

Publicatie Rekenschap

## Subsidieverlening en waar voor je geld

Hein Albeda  
februari 2006

stichting **rekschap**

Inhoud

<b>Inleiding</b> .....	<b>3</b>
<i>Transparantie nodig voor vitale democratie</i> .....	3
<i>Zoektocht naar prestaties</i> .....	3
<i>Op zoek naar lessen voor gemeenteraadsleden</i> .....	3
<b>1: Aanleiding en visie</b> .....	<b>4</b>
<i>Betere verantwoording nodig</i> .....	4
<i>Nieuwe rol van de gemeenteraad</i> .....	4
<i>Kosteneffectief werken</i> .....	6
<i>Kosteneffectiviteit van subsidies</i> .....	7
<i>Prestatievergelijking is onontkoombaar</i> .....	8
<b>2: Binnen de gemeente kijken</b> .....	<b>9</b>
<i>Alle subsidies langs dezelfde meetlat</i> .....	9
<i>Doen we de dingen goed?</i> .....	10
<i>Hoe verliep de beoordeling?</i> .....	11
<i>Waken voor een beperkte blik</i> .....	13
<i>Opvallende bevindingen en sterke punten uit het proces</i> .....	13
<b>3: Tussen gemeenten vergelijken</b> .....	<b>15</b>
<i>Dezelfde taken vergelijken</i> .....	15
<i>Niet te snel oordelen, wel vragen stellen</i> .....	16
<i>Ongewenste effecten</i> .....	18
<i>Sterke punten en opvallende bevindingen</i> .....	18
<b>4: Rol gemeenteraad, gemeente en instelling</b> .....	<b>20</b>
<i>Rol gemeenteraad</i> .....	20
<i>Rol gemeente</i> .....	20
<i>Rol instelling</i> .....	20
<b>Lessen voor gemeenteraadsleden</b> .....	<b>21</b>
<b>Aanbevolen literatuur</b> .....	<b>22</b>

## Inleiding

*In deze publicatie geven we tips om de controle en kaderstelling vanuit de gemeenteraad te verbeteren. De tips zijn gebaseerd op projecten van Rekenschap en op debatten die Rekenschap organiseerde. De debatten en deze publicatie werden mogelijk gemaakt door een subsidie van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.*

### **Transparantie nodig voor vitale democratie**

Rekenschap ziet betere verantwoording als een manier om het bestuur beter te kunnen volgen en de om het vertrouwen van burgers te kunnen behouden (of in veel gevallen: terug te winnen). Het publiek maken van prestaties is een steeds belangrijker middel. Waar vroeger een vanzelfsprekend vertrouwen was is dat nu verdwenen.

Prestaties zijn voor burgers nu niet inzichtelijk of toegankelijk, maar voor gemeenten vaak ook niet. Het verkrijgen van inzicht is lastig. Maar hoe lastig dit ook zal zijn, het is onbestaanbaar dat er geen oordeel is te geven over de prestatie van overheidsorganisaties. Dat maakt de organisaties in feite ook onbestuurbaar. Is er een subsidierelatie tussen overheid en organisatie dan wil de subsidiegever weten of hij waar voor zijn geld krijgt. Werkt het en kost het niet teveel?

### **Zoektocht naar prestaties**

Wij willen met deze rapportage helpen om prestaties van gesubsidieerde instellingen beter in beeld te krijgen. Deze rapportage geeft inzicht in twee manieren die gebruikt zijn om inzicht te krijgen. We kijken vanuit de rol van de subsidiegever en dan met name de gemeenteraad die het geld ter beschikking stelt.

De eerste methode gebeurt met hulp van het ambtelijk apparaat en is gebaseerd op ambtelijke informatie. In Rotterdam werd een externe commissie ingesteld die inzicht gaf in de doelmatigheid en doeltreffendheid van subsidies. Deze commissie bekeek onder voorzitterschap van Eerste Kamerlid Eimert van Middelkoop de ambtelijke informatie die inzicht geeft in de prestaties en vroeg door naar de wijze waarop het apparaat beoordeelt of de gelden doelmatig en doeltreffend worden besteed. Op deze wijze kan een gemeente een beeld krijgen zonder afhankelijk te zijn van andere gemeenten en subsidies afzetten ten opzichte van elkaar. Hein Albeda was lid van deze commissie en zo kreeg stichting Rekenschap goed inzicht in een werkwijze die bruikbaar is voor meerdere gemeenten.

De tweede methode gebeurt door middel van vergelijking. Daarbij is de medewerking van de instellingen die werken met subsidie geboden. Administraties zijn niet altijd op elkaar afgestemd en definities zijn verschillend. Rekenschap zette samen met Dirk Fuite van het Instituut voor Publieke Verantwoording een benchmark op voor Algemeen Maatschappelijk Werk en Bibliotheken. Op deze wijze kreeg Rekenschap inzicht in de methode die meer van buitenaf kijkt.

Op korte termijn levert de eerste methode bruikbaar inzicht. Op lange termijn biedt benchmarking een veel bruikbaarder inzicht, zonder de eerste methode (die meer integrale oordelen mogelijk maakt) overbodig te maken.

### **Op zoek naar lessen voor gemeenteraadsleden**

Onze vraag was vooral: wat kan de gemeenteraad doen? Wat past binnen de rol en de beperkte tijd die raadsleden hebben? Hoe krijgen ze greep op de vraag of ze waar krijgen voor het ter beschikking gestelde geld?

## 1: Aanleiding en visie

*Nu is vaak onduidelijk welke resultaten met subsidiegeld worden geboekt en of deze niet meer kosten dan nodig is. Antwoorden op deze vragen kunnen verkregen worden door voor dezelfde activiteiten de prestaties van gemeenten onderling te vergelijken. Dat gebeurt nu op beperkte schaal en de resultaten van zulke vergelijkingen worden niet publiek gemaakt. Soms kan zo'n vergelijking niet gemaakt worden. Dan nog moet de gemeenteraad weten of de subsidiegelden goed besteed zijn. Bovendien is het principieel een goede zaak dat burgers kunnen zien wat resultaten hebben gekost en of de samenleving waar voor zijn geld krijgt.*

### **Betere verantwoording nodig**

Rekenschap meent dat gemeenten zelf hun verantwoordelijkheid moeten nemen voor een adequate verantwoording. Het moet daarbij niet uitmaken of middelen uit een doeluitkering, het gemeentefonds of uit eigen inkomsten komen. In alle gevallen gaat het om de resultaten die met de uitgaven worden bereikt en de kosten die ermee zijn gemoeid.

Gemeenten spannen zich in toenemende mate in om zich over de effectiviteit en de efficiëntie van de uitgaven te verantwoorden aan de gemeenteraad en aan de buitenwereld. Omdat elke gemeente eigen criteria kiest waarmee resultaten en prestaties beoordeeld zullen worden, zijn vergelijkingen van gemeenten onderling lastig en in veel gevallen onmogelijk. Men kan alleen zien of de prestaties ten opzichte van een vorig jaar verbeteren of verslechteren. Op welk niveau van efficiëntie en effectiviteit men opereert blijft onduidelijk. Vreemd genoeg wordt ook van deze informatie slechts weinig gebruik gemaakt. In de commissie Van Middelkoop bleek dat ambtenaren soms wisten dat op bepaalde plekken niet efficiënt gewerkt werd. Historie en politieke gevoeligheid waren de redenen om niet in te grijpen. Maar deze overwegingen zijn vaak niet meer bekend bij de politiek verantwoordelijken en zeker niet bij de gemeenteraad.

De gemeenteraad kan veel effectiever doelen stellen en zien of er goed werk wordt gedaan. Dat wil niet zeggen dat nu niet goed werk gebeurt. Het is eerder zo dat als het gebeurt, niemand daarvoor een pluim krijgt.

### **Nieuwe rol van de gemeenteraad**

Met het duale stelsel<sup>1</sup> is de scheiding college en raad een feit geworden. Vroeger vormde de gemeenteraad in feite het algemeen bestuur en het college het dagelijks bestuur van de stad. Beide bestuurden zo, waardoor het model monistisch heet. De verandering in verhoudingen is ingezet met het doel om meer duidelijkheid te geven over de rollen in de politiek - om zo politiek en burger dichter bij elkaar te brengen. De volksvertegenwoordigers in de raad hebben nu als belangrijkste taak om het college te controleren en waarnodig bij te sturen. De raad stelt geld beschikbaar, geeft kaders aan, het college bestuurt. Hoewel de dualisering reeds enige tijd een feit is, blijkt het lastig om de goede invulling te vinden van de nieuwe rol. De verantwoording aan de gemeenteraad gebeurt nog zoals iedereen het gewend was, terwijl de verantwoording een veel belangrijker plaats heeft. Een nieuwe praktijk is echter groeiend.

#### **Monistisch stelsel**

- Wethouder maakt deel uit van de gemeenteraad
- Wethouder woont de fractievergaderingen bij en stemt mee over zijn eigen voorstellen.
- Wethouders komen altijd uit de raad
- Het college maakt een begroting

#### **Duale stelsel**

- Wethouder geen deel uit van de gemeenteraad.
- Wethouder woont de fractievergaderingen niet bij en stemt niet mee over zijn eigen voorstellen.
- Wethouder kan ook van buiten de raad komen
- De raad maakt een programmabegroting

<sup>1</sup> Deze veranderingen staan in de wet 'Wet Dualisering Gemeentebestuur' (ook wel bekend als de wet 'Elzinga') en zijn van kracht sinds 2002 .

- De raad oefent invloed uit bij de collegeonderhandelingen via 'hun' wethouder en stuurt middels het indienen van amendementen.
- De raad bemoeit zich met uitvoering van beleid en geven goedkeuring aan praktische uitvoeringsvoorstellen.
- Raadsleden besteden hun tijd in hoofdzaak aan het controleren van de uitvoering.
- Er is geen griffier. Het college krijgt ondersteuning van de gemeente secretaris.
- Er is geen rekenkamerverplichting
- Er is geen burgerjaarverslag
- Via de programmabegroting voert de raad direct invloed uit op het beleid.
- De raad stuurt op hoofdlijnen en neemt uitsluitend de belangrijkste beslissingen. Het college van B&W heeft specifieke uitvoeringsbevoegdheden en de verantwoordelijkheid van het dagelijkse bestuur.
- Raadsleden zouden meer tijd hebben voor burgerconsultatie en echte volksvertegenwoordiging.
- Raad wordt ondersteund door de raadsgriffier. Een nieuwe functie waarvan de invulling per gemeente verschilt. Het college krijgt ondersteuning van de gemeente secretaris.
- Per 2006 is er verplicht een rekenkamer die kosten en baten onderzoekt. Daar kan de raad gebruik van maken.
- Per 2002 is de burgemeester verplicht een burgerjaarverslag uit te geven waarin hij uitspraak doet over de kwaliteit van dienstverlening en kwaliteit van de inspraakprocedures.

Box 1: monistisch versus dualistisch

Het idee is dat de raad vaststelt welke doelstellingen gehaald moeten worden en vervolgens controleert of het college deze doelstellingen ook haalt. De raad heeft een aantal belangrijke middelen om het college te controleren. Zo hebben raadsleden het budgetrecht, het recht om vragen te stellen en wethouders te ontslaan. Door het budgetrecht hebben raadsleden het recht om eigen onderzoek te financieren en te laten uitvoeren ondersteund door de griffier. De rekenkamer voegt hier een extra controle-instrument aan toe.

### *Minder de stukken volgen, meer agenda bepalen*

Er zou meer ruimte moeten ontstaan voor raadsleden om 'naar buiten' te gaan en burgers te consulteren. Kapotte lantaarnpalen en losliggende stoeptegels zouden in het duale stelsel niet meer moeten behoren tot het werkveld van het raadsleden. Raadsleden zouden moeten sturen op de grote lijnen. Onze eigen inschatting is echter dat ook kapotte stoeptegels tot het aandachtsveld van raadsleden horen. Belangrijk is wel op welke wijze raadsleden vervolgens hun invloed uitoefenen. Raadsleden zijn geen topambtenaren en moeten dat niet worden. Bij losse stoeptegels is niet de vraag hoe de betreffende ambtenaar aan het werk wordt gezet, maar de vraag of er iets anders aan de hand is. Deugt het signaleringssysteem? Is er voldoende geld beschikbaar en wordt er ineffectief gewerkt? Of is er ten onrechte teveel bezuinigd op onderhoud? Daarnaast gebruiken raadsleden incidenten die op een structurele zwakte duiden om de macht van politieke rivalen aan te tasten.

Het interessante is dat de raad sterk staat bij politieke keuzen en kaderstelling, maar zwak staat bij ingrepen in het ambtelijk apparaat. Een gemeenteraadslid dat invloed wil uitoefenen zal dus eerder een politieke rol en kaderstellende rol kunnen pakken.

De gemeenteraad hoeft dan echter geen passieve rol te spelen. Men reageert nu te vaak op voorstellen om planning en control te verbeteren zoals deze uit de ambtelijke organisatie en B&W komen. Een eigen agenda voor de verbetering ontbreekt in veel gevallen. Veel raadsleden weten niet dat zij al hebben vastgesteld op welke wijze de doelmatigheid en doeltreffendheid gecontroleerd wordt.

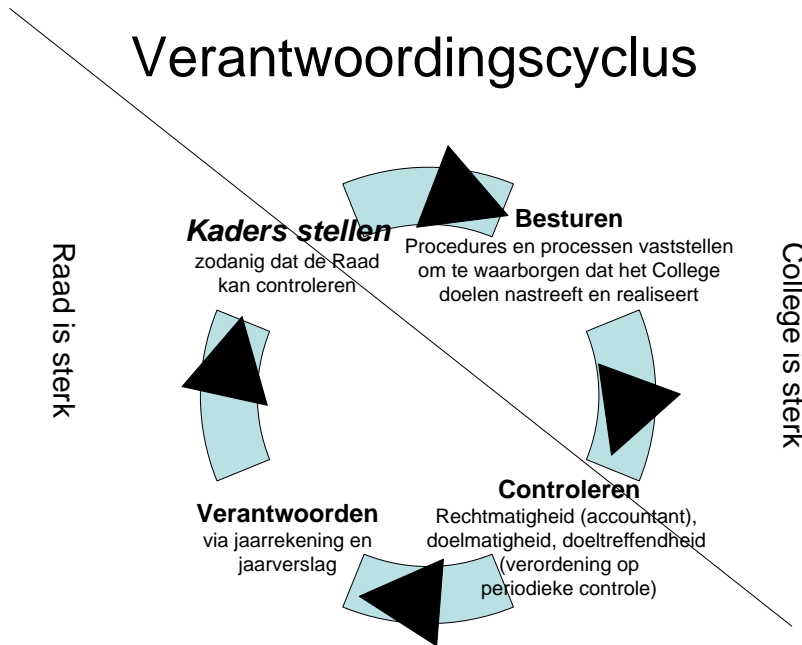
Het college verricht periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en de doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. De raad stelt bij verordening regels hierover.  
Artikel 213 lid 1 Gemeentewet

De huidige afhankelijke opstelling heeft risico's. Wethouders en managers hebben er niet altijd belang bij dat relevante prestatiegegevens zichtbaar worden. De verantwoordelijke manager of wethouder die tegenvallende prestaties zichtbaar maakt loopt een niet gering risico. Prestigeverlies is daarvan nog de minste. Er is geen klimaat waarin verantwoordelijken worden aangemoedigd de werkelijke prestaties zichtbaar te maken. De raad kom alleen zwakker te staan als ze zich zo afhankelijk maakt.

*Kies op basis van de kracht van de raad*

De raad moet hier krachtig en consequent de norm te stellen: over alle activiteiten moet op een betekenisvolle manier verantwoording plaatsvinden. De raad moet duidelijk maken dat men wil weten wat er is bereikt. Daarbij passen geen straffen voor degenen die tegenvallende prestaties zichtbaar maken. Verantwoordelijke bestuurders en managers moeten de ruimte krijgen om een verbeterplan op te stellen en uit te voeren. Het college bestuurt en heeft een competent apparaat om daarin tot resultaten te komen. Dan controleert de raad of de juiste dingen gedaan worden en of dat niet meer kost dan nodig.

In onderstaand schema geven we de sterke kant van de raad en van het college in de beleidscyclus weer:



**Figuur 1: Sterke kanten van raad en college**

***Kosteneffectief werken***

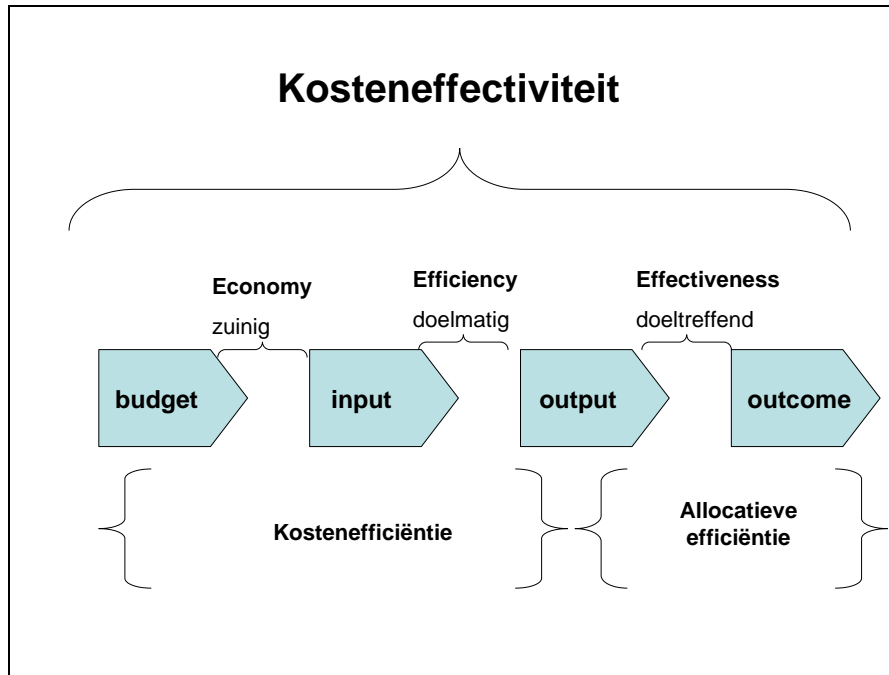
Hoe kunnen we weten of er goed gepresteerd wordt? Vaak wordt de gemeenteraad op een afstand gehouden rond deze vragen. De gemeenteraad moet niet in de bedrijfsvoering duiken. Als er maar goed en hard gewerkt wordt en niet gerommeld, zo is de gedachte.

Maar eigenlijk gaat het om de twee simpele vragen die bij uitstek door de gemeenteraad gesteld moeten worden.

1. Bereiken we de resultaten of effecten die we willen bereiken?
2. Kost dat niet meer dan nodig?

Vooraf stelt immers de gemeenteraad de kaders: wat is het doel? (outcome - het effect -, of output - het resultaat of het verzette werk -)<sup>2</sup>. In de meeste gevallen kijken organisaties naar de output en zoeken of voor het gunstige effect voldoende aanwijzingen zijn. Welk deel van het budget krijgt de organisatie daarvoor (wat is de input)? (fig 2)

<sup>2</sup> Het effect is vaak moeilijk direct te koppelen aan de ingezette methode. Helpt een conciërge om de veiligheid te vergroten? Of is er iets anders dat het effect (minder vandalisme en criminaliteit) veroorzaakt. Daarom zoekt met in Engeland naar 'evidence-based policy and practice'. Het gaat te ver om dit door een gemeente of gemeenteraad te laten doen. Wetenschappelijke instituten zouden die rol moeten krijgen. Instituten als het Sociaal en Cultureel Planbureau en NIZW zijn daar ook mee bezig. Eenduidige registraties bij gemeenten en instellingen zou hun onderzoek helpen.



**Figuur 2: Kosteneffectiviteit**

## ***Kosteneffectiviteit van subsidies***

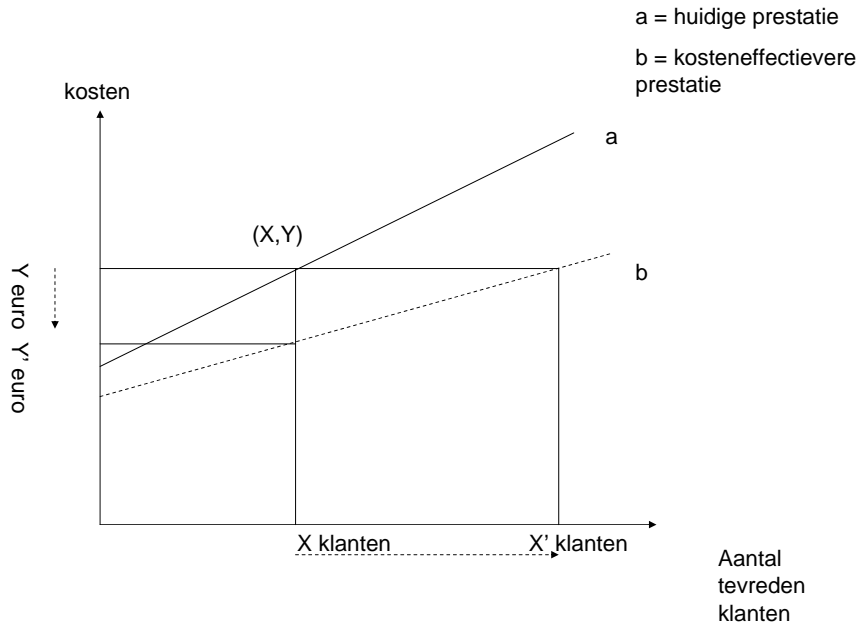
Het is niet de taak van de gemeenteraad om bij een bepaalde doelstelling te bepalen welk instrument gekozen wordt. Dat is veel meer de taak van de organisatie, die daar de capaciteit en kennis voor heeft. Als de gemeenteraad wil dat jongeren meer gaan lezen en daar per jeugdige inwoner 30 euro voor over heeft, kan dat logischerwijs vertaald worden in geld voor de bibliotheek. Het is de vaardigheid van de bibliotheek om veel jongeren binnen te halen en hen met weinig geld tot lezen aan te sporen. De bibliotheek kan (kosten)efficiënt werken. Maar het geld kan ook via scholen besteed worden? Misschien is het wel effectiever te doen door middel van een ander instrument? Dat kan een betere *allocatie* zijn. Het geheel van de keuze om efficiënt en effectief te werken bepaalt de *kosteneffectiviteit*.

Het idee is dat de gemeente als inkoper van een bepaalde dienst functioneert. Hoe aantrekkelijk dit model ook is om bij de subsidies naar de kosten en de baten te kijken, het gaat echter vaak niet op. De instellingen die subsidie krijgen om bepaalde diensten te verlenen hebben veelal een beschikbaarheidnut. Ze zijn onderdeel van een hulpinfrastructuur en vormen door de beschikbaarheid een vaste voorziening. Deze voorziening kan verdwijnen als in een bepaalde tijd minder gebruikers direct leidt tot minder subsidie. Dat geldt voor een openbaar vervoervoorziening evengoed als voor een bibliotheek of het maatschappelijk werk. Het opnieuw opbouwen van een infrastructuur zou vaak meer geld kosten omdat kennis bij de aanbieders, maar ook vertrouwen bij de vragers kan verdwijnen.

Voordeel van het inkopersmodel is wel dat een meer zakelijke blik op de geboden voorzieningen ontstaat. Die zakelijke verhouding tussen subsidiegever en subsidieontvanger is zeker bij grote bedragen geboden.

Het is de politieke kleur die lokaal bepaalt wat er met uitkomsten gedaan wordt. Wil de gemeenteraad de kosteneffectiviteit weten om te zien of er meer gedaan kan worden voor hetzelfde bedrag? Dat zal in een ambitieuze gemeente een rol spelen. Niet bezuinigingen, maar het bereiken van ambitieuzere doelen staat centraal. Of wil de gemeente met minder geld hetzelfde effect bereiken? Dat zal vaak in een zuinige omgeving een rol spelen, of bij een gemeente die gedwongen is te bezuinigen.

Het beeld van de kosteneffectiviteit kan dus leiden tot meer prestatie voor hetzelfde geld ( $X'$  klanten in figuur 1) of evenveel voor minder geld ( $Y'$  euro in figuur 3)



**Figuur 3: Meer voor evenveel geld of hetzelfde voor minder geld**

## ***Prestatievergelijking is onontkoombaar***

Ondanks de toegenomen aandacht voor prestatiemeting en evaluatieonderzoek, is het voor burgers lang niet altijd mogelijk te zien of een overheid goede resultaten boekt. Daarvoor zijn vergelijkingen nodig. Burgers krijgen pas goed inzicht in de uitkomsten als deze afgezet zijn tegen prestaties van andere gemeenten. Dat heeft ook andere voordelen: voorkomen wordt dat er alleen slecht nieuws naar buiten komt. In een vergelijking komen naast verliezers altijd ook winnaars naar voren. Niet alleen voor de verantwoording naar buiten, maar ook om het bedrijf-zelf rekenschap te geven is meten noodzakelijk. Prestatiemetingen hebben immers meerdere functies.

- Zelfcontrolefunctie: lukt het de organisatie te doen wat is voorgenomen?
- Sturende functie: welke ingrepen werken, welke niet?

Beide functies vragen naar de juistheid van de ingezette middelen en de tijd die vergund is om resultaat te behalen. Organisaties die stellen dat zij werk doen dat zich niet leent voor vergelijkingen, geven daarmee aan dat zij zelf niet kunnen beoordelen of zij hun werk goed doen. In tijden van bezuinigingen krijgen deze organisaties het extra lastig: hoe overtuigen zij anderen dat er geen geld af kan? Gelukkig nemen organisaties zelf ook initiatieven om te komen tot prestatievergelijking.

We hebben in debatten met gemeenteraadsleden gemerkt dat zij weliswaar geïnteresseerd zijn in prestatievergelijking, maar terugschrikken voor het werk dat zij vermoeden. Het initiatief blijft zo meestal in de ambtelijke organisatie zelf en is de invulling nog vaak intern gericht. We zullen echter zien dat de raadsleden een eigen rol kunnen kiezen, zonder te diep in de uitwerking te hoeven duiken.

Het gaat ons uitdrukkelijk om het geven van rekenschap en niet om het organiseren van (automatische) afrekening. Een automatische afrekening roept direct het gevaar op van perverse effecten: de organisaties krijgen een stimulans om zich te richten op de cijfers in plaats van de achterliggende doelen. Tips zijn gericht op het krijgen van inzicht, het politieke handwerk laten we aan de raadsleden zelf.



## 2: Binnen de gemeente kijken

We beschrijven het beoordelen van subsidies met behulp van de gegevens die binnen een gemeente beschikbaar zijn. Als casus gebruiken we gemeente Rotterdam.

In de gemeente Rotterdam was er veel aandacht geweest voor een efficiënt ambtelijk apparaat. De gemeenteraad vond het tijd ook te kijken of de taken die door anderen werden uitgevoerd ook efficiënt werden opgepakt. De gemeenteraad sprak uit dat alle gemeentelijke subsidies onder de loep genomen moesten worden door een onafhankelijke commissie.

Rotterdam verstrekt 410 miljoen euro aan subsidies. Soms betreft het rijkssubsidies waarbij de gemeente doorgeefluik is. Soms betreft het subsidies uitgegeven door de Rotterdamse deelgemeenten. Omdat de gemeenteraad wilde bezuinigen, was daar geen geld te vinden. Wel is daar mogelijk meer te doen voor hetzelfde bedrag. De gemeente beslist zelf over 145 miljoen euro. Het college stelde een onafhankelijke commissie in om een inventarisatie te maken. Deze commissie fungeerde onder voorzitterschap van de heer Eimert van Middelkoop. De commissie zou niet bezuinigen, maar wel een inventarisatie maken die het college in staat zou stellen keuzes te maken. Bezuinigen blijft immers aan de politiek.

*“De commissie stelt een beoordelingskader voor subsidies op. Het beoordelingskader bestaat uit een aantal kwaliteitseisen en vormt de maatstaf waaraan alle subsidies getoetst worden, ook in hun onderlinge verband. De commissie toetst alle in 2003 verstrekte, door het gemeentebestuur beïnvloedbare subsidies aan dit beoordelingskader. De uitkomsten van de toetsing moeten het college in staat stellen keuzes te maken over het al dan niet continueren of wijzigen van de subsidierelatie(s).”*

Daarbij profiteren we van de omstandigheid dat we middels het lidmaatschap van de commissie Van Middelkoop dit proces van dichtbij meemaakten.

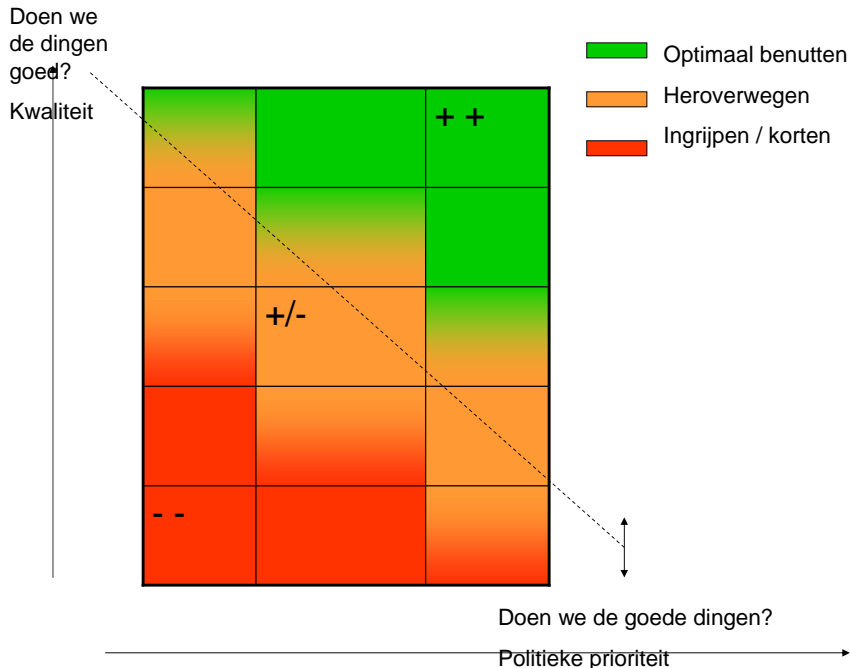
### ***Alle subsidies langs dezelfde meetlat***

De commissie ontwikkelde een beoordelingskader waarbinnen zij de subsidies hebben beoordeeld. Dit kader is ook in andere contexten (deelgemeenten, andere gemeenten, andere bestuurslagen) en in latere jaren bruikbaar. Het legt alle subsidies langs dezelfde meetlat. In het beoordelingskader zijn de politieke prioriteit en de kwaliteit van een gesubsidieerde activiteit met elkaar in verband gebracht. Dit is vormgegeven door het beoordelingskader langs twee lijnen op te bouwen:

De kwaliteitsbeoordeling bevat lang geldende criteria, ongeacht de politieke samenstelling van de raad en het college. Deze a-politieke beoordeling betrof de efficiëntie en effectiviteit van uitvoering. De politieke prioriteit is een verantwoordelijkheid van het gemeentebestuur en richt zich op het doel van het subsidiebudget. Daarbij is meer de vraag of een bepaalde activiteit van politiek belang is. De commissie haalde dus twee vragen uit elkaar:

1. Doet men de dingen goed?
2. Doet men de goede dingen?

De uitkomst van de kwaliteitsbeoordeling en de politieke prioriteit leidt tot een plaats in onderstaande matrix. Het gemeentebestuur kan de meetlat bepalen, in deze matrix gesymboliseerd door de diagonale stippellijn. De plek van de meetlat bepaalt het al dan niet ingrijpen van het college. (figuur 4):



**Figuur 4: Afwegingskader kwaliteit en politieke prioriteit**

Subsidies die hoog scoren op kwaliteit en prioriteit zullen geen gevaar lopen. Eerder is het de vraag of hier meer geld op zijn plaats zou zijn. Subsidies die laag scoren op kwaliteit en politieke prioriteit zitten in de gevarezone. Hier is een ingreep noodzakelijk.

### ***Doen we de dingen goed?***

Wat bepaalt de kwaliteit van een subsidie? Hierbij ging de commissie terug naar de kosteneffectiviteit. De kwaliteit wordt bepaald door:

- De mate waarin met een subsidie een genoemd doel wordt bereikt (effectiviteit)
- De verhouding tussen de daarmee gemoeide kosten en opbrengsten (efficiency).

Het lijkt eenvoudig om geen gebruik te hoeven maken van de informatie van andere gemeenten. Uit de praktijk blijkt echter dat een goede inventarisatie van de effectiviteit en efficiëntie zonder te benchmarken niet alleen minder precies is, maar ook nog steeds forse inspanningen vraagt van de ambtelijke organisatie. Het is nu eenmaal geen standaardwerkwijze om de effectiviteit en efficiëntie te beoordelen. Het kan niet altijd en soms kost het meten meer dan de subsidie kost. Zeker bij kleinere subsidies is vertrouwen noodzakelijk. De inspanning om de efficiëntie te toetsen staat in geen verhouding tot de opbrengst.

#### **Les 1**

**De opbrengst van een operatie om de effectiviteit en efficiëntie te beoordelen moet wel opwegen tegen de kosten.**

#### *Effectiviteit van een subsidie*

De commissie beoordeelde de effectiviteit van een subsidie op basis van het doel van het subsidiebudget waaruit de individuele subsidie is verstrekt. Hier komen direct de eerste problemen. Lang niet altijd is de doelstelling helder omschreven. Een organisatie die computercursussen verzorgt, heeft wel ongeveer een beeld. Maar gaat het om het aantal cursussen? Het aantal cursisten? Moeten de cursisten een diploma halen of dient de cursus hun waarde op de arbeidsmarkt te vergroten?

Het doel is vaak bij de subsidiepost op de begroting of in de subsidietoekenning vrij algemeen omschreven. Belangrijk is dat duidelijk is wat met de subsidie bereikt dient te worden. Anders treedt

het perverse effect van een planeconomie op. Is het doel omschreven als veel spijkers? Dan produceert een fabriek heel veel kleine spijkertjes. Is het doel omschreven als het aantal ton staal omgezet in spijkers? Dan produceert dezelfde fabriek grote zware spijkers. Maar spijkers produceren is een middel, geen doel op zich. Welke effecten wil de gemeenteraad bereiken?

Sturen op doelen zonder enige vertrouwensbasis is ondoenlijk. In de praktijk is er goed overleg tussen het ambtelijk apparaat en de organisatie die de subsidie ontvangt. Vertrouwen is daarbij van belang. Als het doel helder omschreven is, kan het ambtelijk apparaat het vertrouwen krijgen daarbij de meest succesvolle middelen te vinden.

## **Les 2**

**De effectiviteit van een subsidie is pas goed beoordeelbaar als de doelstelling helder geformuleerd is.**

### *De efficiëntie van een subsidie door de gemeenteambtenaar bekeken*

Een subsidie is efficiënt als met minimale kosten het gewenste resultaat wordt bereikt. Dit is goed te bepalen voor activiteiten waarvoor vergelijkingsmateriaal bestaat. Vergelijkingsmateriaal is vooral beschikbaar als dezelfde activiteiten elders uitgevoerd worden en de vergelijking recent is uitgevoerd. Hoewel dat vaak wel mogelijk is, worden vergelijkingen lang niet altijd gemaakt. Het proces vraagt veel aandacht om met dezelfde definities en administraties te werken. Bovendien zijn er plaatselijk vaak bijzondere omstandigheden waardoor dezelfde activiteit elders wellicht toch niet helemaal vergelijkbaar is. Een bibliotheek in een achterstandwijk werkt anders dan een bibliotheek in een wijk waar alle ouders hoog opgeleid zijn. Een telefonische hulpdienst is niet direct te vergelijken met een andere, als de vraagpatronen, doelstellingen en bereikbaarheidstijden verschillend zijn.

Is er geen vergelijkingsmateriaal dan vraagt het nogal wat om de efficiëntie te beoordelen. Van alle uitgevoerde taken zou men moeten bekijken of er niet duurder gewerkt wordt dan minimaal noodzakelijk. Dat is voor de organisatie zelf al zeer moeilijk, laat staan dat een blik van buiten in korte tijd dit voor alle subsidies mogelijk kan maken.

Kortom, subsidies zijn niet altijd gericht op standaardactiviteiten en ook bij standaardactiviteiten zijn niet altijd vergelijkingen beschikbaar. Efficiëntieonderzoeken zijn lang niet altijd beschikbaar. Daarom zocht de commissie naar aanwijzingen voor efficiëntie. Het afwegingskader bevatte daarom drie andere indicatoren van efficiency:

1. Zijn er externe prikkels om efficiënt te werken, bijvoorbeeld doordat er concurrentie is, er ook particuliere bijdragen zijn of de subsidiebeschikking prestatiegericht is?
2. Is bekend of een subsidie wel het meest efficiënte instrument om het beleidsdoel te bereiken?
3. Zijn er andere indicaties waaruit blijkt dat de activiteit efficiënt wordt uitgevoerd? Hierbij kan onder meer gedacht worden aan inzicht in de bedrijfsvoering en/of het werken met vrijwilligers.

Hier konden ambtenaren meestal goed mee uit de voeten. Zij plaatsen subsidies in de categorie hoog, midden of laag efficiënt. We kunnen de prijs per eenheid meestal niet objectief toetsen. Daarom geldt deze prijs niet als criterium. Hij toont wel welke kosten bij een bepaald resultaat horen. Dit helpt soms om tot een politiek oordeel te komen. Waar bekend is deze prijs door de commissie geïnventariseerd en opgenomen. Te denken aan de prijs per afgehandeld telefoontje van een hulpdienst, een prijs per gevolgde cursus of een prijs per huisbezoek. Afdoend is de informatie niet, maar onze ervaring is dat het helpt bij het nadenken over de efficiëntie en aangeeft welke vragen zinnig zijn.

## **Les 3**

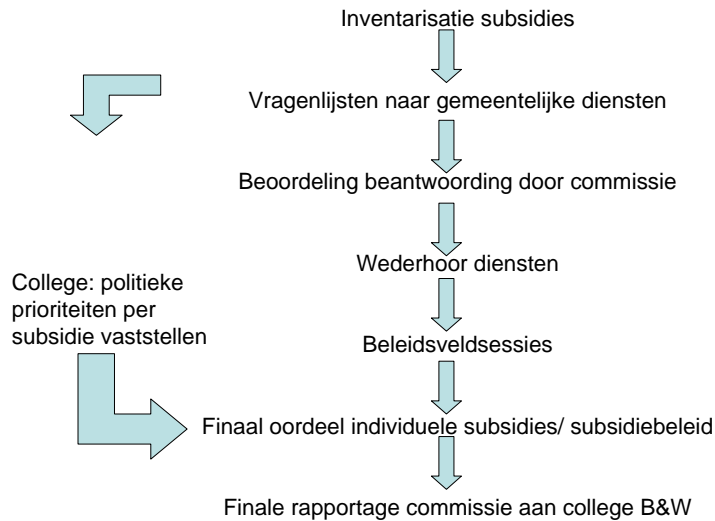
**Het is verstandig afspraken te maken met gelijksoortige organisaties en zo mogelijk andere gemeenten om op dezelfde wijze prijs per eenheid te berekenen. Hier past een initiatief uit de gemeenteraad als het apparaat dat niet doet.**

### ***Hoe verliep de beoordeling?***

Het proces duurde ongeveer 9 maanden van de start (inventarisatie van de subsidies) tot het eind (de finale rapportage).

Bij het beoordelingskader hoorde dat het ambtelijk apparaat informatie leverde over de effectiviteit en efficiëntie van de subsidie. Dan blijkt snel dat alles gemakkelijker gevraagd dan beantwoord kan worden. Een deel van de antwoorden kreeg een eenduidige beoordeling. Maar er waren ook vragen waarbij meer inzicht in een beleidsveld noodzakelijk was om tot een oordeel te komen. Daarom volgden gesprekken met inhoudelijk deskundigen van de gemeente. Er was geen tijd om de instellingen zelf te bevragen. Dit zou vooral een lobbycircuit in het leven roepen. Dat betekende tegelijk dat de beoordeling een goede aanwijzing zou vormen maar geen definitief oordeel.

De stappen in de beoordeling staan in onderstaande figuur weergegeven:



**Figuur 5: Stappen in beoordeling subsidies**

Elke beoordeling werd in een overzicht verantwoord, waarop de verstreckende gemeentelijke dienst mocht reageren. Het overzicht, met de reactie van de dienst, is vervolgens door de commissie besproken en, eventueel gewijzigd, vastgesteld. Die vastgestelde beoordelingen zijn daarna opnieuw naar de verstreckende dienst gegaan. Bij de beleidsveldsessies kregen de gemeentelijke diensten de kans te reageren op de eindbeoordeling.

De keuze voor de politieke prioriteitsstelling volgde een eigen planning in het college. Opvallend was dat het traject vooraf was ingeschat als niet succesvol. Het college kwam echter wel degelijk tot een bruikbare driedeling in lage, midden en hoge prioriteit. Hierdoor werd over de beleidsvelden heengekeken. Het ging niet alleen om een afweging van kunstsubsidies onderling, maar ook kunst afgewogen tegenover onderwijs of veiligheid. Hoe onvergelijkbaar ook, dit hielp te komen tot een goed inzicht.

#### **Les 4**

**Een afweging rond politieke prioriteiten in het college vraagt tijd maar levert veel op. Het geeft een belangrijk onderdeel van het afwegingskader dat elders vaak uit de weg wordt gegaan. Juist de afweging kwaliteit en politieke prioriteit is aan de raad.**

#### *Overleg voor een correcte beoordeling*

De werkwijze, in eerste instantie gericht op individuele beoordelingen, hield in dat de samenhang tussen subsidies of bijzondere omstandigheden in een specifiek beleidsveld over het hoofd gezien konden worden. Daarom besprak de commissie per beleidsveld met diensten die in het beleidsveld actief zijn en deskundigen van de bestuursdienst. Tijdens deze gesprekken kwamen vragen op over:

- de instrumenten in het beleidsveld,
- de samenhang tussen subsidies,
- het subsidieproces binnen de dienst,
- of onze beoordeling van individuele subsidies ergens tot een onacceptabele uitkomst had geleid,
- efficiëntere manieren om bepaalde beleidsdoelen te bereiken en
- of we (andere) zaken over het hoofd zagen die voor onze opdracht van belang waren.

Om de gesprekken 'open' te kunnen voeren, maakte de commissie hiervan geen verslagen. De uitkomsten werden onder verantwoordelijkheid van de commissie verwerkt in het advies. Voor het ambtelijk apparaat was de werkwijze nieuw, maar zinnig. Het commentaar was meestal dat een buitenstaander nuttige nieuwe vragen stelt en de ambtenaar uit de korte termijnkwesties haalt. Een jaarlijkse exercitie leek hen overigens niet nuttig.

## ***Waken voor een beperkte blik***

De methode om met behulp van de ambtelijke gegevens te zoeken naar de effectiviteit en efficiëntie heeft enkele nadelen en kan ongewenste effecten hebben. Met een aantal steekwoorden geven we hieronder een opsomming van mogelijk voorkomende ongewenste effecten.

Subjectiviteit	De ambtelijke contactpersonen hebben geregeld overleg met de gesubsidieerde instellingen. Dat kan ertoe leiden dat voorkeuren of irritaties het beeld van de prestaties vertroebelen
Eenzijdigheid	De methode gaat ervan uit dat er geen tijd is voor overleg met de instellingen. Dat geeft een eenzijdig beeld. Bepaalde taken kunnen in de ambtelijke stukken en in gesprekken onderbelicht blijven
Niet ambitieuze doelen	De effectiviteit wordt gemeten aan de hand van het behaalde doel. Een lage ambitie geeft al snel een hoge effectiviteit ("alles gehaald"). Doordat er geen vergelijking met anderen is, blijft soms onduidelijk of de ambitie te laag of te hoog was gesteld.
Fixatie op verantwoording	De nadruk ligt op aanwezige verantwoordingsinformatie. Het is mogelijk dat de instelling over betere informatie rond de prestaties beschikt, maar dat daar nooit naar gevraagd is. Bovendien kan de gevraagde verantwoording afwijken van de beschikbare prestatiegegevens
Misinterpretatie	De controleur houdt mogelijk onvoldoende rekening met omgevingsfactoren en misinterpreteert daardoor op zichzelf juiste gegevens
Verkalking	Een vast systeem van planning en control kan leiden tot verstarring en beperkt de mogelijkheden om op nieuwe ontwikkelingen in te spelen

Box 2: mogelijk ongewenste effecten van de benaderingswijze om binnen de gemeente te kijken

### **Les 5**

**Steeds hetzelfde middel inzetten om de prestaties te beoordelen gaat ten koste van de opbrengst en doet onvoldoende recht aan de complexiteit.**

## ***Opvallende bevindingen en sterke punten uit het proces***

De commissie kreeg een bijzonder beeld van de omgang met subsidies. Sommige bevindingen zullen stellig voor meerdere gemeenten gelden. Ook een aantal van de adviezen is door andere gemeenten over te nemen.

- De aan subsidies verbonden doelstellingen zijn zeer algemeen en breed, het maatschappelijk beoogde effect is vaak niet benoemd

- Historie bepaalt vaak de wijze van inzet van subsidie-instrumentarium en de verdeling. Vaak is niet duidelijk waarom iets door de gemeente zelf en waarom iets door een gesubsidieerde instelling gebeurt. Dit ondergraaft een goede en integrale beoordeling. Waar dit gebeurt is een beeld van gemeentelijke en gesubsidieerde activiteiten noodzakelijk.
- Het gemeentelijk apparaat geeft vaak kortingen of hulp in natura. Huren zijn kunstmatig laag of er wordt bijvoorbeeld gratis geveegd. Daardoor vervaagt het zicht op de werkelijke kosten. Advies is deze onzichtbare subsidies zichtbaar te maken voor een betere afweging van de inzet van middelen
- Indien een instelling meerdere subsidies kijkt neemt het belang toe de stroom integraal te bekijken en af te wegen of een instelling niet een monopoliepositie krijgt.

### **Les 6**

**Het zichtbaar maken van alle subsidies ook waar deze in natura of door middel van kortingen (als lage huur) verstrekt worden, vergroot de transparantie en verbetert de beoordeling.**

Sterke punten in het proces waren

- Doorbreken van historisch gegroeide verdelingen
- Aandacht bij ambtelijk apparaat voor effectiviteit en efficiëntie
- Hernieuwde aandacht voor de kwaliteit van de verantwoording
- Afweging van prioriteitstelling, effectiviteit en efficiëntie leidde tot een integraal beeld
- Aandacht voor innovatie: er was door het gesprek met het ambtelijk apparaat ruimte om innovatie een kans te geven, ook al vallen de resultaten in eerste instantie soms tegen
- Integraliteit: er kwam een breed beeld van de subsidies en soms ook stapeling van subsidies bij instellingen.

Voor de raad was lastig dat de invloed op het onderzoeksproces gering was. De raad was initiatiefnemer om een externe commissie in te stellen en de subsidies te onderzoeken en kreeg een jaar later de resultaten.

Naast een beoordeling van subsidies kan een beoordeling van een keten van interventies nodig zijn om een goed beeld te krijgen van behaalde effecten. Bij de integrale afweging bleek dat diverse subsidies op elkaar kunnen inwerken. Als moeilijke gevallen bijvoorbeeld met een centrale subsidie afgevangen worden, mag bijvoorbeeld verwacht worden dat decentraal efficiënter gewerkt kan worden. Deze beoordeling werd zo goed als mogelijk ook gemaakt, na discussie met de verantwoordelijke ambtenaren in de beleidsveldsessies.

### **Les 7**

**Hoe complexer het beleidsterrein cq het te bereiken effect, des te meer noodzaak er is om de hele keten van interventies te beoordelen.**

We benadrukken tot slot de noodzaak om de resultaten genuanceerd te beoordelen en niet direct af te rekenen als de resultaten (op papier) slecht zijn. Een dergelijke ongenueanceerde benadering roept immers ongewenste reacties op.

Gevolgen zijn:

- alleen doen wat afgesproken, niet meer
- geen aanpassing tussentijds aan wijzigende doelen
- geen betrouwbare cijfers
- integriteit komt onder druk (omdat uitleg van slechte cijfers niet meer mogelijk is)
- verantwoordingsrapportages worden dichtgetimmerd en minder transparant
- doelen niet ambitieus om alles te kunnen behalen
- of tenslotte, het doel verdwijnt uit beeld, alleen de indicator telt nog

### **Les 8**

**Afrekenen op basis van resultaatindicatoren zonder uitleg en debat leidt tot minder transparantie en risicomijdend gedrag.**

### 3: Tussen gemeenten vergelijken

Raadsleden worden overstelpt met informatie, maar het beoordelen van de uitvoering en het effect blijkt moeilijk. De papieren werkelijkheid strook vervolgens ook nog niet met de ervaren realiteit. Hoe kunnen raadsleden beter sturen en controleren? Welke informatie hebben ze daarvoor wanneer nodig? We zien dat de interne organisatie reeds over veel informatie beschikt. Maar het kost veel moeite om deze op maat voor de raad boven water te krijgen.

In Delft betalen bewoners 304 euro per huishouden aan afvalstoffenheffing. Dat is een behoorlijk bedrag. De gemeenteraadsleden zullen moeten controleren of deze taak niet meer kost dan nodig. Is dat geld effectief en efficiënt besteed? Uit interne stukken zal snel blijken dat het geld rechtmatig besteed wordt. Maar wat mag zoiets kosten? Een onderzoek van een externe commissie vraagt een lange doorlooptijd en blijft op afstand van de raad. Daarom bespreken we in dit hoofdstuk het vergelijken. Daarmee krijgt de raad meer gevoel voor de effecten en meer greep op de discussie over resultaten zonder de vergelijking zelf overigens uit te voeren. .

#### *Dezelfde taken vergelijken*

In het geval van Delft zullen raadsleden er baat bij hebben te weten dat in de meeste gemeenten de mensen minder kwijt zijn aan de reiniging. Delft hoort tot de duurste gemeenten. Het geeft aanleiding tot vragen: krijgen de mensen er meer voor terug? Wordt het vuil vaker opgehaald? Is de Delftse methode milieuvriendelijker? Zonder gegevens uit andere gemeenten zouden de raadsleden wellicht niet op het goede spoor zijn gezet.

#### **Les 1**

**Een benchmark geeft een beeld van te bevragen (te onderzoeken) onderdelen. Zonder benchmark is het moeilijk om een idee te krijgen in welke orde van grootte kosten liggen.**

De afvalstoffenheffing is een bekende heffing, die vaak vergeleken wordt. Maar vergelijken kan op veel andere gebieden ook. Gemeenten voeren voor een groot deel dezelfde taken uit. Dat biedt de mogelijkheid om de prestaties per taak of activiteit onderling te vergelijken. Dat gebeurt steeds vaker. We doelen hier niet op de jaarlijks gepubliceerde vergelijkingen van de gemeentelijke lastendruk. Die geven geen informatie over de met die middelen bereikte resultaten.

Prestatievergelijkingen geven inzicht in de bereikte resultaten in relatie met de daarvoor gemaakte kosten. In de afvalstoffenheffing zijn soms niet alle kosten opgenomen. Van de vuilinzameling kan men bijvoorbeeld ook zien hoe de kosten voor het inzamelen van 1 ton huisvuil in de eigen gemeente zich verhouden tot die in andere gemeenten. Andere voorbeelden zijn de kosten voor het innen van 1 € OZB, de kosten voor het verstrekken van een paspoort of die van het uitlenen van een boek in de bibliotheek. Zulke gegevens vormen een eerste indicatie voor de geleverde prestaties en van de marges voor verbetering. Ook kunnen ze aanleiding vormen om de aan de gebruikers berekende tarieven opnieuw te ijken. Aangezien er altijd lokale verschillen zijn qua klantengroep en uitvoeringskeuze is het onverstandig de resultaten van een vergelijking te absoluut te hanteren.

#### **Les 2**

**Een benchmark wijst op mogelijkheden, maar is geen eindoordeel. Discussie over de uitkomsten is altijd nodig. Debat en - bij slechte prestaties - blijvende aandacht zijn nodig. Vergelijkingen geven wel relatieve leken de gelegenheid om snel te zien waar vragen op zijn plaats zijn.**

#### *Gemeenteraadsleden laten kansen liggen*

Gemeenteraadsleden laten hier kansen liggen. Een voorbeeld troffen we in de stadsdelen van Amsterdam. De gemeente Amsterdam had een vergelijking gemaakt tussen de afdelingen burgerzaken in de verschillende stadsdelen. Een berekening die raadsleden gemakkelijk konden maken was het aantal inwoners delen door het aantal formatieplaatsen. De binnenstad kwam hier duur uit met 1 formatieplaats per 2350 inwoners. Een simpele verklaring is echter dat ook bewoners

uit andere stadsdelen hier hun papieren halen. Deze verklaring ging niet op voor het stadsdeel Zuideramstel, waar 1 formatieplaats per 3660 bewoners nodig bleek.

Een goede benchmark vraagt echter meer. De eenvoudige rekensom geeft aanleiding tot vragen, maar er is nog een grote diversiteit aan verklaringen. In Amsterdam waren de verschillen reden om een benchmarkonderzoek te doen. Een overzicht van de uitkomsten geven we hieronder weer.

	<b>Kosten per product in €</b>	<b>% van gemiddelde</b>	<b>% van meest efficiënte</b>
<i>Gemiddelde</i>	27,80	100	
Baarsjes	29,68	106,5	138
Bos&Lommer	27,73	99,7	129
Binnenstad	25,46	91,6	119
G'veld/Sl.meer	28,46	102,3	133
Noord	23,15	83,3	108
Oost/W'meer	22,97	82,6	107
Osdorp	26,65	95,9	124
Oud-West	31,37	112,8	146
Oud-Zuid	32,23	115,9	150
Slotervaart	21,47	77,2	100
Zeeburg	34,36	123,6	160
Zuideramstel	33,27	119,7	155
Zuid-Oost	31,28	112,5	146

Oud-Zuid, Zuideramstel en Zeeburg kwamen duur uit de vergelijking.

## ***Niet te snel oordelen, wel vragen stellen***

Zonder al te diep in te gaan op de details is dit genoeg reden om als (deel)raad hier een jaarlijkse of tweejaarlijkse rapportage over te vragen. Natuurlijk kan de raad in Slotervaart de aandacht op een ander terrein willen richten. Het stadsdeel kwam als goedkoop uit de benchmark. Maar de stadsdelen die duur uit de vergelijking kwamen hadden iets uit te leggen. Een jaarlijkse benchmark is niet nodig, maar door de vergelijking weet de raad dat extra aandacht nodig is voor de efficiëntie van hun afdeling burgerzaken. Het bleek dat de benchmark echter na de eerste commotie vergeten was. De raad vroeg er niet meer naar. Verbetering was daarmee afhankelijk geworden van de goede wil van het ambtelijk apparaat. Hoezeer die goede wil meestal ook aanwezig is, dit is niet genoeg.

### **Les 3**

**Raadsleden zijn effectiever als ze over de zwakkere onderdelen na vaste tijden vragen stellen over de voortgang.**

Natuurlijk kunnen er verstoringen zijn in de vergelijking. Als alle kosten verwerkt zijn in de kosten per product, kan een bijzondere en niet te beïnvloeden kostenpost de vergelijking verstoren. Zo kan een dure huisvesting de kosten beïnvloeden. Het is dan mogelijk om de huisvesting uit de vergelijking te houden. We geven een voorbeeld uit een door het instituut voor publieke verantwoording uitgevoerde benchmark van het Algemeen Maatschappelijk Werk (AMW)<sup>3</sup>,

Bedragen in €	Alkmaar	Arnhem	Breda	Dordrecht
integrale kosten per fte	63.927	73.528	70.426	63.908

<sup>3</sup> Te vinden in D. Fuite, "Proeftuin prestatie meting Algemeen Maatschappelijk Werk" (2003) Rekenschap.



Uit de vergelijking komen Arnhem en Breda duur naar voren. Bij een uitsplitsing naar de kostensoorten, blijkt dat Breda deels een verklaring kan vinden in de dure huisvestingskosten.

	<i>Alkmaar</i>	<i>Arnhem</i>	<i>Breda</i>	<i>Dordrecht</i>
aandeel personeelslasten	82,7%	77,7%	78,0%	77,0%
aandeel huisvesting	8,7%	6,8%	12,7%	9,3%
aandeel overige kosten	8,6%	15,5%	9,3%	13,7%

Arnhem zal meer moeten vertellen over de aard van het werk: is het AMW in Arnhem succesvoller? Is de samenstelling van de klanten moeilijker? Is het ziekteverzuim hoger? Het zijn gegevens die de gemeenteraad op een spoor kunnen zetten om door te vragen. De manier van werken kan echter ook in combinatie met de berekening in de benchmark leiden tot een vertekening. In Arnhem werkt men met een geïntegreerde intakeprocedure voor kortdurende hulp en de hulpverleningstrajecten. Korte hulpvragen komen daardoor niet bij het AMW terecht maar bij het team Advies en Informatieverstrekking. Dat maakt de inhoud van het werk anders. De bevolkingsamenstelling is ook anders. Zo is de werkloosheid hoger en het gemiddelde inkomen lager in Arnhem dan in de andere steden. We gaan hier niet dieper in op de vergelijking. Maar de gemeenteraad krijgt uit de vergelijking wel een idee waar doorvragen noodzakelijk is.

Bij bibliotheken kunnen dezelfde vragen spelen. Zo merkten wij in een benchmark over bibliotheekwerk dat verschillende bibliotheken verschillende opvattingen hadden over de prestatieindicatoren. Zo vonden de meesten de collectie een product waaraan zelfstandig kosten toegerekend moeten worden. De zelfstandige functie van de collectie ter discussie stellen leek vloeken in de kerk. Een ander (Alkmaar) meende dat een collectie zonder uitleningen geen doel had en rekende de kosten voor de collectie toe aan de uitleningen. Zij vonden de collectie juist geen doel op zich. Is nu een uitgebreide collectie (aantal banden per inwoner) een goede prestatie? Het is wat je over hebt voor de input in de collectie. Voor de beoordeling van de kosteneffectiviteit zou het interessant zijn om te weten of en in welke mate een grotere, rijkere collectie ook tot een groter of intensiever gebruik in de vorm van meer bezoekers en/of meer ingeschreven leners en/of meer uitleningen leidt. In ons onderzoek bleek dat Arnhem die vanwege een extra functie voor de provincie meer boeken heeft, niet een hoger bereik onder de bevolking weet te behalen. (tabel bron Proeftuin prestatiemeting bibliotheken Fuite 2003-1).

*Soms is een hoger bereik aan de bibliotheek en de werkwijze toe te rekenen, soms aan de samenstelling van de bevolking. In ons geval was de samenstelling van de bevolking een verklaring voor het lage bereik onder volwassenen in Westerpark. Geef de uitkomsten weer en maak duidelijk onderscheid tussen uitkomst en analyse!*

	<i>Alkmaar</i>	<i>Arnhem</i>	<i>Enschede</i>	<i>Haarlem</i>	<i>Haren</i>	<i>Rijswijk</i>	<i>Westerpark</i>
kosten/band	1,22	1,25	1,44	1,15	1,62	1,04	1,69
aantal banden/inw	2,7	10,3	2,4	3,2	2,9	3,7	1,35
bereik leners in jeugd bevolking	52,6%	49,8%	46,6%	61,4%	97,6%	65,1%	46,4%
bereik volw. in bevolking	23,6%	23,9%	16,4%	21,9%	27,4%	18,8%	5,4%

#### **Les 4** **Waak voor een platte vergelijking**

We gaan op de platte vergelijking wat dieper in omdat het gebruik van benchmarks altijd veel debat oproept

## ***Ongewenste effecten***

De ongewenste effecten bij het gebruik van benchmarks liggen in het verlengde van de beperkingen van het meten van prestaties. Daarover bestaat inmiddels een uitgebreide literatuur. Met een aantal steekwoorden geven we hieronder een opsomming van voorkomende ongewenste effecten.

Tunnelvisie	Opdrachtgever en/of organisatie zijn eenzijdig gericht op de meetbare gegevens ten koste van de niet kwantificeerbare aspecten van de prestatie
Suboptimalisatie	De fixatie op de afgesproken kengetallen kan er toe leiden dat men eigen doelen gaat nastreven ten koste van die van de overheid
Bijziendheid	Men kan gefixeerd raken op de korte termijn doelen ten koste van die op langere termijn
Fixatie op meten	De nadruk ligt meer op het meten van het succes dan op het achterliggende doel
Misrepresentatie	De organisatie kan de gegevens opzettelijk manipuleren waardoor de rapportage afwijkt van de werkelijkheid
Misinterpretatie	De opdrachtgever, c.q. de controller houdt onvoldoende rekening met omgevingsfactoren en misinterpreteert daardoor op zichzelf juiste gegevens
Verkalking	Een vast systeem van planning en control kan leiden tot verstarring en beperkt de mogelijkheden om op nieuwe ontwikkelingen in te spelen

Box 4: Ongewenste effecten gekozen methode om te vergelijken

Alle genoemde ongewenste effecten van het meten van prestaties zijn ook van toepassing op het vergelijken van die gemeten prestaties. Een openbare vergelijking van prestaties kan deze effecten versterken. Er staan dan publieke reputaties op het spel. Hoezeer dit ook een zorgvuldige omgang vraagt, het is geen reden van de vergelijking af te zien. Onwetendheid over resultaten geeft immers net zo min goede effecten. Publieke reputaties zijn bij geheimzinnigheid zeker niet gediend.

Wanneer men prestatievergelijkingen tot een regulier onderdeel maakt van de cyclus van planning en verantwoording ontstaat er een virtuele concurrentie. Uitvoerende organisaties worden geprikkeld om de eigen prestaties te verbeteren. Men kan de beste praktijk over nemen.

De gemeenteraad heeft de bevoegdheid om vast te stellen op welke wijze de effectiviteit en efficiëntie gemeten wordt. De gemeenteraad kan als volksvertegenwoordiging de publieke zaak dienen door er voor te zorgen dat de eigen gemeente aan zoveel mogelijke relevante benchmarks meedoet. De benchmarks geven houvast bij het beslissen over reële kosten en ambities.

### **Les 5**

#### **Raadsleden geven zichzelf een betere oordeelsmogelijkheid als zij vooraf vaststellen dat de gemeente meedoet aan openbare benchmarks**

Naar mate meer gemeenten met dezelfde benchmark meedoen neemt immers de waarde van de vergelijking toe.

## ***Sterke punten en opvallende bevindingen***

Door op een eenduidige manier resultaatseenheden te benoemen en daarvan na te gaan welke kosten daarvoor worden gemaakt ontstaan kengetallen in de vorm van kosten per eenheid product. Te denken valt aan kosten per cursusdeelnemer of kosten per behandeling. Zulke kengetallen vormen de basis voor beter inzicht in de kosteneffectiviteit. Het vergelijken van kengetallen is een relatief eenvoudige manier om permanent inzicht te verkrijgen in de kosteneffectiviteit en de verbeterkansen.

Gemeenteraden kunnen in hun controlerende rol vergelijkingen heel goed gebruiken om meer greep te krijgen op de prestatie. Vergelijking maakt het mogelijk discussie toe te spitsen op relevante onderdelen. Relatieve leken krijgen met vergelijkingen beter greep op de materie. De gemeenteraad wordt sterker ten opzichte van het ambtelijk apparaat en de instellingen.

Hoewel vergelijking steeds vaker in het openbaar bestuur voorkomt is het gebruik van de uitkomsten gering. De uitkomsten worden niet openbaar en het opzetten van een vergelijking kost veel tijd en moeite omdat het management en college niet bereid zijn om op een uniforme manier te registreren. Dat hangt mogelijk samen met de focus op beleid (wat gaan we doen) en geringe aandacht voor resultaat bij veel gemeenteraadsleden. Echter ook bij de beleidsvorming kan benchmarking interessant zijn. Zonder vergelijkingsmateriaal kan de raad moeilijk inschatten welke ambities haalbaar zijn.

Waar vergelijkingen gebruikt worden, nemen raadsleden te weinig de gelegenheid om de voortgang na de benchmark te volgen.

Benchmarking vraagt van de raadsleden wel de nodige nuance en vooral waakzaamheid voor een platte en technocratische behandeling. Een benchmark maakt een politieke keuze (meer prestatie voor dezelfde hoeveelheid geld versus dezelfde prestatie voor minder geld of *andere* prestaties hebben hogere prioriteit) niet overbodig. Automatische afrekening en beloning zal leiden tot minder transparantie en risicomijdend gedrag.

Vergelijking is bij uitstek een instrument dat de controleur sterker maakt. De gemeenteraad is er bij gebaat om uit te spreken dat de gemeenteraad meedoet met relevante benchmarks. Ook is de gemeenteraad gebaat bij meer standaardisatie in de administraties.

### *Prestatievergelijking geeft ruimte voor decentralisatie en decentrale verantwoordelijkheid*

Wanneer men prestaties tussen gemeenten onderling vergelijkt, dwingt men zich er toe om de manier waarop resultaten worden benoemd en de manier waarop de kosten daarvan worden berekend op elkaar af te stemmen. Indien op die manier een adequate verantwoording plaatsvindt, kan de rijksoverheid m.b.t. de doeluitkeringen de eisen aan de specifieke verantwoording verminderen.

## 4: Rol gemeenteraad, gemeente en instelling

### ***Rol gemeenteraad***

Gemeenteraden kunnen veel beter zicht krijgen op de kosteneffectiviteit bij het gebruik van het subsidie-instrument. Waar de bestaande bedrijfsadministraties daartoe onvoldoende gegevens bevatten wordt verbetering daarvan aanbevolen door meer standaardisatie van de administratie.

Gemeenteraden kunnen het inzicht verbeteren door te vragen om een doorlichting intern of door een vergelijking. Beide methoden hebben voordelen. De interne doorlichting biedt meer ruimte voor integrale afwegingen, de vergelijking biedt meer houvast en geeft weer op welke onderdelen aantoonbaar verbetering mogelijk is. Beide methoden onderzoeken de vraag of de subsidiegever waar voor het geld biedt. Vergelijking maakt raadsleden sterker.

Een meer politieke beoordeling gaat in op de vraag of de gemeente liever meer prestaties voor hetzelfde geld ontvangt of minder geld betaalt voor dezelfde prestaties, of zelfs geen heil meer ziet in het ingezette subsidie-instrument.

### ***Rol gemeente***

Voor het proces van subsidiëren wordt wel de metafoor van de inkopende gemeente gebruikt. Dit beeld is echter slechts beperkt bruikbaar. De projectverantwoordelijke bij de gemeente moet aan het bestuur en de bevolking duidelijk kunnen maken dat de gemeente de resultaten krijgt die men wil en dat dit niet meer kost dan nodig is. Kengetallen maken dat de verantwoordelijke gemakkelijker. Indien een andere instelling blijkt hetzelfde "product" voor een lagere "prijs" te leveren kan de gemeente aan de manager van de instelling vragen waarom dat ook niet in de eigen gemeente kan. Bij de beantwoording moet men de inkoper niets op de mouw kunnen spelden. Dat vraagt nuance en kennis van de verschillen. De inkoper moet de marges voor verbetering van de bedrijfsvoering kennen.

Vergelijkingen bieden daarvoor eerder materiaal dan gesprekken en discussies die alleen op de 'eigen' gesubsidieerde instelling gericht zijn.

### ***Rol instelling***

Binnen de metafoor van de inkopende gemeente past het om de instelling te zien als een verkopende partij die een aanbod of offerte doet van de te leveren diensten. Er zijn meestal grote verschillen met de markt waarop diensten pas worden afgerekend na geconstateerde realisatie.

Indien de omvang van het dienstenpakket in enig jaar achterblijft bij de raming hoeft dat niet verwijtbaar te zijn. De instelling kan de vraag niet of maar beperkt beïnvloeden. Een consequente toepassing van de transactiegedachte dat waar niet geleverd is niet betaald hoeft te worden zou tot een snelle ontmanteling van de voorziening leiden.

Dat zal de gemeente niet willen. Die wil dat de voorziening volgend jaar ook nog beschikbaar is. Aan de voorwaarde dat men de vraag op een betrouwbare manier moet kunnen voorspellen wordt niet voldaan. Bij dreiging van substantiële budgetvermindering wordt de verleiding bij de instelling wel erg groot om de resultaten zo op te tuigen dat de planning op papier min of meer gehaald wordt.

Aangezien de mogelijkheden voor controle beperkt zijn hoeft de subsidiënt dat niet altijd te merken. Daarom is het beter om in goed overleg te bespreken hoe het komt dat bepaalde resultaten behaald worden tegen bepaalde kosten en wat er in het lopende en komende jaar aan te doen is. We pleiten dus voor "rekenschap" in plaats van "afrekenen". De kostprijs per eenheid is dan geen prijs zoals in het zakelijk verkeer maar een indicator voor het functioneren van de instelling.

Betrokken instellingen zijn in de gemeente vaak de enige die de betreffende diensten aanbieden. Ze hebben een beschikbaarheidnut. De subsidiegever wil ook dat de komende jaren de diensten worden aangeboden. Maar de instelling is kwetsbaar als ze niet over vergelijkingsmateriaal beschikt dat aantoont dat de prijs/kwaliteit-verhouding goed is.

## Lessen voor gemeenteraadsleden

1. Zorg voor het kiezen van heldere op effect gerichte doelstellingen. De effectiviteit van een subsidie is pas goed beoordeelbaar als de doelstelling helder geformuleerd is.
2. Houd de balans tussen kosten en baten van controle in de gaten. De opbrengst van een operatie om de effectiviteit en efficiëntie te beoordelen moet opwegen tegen de kosten.
3. Vraag het college afspraken te maken met gelijksoortige organisaties en zo mogelijk andere gemeenten om op dezelfde wijze prijs per eenheid te berekenen. Dring eventueel aan op een rol voor de VNG.
4. Vraag vergelijkingen met andere organisaties en gemeenten. Een vergelijking geeft een beeld van te bevragen (te onderzoeken) onderdelen. Zonder vergelijking is het moeilijk om een idee te krijgen in welke orde van grootte kosten liggen.
5. Begin aan het begin, niet aan het eind. Raadsleden geven zichzelf een betere oordeelsmogelijkheid als zij *vooraf* vaststellen dat de gemeente meedoet aan openbare benchmarks
6. Vraag zichtbaar te maken wat de *werkelijke* subsidies zijn. Het zichtbaar maken van subsidies die in natura of door middel van kortingen (als lage huur) verstrekt worden, vergroot de transparantie en verbetert de beoordeling.
7. Kijk niet alleen naar een geïsoleerde interventie. Hoe complexer het beleidsterrein cq het te bereiken effect, des te meer noodzaak er is om de hele keten van interventies te beoordelen.
8. Gebruik benchmarks als een middel. Waak voor een platte vergelijking.
9. Kies voor het debat. Discussie over de uitkomsten is altijd nodig. Een benchmark wijst op mogelijkheden, maar is geen eindoordeel. Debat en - bij slechte prestaties - blijvende aandacht zijn nodig.
10. Bewaak de voortgang. Raadsleden zijn effectiever als ze over de zwakkere onderdelen na vaste tijden vragen stellen over de voortgang.
11. Vergeet niet de afweging van politieke prioriteiten te maken. Een afweging rond politieke prioriteiten in het college vraagt tijd maar levert veel op. Het gaat niet alleen om effectiviteit en efficiëntie, maar ook om te doen waar de raad behoefte aan ziet.
12. Kies voor rekenschap in plaats van afrekenen. Afrekenen op basis van resultaatindicatoren zonder uitleg en debat leidt tot minder transparantie en risicomijdend gedrag.
13. Houd de zaag scherp. Steeds hetzelfde middel inzetten om de prestaties te beoordelen gaat ten koste van de opbrengst en doet onvoldoende recht aan de complexiteit.

## Aanbevolen literatuur

Stichting Rekenschap – rond het project proeftuin voor prestatiemeting -

Rapportage Benchmark Responsnelheid (Hein Albeda)

Proeftuin prestatiemeting Algemeen Maatschappelijk Werk (Dirk Fuite)

Proeftuin prestatiemeting Bibliotheken (Dirk Fuite)

Te vinden op [www.verantwoording.nl](http://www.verantwoording.nl)

Commissie Van Middelkoop “Kant'lend in het tegenlicht, Rotterdamse subsidies onder de loep”  
Gemeente Rotterdam (2004) te vinden op [www.rotterdam.nl](http://www.rotterdam.nl)

Web

[www.benchmarkindeopenbaresector.nl](http://www.benchmarkindeopenbaresector.nl)

[www.rekenschap.nl](http://www.rekenschap.nl)

[www.watdoetjegemeente.nl](http://www.watdoetjegemeente.nl)

[www.minbzk.nl/benchmarken](http://www.minbzk.nl/benchmarken)