

handleiding

meetbare doelstellingen



Gemeente Utrecht

uitgave

Afdeling Bestuursinformatie
Sector Bestuurszaken
Gemeente Utrecht
Postbus 16200
3500 CE Utrecht
030 - 286 1350

internet

<http://www.onderzoek.utrecht.nl>
E-mail: bestuursinformatie@utrecht.nl

rapportage

Wieteke Hassing
Tomas Vanheste
Jeroen van der Zweth

informatie

Jeroen van der Zweth
030 - 286 1676

bronvermelding

Het overnemen van gegevens uit deze publicatie is toegestaan met de bronvermelding: Bestuursinformatie, gemeente Utrecht

met dank aan: de collega's van de Sector Financiën, diverse beleidsdiensten en de staf Rekenkamer voor hun tips en ideeën

april 2005



Woord vooraf

Ongeveer twee jaar geleden bracht Bestuursinformatie de handleiding Meetbare doelstellingen uit. Inmiddels is er binnen de gemeentelijke organisatie flink wat ervaring opgedaan met het formuleren van deze doelstellingen. De hoogste tijd dus voor een herziene versie van de handleiding, aangevuld met nieuwe inzichten en actuele voorbeelden!

Het Utrechtse beleid zindert van de initiatieven om te komen tot meetbare doelstellingen, met als oogmerk richting te geven aan het beleid, het resultaat ervan zichtbaar en meetbaar te maken en daar verantwoording over af te leggen. Om een paar voorbeelden te noemen: meetbare doelen in de programmabegroting, in het wijkgericht werken (wijkvisie en wijkanalyses), in het Grotestedenbeleid en EUD2.

Bestuursinformatie was en is bij veel van deze initiatieven betrokken en merkte dat er behoefte bestaat aan richtinggevende ideeën bij het werken met meetbare doelstellingen. Bijvoorbeeld: welke begrippen hanteer je, hoeveel doelstellingen stel je op, hoe meet je prestaties en maatschappelijke effecten? Om die reden hebben we in 2002 besloten een handleiding te maken, waarin we een zo helder mogelijk antwoord op deze vragen geven en handreikingen doen ter begeleiding van het proces.

Ten opzichte van deze eerste versie is in deze nieuwe handleiding onder andere meer aandacht voor de doelboomanalyse en het maken van output-doelstellingen. Bovendien zijn voorbeelden geactualiseerd, waarbij we onder meer gebruik hebben gemaakt van de Programmabegroting 2005.

We hopen dat deze herziene versie van de handleiding nuttige en stimulerende hulp biedt bij het formuleren van meetbare doelstellingen. Heb je na lezing van deze handleiding nog vragen? Bestuursinformatie biedt graag een helpende hand bij bijvoorbeeld het opstellen van doelstellingen en het maken van een doelboomanalyse. Veel succes!

Marineke Monbredau
hoofd Bestuursinformatie

Waar vind je wat in deze handleiding?

1	Wat is de zin van meetbare doelstellingen?	4
2	Welke begrippen kunnen we het beste hanteren?	6
3	Wat zijn SMART-doelstellingen?	9
4	Hoe volgen we de doelstelling?	13
5	Wat willen we meten?	16
6	Hoeveel doelstellingen stellen we op?	23
7	Checklist	25
8	Tot slot: hoe kan BI adviseren over meetbare doelstellingen?	26



Wat is de zin van meetbare doelstellingen?

De gemeente werkt op verschillende fronten hard aan het formuleren van meetbare doelstellingen, bijvoorbeeld in het kader van de programmabegroting, het grotestedenbeleid en de wijkprogramma's.

Meetbare doelstellingen worden niet 'zomaar' opgesteld. Ze komen voort uit een analyse van de aard, omvang en oorzaken van bepaalde maatschappelijke problematiek, op basis waarvan de prioriteiten van het beleid vastgesteld kunnen worden. Aan de hand van meetbare doelstellingen kan inzicht worden geboden in de complexe prestaties van de gemeentelijke organisatie en kan verantwoording worden afgelegd.

Meetbare doelstellingen kunnen de volgende voordelen bieden:

- Ze maken het beleid toetsbaar: ze zijn een instrument om te meten of de met het beleid nagestreefde doelen werkelijk worden gehaald.

- Ze hebben een motiverende functie: ze dwingen tot het maken van keuzes en geven de organisatie een gezamenlijk doel om aan te werken en creëren zo ook draagvlak voor het beleid.

- Ze bieden de mogelijkheid rekenschap af te leggen aan de burger en de raad over het gevoerde beleid: ze leggen vast wat we beloven te doen, en maken meetbaar of we het daadwerkelijk hebben gedaan en of we de beoogde resultaten hebben bereikt. De gemeenteraad wordt zo in staat gesteld zijn kaderstellende en toezichhoudende rol te vervullen.

Naast de bovengenoemde voordelen hebben meetbare doelstellingen bovenal een *lerende en evaluerende* functie. Ze bieden de mogelijkheid om het eigen handelen zowel voor- als achteraf kritisch tegen het licht te houden: wat moet ik c.q. de gemeente doen om het gestelde doel te bereiken, hoe komt het dat we de beoogde ontwikkeling niet halen, waar kan het eventueel fout zijn gegaan, wat kunnen we als gemeente doen om het gestelde doel alsnog te bereiken? Op deze manier komen we met elkaar in een zinnig gesprek over *wat* we nu eigenlijk met elkaar willen bereiken en *hoe* we dat doen, met welk beleid en daaraan gekoppelde inzet van middelen. Niet het 'afrekenen' staat centraal, maar een zo goed mogelijk beleid voor de stad Utrecht!

In deze handleiding geven we een aantal vuistregels voor het opstellen van meetbare doelstellingen. Dit lijkt ons nuttig, omdat in de praktijk veel verschillende benaderingen en formuleringen bestaan, hetgeen tot verwarring kan leiden. Zo bestaan er tal van begrippen - indicatoren, meetbare doelstellingen, streefwaarden, maatstaven, normen, etc. - die niet zelden door elkaar worden gebruikt. Ook zijn er allerlei soorten doelstellingen die ieder hun eigen kenmerken, voor- en nadelen hebben. Het maken van een doelstelling is bovendien niet altijd even eenvoudig.

In deze handleiding gaan we in op de volgende onderwerpen:

- Welke begrippen kun je het beste hanteren?
- Hoe leg je een relatie tussen je doelstellingen en de indicatoren waarmee je wilt volgen of de doelstellingen gehaald zijn?
- Hoe maak je doelstellingen die SMART - specifiek, meetbaar, aanvaardbaar, realistisch en tijdgebonden - zijn?
- Wat is het verschil tussen output- en outcomeindicatoren? Wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende types?
- Hoe maak je een doelboomanalyse en waar dient deze voor?
- Hoeveel doelstellingen moet je formuleren?
- Hoe ziet de checklist eruit als je gaat werken met meetbare doelstellingen? Welke stappen moet je in dit proces zetten?

Welke begrippen kunnen we het beste hanteren?

Om begripsverwarring te voorkomen, is het handig consequent voor een bepaalde terminologie te kiezen. We adviseren de volgende vijf begrippen te gebruiken.

■ **Algemene doelstellingen of missies.** Deze geven in kwalitatieve zin aan wat de belangrijkste door de gemeente nagestreefde doelen zijn voor een bepaald beleidsterrein. Het is zeker zinvol dergelijke algemene, richtinggevende doelstellingen te formuleren, maar het mag daar niet bij blijven; deze doelstellingen moeten vertaald worden in:

■ **Meetbare doelstellingen.** Om te bepalen of de algemene doelstelling gehaald wordt, dient die uiteengelegd te worden in aspecten die meetbaar zijn. Meetbare doelstellingen vormen dus de vertaling van de algemene doelstelling in gekwantificeerde subdoelstellingen. Een meetbare doelstelling richt zich op het maatschappelijk effect (outcome) dat wordt nagestreefd, of op de prestaties die de gemeentelijke organisatie gaat leveren (output) om dat maatschappelijk effect te bereiken.

■ **Indicatoren.** In een meetbare doelstelling zijn één of meer indicatoren opgenomen: de variabele(n) aan de hand waarvan wordt gemeten of de doelstelling wordt gehaald.

■ **Streefwaarden.** In de meetbare doelstelling worden streefwaarden geformuleerd, het nagestreefde niveau waarop de indicator op een vastgelegd moment moet komen.

■ **Referentie- of nulwaarden.** De streefwaarde wordt afgezet tegen de referentie- of nulwaarde. Met deze laatstgenoemde waarde wordt de huidige stand van zaken weergegeven. Tezamen met een streefwaarde biedt een referentie- of nulwaarde inzicht in de gewenste ontwikkeling.

Een voorbeeld van een **algemene doelstelling**:

Utrecht moet een veiliger stad worden.

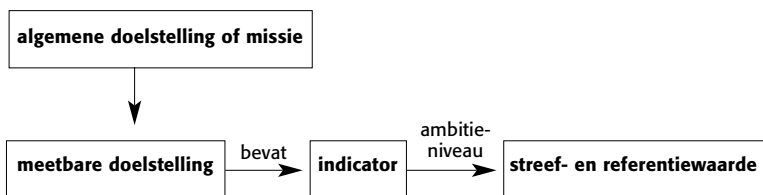
Een voorbeeld van een **meetbare doelstelling**:

Het aantal geregistreerde geweldsdelicten per 1.000 inwoners + arbeidsplaatsen in de stad Utrecht moet in 2005 met 5 procent zijn gedaald ten opzichte van de waarde van 2004. (bron: het programma openbare orde en (wijk-)veiligheid uit de programmabegroting 2005).

In deze meetbare doelstelling is *het aantal geregistreerde geweldsdelicten per 1.000 inwoners + arbeidsplaatsen* de **indicator**, de waarde van 2004 min 5 procent de **streefwaarde** en de waarde van 2004 de **referentie- of nulwaarde**.

N.B. Onder geweldsdelicten valt bedreiging, mishandeling, roof en openlijk geweld. Het totaal aantal geregistreerde geweldsdelicten wordt gemeten op de som van inwoners én arbeidsplaatsen, omdat deze optelling een beter beeld geeft van het totaal aantal potentiële slachtoffers van delicten in de stad dan wanneer alleen het inwonertal wordt gebruikt.

Zetten we de begrippen in een figuur, dan ziet dat er als volgt uit:



De samenhang tussen algemene en meetbare doelstellingen

Van wezenlijk belang is dat er een heldere relatie bestaat tussen algemene en meetbare doelstellingen. Ten aanzien van deze relatie moet gecheckt worden of:

- de meetbare doelstellingen logisch voortvloeien uit de algemene doelstellingen.
- de meetbare doelstellingen de belangrijkste aspecten van de algemene doelstellingen (de *prioriteiten* binnen de betreffende beleidsterreinen) dekken.

Bij het laatstgenoemde punt is het natuurlijk denkbaar dat een bepaald op zich wel belangrijk aspect van een algemene doelstelling in een bepaalde periode geen prioriteit heeft en er daarom geen meetbare doelstelling ten aanzien van dit aspect wordt geformuleerd. Voor de logica van het verhaal is het beter dit expliciet uit te leggen dan het onbenoemd te

laten. Overigens is het natuurlijk wel van belang het aspect dat geen prioriteit krijgt op hoofdlijnen te blijven volgen!

Een voorbeeld

In het Stadsveiligheidsplan is de doelstelling geformuleerd: in Utrecht kun je veilig uitgaan. Daaronder zijn vier algemene subdoelstellingen gehangen:

- in Utrecht kun je veilig uitgaan in de Binnenstad;
- in Utrecht is het openbaar vervoer veilig;
- in Utrecht zijn de parken veilig;
- in Utrecht is het veilig sporten.

Twee van deze algemene subdoelstellingen zijn vertaald in meetbare doelstellingen:

- veilig uitgaan in de binnenstad: daling van het niveau van geweld in de binnenstad met 10% tussen 2000 en 2004 en
- veilig openbaar vervoer: de overlast in het openbaar vervoer daalt met 30% en de tevredenheid over de sociale veiligheid in het openbaar vervoer stijgt van 5,3 naar 6 tussen 2000 en 2004.

De twee andere aspecten, veilige parken en veilig sporten, worden wel genoemd, maar niet geoperationaliseerd. Logischer is het een keuze te maken:

- Of we vinden veilige parken en veilig sporten wezenlijke aspecten van veilig uitgaan. In dat geval benoemen we ze én operationaliseren we ze.
 - Of we vinden dat we met veilig uitgaan in de binnenstad en veilig openbaar vervoer een afdoende beeld hebben van veilig uitgaan. Dan moeten we die andere twee aspecten ook niet benoemen!
 - Of we vinden het wel belangrijke aspecten, maar deze hebben in de periode waarop het plan betrekking heeft geen prioriteit. Dan moeten we dit expliciet aangeven!
-

Wat zijn SMART-doelstellingen?

Hoe formuleer je een goede doelstelling, aan welke eisen dient deze te voldoen? Een veel gebruikt hulpmiddel bij het maken van doelstellingen is het toepassen van het SMART-principe. Daarbij worden tegelijkertijd de indicatoren en de streefwaarden bepaald.

S=specifiek

Een te algemeen geformuleerde doelstelling geeft problemen bij de uiteindelijke meting van de prestaties en effecten. Hoe specifiek het beoogde resultaat is verwoord, hoe makkelijker het wordt om de benodigde gegevens te verzamelen om achteraf het succes van het beleid te bepalen.

Onderstaande meetbare doelstelling is specifiek omdat deze voor de stad Utrecht geldt:

*Het aantal geregistreerde geweldsdelicten per 1.000 inwoners + arbeidsplaatsen in de **stad Utrecht** moet in 2005 met 5 procent zijn gedaald ten opzichte van de waarde van 2004.*

N.B.: voor sommige doelstellingen kan het van belang zijn nog specifieker te zijn. In een dergelijke doelstelling kan dan een specifiek gebied binnen de stad Utrecht worden genoemd (bijvoorbeeld een wijk of buurt) of een specifieke doelgroep. Het gaat erom de doelstelling zo specifiek mogelijk te benoemen!

M=meetbaar

Een doelstelling beschrijft het resultaat dat bereikt moet worden. Het resultaat moet dusdanig beschreven worden dat het meetbaar (kwantitatieve waarde) is of vastgesteld kan worden. Zodoende is het resultaat toetsbaar.

De meetbare eenheid die een benadering geeft van de realiteit noemen we een indicator. De indicator is het instrument waarmee de doelen worden gevolgd. Deze indicator dient ten alle tijden relevant te zijn voor het volgen van de doelstelling, zodat de informatie de resultaten voldoende afdekt. Dit is een andere manier om te zeggen dat de meetbare doelstelling op een logische manier voortvloeit uit de algemene doelstelling en daar een zo volledig mogelijk beeld van geeft.

Een voorbeeld van een indicator waarbij vraagtekens gesteld kunnen worden bij de relevantie:

Bij gebrek aan beter werd in het verleden in de landelijke Grotestedenbeleid-monitor uitkeringsonafhankelijkheid (bijstand en WAO) gekozen als indicator voor de ontwikkelingen in het cluster Zorg. De uitkeringen werden daarbij gezien als het vangnet en ontwikkelingen in langdurige uitkeringsafhankelijkheid gaven aan of men uit het vangnet weg kan komen. Hoewel deze vangnet-gedachte te verdedigen valt, betreffen de in de convenanten overeengekomen resultaten en maatregelen een sluitend beleid van preventie, opvang en uitstroom; geen uitkeringen. De plannen in de pas later beschikbaar gekomen Actie-plannen Zorg en Opvang gaan met name over dak-en thuislozen, drugsverslaafden en ouderen met problemen. Gegevens over bijstands- en arbeidsongeschiktheidsuitkeringen zijn daarbij nauwelijks relevant.

Het is op het niveau van de indicatoren, dat streefwaarden (het nagestreefde gekwantificeerde doel ofwel de meetlat) en referentie- of nulwaarden worden aangegeven. Let goed op dat je de keuze voor de streefwaarde altijd expliciet voorziet van een motivatie. Het leggen van de meetlat op een bepaalde hoogte is namelijk geen vrijblijvende aangelegenheid. Immers, het is tegenover deze norm dat je verantwoording af moet te leggen, bijvoorbeeld in de jaarrekening.

Onderstaande meetbare doelstelling is meetbaar omdat ze een indicator (het aantal geregistreerde geweldsdelicten per 1.000 inwoners + arbeidsplaatsen), een streefwaarde (de waarde van 2004 min 5 procent) en een referentiewaarde (de waarde van 2004) bevat:

Het aantal geregistreerde geweldsdelicten per 1.000 inwoners + arbeidsplaatsen in de stad Utrecht moet in 2005 met 5 procent zijn gedaald ten opzichte van de waarde van 2004.

A=aanvaardbaar/afgesproken

Een doelstelling kun je zien als een afspraak tussen verschillende belanghebbende partijen. Een afgesproken en aanvaarde doelstelling geeft het voordeel dat ze gedragen wordt door alle betrokkenen, wat belangrijk is voor de motivatie om het afgesproken resultaat te bereiken. Sterker nog: als de betrokken partijen niet achter de doelstelling staan en het draagvlak voor de doelstelling niet bestaat, dan is de kans klein dat die gerealiseerd wordt.

Voorwaarde voor een goede doelstelling is dus draagvlak en andersom kan een goede doelstelling draagvlak creëren. Verschillende factoren spelen een rol om een doelstelling aanvaardbaar te maken. Zo dient bijvoorbeeld rekening te worden gehouden met politieke verhoudingen tussen college en raad; hoe aanvaardbaar is het om binnen bepaalde politieke verhoudingen een doelstelling te formuleren en te volgen? Maar denk bijvoorbeeld ook aan de financiële kaders die door de raad zijn gesteld en met betrekking tot de burger aan aansluiting bij diens prioriteiten.

Onderstaande meetbare doelstelling is aanvaardbaar omdat met betrokken partijen en partners hier afspraken over zijn gemaakt en alle partijen het er over eens zijn dat dit een belangrijk doel is om te halen.

Het aantal geregistreerde geweldsdelicten per 1.000 inwoners + arbeidsplaatsen in de stad Utrecht moet in 2005 met 5 procent zijn gedaald ten opzichte van de waarde van 2004.

R=realistisch

Een te hoog gestelde verwachting (streefwaarde) zal als onhaalbaar worden beschouwd en diegenen die het resultaat moeten proberen te bereiken onmiddellijk ontmoedigen. Ook mag de lat niet te laag worden gelegd, want dat betekent dat er geen uitdaging voor de uitvoerders is. Bij het opstellen van een doelstelling moet dus worden nagegaan wat de mogelijkheden en beperkingen zijn van de gemeente om het gewenste resultaat te bereiken. In de meest zware vorm kan hiertoe een ex ante evaluatie worden gehouden. Een meer lichte vorm is een redenering waarin aannemelijk wordt gemaakt dat de gemeente in staat is, rekening houdend met externe factoren, het beoogde doel te behalen.

Onderstaande meetbare doelstelling is realistisch omdat de nagestreefde afname *relatief* bescheiden is en de aanpak van geweld politieke prioriteit heeft, waardoor er extra inspanningen zullen worden verricht.

Het aantal geregistreeerde geweldsdelicten per 1.000 inwoners + arbeidsplaatsen in de stad Utrecht moet in 2005 met 5 procent zijn gedaald ten opzichte van de waarde van 2004.

T=tijdgebonden

De tijdshorizon geeft aan waarbinnen welke resultaten/gekwantificeerde effecten behaald moeten worden.

Onderstaande meetbare doelstelling is tijdgebonden omdat deze aan-geeft wanneer het doel gehaald moet zijn, namelijk in 2005.

*Het aantal geregistreeerde geweldsdelicten per 1.000 inwoners + arbeidsplaatsen in de stad Utrecht moet **in 2005** met 5 procent zijn gedaald ten opzichte van de waarde van 2004.*

Het opnemen van een tijdslimiet in je doelstelling stelt tegelijkertijd eisen aan de gegevens waarmee de doelstelling gevolgd wordt. Deze dienen namelijk de periode waarover de doelstelling is opgenomen af te dekken.

In het geval van de programmabegroting kan het ook zo zijn dat doelstellingen voor een langere periode dan de begrotingsperiode van een jaar worden geformuleerd. In dat geval is het zaak een streefwaarde voor het begrotingsjaar aan te geven.

Een voorbeeld van informatie die niet op het goede tijdvak betrekking heeft:

In het Jaarboek Grotestedenbeleid 2000 worden de gegevens van de periode 1994-1998 gepresenteerd, maar geanalyseerd alsof ze de gehele periode van het GSB tot op dat moment beslaan. Voor de vaststelling van de mate waarin de doelen van het GSB-beleid zijn bereikt eind 1999, zijn evenwel gegevens nodig tot 1 januari 2000.

Hoe volgen we de doelstelling?

Een doelstelling kan prachtig SMART zijn geformuleerd, maar als de benodigde informatie om de doelstelling te volgen onjuist of niet voorhanden is, schieten we daar weinig mee op. Daarom is een niet te vergeten stap in het maken van meetbare doelstellingen, te bepalen welke informatie nodig is en om deze te checken aan de hand van volgende vragen:

■ **Wordt de benodigde informatie momenteel al bijgehouden?**

■ **Zo ja:** met welke periodiciteit gebeurt dat? Worden er metingen op bepaalde tijdstippen gehouden, en stemmen die tijdstippen overeen met de meetmomenten die we nodig hebben voor het volgen van onze doelstelling?

■ **Zo nee:** is het überhaupt mogelijk de benodigde informatie te verzamelen? Welke kosten en inspanningen zijn daaraan verbonden en wie zou dat kunnen doen?

Ad 1.

Wordt de benodigde informatie momenteel al bijgehouden?

Enig pragmatisme bij het formuleren van meetbare doelstellingen kan geen kwaad: het is nuttig zoveel mogelijk aan te sluiten bij informatie die nu al goed wordt bijgehouden. Er is een schat aan informatie beschikbaar en het is wenselijk daar zo goed mogelijk gebruik van te maken. Dat bepaalde informatie er niet is, betekent niet zelden dat het heel moeilijk is eraan te komen. Aan de andere kant kan het natuurlijk zo zijn dat het, om een bepaalde doelstelling goed te kunnen volgen, essentieel is nieuwe informatie te verzamelen.

Veel voortgangsgegevens worden door de diensten zelf bijgehouden. De afdeling Bestuursinformatie beschikt daarnaast ook over een groot aantal gegevens. Bij het formuleren van een meetbare doelstelling is het van belang goed in beeld te krijgen welke informatie nodig is en wie hierover beschikt. Als blijkt dat dat Bestuursinformatie is, dan moeten de diensten afspraken maken met BI over de levering van de gegevens.

Ad 2.

Zo ja: met welke periodiciteit gebeurt dat? Worden er metingen op bepaalde tijdstippen gehouden en stemmen die tijdstippen overeen

met de meetmomenten die we nodig hebben voor het volgen van onze doelstelling?

Veel bronnen komen maar met een bepaalde frequentie ter beschikking. Als we bijvoorbeeld gegevens als 'rapportcijfer openbare ruimte' uit de Inwonersenquête als indicator nemen, dan moeten we ons realiseren dat deze enquête vooralsnog tweejaarlijks in de even jaren wordt gehouden. Bij het opstellen van een jaarlijks product als de programmabegroting kan dit een probleem zijn. In dat geval is het aan te raden bij het formuleren van een meetbare doelstelling hier rekening mee te houden door een tijdshorizon af te spreken die aansluit op de periodiciteit van de gegevensverzameling. (zie ook voorbeeld bij Tijdgebonden)

Ad 3.

Zo nee: is het überhaupt mogelijk de benodigde informatie te verzamelen? Welke kosten en inspanningen zijn daaraan verbonden en wie zou dat kunnen doen?

Als de informatie niet beschikbaar is, moeten afspraken gemaakt worden over wie deze kan verzamelen en bijhouden. In principe zijn de diensten verantwoordelijk voor hun eigen informatievoorziening en kan de afdeling Bestuursinformatie daarbij een ondersteunende rol spelen. Het is in ieder geval geen automatisme dat Bestuursinformatie voor alle informatie zorgt! Vanzelfsprekend kan BI wel adviseren bij de vraag hoe de benodigde informatie zo eenvoudig en goedkoop mogelijk bijgehouden kan worden.

In de jaarrekening wordt verslag gedaan van de voortgang ten aanzien van de meetbare doelstellingen die zijn opgenomen in de programmabegroting. De diensten zijn zelf verantwoordelijk voor de rapportage over de voortgang ten aanzien van de door hen geformuleerde meetbare doelstellingen. Zij moeten dus zorgen dat ze over de benodigde gegevens kunnen beschikken. BI kan daarbij eventueel ondersteuning bieden. Als het gaat om cijfers die Bestuursinformatie al in huis heeft en die geen of weinig bewerking behoeven, kan de verstrekking kosteloos geschieden. *Let wel: dit gebeurt niet automatisch, daar moeten afspraken over gemaakt worden!* Als het gaat om cijfers die BI niet in huis heeft of die wel beschikbaar zijn maar bewerking behoeven, dan dienen er aparte afspraken gemaakt te worden over de mogelijke rol die BI kan krijgen en de daaraan verbonden kosten. De diensten dienen zelf budget te vinden voor deze eventuele kosten.

Leg gegevens van de meetbare doelstelling vast!

Wanneer de bovenstaande vragen naar tevredenheid zijn beantwoord en voor een bepaalde meetbare doelstelling wordt gekozen, is het aan te raden een aantal zaken vast te leggen. Denk hierbij in ieder geval aan: de definitie van de indicator, de precieze bron waarvan gebruik wordt gemaakt (met waar mogelijk een uitspraak over de betrouwbaarheid), de 'eigenaar' van die bron en de frequentie waarmee nieuwe gegevens beschikbaar komen. Op deze wijze is duidelijk hoe er met een meetbare doelstelling wordt omgegaan en wie op welke wijze (en momenten) verantwoordelijk is. Dit is niet alleen nuttig voor degenen die betrokken zijn bij de meetbare doelstelling, maar ook van belang voor een mogelijke accountantscontrole. Om deze controle te kunnen uitvoeren is het noodzakelijk dat de werkprocessen rond meetbare doelstellingen vastgelegd zijn in een administratieve organisatie-omschrijving (AO).

Wat gaan we meten?

Een doelstelling moet niet alleen meetbaar zijn, maar er moet ook goed worden nagedacht over wat we eigenlijk willen meten. Meetbare doelstellingen hebben betrekking op de productie die de organisatie levert (output) en op maatschappelijke effecten die met het gevoerde beleid (en bijbehorende inspanningen) worden nagestreefd (outcome).

Outputdoelstellingen

Outputdoelstellingen, ook wel prestatiedoelstellingen genoemd, zijn doelstellingen op het gebied van de prestaties die je als organisatie wilt leveren. Zij hebben daarmee een directe relatie met de inspanningen die je als organisatie levert. Met andere woorden: de prestaties zijn door de organisatie direct stuurbaar. Het voordeel van dergelijke doelstellingen is dat je jezelf duidelijke normen kunt opleggen en daarop afgerekend kunt worden.

Een voorbeeld van een outputdoelstelling: *Het aantal veeguren dat in de Utrechtse wijken gemaakt wordt, is in 2005 met 2% gestegen ten opzichte van 2001.*

In de praktijk blijkt het echter niet altijd even eenvoudig te zijn om een goede outputdoelstelling te formuleren. Met name het niveau waarop de prestaties benoemd moeten worden, blijkt een heikel punt voor velen die hiermee bezig zijn.

Een voorbeeld

In het programma bereikbaarheid van de programmabegroting 2005 staat het doel 'verbeteringen aanbrengen in het wegennet' om de autobereikbaarheid naar de kerngebieden van de stad te garanderen. De neiging kan bestaan om in zo'n geval over alle fysieke ingrepen die op bestaande knelpunten zullen worden uitgevoerd outputdoelstellingen te benoemen. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om het totaal aantal stoplichten dat in het komende jaar vervangen en/of verplaatst zal worden en het totaal aantal kilometers asfalt dat wordt vervangen en/of verlegd. Het is voor de overzichtelijkheid aan te raden in de programmabegroting niet in die mate exact te zijn, maar op een iets hoger niveau een

doelstelling te benoemen. Deze outputdoelstelling zou er dan als volgt uit kunnen zien:

Eind 2005 zijn de knelpunten A, B en C heringericht. In de beleidsnota Verkeer is aangegeven welke maatregelen dit precies behelst.

Door het gebruik van een dergelijke overkoepelende doelstelling worden meerdere activiteiten samengenomen en ontstaat er geen 'woud' aan doelstellingen. De in het voorbeeld gebruikte doelstelling is weliswaar vrij algemeen van aard, maar is gedetailleerder uitgewerkt in een beleidsnota, jaarplan van een dienst en/of werkplan van een afdeling. Voor meer informatie over de exacte maatregelen kan dan naar behoefte uit één of meerdere van deze bronnen worden geput.

Outcomedoelstellingen

Outcomedoelstellingen, ook wel effectdoelstellingen genoemd, zijn doelstellingen op het gebied van de maatschappelijke effecten die je wilt bereiken. Het voordeel hiervan is dat je gaat meten of de inspanningen die je levert als gemeente het gewenste effect hebben.

Een voorbeeld van een outcomedoelstelling: *Het rapportcijfer dat de Utrechtse bevolking geeft voor 'onderhoud openbare ruimte' is in 2006 gestegen tot een 6,6 (2004: 6,2).*

Het nadeel van een outcomedoelstelling, en tevens het grote verschil met outputdoelstellingen, is dat het verband tussen gemeentelijke inspanningen en maatschappelijke effecten vaak moeilijk te leggen is. Met andere woorden, het in de doelstelling beoogde effect wordt door meer factoren beïnvloed dan door de geleverde inspanningen van de organisatie alleen. Dat zal bij het bovenstaande voorbeeld overigens nog enigszins meevalen, maar wanneer we het bijvoorbeeld hebben over het terugdringen van werkloosheid ligt dat veel moeilijker. Zo wordt het aantal werklozen onder andere beïnvloed door de economische conjunctuur, waar een gemeente niet op kan sturen.

Nadere toelichting op mitsen en maren outcomedoelstellingen

Van alle kanten wordt er gewezen op de problemen met outcome- of effectdoelstellingen. In *Heeft beleid effect?* van het ministerie van Financiën is te lezen: 'Goede effectindicatoren zijn moeilijk te vinden. De reden daarvan is dat vooral voor deze indicatoren geldt dat er meestal geen eenduidig directe causale relatie is met het productieproces'. In het Tilburgse rapport *Sturen op maatschappelijke effecten* wordt het probleem aldus verwoord: 'In de procesketen tussen overheidshandelen en uiteindelijk effect in de maatschappij zijn zo veel variabelen aanwezig, zo veel onbekende oorzaak-gevolgrelaties en zo veel versturende invloeden, dat het bijzonder moeilijk is om effecten te voorspellen en te verklaren'. Ook in het kader van het grotestedenbeleid worden dergelijke bezwaren tegen outcomedoelstellingen ingebracht. In 'Samenwerken aan de kracht van de stad', het actieplan grotestedenbeleid 2002-2006, is het aldus geformuleerd: 'Het CPB gaf in zijn rapport *Naar een effectiever grote stedenbeleid* aan dat de outcomeindicatoren (het uiteindelijk te bereiken maatschappelijk effect) moeilijk voor steden zijn te hanteren als prestatie-indicator. Een reden hiervoor was dat er te veel exogene factoren aanwezig zijn die de stedelijke prestaties beïnvloeden. Bovendien is er nu weinig transparantie in de relatie tussen de GSB-doelstellingen (Rijksbeleid in algemene zin) en de sectorale uitkeringen die als GSB zijn gelabeld. Daarom worden er pijler-gerelateerde outputdoelstellingen ontwikkeld.'

Outcomedoelstellingen: lastig maar niet onmogelijk en tegelijkertijd noodzakelijk

Ondanks het feit dat het bij outcomedoelstellingen lastig is een relatie te leggen tussen het gevoerde beleid en de maatschappelijke effecten, is het formuleren van outcomedoelstellingen belangrijk. Immers, het uiteindelijke doel van alle gemeentelijke inspanningen is resultaten in de samenleving te boeken. Het is dus van wezenlijk belang deze beoogde effecten in het vizier te houden, hoe moeilijk het ook is een relatie te leggen tussen gevoerd beleid en maatschappelijke ontwikkelingen.

Daarbij moet wel gewaakt worden voor 'schijnexactheid'. Niet zelden

worden maatschappelijke doelstellingen zeer exact benoemd, bijvoorbeeld door middel van een rapportcijfer met een cijfer achter de komma. Een dergelijk cijfer achter de komma is echter vaak niet significant. Bovendien zijn de beïnvloedingsmogelijkheden die de gemeente op dit niveau heeft niet zo precies aanwijsbaar. Outcomedoelstellingen leggen daarom vooral een ambitie neer en geven een bepaalde (gewenste) richting aan.

Met het voorgaande in het achterhoofd is het van belang om bij het maken van een outcomedoelstelling de relatie die we verwachten tussen het gevoerde beleid en het beoogde effect, plausibel te maken. Het plausibel maken kan via een doelboomanalyse.

De doelboomanalyse

In een zogeheten 'doelboom' wordt specifiek beleid uiteengehaald. Een doelboom laat zien hoe beleid in elkaar zit, en waarom we verwachten dat het ingezette beleidsinstrument tot het verwachte maatschappelijke effect zal leiden. Vragen die bij het opstellen van een doelboom aan de orde komen, zijn onder andere: waarom kiezen we voor deze doelstelling, op basis van welke probleemanalyse of visie komen we tot dit doel, voor welk probleem is dit een oplossing?

Het maken van een doelboom dwingt ons dus helder te maken hoe we het verwachte effect denken te bereiken. Tevens scheidt de doelboom de mogelijkheid bepaalde verbanden kritisch tegen het licht te houden. Wanneer deze de toets der kritiek doorstaan, wordt de relatie meer waarschijnlijk.

In een doelboom worden een algemene doelstelling, tussendoelen en beleidsinstrumenten (de specifieke activiteiten) benoemd. De algemene doelstelling en de tussendoelen geven antwoord op de vraag *wat we willen bereiken*. Het gaat hier om het maatschappelijke effect dat wordt nagestreefd (outcome). De beleidsinstrumenten geven weer *wat we gaan doen* om het beoogde maatschappelijke effect te bereiken (output). Bovendien worden soms ook de totale kosten van de beleidsinstrumenten in de doelboom geplaatst (bijvoorbeeld bij de programma-begroting). Hiermee wordt inzicht geboden in wat dat mag gaan kosten.

Bij het opstellen van een doelboom - en dus het maken van beleid - draait het kortom om drie 'W-vragen':

- Wat willen we bereiken?
- Wat gaan we daarvoor doen?
- Wat mag dat kosten?

De beleidsinstrumenten worden onderin de doelboom geplaatst. Boven deze concrete activiteiten staan de tussendoelen, met daarbij soms de totale kosten van de beleidsinstrumenten die onder ieder tussendoel vallen. De algemene doelstelling staat bovenaan in de doelboom.

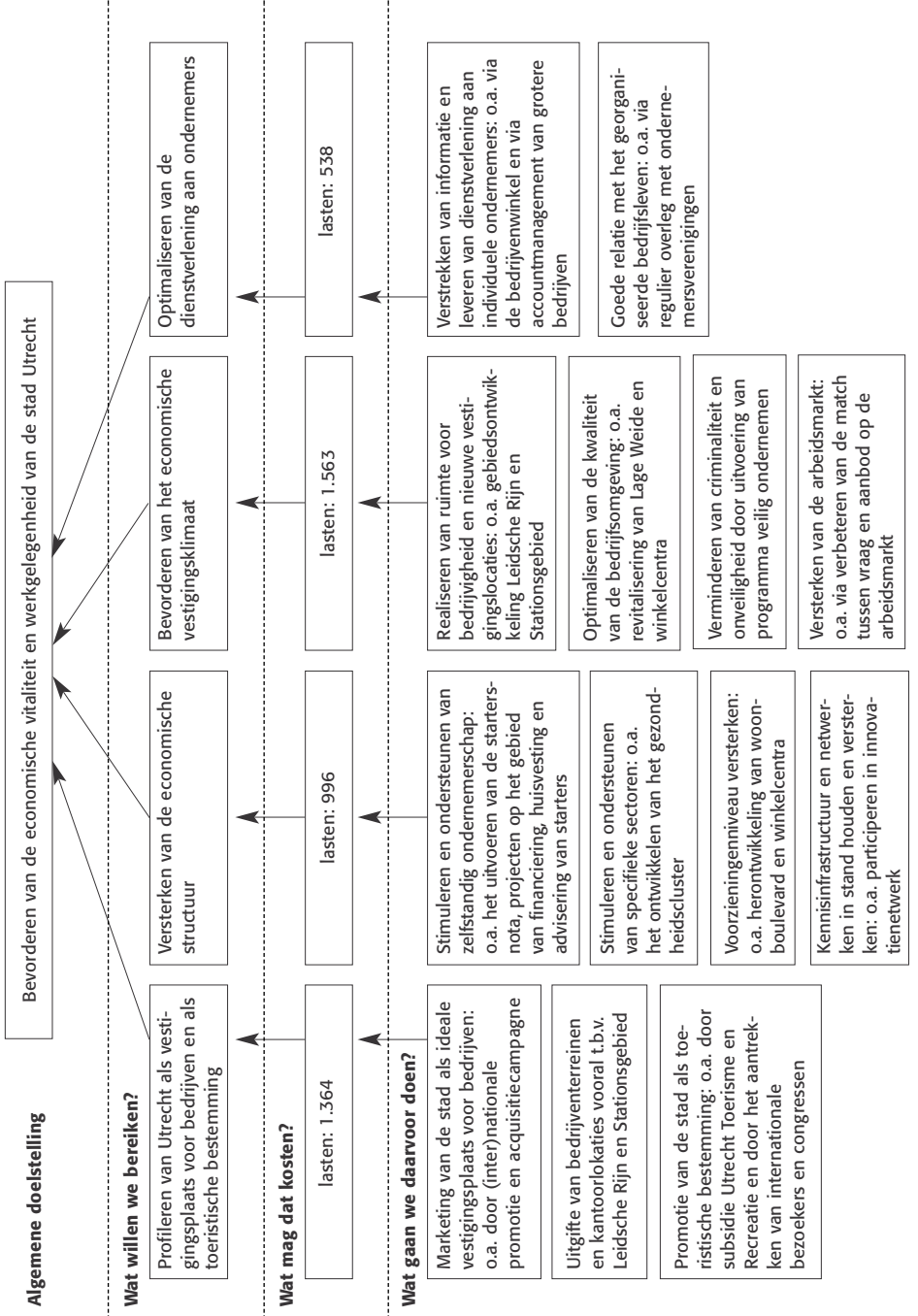
Op de volgende pagina geven we een voorbeeld van hoe een doelboom er in de praktijk uit kan zien. Hierbij is gebruik gemaakt van de doelboom van het programma economische zaken uit de Programmabegroting 2005. Het model geeft schematisch het beleid weer. De gedachte is dat een verbetering van de economische positie van Utrecht (*algemene doelstelling*) bereikt kan worden door (zie *wat willen we bereiken*):

- de profilering van de stad als vestigingsplaats voor bedrijven en als toeristische bestemming;
- de verbetering van de economische structuur;
- de bevordering van het economisch vestigingsklimaat;
- de optimalisering van de dienstverlening aan ondernemers.

Hiervoor worden verschillende activiteiten ontplooid (*wat gaan we daarvoor doen*).

N.B.: In de programmabegroting 2006 wordt gestreefd naar doelbomen die zich nog meer beperken tot de hoofdlijnen. Vanuit het oogpunt van bestuurbaarheid door College en Raad is een beperking tot maximaal zes output- of prestatiedoelstellingen gewenst.

Programma Economische zaken



Het is van belang bij het opstellen van een doelboom de gelegde relaties kritisch tegen het licht te houden. Draagt de voorgestelde inspanning (de activiteiten) ook echt bij aan het bereiken van het gestelde doel? Als we hier bewijs voor kunnen vinden (uit onderzoek, ervaringen van andere steden), dan hebben we ondersteuning voor ons beleid en voor de stelling dat ons beleid kan bijdragen aan het bereiken van het gestelde doel. Maak daarom zoveel mogelijk dit verband helder in de begeleidende (programma)tekst!

Eindconclusie: output én outcomedoelstellingen

We maken de eindbalans op ten aanzien van het onderscheid tussen output- en outcomedoelstellingen:

Het is wenselijk zowel output- als outcomedoelen te formuleren. De eerste leggen concreet vast welke inspanningen de gemeente voorneemt te verrichten en maken meetbaar of de gemeente de beloofde inspanningen werkelijk uitvoert. Bij deze activiteiten heeft de gemeente natuurlijk altijd een maatschappelijk doel in het vizier. Om meetbaar te maken of dat doel gehaald wordt, is het belangrijk ook outcomedoelstellingen te formuleren. Wanneer we deze formuleren is het wel zaak goed na te denken over de relatie tussen de gemeentelijke inspanningen en het beoogde effect. Een instrument dat daarbij van nut kan zijn is het maken van een doelboom.

Onderscheid output- en outcomedoelstellingen blijkt moeilijk

De projectgroep Meetbare Doelen (Financiën en Bestuursinformatie) heeft een analyse gemaakt van de programmabegroting 2005. Uit deze analyse blijkt dat het onderscheid tussen output- en outcomedoelstellingen voor velen nog moeilijk te maken is. Zo is 40% van de outcome-indicatoren uit de programmabegroting onterecht benoemd als effectindicator. Het benoemen van outputindicatoren blijkt voor velen echter nóg moeilijker. Van de outputindicatoren in de programmabegroting wordt namelijk een aandeel van 70% onjuist als zodanig bestempeld.

Hoeveel doelstellingen stellen we op?

We hebben nu behandeld hoe je doelstellingen meetbaar maakt en hoe je kunt nadenken over de vraag wat je eigenlijk wilt meten. Een heel praktisch onderdeel van de kwestie wat je eigenlijk wilt meten, is de vraag hoeveel doelstellingen je moet opstellen. In de praktijk blijkt dit ook één van de belangrijkste vragen te zijn van degenen die zich bezighouden met het opstellen van meetbare doelstellingen. Aan de ene kant bestaat er begrijpelijk de drang volledig te zijn: het is niet logisch als op bepaalde beleidsterreinen geen doelstellingen geformuleerd zijn. Aan de andere kant heeft een beperkt aantal doelen als voordeel dat het overzichtelijker is en dat op de speerpunten van het beleid geconcentreerd kan worden.

Het aantal doelstellingen dat je zou moeten willen formuleren hangt sterk samen met het programma (en het niveau) waarvoor ze bedoeld zijn. Voor het Collegeprogramma zou je je bijvoorbeeld moeten beperken tot maximaal tien doelstellingen. Deze doelstellingen geven de hoofdrichting van het college aan. Na vier jaar kan het college daarop afgerekend worden. Veel meer doelstellingen zouden in dit geval het overzicht en de richtinggevende ambitie teniet doen.

Voor de Programmabegroting red je het met tien doelstellingen echter niet: er zijn namelijk alleen al 18 programma's. Hier formuleer je dus al gauw één tot drie effect- of outcomedoelstellingen per programma aan de hand van de prioriteiten die je stelt (*wat willen we bereiken?*). Deze doelstellingen worden uiteraard uitgewerkt in diverse beleidsinstrumenten (*wat gaan we daarvoor doen?*). Ook hier is het voor de overzichtelijkheid na te streven in totaal niet meer dan zes prestatie- of outputdoelen te benoemen. Bedenk wat echt bestuurlijk relevant is, en benoem daar doelstellingen over.

Naarmate verder wordt 'afgedaald' in de organisatie naar bijvoorbeeld jaar- en werkplannen van diensten en afdelingen, kun en moet je natuurlijk wel steeds concreter en gedetailleerder worden. In dergelijke plannen wordt getoond welke bijdrage de afzonderlijke diensten en afdelingen leveren om het gestelde algemene doel te bereiken.

Kortom: probeer op de hogere 'niveaus' (waaronder de programmabegroting) niet over elk detail van het beleid een doelstelling te formuleren, houd de hoofdzaken in de gaten! De ervaring leert dat het aantal doelstellingen snel oploopt (zie kader). Selecteer daarom streng wat echt bestuurlijke relevantie heeft!

Programmabegroting 2005: 338 indicatoren

In de eerder aangehaalde analyse van de Projectgroep Meetbare Doelen is ook gekeken naar het totaal aantal indicatoren dat is opgenomen in de programmabegroting 2005. Hiertoe is slechts gekeken naar die indicatoren waarvan expliciet is aangegeven dat deze als indicator voor de betreffende programma's worden gezien. In totaal kwam de projectgroep uit op 338 indicatoren, een gemiddelde van 20 per programma. Een dergelijk aantal indicatoren maakt het sturen op hoofdlijnen voor College en Raad niet eenvoudiger. Het is daarom wenselijk het aantal doelstellingen en de daarbij behorende indicatoren te beperken. Bedenk wat bestuurlijke relevantie heeft, en benoem daar doelstellingen en indicatoren over. Doelstellingen en indicatoren over reguliere werkzaamheden kunnen wel van belang zijn voor ambtelijke managers. De programmabegroting is voor deze doelstellingen en indicatoren echter niet de meest logische plek. Geef deze een plek in een jaar- of afdelingsplan!

Checklist

Diverse aspecten rond het maken van meetbare doelstellingen en een doelboomanalyse zijn in de voorgaande hoofdstukken aan de orde gekomen. In ieder hoofdstuk beschreven we één of meerdere stappen om te komen tot een zo goed mogelijk beleid voor de gemeente Utrecht. Voor de overzichtelijkheid geven we hieronder nog een checklist waar alle stappen binnen dit proces in verwerkt zijn.

1 Stel een doelboom op die aansluit op je probleemanalyse van (één van) de gestelde beleidsprioriteiten. Stel je daarbij de volgende vragen:

Wat willen we bereiken?

Welk effect (outcome) streven we na?

Formuleer hiervoor een algemene doelstelling of missie en één tot drie meetbare tussendoelen die Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden zijn.

Wat gaan we daarvoor doen?

Welke prestaties (output) gaan we als gemeente leveren om er (zo veel als mogelijk) voor te zorgen dat we het beoogde effect bereiken? Formuleer in totaal maximaal zes meetbare doelstellingen voor de belangrijkste gemeentelijke activiteiten van de komende periode die bijdragen aan het bereiken van het nagestreefde effect. Ook deze doelstellingen dienen (voor zover mogelijk) SMART geformuleerd te zijn.

Vergeet niet voor iedere geformuleerde doelstelling na te gaan of er bruikbare en betrouwbare indicatoren voor handen zijn om de doelstelling te kunnen monitoren!

Wat mag dat gaan kosten?

Geef aan wat de totale kosten zullen zijn van de inspanningen die we als gemeente gaan leveren om het beoogde resultaat (een bepaald effect) te bereiken.

2 Schrijf een toelichtende tekst aan de hand van de opgestelde doelboom.

Motiveer je keuzes. Waarom is voor deze doelstellingen gekozen? Waarom zijn andere (belangrijke) onderwerpen buiten beschouwing gelaten?

3 Leg de gegevens rond de gekozen meetbare doelstellingen vast. Geef daarbij tenminste antwoord op de volgende vragen:

Wat is de definitie van de gekozen indicator?

Van welke bron wordt gebruik gemaakt?

Wat is de betrouwbaarheid van die bron?

Wie is de 'eigenaar' van die bron?

Met welke frequentie komen nieuwe gegevens beschikbaar?

4 Evalueer achteraf of de doelstellingen zijn gehaald. Ga indien dit niet het geval is na waarom. Dit kan bijvoorbeeld door middel van een beleidsevaluatie. Op basis van de uitkomst van deze evaluatie kan nagegaan worden wat fout is gegaan en wat we als gemeente kunnen doen om het doel alsnog te bereiken. Het bestaande beleid kan mogelijk hierop worden aangepast.



Tot slot: hoe kan BI adviseren over meetbare doelstellingen?

Er komt al met al heel wat kijken bij het formuleren van meetbare doelstellingen. Weliswaar is het op zich vrij eenvoudig om een meetbare doelstelling te bedenken, maar een hele kunst is het om een meetbare doelstelling op te stellen die werkelijk de in de inleiding geschetste rol kan vervullen: het richting geven aan het beleid, het motiveren van de mensen die eraan werken, het creëren van draagvlak voor gevoerd beleid, het scheppen van de mogelijkheid rekenschap af te leggen over het gevoerde beleid. Een meetbare doelstelling moet daarbij bovenal valide zijn, zodat er lering uit getrokken kan worden voor de toekomst.

Deze handleiding beoogt een eerste ondersteuning te bieden bij het formuleren van goed doordachte doelstellingen. Wie nader advies wil over meetbare doelstellingen of doelboomanalyse, kan altijd terecht bij Bestuursinformatie. Wij willen graag meedenken over:

- Het maken van SMART-doelstellingen.
- De beschikbaarheid van informatie en informatieverzameling bij het ontbreken van de benodigde gegevens.
- Ondersteuning bij het leggen van een relatie tussen beleid en doelstelling door middel van het opstellen van een doelboom.
- De vormgeving en uitvoering van een eventuele beleidsevaluatie om (achteraf) te bepalen in hoeverre het beleid bij heeft gedragen aan het beoogde maatschappelijke effect.



BESTUURSINFORMATIE BI

Bestuursinformatie (BI) is de onderzoeksafdeling van de gemeente Utrecht. Onze opdracht is het analyseren van ontwikkelingen, kansen en problemen in Utrecht, zodat het gemeentebestuur optimaal in staat is de stad te bestuderen. Daartoe verrichten we onderzoek, verzamelen en beheren we statistische informatie en adviseren we het bestuur en de diensten over de aanpak van de onderzoeksvragen.

Via Nieuwsberichten houden we beleidsmakers op de hoogte van opvallende uitkomsten voor Utrecht belangrijke publicaties. Met het Meldpunt Onderzoek bieden we een actueel overzicht van al het Utrechtse onderzoek.

Meer weten? Zie www.onderzoek.utrecht.nl of bel 030 286 13 50.