheid zelf wel doelmatig is.

De Algemene Rekenkamer vindt het niet op voorhand onterecht als een ministerie besluit geen doelmatigheidsinformatie te verzamelen. Zoals aangegeven biedt de RPE de mogelijkheid hiertoe. De RPE stelt wel als voorwaarde dat deze keuze *onderbouwd* moet zijn. De Algemene Rekenkamer vindt dat dergelijke besluiten, inclusief de beweegredenen daarvoor, expliciet aan de Tweede Kamer moeten worden gemeld, in begroting of jaarverslag. De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat dit tot nu toe niet gebeurt.

#### *Groeitraject*

Bijna alle ministeries noemen ook het feit dat VBTB nog in ontwikkeling is als een verklarende factor voor het (nog) ontbreken van doelmatigheidsinformatie. Op dit moment wordt in de begrotingen vooral aandacht besteed aan het beschrijven van prestaties en effecten. De relatie tussen de middelen enerzijds en de effecten en prestaties anderzijds komt pas in een later stadium aan bod, omdat het meer inspanning en tijd vergt of omdat pas later de uitkomsten van evaluaties beschikbaar komen. Daarnaast geeft één ministerie aan dat doeltreffendheid van beleid (politieke) prioriteit heeft boven de doelmatigheid. Twee ministeries noemen de inputgerelateerde begrotingssystematiek die tot voor enige jaren werd gehanteerd een belemmering voor het verkrijgen van inzicht in de doelmatigheid. In de oude systematiek speelde informatie over doelmatigheid geen wezenlijke rol, aldus een van deze ministeries.

De Algemene Rekenkamer realiseert zich dat aan het begin van het VBTB-traject nog niet alles voor honderd procent in orde kan zijn.

### **3.2 Oorzaken binnen het bereik van de ministeries**

Naast de oorzaken die buiten het bereik van de ministeries liggen, signaleert de Algemene Rekenkamer ook oorzaken waaraan de ministeries in meer of mindere mate iets kunnen doen.

#### *Selectieve informatievoorziening*

De stelling van verschillende ministeries is dat men over bepaalde doelmatigheidsinformatie wel beschikt, maar deze niet in de begroting



heeft gepresenteerd. Volgens één ministerie was dit om redenen van transparantie en leesbaarheid.

De Algemene Rekenkamer signaleert op dit punt een spanning tussen twee ambities van VBTB. Aan de ene kant is het de bedoeling om beter inzicht te verschaffen in de relatie tussen de doelstellingen, de middelen en de prestaties/effecten van beleid (transparantie). Hieruit vloeit (de vraag naar) veel «informatie» voort. Aan de andere kant wil men de begrotingen en jaarverslagen compact houden.

#### *Misverstanden*

Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven, is op dit moment vaak sprake van een onjuiste invulling van het begrip doelmatigheid en/of is informatie die wordt gegeven geen deugdelijke doelmatigheidsinformatie. In deze gevallen kan het ministerie verbeteringen doorvoeren. Gelijkijdig met dit rapport heeft de Algemene Rekenkamer onder de titel *Meten van doelmatigheid* een handreiking gepubliceerd, die hierbij van nut kan zijn.

#### *Meetbaarheid doelmatigheid*

De ministeries hebben het ook in eigen hand om beleidsdoelstellingen voldoende concreet en meetbaar te formuleren, hetgeen, zoals uit verschillende onderzoeken blijkt, nog lang niet altijd het geval is.<sup>13</sup>

#### *Verspreid gegevens vermelden*

Het komt voor dat de diverse bouwstenen van doelmatigheidsinformatie verspreid over begroting en jaarverslag worden opgenomen. Volgens verschillende ministeries kunnen deze elementen samen inzicht geven in de doelmatigheid.

De Algemene Rekenkamer meent dat de ministeries ook op dit punt zelf de mogelijkheid hebben expliciet doelmatigheidsinformatie in begroting en jaarverslag op te nemen (zie ook § 2.2.1).

#### *Impliciete doelmatigheidsinformatie*

Sommige ministeries stellen dat weliswaar niet altijd expliciet de woorden «doelmatigheid» of «efficiëntie»<sup>14</sup> worden gebruikt, maar dat impliciet wel degelijk sprake is van doelmatigheidsinformatie.

De Algemene Rekenkamer is van mening dat het de transparantie van begroting en jaarverslag zeer ten goede zou komen als doelmatigheidsinformatie op een duidelijk herkenbare manier wordt gepresenteerd. Zij vindt dat het niet aan de lezer moet worden overgelaten of bepaalde informatie doelmatigheidsinformatie is. De Algemene Rekenkamer heeft overigens in de departementale begrotingen noch in de departementale jaarverslagen doelmatigheidsinformatie aangetroffen (zie hoofdstuk 2).

---

<sup>13</sup> *Bestrijding uitstoot broeikasgassen* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 272, nrs. 1–2); *Stimulering midden- en kleinbedrijf en ondernemerschap* (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 115, nrs. 1–2) en *Tussen beleid en uitvoering. Lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer*. (Tweede Kamer, vergaderjaar 2002–2003, 28 831, nrs. 1–2).

<sup>14</sup> De woorden «doelmatigheid» en «efficiëntie» zijn synoniemen van elkaar.

#### 4. WET- EN REGELGEVING

Duidelijke, eenduidige en volledige verslagleggingseisen in de wet- en regelgeving zijn een noodzakelijke voorwaarde voor deugdelijke doelmatigheidsinformatie in begroting en jaarverslag. De Algemene Rekenkamer heeft geconstateerd dat in de relevante wet- en regelgeving niet aan deze voorwaarden is voldaan.

Zo bevat de Memorie van Toelichting op de Comptabiliteitswet 2001 een identieke definitie voor de begrippen doelmatigheid van bedrijfsvoering en doelmatigheid van apparaatsuitgaven, terwijl dit verschillende begrippen zijn.<sup>15</sup>

Het is verder onduidelijk of er een verslaggevingseis is voor de doelmatigheid over prestaties (in termen van de wet- en regelgeving: doelmatigheid van bedrijfsvoering).

De definitie van *prestaties* in de Memorie van Toelichting leidt er overigens toe dat, zelfs al zou er een verslaggevingseis voor de doelmatigheid van prestaties zijn, de ministeries op dit moment alleen verplicht zijn doelmatigheidsinformatie te verschaffen over de relatie tussen de *door het ministerie* geleverde prestaties en de daarvoor *door het ministerie* gemaakte kosten.

Veel beleid wordt echter uitgevoerd door derden, zoals rechtspersonen met een wettelijke taak en decentrale overheden. Als informatie over de doelmatigheid van prestaties die worden geleverd door derden niet wordt meegenomen in de doelmatigheidsinformatie in de begroting en het jaarverslag, blijft de doelmatigheid van een groot deel van de beleidsprestaties buiten beschouwing. De begrotingen en jaarverslagen bieden de Tweede Kamer op die manier dus geen inzicht in de doelmatigheid van deze beleidsprestaties.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> In dit hoofdstuk zijn de belangrijkste bevindingen genoteerd. Zie voor een uitgebreidere beschrijving bijlage 3.

<sup>16</sup> De Comptabiliteitswet 2001 voorziet wel in een plicht voor zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen met een wettelijke taak om aan de betreffende ministers periodiek inzicht te verschaffen over de door hen te leveren en geleverde prestaties (artikel 44a).

## 5. CONCLUSIES

De begrotingen 2002 en 2003 en het jaarverslag 2002 bevatten reeds veel gegevens die te beschouwen zijn als noodzakelijke bouwstenen van doelmatigheidsinformatie. Behalve informatie over uitgaven is er in toenemende mate informatie beschikbaar over door de ministeries geleverde *beleidsprestaties*.

Deze prestaties en uitgaven worden echter vrijwel niet in onderlinge samenhang gepresenteerd of zijn vaak niet aan elkaar te koppelen. Vrijwel altijd ontbreekt een vergelijking met dezelfde informatie uit voorgaande jaren.

Informatie over *beleidseffecten* is nog zo goed als afwezig. Mede hierdoor is er voor geen enkel beleidsterrein in de begrotingen 2002 en 2003 en het jaarverslag 2002 informatie over de doelmatigheid van de beleidsprestaties en -effecten.

De Algemene Rekenkamer concludeert dat hiermee niet voldaan is aan de verslaggevingseis uit de Comptabiliteitswet 2001. Dat betekent dat rijksbreed het inzicht ontbreekt of beleid tegen zo laag mogelijke kosten wordt uitgevoerd. Omdat er nu geen zicht is op de doelmatigheid van het rijksbeleid zal het zonder substantiële verbeteringen in de informatievoorziening over doelmatigheid en doeltreffendheid niet duidelijk worden of de efficiencykortingen uit de strategische akkoorden van de kabinetten Balkenende-I en -II resultaat hebben.

De oorzaken van de afwezigheid van doelmatigheidsinformatie (op dit moment) liggen voor een deel buiten de beïnvloedings sfeer van de ministeries. Het gaat dan om de volgende factoren:

- *Complexiteit materie en kosten informatieverzameling.*  
Er zullen altijd beleidsartikelen zijn waarvoor het moeilijk of zelfs niet mogelijk is om de doeltreffendheid van het beleid vast te stellen. Doelmatigheidsinformatie over *beleidseffecten* zal dan ook vaak niet te genereren zijn of tegen dermate hoge kosten dat het de vraag is of die informatieverzameling zelf nog wel doelmatig is.
- *Het groeitraject VBTB.* De rijksoverheid staat nog aan het begin van het traject waarin begroting en jaarverslag worden opgesteld conform de VBTB-eisen. Er wordt in dit beginstadium veelal prioriteit gegeven aan informatie over prestaties en uitgaven. Het zal nog enige tijd vergen om tot volwaardige begrotingen en jaarverslagen te komen.

Er zijn echter ook factoren die wél binnen de beïnvloedings sfeer van de ministeries liggen:

- *Ondeugdelijke doelmatigheidsinformatie; onjuiste invulling van het begrip doelmatigheid.* De afwezigheid van (deugdelijke) doelmatigheidsinformatie in begroting en jaarverslag neemt niet weg dat de ministeries daadwerkelijk inspanningen leveren om de doelmatigheid van effecten en prestaties in kaart te krijgen. Deze exercities leveren tot nu toe echter geen informatie op die voldoet aan de normen voor doelmatigheidsinformatie. Dit komt doordat alleen informatie wordt gegeven over de bouwstenen van doelmatigheidsinformatie, hetgeen geen doelmatigheidsinformatie is. Het komt ook door een onjuiste invulling van het begrip «doelmatigheid».
- *Onvoldoende concreet en meetbaar geformuleerde beleidsdoelstellingen.* Het feit dat beleidsdoelstellingen en de beoogde prestaties of effecten nogal eens onvoldoende concreet en meetbaar zijn geformuleerd, bemoeilijkt het meten van de doeltreffendheid en doelmatigheid van de effecten en prestaties in de praktijk.
- *Selectieve informatievoorziening.* Ministeries nemen informatie soms

niet in de begrotingen en jaarverslagen op. Zij doen dit onder meer met het oog op de leesbaarheid van deze documenten.

De wet- en regelgeving op het gebied van doelmatigheid is op onderdelen onduidelijk, niet eenduidig en onvolledig. De Algemene Rekenkamer wijst erop dat het ontbreken van een eenduidig, duidelijk en volledig begrippenkader het risico van onvolledige en onjuiste doelmatigheidsinformatie vergroot. Onder meer is niet duidelijk of de ministeries zich moeten verantwoorden over de doelmatigheid van hun beleidsprestaties en, zo dit wel het geval zou zijn, is niet geregeld dat ze zich ook moeten verantwoorden over prestaties die zijn geleverd door derden, zoals rechtspersonen met een wettelijke taak en decentrale overheden. Naar het oordeel van de Algemene Rekenkamer mist de Tweede Kamer hierdoor een verantwoording over de doelmatigheid van een belangrijk deel van het overheidsbeleid.

## 6. AANBEVELINGEN

### 6.1 Doelmatigheidsinformatie

De Algemene Rekenkamer signaleert het gevaar dat met het voldoen aan alle verslaggevingseisen op het gebied van doelmatigheid, de wens van de Tweede Kamer om beknopte begrotingen en jaarverslagen te krijgen wordt doorkruist. Als voor élk effect en élke prestatie doelmatigheidsinformatie (en alle overige verplichte informatie) zou moeten worden opgenomen – voor zover dat mogelijk is – dan zouden de begrotingen en jaarverslagen aanmerkelijk omvangrijker kunnen worden dan ze momenteel zijn.

Er bestaat, met andere woorden, een spanning tussen twee ambities van VBTB. Aan de ene kant wil men beter inzicht verschaffen in de relatie tussen de doelstellingen, de middelen en de prestaties/effecten van beleid (transparantie). Een logisch gevolg hiervan is (de vraag naar) veel «informatie». Aan de andere kant streeft men er echter naar de begrotingen en jaarverslagen compact te laten zijn.

De Algemene Rekenkamer beveelt daarom kabinet en Tweede Kamer aan na te denken over de vraag *hoeveel en welke* doelmatigheidsinformatie in begroting en jaarverslag moet komen. Zoals aangegeven bieden wet- en regelgeving hierover geen uitsluitel. Enkele mogelijke criteria voor de inperking van de informatiestroom zijn:

- *Marges hanteren.* Informatie behoeft pas te worden opgenomen als begrote waarden met een bepaalde marge zijn overschreden.
- *Prioriteren.* Er kan voor worden gekozen alleen informatie over de belangrijkste prestatie-indicatoren op te nemen.
- *Verwijzen.* Indien informatie al op een andere wijze aan de Tweede Kamer is verstrekt of in een openbare bron beschikbaar is, zou kunnen worden volstaan met een verwijzing.

Aan de ministers beveelt de Algemene Rekenkamer aan om in het jaarverslag van hun departement bij elk beleidsartikel een overzichtstabel op te nemen waarin kort voor alle beoogde effecten en prestaties wordt ingegaan op: doelrealisatie, doeltreffendheid, uitgaven/kosten en verbetering/verslechtering van de doelmatigheid. Elementen waarvoor in de Comptabiliteitswet 2001 een verslaggevingseis is opgenomen. Zo'n overzichtstabel geeft kort en in één oogopslag expliciet voor alle voorgenomen effecten en/of prestaties inzicht in welke mate deze (door het beleid) bereikt zijn (doelrealisatie en doeltreffendheid), hoe veel dat gekost heeft en in hoeverre de doelmatigheid is verbeterd/verslechterd. Als er geen informatie over een of meer van deze punten beschikbaar is, zou moeten worden aangegeven in welk jaar deze naar verwachting beschikbaar komt. Als de informatie volgens het ministerie niet te geven is (te duur, onmogelijk) of het kabinet en de Tweede Kamer hebben aangegeven dat ze de informatie niet «wensen», zou dat ook expliciet aangegeven moeten worden. Op deze wijze:

- worden de effecten en prestaties transparanter;
- ontstaat beter zicht op de wijze waarop ministeries van plan zijn de Tweede Kamer informatie te verschaffen over concrete prestaties en effecten;
- is het voor iedereen duidelijk als ministeries van mening zijn dat (doelmatigheids-)informatie niet mogelijk of erg duur is (waarmee tegelijkertijd zichtbaar wordt dat VBTB niet betekent dat voor elk beleidsartikel alle informatie is te geven en er een discussie over kosten en baten van doelmatigheidsinformatie kan komen);

- is het voor iedereen duidelijk waar en waarover het kabinet en de Tweede Kamer geen informatie «wensen»;
- wordt voorkomen dat de jaarverslagen onleesbaar dik worden (de tabel geeft immers kort en in één oogopslag inzicht);
- beschikken de ministeries over een stappenplan voor de verbetering van de informatievoorziening (de tabel kan immers als zodanig dienst doen).

#### Voorbeeldtabel

Beleidsartikel 1	Doelrealisatie	Doeltreffendheid	Kosten/uitgaven	Doelmatigheid
– effect 1	Evaluatie in 2005	Evaluatie in 2005	€ 43 500 000	geen informatie mogelijk
– effect 2	90% gerealiseerd	60% door beleid	€ 98 500 500	gelijk gebleven
– effect 3	Evaluatie in 2004	Tweede Kamer wenst geen informatie	€ 3 500 000	Tweede Kamer wenst geen informatie
Enzovoort				
– prestatie 1	110%	nvt	€ 23 500 000	afgenomen
– prestatie 2	80%	nvt	€ 8 000 000	gelijk gebleven
– prestatie 3	100%	nvt	€ 73 500 000	toegenomen
– prestatie 4	informatie in 2004	nvt	€ 3 500 000	informatie in 2007
Enzovoort				
– apparaatsuitgaven	nvt	nvt	€ 2 300 000	+ 10%

De Algemene Rekenkamer ziet, anders dan bij beleidseffecten, bij *beleidsprestaties* relatief veel mogelijkheden voor het genereren van doelmatigheidsinformatie. Zij beveelt de ministers daarom aan om de doelmatigheidsinformatie stapsgewijs te verbeteren:

1. Zorg eerst voor betere doelformulering.
2. Zorg dan voor (betere) informatie over beleidsprestaties en voor doelmatigheidsinformatie over beleidsprestaties.
3. Ga vervolgens informatie over beleidseffecten verzamelen.
4. Zorg ten slotte – voor zover mogelijk – voor het genereren en geven van doelmatigheidsinformatie over beleidseffecten.

Bij het opstellen van de doelmatigheidsinformatie zou gebruikgemaakt kunnen worden van de handreiking die de Algemene Rekenkamer onder de titel *Meten van doelmatigheid* gelijktijdig met dit rapport heeft gepubliceerd.

Ten slotte beveelt de Algemene Rekenkamer de ministers aan om onder de noemer «doelmatigheidsinformatie» alleen informatie te presenteren die daadwerkelijk inzicht geeft in de doelmatigheid, en dus geen informatie doelmatigheidsinformatie te noemen die het niet is.

## 6.2 Wet- en regelgeving

Duidelijke, eenduidige en volledige verslaggevingseisen zijn een noodzakelijke voorwaarde voor deugdelijke doelmatigheidsinformatie in begroting en jaarverslag. De Algemene Rekenkamer beveelt het kabinet dan ook aan de terminologie en definiëring van onder andere doelmatigheid (van beleid en bedrijfsvoering) en van prestaties en (intermediaire) effecten zoals deze worden gehanteerd in de Comptabiliteitswet 2001, de Memorie van Toelichting bij de Comptabiliteitswet, de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid en Rijksbegrotingsvoorschriften te harmoniseren.

Ook het «verantwoordingsgat» als het gaat om de doelmatigheid van beleid dat door derden is uitgevoerd, zou moeten worden gedicht door de wet- en regelgeving ter zake aan te passen.  
Tot slot zou er eenduidigheid moeten komen over het begrip «kosten».

## **7. REACTIE KABINET EN NAWOORD ALGEMENE REKENKAMER**

### **7.1 Algemene reactie**

De minister van Financiën heeft namens het kabinet op het onderzoek gereageerd, bij brief van 30 september 2003. De minister schrijft dat, zoals hij in de kabinetsreactie op het onderzoek van de Algemene Rekenkamer *Groei paragraaf 2002–2003* reeds had aangegeven, het merendeel van de aanbevelingen betrokken zal worden bij de VBTB-evaluatie in 2004.

Het kabinet vindt het goed om te constateren dat de Algemene Rekenkamer oog heeft voor de (on)mogelijkheden om doelmatigheidsinformatie beschikbaar te krijgen. Het rapport van de Algemene Rekenkamer ondersteunt de VBTB-lijn dat – vanwege causaliteitsaspecten en kosten/batenafwegingen (acceptabele kosten) – een volledig zicht op de prestaties, effecten en de doelmatigheid van beleid in de meeste gevallen niet realistisch is.

Volgens het kabinet constateert de Algemene Rekenkamer terecht dat op het punt van de doelmatigheid van beleidsprestaties die met apparaatsuitgaven zijn gerealiseerd (kostprijs en kwaliteit van prestaties) meer inzicht mogelijk is. Ook het kabinet ziet op dit terrein verbeterpunten, maar wil waken voor al te hoge verwachtingen die met dit rapport mogelijk bij de Tweede Kamer worden gewekt.

Het kabinet stelt de handreiking voor het opstellen van doelmatigheidsinformatie op prijs. Het gaat ervan uit dat de Algemene Rekenkamer deze niet als normatief kader zal hanteren en consistentie zal betrachten met het begrippenkader in wet- en regelgeving. Het kabinet ziet deze handreiking als een eerste aanzet om te komen tot een pragmatisch hulpmiddel, dat zal moeten gaan aansluiten op het realistische stappenplan dat de Algemene Rekenkamer heeft aanbevolen.

Het kabinet is ten slotte van mening dat het groeitrajec van VBTB nog niet is afgerond. Meer «selectiviteit» en de concrete suggesties die de Algemene Rekenkamer daarvoor doet ondersteunen het streven naar meer eenvoud bij VBTB. Met de beleidsprogramma's in de begroting 2004 en hoofdstuk drie in de Miljoenennota 2004 is hiertoe een eerste aanzet gegeven. Een aanzet die zijn verdere neerslag in de ontwerp-begroting 2005 en daarop volgende begrotingen moet krijgen.

### **7.2 Reactie op aanbevelingen Algemene Rekenkamer en nawoord Algemene Rekenkamer**

#### *Op te nemen doelmatigheidsinformatie*

In reactie op de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om na te denken over de vraag hoe veel en welke doelmatigheidsinformatie in begroting en jaarverslag zou moeten komen, meldt het kabinet dat het de gedane suggesties: «om marges te hanteren, prioriteiten te stellen en te verwijzen naar andere Kamerstukken of openbare bronnen» ter harte zal nemen.

Het kabinet legt de suggestie om in het jaarverslag een overzichtstabel op te nemen naast zich neer. In de ontwerp-begroting 2004 hebben ministers in de laatste rijksbrede voorgeschreven VBTB-paragraaf aangegeven wat zij zien als een realistisch VBTB-eindperspectief voor hun begrotingen, inclusief mogelijkheden voor het opnemen van doelmatigheidsinformatie. Als niets is opgenomen of benoemd, is daarmee expliciet gemaakt wat de



Tweede Kamer nog kan verwachten en waarover zij de discussie kan aangaan.

Het kabinet is wel gevoelig voor het argument dat de Tweede Kamer zo veel mogelijk duidelijkheid moet krijgen over de afwegingen die ten grondslag liggen aan de gepresenteerde doelen, middelen, prestaties en effecten.

Het streven is om goede, betrouwbare informatie over de prestaties van de overheid op te nemen. Wat de effecten van beleid betreft is het streven eveneens om goede en betrouwbare informatie te geven, maar het blijft vaak moeilijk om een eenduidige relatie tussen prestaties en effecten te leggen. Bij de evaluatie van VBTB in 2004 zal in dat opzicht worden gezien hoe meer duidelijkheid over de keuze voor bepaalde informatie in begroting en jaarverslag valt te geven.

Nawoord Algemene Rekenkamer:

De Algemene Rekenkamer kan zich vinden in de keuze van het kabinet om in de VBTB-paragrafen in de begrotingen 2004 aan te geven wat een realistisch VBTB-eindperspectief is. De inhoud die deze VBTB-paragrafen hebben stelt haar op dit punt echter niet gerust. Gezien de afwezigheid van doelmatigheidsinformatie in de begrotingen 2002 en 2003 en de jaarverslagen 2002 zou in de VBTB-paragrafen van de begrotingen 2004 veelvuldig een passage over (de uitzichten op) doelmatigheidsinformatie verwacht mogen worden. In de praktijk is dit slechts in minder dan een vijfde van de VBTB-paragrafen het geval. Dit betekent dat bij meer dan viervijfde van de beleidsartikelen geen doelmatigheidsinformatie zal worden opgenomen. De argumentatie voor het niet in toekomstige begrotingen en jaarverslagen opnemen van doelmatigheidsinformatie ontbreekt in de meeste gevallen.

De Algemene Rekenkamer heeft overigens met instemming kennisgenomen van de toezegging van het kabinet om bij de evaluatie van VBTB in 2004 te bezien hoe meer duidelijkheid over de keuze voor bepaalde informatie in begroting en jaarverslag valt te geven. Zij gaat ervan uit dat hierbij ook doelmatigheidsinformatie betrokken zal worden, hoewel het kabinet dit niet expliciet toezegt.

#### *Onduidelijkheden in wet- en regelgeving*

De Algemene Rekenkamer beval verder aan de terminologie van onder andere doelmatigheid van beleid en van prestatie in de Comptabiliteitswet (CW), de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (RPE) en de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) te harmoniseren. In reactie hierop geeft het kabinet aan zich zorgen te maken over de indruk die door dit onderzoek zou kunnen ontstaan, dat er onduidelijkheden schuilen in de wet- en regelgeving. Men is het daarmee niet eens.

Het kabinet vindt het risico dat de Algemene Rekenkamer ziet van theoretische aard is. Volgens het kabinet blijkt dat in de praktijk het in de wet bedoelde verschil tussen de doelmatigheid van de bedrijfsvoering (artikel 21 CW) en de doelmatigheid van apparaatsuitgaven (artikel 5 CW) ook als zodanig wordt ervaren. In het eerste geval staat de sturing en beheersing van (alle) processen die binnen ministeries plaatsvinden gericht op het realiseren van beleidsdoelstellingen centraal. Bij artikel 5 CW, met als tegenhanger de jaarverslag(gevings)eis in artikel 54 CW, vormen de uitgaven de invalshoek.

Bovenstaande neemt niet weg dat het kabinet opmerkingen over onduidelijkheden in haar regelgeving serieus neemt. De VBTB-evaluatie 2004 zal inzichten opleveren over verklarende factoren voor het wel of niet (kunnen of willen) toepassen van de VBTB-normatiek. Naast de wettelijke

kaders, normstelling en toelichting en de communicatie daarover, zullen onder andere beleidsspecifieke omstandigheden en bestuurlijke (on)mogelijkheden nadrukkelijk onderdeel zijn van deze evaluatie.

Nawoord Algemene Rekenkamer:

Vanwege het belang van duidelijke, eenduidige en volledige wet- en regelgeving is de Algemene Rekenkamer verheugd dat het kabinet haar constatering over de wet- en regelgeving serieus neemt en zal betrekken bij de VBTB-evaluatie in 2004.

#### *Verantwoording over door derden uitgevoerd beleid*

In antwoord op de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om de wet- en regelgeving zodanig aan te passen dat het «verantwoordingsgat» op het punt van de doelmatigheid van door derden uitgevoerd beleid wordt gedicht, meldt het kabinet dat het van mening is dat er een *formeel* sluitende verantwoordingsketen is neergelegd in wet- en regelgeving:

1. Alle begrotingsgefinancierde uitgaven van rijkswege die aan het beleid ten grondslag liggen staan ook in de begroting.
2. Het jaarverslag vormt het spiegelbeeld van de begroting (artikel 51 CW e.v.). Hiermee is duidelijk over welke uitgaven en welke doelen, prestaties en effecten verantwoording moet worden afgelegd.
3. Voor de begroting is bepaald dat uitgaven aan de instrumenten van beleid, waaronder subsidies, maar ook bijdragen aan zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) apart in de tabel «budgettaire gevolgen van beleid» zichtbaar worden gemaakt. Daarnaast regelt artikel 44a CW dat ZBO's en RWT's de minister informeren over hun beleidsprestaties. De toelichting op de budgettaire tabel vindt zo veel mogelijk plaats aan de hand van prestatiegegevens.

Over die prestaties wordt waar mogelijk en zinvol doelmatigheidsinformatie verstrekt. Het aggregatieniveau waarop de instrumenten gepresenteerd zijn, wordt bepaald door de informatiewaarde voor de Tweede Kamer en is daarmee van invloed op de mogelijkheden om op relevante en toegankelijke wijze inzicht te bieden in de doelmatigheid.

4. Veel van de beleidsprestaties worden vanuit een bewuste verantwoordelijkheidsverdeling door derden gerealiseerd. In de RBV is geregeld dat een minister inzicht biedt in de beleidsprestaties waarvoor hij/zij direct verantwoordelijk is. Vaak zijn dit prestaties in de randvoorwaardelijke sfeer (zoals het beschikbaar stellen van een subsidie). In dat geval is geregeld dat een aantal kenmerkende prestaties die binnen deze randvoorwaarden door derden tot stand komen ook worden gepresenteerd. Hiermee kan de Tweede Kamer beoordelen of voor het bereiken van het doel de juiste en goed functionerende randvoorwaarden zijn geschapen. Een minister heeft voor deze prestaties een indirecte verantwoordelijkheid. Met nadruk zij gezegd dat het hier gaat om een beperkt aantal kenmerkende prestaties. Afhankelijk van de doelstelling en de prioriteiten daarbinnen vallen daar ook doelmatigheidsgegevens onder. Bijvoorbeeld als een minister kwaliteit, kostenbeheersing of efficiency in de doelformulering tot uitdrukking heeft gebracht.

In de ogen van het kabinet is er op basis van wet- en regelgeving dan ook geen sprake van een verantwoordingsgat. Wel bieden wet- en regelgeving mogelijkheden voor maatvoering. Hierbij moet worden bedacht dat afspraken tussen minister en derden over een goede aansluiting van informatiestromen bepalend zijn voor de tijds beschikbaarheid van informatie.

Nawoord Algemene Rekenkamer:

De CW-bepalingen garanderen naar de mening van de Algemene Rekenkamer niet dat ook doelmatigheidsinformatie over de beleidsprestaties van door derden uitgevoerd beleid tot stand komt. Niettemin is de Algemene Rekenkamer verheugd over de interpretatie van de wet- en regelgeving door het kabinet, dat in begroting en jaarverslag indien mogelijk en zinvol ook doelmatigheidsinformatie over de beleidsprestaties van deze derden moet worden verstrekt.

#### *Stappenplan*

Het kabinet heeft niet expliciet gereageerd op de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om de doelmatigheidsinformatie stapsgewijs te verbeteren. Wel geeft het kabinet aan het stappenplan realistisch te vinden en de komende jaren de focus te willen leggen op het verkrijgen van goede beleidsdoelstellingen.

Nawoord Algemene Rekenkamer:

De Algemene Rekenkamer ondersteunt de aandacht voor beleidsdoelstellingen van harte. Ze hoopt echter niet dat deze focus, gegeven het feit dat de VBTB-paragrafen nog vrijwel geen perspectieven bieden voor doelmatigheidsinformatie, betekent dat de verbetering van de informatievoorziening over doelmatigheid zelf de komende jaren zal stilliggen.

#### *Oormerken van doelmatigheidsinformatie*

Het kabinet heeft niet gereageerd op de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer om onder de noemer «doelmatigheidsinformatie» alleen informatie te presenteren die daadwerkelijk inzicht geeft in de doelmatigheid.

Nawoord Algemene Rekenkamer:

De Algemene Rekenkamer gaat ervan uit dat dit aspect ook aandacht krijgt in de VBTB-evaluatie in 2004.

Conclusies	Aanbevelingen	Toezeggingen	Nawoord Algemene Rekenkamer
<p>Ministeries voldoen niet aan de verslaggevingseisen die de Comptabiliteitswet 2001 kent als het gaat om informatie over doelmatigheid. De eerste VBTB-begrotingen en -jaarverslagen bevatten geen doelmatigheidsinformatie. Hierdoor ontbreekt rijksbreed inzicht of beleid tegen zo laag mogelijke kosten wordt uitgevoerd. Omdat er nu geen zicht is op de doelmatigheid van het rijksbeleid zal het zonder substantiële verbeteringen in de informatievoorziening over doelmatigheid en doeltreffendheid niet duidelijk worden of de efficiencykortingen uit de strategisch akkoorden van de kabinetten Balkenende-I en -II resultaat hebben.</p>	<p>1. De Algemene Rekenkamer beveelt kabinet en Tweede Kamer aan na te denken over de vraag hoe veel en welke doelmatigheidsinformatie er in begroting en jaarverslag moet komen.</p> <p>2. De ministers beveelt de Algemene Rekenkamer aan om in het jaarverslag van hun departement bij elk beleidsartikel een overzichtstabel op te nemen waarin kort voor alle beoogde effecten en prestaties wordt ingegaan op: doelrealisatie, doeltreffendheid, uitgaven/kosten en verbetering/verslechtering van de doelmatigheid.</p> <p>3. De Algemene Rekenkamer beveelt de ministers aan om de doelmatigheidsinformatie stapsgewijs te verbeteren.</p>	<p>1. Het kabinet neemt de suggestie ter harte om marges te hanteren, prioriteiten te stellen en te verwijzen naar andere Kamerstukken of openbare bronnen.</p> <p>2. Het kabinet legt deze aanbeveling naast zich neer. In plaats daarvan zijn eindperspectieven opgenomen in de VBTB-paragrafen in de begroting 2004.</p> <p>3. Het kabinet doet op dit punt geen toezegging, maar vindt het stappenplan wel realistisch. Het wil de komende jaren focussen op het krijgen van goede beleidsdoelen.</p>	<p>2. De inhoud van deze VBTB-paragrafen stelt de Algemene Rekenkamer niet gerust. Bij meer dan viervijfde van de beleidsartikelen zal geen doelmatigheidsinformatie worden opgenomen.</p> <p>3. De Algemene Rekenkamer hoopt dat deze focus niet betekent dat de verbetering van de informatievoorziening over doelmatigheid zelf de komende jaren zal stilliggen.</p>
<p>Ministeries oormerken informatie ten onrechte als doelmatigheidsinformatie.</p>	<p>4. De Algemene Rekenkamer beveelt de ministers aan om onder de noemer «doelmatigheidsinformatie» alleen informatie te presenteren die daadwerkelijk inzicht geeft in de doelmatigheid, en dus geen informatie doelmatigheidsinformatie te noemen die het niet is.</p>	<p>4. Het kabinet doet op dit punt geen toezegging.</p>	<p>4. De Algemene Rekenkamer neemt aan dat dit punt ook meegenomen zal worden bij de VBTB-evaluatie in 2004.</p>
<p>De wet- en regelgeving die de ministeries voorschrijft welke doelmatigheidsinformatie zij in hun begrotingen en jaarverslagen moeten opnemen is op onderdelen onduidelijk, niet eenduidig en onvolledig</p>	<p>5. De Algemene Rekenkamer beveelt het kabinet aan de terminologie en definiëring van onder andere doelmatigheid (van beleid en bedrijfsvoering) en van prestaties en (intermediaire) effecten in de wet- en regelgeving te harmoniseren. Ook zou er eenduidigheid moeten komen over het begrip «kosten».</p> <p>6. De Algemene Rekenkamer beveelt het kabinet en de Tweede Kamer aan het «verantwoordingsgat» op het punt van door derden uitgevoerd beleid te dichten door de wetten regelgeving ter zake aan te passen.</p>	<p>5. Het kabinet neemt de constatering over de wet- en regelgeving serieus en zal deze betrekken bij de VBTB-evaluatie in 2004.</p> <p>6. Het kabinet doet op dit punt geen toezegging.</p>	<p>6. De CW-bepalingen garanderen volgens de Algemene Rekenkamer niet dat ook doelmatigheidsinformatie over de beleidsprestaties van door derden uitgevoerd beleid tot stand komt. Zij is wel verheugd over de interpretatie van de wet- en regelgeving door het kabinet, dat in begroting en jaarverslag indien mogelijk en zinvol ook doelmatigheidsinformatie over de beleidsprestaties van deze derden moet worden verstrekt.</p>

## Gehanteerd normenkader

### Normen voor wet- en regelgeving

De Comptabiliteitswet 2001 en de bijbehorende Memorie van Toelichting (MvT) geven de ministeries de basisvoorschriften voor het opnemen van doelmatigheidsinformatie in begroting en jaarverslag. De Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (RPE)<sup>17</sup> is een uitwerking van de Comptabiliteitswet en gedetailleerdere voorschriften (bepalingen) en toelichtende teksten bij deze bepalingen. In aanvulling op de RPE stelt het Ministerie van Financiën jaarlijks de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften op.<sup>18</sup>

De Algemene Rekenkamer heeft deze wet- en regelgeving bekeken aan de hand van de onderstaande drie normen:

- *Volledigheid*: in wet- en regelgeving moeten alle relevante begrippen en verplichtingen zijn opgenomen.
- *Duidelijkheid*: begrippen en verplichtingen moeten helder omschreven en nauwkeurig afgebakend zijn.
- *Eenduidigheid*: begrippen en verplichtingen moeten in wet- en regelgeving op alle plaatsen identiek omschreven zijn.

### Normen voor doelmatigheidsinformatie

Doelmatigheid wordt in de RPE gedefinieerd als de relatie tussen (a) de geleverde prestaties en beoogde effecten, (b) de kwaliteit van deze prestaties en effecten en (c) de ingezette middelen.<sup>19</sup> Om inzicht in de doelmatigheid van beleidseffecten of prestaties te kunnen geven, is derhalve informatie over de drie in die definitie genoemde ingrediënten noodzakelijk:

- *Inzicht in de middelen*. Alle middelen die gebruikt zijn om de prestaties/effecten te leveren moeten worden meegenomen in de berekening.
- *Inzicht in de kwantiteit van de prestaties/effecten*. De beleidseffecten en prestaties moeten meetbaar zijn en logisch volgen uit de beleidsdoelstellingen.
- *Inzicht in de kwaliteit van de prestaties/effecten*. Er moet rekening zijn gehouden met eventuele verschillen in kwaliteit tussen de prestaties of effecten van de verschillende organisaties of op de verschillende momenten.<sup>20</sup> De constatering dat bijvoorbeeld de kosten per prestatie lager zijn geworden als gevolg van een lagere kwaliteit van de prestaties, mag dus niet leiden tot de conclusie dat de doelmatigheid is verbeterd.

Deze drie ingrediënten zijn in onderlinge samenhang noodzakelijk om inzicht te geven in de doelmatigheid.

Daarnaast is «doelmatigheid» een relatief begrip. Er is dus ook een vergelijking nodig om inzicht te geven in de ontwikkelingen in (on)doelmatigheid. Vergelijkingen kunnen op twee manieren worden gemaakt:

- ten opzichte van het verleden;
- met een andere, vergelijkbare organisatie.

### Normen voor informatievoorziening

De Algemene Rekenkamer hanteert voor de informatievoorziening de volgende normen:

- *Juistheid*: de informatie moet valide en betrouwbaar zijn.
- *Volledigheid*: alle beschikbare relevante informatie moet worden verstrekt.

<sup>17</sup> Ministerie van Financiën, tweede druk, maart 2002.

<sup>18</sup> Voor dit onderzoek is gekeken naar de voorschriften in de RBV's van 2001, 2002 en 2003.

<sup>19</sup> Strikt genomen wordt in de RPE bij de definitie van de doelmatigheid van beleid niet opgemerkt dat daarbij vanzelfsprekend de kwaliteit van de gerealiseerde effecten mee in de beschouwing moet worden betrokken. Maar er wordt wel gesproken over «beoogde» effecten. Het moge duidelijk zijn dat gerealiseerde effecten met een lagere kwaliteit dan was beoogd buiten de doelrealisatie zullen vallen.

<sup>20</sup> Er moet sprake zijn van groepen van homogene prestaties of effecten. Homogeen wil zeggen dat binnen zo'n groep de «workload» en/of kwaliteit van de prestaties of effecten gelijk is.

- *Transparantie*: de keuze om voorgeschreven, beschikbare informatie niet te verstrekken, moet worden gemotiveerd.

De Comptabiliteitswet 2001 (CW 2001) en de bijbehorende Memorie van Toelichting (MvT) geven de ministeries de basisvoorschriften voor het opnemen van doelmatigheidsinformatie in begroting en jaarverslag. De Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (RPE)<sup>21</sup> is een uitwerking van de Comptabiliteitswet en bevat gedetailleerdere voorschriften (bepalingen) en toelichtende teksten bij deze bepalingen. In aanvulling op de RPE stelt het Ministerie van Financiën jaarlijks de Regeling Rijksbegrotingsvoorschriften (RBV) op.<sup>22</sup> In de genoemde wet- en regelgeving worden de termen «doelmatigheid van beleid» en «doelmatigheid van bedrijfsvoering» gehanteerd.

In deze bijlage is een aantal onduidelijkheden en onvolkomenheden in de wet- en regelgeving toegelicht.

### Doelmatigheid van beleid

#### *Verslaggevingseis*

De CW 2001 schrijft voor dat de begroting en het jaarverslag van elk ministerie per beleidsartikel onder meer gegevens over de doelmatigheid van het beleid bevatten, al dan niet verkregen uit beleidsevaluatieonderzoek.<sup>23</sup>

#### *Definitie*

Zowel de MvT als de RPE geeft een definitie van doelmatigheid van beleid, door beide ook als kosteneffectiviteit aangeduid.<sup>24</sup> In de kern zijn de definities gelijk aan elkaar: het gaat om de relatie tussen middelen en effecten, om de vraag of hetzelfde effect met de inzet van minder middelen kan worden gerealiseerd, dan wel of er met dezelfde inzet van middelen meer effect kan worden gerealiseerd.

De MvT en de RPE verschillen echter van elkaar in de omschrijving van het begrip middelen die moeten worden gerelateerd aan de effecten. De MvT spreekt enerzijds over «financiële middelen» (p. 20) en anderzijds – ten onrechte – over «financiële middelen en/of prestaties» (p. 31). Ten onrechte, omdat het onjuist is om «prestaties» te gebruiken als operationalisatie van «middelen». De RPE heeft het uitsluitend over «kosten» en «middelen», onder te verdelen in personeel, materieel en geld (p. 18).

Zowel de RPE als de MvT maken voor de effecten een onderscheid tussen «finale effecten» en «intermediaire effecten».

*Finale effecten* zijn de uiteindelijk beoogde en/of gerealiseerde gevolgen van beleid in maatschappij en/of de overheidsorganisatie. De MvT en de RPE geven aan dat een vertaling van de algemene beleidsdoelstelling in één of meer operationele doelstellingen wenselijk is, als de (maatschappelijke) effecten van beleid niet goed meetbaar zijn of wel meetbaar, maar nog niet geschikt als aanknopingspunt voor (directe) sturing of beleidsinstrumentatie. De vertaling kan bestaan uit «intermediaire effecten» of «nader geconcretiseerde effecten».

*Intermediaire effecten* zijn stuurbare en meetbare effecten die bijdragen aan het realiseren van de finale beleidseffecten. «Nader geconcretiseerde effecten» zijn *effectindicatoren* die een adequate indicatie geven van de finale beleidseffecten. De beoogde/gerealiseerde (finale of intermediaire) effecten kunnen dus volgens de MvT en de RPE zowel in de algemene doelstelling van een beleidsartikel als in de geoperationaliseerde doelstellingen zijn opgenomen.

<sup>21</sup> Ministerie van Financiën, tweede druk, maart 2002.

<sup>22</sup> Voor dit onderzoek is gekeken naar de voorschriften in de RBV's van 2001, 2002 en 2003.

<sup>23</sup> CW 2001 artikel 5, lid 3, sub a en artikel 54, lid 3.

<sup>24</sup> De MvT hanteert voor de doelmatigheid van beleid bij de toelichting bij artikel 20 ook de term efficiëntie (p. 31). De RPE reserveert overigens het woord efficiency voor de doelmatigheid van bedrijfsvoering (p. 19).

## *(On)mogelijkheden van informatie over doelmatigheid van beleid*

### 1. Kwantificeerbaarheid

De MvT stelt dat sommige (maatschappelijk zeer relevante) beleidsdoelstellingen zich (nog) niet goed laten kwantificeren en dus niet zijn uit te drukken in streefwaarden.<sup>25</sup> Doelmatigheidsinformatie opnemen is dus niet altijd mogelijk.

### 2. De meetbaarheid van doeltreffendheid en doelmatigheid

In de toelichting bij artikel 20 van de CW 2001<sup>26</sup> stelt de MvT dat de eisen van (doeltreffendheid en) doelmatigheid het karakter van een *inspanningsverplichting* hebben. De MvT motiveert het opnemen van deze inspanningsverplichting (in plaats van een resultaatverplichting) als volgt: «De invloed van beleid op maatschappelijke ontwikkelingen laat zich moeilijk isoleren. Ook andere factoren, zoals sociaal-economische ontwikkelingen, spelen bijvoorbeeld een belangrijke rol als het gaat om de vraag in welke mate doelen worden bereikt en het beleid doelmatig is» (p. 32).

Als onduidelijk is welke rol de genoemde «andere factoren» spelen, is het niet mogelijk informatie over de doelmatigheid van beleid te genereren (en op te nemen). De MvT stelt niet verplicht om de Tweede Kamer hierover te informeren.

### 3. Beschikbaarheid van gegevens

Het bereiken van doelstellingen vergt meestal meer jaren. In deze gevallen kan de doelmatigheid pas na een bepaalde periode worden bepaald (en dus niet jaarlijks).

Op reguliere basis is het vaak hooguit haalbaar om vast te stellen dat aan alle (organisatorische) voorwaarden van doelmatig beleid is voldaan (MvT, p. 20).

Als er geen reguliere prestatiegegevens voorhanden zijn, en dat is meestal het geval bij doelmatigheid van beleid,<sup>27</sup> is het noodzakelijk beleidsevaluatieonderzoek uit te voeren. Voor dergelijk onderzoek geldt de eis dat het minimaal eens in de vijf jaar dient plaats te vinden.<sup>28</sup> Maar deze eis is geen wet van Meden en Perzen: als het niet mogelijk is om zinvolle (tussengelegene) doelstellingen van beleid te formuleren waarvan de mate van realisatie eens in de vijf jaar onderzocht en beoordeeld kan worden, of als de kosten van evaluatieonderzoek niet opwegen tegen de baten ervan (baten in termen van: extra inzicht in doelmatigheid of doeltreffendheid), kan beargumenteerd worden afgeweken van de norm «eens in de vijf jaar».<sup>29</sup>

Wanneer er helemaal geen geschikte prestatiegegevens zijn om doelmatigheid van beleid te beoordelen, moet er soms worden teruggevallen op de norm «zuinigheid», aldus de RPE.<sup>30</sup> Zowel de inzet van programmamiddelen als de inzet van apparaatmiddelen kunnen op zuinigheid worden beoordeeld. Dit kan aan de hand van regulier beschikbare volume- en prijsgegevens.<sup>31</sup> Er is dan geen sprake meer van informatie over de *doelmatigheid* van beleid.

### 4. Zinvol

De MvT merkt in het kader van het jaarverslag op dat beleidsartikelen waar mogelijk en zinvol moeten worden toegelicht met prestatiegegevens (p. 8).

### *Conclusies*

1. Het is onduidelijk of de verslaggevingseis dat per beleidsartikel doelmatigheidsinformatie over het beleid moet worden gegeven,

<sup>25</sup> De MvT zegt hier letterlijk over: «sommige nog niet, sommige nooit» (p. 11).

<sup>26</sup> Lid 1 en 2 van artikel 20 samengevat: Onze Ministers zijn verantwoordelijk voor (het periodiek onderzoeken van) de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid dat aan hun begroting ten grondslag ligt.

<sup>27</sup> En daarover zegt de MvT: «De vraag of doelen al dan niet bereikt worden als gevolg van het gevoerde beleid kan in het algemeen nooit via reguliere prestatiegegevens worden beantwoord.» (p. 6)

<sup>28</sup> Bepaling 4.1 in de RPE. In de toelichting bij deze bepaling staat dat «het ten aanzien van sommige (met name algemene) doelstellingen van beleid niet goed mogelijk is om informatie over de doelrealisatie, doeltreffendheid en doelmatigheid jaarlijks te verkrijgen. (...) Uitgaande van de termijn van het meerjarig overzicht (...) is het dus zaak in ieder geval eens in de vijf jaar met behulp van evaluatieonderzoek in de ontbrekende prestatiegegevens te voorzien.» (p. 28)

<sup>29</sup> Bepaling 4.3 in de RPE.

<sup>30</sup> De RPE definieert zuinigheid als spaarzaamheid bij de inzet van middelen met het oog op een doelmatige bedrijfsvoering en een doelmatig beleid.

<sup>31</sup> RPE, toelichting bij de bepalingen 4.1 t/m 4.6 (p. 31).



betekent dat als er operationele doelstellingen zijn<sup>32</sup> er voor *alle operationele doelstellingen* doelmatigheidsinformatie over beleid moet zijn opgenomen of dat kan worden volstaan met het geven van doelmatigheidsinformatie voor één of enkele operationele doelstellingen.

2. Het is onduidelijk welke informatie over evaluaties in begroting en jaarverslag moet worden opgenomen. Moet bijvoorbeeld een voorgenomen evaluatie die in 2007 zal worden uitgevoerd vanaf moment van voornemen tot afronding in de begroting en jaarverslag worden opgenomen? Is het nodig dat bijvoorbeeld de evaluatieresultaten van een evaluatie jaarlijks worden opgenomen tot het moment dat er nieuwe gegevens voorhanden komen?
3. De verslaggevingseis van de doelmatigheid van beleid in artikel 5 lid 3 van de CW 2001 heeft het karakter van een *resultaatverplichting*. Volgens de MvT en de RPE kan het echter voorkomen dat het onmogelijk, niet zinvol of niet doelmatig is om informatie over doelmatigheid van beleid te verschaffen. De wet- en regelgeving verplicht in die gevallen de ministeries niet expliciet aan de Tweede Kamer te melden dat bepaalde informatie om een van deze redenen niet verstrekt kan of zal worden.
4. De toevoeging «waar zinvol» kan daarnaast betekenen dat, ook al is het mogelijk, er geen inzicht wordt gegeven in de doelmatigheid (van beleid). Er is niet aangegeven wanneer doelmatigheidsinformatie niet zinvol is.

## Doelmatigheid van bedrijfsvoering

### *Verslaggevingseis*

De CW 2001 stelt dat de minister verantwoordelijk is voor de doelmatigheid van de bedrijfsvoering van zijn ministerie en het onderzoek naar die doelmatigheid. De CW 2001 kent echter geen expliciete verslaggevingseis voor de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. In de CW 2001 is verder de verplichting opgenomen dat de begroting en het jaarverslag per beleidsartikel waar mogelijk doelmatigheidsgegevens over de *apparaatsuitgaven* moeten geven.<sup>33</sup>

### *Definitie*

De MvT definieert doelmatigheid van de *apparaatsuitgaven* als de relatie tussen prestaties en middelen. Dezelfde MvT hanteert deze definitie ook voor de doelmatigheid van *bedrijfsvoering*.<sup>34</sup> De RPE definieert doelmatigheid van *bedrijfsvoering* ook als de relatie tussen prestaties en middelen.

In de kern zijn de definities aan elkaar gelijk, ze verschillen in de precieze uitwerking van het begrip middelen.<sup>35</sup> De MvT maakt wel duidelijk dat het in elk geval gaat om de *door het ministerie* gemaakte kosten.<sup>36</sup>

De RPE heeft niet uitgewerkt wat wordt verstaan onder prestaties. Eén van de kenmerken van prestaties, volgens de RPE, is dat ze stuurbaar zijn. In de RPE is dit echter ook een kenmerk van intermediaire effecten. Niet duidelijk is wat het verschil is tussen intermediaire effecten en prestaties. Wel duidelijk is dat het bij prestaties ook in elk geval gaat om de *door het ministerie* geleverde/te leveren prestaties.

De relatie tussen middelen en *prestatie(s)* moet volgens de MvT altijd worden aangevuld met informatie over de kwaliteit van de te leveren producten of *activiteiten*.

<sup>32</sup> Wanneer een algemene doelstelling niet valt te kwantificeren of geen goede aanknopingspunten voor sturing biedt kan een beleidsartikel één of meer nader geoperationaliseerde doelstellingen van beleid omvatten (RPE, p. 29).

<sup>33</sup> Begroting: artikel 5, lid 3, sub b; jaarverslag: artikel 54, lid 3.

<sup>34</sup> De MvT is hier overigens niet geheel eenduidig in en rekent ook de relatie tussen de (kosten van de) inzet van sturings- en beheersingsinstrumenten en de risico's die de organisatie loopt (p.33) tot de doelmatigheid van bedrijfsvoering. De Algemene Rekenkamer heeft hierover al eerder opgemerkt dat deze omschrijving van doelmatigheid onjuist is, en niet consequent met hoe de term op andere plaatsen in de MvT is gebruikt.

(Reactie van de Algemene Rekenkamer op de MvT bij het wetsvoorstel voor de CW 2001. MvT p. 69–70).

<sup>35</sup> De RPE gebruikt in plaats van middelen ook de termen «kosten» en «uitgaven» (p. 18) en stelt dat het gaat om middelen die voor «in het bijzonder de ontwikkeling, aansturing ... van beleid» zijn/ worden ingezet (p.32). De MvT spreekt over «uitvoeringskosten» (p. 6), «kosten» (p. 10) en «financiële middelen» (p. 20).

<sup>36</sup> Dit blijkt uit de MvT waarin prestaties worden beschouwd als door het ministerie geleverde prestaties (inclusief de batenlastendiensten (MvT, p. 92)). De RPE spreekt over de door de overheid geleverde prestaties (RPE, p. 13).

### *(On)mogelijkheden van informatie over doelmatigheid van bedrijfsvoering*

#### 1. Beschikbaarheid prestatie- en onderzoeksgegevens

De RPE geeft aan dat informatie over de doelmatigheid van de bedrijfsvoering vaak (jaarlijks) via reguliere informatiesystemen tot stand kan komen. Er is dus niet altijd diepgaand evaluatieonderzoek nodig (RPE p. 10, 17, 32).

De MvT stelt in het kader van het jaarverslag dat als er geen prestatiegegevens voorhanden zijn, dit zich moet vertalen in de programmering (aankondiging) van een evaluatieonderzoek<sup>37</sup> (zie verder bij doelmatigheid van beleid).

De RPE stelt dat als er helemaal geen geschikte prestatiegegevens zijn om de doelmatigheid van de bedrijfsvoering te beoordelen, soms moet worden teruggevallen op de norm «zuinigheid» (zie verder bij doelmatigheid van beleid).

#### 2. Zinvol

De MvT merkt in het kader van het jaarverslag op dat beleidsartikelen waar mogelijk en zinvol moeten worden toegelicht met prestatiegegevens (p. 8).

### *Conclusies*

1. De CW 2001 houdt de ministers verantwoordelijk voor de doelmatigheid van de *bedrijfsvoering* van hun ministeries. De CW 2001 kent echter geen expliciete verslaggevingseis voor de doelmatigheid van de bedrijfsvoering. Wel kent de CW 2001 een verslaggevingseis voor de doelmatigheid van de *apparaatsuitgaven*. Het is onduidelijk of met deze twee termen hetzelfde wordt bedoeld.
2. De CW 2001, de MvT en de RPE maken geen van alle duidelijk wat het verschil is tussen intermediaire effecten en prestaties.
3. Uit de MvT blijkt dat de prestaties en kosten worden beschouwd als *door het ministerie* geleverde prestaties en de daarvoor door het ministerie gemaakte kosten. De Algemene Rekenkamer signaleert daarbij een «verantwoordingsgat». Veel beleid wordt namelijk niet (geheel) door de ministeries uitgevoerd. Een groot aantal zelfstandige bestuursorganen (ZBO's) en rechtspersonen met een wettelijke taak (RWT's) levert bijvoorbeeld een bijdrage aan het realiseren van de algemene en/of operationele doelstellingen van ministeries. De RPE spreekt over de *door de overheid* geleverde prestaties. Onduidelijk is hoe eng het begrip overheid hier moet worden opgevat. Gaat het alleen om het Rijk (de ministeries) of ook om de decentrale overheden (provincies en gemeenten)? Wanneer informatie over de effecten en prestaties van de buiten het Rijk betrokken organisaties niet wordt meegenomen in de doelmatigheidsinformatie in de begroting en het jaarverslag ontstaat een onvolledig beeld. De doelmatigheid van een groot deel van de beleidsprestaties blijft hierdoor immers buiten beschouwing. De Tweede Kamer krijgt zo op basis van de begrotingen en jaarverslagen geen inzicht in de doelmatigheid van de prestaties die worden geleverd voor het beleid.<sup>38</sup> Met name bij de zogenaamde «spending departments» worden veel van de kosten voor het beleid gemaakt door de RWT's en ZBO's. Te denken valt aan UWV en de Sociale Verzekeringsbank bij het Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid en de scholen bij het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.<sup>39</sup>
4. De relatie tussen middelen en *prestatie(s)* moet volgens de MvT altijd worden aangevuld met informatie over de kwaliteit van de te leveren

<sup>37</sup> Voor de begroting wordt dit in de MvT niet specifiek aangegeven. De programmering van het evaluatieonderzoek moet in de begroting en het jaarverslag worden opgenomen (RPE p. 27).

<sup>38</sup> De CW 2001 voorziet wel in een plicht voor de ZBO's en RWT's om aan de betreffende ministers periodiek inzicht te verschaffen over de door hen te leveren en geleverde prestaties. (artikel 44a).

<sup>39</sup> De besteding van gelden in de budgetsectoren Zorg en Sociale Zekerheid & Arbeid (door ZBO's en RWT's) alleen al bedraagt € 79 miljard. Dit is ongeveer net zo veel als in de sector Rijk (€ 85 miljard). Bron: Miljoenennota 2001: budgettaire kerngegevens, bijlage 1 (Rijk verantwoord, 2002 (Tweede Kamer, vergaderjaar 2001–2002, 28 381, nrs. 1–2)).

producten of *activiteiten*. De kwaliteit van de *activiteiten* zegt echter nog niets over de kwaliteit van de desbetreffende *prestaties*.<sup>40</sup> Alleen hierom al zal op basis van deze gegevens vrijwel nooit inzicht in de doelmatigheid gegeven kunnen worden.

5. De MvT stelt dat er geen informatie over doelmatigheid van bedrijfsvoering hoeft te worden verschaft als dit niet zinvol is. De toevoeging «waar zinvol» kan betekenen dat, ook al is het mogelijk, er geen inzicht wordt gegeven in de doelmatigheid (van bedrijfsvoering). Er is niet aangegeven wanneer doelmatigheidsinformatie niet zinvol is.

---

<sup>40</sup> In figuur 2.1 van de RPE worden activiteiten overigens onder prestaties/output gepresenteerd. Dit is onjuist.