

B&W advies gemeente Overbetuwe

10bw000467

Nr.:

Datum ambtelijk voorstel: 27 juli 2010		Onderwerp: Doorontwikkeling indicatoren	
Te besluiten: Onderstaande stukken beschikbaar stellen aan commissie GFZ: - Memo doorontwikkeling indicatoren, 20 juli 2010 (10int00659) - Beleidsplan Effectindicatoren gemeente Overbetuwe, 10 juni 2010 (10int00314)			
Afdeling/ behandelend ambtenaar: CS / T.C. Albers van der Linden		Status advies: openbaar	persbericht: nee
Portefeuillehouder: R. Mooij	akkoord: ja 	Datum b&w-vergadering: 3 augustus 2010	
Advies (intern): n.v.t.		In raadscommissie: N.v.t.	
Advies/informatie (extern): N.v.t.		In raadsvergadering van: N.v.t.	
Middelen: N.v.t.		Regelgeving, delegatie of mandaat: n.v.t. Advies Planning&Control: N.v.t.	
Wie is bevoegd: College Aard bevoegdheid: Attributie (primair)		Sterstuk: Nee	
	Akkoord	Bespreken	Opmerkingen
Burgemeester		<i>verhante</i>	
J.A.M. van Baal			
F.M.J. van Rooijen		<i>verhante</i>	
F.H.G.M. Witjes			
R.W. Mooij			
Secretaris TH			
Hoofd afdeling			
Opmerkingen P&C			

Besluit b&w

Akkoord met voorstel 

Bijlagen:

- Memo doorontwikkeling indicatoren, 20 juli 2010 (10int00659)
- Beleidsplan Effectindicatoren gemeente Overbetuwe, 10 juni 2010 (10int00314)

Toelichting

1. In-/aanleiding

Het onderwerp 'indicatoren' is al een aantal keren aan de orde geweest in de commissie GFZ. Dit heeft geresulteerd in punt 2 op de actielijst van commissie GFZ, genaamd "toepassing van indicatoren".

2. Doelstelling en beoogd effect

Met bijgevoegd memo en rapport de commissie GFZ informeren over de activiteiten die plaatsgevonden hebben op het gebied van indicatoren en welke activiteiten in dit kader al ingepland staan voor de komende maanden.

3. Argumenten

Met de memo krijgt de commissie GFZ inzicht in de activiteiten op het vlak van indicatoren en de doorontwikkeling ervan. Het is een uitwerking van een actiepunten van commissie GFZ. Daarnaast komt dit onderwerp ook regelmatig aan bod op andere momenten, zoals tijdens bij de auditcommissie (11 mei 2010), raadsvergaderingen (bv. 29 juni 2010) en in raadvragen (bv. over de programmarekening 2009).

4. Advies:

A
N.v.t.

B
N.v.t.

C
N.v.t.

5. Aanpak/uitvoering

Bij akkoord zal de memo met bijgevoegd rapport beschikbaar gesteld worden aan commissie GFZ.

6. Middelen

N.v.t.

7. Te besluiten

Onderstaande stukken beschikbaar stellen aan commissie GFZ:

- Memo doorontwikkeling indicatoren, 20 juli 2010 (10int00659)
- Beleidsplan Effectindicatoren gemeente Overbetuwe, 10 juni 2010 (10int00314)

Memo

Aan : Commissie GFZ
Van : Ruud Mooij
CC : College van B&W, Planning & Control
Ons kenmerk : 10int00659
Datum : 27 juli 2010
Betreft : Doorontwikkeling indicatoren

Met deze memo wil ik u op de hoogte stellen van de activiteiten die plaatsgevonden hebben op het gebied van indicatoren en de doorontwikkeling hiervan. En welke activiteiten in dit kader reeds ingepland staan voor de komende maanden.

Wat is de aanleiding?

Actiepunt 2 (toepassing van indicatoren) uit de commissie GFZ is aanleiding voor deze memo. Dit actiepunt stamt uit de commissievergadering GFZ van 10 november 2009. Er wordt gerefereerd aan een uitwerking van de bestuurlijke informatievoorziening. Daarnaast komt dit onderwerp ook regelmatig aan bod op andere momenten, zoals tijdens de auditcommissie (11 mei 2010), raadsvergaderingen (bv. 29 juni 2010) en bij raadsvragen over de programmarekening 2009.

Welke activiteiten hebben plaatsgevonden en gaan nog plaatsvinden?

- Tijdens een informatiebijeenkomst van het college op 19 mei 2009 was één van de onderwerpen de uitgangspunten bij bestuurlijke informatievoorziening. In een memo aan de gemeenteraad is kort uiteengezet welke kwaliteitsnormen een rol spelen bij bestuurlijke informatievoorziening: relevantie, betrouwbaarheid, tijdigheid, in de juiste omvang en volledigheid.
In januari 2010 heeft Planning & Control de huidige Planning & Control documenten¹ die naar de gemeenteraad gaan, getoetst aan de geformuleerde kwaliteitsnormen. Hierover is ook met een aantal raadsleden gesproken. Uit deze analyse kwamen verbetervoorstellen naar voren waarmee de kwaliteit van de documenten verhoogd kan worden. Deze verbetervoorstellen zijn destijds neergelegd bij de verantwoordelijke actiehouders.
Een van de verbetervoorstellen betrof het gebruik van indicatoren. Uit de analyse bleek dat een aantal indicatoren in de programmarekening en programmabegroting los staan van de doelstelling en het beoogde maatschappelijke effect. Het bijbehorende verbetervoorstel was om bij de uitwerking van het nieuwe collegeprogramma de doelstellingen en effecten zo goed mogelijk te vertalen in bruikbare indicatoren. Deze actie ligt nu bij de kwartiermakers die de uitwerking van het collegeprogramma in 5 programmacontracten oppakken.

¹ Meegenomen P&C-documenten in de analyse: kadernota, programmabegroting, voorjaarsnota, najaarsnota en programmarekening.



- Binnen gemeente Overbetuwe zijn 4 trainees actief. In mei/juni 2010 heeft deze groep gezamenlijk een rapport opgesteld met als hoofdvraag: Hoe kunnen de doelstellingen uit de programmabegroting meetbaar gemaakt worden door gebruik te maken van effectindicatoren? Dit rapport is ter informatie als bijlage bij dit memo gevoegd². Hierin omschrijven zij aan welke criteria een effectindicator moet voldoen om de beoogde resultaten van de doelstellingen in de programmabegroting te meten en hoe deze criteria toegepast kunnen worden.
Op 1 juni hebben zij de resultaten gepresenteerd aan een aantal wethouders, de directie, de concerncontroller en een aantal beleidsmedewerkers. Op 22 juli zijn de resultaten gepresenteerd aan de kwartiermakers. De kwartiermakers gaan nu vervolgens aan de slag met het opstellen van het programmacontract, waarin effectindicatoren een plek krijgen. Met het opstellen van de indicatoren zal nadrukkelijk de rol van de gemeenteraad hierbij aandacht krijgen. De kwartiermakers krijgen deze opdracht ook mee. Planning & Control zal hen hierin ondersteunen.
- In de commissie GFZ van 15 juni 2010 stond de discussienotitie "Evaluatie van beleid – realiseren van maatschappelijke doelstellingen" vanuit het raadspresidium op de agenda. Deze notitie raakt het onderwerp van indicatoren. Het doel van de notitie was nadere afspraken te maken over de wijze waarop de gemeenteraad de resultaten van het beleid wil toetsen en welke voorwaarden daarvoor ingevuld moeten worden. De notitie geeft weer dat de gemeenteraad gericht is op het (laten) realiseren van maatschappelijke doelen (wat willen we bereiken?). Voorgesteld wordt onder meer om de gemeenteraad vooraan in het traject te betrekken, dus bij het opstellen van doelen en bijbehorende indicatoren. De commissie GFZ onderschreef deze aanpak, welke nog nader uitgewerkt gaat worden.

Bijlage: Beleidsplan Effectindicatoren gemeente Overbetuwe, 10 juni 2010 (10int00314).

² Het rapport is opgesteld in het kader van de opleiding die de trainees volgen en is niet formeel vastgesteld door het college. Het rapport wordt wel gebruikt bij de verdere ontwikkeling van indicatoren.

Beleidsplan effectindicatoren



gemeente **Overbetuwe**



Beleidsplan Effectindicatoren

Gemeente Overbetuwe

10 juni 2010

Jorda ter Brugge
Sigrid van Buul
Erik Hermsen
Rick Maatita

Corsa stuknummer 10int00314

Inhoudsopgave

Inhoudsopgave.....	2
Managementsamenvatting	3
1. Inleiding.....	4
1.1. Aanleiding.....	4
1.2. Vraagstelling.....	4
Hoofdvraag.....	4
Deelvragen.....	4
1.3. Definities.....	4
1.4 Opdrachtgever.....	5
1.5. Randvoorwaarden	5
1.6. Doelgroep.....	5
Dit beleidsplan is een advies aan de werkorganisatie.....	5
1.7. Relatie met organisatiebeleid.....	5
1.8. Werkwijze en opbouw.....	5
2. Organisatie.....	6
2.1. Ambtelijk.....	6
2.2. Bestuurlijk.....	6
3. (Analyse) huidige situatie.....	7
3.1. Inleiding.....	7
3.2. (Effect)indicatoren in de theorie	7
3.2.1. Algemeen	7
3.2.2. Theoretische richtlijnen voor gebruik indicatoren	8
3.3. (Effect)indicatoren in Overbetuwe.....	9
3.3.1. Algemeen	9
3.3.2. Meerwaarde	9
3.3.4. Meten	10
3.3.5. Sturen.....	10
3.3.6. Conclusie.....	11
3.4. (Effect)indicatoren in Barneveld.....	11
3.4.1. Algemeen	11
3.4.2. Meerwaarde	11
3.4.3. Opstellen, sturen, meten en conclusie	11
3.5. Conclusie.....	12
3.5.1. Algemeen	12
3.5.2. Richtlijnen voor gebruik effectindicatoren.....	12
4. Implementatieplan	14
4.1. Inleiding.....	14
4.2. Beleidsdoelen.....	14
4.3. Beschrijving gewenste situatie.....	14
4.4. Totstandkoming beleid.....	14
4.4.1. Maatregel 1	14
4.4.2. Maatregel 2	15
4.4.3. Maatregel 3	15
4.5. Prioriteit en planning	15
4.6. Baten.....	15
4.7. Lasten	16
4.8. Slotwoord	16
Bronnen	
Colofon	
Bijlage 1: uitwerking reactie gemeente Barneveld	
Bijlage 2: uitvoeringsplanning	
Bijlage 3: beoordeling van effectindicatoren op kwaliteit door toepassing van de gestelde criteria door de projectgroep	

Managementsamenvatting

Aanleiding

Dit beleidsplan werd geschreven naar aanleiding van kritische geluiden binnen de gemeente Overbetuwe over het gebruik van indicatoren in de programmabegroting. De huidige indicatoren zijn niet eenduidig en er zijn geen (organisatie)richtlijnen over het gebruik ervan. Met effectindicatoren meten we de doelstelling uit de programmabegroting. Hierdoor wordt inzicht gegeven in de maatschappelijke effecten.

De hoofdvraag in dit beleidsplan is dan ook: hoe kunnen de doelstellingen uit de programmabegroting meetbaar gemaakt worden door gebruik te maken van effectindicatoren? In deze vraagstelling is expliciet ingezoomd op effectindicatoren omdat deze het meest geschikt zijn om de gevolgen van maatschappelijke effecten in de programmabegroting te meten.

Huidige situatie

In dit beleidsplan is gekeken naar het gebruik van (effect)indicatoren in de gemeente Overbetuwe, een andere gemeente en zaken die hierover in de theorie beschreven zijn. Het resultaat van de hieruit voortvloeiende analyse was dat er verschillende opvattingen zijn over het gebruik van (effect)indicatoren (in de programmabegroting) en dat eenduidigheid en concrete richtlijnen daarom gewenst zijn.

Beleid

In het eigenlijke deel van dit beleidsplan is een eenduidig beleid uitgezet om (beleids)medewerkers binnen de gemeente Overbetuwe te instrueren, c.q. concrete richtlijnen aan te reiken, over het gebruik van effectindicatoren in de programmabegroting.

Uit dit beleid volgen een drietal uit te voeren maatregelen: het schrijven van een discussienota, een instructiedocument en een interne promotiecampagne.

Ook de baten en lasten van dit beleidsplan zijn tegen elkaar afgezet. De baten bestaan uit een kwalitatief omschreven doelmatigheidsvoordeel voor de gemeente Overbetuwe, de lasten vooral uit een aantal te investeren uren door medewerkers. Dit zijn echter geen extra kosten, maar passen in het bestaande budget.

Conclusie

De projectorganisatie beveelt aan om dit beleidsplan uit te voeren. Zij is van mening dat de baten van dit plan, namelijk het doelmatiger functioneren van de gemeente Overbetuwe, ruimschoots opwegen tegen de kosten.

1. Inleiding

1.1. Aanleiding

Vrijwel iedere afdeling binnen de gemeente Overbetuwe maakt beleid. In veel gevallen is dit beleid dusdanig complex dat er instrumenten nodig zijn om te meten of dit beleid haar doelstellingen haalt. Dit wordt gedaan in de programmabegroting. De afdelingen bepalen in principe zelf hoe zij hun beleid meten in de programmabegroting, dat wil zeggen; ze bepalen hun eigen indicatoren.

Door de jaren heen is duidelijk geworden dat er binnen de gemeente Overbetuwe zeer uiteenlopend wordt gedacht over het gebruik en de ontwikkeling van indicatoren. De ene beleidsmedewerker stelt ze bijvoorbeeld SMART¹ op, de ander niet. Een veelgehoorde klacht binnen de gemeente Overbetuwe is dan ook dat er een gebrek aan eenduidigheid is met betrekking tot indicatoren in de programmabegroting. Daarnaast stelt men dat er geen richtlijnen zijn voor een goed gebruik van indicatoren. Dit alles heeft tot gevolg dat de maatschappelijke effecten in de programmabegroting nu niet doelmatig kunnen worden gemeten.

De projectorganisatie acht het wenselijk om een beleidsplan over dit onderwerp te schrijven, met daarin richtlijnen voor een goed gebruik van eenduidige effectindicatoren in de programmabegroting van de gemeente Overbetuwe.

Waarom is de ontwikkeling van deze indicatoren nu eigenlijk zo belangrijk voor de gemeente Overbetuwe? De programmabegroting is hét instrument om de koers voor de komende jaren uit te zetten. Het is het ijkpunt voor alle daarmee samenhangende beleidsnota's en uitvoeringsplannen. Sterk ontwikkelde indicatoren verstrekken belangrijke informatie aan de organisatie waarmee de ontwikkeling van de beleidsvoortgang als geheel gevolgd kan worden. Het is een handig instrument om voorspellingen mee te doen. Daarbij is een belangrijk voordeel van het gebruiken van de indicator dat een strategie op de lange termijn relatief eenvoudig vertaald kan worden naar prestaties op de korte termijn.

Er is besloten om in dit beleidsplan uitsluitend in te gaan op effectindicatoren. Enerzijds om dit onderzoek af te bakenen en richting te geven. Anderzijds vooral omdat de programmabegroting doelstellingen bevat die een maatschappelijk effect teweeg moeten brengen. Het gebruik van effectindicatoren die de maatschappelijke effecten meten is daarin zinniger dan het gebruik van prestatie-indicatoren (die het resultaat van dienstverlening meten) (Baerends, 2005).

1.2. Vraagstelling

Hoofdvraag

Hoe kunnen de doelstellingen uit de programmabegroting meetbaar gemaakt worden door gebruik te maken van effectindicatoren?

Deelvragen

1. *Aan welke criteria moet een effectindicator voldoen om de beoogde resultaten van de doelstellingen in de programmabegroting te meten?*
2. *Hoe kunnen deze criteria toegepast worden?*

1.3. Definities

- Effectindicator: een indicator die het maatschappelijke effect uit de programmabegroting meet;

¹ Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch, Tijdgebonden

- Programmabegroting: de programmabegroting 2010-2013, zoals opgesteld door de gemeente Overbetuwe;
- Doelstellingen: een doelstelling zoals geformuleerd in de programmabegroting;
- Criteria: een lijst van praktische handreikingen aan (beleids)medewerkers van de gemeente Overbetuwe.

1.4 Opdrachtgever

Deze opdracht is door de projectorganisatie zelf geformuleerd en geïnitieerd.

1.5. Randvoorwaarden

Dit beleidsplan is voor de gemeente Overbetuwe. Tevens is dit beleidsplan een toetsmoment in het kader van de HAN masteropleiding Management & Innovation. Om deze reden wordt hiervoor verwezen naar pagina's 35 en 36 uit de 'Studiewijzer 1^e gemeentevariant (MMI G1A) Master in Management & Innovation' voor de randvoorwaarden vanuit de HAN. De projectorganisatie stelt zichzelf ook enkele randvoorwaarden:

- Het beleidsplan moet een theoretische onderbouwing te hebben;
- Het beleidsplan moet voorbeelden bevatten van het gebruik van beleidsindicatoren binnen andere gemeenten in Nederland;
- Het beleidsplan moet begin juni 2010 afgerond te zijn.

1.6. Doelgroep

Dit beleidsplan is een advies aan de werkorganisatie.

1.7. Relatie met organisatiebeleid

Eén van de pijlers uit het directieplan is sturen vanuit de inhoud. De directie is ervan overtuigd dat bestuurlijke doelstellingen richtinggevend moeten zijn voor activiteiten die de werkorganisatie verricht. Dit beleidsplan geeft handvatten om het inzicht van de realisatie van bestuurlijke doelstellingen te vergroten. Daarnaast sluit het prima aan bij het traject doorontwikkeling van de programmabegroting.

1.8. Werkwijze en opbouw

In dit beleidsplan is er gestart met het schrijven van een inleiding (hoofdstuk 1) en een beschrijving van de organisatie (hoofdstuk 2). Vervolgens is de huidige situatie beschreven én geanalyseerd (hoofdstuk 3). Specifiek is hierbij, met behulp van deskresearch, gekeken naar theorieën over het gebruik van (effect)indicatoren en het gebruik hiervan binnen de gemeente Overbetuwe én de gemeente Barneveld. In het kader hiervan zijn er ook diverse medewerkers geïnterviewd. Aan de hand van de analyse in hoofdstuk 3 is hoofdstuk 4 geschreven, waarin (een concrete uitwerking van) beleid is beschreven. Hierbij worden ook bijbehorende maatregelen benoemd. Tot slot is er ook een financiële paragraaf geschreven. De indeling van dit beleidsplan is in overeenstemming met de uitgangspunten van het boek 'Zo maak je een beleidsplan' van Grit en Gerritsma (2009).

2. Organisatie

2.1. Ambtelijk

De gemeente Overbetuwe is een organisatie met ca. 330 ambtenaren, verdeeld over een tiental afdelingen (Planning & Control, Veiligheid, Openbare Ruimte, Ruimtelijke Ontwikkeling, Bestuurs- en Managementondersteuning, Sociale Zaken/Maatschappelijke Ontwikkeling, Bouwen, Wonen en Milieu, Facilitaire Zaken, Financiën en Publiekszaken). De directie, bestaande uit de gemeentesecretaris en de directeur bedrijfsvoering, stuurt deze tien afdelingen aan.

2.2. Bestuurlijk

Boven de werkorganisatie staat het college van B&W. Zij hebben hun collegeprogramma 2010-2014 ingestoken op een vijftal thema's: Samenleven, Werken en leren, Wonen, Verkeer en vervoer en Landschap en recreëren. Onder elk thema hangen verschillende beleidsprogramma's. Voor deze beleidsprogramma's hoopt de projectorganisatie een zinnige handreiking voor het gebruik van indicatoren te kunnen bieden.

De programmabegroting vloeit voort uit het collegeprogramma. De programmaregisseurs zijn verantwoordelijk voor de invulling van de programma's. Deze invulling wordt gevormd door de beleidsteksten en de indicatoren die door de beleidsmedewerkers worden aangeleverd. De programmaregisseur blijft verantwoordelijk voor de invulling en kunnen sturen op de doelstellingen. Zij hebben geen hiërarchische bevoegdheid. De verantwoording van de programma's wordt via het college voorgelegd aan de raad.

3. (Analyse) huidige situatie

3.1. Inleiding

Voor de beschrijving en analyse van de huidige situatie is zowel desk- als fieldresearch toegepast. Dit door het houden van interviews, het analyseren van diverse documenten en het bestuderen van theorie. In dit hoofdstuk zal onder andere worden ingegaan op de toegevoegde waarde van indicatoren voor de gemeente Overbetuwe, en in welke mate er interne sturing met behulp van deze indicatoren plaatsvindt. Daarnaast wordt gekeken naar de huidige situatie van de gemeente Barneveld. Deze gemeente heeft recent grote sprongen gemaakt in de doorontwikkeling van indicatoren in hun programmabegroting. Tot slot heeft organisatie- en adviesbureau BMC informatie over het gebruik van indicatoren verstrekt aan de projectorganisatie.

3.2. (Effect)indicatoren in de theorie

3.2.1. Algemeen

Men kan een overheidsorganisatie op verschillende manieren bekijken. Wanneer men naar een overheidsorganisatie kijkt als een transformatieproces, kan men een aantal fasen onderscheiden. Er worden middelen (inputs) via activiteiten (throughputs) omgezet in producten (outputs) wat leidt tot een bepaald effect (outcome). Een dergelijk proces kan op verschillende manieren worden beoordeeld. Er kan gekeken worden naar 'economy', 'efficiency' en effectiviteit (het EEE model voor prestatiemeting bij de overheid (Van Helden, 1997)). In dit beleidsplan wordt gekeken naar een deel van het EEE model, namelijk effectiviteit. Effectiviteit zegt in dit geval iets over de relatie tussen output en outcome, tussen het product en het bepaalde maatschappelijke effect.

Wanneer er iets gezegd moet worden over de effectiviteit van het beoogde maatschappelijke effect in relatie tot de producten is dit niet altijd direct waarneembaar. In een dergelijk geval kunnen indicatoren worden opgesteld om dit toch te kunnen meten. Indicatoren geven dus een indicatie van de werkelijkheid. Indicatoren zijn op verschillende niveaus te benoemen, namelijk op strategisch, tactisch en uitvoerend niveau. In dit beleidsplan wordt gekeken naar het strategisch niveau: indicatoren die wat zeggen over de programmabegroting. De raad stuurt namelijk eerst aan op het effect van beleid. Als tweede kijkt ze naar de afgesproken prestaties. Dit houdt in dat voor de programmabegroting dus primair wordt gekeken naar effectindicatoren. In plaats van indicatoren of maatstaven wordt er binnen deze context ook wel gesproken over kengetallen. Goede (effect)kengetallen zijn dan ook wenselijk, maar kunnen ook problemen opleveren. Het is namelijk lastig om er betrouwbare informatie bij te vinden. Bij effectindicatoren is het belangrijk om een nulmeting te houden en te kijken naar metingen gedurende het traject om op de hoogte te blijven van tussentijdse ontwikkelingen van de indicatoren. Anders kunnen de indicatoren niet vergeleken worden.

In een programmabegroting is over het algemeen per programma een algemene doelstelling geformuleerd. Daarna volgen de subdoelstellingen. Dit is een operationalisering van de algemene doelstelling. Tenslotte moet het maatschappelijke effect concreet en meetbaar zijn. Tevens moet het gerealiseerd kunnen worden binnen een termijn die te overzien is. Hierna kunnen de effectindicatoren geformuleerd worden. Uiteraard is van deze ideale situatie niet altijd sprake. In een dergelijk geval kan worden terugvallen op de prestatie indicatoren. Opgelet moet worden dat er een voldoende sterk causaal verband is tussen de prestatie en het maatschappelijk effect. Om dit zichtbaar te maken kan er gebruik gemaakt worden van de output-effect-keten (Baerends, 2005). Dit zijn een viertal praktische vragen. Het idee achter deze vragen is dat elk programma een beoogd effect heeft. Dit kan verschillen van een vrij concreet effect op korte termijn, tot een abstract effect op de lange termijn. De output-effect-keten ziet er als volgt uit:

Vraag	Beschrijving
1. Wat is het probleem?	= volksvertegenwoordigende rol raad
2. Wat gaan we daaraan doen?	= prestaties (activiteiten)
3. Wat willen we daarmee bereiken?	= maatschappelijk deeleffect (subdoel)
4. Waarom willen we dat? ²	= maatschappelijk effect (hoofddoel)

3.2.2. Theoretische richtlijnen voor gebruik indicatoren

Wanneer men op zoek gaat naar literatuur en theorieën over criteria voor het gebruik van effectindicatoren, valt het op dat hier weinig over te vinden is. Een Amerikaans overheidsorgaan dat wereldwijd economische en humanitaire assistentie biedt (USAID), heeft echter wel een bruikbare paper gepubliceerd. Zij publiceert over diverse economische, humanitaire, bestuurskundige en sociologische onderwerpen. USAID (1996) noemt enkele criteria waaraan goede indicatoren moeten voldoen. Let wel; hierbij gaat het niet expliciet over effectindicatoren. Desalniettemin is de projectorganisatie van mening dat enkele van de genoemde criteria zeker bruikbaar zijn bij het opstellen van effectindicatoren. De criteria die USAID (1996) noemt, zijn de volgende:

Criterium	Beschrijving
Direct	Een indicator moet het beoogde resultaat van de bijbehorende doelstelling zo direct mogelijk meten. Als de doelstelling bijvoorbeeld het verhogen van het gebruik van methoden voor gezinsplanning is, dan zou het gebruik van voorbehoedsmiddelen een goede, directe, indicator zijn. Soms is een directe indicator niet te gebruiken. In plattelandsdorpjes in Afrika is het bijvoorbeeld onmogelijk om het inkomen van inwoners direct te meten. In een dergelijk geval kan een 'proxy' worden gebruikt; een indirecte indicator. In dit geval bijvoorbeeld het aantal gezinnen in een dergelijk dorpje met een radio een redelijke indicator zijn. De assumptie is dan dat het bezit van een radio een teken van een relatief hoog inkomen is.
Objectief	Een indicator mag niet dubbelzinnig zijn; hij moet eendimensioneel (één verschijnsel per keer meten) en operationeel precies (geen dubbelzinnigheid over benodigde data voor een indicator) zijn. Een voorbeeld: 'aantal succesvolle exportfirma's' is dubbelzinnig en multidimensioneel. De indicator 'aantal exportfirma's met een jaarlijkse winsttoename van 5%' is eendimensioneel en operationeel precies. Een objectieve indicator is niet in alle gevallen mogelijk. Er wordt dan gekeken naar een zo objectief <i>mogelijke</i> indicator. Belangrijk is dat het voor iedereen helder is hoe deze indicator dan geformuleerd wordt, zodat hier geen misverstanden over kunnen ontstaan.
Adequaat	Het beoogde resultaat moet adequaat gemeten worden. Vaak vraagt men zich af hoeveel indicatoren volstaan om een resultaat te meten. Dit hangt af van de complexiteit van het resultaat, het aantal beschikbare bronnen om dit te monitoren en de hoeveel informatie die nodig is om een goede beslissing hierover te maken. Als één indicator niet volstaat, is het zinnig om zoveel mogelijk van wat men wil meten af te dekken met indicatoren. Het is echter de kunst om niet té veel indicatoren te gebruiken. Het lastig om hier een

² Deze vraag kan zo vaak herhaald worden als nodig is, om tot de finale doelstelling te komen.

	concrete richtlijn aan te geven: het belangrijkste is een balans tussen beschikbare bronnen en de hoeveelheid informatie die een manager nodig heeft.
Indien mogelijk, kwantitatief	De numerieke precisie van kwantitatieve indicatoren leidt er toe dat gemeten resultaten zo min mogelijk voor een dubbele uitleg vatbaar zijn. Dit in tegenstelling tot kwalitatieve indicatoren.
Indien nodig, ontvlochten	Vaak is het voor beleidsmakers en managers handig om te zien wat de impact van beleid is op specifieke doelgroepen, bijvoorbeeld ontvlochten naar leeftijd, geslacht etc. Waar mogelijk, nodig en gewenst moet dit dan ook worden gedaan.
Praktisch	Het gebruik van een indicator heeft alleen zin als de data die nodig is om iets te meten tegen redelijke 'kosten' kan worden verkregen. Als een beleidsmedewerker een week moet zoeken naar data, dan is dit geen doelmatige werkwijze. Als indicatie kan hier worden gesteld dat 3 tot 10 procent van de tijd die aan een project wordt besteed, moet worden besteed aan het verzamelen van data.
Betrouwbaar	Vanzelfsprekend moet de verzamelde data ook betrouwbaar zijn. Dat wil zeggen dat de data van een dusdanige kwaliteit moet zijn dat het management er ook een beslissing op durft te nemen. Dit betekent niet dat dit 'dure' data hoeft te zijn, ook zelf verzamelde en/of 'goedkope' data kan betrouwbaar zijn.

Men heeft hier kunnen lezen waaraan een goede indicator volgens USAID (1996) aan moet voldoen. Hierbij wordt nogmaals benadrukt dat het hier niet expliciet om effectindicatoren ging. Het is dan ook erg raadzaam om bij het opstellen van effectindicatoren zeer kritisch te kijken naar welke van de hierboven genoemde criteria daarvoor bruikbaar zijn. Dit kan echter niet uitsluitend op basis van het hier beschreven theoretische deel van dit beleidsplan. Van minstens even groot belang zijn namelijk praktijkervaringen. Deze worden in de komende paragrafen beschreven. Praktijkervaringen zijn erg belangrijk omdat er namelijk ook in de praktijk met (effect)indicatoren gewerkt moet worden. Concrete toepasbaarheid is dan zeker van belang, evenals het voorkomen van een té technische (of theoretische) benadering (Bak, 2009). Aan het einde van dit hoofdstuk heeft men vervolgens een totaaloverzicht van zowel theoretische als praktische handreikingen voor het gebruik van (effect)indicatoren.

3.3. (Effect)indicatoren in Overbetuwe

3.3.1. Algemeen

De programmabegroting is tot op heden het enige document waarin gebruik wordt gemaakt van indicatoren. Alle programmaregisseurs werken apart aan de totstandkoming van hun programma's met de daarbij horende doelstellingen. Er is nog niet zoveel ervaring binnen de gemeente met het gebruik van indicatoren. Het programmamanagement in de gemeente Overbetuwe bestaat pas vier jaar en sommige andere programma's pas twee jaar. Op dit moment zijn de 'kwartiermakers' bezig met de structuur en de inhoud van de nieuwe vorm van de programmabegroting.

3.3.2. Meerwaarde

Het meten van effectiviteit door gebruik te maken van (effect)indicatoren leeft weinig binnen de organisatie. In het verleden is het onderwerp effectindicatoren weinig onder de aandacht geweest. Dit heeft er toe geleid dat er nog te weinig mee wordt gewerkt. Zo speelt het nauwelijks een rol bij sturing van de organisatie. De medewerkers die met indicatoren werken zijn van mening dat de meningen over het onderwerp ver uiteenlopen. Wel wordt de meerwaarde van een indicator onderkend: men kan de raad zo op eenvoudige wijze op hoofdlijnen informeren.

3.3.3. Opstellen

Er is geen eenduidig proces of een eenduidige werkwijze voor het opstellen van een indicator. Dit verschilt per afdeling, want het is persoonsgebonden. Dit heeft tot gevolg dat niet iedereen 'dezelfde taal spreekt' en de kwaliteit van de indicatoren van verschillend niveau is. Voorkomende problemen bij (het opstellen van) indicatoren zijn:

- Geen aansluiting bij de doelstelling;
- De indicator is een actie;
- De formulering is niet SMART;
- De indicator is op meerdere manieren te interpreteren;
- In de indicator zit een veronderstelling die niet altijd bekend is³;
- De indicator geeft niet aan in welke mate de doelstelling wel of niet behaald is;
- Er worden aantallen weergegeven die geen verhouding weergeven.

Naast dat enkele indicatoren niet aansluiten bij de doelstelling, is de formulering van de doelstelling ook nog een aandachtspunt. Deze zijn niet altijd doelbewust geformuleerd, en weinig richtinggevend. Voordat een indicator opgesteld kan worden moet de doelstelling worden aangepakt. Een goede doelstelling is namelijk een randvoorwaarde voor een goede indicator. Voorkomende problemen bij (het formuleren van) doelstellingen zijn:

- De doelstelling is operationeel;
- De doelstelling is niet SMART;
- De doelstelling geeft geen verandering weer;
- In de doelstelling zit een veronderstelling;
- De doelstelling geeft geen inzicht in het maatschappelijke effect.

In bijlage 3 vindt men voorbeelden van problematiek omtrent het opstellen van indicatoren.

3.3.4. Meten

Binnen de gemeente Overbetuwe worden niet alle indicatoren daadwerkelijk gemeten. Wanneer een afdeling geen data heeft of hier niet aan kan komen wordt dit vermeld in de programmabegroting. De betreffende afdelingen worden hierop niet door de raad of het college aangesproken. Om daadwerkelijk te kunnen gaan sturen zullen er daarom meer indicatoren gemeten moeten worden. Het vergroten van het inzicht in 'het nut' en het corrigerend vermogen kan hier een bijdrage bij leveren.

3.3.5. Sturen

Om de doelstellingen in de programmabegroting te realiseren vindt er in enkele gevallen sturing plaats door de raad. Echter vindt er geen structurele sturing plaats op basis van indicatoren. De raad kan een wethouder aanspreken op het al dan niet behaalde resultaat. Het ontbreken van structurele sturing heeft te maken met de kwaliteit van de indicatoren. De opgestelde indicatoren zijn in sommige gevallen van lage kwaliteit. Daarnaast heeft de raad er ook weinig aandacht voor. De raad gebruikt de indicatoren niet om te sturen. Een reden hiervoor is dat de raad op dit moment niet stuurt op hoofdlijnen. De raad zit dus in mindere mate op de continuïteit, maar meer op acties. Hieruit kunnen we concluderen dat de raad niet op de hoogte of zich niet bewust is van haar rol binnen de programmabegroting.

Buiten dat de raad moet sturen op hoofdlijnen moeten de programmaregisseurs de beleidsmedewerkers aansturen over de invulling van de verschillende programma's. De

³ Wanneer de gemeente het volgende maatschappelijke effect beoogd: 'Een betere kwaliteit van de leef- en woonomgeving door verhoging van de objectieve en subjectieve veiligheid voor alle inwoners van de gemeente' en er dan wordt gekozen voor de indicator 'het aantal meldingen overlast van/door jeugd', zit hier een bepaalde veronderstelling in. Echter, het aantal meldingen geeft per definitie niet aan dat er een betere kwaliteit van leef- en woonomgeving is. Mensen kunnen bijvoorbeeld ook denken dat een melding betreffende overlast niet zinvol is, omdat het bijvoorbeeld weinig oplevert. Conclusie: bij het opstellen van een effectindicator is het erg van belang om de achterliggende veronderstelling zichtbaar te maken.

programmaregisseurs zijn dus verantwoordelijk voor de kwaliteit van de opgestelde indicatoren. De wijze van sturing is echter persoonsafhankelijk, omdat er geen beleid is geschreven waaraan de indicatoren moeten voldoen.

3.3.6. Conclusie

Om een goede invoering van effectindicatoren te laten slagen, dient er 'aan de voorkant' meer helderheid te zijn. Er moet draagvlak worden gecreëerd binnen de gemeente Overbetuwe en iedereen moet 'dezelfde taal' spreken. Op deze manier zit men op één lijn over het gebruik van indicatoren. Dit houdt in dat men ook 'het nut' van het gebruik van indicatoren moet inzien. Door meer indicatoren te gebruiken en vervolgens daarop te sturen, kan een bijdrage worden geleverd aan het inzicht van 'het nut' van dit onderwerp. Om dit kunnen bereiken moeten de doelstellingen en indicatoren wel van voldoende kwaliteit zijn. Uit de praktijk blijkt dat de doelstellingen en de indicatoren aan een aantal criteria moeten voldoen. Deze worden hier later benoemd. De criteria zorgen voor een hogere kwaliteit van de indicatoren, dit moet leiden tot meer sturing. Daarnaast is het van belang dat de raad zich bewust wordt van haar rol binnen de programmabegroting.

3.4. (Effect)indicatoren in Barneveld

3.4.1. Algemeen

Voor de beschrijving van de huidige situatie bij een andere gemeente heeft de projectgroep contact gezocht met BMC. Deze organisatie ondersteunt overheden, onderwijs- en zorginstellingen en andere non-profitorganisaties bij het oplossen van complexe vraagstukken. BMC heeft door de jaren heen tientallen gemeenten in uiteenlopende mate geholpen met de (door)ontwikkeling van hun programmabegroting. De inzet varieerde daarbij van het geven van een introductietraining tot begeleiding van de gehele doorontwikkeling. Voor voorbeelden van het gebruik van (effect)indicatoren (in de programmabegroting) is de projectorganisatie door BMC verwezen naar de programmabegroting 2010 van de gemeente Barneveld. Dit in verband met de zeer uitgebreide verzameling van indicatoren en de daar gehanteerde werkwijze. Deze programmabegroting zal dan ook worden gebruikt voor de analyse van de huidige situatie van de gemeente Barneveld. Tot slot heeft BMC zelf ook gereageerd op het onderwerp effectindicatoren. Deze resultaten zijn hier ook verwerkt.

3.4.2. Meerwaarde

In mei 2007 heeft de raad van de gemeente Barneveld het werkplan budgetcyclus 2007-2009 vastgesteld. Dit plan heeft tot doel om binnen drie jaar tot de gewenste kaderstelling en controle door de raad te komen. Hiertoe zijn diverse verbeterpunten opgesteld. De uitvoer van deze verbeterpunten heeft er toe geleid dat er een verbetering heeft plaatsgevonden van de budgetcyclus. Dit uit zich in de kwalitatief sterke programmabegroting die de gemeente Barneveld voor het jaar 2010 heeft opgesteld (zie bijlage 1 voor een uitwerking van de reactie van gemeente Barneveld over beleidsplan effectindicatoren).

3.4.3. Opstellen, sturen, meten en conclusie

Elk programma in de programmabegroting van de gemeente Barneveld heeft de volgende indeling:

1. visie van het programma;
2. overzicht van de ontwikkelingen binnen het programma;
3. overzicht van het voorhanden beleid;
4. tabel waarin de volgende vraag wordt beantwoord: 'Wat willen we de komende jaren bereiken en wat doen we daarvoor?'. Hiervoor worden de (sub-)doelstellingen, indicatoren en prestaties per beleidsveld beschreven;
5. kostenoverzicht;
6. toelichting van het nieuwe beleid.

Elke indicator van de gemeente Barneveld bestaat uit (zie onderstaande tabel voor een voorbeeld):

- bronvermelding (1), waar wordt de betreffende informatie vandaan gehaald?;
- tijdsbepaling (2), wanneer dient de doelstelling gemeten en dus gerealiseerd te zijn?;
- meerdere meetmanieren (3) die gebruikt kunnen worden om af te leiden of een doelstelling wel of niet wordt behaald;
- een cijfermatige uitkomst (4). Het gaat om een rapportcijfer, een procentuele weergave of het verlagen of vergroten van het aantal vanuit de nulmeting (bijvoorbeeld het aantal (pogingen) diefstal uit woningen < 101);
- heldere definities waardoor alle woorden op een eenduidige manier geïnterpreteerd kunnen worden.

Voorbeeld	
Doelstelling	<i>Inwoners krijgen voldoende gelegenheid om mee te denken en om hun belangen te behartigen.</i>
Indicator	<i>Rapportage "Waarstaatjegemeente.nl", Burgerrol 'Kiezer'(1), het oordeel burger over invloed als kiezer (3), cijfer minimaal een 5,3 (4), het oordeel van de inwoners over het vertrouwen in het bestuur (3), minimaal een 6,0 (4), waar maken van beloften b&w (3), minimaal een cijfer 5,2 (4), mening over een goed bestuur (3), minimaal 5,8 (4) in 2010 (2).</i>

Er is binnen de gemeente Barneveld geen standaard document met richtlijnen voor goed gebruik van indicatoren. Alle indicatoren die hier geanalyseerd zijn, zijn slechts voorbeelden van mogelijke indicatoren. Dit wil niet zeggen dat de programmabegroting van de gemeente Barneveld een goed voorbeeld zou zijn voor de opzet van de programmabegroting van de gemeente Overbetuwe. Bij een overdaad aan indicatoren kunnen de nodige vragen gesteld worden over werkelijke sturingswaarde. Bovendien is dit sterk afhankelijk van de lokale werkwijze en de politieke inkleuring. De effectieve invulling van de (indicatoren) is dan ook altijd afhankelijk van de eigen situatie binnen de gemeente. Het is daarom belangrijk dat er een goede basis is van doelstellingen en een heldere visie per programma. Daarbij is het tevens van belang dat alle medewerkers binnen de gemeente en dan met name de programmanagers, 'dezelfde taal' spreken over het gebruik van indicatoren. De eenduidigheid met betrekking tot het proces van het opstellen van indicatoren is onmisbaar. Ook uit de huidige situatie binnen de gemeente Barneveld bleek dat de doelstellingen en indicatoren aan een aantal criteria moet voldoen. Deze worden later benoemd.

3.5. Conclusie

3.5.1. Algemeen

Aan de hand van de eerder beschreven theorie en het onderzoek naar de praktijk kan de projectgroep antwoord geven op deelvraag 1: *Aan welke criteria moet een effectindicator voldoen om de beoogde resultaten van de doelstellingen in de programmabegroting te meten?* Het antwoord op deze deelvraag wordt hieronder gegeven. Hierbij moet worden opgemerkt dat deelvraag 2: *hoe kunnen deze criteria toegepast worden?* wordt beantwoord door de verderop gegeven beleidsuitwerking (hoofdstuk 4). Tot slot beantwoorden deelvragen 1 en 2 tezamen de hoofdvraag; *hoe kunnen de doelstellingen uit de programmabegroting meetbaar gemaakt worden door gebruik te maken van effectindicatoren?*

3.5.2. Richtlijnen voor gebruik effectindicatoren

In dit beleidsplan richt de projectgroep zich op het gebruik van effectindicatoren in de programmabegroting. Effectiviteit zegt iets over de relatie tussen output en outcome, tussen het product en het maatschappelijke effect. Indicatoren dienen een indicatie te geven van de werkelijkheid. In dit beleidsplan wordt er gekeken naar het strategische niveau, dit zijn

indicatoren die wat zeggen over de programmabegroting. Bij effectindicatoren is het belangrijk een nulmeting te houden en te kijken naar metingen gedurende het traject om op de hoogte te blijven van tussentijdse ontwikkelingen van de indicatoren. Om het causale verband te (blijven) zien tussen de prestatie en het maatschappelijk effect kan er gebruik worden gemaakt van de eerder genoemde output-effect-keten (Baerends, 2005). Voordat men start met het opstellen van (effect)indicatoren dient de organisatie besef te hebben van het nut en de doelen van de indicatoren. Dit geldt ook voor de raad en zij moeten zich bewust worden van haar rol. Daarnaast moet er draagvlak worden gecreëerd en dient er eenduidig te worden gecommuniceerd.

Uit dit hoofdstuk blijkt, volgens de projectorganisatie, dat doelstellingen en effectindicatoren in de programmabegroting moeten voldoen aan de hieronder beschreven criteria. De criteria zijn tot stand gekomen op basis van resultaten uit de praktijk en theorie.

Een doelstelling moet...	Een indicator moet...
• een verandering weergeven; • SMART zijn; • op strategisch niveau zijn (dus niet op operationeel niveau); • waar mogelijk geen veronderstelling bevatten, anders moet dit geëxpliciteerd worden; • inzicht geven in het maatschappelijke effect (de doelstelling mag een maatschappelijk effect bevatten).	• voortkomen uit een doelstelling; • SMART zijn; • geen actie zijn (het verschil tussen de activiteiten en de indicator moet helder zijn)⁴; • waar mogelijk geen veronderstelling bevatten, anders moet dit geëxpliciteerd worden; • inzicht geven in welke mate de doelstelling wel of niet is behaald; • een cijfer en een verhouding weergeven; • een bronvermelding bevatten; • gedurende langere tijd beschikbaar en bruikbaar zijn; • adequaat zijn; • praktisch zijn; • gebaseerd zijn op betrouwbare data.

Voorbeelden van goede en slechte doelstellingen en indicatoren zijn opgenomen in bijlage 3.

⁴ Over het verschil tussen een indicator en een actie: er kan wel eens verwarring ontstaan over het feit of iets nu als indicator benoemd kan worden of als activiteit. Een activiteit wordt vaak genoemd in een zin met een werkwoord. Dus een indicator met een werkwoord er in is vaker een vermomde actie. Voorbeeld hiervan: Realiseren van 4% groei in het aantal toeristische en zakelijke bezoeken in de regio Arnhem/Nijmegen. Om toch te komen tot een doelstelling kan men zich afvragen waar men verbetering ziet in het maatschappelijke effect als men deze activiteit heeft uitgevoerd. De indicator wordt nu: Groei van het aantal toeristische en zakelijke bezoeken in de regio Arnhem/Nijmegen.

4. Implementatieplan

4.1. Inleiding

In dit hoofdstuk wordt het implementatieplan beschreven. Dit implementatieplan maakt een vertaalslag van de beschrijving en analyse in hoofdstuk 3, naar een concrete uitvoering. Dit hoofdstuk bestaat daarom uit een omschrijving van het te volgen beleid en de concrete uitwerking daarvan. Daarna volgt een financiële paragraaf. Er wordt afgesloten met een slotwoord.

4.2. Beleidsdoelen

Doelen kunnen worden opgedeeld in korte- en langetermijndoelen. Om te zorgen voor een goede invoering van (het gebruik van) effectindicatoren binnen de gemeente Overbetuwe, moeten er op korte termijn een aantal doelen gehaald worden. Aan de voorkant moet er meer helderheid zijn over waarom indicatoren nodig zijn. Met andere woorden; voordat men start met het opstellen van indicatoren dient de gemeente besef te hebben over het nut van indicatoren. Op de lange termijn is het doel wat abstracter, namelijk een activere rol van de raad en een eenduidige verantwoording aan de raad.

Soort doel	Beschrijving
Korte termijn	• Raad bewust laten worden van haar rol; • Draagvlak en medewerking creëren binnen de organisatie bij alle afdelingen om zorg te dragen voor goed gebruik van (effect)indicatoren;
Lange termijn	• Actieve rol van de raad en een eenduidige verantwoording aan de raad.

4.3. Beschrijving gewenste situatie

Om het maatschappelijk effect te meten van de doelstelling uit de programmabegroting worden er effectindicatoren opgesteld. De programmaregisseurs werken apart aan de totstandkoming van hun programma's. Hierin verandert niets met de oude situatie. Echter de doelstellingen die worden opgesteld, moeten voldoen aan de in hoofdstuk 3 gegeven criteria. Om tot een goede doelstelling voor de lange termijn te komen, kan gebruikt gemaakt worden van de eerder beschreven output-effect-keten. Vanuit deze doelstellingen kunnen dan effectindicatoren opgesteld worden. De effectindicatoren moeten op hun beurt ook voldoen aan de gegeven criteria. De eenduidige formulering van doelstellingen en indicatoren wordt dus gewaarborgd door de criterialijst. Een nulmeting moet worden gehouden om te kunnen zien hoe de doelstellingen zich ontwikkelen.

4.4. Totstandkoming beleid

Om tot de bovenstaande situatie te komen, moet er een aantal maatregelen genomen worden. Ten eerste is het zaak dat er een instructiedocument komt waarin gekeken kan worden hoe de doelstellingen en indicatoren opgesteld dienen te worden. Ten tweede moet er –zoals eerder gezegd- bekendheid worden gegeven aan het gebruik van effectindicatoren binnen de gemeente Overbetuwe. Dit wordt gedaan middels een interne promotiecampagne. Hieronder worden deze twee maatregelen beschreven.

4.4.1. Maatregel 1

Maatregel 1: discussienota	
Wat	Een discussienota opstellen en via het college voorleggen aan de raad. Hierin wordt in gegaan op de toevoeging van indicatoren in de programmabegroting en hoe met indicatoren moet worden omgegaan. Daarnaast kan in de discussienota een voorstel gedaan worden hoe de rollen van verschillende actoren ingevuld kunnen worden.

Wie	Eén medewerker zal worden belast met het opstellen van deze nota.
Kosten	36 uur door een medewerker * 19.52 ⁵ euro per uur = 702.72 euro, plus reprokosten 50 euro. Totaal = 752.72 euro.
Gevolgen organisatie	Er ontstaat bewustwording bij de raad over hun rol en van de rol van de verschillende actoren.

4.4.2. Maatregel 2

Maatregel 2: vervaardigen en distribueren instructiedocument	
Wat	Er dient een document te worden opgesteld met daarin concrete richtlijnen (zie conclusie hoofdstuk 3) voor het opstellen van (effect)indicatoren en doelstellingen in de programmabegroting. Dit document moet gebruikt gaan worden door verschillende beleidsmedewerkers. Het document zal worden uitgedeeld na afloop van elke presentatie (zie maatregel 3).
Wie	Eén medewerker zal worden belast met het opstellen van dit document.
Kosten	36 uur door een medewerker * 19.52 ⁶ euro per uur = 702.72 euro, plus reprokosten 50 euro. Totaal = 752.72 euro.
Gevolgen organisatie	Programmaregisseurs en (beleids)medewerkers hebben een concreet handvat bij het opstellen van effectindicatoren voor in de programmabegroting.

4.4.3. Maatregel 3

Maatregel 3: interne promotiecampagne	
Wat	Voordat de teksten voor de nieuwe programmabegroting moeten worden aangeleverd, moeten alle programmaregisseurs geïnformeerd worden middels een interne promotiecampagne. Deze campagne moet lobby-elementen bevatten waardoor de betrokkenen actief worden overtuigd van het nut en de noodzaak van dit beleidsplan. Hierbij moet men denken aan een zuivere argumentatie, enthousiasme én vooral de voordelen voor de betrokkenen zélf inzichtelijk maken. De gemeente zou hiervoor workshops kunnen organiseren voor de betrokkenen. Op deze manier kunnen de regisseurs alvast ervaring opdoen met het opstellen van indicatoren en wordt er tegelijkertijd draagvlak gecreëerd. Dit vergemakkelijkt de verandering in werkwijze en men neemt zo de betrokkenen mee in het proces.
Wie	De projectorganisatie.
Kosten	4 uur per medewerker per presentatie (incl. voorbereiding, presenteren, reistijd en follow-up) * 4 medewerkers * 10 presentaties = 160 uur * 19,52 euro = 3123,20 euro.
Gevolgen organisatie	(Beleids)medewerkers worden zich meer bewust van het belang van goede effectindicatoren in de nieuwe programmabegroting.

4.5. Prioriteit en planning

Alle maatregelen zijn ondersteunend aan elkaar en hebben hier daarom een gelijke prioriteit. De uitvoeringsplanning wordt schematisch⁷ weergegeven in bijlage 2: uitvoeringsplanning.

4.6. Baten

De grootste baat van dit beleidsplan is dat er –naar verwachting- betere (effect)indicatoren zullen worden gebruikt in de nieuwe programmabegroting en dit op eenduidige en unanieme wijze. Hiermee zal de voortgang van maatschappelijke doelstellingen beter gemeten kunnen worden en zal er doelmatiger op deze doelstellingen gestuurd kunnen worden. Het is echter niet mogelijk om dit voordeel te kwantificeren. In dit beleidsplan is echter al uitgebreid

⁵ Loonsom schaal 8.1.

⁶ Loonsom schaal 8.1.

⁷ zomaakjeenbeleidsplan.noordhoff.nl

geschreven over de voordelen van goed gebruik van effectindicatoren. Er wordt hier daarom volstaan met een kwalitatieve beschrijving van de baten van dit beleidsplan.

4.7. Lasten

Zoals men eerder heeft gezien, zijn er een aantal kosten verbonden aan (de uitvoering van de maatregelen in) dit beleidsplan. Deze worden hier samengevat:

Wat	Bedrag in euro's
Uurloon ⁸	4528.64
Repro	100.00
Subtotaal	4628.64
+5% ⁹	231.43
Totaal ¹⁰	4857.07

4.8. Slotwoord

De projectorganisatie heeft in bijlage 2 een uitvoeringsplanning opgenomen voor het jaar 2011. Hoewel de projectorganisatie al wel dit jaar (2010) aan de slag gaat (onder andere door contact te zoeken met zogeheten kwartiermakers) met dit beleidsplan is het (op het moment van schrijven) nog niet concreet in te vullen hoe dit dan gaat plaatsvinden. Tevens wil de projectorganisatie hier graag uitspreken dat zij gelooft dat de niet te kwantificeren baten, die dit beleidsplan met zich meebrengt, ruimschoots opwegen tegen de hier genoemde lasten. Samenvattend zal goed en eenduidig gebruik van effectindicatoren in de programmabegroting de gemeente doelmatiger doen functioneren.

Bronnen

Baerends, J. van (2005). *Doelgericht sturen met de gemeentelijke programmabegroting: Kaderstelling met indicatoren*. B&G. pp. 12-15.

Bak, W.H. (2009). *Waterval of zonnewijzer?* TPC.

Grit, R. en Gerritsma, M. (2009). *Zo maak je een beleidsplan*. Groningen: Noordhoff Uitgevers.

Helden, G.J. van (1997). *Normering prestatie-indicatoren begin- of eindpunt van doelmatigheid?*. B&G. pp. 8-12.

Programmabegroting 2010-2013. (2010). Elst: Gemeente Overbetuwe.

USAID Center for Development Information and Evaluation. (1996). *Performance Monitoring and Evaluation TIPS*. Washington D.C: SAID Center for Development Information and Evaluation.

Colofon

De projectorganisatie is te bereiken via het algemene telefoonnummer van de gemeente Overbetuwe: 0481-362300.

⁸ Loonsom á 19,52 * 232 uur. Voor verantwoording van deze uren zie bijlage 2.

⁹ 5% onvoorziene kosten ingecalculeerd.

¹⁰ De totale lasten betreffen reeds bestaande kosten, en passen als zodanig binnen het huidige budget van de gemeente Overbetuwe. Hiervoor hoeft dus geen extra geld te worden vrijgemaakt.

BIJLAGEN

Bijlage 1: uitwerking reactie gemeente Barneveld

Zoals eerder aangegeven is de gemeente Barneveld om een reactie gevraagd over het gebruik van effectindicatoren. De uitwerking hiervan vindt men hier:

1. Hoe komt men binnen de gemeente Barneveld tot een goede effectindicator? (oftewel: hoe ziet het proces van het opstellen van een effectindicator eruit?)

Er moet een basis zijn voor de opstelling van effectindicatoren. Deze basis moet een visie en daarbij (sub-)doelen bevatten. Daar moeten dan de gewenste effectindicatoren bij worden gezocht. Deze indicatoren moeten aansluiten bij iets bestaands (bijvoorbeeld de veiligheidsmonitor), men moet het bestaande gaan uitbreiden, men moet een eigen indicator vaststellen of er moet een nulmeting worden gedaan als er nog niets is. De programmabegroting 2010 van de gemeente Barneveld laat hiervan voorbeelden zien.

2. Welke indicatoren worden gebruikt binnen de gemeente Barneveld en wat is de betekenis hiervan? (bijvoorbeeld signaalindicatoren, gebruikersindicatoren, effectindicatoren)

Hiervoor wordt verwezen naar de programmabegroting aangezien deze hierin vermeld staan. Naast bovenstaande voorbeelden worden er ook prestatie-indicatoren gebruikt maar deze hebben niet de voorkeur. Ze zijn soms wel relevant en/of wenselijk vanuit de raad, waardoor het dus een politieke keuze betreft.

Verder is de gemeente Barneveld nu bezig om voor het nieuwe jaar ook benchmark gegevens op te nemen waar dat relevant en mogelijk is.

3. Aan welke voorwaarden moet een goede indicator voldoen?

Een goede indicator moet iets aangeven over het doel dat is gesteld. Hij moet SMART zijn (specifiek, meetbaar, aanvaardbaar, realistisch en tijdgebonden). Tevens moet er een bronvermelding bij staan en de periode van verschijning. Als laatste moet de indicator gedurende langere tijd beschikbaar zijn, bruikbaar zijn.

4. Spreekt iedereen binnen de gemeente Barneveld dezelfde taal betreffende effectindicatoren? Is er eenduidigheid in de definities en de werkwijzen?

Dit is op dit moment een ontwikkeltraject waar de gemeente Barneveld nog in zit. Deze eenduidigheid vormt zich wel steeds meer.

5. Vindt er actieve sturing binnen de gemeente Barneveld plaats door gebruik te maken van effectindicatoren?

Effectindicatoren zijn niet altijd volledig beïnvloedbaar. Dit komt omdat oorzaak-gevolgverbanden moeilijker te leggen zijn. Prestatie-indicatoren zijn voor het college meer beïnvloedbaar. Er wordt door de raad van Barneveld wel gekeken naar uitkomsten van effectindicatoren en waar nodig wordt dan bijgestuurd.

Bijlage 2: uitvoeringsplanning¹¹

Weeknummers 2011	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	Totaal
Vorbereiding (in aantal uren)																											
Maatregel 1					4	4	4	4																			16
Maatregel 2					4	4	4	4																			16
Maatregel 3												8	8	8	8	8											40
Uitvoering (in aantal uren)																											
Maatregel 1									4	4	4	4															16
Maatregel 2									4	4	4	4															16
Maatregel 3																	20	20	20	20	20						100
Afhandeling (in aantal uren)																											
Maatregel 1													2	2													4
Maatregel 2													2	2													4
Maatregel 3																						4	4	4	4	4	20
Totaal					8	8	8	8	8	8	8	16	12	12	8	8	20	20	20	20	20	4	4	4	4	4	232

¹¹ In week 26 moeten alle afdelingen hun teksten (en dus ook indicatoren) aanleveren. Uiteraard zal het opstellen van effectindicatoren voor de programmabegroting jaarlijks terugkeren. In dit beleidsplan wordt echter volstaan met een uitvoeringsplan voor het eerste jaar.

Bijlage 3: beoordeling van effectindicatoren op kwaliteit door toepassing van de gestelde criteria door de projectgroep

De vier onderstaande indicatoren komen uit de programmabegroting 2010-2013 van de gemeente Overbetuwe. Ter vergelijking is als vijfde voorbeeld een indicator van de gemeente Barnveld weergegeven. De criteria voor effectindicatoren zijn:

- Een indicator moet voortkomen uit een doelstelling;
- Een indicator moet SMART zijn;
- Een indicator moet geen actie zijn (het verschil tussen de activiteiten en de indicator moet helder zijn);
- Waar mogelijk mag er in de indicator geen veronderstelling zitten, anders moet het geëxpliciteerd worden;
- Een indicator moet inzicht geven in welke mate de doelstelling wel of niet is behaald;
- Een indicator moet een cijfer en een verhouding weergeven;
- Een indicator moet een bronvermelding bevatten;
- Een indicator moet gedurende langere tijd beschikbaar en bruikbaar zijn;
- Een indicator moet adequaat zijn;
- Een indicator moet Praktisch zijn;
- De verzamelde data moet gebaseerd zijn op betrouwbare data.

Voorbeeld 1

Het doel van dit programma:

- het bevorderen van samenhang in beleid (lokaal en bovenlokaal), het bevorderen van en het leggen van verbindingen tussen bestuur en inwoners en het op effectieve en efficiënte wijze inrichten van de dienstverlening aan de inwoners en van de interne organisatie.

Programmaindicatoren

	Werkelijk	Doelstelling
Indicator	2008	2010
Waardering van burger voor gemeente als kiezer	5,5	5,8
Waardering van burger voor gemeente als klant van de gemeente	7,2	7,5
Waardering van burger voor gemeente als partner van de gemeente	5,1	5,5

Bron: onderzoek 'waar staat je gemeente.nl, versie 2008'

Wat is er goed aan?

- De doelstelling geeft een verandering weer;
- De doelstelling is SMART;
- De doelstelling is strategisch;
- In de doelstelling zit geen veronderstelling;
- De doelstelling geeft inzicht in het maatschappelijk effect;
- De indicatoren komen voort uit de doelstelling;
- De indicator is SMART;
- De indicator is geen actie;
- In de indicator zit geen veronderstelling;
- De indicator geeft inzicht in de doelstelling;
- De indicator geeft een verhouding weer en is cijfermatig;

- De indicator heeft een bronvermelding;
- De indicatoren zijn lang beschikbaar.

Wat is er niet goed aan?

- Geen opmerking.

Voorbeeld 2:

Speerpunt: Doorontwikkeling dienstverlening voor de burger als klant.

Wat willen we bereiken?

- Een dienstverlening die klantgericht, duidelijk en bij de tijd is.

Omschrijving van de beoogde maatschappelijke effecten:

- Burgers ervaren een kwaliteit van dienstverlening die hoger is dan of gelijk is aan de verwachtingen vooraf rond de dienstverlening.

Welke indicatoren worden gebruikt om de effecten van het speerpunt meetbaar te maken?

Indicator	Werkelijk		Prognose	Doelstelling
	2007	2008	2009	2010
Aantal producten en diensten dat volledig digitaal afgehandeld kan worden	0	12	15	40
Brieven binnen vastgestelde termijn beantwoord	46%	59%	95%	100%
Vermindering gegronde klachten t.o.v. ingediende klachten	7 van 36 klachten (19%)	10 van 36 klachten (28%)	- 10% (max.25%)	-10% (max.23%)
Klachten naar tevredenheid van de inwoner oplossen verhogen	9 van 36 klachten (25%)	7 van 36 klachten (19%)	25% van aantal klachten	30% van aantal klachten

Wat is er goed aan?

- De doelstelling is strategisch;
- In de doelstelling zit geen veronderstelling in;
- De doelstelling geeft inzicht in het maatschappelijk effect;
- De indicatoren komen voort uit de doelstelling;
- De indicatoren zijn SMART;
- De indicator heeft geen veronderstelling. De indicator geeft aan wat je wilt weten;
- De indicator geeft geen inzicht in welke mate de doelstelling is behaald.

Wat is er niet goed aan?

- De doelstelling geeft geen verandering weer;
- De doelstelling is niet helemaal SMART → bijvoorbeeld 'bij de tijd is' niet specifiek en meetbaar;
- De eerste indicator geeft geen verhouding weer;
- In de formulering is indicator 3+4 een actie. Dit is te zien doordat het getal niet aansluit bij de formulering;
- Er is geen bronvermelding (de bronvermelding geeft inzicht in de betrouwbaarheid van de gegevens).

Wat valt er op in dit programma?

- Voorbeeld 1 en 2 komen uit hetzelfde programma. De programmaregisseur heeft ervoor gekozen om twee soorten indicatoren op te stellen. Allereerst de programma-indicatoren die de eindconclusie moeten vormen en daarna nog indicatoren die horen bij de verschillende speerpunten. Dit hebben sommige andere programma's ook, maar niet allemaal. Hier is dus geen eenduidigheid in. Deze programma-indicatoren worden getoetst aan de hand van het onderzoek 'waar staat je gemeente.nl'.

Voorbeeld 3

Speerpunt: Buitengebied en recreatie

Wat willen we bereiken?

- Het verbeteren van het recreatief en toeristisch potentieel in de gemeente Overbetuwe;
- Het verbeteren van de gebruikswaarde van het buitengebied en het ontwikkelen van een goede samenhang van alle functies die hierbij een rol spelen.

Omschrijving van de beoogde maatschappelijke effecten:

- Door het bieden van een gunstig toeristisch, recreatief (en zakelijk) klimaat, bezoekers van zowel binnen als ver buiten de regio bereiken. Dit resulteert ook in een positief economisch effect.

Welke indicatoren worden gebruikt om de effecten meetbaar te maken?

Indicator	Werkelijk		Prognose				
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Realiseren van 4% groei in het aantal toeristische en zakelijk bezoeken in de regio Arnhem/Nijmegen.	68,6 miljoen	Nnb	69 miljoen	70 miljoen	71 miljoen	71,3 miljoen	71,3 miljoen
Realiseren van 4% groei in de toeristische en zakelijke overnachtingen in de regio Arnhem/Nijmegen	1,3 miljoen	Nnb	1,32 miljoen	1,33 miljoen	1,34 miljoen	1,35 miljoen	1,35 miljoen
Realiseren van 15% verhoging van de totale bestedingen in de regio Arnhem/Nijmegen	1,3 miljard	Nnb	1,35 miljard	1,40 miljard	1,45 miljard	1,49 miljard	1,49 miljard

Wat is er goed aan?

- De doelstelling geeft een verandering weer;
- De doelstelling is SMART;
- De doelstelling is op strategisch niveau;
- De doelstelling geeft inzicht in het maatschappelijke effect;
- De indicatoren komen voort uit de doelstelling;
- De indicatoren zijn SMART.

Wat is er niet goed aan?

- In de doelstelling zit een veronderstelling. De veronderstelling is dat meer mensen, meer geld opleveren. Dit hoeft per definitie niet zo te zijn. Tegenwoordig wordt er minder uitgegeven. Dit blijkt uit een onderzoek. Het is bij het formuleren van

indicatoren van belang om de veronderstelling zichtbaar te maken. Dit geeft namelijk aan hoe hard de norm is en dit helpt bij het formuleren van goede indicatoren;

- In de formulering zijn de indicatoren een actie. Dit is te zien doordat het getal niet aansluit bij de formulering;
- De indicatoren bevatten een veronderstelling, namelijk verondersteld wordt dat meer mensen meer geld op leveren.
- Er wordt geen verhouding weergegeven. Het is beter om gebruik te maken van percentages. Als je een groei wilt weergeven kun je gebruik maken van een nul meting;
- Er is geen bronvermelding.

Voorbeeld 4

Wat willen we bereiken?

- Kind centraal: Kinderen en jongeren optimale ontwikkelingskansen bieden door een doorgaande lijn 0-18 jarigen te realiseren in de opvoedingen, ontwikkeling en educatie in het gezin, op school en in de vrije tijd;
- Ontmoeting: Een middelpunt creëren in de gemeenschap dat ontmoeting en sociale cohesie bevordert;
- Kwaliteit: Een kwalitatief hoogstaand en dekkend voorzieningenniveau realiseren dat inspeelt op de maatschappelijke ontwikkelingen en voorziet in de behoeften van inwoners;
- Samenwerking: Optimaal gebruik maken van de deskundigheid bij scholen en instellingen door structureel samen te werken in een professionele organisatie;
- Ruimte: De functionaliteit en effectiviteit van gebouwen verbeteren door afstemming en multifunctioneel gebruik;
- Lokale Educatieve Agenda: Het realiseren van een effectieve en integrale aanpak van de beleidsvelden uit het programma Onderwijs en Educatie aangevuld met het jeugd- en jongerenbeleid door het opstellen van een LEA die breed gedragen wordt door het onderwijsveld en de gemeente.

Omschrijving van beoogde maatschappelijke effecten:

- Kinderen en jongeren zijn door de aanwezigheid van kwalitatief en kwantitatief goede onderwijs- en educatiemogelijkheden in staat zich optimaal te ontwikkelen, zodat zij een passende plek in de samenleving kunnen verwerven.

Welke indicatoren worden gebruikt om de effecten van het programma meetbaar te maken?

schooljaar 2006/2007							
Leeftijd	17	t/m 18	t/m 19	t/m 20	t/m 21	t/m 22	t/m 23
Aantal (cumulatief)	594	1093	1500	1843	2157	-	-
% met startkwalificatie	14%	22%	26%	29%	28%	-	-
% op school (geen startkwalificatie)	79%	70%	66%	59%	55%	-	-
% leer/werk-traject	1%	3%	4%	4%	3%	-	-
% gestopt zonder startkwalificatie	6%	5%	4%	8%	14%	-	-

schooljaar 2007/2008							
Leeftijd	17	t/m 18	t/m 19	t/m 20	t/m 21	t/m 22	t/m 23
Aantal (cumulatief)	623	1258	1805	2289	2711	3064	-
% met startkwalificatie	4%	20%	41%	46%	57%	69%	-
% op school (geen startkwalificatie)	95%	67%	56%	37%	29%	25%	-
% leer/werk-traject	0,7%	7%	1%	4%	3%	1%	-
% gestopt zonder startkwalificatie	0,3%	6%	3%	13%	11%	5%	-

Wat is er goed aan?

- De doelstelling geeft een verandering weer;
- De doelstelling is SMART;
- De doelstelling is op strategisch niveau;
- In de doelstelling zit geen veronderstelling;
- De doelstelling geeft inzicht in een maatschappelijk effect;
- De indicatoren zijn SMART;
- De indicatoren is geen actie;
- In de indicatoren zitten geen veronderstelling;
- De indicatoren geven wel een verhouding weer;
- De indicatoren geven inzicht in het maatschappelijk effect;

Wat is er niet goed aan?

- De indicator komt voort uit de doelstelling, maar de indicator dekt niet de gehele doelstelling. Wanneer iemand een startkwalificatie heeft, betekent het niet dat de functionaliteit en effectiviteit van gebouwen verbeterd;
- De doelstellingen zijn breder dan het maatschappelijk effect;
- De indicator heeft geen bronvermelding.

Dit voorbeeld komt uit de gemeente Barneveld.

Voorbeeld 5: Programma Bestuur

(Sub)Doelstellingen	Indicatoren	Prestaties
1. Inwoners krijgen voldoende gelegenheid om mee te denken en om hun belangen te behartigen 1.1 Interactieve beleidsvorming	1. Rapportage "Waarstaatjegemeente.nl", Burgerrol 'Kiezer', het oordeel burger over invloed als kiezer, cijfer minimaal een 5,3, het oordeel van de inwoners over het vertrouwen in het bestuur, minimaal een 6,0, waar maken van beloften b&w, minimaal een cijfer 5,2, mening over een goed bestuur, minimaal 5,8 in 2010.	• Behoeftedonderzoek mogelijkheden voor burgerpanel of andere vormen van meningspeiling; • Geactualiseerd uitvoeringsplan raadscommunicatie

Wat is er goed aan?

- In principe wordt er aan alle bovenstaande criteria voldaan. Er is een bronvermelding, een tijdsbepaling, er zijn meerdere meetmanieren en de uitkomst is cijfermatig. Daarbij is het meest belangrijke dat er heldere definities zijn waardoor alle woorden op een eenduidige manier geïnterpreteerd kunnen worden. Er zijn geen veronderstellingen en de indicatoren komen voort uit de doelstelling. Alleen hier is gekozen voor een andere vormgeving. Zo is er nu geen inzicht in de hoofddoelstelling.