

Handreiking meten van doelmatigheid

Inhoud

1	Inleiding	4
1.1	Waarom doelmatigheidsinformatie?	5
1.2	Leeswijzer	7
2	Begrippenkader	7
2.1	Effecten, prestaties en doelmatigheid	7
2.2	Middelen	7
2.3	Vergelijking	8
2.4	Kwaliteit	8
2.5	Verklaringen en benutting	9
3	Onderwerp afbakenen	10
3.1	Algemene of operationele doelstellingen?	10
3.2	Prestaties of effecten?	11
4	Gegevens verzamelen	13
4.1	Kwaliteit informatie	13
4.2	Informatie over effecten of prestaties	14
4.3	Middelen	16
4.4	Kwaliteit	18
4.5	Verklaringen zoeken en gebruiken	19
5	Doelmatigheid berekenen	21
5.1	Wat zijn doelmatigheidskengetallen?	21
5.2	Wanneer kengetallen gebruiken?	22
5.3	Hoe conclusies trekken uit kengetallen?	22
5.4	Verklaren van doelmatigheidsverschillen	27
6	Besluit	33
	Bijlage 1 Checklist: is het mogelijk de doelmatigheid te berekenen?	34
	Bijlage 2 Begrippen	35
	Bijlage 3 Literatuur	36

I Inleiding

I.1 Waarom doelmatigheidsinformatie?

De Comptabiliteitswet (cw) verplicht de rijksoverheid al jaren om aan de doelmatigheid van haar beleid aandacht te besteden.¹ Dit betekent dat de overheid moet nagaan of ze met minder middelen dezelfde resultaten kan boeken, of met dezelfde middelen méér resultaten.

Tot voor kort kwam van deze aandacht voor doelmatigheid in begrotings- en verantwoordingsstukken niet al te veel terecht. In 1999 is de operatie Van *beleidsbegroting tot beleidsverantwoording* (VBTB) van start gegaan. De operatie is erop gericht te komen tot departementale begrotingen waarin de ministeries aangeven wat ze willen bereiken, wat ze daarvoor gaan doen en wat dat mag kosten, en tot jaarverslagen waarin ministeries per beleidsterrein aangeven wat ze hebben bereikt, wat ze daarvoor hebben gedaan en wat het heeft gekost.

VBTB beoogt aldus beter inzicht te verschaffen in de relatie tussen de doelstellingen, de middelen en de prestaties/effecten van beleid. Dit streven is ook terug te zien in de nieuwe Comptabiliteitswet, de CW 2001.² Hoewel het al in de ‘oude’ cw stond, is het doelmatigheidsstreven in de CW 2001 nog explicieter opgenomen: ministers zijn verantwoordelijk voor zowel de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het beleid en de doelmatigheid van de bedrijfsvoering die aan hun begroting ten grondslag ligt, als het periodiek onderzoeken hiervan.³ Bovendien moet in de begrotingen en jaarverslagen per beleidsartikel informatie worden gegeven over de doelmatigheid van het beleid.⁴

De Algemene Rekenkamer heeft onlangs onderzocht hoe veel doelmatigheidsinformatie er is opgenomen in de begrotingen voor 2002 en 2003 en de jaarverslagen over 2002. Er blijkt in toenemende mate informatie in te staan 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 vaak nog zo goed als afwezig. Volgens de Algemene Rekenkamer betekent dit dat rijksbreed het inzicht in de doelmatigheid van het rijksbeleid ontbreekt.⁵

Er blijken veel onduidelijkheden en misverstanden te bestaan over de vraag wat het begrip doelmatigheid precies omvat en wat wel en wat geen doelmatigheidsinformatie is. Zeker is dat er meer inzicht kan worden gegeven in de doelmatigheid dan tot nu toe gebeurt. Zeker is echter ook dat het genereren van doelmatigheidsinformatie vaak niet eenvoudig is en dat het niet voor elke beleidsdoelstelling mogelijk zal zijn om informatie over de doelmatigheid te geven.

¹ Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21 471, artikel 17 lid 1 voor de ministers en artikel 57 lid 1 voor de Algemene Rekenkamer (idem na zesde wijziging Tweede Kamer, vergaderjaar 1994-1995, 23 796).

² Staatsblad 2002, 413; Eerste Kamer, vergaderjaar 2001-2002, 27 849, nr. 327.

³ CW 2001, artikel 20 lid 1 en 2 en artikel 21, lid 1 en 3.

⁴ CW 2001, artikel 5 lid 3, sub a en artikel 54, lid 3.

⁵ Algemene Rekenkamer, *Doelmatigheidsinformatie in begroting en jaarverslag*, 29 oktober 2003.

Voor de Algemene Rekenkamer is het voorgaande aanleiding geweest om de ministeries een handreiking aan te bieden over het genereren van doelmatigheidsinformatie. De handreiking kan van nut zijn voor hen die zich binnen de ministeries bezighouden met het genereren en/of beoordelen van doelmatigheidsinformatie. De Algemene Rekenkamer wil met de handreiking praktische handvatten geven voor het opstellen van interne doelmatigheidsinformatie om beleid en/of organisatie aan te passen en voor externe doelmatigheidsinformatie in begroting en jaarverslag.

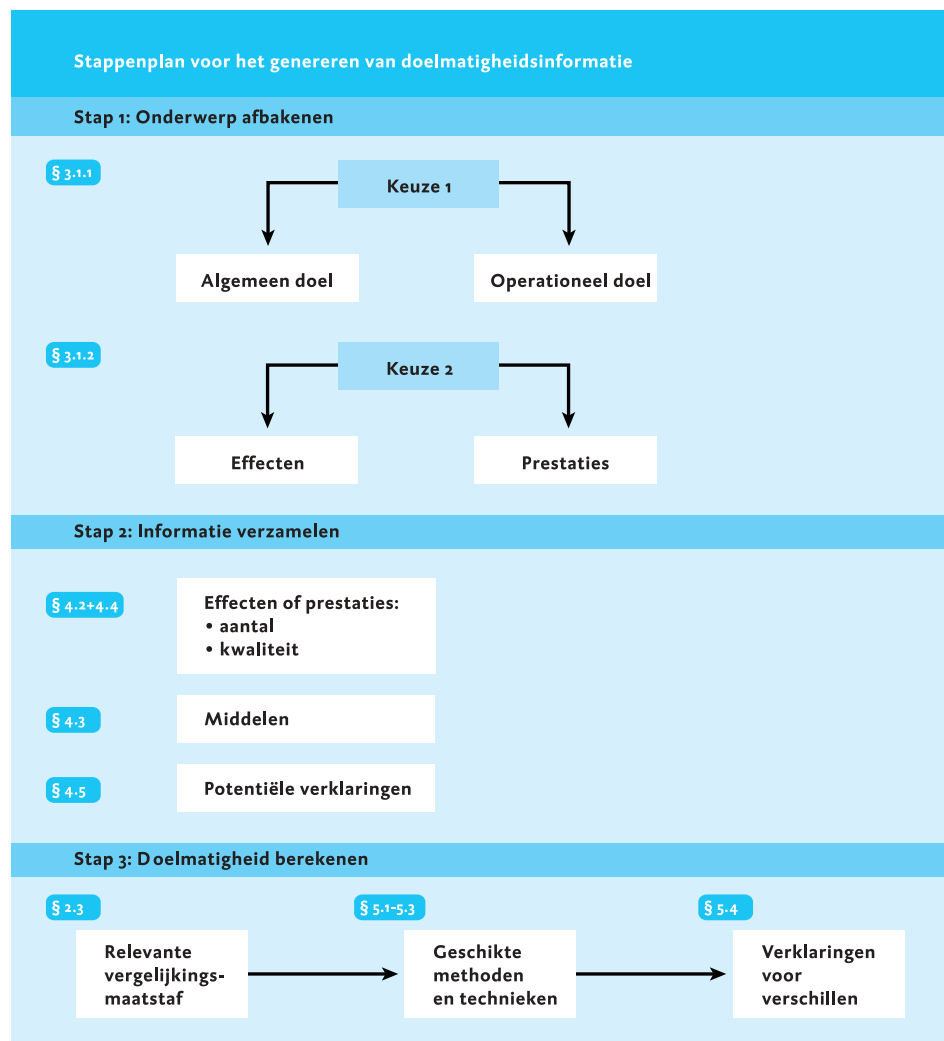
Met nadruk zij opgemerkt op dat deze handreiking een hulpmiddel is en dus géén regelgeving.

1.2 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 van deze handreiking worden enkele begrippen op het terrein van doelmatigheid afgebakend. Hoofdstuk 3 beschrijft waarop doelmatigheidsinformatie betrekking kan hebben. In hoofdstuk 4 gaan we in op de benodigde gegevens voor het in kaart brengen van de doelmatigheid van effecten of prestaties en op doelmatigheidsinformatie zelf: hoe vergaar je die en aan welke eisen moet zij voldoen? In hoofdstuk 5 ten slotte, beschrijven we in detail één van de methoden en technieken om de doelmatigheid te berekenen.

De verschillende stappen die bij het maken van doelmatigheidsinformatie aan de orde zijn bespreken we aan de hand van de figuur op de volgende pagina. Per stap is aangegeven op welke plek in deze handreiking een toelichting daarop is te vinden.

Figuur 1



Mocht u vragen hebben over deze handreiking, dan kunt u contact opnemen met een van de auteurs:

drs. F. J. Israël, projectleider (f.israel@rekenkamer.nl)

drs. A. G. M. Matheeuwsen (a.matheeuwsen@rekenkamer.nl)

drs. J. S. Kerseboom (j.kerseboom@rekenkamer.nl)

2 Begrippenkader

In dit hoofdstuk zetten we om te beginnen uiteen wat we moeten verstaan onder de begrippen ‘effecten’, ‘prestaties’ en ‘doelmatigheid’ van effecten en prestaties (§ 2.1). Vervolgens bakenen we het begrip ‘middelen’ af (§ 2.2). Doelmatigheid veronderstelt altijd een vergelijking: we leggen uit waarom dat zo is en wat voor vergelijkingsmaatstaven gebruikt kunnen worden (§ 2.3). Aansluitend geven we aan wat wordt bedoeld met het begrip ‘kwaliteit’ en waarom het zo belangrijk is rekening te houden met eventuele verschillen in de kwaliteit van te vergelijken prestaties of effecten (§ 2.4). Hetzelfde doen we voor verklaringen voor verschillen in doelmatigheid en benutting van de gegenereerde gegevens (§ 2.5).

2.1 Effecten, prestaties en doelmatigheid

In de huidige wet- en regelgeving wordt gesproken over ‘doelmatigheid van beleid’ en ‘doelmatigheid van bedrijfsvoering’. Het eerste begrip heeft betrekking op de beleids*effecten* (outcome), het tweede op de beleids*prestaties* (output).

Effecten zijn de gevolgen van het beleid die merkbaar zijn in de maatschappij. Voorbeelden van effecten zijn: de reductie van CO₂-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).

Prestaties zijn de resultaten van werkprocessen die binnen een organisatie worden doorlopen om een beleidsdoelstelling te realiseren. Ministeries leveren vaak ‘faciliterende’ prestaties, waarbij ze een dienst verlenen aan derden, zoals decentrale overheden of rechtspersonen met een wettelijke taak. Deze derden leveren in dat geval de finale prestaties aan burgers, maatschappelijke instellingen en bedrijven. 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).

Wanneer we ons afvragen of de effecten respectievelijk de prestaties van beleid doelmatig zijn gerealiseerd, gaat het erom:

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

2.2 Middelen

Bij doelmatigheid spelen dus ook de middelen die zijn ingezet om de effecten dan wel prestaties te realiseren een rol. Middelen zijn: het ingezette personeel, het verbruikte materiaal, de ingehuurde diensten en de uitgaven aan (niet-) financiële beleidsinstrumenten (zoals subsidies, leningen en voorlichtingsprogramma’s). Om de totale inzet van middelen te bepalen is het noodzakelijk de verschillende middelen in één grootheid uit te drukken. De meest voor de hand liggende is geld.

Het uitdrukken van middelen in geld kan op twee manieren: in termen van kosten en in termen van uitgaven. 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.

2.3 Vergelijking

Doelmatigheid is een relatief begrip. De beleidseffecten of -prestaties zijn meer of minder doelmatig gerealiseerd vergeleken met die van een andere vergelijkbare organisatie of ten opzichte van de situatie in het recente verleden. Je kunt dus alleen maar zeggen dat je ten opzichte van die andere periode of organisatie (on)doelmatiger bent geweest.

Dit betekent dat nooit een absolute uitspraak over de mate van doelmatigheid kan worden gedaan. Als bijvoorbeeld in een departementaal jaarverslag een kengetal is opgenomen over de verhouding tussen ingezette middelen enerzijds en effecten of prestaties anderzijds, zonder dat dit kengetal wordt afgezet tegen een bepaalde 'meetlat', zegt dat kengetal niets over de doelmatigheid. Pas na vergelijking krijg je inzicht in de mate van doelmatigheid.

De vergelijking met eerdere jaren wordt vaak gebruikt. Vergelijking per maand, kwartaal of half jaar is echter ook mogelijk, al vergt dat vaak wel meer inspanning (en dus hogere kosten) voor de dataverzameling.

Als gekozen wordt voor vergelijking met een of meer andere organisatie(s), is het van belang dat het gaat om organisaties die écht vergelijkbaar zijn, dat wil zeggen hetzelfde beleid uitvoeren (bijvoorbeeld: politieregio's, een landelijk netwerk van ziekenhuizen of scholen), of organisaties die vergelijkbare effecten/prestaties leveren (bijvoorbeeld: een publieke en een particuliere school).

Samenvattend: vergelijkingen kunnen op twee manieren worden gemaakt:

- ten opzichte van het verleden;
- met een (of meer) andere, vergelijkbare organisatie(s).

Een combinatie van beide is ook mogelijk.

2.4 Kwaliteit

Het is van belang om je te realiseren dat bij de bepaling van doelmatigheid altijd rekening moet worden gehouden met eventuele (kwaliteits)verschillen tussen de prestaties of effecten van de verschillende organisaties en/of op de verschillende momenten.

Zo kunnen prestaties die op het eerste gezicht identiek lijken, bij nadere beschouwing heterogeen zijn. Bijvoorbeeld: niet alle belastingaangiften zijn gelijk, en niet elke vergunningaanvraag voor een bepaalde subsidie is hetzelfde. De verwerking van complexe aangiften en aanvragen vergt meer inzet van middelen dan de standaardgevallen. Dat betekent dat de geleverde prestaties van elkaar verschillen.

Maar ook bij bijvoorbeeld vergelijking van prestaties in het ene jaar met dezelfde prestaties in het andere jaar of van de ene organisatie met de andere, blijkt in de praktijk vaak dat er kwaliteitsverschillen zijn. Je kunt alleen maar spreken van een verbetering van de doelmatigheid wanneer goedkopere prestaties met minstens dezelfde kwaliteit zijn geleverd.

Als de kosten van een bepaalde prestatie ten opzichte van vorig jaar lager zijn geworden als gevolg van een lagere kwaliteit van de prestatie in kwestie, mag

dat dus niet leiden tot de conclusie dat de doelmatigheid is verbeterd. Bij het bepalen van de doelmatigheid dien je rekening te houden met eventuele kwaliteitsverschillen tussen de prestaties, om het risico te vermijden dat je verkeerde conclusies trekt (zie verder § 4.4).

Het meten van de kwaliteit van effecten/prestaties van rijksbeleid is vaak niet eenvoudig omdat de prestaties meestal in de vorm van diensten worden geleverd. Klanttevredenheid is een veel voorkomende relevante operationalisatie van de kwaliteit van de prestaties. Een kwalitatief goede enquête is hier een bruikbaar middel om de gegevens boven water te krijgen. Als een dergelijke enquête niet mogelijk is, kun je een inschatting maken van de mate van klanttevredenheid door bijvoorbeeld het aantal ingediende klachten te meten.

2.5 Verklaringen en benutting

Door beleidseffecten respectievelijk beleidsprestaties te relateren aan de daarvoor ingezette middelen, en dit geheel te vergelijken met dezelfde verhouding van vergelijkbare organisaties en/of met andere momenten, krijg je inzicht in de relatieve doelmatigheid van de effecten of prestaties in kwestie. Met ‘doelmatigheidsscores’ kun je dan aangeven op welk moment de organisatie relatief het doelmatigst is geweest en/of welke organisaties relatief goed hebben gepresteerd.

Voor organisaties die nu relatief slecht presteren, is het van belang om te weten wat ze kunnen doen om doelmatiger te worden. Daarom moet naar factoren worden gezocht die de verschillen in doelmatigheid verklaren, zodat duidelijk wordt hoe een organisatie haar doelmatigheid kan verbeteren. Voorbeelden van mogelijke verklarende factoren voor verschillen in doelmatigheid zijn de personeelssamenstelling (uitgesplitst naar leeftijd en naar voltijd- en deeltijdcontracten), verspillingen en de kwaliteit van werkprocessen.

Stel dat twee organisaties die hetzelfde beleid uitvoeren op doelmatigheid worden vergeleken en de doelmatigheidsscore van de eerste veel beter is dan die van de tweede. Stel dat verder blijkt dat de tweede organisatie twee keer zo veel leidinggevenden heeft als de eerste en dat bij die tweede organisatie twee diensten volledig langs elkaar heen werken. Dan zou dit een verklaring voor de doelmatigheidsverschillen kunnen zijn.⁶

Als eenmaal bepaald is op welke manier de doelmatigheid verbeterd kan worden, moet er uiteraard met deze informatie ook daadwerkelijk iets worden gedaan om verbeteringen te bewerkstelligen. Als bijvoorbeeld blijkt dat een bepaalde manier van werken de doelmatigheid kan vergroten, dan ligt het voor de hand dat de organisatie deze manier van werken ook gaat toepassen.

⁶ Het moge duidelijk zijn dat dit een sterk vereenvoudigd voorbeeld is. In werkelijkheid zullen er tal van interne en externe factoren van invloed zijn op de doelmatigheid.

3 Onderwerp afbakenen

Als je doelmatigheidsinformatie over een bepaald beleidsterrein wilt genereren zul je eerst antwoord moeten geven op de vraag: waarvan wil ik precies de doelmatigheid bepalen? Van het hele beleidsartikel of van een deel van het artikel? Kan ik me daarbij richten op de effecten of de prestaties? Deze vragen komen aan bod in dit hoofdstuk, evenals een voorstel voor een stapsgewijze aanpak voor het in kaart brengen van de doelmatigheid.

3.1 Algemene of operationele doelstellingen?

De *doelstellingen* van het beleid waarvan je de doelmatigheid wilt vaststellen, vormen vanzelfsprekend het startpunt voor de berekening. Deze doelstellingen benoemen immers de effecten dan wel prestaties die het ministerie met het beleid wil realiseren.

De eerste keuze die gemaakt moet worden is of je de doelmatigheid wilt bepalen op het niveau van de algemene doelstelling of van één of meer operationele doelstellingen. Als je kiest voor het niveau van operationele doelstellingen, moet vervolgens worden besloten welke daarvan. Wanneer er verschillende operationele doelstellingen zijn en je wilt op basis van de operationele doelstellingen inzicht geven in de doelmatigheid van het beleid zoals gedefinieerd in de algemene doelstelling, dan moet je vanzelfsprekend alle operationele doelstellingen betrekken bij het berekenen van de doelmatigheid.

Als de doelen van beleid (de te realiseren effecten of prestaties) niet duidelijk zijn geformuleerd, kan de doelmatigheid van de effecten of prestaties niet worden berekend. Immers, we moeten de effecten of prestaties kunnen afzetten tegen de ingezette middelen, en dat is onmogelijk als deze effecten of prestaties niet duidelijk zijn. Het is in dat geval noodzakelijk eerst de formulering van de beleidsdoelstelling aan te passen.

Voor het bepalen van de doelmatigheid van effecten of prestaties, moeten de doelstellingen in elk geval concreet zijn, dat wil zeggen: specifiek en meetbaar. Tips voor het formuleren van goede beleidsdoelstellingen zijn bijvoorbeeld te vinden in de *Handreiking doelformulering en prestatiegegevens* van het Ministerie van Financiën, en in de *Handreiking verantwoord over beleid* van de Algemene Rekenkamer.⁷

In de praktijk blijkt dat algemene doelstellingen vaak niet concreet zijn.⁸ Het is dan dus niet helder welke effecten exact met de algemene doelstelling worden beoogd. Dat betekent dat we ook de doelmatigheid van deze effecten niet kunnen berekenen.

Wat je in zo'n geval ook kan doen is: terugrijpen op de in de operationele doelstellingen geformuleerde effecten of prestaties die het ministerie wil inzetten om de algemene doelstelling te realiseren (zie ook de volgende paragraaf).

⁷ Ministerie van Financiën, *Handreiking doelformulering en prestatiegegevens*, december 2000; Algemene Rekenkamer, *Handreiking verantwoord over beleid*, 2000.

⁸ Dit is overigens weer niet verwonderlijk omdat de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek rijksoverheid aangeeft dat wanneer een algemene doelstelling niet valt te kwantificeren of geen goede aanknopingspunten voor sturing biedt, een beleidsartikel één of meer operationele doelstellingen zal bevatten.

Voorbeeld van een algemene en een operationele doelstelling

Het Ministerie van Justitie heeft voor beleidsartikel 4.2 ‘Rechtsbijstand’ de algemene beleidsdoelstelling: ‘waarborgen van de toegang tot het recht voor rechtzoekenden die niet over voldoende financiële middelen beschikken en die deskundige juridische bijstand nodig hebben’. De eerste operationele doelstelling die daarbij hoort, luidt: ‘een adequaat stelsel van gesubsidieerde rechtsbijstand voor minder draagkrachtige rechtzoekenden’.

3.2 Prestaties of effecten?

De wet- en regelgeving vraagt de overheid inzicht te geven in zowel de doelmatigheid van beleids*effecten* als de doelmatigheid van beleids*prestaties*. Het meest ideaal zou zijn als periodiek over beide informatie wordt verzameld.

In de praktijk blijkt dat niet zo gemakkelijk. Hoewel de Regeling prestatiegegevens en evaluatieonderzoek rijksoverheid⁹ (RPE) stelt dat de doelmatigheid van *effecten* in de regel ten minste eens in de vijf jaar moet worden berekend, en hoewel de CW 2001 stelt dat in begroting en jaarverslag per beleidsartikel informatie moet worden gegeven over de doelmatigheid van effecten, denkt de Algemene Rekenkamer dat dit niet voor alle doelstellingen mogelijk zal zijn. Het is namelijk niet altijd goed mogelijk om effecten te kwantificeren (bijvoorbeeld: ‘goede volksgezondheid in Nederland’) en het is vaak moeilijk vast te stellen in hoeverre de effecten *door het rijksbeleid* zijn gerealiseerd. Bij effecten kunnen immers behalve de minister (of andere bij het beleid betrokken partijen) ook andere factoren van invloed zijn. Met name over beleids*effecten* zal dan ook vaak geen doelmatigheidsinformatie te geven zijn. Soms zal het te kostbaar zijn; soms ook zal het niet mogelijk zijn aan te tonen in welke mate een bepaald beleid effect heeft. Jammer is dat wel, want dit soort informatie heeft maatschappelijk gezien meer waarde dan doelmatigheidsinformatie over prestaties.

Het in kaart brengen van de relatie tussen de ingezette middelen en de gerealiseerde *prestaties* zal in de praktijk gemakkelijker zijn. Informatie over prestaties is meestal namelijk óf aanwezig óf betrekkelijk eenvoudig te verzamelen.

Van ministeries mag immers worden verwacht dat zij inzicht hebben in de prestaties die zij zelf hebben geleverd ter realisatie van hun beleid en de middelen die hiervoor zijn gebruikt. Hetzelfde mag worden verwacht van derden die betrokken zijn bij (de uitvoering van) het beleid, zoals rechtspersonen met een wettelijke taak en decentrale overheden. De rijksoverheid zal er door middel van afspraken met deze derden voor moeten zorgen dat zij die informatie krijgt en verwerkt tot doelmatigheidsinformatie.¹⁰

⁹ Ministerie van Financiën, tweede druk, maart 2002. De RPE is één van de documenten waarin de basisvoorschriften uit de CW 2001 verder worden uitgewerkt.

¹⁰ Voor zelfstandige bestuursorganen en rechtspersonen met een wettelijke taak is overigens wettelijk geregeld dat zij periodiek aan de minister informatie verschaffen over de door hen te leveren en geleverde prestaties (CW 2001 artikel 44a).

De tweede vraag die daarom beantwoord moet worden, is of je informatie wilt en kunt krijgen over de relatie tussen middelen en effecten dan wel over de relatie tussen middelen en prestaties. Het beste kun je stapsgewijs te werk gaan.

- Bekijk waar de meeste mogelijkheden zijn om doelmatigheidsinformatie te maken. Welke zijn politiek en maatschappelijk gezien op dit moment vanuit doelmatigheidsperspectief het meest opportuun en voor welke daarvan is het eenvoudigst doelmatigheidsinformatie te genereren?
- Begin zo nodig met een goede formulering van de algemene en/of operationele doelen van het beleid.
- Het ligt voor de hand op de korte termijn vooral te investeren in de relatief gemakkelijk te bepalen doelmatigheid van de prestaties.
- Genereer eerst informatie over de kwantiteit en kwaliteit van de beleidsprestaties en daarna informatie over de *doelmatigheid* van deze beleidsprestaties.
- Ondertussen kun je dan nadenken over en toewerken naar het verzamelen van informatie over effecten en de doelmatigheid van de effecten, voor zover dat mogelijk en betaalbaar is.

Wat voor het berekenen van doelmatigheidsinformatie nodig is, komt in het volgende hoofdstuk aan de orde.

4 Gegevens verzamelen

Nadat je hebt afgebakend waarover je doelmatigheidsinformatie wilt of kunt opstellen, moet je de daarvoor benodigde gegevens gaan verzamelen over:

- de effecten of prestaties (§ 4.2);
- de middelen die gebruikt zijn om de effecten of prestaties te leveren (§ 4.3);
- de kwaliteit van de effecten of prestaties (§ 4.4);
- potentiële verklaringen voor verschillen in doelmatigheid (§ 4.5).

Je moet er uiteraard voor zorgen dat deze informatie van voldoende kwaliteit is, dat wil zeggen: relevant, betrouwbaar en vergelijkbaar. Deze begrippen lichten we hieronder eerst kort toe (§ 4.1).

4.1 Kwaliteit informatie

Informatie is pas bruikbaar als deze *relevant*, *betrouwbaar* en *vergelijkbaar* is.

Relevantie

Het is niet wenselijk dat overbodige gegevens verzameld worden. Wat je allemaal moet verzamelen hangt af van de inhoud van het beleidsterrein en de vraag die beantwoord moet worden. ‘Relevant’ is informatie die het beleid, respectievelijk de activiteiten van het betrokken ministerie of de betrokken organisatie(s) adequaat weerspiegelt.

Betrouwbaarheid

De verzamelde informatie mag geen materiële onjuistheden of onvolledigheden bevatten.

Vergelijkbaarheid

De verzamelde informatie dient in tijdsperspectief en/of tussen organisaties vergelijkbaar te zijn.

Onafhankelijk van de wijze waarop wordt vergeleken, moeten de effecten/prestaties waarvoor je de doelmatigheid berekent en de wijze waarop deze tot stand komen voor alle organisaties vergelijkbaar zijn. Ook de doelmatigheidsindicatoren waarin de verhouding tussen middelen en effecten/prestaties worden weergegeven, moeten voor alle te vergelijken organisaties en/of in de tijd uniform zijn gedefinieerd. De gegevens die nodig zijn om de doelmatigheidsindicatoren te berekenen, moeten eveneens uniform zijn gedefinieerd.

Vergelijkbaarheid van gegevens

Wanneer je de doelmatigheid van de CWR's wilt vergelijken, moeten de indicatoren die je daarvoor wilt gebruiken voor elk centrum op dezelfde manier zijn gedefinieerd. Zo moet elk centrum de kosten en het aantal personen dat aan het werk is geholpen op dezelfde manier definiëren, berekenen en registreren.

Indien de wens bestaat de doelmatigheid te vergelijken met die van een externe organisatie, moet van tevoren goed worden nagedacht over de vraag of deze externe organisatie in alle opzichten echt vergelijkbaar is. Een relevante vergelijking is alleen mogelijk als de prestaties en de bedrijfsprocessen onderling vergelijkbaar zijn, hetgeen in de meeste gevallen niet zo zal zijn.

Het is belangrijk om in de beginfase veel tijd en energie te besteden aan de kwaliteit van de informatie. Realiseer je dat dit meestal een tijdrovende opdracht is.

Verzamelen kost tijd

Het Sociaal en Cultureel Planbureau verrichtte in 1998 een onderzoek naar de doelmatigheid van algemene en academische ziekenhuizen. Men deed er ruim een jaar over om een bestaande (!) dataset met productiegegevens van ziekenhuizen op orde te krijgen.

In het onderzoek van de Algemene Rekenkamer naar de doelmatigheid van arbeidsbureaus (uit 2001) heeft die fase eveneens ongeveer een jaar gekost.

De verzamelde gegevens moeten altijd worden beoordeeld op hun kwaliteit. Afhankelijk van de zekerheid die je hebt over de kwaliteit kan deze analyse van zeer globaal tot zeer diepgaand zijn. In het volgende hoofdstuk beschrijven we hoe kengetallenanalyse kan helpen bij het bepalen van de toereikendheid van de kwaliteit van de te gebruiken gegevens.

4.2 Informatie over effecten of prestaties

4.2.1 Effecten

Effecten zijn de gevolgen van beleid die merkbaar zijn in de maatschappij. Niet alle veranderingen in de maatschappij zijn het gevolg van rijksbeleid. Ook andere factoren kunnen immers van invloed zijn op de doeltreffendheid van het rijksbeleid, zoals demografische ontwikkelingen of de situatie op de arbeidsmarkt. De rijksoverheid wil bijvoorbeeld dat de Centra voor Werk en Inkomen mensen aan het werk helpen. De mogelijkheid om mensen aan een baan te helpen wordt niet alleen door de activiteiten van de Centra voor Werk en Inkomen beïnvloed, maar ook door bijvoorbeeld het aantal beschikbare vacatures (arbeidsmarktsituatie) en daarmee samenhangend de economische situatie (meer aanbod van werk in een goede economische situatie). Om de effectiviteit van het beleid te kunnen bepalen, moet de invloed van externe factoren worden geëlimineerd.

Effecten zijn in de meeste gevallen niet direct te meten. In die gevallen zal een benadering moeten worden gemaakt van de bereikte effecten door middel van 'indicatoren'. Een effectindicator voor verkeersveiligheid is bijvoorbeeld de vermindering van het aantal verkeersdoden. En het aantal 'technostarters' (hoog opgeleide startende ondernemers die veel aan speur- en ontwikkelingswerk doen) kan beschouwd worden als een indicator voor innovatief ondernemerschap. Dit soort effectindicatoren worden ook wel proxy-variabelen genoemd. Als prestaties worden gebruikt als effectindicator, zal de berekening van de doelmatigheid van de effecten op hetzelfde neerkomen als de doelmatigheid van de prestaties.

De vraag of prestatiegegevens daadwerkelijk iets zeggen over het maatschappelijke effect, hangt overigens samen met de formulering van het doel. Als bijvoorbeeld van het afvalbeleid de doelstelling is: 'het voorkómen van het ontstaan van afval', dan zegt het prestatiegegeven 'afname hoeveelheid afval' nog weinig over het voorkómen van afval, dus is het geen goede indicator van het effect. Als de doelstelling luidt: 'het verminderen van de hoeveelheid afval', dan zegt dit prestatiegegeven juist alles over het bereiken van het doel en is er dus sprake van een goede indicator van het effect.

4.2.2 Prestaties

De gerealiseerde prestaties zijn vaak makkelijker te meten dan de gerealiseerde effecten. Toch is het ook bij prestaties niet altijd mogelijk om ze direct te meten. In deze gevallen zal ook de prestatie moeten worden benaderd via een indicator of proxy-variabele.

Prestaties soms lastig te meten

Lastig te meten prestaties zijn bijvoorbeeld het voorkomen van illegale olielozingen (door de Scheepvaartinspectie) en het houden van toezicht (door diverse inspecties). Vaak worden voor dergelijke gevallen afgeleide prestaties (proxy's) gedefinieerd zoals het aantal uitgevoerde patrouillevluchten boven de Noordzee of de uitgebrachte onderzoeksrapporten op het gebied van toezicht.

Het onderscheid tussen prestaties en effecten is niet in iedere situatie zo duidelijk aan te brengen. Vaak is er sprake van een keten van prestaties en effecten, waarbij het een kwestie van afspraak is waar de grens wordt getrokken.¹¹

Prestatie of effect?

Het Centrum voor Werk en Inkomen (CWI) heeft onder meer als taak (doel van het beleid) werklozen aan een baan te helpen. Hiertoe verwijzen CWI's werkzoekenden op vacatures. Is deze verwijzing op zichzelf een prestatie of is het pas een prestatie als de verwijzing tot een plaatsing (werk) heeft geleid? Of is dit laatste een effect? En wanneer telt een plaatsing mee? Als de werkzoekende de baan accepteert of pas als hij een bepaalde minimale periode is blijven werken?

¹¹ In de *Handleiding onderzoek naar beleidsresultaten* van de Algemene Rekenkamer (1997) wordt uitgebreid op het verschil tussen beide begrippen ingegaan. Deze handleiding is opgenomen in de *Handleiding doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek* van de Algemene Rekenkamer die in 2003 zal verschijnen.

4.3 Middelen

Het is belangrijk om af te bakenen welke middelen zijn ingezet voor de geleverde effecten of prestaties. Twee dingen moeten we daarbij goed in de gaten houden.

In de eerste plaats moeten *alle* middelen die zijn ingezet voor het realiseren van de prestaties of effecten, in de berekening worden meegenomen. Wat wordt hier onder ‘alle’ verstaan? Middelen bestaan uit vaste en variabele ingezette middelen. Personeel en materiaal worden tot de variabele middelen gerekend. Vaste ingezette middelen zijn de middelen waarop organisaties op korte termijn zelf geen of moeilijk invloed kunnen uitoefenen zoals gebouwen. Omdat deze vaste middelen moeilijk kunnen worden aangepast, worden ze bij de berekening van de doelmatigheidsscores ook wel buiten beschouwing gelaten en wordt dus alleen uitgegaan van de variabele middelen/kosten.

Alle (relevante) middelen

Het Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen (OCenW) heeft bij diverse onderwijsbeleidsartikelen het kengetal ‘kosten per leerling’ opgenomen. Een kengetal kan een goed instrument zijn om inzicht in de ontwikkeling van de doelmatigheid te geven.

Dit specifieke kengetal is in zijn huidige vorm echter ontoereikend om inzicht in de doelmatigheid te geven, onder meer omdat niet alle middelen zijn meegenomen. De middelen 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* middelen in de berekening worden meegenomen.

In de tweede plaats: er mogen weliswaar geen ingezette middelen in de berekening ontbreken, maar tegelijkertijd mogen er ook niet *méer* middelen worden meegeteld dan de middelen die zijn ingezet voor het realiseren van de prestatie of het effect in kwestie.

Alle middelen en alleen die zijn ingezet voor de prestatie

In de begroting 2003 van het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM) staat onder meer beleidsartikel 12 'Beheer milieurisico's van stoffen, afval en straling'. Centraal in dit beleidsartikel staat de beheersing van risico's voor mens en milieu bij het omgaan met stoffen, afvalstoffen, radioactieve stoffen en straling en met genetisch gemodificeerde organismen, rekening houdend met sociale en economische factoren.

In de begroting staat als doelmatigheidskengetal voor de in-, uit- en doorvoer van afvalstoffen: de kostprijs per afgehandelde EVOA-kennisgevingen. In deze kostprijs zijn 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. Niet alle relevante middelen en meer dan alleen de middelen die voor de betrokken prestaties worden gemaakt zijn meegeteld.

Voor een bruikbaar doelmatigheidskengetal zouden beide gebreken in de afbakening van de kosten verholpen moeten worden.

Zoals gezegd (zie § 2.2) worden in de praktijk voor het uitdrukken van middelen in geld zowel kosten als uitgaven gebruikt. Voor het bepalen van de doelmatigheid zou idealiter moeten worden uitgegaan van de kosten. Wanneer je vergelijkt in de tijd moet je daarbij werken met kosten in constante prijzen (defleren). Anders wordt het beeld vertekend door inflatie. Zoals gezegd kan ook wel gewerkt worden met de variabele kosten.

Verschil tussen kosten en uitgaven

Computers worden bij aanschaf in een bepaald jaar volledig betaald (uitgaven), maar slechts een deel van die computers wordt in dat jaar 'verbruikt' (kosten). De computers kunnen 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.

Ook de kosten zijn niet altijd direct te meten. In deze gevallen zullen deze ook moeten worden benaderd via een indicator of proxy-variabele. De informatie over uitgaven in de huidige begrotingssystematiek is bijvoorbeeld vooralsnog vaak de enige informatie die beschikbaar is. De uitgaven zouden, als 'second best'-oplossing, als proxy voor de kosten kunnen worden gebruikt. Er moet dan wel worden nagegaan of er 'grote uitgaven' (investeringen) zijn, die van jaar op jaar sterk verschillen en het beeld kunnen vertekenen. Als dat zo is moeten deze uitgaven worden verdeeld over de jaren waarin ze verbruikt worden of ze moeten niet worden meegeteld (uitgaven minus investeringen).¹²

4.4 Kwaliteit

Onderling verschillende effecten/prestaties mogen niet op één hoop gegooid worden. Het over één kam scheren van alle belastingaangiften die de Belastingdienst behandelt, zou bijvoorbeeld geen recht doen aan het gegeven dat standaardgevallen de Belastingdienst een lagere werklast bezorgen dan de moeilijke gevallen, zo stelden we hiervoor al vast. Wanneer de verhouding tussen het aantal ‘makkelijke’ en ‘moeilijke’ prestaties tussen de te vergelijken organisaties of van jaar op jaar verschilt, moeten de effecten/prestaties worden gedifferentieerd naar moeilijkheidsgraad.

Makkelijke en moeilijke prestaties

De CWI's hebben onder meer als taak (doel van het beleid) werklozen aan een baan te helpen. Stel dat het accepteren van een baan door een werkzoekende de prestatie is. Het plaatsen van een persoon met geringe kansen op de arbeidsmarkt (een grote afstand tot de arbeidsmarkt) kost meer moeite, tijd en inspanning dan het plaatsen van een werkzoekende met goede kansen op de arbeidsmarkt. Om homogene groepen van prestaties te kunnen vormen, zal onderscheid moeten worden gemaakt tussen plaatsingen van werkzoekenden met een grote en werkzoekenden met een minder grote afstand tot de arbeidsmarkt.

Bij het vergelijken van effecten of prestaties in het ene jaar met dezelfde effecten of prestaties in het andere jaar, is het eveneens van belang rekening te houden met mogelijke kwaliteitsverschillen.

Kwaliteitsverschillen

Stel dat een bepaalde dienst maar één prestatie levert: belastingaangiften behandelen. Indien bij vergelijking van twee dependances van die dienst, die beide hetzelfde soort belastingaangiften verwerken, blijkt dat bij de ene dependance de aangiften snel, maar slordig (met fouten) worden behandeld, terwijl de andere dependance trager maar grondiger (zonder fouten) werkt, dan mag je niet uitsluitend naar de kosten per prestatie kijken. Daaruit zou je immers ten onrechte kunnen concluderen dat de eerste dependance doelmatiger is.

Zowel bij de dataverzameling, de analyse als het trekken van conclusies over de ontwikkelingen in doelmatigheid moet rekening worden gehouden met eventuele verschillen tussen effecten en prestaties.

¹² Zie Aarts et. al. (2002) voor onder andere het verschil tussen het kasstelsel (huidige begrotingsystematiek) en het baten-lastenstelsel (waarin wel informatie over prestaties en kostprijzen wordt gegenereerd).

4.5 Verklaringen zoeken en gebruiken

Wanneer je bij een ministerie of organisatie de doelmatigheid van (een onderdeel van) het beleid in kaart hebt gebracht, is het belangrijk dat je ook nagaat welke factoren de eventuele verschillen in doelmatigheid verklaren. Pas met concrete verklaringen in de hand kan immers gewerkt worden aan het verbeteren van de doelmatigheid.

Interne en externe verklaringen

Verklaringen kunnen binnen het ministerie en/of de bij het beleid betrokken organisatie liggen: interne verklaringen. Ze kunnen ook buiten deze organisaties liggen: externe verklaringen. In de volgende tabel zijn voorbeelden van verklaringen opgenomen.

Te verklaren situatie	Mogelijke interne verklaring	Mogelijke externe verklaring
Doelmatigheid is afgenomen ten opzichte van vorig jaar	<ul style="list-style-type: none"> - personeelsverloop (hoog) - recent gereorganiseerd - (hoog) ziekteverzuim - wijzigingen in het 'productieproces' - (toename) aantal klachten - inconsistente (beleids)doelstellingen 	<ul style="list-style-type: none"> - (meer) tussentijdse verzoeken van de Tweede Kamer die van invloed zijn op de 'productie' - nieuwe wetten waardoor de 'productie' anders moest - (slechtere) arbeidsmarktsituatie - (slechtere) weersomstandigheden die productie beïnvloeden - (slechtere) (inter)nationale economische situatie - (meer) files - (slechtere) bodemgesteldheid die productie beïnvloed - verschillen in kenmerken van klanten - inconsistente (beleids)doelstellingen
Doelmatigheid organisatie A is hoger dan doelmatigheid organisatie B	<ul style="list-style-type: none"> - verschillen in werkwijze - verschillen in aandeel overhead - verschillen in leeftijdsopbouw medewerkers - verschillen in opleidingsniveau medewerkers - verschillen in gemiddeld salaris - verschillen in ervaring medewerkers - verschillen in aandeel deeltijdbanen - verschillen in aantal klachten - verschillen in m² vloeroppervlak per persoon - verschil in aantal locaties per organisatie - verschillen in aandeel uitbesteed werk 	<ul style="list-style-type: none"> - verschillen in de regionale arbeidsmarktsituatie - verschillen in regionale economische situatie - verschillen in bodemgesteldheid - verschillen in kenmerken van klanten - verschillen in regionale leeftijdsopbouw bevolking - verschillen in regionaal opleidingsniveau bevolking

De interne verklaringen geven in het algemeen mogelijkheden om de doelmatigheid te verbeteren, omdat het ministerie respectievelijk de organisatie in kwestie hieraan zelf iets kan verbeteren. De externe verklaringen daarentegen zijn vaak niet door het ministerie of de organisatie te beïnvloeden. Deze factoren geven wel verklaringen voor (on)doelmatigheid, maar reiken geen mogelijkheden tot verbetering aan.

Externe verklaring erg moeilijk beïnvloedbare factor

In een onderzoek van Goudriaan et al. naar de doelmatigheid van hogescholen (1998) bleken de verschillen in doelmatigheid voor een belangrijk deel te kunnen worden verklaard door de ontwikkeling van studentenaantallen, een vrijwel onbeïnvloedbare factor voor de individuele hogeschool. Hoewel je met verklaringen probeert de noodzakelijke grondstof voor aanbevelingen voor verbeteringen te bieden, bleek dat in dit voorbeeld dus voor deze factor niet mogelijk te zijn.

Het is verstandig voordat je informatie gaat verzamelen over mogelijke verklarende factoren, om bij het inventariseren ervan zo veel mogelijk gebruik te maken van de kennis die aanwezig is bij de personen binnen het ministerie en/of organisaties (onderdelen) 'die er over gaan'. Daarnaast kan raadplegen van literatuur of een dag meelopen in de organisatie(s) nuttige informatie opleveren.

Bevindingen gebruiken

Indien mogelijkheden tot verbetering gevonden zijn, ligt het voor de hand dat deze gebruikt worden om daadwerkelijk verbeteringen aan te brengen. Als het de doelmatigheid betreft van derden die betrokken zijn bij (de uitvoering van) het beleid zoals gemeenten, dan kunnen ministers deze derden bijvoorbeeld via overleg stimuleren en/of via nadere regelgeving aansturen om verbeteringen aan te brengen.

5 Doelmatigheid berekenen

Wanneer de benodigde gegevens zijn gedefinieerd en verzameld, is de volgende stap het berekenen van de doelmatigheid van de beleidsprestaties of -effecten die je onder de loep hebt. Er zijn verschillende methoden en technieken om dit te doen. De belangrijkste zijn: het gebruik van eenvoudige kengetallen en de analysetechnieken Free Disposable Hull (FDH), Data Envelopment Analysis (DEA) en Stochastic Frontier Analysis (SFA).¹³ We concentreren ons in deze handreiking op kengetallen, vanwege de brede toepasbaarheid ervan. De meer ingewikkelde technieken FDH, DEA en SFA zijn in principe erg geschikt om de doelmatigheid van een groter aantal vergelijkbare organisaties of tijdstippen te berekenen. Zie voor een toelichting op de andere technieken de website van de Algemene Rekenkamer (www.rekenkamer.nl, doorklikken naar 'Publicaties', 'handreikingen').

5.1 Wat zijn doelmatigheidskengetallen?

Kengetallen zijn een momentopname van de verhouding tussen middelen en effecten of prestaties. Het cijfer dat de kosten per verleende subsidie weergeeft, is bijvoorbeeld een kengetal.

Door kengetallen van verschillende vergelijkbare organisaties onderling en/of met kengetallen uit een eerdere periode te vergelijken, wordt de relatieve mate van doelmatigheid zichtbaar.

Vergelijken van kengetallen						
	1998	1999	2000	2001	2002	
Kosten per verleende subsidie (in euro's prijspeil 1-1-2002)	200	180	210	225	240	
Kwaliteit: klanttevredenheid (schaal 1-10)	8	6	6	6	8	

Uit de tijdreeks is af te leiden dat de kosten per verleende subsidie vanaf 1999 toenemen. De kwaliteit, in dit geval gemeten met behulp van de klanttevredenheid, blijft in deze periode gelijk – met uitzondering van het jaar 2002, waarin de kwaliteit iets toeneemt. Uit deze twee ontwikkelingen is af te leiden dat in de periode 1999-2001 de doelmatigheid afneemt. Voor 2002 is dat niet direct af te leiden omdat weliswaar de kosten per verleende subsidie zijn toegenomen, maar de kwaliteit ook is toegenomen.

De voordelen van kengetallen zijn:

- ze zijn makkelijk te berekenen;
- ze kunnen op een eenvoudige wijze inzicht geven (in ontwikkelingen) in de doelmatigheid;
- ze zijn zonder veel inspanning en kosten frequent (maandelijks, jaarlijks) te maken zodat ze de mogelijkheid bieden vaak inzicht te hebben en snel in te grijpen;
- bij meer effecten of prestaties geven ze inzicht in de afzonderlijke effecten/prestaties.

¹³ Zie bijvoorbeeld Coelli, 1998, Blank, 2000 en Finansministeriet, 2001.

5.2 Wanneer kengetallen gebruiken?

5.2.1 Eén effect of prestatie

Kengetallen zijn goed bruikbaar voor de berekening van de doelmatigheid bij beleid waar per beleidsartikel of doelstelling sprake is van slechts één prestatie of effect en waaraan alle daarvoor gebruikte middelen kunnen worden gekoppeld. Je spreekt dan van *enkelvoudige kengetallen* (zie voorgaand voorbeeld).

5.2.2 Verscheidene effecten of prestaties

Meestal echter zijn aan beleidsdoelstellingen verscheidene effecten/prestaties gekoppeld. Als voor de afzonderlijke effecten/prestaties bekend is welke middelen zijn ingezet, dan kan in zo'n geval voor elk effect/prestatie eveneens een enkelvoudig kengetal worden opgesteld.

Problemen en mogelijke oplossingen

Als de middelen niet kunnen worden toegerekend aan de verschillende effecten/prestaties kunnen tijdschrijfgegevens uitkomst bieden – zij het dat dit wel een arbeidsintensieve onderneming is. Tijdschrijfgegevens geven inzicht in het aantal uren dat besteed is aan de verschillende effecten/prestaties door de bij het beleid betrokken personen. Door deze uren te koppelen aan het salaris van deze personen, verkrijg je een benadering van de kosten per effect/prestatie. In dit geval blijven de niet-personele kosten overigens wel buiten beschouwing. Een kunstgreep om ook deze niet-personele kosten mee te nemen is deze toe te rekenen aan de verschillende effecten/prestaties via verdeelsleutels.

Als er geen tijdschrijfgegevens beschikbaar zijn moeten andere kunstgrepen worden toegepast om kengetallen te maken, zoals:

- het direct toerekenen van middelen aan de verschillende effecten/prestaties via verdeelsleutels;
- het wegen van de effecten/prestaties tot een samengesteld effect/prestatie. Door dit samengestelde getal vervolgens te relateren aan de middelen ontstaat een kengetal dat gebruikt kan worden om de doelmatigheid te bepalen. Je spreekt dan van een *samengesteld kengetal*.

5.2.3 Vergeet de kwaliteit niet

Idealiter zou in het kengetal ook de *kwaliteit* van de geleverde prestaties of de gerealiseerde effecten moeten zijn opgenomen. In de praktijk zal dat vaak niet kunnen. Een goed alternatief is dan het opstellen van een indicator voor de kosten per prestatie/effect én een indicator voor de kwaliteit.

5.3 Hoe conclusies trekken uit kengetallen?

Verdeelsleutels of weging

Als je gebruikmaakt van verdeelsleutels of weging, weet je niet met zekerheid wat de juiste verdeelsleutel of weging is; een verdeelsleutel of wegingsfactor is immers vaak arbitrair gekozen. Je loopt met deze kunstgrepen het risico dat je ongewild doelmatigheidsverschillen wegpoetst of opblaast. Bijvoorbeeld doordat je middelen aan een effect/prestatie toerekent die hierop geen betrekking hebben, waardoor dit effect/prestatie te duur wordt 'geprijsd' en dus ten onrechte als minder doelmatig uit de bus komt.

Ook als je op basis van wegingsfactoren een *samengesteld kengetal* hebt gemaakt (de verscheidene effecten/prestaties gewogen hebt tot één effect/prestaties), is voorzichtigheid geboden. Je weet dan niet door welk deel van het beleidsproces de hoogte van de ontwikkeling in het kengetal is te verklaren. Mogelijkheden tot het vinden van verbetering van de doelmatigheid zijn dan (wel erg) moeilijk, omdat immers niet bekend is hoe elk deelproces bijdraagt aan de (on)doelmatigheid van het gehele beleidsproces.

Wisselwerking tussen deelprocessen

Wanneer er verscheidene effecten/prestaties zijn en je voor elke afzonderlijke effect/prestatie een doelmatigheidskengetal hebt, dan nog zijn er valkuilen. Weliswaar kan deze verzameling kengetallen inzicht geven in de verschillende delen van het ‘productieproces’, maar inzicht in de *samenhang* van die deelprocessen heb je daarmee niet. Je ziet bijvoorbeeld bij vergelijking in de tijd wel wat de ontwikkeling is van de kosten van elke afzonderlijke prestatie, maar je weet niet zeker of het beleidsonderdeel of -proces waarmee de prestatie in kwestie wordt geleverd op zichzelf staat.

Als de deelprocessen waarmee elk effect respectievelijk elke prestatie wordt gerealiseerd niet volledig los van elkaar staan, is voorzichtigheid geboden omdat het risico bestaat dat verbeteringen voor de ene prestatie dan wel het ene effect ten koste gaat van de doelmatigheid van een andere prestatie of een ander effect.

Elkaar beïnvloedende deelprocessen

Universiteiten leveren als prestaties: onderzoeksrapporten en onderwijs. Niet altijd is bekend hoe veel geld wordt besteed aan het voortbrengen van de afzonderlijke prestaties. Bovendien draagt onderzoek bij aan de inhoud en kwaliteit van het onderwijs. Hoe construeer je dan kengetallen over middelen per prestatie? Je kunt de kunstgreep van verdeelsleutels/weging toepassen en bijvoorbeeld de kosten pondspondsgewijs toerekenen aan respectievelijk onderwijs en onderzoek. Stel dat deze verdeelsleutels een juiste benadering geven van de werkelijkheid en de volgende ontwikkelingen hebben plaatsgevonden:

	1998	1999	2000	2001	2002
Kosten per onderwijseenheid	1000	1200	1400	1500	1600
Kosten per onderzoekseenheid (in euro's prijspeil 1-1-2002)	4950	5250	5400	5500	5600
Kwaliteit onderwijs	5	6	7	8	9
Kwaliteit onderzoek	4	6	7	8	9

(visitatiescore schaal 1-10)

Uit de tijdreeks is af te leiden dat zowel de kosten per onderwijs- als per onderzoekseenheid in de periode 1998-2002 toenemen. De kwaliteit, in dit geval gemeten met de score die jaarlijks door een visitatiecommissie wordt gegeven, neemt in deze periode eveneens toe. Met deze verzameling van kengetallen krijg je dus inzicht in de verschillende delen van het ‘productieproces’.

De verschillende delen zijn echter niet onafhankelijk van elkaar, want zoals gezegd draagt onderzoek bij aan de inhoud en kwaliteit van onderwijs. Stel nu dat zowel de stijging van de kosten per onderzoekseenheid als de kwaliteit van het onderwijs geheel wordt veroorzaakt door de toename in de kwaliteit van het onderzoek. De doelmatigheid van onderzoek blijft dan gelijk, maar de stijging van de kosten per onderwijseenheid duidt op een verslechtering van de doelmatigheid. De mogelijkheden tot verbetering liggen in dit geval dus bij het onderwijs.

Stel dat je niet wist dat onderzoek van invloed was op onderwijs, dan had je misschien wel geconcludeerd dat de doelmatigheid van zowel onderzoek als onderwijs gelijk is gebleven in de periode 1998-2002. Je moet dus veel van de onderliggende processen weten voordat je een juiste conclusie en goede suggesties voor verbetering kunt geven.

Strijdige kengetallen

Bij de interpretatie van een verzameling van kengetallen is veel ruimte voor verschillende conclusies. Daarnaast kunnen verschillende kengetallen tegenstrijdige signalen afgeven. Ga dan zorgvuldig te werk bij het trekken van conclusies. Alleen als de ontwikkeling van de 'doelmatigheid' van alle kengetallen dezelfde kant op wijst, zijn eenduidige conclusies te trekken. Bijvoorbeeld bij een kengetal voor de kosten per effect/prestatie én een indicator voor de kwaliteit is alleen indien beide indicatoren dezelfde richting op wijzen (beide een positieve dan wel negatieve ontwikkeling laten zien) direct een eenduidige uitspraak over de ontwikkeling van de doelmatigheid mogelijk.

Een pragmatische oplossing bij tegengestelde ontwikkelingen, hoewel second best, is weging van de verschillende ontwikkelingen. Hierbij bepaal je hoe zwaar de ene ontwikkeling weegt ten opzichte van de anderen (bijvoorbeeld een toename in de kosten per prestatie met 2% weegt even zwaar als een afname in kwaliteit met 1%; zie eerder voor de risico's van wegen).

Het wegen van tegengestelde ontwikkelingen

In het hiervoor gegeven voorbeeld over de universiteiten zijn voor onderzoek de ontwikkelingen gewogen. De kosten per onderzoekseenheid nemen toe in de periode 1998-2002 met respectievelijk ongeveer 6, 3, 3 en 3%. De kwaliteit neemt in diezelfde periode ook toe met respectievelijk 2, 1, 1 en 1. Een toename van de kwaliteit van 1 wordt gelijk gesteld aan een toename met ongeveer 3% in de kosten. Hiermee blijft de doelmatigheid van onderzoek in deze periode gelijk.

Hoe het niet moet

Een goed voorbeeld van de gevaren van het niet goed gebruiken van kengetallen is het doelmatigheidsonderzoek dat Bakkenist Management Consultants deed naar de thuiszorg. Het betrof een onderzoek onder zeven instellingen, dat werd uitgevoerd met behulp van kengetallen.¹⁴ In onderstaande tabel zijn enkele uitkomsten opgenomen¹⁵.

¹⁴ Zie voor een kritische bespreking van het onderzoek: *Benchmarken of de kunst van het vergelijken*. Blank, 1998.

¹⁵ De eerste drie regels van de tabel geven globale informatie over de doelmatigheid (prestaties zijn het aantal zorguren, de middelen zijn (second best) uitgedrukt in het aantal fte). De rest van de tabel geeft geen betekenisvolle informatie over doelmatigheid, maar zou verklaringen kunnen geven voor doelmatigheidsverschillen.

	1	2	3	4	5	6	7
Zorguren wijkverpleging per fte uitvoering wijkverpleging	966	1075	960	nb	726	865	954
Zorguren gezinsverzorging per fte uitvoering gezinsverzorging	1421	1401	1434	nb	1490	1449	1477
Zorguren per f 10.000 budget	261	212	202	225	225	213	237
Aandeel uitvoerend personeel (%)	93	88	92	91	89	91	91
Waarvan productief (%)	80	75	71	81	76	77	78
Leiding per 100 fte verzorgend personeel	0,92	1,06	0,67	0,85	0,39	0,91	0,56
Financieel economisch personeel per 100 fte verzorgend personeel	1,47	2,66	2,67	2,37	2,50	2,92	2,91
Automatiseringspersoneel per 100 fte verzorgend personeel	0,76	0,97	0,84	0,52	0,76	0,65	0,71
Facilitair personeel per 100 fte verzorgend personeel	1,34	3,61	3,52	2,67	2,07	3,19	1,99
Ziekteverzuim (%)	11	7	11	12	11	9	11
Aandeel variabel personeel (%)	15	2	3	19	15	4	8
Parttime factor (%)	46	57	48	44	58	42	61

Van ieder verhoudingsgetal uit de tabel hebben de onderzoekers een best-practice afgeleid, *het vet gedrukte getal* in elke rij. De verzameling 'best-practice'-kengetallen noemen de onderzoekers een virtuele instelling die voor alle instellingen als lichtend voorbeeld zou kunnen dienen. Ze gaan er daarbij voor het gemak even van uit dat de processen die ten grondslag liggen aan de verschillende kengetallen allemaal los van elkaar staan. Of dat zo is, is niet onderzocht. Het is bijvoorbeeld maar de vraag of instelling 4 door alle instellingen gevolgd moet worden in het aandeel variabel personeel (nog los van de vraag of de veronderstelling juist is dat een hoger percentage beter is voor de doelmatigheid). Instelling 4 heeft wel – toevallig of niet? – het hoogste percentage ziekteverzuim. De vraag waardoor de verschillen zijn te verklaren wordt in het onderzoek niet gesteld, laat staan beantwoord. De instellingen die op basis van de uitkomsten van dit onderzoek blindelings hun processen gaan aanpassen, zouden wel eens van een koude kermis thuis kunnen komen.

Hoe het ook niet moet

Een ander voorbeeld van minder gelukkig gebruik van kengetallen vormt de analyse die Taphoorn et al. in 1998 hebben gemaakt van de doelmatigheid bij de Dienst Justitiële Inrichtingen (DJI) in de jaren 1994-1996. De auteurs ontwikkelden vijf (financiële) indicatoren om de doelmatigheidsontwikkeling in het gevangeniswezen te kunnen meten:

- de kostprijs per dag;
- het begrotingsresultaat: winst of verlies;
- de bezettingsgraad: gemiddelde bezetting/gemiddelde bruikbare capaciteit;
- personeelsratio: aantal personeelsleden in verhouding tot aantal gedetineerden;
- overheadratio: indirecte uitgaven in verhouding tot totale uitgaven.

Indicatoren	1994	1995	1996
Kostprijs per dag (1994=100)	100	93	91
Begrotingsresultaat (x f 1 miljoen)	- 14,3	- 8,5	1
Bezettingsgraad	100,5	100,5	88
Personeelsratio (%)	96	92	98,6
Overheadratio (%)	niet bekend	8,2	9,4

Tevens is naar de ontwikkeling van de kwaliteit gekeken. Deze is gemeten als het aantal klachten per honderd bezette cellen. Het blijkt dat het aantal klachten voor alle typen inrichtingen binnen het gevangeniswezen is gestabiliseerd dan wel is afgenomen in de onderzochte periode. De onderzoekers concluderen dat de vijf indicatoren per saldo wijzen in de richting van een zekere doelmatigheidsverbetering in de jaren 1995 en 1996. Over de omvang kunnen ze geen conclusies trekken. Wel geven ze verklaringen: de agentschapstatus (verruiming van de reserveringsmogelijkheden, het vrij kunnen schuiven tussen materieel en personeel, meer mogelijkheden op huisvestingsgebied) en de capaciteitsuitbreidingen (kostenbesparingen bij ontwerp en bouw, schaalvergroting) zouden de oorzaak zijn voor de verbetering van de doelmatigheid.

Ook dit voorbeeld brengt een aantal risico's van het gebruik van kengetallen in beeld.¹⁶ De verschillende kengetallen laten *tegenstrijdige ontwikkelingen* zien. Toch trekt men als eindconclusie dat de doelmatigheid is verbeterd. De onderliggende ontwikkelingen geven evenwel af en toe een ander beeld. Ook is het *belang van de verschillende kengetallen* onbekend. Is het goed of slecht dat de bezettingsgraad en de personeelsratio afnemen en de overheadratio toeneemt? Of alle kengetallen relevant zijn is ook de vraag. Verder is niet zonder meer duidelijk waardoor het begrotingsresultaat positiever is geworden. Dit zou bijvoorbeeld te maken kunnen hebben met toegenomen inkomsten van het Rijk.

Eigenlijk is alleen de kostprijs per gevangene per dag een indicator op basis waarvan de ontwikkeling in de doelmatigheid zou kunnen worden bepaald, mits aan de voorwaarden in hoofdstuk 4 is voldaan. De andere gegevens zouden potentiële verklaringen kunnen zijn voor verschillen in doelmatigheid.

De conclusies over de verklaringen worden dus wel erg gemakkelijk getrokken. Het is maar de vraag of zonder meer geroepen kan worden dat agentschapsvorming en capaciteitsuitbreiding de belangrijkste oorzaken zijn voor de ontwikkelingen. Het zijn eerder hypothesen, die vervolgens moeten worden getoetst.

¹⁶ Een methode als DEA zou in dit en voorgaand voorbeeld van verscheidene prestaties en middelen een beter instrument zijn om de doelmatigheid te bepalen. DEA is een relatief eenvoudige mathematische methode waarvoor verschillende standaard softwarepakketten beschikbaar zijn die op een relatief eenvoudige wijze de doelmatigheid bepalen. Zie ook Blank (2003) en de website van de Algemene Rekenkamer (www.rekenkamer.nl, doorklikken naar 'Publicaties', 'handreikingen').

5.4 Verklaren van doelmatigheidsverschillen

Als je de factoren kunt aanwijzen die verschillen in doelmatigheid verklaren, kun je je/een organisatie concreet adviseren over de mogelijkheden om haar doelmatigheid te verbeteren. Je wilt dus op zoek naar *verklaringen*. Daarbij wordt in de praktijk gebruikgemaakt van zowel statistische als niet-statistische technieken.

5.4.1 Statistische technieken: twee praktijkvoorbeelden

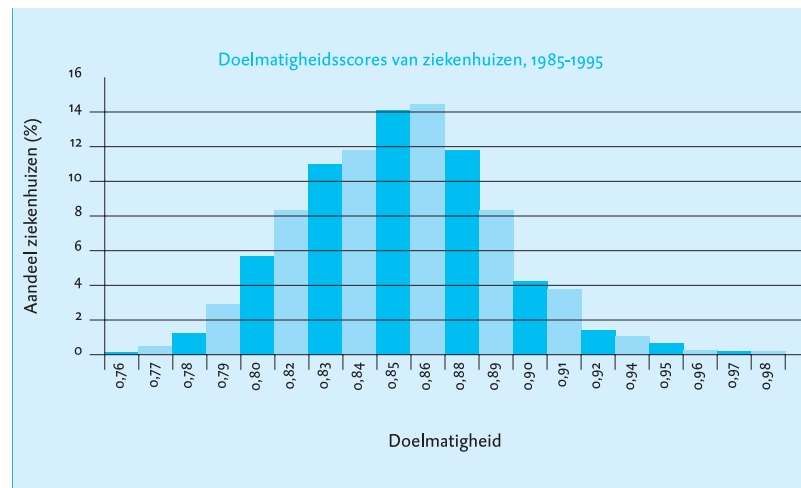
Wanneer je met behulp van kengetallen de doelmatigheid van de effecten of prestaties hebt bepaald, kun je als tweede stap de mogelijke verklaringen daarvoor toetsen. Hiervoor kun je een techniek als tobit- en probitanalyse of eenvoudige regressieanalyse toepassen.¹⁷ Er moeten dan wel voldoende waarnemingen zijn.

We bespreken in deze paragraaf twee praktijkvoorbeelden: onderzoeken waarin van de betreffende organisaties de doelmatigheid van de prestaties is bepaald, en waarbij met statistische technieken is gezocht naar verklaringen voor de gevonden doelmatigheidsverschillen. Het eerste voorbeeld betreft ziekenhuizen het tweede verpleeghuizen.

Ziekenhuizen

In het onderzoek *Tussen bed en budget* beoogt het Sociaal en Cultureel Planbureau inzicht te geven in de doelmatigheid van ziekenhuizen in Nederland in de periode 1985-1995 (Blank, 1998).

Voor ieder ziekenhuis is de doelmatigheidsscore berekend die ligt tussen 0 en 1. De resultaten zijn te vinden in de volgende figuur.



¹⁷ Zie voor een meer compleet overzicht en de theorie achter deze technieken bijvoorbeeld Tacq, 1991.

Met behulp van statistische technieken zijn de verklaringen getoetst die de verschillen in doelmatigheid kunnen verklaren.¹⁸ Uit deze analyse blijkt onder andere dat de doelmatigheid:

- met 0,3% afneemt als de samenstellingsprijs van verplegend personeel met 1% groeit (samenstellingsprijs: verhouding tussen de prijs die een ziekenhuis betaalt en de gemiddelde prijs; de samenstellingsprijs is hoog als het ziekenhuis relatief goed opgeleid en ervaren personeel in dienst heeft);
- met respectievelijk 0,17 en 0,13% afneemt als de samenstellingsprijs van overig en paramedisch personeel met 1% groeit;
- met 0,1% afneemt als het aandeel paramedisch personeel met 1% groeit;
- met 0,04% afneemt als het ziekteverzuim met 1% groeit.

Andere verklarende factoren die in de analyse zijn meegenomen, bijvoorbeeld de bezettingsgraad van bedden en het aandeel specialisten in loondienst >10%, blijken niet aantoonbaar van invloed op de doelmatigheid.

Verpleeghuizen

Het Sociaal en Cultureel Planbureau publiceerde in 1996 het onderzoek *Zuinig op zorg*. Daarin staat de doelmatigheid van verpleeghuizen in Nederland in de jaren 1984, 1987-1993 centraal (zie Blank et al., 1996 en Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven, 1998). De doelmatigheidsscore is berekend voor ieder verpleeghuis in de verschillende jaren en ligt tussen de 0 en 100%.¹⁹ De kosten worden ingevuld door de variabele kosten personeel en materieel. De volgende prestaties worden onderscheiden:

- aantal verpleegdagen;
- aantal dagbehandelingsdagen;
- zorgintensiteit (hulpbehoevendheid aanwezige patiënten en kwaliteit dienstverlening);
- extramurale activiteiten.

De meest doelmatige verpleeghuizen hebben in dit onderzoek een score van 100%. De gemiddelde doelmatigheidsscore van alle verpleeghuizen over de onderzochte jaren is 93%. Dit betekent dat de verpleeghuizen hun kosten dus met gemiddeld 7% kunnen verlagen.

Uit het onderzoek blijkt onder andere dat naarmate de verpleeghuizen groter zijn, de doelmatigheid toeneemt. Via probitanalyse is getoetst welke variabelen van invloed zijn op de vraag of een verpleeghuis ondoelmatig of doelmatig is. Deze verklarende variabelen zijn in drie groepen ingedeeld: productiekenmerken, markt en institutionele vormgevingskenmerken en bedrijfs- en proceskenmerken. Onderstaand overzicht geeft de resultaten van de probitanalyse. Een positief respectievelijk negatief teken betekent dat de betreffende variabele bijdraagt aan een grotere respectievelijk kleinere doelmatigheid. Een nul geeft aan dat er geen verantwoorde uitspraak over het effect kan worden gedaan.

¹⁸ Zowel de doelmatigheidsscores als de aantoonbaar van invloed zijnde factoren zijn met SFA bepaald. Ook DEA is toegepast en leidt in grote lijnen tot dezelfde conclusies. Zie voor een toelichting op deze technieken de website van de Algemene Rekenkamer (www.rekenkamer.nl, doorklikken naar 'Publicaties', 'handreikingen').

¹⁹ De doelmatigheidsscores zijn met SFA bepaald. Ook DEA is toegepast en leidt in grote lijnen tot dezelfde conclusies. Zie voor een toelichting op deze technieken de website van de Algemene Rekenkamer (www.rekenkamer.nl).

	Schatting
<i>Productie</i>	
- aandeel leerlingverpleegkundigen	+
- kwaliteit gediplomeerde verpleegkundigen	-
- kwaliteit overig personeel	-
- kapitaal per bed	o
- eigen apotheek	+
- hulpindex	o
<i>Markt en institutionele vormgeving</i>	
- maat voor de concurrentie	+
- algemeen niet-confessioneel	o
- protestants-christelijk	-
- stichting	o
- somatisch	o
- psychogeriatrisch	o
<i>Bedrijf en proces</i>	
- bezettingsgraad	+
- ziekteverzuim	-
- uitbesteed werk	+
- inbesteed werk	+
- afdelingsgrootte	-

De onderzoekers concluderen dat er slechts in beperkte mate aantoonbaar doelmatigheidswinst (kostenreductie) is te realiseren. De gevonden ondoelmatigheden zijn voor een deel te herleiden tot externe/exogene, en niet of moeilijk beheersbare of beïnvloedbare grootheden, zoals marktomstandigheden. Bovendien concluderen de onderzoekers dat enige schaalvergroting bij kleine organisaties zou kunnen leiden tot een bescheiden doelmatigheidswinst, maar bij grote verpleeghuizen juist tot grotere ondoelmatigheden. Verder blijkt onder andere dat een hogere kwaliteit van het personeel leidt tot grotere ondoelmatigheden. Maar uit het oogpunt van kwaliteit van de dienstverlening en uit sociale overwegingen lijken de opties om de kwaliteit te verlagen geen realistische beleidsinstrumenten. Verder zouden bijvoorbeeld het in- en uitbesteden van werk, een hogere bezettingsgraad en het verkleinen van afdelingen leiden tot doelmatigheidsverlies.

Slotsom

Uit bovenstaande voorbeelden blijkt het nut van statistische technieken: je kunt er concreet mee aangeven welke factoren van invloed zijn op de doelmatigheid. Je hebt dus direct onderbouwde verklaringen bij de hand, waarvan je gebruik kunt maken om te werken aan de verbetering van de doelmatigheid.

De voorbeelden laten tegelijk zien dat lang niet alle ondoelmatigheid te verklaren is en dat lang niet alle verklaringen beïnvloedbaar zijn door de betrokken organisaties. Ook dat is een belangrijke constatering: als blijkt dat het grootste deel van de ondoelmatigheid niet door eigen functioneren maar door externe omstandigheden wordt veroorzaakt, biedt dit een legitimatie om niets te veranderen.

5.4.2 Niet-statistische technieken

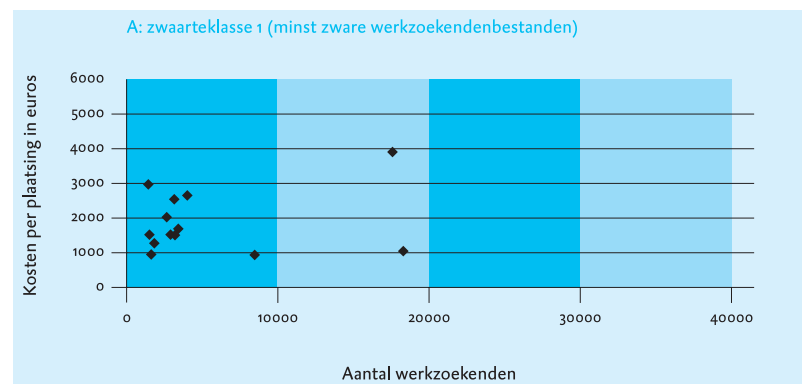
In veel gevallen zal de informatie die tot je beschikking staat het je niet mogelijk maken een statistische techniek toe te passen om verklaringen van eventuele doelmatigheidsverschillen te vinden. Vaak kun je dan wel gebruikmaken van grafieken. Ook kun je deskundigen raadplegen. Ten slotte is er de mogelijkheid om (het functioneren van) organisaties te vergelijken. We lopen deze drie opties hieronder langs.

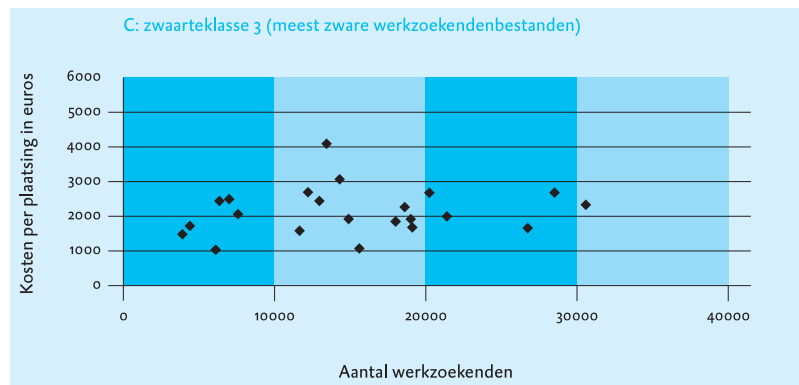
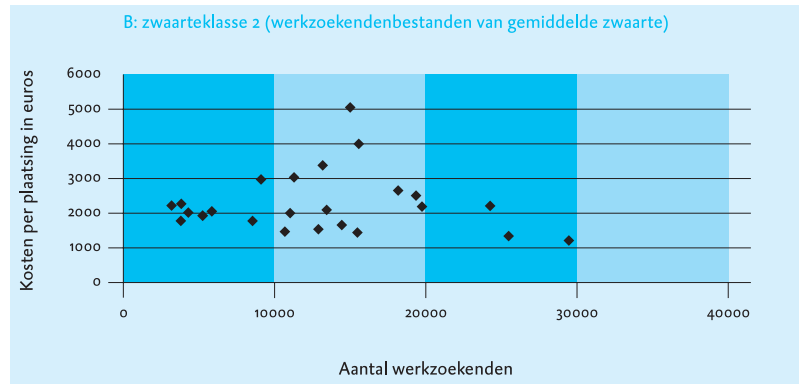
Grafieken

Een hulpmiddel bij het vinden van verklaringen is om elke factor die mogelijk een verklaring is voor eventuele doelmatigheidsverschillen in een figuur/spreidingsdiagram uit te zetten tegen het doelmatigheidskengetal, bijvoorbeeld de kosten per effect/prestatie. Om op basis van deze figuren conclusies te kunnen trekken, moeten er wel voldoende waarnemingen zijn, zodat je uitspraak niet 'op toeval' berust.

Als je kengetallen maakt voor de vergelijking van een groter aantal organisaties, zorg er dan voor dat je ook voor zover mogelijk en relevant de *grootte van de organisaties* als mogelijke verklarende factor meeneemt. Deze factor kan ook van invloed zijn op de doelmatigheid en dus moet je er rekening mee houden. Zo kunnen bijvoorbeeld kleine, middelgrote en grote organisaties een andere 'kostenstructuur' hebben (grote organisaties hebben bijvoorbeeld vaak te maken met meer bureaucratie waardoor de gemiddelde kosten hoger liggen).

Een illustratie van nuttige toepassing van grafieken ontleen we aan een casus rondom de Centra voor Werk en inkomen (CWI's), voorheen de arbeidsbureaus. Werkzoekenden die door wat voor omstandigheden dan ook niet gemakkelijk werk vinden, maken in het algemeen pas kans op werk na scholing en/of training. Verwacht wordt dat de kosten per werkzoekende die een baan gevonden heeft hoger liggen naarmate het CWI wordt geconfronteerd met een zwaarder/moeilijker bestand werkzoekenden (*ceteris paribus*). De CWI's moeten dan immers meer inspanning leveren en dus meer kosten maken om de afstand tot de arbeidsmarkt voor de werkzoekenden te verkleinen. Onderstaande figuren geven voor 1998 de kosten per plaatsing per zwaarteklasse van het bestand geplaatsten. De zwaarteklassen van de (toen nog) arbeidsbureaus zijn bepaald op basis van de samenstelling van hun werkzoekendenbestand. Om rekening te houden met eventuele schaafeffecten – grote, middelgrote en kleine arbeidsbureaus hebben mogelijk verschillende kostenstructuren – zijn de kosten uitgezet tegen de grootte van het arbeidsbureau, gemeten naar het aantal werkzoekenden.





Uit de figuren is geen eenduidige relatie tussen de kosten per geplaatste werkzoekende en de zwaarte van het bestand af te lezen. De kosten per geplaatste werkzoekende liggen onafhankelijk van de omvang en de zwaarte van het bestand grofweg tussen de € 2.000 en € 6.000.

Vanzelfsprekend moet ook rekening worden gehouden met de invloed van de arbeidsmarkt. CWI's in een regio waar de arbeidsmarkt veel beter is dan elders, kunnen relatief gemakkelijk werk vinden voor de bij dat CWI ingeschreven werkzoekenden. Ook wanneer expliciet rekening wordt gehouden met arbeidsmarktomstandigheden, blijkt er een vrij forse spreiding in de kosten per plaatsing te zijn.

Er blijkt dus voor de verschillende verklarende factoren geen duidelijk verband te zijn met de kosten per plaatsing. Deze bevindingen geven dan ook geen aanknopingspunten om de doelmatigheid te verbeteren.

Analyses als deze (en/of eenvoudige regressieanalyses) vormen een logische start bij het bepalen van de doelmatigheid en de verklaringen voor verschillen daarin. Het is dan ook verstandig om dit soort analyses altijd uit te voeren. Ze geven namelijk een eerste inzicht in:

- de structuur van de organisaties (zijn er bijvoorbeeld verschillen in de kosten per effect/prestatie bij organisaties met een bepaalde werkwijze, omvang, leeftijdsopbouw werknemers, enzovoort);
- een aantal aspecten over de relatie tussen de middelen en effecten/prestaties (zijn er bijvoorbeeld grote of juist nauwelijks verschillen in de kosten per effect/prestatie, is er een verband tussen deze kosten en de economische situatie, kenmerken van de bevolking, wijzigingen in beleid, enzovoort).

Uit de analyses kunnen eveneens ‘rare’ zaken in de gegevens worden ontdekt. Een voorbeeld hiervan zijn uitschieters die in het algemeen duiden op fouten in de gegevens. Denk aan een ‘punt’ in de figuur dat erg ver buiten de rest van de ‘punten’ ligt; kosten per effect/prestatie zijn vergeleken met qua omvang vergelijkbare organisaties erg laag.

Meningen van deskundigen

Een andere mogelijkheid om mogelijke verklaringen voor doelmatigheidsverschillen te vinden, is aan deskundigen de bevindingen (over de kosten per effect/prestaties) voor te leggen en te vragen welke verklaringen hiervoor naar hun mening zouden kunnen gelden. Hoewel deze meningen vanzelfsprekend ‘educated guesses’ zijn, zouden ze kunnen helpen om eventuele mogelijkheden voor verbetering te vinden. Via ‘trial en error’ zouden deze mogelijkheden vervolgens in de praktijk kunnen worden uitgetoetst om te zien of ze ook daadwerkelijk tot verbetering leiden.

Deze aanpak bergt overigens wel risico’s in zich. Omdat niet zeker is of de meningen echte verklaringen voor de gesignaleerde ondoelmatigheid zijn, verschillende verklaringen vaak van invloed zijn op elkaar en dit lastig te overzien is, is het denkbaar dat de hieruit voortvloeiende acties geen of zelfs een averechts effect hebben op die doelmatigheid.

Risico’s van raadplegen deskundigen (fictief voorbeeld)

Stel, je raadpleegt deskundigen in verband met een onderzoek naar de doelmatigheid van ziekenhuizen. Volgens de deskundigen nemen de kosten per patiënt toe met het aandeel paramedisch personeel. Maar stel nu dat het aandeel paramedisch personeel van invloed is op de samenstellingsprijs: een lager aandeel zorgt voor een hogere samenstellingsprijs. De deskundige is hiervan niet op de hoogte. Een hogere samenstellingsprijs brengt hogere kosten per patiënt met zich mee. Als nu dus wordt ingezet om het aandeel paramedisch personeel te verminderen om de doelmatigheid te verbeteren, bestaat de kans dat deze doelmatigheidsverbetering niet zal slagen omdat het lagere aandeel paramedisch personeel in een hogere samenstellingsprijs resulteert die op zijn beurt een negatieve invloed op de doelmatigheid heeft.

Organisaties vergelijken

Als je bij het bepalen van de doelmatigheid vergelijkbare organisaties met elkaar hebt vergeleken en er blijken grote verschillen te bestaan in de doelmatigheid, is het verstandig om rond te gaan kijken bij de beste en de slechtste organisatie(s). Dit kan wellicht bruikbare tips opleveren over het aanpassen van (onderdelen van) bedrijfsprocessen bij de slechtst functionerende organisatie(s) naar het voorbeeld van de beste. Voor deze aanpak gelden wel dezelfde risico’s als voor het gebruiken van meningen van deskundigen.

6 Besluit

Het meten van doelmatigheid is vaak niet eenvoudig. Het kan bovendien kostbaar zijn en het zal ook niet voor elke beleidsdoelstelling mogelijk zijn informatie over de doelmatigheid te geven.

Er zijn veel beleidsdoelen (algemene doelstellingen) en subdoelen (operationele doelstellingen) waar je je op kunt richten bij het geven van inzicht in de doelmatigheid van de beleidseffecten of -prestaties. Je kunt echter niet voor al deze doelen in één keer doelmatigheidsinformatie maken. Dus doe het planmatig en stapsgewijs. Bekijk waar de meeste mogelijkheden liggen om doelmatigheidsinformatie te maken. Welke zijn politiek en maatschappelijk gezien op dit moment vanuit doelmatigheidsperspectief het meest opportuun en voor welke daarvan is het eenvoudigst doelmatigheidsinformatie te genereren?

Je kunt het beste stapsgewijs te werk gaan:

1. Zorg, indien nodig, eerst voor betere doelformulering.
2. Zorg dan voor 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 van doelmatigheidsinformatie over beleidseffecten.

In bijlage 1 staat een checklist op basis waarvan is na te gaan of voor een bepaald onderwerp de doelmatigheid is te bepalen.

Werken aan het meten van doelmatigheid mag dan niet altijd gemakkelijk zijn, het is nuttig. Het kan helpen bij het verbeteren van de (eigen) bedrijfsvoering, en op die manier als het goed is ook aan de maatschappij. Doelmatigheidsinformatie kan antwoord bieden op de vraag hoe met hetzelfde geld meer gedaan kan worden voor de maatschappij, wat het uiteindelijke doel is van elk beleid. Doelmatigheidsinformatie kan ook antwoord geven op de vraag of hetzelfde bereikt kan worden met minder middelen/geld. In dat geval kan het bespaarde geld worden gebruikt voor bijvoorbeeld ander en/of nieuw beleid.

Goede doelmatigheidsinformatie is voorts een belangrijk hulpmiddel in de verantwoording over het beleid en de daarvoor geleverde prestaties aan de Tweede Kamer.

Meer maatschappelijke effecten en betere verantwoordingsinformatie zijn fraaie doelen om voor te werken.

Bijlage 1 Checklist: is het mogelijk de doelmatigheid te berekenen?

Het is verstandig eerst de hoofdstukken 4 en 5 van deze handreiking door te nemen voordat de onderstaande checklist ingevuld wordt.

Is de doelstelling van voldoende kwaliteit?

- o. Is de doelstelling van voldoende kwaliteit om te bepalen welke effecten/prestaties men wil bereiken met het beleid of is de doelstelling alsnog eenvoudig vast te stellen?

Zijn de effecten/prestaties te meten?

1. Zijn de effecten van beleid te meten (desnoods via indicator of proxy-variabele)?
2. Zijn de prestaties van beleid te meten (desnoods via indicator of proxy-variabele)?

Beslismoment 1:

Denk bij dit eerste beslismoment aan de stapsgewijze aanpak in hoofdstuk 3: begin daar waar de meeste mogelijkheden liggen. Als op vraag o 'nee' is geantwoord, moet een andere doelstelling worden gekozen.

Als de doelstelling van voldoende kwaliteit is en op vraag 1 of 2 is 'ja' geantwoord, kan verder worden gegaan.

Als van vraag 1 en 2 alleen vraag 1 met 'ja' is beantwoord, geldt in onderstaande vragen steeds bij 'effecten/prestaties': effecten. Als daarvan alleen vraag 2 met 'ja' is beantwoord geldt steeds: prestaties.

Zijn er gegevens²⁰ van voldoende kwaliteit?²¹

3. Zijn gegevens van voldoende kwaliteit over effecten/prestaties beschikbaar of eenvoudig te verzamelen en zijn deze gegevens voor minstens twee tijdstippen of organisaties beschikbaar?
4. Zijn gegevens van voldoende kwaliteit over middelen beschikbaar of eenvoudig te verzamelen en zijn deze gegevens voor minstens twee tijdstippen of organisaties beschikbaar?
5. Zijn gegevens van voldoende kwaliteit over 'kwaliteit' van de effecten/prestaties beschikbaar of eenvoudig te verzamelen en zijn deze gegevens voor minstens twee tijdstippen of organisaties beschikbaar?
6. Zijn gegevens van voldoende kwaliteit over verklaringen beschikbaar of eenvoudig te verzamelen en zijn deze gegevens voor minstens twee tijdstippen of organisaties beschikbaar?

Beslismoment 2:

Er moet in elk geval op elk van de vragen 3 t/m 5 'ja' zijn geantwoord om een doelmatigheidsscore te kunnen berekenen. Als ook vraag 6 met 'ja' is beantwoord, kan gekeken worden naar de factoren die mogelijk de verschillen in de doelmatigheid verklaren.

Voor de verschillende situaties waarin voorzichtigheid is geboden bij het trekken van conclusies en het doen van aanbevelingen wordt verwezen naar met name § 5.3.

²⁰ Of een benadering daarvan via indicatoren of proxy-variabelen.

²¹ Kwaliteit: relevant, betrouwbaar en vergelijkbaar. Denk bij relevant aan onder andere *alle voor beleid van belang zijnde* effecten, prestaties en *alle voor het leveren daarvan van belang zijnde* middelen enzovoort. Zie verder hoofdstuk 4.

Bijlage 2 Begrippen

Betrouwbaarheid: de verzamelde informatie mag geen materiële onjuistheden of onvolledigheden bevatten.

Doelmatigheid van (beleids)effecten (doelmatigheid van beleid) gaat om de vraag

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

Doelmatigheid van (beleids)prestaties (doelmatigheid van bedrijfsvoering) gaat om de vraag

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

(Beleids)effecten: de gevolgen van het beleid die merkbaar zijn in de maatschappij.

Externe verklaringen: (mogelijke) verklaringen voor verschillen in doelmatigheid die buiten het ministerie en/of de bij het beleid betrokken organisatie liggen.

Interne verklaringen: (mogelijke) verklaringen voor verschillen in doelmatigheid die binnen het ministerie en/of de bij het beleid betrokken organisatie liggen.

Kwaliteit: verschillen in de kenmerken van dezelfde prestaties dan wel effecten.

Kosten: de waarde van de verbruikte middelen die nodig zijn voor het kunnen uitoefenen van de bedrijfsvoering.

Middelen: het ingezette personeel, het verbruikte materiaal, de ingehuurde diensten en de uitgaven aan (niet-) financiële beleidsinstrumenten (zoals subsidies, leningen en voorlichtingsprogramma's).

(Beleids)prestaties: de resultaten van werkprocessen die binnen een organisatie worden doorlopen om een beleidsdoelstelling te realiseren.

Relevantie: 'relevant' is die informatie die het beleid, respectievelijk de activiteiten van het betrokken ministerie of de betrokken organisatie(s) adequaat weerspiegelt.

Uitgaven: betalingen die zijn gedaan op basis van aangegane verplichtingen.

Vergelijkbaarheid: de verzamelde informatie dient in tijdsperspectief en tussen organisaties vergelijkbaar te zijn.

Bijlage 3 Literatuur

Aarts, L.J.M., I. Been en R. Goudriaan (2002). *Productiviteitstaakstellingen in de nationale begrotingen: een internationale vergelijking van de doorwerking in de begroting van de arbeidsproductiviteitsontwikkeling*. Den Haag, APE bv.

Algemene Rekenkamer (2001). *Efficiëntie van arbeidsbureaus*. Den Haag, Algemene Rekenkamer.

Blank, J.L.T. (1998). 'Benchmarken of de kunst van het vergelijken'. In: *Economisch Statistische Berichten*, 29 mei 1998.

Blank J.L.T. (ed.) (2000). *Public provision and performance; contributions from efficiency and productivity measurement*. Amsterdam, Elsevier.

Blank, J.L.T. (2000). Doelmatigheid van de publieke sector: enige beschouwingen. In: *Openbare Uitgaven*, 32, nr. 6, pp. 260-271.

Blank, J.L.T. (2003). 'Data Envelopment Analysis: een goede praktijk'. Op www.benchmarkenindepubliekesector.nl: Kenniskamer Benchmarken Publieke Sector, Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Blank, J.L.T., E. Eggink en A.I. de Graaff (1996). *Zuinig op zorg; een empirisch onderzoek naar de productiestructuur van verpleeghuizen*. Rijswijk, Sociaal en Cultureel Planbureau.

Blank, J.L.T., E. Eggink en A.H.Q.M. Merckies (1998). *Tussen bed en budget. Een empirisch onderzoek naar de doelmatigheid van algemene en academische ziekenhuizen in Nederland*. Den Haag, Sociaal en Cultureel Planbureau.

Coelli T.J., D.S. Prasada Rao en G.E. Battese (1998). *An introduction to efficiency and productivity analysis*. Boston/Dordrecht/London, Kluwer Academic Publishers.

Finansministeriet (2001). *Budgetredørelse 2000/2001* (Budget Review 2000/2001). Albertslund, Schultz Information.

Goudriaan, R., B. Jongbloed en D.C. van Ingen (1998). *Kostendeterminanten en doelmatigheid van het Nederlandse hoger onderwijs*. Zoetermeer, Ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen.

Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven (1998). *Openbare Uitgaven*, Thema: Doelmatigheid in de publieke sector, nr. 1.

Tacq, J. (1991). *Van probleem naar analyse*. Rotterdams Instituut voor Sociologisch en Bestuurskundig Onderzoek. De Lier, Academisch Boekencentrum.

Taphoorn, R.T.G, K. Paalman en H.J. van der Meulen (1998). *Twee jaar agentschap: doelmatigheid bij de Dienst Justitiële Inrichtingen*. In: *Openbare Uitgaven*, nr. 1, pp. 32-40.