

Drs. H. M. v d. Kar

Het meten van overheidsvoorzieningen

1. Inleiding

Het meten van de goederen en diensten die door de overheid beschikbaar worden gesteld en waarvan de produktiekosten worden gedekt uit de algemene middelen is geen (goede) gewoonte. Over de mogelijkheden en beperkingen van het meten van deze goederen en diensten, men spreekt ook wel van overheidsvoorzieningen, gaat dit artikel.

De bekostiging door heffingen, die karakteristiek is voor overheidsvoorzieningen, maakt het niet noodzakelijk dat eindprodukten in meetbare gebruikseenheden worden uitgedrukt. Voorts verhindert het karakter van bepaalde overheidsvoorzieningen dat de tot stand gebrachte of in stand gehouden goederen en diensten op een eenvoudige wijze in maat en getal worden uitgedrukt. Tengevolge van de bekostigingswijze doet zich naast het metingsprobleem bovendien een waarderingsprobleem voor. De waardering van de burgers voor overheidsvoorzieningen komt niet op een afzetmarkt tot uitdrukking en zal op een andere manier moeten worden vastgesteld teneinde een rol te spelen bij de politieke besluitvorming over de overheidsbegroting.

In de praktijk wordt bij de budgettaire besluitvorming in de collectieve sector in geld gewaardeerd zonder dat de aangeboden voorzieningen systematisch in hoeveelheden worden gemeten. Er worden jaarlijks bedragen beschikbaar gesteld voor de bekostiging van overheidsvoorzieningen, zonder dat daarbij wordt vermeld welke hoeveelheid output, in de vorm van goederen en diensten, mag worden verwacht. De overheidsbegroting is van oudsher een inputbegroting. De beschikbaar gestelde bedragen zijn gespecificeerd naar soorten uitgaven en naar kostenplaatsen (organisatie-eenheden), maar niet naar kostendragers zoals de hoeveelheden tot stand gebrachte of in stand gehouden goederen en diensten. Sinds enkele jaren worden bescheiden pogingen ondernomen om met het inputkarakter van de begroting te breken. Men experimenteert met de prestatiebegroting, een vorm van outputbudgettering. De prestatiebegroting vervangt (vooralsnog?) niet de officiële begroting. Het is slechts een informatief stuk. Aan de outputmeting in het kader van de prestatiebegroting wordt in dit artikel afzonderlijk aandacht geschonken. Aan het waarderingsprobleem wordt voorbijgegaan.

Met betrekking tot de outputmeting zal een onderscheid worden gemaakt in prestaties en effecten. Dit zijn elkaar aanvullende, alternatieve uitdruktingswijzen van de overheidsoutput. Na de toepassingsmogelijkheden van prestatie-indicatoren worden die van effect-indicatoren onderzocht.

2. Meetproblemen in de collectieve sector

In het algemeen kan het fysieke resultaat, de 'output' van produktieve activiteiten op twee manieren worden geïnterpreteerd en - in principe - worden waargenomen. Men kan allereerst kijken naar het eindprodukt zoals dat wordt aangeboden, respectievelijk wordt gebruikt of verbruikt. In de collectieve sector spreekt men in dit verband van 'prestaties'. Men kan ook een stap verder gaan en het produktieresultaat interpreteren in termen van de functies die het eindprodukt vervult ten behoeve van de gebruiker, respectievelijk in termen van de effecten die het produkt teweeg brengt in de gebruiksfase. Daarbij moet worden bedacht dat eenzelfde produkt (bijvoorbeeld een auto) meerdere functies kan vervullen, terwijl de wijze waarop een bepaalde functie wordt vervuld niet bij iedere gebruiker tot hetzelfde resultaat behoeft te leiden, ook al is het produkt identiek (een gevolg bijvoorbeeld van de rijstijl of de weersomstandigheden, om bij de auto te blijven). Er is daarom veel voor te zeggen de eindprodukten in eerste instantie maar te identificeren in de vorm zoals ze door de gebruikers worden verworven. In de marktsector is dat de gebruikelijke aanpak. Maar bij overheidsvoorzieningen kunnen markttransacties niet het uitgangspunt vormen bij het observeren van de geleverde prestaties in de hoedanigheden en hoeveelheden die door de afnemers worden verworven. De aanbieder van overheidsvoorzieningen staat niet voor de noodzaak het produktieresultaat uit te drukken in tegen een prijs overdraagbare eenheden.

Nu is het uiteraard niet zo dat de eenheid die de grondslag vormt voor de prijsstelling in de marktsector altijd een grootheid is die makkelijk voor het grijpen ligt. Problemen kunnen zich onder meer voordoen bij eenmalige produkties (maatwerk). De output is dan moeilijk onderling vergelijkbaar, er is sprake van heterogeniteit. Iets dergelijks kan zich voordoen bij dienstverlening. Het verdelen van de dienstenoutput in vergelijkbare eenheden, waaraan kosten kunnen worden toegerekend en die van een prijs kunnen worden voorzien, is vaak niet eenvoudig. Veel overheidsvoorzieningen zijn eenmalig (infrastructurele projecten) of hebben een dienstverlenend karakter.

Bij dienstverlening kan de heterogeniteit van de output zowel het gevolg zijn van aanbodfactoren als van vraagfactoren. Aan de aanbodzijde speelt een rol dat de belangrijkste inputfaktor, menselijke arbeid, tevens de output vormt. Daardoor vertalen verschillen in vaardigheden van de dienstverlener zich onmiddellijk in hoeveelheids- of kwaliteitsverschillen van de output. De vraagzijde veroorzaakt heterogeniteit voorzover de dienstverlening betrekking heeft op individuen die moeten worden geholpen (gezondheidszorg, rechtshulp). De onderlinge verschillen van de behandelde gevallen

('ieder geval is een geval apart') vormen dan een hinderpaal bij het meten van de prestaties.

3. Prestatie- en effekti-indicatoren

Als het eindprodukt zelf, de prestatie, niet goed waarneembaar of meetbaar is moeten er meetbare grootheden worden gevonden die de prestatie uitdrukken (prestatie-indicatoren). Deze indicatoren kunnen hetzij worden ontleend aan de aantallen gebruikers of aan kenmerken van de gebruikers, hetzij aan kenmerken van het produktieproces. Ook is een standaardisatie van gevallen mogelijk op basis van een combinatie van vraag- en aanbodkarakteristieken. Een voorbeeld van dit laatste vormen de in de gezondheidszorg ontwikkelde diagnostic related groups: een standaardisatie van patiënten op basis van klachtenkenmerken en behandelingskenmerken (Fetter e.a., 1980).

Door het ontbreken van een fysiek waarneembaar eindprodukt is men bij dienstverlening snel geneigd de prestaties uitsluitend te benaderen door middel van procesgrootheden, zoals het aantal getypte brieven, het aantal lesuren, het aantal laboratoriumtests, enz. Dit kan het bezwaar hebben dat een taakstelling op basis van deze prestatie-indicatoren ertoe leidt dat de productieve activiteiten worden opgevoerd, en daarmee het middelengebruik in de collectieve sector, zonder dat er enig zicht op is of daarmee aan gestelde beleidsdoelen wordt tegemoet gekomen. Om dit bezwaar enigszins te ondervangen zou het naastbeste meetpunt voor de output van dienstverlenende overheidsvoorzieningen in de gebruiksfase moeten worden gezocht. Dat kan echter alleen als er sprake is van een observeerbaar en kwantificeerbaar gebruik.

Omdat bij de overheid de relatie tussen aanbieders en afnemers niet door een ruiltransactie wordt gelegd, zal een afzonderlijke gebruiksregistratie nodig zijn. In de overheidssector vormen de gebruikers echter lang niet altijd een goede ingang voor de outputregistratie. Zo zal bij echte collectieve goederen de prestatie-meting aan de aanbodzijde moeten geschieden, omdat eenzelfde eenheid produkt tegelijkertijd door meerdere burgers wordt gebruikt. De landsverdediging en waterkering vormen de klassieke voorbeelden (vergelijk het artikel van Wolfson in dit nummer). Hetzelfde doet zich voor bij overheidsvoorzieningen die weliswaar een gebruiksnuttigheid hebben maar ook - en vooral - in stand worden gehouden vanwege de beschikbaarheidsnuttigheid. Denk aan de gebruiksfunctie en de bewaarfunctie van een museum (beschikbaarheid van oudheden en kunstschaten). De beschikbaarheidsfunctie speelt verder een belangrijke rol bij de overheidsvoorzieningen die er zijn 'voor het geval dat', zoals de brandweer. Zou de output bij dergelijke voorzieningen uitsluitend worden geïndiceerd op basis van het feitelijk gebruik (museumbezoek, aantal gebluste branden) dan wordt geen recht gedaan aan de beschikbaarheidsfunctie. De prestaties zouden - mede - moeten worden uitgedrukt met de beschikbaar gehouden capaciteit of met de aantallen geconserveerde eenheden.

In de gevallen dat het feitelijk gebruik wél kan worden gemeten, bijvoorbeeld het aantal bezoekers van een toneelvoorstelling, kan men zich afvragen of dit feitelijk gebruik moet worden opgevat als de geleverde prestatie (van de toneelaanbieders) als zodanig. In wezen gaat het hier om een indicator voor het effect van de prestatie, zoals dat tot uitdrukking komt in het gedrag van de gebruikers (of zij nu een prijs betalen of niet). Hiervan uitgaande zou de registratie van geleverde prestaties zich uitsluitend tot de aangeboden hoeveelheden moeten beperken (het aantal beschikbare voorstellingen/zitplaatsen per periode, bijvoorbeeld).

Effektindicatoren beschrijven de vraagkant. Het feitelijk gebruik kan daarbij een eerste indicatie vormen. Men kan ook verder gaan en met een effectindicator proberen aan te geven in welke mate een goed of dienst een bepaalde functie of groep van functies vervult. Indien de prestaties van een maatschappelijk werkster zouden kunnen worden geïndiceerd met het aantal huisbezoeken per periode, dan zou een effectindicator in dit geval een indruk moeten geven van de mate waarin gezinsproblemen tot een oplossing worden gebracht. Kunnen in de curatieve gezondheidszorg de medische verrichtingen worden geïndiceerd met prestaties die zijn ingedeeld als diagnostic related groups, de effecten van de zorgverlening zullen op een andere wijze moeten worden gemeten. Bijvoorbeeld met de hulp van een gezondheidsindex (Van de Kar, 1979).

Zo ook de politieoutput: de prestaties van de verkeerspolitie kunnen bijvoorbeeld worden benaderd door het aantal per tijdseenheid gesurveilleerde kilometers, maar een effectindicator zal betrekking kunnen hebben op de mate van verkeersveiligheid.

4. De betekenis van outputinformatie

Prestatie-indicatoren en effectindicatoren beogen de overheidsoutput naar volume te meten. Zijn de aantallen bekend dan kan kostentoerekening plaatsvinden. Ook kan worden geprobeerd de output op een andere wijze van een geldelijke waardering te voorzien, bijvoorbeeld door het gebruikersoordeel in geld te doen uitdrukken. In dit artikel wordt aan het toerekenings-, respectievelijk het waarderingsvraagstuk voorbijgaan. Wel moet erop worden gewezen dat bij het gebruik van effectindicatoren de grens tussen het objectieve meten en het subjectieve waarden vaag kan zijn. Zo zullen bij een gezondheidsindex ziektegevallen op rangorde moeten worden gezet naar de mate waarin ze als ernstig worden beoordeeld. En, ander voorbeeld, kan het bij het beoordelen van het effect van politiediensten relevant worden geacht in welke mate de burgers zich veilig voelen. Effectindicatoren kunnen daarom in meerdere of mindere mate subjectieve elementen bevatten (Van de Kar, 1981b).

Prestatie-indicatoren en effectindicatoren kunnen elk een eigen rol spelen bij de beheersing van het middelengebruik in de publieke sector. Informatie over de aantallen gerealiseerde prestaties is onontbeerlijk in verband met de produktieplanning en de efficiencybewaking. Informatie over de functies

die de overheidsvoorzieningen (behoren te) vervullen en over de effecten die ze teweeg brengen moet eveneens van groot belang worden geacht voor de begrotingsbeslissers. Door de heffing als belangrijkste bekostigingswijze staat de overheid niet voor de noodzaak de output in eenheden te registreren en heeft daardoor bij de efficiency-bewaking een informatie-achterstand ten opzichte van het bedrijfsleven. Wolfson wijst daarop in zijn bijdrage. Die achterstand betreft bovendien de effectiviteit van de output, voorzover het marktresultaat mag worden opgevat als een weerspiegeling van het oordeel van de afnemers over de prijs/kwaliteitsverhouding van de aangeboden goederen en diensten. Bij de overheid komt een dergelijke waardering tot uitdrukking in de prioriteitenkeuze bij het vaststellen van de begroting. Daarbij behoeven echter de door de producent gebrachte offers en de door de gebruikers verworven nuttigheden niet expliciet te worden gemaakt. De begrotingsbeslissers vertegenwoordigen immers zowel de vragers als de aanbieders en kunnen de begroting ook wel rond krijgen zonder dat er zicht is op de efficiency of effectiviteit van het aanbod. Bovendien behoeft, als gevolg van de bekostigingswijze, een gebrek aan efficiency of effectiviteit de continuïteit van het overheidsaanbod niet onmiddellijk in gevaar te brengen. Prestatie- en effectindicatoren moeten dan ook - en vooral - van belang worden geacht voor de efficiency-, respectievelijk de effectiviteitstoetsing in de overheidssector en zijn daarmee van directe betekenis voor de beheersbaarheid van de collectieve bestedingen.

In dat verband moet worden opgemerkt dat outputinformatie ook van belang is bij de recente pogingen de overheidsbegroting te ontlasten door toepassen van het profijtbeginsel en door privatisering. De betekenis van outputmeting voor het profijtbeginsel ligt voor de hand: gebruikers zullen moeten worden aangeslagen naar mate zij gebruik maken of profijt hebben van overheidsvoorzieningen. Ook bij beslissingen tot privatisering kan outputinformatie niet worden gemist aangezien zonder deze informatie niet kan worden vastgesteld of de - vermeende - gunstige invloed van de privatisering op de efficiency en de effectiviteit inderdaad aanwezig is (Hofhuis, 1983).

5. De prestatiebegroting bij het Rijk

Sedert 1976 kent de Comptabiliteitswet het voorschrift dat de departementen voor die uitgaven 'waarvoor dit mogelijk en van belang is' gegevens zullen verstrekken 'omtrent de prestaties die het resultaat zijn van de activiteiten, waarop die uitgaven betrekking hebben en omtrent de met die prestaties verband houdende middelen' (artikel 4, lid 4). Deze gegevens staan in de zogenaamde prestatiebegroting. Hiermee is de weg geopend naar budgettaire taakstellingen in de vorm van te realiseren hoeveelheden prestaties en van een genormeerd middelengebruik per prestatie-eenheid. Door nacalculatie kunnen dan bezettings-, prijs- en efficiencyverschillen worden opgespoord. Bij de huidige inputbegroting kan dat niet. De prestatiebegroting is echter op dit moment niet meer dan een bijlage bij de jaarlijkse departementale begrotingen die ter goedkeuring worden voorge-

legd aan de Staten-Generaal. Ze is slechts een onderdeel van het staatsrechtelijke decor.

Uit het bovenstaand citaat blijkt bovendien dat de prestatiebegroting niet dwingend is voorgeschreven. Er is gekozen voor een al doende lerende invoering. Het wordt aan de beleefdheid (en de belangstelling) van de betrokken bewindslieden en ambtenaren overgelaten. Sommige departementen zijn direct aan de slag gegaan, andere hebben eerst een poosje de kat uit de boom gekeken (een departement als Buitenlandse Zaken doet dat nog steeds). Behalve door het tempo van invoering onderscheiden de departementen zich ook door verschillen in aanpak. Bepaalde departementen zoeken het in kleinschalige toepassingen van een volledige prestatiebegroting. Door middel van proefprojecten hebben zij eerst ervaring willen opdoen met de selectie en de registratie van geschikte prestatiegegevens, met de kostentoerekening en met de nacalculatie. De prestatiebegroting dekt hier meestal maar een klein deel van de officiële begroting. Bij andere ministeries wordt een veel groter deel van de begroting bestreken, maar is de aanpak globaler en wordt vaak volstaan met de publicatie van een allegaartje reeds voorhanden gegevens over het voorzieningengebruik en de departementale activiteiten.

De globale aanpak heeft in het oog springende nadelen. De waslijsten met gegevens bieden weinig inzicht. Allereerst omdat voor een bepaalde organisatie-eenheid talloze alternatieve prestatiegegevens naast elkaar worden vermeld, die niet altijd in dezelfde richting wijzen. Zo wordt het Staatsbosbeheer bijvoorbeeld geïndiceerd met meer dan vijftig kengetallen. Bovendien wordt er bij deze brede aanpak meestal geen poging gedaan om de kosten of uitgaven toe te rekenen. Dat zou ook weinig zin hebben zolang er geen eenduidige prestatie-maatstaf is geselecteerd.

Het vinden van een geschikte, eenduidige prestatie-eenheid is nodig, maar niet altijd eenvoudig. Men zou idealiter over één enkele prestatie-maatstaf moeten beschikken, die zowel voldoende homogeen is als representatief is voor de voorzieningen in kwestie. Veel overheidsorganisaties, bijvoorbeeld de politie, voeren echter tegelijkertijd een veelheid van functies uit (verkeersregeling, opsporing, preventie, enz.). Bovendien dienen zich voor deelactiviteiten, bijvoorbeeld de surveillance, meerdere maatstaven aan waarmee deze activiteit kan worden beschreven (aantal kilometers, aantal bekeuringen, aantal uren, enz.). Gebrek aan voldoende homogeniteit is er de oorzaak van geweest dat bepaalde proefprojecten zijn gestaakt. Dat lot trof onder meer het project wegeaanleg, waarvan men aanvankelijk zulke goede verwachtingen had. Het aantal aangelegde kilometers autoweg bleek in de praktijk niet te kunnen worden gebruikt als prestatie-maatstaf door verschillen in bodemgesteldheid en aankleding met kunstwerken. Toch behoeft er geen volstrekte homogeniteit te zijn alvorens met een prestatiebegroting kan worden gewerkt. Voldoende is dat de kwaliteitsverschillen binnen een bepaalde, aanvaardbare marge blijven. Dat moet dan echter wel worden vastgesteld en gecontroleerd. Naast de prestatie-meting zal in die

gevallen een vorm van kwaliteitsbewaking moeten plaatsvinden (Van de Kar, 1981a).

Bij de toepassingen van de prestatiebegroting worden de prestatiemaatstaven nogal eens ontleend aan het produktieproces als zodanig. Dat is in strijd met de bedoeling van prestatiebegroting. Het wetsartikel spreekt, niet zonder reden, van het meten van de prestaties die het *gevolg* zijn van activiteiten. Het gebruik van de produktieve activiteiten of zelfs van inputgegevens als prestatie-indicatoren, zoals personeelsaantallen of het aantal bezoeken aan symposia in het buitenland (prestatiebegroting van het Staatstoezicht op de Mijnen) kan, als gezegd, averechts uitwerken zodra de prestatiebegroting een taakstellend karakter heeft. Niettemin wordt er in de Handleiding Prestatiebegroting van de Minister van Financiën (1982) op gewezen dat men het meetpunt voor de prestaties niet te ver van het produktieproces af moet zoeken. Dat is aanvaardbaar zolang men de prestatiebegroting vooral ziet als een hulpmiddel bij de efficiencybewaking. Meting van de aangeboden produkten of de daarmee direct verband houdende activiteiten heeft dan de voorkeur boven het aantal afgenomen produkten (het aantal leerlingen, of, nog een stap verder in de richting van het effect van voorzieningen, het aantal geslaagden). Maar met het oog op de keuzefunctie van de begroting zouden naast efficiencygegevens ook dergelijke effectiviteitsgegevens een rol moeten spelen.

Zolang de als prestatie-indicator fungerende produktieve verrichtingen een positief verband vertonen met de beleidsdoelen van de betrokken organisatie is het zojuist genoemde bezwaar niet aanwezig. Dit verband zal moeten worden vastgesteld en moeten worden bewaakt. Dat kan gebeuren met de in de volgende paragraaf te bespreken effectproduktiefunctie.

Ter afsluiting van deze uiteenzetting over het gebruik van outputindicatoren bij de prestatiebegroting volgen beknopte omschrijvingen van enkele toepassingen bij de rijksoverheid. Het betreft een willekeurige greep uit de tot nu toe gepubliceerde prestatiebegrotingen. Een meer uitputtende bespreking laat het bestek van dit artikel niet toe.

6. Enkele voorbeelden

Het departement van Justitie is als één van de eersten actief geweest met proefprojecten. Eén daarvan betreft het Centraal Testamentenregister. Als prestatie-eenheid geldt daar de testamentenkaart. De kaarten worden ingezonden door notarissen en leiden tot mutaties in het gegevensbestand van het register. Primaire taak van het register is het beschikbaar houden en het verschaffen van informatie. Opvallend is dat niet het daadwerkelijk verstrekken van inlichtingen als aangrijpingspunt voor de prestatie-eenheid is gekozen, of de omvang van het bestand, maar het op peil houden van het bestand. De verwerkingsactiviteiten zijn routine. Er wordt een kostprijs berekend en een tarief in rekening gebracht (aan de notarissen). Op basis van de jaargegevens vindt verschillenanalyse plaats. Daardoor is onder

meer een inzicht verkregen in de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit bij deze organisatie.

Het Ministerie van Sociale Zaken is ook een van de pioniers. Men presenteert onder meer een prestatiebegroting voor de centra voor vakopleiding volwassenen. De prestatie-eenheid is hier een effectieve cursistendag (d.w.z. de dag dat de cursist daadwerkelijk aanwezig is). Hier zit dus ook een element van effect-indicering in. De kostprijs wordt per prestatie-eenheid gegeven, inclusief toegerekende overhead en diensten van andere ministeries. Verder wordt de beschikbare opleidingscapaciteit (in cursistendagen) getoond.

Bij het Ministerie van Financiën is de prestatiebegroting van de Belastingdienst interessant. Zij is het verst doorgevoerd bij de motorrijtuigenbelasting. Als prestatie-eenheden gelden daar onder meer de volgende soorten handelingen: naheffingsaanslagen, aangiften, teruggaven en betalingen. Per categorie wordt het middelengebruik in manjaren en in kosten gegeven. Voor andere onderdelen van de belastingdienst worden alléén prestatie-indicatoren vermeld (zonder kostengegevens), zoals de aangiften, de aanslagen, de bezwaar- en beroepschriften en de dwangbevelen.

Binnenlandse Zaken verstrekt prestatie- en procesgegevens voor een vijftal diensten, waarvan er drie liggen op het gebied van selectie en keuringen (Rijks Psychologische Dienst, Landelijk Selectiecentrum Politie en Rijks Geneeskundige Dienst) en twee op het gebied van de automatische informatieverwerking (Rijks Computer Centrum en Computercentrum Limburg). Van deze diensten worden niet alle activiteiten meegenomen, maar alleen die welke voldoende homogeen zijn. Voor de computercentra worden de verschillende activiteiten van het personeel gegroepeerd en uitgedrukt in manuren, terwijl de verschillende vormen van het beslag op de apparatuur worden uitgedrukt in klokuren. Deze gegevens worden gebruikt voor de tariefstelling ten behoeve van interne verrekeningen binnen de rijksoverheid. Het is jammer dat de tarieven zelf niet worden vermeld, omdat dit soort activiteiten zich goed leent voor vergelijking met andere instellingen die soortgelijke activiteiten verrichten (bijvoorbeeld in het kader van de privatisering). Bij de andere drie instellingen zijn de meest voorkomende kengetallen cursusmandagen voor de opleidingen en sollicitatieprocedures, onderzoeken, verstrekte inlichtingen, voor- en nagesprekken, geplaatste advertenties en beantwoorde brieven voor de RPD. Voor de RGD worden geteld de aantallen medische onderzoeken en adviezen, de aantallen ziekmeldingen en de aantallen spreekuren. In al deze gevallen vindt geen kostentoerekening plaats.

Door het Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen worden voor ruim veertig soorten onderwijs vermeld het aantal leerlingjaren en de gemiddelde (lopende) uitgaven per leerling, onderscheiden naar materiële en personele uitgaven. Een kostprijscalculatie vindt niet plaats, verschillenanalyse evenmin.

De eerste prestatiebegroting van het departement van Defensie heeft betrekking op de Koninklijke Marechaussee. Als basis-eenheid fungeert de mandag. Mandagen worden toegerekend aan groepen activiteiten, zoals beveiliging Koninklijk Huis, en grensbewaking. De kosten per mandag worden niet in de begroting opgenomen, wel worden ze bij de realisatiegegevens vermeld. Men maakt vanwege het homogeniteitsprobleem geen gebruik van meer gedetailleerde prestatiegegevens, zoals aantallen processen-verbaal of patrouilles per m². De toerekening van mandagen aan soorten bewakingsdiensten geeft een indicatie van de prestaties in het kader van de beschikbaarheidsfunctie. Deze functie komt voorts tot uitdrukking in de prestatiebegroting voor de Opsporings- en Reddingsdienst van de Koninklijke Marine en de Search en Rescue eenheid van de Koninklijke Luchtmacht. Voor deze diensten wordt het aantal beschikbaarheidsvliegen gegeven (de feitelijke realisatie wordt slechts als kennisgeving gemeld). Kostentoerekening vindt plaats per beschikbaarheidswaarde.

In tegenstelling tot veel andere ministeries boekt Economische Zaken gedurig voortgang met de prestatiebegroting. We zien in 1983 uitvoerige prestatiebegrotingen voor de Rijksnijverheidsdienst, de Dienst van het IJkwezen, de Rijks Geologische Dienst, het Staatstoezicht op de Mijnen, de Economische Controledienst, de Dienst Investeringsrekening, de Directie voor Exportbevordering en Economische Voorlichting en voor onderdelen van de Directoraten-Generaal voor Handel, Ambacht en Diensten, en voor Prijzen, Ordening en Regionaal Beleid en voor Energie. Bij dit laatste D.-G. worden de aantallen energiebesparingsprojecten (diverse soorten) gegeven. De uitgaven (niet de kosten) worden per programma opgevoerd. Opvallend is dat hier naast de prestaties ook een effect wordt geïndiceerd en wel de bereikte energiebesparing, uitgedrukt in aardgasequivalenten per jaar per gulden overheidsgeld. Als algemeen voorbeeld van de toepassingen bij dit departement kan de Rijksnijverheidsdienst worden genoemd. Deze dienst geeft technisch-economische voorlichting aan kleine en middelgrote bedrijven. Prestatie-eenheden zijn aantallen bedrijfscontacten en adviezen (onderscheiden in enkele soorten). Voor het totaal (en niet per prestatie-eenheid) wordt gegeven het aantal adviesuren, de kosten per adviesuur en het tarief per betaald adviesuur.

Bij Volkshuisvesting geeft men een overzicht van de aantallen toegekende subsidies, onderverdeeld naar wet en regeling. Deze aanpak is vergelijkbaar met de door andere ministeries veel gehanteerde kengetallen als afgehandelde aanvragen, verleende vergunningen, enz. Aangenomen wordt dat bij deze aanvragen tot op zekere hoogte sprake zal zijn van een standaardprocedure. De ambtelijke beoordeling en de administratieve afhandeling zal in werkelijkheid ongetwijfeld een zekere spreiding vertonen. Soms voldoet een aanvraag duidelijk wel of niet aan voorwaarden, maar vaak zal advies worden gevraagd of ter plekke onderzoek moeten plaatsvinden. Als deze spreiding bekend is hoeft het gebruik van dit soort activiteiten als prestatie-indicator niet bezwaarlijk te zijn uit hoofde van de homogeniteitseis. Overigens is het afwijzen van een subsidie ook als produktief handelen te

beschouwen en is het onjuist alleen de toegekende subsidies te tellen. Merkwaardig is tenslotte dat dit ministerie (en sommige andere doen dat óók) het gemiddeld lening- of subsidiebedrag opvoert in plaats van de kosten van de administratieve afhandeling, de eigenlijke produktieve prestatie.

7. Enkele toepassingen van effektindicatoren

Met effektindicatoren probeert men vast te stellen in hoeverre een overheidsvoorziening bijdraagt tot het realiseren van beleidsdoelen. Deze doelstellingen kunnen betrekking hebben op de positie of de kenmerken van individuele burgers. Als effektindicatoren kunnen dan dienst doen maatstaven voor het feitelijk gebruik, respectievelijk voor de individuele kenmerken waarop de beïnvloeding is gericht (kenmerken van de gezondheidstoestand, vaardigheden, sociale positie). Beleidsdoelen, en daarmee de effektindicatoren, kunnen ook los staan van het individu en zijn kenmerken. Te denken valt aan doeleinden op het gebied van de openbare orde en veiligheid, van herindustrialisatie en economische groei, van een schoner milieu. Van beide soorten effektindicatoren wordt in deze paragraaf een toepassing besproken.

Het effect, zoals dat met een indicator wordt gemeten, zal over het algemeen afhankelijk zijn van meerdere factoren. Sommige factoren kunnen door de overheid worden beïnvloed of beheerst, andere niet. Tot de in beginsel beheersbare factoren behoren de door de overheid bekostigde voorzieningen die op een bepaald effect zijn gericht, bijvoorbeeld op het verbeteren van de gezondheidstoestand van schoolgaande kinderen. Maar behalve de geboden medische zorg hebben ook andere factoren invloed op de gezondheidstoestand van schoolkinderen, zoals voedings- en leefgewoonten. Het is zaak de invloed van deze andere factoren te kennen en ervoor te corrigeren als het resultaat van de inzet van begrotingsgelden moet worden vastgesteld en beoordeeld. Daartoe kan gebruik worden gemaakt van een effectproduktiefunctie.

De effectproduktiefunctie beschrijft het verband tussen de inzet van middelen (of de daarmee verkregen prestatie) enerzijds en de gerealiseerde beleidseffecten in termen van feitelijk gebruik, gebruikerskenmerken of andere grootheden anderzijds. De prestatiebegroting zou kunnen worden gezien als de momentopname van een prestatieproduktiefunctie. Door de effectproduktiefunctie wordt daar dus nog een stuk aan vastgeknoot. Ook de effectproduktiefunctie kan bij het budgetteren een rol spelen voorzover, gegeven een te verwachten of veronderstelde invloed van de overige factoren op het effect, het potentieel effect van de overheidsvoorzieningen met de functie kan worden geschat. Dergelijke informatie kan bij de besluitvorming over de begroting goed van pas komen. Bovendien kan de effectproduktiefunctie bij de nacalculatie tonen in hoeverre het publieke aanbod verantwoordelijk is geweest voor de gerealiseerde effecten.

Het eerste voorbeeld van een effectproduktiefunctie betreft het onderwijs. Hoewel de discussie over de functie van het onderwijssysteem en de effecten die het zou (moeten) hebben nog niet is beslecht wordt vrij algemeen het effect van onderwijsvoorzieningen opgevat als de gegenereerde wijzigingen in individuele vaardigheden, kennis, houding of soortgelijke kenmerken (Ritzen, 1981). In de praktijk beschikken we in hoofdzaak over vergelijkbare gegevens over leerprestaties in het basisonderwijs zoals deze worden gemeten met gestandaardiseerde schooltoetsen. Verschillende studies van de effectproduktiefunctie van het basisonderwijs maken volgens Levin (1974) gebruik van een functie die de volgende algemene gedaante heeft (in de symbolen van Levin):

$$A_{it} = g(F_{i(t)}, S_{i(t)}, P_{i(t)}, O_{i(t)}, I_{i(t)})$$

De vector A_{it} bevat de onderwijsresultaten van leerling i op het moment t . (t) staat bij de inputs overigens voor de cumulatie van de betrokken input tot aan tijdstip t , dus bijvoorbeeld het aantal inmiddels afgelegde schooljaren;

De vector $F_{i(t)}$ bevat de kenmerken van het individu en van zijn ouderlijk milieu, zoals de opleiding van zijn ouders, de grootte van het gezin, het bezit van duurzame consumptiegoederen en boeken, het inkomensniveau, enz.;

$S_{i(t)}$ beschrijft de onderwijsinputs, zoals het aantal en de kwaliteit van de docenten (kwaliteit bijv. afgemeten aan ervaring en ziekteverzuim van de docent); schoolfaciliteiten (bibliotheek), aantal schooldagen, huiswerk, enz.;

$P_{i(t)}$ is een vector van kenmerken die betrekking hebben op de medeleerlingen;

$O_{i(t)}$ omvat andere omgevingsfactoren dan van de eigen familie en de medestudenten, bijvoorbeeld de woonomgeving;

$I_{i(t)}$ staat voor de aangeboren eigenschappen. In theorie is dit een belangrijke factor, maar het is moeilijk er een geschikte maatstaf voor te vinden. Vandaar dat deze factor nogal eens wordt veronachtzaamd.

Met dergelijke effectproduktiefuncties kunnen inzichten worden verworven die belangrijk zijn voor het beleid. Niet alleen kan zichtbaar worden gemaakt wat het verband is tussen wijzigingen in het middelengebruik en de gerealiseerde publieke output, maar bovendien kan blijken dat de overheid effecten niet alleen kan beïnvloeden door veranderingen in de door de overheid bekostigde inputvector (dus sturen via de begroting) maar ook door het direkt regelend ingrijpen in dat deel van de omgevingsfactoren dat ze wél kan beïnvloeden. Zoals, in dit geval, door wijzigingen in de samenstelling van de klassen (Ritzen, 1981, blz. 311).

Het tweede voorbeeld gaat over de politie. Chapman, Hirsch en Sonenblum (1975) hebben de effectproduktiefunctie van politiediensten onderzocht op

basis van gegevens van een aantal steden in Californië. De politie-output is daarbij opgevat als de preventieve werking die van de politie-activiteiten uitgaat op de criminaliteit. Er is dus afgezien van andere politiefuncties, zoals verkeersregeling. De preventie wordt verdeeld in twee componenten: de directe preventie en de preventieve werking die uitgaat van arrestaties resp. van het oplossen van misdrijven. Arrestaties zijn in deze benadering dus intermediaire produkten. Teneinde de preventieve invloed van de politie te achterhalen wordt allereerst in theorie nagegaan welke factoren het gedrag van (potentiële) criminelen beïnvloeden. De geldelijke opbrengst van onwettig gedrag zou door een subject worden afgewogen tegen de kosten (inclusief de pakkans en het inkomen dat men langs legale weg had kunnen verdienen). Bepaalde soorten delicten vallen door deze benaderingswijze buiten het onderzoek.

De pakkans is de variabele die door de politie kan worden beïnvloed. Om de hoeveelheid misdaad per periode te kunnen voorspellen wordt gebruik gemaakt van een misdaadfunktie, die zes verklarende variabelen bevat waaronder de pakkans. Deze is geïndiceerd met de toename van de misdaad ten opzichte van een vorige periode. De gedachte is dat - ceteris paribus - een toegenomen (geregistreerde!) criminaliteit duidt op een vermindering van de pakkans. De andere verklarende grootheden zijn de bevolkingsomvang en -samenstelling (hoe meer zielen, hoe meer potentiële misdadigers); de waarde van het bezit pro capita (hoe hoger de buit per misdrijf, hoe meer misdrijven); het opleidingsniveau (hoe meer scholing, hoe hoger de legale verdiensten kunnen zijn, hoe geringer de criminaliteit), de gemiddelde grootte van een huishouding (hoe groter de omvang, hoe vaker er iemand thuis zal zijn, hoe minder er zal worden ingebroken).

Het economisch model van de crimineel houdt in dat ook in de situatie zonder politie de misdaad een bovengrens zal kennen. Het verschil tussen deze - hypothetische - grenshoeveelheid en het feitelijk aantal misdrijven is de preventie. In absolute zin is deze hoeveelheid niet empirisch vast te stellen. Daarom is gewerkt met de preventie die de politie van een bepaalde stad weet te bereiken ten opzichte van hetgeen een 'gemiddeld' politiekorps doet. De verhouding tussen het met de misdaadfunktie voorspelde aantal misdrijven en het in een bepaalde stad gerealiseerde aantal is dan de relatieve preventievoet. Dit is de eerste component van de politie-output. De tweede component is de arrestatievoet, d.w.z. het aantal arrestaties ten opzichte van het aantal misdrijven. Zou alléén deze grootheid bij output-budgettering worden gebruikt dan heeft dit het bezwaar dat een taakstelling in termen van aantallen arrestaties door de politie eenvoudig kan worden gehaald, door wijzigingen in de arrestatie-voorschriften bijvoorbeeld. Waaruit nogmaals blijkt dat het zinvol kan zijn om prestatie-indicatoren aan te vullen of te combineren met één of meer effectindicatoren.

De beide componenten van de politie-output zijn vervolgens - in wisselende verhoudingen - gecombineerd tot een outputindex die als de afhankelijke variabele van een produktiefunktie dient. Naast verschillende soorten ar-

heid als inputfactoren bevat de produktiefunctie een variabele die de kennis van de politie over de criminaliteit weergeeft. Deze kennis zou positief samenhangen met het aantal vrijgelaten misdadigers per periode. Tenslotte is een dummy opgenomen in verband met structurele veranderingen in de criminaliteitsontwikkeling in de periode van onderzoek. De schattingsresultaten zijn vrij mager maar niet onbevredigend. Alles bij elkaar blijkt 1% meer input te leiden tot 2-4% meer output, afhankelijk van de gewichten die aan de beide outputcomponenten zijn toegekend.

8. Slot

Het meten van de overheidsoutput staat nog in de kinderschoenen. En alleen al de technische problemen (over mogelijke politieke en bureaucratische weerstanden is hier maar gezwezen) voorspellen dat de kinderjaren lang en moeilijk zullen zijn. De over het algemeen trage voortgang die met de prestatiebegroting wordt geboekt is in dit verband een teken aan de wand. Dit begrotingstype blijkt de minste problemen te ontmoeten waar het routinematige dienstverlenende verrichtingen betreft. Het toepassingsgebied is vooralsnog beperkt gebleven. Het belang van outputmeting moet desondanks worden benadrukt. De overheidsprestaties en de daaruit voortvloeiende effecten zullen immers in maat en getal moeten worden uitgedrukt alvorens het verband met de determinanten van de output kan worden opgespoord. Kennis van de determinanten is op de eerste plaats van belang voor de budgettaire besluitvorming en voor het doelmatig begrotingsbeheer. Maar de betekenis gaat verder omdat outputmeting eveneens een noodzakelijke voorwaarde is bij het toepassen van het profijtbegin-sel en bij het onderzoeken van privatiseringsalternatieven. Bovendien kunnen met effectproduktiefuncties inzichten worden verworven die van belang zijn voor de keuze tussen budgettaire maatregelen en regelend ingrijpen als alternatieve instrumenten.

Literatuur

- Chapman, J. I., Hirsch, W. Z. en Sonenblum, S., 'Crime Prevention, the Police Production Function and Budgeting', *Public Finance*, 1975/2, pp. 197-215.
- Fetter, R. B., e.a. 'Case-Mix Definition by Diagnostic-Related Groups', *Medical Care*, febr., XVIII/2 (1980), Supplement.
- *Handleiding Prestatiebegroting*, bijlage bij de brief van 25 februari 1982 van de Minister van Financiën aan de Ministers en Staatssecretarissen.
- Hofhuis, P. J. M., 'Doen en Laten, Een onderzoek naar de verzelfstandiging van Overheidsdiensten', Onderzoekssreeks Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven nr. 6, Den Haag, 1983.
- Van de Kar, H. M., 'Gezondheid, is zorg te meten', *Openbare Uitgaven*, 1979/5, pp. 235-49.
- Van de Kar, H. M., 'Beheersen en Begroten' in Wolfson, D. J. (red.), 'Naar een beheersbare collectieve sector', Deventer, 1981a, pp. 83-124.
- Van de Kar, H. M., 'Economische indicatoren ten behoeve van het welzijnsbeleid' in 'Informatie door Indicatie', Signalement nr. 12, Harmonisatieraad Welzijnsbeleid, Den Haag, 1981b.
- Levin, H. M., 'Measuring Efficiency in Educational Production' *Public Finance Quarterly*, 1974/2, pp. 3-24.
- Ritzen, J. M. M., 'Onderwijs als productieproces' in Van Kemenade, J. A. (red.) 'Onderwijs: Bestel en Beleid', Groningen, 1981, pp. 305-18.