

Hoe onderscheiden we succes van falen?

Leren navigeren

Maken indicatoren doelstellingen meetbaar?

deelrapport 1

Verbeteren daardoor de prestaties van de gemeente?



(036) 539 99 95

Hebt u vragen?

raadsgriffie@almere.nl

Wilt u reageren?

www.almere.nl/rekenkamer

Meer informatie?

Gemeente Almere



Hoe onderscheiden we succes van falen?

Leren navigeren

Maken indicatoren doelstellingen meetbaar?

deelrapport 1

Verbeteren daardoor de prestaties van de gemeente?

“Een statisticus waadde vol vertrouwen door een rivier die gemiddeld een meter diep was. Hij verdronk.”

Godfried Bomans

Inhoudsopgave

Voorwoord		1
Hoofdstuk 1	Inleiding	3
Hoofdstuk 2	Van gegevens naar indicatoren: dr. P.C.M. Huigsloot	9
Hoofdstuk 3	Van beleidsdoelstellingen naar indicatoren: prof.dr. H. Aardema	12
Hoofdstuk 4	Vanuit de sturing van de organisatie naar indicatoren: dr. A.A. de Waal	19
Hoofdstuk 5	De politieke en organisatorische context: dr. M.J.E.M. van Dam	25
Hoofdstuk 6	Conclusies en aanbevelingen	30
Hoofdstuk 7	Afsluiting en samenvatting	35
Verantwoording		37
Bijlagen	Verslag expertmeeting 22 maart 2007	38
	Interviewverslagen	44
	Over de auteurs	58

“Go for TomTom” staat geschreven in het Collegewerkplan 2006-2010. Het klopt dat consumentenorganisaties de navigatieproducten van TomTom vaak als beste testen, maar zonder goede gebruiksaanwijzing helpt enkel het apparaat je nog niet op weg. Zo moet deze rapportage van de Rekenkamer Almere aan de gemeenteraad ook worden gelezen. Een wegwijzer om het werken met indicatoren in het kader van de begrotingscyclus van de gemeente Almere van inzicht, informatie en bovenal van richting te voorzien. Daarom is als titel gekozen: “Leren navigeren”.

Navigeren begint met positiebepaling. In vroegere tijden, voordat GPS-satellieten aan de hemel stonden, werden posities bepaald aan de hand van vaste punten in het landschap of met behulp van de sterren. Een methode die daartoe kon worden gebruikt was de zogenaamde ‘driehoeksmeting’. De Rekenkamer heeft naar analogie van deze methode gehandeld. Met behulp van verschillende invalshoeken wordt de gemeenteraad een positie gegeven ten aanzien van de vraag ‘Wat zijn de gewenste indicatoren bij het Collegewerkplan?’

Met alleen het bepalen van de positie kan het navigeren echter nog niet starten. De volgende stap is bepalen waar je naar toe wilt gaan. Zonder bestemming wordt reizen al snel doelloos rondzwerven. De Rekenkamer denkt met dit rapport de raad een aantal handvatten te geven die het werken met indicatoren van doel en richting voorziet. De vraag aan de raad is of de Rekenkamer op de goede weg zit en of het gevraagde onderzoek in een tweede fase kan worden voortgezet.

Dit rapport is een eerste verslag van een reis die nog maar net is begonnen. De Rekenkamer vraagt van de raad om kennis te nemen van de aangedragen positie en vervolgens de bestemming zelf te bepalen. Bij goed bestuur (Good Governance) draait het om de wisselwerking tussen doelstellingen (de bestemming), maatregelen (de route) en indicatoren (de positie). Aan een beter bestuur wil de Rekenkamer met deze rapportage een eerste bijdrage leveren.

Namens de Rekenkamercommissie Indicatoren,

mr. V.C. van der Velde
Voorzitter



MOTIE (aanvaard)

M-1
<p>Naar aanleiding van agendapunt: Werkplan 2006-2010 (RV-77 Aanpassing werkplan en verantwoordingssystematiek in bestuurlijk P&C-cyclus)</p>
<p>De raad van de gemeente Almere in vergadering bijeen d.d. 28 september 2006</p> <p>Onderwerp: Werkplan College 2006-2010; indicatoren</p>
<p>De Raad,</p> <p>gehoord de beraadslaging,</p> <p>Van mening dat de in het gehele werkplan genoemde indicatoren over het algemeen</p> <ul style="list-style-type: none"> - vaag zijn of - niet de meest voor de hand liggende of gewenste indicatoren zijn of - nulmetingen van indicatoren ontbreken of - de doelstelling van indicatoren voor 2010 ontbreken <p>Overwegende dat in het verleden meermaals is gepoogd om duidelijke meetbare indicatoren, waarvan zowel de nulmeting als de doelstelling wordt aangegeven, op te stellen (zie bijvoorbeeld de laatste twee programmabegrotingen).</p>
<p>Spreekt als mening uit dat:</p> <ul style="list-style-type: none"> - de rekenkamer i.s.m. een wetenschappelijke instelling, gefinancierd uit het onderzoeksbudget van het college, een onderzoek uitvoert naar de mogelijkheden om het gemeentelijk beleid te koppelen aan redelijke en hanteerbare prestatie-indicatoren. Resultaat van dit onderzoek moet zijn dat de rekenkamer een voorstel presenteert m.b.t. de gewenste indicatoren per programmaparagraaf, per indicator voorzien van een nulmeting en een doelstelling voor 2010. - het college deze indicatoren aangeboden dient te krijgen, na goedkeuring door de Gemeenteraad, als indicatoren voor het Collegewerkplan 2006-2010 en de daarop te baseren begrotingen, jaarstukken, etc.
<p>Ondertekening en naam:</p> <p>R.J. Beuse, <i>fractievoorzitter PvdA</i> J.W. van Dijk, <i>fractie GroenLinks</i> F. Huis, Leefbaar Almere, <i>fractievoorzitter Leefbaar Almere</i></p>

Sporen naar indicatoren

1.1 De oorspronkelijk vraagstelling

“Een sociaal, ambitieus en avontuurlijk Almere” is het motto van het huidige college dat is gevormd na de verkiezingen van maart 2006. Op basis van het collegeakkoord is een Collegewerkplan 2006-2010 opgesteld. Dit werkplan is richtinggevend voor de programmabegroting die jaarlijks door de raad wordt vastgesteld. Het werkplan wordt ieder jaar bij het aanbieden van de Voorjaarsnota geactualiseerd. Het Collegewerkplan is vlak voor het zomerreces 2006 aan de raad aangeboden en in september 2006 in de raad behandeld. Tijdens deze behandeling is door drie partijen, waaronder de grootste coalitiepartij, een motie ingediend die de gemeentelijke Rekenkamer verzoekt om de indicatoren in het werkprogramma te beoordelen, te verbeteren en vooral ook aan te vullen.

De Rekenkamer heeft zich afgevraagd hoe het verzoek van de raad kan worden ingevuld, zonder daarbij het college en de ambtelijke organisatie bij hun inspanningen om meer en betere indicatoren te ontwikkelen te frustreren. Dit heeft geleid tot het opstellen van een globale onderzoeksopzet, die aan de raad ter kennis is gebracht met daarbij het verzoek uit haar midden de leden van de Rekenkamer te benoemen.

Het opstellen van indicatoren dient een aantal doelen. In de eerste plaats gaat het om het verkrijgen van informatie over het functioneren van de gemeente Almere. De Rekenkamer heeft de motie vanuit de informatiebehoefte van de raad, die niet per definitie hetzelfde is als de informatiebehoefte van het college c.q. de ambtelijke organisatie, geïnterpreteerd. De raad is, in de vertaling van de Rekenkamer, op zoek naar een beperkte set van indicatoren waarmee de doelmatigheid of doeltreffendheid van de programma's op hoofdlijnen kan worden gevangen. Indicatoren hebben immers ten doel dat de (beleids)prestaties van de gemeente aantoonbaar verbeteren. De indicatoren hebben tevens als doel dat de controlerende rol van de raad wordt versterkt en dat over de gerealiseerde beleidsprestaties ook een inhoudelijk politiek debat met het college kan worden gevoerd. Met andere woorden: indicatoren dienen de politieke verantwoording. Tot slot kunnen indicatoren een belangrijke bijdrage leveren bij het publiek verantwoorden van de door de gemeente behaalde resultaten. Dit bevordert, zo luidt de veronderstelling, de legitimiteit van de overheid.

De Rekenkamer heeft in eerste instantie de volgende onderzoeksvraag opgesteld:

Onderzoek de mogelijkheden om per programmaparagraaf in het Collegewerkplan redelijke en hanteerbare indicatoren te ontwikkelen die een maatstaf geven voor de doelmatigheid of de doeltreffendheid van het gevoerde beleid.

De Rekenkamer richt, in het verlengde van de motie, de focus op het formuleren van indicatoren. Het formuleren van doelstellingen voor 2010 aan de hand van indicatoren, zoals eveneens verwoord in de motie, is toch vooral politiek van aard. De Rekenkamer relateert de ontwikkelde indicatoren aan de programma's en de doelen in het Collegewerkplan, maar over de haalbaarheid van doelen en in het verlengde daarvan, het richten van de financiële middelen zal de Rekenkamer geen uitspraken doen. Hiermee waarborgt de Rekenkamer de onafhankelijke positie en wordt niet in de taken van college en/of raad getreden.

1.2 De klassieke aanpak

Waarom willen wij overheidsprestaties meten? In de gedachtegang van de uit de Verenigde Staten overgekomen 'New Public Management'-beweging luidt het antwoord: Omdat prestatie meting een noodzakelijke voorwaarde is voor prestatie management en prestatie management leidt tot positieve effecten op de resultaten van overheidsorganisaties (De Waal en Kerklaan, 2006). Teruggebracht naar de Nederlandse situatie is op basis hiervan een aantal ontwikkelingen gestart. Eerst was er van 1989 tot 1995 het project Beleids- en Beheersinstrumentarium (BBI). Later werd in 1999 onder de naam "Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording" (VBTB) een programma geïntroduceerd om overheidsorganisaties transparanter te maken door de toepassing van prestatie management. Het meetbaar maken van beleidsdoelstellingen was hier een onderdeel van. Tot slot vond gelijktijdig met de invoering van de dualisering van de bevoegdheden tussen raad en college in gemeenten ook de introductie van de zogenaamde 'duale begrotingsopzet' plaats. De theorie hierachter is eveneens gebaseerd op het New Public Management-denken. Het college moet, althans in deze gedachtegang, meer inzicht geven in beleidsvoornemens en verantwoording



hierover afleggen aan de raad (Besluit Begroting en Verantwoording, BBV2003). In de duale begrotingsopzet neemt om die reden prestatie-meting een belangrijke plaats in.

In de klassieke aanpak wordt de hiërarchie van doelstellingen gespiegeld tegen een hiërarchie van indicatoren. Onderstaande figuren maken dit zichtbaar.

Definities:

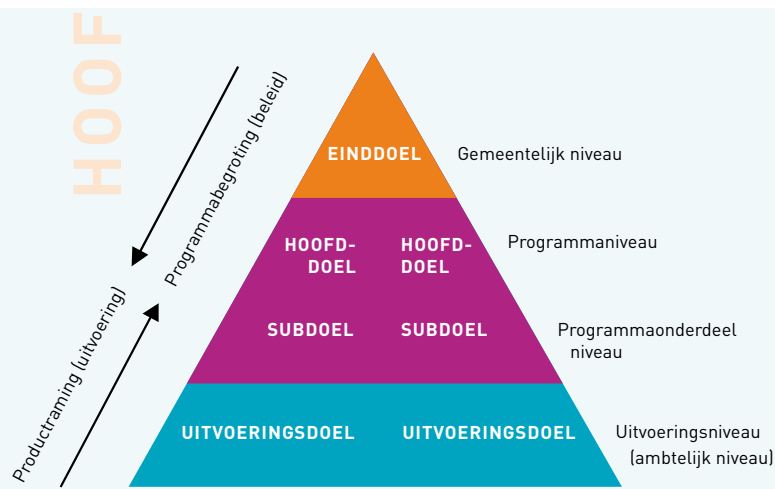
Effectindicator: Meet de gevolgen van de gerealiseerde beleidsdoelstellingen

Gebruiksindicator: Is gerelateerd aan de afnemers van producten en diensten

Prestatie-indicator: Is gericht op het resultaat van de dienstverlening en meet in welke mate de doelstelling van het productieproces wordt bereikt

Procesindicator: Meet de activiteiten die nodig zijn om de output voor te brengen

Inputindicator: Heeft betrekking op de ingezette middelen



Figuur 1 Hiërarchie van doelstellingen

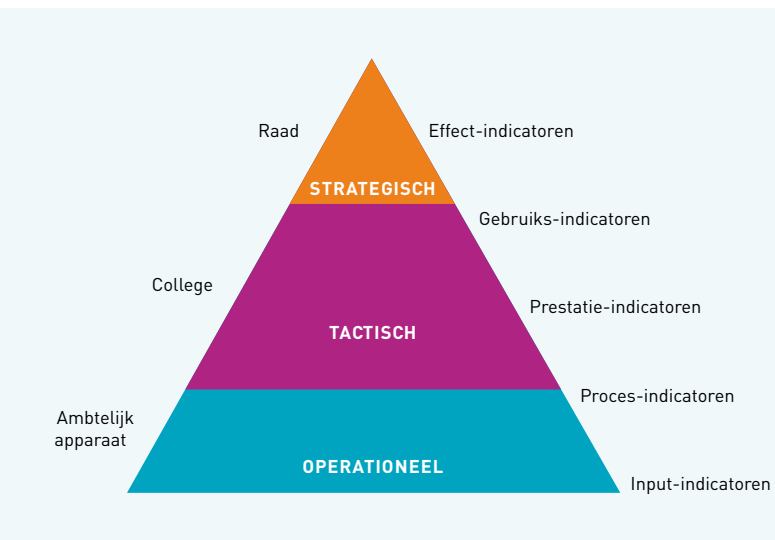
Figuur 1 is ontleend aan een artikel van Breet (2006) en plaatst de doelstellingenhiërarchie tegen de productramingen en de programmabegroting. Figuur 2 is overgenomen uit een artikel van Baerends (2005). Baerends onderscheidt effect-, gebruiks-, prestatie-, proces- en inputindicatoren en positioneert deze tegen de hiërarchie van de organisatie.

Het identificeren van de doelenhiërarchie en het hieraan koppelen van een indicatorenhiërarchie op hetzelfde beslissingsniveau lijkt een logisch en eenvoudig begaanbaar pad. Operationaliseren is in vier stappen mogelijk (Baerends, 2005):

- Formuleer de algemene beleidsdoelstelling van de programma's
- Vertaal deze naar operationele doelstellingen
- Benoem de beoogde maatschappelijke effecten hiervan
- Maak deze vervolgens meetbaar met indicatoren.

1.3. Een eerste verkenning

Op het eerste gezicht lijkt het dus goed mogelijk om te komen met een lijst van indicatoren per programma. De Rekenkamer heeft zich echter de vraag gesteld of het wel zo eenvoudig is als het lijkt. In de motie merkt de raad immers op dat het bij voorgaande programmabegrotingen niet goed is gelukt en ook over het resultaat bij het College-werkplan is de raad niet tevreden. Aan de hand van enige artikelen uit B&G magazine en enkele andere publicaties is nagegaan wat de ervaringen bij andere gemeenten met het instrument indicatoren en de programmabegroting zijn.



Figuur 2 Hiërarchisch niveau van typen indicatoren

Het eerste probleem is het meetbaar definiëren van doelstellingen. Het moet wel duidelijk zijn wat gemeten moet worden. Anders ontstaat het risico dat er ongericht (veel te veel) gegevens worden verzameld. Meten is weten, maar meten kost ook tijd en geld.

Verder worden doelstellingen soms bewust, uit (bureau)politieke overwegingen, onduidelijk gehouden. Dan is het lastig bepalen wat er gemeten moet worden. Ook laten niet alle overheidsactiviteiten zich direct vertalen in meetbare doelen en indicatoren.

Vervolgens komt het vraagstuk van ‘hoe te meten?’ als te nemen hobbel naar voren. Auteurs wijzen erop dat er niet teveel moet worden gemeten, maar ook niet te weinig. Bovendien zijn cijfers vaak een vereenvoudiging ten opzichte van de werkelijkheid. Daarnaast is er nog het risico dat van prestatienormen verkeerde of zelfs averechtse prikkels uitgaan. Het beoogde doel wordt dan niet bereikt.

Maar zelfs als deze hindernissen onderweg naar het meten van organisatorische prestaties en maatschappelijke effecten zijn genomen, blijft het probleem van juiste toepassing, interpretatie en gebruik bestaan. Als belangrijke faalfactor komt de ambivalente houding van politici ten opzichte van instrumenten die meer inzicht verschaffen in beleid en prestaties naar voren. Verantwoording afleggen wordt al snel ‘afrekenen’. De angst voor een afrekencultuur bevordert niet de weg naar meetbaarheid, transparantie en openheid. De eerdere inspanningen om de juiste te doelen te formuleren en het juiste meetinstrumentarium in te richten, leiden bij onjuiste toepassing niet tot de gewenste resultaten met betrekking tot het beter presteren van de (gemeentelijke) overheid en het politiek en publiek verantwoorden.

Het gaat bij het ontwikkelen van indicatoren om het invoeren en toepassen van prestatimanagement. Een bedrijfskundige benadering van de vraag hoe organisaties optimaal kunnen presteren (De Waal en Kerklaan, 2006). Het is echter niet een kwestie van simpelweg de ‘meetlat’ vastleggen en vervolgens overgaan tot de orde of de waan van de dag. Dit is een veel te vergaande versimpeling van de werkelijkheid. Werken met indicatoren is een manier om de aandacht op (en in het verlengde daarvan de financiële middelen) te richten. Het gaat

ook over het kunnen aanpassen van de organisatie en het beleid aan veranderde omstandigheden of inzichten. Het is een hulpmiddel in het proces van doelen stellen, activiteiten bepalen, uitvoeren, resultaten meten en vervolgens het beleid daarop weer aanpassen. Het is geen objectieve wetenschap.

Het is dus nog niet zo eenvoudig om doelen zodanig te definiëren dat ze ook meetbaar kunnen worden gemaakt met behulp van indicatoren. De Rekenkamer trekt op grond van het bovenstaande ook de conclusie dat:

- wanneer indicatoren niet aansluiten bij de ambtelijke organisatie, en
- het college de indicatoren niet mede accepteert als richting voor haar besluiten, en
- de raad indicatoren naar believen toepast om ‘te shoppen’ of om ‘koppen te snellen’, het instrument waarschijnlijk z’n doel voorbij schiet.

Belangrijker dan het (door)ontwikkelen van het instrument is het juiste gebruik ervan. Wanneer de Rekenkamer de raad een ‘set van indicatoren’ voorschotelt, waarvan op voorhand bekend kan zijn dat dit op de door de raad gevraagde wijze niet bijdraagt tot de uiteindelijke doelen die de raad heeft, dan is dat als ondoelmatig en ondoeltreffend te betitelen.

1.4. Uitbreiding van de vraagstelling, splitsing van het onderzoeksplan

Op grond van de eerste verkenning heeft de Rekenkamer ervoor gekozen om te beginnen met een onderzoek naar het vraagstuk rond het ‘hoe en waarom opstellen van indicatoren?’. De oorspronkelijke vraag rond het ‘ontwikkelen van dé indicatoren voor Almere’ is in eerste instantie geparkeerd. Hierbij is mede overwogen dat het college heeft aangekondigd ook zelf met een verbetering en aanvulling van de indicatoren in het werkplan te komen. Dubbelwerk verrichten is ook ondoelmatig. Er is door de Rekenkamer vervolgens een onderzoeksplan ontwikkeld dat het onderzoeksproces opknipt in twee fasen (zie schema pag. 6).

In de eerste onderzoeksfase staat naast het instrument (hoe te komen tot de goede indicatoren?) ook het vraagstuk rond het juiste gebruik van indicatoren centraal. In de eerste onderzoeksfase verkent de Rekenkamer met hulp van externe deskundigen de oorspron-



kelijke vraagstelling. De deskundigen hebben de Rekenkamer in de vorm van een kort ‘paper’ van advies voorzien. De deskundigen zijn vervolgens aan de hand van hun paper geïnterviewd over hun bevindingen en adviezen. Ter afstemming van het onderzoeksproces is gestart met een expertmeeting.

De eerste fase van het onderzoek loopt gelijk op met de actualisatie van het werkplan en de voorjaarsnota. De eerste fase eindigt met deze tussenrapportage aan de raad. De tussenrapportage is een terugkoppeling van de Rekenkamer met betrekking tot de voortgang van het door de raad gevraagde onderzoek. Van belang hierbij is dat de Rekenkamer de raad informeert over de wijziging van de vraagstelling. Tevens vindt de Rekenkamer het gewenst dat de raad kennisneemt van het resultaat van de eerste onderzoeksfase. De tweede fase van het onderzoeksplan loopt gelijk op met de voorbereiding van programmabegroting voor 2008.

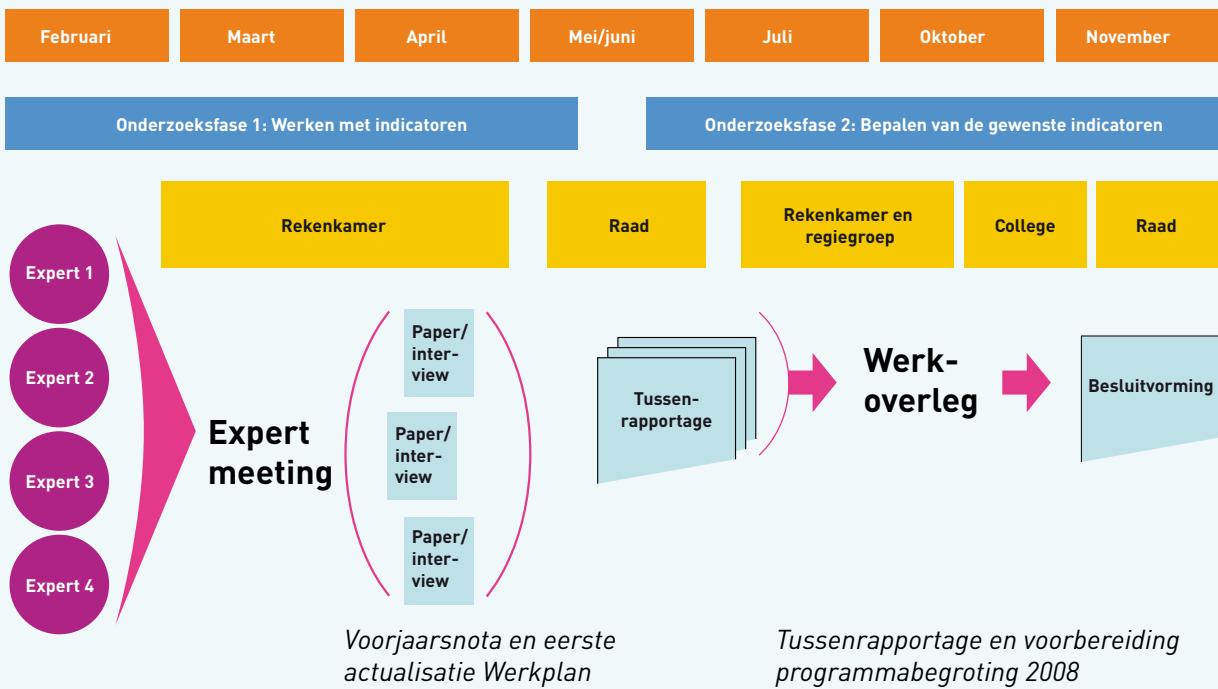
1.5 De benadering van het doel

De Rekenkamer zoekt uiteindelijk naar voor alle partijen (raad/college/ambtelijk apparaat) heldere, eenduidige en zinvolle indicatoren. De

Rekenkamer heeft drie aanknopingspunten geïdentificeerd die dat doel dichterbij zouden kunnen brengen. Figuur 3 brengt dit in beeld.

De eerste invalshoek (Van gegevens naar indicatoren) vormt de beweging van aanwezige statistische gegevensbronnen naar daaruit te destilleren indicatoren. De Rekenkamer veronderstelt dat deze methode het voordeel heeft dat optimaal gebruik wordt gemaakt van al aanwezige informatie. De methode heeft als grootste nadeel dat er niet altijd aansluiting wordt gevonden bij de geformuleerde beleidsdoelstellingen. Het risico is aanwezig dat er veel wordt gemeten, zonder te weten waarheen men wil. Vaststaat wel dat een indicator gaat over een doel dat meetbaar is.

De tweede invalshoek vormt de beweging van geformuleerde doelstellingen naar indicatoren. Dit is het spoor dat onder andere wordt gevoed vanuit het VBTB-traject en door de documenten van de Planning & Control-cyclus. Voordeel van deze benadering is dat de discussie zich meer richt op de relatie tussen ‘wat willen we bereiken?’ en ‘wat gaan we daarvoor doen?’. Nadeel van





Figuur 3: 'De propeller', 3 invalshoeken naar het doel.

deze methode is dat het alleen werkt als doelstellingen ook meetbaar zijn opgeschreven (wat lang niet altijd het geval is). Het risico bestaat dat zo onduidelijk blijft wat er gemeten moet worden. Vast staat wel dat indicatoren in ieder geval gerelateerd moeten zijn aan beleidsdoelstellingen.

De derde invalshoek (Sturing van de organisatie) richt zich op het gebruik maken van indicatoren als systeem voor permanente verbetering van de organisatorische en beleidsmatige prestaties. Het vraagstuk met betrekking tot 'gebruik', de 'valkuilen' en 'randvoorwaarden' komt in deze benadering expliciet naar voren. Voordeel hiervan is dat beperkingen van het instrument expliciet worden gemaakt. Nadeel is dat het in eerste instantie niet direct tot een lijst van indicatoren leidt (terwijl dit wel het doel is). Het risico bestaat dat juist de angst voor een controle- en/of afreken-cultuur de gewenste verbetering van prestaties niet tot stand laat komen. Wel staat vast dat indicatoren moeten bijdragen tot een permanente verbetering van de organisatorische en beleidsmatige prestaties.

Daar bovenop wil de Rekenkamer specifiek aandacht schenken aan de politieke en organisatorische context, omdat deze een belangrijke rol speelt bij de uiteindelijke vaststelling en het gebruik van indicatoren. Het gaat bij deze benadering van het vraagstuk om de confrontatie tussen theorie en praktijk. 'The proof of the pudding is in the

eating' en niet voor niets is geconstateerd dat een theoretisch managementmodel kan falen in de praktijk van de dagelijkse aansturing van de organisatie en het politieke bedrijf.

De bovenomschreven benaderingswijze toetst de Rekenkamer met behulp van vier externe deskundigen, die ieder vanuit een invalshoek komen 'aanvliegen', maar vanzelfsprekend de vrije hand hebben gekregen om meerdere invalshoeken te betrekken c.q. andere en nieuwe inzichten aan de Rekenkamer te doen toekomen.

De gevraagde bijdrage van de externe deskundigen was driedelig. Het eerste deel van de bijdrage bestond uit het deelnemen aan een expertmeeting die op 22 maart 2007 heeft plaatsgevonden (bijlage 1). Het tweede deel bestond uit het leveren van een paper van indicatief vier bladzijden, waarin de deskundigen hun visie op de ontwikkeling van indicatoren verwoordden. De papers zijn opgenomen in hoofdstuk 2 t/m 5. Er is door de Rekenkamer tevens aan iedere deskundige verzocht om op basis van één programmahoofdstuk een voorzet te geven ten aanzien van de 2 à 3 voor dat hoofdstuk geschikte effect-indicatoren. De programma's die in de volgende hoofdstukken aan de orde komen zijn respectievelijk; 'Sociaal en krachtige samenleving', 'Evenwichtige en duurzame ruimtelijke ontwikkeling van Almere', 'Veiligheid' en 'Leren en werken'. Het derde deel van de bijdrage bestond uit een toelichting op het paper aan de Rekenkamer in de vorm van een interview. De interviews vonden plaats op 12 en 13 april 2007. De interviewverslagen zijn opgenomen in bijlage 2 van dit rapport.

In hoofdstuk 6 'Conclusies en aanbevelingen' vat de Rekenkamer de verzamelde informatie samen en voorziet deze van enkele adviezen aan de gemeenteraad. In het laatste hoofdstuk vat de Rekenkamer het rapport samen en wordt een aanpak voor het vervolg van het onderzoek in de tweede onderzoeksfase geschetst.



Geraadpleegde bronnen

Albeda, H.D., [2002]
"10 voor meten, 5 voor gebruik, over prestatie-meting en monitoring", Stichting Rekenschap, Amsterdam.

Audit Commission for Local Authorities and the National Health Service in England en Wales, [2000], "Aiming to improve, the principles of performance measurement", management paper, Audit Commission, London, UK

Baerends, J. [2005], "Doelgericht sturen met de gemeentelijke programmabegroting, kaderstelling met indicatoren". In: B&G Magazine, januari 2005.

Bogt, H.J. ter, [2002], "Prestatiegegevens nog geringe functie voor politiek bestuur gemeente", In B&G Magazine juli/augustus 2002.

Bordewijk, P & H.L. Klaassen [2001], "Afrekenen met de productbegroting", In B&G Magazine, januari 2001.

Bordewijk, P & H.L. Klaassen [2001], "Prestatiemeting stuit op heterogeniteit overheidsproductie", In: B&G Magazine, september 2001.

Breet, J.M. [2006], "Criteria voor een programmabegroting. De raad heeft het primaat, niet het dictaat", In B&G Magazine, september 2006.

Gemeente Almere, [2006], "Werkplan 2006-2010", Almere
Helden, G.J. van, [2001], "De bedrijfsmatige gemeente als lege huls?", In: B&G Magazine, september 2001.

Osborne D. & T. Gaebler, [1992], "Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector", Plume, New York, USA.

Taphoorn, R. [2003], "Prestatiemeting, papieren tijger of effectief instrument?", In: B&G Magazine, maart 2003.

Waal, A.A. de & L.A.F.M. Kerklaan [2006], "De Resultaatgerichte Overheid, Op weg naar de prestatiegedreven overheidsorganisatie", Holland Consulting Group – Ontwikkelingen en ideeën, nummer 40.

1.6 Samenvatting

Dit hoofdstuk kan als volgt worden samengevat.

De raad heeft de Rekenkamer de volgende vraag gesteld:

Wat zijn de gewenste indicatoren per programma-paragraaf in het collegewerkplan

De Rekenkamer heeft de vraag van de raad als volgt geïnterpreteerd:

1. Indicatoren moeten een bijdrage leveren aan het verbeteren van de prestaties van de organisatie
2. Indicatoren moeten een bijdrage leveren aan de controle, de verantwoording en het debat tussen raad en college over doelen, maatregelen en middelen
3. Indicatoren moeten een bijdrage leveren aan de publieke verantwoording van de gemeente richting haar inwoners

Op basis daarvan heeft de Rekenkamer de volgende onderzoeksvraag geformuleerd:

Onderzoek de mogelijkheden om per programmaparagraaf in het Collegewerkplan redelijke en hanteerbare indicatoren te ontwikkelen die een maatstaf geven voor de doelmatigheid of de doeltreffendheid van het gevoerde beleid.

Aan de hand van deze eerste verkenning heeft de Rekenkamer de volgende conclusie getrokken:

Het opstellen van een lijst van indicatoren is mogelijk, al is het niet eenvoudig. Het probleem is echter niet zozeer de lijst, maar het gebruik ervan. Wordt het instrument niet goed toegepast dan schiet het opstellen van een lijst met indicatoren zijn doel voorbij.

Als oorzaken voor het onjuist gebruiken van indicatoren worden onder andere genoemd:

- Cijfermatige prestatiegegevens hebben hun beperkingen en kunnen leiden tot gemani-puleer met cijfers met soms averechtse effecten als gevolg
- Het zichtbaar maken dat (nog) niet alle doelen worden gehaald, verhoudt zich slecht tot een politieke cultuur die is gericht op ter verantwoording roepen en afrekenen

Het onderzoeksproces is hierop aangepast. De vraag naar het 'Hoe en waarom opstellen van indicatoren?' is als tussenstap voor het beantwoorden van de oorspronkelijke onderzoeksvraag aan het onderzoek toegevoegd. Het onderzoeksplan is vervolgens gesplitst in twee fasen:

Fase 1 richt zich op het instrument en het gebruik van indicatoren ter verbetering van de prestaties van de gemeente Almere

Fase 2 richt zich op het ontwikkelen van indicatoren die passen bij de beleidsdoelen van de gemeente Almere

De Rekenkamer toetst haar aanpak met behulp van deskundigen. Het resultaat wordt via een tussenrapportage teruggekoppeld aan de raad. Ter invulling van de eerste fase van het plan heeft de Rekenkamer drie invalshoeken onderscheiden die nodig zijn om indicatoren te ontwikkelen. Indicatoren moeten:

- Meetbaar zijn
- Gerelateerd kunnen worden aan een beleidsdoel
- Leiden tot permanente verbetering van organisatorische en beleidsmatige prestaties

Omdat als belangrijke faalfactor voor het succes van indicatoren het gebruik ervan door politici en ambtenaren naar voren is gekomen, wordt expliciet aandacht besteed aan:

De politiek/bestuurlijke en ambtelijk/organisatorische context waarbinnen prestatie management en het opstellen van indicatoren plaats moet vinden.

Prestatie-indicatoren in Almere

Door dr. P.C.M. Huigsloot

Dit paper is op verzoek van de Rekenkamer van de gemeente Almere opgesteld. De Rekenkamer onderzoekt de mogelijkheden om per programma-paragraaf in het collegewerkplan redelijke en hanteerbare indicatoren te ontwikkelen die een maatstaf geven voor de doelmatigheid en doeltreffendheid van het gevoerde beleid. In dit paper wordt een visie op deze mogelijkheden geschetst, meer algemeen en toegepast op het programmaonderdeel 'sociaal en krachtige samenleving'.

Ruim 400 systemen van prestatiemeting en indicatoren: uniformiteit of maatwerk?

Er zijn ruim vier honderd gemeenten. Hoogstwaarschijnlijk hebben al die gemeenten prestatiemeting voor de onderhavige collegeperiode hoog in het vaandel staan. Ruim vierhonderd keer worden systemen van prestatiemeting met de bijbehorende indicatoren aangekondigd, besproken, vastgesteld, geëvalueerd enz. Is het niet veel effectiever en efficiënter om de indicatoren van je buurgemeente te lenen of om gebruik te maken van producten die door de VNG worden aangereikt (www.watdoet-jegemeente.nl)?

Waarom geen uniformiteit? (voetangels en klemmen)

Er zijn vier redenen waarom de ambitie van prestatiemeting en het gebruik van indicatoren daarbij nog niet heeft geleid tot een soort uniforme thermometer, waarop de prestaties van gemeenten kunnen worden afgelezen.

1. Prestaties en indicatoren zijn tijd- en plaatsgebonden

Over vier jaar zijn er weer heel andere prestaties die moeten worden gemeten. In Almere is er sprake van andere plaatsgebonden omstandigheden (groei; van groei naar 'going concern'). Ook de omstandigheden waaronder prestaties moeten worden gerealiseerd verschillen tussen gemeenten, bijvoorbeeld in relatie tot kenmerken van sociale, fysieke en regionale structuur.

2. Prestaties en indicatoren zijn (als het goed is) politiek bepaald

Daarmee liggen de prestaties en indicatoren per beleidsveld niet eenduidig vast en worden dezelfde indicatoren uiteenlopend gewaardeerd, gegeven de uiteenlopende politieke voorkeuren van in

de gemeenteraad vertegenwoordigde politieke partijen. Ook de betekenis die aan indicatoren kan worden toegekend varieert: inzicht en afrekenen zijn twee uitersten van een hele range aan toepassingsmogelijkheden.

3. Prestaties en indicatoren zijn veelal moeilijk te definiëren en te meten

Dit geldt vooral voor effectmetingen¹, vanwege moeilijk vaststelbare en meetbare objectieve gevolgen en de subjectieve waardering daarvan.

4. Vaak is de causaliteit achter bereikte prestaties moeilijk aan te geven

Hierdoor is de bijdrage van de gemeente aan het bereikte resultaat niet eenduidig vaststelbaar of afrekenbaar in relatie tot afspraken en ingezette middelen. Bij succesverhalen is dat vervelend, bij tegenvallende prestaties komt dat in het algemeen goed uit.

Het doel moet je met een mix van maatregelen realiseren. Als je echter op al deze maatregelen indicatoren zet weet je nog niet wat het resultaat is. Bekijk het globaler.

Toch maar doen

Bovenstaande voetangels en klemmen leiden geenszins tot een pleidooi om maar met prestatiemeting te stoppen. Zolang beleid bepaald, gevolgd, beoordeeld en geëvalueerd moet worden blijft prestatiemeting nodig.

De vier punten geven echter wel de condities aan waarbinnen prestatiemeting en indicatoren vorm dienen te krijgen:

- realiseer je dat ze veelal tijd- en plaatsgebonden zijn. Dat is overigens ook de basis voor de meerwaarde van zelf door gemeenten ontwikkelde indicatoren²;
- geef ze een helder omschreven, afgewogen plaats in het politieke proces van College en raad;
- overschat daarbij de mogelijkheden niet, bewaak de realiteitswaarde en maak ze niet te simpel (in die zin dat ze de lading niet dekken) en blijf aandacht houden voor het verhaal achter de (ontwikkeling van de) indicatoren;

1. Om deze reden wordt vaak teruggevallen op input, throughput of output-indicatoren.

2. Deze constatering laat onverlet dat voor een aantal algemene, meer beheersmatige beleidsdoelen indicatoren over een langere periode relevant kunnen zijn, zoals bijvoorbeeld de kwaliteit van de openbare ruimte.



- hou vanuit het beoordelen van de effectiviteiten en efficiency ook de relatie met de ingezette gemeentelijke middelen in het oog: wat mag een prestatie kosten binnen de schaarse middelen van een gemeente;
- zorg ervoor dat wat gemeten kan worden niet automatisch belangrijker wordt dan wat niet gemeten kan worden;
- een goede prestatiemeting en daarbij te gebruiken indicatoren zijn onlosmakelijk verbonden met de uitwerking van doelen en middelen. In dat kader dienen ze ook vorm te krijgen en het is niet iets 'wat je er even naast doet'. Dit betekent dat prestatiemeting en indicatoren in eerste instantie door het College in het kader van de programmabegroting en het collegewerkprogramma dienen te worden vormgegeven, inclusief de wijze waarop de voortgangsmeting plaatsvindt en de wijze van beoordeling van ontwikkelingen. De gemeenteraad beoordeelt de voorstellen en beoordelingscriteria, vult aan en 'bewaakt' de voortgang;
- maak bij de totstandkoming van een systeem van indicatoren onderscheid tussen het technische proces (het voorwerk), het binnengemeentelijke politieke proces (de selectie en beoordelingscriteria) en het proces van draagvlak (worden de indicatoren door betrokken – externe – partijen gedeeld en gedragen). Mix deze processen niet, want dat leidt tot niets;
- heb aandacht voor de betekenis van nieuwe ontwikkelingen voor de (aangepaste) vormgeving van prestatiemeting en indicatoren, zoals de Wmo, de vormgeving van het veiligheidsbeleid en veranderingen in de sociale structuur.

Gebruik indicatoren binnen de programmaparagraaf sociaal en krachtige samenleving

In de programmaparagraaf 'sociaal en krachtige samenleving' worden zeven programma's onderscheiden:

1. Iedereen doet mee
2. Meer participatie Almeerders met allochtone roots
3. Sneller passende hulp
4. Initiatieven in de buurt door bewoners voor jeugd
5. Minder problemen voor minima

6. Minima meer maatschappelijk actief
7. Bestrijding schuldenproblematiek

Voor deze programma's dient de mogelijkheid te worden aangegeven van de ontwikkeling van redelijke en hanteerbare indicatoren die een maatstaf geven voor de doelmatigheid of de doeltreffendheid van het gevoerde beleid.

In het navolgende geven we per programma aan in hoeverre en voor welke onderdelen dit (niet) mogelijk is. Waar mogelijk wordt een eerste aanzet gegeven.

Het onderscheid is dat je in een proces tot een systeem van indicatoren komt. In zo'n proces kun je altijd je eigen inbreng hebben. Dat is wat anders dan dat je op elk terrein een indicator vindt of bedenkt.

1. Iedereen doet mee (ofwel de invoering van de Wmo)

Bij dit programma is het even zoeken welke lading door de kop wordt 'gedekt': wie wordt er 'met iedereen' bedoeld en waaraan moeten ze dan meedoen?

We zijn er van uitgegaan dat met de kop vooral een goede invoering van de nieuwe Wmo wordt bedoeld, gegeven de bedoelingen die achter deze wet schuil gaan: nadruk op preventie en ambulante vormen van hulp, integrale afweging van behoefte aan maatschappelijke ondersteuning, activeren 'omgeving'. Hierbij is er overigens een relatie met programma 7.2 (laagdrempelig loket in de wijk).

De Wmo heeft betrekking op ongeveer een derde van de gemeentelijke algemene middelen voor zorg en welzijn. In aansluiting hierop zijn de volgende indicatoren relevant:

- een overzicht van de middelen die op dit moment voor de verschillende Wmo onderdelen worden ingezet (opvang en onderdak, gezondheid, zelfstandig wonen en mobiliteit en sociale en maatschappelijke participatie)
- deze middelen kunnen dan worden gerangschikt naar preventieve maatregelen en vormen van maatschappelijke ondersteuning in de wijken,

- de één-loket functie, ambulante vormen van hulpverlening en zorg, meer zwaardere vormen;
- in de komende jaren moet een verschuiving te zien zijn (rekening houdend met veranderingen in de sociale structuur) van zwaardere naar ambulante vormen van hulpverlening en van hulpverlening/zorg naar preventie en maatschappelijke participatie. Deze verschuiving moet uit de ingezette middelen blijken (in dit geval de beste indicator).

2. Meer participatie Almeeders met allochtone roots

Onduidelijk programma en daarmee (nog) niet in een indicator uit te drukken.

Enige vragen/overwegingen hierbij: strekken de doelstellingen verder dan een inburgeringstraject, welke groepen worden bedoeld, bij welke trajecten worden ze onderscheiden van Almeeders met niet-allochtone roots in een vergelijkbare situatie?

3. Sneller passende hulp

4. Initiatieven in de buurt door bewoners voor jeugd

Ook bij deze programma's worden veel onderwerpen, betrokkenen en maatregelen onderscheiden.

Bij het zoeken naar indicatoren is aangesloten bij het streven naar snellere signalering en hulpverlening aan jongeren in gezinsverband.

In dat kader wordt de volgende indicatoren voorgesteld:

- per wijk komen er onder beheer van de gemeente vormen van 'ouder-kind centra', waarin de volgende gemeentelijke activiteiten worden ondergebracht: jeugdmaatschappelijk werk, opvoedondersteuning, jeugdpreventie, jeugdgezondheidszorg en relaties worden gelegd met de volgende 'externe' activiteiten:

- huisartsen, verloskundigen, kraamzorg, voorzieningen gezondheidszorg (AWBZ), bureaus jeugdzorg (provincie);
- aan de werking van deze 'ouder-kind' centra wordt een aantal prestatie-eisen gesteld: geen wachttijden bij de bereikbaarheid, geen wachtlijsten, doorwijzen/hulp bieden binnen bepaalde termijnen.

5. Minder problemen voor minima

6. Minima meer maatschappelijk actief

Onduidelijk programma's en daarmee (nog) niet in indicatoren uit te drukken. Enige vragen/overwegingen hierbij: Wat zijn de problemen van minima in aanvulling op problemen voor bepaalde aandachtsgroepen die al elders in het werkplan zijn benoemd? Wat gaat het beleid van Almere voor inkomensondersteuning inhouden?

7. Bestrijding schuldenproblematiek

Dit programma is al concreet uitgewerkt.

Enige suggesties voor het verder vormgeven van de genoemde indicatoren:

- is duidelijk wat 'tijdens de aanvraag' is: na een telefoontje of ingevuld formulier met ondertekening? Wat is de betekenis van wachttijden (ook gebruiken als indicator?) hierbij?
- de registratie van de achtergronden van uitval is belangrijk. In dit geval is vooral de positieve uitstroom belangrijk;
- wat is de relatie met de ingezette middelen (case load per uitvoerende fte)?

Het is een lange weg: het beleid uitwerken, indicatoren er bij halen en al werkende verbeteren.



Van beleidsdoelstellingen naar indicatoren

Paper in kader bijdrage 1ste fase onderzoek indicatoren

prof.dr. H. Aardema

Inleiding

Op verzoek van de gemeenteraad voert de Rekenkamer van de gemeente Almere een onderzoek uit naar de ontwikkeling van indicatoren voor programmabegroting / collegewerkplan.

De opdracht die de Rekenkamer voor dit onderzoek heeft geformuleerd luidt als volgt. ‘Onderzoek de mogelijkheden om per programmaparagraaf in het collegewerkplan redelijke en hanteerbare indicatoren te ontwikkelen die een maatstaf geven voor de doelmatigheid of de doeltreffendheid van het gevoerde beleid.’ Het resultaat van het onderzoek zou moeten zijn dat de Rekenkamer een voorstel presenteert met betrekking tot de gewenste indicatoren per programmaparagraaf, per indicator voorzien van een nulmeting en een doelstelling voor 2010.

Uit de stukken maken wij op dat de Rekenkamer zich ten aanzien van deze onderzoeksvraag intussen breed heeft georiënteerd. Daarbij worden zowel technisch-rationele factoren, als minder grijpbare politiek-beleidsmatige en organisatorische factoren betrokken. Dit spanningsveld maakt het naar de indruk van de Rekenkamer niet eenvoudig om tot de gewenste redelijke en hanteerbare prestatie-indicatoren te komen. Bestaande inzichten bieden niet meteen uitkomst. Volgens de Rekenkamer is de raad op zoek naar ‘iets nieuws’.

Tegen die achtergrond valt te begrijpen dat de Rekenkamer verschillende invalshoeken onderscheidt om tot de gewenste indicatoren te komen.

Deze invalshoeken zijn:

1. Meetbaar zijn (invalshoek Onderzoek en Statistiek). De Rekenkamer wijst op de wijze waarop CBS en SCP gebruik maken van aanwezige informatie. Nadeel is dat niet altijd aansluiting wordt gevonden bij de geformuleerde beleidsdoelstellingen. Het risico is dat veel wordt gemeten, zonder te weten waar men heen wil.
2. Gerelateerd kunnen worden aan een beleidsdoelstelling. Dit spoor wordt onder andere gevoed vanuit het VBTB-traject: ‘Wat willen we bereiken?’ ‘Wat gaan we daarvoor doen?’ Deze methode werkt volgens de Rekenkamer alleen als doelstellingen meetbaar zijn opgeschreven, hetgeen lang niet altijd het

geval is. Het risico bestaat dat onduidelijk blijft wat gemeten moet worden.

3. Leiden tot een permanente verbetering van de organisatorische en beleidsmatige prestaties (niet afrekenen, maar leren en verbeteren). Daarbij spelen vraagstukken als ‘gebruik’, ‘valkuilen’, ‘randvoorwaarden’, et cetera. Voordeel is dat de beperkingen van het werken met indicatoren expliciet worden gemaakt. Nadeel is dat deze invalshoek niet direct tot een lijst van indicatoren leidt, terwijl dit wel het doel is. Het risico bestaat dat er in de organisatie angst ontstaat voor een controle- of afrekencultuur.

De Rekenkamer veronderstelt dat een goede indicator deze drie verschillende invalshoeken integreert. De gekozen benaderingswijze en veronderstellingen wil de Rekenkamer toetsen met behulp van externe deskundigheid.

Daarbij wordt met name gekeken naar de programma’s ‘Sociale en krachtige samenleving’, ‘Leren en werken’, ‘Veiligheid’ en ‘Evenwichtige en duurzame ruimtelijke ontwikkeling van Almere’.

De Rekenkamer heeft ons gevraagd om een bijdrage te leveren met betrekking tot het tweede aandachtsgebied: het ‘VBTB-traject’.

Daarnaast is gevraagd om met name ten aanzien van het onderdeel ‘ruimtelijke ontwikkeling’ de drie meest zeggende indicatoren te benoemen.

Onze visie

Het denken over prestatie-indicatoren en over meetbaarheid / control meer in het algemeen is sterk in beweging. Werd gedurende de afgelopen twintig jaar in de theorie en praktijk onder invloed van het ‘New Public Management’ denken veel heil verwacht van technisch-rationele stroomlijning en beheersing van politiek-bestuurlijke en ambtelijke processen, thans breekt in toenemende mate het inzicht door – gesteund door empirisch onderzoek – dat dit streven niet vanzelfsprekend leidt tot een betere onderlinge communicatie en tot betere prestaties.

Twintig jaar lang is te sterk gedacht dat alle heil kan voortvloeien uit meten, registreren en vastleggen.

Wij hebben onze visie op deze materie uitgewerkt in het dit voorjaar verschenen boek 'Control voor leiders – Wat doet ú aan 'het systeem' (Aardema 2007). Een samenvatting van dit boek hebben wij als bijlage bij dit paper gevoegd.

De kern van onze visie impliceert een herstel van de in onze ogen bij veel overheidsorganisaties enigszins verstoorde balans tussen 'hard' en 'zacht' en tussen 'intern' en 'extern'. Oftewel: stop met 'overnormering' die schijnbeheersing oplevert en houd elkaar scherp in een voortgaande dialoog. In dit paper proberen wij onze visie te relateren aan de in het voorgaande beschreven onderzoeksopdracht, toegespitst op hetgeen is opgemerkt rond het 'VBTB-traject' en op de indicatoren zoals verwoord in het onderdeel 'ruimtelijke ontwikkeling' in de ontwerp-programmabegroting. Wij doen dat in de vorm van vier aanbevelingen aan de gemeenteraad.

Deze aanbevelingen werken wij in het vervolg van deze notitie in hoofdlijnen uit.

Onze vier aanbevelingen zijn de volgende.

1. Onderbouw uw voortgaande dialoog.
2. Ontmasker mogelijke perverse effecten.
3. Durf politieke indicatoren te benoemen.
4. Maak gebruik van standaardindicatoren.

Onderbouw uw voortgaande dialoog

Het gebruik van prestatie-indicatoren door een gemeente is aan beperkingen onderhevig. Het politiek-bestuurlijke spel kent een eigen dynamiek, waarin het ideaal van een rationeel, lineair-causaal keuzeproces als het er op aankomt ondergeschikt is aan factoren die te maken hebben met macht, posities en emoties. Daarbij komt dat veel overheidsdoelen niet of nauwelijks planbaar en meetbaar zijn gebleken. Bovendien is op menig werkterrein de suggestie betwistbaar dat een enkele gemeente verantwoordelijk kan worden gehouden voor de effectuering van gestelde doelen, omdat dikwijls vele andere – zowel ambtelijk-organisatorische alsook maatschappelijke – actoren aan het spel deelnemen en er per definitie van alles gebeurt dat onvoorzienbaar was. Blauwdrukplanning is over het algemeen niet goed mogelijk. Het verbinden van consequenties aan het niet halen van (een ambitieuze stapeling van) niet haalbare doelen leidt tot schimmige ontwijkbewegingen en daarmee juist niet tot de beoogde transparantie. Formeel

geldt afspraak = afspraak, maar materieel kan dat dan niet. Feitelijk is sprake van een non-interventiecultuur, waarbij een ieder er belang bij heeft het (eigen aandeel in) het onvermijdelijk falen te verbergen.

Van belang is het inzicht dat sturing niet zit in wat vastligt (zoals de best mogelijke papieren indicatoren), maar in wat beweegt: de dynamiek van alledag, de verhoudingen en het debat van vandaag. Daarbij zijn indicatoren bij wijze van houvast wel nuttig en nodig, maar alleen in de mate waarin u er elkaar daadwerkelijk aan wilt en kunt houden. Meer als bevestiging van uw voortgaande samenwerking dan als 'stok om mee te slaan'. Indicatoren hebben een beperkte geldigheidsduur. Zij dienen in goede samenspraak voor wijziging vatbaar te zijn als de omstandigheden veranderen. Ten aanzien van veel doelstellingen is het niet reëel om elkaar jarenlang te houden aan wat ooit was vastgelegd. Dat doet geen recht aan voortgaande dynamiek en veranderende inzichten. Het is relevanter om elkaar bij wijze van spreken dagelijks scherp te houden in wat zich voortdurend voltrekt aan nieuwe ontwikkelingen, besluiten, interventies en mogelijke onderbouwingen en verdiepingen daarvan. De kwaliteit van de dialoog is meer bepalend voor de kwaliteit van de indicatoren dan andersom.

De verhoudingen in dit land tussen raden en colleges zijn in het algemeen verhard. Een ieder meet zich een autonome functie aan en vindt vooral iets van de ander. De uitdaging is dat je gezamenlijk staat voor één taak. Dat je je eigen meerwaarde aan het gezamenlijke doel geeft.

Geformuleerd in termen van de vragen 'Wat willen we bereiken?' en 'Wat gaan we daarvoor doen?' suggereren dat een blauwdruk mogelijk is van een over enkele jaren door de gemeente te bewerkstelligen maatschappelijk effect, alsook dat dit effect te zijner tijd kan worden gemeten en dat het mogelijk is om op dit moment aan te geven welke middelen de gemeente daartoe dient in te zetten. Deze lineair-causale gedachte miskent dat er – zeker waar het gaat om ruimtelijke ontwikkeling –



veel andere actoren dan gemeentelijke actoren meedoen, dat hun inzet niet steeds voorspelbaar is, dat omstandigheden zullen veranderen en dat u daar met elkaar uit moet zien te komen.

De ultieme consequentie van de lineair-causale gedachtegang is dat u als raad de komende jaren wel op vakantie zou kunnen gaan: er is immers een met indicatoren en een nulmeting gelardeerd plan dat intussen door anderen zal worden uitgevoerd en waarop u straks alleen nog maar een eindmeting hoeft los te laten.

Ontmasker perverse effecten

Meetbare indicatoren in de zin van cijfers (aantallen, percentages) kunnen al snel leiden tot perverse effecten, zelfs als die cijfers er nog niet zijn. Als u van het college over de hele linie duidelijke cijfers eist kunnen twee soorten perverse effecten ontstaan. Deze zijn op dit moment dan ook zichtbaar zowel in de ontwerp programmabegroting als in het collegewerkplan.

Het eerste type perverse effecten is dat het college zich zo lang mogelijk op de vlakte houdt. In plaats van duidelijke cijfers krijgt u vage abstracties en intenties. Dat is natuurlijk weinig inspirerend. Het tweede type perverse effecten is dat het college wel inspirerende cijfers noemt, maar dat deze nogal heroïsch overkomen en geen overtuigende causale relatie hebben met de daarbij genoemde activiteiten – zowel financieel als qua inspanningen.

Als een begroting met zulke indicatoren – ongeacht het type – wordt vastgesteld ontstaan na verloop van tijd andersoortige perverse effecten. Zo zal het college u er stelselmatig van proberen te overtuigen dat alles naar wens verloopt, ook als dat niet zo is. Iets soortgelijks doet zich uiteindelijk bij de eindmeting voor, tenzij het desbetreffende evaluatieonderzoek wordt uitbesteed aan een onafhankelijke derde, die dan – niet verrassend – vaststelt dat de geplande doelen in mindere mate zijn gehaald dan was afgesproken. Deze thans bij de overheid gebruikelijke gang van zaken leidt zowel intern als extern tot negatieve beeldvorming. Dat doet het imago van de overheid en het vertrouwen van de burger in de overheid bepaald geen goed.

De ontwerp-programmabegroting bevat in de subparagrafen met programmadoeleinden en -activiteiten enigszins gekunstelde invuloefeningen

(kennelijk ‘omdat het zo moest’). Over dezelfde onderwerpen staat in de volgende hoofdstukken 3 (begroting van baten en lasten) en 4 (gemeentelijk investeringsplan) soms meer informatie vermeld. Voor wie op zoek is naar scherpte en houvast is dat nogal een zoekplaatje. Het zou beter zijn om de informatie per thema samen te brengen en in dialoog te verkennen en te benoemen welke informatie nu reëel en hard is en welke niet. Langs die weg kan een beperkt aantal beter werkbare indicatoren ontstaan, die waar nodig in de loop van ‘de rit’ in uw voortgaande dialoog zijn bij te stellen.

Durf politieke indicatoren te benoemen

Voor zo’n beperkt aantal beter werkbare indicatoren zijn geen genormeerde invuloefeningen, heroïsche cijfers of ingewikkelde verhalen nodig. Vaak kunt u ze al uit ‘de inleiding’ halen, omdat daar doorgaans staat samengevat wat – in ieder geval door de steller – het belangrijkste wordt gevonden. Dat geldt ook voor paragraaf 2.6 van de ontwerp programmabegroting (‘Evenwichtige en duurzame ruimtelijke ontwikkeling van Almere’). Maar voor het benodigde houvast moet u wel vaak naar andere stukken grijpen, omdat allerlei beleidsontwikkeling nu eenmaal niet via de begroting tot stand komt. En binnen de begroting staat houvast biedende informatie ten aanzien van een bepaald thema op allerlei verschillende plekken als gevolg van de voorgeschreven vormvereisten en indeling. Kwaliteit van de dialoog houdt in dat u elkaar met name bevraagt en scherpt op een beperkt aantal essenties – zonodig dwars door allerlei stukken heen en ook over ongeschreven aspecten – in plaats van in één begroting ‘over alles’ op allerlei verschillende plaatsen in de tekst repeterende pogingen tot papieren indicatoren op te nemen. Wij geven enkele voorbeelden in het schema op de volgende pagina.

Mogelijk zijn dit de verkeerde vragen. In dit paper staat slechts de onbevange perceptie van een niet ter plaatse ingevoerde buitenstaander. Waar het om gaat is het idee van dialoog en inhoudelijk doorvragen op enkele kernpunten in plaats van elkaar op afstand te kunnen afrekenen op over de hele linie geldende indicatoren. Rond die kernpunten kunt u samenhangende onderbouwing en informatie-voorziening organiseren. De voortgang met betrekking tot de kernpunten kunt u regelmatig terug laten komen op uw agenda en de koers waar nodig bijstellen. U houdt hierover

Ambities	Vragen
Conditie voor bouw 60.000 woningen, afspraken met rijk en regio.	Welke condities? Wanneer welke afspraken (pag. 57)? Wat wilt u met die afspraken bereiken?
Samenhang oude en nieuwe stadsdelen, nieuwe structuurvisie in samenspraak.	Wat voor samenhang? Welke samenspraak wanneer? Als indicatoren staan allerlei plannen genoemd (pag. 58). Wat komt daar in te staan? Hoe hangen ze samen? Elders bijv. (pag. 80): bestedingsplannen wijken.
Organische ontwikkeling nieuwe bouwcultuur van particulier opdrachtgeverschap.	Welke concrete acties wanneer (pag. 59)? Hoe leiden die tot het ER-doel? Wat biedt de rapportage monitoring woningbouwproductie (pag. 59)? Elders bijv. ook over 'gevarieerder' bouwen (pag. 98).
Nieuwe strandstad Almere Poort, gevarieerde milieus wonen, werken en vertier.	Wat betekenen die gevarieerde milieus concreet? Wie gaat welke dingen doen om dat te bereiken? Wat houdt het ondernemingsplan Poort in (pag. 59) en wat wordt daarmee wanneer bereikt? Elders bijv.: binnenkort integraal voorstel Poort (pag. 75), nadere informatie (pag. 103 e.v.), concrete investeringen (pag. 109), planexploitatie (pag. 131).
Herijking grondbeleid, actualisering bestemmingsplannen 4 per jaar.	Wat betekent dat nieuwe ('faciliterende') grondbeleid concreet? Hoe ten dienste van welke ruimtelijke doelstellingen? Elders bijv. over grondexploitaties (pag. 106) en risicoprofiel grondexploitatie (pag. 122) en nadere informatie grondbeleid (pag. 124 e.v.), toelichting weerstandsvermogen grondbedrijf (pag. 141 e.v.).

contact met elkaar – politiek, bestuurlijk en ambtelijk. Dan bestaat er mogelijk eerder begrip als bijvoorbeeld er eens een jaar drie in plaats van vier bestemmingsplannen worden geactualiseerd.

Het debat kan worden samengevat in één zin: de werkelijkheid kan zich richten naar wat je als indicatoren kan vaststellen of indicatoren zijn het gevolg van de werkelijkheid. (...) ik zie het tweede als de realiteit.

Essentieel is dat u als raad vanuit uw eigen programma's permanent het inhoudelijk debat aangaat, zowel onderling als met het college. U brengt daarbij naar voren wat u belangrijk vindt, wat u wilt en op welke indicatoren u wilt sturen. Op dit moment lijkt het er een beetje op dat u het college en de rekenkamer opdracht heeft gegeven om voor u te bedenken wat u zou moeten willen en waarop u zou moeten sturen. Anderen worstelen daarmee en u leunt afwachtend achterover en oordeelt straks in hoeverre de indicatoren u al dan niet bevallen.

Het ware beter om ook met betrekking tot indicatoren zelf het voortouw te nemen. De keuze van kernpunten is in veel gevallen meer een politieke keuze dan een technisch-rationele keuze. Abstracties en invuloefeningen leiden af van te maken afwegingen en keuzes en van causale aannemelijkheid. Uw politieke markt is waarschijnlijk een prima podium om het voortgaand inhoudelijk debat over deze essentialia te voeren.

Maak gebruik van standaardindicatoren

In de expertmeeting hebben wij geconstateerd dat voor veel Almeerse indicatoren een referentiekader ontbreekt. Veel indicatoren zoals genoemd in de ontwerp begroting 'kunnen nergens aan worden opgehangen'. Percentages en getallen komen nogal eens uit de lucht vallen. Zeker waar de causale relaties tussen ambities en voorgenomen activiteiten onvoldoende overtuigend zijn, kunt u dan eigenlijk niet goed bepalen in hoeverre u het nu goed doet of niet.

Het is echter niet nodig dat u over de hele linie 'zelf het wiel uitvindt'. Op veel terreinen is intussen wel bekend hoe andere, vergelijkbare gemeenten 'het doen', zowel uit oogpunt van ambitie, aanpak en tempo als uit oogpunt van kosten. Daaraan normen en kengetallen ontleen hoeft niet ten koste te gaan van uw specifieke Almeerse context. Integendeel, juist door een bredere context te zien kunt u de prestaties van de gemeente Almere scherper waarderen. Ook introduceert u aldus een materieel stelsel van 'checks and balances'. Al te ambitieuze doelen en getallen kunnen waar mogelijk worden gerelativeerd door min of meer objectieve standaarden en normen.

Wij verwijzen u voor het werken met zulke standaardindicatoren korthedshalve naar de websites www.staatvandegemeente.nl en www.watdoetjegemeente.nl. Desgewenst lichten wij tijdens het interview de mogelijkheden in dat verband nader toe. Dat geldt uiteraard ook voor onze andere aanbevelingen en voor de achterliggende visie zoals verwoord in 'Control voor leiders'.



Bijlagen

Documentatie

Wij hebben bij het ontwikkelen van dit paper de volgende documentatie betrokken.

- Aardema 2007: Harrie Aardema, Control voor leiders – wat doet ú aan ‘het systeem’?, Den Haag 2007 (Elsevier Overheid, Reed Business).
- Aardema 2005: Harrie Aardema, Stille waarden – Een reflectie op overnormering in publiek management, Den Haag 2005 (intreerede Open Universiteit, te downloaden via www.bmc.nl).
- Aardema en Korsten 2005: Harrie Aardema en Arno Korsten: De staat van de gemeente – Op weg naar een handzame landelijke gemeentemonitor, Den Haag 2005 (VGS-publicatie, te downloaden via www.bmc.nl).
- Gemeente Almere: brief van de voorzitter van de Rekenkamer Almere van 16 februari 2007 waarin de onderzoeksopzet wordt weergegeven.
- Gemeente Almere: intern memo van de Rekenkamercommissie Indicatoren Werkplan van 22 januari 2007.
- Gemeente Almere: achterliggend document ‘Ontwikkeling indicatoren werkplan / programmabegroting’ van 30 oktober 2006.
- Gemeente Almere: Ontwerp Programmabegroting 2007 van 3 oktober 2006.
- Gemeente Almere: motie (aanvaard) van Partij van de Arbeid, GroenLinks en Leefbaar Almere van 28 september 2006.
- Gemeente Almere: Collegewerkplan 2006-2010 van 11 juli 2006.

Samenvatting boek ‘Control voor leiders’

Hoofdstuk 2 Waarom herijking van P&C?

1) Wat gaat ‘goed’?

Er gaat veel goed op het gebied van P&C. Begrotingen zijn inzichtelijker geworden. Rekeningen zijn op tijd. Er is veel aandacht voor de kwaliteit van de bedrijfsvoering. Financiële control is daarbij onverminderd belangrijk. Daarnaast ontstaat toenemende aandacht voor de niet-financiële aspecten van P&C: effectbereiking en andere prestaties, cultuur en gedrag, veranderingige inzichten. Op veel plaatsen ontstaan initiatieven tot versimpeling van de P&C-cyclus. Ook wordt alom gezocht naar nieuwe vormen van control en leiderschap, passend bij hedendaagse eisen van omgevingsgericht en programmatisch werken.

2) Wat gaat minder ‘goed’?

Er gaat veel goed, maar er gaat ook veel níet goed op het gebied van P&C. In veel organisaties bestaat een hoge mate van instrumentele schijnbeheersing, omgeven met negatieve percepties en uitstraling. Afspraak = afspraak blijkt vaak lastig te realiseren. De energie die in ‘het systeem’ moet worden gestoken weegt in de beleving van menige gebruiker niet op tegen de bruikbaarheid van de informatie die eruit komt. Er zijn tal van ongewenste neveneffecten mogelijk. Het is van belang om de soms eenzijdige aandacht voor rechtmatigheid en doelmatigheid in balans te brengen met de doeltreffendheid en aanvaardbaarheid. Daarnaast dient de ‘basis op orde’ te zijn, anders is de P&C op drijfzand gebouwd.

3) Terug naar wat P&C is

P&C is in de kern niet ‘iets financieels’, niet ‘een technisch systeem’, niet een ‘speeltje van deskundigen’. P&C is bij voorkeur te definiëren als het persoonlijk en gezamenlijk organiseren van uw eigen werk. Zo bezien doet iedere functionaris aan P&C, ook al geschiedt dat nu feitelijk dikwijls los van ‘het systeem’. Het is van belang het bestaande top-down rationalistische ‘aanbod’ van P&C-informatie te herijken vanuit de bottom-up informatiebehoefte van gebruikers in de praktijk. Dat is in de eerste plaats een taak van leiders: van ‘stafsturing’ naar ‘lijnsturing’. Controllers ondersteunen daarbij naar behoefte.

Hoofdstuk 3 Nieuwe tijd, nieuwe kansen

4) New Public Management voorbij?

Loopt de beleidsgeneratie van het New Public Management ten einde? Er is een 'onderstroom van verzet' waarneembaar tegen de overmaat aan regels, controles en de daarmee gepaard gaande tijdsbesteding van betrokkenen. Gezaghebbende auteurs vragen steeds meer aandacht voor 'zachte' managementaspecten als intuïtie, emotie en ervaring. Ook onder leidinggevenden is deze trend te bespeuren. In sociaal-constructionistische benaderingen wordt het persoonlijk nemen van initiatief en verantwoordelijkheid beklemtoond. Het systeem is dan niet 'een gegeven' maar bespreekbaar en veranderbaar. Daarvoor is het nodig oog te hebben voor de informele, cultuur-bepalende verandermotortjes van de organisatie. Dit betekent een andere kijk op leren, veranderen en adviseren.

5) Waar doen we het voor?

'Waar doen we het voor?' Dat vragen steeds meer mensen zich af. Naast maatschappelijke effecten en vormgeving speelt individuele zingeving in dat verband een belangrijke rol: 'Wat is mijn toegevoegde waarde aan de sociale verbanden waarvan ik deel uitmaak?' Er is sprake van verschuivende verhoudingen, zowel binnen organisaties als tussen bestuurslagen en tussen overheid en burger. Hiërarchisch-betuttelende relaties maken steeds meer plaats voor complementaire samenwerkingsrelaties. Het is van belang dat doelen en programma's inspirerend en aanvaardbaar zijn. Het inzicht breekt door dat vernieuwing niet ontstaat door het opleggen van idealen en sjablonen, maar door het toestaan en benutten van verschillen. De vernieuwing zit niet in het 'Soll' maar in het 'Ist'.

6) Van stolling naar beweging

Op het gebied van P&C is een accentverschuiving van 'stolling' naar beweging nodig. Wat gemeten, geregistreerd en vastgelegd is beweegt niet meer. Wat vastligt kan blokkerend werken in voortgaande dynamiek. Voortgaande interacties normeren plannen in plaats van andersom. Het voldoen aan perfecte procedures en uniforme formats kan averechts werken. 'Anders regelen' houdt in: niet vanuit wantrouwen en controlerend op vormdetails, maar faciliterend in de zin van

noodzakelijk houvast verschaffend: inhoudelijke richting en speelveldomgrenzing. Er dient minder energie te worden gestoken in het 'vullen' van de cyclus en meer energie in voortgaande ontwikkelingen en het onderbouwen van besluiten en interventies.

Hoofdstuk 4 Versimpel uw p&c-cyclus

7) Naar één stollingsmoment per jaar?

Het mag! Het kan! De wet schrijft niet voor dat uw organisatie een cyclus met periodieke plannen en rapportages moet hebben. In principe kan worden volstaan met één keer per jaar de balans opmaken in de vorm van een gecombineerde begroting en rekening. De informatiebehoefte van gebruikers vormt het versimpelingscriterium. Op werkvloerniveau is het voldoende om over werkplannen te beschikken die bestaan uit één A4: een matrix die de gevraagde prestaties matcht met de beschikbare capaciteit en kwaliteit. De daaruit blijkende verschillen dienen te worden gemanaged. Zonodig worden nieuwe prioriteiten gesteld en nieuwe keuzes gemaakt. Repeterende invuloefeningen maken plaats voor communicatie over nieuwe ontwikkelingen en nieuwe vraagstukken.

8) Monitoren met dashboards

Waar plannen vereenvoudigen kunnen ook rapporten eenvoudiger. Ze zijn nauwelijks meer nodig als toets in hoeverre een geplande werkelijkheid is gerealiseerd. Bij planning in de zin van voortgaande communicatie past een systeem van digitaal-fluide dashboards, waarbij gebruikers 'met één druk op de knop' sturingsinformatie kunnen ontsluiten zodra zij die nodig hebben. Iedere functionaris beschikt over een eigen dashboard met een beperkt aantal 'eigen' sturingscriteria. De dashboardinformatie wordt permanent en direct bijgehouden door de functionarissen die erover gaan. Een voorbeeld van een dashboard op gemeenteraadsniveau is 'De staat van de gemeente'. Van daaruit zijn verbindingslijnen te trekken zowel naar belangstellende burgers als naar andere niveaus van de interne organisatie en andere bestuurslagen.

9) Dialoog over verschillen

P&C is vooral ook de vaardigheid tot een permanente dialoog over verschillen. Planning is niet langer een blauwdruk of visitekaartje, noch een



stapeling van te veel ambities, maar een zaak van voortdurend wegen en prioriteren van verschillende belangen. Control is niet langer signaleren, toetsen en afrekenen, maar het verbinden van verschillende processen en verschillende betrokkenen. Niet langer – zoals nu – functionarissen op werkvloerniveau zelf laten kiezen waaraan zij hun tijd besteden (met als mogelijke consequentie divergerende verwachtingen en negatieve beeldvorming), maar het verbinden van actoren en processen. Veel komt aan op de kwaliteit van de dialoog: inzicht in ‘stille waarden’ en oprechte aandacht in plaats van elkaar voor de gek houden.

Hoofdstuk 5 Nieuwe vormen van control

10) Horizontale processen

De gebruikelijke ‘verticale’ P&C-cyclus past niet zonder meer bij nieuwe ambities van gekantelde organisaties. In veranderende organisaties ontstaan nieuwe inzichten, ideeën en best practices. ‘Horizontale’ werkprocessen. Van buiten naar binnen werken. Ketens en netwerken. (Work)flow. Programma’s en projecten. Interne functies kantelen naar enerzijds spelregelwerkzaamheden, anderzijds facilitaire werkzaamheden – al dan niet in samenwerking met derden. Hiervoor is een nieuw soort control en een nieuw soort leiderschap nodig: een meer helpende dan toetsende control, een meer verbindend-faciliterend dan normatief-hiërarchisch leiderschap.

11) Helpende controllers

Helpende controllers ondersteunen anderen in de dynamiek van alledag. Zij leveren financiële en andere informatie op het moment dat het nodig is. Zij vragen, leven zich in, denken mee, bewegen mee, faciliteren. Zij verpersoonlijken fundamentele accentverschuivingen ten opzichte van gangbare controlstijlen. Van het vullen van de cyclus naar het maken van contact. Van het opdringen van het eigen vakinhoudelijke wereldbeeld naar het voorzien in concrete behoeften van anderen. Zij foeteren niet op ad hoc besluiten en interventies, maar helpen deze te onderbouwen. Zij maken klassieke items als de ‘positionering van de concerncontroller’ en het ‘onafhankelijk geweten van de organisatie’ ondergeschikt aan het functioneren van de organisatie als geheel. Zij maken de omslag naar andere werkwijzen mogelijk.

12) Verbindende leiders

Verbindende leiders overbruggen de kloof tussen extern en intern, hard en zacht, volksvertegenwoordiging en bestuur, bestuur en management, management en werkvloer, staf en lijn, groepen en functionarissen die elkaar nodig hebben om tot een integrale, complementaire werkwijze te komen. Zij zien fixaties en contraproductieve patronen en maken deze bespreekbaar. Zij durven risico’s te nemen door uit hun eigen ‘comfortabele zone’ te treden. Zij confronteren verschillen, durven in te grijpen, laten zich gelden. Zij verpersoonlijken fundamentele accentverschuivingen ten opzichte van gangbare leiderschapstijlen. Van ‘volgepland isolement’ naar organiseren van contact met buitenwereld en werkvloer. Van onderhandelend ‘duelliseren’ naar samenwerken en het bereiken van complementaire toegevoegde waarde.

Verbetermanagement binnen de gemeente Almere

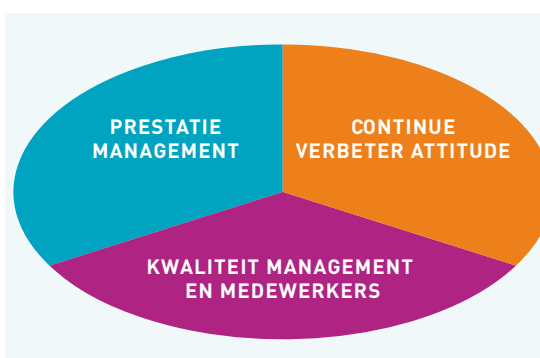
A. de Waal MBA

De Rekenkamer van de gemeente Almere onderzoekt momenteel wat de beste manier is om indicatoren te ontwikkelen die de drie invalshoeken Onderzoek & Statistiek, VBTB-traject en Verbetermanagement integreert en daarbij rekening houdt met zowel de politieke/organisatorische context als het juiste gebruik van prestatie management ('niet afrekenen maar verbeteren'). Onderdeel van dit onderzoek is het door experts laten schrijven van korte papers die gaan over voorstellen om de juiste integratie te bereiken. De voorliggende paper gaat over de invalshoek 'Verbetermanagement' met specifieke aandacht voor het programmahoofdstuk veiligheid. De paper richt zich met name op de manier waarop de Gemeenteraad, binnen de context van het streven naar de excellerende gemeente, met de ambtelijke organisatie kan 'sparring' om de juiste indicatoren te ontwikkelen en deze te gebruiken om de algehele kwaliteit van de organisatie te verhogen.

De excellerende gemeente

Sinds de publicatie van de resultaten van het baanbrekende onderzoek van Peters en Waterman in *In Search Of Excellence en de bestsellers Built To Last en Good to Great* van Collins is er veel interesse voor de kenmerken van de zogenoemde high performance organisations (HPOs).¹ Deze interesse is sterk aangewakkerd door de snelle veranderingen in de competitieve omgeving van organisaties gedurende het laatste decennium. Om competitief te blijven, moeten organisaties zich steeds vroeger, sneller en gemakkelijker kunnen aanpassen aan veranderende omstandigheden. Door de veranderingen in het bedrijfsleven en de samenleving zijn ook overheden onderhevig aan sterke verandering. Gemeenten moeten zich omvormen in flexibele en wendbare organisaties die de belangen van burgers centraal stellen, een beweging die bekend staat als New Public Management.² Wanneer de definitie van een HPO³ wordt toegepast op de gemeente ontstaat het volgende beeld: *Een excellerende gemeente is een gemeente die over een langere periode betere resultaten behaalt dan vergelijkbare gemeentes, door de gemeentelijke organisatie zodanig te structureren dat alle belanghebbenden altijd goed bediend worden, te zorgen voor een hoge kwaliteit van management en medewerkers, zichzelf voortdurend te vernieuwen, en een langetermijnoriëntatie te combineren met een korteter-*

mijnactiegerichtheid. De bouwstenen waarop een HPO, en dus ook de excellerende gemeente, gevestigd is, zijn in figuur 1 weergegeven.



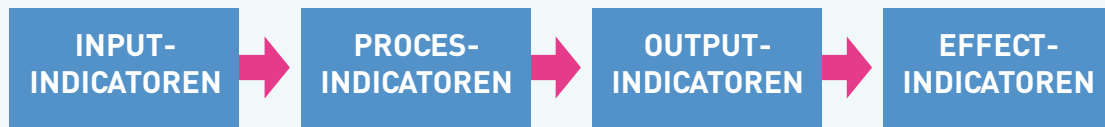
Figuur 1: De bouwstenen van een excellerende gemeente

Een belangrijke bouwsteen is prestatie management: de excellerende gemeente meet en rapporteert dat wat belangrijk is voor de organisatie aan alle belanghebbenden om zodoende rigoureuze de voortgang van de beleidsuitvoering te meten, consequent te controleren of doelen bereikt worden, en belanghebbenden te laten zien en leren van de directe en indirecte resultaten en neveneffecten van hetgeen gedaan is in het verleden. Daarbij zoekt de excellerende gemeente voortdurend naar mogelijkheden om de productiviteit en kwaliteit te verhogen, producten en diensten te vernieuwen, en een vrije en continue informatie-uitwisseling te creëren zodat verbeterideeën alle kans krijgen geïmplementeerd te worden. Een belangrijk middel in dit kader is het collegewerkplan met prestatie-indicatoren. Dit plan geeft immers weer wat de gemeente wil bereiken en hoe zij dat wil doen, en op welke manier de voortgang en de resultaten van de voorgenomen doelstellingen kunnen worden gevolgd.

Prestatiemanagement: het juiste gebruik

Recent onderzoek laat zien dat als organisaties het gebruik van prestatie management inbedden in een cultuur die gericht is op continue verbetering dit leidt tot een excellerende onderneming met blijvend betere resultaten.⁴ Tegelijkertijd mislukt 56 procent van de implementaties van prestatie management.⁵ Als we kijken naar de oorzaken van de mislukkingen zien we dat daar twee hoofdredenen voor zijn: (1) de doelstellingen





Figuur 2: De vier typen indicatoren binnen de overheidssector⁷

en de daaraan gekoppelde prestatie-indicatoren zijn niet helder, en (2) de prestatie-indicatoren worden gebruikt om af te rekenen in plaats van te verbeteren. De stichting Rekenschap onderscheidt vier functies van prestatie-management in de publieke sector die uitstekend kunnen worden toegepast op een gemeente; de zelfcontrole-functie waarmee de gemeente zelf voortdurend met behulp van prestatie-indicatoren monitort of het haar lukt te doen wat was voorgenomen; de sturende functie waarmee de gemeente monitort welke ingrepen hebben gewerkt en welke niet om zodoende ambitieuze maar realistische targets neer te zetten voor de relevante beleidsterreinen; de lerende en evaluerende functie waarmee de gemeente evalueert of er directe relaties zitten tussen de ondernomen acties en de resultante op de prestatie-indicatoren en probeert op basis van prestatie-management zichzelf voortdurend te verbeteren; en de toezichtfunctie waarmee een toezichthoudende instantie kijkt of de gemeente haar taken naar behoren uitvoert.⁶ De eerste drie functies stellen gemeentemanagers in staat hun eigen presteren te meten en daardoor te verbeteren en zijn primair bedoeld voor *zelfsturing*, niet voor het afleggen van verantwoording.

wil worden geïnformeerd. Hiermee wordt de vierde functie van prestatie-management ingevuld. De prestatie-indicatoren hebben in de eerste plaats een signaleringsfunctie. Echter, wanneer de eindverantwoordelijke constateert dat de gemeente nalaat adequate acties te ondernemen op slecht verlopende parameters, kan deze besluiten de organisatie daar op aan te spreken.

Ontwikkeling van indicatoren: een voorbeeld

Figuur 2 geeft de hiërarchie van de typen indicatoren zoals door de Rekenkamer gehanteerd op een iets andere wijze weer, namelijk in een procesgang en met andere benamingen zoals deze steeds meer in overheidsorganisaties wordt toegepast.

Input-indicatoren geven de middelen aan die beschikbaar zijn voor het leveren van een product of dienst, zoals budget en mensen. *Proces-indicatoren* verschaffen informatie over de activiteiten of interne werkprocessen die nodig zijn om een specifiek proces uit te voeren. Deze soort indicatoren wordt ook wel throughput-indicatoren genoemd. *Output-indicatoren* geven aan wat een overheidsinstelling direct presteert of voortbrengt. *Effect-indicatoren* geven het succes van bepaalde prestaties aan in termen van eerder geformuleerd beleid. Een complicatie hierbij is dat bepalen in hoeverre het gevoerde beleid succes heeft veelal een politieke zaak is. Daarnaast zijn effecten van het proces, de outcomes, vaak pas na langere tijd zichtbaar.

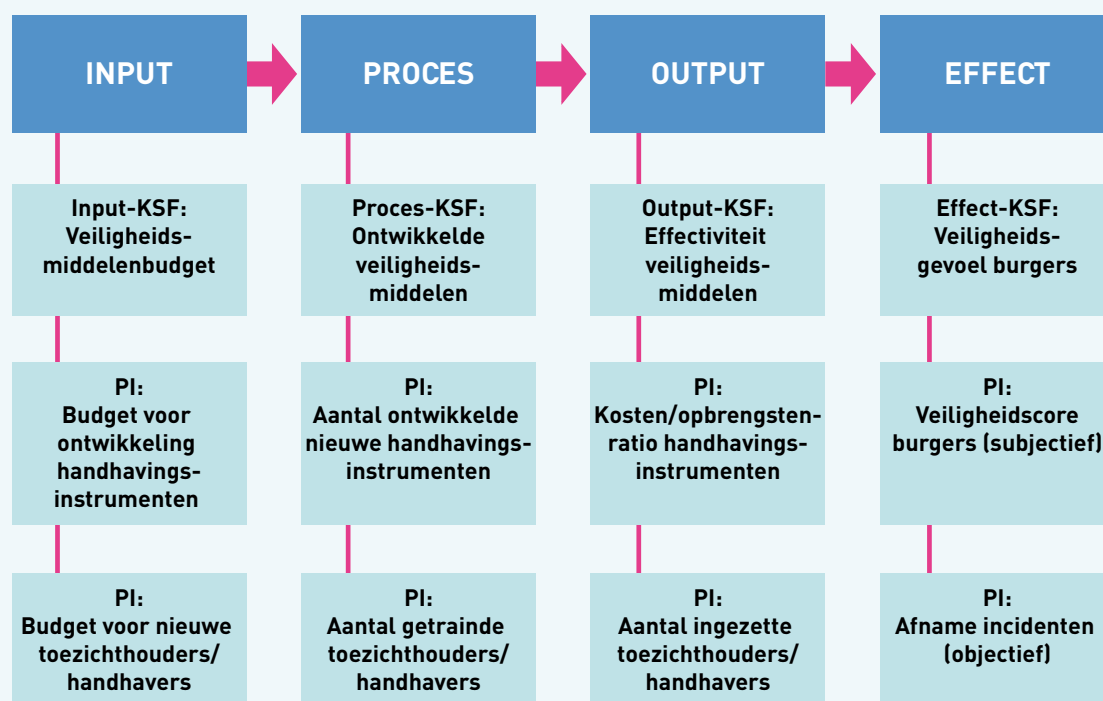
De output- en effect-gerelateerde kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren geven aan of de gemeente daadwerkelijk haar doelstellingen zoals geformuleerd in het collegewerkplan weet te realiseren. Het zijn dus 'resultaatindicatoren'. Om de outputindicatoren te bepalen, moeten de volgende vragen worden beantwoord: 'Wat is het eindresultaat als we de doelstelling succesvol hebben gerealiseerd?' en 'Wat is het eindresultaat als we de bedrijfsactiviteit succesvol hebben uitgevoerd?' Om de effect-indicatoren te bepalen, moet de volgende vraag worden beantwoord: 'Wat is het effect in de samenleving als we de gewenste outputs succesvol hebben gerealiseerd?' De input- en proces-gerelateerde kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren volgen de kritieke middelen en inspanningen die de gemeente

Bij toezicht houden is de insteek vaak te negatief: 'wat is er fout gegaan'. Het gaat er om of er verbeteringen mogelijk zijn.

De prestatie-indicatoren meten de kritieke gebieden waarin de gemeente goed moet presteren om succesvol te zijn. Hierbij wordt een duidelijke relatie gelegd met het collegewerkplan en de programmabegroting. Het voordeel is dat de prestatie-indicatoren zijn bedoeld voor de managers zelf en aansluiten bij de wensen en behoeften van het management ten behoeve van de interne bedrijfsvoering. De prestatie-indicatoren kunnen ook worden gebruikt voor de externe rapportage aan eindverantwoordelijken, waaronder de Gemeenteraad en andere belanghebbenden. De prestatie-indicatoren meten per slot van rekening de kritieke gebieden waarop de gemeente goed moet presteren en dit zijn juist de gebieden waarover de eindverantwoordelijke/toezichthouder

moet aanwenden respectievelijk uitvoeren om haar doelstellingen (en dus outputs en effecten) te bereiken. Het zijn ‘inspanningsindicatoren’. Er zijn zoveel inspanningen die de gemeente kan leveren en middelen die zij kan inzetten om het gewenste eindresultaat te bereiken, dat het raadzaam is alleen de belangrijkste, meest kritieke ervan te volgen. Met ‘kritieke inspanningen en middelen’ worden die inspanningen en middelen bedoeld die de meeste invloed hebben op het eindresultaat. Om de input-indicatoren, te bepalen moet de volgende vraag worden beantwoord: *‘Welke middelen heb ik per se nodig om de kritieke inspanningen succesvol te kunnen uitvoeren?’* Om de proces-indicatoren te bepalen, moet de volgende vraag worden beantwoord: *‘Wat moet ik per se doen (uitvoeren) om de doelstelling succesvol te kunnen realiseren?’* Figuur 3 verduidelijkt voor het programmahoofdstuk veiligheid, onderdeel 4.5 toezicht en handhaving, het verband tussen input, proces, output en effect kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren.

In figuur 3 heeft de gemeente in het college-werkplan 2006-2010 als een van haar doelstellingen geformuleerd dat er een beter toezicht en handhaving moet komen om de veiligheid te verhogen. De effect-kritische succesfactor van deze doelstelling is dat de burgers van Almere zich veiliger voelen dan voorheen. Of dit gelukt is, valt subjectief te meten aan de hand van het aantal burgers dat zegt zich veiliger te voelen. Daarnaast is objectief te meten of het aantal veiligheidsincidenten is afgenomen. Om dit resultaat te kunnen bereiken, moet de effectiviteit van de veiligheidsmiddelen omhoog, dit is de output-kritische succesfactor. Dit is te meten aan de hand van de ratio kosten/opbrengsten van elk ingezet handhavinginstrument en aan het aantal nieuw aangenomen toezichthouders en handhavers dat daadwerkelijk ‘de straat is opgegaan’. Eén van de belangrijkste inspanningen om de effectiviteit van de veiligheidsmiddelen te verhogen, is om nieuwe veiligheidsmiddelen te ontwikkelen dan wel beschikbaar te maken; dit is de proces-kritische



Figuur 3: Voorbeeld van de vier typen indicatoren

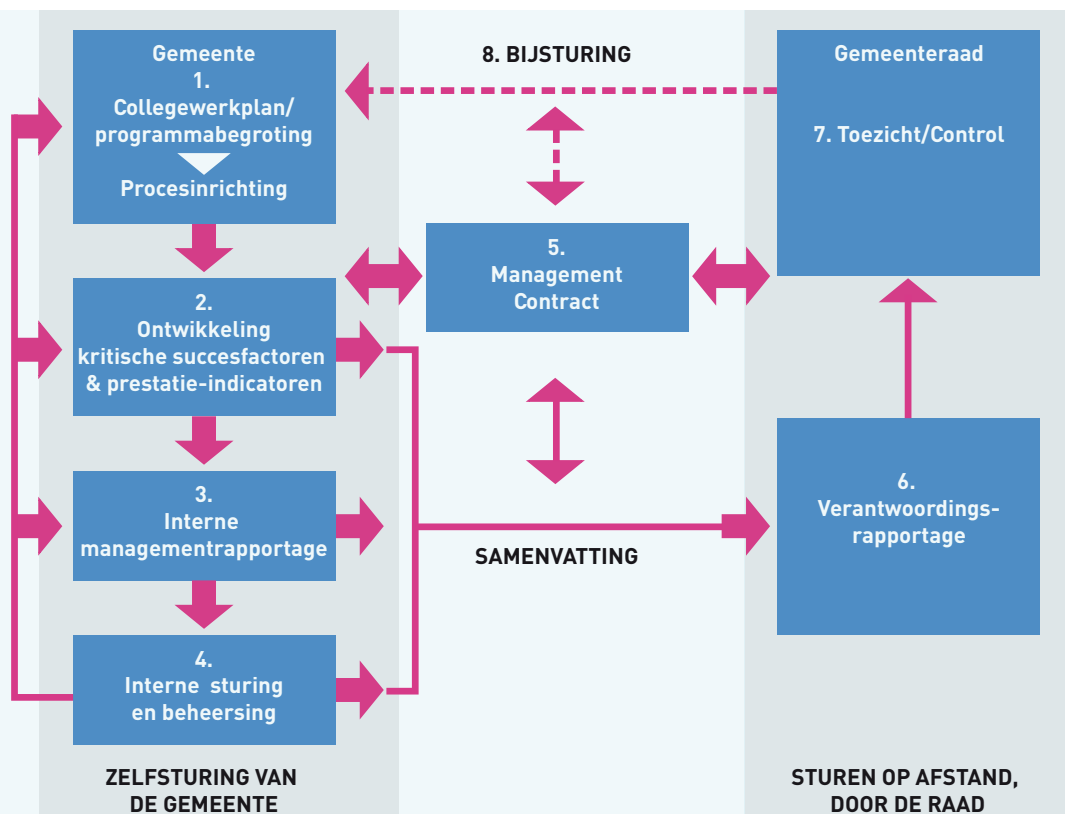


succesfactor. Dit is te meten aan de hand van het aantal nieuw ontwikkelde veiligheidsinstrumenten en het aantal getrainde nieuwe toezichthouders en handhavers. Om de ontwikkeling überhaupt mogelijk te maken, moet er wel budget worden vrijgemaakt; dit is de input-kritische succesfactor. Dit wordt gemeten aan de hand van het beschikbare budget voor de ontwikkeling van instrumenten en het aannemen (en trainen) van nieuwe toezichthouders en handhavers.

Worden alleen de middelen en inspanningen gevolgd, dan bestaat de kans dat weliswaar alle activiteiten goed werden uitgevoerd maar dat het helaas de verkeerde waren (dat wil zeggen dat de middelen en activiteiten niet leiden tot het gewenste resultaat). Er moet dus gemeten worden of de gewenste output en effect daadwerkelijk gerealiseerd worden: het gaat niet zozeer om 'doing things *right*' maar om 'doing the *right* things *right*'! Hiermee kan gemonitord worden of de middelen en inspanningen werkelijk bijdragen aan het bereiken van de output en het effect. Maar alleen de output en het effect volgen is onvoldoende, omdat het vaak langere tijd kan duren (vooral bij effect) voordat deze bereikt worden. Om te controleren of men op de goede weg naar het einddoel zit, kan gemeten worden of de middelen juist worden ingezet en of de processen juist worden uitgevoerd. Op deze manier krijgt men tussentijdse resultaten te zien en kan aan de hand daarvan eventueel besloten worden tot bijsturing.

Als een indicator niet gerealiseerd wordt, kun je dat ook benaderen vanuit nieuwsgierigheid: waarom niet?

Het is belangrijk om onderscheid te maken tussen enerzijds de input- en proces-indicatoren en anderzijds de output- en effect-indicatoren.



Figuur 4: Raamwerk voor de invulling van de vier functies van prestatie management binnen een gemeente⁸

De rol van de gemeenteraad

Om er voor te zorgen dat prestatie-management een succes wordt, moeten de prestatie-indicatoren nadrukkelijk worden gebruikt voor zelfsturing en pas in tweede instantie voor het afleggen van verantwoording. Daartoe is in figuur 4 een sturings-raamwerk ontwikkeld. Daarin wordt de gemeente in het linkerdeel aangestuurd door en legt verantwoording af aan de Gemeenteraad in het rechterdeel. De gemeente volgt de uitvoering van de geformuleerde programmabegroting/ collegewerkplan met behulp van prestatie-management (1). Dit wordt ingevuld door de ontwikkeling van kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren (2) die worden opgenomen in de interne managementrapportage, die ook financiële gegevens bevat (3). Met behulp van prestatie-management stuurt de gemeente zichzelf aan. Op basis van actiegerichte informatie kan bijstelling van de begroting, het werkplan of de procesinrichting, alsmede van de kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren plaatsvinden (4). Het managementcontract is een geformaliseerde zakelijke afspraak tussen het ambtelijke organisatie en de Gemeenteraad. Met behulp van deze zakelijke afspraak dient de Raad (de eindverantwoordelijke) de gemeentelijke organisatie, op basis van een aantal in het contract vastgelegde stuurvariabelen, aan te sturen. De rol van de Raad naar de ambtelijke organisatie dient ook te worden vastgelegd in het contract. Dit om duidelijkheid te verschaffen in welke mate het decentrale gemeentemanagement de vrijheid heeft om beslissingen te nemen en in welk kader dit dient te gebeuren (5).

indicatoren alsnog te presenteren. Afhankelijk van het managementcontract kunnen de prestatie-indicatoren worden aangevuld met informatie over specifieke elementen uit het contract die niet al worden gedekt door de kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren in de hiervoor besproken aparte set (6). Met behulp van deze verantwoordingsinformatie oefent de Raad toezicht en control uit. De vorm van het toezicht zal afhangen van het type indicator. Wanneer de resultaten op de effect-indicatoren achterblijven, zal de discussie tussen raad, wethouders en de gemeentebestuurders zich toespitsen op de vraag of het ingezette instrumentarium goed gekozen en toegepast is en of er aanvullende maatregelen, acties dan wel middelen nodig zijn om de gewenste effecten alsnog te benaderen. Hierbij realiseren alle partijen zich dat die effecten nooit 100 procent beïnvloedbaar zijn door de gemeente. In het geval van achterblijvende resultaten op de proces- en output-indicatoren richt de discussie zich vooral op de vraag hoe de resultaten alsnog door de organisatie kan worden gehaald: hoe effectief zijn de instrumenten tot nu toe ingezet en de activiteiten tot nu toe uitgevoerd, wat kan daarin beter, en zijn extra middelen nodig. De discussie richt zich dus nadrukkelijk niet op afrekenen maar op hoe de resultaten alsnog gehaald kunnen worden en wat geleerd is van de resultaten zoals die tot dan toe behaald zijn (of niet). De input-indicatoren spelen in principe een ondergeschikte rol tijdens de voortgangsdiscussies, deze komen pas naar voren wanneer resultaten op de andere typen indicatoren niet zijn gehaald, in de zin dat raad en de ambtelijke organisatie dan zullen bekijken of er problemen zijn met de ingezette middelen (7). Op basis van de prestatie-informatie en de daarop volgende discussies kan de raad besluiten dat bijsturing van de gemeentedoelen nodig is. Dit gebeurt door onderhandeling over het managementcontract en door het vervolgens door de gemeente bijstellen van bijvoorbeeld het collegewerkplan. Daarna past de gemeente de prestatie-indicatoren en de interne rapportage aan de nieuwe situatie aan. De Raad kan nu op effectieve wijze op afstand en op hoofdlijnen sturen (8). Omdat dit raamwerk uitgaat van zelfsturing, en verantwoording op de tweede plaats komt waarbij dit ook nog eens op basis van een beperkte set prestatie-informatie plaatsvindt, valt de druk weg op gemeentemanagers om de prestatiegegevens te manipuleren. Ze worden immers niet

Nieuwe ideeën komen meestal uit dialoog.

Uit de prestatie-indicatoren, ontwikkeld ten behoeve van zelfsturing (!), wordt een aparte set kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren afgeleid (samengevat). Deze set bevat die indicatoren die het voor de Raad inzichtelijk maken hoe de gemeente presteert op de voor haar kritieke gebieden. De indicatoren worden naast de reguliere financiële informatie opgenomen in de externe rapportage naar de Raad. Essentieel is hier dat over de inhoud van deze set prestatie-indicatoren vooraf overeenstemming bestaat en dat de gemeentelijke organisatie niet gedwongen wordt om andere voor interne sturing gebruikte



meer rechtstreeks aangesproken op alle prestatie-indicatoren en kunnen dus met een gerust hart experimenteren, innovatief zijn en actieplannen bedenken en uitvoeren zonder dat ze direct worden ‘afgestraft’ door de Raad.

Prestatiemanagement: een aantal tips

In het gebruik van prestatimanagement zijn een aantal zaken belangrijk om deze management-techniek succesvol te laten zijn⁹:

- *Tolerantie voor een variëteit aan (concurrerende) definities van indicatoren.* De belanghebbende partijen in de gemeente tolereren dat eenzelfde indicator meerdere betekenissen kan hebben, om recht te doen aan de inherente ambiguïteit van beleidsdoelen. Hierdoor worden conflicten voorkomen, of in ieder geval verminderd, omdat er minder onenigheid zal bestaan over de precieze betekenis van de indicator. Ook vermindert het de inspanning om per se meerdere betekenissen in één eenduidige definitie proberen te onderbrengen. Het is overigens raadzaam, om verwarring te voorkomen, de meerdere betekenissen onder te brengen in meerdere indicatoren die een verschillende naam hebben. Zodoende is onmiddellijk duidelijk over welke indicator met welke interpretatie het gaat.
- *Focus op de betekenisgeving.* Omdat indicatoren slechts een afspiegeling van de werkelijkheid zijn, is het voor de Raad en het college van B&W die op afstand van de operatie staan moeilijk het ‘verhaal achter de cijfers’ te weten te komen. Hierdoor ontstaat de neiging de cijfers als absolute waarheden te gaan zien terwijl indicatoren (zoals de benaming al aangeeft) slechts een indicatie geven van de prestatie. Dit betekent dat de cijfers altijd gepaard moeten gaan met een interpretatie van wat de resultaten betekenen. Vervolgens kan in gezamenlijk overleg de ambtelijke organisatie zowel cijfers als verhaal toelichten en kunnen alle partijen op basis daarvan acties afspreken.
- *Strategische selectie van onderwerpen voor prestatimanagement.* Het streven naar volledigheid waarbij alle producten en processen worden opgenomen in het prestatimanagementsysteem is niet kosteneffectief en leidt onverbiddeijk tot *information overload* en een verlies aan focus. Door een intelligente selectie, gebaseerd op

de kritische succesfactoren van de organisatie, kunnen met een beperkte set aan indicatoren de prestaties van de gemeente goed gevolgd en beheerst worden. Hierbij moet er wel een besef bestaan dat de geselecteerde set een beperkter beeld geeft van de prestaties dan wanneer een volledig ‘opgetuigd’ prestatimanagementsysteem was neergezet.

1. Peters, T. and R. Waterman (1982), *In Search Of Excellence*, Warner Books; Collins, J.C. and J.I. Porras (1994), *Built to last. Successful habits of visionary companies*, Harper Business, New York; Collins, J. (2001), *Good to great. Why some companies make the leap ... and others don't*, Random House, London
2. Zeppou, M. and T. Sotirakou (2002), *The stair model: a comprehensive approach for managing and measuring government performance in the post-modern era.* In: A. Neely, A. Walters and R. Austin (ed.), *Performance Measurement and Management: Research and Action*, Cranfield School of Management, UK; Polliitt, C. (2003), *The essential public manager*, Open University Press, Manchester
3. Waal, A.A. de (2007), *The Characteristics of a High Performance Organization*, *Handbook of Business Strategy*, March
4. Ahn, H. (2001), *Applying the balanced scorecard concept: an experience report*, *Long Range Planning*, Vol 34, pp. 441-461; Cavalluzzo, K.S. and Ittner, C.D. (2004), *Implementing performance measurement innovations: evidence from government*, *Accounting, Organizations & Society*, Vol. 29, 3/4: pp. 243-267; Mihm, J.C. (2003), *Creating a clear linkage between individual performance and organizational success*, *FDCH Government Account Reports*, 04/14/2003; Said, A.A., HassabElnaby, H.R. and Wier, B. (2003), *An empirical investigation of the performance consequences of nonfinancial measures*, *Journal of Management Accounting Research*, Vol 15, pp. 193-223; Sandt, J., Schaeffer, U. and Weber, J. (2001), *Balanced performance measurement systems and manager satisfaction*, working paper, Otto Beisheim Graduate School of Management; Waal, A.A. de (2007), *Strategic Performance Management, a Managerial and Behavioural Approach*, Palgrave MacMillan, London
5. Waal, A.A. de and Counet, H. (2006), *Lessons learned from the balanced scorecard.* In Neely, A., Kennerty, M. and Waters, A. (ed.) *Performance measurement and management: public and private*, Centre for Business Performance, Cranfield University, Cranfield, pp. 211-218
6. Albeda, H.D. (2002), *10 voor meten, 5 voor gebruik, over prestatie meting en monitoring*, Rapportage Rekenschap, Stichting Rekenschap
7. Waal, A.A. de en Kerklaan, L.A.F.M. (2004), *De resultaatgerichte overheid, op weg naar de prestatiegedreven overheidsorganisatie*, SDU, Den Haag
8. Waal, A.A. de en Kerklaan, L.A.F.M. (2004), *De resultaatgerichte overheid, op weg naar de prestatiegedreven overheidsorganisatie*, SDU, Den Haag
9. Bruijn, H. de (2002), *Prestatiemeting in de publieke sector, strategieën om perverse effecten te neutraliseren*, *Bestuurs-wetenschappen*, nr. 2; Thiel, S. van and Leeuw, F.L. (2002), *The performance paradox in the public sector*, *Public Performance & Review*, vol. 25, 3: pp. 267-281

Kengetallen en politieke logica

dr. M.J.E.M. van Dam

Inleiding

Dit paper beziet de mogelijkheden en beperkingen van indicatoren vanuit een politiek-bestuurlijk perspectief. Eerst wordt ingegaan op het politieke proces en eigenschappen daarvan. Vervolgens wordt kort stilgestaan bij wat een indicator is. De inzichten daaruit worden aansluitend gecombineerd om voorwaarden te formuleren waaraan moet worden voldaan om in een politieke context met indicatoren te kunnen werken. Afsluitend wordt de brug gelegd tussen deze voorwaarden en de toepassing ervan in Almere.

Politiek heeft een eigen logica

Voor een goed begrip van de politiek-bestuurlijke context is het nodig een beeld te schetsen van de politieke wereld. Politiek is niet irrationeel, zoals vaak wordt gesteld, maar heeft een eigen logica. Kennis daarvan voorkomt teleurstelling omdat handelwijzen vanuit een andere, bijvoorbeeld ambtelijke of bestuurlijke, rationaliteit niet worden opgepakt in het politieke domein. Een aantal kenmerken van die politieke logica is hieronder uiteengezet.

Al lang voor lokale rekenkamers tot die conclusie kwamen, hebben beleidsonderzoekers de afgelopen 60 jaar geconstateerd dat doelstellingen van beleid bijna altijd vaag, wollig en niet concreet zijn. Vaak ook ontbreken doelen, zijn deze tegenstrijdig of overoptimistisch. Dat is niet omdat politici zo dom zijn of hardleers. Een belangrijke factor is dat er altijd gezocht moet worden naar meerderheden, waarvoor compromissen nodig zijn. Iedereen wil er wat van zichzelf in herkennen, dus eenduidigheid en consistentie is welhaast uitgesloten. Denk daarnaast ook aan de symbolische aspecten van overheidsbeleid: niets doen is geen optie, maar iets doen niet mogelijk - veiligheid valt niet te garanderen, werkloosheid nagenoeg niet te beïnvloeden. Dit heet ook wel de interventiefuik¹. De eisen aan de overheid zijn hoog, de mogelijkheden van die overheid gering. Dan is een vaag doel toch wel het minste ("we laten u niet zakken"). Ook het mobiliserende, inspirerende of engagerende karakter van een doel speelt daarbij mee: doelen weerspiegelen een visie, waar je als politicus mensen achter wilt krijgen.

Causaliteit is een ander aspect dat hier van belang is. De gedachte dat een bepaald probleem op te

lossen is door een bepaald beleid te voeren, of dat een bepaalde doelstelling valt te realiseren met welomschreven activiteiten vooronderstelt directe causale relaties. Als we dit doen, gebeurt er dat. Maatschappelijke vraagstukken en kwesties zijn echter in vrijwel alle gevallen zodanig complex, met uiteenlopende oorzaken en een groot aantal betrokken partijen, dat een overheidsingreep zelden het beoogde effect heeft. De meeste oorzaken liggen buiten het bereik van die overheid en betrokkenen passen hun gedrag strategisch aan. Schematisch denken schiet dan tekort.

Daar komt bij dat de aard van het probleem, de beschrijving van de essentie ervan, evenzeer een politieke stellingname is. Is bijvoorbeeld het vraagstuk hoe gehandicapten van de ene naar de andere bestemming komen een vervoersprobleem of een gelijkheidsvraagstuk? In het eerste geval is het op te lossen probleem hoe deze mensen van A naar B te vervoeren op een kwalitatief goede en financieel verantwoorde wijze. Zogeheten belbusjes kunnen dan een oplossing zijn. In het andere geval is de essentie dat deze mensen normaal mee moeten kunnen doen in de samenleving en net als iedereen van het openbaar vervoer gebruik moeten kunnen maken. Dus moeten bijvoorbeeld bussen kunnen "knielen" en dienen perrons de goede hoogte te hebben. Juist de wijze waarop een politicus een vraagstuk presenteert, weerspiegelt zijn politieke stellingname.

Een indicator is niet het verschijnsel zelf. Economische ontwikkeling, armoede, achterstanden, sociale zaken; laat het idee los dat je hier een eenvoudig getalletje aan kunt vastplakken.

Ook de oplossingen hebben een dergelijk politiek karakter, althans de presentatie ervan. Politieke besluitvorming is er in veel gevallen op gericht op het juiste moment problemen aan oplossingen te koppelen, zonder dat die problemen inhoudelijk gezien noodzakelijkerwijs een relatie hebben met de oplossingen². De kunst is een eigen plan als oplossing voor het probleem van een ander geaccepteerd te krijgen. Of omgekeerd, om je eigen probleem aan het plan van een ander te koppelen. Zo is de aanleg van de Markerwaard

1. Noordegraaf, M.; 2004; Management in het publieke domein. Issues, instituties en instrumenten. Bussum: Coutinho.
2. Vgl. het zogeheten Carbage-can of stromenmodel. March, J.G., en J.P. Olsen; 1980; Rediscovering Institutions. New York: the Free Press. Kingdon, J.W.; 1995; Agendas, Alternatives and Public Policies. New York: HarperCollins.



door voorstanders in het verleden gepresenteerd als oplossing voor het probleem van een gebrek aan landbouwgrond en ruimte om woningen te bouwen. Jaren later is het ook nog wel eens als oplossing voor het ruimtegebrek van Schiphol aangedragen: polder het Markermeer in en leg daar een nieuwe luchthaven aan. Er zijn geen objectieve problemen of oplossingen en causale relaties ertussen zijn twijfelachtig of problematisch en altijd politiek.

Dat politieke karakter van de interpretatie van problemen, oplossingen en de relaties ertussen is ook op een andere manier zichtbaar te maken. Wie politieke debatten volgt, bemerkt al snel dat deze zelden gaan over hoogdravende of zweverige doelen, maar meestal over concrete voorzieningen. Dat geldt voor lokale politiek net zozeer als voor provinciale, landelijke of Europese. Op zijn best worden die doelen erbij gehaald om het verhaal statuut te geven, maar uiteindelijk draait het toch altijd om de daadwerkelijke, concrete beslissingen: komt die weg er, gaat er meer geld naar het jongerenwerk en wordt er wat gedaan aan het achterstallig onderhoud van die school? Dat gebrek aan belangstelling voor doelen is niet alleen in de politiek zichtbaar, maar geldt ook het maatschappelijke debat: dat gaat niet over de doelstelling van het gemeentelijke cultuurbeleid maar over de vraag of er een nieuwe schouwburg moet komen. Daar zit een verband tussen: omdat er in de samenleving niet over doelen maar over voorzieningen wordt gepraat, gaat het in de politiek ook over die voorzieningen en niet over de doelen. Verantwoording op straat en dus ook in de raad gaat op dezelfde manier over instrumenten: waar blijft die weg nu? En als die weg is aangelegd, zijn er politiek nog maar weinigen geïnteresseerd in het effect ervan – vermindert nu inderdaad de verkeersoverlast, verbetert de doorstroming, is het veiliger?

Op pagina 5 van het werkprogramma staat een aantal 'kreten', zij vormen een duidelijke, heldere visie. Maar het loopt weg als je dit in boompjes gaat uitwerken.

De relatie tussen doelen en instrumenten is onhelder en niet alleen omdat de causaliteit ertussen twijfelachtig is. Een zelfde doel kan door tegengestelde

instrumenten worden gediend, of een zelfde instrument kan tegengestelde doelen dienen. Een bekend voorbeeld is het parkeerprobleem in de binnenstad. Dat daar een oplossing voor moet komen, is voor de gehele raad duidelijk – het doel is daarmee breed onderschreven. Alleen: hoe bereik je dat? Het ene instrument is om twee parkeergarages te bouwen in de binnenstad, het andere instrument is om de binnenstad ontoegankelijk te maken voor autoverkeer. Twee tegengestelde instrumenten, die wel hetzelfde doel dienen. Ook het omgekeerde is mogelijk. Stel dat een raad besluit tot het sluiten van een tippelzone. Voor een deel van de raadsmeerderheid is het doel daarvan om onzedelijk gedrag tegen te gaan: weg met de prostitutie! Een ander deel van die meerderheid heeft echter een heel ander doel: verbeteren van toezicht op de sector via bordelen – prostitutie moet een normale bedrijfstak worden. In geen van beide voorbeelden zal over het doel langdurig gesproken worden, noch in de raad noch in de samenleving.

Bij dit alles speelt mee dat voor politici de drang om herkozen te worden een dominante drijfveer is. Dan moet je als politicus in elk geval zichtbaar zijn of ten minste je partij. Bijvoorbeeld door regelmatig schriftelijke of mondelinge vragen te stellen, iets wat bestuurders en ambtenaren verfoeien en het liefst zouden limiteren. De kans om herkozen te worden is ook groter wanneer je als raadslid inspeelt op actuele kwesties. Ambtelijk of bestuurlijk wordt dat wel eens laetdunkend gekenschetst als incidentenpolitiek: weer een raadslid dat stelt dat een probleem direct en met grote voorrang moeten worden aangepakt – tot een maand later een nog grotere prioriteit voorbij komt. Vaak proberen politici dat op te lossen door aansluiting te zoeken bij een lopend beleidsproces: door dat proces wat aan te passen is er direct ook een oplossing voor dit acute probleem. Daarbij acceptierend dat daarmee de opzet van dat beleidsproces wordt doorkruist. En dat de toch al zwakke causale relatie tussen oorspronkelijk probleem en oplossing verder verwatert.

En toch kengetallen?

Dit is de politieke omgeving waarin raadsleden, bestuurders, ambtenaren zoeken naar indicatoren. Die zoektocht is een queeste die de gemeenteraad zichzelf heeft opgelegd. Gemeentewet noch het Besluit Begroting en Verantwoording provincies en gemeenten (BBV) schrijven indicatoren voor. Het

voordeel daarvan is dat het een positieve keus is: de raad wil het. Een ander voordeel is dat er geen richtlijnen zijn waaraan die indicatoren hebben te voldoen, zodat indicatoren kunnen worden ontwikkeld die aansluiten op de behoeften van de raad, het college en de organisatie. Het ontbreken van richtlijnen is tegelijk ook een nadeel. Er is geen enkel houvast en ook geen garantie dat het lukt. Het is in het licht van de politieke rationaliteit onmogelijk indicatoren te ontwikkelen die in het politiek-bestuurlijke domein voor iedereen dezelfde betekenis hebben. Of die door alle betrokkenen op dezelfde wijze zullen worden gehanteerd. De mooie woorden bij indicatoren zijn vrijwel zonder uitzondering dat deze niet bedoeld zijn om af te rekenen, maar om te leren. Dat sluit evenwel maar heel beperkt aan op de politiek controlerende taak van de raad. Raad en college vormen nu eenmaal geen educatief centrum. Een raad beoordeelt of het bestuur zijn werk goed doet, waarbij wat “goed” is in hoge mate wordt bepaald door politieke visies en er dus zelden een eensluidend oordeel zal zijn. Indicatoren kunnen als argumenten in die discussies worden gebruikt, waarbij de wijze waarop iemand een cijfer benut, bepaald wordt door de mening die hij heeft en niet andersom. Anders gezegd: politici en bestuurders gebruiken indicatoren vooral om een opvatting die uit een politieke visie voortspuit te illustreren, niet om er een opvatting mee te ontwikkelen.

Beleid wat geen doel heeft is niet te evalueren. Voor een rekenkamer is dat lastig maar een gemeenteraad is geen rekenkamer

Spiegel dit alles en het is ook duidelijk waar indicatoren zonder veel problemen in een politieke context bruikbaar zijn: op onderwerpen met een laag politiek profiel die een routinematig karakter kennen. Hoe a-politiker het onderwerp, hoe eenvoudiger het is met indicatoren en kengetallen te werken.³

Deze achtergrond is nodig om greep te krijgen op de mogelijkheden van indicatoren. Het inzicht dat betrokkenen in het politieke domein op verschillende momenten uiteenlopende doelen met een indicator kunnen hebben, helpt bij het bepalen waar indicatoren wel en niet aan bij kunnen

dragen. Niet aan het realiseren van schematische beleidsprocessen of vanuit eenzijdige rationaliteit benaderde maatschappelijke vraagstukken. Ook zal er geen druk-op-knop-politiek ontstaan: de raad die 2 keer per jaar een lijst kengetallen krijgt en daarmee stuurt en controleert.

We kunnen er wel greep mee krijgen op wat de raad en het college willen, hoe een politieke meerderheid een vraagstuk ziet, waar prioriteiten liggen, wat de verwachtingen zijn. Dat zijn politieke keuzen, die regelmatig zullen veranderen. Uit de effect-indicatoren zijn dan ook wel schematisch en tijdelijk indicatoren voor de organisatie af te leiden, maar die zijn niet in beton gegoten. Ze geven richting en zelfs dat maar tijdelijk. Dat is vanuit een managementperspectief lastig, maar in een stelsel waar de politiek het primaat heeft een volstrekt vanzelfsprekende zaak.

Over indicatoren

Voor we dit verder uitwerken, is het zinvol kort stil te staan bij het begrip indicator. Een indicator verwijst naar een ander verschijnsel dat niet direct zichtbaar is. Zaken als economische ontwikkeling, veiligheid, welzijn, sociale samenhang zijn abstracte begrippen, die met een indicator (en vaak meerdere indicatoren) worden geconcretiseerd en meetbaar gemaakt. Dat betekent dat een relatie verondersteld wordt tussen de indicator en het abstracte verschijnsel.

In sociaal-wetenschappelijk onderzoek wordt voor het meten van abstracte of theoretische begrippen zelden één indicator benut. Meestal zijn om het verschijnsel goed in kaart te brengen, meerdere indicatoren nodig. Eén indicator betekent meestal dat het verschijnsel onvolledig wordt gemeten en dat op grond daarvan nauwelijks conclusies zijn te trekken. Vanuit een sturingsperspectief zijn meerdere indicatoren ook gewenst. Meestal stuurt een organisatie niet alleen op kwantiteit, maar ook op kwaliteit en de wijze waarop iets is gerealiseerd.⁴ Verder wordt in de wetenschappelijke context veel zorg besteed aan het ontwikkelen van geldige indicatoren: meten wat je wilt meten. Louter veronderstellen dat een indicator geldig is, is niet voldoende. Naarmate het te meten verschijnsel abstracter of complexer is, moeten de indicatoren zorgvuldiger worden ontwikkeld en geformuleerd. En omgekeerd geldt dan uiteraard ook dat dit minder aandacht behoeft, wanneer de doelstelling eenvoudiger is. In beide gevallen geldt evenwel dat de keuze voor en de formulering

3. Vgl. Vries, J. de, M. van Dam, 1998, Politiek-bestuurlijk management: Een blik achter de gouden muur. Alphen aan den Rijn: Samsom.
4. Overigens illustreert dat hoe lastig centrale sturing is. Centraal geleide economieën weten daar alles van. Als voor een spijkerfabriek een kwantitatieve norm geldt, het aantal spijkers, is het eindresultaat heel veel kwalitatief slechte spijkers. Is kwaliteit de norm (bijvoorbeeld de kracht die ze kunnen opvangen), dan staat de kwantiteit onder druk en is het resultaat een beperkt aantal heel goede spijkers. Is diversiteit de norm, dan staan kwaliteit en kwantiteit onder druk en is het resultaat veel verschillende spijkers. Is een gestandaardiseerd productie-proces de norm, dan staan kwantiteit, kwaliteit, diversiteit onder druk, maar behaalt of behoudt het bedrijf wel het ISO-certificaat. Natuurlijk kunnen de normen (lees: indicatoren) worden gecombineerd. Om alle aspecten af te dekken, zijn dan echter een groot aantal indicatoren nodig. Dat aantal zal ook alleen maar groeien omdat er steeds weer andere, niet voorziene en niet gewenste gedragseffecten ontstaan die door nieuwe normen moeten worden bijgestuurd. Bedenk daarbij nog dat de complexiteit van een spijkerfabriek in het niet valt bij die van een gemeente.



Technisch-instrumentele voorwaarden	Politiek-bestuurlijke voorwaarden
1. Er bestaat een objectief kenbare werkelijkheid	Er is niet één werkelijkheid. Uiteenlopende politieke visies leiden tot uiteenlopende interpretaties van de wereld om ons heen.
2. Er is een causale relatie tussen de inspanningen en de doelen	Causaliteit tussen beleid en uitkomsten is problematisch door de complexiteit van de samenleving en uiteenlopende interpretaties ervan.
3. De gemeente kan factoren die invloed hebben op een maatschappelijke kwestie beïnvloeden	De beïnvloedbaarheid van achterliggende factoren door gemeentelijk beleid is veelal beperkt, maar niets doen is vaak geen optie.
4. Beleid kent eenduidige en consistente doelen waar indicatoren uit voortvloeien	Beleidsdoelen kunnen vaag en tegenstrijdig zijn of ontbreken. Indicatoren verduidelijken de bedoeling, maar verhelpen inconsistenties niet.
5. Elk politiek doel is meetbaar	Politieke doelen kunnen (ook) bedoeld zijn mensen te mobiliseren of te inspireren en hebben dan bovenal een retorisch karakter
6. Indicatoren zijn meerjarigconstant	Indicatoren moeten regelmatig worden bijgesteld
7. Er is een eenduidig vastgelegd gebruik van indicatoren door alle betrokkenen	Actoren kunnen en zullen op uiteenlopende wijze met indicatoren omgaan. Er is geen "goed" of "fout" gebruik ervan.
8. Met indicatoren is gedrag te sturen	Indicatoren zetten mensen aan tot strategisch gedrag
9. Voor alles zijn bruikbare indicatoren te ontwikkelen	Naarmate een onderwerp politiek gevoeliger is, is het minder mogelijk bruikbare indicatoren te formuleren

van de indicator niet alleen een politiek karakter heeft (zie de voorgaande paragrafen), maar ook inhoudelijk geen simpele, technische kwestie is.

Indicatoren zijn niet bedoeld, noch geschikt om het verschijnsel waarom het draait te vervangen. Een goede score op een indicator is letterlijk niet meer dan een indicatie dat het met het achterliggende verschijnsel ook de goede kant op gaat, waarbij "goed" uiteraard een politiek oordeel is. Verder is een indicator overbodig voor die verschijnselen die direct zijn waar te nemen. Als bijvoorbeeld een beleidsdoelstelling is dat de werkgelegenheid in de sector toerisme 10% harder groeit dan het landelijke gemiddelde, is een aparte indicator overbodig. Vrijwel altijd is beleidsdoelstelling geformuleerd in relatieve termen (in het Almeerse college-werkplan is dit aangeduid als de ER-doelen). Voor relatief geformuleerde doelstellingen zijn alleen indicatoren bruikbaar die een vergelijking mogelijk maken. Dat kan een vergelijking zijn met de uitgangssituatie ("een toename van 4% ten opzichte van 2006") of met bijvoorbeeld andere gemeenten ("een groei van 4% boven het landelijke gemiddelde").

Hoewel een indicator zoals gezegd het te meten verschijnsel niet kan vervangen, treedt in de praktijk deze verdringing nogal eens op. Dit uit zich ook wel in wat bekend staat de prestatieparadox: de scores op de indicatoren worden alsnog hoger, terwijl het beoogde effect niet dichterbij komt. De verklaring ervoor is dat indicatoren een vereenvoudiging van een verschijnsel zijn. Wanneer indicatoren de plaats innemen van dat verschijnsel (omdat er op indicatoren wordt afgerekend), vindt verkeerde sturing plaats.

Indicatoren zijn bruikbaar, mits ...

Uit het voorgaande zijn diverse voorwaarden af te leiden, waaraan moet worden voldaan willen indicatoren bruikbaar zijn in een politiek-bestuurlijke context. In bovenstaand schema zijn die tegenover een technisch-instrumentele interpretatie ervan geplaatst.

Er is ook een aantal voorwaarden te noemen waar indicatoren aan moeten voldoen, die in beide perspectieven overeen komen:

10. Een indicator verdringt niet het verschijnsel
11. Een indicator biedt een vergelijkingskader wanneer de bijbehorende doelstelling relatief is geformuleerd
12. Hanteer meerdere indicatoren opdat het verschijnsel zo volledig mogelijk wordt gemeten
13. Een indicator meet wat beoogd wordt te meten.

Dit overzicht van voorwaarden heeft niet de pretentie compleet te zijn. Wel zijn het in de context van dit project de belangrijkste voorwaarden. Ze hebben met name betrekking op wat Baerends⁵ noemt de effect-, gebruiks- en prestatie-indicatoren.

Willen indicatoren betekenisvol kunnen zijn in een politieke omgeving, dan dienen ze te passen binnen de politiek-bestuurlijke voorwaarden. Merk op dat die voorwaarden deels op de indicatoren betrekking hebben maar vooral op het gebruik ervan, op de gedragseffecten. Het heeft bijvoorbeeld geen zin raadsleden te verbieden indicatoren te gebruiken om het college ermee af te rekenen, noch om te roepen dat dat een fout gebruik van indicatoren is. Indicatoren zijn bruikbaar wanneer alle betrokkenen weten dat juist dat gebruik ervan van actor tot actor kan verschillen en dat het ieder vrij staat de wijze

5. Baerends, J., 2005, Doelgericht sturen met de gemeentelijke programmabegroting, B&G, januari 2005.

waarop een ander een indicator gebruikt te volgen of niet. Formuleringen als zou een gemeente of een raad “nog niet toe zijn” aan werken met indicatoren zijn daarom ook betekenisloos. Deze miskennen de politieke logica.

Er is geen rangorde in de voorwaarden aan te geven die weerspiegelt hoe belangrijk een voorwaarde is ten opzichte van andere voorwaarden. Dat is situationeel: in het ene geval speelt de ene voorwaarde een grotere rol, in het andere geval een andere.

De voorwaarden en de Almeerse situatie

In dit stadium van het project ligt het accent op het “meta” niveau: wat zijn indicatoren en waaraan moeten deze voldoen? De vraag “welke indicatoren kunnen we gebruiken” komt in de vervolgfase aan de orde. Een manier om gevoel te krijgen voor de eerder geformuleerde voorwaarden zou kunnen zijn deze toe te passen op het werkplan van het college en dan aan te geven in hoeverre aan de voorwaarden wordt voldaan.

Toegesplitst op het hoofdstuk over leren en werken zien we dan onder meer het volgende. Het programma kent 10 doelstellingen. De relatie ertussen is niet steeds helder: bijvoorbeeld de vrijetijdsector (2.2) wordt tevens onder 2.1 genoemd als een van de kansrijke sectoren. Betekent dit een hiërarchie in doelstellingen? Of tellen de 500 extra arbeidsplaatsen (indicator 2.2) ook weer mee bij de 1500 extra arbeidsplaatsen van de indicator voor 2.1? De indicator voor 2.5 is identiek aan het “magiedoel” – door de zeer concrete formulering van dat doel is de indicator overbodig. Onder het doel: “bestaande bedrijvigheid beter benutten door minder regels, meer service en accountmanagement” staan zes indicatoren – daarmee kunnen uiteenlopende facetten van dat doel worden afgedekt (vergelijk voorwaarde 12). Wat daarbij wel opvalt is dat “meer service” kennelijk wordt geïnterpreteerd als regelmatig bezoeken – zie de vierde indicator. Het is niet direct duidelijk of bedrijven op dat soort bezoeken zitten te wachten en het daarmee als “meer service” zullen interpreteren. Sommige indicatoren bieden verder een vergelijkingskader (“nu (2006) 1200 studenten, in 2010 meer dan 4000” (2.7)), andere indicatoren niet (“reductie van het aantal bedrijven dat vertrekt”(2.3)). Wat bij geen van de doelen is aangegeven is de invloed die de gemeente er op kan hebben. Heeft de

gemeente bijvoorbeeld invloed op schooluitval, of beter, op welke oorzaken van schooluitval kan de gemeente invloed uitoefenen? Op welke oorzaken van de groei en krimp van het bedrijfsleven heeft de gemeente invloed?⁶ Deze exercitie leidt tot kanttekeningen, opmerkingen en suggesties die deels aansluiten op wat er eerder in de raad over is gezegd en wat destijds de aanleiding vormde voor de raad om de rekenkamer te verzoeken hier nader naar te kijken.

Op het politieke niveau gaat het om het duidelijk maken van verschillen, op het bestuurlijke niveau vooral om oplossingen zoeken en bij de ambtelijke organisatie gaat het om het uitvoeren.

Echter, de politiek-bestuurlijke voorwaarden hebben een belangrijke gedragscomponent in zich. Wellicht de belangrijkste is de erkenning dat indicatoren niet goed of fout zijn en evenmin goed of fout kunnen worden gehanteerd. Raadsleden kunnen vanuit hun politieke visie uiteenlopende indicatoren hanteren of willen hanteren en deze ook weer verschillend gebruiken. De vraag in hoeverre het gebruik van de indicatoren overeenkomt met de politiek-bestuurlijke voorwaarden is niet te beantwoorden aan de hand van het collegewerkplan of de begroting. Dat is alleen zichtbaar in de praktijk en wellicht af te leiden uit bijvoorbeeld verslagen van vergaderingen, afhankelijk van aard en beschikbaarheid ervan.

Het gebruik is aanmerkelijk belangrijker dan de indicatoren zelf. Afspraken over dat gebruik hebben alleen zin voor zover ze de politieke logica volgen en dus aan de politiek-bestuurlijke voorwaarden voldoen. Het zijn spelregels die de sturings- en beheersingsmogelijkheden van indicatoren relativeren. Ook relativeren ze de noodzaak om overal indicatoren voor op te stellen: hoe politiek geladener het onderwerp, des te zinlozer zijn pogingen indicatoren op te stellen.

Afsluitend

Indicatoren bieden geen zekerheid of waarheid. Ze kunnen wel de politieke, bestuurlijke en ambtelijke processen ondersteunen. De hier uitgewerkte invalshoek biedt naast relativering mogelijkheden indicatoren in een politieke context te formuleren en te benutten.

6. Zie bijvoorbeeld de programmabegroting van de provincie Groningen waarin die beïnvloedbaarheid steeds expliciet wordt aangegeven.



Conclusies en Aanbevelingen

De verbindingsroute

6.1 Startpunt

Dit onderzoek is een vooronderzoek over de vraag van de gemeenteraad aan de Rekenkamer om indicatoren te ontwikkelen bij het Collegewerkplan en de programmabegroting. In het onderzoek heeft de Rekenkamer het vraagstuk met behulp van vier externe deskundigen verkend.

Prestatiemanagement is een doel van de (voorgeschreven) duale begrotingsopzet. Door de Rekenkamer op 28 september 2006 te verzoeken een onderzoek te verrichten naar het ontwikkelen van indicatoren bij het Collegewerkplan, heeft de raad er (impliciet) voor gekozen prestatie-management als uitgangspunt te nemen in de verhouding tussen raad en college. Prestatiemanagement, Planning & Control, dat is taaie kost. De lijn die de Rekenkamer in dit hoofdstuk volgt is: Onttrafelen – Sorteren – Verbinden. De in dit hoofdstuk opgenomen citaten uit de papers dienen ter illustratie van het betoog van de Rekenkamer.

6.2 Onttrafelen

De Rekenkamer is deze eerste onderzoeksfase gestart door het maken van een onderscheid tussen ‘het instrument’ en ‘het gebruik ervan’. Dit onderscheid is voortgekomen uit het inzicht dat er een verschil is tussen prestatie-meting en prestatie-

management. Prestatiemeting is een voorwaarde voor prestatie-management, maar zonder prestatie-management heeft prestatie-meting geen doel.

Prestatiemeting

De ontvangen papers beschouwd, zijn er nog een aantal aanvullende constatering over prestatie-meting.

- Er is sprake van een onderscheid tussen de beleidscyclus en de Planning & Controlcyclus.
- Een systeem van ‘blauwdrukplanning’ doet geen recht aan de politieke rationaliteit.
- Het afleiden van indicatoren uit een hiërarchie van doelstellingen wordt algemeen gezien als een overschatting van de maakbaarheid van de samenleving door overheidsbeleid.
- De meetbaarheid van doelstellingen in termen van maatschappelijke effecten van het beleid stuit al snel op grenzen.

De Rekenkamer concludeert met betrekking tot het instrument dat het werken met indicatoren over de gehele linie van de programmabegroting (vooral als het beleid nog onvoldoende is uitgewerkt) voor de gemeenteraad niet erg zinvol lijkt. Er moet gekozen, en eventueel geprioriteerd, worden waar prestatie-meting wel en waar prestatie-meting geen toegevoegde waarde heeft.

1 Werking instrument indicatoren

Doelstellingen zijn vaag en niet concreet (Van Dam). Overheidsdoelen zijn niet of nauwelijks planbaar en meetbaar gebleken (Aardema). Prestaties en indicatoren liggen niet eenduidig vast en worden uiteenlopend gewaardeerd omdat deze (als het goed is) politiek zijn bepaald (Huigsloot)

Prestaties en indicatoren zijn veelal moeilijk te definiëren en te meten, dit geldt vooral voor effect-metingen, vanwege de moeilijk vaststelbare en meetbare objectieve gevolgen en de subjectieve waardering ervan. De causaliteit achter de bereikte prestaties is vaak moeilijk aan te geven (Huigsloot) Er zijn geen objectieve problemen of oplossingen en de causale relatie ertussen is twijfel-achtig of problematisch (Van Dam)

Er is sprake van een interventiefuik: de eisen aan de overheid zijn hoog, maar de mogelijkheden van de overheid gering en een prestatieparadox: de scores op de indicatoren worden almaar hoger, maar het beoogde effect komt niet dichterbij (Van Dam)

Een goede prestatie-meting en daarbij te gebruiken indicatoren zijn onlosmakelijk verbonden met de uitwerking van doelen en middelen. In dat kader dienen ze ook vorm te krijgen (...). (Huigsloot)

Meetbare indicatoren kunnen al snel leiden tot perverse effecten, zelfs als de cijfers er nog niet zijn. (Aardema)

Een complicatie is dat bepalen in hoeverre het gevoerde beleid succes heeft veelal een politieke zaak is. Daarnaast zijn effecten van het proces, de outcomes, vaak pas na langere tijd zichtbaar. (De Waal)

Prestatiemanagement

Belangrijk voor het gebruik is het onderscheid dat politiek plaatsvindt in een andere arena, dan het managen van de organisatie. De gemeenteraad is niet aangesteld om de organisatie te managen. De gemeenteraad vertegenwoordigt het volk en controleert het college. Het college bestuurt en legt verantwoording af aan de gemeenteraad. De gemeenteraad hoeft geen targets te halen.

Op de Politieke Markt is een raadsvoorstel een openingszet voor onderhandelingen. Niet een document om enkel ja of nee op te zeggen, ook al is het nog zo grondig voorbereid en onderbouwd. Ook is er sprake van een essentieel onderscheid tussen 'afrekenen' en 'verantwoorden'. Het eerste heeft een negatieve, het tweede (in potentie) een meer positieve lading. Het is vooral een kwestie hoe managers en bestuurders er zelf mee om willen gaan. In de ogen van de Rekenkamer kan de politiek nimmer 'de faalfactor' voor het succes van prestatie-management binnen de overheid zijn. Dat doet onrecht aan het primaat van de politiek binnen de overheid. De politiek kan er wel voor kiezen om van prestatie-management een succes te maken. Dit raakt aan het vraagstuk van (politiek) leiderschap. Daar legt de Rekenkamer echter de grens voor wat betreft de diepgang van haar onderzoek.

6.3 Sorteren

De Rekenkamer heeft vier externe deskundigen vanuit verschillende disciplines en vanuit vier verschillende invalshoeken laten reflecteren op het einddoel van het onderzoek. Kern van het betoog van Huigsloot is om het instrument te plaatsen in de beleidscyclus en in mindere mate in de P&C-cyclus. De kern van het betoog van Aardema, Van Dam en De Waal is dat de raad een systeem voor planning, control en verantwoording zou moeten kiezen dat past bij de politieke rationaliteit. De gekozen oplossingsrichtingen verschillen echter. De Waal zoekt het in afspraken over de toepassing van prestatie-management en 'afstand creëren' tussen raad en ambtelijke organisatie/college. Dit heet ook wel bevordering van 'zelfsturing'. Van Dam zoekt het in een vorm van 'doorontwikkeling'. Accepteer het systeem, maar pas het aan door de voorwaarden waaronder het voor de politiek bruikbaar is, in te vullen. Aardema kiest meer voor een 'trendbreuk' met de huidige gangbare invulling van Planning & Control. Enerzijds door meer te werken met standaardindicatoren en de eigen doelen en prestaties te spiegelen aan andere gemeenten. Anderzijds door de formats (wit/groen, ER/MAGIE, maatregelen/middelen, doelen/indicatoren) niet leidend te laten zijn voor debat, maar het debat meer over de

2 Gebruik instrument indicatoren

De betekenis die aan indicatoren wordt toegekend varieert: inzicht en afrekenen zijn twee uitersten in een hele range van toepassingsmogelijkheden. (Huigsloot)

Prestatie-indicatoren zijn bedoeld voor de managers zelf en sluiten aan bij de wensen en behoeften van het management ten behoeve van de interne bedrijfsvoering. Om er voor te zorgen dat prestatie-management een succes wordt, moeten de prestatie-indicatoren nadrukkelijk worden gebruikt voor zelfsturing en pas in tweede instantie voor het afleggen van verantwoording. (De Waal)

Het heeft geen zin raadsleden te verbieden indicatoren te gebruiken om het college ermee af te rekenen, noch om te roepen dat dat een fout gebruik van indicatoren is. Wellicht de belangrijkste gedragscomponent is de erkenning dat indicatoren niet goed of fout zijn en evenmin goed of fout kunnen worden gehanteerd. Raadsleden kunnen vanuit hun politieke visie uiteenlopende indicatoren hanteren of willen hanteren en deze ook weer verschillend gebruiken. (Van Dam)

Het politiek-bestuurlijke spel kent een eigen dynamiek, waarin het ideaal van een rationeel, lineair-causaal keuzeproces als het er op aankomt ondergeschikt is aan factoren die te maken hebben met macht, posities en emoties. (Aardema)



3 Bruikbaarheid van indicatoren
Overschat de mogelijkheden niet, bewaak de realiteitswaarde en maak indicatoren niet te simpel (in die zin dat ze de lading niet dekken) en blij aandacht houden voor het verhaal achter de (ontwikkeling van de) indicatoren. (Huigsloot)
Indicatoren zijn bij wijze van houvast wel nuttig en nodig, maar alleen in de mate waarin u elkaar er aan wilt kunnen houden, meer als bevestiging van uw voortgaande samenwerking dan als 'stok om mee te slaan'. (Aardema)
Met behulp van prestatie-management worden prestatie-indicatoren ontwikkeld ten behoeve van zelfsturing. Hieruit wordt een aparte set kritische succesfactoren en prestatie-indicatoren afgeleid (samengevat). Deze set bevat die indicatoren die het voor de Raad inzichtelijk maken hoe de gemeente presteert op de voor haar kritieke gebieden. (De Waal)
Indicatoren kunnen de politieke bestuurlijke en ambtelijke processen ondersteunen. Het gebruik is aanmerkelijk belangrijker dan de indicatoren zelf. (Van Dam)

inhoud van maatschappelijke problemen te laten gaan. Minder indicatoren, beter toegankelijke informatie en politieke kernpunten benoemen, kunnen daarbij volgens Aardema helpen.

'Toch maar doen?' of 'Toch maar doen!' dat is de vraag die boven deze eerste onderzoeksfase hangt. De Rekenkamer noemde in hoofdstuk 1 drie doelstellingen en legt deze naast de ontvangen papers:

1. Indicatoren moeten een bijdrage leveren aan het verbeteren van de prestaties van de organisatie

De Waal geeft een algemeen slagingspercentage voor de invoering van prestatie-management binnen organisaties van ongeveer 50%, maar onduidelijk is of dit ook voor overheidsorganisaties geldt. Aardema lijkt in zijn paper niet erg enthousiast over indicatoren, maar schetst in zijn boek 'Control voor leiders' ook succesverhalen over monitoringsystemen en dashboardmodellen. De conclusie van de Rekenkamer is dat indicatoren een bijdrage kunnen leveren aan verbetering van de prestaties van de organisatie, maar dat de sleutelwoorden zijn: 'niet zondermeer', 'randvoorwaarden' en 'cultuur en leiderschap'.

2. Indicatoren moeten een bijdrage leveren aan de controle, de verantwoording en het debat tussen raad en college over doelen, maatregelen en middelen

In de beperkte mate waarin (vooral effect-) indicatoren iets zeggen over het presteren

van de gemeente, ligt naar de mening van de Rekenkamer toch wel een belangrijke tekortkoming van indicatoren in de politiek/ bestuurlijke context. In de praktijk zullen het toch vooral de proces- en output-indicatoren zijn, waarmee de raad in enige mate kan volgen of het college de gemaakte afspraken nakomt. Proces- en output-indicatoren zijn ook nuttig en belangrijk, maar waren niet de insteek van het onderzoeksverzoek van de raad aan de Rekenkamer.

3. Indicatoren moeten een bijdrage leveren aan de publieke verantwoording van de gemeente richting haar inwoners

Geen van de door de Rekenkamer geraadpleegde deskundigen is hierover erg enthousiast. Aardema en De Waal zijn het meest expliciet. Zij wijzen op het ontstaan van ontwikkelbewegingen bij het ambtelijk en bestuurlijk management. Aardema legt de nadruk vervolgens op negatieve effecten voor het imago van de overheid en het vertrouwen van de burger. De Waal legt de nadruk op het achterblijven van de ontwikkeling van zelfsturing, experimenteergedrag en innovatie binnen de ambtelijke organisatie. Dit sluit aan de constatering in Hoofdstuk 1 dat indicatoren ambtelijk geaccepteerd en door het college gedragen moeten zijn. De Rekenkamer adviseert de raad om zich het volgende af te vragen: Als het opstellen van indicatoren vanuit de raad richting het college geen eenduidig positieve bijdrage levert aan de publieke verantwoording, is prestatie-meting dan wel een nuttig instrument voor de raad?

6.4 Verbinden

De kunst bestaat erin om niet te constateren wat vier verschillende deskundigen (onder)scheidt, maar om te zoeken naar datgene wat hen bindt. In deze paragraaf onderneemt de Rekenkamer een poging tot integratie van vier verschillende visies. De Rekenkamer doet dat aan de hand van vuistregels, een mogelijk stappenplan en door het formuleren van kernwaarden. De vuistregels sluiten aan op het ‘werken met het instrument’. Het stappenplan sluit aan op ‘het systeem’ en schetst een weg om hier iets aan te veranderen. Het creëren van de juiste randvoorwaarden staat daarbij centraal. Kernwaarden, tot slot, sluiten aan op ‘het gebruik’ en daarmee op cultuur en leiderschap.

De geboden handvatten kunnen los van elkaar worden ingezet of worden gecombineerd. Het zijn geen elkaar uitsluitende varianten of scenario’s. Gedeeltelijk overlappen ze elkaar. De handvatten zijn bedoeld om richting te geven aan het vervolg van het onderzoek door de Rekenkamer, niet als blauwdruk of target.

Vuistregels: het instrument

Door vuistregels op te stellen en te bepalen of hieraan wordt voldaan (voordat een ‘meet- of monitoringsysteem’ wordt ingericht), wordt voorkomen dat de nadruk komt te liggen op dat wat meetbaar is (waardoor veel informatie wordt gemist) en bevordert dat meten ook een meerwaarde heeft in het beleidsproces (daardoor worden kosten bespaard). In hoofdstuk 1 heeft de Rekenkamer drie uitgangspunten gegeven voor het formuleren van indicatoren. Deze uitgangspunten vormen de eerste vuistregel.

Vuistregel 1

Er moet sprake zijn van een beleidsdoel dat meetbaar is en waarbij dit meten bijdraagt aan het verbeteren van organisatorische en beleidsmatige prestaties.

Deze voorwaarde kan op basis van de papers en interviews worden aangevuld.

Vuistregel 2

Ga pas over tot opnemen van indicatoren in de programmabegroting als het beleid in voldoende mate in concrete doelen, maatregelen en beoogde effecten is uitgewerkt.

Vuistregel 3

Maak het niet te moeilijk. Relatieveer het belang van cijfers. Zij geven slechts een indicatie en zijn geen vervanging van de (veel complexere) werkelijkheid.

Vuistregel 4

Hanteer, ook op het ‘hoogste bestuurlijke niveau’, verschillende typen indicatoren en staar niet blind op enkel de effect-indicatoren.

Vuistregel 5

Zorg voor de inbreng van ‘vergelijkende’ informatie. Zet de eigen gemeente af tegen andere gemeenten en landelijke trends.

Bovenstaande vuistregels geven aanknopingspunten om te komen tot een vervolg naar de ontwikkeling van indicatoren in de tweede onderzoeksfase.

Routeplan: het systeem

Het systeem van meetbare doelen stellen en deze rigoureuze meten met indicatoren is een bedrijfskundige benadering voor het managen van de organisatie. Ook in de beleidsanalyse, beleidsontwikkeling en beleidsevaluatie heeft het instrument nut. Deze vorm van technische rationaliteit laat zich echter slecht één-op-één overzetten naar de politieke arena. Het gaat dan om het bereiken van ‘een gesprek’ tussen deze twee werelden. Het is daarbij niet zo interessant of dat gesprek ‘dialogoog’, ‘onderhandeling’ of ‘debat’ wordt genoemd. Ook is het niet zo interessant of dat vorm krijgt via een begroting, een managementcontract of een Collegewerkplan. Een routeplan zou er als volgt uit kunnen zien:



Stap 1
Zie de begroting als het maken van een overeenkomst tussen raad (als houder van het politieke primaat) en college (als bestuur van de organisatie).

Stap 2
Richt het proces in als een onderhandelingsproces en beschouw het raadsvoorstel als openingszet.

Stap 3
Bepaal vooraf meer genuanceerd of indicatoren op een programmahoofdstuk wel of niet het politiek debat ondersteunen en steek minder energie in het vullen van het 'voorgeschreven format'.

Stap 4
Zorg ervoor dat ook relatieve informatie over het functioneren van de gemeente Almere wordt ingebracht (waar doet Almere het beter, waar doet Almere het minder goed).

Stap 5
Spiegel cijfers aan andere informatie en maak ruimte voor het inbrengen van alternatieven.

Stap 6
Neem als doel dat in de P&C-cyclus het politieke debat tussen raad en college beter gefaciliteerd wordt.

Het bovenstaande is een ruwe schets van een mogelijkheid. Waarschijnlijk zijn andere combinaties of deeloplossingen mogelijk. In deze oplossingsrichting ligt de mogelijkheid om aan te haken bij het programma Good Governance en het project 'Go for TomTom'. Ook de in het Collegewerkplan opgenomen sturingsmatrix (pg. 77) biedt in dit verband aanknopingspunten om iets te doen aan 'het systeem'. De uitdaging van deze oplossingsrichting is om de samenwerking te zoeken en het debat aan te gaan.

Kernwaarden: het gebruik

Gebruik van indicatoren gaat over omgangsvormen en dus over (bestuurlijke) cultuur. Zonder uitputtend te willen zijn, zijn kernwaarden die passen bij prestatie management in een politieke context:

Kernwaarde 1
Leiden door los te laten op basis van vertrouwen in de (professionele) organisatie.

Kernwaarde 2
Richting geven in plaats van doelen (targets) stellen.

Kernwaarde 3
Doelen realiseren door fouten te accepteren (mits van fouten geleerd wordt).

Cultuuraanpassingen vereisen vooral leiderschap. Het gaat daarbij om het 'zich eigen maken' van normen, waarden en omgangsvormen. Dit laat zich slecht van bovenaf 'regelen'. Vanuit onafhankelijk Rekenkameronderzoek valt hier slechts beperkt een bijdrage aan te leveren. Het blijft dan vooral bij advisering en het aandragen van informatie over hoe het zou kunnen en hoe anderen het doen.

Op verzoek van de gemeenteraad is de Rekenkamer een onderzoek gestart naar de ontwikkeling van indicatoren bij het College-werkplan 2006-2010. Het Collegewerkplan is onderdeel van de Planning & Control-cyclus van de gemeente Almere en richtinggevend voor onder andere de programmabegroting. De Rekenkamer heeft het onderzoeksproces opgedeeld in twee fasen. De eerste fase richt zich op het instrument van prestatiemeting als onderdeel van prestatie-management. Dit rapport is het verslag van deze eerste onderzoeksfase en daarmee een deelrapport in een onderzoeksproces dat loopt.

De Rekenkamer heeft dit rapport gemaakt vanuit de overtuiging dat het van belang is eerst te komen tot de kern van het vraagstuk, om van daaruit te werken aan een oplossing. In het eerste hoofdstuk is de Rekenkamer gestart met het formuleren van voorwaarden waaraan 'een goede indicator' moet voldoen. Verder zijn drie doelstellingen geformuleerd die het instrument volgens de Rekenkamer zou moeten dienen. In het laatste hoofdstuk zijn de voorwaarden aangevuld en is het instrument aan de geformuleerde doelstellingen getoetst. De Rekenkamer concludeert dat prestatiemeting over de gehele linie van de programmabegroting niet erg zinvol lijkt te zijn en dat indicatoren slechts in beperkte mate de doelstellingen van de raad met betrekking tot prestatieverbetering, politieke en publieke verantwoording invullen. De Rekenkamer heeft vervolgens, gegeven de geconstateerde beperkingen, in hoofdstuk 6 drie alternatieve routes voor het vervolg van het onderzoek geschetst.

In dit deelonderzoek heeft de Rekenkamer veel informatie verzameld. De Rekenkamer heeft daarbij ook veel informatie verkregen die misschien niet direct met het oorspronkelijke doel van het onderzoek samen lijkt te hangen. Deze informatie gaat vooral over het gebruik van het instrument. Eén van de deskundigen vatte dit samen als: 'Het gebruik is aanmerkelijk belangrijker dan de indicatoren zelf.' Aan het eind van dit rapport vat de Rekenkamer de informatie over het werken met indicatoren die uit alle papers en interviews naar voren is gekomen samen door deze informatie nog eens af te zetten tegen de oorspronkelijk gekozen invalshoeken (hoofdstuk 1). Hierbij is het volgende samenvattende beeld ontstaan:



Figuur 1: 'De propeller' houdt instrument, systeem en gebruik bij elkaar.

Het eerste blad van deze propeller sluit aan op 'het instrument' (meten \neq weten), het linker propellerblad op 'het Planning & Control systeem' (SMART \neq intelligent) het rechter propellerblad op 'de bestuurlijke en organisatiecultuur' (afrekenen \neq verantwoorden). Deze invalshoeken zijn de verbindende schakels in dit rapport.

In het eerste hoofdstuk schetste de Rekenkamer 'de klassieke benadering'. In de klassieke benadering staat de driehoek centraal. Deze driehoek symboliseert het denken in termen 'van hoog naar laag'. In de benadering van de Rekenkamer staat de propeller centraal. De propeller symboliseert het denken vanuit verschillende standpunten richting een gezamenlijk eindresultaat. De driehoek staat voor stabiliteit. De propeller staat voor beweging. De propeller genereert potentieel een voortstuwende, versnellende kracht, maar (pas op!) kent tegelijkertijd ook een grote middelpuntvliedende kracht. Daarom is verbinding zo belangrijk. Verbinding; zoals de trommel van een centrifuge het wasgoed bij elkaar houdt, terwijl het overtollige water eruit wordt geslingerd. De propeller symboliseert de kanteling in denken van 'afpraak is afspraak' naar 'zeg me waar het om draait, dan kan ik je daarbij helpen'. De beweging van duel naar dialoog.



Uiteindelijk gaat het in overheidsorganisaties om het maken van verbindingen. Verbindingen tussen 'politici en specialisten', tussen 'leiders en controllers', tussen 'burger en overheid', tussen 'raad en college'. De propeller is een verbeelding van een complex vraagstuk, waar velen zich op dit moment mee bezighouden.

Dit rapport is geen eindrapport. De Rekenkamer is zich ervan bewust dat het rapport zowel in diepgang als in toegankelijkheid 'over de hoofden van raadsleden heen kan schieten'. Het was toch zoveel makkelijker geweest als er nu gewoon 'dat lijstje' lag? Los van het gegeven dat het maken van dat lijstje nog niet zo eenvoudig is, is de belangrijkste boodschap van de Rekenkamer aan de gemeenteraad dat 'enkel het lijstje u niet wezenlijk verder helpt'. Het gaat niet om cijfers. Het gaat om het (subjectief) waarden van informatie en het vertalen daarvan naar bestuur van de gemeente. De Rekenkamer probeert het zo toegankelijk mogelijk te maken, maar met simplificeren kunnen complexe (maatschappelijke en organisatorische) problemen niet worden opgelost.

Dit rapport is vooral een uitnodiging. Als er één ding duidelijk is geworden, dan is het wel dat 'het ideale lijstje' en 'het ideale systeem' niet bestaan. Daar zal de vernieuwing dus niet vandaan komen. Echte vernieuwing zit in een systeem dat voor Almere werkt. De sleutel tot het succes ligt hierbij in samenwerking gericht op het behalen van een win-win-resultaat, niet in onderhandeling gericht op het behalen van het eigen gelijk. De Rekenkamer richt de uitnodiging daarom aan de gemeenteraad, het college en het management om samen het onderzoek in de tweede fase voort te zetten. Het is naar het oordeel van de Rekenkamer daarbij niet zinvol om inhoudelijk door te gaan op basis van het in september 2006 geformuleerde onderzoeksverzoek. Het onderzoek is gestart met een motie. Een nieuwe motie ter gelegenheid van de behandeling van de Voorjaarsnota ligt voor de hand. Als start van de beweging zal de Rekenkamer met de raad in dialoog gaan over inhoud, strekking en consequenties van een dergelijke motie.

Het in dit rapport beschreven onderzoek is uitgevoerd door de Rekenkamer Almere. De Rekenkamer Almere vindt zijn wettelijke grondslag in artikel 81oa van de Gemeentewet en de op basis hiervan opgestelde Verordening op de Rekenkamer Almere zoals laatst gewijzigd bij raadsbesluit van 9 juni 2005. De Rekenkamer bestaat in Almere enkel uit raadsleden. Voorzitter van de Rekenkamer is mr. V.C. van der Velde. Mevr. K.G. van Rijn is door de raad benoemd als plaatsvervangend voorzitter. De secretaris van de Rekenkamer wordt vanuit de raadsgriffie per onderzoek toegewezen. Voor dit onderzoek is als secretaris mr. J.A. Eshuis, raadsadviseur/plv. griffier aan de Rekenkamer toegevoegd.

De gemeenteraad benoemt naast de voorzitter en plv. voorzitter per onderzoek de leden van de Rekenkamer. Voor dit onderzoek zijn vanuit de raad bij besluit van 16 november 2006 benoemd:

- Mevr. E.T.M. Müller
- Mevr. A.A.L.S. Begeer
- Dhr. F. Mulckhuijse
- Dhr. A.T.Y. de Haas (tot diens vertrek uit de raad op 15 maart 2007)

De Rekenkamer heeft voor dit onderzoek in februari/maart 2007 vier externe deskundigen aangetrokken en hen verzocht de Rekenkamer vanuit hun expertise van advies te voorzien. De adviezen zijn neergelegd in 4 papers welke aan de Rekenkamer zijn aangeboden en integraal zijn overgenomen in deze rapportage (hoofdstuk 2 t/m 5). De inhoud van deze papers komt voor rekening van de auteurs en reflecteert niet noodzakelijkerwijs de mening van de Rekenkamer.

De overige onderdelen van dit rapport zijn in concept geschreven door de secretaris van de Rekenkamer. De Rekenkamer heeft de inhoud hiervan besproken en vastgesteld. De interviewverslagen zijn onder verantwoordelijkheid van de Rekenkamer door een extern verslagbureau opgesteld. De in de hoofdstukken 2 tot een met 5 opgenomen citaten komen uit de interviews en zijn door de Rekenkamer ter illustratie aan de papers toegevoegd.

Dit onderzoek beoogt een bijdrage te leveren aan de verbetering van het bestuur en management van de gemeente Almere. Omdat in dit onderzoek geen oordeel wordt gegeven over de doelmatigheid, doeltreffendheid of rechtmatigheid van het door de gemeente gevoerde bestuur is ten aanzien van dit rapport geen ambtelijke en/of bestuurlijke hoor- en wederhoor toegepast. Wel is vanuit de Rekenkamer met regelmaat op ambtelijk niveau overleg gevoerd. Bijzondere dank is daarvoor verschuldigd aan dhr. V.G.J. van Woerkom, directeur Stafdienst Bedrijfsvoering/Concerncontroller en aan dhr. H.J. Bodewitz, adjunct Afdelingsmanager Stafdienst Bestuurszaken, team Onderzoek en Statistiek. Ten behoeve van de bestuurlijke controleerbaarheid vonden de interviews in openbaarheid plaats.

De Rekenkamer is tot slot veel dank verschuldigd aan de externe adviseurs voor de geleverde bijdrage aan de totstandkoming van dit rapport.

Almere, 19 april 2007.



Aanwezig

Namens de Rekenkamer:

V.C. van der Velde (Voorzitter), K.G. van Rijn, E.T.M Müller-Klijn, A.A.L.S. Begeer, F. Mulckhuijse en J.A. Eshuis (Secretaris)

Genodigde deskundigen:

H. Aardema, A.A. de Waal, P. Huigsloot en M.J.E.M. van Dam

Ambtelijke vertegenwoordigers:

V.J.G. van Woerkom (directeur Stafdienst Bedrijfsvoering) en H.J. Bodewitz (adjunct Afdelingsmanager Stafdienst Bestuurszaken)

De voorzitter opent de vergadering. Deze bijeenkomst onderdeel is van het proces om te komen tot indicatoren voor het collegeprogramma 2006-2010.

De heer Eshuis geeft een uiteenzetting over het proces.

De Rekenkamer: de gemeenteraad heeft gezegd iets nieuws, iets eigens te willen.

Bodewitz: gegevens zijn er genoeg. De vraag is wat je met de gegevens wilt, dan kun je er de juiste indicatoren bij zoeken.

Huigsloot: weliswaar is een deel van de doelstellingen in het collegeprogramma specifiek Almeers maar dat wil niet zeggen dat er geen vergelijkingen getrokken kunnen worden met andere steden. Belangrijk is de vraag onder welke condities Almere haar doelstellingen wil realiseren en wat het eigene van Almere daaraan is.

Aardema: wat opvalt, is dat Almere een poging doet over de hele breedte het wiel opnieuw uit te vinden. Wat ook opvalt, is dat daarbij vaak de referenties ontbreken: is de ambitie wel reëel, waar is het percentage op gebaseerd? Het zou verstandig zijn om tot op zekere hoogte wel gebruik te maken van gegevens van anderen. Dat geeft bovendien een referentiekader.

De Rekenkamer: de raad wordt geconfronteerd met indicatoren die ze niet goed vindt.

Van Woerkom: het schijnt eigen te zijn aan de Almeerse genen dat er iets nieuws moet komen.

Leentjebuurt spelen hoeft natuurlijk niet slecht te zijn.

Het gaat echter niet zozeer om de indicatoren, die moeten er natuurlijk zijn, maar vooral om de mogelijkheid om te kunnen sturen.

Aan de onderkant zijn er veel gegevens, aan de bovenkant zijn er ambitieuze politieke doelstellingen en wat dan belangrijk wordt, is de verbinding tussen het politieke doel en de middelen.

De Waal: echte vernieuwing, dat is een systeem dat werkt. Indicatoren zijn er genoeg, het gaat om de manier van aansturen.

Van Dam: hoe zijn de indicatoren in het werkplan tot stand gekomen?

Van Woerkom: snel, waardoor de kritiek erop terecht is. Ambtenaren uit de organisatie hebben in een drie dagen durende kookpotsessie geprobeerd steeds meer scherpere te brengen in de vertaling van het coalitieakkoord naar een coalitiewerkplan. Het was een vernieuwende aanpak, maar het resultaat is bescheiden.

Van Dam: is de achtergrond van de motie scherpere besluitvorming, scherpere sturing?

Van Woerkom: een doelstelling van de gebruikte indicatoren is niet om af te rekenen maar om transparant verantwoording af te leggen.

De Waal: deze week was de Utrechtse wijk Ondiep in het nieuws als probleebuurt naar aanleiding van rellen in de buurt. Op basis van de gehanteerde indicatoren viel Ondiep niet onder de veertig probleemwijken te vallen, die extra geld van het Rijk ontvangen. De minister heeft de wijk op basis van de actualiteit toch toegevoegd aan de lijst. Het risico bestaat dat men zich nu fixeert op de vraag 'hoe is

deze fout ontstaan'. Nummer-één- Valkuil is het achteraf aanpassen van indicatoren. Om dat te voorkomen moeten alle partijen sterk in hun schoenen staan. Maatgevend voor het werken met indicatoren moet de politiek/bestuurlijke/organisatorische context zijn.

Van Dam: de realiteit zal toch zijn dat op grond van de indicatoren afgerekend wordt. Als je dat in gedachten houdt, hoe kijk je dan tegen indicatoren aan?

De Waal: dat is niet goed, want dan komt er geen vernieuwing. Je moet vasthouden aan de uitgangspunten die je voor het gebruik van de indicatoren hebt vastgesteld.

De Rekenkamer: als raad moet je toch ergens consequenties aan kunnen verbinden.

Huigslout: er is natuurlijk een voorafgaand traject met discussies over de doelstellingen, de zwaarte ervan en de kans of een indicator tot een gehaktdag kan leiden. In de huidige fase moet je geen angst voor deze effecten hebben.

De Rekenkamer: hoe kun je binnen een redelijke tijd tot goede indicatoren komen?

Als je naar het onderdeel ruimtelijke ordening kijkt, dan heb je te maken met veel aspecten. Het kost dan wel even tijd, ook om de politieke discussie te voeren.

Van Woerkom: deze activiteit is onderdeel van een vier jaar durend verbeterproces. Daarbij zijn er in alle fasen telkens twee toetsen: een politieke toets en een haalbaarheidstoets. Als je aansluit bij wat andere al bedacht hebben toets je ook of het bij Almere past.

Aardema: kijken naar vergelijkbare organisaties geeft een soort bodem. Je kunt daarmee je eigen ambities vergelijken. Er komen nu veel percentages en getallen uit de lucht vallen. Waar zijn ze op gebaseerd? Er moet causaliteit zijn tussen de beschikbare middelen en wat bereikt moet worden.

Van wat hier nu ligt gaat sterk de suggestie uit dat alles meetbaar is. Dat lijkt ook de onderliggende boodschap te zijn in de motie van de raad. Dit meten loopt in Nederland en ook internationaal tegen zijn eigen grenzen aan. Politiek bestuurlijke aspecten verdragen zich er niet altijd mee. Zo moeten er soms politieke compromissen gesloten worden. Er zijn veel maatschappelijke partijen die hun bijdrage leveren. De indruk wordt gewekt dat de gemeente Almere voor iedereen het wel even voor elkaar krijgt terwijl ze slechts voor een deel verantwoordelijk kan zijn. Je meten met particulieren en bedrijfsleven, zij hebben soms heel beperkte doelstellingen, kan verkeerd uitpakken.

Huigslout: de politiek moet sturen. Anders wordt het teveel 'op de winkel passen'. Aan de andere kant, om wiens instrument gaat het hier? Dit is in de ambtelijke visie het instrument van het college, want het moet operationeel zijn, het moet verbindingen leggen tussen doelen en middelen. De raad heeft echter behoefte om te controleren.

Van Woerkom: de sturing begint bij de raad. Het college vindt dat indicatoren een hulpmiddel kunnen zijn voor betere sturing door de raad. Het instrument is niet van de raad of van het college, het is van beiden.

Aardema: de gemeenteraad vraagt iets aan het college; dat is de verkeerde volgorde. De politiek moet eerst scherp hebben wat ze wil, vervolgens zet ze daarmee het college aan het werk.

De Rekenkamer: het is begonnen met een coalitieakkoord.

Van Woerkom: er lag een coalitieakkoord, dat is vertaald in een werkplan van het college met indicatoren. Dat is vervolgens weer voorgelegd aan de raad.

Huigslout: de indruk blijft bestaan dat het college bedenkt wat de raad moet vinden.

Aardema: de meetbaarheidscultus van de afgelopen twintig jaar is over. Een blauwdruk met cijfers, dat is uit. Het is communiceren op papier, het is communiceren op afstand en op hoofdlijnen.

Waar het om gaat is de wens om aan te haken bij de dynamiek van de dag, elkaar scherp te houden.

Cijfers leveren een ondersteunende bijdrage

De Rekenkamer: elke vier jaar is er een nieuw college, dat is de dynamiek.

Aardema: het gaat er om in het dagelijkse proces elkaar voortdurend scherp te houden, je af te vragen zijn dit wel de goede cijfers, zijn dit de ontwikkelingen die gaande zijn, is dit nog wel geldend gezien bepaalde ontwikkelingen? De dialoog, de voortgaande interactie, is relevanter dan de idee van de schijnzekerheid van ooit opgestelde cijfers. Cijfers hebben een beperkte geldigheidsduur.

De Rekenkamer: in de verschillende begrotingsfasen worden de cijfers geactualiseerd.



Aardema: de planning- en controlcycli zijn mislukt omdat heel erg naar de vorm wordt gekeken en schijnhouvast wordt verkregen. Ondanks de komst van het dualisme is dit niet veranderd.

De Rekenkamer: waar moet je je dan op richten?

Aardema: het gaat om verbindingen, om dialogen. En dat verdraagt zich niet met het vaststellen van harde cijfers voor een aantal jaren.

Huigsloot: als er bestaand commentaar is op indicatoren, is het goed om daar kennis van te nemen.

De Rekenkamer: er is in algemene zin door de raad commentaar gegeven, niet per indicator. Het raadsverslag van de vergadering is natuurlijk beschikbaar.

Kritiek van de raad hield in dat bij een aantal indicatoren de nulmeting of de huidige stand van zaken ontbrak. Bij sommige indicatoren ontbrak de doelstelling. Soms was er binnen een programma twijfel of indicatoren wel de belangrijkste doelen aangaven

Huigsloot: het zou goed zijn om hierop eerst te filteren.

Van Dam: als er geen indicatoren op genomen zijn, zijn deze er ambtelijk dan ook niet?

Van Woerkom: het achterwege laten van indicatoren is soms bewust soms onbewust gebeurd. Als er op het niveau van het college geen focus is is dat geen garantie dat er op een lager niveau wel een focus is.

Huigsloot: als er een schifting van de gegeven indicatoren plaatsvindt, wie doet dat? De raad, de Rekenkamer, het college, de ambtelijke organisatie?

Van Woerkom: het is een gezamenlijk proces. Wat aan ambtelijke aanscherping tot op heden heeft plaatsgevonden is bescheiden te noemen. Dat zal vooral moeten gebeuren na de voorjaarsnota, in voorbereiding op de begroting.

Aardema: het is een onderwerp voor de politieke markt, voor politieke discussies.

Van Dam: de politieke slag moet worden gemaakt: om draagvlak te verkrijgen.

De Rekenkamer: dat wordt door de Rekenkamer voorbereid. De deskundigen geven daar input aan door de deze bijeenkomst, door de interviews en door de 'papers'.

De Rekenkamer: heb je wel overal indicatoren voor nodig?

Aardema: dat is de veronderstelling in het stuk, maar het is niet nodig.

Huigsloot: je kunt niet alles meten. Je moet voorkomen dat wat zich makkelijk laat meten daardoor belangrijk wordt.

Aardema: de raad zoekt naar een vorm van houvast. Gebruik cijfers als hulpmiddel, om te scherpen.

Cijfers zijn een gereduceerde werkelijkheid. Druk van de raad kan er toe leiden dat niet de goede getallen bij het beleid komen te staan, omdat er indicatoren moeten zijn.

Slot

De voorzitter constateert de volgende verdeling voor de papers over onderdelen/indicatoren uit het 'Werkplan 2006-2010':

- 'sociaal en krachtige samenleving': Huigsloot,
- 'leren en werken': Van Dam,
- 'veiligheid': De Waal,
- 'ruimtelijke ontwikkeling Almere': Aardema.

De voorzitter dankt de aanwezigen voor hun bijdragen en sluit de bijeenkomst.

Aanwezig:

De heren V.C. van der Velde (voorzitter Rekenkamer) en J. Eshuis (secretaris)

Deskundige: de heer dr. P. Huigsloot, CEBEON

Leden van de Rekenkamer: mevrouw A.A.L.S. Begeer en de heer W.F. Mulckhuijse

De voorzitter opent de bijeenkomst.

De Rekenkamer: in uw notitie geeft u aan hoe indicatoren politiek bestuurlijk gebruikt kunnen worden. Kunt u hierop een korte toelichting geven.

Huigsloot: het toepassen van indicatoren is geen gemakkelijke zaak. Soms geven ze qua informatie alleen het topje van de ijsberg weer. Belangrijk is om te bepalen waar je je in de bestuurlijke cyclus bevindt.

In de politieke programma's hadden indicatoren opgenomen kunnen worden. Nu wordt gewerkt aan het werkplan en dat betekent dat het college aan zet is. Dit is een goede gelegenheid om in gezamenlijkheid indicatoren te gaan benoemen.

Kijkend naar het onderdeel 'sociaal en krachtige samenleving' heeft me nog eens duidelijk gemaakt dat input- en procesindicatoren vaak belangrijker kunnen zijn dan prestatieindicatoren. Als het beleid sterk verandert – zoals bij de WMO – is het waarschijnlijk niet handig allerlei prestatieindicatoren te gebruiken. Als het aan de voorkant van het proces goed zit, zit het aan de achterkant ook wel goed. Procesindicatoren zijn hier belangrijk.

Ik vond het moeilijk om uit het werkplan de kern te halen.

De Rekenkamer: bij een groot veranderingstraject moet je toch weten wat het einddoel is?

Huigsloot: dat is bij bijvoorbeeld de WMO wel duidelijk. Het is dan belangrijker om alle instrumenten in die richting in te zetten. Over vier jaar zou je dan kunnen gaan fine tunen, ook omdat je bij dit type beleid vaak te maken krijgt met bijstellingen.

De Rekenkamer: u neemt in u notitie een ander standpunt in dan Aardema. Hij zegt dat de raad de leiding moet nemen.

Huigsloot: ten eerste speelt in welk stadium je zit en wie dus aan zet is. Ten tweede zijn sommige thema's – zoals de WMO – erg ingewikkeld en is het voor de raad moeilijk om daar indicatoren bij aan te geven.

Dan kom je waarschijnlijk niet verder dan het formuleren van dingen die je al weet.

Als je de middelen volgt die meer gericht zijn op zaken als preventie, op de loketfunctie, dan weet je dat er minder aan de achterkant gebeurt, en dat was juist de bedoeling van het nieuwe beleid.

De Rekenkamer: zijn er beleidsvelden waar je wel goed kunt concretiseren?

Huigsloot: de schuldenproblematiek heeft redelijk gekwantificeerde indicatoren en is een goed voorbeeld. Het percentage wat uit het schuldentraject komt kun je bijhouden en dat is een indicator voor de voortgang en de resultaat van het beleid.

Ook bij jeugd en gezin – korte wachttijden, iedereen tussen 0 en 4 bij de gemeente bekend, etc. – is goed te meten. Maar voordat het zover is, zijn er eerst wel enkele goede procesindicatoren nodig. Zo kun je als raad beter de vinger aan de pols houden.

De Rekenkamer: dan moet je een goed tijdpad vaststellen.



Huigsloot: de WMO leent zich daar goed voor. Bijvoorbeeld: over drie jaar moet de bestemming van de middelen vast staan, over zoveel tijd worden de leeftijdscategorieën uitgebreid...

De Rekenkamer: als een soort projectplan.

Huigsloot: ja, waarbij je je focust op het eindresultaat, zonder dat al in detail uit te werken.

De Rekenkamer: bestaat er dan nog wel de mogelijkheid tot een discussie tussen college en raad over de indicatoren?

Huigsloot: ja, als de voortgang van het beleid en de indicatoren concreter zijn, kun je ook beter discussiëren.

De Rekenkamer: de raad wordt geacht op de grote lijnen te letten, kan dat ook met indicatoren?

Huigsloot: bij de WMO is de grote lijn dat iedereen zo snel en zo veel mogelijk thuis geholpen wordt. De indicator die er nu staat, 'stijging van het bereik van collectieve arrangementen', is geen grote lijn.

De Rekenkamer: de link tussen inhoudelijke doelstellingen en indicatoren ontbreekt.

Huigsloot: ja, die link ontbreekt en moet vooral aan de voorkant zitten.

De Rekenkamer: de einddoelstelling voor college en raad met de WMO is duidelijk. Bestaat de kans dat door de geformuleerde indicatoren de einddoelstelling niet gehaald wordt?

Huigsloot: zoals het nu geformuleerd is, geeft mij de indruk dat het in Almere nog niet duidelijk is. Wat zijn de stappen en wat zijn de meetmomenten? Zijn de middelen afgebakend, wat gebeurt er mee? Dat zijn toch de eerste zaken die je duidelijk moet hebben.

De Rekenkamer: 'zoveel mogelijk mensen thuis helpen', dat klinkt nog vaag

Huigsloot: dat is het, zo gezegd, ook. Het doel moet je met een mix van maatregelen realiseren. Als je echter op al deze maatregelen indicatoren zet weet je nog niet wat het resultaat is. Bekijk het globaler. Als steeds meer middelen naar de voorkant gaan, dan weet je dat je de goede kant op gaat. Wij werden voor onze notitie uitgedaagd één centrale indicator aan te geven en dit is volgens mij op dit punt de crux.

De Rekenkamer: de andere drie experts vinden in hun notitie de politieke component van indicatoren negatief. U heeft een ander standpunt?

Huigsloot: ik heb het idee dat zij ook vinden dat indicatoren een politieke component hebben waarmee je kunt sturen.

De Rekenkamer: kan de raad los van de voorstellen van het college zelf met indicatoren komen?

Huigsloot: het onderscheid is dat je in een proces tot een systeem van indicatoren komt. In zo'n proces kun je altijd je eigen inbreng hebben. Dat is wat anders dan dat je op elk terrein een indicator vindt of bedenkt.

De Rekenkamer: er ligt een vraag van de raad, 'kom met betere indicatoren, die van het college zijn niet goed'.

Huigsloot: je moet het college dwingen komende maanden op belangrijke onderwerpen te komen met de uitwerking van het beleid en de beschikbaarheid van middelen en de indicatoren om het beleid te volgen. Dat geeft de raad veel meer mogelijkheden om te reageren dan door zelf indicatoren te gaan opzetten. Zo ontstaat meer politiek debat. Bovendien moet de aanpak ook aarden bij degenen die het moeten uitvoeren.

De Rekenkamer: hoe ontstaat de link dat raad en ambtenarenapparaat beiden met werkzame indicatoren werken?

Huigsloot: In algemene zin moet het college er voor zorgen dat het college voor overlegmomenten zorgt waarin iedereen zijn inbreng heeft.

De Rekenkamer: leiden de notities van de andere experts tot nieuwe ideeën of constatering?

Huigsloot: mijn constatering is dat de theorie binnen Almere nu wel redelijk is verzorgd. Ook wel helder is hoe het proces op hoofdlijnen gaat verlopen. Er zijn wel accentverschillen maar dat heeft meer te maken met de vraag wie wanneer welke rol heeft.

Wat je ziet in de notities is dat het moeilijk is op een aantal terreinen indicatoren te benoemen. Die slag moet nog gemaakt worden.

De Rekenkamer: welk cijfer geeft u – op een schaal van 1 tot 10 – aan de waarde die u hecht aan prestatieindicatoren. De raad denkt zelf aan een 8.

Huigsloot: als het om resultaatindicatoren gaat, ben ik wat sceptisch. Soms zal het goed kunnen maar niet altijd, dan is het proces belangrijker. Een 4.

De Rekenkamer: waarom toch maar doen?

Huigsloot: de raad moet het zelf doen maar samen met en reagerend op. Prestatieindicatoren kun je koppelen aan input- en procesindicatoren.

Een voorbeeld is de verdeling van middelen voor achterstandscholen. Daar is het eindresultaat aan veranderingen onderhevig omdat de bevolking verandert. Dan kun je beter op de ingrediënten sturen.

Een leerlingvolgsysteem is in dit traject een belangrijke indicator geweest.

Het is een lange weg: het beleid uitwerken, indicatoren er bij halen en al werkende verbeteren.

De voorzitter sluit de bijeenkomst.



Aanwezig:

De heren V.C. van der Velde (voorzitter Rekenkamer) en J. Eshuis (secretaris)
Deskundige: de heer prof dr. H. Aardema, BMC
Leden van de Rekenkamer: de dames K.G. van Rijn en E.T.M. Müller-Klijn

De voorzitter opent de bijeenkomst.

De Rekenkamer: kunt u de notitie in het kort toelichten.

Aardema: de notitie is geformuleerd in de vorm van vier aanbevelingen aan de gemeenteraad. Ten eerste: onderbouw uw voortgaande dialoog. Hier wordt geanalyseerd waarom we allemaal zo druk zijn met prestatieindicatoren en waarom dat zo'n moeizaam verhaal is; een situatie die niet uniek is voor Almere.

Twintig jaar lang is te sterk gedacht dat alle heil kan voortvloeien uit meten, registreren en vastleggen. Harde factoren en politiek bestuurlijke factoren hoeven niet altijd lineair causaal zijn. Een nul- en een eindmeting lukt niet altijd, daar is de politiek te ingewikkeld voor.

U moet meer mixen. Je moet de dialoog zoeken tussen de technische deskundigen en de politici die de inhoudelijke keuzes maken.

De gemeenteraad heeft de opdracht gegeven aan de rekenkamer om iets uit te zoeken met behulp van de wetenschap. Dan zullen er geweldige indicatoren uitkomen, is de verwachting; dat is te gemakkelijk. Zoek de dialoog. Zoek tussen de wisselwerking van politieke keuzes, het politieke spel en de aanlevering van deugdelijk materiaal door deskundigen.

Twee: ontmasker de perverse effecten.

Het college houdt zich op de vlakke, dat zie ik in het collegeprogramma. Het houdt zich op de vlakke omdat het dan later ook geen verantwoording hoeft af te leggen. Dat is pervers omdat je in een dialoog geen schimmige spelletjes hoeft te spelen.

Vervolgens zet de raad zwaar aan: zorg voor prestatieindicatoren. Het college doet vervolgens heel erg haar best, er rollen over de hele linie indicatoren uit maar je vraagt je af, zijn die wel werkbaar, waarop zijn ze gebaseerd...

De Rekenkamer: u zegt dat de perverse effecten het imago van de overheid geen goed doen. Hoe kun je dat oplossen?

Aardema: dan ga ik terug naar de eerste aanbeveling. Blauwdrukplanning bij de overheid werkt niet, dat wordt bijvoorbeeld geconstateerd in het beroemde rapport 'Planning als onderneming'. Dat is niet doorgedrongen tot de verbeterindustrie van het new public management. Met die kennis moet je je voordeel doen. Je moet letten op politieke, specifieke en eigen factoren. Er moet ook durf zijn en de wil het voortouw te nemen. Door de planningsaanpak van de laatste twintig, dertig jaar is men gewend geraakt vanuit een eigen hokje anderen te bejegenen, opdrachten te geven en vervolgens achterover te leunen. Er is sprake van een verharding en divergentie van verhoudingen.

Hier doorheen breken kan de raad door zelf het voortouw te nemen, ook bij indicatoren, door in een dialoog en met deskundigen scherp te zoeken. Het werkt niet door vanaf afstand een opdracht geven.

De Rekenkamer: maakt deze dialoog de politiek voor de burger aantrekkelijker?

Aardema: ja, juist. Door op afstand, op papier en met cijfertjes te werken maakt de politiek zich schimmiger.

De Rekenkamer: welke rol moet de rekenkamer vervullen?

Aardema: de rekenkamer heeft haar opdracht met verve opgepakt en voor een aanpak gekozen die goed is. Maar om door bepaalde patronen heen te breken moet de rekenkamer de raad duidelijk maken ‘misschien bent u wel al te gemakkelijk geweest en heeft u zich bezondigd aan oud denken door een opdracht te geven die de kern van uw werk uitmaakt’.

De Rekenkamer: is een raadsprogramma een oplossing?

Aardema: aan een goed raadsprogramma moet een goede dialoog voorafgegaan zijn.

De Rekenkamer: een raadsprogramma is een gevolg van een raadsmeerderheid. Waarin wijkt dat af van een collegeprogramma?

Aardema: de verhoudingen in dit land tussen raden en colleges zijn in het algemeen verhard. Een ieder meet zich een autonome functie aan en vindt vooral iets van de ander. De uitdaging is dat je gezamenlijk staat voor één taak. Dat je je eigen meerwaarde aan het gezamenlijke doel geeft in plaats van collegeprogramma en raadsprogramma te laten concurreren.

De Rekenkamer: de politieke realiteit is dat er na de verkiezingen eerst een collegeprogramma komt.

Aardema: misschien is dat een bezinningspunt. We zeggen dat de raad de leiding heeft maar als het er op aan komt ligt de leiding bij het college.

Welke sociaal psychologische factoren zorgen er voor dat mensen, als ze eenmaal in een groep zitten, niet meer zo dapper durven uit te komen voor hun eerder ingenomen standpunt?

De Rekenkamer: gaat de gemeente over het bestuur of hebben we te maken met lokale politiek. Veel van het gemeentelijk werk is uitvoerend of wordt door Den Haag bepaald.

Aardema: het gaat er om in het politieke spel een verbinding te maken met dat wat de burgers willen en wat er aan bestuur gebeurt. Daar is de gemeenteraad de verbindende schakel.

Ik heb gekeken naar het onderdeel ruimtelijke ordening. Dat is geen going concern; er moeten politieke keuzes gemaakt worden. Ook Den Haag heeft hier invloed. Dat betekent dat de dialoog zich hier niet moet beperken tot binnengemeentelijke verbanden maar ook daarbuiten moet treden.

De Rekenkamer: het collegeprogramma zegt dat op een aantal onderdelen beleid zal worden ontwikkeld. Moet de raad meer op het proces sturen en meer met procesindicatoren werken?

Aardema: je kunt als raad een proces inrichten waardoor je met elkaar tot de nodige scherpte komt. Een onderdeel van de dialoog om tot scherpte te komen is aftasten in hoeverre en waar effectindicatoren mogelijk zijn of waar dat helemaal niet kan en je genoeg moet nemen met inputindicatoren. Ik proef in de vraag meer dat de raad het oude denken bevestigt, het achterover leunen, het werk te laten doen door deskundigen terwijl het in wezen politiek geladen materie is waarbij je maar beperkt met technisch rationele oplossingen kunt komen. Die suggestie zit in de opdracht. De raad geeft zich over aan de traditie van het technisch rationeel perfectioneren van overheidswerk, waarvan we intussen weten dat dat veel ingewikkelder ligt.

De Rekenkamer: u kraakt kritische noten over planning- en controlwerk.

Aardema: de afgelopen twintig jaar is geprobeerd alles vast te leggen. Controllers hebben twintig jaar lang geprobeerd hun wereldbeeld op te dringen aan politici en leidinggevendenden. Maar het lukte maar niet marges in begrotingen op te nemen voor onvoorziene ontwikkelingen. De tien procent waarvoor wij nooit een cijfer hebben kunnen bedenken is de kern van het politieke werk.



Er is een permanente dynamiek die niet planbaar is.

Er is een omkering van denken nodig. Je moet niet op de dagelijkse dynamiek foeteren maar je moet het zien als een uitnodiging voor controllers, nieuwe stijl, om er bij te zijn als ad hoc beslissingen nodig zijn.

De Rekenkamer: controllers hebben te veel macht?

Aardema: ik zie het niet zozeer als macht. Ze werken vanuit een eigen kokertje en proberen hun wereldbeeld op te leggen aan anderen. Dat gaat gepaard met veel papier en dogmatiek terwijl het werkelijke leven langs andere lijnen loopt. Aan de bar, na afloop van vergaderingen. Als u belt en mailt op plekken waar controllers geen weet van hebben. Zij hebben geen vat op deze wereld waar veel gebeurt. De werkzaamheden van controllers in hun virtuele wereld kosten heel veel geld en dragen beperkt bij aan de stuurbaarheid. Het is een vorm van inefficiëntie. Controllers moeten aanschuiven bij de werkelijke wereld, bij de momenten waarop ad hoc beslissingen worden genomen.

De Rekenkamer: u bent kritisch over de opzet van de begroting. Informatie staat niet altijd op de juiste plaats.

Aardema: het wordt u als raad niet makkelijk gemaakt. Informatie over een thema moet op allerlei plekken worden gezocht. Dat is niet altijd de schuld van controllers want het BBV ('Besluit begroting en verantwoording provincies en gemeenten') is een doorperfectionering van het BBI (hetgeen oorspronkelijk 'Beleids- en beheersinstrumentarium' betekende en later 'Bestuurlijke vernieuwing, bedrijfsvoering en informatievoorziening'). Het gaat uit van nog meer voorschriften. Helaas heeft men in Den Haag van de kritiek daarop geen gebruik gemaakt en helaas is met het BBV geen verbetering gemaakt. In het BBV-denken zit ook de suggestie dat alle beleid via de begroting tot stand komt. Dat is natuurlijk niet waar.

De Rekenkamer: u heeft het over één stollingsmoment per jaar. Aan de andere kant heeft u het over een voortdurende dialoog.

Aardema: formeel is één stollingsmoment niet mogelijk omdat de begroting en de rekening op verschillende momenten klaar moeten zijn. Het is meer een uitnodiging aan het rijk om zich te bezinnen. Het stollingsmoment gaat uit van de idee dat de werkelijke sturing niet voorkomt uit wat je vastlegt, want daardoor wordt het leven uit de dingen gehaald. Het werkelijke politieke leven zit in de beweging. Dat je op bepaalde momenten bij elkaar komt, ondersteuning krijgt en je je eigen informatie organiseert. Daar is geen kerstboom van planning en rapportages voor nodig.

De Rekenkamer: resultatenrekening een voorjaarsnota zouden één product moeten zijn?

Aardema: bijvoorbeeld. Elke gemeente zou in de range van de vele producten en het ene stollingsmoment moeten zoeken naar het beste dat bij hem past. Dat is eigenlijk al in volle gang. Alle gemeenten zoeken naar vereenvoudiging van de planning- en controlcyclus, naar een balans tussen hard en zacht.

De Rekenkamer: hoe komt het dat de balans van hard en zacht is verstoord?

Aardema: onder andere door de suggestie dat alle beleid in de begroting staat, door de opzet van die begroting, de versnippering van de informatie, de worsteling om prestatieindicatoren een weerspiegeling te laten zijn van de werkelijkheid.

De kunst zit in het verzoenen van de werkelijkheid met de technische instrumenten maar dan in een veel beperktere mate en waarop dan ook werkelijk gestuurd gaat worden.

De Rekenkamer: verzet die werkelijkheid zich niet tegen de toenemende behoefte aan transparantie?

Aardema: transparantie is een paradoxaal begrip. Door de technische rationalisering is een torenhoge ambitie ontstaan bij de overheid waarin iedereen de schijn op houdt dat het kan. Er is geen prioritering; het kan natuurlijk niet allemaal, en dat wordt verborgen achter een schimmig spel.

Je hebt een officiële transparantie bij de planning en control maar de transparantie van de werkelijkheid gaat schuil achter schimmigheid. We weten dat het niet allemaal kan; we houden elkaar allemaal een beetje voor de gek.

De Rekenkamer: de heer De Waal ziet indicatoren als het implementeren van een vorm van prestatie-management.

Aardema: Het debat kan worden samengevat in één zin: de werkelijkheid kan zich richten naar wat je als indicatoren kan vaststellen of indicatoren zijn het gevolg van de werkelijkheid. André gelooft in het eerste, ik zie het tweede als de realiteit.

In de wetenschap is het sociaal constructionistisch denken nu in opkomst. Dat gaat er van uit dat plannen niet normerend zijn. Het is juist omgekeerd. De werkelijkheid is leidend voor hoe de plannen er uit komen te zien.

De Rekenkamer: uw suggestie is pak een aantal punten met een duidelijke prioriteit en ga daarover een regelmatige discussie aan, ook ten aanzien van de proces- en prestatieindicatoren.

Aardema: er zijn telkens veranderingen. Dan moet je ook de indicatoren kunnen wijzigen, in plaats van je forceren om aan iets te voldoen wat al niet meer geldt.

Wees bereid waar nodig bij te stellen. Dat is geen zwakgebod. In de elf jaar dat ik in dit vak zit ben ik bij geen gemeente tegengekomen 'afsprake is afspraak'. Dat is het moeilijkste wat er is.

De Rekenkamer: moet de begroting een politiek bestuurlijk jaarplan worden waarbij de cijfers in een bijlage komen?

Aardema: het geld is wel van belang. De begrotingen waren indertijd financiële producten maar bij het BBI ontstond de wens ook het beleid bij de financiën zichtbaar te maken. Daar is niks mis mee. Maar het is gedivergeerd. De virtuele wereld van de controllers is verwijderd van de werkelijkheid. Ik pleit er voor om alles wat relevant is voor een thema, ook het geld, duidelijk bij elkaar te zetten.

De Rekenkamer: externe bronnen voor indicatoren hebben het risico van algemeenheid.

Aardema: het gaat om een balans. Er zijn landelijk veel objectieve indicatoren beschikbaar. Daaraan kunt u uw eigen, specifieke en subjectieve indicatoren en elementen aan toevoegen. In het stuk zijn aantallen en percentages neergegedaald zonder aannemelijke causale relaties of de mogelijkheid om te spiegelen aan landelijke gegevens of ervaringen elders. Die kans is in Almere nog niet benut.

Landelijk is een standaardisering op gang gekomen. Daarmee kunt u uw voordeel doen.

De Rekenkamer: als de raad het gebruik van indicatoren met een 8 waardeert, wat voor cijfer geeft u?

Aardema: een tien, als het werken met indicatoren er maar vanuit gaat dat de werkelijkheid ook met een tien wordt gewaardeerd.

De voorzitter sluit de bijeenkomst.



Aanwezig:

De heren V.C. van der Velde (voorzitter Rekenkamer) en J. Eshuis (secretaris)

Deskundige: de heer A.A. de Waal, Maastricht School of Management

Leden van de Rekenkamer: de dames K.G. van Rijn en E.T.M. Müller-Klijn

De voorzitter opent de bijeenkomst om 11.00 uur.

De Rekenkamer: kunt u een korte toelichting geven op uw notitie.

De Waal: organisaties die beter willen presteren kijken naar beter presterende organisaties. Het prestatie-management speelt bij excellerende organisaties een grote rol.

Informatie is nodig, maar hoeft niet perse op het niveau van een tien te zijn. Hoe ga je er mee om, dat is erg belangrijk.

Hoe gebruik je informatie en hoe gebruik je die bij toezichhouders. Informatie gebruik je niet om af te rekenen maar om gezamenlijk te verbeteren. Het gaat om verbeteren, verbeteren, verbeteren.

De Rekenkamer: kunt u een voorbeeld geven van een excellerende gemeente of overheidsinstelling?

De Waal: nee. Het is moeilijk om excellerend te blijven. Profitorganisaties hebben er wel veel kenmerken van.

De Rekenkamer: is het voor een monopolist makkelijker te excelleren?

De Waal: uit onderzoek blijkt geen verband tussen het hebben van een monopolie en excelleren. Er is wel een verband met langer aan de top blijven. Topsporters zeggen dat het makkelijker is de top te bereiken dan er te blijven.

Ikea is waarschijnlijk een voorbeeld van een blijvend excellerend bedrijf. Zeeman waarschijnlijk ook maar in dit familiebedrijf hebben we geen inzicht.

Cisco, General Electric, ooit goed, nu niet meer.

De Rekenkamer: wat zegt dat over non-profitorganisaties.

De Waal: je hebt profit, non-profit en overheid. Managementkwaliteit, belangrijk om excellerend te worden, scoort hoog bij profit.

De Rekenkamer: waar zit het management in de gemeente. Bij de raad, het college, bij de organisatie?

De Waal: bij allemaal maar met eigen accenten. Zo wil elk onderdeel indicatoren op zijn eigen manier gebruiken.

De Rekenkamer: u zegt dat voor de politiek de effectindicatoren belangrijk zijn en niet de input- en procesindicatoren. Dat zijn meer sturingsmiddelen voor de organisatie. Maar u zegt ook dat we met effectindicatoren niet moeten afrekenen.

De Waal: je moet er niet te snel mee zijn. Maar als een wethouder slecht blijft presteren en geen acties onderneemt om te verbeteren komt wel het moment van afrekenen.

Bij toezicht houden is de insteek vaak te negatief: 'wat is er fout gegaan'. Het gaat er om of er verbeteringen mogelijk zijn.

De Rekenkamer: u pleit voor één soort indicatoren voor de raad, effectindicatoren. Als het niet lukt pleit u er voor naar andere indicatoren te kijken.

De Waal: de raad gaat over wat er uit komt, niet hoe het tot stand is gekomen.

De Rekenkamer: soms kun je effecten nog niet meten maar wil je wel sturen.

De Waal: het gaat uiteindelijk om het effect, ook al is dat er nog niet. De weg er naar toe geldt dan als substitutie.

De Rekenkamer: een voorbeeld. Almere telt 114 groepen jongeren met bepaalde gedragspatronen. Als de raad besluit dat dat aantal vermindert moet zijn over een aantal jaren, dan moet er wel een tijdpad zijn, want er moeten tijdig maatregelen genomen worden, bijvoorbeeld door de aanname van extra begeleiders.

De Waal: dat kan in de vorm van een managementcontract. De afspraak is 'wat voor informatie krijg ik'. Extra begeleiders aannemen veronderstelt een bepaalde aanpak. Er moet vrijheid zijn om daar van af te wijken als er betere maatregelen zijn om het doel te bereiken.

De Rekenkamer: indicatoren kunnen belemmerend werken in het streven naar verbetering?

De Waal: ja. Het gaat om het ontstaan van nieuwe ideeën. Die zijn heel belangrijk voor innovaties.

De Rekenkamer: u zegt 'geef de uitvoerders vrijheid maar zorg wel voor informatie'?

De Waal: ja, want daar kun je over praten. Maar het is natuurlijk geen vrijblijvende vrijheid. Je kunt niet alles regelen via indicatoren, daardoor ontstaat een deel vrijheid die je vervolgens moet gebruiken.

De Rekenkamer: de gemeentelijke politiek heeft een eigen dynamiek, je moet op het ene moment op een volgend moment kunnen sturen.

De Waal: dat doe je door uitgaande van de effecten terug te redeneren. Als het effect ver weg is kun je naar output op de korte termijn kijken of als dat niet mogelijk is naar procesindicatoren.

De Rekenkamer: waar zit het college tussen de raad en de organisatie?

De Waal: in mijn optiek horen de drie gemeentelijke onderdelen dicht bij elkaar te staan.

De Rekenkamer: u laat het maken van indicatoren wel over aan organisatie en college.

De Waal: als je wilt werken aan verbeteringen is er niks verkeerd aan informeel lijnen uit te rollen.

De Rekenkamer: hoe kun je in een politieke omgeving voorkomen dat er wordt afgerekend op indicatoren?

De Waal: standvastigheid, discipline, ook tegenover de buitenwereld.

Als een indicator niet gerealiseerd wordt, kun je dat ook benaderen vanuit nieuwsgierigheid: waarom niet? Een excellerende organisatie ziet een norm als 'dit is wat wij verwachten te kunnen halen'. Kunnen we het alsnog halen?

Ga er ook vanuit dat je het niet in één keer kunt realiseren. Zie het ook als een leerproces.



De Rekenkamer: één keer in de vier jaar zijn er verkiezingen. Vorderingen die je gemaakt hebt kunnen dan weer teniet gedaan worden.

De Waal: je moet proces en inhoud van elkaar scheiden. Binnen het prestatie management kan de inhoud veranderen terwijl het proces hetzelfde blijft.

Je moet na verkiezingen met nieuwe mensen natuurlijk wel weer het leerproces ingaan.

De Rekenkamer: Aardema schrijft ‘thans breekt het inzicht door, gesteund door onderzoek, dat het streven van het technisch rationele stroomlijnen en beheersen van politiek bestuurlijke en ambtelijke processen niet vanzelfsprekend leidt tot een betere onderlinge communicatie en tot betere prestaties’. U schrijft ‘recent onderzoek laat zien dat organisaties die prestatie management inbedden in hun cultuur gericht op continue verbetering leiden tot excellerende ondernemingen met blijvend betere prestaties.

De Waal: de technische verwezenlijking is meting. Het managementdeel komt met het gedrag. Daar zit het afrekenen tussen, maar ook de dialoog.

Excellerende organisatie zeggen weinig tijd te besteden aan communicatie, want dat is eenrichtingsverkeer, maar wel aan dialoog. Dialoog is reageren en aanpassen. Nieuwe ideeën komen meestal uit dialoog.

Ik zie wel een verschil met Aardema in het regelmatig veranderen van indicatoren.

De Rekenkamer: je kunt beginnen met procesindicatoren en dan kun je overgaan naar effectindicatoren.

De Waal: verandert er zoveel in vier jaar? De effecten niet. Als effecten ver in de toekomst liggen kunnen procesindicatoren vervangers zijn om het effect te bereiken.

De Rekenkamer: kun je een begroting gebruiken als een managementcontract?

De Waal: ja, dat kan.

De Rekenkamer: u ziet twee faalfactoren: de helderheid van de doelstellingen is een probleem en het afrekenen. Hoe kan je die beide tekortkomingen te lijf gaan om prestatie management bij de gemeente Almere tot een succes te maken.

De Waal: het gaat er om welke rol je jezelf aanmeet. Als je prestatie management voor jezelf gebruikt en niet voor het collectieve doel gaat het verkeerd.

De Rekenkamer: zijn indicatoren te gebruiken voor externe, publiek verantwoording?

De Waal: op zichzelf geven indicatoren prima informatie. Dan is het antwoord ja. Gebruik je ze om af te rekenen dan is de informatie niet goed, dan is het antwoord nee.

Ik vind dat het ‘ja’ zou moeten zijn. Het realistische antwoord is ‘nee’.

De Rekenkamer: moet een wethouder de vrijheid krijgen omdat hij zo beter kan innoveren?

De Waal: uit onderzoek blijkt dat autonomie leidt tot minder goede prestaties.

De Rekenkamer: je zou kunnen afspreken wethouder zorg dat je bij ‘a’ komt maar je krijgt de vrijheid hoe je bij ‘a’ komt.

De Waal: ja, daarbij kun je ook processen afspreken, waarbij wel creatieve vrijheid voor aanpassingen mogelijk moet zijn.

Verantwoordingsrapportage vind ik in dit kader geen goed woord. Discussierapportage is een beter woord. Dialoog betekent nieuwsgierig zijn, leren, verbeteringen mogelijk maken. Soms willen we niet nieuwsgierig zijn omdat we dan ook niets met de uitkomst hoeven te doen of omdat we dan moeten erkennen dat we iets niet begrijpen.

De Rekenkamer: gaat dit niet over de hoofden van raadsleden heen? Hun dagelijkse realiteit is anders.

De Waal: als je wilt excelleren dan moet je er voor zorgen dat het niet over de hoofden heen gaat.

De Rekenkamer: als de raad het gebruik van indicatoren met een 8 waardeert, wat voor cijfer geeft u?

De Waal: een 10 als het onderdeel is van prestatie management.

De Rekenkamer: vier mensen hebben we gevraagd 'benoem enkele indicatoren'. Geen noemt indicatoren. Wat zegt dat over indicatoren?

De Waal: ik heb een boek geschreven 'Meten moet'. Daarin staan voorbeelden van indicatoren. Wat gebeurt er? Men neemt de indicatoren over als een kant en klaar recept zonder naar de eigen situatie te kijken. Indicatoren moet je opbouwen.

De voorzitter sluit de bijeenkomst.



Interviewverslag dr. M.J.E.M. van Dam

Bijlage 2

Aanwezig:

De heren V.C. van der Velde (voorzitter Rekenkamer) en J. Eshuis (secretaris)
Deskundige: de heer dr. M.J.E.M. Van Dam, De Lokale Rekenkamer BV
Leden van de Rekenkamer: mevrouw A.A.L.S. Begeer de heer W.F. Mulckhuijse

De voorzitter opent de bijeenkomst.

De Rekenkamer: kunt u een korte samenvatting van de inhoud van uw notitie geven.

Van Dam: in mijn notitie wordt vanuit politiek bestuurlijke context naar indicatoren gekeken. Lokaal bestuur is politiek. Politieke verschillen moeten voor het voetlicht komen en niet verdwijnen in een managementachtig verhaal.

In de politiek zijn doelen diffuus, afwezig, tegenstrijdig en vaak moet over de uitkomst onderhandeld worden.

Causaliteit is er ook niet altijd direct: wat is het doel, wat gaan we er voor doen, wat mag het kosten.

Een indicator is niet het verschijnsel zelf.

Economische ontwikkeling, armoede, achterstanden, sociale zaken; laat het idee los dat je hier een eenvoudig getalletje aan kunt vastplakken.

Als beleid meer beheersmatig is, is het eenvoudiger doelen te formuleren.

Wat betekent dat voor indicatoren? De werking is meer afhankelijk van het gedrag en het gebruik dan van de aard van de indicator. Een indicator kan voor een bestuurder een andere betekenis hebben dan voor een raadslid.

Een belangrijke vraag is: 'wat kun je als gemeente beïnvloeden'.

De Rekenkamer: waarop kun je als gemeente invloed uitoefenen, waar kun je een indicator op loslaten?

Van Dam: voor beheersmatige aspecten, zoals bijvoorbeeld onderhoud van scholen. Voor politieke zaken is het lastig.

De Rekenkamer: is het een valkuil om op politieke beleidsonderdelen indicatoren te gebruiken?

Van Dam: het is een valkuil. Op pagina 5 van het werkprogramma staat een aantal 'kreten', zij vormen een duidelijke, heldere visie. Maar het loopt weg als je dit in boompjes gaat uitwerken. Als wethouder kun je een doelboompje heel concreet vinden maar als raadslid niet.

Het is ook de realiteit van nu. Over een jaar kan het heel anders zijn. Dan kan een indicator niets meer waard zijn.

De Rekenkamer: als één partij de meerderheid heeft, komen we er dan wel met indicatoren?

Van Dam: één partij heeft meerdere vleugels.

Een oppositiepartij en een coalitiepartij moeten niet hetzelfde redeneren als een wethouder. Als een college in het kader van veiligheid zich sterk richt op repressie en een partij denkt daar anders over.

De Rekenkamer: dan moet je het stramien van het collegeprogramma loslaten?

Van Dam: een collegeprogramma is geen document van de raad. Dat zijn de begroting, de jaarrekening. Daarop stuurt en controleert de raad.

Politiek gevoelig stukken moeten veel preciezer worden uitgewerkt dan via een collegeprogramma.

De Rekenkamer: staan indicatoren het politieke spel in de weg?

Van Dam: als je indicatoren formuleert, realiseer je je dan dat iedereen ze anders kan inzetten. Daarmee kun je uitstekend politiek bedrijven. Je gebruikt ze als je ze nodig hebt.

De Rekenkamer: helpt het college de raad in haar controlerende en kaderstellende taak door indicatoren te formuleren?

Van Dam: daar heb ik een tweeslachtig gevoel bij. Het college stelt geen kaders vast voor de raad. Het college bereid beleid voor. Als het college daarbij indicatoren vaststelt geeft het een deel van de raad de mogelijkheid op die indicatoren te controleren.

De Rekenkamer: een afrekencultuur wordt niet door iedereen als positief gezien, toch zeggen sommige wethouders 'reken u mij maar af op deze punten'.

Van Dam: de raad moet controleren, daar hoort afrekenen bij. Dat is politiek. Maar het is onverstandig harde indicatoren te gebruiken, dan krijgt je verwrongen discussies over het wel of niet halen van resultaten. Wat als acht huizen van de duizend niet gebouwd zijn? Indicatoren moeten richtinggevend zijn.

De Rekenkamer: afrekenen in een coalitie is een fictie. Er wordt door de coalitiepartijen nog wel eens water bij de wijn gedaan.

Van Dam: ja, het geeft de zachtheid van indicatoren aan.

De Rekenkamer: indicatoren hebben een beperkte waarde voor het formuleren van doelen?

Van Dam: ja. Beleid wat geen doel heeft is niet te evalueren. Voor een rekenkamer is dat lastig maar een gemeenteraad is geen rekenkamer.

Een voorbeeld. Het aantal mensen dat door de gemeente wordt begraven is een indicator van eenzaamheid. Maar als eenzaamheid in deze gemeente een groot politiek issue wordt, is het begraven door de gemeente niet de maat der dingen.

De Rekenkamer: u geeft de aanbeveling een relatie te leggen tussen de inhoudelijke kant van een maatregel en het doel maar u geeft ook aan dat juist die relatie het moeilijk maakt een indicator te formuleren.

Van Dam: dan ken ik in ieder geval het betoog 'waarom deze maatregel om dit doel te bereiken'. Dan is er in ieder geval een discussie. Maar ik weet dat dat abstract is, want de praktijk zal zijn eisen stellen. Er is een verschil tussen lopend beleid, waar je makkelijker indicatoren kunt stellen en politiek gevoelig beleid, zoals WMO, veiligheid, integratie...

De Rekenkamer: de Rekenkamer heeft de ambitie een beperkte set indicatoren te vinden voor politiek gevoelige terreinen. Is dat te hoog gegrepen?

Van Dam: ja, dat is de conclusie. De realiteit wordt door iedereen verschillend beleefd. Dan gaat de discussie niet meer over het politieke doel maar over de indicatoren.

De Rekenkamer: wat moeten de uitgangspunten voor de raad zijn als deze toch indicatoren wil gebruiken.



Van Dam: de spelregel dat iedereen een indicator op zijn manier mag gebruiken. Gebruik bestaande indicatoren omdat deze vergelijkingen met andere gemeenten en in de tijd mogelijk maken. Zorg dat je scherp hebt waar een gemeente invloed op heeft.

De Rekenkamer: als er geen duidelijke doelen worden gesteld zal het ambtelijk apparaat voortgaan met het oude beleid.

Van Dam: op het politieke niveau gaat het om het duidelijk maken van verschillen, op het bestuurlijke niveau vooral om oplossingen zoeken en bij de ambtelijke organisatie gaat het om het uitvoeren. Je weet dat het kan gebeuren dat in de boezem van het bestuur over een bepaald beleidsonderdeel al anders gedacht wordt maar dat ambtelijk nog de oude koers wordt gevaren. Dat risico bestaat, maar haal daarvoor het absolute karakter uit je indicatoren.

De Rekenkamer: als de raad het gebruik van indicatoren met een 8 waardeert, wat voor cijfer geeft u?

Van Dam: een 4.

De Rekenkamer: heeft u nog opmerkingen?

Van Dam: de provincie Groningen doet in haar begroting een interessante poging om duidelijk te krijgen waar zij daadwerkelijk invloed op heeft.

De voorzitter sluit de bijeenkomst.

Over de auteurs

Prof. dr. H. (Harrie) Aardema is bijzonder hoogleraar publiek management, in het bijzonder in relatie tot vernieuwingen in organisatie en bedrijfsvoering' aan de Open Universiteit Nederland en senior adviseur / procesdirecteur kennisontwikkeling bij BMC (Bestuur & Management Consultants).

Dr. M.J.E.M. (Marcel) van Dam is senior adviseur bij De Lokale Rekenkamer en de zusterorganisatie Gemeenteraad.nl en is directeur van de rekenkamerfuncties van Alkemade, Jacobswoude en Nieuwkoop.

Dr. P. Huigsloot is directeur van Cebeon (Centrum Beleidsadviserend Onderzoek b.v.) en secretaris van de Amsterdamse Raad voor de Stadsdeelfinanciën. Hij is gepromoveerd op een proefschrift over sociale indicatoren.

Dr. A.A. (André) de Waal MBA is associate professor strategisch management aan de Maastricht School of Management, zelfstandig organisatieadviseur en auteur gespecialiseerd in performance management, en directeur van het Center for Organisational Performance.



Colofon

Gemeente Almere
Raadsgriffie
Secretariaat Rekenkamer
Postbus 200
1300 AE Almere
Telefoon: (036) 539 99 95
Email: raadsgriffie@almere.nl

Vormgeving:

DSZ Communicatie/vormgeving

Oplage:

300 Exemplaren

Drukwerk:

Koninklijke
Broese & Peereboom BV

Gemeente Almere
Raadsgriffie
Secretariaat Rekenkamer
Postbus 200
1300 AE Almere

Gemeente Almere

