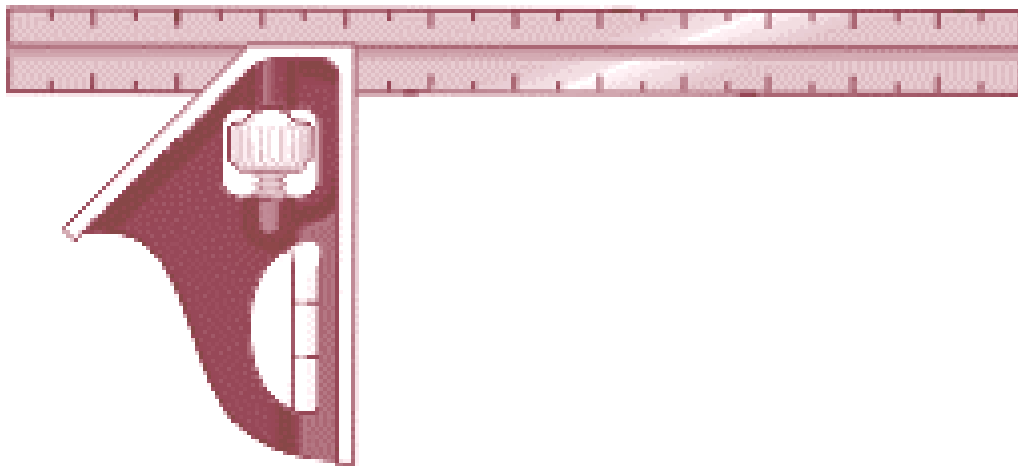




# Handleiding

## Meetbare doelstellingen





## **Handleiding Meetbare doelstellingen**

*geschreven door*

Wieteke Hassing

Tomas Vanheste

Afdeling Bestuursinformatie

Sector Bestuurszaken

Gemeente Utrecht

Postbus 16200

3500 CE Utrecht

030 286 1350

*informatie*

Tomas Vanheste

030-2861335

t.vanheste@utrecht.nl



## Woord vooraf

Richting, resultaat en rekenschap. Onder die titel organiseerde Bestuursinformatie in juni 2002 een workshop over de Utrecht Monitor. Dat thema kwam niet zomaar uit de lucht vallen. Het Utrechtse beleid zindert immers 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 de wijkprogramma's, in het Grotestedenbeleid en andere grote subsidieprogramma's als ISV en EUD2, kerndoelstellingen op het vlak van de sociale infrastructuur en prestatieafspraken in het wijkwelzijnswerk.

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: welke begrippen hanteer je, hoeveel doelstellingen stel je op, meet je prestaties of maatschappelijke effecten. Om die reden is, mede op verzoek van de kerngroep programmabegroting, besloten een handleiding te maken, waarin we een zo helder mogelijk antwoord op deze vragen geven en handreikingen doen ter begeleiding van het proces.

Tijdens de workshop is al benadrukt: het werken met meetbare doelstellingen is vooral van belang om met elkaar in een zinnig gesprek te raken over *wat* we nu eigenlijk precies met elkaar willen bereiken en *hoe* we dat doen, met welk beleid en daaraan gekoppelde inzet van middelen. Het is dus wat mij betreft veel meer een houding dan een technische exercitie. Voor een hoofd van een afdeling met cijfers als core-business is dat misschien onverwacht, maar naar mijn overtuiging gaat het niet zozeer om de vraag of je nu één procentpunt meer of minder moet halen (dat is schijnzekerheid), maar over de richting die je op wilt met je beleid en de relatie die je legt tussen wat je doet en wat je wilt bereiken. Cruciaal is de vraag of je met zijn allen bereid bent om vooraf, tijdens en na de rit kritisch naar je eigen handelen te kijken: wat kan ik bijdragen aan het halen van het gestelde doel, hoe komt het dat we de beoogde ontwikkeling niet halen, waar kan het eventueel fout zijn

gegaan, wat kan ik c.q. de gemeente doen om het gestelde doel alsnog te bereiken. Van wezenlijk belang is daarbij natuurlijk ook de doelen in overleg met partners vast te stellen: de gemeente opereert niet alleen, maar in een maatschappelijk krachtenveld en dient inzicht te hebben in wie welke bijdrage kan leveren aan welk doel.

Kortom: werken met meetbare doelstellingen is geen exacte wetenschap, maar een bereidheid om vooraf na te denken over wat en waarom en om achteraf je handelen ter discussie te durven stellen en met een open blik naar verbetering te zoeken.

We hopen dat deze handleiding nuttige en stimulerende hulp biedt bij het formuleren van meetbare doelstellingen. Tips en aanvullingen voor een eventuele volgende versie zijn van harte welkom!

Marineke Monbredau  
afdelingshoofd Bestuursinformatie



## **Wat vind je waar in deze handleiding?**

1	Ter inleiding: wat is de zin van meetbare doelstellingen? .....	7
2	Welke begrippen kunnen we het beste hanteren?.....	8
3	Wat zijn SMART-doelstellingen? .....	11
4	Hoe volgen we de doelstelling? .....	15
5	Wat willen we meten?.....	17
6	Hoeveel doelstellingen stellen we op? .....	21
7	Tot slot: hoe kan BI adviseren over meetbare doelstellingen? .....	22





## **1 Ter inleiding: wat is de zin van meetbare doelstellingen?**

Steeds meer komt het formuleren van meetbare doelstellingen in zwang. De gemeente werkt op verschillende fronten hard aan het formuleren ervan, bijvoorbeeld in het kader van het grotestedenbeleid, het stadsveiligheidsplan en de wijkprogramma's. In de programmabegroting maken College en Raad afspraken op basis van meetbare doelstellingen. De populariteit van meetbare doelstellingen is te danken aan de volgende voordelen die ze kunnen bieden:

1. Ze maken het beleid toetsbaar: ze zijn een instrument om te meten of de met het beleid nagestreefde doelen werkelijk worden gehaald.
2. Ze hebben een motiverende functie; ze dwingen tot het maken van keuzes en geven de organisatie een gezamenlijk doel om aan te werken en kunnen zo ook draagvlak voor het beleid creëren.
3. Ze bieden de mogelijkheid achteraf 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 daarwerkkelijk hebben gedaan en of we de beoogde resultaten hebben bereikt.

In deze handleiding geven we een aantal vuistregels die van nut kunnen zijn bij het opstellen van meetbare doelen. Dit lijkt ons nuttig, omdat blijkt dat iedereen weer een andere benadering en formulering kiest, hetgeen tot verwarring leidt. Er zijn momenteel namelijk tal van begrippen in omloop –indicatoren, meetbare doelstellingen, streefwaarden, maatstaven, normen etc.– die allemaal door elkaar gebruikt worden. Ook wordt er voor allerlei soorten doelstellingen gekozen, zonder dat helder is nagedacht wat de voor- en nadelen van verschillende vormen zijn. Bovendien blijken doelstellingen vaak niet meetbaar gemaakt. In andere gevallen zijn aan de algemene doelstellingen weliswaar meetbare doelstellingen gekoppeld, maar is de onderlinge relatie niet helder.

Achtereenvolgens zullen we ingaan op de volgende onderwerpen:

- Welke begrippen kunnen we 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 outcome-indicatoren? Wat zijn de voor- en nadelen van de verschillende types?
- Hoeveel doelstellingen moet je formuleren?

## 2 Welke begrippen kunnen we het beste hanteren?

Om begripsverwarring te voorkomen, is het verstandig consequent voor een bepaalde terminologie te kiezen. We adviseren de volgende vier begrippen te gebruiken, en andere termen dus niet langer te hanteren.

- **Algemene doelstellingen.** Deze geven in kwalitatieve zin aan wat de belangrijkste door de gemeente nagestreefde doelen zijn op het voorliggende 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. N.B. Eventueel kan deze vertaling geschieden via een tussenlaag van niet gekwantificeerde subdoelen.
- **Indicatoren.** In een meetbare doelstelling is 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.



N.B. Het is 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.

40  
—  
—  
—  
—  
—  
—  
30  
—  
—  
—  
—  
—  
—  
20  
—  
—  
—  
—  
—  
—  
10  
—  
—  
—  
—  
—  
—  
0

---

### **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 en 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!

---



### 3 Wat zijn SMART-doelstellingen?

Hoe formuleer je een meetbare doelstelling, aan welke eisen dient deze te voldoen? Een veel gebruikt hulpmiddel bij het meetbaar 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 specifieker het beoogde resultaat is verwoord, hoe makkelijker het wordt om de benodigde gegevens te verzamelen om achteraf het succes van het beleid te bepalen.

40  
30  
20  
10  
0

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

*Het aantal geregistreerde misdrijven in de **stad Utrecht** moet in 2004 gedaald zijn tot 108 delicten per 1000 inwoners + arbeidsplaatsen.*

#### **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.

---

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

30 Bij gebrek aan beter wordt in de GSB-monitor uitkeringsonafhankelijkheid (bijstand en WAO) gekozen als indicator voor de ontwikkelingen in het cluster Zorg. De uitkeringen worden dan gezien als het vangnet en ontwikkelingen in langdurige uitkeringsafhankelijkheid geven 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) 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.

40 Onderstaande meetbare doelstelling is meetbaar omdat ze een  
30 indicator (het aantal geregistreerde misdrijven per 1000 inwoners +  
20 arbeidsplaatsen) en een streefwaarde (108) bevat.  
10 *Het aantal geregistreerde misdrijven in de stad Utrecht moet in  
0 2004 gedaald zijn tot **108 delicten per 1000 inwoners +  
arbeidsplaatsen.***

### **A=aanvaardbaar/afgesproken**

Een doelstelling kan als een afspraak beschouwd worden tussen verschillende belanghebbende partijen en partners. 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, het draagvlak voor de doelstelling niet bestaat, dan is de kans dat die gerealiseerd wordt gering.

Voorwaarde voor een goede doelstelling is dus draagvlak, en andersom kan een goede doelstelling draagvlak creëren.

Verskillende 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 financiële kaders en met betrekking tot de burger aan aansluiting bij diens prioriteiten.

40  
30  
20  
10  
o

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 misdrijven in de stad Utrecht moet in 2004 gedaald zijn tot 108 delicten per 1000 inwoners + arbeidsplaatsen.*

### **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.

40  
30  
20  
10  
o

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

*Het aantal geregistreerde misdrijven in de stad Utrecht moet in 2004 gedaald zijn tot 108 delicten per 1000 inwoners + arbeidsplaatsen.*

## T=tijdgebonden

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

40  
30  
20  
10  
0

Onderstaande meetbare doelstelling is tijdgebonden omdat deze aangeeft wanneer het doel gehaald moet zijn, namelijk in 2004. *Het aantal geregistreerde misdrijven in de stad Utrecht moet **in 2004** gedaald zijn tot 108 delicten per 1000 inwoners + arbeidsplaatsen.*

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.

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

---

40  
30  
20  
10  
0

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

In het Jaarboek GSB 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.

---



## 4 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:

1. Wordt de benodigde informatie momenteel al bijgehouden?
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?
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?

### 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 enquête Leefbaarheid en Veiligheid als indicator nemen, dan moeten we ons realiseren dat deze enquête 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 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.

---

40  
—  
—  
—  
—  
30  
—  
—  
—  
—  
20  
—  
—  
—  
—  
10  
—  
—  
—  
—  
0

In de jaarrekening zal verslag worden 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 de benodigde gegevens verzamelen. 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 moeten zelf budget vinden voor deze eventuele kosten!

---

## 5 Wat willen we meten?

Niet alleen moet een doelstelling meetbaar zijn, ook moet er goed nagedacht zijn wat we eigenlijk willen meten. Een essentiële vraag daarbij is:

*Willen we meten welke productie de organisatie levert (output) of willen we meten of maatschappelijke effecten optreden dankzij het gevoerde beleid (outcome)?*

Output-doelstellingen 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.

20  
—  
—  
—  
10  
—  
—  
0

Een voorbeeld van een output-doelstelling: *Het aantal veeguren dat in de wijken gemaakt wordt is in 2004 met 2% gestegen ten opzichte van 2000.*

Outcome-doelstellingen zijn doelstellingen op het gebied van de maatschappelijke effecten die je wilt bereiken. Het voordeel hiervan is dat je gaat meten of je beleid het gewenste effect heeft gehad.

20  
10  
0

Een voorbeeld van een outcome-doelstelling: *Het rapportcijfer dat de Utrechtse bevolking geeft voor 'onderhoud openbare ruimte' is in 2004 gestegen tot een 6,4.*

Het nadeel van een outcome-doelstelling, en tevens het grote verschil met output-doelstellingen, 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.

---

40  
30  
20  
10  
0

**Nadere toelichting op mitsen en maren outcome-doelstellingen**

Van alle kanten wordt er gewezen op de problemen met outcome- of effect-doelstellingen. In *Heeft beleid effect?* van het ministerie van Financiën is te lezen: 'Goede effect-indicatoren 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 verstorende invloeden, dat het bijzonder moeilijk is om effecten te voorspellen en te verklaren.' Ook in het kader van het grotestedenbeleid worden dergelijke bezwaren tegen outcome-doelstellingen ingebracht. In het '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 outcome-indicatoren (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.'

---

## **Outcome-doelstellingen: lastig maar niet onmogelijk en tegelijkertijd noodzakelijk**

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

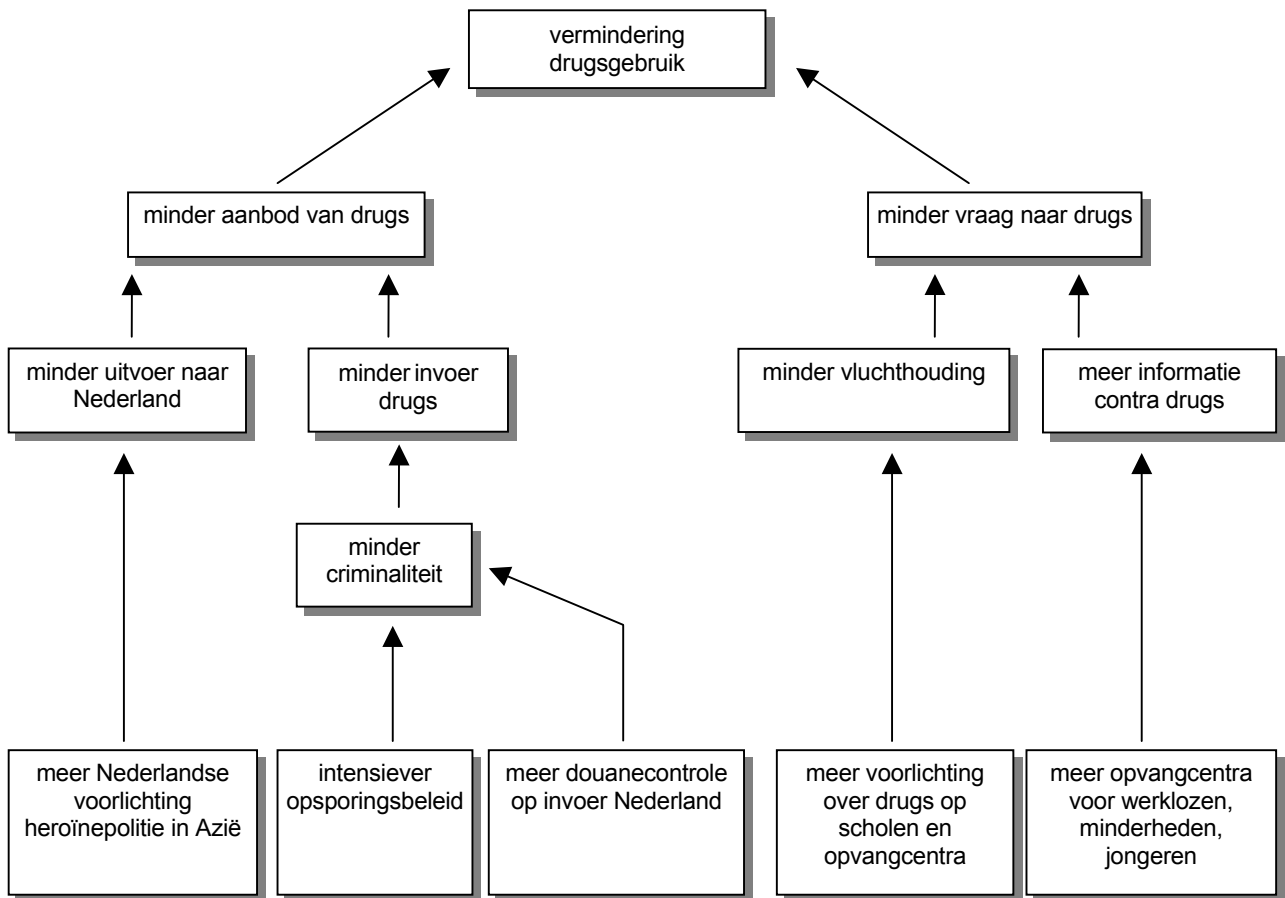
Bovendien betekent het niet dat omdat deze relatie moeilijk te leggen is, het onmogelijk is. In het licht hiervan is het van belang om bij het maken van een outcome-doelstelling de relatie die we verwachten tussen het gevoerde beleid en het beoogde effect, plausibel te maken. Het plausibel maken kan bijvoorbeeld via een doelboomanalyse.

### *De doelboomanalyse*

In een zogeheten 'doelboom' wordt een specifiek beleid uiteengehaald in activiteiten, tussendoelen en einddoelen. Een doelboom expliciteert hoe het beleid in elkaar zit, waarom we verwachten dat het ingezette beleidsinstrument tot het verwachte maatschappelijke effect zal leiden.

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

Een eenvoudige doelboom voor het nationale drugsbeleid is bijvoorbeeld:



Dit model geeft schematisch het beleid weer. De gedachte is dat het drugsgebruik verminderd kan worden door zowel aan de vraag- als aan de aanbodkant maatregelen te nemen. Vervolgens wordt bedacht hoe zowel vraag als aanbod verminderd kan worden en daarvoor worden verschillende maatregelen genomen. Nu we dit schema hebben, kunnen we de gelegde relaties kritisch tegen het licht houden. Is er bijvoorbeeld bewijsmateriaal voor de stelling dat meer opvang voor kwetsbare groepen leidt tot minder vluchtgedrag in drugsgebruik? Valt er uit nationaal of internationaal onderzoek inderdaad op te maken dat hoe meer opvang, hoe minder drugsgebruik? En blijkt uit onderzoek dat voorlichting op scholen effect heeft? Als we bewijs voor deze relaties kunnen vinden, dan hebben we ondersteuning voor ons beleid en voor de stelling dat ons beleid kan bijdragen aan het bereiken van het gestelde doel.

### *Eindconclusie: output én outcomedoelstellingen*

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



*Het is wenselijk zowel output- als outcome-doelen 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 outcome-doelstellingen te formuleren. Wanneer we deze formuleren is het wel zaak heel 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.*



In het kader van de programmabegroting passen de outcome-doelstellingen logisch in de paragraaf 'Wat willen we bereiken', de output-doelstellingen in de paragraaf 'wat gaan we ervoor doen'.



## **6 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. Aan de ene kant bestaat er terecht 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.

De gulden middenweg is uiteindelijk zoals zo vaak de beste. Formuleer in elk geval zowel output- als outcome-doelstellingen. Probeer daartoe in

kaart te brengen wat de belangrijkste prestaties zijn die op een bepaald beleidsterrein geleverd moeten worden, en formuleer daar een output-doelstelling over. Tracht tevens de meest cruciale maatschappelijke doelen in kaart te brengen, en formuleer die in een outcome-doelstelling.

Probeer in elk geval 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. Selecteer daarom streng wat echt wezenlijk is!



## **7 Tot slot: hoe kan BI adviseren over meetbare doelstellingen?**

Er komt dus 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, en het scheppen van de mogelijkheid rekenschap af te leggen over het gevoerde beleid.

Deze handleiding kan ondersteuning bieden bij het formuleren van doordachte doelstellingen. Wie advies wil over meetbare doelstellingen, kan zich altijd tot Bestuursinformatie wenden. Dit advies kan vorm krijgen op verschillende terreinen:

- Advies bij het maken van SMART-doelstellingen.
- Advies over 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.



