



Rekenkamer Amsterdam

Kwaliteit Basismeetset

Rekenkamerbrief 2015 – 1
15 januari 2015

Geachte leden van de gemeenteraad,

Met deze brief wil ik u informeren over de uitkomsten van het onderzoek dat de Rekenkamer Amsterdam (verder rekenkamer) heeft uitgevoerd naar de Basismeetset. De Basismeetset is een gezamenlijke set van effect- en resultaatindicatoren¹. De stadsdeelraden konden de indicatoren gebruiken in hun planning en control (P&C) cyclus, door doelen in de programmabegroting te voorzien van de indicatoren en met de bijbehorende meetgegevens de feitelijke realisatie monitoren.

In de afgelopen jaren hebben wij verschillende onderzoeken uitgevoerd naar de kwaliteit van de informatie in de gemeentelijke P&C-cyclus. In februari 2013 is het rapport *Informatiewaarde van de begroting* uitgebracht. In januari 2014 volgde een verdiepend onderzoek naar de doorvertaling van de indicatoren uit de gemeentelijke programmabegroting binnen de bedrijfsvoering van de diensten. Het onderzoek naar de Basismeetset met de P&C-indicatoren op stadsdeelniveau past bij dit thema. Het belangrijkste doel van dit onderzoek was na te gaan of de indicatoren een goed beeld geven van de prestaties en ontwikkelingen van de stadsdelen. We hebben ons daarbij gericht op de programma's *Welzijn & zorg* en *Openbare ruimte & groen*.

1. Bevindingen

Bij ontwikkeling Basismeetset weinig mogelijkheden voor vernieuwing

De Basismeetset is een bottom-up proces geweest. Vertegenwoordigers uit de stadsdelen beoordeelden de relevantie van de indicatoren; het Bureau Onderzoek en Statistiek de onderzoekstechnische bruikbaarheid. Het belangrijkste criterium daarbij was dat de metingen voor alle stadsdelen op dezelfde wijze en hetzelfde tijdstip plaatsvonden, zodat vergelijking mogelijk was. Er is verder alleen gebruik gemaakt van bestaande

¹ In dit onderzoek sluiten we aan op de terminologie uit de meest recente Basismeetset. Daarin worden effect- en resultaatindicatoren onderscheiden. Effectindicatoren geven aan in hoeverre gewenste effecten in de maatschappij optreden. Deze maatschappelijke effecten worden in de programmabegroting vertaald in doelen en vervolgens in concrete resultaten, voorzien van resultaatindicatoren. Deze resultaten zijn weer verbonden met de inzet van gemeentelijke producten, die kenbaar worden gemaakt door middel van prestatie-indicatoren. Daarnaast bestaan er nog productie-indicatoren, gericht op de inzet van middelen. Prestatie- en productie-indicatoren maken echter geen onderdeel uit van de Basismeetset.

gegevens. Er was onvoldoende bestuurlijk commitment om nieuwe metingen op te zetten, wanneer eenduidige meetgegevens voor gewenste indicatoren niet voor handen waren.

De stadsdelen hebben de indicatoren uit de Basismeetset slechts in beperkte mate gebruikt
Het gebrek aan bestuurlijk commitment leidde er ook toe dat er geen onderlinge afspraken zijn gemaakt over het gebruik van de indicatoren. Dit zien wij terug in de P&C-cyclus van de stadsdelen. Centrum, Nieuw-West en West gebruikten in de afgelopen bestuursperiode vooral indicatoren uit de Basismeetset; Oost, Zuid en Zuidoost voegden daaraan ook veel eigen indicatoren en mijlpalen toe. Stadsdeel Noord hanteerde voornamelijk eigen indicatoren.

Gemiddeld hebben de stadsdelen iets meer dan een kwart van de 28 indicatoren uit het onderdeel *Welzijn & zorg* van de Basismeetset opgenomen in de P&C-cyclus; van de 13 indicatoren van *Openbare ruimte & groen* was dit iets meer dan de helft. Bij *Openbare ruimte & groen* zien we dat 11 van de 13 indicatoren door een (overgrote) meerderheid van de stadsdelen zijn gebruikt. Vooral aan de indicatoren omtrent het onderhoud van groen en grijs hechtten de stadsdelen veel waarde. Bij *Welzijn & zorg* is daarentegen een kwart van de indicatoren door slechts 1 of 2 stadsdelen benut en een kwart zelfs in zijn geheel niet toegepast. Bij dit programma zijn de indicatoren *Sociale cohesie*, *Participatie vrijwilligerswerk* en *Leefsituatie-index* het meest gevolgd.

De indicatoren die niet of in mindere mate gebruikt worden, pasten vaak ook niet bij de taken en bevoegdheden van de stadsdelen. Een andere reden was het ontbreken van recente meetgegevens. Voorbeelden daarvan zijn de indicatoren over verzorgings- tehuizen, methadonbehandelingen, speeltuinen en onderhoud van woningen.

Niet voldoende indicatoren voor alle taken stadsdelen

Bij de programma's *Welzijn & zorg* en *Openbare ruimte & groen* was het (door ons gereconstrueerde) overkoepelende maatschappelijke effect vaak voorzien van effectindicatoren uit de Basismeetset. Bij *Openbare ruimte & groen* waren de effectindicatoren meestal te koppelen aan specifieke taken en bevoegdheden van de stadsdelen; bij *Welzijn & zorg* lukte dit in mindere mate. Omdat het aantal resultaatindicatoren in de Basismeetset beperkt was, kon niet iedere taak aan een indicator uit de Basismeetset worden gekoppeld. De indicatoren in de Basismeetset waren verder niet altijd toegespitst op de doelgroep van de stadsdelen. Stadsdelen waren dus vaak min of meer gedwongen om eigen indicatoren toe te voegen. Overigens gebruikten ze ook regelmatig eigen indicatoren voor taken en bevoegdheden, waarvoor wel een effectindicator in de Basismeetset was opgenomen. Wat het daadwerkelijk gebruik ook lastig maakt was de overlap in beleidsterreinen. De indeling van indicatoren in de Basismeetset spoorde niet altijd met de programma's in de stadsdelen. De indicatoren voor taken op het gebied van zorg en welzijn waren in de Basismeetset regelmatig in andere programma's ondergebracht.

De indicatoren bieden beperkte mogelijkheden om de prestaties van stadsdelen te vergelijken

Op basis van de scores op de indicatoren uit de Basismeetset hebben wij geprobeerd de prestaties van de stadsdelen in beeld te brengen. In een apart document, te vinden op onze website, hebben wij een overzicht gemaakt van de prestaties van de verschillende stadsdelen. Bij het programma *Openbare ruimte & groen* was sprake van een eenduidig beeld met een lichte verbetering van de resultaten op alle indicatoren. Dit patroon is terug te zien bij alle stadsdelen met uitzondering van Noord. In Nieuw-West en Zuidoost schommelden de resultaten enigszins. Bij het programma *Welzijn & zorg* bestond daarentegen een diffuser beeld met resultaten die zowel verbeterden, verslechterden als stabiel bleven. Ook in de verschillen tussen de stadsdelen was niet echt een patroon te ontdekken. Wellicht heeft dit diffuse beeld te maken met het feit dat bij dit programma de stadsdelen ook veel andere (eigen) indicatoren gebruikten. Ook uit de resultaten blijkt nu dat niet op alle onderdelen van beleid de Basismeetset een vergelijking van de stadsdelen mogelijk maakt.

2. Hoofdconclusie: Basismeetset biedt mogelijkheden, maar het kan beter

De Basismeetset is een gezamenlijke set van indicatoren en biedt dus mogelijkheden voor monitoring en vergelijkingen van prestaties. Bij de programma's *Welzijn & zorg* en *Openbare ruimte & groen* hebben we geconstateerd dat het feitelijk gebruik door de stadsdelen niet optimaal was. Dat kwam door de stadsdelen maar ook door de kwaliteit van de Basismeetset. Objectieve resultaatindicatoren, die een directe koppeling hebben met de activiteiten en doelgroepen van de stadsdelen, waren maar in beperkte mate in de Basismeetset opgenomen. De stadsdelen voegden daarom regelmatig eigen resultaat-indicatoren toe.

3. Analyse en aanbevelingen

De gebreken in de Basismeetset zijn voor een deel te wijten aan de omstandigheden, waarin de Basismeetset is ontstaan. Het was een bottom-up proces vanuit het ambtelijk apparaat, waarbij bestaande centrale meetgegevens werden verzameld, die de stadsdeelraden konden benutten voor de eigen P&C-cyclus. Voor het opzetten van nieuwe relevante metingen of afspraken over gezamenlijk gebruik ontbrak het aan bestuurlijk commitment en daarmee ook aan tijd en geld.

In het verlengde van de aanbevelingen uit onze eerdere onderzoeken naar de indicatoren uit de gemeentelijke P&C-cyclus, willen wij nogmaals het belang onderstrepen van duidelijke, zinvolle en gestandaardiseerde indicatoren. De Basismeetset is wellicht het enige instrument binnen de gemeente waar indicatoren voor alle beleidsterreinen bij elkaar zijn gebracht.

Aanbeveling 1. Blijf de Basismeetset gebruiken

De Basismeetset kan gebruikt worden bij het formuleren van de indicatoren in de gezamenlijke begroting van stad en stadsdelen, zeker omdat de voorlopige structuur van de begroting 2015 voortborduurt op de voormalige uniforme programma-indeling van de stadsdelen. Vergelijkbare indicatoren op stadsdeelniveau zijn ook in de gezamenlijke P&C-cyclus waardevol. De stadsdelen krijgen namelijk per begrotingspro-

gramma een bepaald budget toegewezen om de aan hen toebedeelde taken en bevoegdheden uit te voeren. Daarbinnen hebben zij uitvoeringsvrijheid om invulling te geven aan de lokale context.² Met het volgen van de ontwikkelingen bij de stadsdelen kan de gemeenteraad de effectiviteit van deze verschillende lokale aanpakken beoordelen. Een instrument als de Basismeetset zou ook op landelijk niveau wenselijk zijn.³ Dan kunnen ook ontwikkelingen van Amsterdam met andere gemeenten worden vergeleken. Met de website www.waarstaatjegemeente.nl is men bezig om iets dergelijks te ontwikkelen.

Aanbeveling 2. Vul de Basismeetset met goede indicatoren

In de Basismeetset is nu vooral aandacht voor effectindicatoren. Daardoor is er onvoldoende aansluiting met de gemeentelijke taken en bevoegdheden. Ook ontbreken er vaak recente metingen. De huidige wens om te komen tot meer resultaatsturing kan aangegrepen worden om goed na te denken over wat goede indicatoren zijn. Daarbij willen we een aantal zaken meegeven.

- *Maak gemeentebrede afspraken over de aanduiding van indicatoren*

In aansluiting op de meest recente Basismeetset maken we hier een onderscheid tussen effectindicatoren en resultaatindicatoren. Het gebruik van labels voor indicatoren gebeurt binnen de gemeente Amsterdam echter niet erg systematisch. We hebben daar ook bij andere projecten al eens opmerkingen over gemaakt. Effecten worden behalve als effect soms ook aangeduid als outcome of impact. Resultaten van inspanningen kunnen aangeduid worden als throughput, output, resultaten, zoals in de huidige versie van de Basismeetset of als prestaties zoals in een eerdere versie van de Basismeetset. De ene systematiek is niet per definitie beter dan de ander. Het is alleen wel verstandig om gemeentebrede afspraken te maken om spraakverwarring te voorkomen.

- *Gebruik verschillende soorten indicatoren en pas deze op het juiste organisatieniveau toe*

In het onderzoek *Informatiewaarde van de begroting* (februari 2013) bleek dat in de voormalige gemeentelijke begroting verschillende soorten indicatoren door elkaar werden gebruikt. Effectindicatoren geven antwoord op de vraag 'Wat willen we bereiken?' en daarnaast zijn er indicatoren die antwoord geven op de vraag 'Wat gaan we ervoor doen?'.

De Basismeetset kent het onderscheid tussen effect- en resultaatindicatoren, maar kent relatief veel effectindicatoren, waarbij vooral gebruik is gemaakt van tevredenheids-oordelen. Beoogde effecten van beleid moeten het kompas voor de gemeente blijven. Het is echter belangrijk om in het gemeentelijke sturings- en verantwoordingsinstrumentarium ook concrete resultaatindicatoren op te nemen. Als effecten niet optreden, terwijl resultaten wel zijn behaald, moet wellicht het beleid worden heroverwogen. Dat is echter zeker geen automatisme. Veranderingen in effecten zijn immers vaak pas op lange termijn zichtbaar en de directe (causale) relatie met gemeentelijke

² Gemeente Amsterdam, *Nota Ramen en bekostigen*, p. 5, 7, 9-10.

³ In het rapport van de commissie Depla zien we een zelfde gedachtegang (http://www.vng.nl/files/vng/brieven/2014/lbr_rapport_vernieuwing_begroting_verantwoording_gemeenten.pdf).

activiteiten is soms lastig aantoonbaar. Continueren van beleid is dus altijd een politieke afweging. De gemeenteraad kan echter deze beslissing alleen verantwoord nemen als de beleidsredenering van activiteit naar beoogd effect helder is, en er op verschillende organisatieniveaus een goede mix van consistente effect- en verschillende soorten resultaat-indicatoren aanwezig is.

- *Gebruik relevante indicatoren*

Het gebrek aan een systematische doorvertaling van indicatoren heeft in het verleden geleid tot gebreken. Uit ons verdiepende onderzoek naar de betekenis van de gemeentelijke P&C-indicatoren bij diensten (januari 2014) bleek dat er vaak indicatoren waren gekozen omdat ze 'toevallig' beschikbaar waren. Dit geldt ook voor de Basismeetset. Ambities uit het programmakkoord zijn niet altijd vertaald naar meetbare doelstellingen en de indicatoren dekten de activiteiten onvoldoende af.

Het nieuwe topdown sturing- en verantwoordingsinstrumentarium biedt kansen om een consistenter geheel van indicatoren te ontwikkelen. Het is daarbij niet alleen belangrijk om na te denken over de indicatoren die nodig zijn, maar ook hoe de lijst up-to-date kan worden gehouden. Wijzigingen zijn onontkoombaar. Daarbij moet zowel sprake zijn van flexibiliteit als van stabiliteit. Met een snelle wijziging van indicatoren is het afleggen van verantwoording niet mogelijk. Een opschoonactie van de huidige Basismeetset lijkt ons in ieder geval een goed begin. Indicatoren waarvoor geen recente metingen meer bestaan of die niet door de stadsdelen gebruikt worden, kunnen worden verwijderd. Dit biedt ruimte voor nieuwe indicatoren.

Aanbeveling 3. Maak verstandig gebruik van indicatoren

Het lijkt mij tot slot goed om aandacht te vragen voor een verstandig gebruik van indicatoren. SMART indicatoren voor allerlei doelstellingen zijn belangrijk. Er is wel enige voorzichtigheid geboden bij de interpretatie van monitorgegevens. Monitorgegevens moeten geen blind afrekenmechanisme worden. Zorgvuldig moet worden bekeken wie verantwoordelijk is voor onderdelen van de keten. Als alles conform plan is uitgevoerd, en beoogde effecten zijn niet gerealiseerd, was het plan wellicht niet goed. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt bij de politiek. Als bepaalde beoogde veranderingen niet zichtbaar zijn, moet er echter niet al te haastig conclusies worden getrokken. Vaak zijn er vele verklaringen mogelijk voor veranderingen. Het moet daarom niet alleen gaan om tellen, maar ook om vertellen. Cijfers zijn belangrijk als startpunt voor een periodieke dialoog over beleid.

Met vriendelijke groet,

dr. J.A. de Ridder
directeur Rekenkamer Metropool Amsterdam



colofon Rekenkamer Amsterdam
Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

projectleider: John van Leuken
onderzoeker: Caroline van Zon

Bijlage: Bestuurlijke reactie en nawoord

De rekenkamer heeft deze rekenkamerbrief op 17 juni 2014 voor een bestuurlijke reactie voorgelegd aan het college van B en W. Het college van B en W heeft op 16 september 2014 een reactie gegeven op de rekenkamerbrief.

Hierna volgt de integrale tekst van de bestuurlijke reactie van het college van B en W en vervolgens het nawoord van de rekenkamer.

1. Bestuurlijke reactie van het college van B en W

Hierbij ontvangt u onze bestuurlijke reactie op het conceptrapport Kwaliteit Basismeetset. Ons college heeft met interesse kennisgenomen van uw onderzoek. Het onderzoek betreft de toepassing van de basismeetset door stadsdelen (nu bestuurscommissies), niet door de centrale stad. Desalniettemin onderschrijven wij de conclusie en aanbevelingen in uw rapportage.

2. Nawoord rekenkamer

De rekenkamer is op zich tevreden met de positieve reactie van het college van B en W. Ik wil er bij de gemeenteraad wel op aandringen om er op toe te zien dat in de P&C-cyclus in het nieuwe topdown sturing- en verantwoordingsinstrumentarium een consistenter geheel van indicatoren wordt ontwikkeld. In het verleden is geconstateerd (onder andere in ons onderzoek naar de Informatiewaarde van de begroting) dat verschillende indicatoren in de gemeentelijke begroting door elkaar werden gebruikt. Door ruim gebruik te maken van de ervaringen die bij het ontwikkelen van de Basismeetset zijn opgedaan en door enige vernieuwingen door te voeren kan de informatie die in de P&C-cyclus wordt aangeboden worden verbeterd.

