

Doelgericht sturen met de gemeentelijke programmabegroting

Kaderstelling met indicatoren

Sinds de dualisering van het gemeentebestuur, is de positie van de Gemeenteraad als volksvertegenwoordigend orgaan versterkt doordat meer nadruk op zijn controlerende functie is gelegd. Dit dient uiteraard plaats te vinden binnen een vooraf te stellen duidelijk kader. Kaderstelling¹ vindt op velerlei wijze plaats, zoals bijvoorbeeld in raadsprogramma's, visie-documenten, specifieke beleidsnota's, verordeningen. Een belangrijk kaderstellend instrument is uiteraard de jaarlijks terugkerende programmabegroting. Maar wat is kaderstelling eigenlijk en welke rol vervullen indicatoren hierbij en hoe vindt de keuze van indicatoren plaats?

DRS. JAN BAERENDS

Senior adviseur bij Bestuur & Management Consultants

In *Van Dale* wordt het woord kader omschreven als *wat iets als en tot een geheel omsluit*, en ter toelichting worden hierbij als voorbeelden genoemd *het voorstel blijft binnen het gestelde kader; je moet het in een wat breder kader plaatsen; dat past niet in het kader (van het systeem)*. En iets verderop wordt het woord kaderstelling aangehaald als *het bepalen van een geheel van formele regels*. Welnu, bij dit laatste sluit nauw aan het begrip 'kaderstelling binnen de duale begroting'. Het is de Gemeenteraad die regels stelt, richtlijnen geeft, criteria en doelstellingen formuleert waaraan de uitvoering van een programma moet voldoen. Vooraf – in de programmabegroting – zegt de raad wat de gemeente in de komende tijd moet bereiken, wat men daarvoor moet doen en wat dit mag kosten. Na afloop van het begrotingsjaar rapporteert het college wat er feitelijk is gedaan, wat dat heeft gekost en welke resultaten zijn bereikt. Dan wordt transparant wat de gemeente waarom doet. Aldus ontstaat er inzicht in de effectiviteit van de programmadoelstellingen. De beleids-effecten en de geleverde prestaties maken dan – naast de middelen – deel uit van het politieke debat tussen raad en college, en geven de aanzet voor bijstelling van het beleid of zo nodig nieuw beleid. De controlerende functie van de raad als volksvertegenwoordigend orgaan krijgt zo vorm en inhoud.

Het gaat hierbij vooral om de maatschappelijke effecten, de te realiseren beleidsdoelen die aangegeven hoe vanuit de huidige situatie in de gewenste situatie te komen. De in de programmabegroting vastgelegde doelen vormen het toetsingskader, waartegen later

– nadat door het college interventies zijn gepleegd – de verkregen effecten worden afgezet. Het is belangrijk dat de beleidsdoelen zo duidelijk mogelijk worden geformuleerd. Naarmate ze vager zijn, zijn ze 'minder aanwezig' en bieden dan onvoldoende houvast om hieraan meetbare maatstaven in de vorm van indicatoren² te kunnen verbinden. Ontbreken indicatoren, dan zijn er geen 'afrekenbare' kaders, zodat de raad niet goed invulling kan geven aan zijn controlerende functie.

Indicatoren in soorten en maten

Het groundbeginsel van prestatie meting bij de overheid is eenvoudig. Operationalisering is in vier stappen mogelijk:

- a Formuleer de algemene beleidsdoelstellingen (van de programma's).
- b Vertaal deze in operationele doelstellingen.
- c Benoem hiervan de beoogde maatschappelijke effecten.
- d Maak deze vervolgens meetbaar met indicatoren.

Een indicator betreft een indirecte benadering van een bepaalde grootte.³ Met betrekking tot indicatoren kunnen vijf verschillende hoofdvormen worden onderscheiden:

- *Effectindicator*: meet de gevolgen van de gerealiseerde beleidsdoelstellingen. Wat heeft de beleidsinterventie teweeg gebracht? En zijn de gerealiseerde effecten overeenkomstig de vastgestelde streefdoelen?
- *Gebruiksindicator*: is gerelateerd aan de afnemers van de producten en diensten. In veel gevallen zijn gebruiksindicatoren goed bruikbaar

als tweede maatstaf voor de effectiviteit.

- *Prestatie-indicator*: is gericht op het resultaat van de dienstverlening en meet in welke mate de doelstelling van het productieproces wordt bereikt.
- *Procesindicator*: meet de activiteiten, die nodig zijn om de output voort te brengen.
- *Middelenindicator/inputindicator*: hebben betrekking op de ingezette middelen.

In *figuur 1* is met behulp van de bekende piramidevorm de positionering van indicatoren gevisualiseerd.

De piramide weerspiegelt de hiërarchie van de organisatie en geeft tevens aan bij welk niveau welke indicatoren behoren. Input- en procesindicatoren komen veel voor, maar zijn bedoeld voor intern gebruik, hetgeen wil zeggen voor het beheersen en aansturen van de ambtelijke organisatie. Effect- en gebruiksindicatoren zijn veel schaarser beschikbaar en zijn primair bestemd voor de raad en de externe verantwoording. Het begrotingsinstrument dat hierbij past is de programmabegroting. Op het tactisch niveau, dat van het college, zijn het vooral de prestatie-indicatoren die in de benodigde informatie voorzien. Prestatie-indicatoren vervullen in het bijzonder een rol in de productenraming en -realisatie van het college, maar vinden daarnaast ook toepassing in de programmabegroting. Immers de raad dient bij beantwoording van de tweede w-vraag (wat gaan we ervoor doen?) op hoofdlijnen de prestaties te beschrijven, die zullen moeten worden geleverd om de beleidsdoelen te realiseren. Prestatie-indicatoren komen dus zowel in de programmabe-

groting van de raad, als in de productenraming van het college voor. Zij bevinden zich in het overgangsgebied tussen beleid en uitvoering! Het is overigens een illusie te denken dat bij alle beleidsdoelstellingen effect- dan wel gebruiksindicatoren kunnen worden gevonden. Dit omdat lang niet alle effecten te meten zijn. Bovendien bestrijken beleidsdoelstellingen – de maatschappelijke outcome – vaak de lange termijn (menigmaal een decennium of nog langer) en kan het resultaat van het beleid niet zo zonder meer aan dat beleid worden toegeschreven (als gevolg van de invloed van externe factoren). Daarom zal in voorkomende gevallen ‘teruggevallen’ moeten worden op prestatie-indicatoren. De prestaties fungeren dan als benaderingsindicatoren. Indicatoren in de letterlijke betekenis van het woord!

Het opsporen van indicatoren

Het vertrekpunt is de programmabegroting, waarin per programma een duidelijke algemene beleidsdoelstelling is verwoord. Aangenomen wordt dat hieruit vervolgens subdoelstellingen kunnen worden afgeleid, die een operationalisering geven van de algemene beleidsdoelstelling. Als de beoogde maatschappelijke effecten voldoende concreet, dat wil zeggen meetbaar zijn en de termijn van realisatie te overzien is, dan kunnen effectindicatoren worden geformuleerd. Maar helaas zal dit, zoals hiervoor al is geconstateerd, lang niet altijd mogelijk zijn. ‘Teruggevallen’ zal dan moeten worden op prestatie-indicatoren. Het woord teruggevallen is tussen aanhalingstekens geplaatst, omdat dit woord een negatieve connotatie kent. Maar

als de causale relatie tussen de prestatie en het maatschappelijk effect voldoende sterk is, hoeft dit beslist niet het geval te zijn. Zolang de relaties in de keten van prestaties naar effecten voldoende valide zijn, zijn prestatie-indicatoren goed bruikbaar als benaderingsindicator. Zo is het niet doenlijk frequent, bijvoorbeeld ieder kwartaal, het ‘brandveiligheidsgevoel’ van burgers te meten, terwijl het aantal gebluste branden wel gemakkelijk periodiek is vast te stellen.

Om de relaties tussen de beleidsdoelstellingen en prestaties in beeld te brengen kan gebruik worden gemaakt van de zogeheten output-effect-keten. Dit is een bepaalde uitwerking van de algemeen bekende doelboomtheorie. Aan de hand van het voorbeeld in *figuur 2* zal duidelijk worden gemaakt wat met de output-effect-keten wordt bedoeld. Het gaat om het subprogramma drugsoverlast van het programma veiligheid.⁴

Uitgangspunt is dat alle programma's een beoogd effect hebben. Sommige vrij concreet, meestal op de korte termijn, andere vrij abstract, vaak meer op de lange termijn. De keten begint met de direct benoembare prestaties en gaat stap voor stap richting de bredere maatschappelijke doelstelling. De methode kan met behulp van een viertal vragen praktisch toepasbaar worden gemaakt:

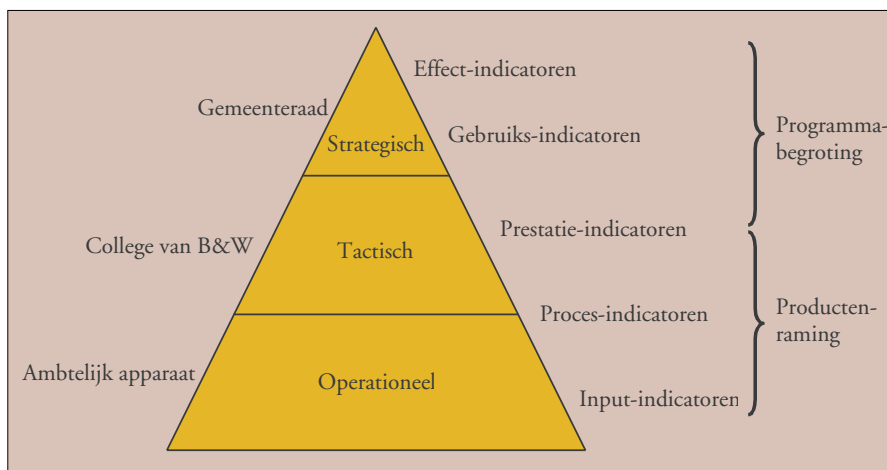
- 1 Wat is het probleem?
- 2 Wat gaan we daaraan doen?
- 3 Wat willen we daarmee bereiken?
- 4 Waarom willen we dat?

De laatste vraag kan net zo vaak worden herhaald totdat we de finale doelstelling hebben bereikt. In zijn algemeenheid ‘meer geluk voor iedereen’ en in ons voorbeeld ‘een veilige en leefbare stad’. Verder doorvragen heeft dan alleen nog zin voor filosofen, maar is politiek niet van betekenis meer. In *tabel 1* zijn de vragen met antwoorden, toegespitst op het voorbeeld drugsverslaving, ingevuld.

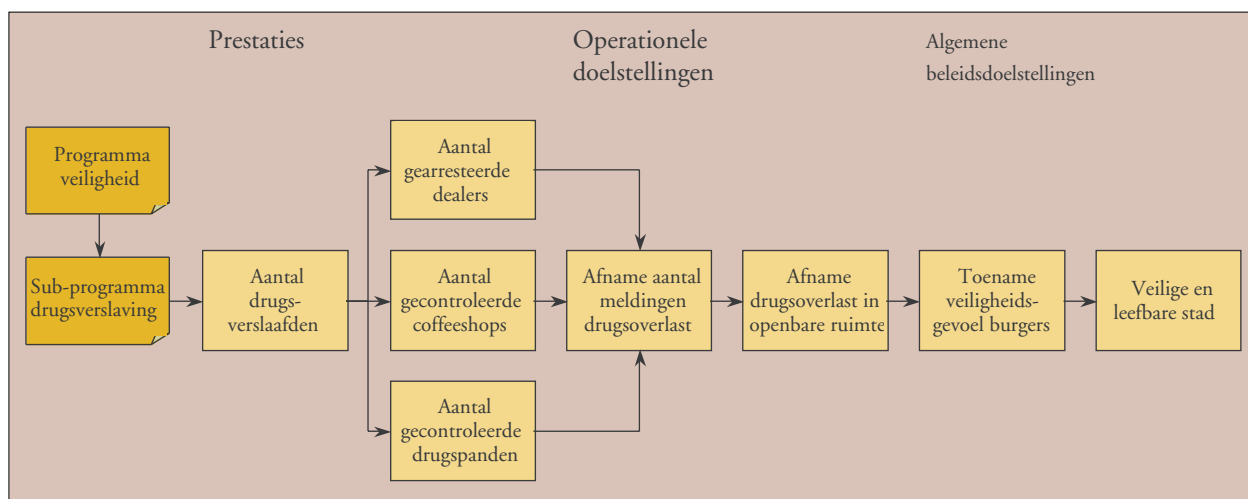
Communicatiehulpmiddel

De output-effect-keten is een hulpmiddel om de communicatie over de relaties tussen prestaties en doelen te bevorderen. Maar het ketendenken heeft ook andere voordelen. De outputgegevens – links in de keten – zijn het gemakkelijkst te meten. Deze zijn tastbaar en direct meetbaar (vaak door

Figuur 1 Hiërarchisch niveau van indicatoren



Figuur 2 Output-outcome-keten drugsverslaving



gewoon de prestaties te tellen). Voor het beheersen en aansturen van de ambtelijke organisatie zijn deze frequent meetbare resultaten goed bruikbaar. Ze zijn dan ook heel goed in te passen in de planning- en controlcyclus van het college in het kader van de productenraming en -realisatie. Maar de initiële outputs zijn ook het meest vatbaar voor doelverschuiving. Bij een alfabetiseringsprogramma is gemakkelijk het aantal deelnemers op te voeren, zonder dat dit iets zegt over de lees- en schrijfvaardigheid van de betrokken personen. En in ons voorbeeld is het relatief gemakkelijk het aantal controles van coffeeshops op te voeren, zonder dat daarmee evenwel gezegd is dat de drugsoverlast in de openbare ruimte afneemt. Als we de keten meer naar rechts afwerken, komen we dichterbij de echte gewenste effecten. Maar effecten zijn moeilijker te meten. Bovendien is er meer beïnvloeding van buitenaf (invloed van externe factoren; bijvoorbeeld opvang van drugsverslaafden door derden, zoals door het Leger des Heils).

Vorenstaand is reeds gewezen op het gebruik van prestatie-indicatoren als benaderingsindicatoren, om aan te geven of hetgeen we rechts in de keten willen bereiken, ook daadwerkelijk bereiken. Dit veronderstelt dat de relaties binnen de keten (ergo de relaties tussen de variabelen) valide zijn. Kortom: geven deze relaties weer wat ze beogen weer te geven? Zolang de keten niet breekt betekent een wijziging vooraan in de keten een wijziging achteraan in de keten. Bijvoorbeeld een afname van het aantal meldingen van drugsoverlast impliceert een toename van het veiligheidsgevoel van de burgers. De bedoeling van het visualiseren

van de keten is met name om in de discussies de juistheid van de relaties kritisch tegen het licht te houden. Dit om met meer zekerheid te kunnen vaststellen of de prestatiegegevens of intermediaire (operationele) doelstellingen ons iets zeggen over het bereiken van de maatschappelijke effecten, die we (nog) niet kunnen meten.

Als de output-effect-keten in beeld is gebracht en hierover in brede kring overeenstemming bestaat, is het relatief gemakkelijk om hieraan indicatoren te koppelen. Met betrekking tot het programma 'drugsoverlast' kan bijvoorbeeld gekozen worden voor twee indicatoren. Allereerst zou jaarlijks het veiligheidsgevoel van de burgers kunnen worden gemeten met behulp van een zogeheten leefbaarheidsmonitor. In het programma *Veiligheid van de begroting 2004* van de gemeente Den Haag wordt per stadsdeel het percentage inwoners met een onveilig gevoel genoemd, afgezet tegen het procentuele gemiddelde voor de gehele stad en een nulmeting in 2000. Ten tweede zou het aantal meldingen van drugsoverlast als indicator kunnen worden benut. Enerzijds omdat dit vrij mak-

kelijk te meten is (tellen van het aantal meldingen) en anderzijds omdat het aantal overlastmeldingen een goede indicator blijkt te zijn voor het veiligheidsgevoel van de burger, ergo voor een leefbare en veilige stad.

Vorkom een oerwoud van indicatoren!

In het in dit artikel aangehaalde voorbeeld van drugsoverlast zijn acht variabelen geïdentificeerd. Aan elke variabele kan in principe een indicator worden gekoppeld. Begrotingsbreed zou dit leiden tot een oerwoud van indicatoren. Daarom is ook hier van toepassing 'In der Beschränkung zeigt sich der Meister': beperk het aantal indicatoren tot één, twee, hooguit drie per sub-programma. De zogeheten KERN-indicatoren. Bij een begroting van 10 programma's met gemiddeld drie à vijf sub-programma's, komt dit neer op 40 beleidsvelden maal 2 à 3 indicatoren, zodat het totaal aantal indicatoren in de programmabegroting uitkomt op circa 100.

Tabel 1 Vragen en antwoorden inzake drugsverslaving

Vraag	Antwoord
1 Wat is het probleem?	Overlast door drugsverslaafden.
2 Wat gaan we daaraan doen?	Op een drietal manieren gaan we er wat aan doen: x aantal arrestaties van drugsdealers; x aantal controles van coffeeshops; x aantal controles van drugspanden.
3 Wat willen we daarmee bereiken?	Afname van het aantal meldingen van burgers over drugsoverlast.
4 Waarom willen we dat?	Om de drugsoverlast in de openbare ruimte te beperken. Om het veiligheidsgevoel bij de burgers te laten toenemen. Omdat we als gemeente een veilige en leefbare stad willen.

Oordeel burger: krachtige effectindicator

Een waarschuwing voor het gebruik van benaderingsindicatoren is overigens op haar plaats; deze mogen nooit rechtstreeks onderzoek vervangen, temeer als dat relatief eenvoudig mogelijk is. In dit verband kan op klantenonderzoek in de vorm van enquêtes, panels e.d. worden gewezen. Het gaat hierbij om de mening van de klanten (burgers). De beste manier om vast te kunnen stellen of de burgers tevreden zijn met een overheidsprogramma, is door het aan hen te vragen. Het zich druk maken over de effectiviteit van een beleidsdoelstelling, heeft geen enkele zin bij afwezigheid van nut voor de consument.

Veel discussies over de vraag of iets nu wel of niet een goede indicator is, kan men vermijden door als overheid zich direct te richten op klanttevredenheid. Hoe veilig voelen de burgers zich? Hoe tevreden zijn ouders over de scholen? Gechargeerd gezegd: een tevreden klant/-burger is de ultieme prestatie maatstaf! Onder meer met behulp van enquêtes kan de mate van tevredenheid over tijdigheid, gebruiksgemak en kwaliteit van de dienstverlening worden bepaald. Uiteraard is tevredenheid van de gebruiker, de

klant, de burger niet de enige zinvolle maatstaf voor effectiviteit. Met het oog op het algemeen belang zal de gemeente ook andere zaken moeten meten; maar vaak is klanttevredenheid wel het belangrijkste. Daarnaast is het een aandachtstrekker. Gekozen bestuurders, ambtenaren en het publiek hebben oog voor klantwaarderingcijfers. Kortom, feedback van de klant/-burger helpt de gemeente bij het vaststellen of zij voldoende effectief is, en stimuleert politici bij de te maken keuzen voor het toekomstige beleid.

Enige relativering met betrekking tot het gebruik van enquêtes e.d. is overigens wel op zijn plaats. De uitkomsten worden onbetrouwbaar als het ondervraagde publiek nauwelijks te maken heeft gehad met de overheidsdienst. Hoe kun je als respondent vragen over bijvoorbeeld slachtofferhulp beantwoorden als je zelf (of een familielid) nooit slachtoffer bent geweest? Maar uitsluitend direct betrokkenen ondervragen kan soms ook tot vertekening leiden en een recent incident, dat in de media veel publiciteit heeft gekregen, kan het beeld eveneens verstoren. Zijn we op dit soort zaken bedacht en beschikken de onderzoekers over voldoende methodologische kennis voor sociaal onderzoek, dan biedt klantenonderzoek ons heel veel

directe informatie over de effectiviteit van overheidsprogramma's.

Tot slot wordt er nog op gewezen dat indicatoren betekenisloos zijn als ze niet met een bepaalde streefwaarde kunnen worden vergeleken. Vooraf zullen streefwaarden moeten worden benoemd, waaraan de uitkomsten van de indicatoren kunnen worden getoetst. In de praktijk bestaan verschillende mogelijkheden om standaarden vast te stellen. Vergelijkingen in de tijd, ingenieursnormen en klantverwachtingen zijn hierbij de belangrijkste, terwijl bij gemeenten de belangstelling voor benchmarking de laatste tijd sterk groeiende is.

Noten

- 1 Over het begrip kaderstelling bestaan verschillende opvattingen. Zie o.a. A.F.A. Korsten, *Binnenlandsbestuur*, 30 mei 2003, p.19 en D.J. Elzinga, *Binnenlandsbestuur*, 26 maart 2004, p.23. In verband met de omvang van dit artikel wordt hierop niet verder ingegaan.
- 2 Ook wel aangeduid als bestuurlijke kengetallen of prestatiegegevens.
- 3 Bouckaert, G. en T. Auwers (1999), *Prestaties meten in de overheid*, Die Keure, Brugge, p.192.
- 4 Het gaat hier om een fictief voorbeeld, waarbij niet gestreefd is naar volledigheid. Zo zou bij de nemen maatregelen ook nog methadonverstrekking kunnen worden vermeld.