

Aan de minister van Binnenlandse Zaken en
Koninkrijksrelaties,
De heer mr. K.G. de Vries
Postbus 20011
2500 EA DEN HAAG

Bijlagen	Uw kenmerk	Ons kenmerk	Datum
--	FO2002/U065499	Rfv2002065499	29 maart 2002
Inlichtingen bij	Dossier/volnummer	Doorkiesnummer	
mr. G.A. van Nijendaal	55813-020	070 – 426 7232	
Onderwerp			
Plan van Aanpak Transparantie in de Financiële Verhouding tussen Rijk en gemeenten			

Geachte heer De Vries,

U vraagt de Raad voor de financiële verhoudingen advies over het Plan van Aanpak Transparantie in de Financiële Verhouding tussen Rijk en gemeenten (Plavat). Het onderwerp Plavat staat op het werkprogramma van de Raad aangekondigd in de categorie “adviezen van strategische aard”. Voorafgaande aan de adviesaanvraag heeft de Raad al een paar maal over het Plan van aanpak gesproken. De Raad deelt met U de opvatting dat het hier gaat om een belangwekkend onderwerp voor de financiële verhoudingen. De Raad wil dan ook graag aan uw verzoek te voldoen.

Samenvatting

De Raad benadrukt het essentiële belang van transparantie in een democratisch bestel. De doelstelling van het Plavat worden ook door de Raad onderschreven. In de stukken wordt onvoldoende helder aangegeven wat de strekking van het bestuurlijke oordeel in het kader van Plavat zou kunnen zijn. Dit is enigszins paradoxaal voor een operatie die streeft naar transparantie. De Raad meent dat de bestuurlijke kaders voor het Plavat duidelijker dienen te worden gemarkeerd. Hij onderscheidt een horizontale en een verticale verantwoordelijkheid voor transparantie. In de horizontale relatie geldt dat elk overheidslichaam op eigen niveau inzicht geeft in de besteding van de publieke middelen en de prestaties. De verticale relatie tussen overheidslagen laat zich kenmerken in door de begrippen Transparantie, Trust en Toezicht. Bij de invulling van transparantie in die relatie dient het te gaan om de verantwoordelijkheid die het Rijk heeft voor het systeem van de financiële verhoudingen.

De invulling van de systeemverantwoordelijkheid is in de optiek van de Raad afhankelijk van het niveau en de bekostigingsvorm. Zo past het binnen de systeemverantwoordelijkheid dat het Rijk een zo goed mogelijk onderbouwd inzicht wenst in de financiële positie van gemeenten (en provincies) als totaliteit. De rapportage Financieel Overzicht gemeenten geeft hieraan naar het oordeel van de Raad op passende wijze invulling. Het biedt een objectieve grondslag voor de beoordeling van de uitkomsten van de normering al dient men bij de beoordeling van de financiële ruimte die gemeenten hebben ook rekenschap te geven van de maatschappelijke ontwikkelingen en vormen van wet en regelgeving die direct dan wel indirect de werkelijke financiële ruimte voor gemeenten bepalen. Ook de juiste verdeling van gemeente- en provinciefonds behoort tot de verantwoordelijkheid van het Rijk. De aanzet om ook inzicht te geven hoe de verdeling uitpakt voor groepen van gemeenten acht de Raad winst. De Raad is van mening dat bij transparantie in de financiële verhoudingen ook hoort dat de rijksoverheid transparant is in de specifieke middelen die zij voor verschillende doeleinden aan gemeenten en provincies ter beschikking stelt. Dit blijft echter onderbelicht.

De Raad is van oordeel dat prestatiemeting een belangrijk element is van transparantie. Tegelijkertijd waarschuwt de Raad ervoor prestatiemeting zonder meer te koppelen aan het Plavat. De Raad wijst daarbij op onbedoelde neveneffecten. Waar het prestaties betreft die de gemeenten op grond van hun autonome bevoegdheid met eigen middelen (algemene uitkeringen, belastingen en heffingen) bekostigen, past de Rijksoverheid grote terughoudendheid. Het gebruiken van prestatiemeting om te sturen past niet bij een bekostiging van taken uit de eigen middelen. Het kan naar de opvatting van de Raad slechts gaan om een globaal oordeel over de prestaties die voortvloeien uit afspraken zoals die zijn gemaakt in het kader van het Bestuursakkoord. Het meten van prestaties bij specifieke uitkeringen is eenduidiger al wijst de Raad er op dat juist ook in het kader van de Toestingsoperatie Specifieke uitkeringen er op is gewezen dat de verantwoording beperkt dient te blijven tot die zaken waarvoor de minister verantwoordelijk is.

De Raad plaats een groot aantal kanttekeningen bij de technische mogelijkheden om eenduidig die gemeentelijke prestaties te meten die meerwaarde bieden bij het beoordelen van de financiële positie van gemeenten. De ambitie lijkt zich onvoldoende rekenschap te geven van de technische problemen van heterogeniteit, doeltreffendheid en kwaliteit. De veelheid aan prestatie-indicatoren die nodig zijn om slechts een globaal oordeel te kunnen geven staat in geen enkele verhouding tot de inspanning die daarvoor moet worden geleverd. De Raad vreest echter dat dit globale beeld niet volstaat en dat men zal streven naar verdere detaillering. Zo ontstaat een steeds verder uitdijend stelsel van indicatoren.

De Raad zet daarom op dit moment grote vraagtekens bij de meerwaarde van het verder ontwikkelen van het SCP-rapport in het kader van het Plavat. De Raad verwacht meer heil van het van onderop ontwikkelen van prestatie-indicatoren waarbij gemeenten zelf

verantwoordelijk blijven voor de consequenties die zij aan de prestatievergelijking willen verbinden. Ook het verder ontwikkelen van prestatiemeting op beleidsterreinen waarbij aan het verkrijgen van Rijksbijdrage de voorwaarden zijn verbonden dat prestaties inzichtelijk moeten worden gemaakt acht de Raad zinvol. Voorwaarde is wel dat er sprake is van bestuurlijk partnership en dat prestatiemeting primair is ter ondersteuning van het zichtbaar maken van doelbereiking en niet als afrekenmechanisme

1. Inleiding

De adviesaanvraag bevat drie concrete vragen. Samengevat komen die hierop neer

- kan de Raad zich vinden in de gehanteerde methodiek;
- kan de Raad instemmen met de toedeling van specifieke uitkering aan de verschillende clusters;
- wat is de visie van de Raad op prestatie-indicatoren?

Naar de opvatting van de Raad zijn deze vragen niet onbelangrijk maar gaan zij voorbij aan de onderliggende vraag namelijk: voor wie en waarvoor is er een Plan van aanpak transparantie nodig? Deze vraag mag niet ontbreken binnen het karakter van een strategisch advies. Deze vraag wordt behandeld in paragraaf 2. In paragraaf 3 gaat de Raad nader in op de invulling van de systeemverantwoordelijkheid. Daarbij wordt tevens ingegaan op de gehanteerde systematiek. De visie van de Raad op prestatiemeting komt aan de orde in de paragrafen 4 en 5. Paragraaf 4 besteedt aandacht aan de relatie tussen bekostiging en prestatiemeting. De meer technische aspecten op prestatiemeting komen in paragraaf 5 aan de orde. In paragraaf 6 geeft de Raad zijn oordeel over de vervolgstappen.

2. Doelstelling en bestuurlijk kader Plavat

Transparantie is meer dan een bestuurlijke trend waar niemand op tegen kan zijn. Transparantie is naar de opvatting van de Raad essentieel in een democratisch bestuurlijk bestel. Uitgangspunt van een goed functionerend openbaar bestuur is dat het inzicht verschaft in zijn handelen en daarover verantwoording aflegt. Verantwoording over de besteding van publieke middelen: wat wilden we bereiken, hebben we dat bereikt en wat heeft dat gekost.

De doelstelling van het Plavat is het beschikken over betrouwbare, systematische informatie over de ontwikkelingen in de financiële positie van gemeenten. Deze informatie moet het mogelijk maken een bestuurlijk oordeel te vellen over de systematiek van de financiële verhoudingen: de mogelijkheid van gemeenten om eigen inkomsten te

verwerven, de omvang en de verdeling van de algemene uitkering en de inrichting van de specifieke uitkeringen in relatie tot de daaruit te bekostigen taken^[1].

Als motief in de adviesaanvraag en ook in de brieven aan de Tweede Kamer wordt als doel van het Plavat genoemd “het verkrijgen van statistische beleidsinformatie over de ontwikkelingen van de financiële positie van de gemeenten. Deze informatie dient om een beter gefundeerd bestuurlijk oordeel over de uitkomsten van de normeringssystematiek en de verdeelsystematiek mogelijk te maken.”^[2] De Raad onderschrijft de wenselijkheid van deze doelstelling maar meent dat in de stukken onvoldoende helder staat aangegeven wat de strekking van dat bestuurlijke oordeel zou kunnen zijn. Dit is enigszins paradoxaal voor een operatie die streeft naar transparantie. De Raad hecht er daarom aan zijn visie te geven op de bestuurlijke kaders van het Plavat.

De Raad stelt verder vast dat het accent bij het Plavat in de Tijd lijkt te zijn verschoven. Van het bieden van een inzicht in de herkomst van de financiële middelen waarover gemeenten kunnen beschikken voor het uitvoeren van de taken is steeds meer nadruk komen te liggen op het beoordelen van de financiële positie van alle gemeenten in het licht van de uitkomsten van de normeringsafspraken. Naar de opvatting van de Raad kan niet ontkend worden dat deze behoefte mede is ontstaan doordat gemeenten een aantal jaren achtereenvolgende hoge accessen incasseren, de vermogenspositie van gemeenten groei vertonen door de verkoop van nutsbedrijven, aandelen bouwfonds etc. terwijl tegelijkertijd het beeld ontstaat dat de lokale lasten groeien. Daarnaast ontvangen gemeenten bij wijzigingen van gemeentelijke taken vaak nog extra geld. In die sfeer komt de vraag op “Wat presteren die gemeenten eigenlijk voor al dat geld?” Het is ook deze achtergrond die voeding geeft aan het wantrouwen bij veel gemeenten bij de bedoeling van het Plavat. Nog afgezien van de vraag of deze beeldvorming juist is of niet, het geeft het belang aan duidelijk de bestuurlijke kaders voor het Plavat te markeren.

Bestuurlijke kaders

De Raad onderkent het belang van transparantie in het openbaar bestuur. Ook in de financiële verhoudingen, is het van belang dat overheden streven naar transparantie. Het gaat immers om publieke middelen ten dienste van het openbaar bestuur. Transparantie is noodzakelijk voor het kunnen afleggen van verantwoording. De Raad hecht eraan te benadrukken dat het in het kader van transparantie duidelijk dient te zijn wie vanuit welke verantwoordelijkheid, aanspreekbaar is op het bieden van transparantie. De Raad onderscheidt in dat opzicht een horizontale en een verticale verantwoordingsplicht.

Horizontale transparantie

Binnen een democratische rechtsstaat dient het bestuur zich te verantwoorden over de besteding van de publieke middelen. In het openbaar bestuur in Nederland kennen wij drie democratische gelegitimeerde bestuurslagen. Het bestuur Regering, GS B&W, zijn elk primair verantwoording zijn aan de gekozen volksvertegenwoordiging op het eigen niveau. Opdat de volksvertegenwoordigers zich kunnen verantwoorden aan de kiezers. Deze vorm

van horizontale verantwoording vereist dat elk overheidslichaam inzicht biedt in hoeveel middelen voor welk doel ter beschikking worden gesteld en welke prestaties daarvoor worden geleverd. Transparantie en prestatiemeting zijn in dat opzicht nauw met elkaar verbonden.

Op het niveau van het Rijk is gestart met het VBTB-proces. Met het koppelen van het beleid aan de begroting en het zichtbaar maken van prestaties wordt de verantwoording ten behoeve van de controlerende functie van het Parlement sterker. De ministers zijn aan het parlement derhalve ook verantwoording schuldig over de uitvoering van de ten laste van hun begroting komende specifieke uitkeringen.

Hoewel gemeentelijk autonomie een moeilijk af te bakenen begrip is, moet wel duidelijk zijn dat dit over meer gaat dan een louter bedrijfsmatige uitvoering van beleid. Autonomie betekent vooral dat gemeenten ook eigen keuzes en afwegingen moeten kunnen maken. De verantwoording over de besteding van de beschikbare middelen en de daarbij te leveren prestaties daarvan behoort primair op gemeentelijk niveau plaats te vinden. Voor taken die bekostigd worden uit specifieke uitkeringen geldt daarnaast nog een verantwoordingsplicht aan het verstreckende ministerie.

Hoewel nog geen gemeengoed in alle Provincies en gemeenten hebben veel decentrale overheden al wel enige ervaring met het opzetten productbegrotingen en prestatiemetingen. In zekere zin gelden gemeenten als pioniers op dit gebied. Met de komst van het duale stelsel op gemeentelijk niveau zullen transparantie en prestatiemeting een nieuwe stimulans krijgen. De gemeenteraad zal immers vanuit zijn controlerende bevoegdheid inzicht willen en het bestuur moeten kunnen aanspreken op zijn prestaties.

Verticale transparantie

Ook in de onderlinge verhoudingen tussen de drie bestuurslagen is transparantie geboden. De drie bestuurslagen vormen tezamen de overheid ten dienste van de burger. Transparantie als norm voor bestuurlijke en financiële verhoudingen geldt niet alleen voor gemeenten en provincies ten opzichte van het Rijk maar ook voor het Rijk ten opzichte van de gemeenten en provincies.

De verhouding tussen de drie overheidslagen laat zich in de optiek van de Raad het beste karakteriseren met de begrippen Transparantie, Trust en Toezicht. Naast transparantie is de basis van goede bestuurlijke en financiële verhoudingen ook dat er onderling vertrouwen bestaat tussen de bestuurslagen. Dit vertrouwen is niet onbeperkt. Tussen de overheidslagen geldt ook een systeem van toezicht en controle. Provincies zijn vanuit hun verantwoordelijk belast met het toezicht op de gemeenten. Het Rijk is belast met het toezicht op de provincies. Ook het toezicht is niet ongeclausuleerd. De bevoegdheden waarop toezicht en controle zijn gebaseerd zijn verankerd in wet- en regelgeving. Bij Transparantie, Trust en Toezicht gaat het om de juiste verhouding tussen deze drie. De indruk die dreigt te ontstaan dat het Plan van aanpak transparantie zoals dat vanuit het Rijk wordt vormgegeven gestoeld is op wantrouwen. Bij de invulling van transparantie in de relatie dient het echter te gaan om de verantwoordelijkheid die het Rijk heeft voor het systeem van de financiële verhoudingen.

3. **Systeemverantwoordelijkheid**

De noodzaak van transparantie wordt vanuit het Rijk vooral beargumenteerd om de verantwoordelijkheid voor het systeem van de financiële verhoudingen beter te kunnen waarmaken. De vraag rijst waaruit die systeemverantwoordelijkheid van het Rijk bestaat. De Raad onderscheidt hierbij verschillende gradaties afhankelijk van de bekostigingsvormen.

Macro verantwoordelijkheid

Het Rijk is als enige verantwoordelijk voor de financiële positie op macroniveau van de provincies en gemeenten. Daar waar het gaat om het verkrijgen van een zo goed mogelijk onderbouwd inzicht in de ontwikkeling van de financiële positie van gemeenten acht de Raad dit een goede zaak. Dit vloeit voort uit de systeemverantwoordelijkheid van de beheerders van het gemeente- en provinciefonds.

De rapportage Financieel Overzicht gemeenten^[3] beoogt hieraan invulling te geven. Het bestaat uit een terugblik op de macro financiële positie van gemeenten van de afgelopen periode en een prognose over de komende jaren. Deze monden uit in een antwoord op de vraag of er, alles overziend, sprake is van voldoende financiële middelen voor de gemeenten, gezien de door het Rijk uitgesproken beleidsopvattingen en of er aanleiding is voor mogelijke aanvullende afspraken.

Zonder nu op de inhoud van deze rapportage in te gaan meent de Raad dat de methodiek zoals die is gebruikt een goede basis biedt om inhoud te geven aan de systeemverantwoordelijkheid van het Rijk op dit niveau. Wel wijst hij er op dat met het betrekken van de vermogenspositie van gemeenten als sluitstuk voor het inzicht in de financiële positie de nodige voorzichtigheid dient te worden betracht. Dit vergt een goed inzicht in de aard van de voorzieningen en reserves alsmede het risicoprofiel. Het gaat niet om de absolute vermogens maar meer om de vraag hoe de gemeentelijke vermogenspositie zich heeft ontwikkeld. Hebben gemeenten meer geld opgepot dan wel hebben zij ingeteerd op hun vermogen en wat zijn daarvan de achtergronden?

De rapportage Financieel Overzicht gemeenten geeft een goede onderbouwing van de financiële ruimte die gemeenten hebben indien de groei van het gemeentefonds wordt geschoond voor areaalontwikkelingen (volume-groei van de uitkeringsbasis), voor de inflatie en taakmutaties. Deze systematiek wordt louter gebruikt voor het beoordelen van de financiële uitkomsten van normeringssystematiek. Het biedt daarvoor een objectieve grondslag. De normeringssystematiek zelf staat niet ter beoordeling deze staat nog afzonderlijk op het werkprogramma van de Raad.

De Raad stelt wel vast dat men bij het beoordelen van de financiële ruimte die gemeenten hebben zich niet kan verlaten op de cijfermatige uitkomsten alleen. Het is ook van belang daarbij oog te hebben voor de vaak sluipende taakverzwaringen waarvan niet op basis van artikel 2 Financiële verhoudingswet is aangegeven hoe die gedekt kunnen worden. Het gaat daarbij onder andere om algemene wijziging van wet- en regelgeving die niet specifiek voor gemeentelijke of provinciale overheden gelden maar die wel leiden tot kostenstijgingen. Maar ook bepaalde maatschappelijke ontwikkelingen die gemeenten en/of provincies confronteren met hogere uitgaven die zij uit de algemene middelen moeten bekostigen. Dit betekent dat er een zekere mate van vrije zoom bestaat waarbinnen de beoordeling dient plaats te vinden.

Ten aanzien van de verdeling van de fondsen dragen de beheerders ook een systeemverantwoordelijkheid. Het Periodiek Onderhoudsrapport voorziet hierin. Naar de Raad begrijpt zal dit worden aangevuld met een inzicht van de verdeling op mesoniveau (dat wil zeggen groepen van gemeenten met bepaalde kenmerken). De Raad is positief gestemd over deze aanvulling. Hiermee wordt tegemoet gekomen aan een wens die de Raad al enige tijd koestert.[\[4\]](#)

De systeemverantwoordelijkheid op Rijksniveau strekt echter ook verder. Door de Raad is er in het verleden ook op gewezen dat transparantie mede tot doel zou moeten hebben dat er een beter inzicht ontstaat in zowel de hoeveelheid als de verdeling van de verschillende specifieke uitkeringen van de rijksoverheid. Deze doelstelling lijkt echter uit het oog te worden verloren. Gelet op de ontwikkeling van het aantal specifieke uitkeringen en het nog altijd niet volledige Overzicht specifieke uitkeringen slaagt de Rijksoverheid er niet in die transparantie te bieden die het wel van anderen verwacht. Bij transparantie in de financiële verhoudingen hoort ook dat de rijksoverheid transparant is in de middelen die zij voor de verschillende doeleinden aan gemeenten en provincies ter beschikking stelt.[\[5\]](#)

4. Prestatiemeting en bekostiging

Algemeen

De Raad is van oordeel dat prestatiemeting een belangrijk element is van transparantie. Het zicht willen hebben op prestaties hoort bij een democratische overheid die verantwoording aflegt. Het is tevens een belangrijke stimulans voor de verbetering van de overheidsprestaties. Tegelijkertijd waarschuwt de Raad ervoor prestatiemeting zonder meer te koppelen aan het Plavat. Zodra prestatiemeting verder strekt dan het bieden van inzicht ten behoeve van het verantwoorden en het professioneel leren in een horizontale verantwoordingsrelatie maar ingezet worden in een verticale verantwoordingsrelatie en er mogelijk ook sancties aan zijn verbonden, neemt het tegelijkertijd het risico in zich dat het onbedoelde prikkels genereert.[\[6\]](#) Een ander gevaar is dat men slechts meet wat men kan meten en niet datgene wat men denkt te meten. De achterliggende beleidsdoelstellingen kunnen daarmee uit het oog worden verloren.

Prestatiemeting bij specifieke middelen van gemeenten

Voor de prestaties die gemeenten leveren op grond van de hen ter beschikking staande specifieke uitkeringen is er een duidelijke verantwoordelijkheidsrelatie. Al moet daarbij aangetekend worden dat juist in het kader van de Toetsingsoperatie Specifieke Uitkeringen gewezen is op de noodzaak de verantwoording te beperken tot die zaken waarvoor de minister verantwoordelijk is. De bekostigingswijze moet daarbij aansluiten op de verantwoordelijkheden die het Rijk heeft.^[7] Hierbij dient het Rijk te beseffen dat er op grond van wet- en regelgeving, inspectieverslagen reeds een grote hoeveelheid informatie beschikbaar is over de prestaties van gemeenten. Het Rijk kan de gemeenten op grond daarvan ook aanspreken.

Prestatiemeting bij algemene middelen van gemeenten

Daar waar het Rijk inzicht wil in de gemeentelijke prestaties moet dit passen binnen alleen de verantwoordelijkheid die de rijksoverheid heeft. Waar het prestaties betreft die de gemeenten op grond van hun autonome bevoegdheid met eigen middelen (algemene uitkeringen, belastingen en heffingen) bekostigen, past de Rijksoverheid grote terughoudendheid. Het beoordelen en/of afrekenen van gemeenten op prestaties hoort niet bij een bekostiging van taken uit de eigen middelen. Het kan slechts gaan om een globaal oordeel over de prestaties die voortvloeien uit afspraken zoals die zijn gemaakt in het kader van het Bestuursakkoord. Dit ter ondersteuning van het overleg over de rekenkundige uitkomst van de normering. Daarbij is het van het grootste belang dat er bestuurlijk draagvlak is tussen de betrokken overheden over de aard van de te meten prestaties.

5.

Technische aspecten van prestatiemeting

In de huidige opzet loopt de bestuurlijke discussie gelijk op met de discussie over de technische mogelijkheden. De discussie over technische aspecten gaat met name over in hoeverre het mogelijk is prestaties van overheden te meten. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (SCP) is daartoe door BZK benaderd met de vraag een voorstudie uit te voeren naar de mogelijkheid om transparantie van gemeentelijke uitgaven te vergroten via een koppeling van deze uitgaven aan verrichte taken. In het rapport 'Maten voor gemeenten' gaat het SCP uitvoerig in op de te onderscheiden gemeentelijke taken, op de mogelijkheid meetbare productie-indicatoren te kiezen, de beschikbaarheid van deze gegevens, de daarmee gepaard gaande kosten en de mogelijkheid een relatie te leggen tussen ontwikkeling van taken en middelen bij gemeenten. Het SCP onderscheidt drie specifieke problemen die optreden bij het meten van productie hebben te maken namelijk heterogeniteit, doeltreffendheid en kwaliteit.

Heterogeniteit heeft te maken met differentiatie van de productie. Als oplossing hiervoor geeft het SCP aan dat het noodzakelijk is de productcategorieën zoveel mogelijk te

onderscheiden en te wegen en vervolgens de afzonderlijke scores op te tellen tot een totaalscore.

Doeltreffendheid heeft te maken met de mate waarin de directe doelstelling van het productieproces wordt verwezenlijkt. Probleem hierbij is het meetbaar maken van de doelstelling in meetbare, toetsbare en concrete eindproducten.

Kwaliteit heeft zowel te maken met het productieproces als met het product. Objectieve kwaliteitsmaten zijn meetbare resultaten op grond van uniforme eisen zoals examens e.d. Voor subjectieve kwaliteitsoordelen zullen vragen bij toezichthouder, personeel en gebruikers uitkomst kunnen bieden.

Het SCP komt tot de conclusie dat ondanks deze specifieke problemen het wel mogelijk is een redelijke set van productie-indicatoren te ontwikkelen die het mogelijk maken uitspraken te doen over de ontwikkeling van de gemeentelijke prestaties in relatie tot de gemeentelijke uitgaven. De Raad oordeelt daarover vooralsnog een stuk genuanceerder.

De nadruk die op prestatie meting wordt gelegd gaat voorbij aan het specifieke karakter van de overheid. De overheid is geen bedrijf. De ervaringen met de productbegrotingen en prestatie meting laten zien dat aan de uitwerking nog heel wat haken en ogen kleven. Het ambitieniveau van de productbegroting en prestatie meting houdt onvoldoende rekening met de complexiteit van overheidsdiensten.^[8] Bij de prestaties die zich wel binnen de randvoorwaarden objectief laten meten, rijst de vraag of dat nu wel de gegevens zijn die voldoende relevantie hebben voor een bestuurlijk oordeel. Dit gegeven zou de rijksoverheid ook moeten matigen in haar ambitieniveau op landelijk niveau prestaties te meten. Vooralsnog is onvoldoende duidelijk gemarkeerd wat het ambitieniveau is.

Bij het beoordelen van de meerwaarde die prestatie meting zou kunnen leveren moet ook het ambitieniveau in het oog worden gehouden. Op een aantal onderdelen van het gemeentelijke takenpakket is het wellicht mogelijk globale uitspraken te doen over de prestaties. Maar daarbij moet men zich er steeds bewust van zijn dat het product goed is afgebakend, dat bij de aard van de gemeten prestatie de kwaliteit constant is. En men dient zich ervan te vergewissen of de uitkomst gerelateerd is aan gemeentelijke inspanningen. Dit geldt dan nog slechts voor een beperkt deel van het gemeentelijke takenpakket. De Raad stelt zich de vraag of dit type prestaties in het kader van het bestuurlijk oordeel over de financiële positie van gemeenten wel het meest relevant zijn.

Het overige deel van het gemeentelijk takenpakket bestaat uit een zo groot aantal te onderscheiden producten dat dit een veelheid aan prestatie-indicatoren zou vergen. Niet alleen de veelheid maar ook de kwaliteit vormt daarbij een probleem. En zelfs die enorme veelheid aan prestatie-indicatoren laat nog slechts een globale beoordeling toe. Zolang men zich hiervan bewust is en daaraan ook het inzicht koppelt dat dit dus alleen globale uitspraken mogelijk maakt over de ontwikkeling van de financiële positie van gemeenten is er weinig aan de hand. De Raad vreest echter dat dit globale beeld niet volstaat en dat men zal streven naar verdere detaillering. Zo ontstaat een steeds verder uitdijend stelsel van

indicatoren. De inspanningen houden dan geen gelijke tred met het mogelijke nut. Op deze wijze wordt het betere de vijand van het goede.

6. Hoe nu verder?

Het onderzoeksbureau AEF heeft een rapport opgesteld op basis van twee expertmeetings die zij in opdracht van het ministerie van Binnenlandse Zaken organiseerde naar aanleiding van het hiervoor genoemde SCP-rapport '*Maten voor gemeenten*'.

AEF stelt drie sporen voor:

- Een follow-up van '*Maten voor Gemeenten*': het verfijnen en aanvullen van de set indicatoren van het SCP. Dit primair ten behoeve van het Plavat-project, met een mogelijke spin-off naar GSB e.d.
- Een proeftuin gemeentelijke prestatiemeting met een selectie van representatieve gemeenten. Dit primair ten behoeve van gemeenten zelf (mogelijkheden tot benchmarking) met mogelijke spin-off naar Plavat en GSB e.d.
- Prestatiemeting toegespitst op beleidsvelden. Dit primair op de terreinen van en ten behoeve van GSB e.d. met mogelijke spin-off naar gemeenten en Plavat.

De Raad zet grote vraagtekens bij het verder doorzetten van de SCP-exercitie. In de optiek van de Raad vergt deze exercitie een onevenredig grote inspanning zonder dat er sprake is van ondubbelzinnige meerwaarde voor de besluitvorming op Rijksniveau over de normering. De Raad vreest dat eenmaal de weg van het SCP opgaande de neiging ontstaat steeds verdergaande prestatie-indicatoren te willen hebben. Hij meent dat voor het nader uitwerken van de SCP-lijn er eerst goed zicht moet zijn op de gewenste informatie die het Rijk nodig acht voor een globale beoordeling van de werking van het systeem van financiële verhoudingen als geheel. Daarbij kan eventueel aangesloten worden bij afspraken over bepaalde prioriteiten zoals die in het kader van een Bestuursakkoord tussen overheden zijn gemaakt. Naar de opvatting van de Raad zijn de prestatie-indicatoren echter slechts bruikbaar zijn als illustratie en niet ter sturing. Het past niet dat het Rijk bestedingsverplichtingen bij de algemene uitkering aan gemeenten en of provincies oplegt. Prestatiemeting kan daarmee hooguit een signaalfunctie vervullen.

Het Rijk doet er verstandig aan eerst draagvlak te creëren bij de bestuurlijke partners over aard en wijze van prestatiemeting. Zonder draagvlak is het risico dat de gehele operatie verzandt in onnodige discussies zonder dat zicht is op werkelijke prestaties.

De Raad stelt vast dat veel gemeenten al veel ervaring hebben op het terrein van het meten van gemeentelijke prestaties. Dit is een continue leerproces. Naar de opvatting van de Raad kunnen gemeenten op dit terrein ook veel van elkaar leren. Voorkomen moet worden dat het wiel meerdere keren opnieuw moet worden uitgevonden. Het bewust zijn van de technische (on)mogelijkheden vormt een belangrijke basis voor het onderling vergelijken en inhoudelijk doorgronden van onderlinge prestaties. Voorwaarde voor het goed kunnen vergelijken van onderlinge prestaties is dat er eenduidigheid bestaat over hetgeen gemeten moet worden en op welke wijze.

Kern van het tweede spoor is dat gemeenten zelf verantwoordelijk blijven voor de consequenties die zij aan de prestatievergelijking willen verbinden. Dit past ook binnen de ambities van de gemeenten hebben geformuleerd.^[9] De Raad ondersteunt dan ook het voorstel om een proeftuin voor gemeentelijke prestatiemeting met een selectie van representatieve gemeenten op te zetten. Voorop dient te staan dat dit primair ten behoeve van de gemeenten zelf is. De mogelijke spin-off naar Plavat en GSB is hoogstens bijzaak. Voor Binnenlandse zaken ziet de Raad hier in samenwerking met de VNG een faciliterende rol weggelegd.

Het derde spoor prestatiemeting toegespitst op beleidsvelden acht de Raad passen bij de beleidsterreinen waarbij aan het verkrijgen van Rijksbijdrage ook voorwaarden zijn verbonden voor het inzichtelijk maken van prestaties. Het GSB-beleid is hiervan een goed voorbeeld. De Raad heeft in het verleden wel enige kritische kanttekeningen geplaatst bij de koppeling tussen het aangaan van prestatieafspraken en bekostiging.^[10] Deze kritische kanttekeningen betreffen vooral de mogelijke risico's voor gemeenten, de averechtse werking van sancties en de (on)mogelijkheden van gemeenten om de prestaties zelf geheel en al te beïnvloeden. Dit laat onverlet dat de Raad de opvatting deelt dat het past binnen de bestuurlijke verantwoordelijkheid van het Rijk juist samen met gemeenten te werken aan een deugdelijke vorm van prestatiemeting op die terreinen waar er sprake is van bestuurlijk partnership. Daarbij past het vertrouwen dat dit bedoeld is voor het inzichtelijk maken van de prestaties van gemeenten en niet primair om op rijksniveau af te rekenen. Voor het welslagen hiervan is tweerichtingsverkeer noodzakelijk.

Raad voor de financiële verhoudingen,

mevrouw A. van den Berg, voorzitter

de heer M.P.H. van Haften, secretaris

- [1] TK 2000-2001, 27 400 B, nr. 7.
- [2] TK 2001-2002, 28 000 B, nr. 19.
- [3] Eerder gepresenteerd onder de werktitel JOVOL.
- [4] Advies POR 2001, van 2 oktober 2000 Rfv 2000/U90453.
- [5] *Verantwoord specifiek, specifiek verantwoord, Een nadere uitwerking van de verantwoordelijkheden bij specifiek uitkeringen*, Rfv december 2000.
- [6] Op het werkprogramma van Raad voor het openbaar bestuur staat het onderwerp benchmarking. Hierbij zal worden ingegaan op de (on) mogelijkheden om benchmarking in te zetten in verticale verantwoordingsrelaties.
- [7] *Verantwoord specifiek, specifiek verantwoord, Een nadere uitwerking van de verantwoordelijkheden bij specifiek uitkeringen*, Rfv december 2000.
- [8] Dr. P. Bordewijk en dr H.L. Klaassen; “*Wij laten ons niet kennen*”, een onderzoek naar het gebruik bij kengetallen bij negen groter gemeenten
- [9] *Om het vertrouwen van de burger; Ambities van de gemeenten 2002-2006*, VNG 2002.
- [10] *Advies Investeringsfonds stedelijke vernieuwing van 2 augustus 1999*, Rfv 1999078923.