

Hebben we bereikt, wat we hadden bedoeld?

Een beknopte handreiking over doelen en indicatoren

"Would you tell me, please, which way I ought to go from here?"

"That depends a good deal on where you want to get to," said the Cheshire Cat.

"I don't much care where" said Alice.

"Then it doesn't matter which way you go," said the Cat.

LEWIS CARROLL, Alice's Adventures in Wonderland

Meten is weten?

"Het meten van prestaties zouden we op dezelfde manier kunnen omschrijven als bovenstaande zoektocht van Alice in Wonderland. Wat moet ik meten? Dat hangt er vanaf wat je ermee wilt. Kijken we naar de hoeveelheid monitors, dan lijkt het alsof men veel meet zonder te weten waarheen men wil."

Dit citaat uit het rapport '**10 voor meten, 5 voor gebruik**' van de stichting Rekenschap geeft de kern aan van het probleem dat voor veel organisaties geldt. Daarop vormt onze provincie geen uitzondering.

Doelen en indicatoren genoeg, maar geven ze ook richting?, resp. geven ze ook informatie over hoe goed we het doen?

Het kritische rapport van de Randstedelijke Rekenkamer over de jaarstukken 2005 was voor PS de aanleiding om te besluiten tot een discussie over doelen en indicatoren tijdens de commissievergaderingen van juni. Om ter ondersteuning van deze discussie te zorgen voor een eenduidig begrippenkader, wordt in deze notitie enige informatie gegeven over de begrippen doelen en indicatoren, het verschil tussen outcome en output.

Relatie met dualisme

In de duale verhoudingen hebben Provinciale Staten als volksvertegenwoordiging de kaderstellende en controlerende rol. Om ze beter in staat te stellen die rollen te vervullen is de regelgeving aangepast. Dat leidde ondermeer tot invoering in 2004 van het Besluit Begroting en Verantwoording (BBV), waarmee wordt beoogd de begroting, jaarrekening en het jaarverslag tot echte sturingsinstrumenten te maken. Om dit te bereiken is de invalshoek verbreed en is het financiële aspect ingekaderd in een beleidsmatige context. Dat is gestructureerd via de '3 W's' (Wat willen we bereiken, Wat gaan we daarvoor doen en Wat mag het kosten). Om de beleidsdoelen evalueerbaar te kunnen maken is het nodig dat ze worden geëxpliciteerd in concrete en meetbare doelen. Voor meer uitvoerende taken is dat relatief eenvoudig te realiseren. Een provincie heeft echter meer te maken met beleidsprestaties, waarvoor het formuleren van concrete en meetbare doelen heel wat lastiger is.

Doelen

Doelen moeten het vertrekpunt zijn voor het opstellen van de programma's. Zij geven aan wat Provinciale Staten willen bereiken met een bepaald programma.

Idealiter worden hieraan ook *prestatie-indicatoren* gekoppeld. Een prestatie-indicator is een meetbare grootte die informatie geeft over het functioneren van een bepaald proces en de mate waarin gestelde doelen worden bereikt.

Het doel beschrijft dus wat we willen, de indicator geeft aan waaraan we meten of dat gestelde doel is bereikt.

Een voorbeeld: Bij een doel als een betere doorstroming van het verkeer in de provincie passen prestatie-indicatoren als het aantal files en de gemiddelde reistijd op enkele gedefinieerde trajecten.

Prestatie-indicatoren

Prestatie-indicatoren zijn de meeteenheid voor het bepalen van de mate waarin een gewenst doel is bereikt. Het is mogelijk om meerdere prestatie-indicatoren te formuleren per gesteld doel, bij voorkeur

vanuit de verschillende invalshoeken Kwaliteit (eigenschappen), Kwantiteit (hoeveelheid) en Tijd. Dit verhoogt de betrouwbaarheid van de meting.

De prestatie-indicatoren moeten passen bij het besturingsniveau om hanteerbaar te zijn qua aantal.

Een valkuil bij indicatoren is dat ofwel wordt gekozen voor zaken die de kern weergeven maar die niet objectief kunnen worden gemeten (betrouwbaarheid, empathie, toegankelijkheid, klanttevredenheid), ofwel wordt gekozen voor zaken die goed en objectief meetbaar zijn, maar die niet bepalend zijn voor de mate waarin een bepaalde doelstelling is gerealiseerd. Voorbeeld: aantal bezochte vergaderingen, aantal geproduceerde nota's.

Een prestatie-indicator is geen doel op zich en tellen is iets anders dan besturen ("we need to measure not to count"). Prestatie-indicatoren zijn geschikt voor sturing als ze valide, betrouwbaar en relevant zijn.

- Validiteit; een prestatie-indicator heet valide, als hij daadwerkelijk een beeld geeft van de realiteit die hij wordt verondersteld te meten (meet ik wel wat ik denk te meten?). Dit speelt vooral bij indirecte metingen.
- Betrouwbaarheid; een prestatie-indicator heet betrouwbaar, als er voldoende garanties zijn dat nauwkeurig en objectief is gemeten (kon ik te weten komen wat ik nu denk te weten?).
- Relevantie; een prestatie-indicator heet relevant als hij een antwoord geeft op een sturingsvraag en tijdig beschikbaar is (heb ik er nu iets aan?).

Output en outcome

Bij de doelen en indicatoren kan een onderscheid worden gemaakt tussen output en outcome. Kort gezegd is het verschil dat output is wat je produceert en outcome het (maatschappelijk) effect daarvan is.

Output

Bij output gaat het om de concrete activiteiten die je als organisatie verricht. Deze kunnen doorgaans wel meetbaar worden gemaakt. Het gaat dan bijvoorbeeld om het aantal verstrekte vergunningen of subsidies, het aantal km aangelegde weg, fietspaden, vaarwegen, het aantal ha aangelegd of onderhouden groen, etc.

Lastig onderdeel bij output is meestal het geformuleerde beleid, maar ook beleidsnota's zijn te tellen, de vraag is hier echter al snel wat de meerwaarde van zo'n getal is.

Kenmerkend voor output-indicatoren is dat je die als output producerende organisatie zelf kunt bepalen, meten, beïnvloeden en beoordelen. Om te kunnen sturen op prestaties is het meten van output onmisbaar.

Outcome

Naast output is echter ook outcome (het effect) van belang. De programmabegroting is daarvoor de basis. Het gaat hierbij om de maatschappelijke effecten die de provincie wil bereiken met de output die zij levert. Daarbij kan de provincie nog wel zelf het gewenste maatschappelijke effect formuleren; het oordeel of zij in haar opzet geslaagd is ligt echter bij degene op wie dat maatschappelijk effect van toepassing zou moeten zijn.

Het uiteindelijke doel van elke te leveren prestaties is - direct of indirect - de realisatie van een gewenst maatschappelijk effect. Het ideaaltype sturing is op die grond sturing op outcome.

Met de vergunningverlening en subsidievertrekking beoogt de provincie bijvoorbeeld om via andere maatschappelijke organisaties of overheden effecten te bereiken of activiteiten te stimuleren die leiden tot tevreden inwoners, ondernemers, etc. in de provincie. Met de aanleg en het onderhoud van wegen e.d. beoogt de provincie een goed ontsloten, makkelijk bereikbaar, etc. gebied te zijn. Met aanleg en onderhoud van groen, etc een aantrekkelijk recreatief gebied te zijn.

Om te weten of de provincie deze maatschappelijke effecten bereikt heeft kan zij dat niet anders meten dan het te vragen aan degenen voor wie het maatschappelijk effect bedoeld was. Het instrument hiervoor is te werken met enquêtes, klantenpanels etc. De vraagstelling hierbij is vaak: wat vindt u van, hoe oordeelt u over, etc. Meestal wordt er naar een cijfer gevraagd op een schaal van 1 tot 10, soms aangevuld met een onderbouwing. Hierbij moeten we ons wel realiseren dat wat je meet een perceptie is. Per definitie is dat een subjectieve beoordeling, die niet altijd een directe relatie heeft met de prestaties van de provincie en maar in beperkte mate kan worden beïnvloed. Hoe goed je het als provincie ook doet op bv het gebied van veiligheid, een gebeurtenis als de Enschedese

vuurwerkcramp zal ongetwijfeld ook bij de Flevolandse een negatief effect hebben op het veiligheidsgevoel.

In de praktijk laat het verband tussen de door de provincie geleverde prestaties en maatschappelijke effecten zich niet vaak eenvoudig vaststellen. Het meten van effecten bij lokale overheden staat nog in de kinderschoenen en een valkuil is de verzanding in een complex systeem.

Second best is prestatie meting op basis van kwantitatieve en kwalitatieve output-indicatoren.

Voor overheidsorganisaties is het in de praktijk eenvoudiger om outputdoelen te specificeren, omdat output relevanter is dan input en throughput en omdat de specificatie van outcome meestal illusoir is.

Daarbij is het van groot belang om een gezond evenwicht tussen bruikbare sturingsinformatie en beperkte administratieve lasten te bewaren. Vaak geldt daarbij: 'less is more'.