

Evalueren kan je leren

Rekenkamer Almere

Datum vaststelling: april 2004

Inhoudsopgave	Bladzijde
0. Samenvatting _____	5
0.1 Inleiding _____	5
0.2 Resultaten _____	5
0.3 Conclusies _____	6
0.4 Overzicht van aanbevelingen _____	7
1. Inleiding op het onderzoek _____	9
1.1 Algemeen _____	9
1.2 Doelstelling van het onderzoek _____	9
1.3 Onderzoeksvragen _____	9
1.4 Verrichte werkzaamheden _____	10
2. Achtergronden en ontwikkelingen _____	11
2.1 Inleiding _____	11
2.2 Resultaten Werkgroep 2001 op gebied van beleidsevaluatie _____	11
2.3 Beleidscyclus _____	13
2.4 Controle-instrumenten _____	13
3. Bevindingen onderzoeksvraag 1 _____	17
3.1 Inleiding _____	17
3.2 Wijze van totstandkoming van de programmabegroting _____	17
3.3 Resultaten workshop _____	18
3.4 Conclusies en aanbevelingen _____	24
4. Bevindingen onderzoeksvraag 2 _____	27

4.1	Inleiding	27
4.2	Toelichting normenkader	27
4.3	Visie en doelbepaling	29
4.4	Inrichting en uitvoering	29
4.5	Evaluatie	31
4.6	Conclusies en aanbevelingen	31
5	Reactie college van ambtelijke top, college van B&W en nawoord Rekenkamer	35
5.1	Inleiding	35
5.2	Reactie college van Burgemeester en Wethouders	35
5.3	Nawoord Rekenkamer	39
	Bijlagen	41
	Bijlage 1 Geïnterviewde personen	43
	Bijlage 2 Overzicht van relevante documenten	44
	Bijlage 3 Plan van aanpak	45

0. SAMENVATTING

0.1 Inleiding

Eén van de onderzoeken uit het in september 2003 door de raad vastgestelde onderzoeksprogramma van de Rekenkamer Almere, betreft het onderzoek naar het instrument beleidsevaluatie.

De volgende onderzoeksvragen staan centraal in dit onderzoek:

1. Biedt de programmabegroting voldoende (qua kwantiteit en kwaliteit) gegevens om een evaluatie mogelijk te maken?
2. A. Hoe wordt gewaarborgd dat het college meet en weet om bij te kunnen sturen?
B. Hoe wordt gewaarborgd dat het college de raad tijdig en juist informeert over de uitkomsten van evaluatie opdat de raad bij kan sturen?

0.2 Resultaten

Om een antwoord te geven op de eerste onderzoeksvraag heeft de Rekenkamer in een workshop de programmabegroting 2004 doorgelicht aan de hand van een analysekader. Dit analysekader is opgenomen in paragraaf 3.3. Rekeninghoudend met het feit dat dit de eerste programmabegroting is die is opgesteld, constateert de Rekenkamer dat de programmabegroting op een aantal onderdelen nog afwijkt van de gewenste situatie. Hierbij gaat het onder meer over het ontbreken van een expliciet geformuleerde algemene doelstelling, het niet in termen van maatschappelijke effecten uitdrukken van operationele doelstellingen en de constatering dat de link tussen kosten en inspanningen niet eenvoudig te leggen is.

Voor een antwoord op de tweede, tweeledige, onderzoeksvraag is een normenkader opgesteld; hoe zou het proces ingericht moeten zijn om het te beheersen?

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat er geen sprake is van een gezamenlijke visie op evalueren en dat er daardoor ook geen afspraken zijn over de wijze waarop het instrument wordt toegepast. Er vindt evenwel evaluatie-achtig onderzoek plaats.

De meetbaarheid van doelstellingen is volgens betrokkenen in het onderzoek nog een aandachtspunt.

In de planning wordt veelal geen rekening gehouden met de tijd die nodig is voor evalueren. Dit hangt samen met het feit dat de beleidscyclus onvoldoende wordt herkend. Nulmetingen en het vantevoren bedenken welke informatie verzameld moet worden vindt incidenteel plaats. De bewaking op het uitvoeren van toegezegde evaluaties is de verantwoordelijkheid van het college. Voor het college is dit een zaak van de diensten. Binnen de diensten is dit echter niet geregeld. Ook is uit het onderzoek naar voren gekomen dat een nieuw beleidsplan veelal de aanleiding is om te gaan evalueren. Wanneer de beleidscyclus echter wordt gevolgd kan een evaluatie aanleiding zijn om te komen tot een nieuw beleidsplan.

0.3 Conclusies

De conclusies uit dit onderzoek luiden als volgt:

De conclusie van de Rekenkamer is dat de programmabegroting 2004 een stap in de goede richting is om te komen tot een document waarmee de raad kan sturen en, achteraf, kan controleren. De kwaliteit en de kwantiteit van de gegevens in de programmabegroting 2004 dient op een aantal aspecten aanzienlijk verbeterd te worden alvorens de programmabegroting daadwerkelijk gebruikt kan worden om te sturen en te evalueren/controleren. De Rekenkamer realiseert zich dat dit nog een forse inspanning van de ambtelijke organisatie vraagt.

Ten aanzien van de tweede onderzoeksvraag luidt de overall conclusie dat op dit moment niet voldoende is gewaarborgd dat college en raad tijdig en op basis van een evaluatie geïnformeerd worden over de stand van zaken om bij te kunnen sturen.

- Er is in de (ambtelijke) organisatie geen sprake van een gezamenlijke visie op evalueren;
- Het uitvoeren van evaluaties is niet alleen de taak van de Rekenkamer;
- De SMART-heid van de doelstellingen kan, in het kader van de programmabegroting en bij het opstellen van beleidsplannen, verder verbeterd worden;

- De beleidscyclus komt in de dagelijkse werkzaamheden onvoldoende tot uitdrukking;
- Evalueren zit niet ‘tussen de oren’;
- De organisatie is er niet op ingericht om structureel evalueren mogelijk te maken (geen capaciteit voor ingeruimd, geen aandacht voor benodigde kwaliteit, geen nulmetingen, geen gegevensverzameling, geen bewaking op evaluatieafspraken etc).

0.4 Overzicht van aanbevelingen

Aanbevelingen ten aanzien van de programmabegroting:

1. Bouw de programmabegroting op volgens het principe van de doelenboom zoals opgenomen in paragraaf 3.3;
2. Formuleer de doelstellingen in termen van ‘outcome’;
3. Zorg daarbij voor consistentie en volledigheid tussen de verschillende niveaus;
4. Maak een duidelijker onderscheid tussen bestaand beleid en nieuw beleid en laat dit ook in de financiën tot uitdrukking komen;
5. Maak een duidelijker koppeling tussen budgetten en doelstellingen;
6. Benut de informatie onder het kopje ‘Trends en Vraagstukken’ beter door er een analyse van te maken;
7. Evalueer het proces van de totstandkoming van de programmabegroting alvorens aan te vangen met de begroting voor 2005;
8. Betrek de raad in de aanloop voor de begroting van 2005 door voor een aantal programma’s een nadere uitwerking te maken.

Aanbevelingen ten aanzien van de waarborgen in het evaluatie-proces:

9. het is wenselijk om een gezamenlijke visie op evalueren vorm te geven. De Rekenkamer doet hiervoor de volgende suggesties:
 - a. Sluit aan bij het onderscheid in evaluaties dat gemaakt is door de werkgroep 2001 te weten incidentele beleidsevaluaties, vooraf vastgestelde beleidsevaluaties en periodieke beleidsevaluaties;
 - b. Voeg aan de verschillende soorten evaluaties de evaluaties toe die als regulier onderdeel van de beleidscyclus worden uitgevoerd;

- c. Laat de raad ten behoeve van de vooraf vastgestelde beleidsevaluaties jaarlijks of per periode aangeven voor welke thema's zij evaluaties verwacht (aansluiting bij agenda van de raad?);
- d. Neem in een bijlage van de begroting op welke evaluaties het komende jaar aan de raad zullen worden aangeboden;
- e. Overweeg om de capaciteit en de middelen die het college in het kader van artikel 213A ter beschikking heeft in te zetten voor de periodieke systematische doorlichtingen.

10. Bij een besluit om structureler te gaan evalueren dienen de volgende aandachtspunten in het oog gehouden te worden:

- a. De bewaking op toegezegde evaluaties;
- b. De gegevensverzameling ten behoeve van evaluaties;
- c. Benodigde capaciteit;
- d. Benodigde kwaliteit;
- e. Wenselijkheid om evaluaties uit te laten voeren door personen die niet betrokken zijn bij het te onderzoeken beleid;
- f. Het betrekken van relevante externe partijen bij de uit te voeren evaluaties;
- g. Het toevoegen van een onderdeel gericht op de beleidsevaluatie aan het sjabloon voor beleidsvoorstellen;
- h. Het hanteren van een vast sjabloon voor uit te voeren evaluaties;
- i. Het opstellen van een implementatieplan voor de aanbevelingen uit een evaluatie.

11. De Rekenkamer acht het wenselijk dat het college de raad informeert over de wijze waarop met de aanbevelingen uit dit onderzoek is omgegaan. De Rekenkamer verzoekt het college om een jaar na vaststelling van het rapport inzicht te geven in de stand van zaken van de uitvoering van de aanbevelingen.

1. INLEIDING OP HET ONDERZOEK

1.1 Algemeen

Eén van de onderzoeken uit het in september 2003 door de raad vastgestelde onderzoeksprogramma van de Rekenkamer Almere, betreft het onderzoek naar het instrument beleidsevaluatie. De Rekenkamer is voor dit onderzoek als volgt benoemd;

Mw J.W. van Dijk (Groen Links)

Dhr W.M. Gasman (VVD, voorzitter)

Dhr H.J. Hasper (CDA)

Dhr L.M.M. Kokhuis (PvdA, vicevoorzitter)

Mw M. Seighali (PvdA)

Dhr M. Roders¹ (Leefbaar Almere)

Mw K. IJssels (griffie, secretaris)

1.2 Doelstelling van het onderzoek

Het doel van het onderzoek is om in kaart te brengen in hoeverre de gemeente Almere ‘meet en weet’ op het gebied van het bereiken van de gestelde doelen, alsmede aanbevelingen te doen voor verbetering.

1.3 Onderzoeksvragen

In het plan van aanpak dat voor dit onderzoek is opgesteld zijn de volgende onderzoeksvragen opgenomen:

1. Biedt de programmabegroting voldoende (qua kwantiteit en kwaliteit) gegevens om een evaluatie mogelijk te maken?
2. A. Hoe wordt gewaarborgd dat het college meet en weet om bij te kunnen sturen?
B. Hoe wordt gewaarborgd dat het college de raad tijdig en juist informeert over de uitkomsten van evaluatie opdat de raad bij kan sturen?

¹ Dhr Roders is niet in de gelegenheid geweest deel te nemen aan de vergaderingen van de Rekenkamer

1.4 Verrichte werkzaamheden

Om de eerste onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden heeft de Rekenkamer de programmabegroting nader bekeken. Dit is gebeurd in workshopverband met begeleiding vanuit de Stichting de Lokale Rekenkamer. Drie programma's zijn geselecteerd om nader in te zoomen op de mogelijkheid of de gegevens in het programma evalueerbaar/controleerbaar zijn. Het betreft de programma's Onderwijs, Veiligheid en Werk in de stad.

Voor de tweede onderzoeksvraag is de 'ideaal-situatie' in een normenkader vastgelegd. Vervolgens is door het afnemen van interviews en het bekijken van enkele stukken de Almeerse praktijk op dit punt in kaart gebracht. De vergelijking tussen het normenkader en de werkelijke situatie geeft het antwoord op de tweede onderzoeksvraag.

Voor de selectie van te interviewen personen heeft de Rekenkamer twee beleidsplannen geselecteerd. Eén plan is aan het einde van de looptijd en de evaluatiefase is daarmee aangebroken. Dit betreft het beleidsplan verkeersveiligheid. Het andere plan, het beleidsplan detailhandel, wordt binnenkort vastgesteld en heeft daarnaast een zodanig lange looptijd dat het wenselijk is om tussentijds te meten om te weten hoe de stand van zaken is. De commissie heeft besloten interviews te houden met de verschillende functionarissen en verantwoordelijken bij deze beleidsplannen, te weten de beleidsmedewerker, het afdelingshoofd, de dienstdirecteur en de verantwoordelijk wethouder. Daarnaast is in de interviewronde een 'externe partij' betrokken.

Alvorens de interviewverslagen als onderzoeksmateriaal te gebruiken zijn de verslagen ter goedkeuring aan de geïnterviewden voorgelegd. De lijst van geïnterviewde personen en het overzicht van bestudeerde documenten zijn opgenomen in bijlagen 2 en 3.

2. ACHTERGRONDEN EN ONTWIKKELINGEN

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk wordt een korte schets gegeven van de achtergronden en de ontwikkelingen op het terrein van beleidsevaluatie. Deze informatie is bedoeld als achtergrond voor de beoordeling van de onderzoeksresultaten. Achtereenvolgens zullen aan de orde komen de resultaten van de werkgroep 2001 over beleidsevaluatie, de beleidscyclus en de instrumenten voor controle/evaluatie binnen een gemeente.

2.2 Resultaten Werkgroep 2001 op gebied van beleidsevaluatie

In de voorbereiding op de duale werkwijze heeft de werkgroep 2001, de verzamelnaam voor raadsleden uit alle fracties uit de gemeenteraad van Almere voor de periode 1998 – 2002, onder meer gekeken naar het onderwerp beleidsevaluatie. Hieronder wordt in het kort het resultaat van de werkgroep weergegeven.

In haar rapport geeft de werkgroep aan dat het op een meer systematische wijze uitvoeren van beleidsevaluatie de gemeenteraad zicht geeft op de voortgang en doelbereiking van de beleidsuitvoering, waardoor zij haar controlerende rol beter kan waarmaken.

De werkgroep onderscheidt incidentele beleidsevaluatie, vooraf vastgestelde beleidsevaluatie en periodieke beleidsevaluatie. De eerste vindt plaats op ad hoc basis en is een resultante van een politieke afweging. Bij vooraf vastgestelde evaluatie is bij de beleidsvaststelling al bepaald wanneer delen van het beleid worden geëvalueerd. Periodieke evaluatie is een evaluatie die op vastgestelde momenten in de jaar- of meerjarencyclus plaats vindt.

De werkgroep heeft ten behoeve van de vooraf vastgestelde beleidsevaluatie aangegeven dat een sjabloon voor beleidsvoorstellen wenselijk is om er voor te zorgen dat beleidsvoorstellen voldoen aan bepaalde eisen zodat er

geëvalueerd kan worden. Voor dit sjabloon heeft zij het volgende voorstel gedaan:

1. Beleidsdefinitie;
 - a) Analyse van de situatie en beschrijving van het probleem (nulmeting);
 - b) Kader (uitvoering landelijk beleid; aanvulling/bijstelling bestaand beleid; nieuw beleid);
 - c) Risico-analyse; overzicht van obstakels die de realisatie van nieuw beleid kunnen vertragen en/of doorkruisen (bijv. noodzakelijke medewerking van overheden, bestemmingsplanwijzigingen e.d.);
2. Doelstelling nieuw beleid uitgedrukt in meetbare resultaten;
3. Randvoorwaarden, kader waarbinnen uitvoering van het beleid moet plaats vinden (budget, betrokkenheid van marktpartijen, mate waarin uitvoering van beleid interactief met de burgers moet plaatsvinden);
4. Vaststelling eigenaar van beleid;
5. Tijdpad: overzicht van de tussentijdse rapportages die door het college aan de raad worden verstrekt en het moment waarop de eindevaluatie plaats vindt.

Ten aanzien van de periodieke evaluatie heeft de werkgroep aangegeven dat het bij de jaarrekening niet mogelijk is om op alle onderwerpen even diep in te gaan. Om er voor te zorgen dat alle beleidsvelden periodiek gecontroleerd worden moet het werkproces van de raad er op gericht zijn in vier jaar tijd alle beleidsvelden systematisch door te lichten.

Om invulling te geven aan een systematische beleidsevaluatie waarbij de raad als kaderstellend en controlerend orgaan nadrukkelijk betrokken wordt, stelt de werkgroep voor om een commissie in te stellen die zich bezig houdt met beleidsevaluatie. Het voorstel is om de bestaande rekeningcommissie daarvoor om te dopen tot Rekenkamer.

Daarnaast worden onder meer voorstellen gedaan voor het nader uitwerken van een voorstel tot systematische beleidsdoorlichting en het vormgeven van beleidsvoorstellen middels het eerder genoemde sjabloon.

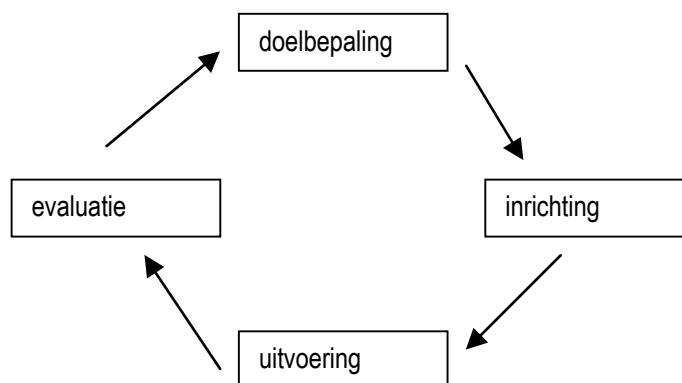
In haar overdachtsdocument aan de nieuwe gemeenteraad heeft de werkgroep 2001 de nieuwe raad onder meer het volgende meegegeven:

Het is belangrijk dat de nieuwe raad meteen in het begin een flink aantal afspraken maakt [...]. De rapporten die er al liggen, zoals van beleidsevaluatie en delegatie, moeten leiden tot bindende afspraken tussen raad en college.

Met dit onderzoek wordt opnieuw aandacht besteed het onderwerp beleidsevaluatie.

2.3 **Beleidscyclus**

De beleidscyclus ziet er als volgt uit:



In het duale stelsel zijn kaderstellen (doelbepaling) en controle (onder meer op basis van evaluaties) de taken van de raad. Het is aan het college om binnen deze kaders zorg te dragen voor de inrichting van een proces om tot uitvoering te kunnen komen. Evaluaties maken deel uit van deze cyclus en dienen als instrument om te beoordelen of de gestelde doelen zijn bereikt en/of om bij te sturen.

2.4 **Controle-instrumenten**

Naast de eerder genoemde evaluaties die onderdeel uitmaken van de beleidscyclus zijn er twee andere instrumenten die een rol kunnen vervullen bij het in kaart brengen van het al dan niet bereiken van doelstellingen.

Onderzoeken door het college in het kader van artikel 213A van de gemeentewet

In artikel 213 A van de gemeentewet is het volgende opgenomen:

1. Het college verricht periodiek onderzoek naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. De raad stelt bij verordening regels hierover.
2. Het college brengt schriftelijk verslag uit aan de raad van de resultaten van de onderzoeken.
3. Het college stelt de rekenkamer of, indien geen rekenkamer is ingesteld, personen die de rekenkamerfunctie uitoefenen, tijdig op de hoogte van de onderzoeken die hij doet instellen en zendt (hem) haar, onderscheidenlijk hen, een afschrift van het het verslag als bedoeld in het tweede lid.

Op basis van dit artikel in de gemeentewet dient het college doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoek uit te voeren. Bij doeltreffendheidsonderzoek gaat het om doelbereiking; het is een synoniem voor beleidsevaluatie.

In de begroting voor 2004 heeft de gemeenteraad 100.000 euro uitgetrokken voor het uitvoeren van deze onderzoeken.

In een verordening is vastgelegd op welke wijze de gemeente Almere invulling geeft aan dit artikel. In de toelichting van de verordening is opgenomen dat het jaar 2004 wordt gebruikt om voorbereidingen te treffen waarbij ook de methode van onderzoek nader uitgewerkt zal worden. Vanaf 2005 zal het reguliere aantal onderzoeken worden uitgevoerd. Het in de begroting opgenomen budget is bepalend voor het aantal uit te voeren onderzoeken.

Voor de feitelijke uitvoering van onderzoek wordt, om de onafhankelijkheid te waarborgen, gedacht aan een team bestaande uit:

- een vertegenwoordiger van de in het onderzoek betrokken afdeling
- een medewerker met ervaring in het doen van onderzoek, bijvoorbeeld de AO/IC functionaris
- een medewerker van de afdeling Onderzoek & Statistiek.

Rekenkameronderzoeken ex artikel 81 gemeentewet

In de gemeentewet is opgenomen dat iedere gemeente met ingang van 1 januari 2006 een rekenkamer of rekenkamerfunctie moet hebben.

Rekenkameronderzoek richt zich naar doelmatigheid en rechtmatigheid ook op doeltreffendheid (beleidsevaluatie).

In Almere is reeds gestart met een Rekenkamer(commissie). De Rekenkamer concentreert zich in eerste instantie op doelmatigheids- en doeltreffendheidsonderzoeken.

BEVINDINGEN ONDERZOEKSVRAAG 1

3.1 Inleiding

In paragraaf 3.2 en 3.3 worden de resultaten gegeven voor de beantwoording van de eerste onderzoeksvraag. Deze onderzoeksvraag luidt als volgt:

Biedt de programmabegroting voldoende (qua kwantiteit en kwaliteit) gegevens om een evaluatie mogelijk te maken?

Gestart wordt met een korte schets te geven van de wijze waarop de programmabegroting tot stand is gekomen. In paragraaf 3.3 wordt vervolgens het resultaat van de workshop onder begeleiding van Stichting de Lokale Rekenkamer weergegeven. In paragraaf 3.4 worden conclusies en aanbevelingen voor de eerste onderzoeksvraag weergegeven.

3.2 Wijze van totstandkoming van de programmabegroting

Een werkgroep bestaande uit raadsleden voorzien van ambtelijke ondersteuning heeft een dummy-begroting gemaakt. In deze dummy-begroting is de begroting voor 2003 omgewerkt tot een duale begroting met programma's. Deze dummy-begroting is vervolgens in een aparte sessie met de raad besproken. Daarmee stond de programma-indeling voor de begroting van 2004 vast.

De door de raad geamendeerde dummybegroting is vervolgens door het ambtelijk apparaat als uitgangspunt genomen voor het opstellen van de begroting. Vervolgens is in een werkgroep het beleidsmatige deel van de programmabegroting opgepakt. In deze werkgroep waren de verschillende diensten vertegenwoordigd.

De diensten is gevraagd om de volgende informatie aan te leveren;

- bestaand beleid: alle door de raad vastgestelde nota's;
- trends en vraagstukken: welke ontwikkelingen (positief en negatief) zijn op dit programma te verwachten;
- wat willen we (=raad) bereiken: destilleren uit vastgestelde beleidsnota's, nieuwe externe ontwikkelingen of nieuw beleid. Gevraagd werd deze doelstellingen meetbaar te formuleren;

- wat gaan we er voor doen: wat zijn concrete activiteiten/maatregelen om doelstellingen te realiseren.

Daarnaast is diensten gevraagd om, voor zover aanwezig, kerngegevens en operationele doelstellingen aan te leveren. Ook de afdeling Onderzoek en Statistiek zou kerngegevens en gegevens ten behoeve van de operationele doelstellingen aanleveren.

Het onderdeel 'wat mag het kosten' is vervolgens later door de afdeling financiën ingevuld.

De ambtelijke projectleider heeft aangegeven dat het maken van een programmabegroting gezien moet worden als een groeiproces. De aangeleverde informatie was van verschillende kwaliteit, waardoor de afdeling Onderzoek en Statistiek niet in staat was bij elk programma goede meetgegevens te leveren. De ambtelijk projectleider heeft aangegeven volgend jaar te streven naar eerdere betrokkenheid van de raad bij het opstellen van de programmabegroting. Daarnaast zal getracht worden het beleidsmatige en financiële deel meer te integreren.

3.3 Resultaten workshop

In een workshop onder leiding van stichting de Lokale Rekenkamer heeft de Rekenkamer de programmabegroting 2004 doorgelicht. Daarvoor is allereerst stil gestaan bij de achtergronden van de programmabegroting. Vervolgens is een analysekader neergezet om de programmabegroting door te lichten. Met dit analysekader zijn enkele programma's uit de programmabegroting 2004 doorgenomen. Deze drie onderdelen, te weten de achtergronden, het analysekader en de resultaten van de analyse, komen in deze paragraaf aan bod.

Achtergronden

Met het duale systeem is een scheiding van bevoegdheden van college en raad doorgevoerd, waarbij de raad een volksvertegenwoordigende, een kaderstellende en een controlerende rol heeft. Waar in het monistische stelsel veelal op input werd gestuurd, wordt nu op 'outcome' gestuurd.

Met de programmabegroting kan de Gemeenteraad invulling geven aan het kaderstellen; er kan gestuurd worden op doelstellingen en prestaties. Per programma bepaalt de raad:

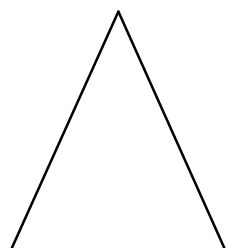
‘wat willen we bereiken?’ en ‘wat mag het kosten?’. Het college geeft per programma aan wat het er voor gaat doen.

Het college legt verantwoording af over de uitvoering; ‘wat hebben we gedaan binnen de door de raad gestelde kaders?’. Vervolgens controleert de raad of bereikt is wat de raad wilde bereiken en of binnen het daarvoor beschikbaar gestelde budget is gebleven. Om deze controle mogelijk te maken moeten de kaders duidelijk en helder gesteld zijn.

Analysekader

De analyse richt zich op de kwaliteit van de informatie in de programmabegroting en op de vraag of de raad hiermee kan sturen en daarmee ook kan controleren.

Per programma worden de volgende onderdelen als noodzakelijk beschouwd:



- | | | |
|---|---|----------------------------|
| 1. Algemene doelstelling per programma | } | Wat willen we bereiken? |
| 2. Hoofddoelstellingen/ deelprogramma's | | |
| 3. Subdoelstellingen | | |
| 4. Prestatiedoelstellingen | — | Wat gaan we daarvoor doen? |
| 5. Financiën | — | Wat mag het kosten? |

Deze onderdelen zouden in de vorm van een (doelen) boom kunnen worden weergegeven.

In onderstaande tabel is per onderdeel het nut aangegeven, daarnaast zijn de criteria weergegeven:

Onderdeel	Nut	Criteria
Algemene doelstelling per programma	<ul style="list-style-type: none"> • Geeft visie/missie per programma • Helpt de politieke discussie • Biedt transparantie 	<ul style="list-style-type: none"> • Beoogd maatschappelijk effect (toestand in de samenleving) is geformuleerd

Onderdeel	Nut	Criteria
	naar buiten <ul style="list-style-type: none"> • Formuleert ‘outcome’ 	
Hoofddoelstellingen/ deelprogramma’s	<ul style="list-style-type: none"> • Geeft visie weer per deelprogramma / thema • Helpt de breedte van het beleid te ondervangen • Formuleert ‘outcome’ 	<ul style="list-style-type: none"> • Beoogd maatschappelijk effect is geformuleerd • Consistent met de algemene doelstelling • Dekt de algemene doelstelling volledig af
Subdoelstellingen	<ul style="list-style-type: none"> • Vertaling van hoofddoelstellingen in subdoelen • Helpt de vertaalslag van abstract naar concreet • Formuleert ‘outcome’ 	<ul style="list-style-type: none"> • Beoogd maatschappelijk effect is geformuleerd • Consistent met de hoofddoelstellingen • Dekken hoofddoelstellingen volledig af • Doelen zijn SMART (Specifiek, Meetbaar, Afgestemd/Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden) geformuleerd
Prestatiedoelstellingen	<ul style="list-style-type: none"> • Vertaling van subdoelen in concrete activiteiten/maatregelen • Formuleert ‘output’ 	<ul style="list-style-type: none"> • Consistent met de subdoelstellingen • Dekt de subdoelstellingen volledig af • Doelen zijn SMART geformuleerd
Financiën	<ul style="list-style-type: none"> • Weergeven van kosten per 	<ul style="list-style-type: none"> • Inzicht in kosten per doel

Onderdeel	Nut	Criteria
	programma (=financieel kader voor de Raad)	<ul style="list-style-type: none"> • Bij voorkeur op niveau van subdoelstellingen • Autorisatieniveau van de raad

Resultaten van de analyse

Voor de analyse zijn drie programma's geselecteerd, te weten:

- 2.7 Onderwijs
- 2.10 Veiligheid
- 2.11 Werk in de stad

De programma's uit de begroting van de gemeente Almere zijn volgens een vast stramien opgebouwd en bestaan uit de volgende onderdelen:

- a. Hoofdkenmerken
- b. Bestuurlijke kaders
- c. Trends en vraagstukken
- d. Wat willen we bereiken
- e. Operationele doelstellingen
- f. Wat gaan we daarvoor doen
- g. Wat mag het kosten

De bevindingen van de Rekenkamer zijn als volgt:

Hoofdkenmerken

Uit de hoofdkenmerken van de programma's kunnen één of meerdere doelstellingen worden afgeleid. De tekst onder de titel hoofdkenmerken van het programma 'werk in de stad' bijvoorbeeld, luidt als volgt:

‘De thema’s waar het in dit programma om draait zijn het vasthouden van de bestaande en het creëren van nieuwe werkgelegenheid, het bevorderen van de afstemming tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt met o.a. aandacht voor het beroepsonderwijs en het begeleiden van werkzoekenden naar betaalde arbeid. Daarnaast maatschappelijke uitsluiting te voorkomen door sociale activering en een aanbod van zorg. Verder is in dit programma opgenomen de omzet van de bedrijfsterrinen die veruit het grootste deel van dit programma in financiële zin uitmaakt.’

Hieruit kunnen drie (hoofd)doelstellingen worden afgeleid;

1. Het vasthouden van de bestaande en het creëren van nieuwe werkgelegenheid;
2. Het bevorderen van de afstemming tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt met o.a. aandacht voor het beroepsonderwijs en het begeleiden van werkzoekenden naar betaalde arbeid;
3. Maatschappelijke uitsluiting voorkomen door sociale activering en een aanbod van zorg.

De Rekenkamer verwacht dat het de overzichtelijkheid van het programma ten goede zal komen wanneer in het programma een onderscheid wordt gemaakt tussen deze hoofddoelstellingen of deelprogramma’s.

Door het ontbreken van een expliciet geformuleerde algemene doelstelling en de daarbij behorende hoofddoelstellingen kan niet beoordeeld worden of er sprake is van consistentie en volledigheid.

Wat willen we bereiken?

Naar de mening van de Rekenkamer zijn de doelen onder bovengenoemd kopje veelal niet geformuleerd in termen van maatschappelijke effecten, maar meer in termen van inspanningen. Een voorbeeld uit het programma Onderwijs. Onder het kopje ‘wat willen wij bereiken?’ staat vermeld: ‘een bijdrage aan de sociale cohesie binnen Almere’ en ‘een impuls aan de economische ontwikkeling van Almere’.

Operationele doelstellingen

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat onder de noemer operationele doelstellingen een opsomming volgt van prestatie-indicatoren en dat deze niet geformuleerd zijn in termen van maatschappelijk effect. Een

aandachtspunt is ook de aansluiting bij de (algemene) doelstelling. Daarnaast is geconstateerd dat veel gegevens in de overzichten nog ontbreken.

Wat gaan we er voor doen?

Onder deze noemer zijn de te verrichten inspanningen opgesomd. De Rekenkamer constateert dat veel inspanningen gericht zijn op ‘plannen maken’. Onder ‘wat gaan we er voor doen?’ in het programma werk in de stad zijn onder meer de volgende inspanningen opgesomd:

- het opstellen van een nota gesubsidieerde arbeid
- het opstellen van een nota sociale activering en zorg

Dit zijn geen activiteiten/maatregelen direct gericht op de Almeerse samenleving, maar slechts instrumenten om tot die activiteiten/maatregelen te komen. Een plan opstellen zegt op zichzelf niets over de doelstellingen.

De Rekenkamer constateert daarnaast dat de relatie tussen de genoemde inspanningen en hetgeen we willen bereiken niet altijd eenduidig is. Wat heeft bijvoorbeeld de energie en CO2 besparende maatregelen in schoolgebouwen en –voorzieningen te maken met de doelstelling om kwalitatief onderwijs op allerlei niveaus en voor allerlei doelgroepen aan te bieden?

Wat mag het kosten?

De Rekenkamer constateert dat de link tussen de kosten en de inspanningen niet eenvoudig te leggen is. In de tabel onder ‘wat mag het kosten?’ in het programma ‘werk in de stad’ komt Economische Zaken bijvoorbeeld niet voor.

Doordat de link tussen inspanningen en kosten niet te maken is, is er sprake van een vaststelling op hoog budgetniveau. Hierdoor kan de controlerende taak van de raad niet voldoende worden ingevuld.

Overig

De Rekenkamer is van mening dat de informatie die is opgenomen onder de noemer ‘Trends en vraagstukken’ van grotere waarde zou kunnen zijn wanneer deze in de vorm van een analyse zou worden neergezet. Deze

analyse zou als opmaat kunnen dienen voor het formuleren van een algemene doelstelling voor een programma.

Onder de noemer 'Bestuurlijke kaders' volgt een opsomming van nota's waarvan de relevantie niet altijd duidelijk is doordat de link met de doelstellingen niet gemaakt is. De Rekenkamer is van mening dat deze opsomming meer betekenis krijgt wanneer een duidelijke relatie wordt gelegd met de in de nota's opgenomen kaders.

Door een onderscheid te maken tussen bestaand beleid en nieuw beleid, en dat ook in de financiën tot uitdrukking te brengen, ontstaat naar de mening van de Rekenkamer een duidelijker beeld over het speelveld voor de Gemeenteraad.

3.4 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk stond de volgende onderzoeksvraag centraal: 'Biedt de programmabegroting voldoende (qua kwantiteit en kwaliteit) gegevens om een evaluatie mogelijk te maken?'

De conclusie van de Rekenkamer is dat de programmabegroting 2004 een stap in de goede richting is om te komen tot een document waarmee de raad kan sturen en, achteraf, kan controleren. De kwaliteit en de kwantiteit van de gegevens in de programmabegroting 2004 dient op een aantal aspecten aanzienlijk verbeterd te worden alvorens de programmabegroting daadwerkelijk gebruikt kan worden om te sturen en te evalueren/controleren. De Rekenkamer realiseert zich dat dit nog een forse inspanning van de ambtelijke organisatie vraagt.

De Rekenkamer doet de volgende aanbevelingen:

1. Bouw de programmabegroting op volgens het principe van de doelenboom zoals opgenomen in paragraaf 3.3;
2. Formuleer de doelstellingen in termen van 'outcome';
3. Zorg daarbij voor consistentie en volledigheid tussen de verschillende niveaus;

4. Maak een duidelijker onderscheid tussen bestaand beleid en nieuw beleid en laat dit ook in de financiën tot uitdrukking komen;
5. Maak een duidelijker koppeling tussen budgetten en doelstellingen;
6. Benut de informatie onder het kopje 'Trends en Vraagstukken' beter door er een analyse van te maken;
7. Evalueer het proces van de totstandkoming van de programmabegroting alvorens aan te vangen met de begroting voor 2005;
8. Betrek de raad in de aanloop voor de begroting van 2005 door voor een aantal programma's een nadere uitwerking te maken.

4 BEVINDINGEN ONDERZOEKSVRAAG 2

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk worden de resultaten weergegeven voor de beantwoording van de tweede, tweeledige, onderzoeksvraag. Deze onderzoeksvraag luidt als volgt:

Hoe wordt gewaarborgd dat het college meet en weet om bij te kunnen sturen?

Hoe wordt gewaarborgd dat het college de raad tijdig en juist informeert over de uitkomsten van evaluatie opdat de raad bij kan sturen?

Om deze onderzoeksvraag te kunnen beantwoorden is een normenkader opgesteld. In dit normenkader worden de te verwachten beheersingsmaatregelen weergegeven voor de risico's die in het evaluatieproces kunnen spelen. In paragraaf 4.2 wordt het normenkader nader toegelicht.

Voor het weergeven van de bevindingen worden de verschillende stappen uit de beleidscyclus aangehouden. In de kantlijn wordt de normatiek waaraan getoetst is weergegeven. In paragraaf 4.3 gaat het om visie op evalueren en doelbepaling, in paragraaf 4.4 wordt ingegaan op inrichting en uitvoering van evaluaties. In paragraaf 4.5 wordt ingegaan op de evaluatiefase. In paragraaf 4.6 worden de conclusies en aanbevelingen weergegeven.

4.2 Toelichting normenkader

Voor het opstellen van het normenkader wordt uit gegaan van de verschillende stappen uit de beleidscyclus. Per stap is vervolgens geïnventariseerd welke risico's of mogelijke problemen zich voor kunnen doen waardoor het doel (van het instrument) beleidsevaluatie niet bereikt wordt. Om deze risico's af te dekken zou voorzien moeten zijn in een aantal beheersingsmaatregelen. Deze beheersingsmaatregelen vormen de normatiek waaraan in dit deel van het onderzoek getoetst is. Hierna wordt in tabelvorm de normatiek weergegeven.

Stap in beleidscyclussen	Risico/mogelijk probleem	Beheersingsmaatregel
Doelbepaling	<ul style="list-style-type: none"> • Er is geen visie op evalueren • Doel is niet concreet en meetbaar genoeg om te evalueren 	<ul style="list-style-type: none"> • Gezamenlijke visie op evalueren ontwikkelen en uitdragen • SMART doelstelling (specifiek, meetbaar, afgestemd/acceptabel, realistisch, tijdgebonden)
Inrichting	<ul style="list-style-type: none"> • Geen of niet voldoende aandacht voor benodigde menskracht/middelen om evaluatie uit te kunnen voeren 	<ul style="list-style-type: none"> • In een jaarplan evaluaties expliciet opnemen en inplannen • In een beleidsplan de evaluatie expliciet opnemen en inplannen • Naast kwantiteit aandacht voor kwaliteit menskracht
Uitvoering	<ul style="list-style-type: none"> • geen meetgegevens beschikbaar • geen gegevens om mee te vergelijken • evaluatie wordt niet (tijdig) uitgevoerd 	<ul style="list-style-type: none"> • van te voren bedenken welke gegevens verzameld moeten worden • nulmeting uitvoeren • Evaluatiemomenten afspreken • Bewaking van evaluatiemoment organiseren
Evaluatie	<ul style="list-style-type: none"> • er wordt niet geleerd van resultaten evaluatie • er wordt niet geleerd van evaluatieproces 	<ul style="list-style-type: none"> • Implementatieplan koppelen aan aanbevelingen • Verbetermogelijkheden in het proces expliciet maken

4.3 Visie en doelbepaling

Uit de interviews voor dit onderzoek is een eenduidig beeld over evalueren naar voren gekomen. Iedereen is van mening dat er op gestructureerde wijze geëvalueerd zou moeten worden, maar op dit moment gebeurt dat niet.

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat er geen sprake is van een gezamenlijke visie op evalueren en dat er daardoor ook geen afspraken zijn over de wijze waarop het instrument wordt toegepast. Dat wil niet zeggen dat er niet geëvalueerd wordt, op diverse momenten en op verschillende terreinen wordt er evaluatie-achtig onderzoek uitgevoerd.

Respondenten zijn van mening dat het instrument beleidsevaluatie een nuttig instrument is om inzichtelijk te maken in hoeverre doelstellingen bereikt zijn. In de dagelijkse praktijk blijken de beleidscyclus en ook het onderdeel evalueren uit beeld te raken. Gesignaleerd wordt dat het aankondigen van een evaluatie soms wordt gebruikt om een moeilijk voorstel door de besluitvorming te krijgen. In deze gevallen wordt de term ‘evaluatie’ als mantra voor het beleidsproces gebruikt. Ook is aangegeven dat politieke motieven een rol kunnen spelen bij het niet evalueren; niet altijd wordt het wenselijk gevonden de resultaten inzichtelijk te maken. Respondenten hebben aangegeven dat het wenselijk is om, wanneer besloten wordt beleidsevaluatie gestructureerder toe te passen, ook te zorgen voor het benoemen van hoofdthema’s waarop geëvalueerd zou moeten worden alsmede het zorgdragen voor de benodigde instrumenten.

Betrokkenen in het onderzoek geven aan dat de meetbaarheid van de doelstellingen met de komst van de programmabegroting verbeterd is, maar dat er nog verdere verbeteringen mogelijk zijn. De programmabegroting 2004 wordt gezien als eerste stap in de goede richting.

4.4 Inrichting en uitvoering

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat in de planning veelal geen rekening wordt gehouden met de tijd die nodig is voor evalueren. Dit hangt samen met het feit dat de beleidscyclus onvoldoende wordt herkend en er veelal geen expliciete evaluaties worden uitgevoerd.

Het uitvoeren van een evaluatie behoort naar de mening van de respondenten tot het takenpakket van de beleidsmedewerker. Bij de werving van nieuwe medewerkers wordt niet expliciet aandacht besteed aan de

Gezamenlijke visie op evalueren

SMART-doelstellingen

In een jaarplan evaluaties expliciet opnemen
Bij beleidsplan mensen en middelen inplannen voor evaluatie
Aandacht voor kwaliteit t.b.v. evalueren

kwaliteiten die nodig zijn om een evaluatie uit te kunnen voeren. Beleidsmedewerkers worden geacht ook evaluaties uit te kunnen voeren. Voor 'beladen' onderwerpen wordt het door geïnterviewden wenselijk geacht een externe met de evaluatie te belasten. Daarnaast geven respondenten aan dat beleidsmedewerkers zodanig betrokken zijn bij hun beleidsveld dat het de vraag is of zij objectief genoeg zijn om een evaluatie uit te kunnen voeren.

Van te voren bedenken welke gegevens verzameld moeten worden
Uitvoeren van een nulmeting

Het uitvoeren van een nulmeting en het vantevoren bedenken welke gegevens verzameld moeten worden, gebeurt op dit moment incidenteel. Dit hangt samen met het feit dat er op dit moment nog niet veel expliciete evaluaties worden uitgevoerd.

Op het terrein van verkeersveiligheid is aangegeven dat het mogelijk is gebruik te maken van reeds verzamelde gegevens als nulmeting. Ten aanzien van het detailhandelbeleid is aangegeven dat de gegevensverzameling op dit moment gestructureerder plaats vindt dan voorheen.

Evaluatiemoment afspreken; hoe vaak wil je als raad en college geïnformeerd worden
Bewaking van evaluatiemoment organiseren

Uit het onderzoek komt enerzijds naar voren dat er geen vaste afspraken zijn over de momenten waarop college en raad worden geïnformeerd. Anderzijds wordt aangegeven dat dit in de bestuursopdracht voor beleidsontwikkeling geregeld is. In de praktijk wordt de informatie die nodig is om 'vinger aan de pols' te houden veelal uitgewisseld in het reguliere overleg tussen de wethouder en de dienst of afdeling. De wethouder besluit op basis van deze informatie of het nodig of wenselijk is om ook de raad te informeren. Bewaking op het uitvoeren van toegezegde evaluaties is de verantwoordelijkheid van het college. Voor het college is het een zaak van de diensten, maar dit is niet geregeld binnen diensten. Opgemerkt is dat het over elkaar heen duikelen van ambities en plannen een risico vormt voor het volgens afspraak informeren van raad en college. Dit wordt geïllustreerd door een voorbeeld op het terrein van verkeersveiligheid. In het beleidsplan verkeersveiligheid 1998 - 2003 is opgenomen dat de gemeenteraad jaarlijks een evaluatie tegemoet kan zien. Deze evaluaties zijn niet uitgevoerd. De ambtenaren die op dit moment betrokken zijn bij het verkeersveiligheidsbeleid waren niet op de hoogte van deze passage in het beleidsplan.

Implementatieplan koppelen aan aanbevelingen
Verbetermogelijkheden in het evaluatieproces expliciet maken

4.5 Evaluatie

Uit het onderzoek is naar voren gekomen dat impliciete evaluaties veelal worden gebruikt voor het opstellen van een beleidsplan. Daarmee worden de aandachtspunten uit de evaluatie meegenomen in het nieuwe plan. Wanneer er sprake is van een expliciete evaluatie wordt een implementatieplan opgesteld. De Rekenkamer constateert dat de beleidscyclus hierbij niet geheel wordt gevolgd; de aanleiding om een beleidsplan aan te passen is niet gelegen in de resultaten van een evaluatie, het aanpassen van een beleidsplan daarentegen is aanleiding om te gaan evalueren.

Er is op dit moment geen sprake van het ‘evalueren’ van het evaluatieproces.

4.6 Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk stonden de volgende onderzoeksvragen centraal:

- A. Hoe wordt gewaarborgd dat het college meet en weet om bij te kunnen sturen?
- B. Hoe wordt gewaarborgd dat het college de raad tijdig en juist informeert over de uitkomsten van evaluatie opdat de raad bij kan sturen?

Op basis van dit onderzoek worden de volgende conclusies getrokken:

- Er is in de (ambtelijke) organisatie geen sprake van een gezamenlijke visie op evalueren;
- Het uitvoeren van evaluaties is niet alleen de taak van de Rekenkamer;
- De SMART-heid van de doelstellingen kan, in het kader van de programmabegroting en bij het opstellen van beleidsplannen, verder verbeterd worden;
- De beleidscyclus komt in de dagelijkse werkzaamheden onvoldoende tot uitdrukking;
- Evalueren zit niet ‘tussen de oren’;
- De organisatie is er niet op ingericht om structureel evalueren mogelijk te maken (geen capaciteit voor ingeruimd, geen aandacht voor benodigde kwaliteit, geen nulmetingen, geen gegevensverzameling, geen bewaking op evaluatieafspraken etc).

Overall conclusie is dat op dit moment niet voldoende is gewaarborgd dat college en raad tijdig en op basis van een evaluatie geïnformeerd worden over de stand van zaken om bij te kunnen sturen.

Aanbevelingen

9. Het is wenselijk om een gezamenlijke visie op evalueren vorm te geven.

De Rekenkamer doet hiervoor de volgende suggesties:

- Sluit aan bij het onderscheid in evaluaties dat gemaakt is door de werkgroep 2001 te weten incidentele beleidsevaluaties, vooraf vastgestelde beleidsevaluaties en periodieke beleidsevaluaties;
- Voeg aan de verschillende soorten evaluaties de evaluaties toe die als regulier onderdeel van de beleidscyclus worden uitgevoerd;
- Laat de raad ten behoeve van de vooraf vastgestelde beleidsevaluaties jaarlijks of per periode aangeven voor welke thema's zij evaluaties verwacht (aansluiting bij agenda van de raad?);
- Neem in een bijlage van de begroting op welke evaluaties het komende jaar aan de raad zullen worden aangeboden;
- Overweeg om de capaciteit en de middelen die het college in het kader van artikel 213A ter beschikking heeft in te zetten voor de periodieke systematische doorlichtingen.

10. Bij een besluit om structureler te gaan evalueren dienen de volgende aandachtspunten in het oog gehouden te worden:

- De bewaking op toegezegde evaluaties;
- De gegevensverzameling ten behoeve van evaluaties;
- Benodigde capaciteit;
- Benodigde kwaliteit;
- Wenselijkheid om evaluaties uit te laten voeren door personen die niet betrokken zijn bij het te onderzoeken beleid;
- Het betrekken van relevante externe partijen bij de uit te voeren evaluaties;

- Het toevoegen van een onderdeel gericht op de beleidsevaluatie aan het sjabloon voor beleidsvoorstellen;
- Het hanteren van een vast sjabloon voor uit te voeren evaluaties;
- Het opstellen van een implementatieplan voor de aanbevelingen uit een evaluatie.

11. De Rekenkamer acht het wenselijk dat het college de raad informeert over de wijze waarop met de aanbevelingen uit dit onderzoek is omgegaan. De Rekenkamer verzoekt het college om een jaar na vaststelling van het rapport inzicht te geven in de stand van zaken van de uitvoering van de aanbevelingen.

5 REACTIES AMBTELIJKE TOP EN COLLEGE VAN B&W EN NAWOORD REKENKAMER

5.1 Inleiding

In het kader van hoor en wederhoor is het concept-rapport voorgelegd voor een reactie aan zowel de ambtelijke top als aan het college van Burgemeester en Wethouders. De reactie van de ambtelijke top heeft, voor zover door de Rekenkamer relevant geacht, geleid tot aanpassing van het rapport. De reactie van het college is integraal in dit rapport opgenomen in paragraaf 5.2. In paragraaf 5.3 volgt een reactie van de Rekenkamer op deze reactie.

5.2 Reactie college van Burgemeester en Wethouders

Geachte heer Gasman,

In uw brief van 29 januari 2004 verzoekt u om een reactie van ons college op het conceptrapport Beleidsevaluatie.

Ten eerste willen wij u dank zeggen dat we een eerste reactie kunnen geven op dit rapport. Het rapport is voor een groot deel constaterend en de constatering zijn vaak ook terecht. Wat wordt gemist in het stuk is een impuls voor en sturing op het totale proces van kaderstelling, doelformulering tot evaluatie.

U had in uw brief een reactie gevraagd voor 12 februari, helaas konden wij daar niet aan tegemoet komen, we verzoeken u in het vervolg ons meer tijd te geven voor een reactie.

De conclusie van de Rekenkamer dat de programmabegroting 2004 een stap in de goede richting is om te komen tot een document waarmee de raad kan sturen en achteraf kan controleren wordt onderschreven, ook de conclusie dat dit nog een forse inspanning van de ambtelijke organisatie vraagt. Wij zijn echter van mening dat dit ook een forse inspanning van de raad zal vragen. Evaluatie kan niet zonder het stellen van kaders en doelstellingen. De raad moet met de doelstellingen actief instemmen, maar ook instemmen

met de activiteiten, inclusief middelen, die het college, en daarmee het ambtelijk apparaat, daarvoor gaan uitvoeren. In dit rapport wordt hier minimaal aandacht aan besteed.

Ten aanzien van de aanbevelingen merken wij het volgende op:

De doelenboom zoals opgenomen in paragraaf 3.3, namelijk het definiëren van algemene doelstellingen, hoofddoelstellingen, subdoelstellingen, prestatiedoelstellingen en financiën is een goed handvat om bij de volgende programmabegroting te gebruiken. Het theoretisch kader klopt ook en het zal ook het streven zijn om dit te bereiken. Echter de praktijk leert dat het meten van de resultaten van activiteiten op het niveau van maatschappelijke effecten een weerbarstige materie is. Je kunt wel goed meten wat je doet (“output”), maar het is moeilijk te bepalen of het maatschappelijke effect dat wordt bereikt (“outcome”), ook bereikt is door hetgeen je hebt gedaan.

Daarom zal het formuleren van doelstellingen in termen van outcome ook een groeiproces moeten zijn. Eerst wordt gekeken naar de output, is hetgeen is toegezegd om te doen ook gedaan en met welk budget. Op termijn zouden (betere en vollediger) outcome-formuleringen mogelijk zijn.

Ook zal bij de komende begroting meer aandacht zijn voor consistentie en volledigheid van de verschillende niveau's. We zijn van mening dat de scheiding tussen nieuw en bestaand beleid financieel duidelijk in het programma is opgenomen. De scheiding tussen bestaand en nieuw beleid op de doelstellingen en activiteiten worden nadrukkelijker aangegeven.

De koppeling tussen budgetten en doelstellingen loopt via de producten. De programma's in de begroting worden vertaald in producten voor de productenbegroting voor het college, ze staan derhalve niet uitgebreid genoemd in de programmabegroting, maar in de productenbegroting. Een opzet om te komen tot een productenbegroting op basis van de programmabegroting is dit jaar nog niet als zodanig geïnitieerd. Door de grote inzet van capaciteit voor Bedrijf op Orde, het uitwerken van de beheersverordeningen, de acties voortvloeiende uit de boardletter en de doorontwikkeling van de organisatie heeft dit minder hoge prioriteit gehad. Bovendien wordt gewerkt aan een productenlijst, die landelijk als verplichte lijst wordt opgelegd.

De doelstellingen die in de programmabegroting zijn opgenomen zijn in eerste instantie gebaseerd op bestaand beleid. Om de kansen en

bedreigingen voor die doelstellingen inzichtelijk te maken en daarmee te signaleren dat er op termijn mogelijk een wijziging van doelstellingen nodig kan zijn worden de trends en vraagstukken opgeschreven. Daarvoor is het onderdeel trends en vraagstukken opgenomen.

Het proces van de totstandkoming van de programmabegroting moet inderdaad worden geëvalueerd, zowel door college als raad. De raad zal betrokken moeten blijven bij het opstellen van de programmabegroting. Zowel de evaluatie van het proces als het betrekken van de raad bij het opstellen van een aantal programma's moet voor de zomer zijn afgerond om de begroting tijdig aan de raad te kunnen aanbieden. Dit betekent wel een extra inzet zowel van de raad als van de ambtelijke organisatie op korte termijn. De uitwerking zal in overleg met de griffie plaats kunnen vinden.

Bij de conclusies op de vragen "Hoe wordt gewaarborgd dat het college meet en weet om bij te sturen" en "Hoe wordt gewaarborgd dat het college de raad tijdig en juist informeert over de uitkomsten van evaluatie opdat de raad bij kan sturen?" viel ons het volgende op. Naast een controlerende rol, heeft de raad ook een kaderstellende rol. Opvallend is dat de raad in deze vraagstelling en de conclusie een passieve, abstracte rol krijgt toebedeeld.

Op de aanbevelingen geven wij de volgende reactie:

De visie van ons college over evaluatie is de volgende. Evaluatie van en verantwoording over het bestaande beleid vindt ieder jaar plaats bij de jaarrekening. Daar wordt vermeld wat is bereikt, wat de kosten zijn geweest en waarom er afwijkingen zijn geweest. Op basis van die jaarrekening kan de raad of het college aangeven waar men denkt bij te sturen. Ook is er de mogelijkheid om dan op onderwerpen een verdiepingsslag te maken, een effectiviteits- of een efficiencyonderzoek te doen. Daarnaast kan de raad via de Rekenkamer onderzoeken instellen op grond van artikel 81 jo 213A en is een periodieke systematische doorlichting verplicht. Voor dit laatste wordt thans een proces opgezet. Het college is een voorstander om de systematiek van evalueren en de voortgangsrapportages in de P&C-cyclus te laten meelopen. De verschillende soorten evaluaties lopen dan daarin mee. Indien voor specifieke onderwerpen evaluaties gewenst zijn zal dit expliciet aan de orde moeten komen bij het opstellen van beleid of bijvoorbeeld bij een bestuursopdracht, ook de evaluatiecriteria moeten worden vastgesteld.

Daarbij moet voor specifieke en intensieve evaluaties geld en capaciteit in het voorstel worden meegenomen. Opgemerkt wordt daarnaast dat het ook voorkomt dat aangekondigde evaluaties niet meer nodig wordt geacht. Tot slot is de cultuur in Almere geweest: doen! Het denken in doelstellingen is iets wat pas sinds kort meer opkomt. Dit is ook door de introductie van de programmabegroting bevorderd, waardoor het meer in het denken wordt ingebed. Ook voor de raad geldt dat er meer gedacht moet zijn voor kaders en doelstellingen. Hierbij hebben zij verschillende opties voor kaderstelling, bijvoorbeeld op het proces of op de inhoud. Belangrijk is dat het type kaderstelling steeds expliciet benoemd wordt. Evaluatie moet onderdeel zijn van het beleids- en beheersinstrumentarium, waar de planning en controlcyclus een onderdeel van is. In de beheersverordening is onder andere artikel 213A van de gemeentewet opgenomen, de periodieke onderzoeken van het college naar de doelmatigheid en doeltreffendheid van het door hem gevoerde bestuur. Hiervoor wordt nu een proces uitgelijnd. De genoemde punten worden meegenomen.

Ons college wacht de discussie in de raad over dit rapport af. Op de aanbevelingen die de raad van dit rapport overneemt én waarbij aan het college wordt gevraagd uitvoering te geven, zullen we een definitieve reactie geven.

Hoogachtend,

burgemeester en wethouders van Almere,

de secretaris,
B.M. Arnold

de burgemeester,
A. Jorritsma-Lebbink

5.3 Nawoord Rekenkamer

In zijn reactie gaat het college een aantal keren in op het feit dat in het onderzoek weinig aandacht wordt besteed aan de kaderstellende rol van de raad. Met het college is de Rekenkamer van mening dat heldere kaders nodig zijn om te kunnen evalueren. Twee vragen staan centraal in het onderzoek. De eerste is of de Programmabegroting voldoende gegevens biedt om een evaluatie mogelijk te maken. De andere vraag heeft betrekking op de waarborgen in het proces om (tijdig) te kunnen beschikken over evaluaties. Kaderstelling op zich heeft geen deel uitgemaakt van het onderzoek.

De Rekenkamer interpreteert de reactie van het college als volgt: het college zal ernaar streven de aanbevelingen ten aanzien van de Programmabegroting te implementeren. De Rekenkamer deelt het standpunt van het college dat de verbeteringen in de Programmabegroting als een groeiproces beschouwd moeten worden. Het zou immers van weinig realisme getuigen wanneer de Rekenkamer zou veronderstellen dat alle aanbevelingen in de eerstvolgende Programmabegroting reeds volledig zijn geïmplementeerd.

Ten aanzien van de aanbevelingen op het gebied van het evaluatieproces proeft de Rekenkamer enige terughoudendheid. Dit wordt veroorzaakt doordat het college niet expliciet op deze aanbevelingen ingaat, maar vooral het standpunt uitspreekt dat de Jaarrekening het moment is voor evaluatie en verantwoording. De Rekenkamer vindt dat de conclusie uit het rapport dat evalueren in de organisatie ‘niet tussen de oren zit’ door deze uitspraak bevestigd wordt. De Rekenkamer is van mening dat evaluaties als onderdeel van de beleidscyclus moeten worden ingezet om bij te kunnen sturen en inzicht te hebben in de resultaten. Bij het opstellen van de Jaarrekening kan dan uiteraard gebruik worden gemaakt van deze evaluaties.

De Rekenkamer is bovendien van oordeel dat de discussie over dit rapport in de gemeenteraad gebaat is bij een heldere reactie van het college. De Rekenkamer constateert dat het college op een deel van de aanbevelingen niet expliciet ingaat, geen implementatietermijnen aangeeft en voor een deel van zijn reactie de behandeling in de Raad wil afwachten. De Rekenkamer meent echter dat de discussie in de Raad is gebaat bij een duidelijk en

volledig standpunt vooraf van het college ten aanzien van de conclusies en aanbevelingen. Het college is daarom in overweging gegeven om door middel van een separaat memo te reageren op de conclusies en aanbevelingen, inclusief de termijnen die het college nodig acht om de aanbevelingen te kunnen implementeren.

BIJLAGEN

Bijlage 1 Geïnterviewde personen

Naam	Functie
Mw G. Binnema	Beleidsmedewerker Kamer van Koophandel
Dhr T.J.P.M. Boot	Directeur DSO
Mw. B.J. Elgersma	Adviseur Beleid en Strategie
Dhr W.G. Faber	Wethouder
Dhr A. Erkens	Teamleider verkeer en vervoer
Dhr B.M. de Jong	Beleidsmedewerker verkeer en vervoer
Dhr J.H.M. Poels	Afdelingsmanager Economische Zaken
Mw J.E. Sondern	Beleidsmedewerker detailhandel
Mw H.M. Visser	Wethouder

BIJLAGE 2 OVERZICHT VAN RELEVANTE DOCUMENTEN

Rapportage werkgroep 2001 over beleidsevaluatie

Programmabegroting 2004

Nota Detailhandel 2002-2010

Beleidsplan Verkeersveiligheid 1998-2003

BIJLAGE 3 PLAN VAN AANPAK

Plan van aanpak

Onderzoek naar het instrument
Beleidsvaluatie

Rekenkamercommissie Almere
Vastgesteld op: 27 oktober 2003

INHOUDSOPGAVE

BLADZIJD

1.	Inleiding _____	49
1.1	Aanleiding _____	49
1.2	Achtergronden bij het onderzoek _____	49
1.3	Onderzoekscommissie _____	49
2.	Inhoudelijke aanpak _____	50
2.1	Afbakening _____	50
2.2	Doelstelling en onderzoeksvragen _____	50
3.	Uitvoering van het onderzoek _____	51
3.1	Methoden en technieken _____	51
3.2	Tijdsinvestering en planning _____	52
3.3	Communicatie _____	52

1. INLEIDING

1.1 Aanleiding

De gemeenteraad heeft het onderzoeksplan van de Rekenkamer Almere op 25 september 2003 vastgesteld. Onderdeel van dit plan is een onderzoek naar het instrument beleidsevaluatie.

1.2 Achtergronden bij het onderzoek

Raad en college willen maatschappelijke effecten te weegbrengen en doelen bereiken. Om doelen te kunnen bereiken is het van belang om met regelmaat in kaart te brengen wat de stand van zaken is, zodat er bijgestuurd kan worden. Daarnaast is het in kaart brengen van de mate waarin doelen en effecten bereikt zijn van belang voor het afleggen van verantwoording aan burgers.

1.3 Onderzoekscommissie

De commissie voor dit rekenkameronderzoek is als volgt samengesteld:

W. Gasman (trekker)
L. Kokhuis
M. Seighali
H. Hasper
J. van Dijk
M. Roders
K. IJssels (secretaris)

2. INHOUDELIJKE AANPAK

2.1 Afbakening

De rolverdeling in het gemeentebestuur maakt dat de raad verantwoordelijk is voor het stellen van de doelen en het college voor het met de daarvoor ter beschikking gestelde middelen bereiken van de doelen. Vervolgens is het aan de raad om het college hierop te controleren. Bij het instrument beleidsevaluatie zijn derhalve zowel raad als college betrokken.

2.2 Doelstelling en onderzoeksvragen

Het doel van het onderzoek is om in kaart te brengen in hoeverre de gemeente Almere ‘meet en weet’ op het gebied van het bereiken van de gestelde doelen, alsmede aanbevelingen te doen voor verbetering.

De onderzoeksvraag luidt als volgt:
‘Hoe evalueert de gemeente Almere?’

Deze onderzoeksvraag wordt in 2 onderzoeksvragen opgesplitst:

1. Biedt de programmabegroting voldoende (qua kwantiteit en kwaliteit) gegevens om een evaluatie mogelijk te maken?
2. A. Hoe wordt gewaarborgd dat het college meet en weet om bij te kunnen sturen?
B. Hoe wordt gewaarborgd dat het college de raad tijdig en juist informeert over de uitkomsten van evaluatie opdat de raad bij kan sturen?

Bij de tweede onderzoeksvraag ligt het accent op het proces, met de eerste onderzoeksvraag wordt meer inhoudelijk naar de kaders gekeken.

In dit onderzoek is er voor gekozen om de kaders zoals vastgelegd in de programmabegroting te bekijken op evaluatie-aspecten. De beleidsdoelstellingen die in diverse beleidsplannen zijn vastgelegd worden niet in dit onderzoek betrokken.

3. UITVOERING VAN HET ONDERZOEK

3.1 Methoden en technieken

Voor de eerste onderzoeksvraag wordt de programmabegroting van de gemeente Almere als uitgangspunt genomen. In enkele bijeenkomsten beoordeelt de commissie een aantal programma's uit de programmabegroting. Hierbij wordt nagegaan of:

- De instructies aan de diensten om te komen tot programmateksten duidelijk waren
- Er sprake is van samenhang tussen de doelen
- Doelen concreet genoeg zijn geformuleerd om sturing te kunnen geven
- Maatschappelijke effecten voldoende concreet zijn weergegeven
- Doelstellingen voldoende meetbaar zijn geformuleerd
- Er een koppeling is tussen de begrote kosten en de doelen.

De rekenkamercommissie Utrecht heeft dit instrument reeds toegepast op de Utrechtse begroting. Voorgesteld wordt om Roel Freeke, bestuurslid van stichting de lokale rekenkamer en lid van de rekenkamercommissie Utrecht, als workshopleider te vragen.

Het voorstel is om, na een gezamenlijke inleidende sessie waarin de werkwijze uit de doeken wordt gedaan, in 2 subgroepen elk 2 programma's op bovengenoemde punten te beoordelen. In een afsluitende bijeenkomst presenteren de subgroepen het resultaat van hun werk aan de rest van de commissie. Voorgesteld wordt bij de voorselectie van programma's naast verbetermogelijkheden ook aandacht te schenken aan 'best practices'. Het resultaat van deze sessie is inzicht in de meetbaarheid van de doelen en effecten in de programmabegroting alsmede eventuele aanbevelingen voor de volgende programma-begroting.

Voor de tweede onderzoeksvraag wordt de 'ideaal-situatie' in een normenkader vastgelegd. Een voorzet voor dit normenkader is als bijlage aan het plan van aanpak toegevoegd. Dit normenkader wordt gebruikt om vragenlijsten op te stellen waarmee de feitelijke situatie in kaart kan worden gebracht. Vervolgens zal een aantal interviews worden afgenomen met nader te bepalen personen (wethouders, directeuren, afdelingshoofden, medewerkers). De vergelijking van de feitelijke situatie met de opgestelde ideaal-situatie leidt tot aanbevelingen.

De commissie stelt het normenkader vast, waarna de secretaris de vragenlijsten opstelt. De interviews worden uitgevoerd door de secretaris en commissieleden.

Rapportage

In de rapportage wordt verslag gedaan van de uitgevoerde werkzaamheden, alsmede van de resultaten van de beoordeling van de programmabegroting

en de beoordeling van de wijze waarop het college het meten en weten heeft gewaarborgd. De rapportage wordt voorzien van conclusies en aanbevelingen.

Professionele standaards

Het onderzoek zal conform professionele standaards worden uitgevoerd, dat wil zeggen dat er hoor en wederhoor zal plaatsvinden en dat gespreksverslagen worden verstrekt aan de gehoorde.

3.2 Tijdsinvestering en planning

Aan menskracht en middelen voor dit onderzoek wordt het volgende ingezet;

Uren secretaris:

Opstellen plan van aanpak	10 uur
Opstellen normenkader	10 uur
Opstellen vragenlijsten	10 uur
Uitvoeren onderzoek	40 uur
Opstellen rapportage	20 uur
Commissiebijeenkomsten	<u>15 uur</u>

Commissiebijeenkomsten;

Bespreken en vaststellen plan van aanpak	2 uur
Bespreken en vaststellen normenkader:	2 uur
Workshopbijeenkomsten:	2 x 2 uur
Subgroep-bijeenkomsten:	2 x 2 uur
Bespreken concept-rapportage	
Vorbereiden bijeenkomsten	<u>7 uur</u>

Interviews door commissieleden 15 uur

Workshopbegeleiding ad pm

In het onderstaande schema worden de te onderscheiden fasen van het onderzoek in de tijd uitgezet.

Fase van het onderzoek	Oktober	November	December	Januari
Vorbereidingsfase (opstellen plan van aanpak)	X			
Uitvoering (workshop, interviews)		X		
Rapportage			X	
Behandeling in de raad				X

3.3 Communicatie

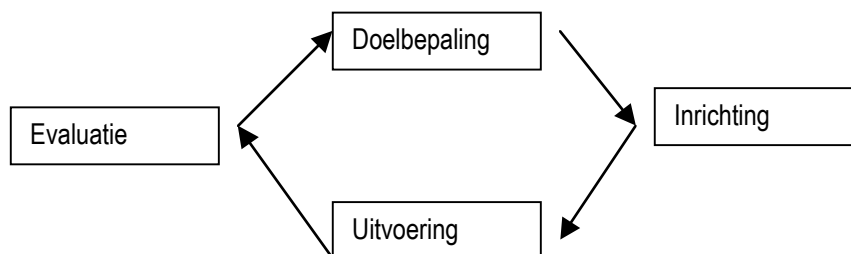
Hieronder wordt voor de verschillende fasen van het onderzoek aangegeven op welke wijze de communicatie plaatsvindt.

Voor de feitelijke aanvang van het onderzoek stelt de voorzitter van de commissie het college en de ambtelijke top in kennis van de uitvoering van het onderzoek.

Tijdens het onderzoeksproces wordt er, behoudens de contacten benodigd voor het uitvoeren van het onderzoek, niet gecommuniceerd over het onderzoek.

Na afronding van het onderzoek en de behandeling ervan in de raad wordt een persbericht opgesteld.

Bijlage: Normatiek



Stap	Risico/mogelijk probleem	Beheersingsmaatregel
Doelbepaling	Doel is niet concreet/meetbaar genoeg om te kunnen evalueren	<ul style="list-style-type: none"> • SMART doelstelling (Specifiek, meetbaar, afgestemd/acceptabel, realistisch, tijdgebonden)
Inrichting	Geen menskracht/middelen om evaluatie uit te kunnen voeren	<ul style="list-style-type: none"> • Bij elk beleidsplan menskracht en middelen inplannen • Naast kwantiteit aandacht voor kwaliteit menskracht
Uitvoering	<ul style="list-style-type: none"> • Geen meet/monitoring-gegevens beschikbaar • Geen gegevens om mee te vergelijken • Evaluatie wordt niet (tijdig) uitgevoerd 	<ul style="list-style-type: none"> • van te voren bedenken welke gegevens verzameld moeten worden • nulmeting uitvoeren • Evaluatiemoment afspreken; hoe vaak wil je als raad en college geïnformeerd worden • Bewaking van evaluatiemoment organiseren
Evaluatie	<ul style="list-style-type: none"> • er wordt niet geleerd van de evaluatie • er wordt niet geleerd van het evaluatieproces 	<ul style="list-style-type: none"> • Implementatieplan koppelen aan aanbevelingen • Verbetermogelijkheden in het evaluatieproces expliciet maken