



## **memo aan de gemeenteraad**

**aan** de gemeenteraad  
**dossiernummer** 4111  
**onderwerp** Motie Validatie

**van** het college van burgemeester en wethouders  
**datum** 23 juni 2020

Op 12 november 2019 heeft de raad verzocht om mogelijke evaluatiemethoden of validatie-instrumenten in beeld te brengen zodat maatschappelijke effecten van gemeentelijk beleid en handelen inzichtelijk kunnen worden gemaakt.

Uitgaven van de gemeente kunnen worden gezien vanuit de verhouding van een benodigde investering in geld, mensen en/of middelen enerzijds en de maatschappelijke effecten die hierdoor worden bereikt anderzijds. Dit heet het maatschappelijk rendement. Het gebruik van een validatieinstrument kan zichtbaar maken wat de impact en waarde van een uitgave is voor de samenleving en geeft hierbij een nadere onderbouwing. Een dergelijk instrument kan mogelijk worden ingezet om zichtbaar te maken wat de maatschappelijke baten zijn van een samenwerking met (vrijwilligers)organisaties en verenigingen in de stad.

Deze memo komt tegemoet aan dit verzoek door diverse toepasbare instrumenten de revue te laten passeren en de voor- en nadelen ervan te bespreken. Een meer uitgebreide bespreking van deze instrumenten treft u aan in de bijlage.

### *Toepasbare mogelijkheden voor Gouda*

Meerdere instrumenten zijn beschikbaar en worden daadwerkelijk gebruikt om beleid vooraf te onderbouwen of achteraf te evalueren. Sommige methoden, zoals de bedrijfseconomische kosten-baten analyse, zijn relatief goed toepasbaar, maar kennen een beperkte scope. Andere methoden, zoals de public value / social return benadering, betrekken ook de maatschappelijke waardering in de analyse en kennen dus een veel bredere scope. Dit maakt de laatste methode echter gelijk moeilijker toepasbaar. Een brede evaluatie die tevens ingaat op de maatschappelijke kosten en effecten en waarbij ook de externe actoren worden betrokken, vereist eigenlijk een geheel zelfstandige studie. Dit soort studies wordt eerder door rekenkamers of externen uitgevoerd en minder zelf opgepakt in eigen huis.

### *Projecten*

Men kan overwegen om voor zeer grote projecten een dergelijke brede studie uit te voeren. Zo worden ter onderbouwing van grootschalige investeringsplannen door gemeenten public value analyses ingezet. Geadviseerd kan worden om dit niet voor alle bestuurlijke ambities te doen, gelet op de kosten, maar ook gelet op het feit dat dergelijke brede studies een aanzienlijke doorlooptijd hebben. Dit kan de bestuurlijke besluitvorming behoorlijk vertragen (als gewacht moet worden op de ex ante evaluatie).

## Proces

Procesevaluatie wordt op dit moment al vrij breed toegepaste binnen de gemeente Gouda. In het kader van de operatie Rechtmatigheid worden in 2020 22 processen voorzien van een beschrijving en van een risicoanalyse. Daarnaast vindt in het kader van 213a onderzoek geregeld een evaluatie van besluitvorming plaats.

Binnen de huidige capaciteit kan echter zeker meer gedaan worden op het terrein van onderbouwing en evaluatie. Dit is de insteek van de methoden Onderbouwing van Beleid en Verantwoord Begroten. Volgens deze twee richtingen kan sterker worden ingezet op het vooraf expliciteren van de gehanteerde beleidstheorie en op het achteraf evalueren om het leereffect te vergroten. Dit kan binnen de bestaande capaciteit. Aan sommige voorstellen voor gemeentelijk handelen ligt namelijk een veronderstelling ten grondslag. Het is dan raadzaam als bij dit voorstel deze veronderstelling wordt geëxpliciteerd: waarom is nu juist dit voorgestelde proces en dit gemeentelijk handelen effectief? Achteraf kan dan bezien worden in hoeverre de veronderstelling deugt. Heeft het gemeentelijk handelen nu het beoogde effect opgeleverd? Ook deze evaluatie achteraf kan doorgaans binnen de huidige capaciteit worden uitgevoerd, zij het dat een gemeentebrede evaluatie van alle voorstellen wordt afgeraden.

Bij dit alles moet bedacht worden, dat men op rijksniveau al decennia bezig is om beleid beter te onderbouwen en om beleid beter te evalueren. De ervaringen tot dusver zijn niet al te bemoedigend. Vaak wordt aangegeven dat men weinig tijd hiervoor heeft en nog vaker wordt gesteld dat het causale verband tussen budget, handelen en effect toch niet hard te maken is. Vanuit deze bezwaren wordt nu sterker ingestoken op alternatieven die minder tijd en geld kosten en die eerder op plausibiliteit dan op sterke causale relaties ingaan. De diverse instrumenten laten zich als volgt samenvatten.

Type evaluatie	Evaluatie-object	Beperking	Complexiteit	Tijd/geld
Kosten-baten analyse	Output en input	Enkel doelmatigheid. Maatschappelijke kosten en effecten worden niet meegenomen.	Relatief eenvoudig.	Wordt nu al toegepast. Wordt veelal opgezet in het kader van 213a onderzoek en uitgevoerd door Concerncontrol. Geen additionele kosten.
Maatschappelijke kosten-baten analyse	Maatschappelijke effecten en kosten	Causale verband tussen gemeentelijk handelen en maatschappelijk effect is moeilijk hard te maken. Effecten zijn moeilijk te kwantificeren en te vergelijken.	Complexer dan de gewone KBA, zeker als neveneffecten en ongewenste effecten worden meegenomen.	Wordt veelal opgezet in het kader van rekenkameronderzoek. Doorgaans passend binnen het budget van de rekenkamer.
Transactiekostenbenadering	Maatschappelijke meerwaarde	De maatschappelijke meerwaarde wordt hypothetisch benaderd.	Complex, omdat de hypothetische meerwaarde moet worden getraceerd bij de betrokkenen.	Vrijwel altijd wordt hiervoor een externe partij ingeschakeld. Dit levert additionele kosten op.
Effectiviteitsanalyse	Maatschappelijke effecten van beleid	Het onderscheid tussen effectiviteit en doelbereiking is niet altijd duidelijk	Gelet op de focus op effecten, is deze analyse eenvoudiger dan de MKBA.	Dit type analyse wordt door rekenkamers vaak toegepast. In sommige gevallen ook door een afdeling Onderzoek & Analyse.

				Doorgaans passend binnen het budget van de rekenkamer of binnen het budget van een afdeling O&A.
Procesevaluatie	Interne en externe processen	Geen oordeel wordt gevormd over de effectiviteit van de processen.	Relatief eenvoudig.	Wordt nu al toegepast. Dit type evaluatie wordt door de derde lijn (Concerncontrol) uitgevoerd. Levert geen additionele kosten op.
Public Value	De waarde die door het publiek wordt toegekend aan gemeentelijk handelen	Zeer groot belang wordt gehecht aan de perceptie en waardering van externe actoren.	Complex, aangezien de waardering van verschillende actoren uiteen kan lopen.	Dit type evaluatie wordt door rekenkamers of door externen uitgevoerd. Kan passend zijn binnen het budget van de rekenkamer. Als externen moeten worden ingeschakeld, kan dit additionele kosten impliceren.
Onderbouwing van beleid	Doelstellingen, instrumenten en middelen.	Vaak blijft de evaluatie achteraf achterwege, zodat een oordeel over doelmatigheid en doeltreffendheid uitblijft. De koppeling tussen input, proces, output en proces is niet expliciet object van evaluatie.	Het SMART formuleren van beleid en het traceren van causale relaties blijft lastig.	Wordt nu al toegepast. Ex ante wordt dit doorgaans ter hand genomen door beleidsmedewerkers. Ex post wordt dit doorgaans ter hand genomen door een afdeling Concerncontrol. Levert geen additionele kosten op.
Verantwoord begroten	De gehanteerde beleidstheorie	Theorie hoeft niet te kloppen, wel plausibel te zijn.	Gelijk als bij onderbouwing van beleid.	Wordt nu al toegepast. Ex ante wordt dit ter hand genomen door beleidsmedewerkers, ex post door een afdeling Concerncontrol. Levert geen additionele kosten op.

#### *Voorstel voor Gouda*

Naast de kosten-baten analyses en de procesanalyses die momenteel al worden uitgevoerd door de gemeente, kan binnen de bestaande capaciteit meer worden ingezet op de onderbouwing van beleid en op verantwoord begroten. Dit houdt in, dat vooraf de gehanteerde veronderstellingen expliciet kunnen worden opgenomen in voorstellen en daar waar mogelijk de daarbij relevante indicatoren worden benoemd. Bij college- en raadsvoorstellen kan in de toelichting uiteengezet worden waarom de voorgestelde actie tot het gewenste effect leidt en waarom de voorgestelde actie het meest doelmatige handelingsperspectief is. Een gemeentebrede evaluatie wordt afgeraden gelet op de capaciteit die dit vergt. Wel kan de validiteit van gehanteerde uitgangspunten object van 213a onderzoek zijn.

Het expliciteren van veronderstellingen is niet voor ieder voorstel nuttig. Het aanbieden van een onderhoudsplan bevat immers minder beleidstheoretische veronderstellingen dan een herziening van de APV. Het lijkt dan ook goed om per voorstel te bezien in hoeverre veronderstellingen gehanteerd worden die geëxpliciteerd moeten worden en in hoeverre een evaluatie zinvol is. Het moge duidelijk zijn, dat geen strikt onderscheid valt te maken tussen beleidsrijke en beleidsarme voorstellen en hier zal dus sprake zijn van enige discretionaire ruimte voor de opsteller van het voorstel.

## **Bijlage Motie Validatie-instrumenten**

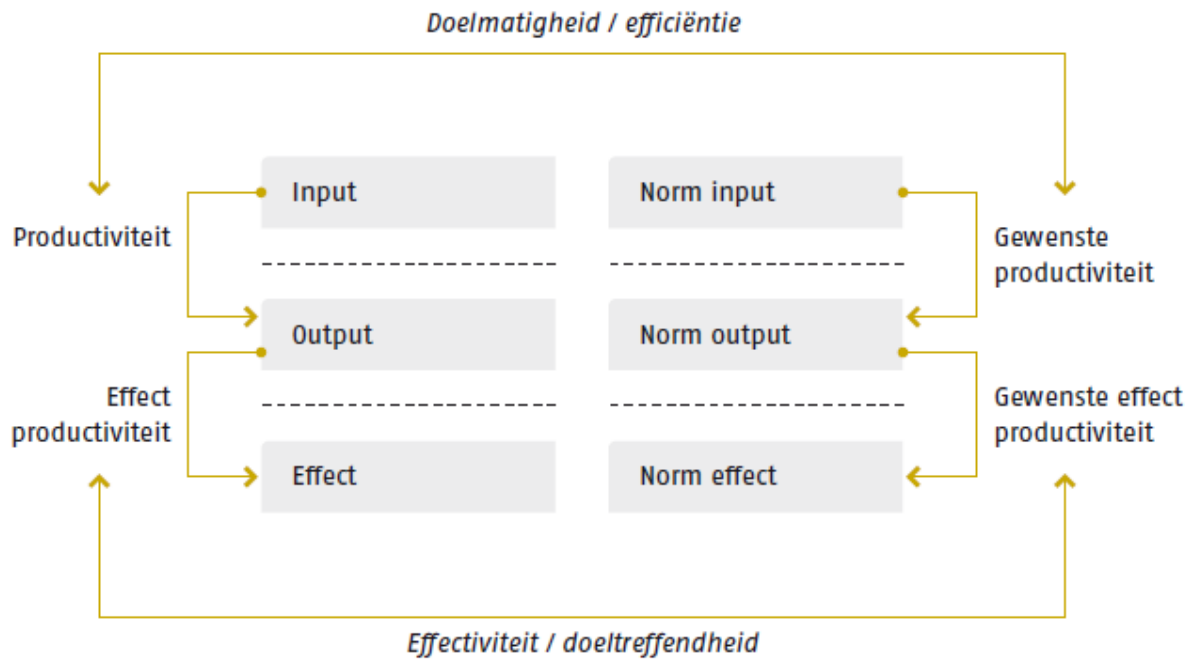
### *Inleiding*

Tijdens de raadsvergadering, d.d. 12 november 2019, heeft de raad verzocht om mogelijke evaluatiemethoden of validatie-instrumenten in beeld te brengen zodat maatschappelijke effecten van gemeentelijk beleid en handelen inzichtelijk kunnen worden gemaakt. Op die manier kunnen gemeentelijke uitgaven mogelijk beter onderbouwd worden.. Het inzetten van instrumenten om maatschappelijke effecten te beschrijven kan bijdragen aan een betere onderbouwing van gemeentelijke uitgaven. Met deze notitie komt het college graag tegemoet aan dit verzoek.

De beschreven methoden kunnen zowel vooraf (ex ante) als achteraf (ex post) worden ingezet en kunnen voor een onderbouwing, een analyse, maar ook voor een evaluatie worden ingezet. Bij het vooraf inzetten beoogt men tot een betere onderbouwing van een voorstel te komen. Het achteraf inzetten gebeurt doorgaans als men een besluit of een gevoerde beleidsvorm achteraf wil analyseren of evalueren. Een analyse is niet gericht op het verstrekken van een oordeel, een evaluatie is dat over het algemeen wel.

### *Het theoretisch kader van doelmatigheid en doeltreffendheid*

Wezenlijk bij het verkrijgen van inzicht op het functioneren van overheden is dat een verband tussen kosten (input), activiteiten (proces), prestaties (output) en effect (outcome) kan worden gelegd. In dit verband staan de begrippen doelmatigheid en doeltreffendheid centraal. In de literatuur wordt doelmatigheid gerelateerd aan productiviteit, terwijl doeltreffendheid samenhangt met effectproductiviteit. Productiviteit betreft de verhouding tussen output en input, effectproductiviteit de verhouding tussen effect en output. De verhouding tussen de gerealiseerde productiviteit en gewenste productiviteit wordt aangemerkt als doelmatigheid. De verhouding tussen de gerealiseerde effectproductiviteit en gewenste effectproductiviteit wordt aangemerkt als doeltreffendheid.



#### Voorbeeld

Stel dat op een bepaalde plaats in Gouda de openbare verlichting moet worden hersteld. De kosten die hiermee gemoeid zijn kunnen als input worden aangemerkt, de herstellende verlichting als output. Stel verder dat de gerealiseerde kosten voor het herstel € 350 euro bedragen, dan zegt dit gegeven nog niets over de doelmatigheid. Het begrip doelmatigheid krijgt pas betekenis als deze € 350 worden afgezet tegen een norm. Stel dat voor deze herstelactie € 400 begroot was en het werk is uiteindelijk voor € 350 gedaan, dan krijgt het begrip doelmatigheid inkleuring: de norm was € 400 en het werk is uiteindelijk voor € 350 gedaan.

Bij strikt bedrijfseconomische analyses van gemeenten staan deze twee begrippen (gerealiseerde productiviteit en gewenste productiviteit) centraal. Daarbij worden de kosten in bedrijfseconomische zin opgevat. Dat wil zeggen dat men enkel de kosten van de gemeente zelf in aanmerking neemt. Doorgaans zet men dit soort bedrijfseconomische analyses binnen een gemeente om in een kosten-baten analyse. De kosten-baten analyse is in zijn opzet beperkt. Zij beperkt zich tot gemeentelijke kosten en tot prestaties die de gemeente levert. Maatschappelijke kosten worden buiten beschouwing gelaten. Daarnaast worden ook de maatschappelijke effecten niet meegenomen. Dit heeft tot het besef geleid dat de enge kosten-baten analyse eigenlijk geen goede basis biedt om afwegingen te maken of om beleid te evalueren.

Om gemeentelijk handelen toch te voorzien van een betere (het liefst ex ante) onderbouwing, zijn verschillende methoden ontwikkeld. De inzet van deze methoden is afhankelijk van het beleidsterrein of de interventie die de gemeente pleegt.

Onderstaand worden diverse methoden inzichtelijk gemaakt t.b.v. de onderbouwing van maatschappelijk rendement. Hierbij dient in ogenschouw te worden genomen dat de instrumenten geen zwart-wit conclusie trekken, maar toezien op een betere onderbouwing van nut en noodzaak.

### *1. De maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA)*

Geconstateerd kan worden, dat de maatschappelijke kosten hoger kunnen zijn dan enkel de gemeentelijke kosten. Gemeentelijk handelen kost niet alleen de gemeente geld, maar vaak ook de inwoners die geconfronteerd worden met dit handelen. Dit leidt tot het besef, dat men ook deze externe kosten in aanmerking zou moeten nemen om tot een goede analyse te komen. Daarnaast zou men uiteraard niet enkel de prestaties moeten traceren, maar juist ook de maatschappelijke effecten die gelieerd kunnen worden aan deze prestaties. Hiermee wordt de kosten-baten analyse verbreed tot een maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA). Deze laatste analysevorm probeert zo veel mogelijk maatschappelijke kosten en baten in de analyse te betrekken.

Er bestaat consensus dat de MKBA een rol kan vervullen in het besluitvormingsproces rondom ruimtelijk-infrastructurele projecten. Het instrument kent volgens betrokkenen verscheidene voordelen waarbij het voordeel 'aan de hand van de MKBA kan beter worden nagedacht over nut, noodzaak en ontwerp van een project' het vaakst wordt genoemd. Ook de voordelen 'MKBA geeft inzicht in de ordegrrootte van effecten en de verhouding van kosten en baten', 'MKBA biedt objectieve en onafhankelijke informatie', 'MKBA zorgt voor betere discussies over nut, noodzaak en ontwerp van het project' en 'MKBA zorgt voor betere besluitvorming en besluiten omtrent nut, noodzaak en ontwerp van het project. De methodiek voorkomt dat welvaartsverlagende projecten doorgaan' worden vaak genoemd als belangrijkste voordeel van het gebruik van de MKBA in het besluitvormingsproces rondom ruimtelijk-infrastructurele projecten. Hieruit volgt dat de MKBA niet alleen kan worden ingezet om te beoordelen of het wel of niet verstandig is om in een ruimtelijk-infrastructureel project te investeren, maar dat het instrument ook het nadenken en discussiëren over een project verbetert.

Naast voordelen van MKBA zijn in de literatuur ook nadelen geanalyseerd. Een kernnadeel dat vaak wordt genoemd is dat beperkingen van de systematiek niet goed kenbaar zijn, waardoor niet de juiste waarde aan het instrument wordt toegekend in het besluitvormingsproces. Geïnterviewde economen zijn overwegend van mening dat in de huidige praktijk te weinig waarde aan de MKBA in het besluitvormingsproces omtrent ruimtelijk-infrastructurele projecten wordt toegekend, doordat andere betrokkenen de waarde van de MKBA bagatelliseren. Daarentegen zijn de meeste geïnterviewde niet-economen van mening dat in de huidige praktijk te veel waarde aan de MKBA wordt toegekend, omdat andere betrokkenen de waarde van de MKBA verabsoluteren. In de Nederlandse MKBA-praktijk staan economen en niet-economen tegenover elkaar als het gaat over de waarde die in het besluitvormingsproces aan de MKBA moet worden toegekend.

Vanuit de literatuur wordt als grootste complicatie het kwantificeren van maatschappelijke kosten en van effecten genoemd. Maatschappelijke kosten doen zich namelijk in verschillende vormen voor en dit geldt ook voor maatschappelijke effecten. Te denken is dan aan extra tijd die van inwoners wordt gevraagd, effecten op het gebied van gezondheid en milieu, maar ook op het gebied van veiligheid. Om maatschappelijke kosten en baten goed af te zetten tegenover elkaar, is het echter vereist, dat beide onder dezelfde noemer worden gebracht. Dit is veelal een monetaire noemer. Het zal duidelijk zijn, dat dit een vrij arbitrair karakter heeft. De maatschappelijke kosten van een verkeersslachtoffer zijn immers moeilijk uit te drukken in geld, alle pogingen van het toenmalige ministerie van Verkeer en Waterstaat ten spijt.

Bij infrastructurele effecten worden de maatschappelijke kosten-baten analyses nog steeds vaak toegepast, zij het in genuanceerde vorm.

## *2. Transactiekostenbenadering*

Bij subsidieverstrekking voor maatschappelijke initiatieven wordt wel gebruik gemaakt van de transactiekostenbenadering. Aan de hand van vooraf geformuleerde criteria wordt het initiatief voorzien van een score die als basis dient voor de beoordeling van de aanvraag. Die criteria hebben dan betrekking op het bereiken van rechtmatigheid, doelmatigheid, doeltreffendheid en maatschappelijke meerwaarde.

Het traceren van maatschappelijke meerwaarde is nog niet zo eenvoudig: Stel, er is een initiatief voor een speeltuintje op gemeentegrond. Het speeltuintje kost € 10.000 en als elke inwoner in de wijk het bedrag zou betalen dat hij maximaal voor het speeltuintje over heeft, zou € 12.000 kunnen worden opgehaald. De maatschappelijke meerwaarde van het speeltuintje is dus positief. Het is onbekend wat iedereen er maximaal voor over heeft. Een initiatiefnemer zal vrijwel onmogelijk € 10.000 kunnen inzamelen bij de bewoners en, als het wel kan, zal hij daarvoor naar verhouding zeer hoge kosten moeten maken waardoor de meerwaarde alsnog negatief wordt. Misschien is het wél mogelijk € 3.000 in te zamelen. Een subsidie van € 7.000 is dan een efficiënte oplossing met een maatschappelijke meerwaarde. Daar staat tegenover dat het ook mogelijk is dat een subsidie leidt tot een welvaartsverlies: als de inwoners niet bereid zijn om € 12.000 te betalen, maar maximaal € 8.000, dan is de maatschappelijke meerwaarde negatief. Als de initiatiefnemers echter toch € 3.000 weten in te zamelen, dan zal ondanks de negatieve meerwaarde toch een subsidie worden verstrekt. Als initiatiefnemers bij de gemeente aankloppen voor ondersteuning, gaat die ondersteuning vaak verder dan alleen het verstrekken van subsidie. Dit brengt kosten voor de gemeente met zich mee. In het geval van het speeltuintje moet waarschijnlijk worden overlegd wat voor speeltoestellen er komen en zal de veiligheid van het speeltuintje een issue zijn. Daarnaast zal een vergunning nodig zijn. Kortom, zelfs in het eenvoudige geval van het speeltuintje zal de gemeente extra kosten maken. Ook met deze kosten zullen inwoners geen rekening houden. Het gevolg is dat de maatschappelijke meerwaarde ook hierdoor lager zal uitvallen dan de meerwaarde voor de initiatiefnemers en de bewoners.

Bovenstaand voorbeeld maakt duidelijk, dat de transactiekostenbenadering gebaseerd is op een behoorlijk aantal veronderstellingen met betrekking tot de bereidheid om bij te dragen. Als deze bereidheid al in beeld is te brengen, geeft dit nog een weinig realistisch beeld van de werkelijke bereidheid. Dit maakt dat de transactiekostenbenadering in de praktijk weinig wordt toegepast.

## *3. Effectiviteitsanalyse*

Bij effectiviteitsanalyse staat de vraag centraal of de gewenste effecten gegenereerd worden als gevolg van het gevoerde beleid. Deze vraag is doorgaans moeilijk te beantwoorden omdat de nulsituatie ontbreekt. Dit is de situatie zoals die zich zou hebben voorgedaan als het beleid niet gevoerd zou zijn. Omdat deze situatie puur hypothetisch is (het beleid is immers gevoerd), trekt dit nogal een wissel op het aantonen van het causale verband tussen beleid en effect. Dit maakt tevens het onderscheid tussen effectiviteit (doeltreffendheid) en doelbereiking in de praktijk nogal vaag. Doelbereiking betreft het genereren van gewenste effecten, los van de vraag of deze effecten door het gevoerde beleid worden gerealiseerd. Toch wordt, met name op rijksniveau, regelmatig een effectiviteitsanalyse uitgevoerd. Het grote voordeel van deze analyse is namelijk, dat tevens neveneffecten (niet verwachtte) en ongewenste effecten in de analyse worden betrokken. Dit laatste wordt in de bestuurlijke praktijk namelijk nog wel eens veronachtzaamd. De beleidsinterventies die



gepleegd zijn onder New Public Management vormen hier een goed voorbeeld van. Onder de vlag van New Public Management beoogde men output zoveel mogelijk te kwantificeren. Later bleek, dat dit een aantal ongewenste neveneffecten genereerde, zeker als de financiering werd gekoppeld aan het al dan niet behalen van de gekwantificeerde overeengekomen output. In de praktijk wordt de effectiviteitsanalyse met name uitgevoerd om zoveel mogelijk effecten in beeld te brengen (vooraf dan wel achteraf). Het causale verband tussen overheidsbeleid en effect staat minder centraal.

#### 4. *Procesevaluatie*

Met procesevaluatie wordt beoogd om te inventariseren wat nodig is aan processen om bepaalde doelstellingen te bereiken. De focus is dan gericht op de organisatie van het beleid en de beleidsuitvoering in het bijzonder, ook in interbestuurlijk perspectief. Bij voorbeeld, welke invoeringsaanpak van het beleid op het vlak van de WMO is nodig? Welke condities zijn gewenst om te bereiken dat gemeenten na decentralisatie van taken en bevoegdheden van deze WMO-taken op zich nemen. Moeten voorbeeldprojecten worden gestart, zoals het geval was bij de wet dualisering gemeentebestuur, etc.? Procesevaluatie heeft de laatste jaren aan populariteit gewonnen. Dit type evaluatie richt zich dan vaak op het proces van bestuurlijke besluitvorming. De evaluatie kan goed worden omgezet in aanbevelingen naar de toekomst, terwijl de evaluatie ook niet veel extra capaciteit of geld hoeft te kosten. Tegenwoordig worden dit soort evaluaties ook ex ante uitgevoerd: men kijkt dan vooraf in hoeverre het proces goed is ingericht. Ieder proces leent zich voor een procesevaluatie en zeker als deze evaluaties leiden tot procesoptimalisatie, is de waardering en acceptatie in de praktijk groot. Bij procesevaluatie houdt men de beoogde en gerealiseerde output constant en wordt bezien in hoeverre het proces doelmatiger gevoerd kan worden (of had kunnen worden).

#### 5. *Public Value en Social Return on investment (SROI)*

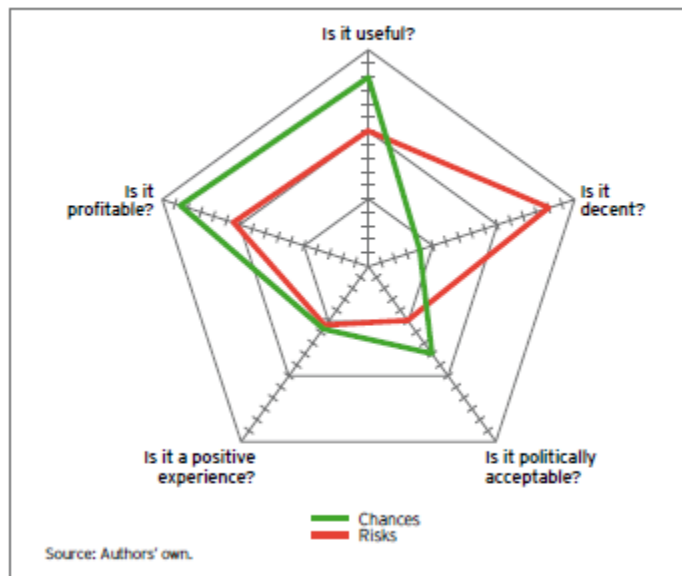
De laatste decennia heeft Nederland het gedachtegoed van New Public Management hoe langer hoe meer losgelaten. Men ziet over het algemeen in Public Value Management een beter alternatief. Public value bestaat uit belangrijke doelen die de individuele tevredenheid van leden van een gemeenschap kunnen vergroten, wat niet noodzakelijkerwijs door competitieve markten wordt bereikt, en waarbij de overheid de taak heeft toebedeeld gekregen om de gemeenschap collectief te helpen om de individuele baten te bewerkstelligen. Public value is waar het publiek, de burger, waarde aan hecht en wat waarde toevoegt aan de publieke sfeer, het publieke domein. Public Value Management verbreedt dus de scope van een beperkte financieel-economische naar een breder concept van waarde creatie waarbij de effecten en de betrokkenen zo breed mogelijk worden ingesloten. Het gaat dan om ontwikkelingen die de maatschappij als geheel raken en om de analyse van die ontwikkelingen en effecten.

De toegevoegde waarde van gemeentelijk handelen uit zich in de relatie die bestaat met externe actoren en het gezamenlijk nastreven van gemeenschappelijke doelstellingen. De gedachte hierachter is, dat er geen duidelijke grens bestaat (of zou moeten bestaan) tussen de gemeentelijke organisatie en zijn inwoners en omgeving. De waarde van gemeentelijk handelen kan niet enkel worden afgemeten aan de hand van feiten, maar veeleer aan de hand van de percepties van externe actoren.

Methoden die uitgaan van public value zijn divers, maar betrekken onuitgezonderd de perceptie van externe betrokkenen in de analyse of evaluatie. Dit kunnen inwoners, belanghebbenden, bedrijven, verenigingen, stichtingen, etc. zijn, al naar gelang het onderwerp zich daartoe leent.

Tegenwoordig zijn, geïnspireerd door de balanced score card van weleer, zelfs public value scorecards ontworpen die er dan als volgt uitzien:

Figure 2. Public Value Scorecard



Te zien is, dat evaluatieonderzoek binnen het openbaar bestuur, zoals Rekenkameronderzoek, steeds vaker gebruik maakt van deze methoden die gebaseerd zijn op de public value gedachte. Een onderzoek naar jeugdzorg of WMO maakt vandaag de dag vrijwel altijd gebruik van enquêtes, interviews of panelgesprekken die met externe betrokkenen (cliënten) worden gevoerd. In Nederland zijn daarnaast goede voorbeelden bekend van de toepassing van public value methoden op het gebied van woningbouwprojecten.

## 6. Onderbouwing van beleid

Naar aanleiding van een advies van de studiegroep Begrotingsruimte, heeft het kabinet de operatie Inzicht in Kwaliteit in gang gezet en is de Comptabiliteitswet aangepast. In de nieuwe Comptabiliteitswet is een artikel opgenomen (3.1), dat stelt dat alle beleidsvoorstellen die naar de kamer gaan voorzien moeten zijn van een toelichting op de doelstellingen, de in te zetten instrumenten, de financiële gevolgen en de te verwachten doelmatigheid en doeltreffendheid. Het onderzoek dat eind 2019 hiernaar is uitgevoerd, adviseert om in beleidsvoorstellen expliciet in te gaan op de aspecten doelmatigheid en doeltreffendheid. Daarmee wordt ook de bewustwording vergroot en ontstaat meer oog voor eventuele alternatieven. Daarnaast adviseren de onderzoekers om bij ieder voorstel een evaluatieparagraaf op te nemen. In deze paragraaf zou een monitor- of evaluatieplan kunnen worden opgenomen, waarin staat hoe het beleid wordt gemonitord en wordt geëvalueerd en door wie dat gebeurt. De onderzoekers adviseren tot slot om de veronderstelde causale relaties zo veel mogelijk te expliciteren, maar ook om de gelaagdheid van doelstellingen (van abstract naar specifiek) in beeld te brengen.

Een beleidsvoorstel kan aan de hand van de volgende vragen beantwoord worden (zie Onderbouwing van Beleid, 2019):

1.	1. Is er een doelstelling geformuleerd?
2.	2. Wordt toegelicht welke instrumenten worden ingezet om de doelstelling te realiseren?
3.	3. Wordt toegelicht welke maatschappelijke gevolgen er zijn?
4.	4. Wordt toegelicht welke financiële gevolgen er zijn voor het Rijk?
5.	5. Wordt, indien van toepassing, toegelicht welke financiële gevolgen er zijn voor derden <sup>10</sup> ? Zo ja, voor wie?
6.	6. Wordt toegelicht hoe de in te zetten instrumenten bijdragen aan het realiseren van de doelstelling (doeltreffendheid)?
7.	7. Wordt toegelicht in welke mate de in te zetten instrumenten bijdragen aan het realiseren van de doelstelling (doeltreffendheid)?
8.	8. Wordt toegelicht in hoeverre met de gekozen instrumenten een optimale verhouding gerealiseerd wordt tussen de in te zetten (financiële) middelen en de te realiseren prestaties en/of effecten? (doelmatigheid)
9.	9. Is een evaluatieparagraaf opgenomen in de toelichting van het betreffende wetsvoorstel? / hoe wordt er geëvalueerd?
10.	10. Is de informatie rondom artikel 3.1 CW 2016 goed vindbaar?

### 7. Verantwoording in begroting

Eind 2019 publiceert de Algemene Rekenkamer een rapport over verantwoord begroten. De gedachte, dat budget, activiteiten, prestaties en effecten eenduidig te relateren zijn aan elkaar, wordt hier ernstig genuanceerd: “In zijn analyse van de problematiek gaf de minister verder aan dat VBTB ten onrechte een logische keten veronderstelde van beleidsdoelstelling, budget, beleidsinstrumenten, prestaties en uiteindelijk maatschappelijke effecten. In de praktijk kon deze keten veelal niet zo eenvoudig worden gevolgd, zo stelde hij vast. De realisatie van doelstellingen en de effecten daarvan worden beïnvloed door externe factoren, of doordat niet de minister zelf maar anderen het beleid uitvoeren en verantwoordelijk zijn voor de realisatie van de beoogde effecten. Bovendien zijn doelstellingen niet altijd goed in meetbare indicatoren te vertalen”, zo wordt gesteld in dit rapport. Hoewel sinds 1 januari 2018 ook de rijksoverheid verplicht is om aan te geven hoe het nu met de doelstellingen, de doeltreffendheid en de doelmatigheid van het gevoerde beleid is gesteld, zijn de eerste resultaten “niet erg bemoedigend”. Het expliciet hanteren van een beleidstheorie wordt vervolgens als oplossingsrichting gezien: “Met een beleidstheorie maakt de minister expliciet waarom de minister verwacht dat acties en begrotingsuitgaven bijdragen aan de beoogde doelstellingen en de gewenste maatschappelijke resultaten. De theorie hoeft dus niet op voorhand te kloppen, maar moet wel plausibel zijn. Een expliciete en toetsbare beleidstheorie biedt een betere basis om te kunnen leren van beleidsresultaten en evaluaties (klopte de beleidstheorie?) en draagt zo bij aan het beter presteren en functioneren van de rijksoverheid. Die concrete en scherpe lessen uit evaluaties moeten dan wel een plek krijgen bij de beleidsconclusies in het jaarverslag”. Omwille van de toetsbaarheid verdient het de voorkeur om de beleidstheorie te presenteren in de vorm van een doelenboom of een ‘causal map’ van indicatoren en kengetallen. De ervaring met VBTB en VB leert dat in tekst uitgeschreven beleidstheorieën te veel ruimte laten voor wolligheid en interpretatieverschillen. Doelenbomen, zeker in een digitale omgeving met beeldmateriaal en vaste iconen vormen een toegankelijke aanvulling op de klassieke papieren begroting.

Opmerkelijk is, dat de literatuur al geruime tijd wijst op het belang van een expliciet beleidstheorie. Hierin worden dan de veronderstellingen duidelijk gemaakt die men hanteert bij overheidshandelen. De theorie biedt een onderbouwing voor keuzen, scherpt zich naarmate het beleid vordert en dient tevens voor analyse en evaluatie. Gemeenten maken overigens al langere tijd gebruik van

beleidstheorieën. In vrijwel iedere programmabegroting wordt de relatie gelegd tussen beleidsdoelen, activiteiten, indicatoren en kengetallen.