

SAMENVATTING

Vooruitkijken & terugblikken Over kwaliteit van beleid en meten van resultaten

De Rekenkamer Metropool Amsterdam bestaat tien jaar. Dit moment hebben we aangegrepen om terug te blikken en vooruit te kijken op basis van tien jaar onderzoekservaring. Terugkijkend valt op dat we sommige aanbevelingen vaak opnieuw doen. Om beter lessen te kunnen trekken uit onze onderzoeken zijn we op zoek gegaan naar de redenen waarom zaken hardnekkig verkeerd blijven gaan.

In het samenspel van context, techniek en houding zien wij verklaringen voor de moeilijkheden bij het vooruit- en terugkijken. Dit wordt geïllustreerd met een waaier aan voorbeelden geordend in aansprekende thema's. Om een indruk te krijgen van de inhoud van het boek lopen we de verschillende thema's langs.

Vooruitkijken &

Bij het maken van beleid, het opstellen van de begroting of het smeden van nieuwe plannen kijkt een gemeente vooruit. Er wordt geprobeerd een goede inschatting te maken van wat in de toekomst nodig is en wat de gemeente daaraan kan bijdragen. Dat gaat niet vanzelf. Dit laten we zien aan de hand van zeven thema's.

thema 1: vastlopen op onzekerheden

De gemeente heeft vaak te maken met beleidsterreinen die veel onzekerheid kennen. Daar kunnen beleidsmakers in vastlopen. In ons onderzoek zien we dat vaagheid in het beleid daar vaak een gevolg van is. Dat is begrijpelijk want er is nu eenmaal geen glazen bol voorhanden die aan die onzekerheid een einde kan maken. Vaagheid en het niet expliciteren van de bedoelingen van beleid, zijn geen goede manieren om vooruit te kijken. We pleiten voor beter inzicht in de onzekerheden om op basis daarvan een bewuste keuze te maken voor een strategie om met die onzekerheden om te gaan. Daardoor kan het beleid aan concreetheid winnen.



thema 2: grenzen aan gemeentelijk kunnen

De gemeente wil veel, maar heeft lang niet op alle beleidsterreinen daarvoor de bevoegdheden. En ook waar zij wel bevoegdheden heeft zal de gemeente in onze complexe samenleving met partners moeten optrekken om succes te kunnen hebben. In onze onderzoeken zien we dat er bij het vormgeven van beleid het nodige mis gaat. Het kan beter als de gemeente zich realiseert wat de concrete situatie is waarin ze moet opereren. Vaak moet via regie invulling worden gegeven aan de gemeentelijke inbreng. Maar is er vrijheid om zelf een eigen beleidskader vast te stellen? Zijn er mogelijkheden om medewerking af te dwingen? Pas als de situatie op die punten helder is, kan de gemeente bepalen wat voor soort regisseur zij wil en kan zijn.

thema 3: streven naar perfectie

Streven naar perfectie kan verlamdend werken en meer problemen oproepen dan het oplost. De perfecte begroting of het perfecte beleidsplan bestaat niet en het streven hiernaar kan leiden tot onleesbare plannen of plannen die nooit afkomen. De ontmoedigende besef dat perfectie nooit haalbaar is, kan er echter toe leiden dat er in het geheel geen energie meer wordt gestoken in het systematisch nadenken over beleid. Ook dit is contraproductief, bijvoorbeeld wanneer onrealistische ambities worden nagestreefd en bruikbare alternatieven over het hoofd worden gezien. Beschouw het perfecte model daarom niet als het doel, maar als een hulpmiddel om op systematische wijze beleid vorm te geven.

thema 4: gebrek aan samenhang

Sommige beleidsplannen vertonen een gebrek aan samenhang. Dat kan zich uiten in een onsamenhangend ontwerp, weinig aandacht voor de relatie met andere beleidsterreinen of weinig aandacht voor de relatie met het beleid van anderen (stadsdelen en centrale stad). Samenhang kan bereikt worden door een betere samenwerking. Het tegengaan van organisatorisch versnippering is een belangrijk middel om die samenwerking te bevorderen.

thema 5: automatische piloot

Bij routinematige taken van de gemeente ontbreekt het vaak aan blijvende bestuurlijke aandacht. Dat kan zorgen voor een organisatie die teveel op de automatische piloot opereert. Vaste routines zijn niet altijd fout. In ons onderzoek zie we echter voorbeelden waarbij het veranderen van de wijze van werken voor de hand ligt. En toch gebeurt het niet. Om de organisatie meer alert en bereid te maken om tijdig te veranderen, is allereerst inzicht bij de medewerkers nodig is de kwaliteitseisen die aan het werk worden gesteld. Daarnaast moet gewerkt worden aan een cultuur die gericht is op willen leren.

thema 6: kuddegedrag

Bij de vormgeving van beleid wordt door de gemeente regelmatig aangesloten bij *best practices* en bestaande goede ideeën. Dat is natuurlijk verstandig maar het levert toch vaak minder op dan gehoopt. Dat komt omdat men zich niet realiseert dat het oppikken van een idee pas het begin is van een traject. Pas als de *best practices* worden

begrepen, zijn aangepast aan de lokale context en verwachtingen over de te bereiken resultaten en te leveren prestaties helder en concreet zijn uitgewerkt, is er kans op een succesvolle invoering.

thema 7: volle kracht vooruit

Gewoon maar beginnen met iets zonder goed voor je uit te kijken heeft aantrekkelijke kanten. Het straalt daadkracht uit, is overzichtelijk en heeft een duidelijk begin en eind. Maar het kan ook leiden tot een stapeling van activiteiten, waar steeds het wiel opnieuw wordt uitgevonden en oudere kennis niet wordt benut. En dus tot weggegooid geld. Het is verstandiger om bij het begin goed na te denken en bijvoorbeeld na te gaan of het niet mogelijk is om de bestaande activiteiten te verbeteren.

..... terugblikken

Door te evalueren, monitoren of verantwoording af te leggen over gevoerd beleid in de jaarrekening kijkt een gemeente terug. Er wordt geprobeerd een zo helder mogelijk beeld te schetsen van de geleverde prestaties en behaalde resultaten. Dit maakt het mogelijk lessen te trekken voor de toekomst. Toch lukt het niet altijd om goed terug te kijken. Met zeven thema's laten we zien waarom dit moeilijk is.

thema 8: vertekend beeld

Om informatie van waarde te laten zijn, moet die informatie er op tijd zijn, maar ook betrouwbaar. Twee aspecten die soms moeilijk met elkaar zijn te verenigen. Vaak wordt dan de keuze gemaakt om met minder betrouwbare informatie genoegen te nemen die wél op tijd beschikbaar is voor de besluitvorming. Bij zo'n keuze kunnen besluiten worden genomen op basis van een vertekend beeld. Wellicht begrijpelijk, gezien het voorliggende dilemma. Maar bij informatie die essentieel is voor een beslissing toch niet wenselijk. De vraag of beslismomenten niet zodanig kunnen worden gepland dat er voldoende tijd is voor het opleveren van betrouwbare informatie, moet misschien vaker expliciet op tafel komen.

thema 9: geheugenverlies

Terugkijken is moeilijk als het geheugen niet meewerkt. Ook bij de gemeentelijke organisatie komt het voor dat het geheugen tekort schiet. Kennis van operationele activiteiten, langlopende afspraken of processen is dan verdwenen (of dreigt te verdwijnen). Geheugenverlies is kostbaar; kennis moet opnieuw worden opgedaan en in de tussentijd worden gemeentelijke taken mogelijk niet op de meest efficiënte wijze uitgevoerd. Organisatorische veranderingen zijn enerzijds essentieel als stimulans voor nieuwe ideeën en kennis, anderzijds leiden veranderingen tot personeelsverloop en verstoringen van informele informatienetwerken binnen de gemeentelijke organisatie waardoor kennis verloren gaat. Het veranderen van de organisatie is daarmee een instrument dat het beste met mate ingezet kan worden.

thema 10: overal en nergens

Belangrijke informatie moet soms overal en nergens vandaan komen. Dat is verklaarbaar als de gevraagde informatie nodig is voor ingewikkelde en onverwachte vraagstukken. Dan is improvisatie noodzakelijk. Voor informatie over meer routinematige activiteiten van de gemeente zou daarentegen geen improvisatie nodig moeten zijn. Het gebruik van vaste, formele structuren voor de informatievoorziening is dan goedkoper en sneller. Met meer oog voor de routines kunnen de mogelijkheden om op deze gestructureerde manier de informatiestromen te organiseren beter in beeld worden gebracht. Omgekeerd kan dan ook worden voorkomen dat veel energie wordt gestoken in het standaard verzamelen van informatie die in de toekomst waarschijnlijk niet relevant is.

thema 11: ontoegankelijke externe informatie

Het blijft natuurlijk altijd lastig als je als gemeente afhankelijk bent van externe partners voor de levering van adequate cijfers waarmee het succes van het beleid kan worden vastgesteld. Problemen komen pas aan het eind bij evaluaties of bij ons onderzoek aan het licht en leiden dan vrijwel per definitie tot de conclusie dat niet kan worden vastgesteld of beleid effectief is. Het zou goed zijn als bij formulering van het beleid in kaart wordt gebracht welke informatie nodig is van externe partijen om effectiviteit vast te kunnen stellen en hierover vroegtijdig met deze partijen heldere afspraken te maken.

thema 12: onduidelijke verantwoordelijkheden

Het is lastig terugkijken als niet duidelijk is wie er terug moet kijken. Gebrekkige uitvoering of het nalaten van monitoren van de uitvoering van beleid zijn het gevolg. Verantwoordelijkheden zijn vaker duidelijk als er een behoefte bestaat om maatschappelijk verantwoording af te leggen, het probleem helder gedefinieerd is en er een innerlijke bereidheid en wil bestaat om er daadwerkelijk iets van te maken. Dat is geen gemakkelijke klus: het helder verdelen van verantwoordelijkheden wordt wel één van de grootste uitdaging van de bestuurskunde genoemd.

thema 13: overvloed aan informatie

Ondanks een overvloed aan informatie is het vaak moeilijk om een helder beeld te krijgen van het functioneren van de gemeente. Hoewel begrijpelijk, leidt de wens om zoveel mogelijk informatie in één keer te krijgen (of te verstrekken) er juist toe dat het zicht op de essentie verloren gaat en het niet of slechts met veel moeite mogelijk is om terug te kijken. De vraag is hoe alle relevante informatie over de gemeente verstrekt kan worden zonder dat deze overvloed aan informatie ontstaat. Door de informatie toe te spitsen op wat volgens de gemeente essentieel is en daarnaast aanvullende informatie eenvoudig beschikbaar en vindbaar te maken, wordt de informatiestroom beter behapbaar.

thema 14: stoffig verleden

Telkens weer blijkt dat het in de gemeente niet vanzelfsprekend is om terug te kijken naar wat er van het beleid terecht is gekomen. Bij een groot deel van onze onderzoeken dringen wij dan ook aan op betere registraties, meer monitoring en het houden van evaluaties. Door de weinige aandacht voor het verleden verstoft waardevolle kennis en wordt het steeds moeilijker om deze kennis te achterhalen. Omgekeerd kan meer en gestructureerd terugkijken er aan bijdragen dat het steeds eenvoudiger wordt om de kennis uit het verleden te benutten. De gemeentepolitiek kan door zich vaker meer bewust te richten op het verleden, bevorderen dat de ambtelijke organisatie de meerwaarde ziet van vaker terugkijken.

Consequente openheid

Dit boek is een pleidooi voor openheid en transparantie bij gemeenten, want alleen dan worden de prestaties beter.

De openheid gaat alleen werken als iedereen accepteert dat de gemeente in een complexe omgeving opereert, vol met onzekerheden. In zo'n gemeente krijgen twijfels bij het maken van plannen en beleid een explicietere rol. Fouten worden verbeterpunten en onzekerheden een onderdeel van een bewuste en transparante besluitvorming. Vooruitkijken zal in zo'n omgeving nooit een perfect plan opleveren en het is dus logisch dat er wel eens iets mis gaat. Terugblikken is nodig om van fouten te leren zonder dat het altijd tot een afrekening moet leiden.

Wilt u dit boek bestellen dan kunt u een e-mail te sturen aan

symposium@rekenkamer.amsterdam.nl.

Wij vragen een bijdrage van € 5 per exemplaar. Dit geldt zolang de voorraad strekt.

Wilt u het boek voor onderwijsdoeleinden of als cursusmateriaal gebruiken dan vragen wij u daarover een e-mail te sturen om te overleggen over de mogelijkheden.