



Navolgbaarheid coalitieakkoord

Nota van Bevindingen

4 oktober 2018

Zaaknummer: 273031

1 Inleiding

Aanleiding, doel en opzet van het onderzoek

Na de gemeenteraadsverkiezingen in maart 2018 hebben de fracties GroenLinks, VVD, D66 en PvdA in Arnhem gezamenlijk een nieuw College van B&W gevormd. Op 25 mei presenteerden deze fracties het coalitieakkoord 2018-2022. In de totstandkoming hebben de coalitiepartijen met de andere raadsfracties, maatschappelijke organisaties en burgers overlegd om te komen tot een breed gesteund coalitieakkoord 2018-2022. Op 30 mei 2018 is het nieuwe coalitieakkoord besproken in de Arnhemse raad.

De Rekenkamer Arnhem heeft besloten dat zij voor de raad aanbevelingen wil opstellen over het coalitieakkoord. Deze aanbevelingen gaan over de navolgbaarheid van de geformuleerde doelen in het coalitieakkoord en de mogelijke weergave van resultaten gaande de tijd. Als strategisch adviseur van de raad en werkend vanuit een burgergeoriënteerde houding wil de Rekenkamer bijdragen aan de kaderstellende en controlerende rol van de raad. Een advies over het goed en transparant kunnen volgen van de geformuleerde doelen in het coalitieakkoord, de concreetheid hiervan en de mogelijke toetsing van resultaten ligt in lijn met de uitgangspunten van de Rekenkamer. Ook ligt een dergelijk onderzoek goed in lijn met het momenteel lopende rekenkameronderzoek naar de rol van de raad in netwerksturing en het voorgenomen onderzoek naar informatiepositie van de raad in de P&C-cyclus.

In het nu nog lopende onderzoek naar de rol van de raad in netwerksturing wordt uiteengezet dat in geval van netwerksturing geen sprake kan zijn van door de raad opgelegde kaders bestaand uit meetbare output, taakstellende budgetten of SMART-afspraken. In geval van netwerksturing zullen de kaders dynamisch moeten zijn en in samenspraak met de netwerkpartners opgesteld. Het is belangrijk voor de raad om expliciet te besluiten dat een opgave samen met netwerkpartners wordt uitgevoerd en duidelijke afspraken te maken over onder andere de informatievoorziening van het netwerk aan de raad. Idealiter wordt in het collegeakkoord geduid welke opgaven met andere partijen worden opgepakt en hoe en wanneer de raad geïnformeerd wordt.

In het onderzoek naar de informatiepositie van raad wil de Rekenkamer de planning en control documenten (Begroting-jaarverslag en tussentijdse rapportages) onderzoeken en de mate waarin de raad aan de hand van deze informatie kan sturen op financiën en indicatoren/beleidsresultaten. Idealiter geven de komende gemeentebegrotingen en jaarverslagen ook inzicht in de doelen uit het coalitieakkoord en in de voortgang van de realisatie van deze doelen.

Dit onderzoek is, zeker bij een breed gedragen coalitieakkoord, niet politiek van aard is. Het gaat meer om de vraag hoe de raad en de burgers het bereiken van geformuleerde doelen in het coalitieakkoord kunnen volgen, ongeacht wat de inhoud van de doelen is.

De Rekenkamer denkt dat een advies (door middel van een rekenkamerbrief) over het kunnen volgen van de doelen in het coalitieakkoord van toegevoegde waarde is voor de gemeenteraad. Daarnaast is het advies bedoeld als handreiking waar het stadsbestuur zijn voordeel mee kan doen richting het zichtbaarder maken van zijn bestuursambities en doelstellingen aan burgers, belangenorganisaties, instellingen en bedrijven. Het gaat er immers niet alleen om dat de raad ziet wat er bereikt wordt, maar ook om de maatschappelijke effecten van het beleid voor de stad en dat de burgers goed kunnen zien wat er bereikt wordt.

Vraagstelling van het onderzoek

In dit onderzoek staan de volgende onderzoeks- en deelvragen centraal:

‘In hoeverre zijn de geformuleerde doelen in het coalitieakkoord concreet en transparant, toetsbaar en / of in hoeverre is duidelijk dat de opgave middels netwerksturing gerealiseerd wordt? Op welke wijze is dit verwerkt in de begroting 2019?’

Onderzoeksvragen:

1. Welke doelstellingen staan beschreven in het coalitieakkoord?
2. In hoeverre zijn de doelen in het coalitieakkoord concreet en meetbaar beschreven? Of in hoeverre is inzichtelijk gemaakt dat het om een opgave gaat die middels netwerksturing zal worden gerealiseerd?
3. In hoeverre zijn de doelen vertaald in concrete, meetbare acties en is er budget gereserveerd? Of in hoeverre is duidelijk hoe de raad in geval van netwerksturing zal worden geïnformeerd en in staat wordt gesteld om te controleren?
4. In hoeverre bevat de Begroting 2019 de doelen van het coalitieakkoord en kan het Jaarverslag 2019 licht op de realisatie van de doelen werpen?
5. Welke informatie heeft de raad nodig om inzicht te hebben in de voortgang van en de realisatie van de gestelde doelen van het coalitieakkoord?
6. Welke informatie is nodig om uitspraken te doen over effecten voor de stad van de doelen in het coalitieakkoord (outcome)?

Methoden en afbakening van het onderzoek

Om de bovengenoemde onderzoeksvragen te beantwoorden zijn de volgende activiteiten uitgevoerd (zie ook figuur 1):

1. Analyse van coalitieakkoord: doelen, verwachte prestaties, transparantie en meetbaarheid, onderbouwing door budget,
2. Analyse van de Begroting 2019, de doelen en de mogelijkheden om resultaten weer te geven in het jaarverslag. In hoeverre is het mogelijk om het bereiken van de doelen te volgen aan de hand van begroting-jaarverslag.
3. Inzichten uit eerdere onderzoeken in den lande naar coalitieakkoorden en meetbare doelstellingen.
 - a. Voorbeelden waar dit al opgepakt is door college/raad/rekenkamer of PR/GR/provinciale rekenkamer.
 - b. Inzicht in proces, voordelen en nadelen ervan.



Figuur 1: het onderzoeksproces

Om de resultaten van deze analyse in het juiste perspectief te plaatsen, worden enkele kanttekeningen geplaatst. De eerste kanttekening is dat het coalitieakkoord een andere functie heeft dan de Meerjarenprogrammabegroting (MJPB). Het doel van het coalitieakkoord is het weergeven van de politieke agenda voor 2018-2022. De MJPB heeft als doel om de financiële huishouding van de gemeente Arnhem weer te geven. Dit is een fundamenteel verschil. Desondanks is het wenselijk om de financiële impact van de politieke doelen te kunnen herleiden in de MJPB. Door dit te doen wordt het coalitieakkoord met concrete doelen, budgetten en acties navolgbaar voor burgers en gemeenteraadsleden.

De tweede kanttekening is de huidige beleidsfase. De huidige periode is de fase vlak na de vorming van het coalitie en het coalitieakkoord. De gemeente Arnhem is in deze fase bezig met het oriënteren op beleid en de bijbehorende beleidsdoelen. De resultaten van deze analyse moeten dan ook bekeken worden vanuit het idee dat zij kunnen bijdragen aan het verscherpen van de al geformuleerde doelen, resultaten en acties.

Analyse

In onze analyse staan doel, resultaat en actie centraal staan. Het geheel van een geformuleerd doel, bijbehorende resultaten en acties noemen we een prestatieveld (zie figuur 2). Een geformuleerd doel doet een uitspraak over waar de coalitie over vier jaar zou willen staan. De doelstellingen zijn richtinggevend en bieden het kader waarin verdere uitwerking van acties plaatsvindt.

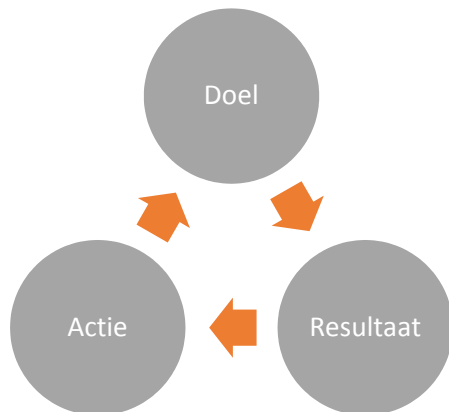
De geformuleerde resultaten zijn afgeleid van het doel en bepalen waarop gestuurd gaat worden. Aan de hand van de resultaten kan inzicht verkregen worden of de ontwikkelingen op koers liggen. De resultaten van alle inspanningen worden uitgedrukt in prestatie-indicatoren. De prestatie-indicator verwoordt op een toetsbare wijze hoe het doel in het coalitieakkoord tot stand komt. De prestatie in de indicator kan vier verschillende aspecten meten: kwaliteit, kwantiteit, tijd of offers. Hierbij is het belangrijk dat de indicator realistisch is en dat er eenduidigheid bestaat over de definitie. Door deze eenduidigheid is een onderlinge vergelijking mogelijk.

Belangrijke vragen over de basis van het resultaat kunnen zijn:

- Sluit de prestatie-indicator aan bij het doel in het coalitieakkoord?

- Meten we resultaten? Of zijn het inspanningsindicatoren?
- Ligt de indicator wel in de eigen invloedsfeer?
- Hebben we de juiste balans in de indicatoren om het doel in het coalitieakkoord te bereiken?
- Gaat het resultaat ook echt gemeten worden?

Acties vormen de kern in het bereiken van de resultaten en daarmee de geformuleerde doelen. Acties dienen dus bij te dragen aan het behalen van het doel. Om te weten of de acties het gewenste resultaat hebben is er een prestatie-indicator nodig. Deze indicatoren zijn daarmee richtinggevend, maar niet ambitiebepalend, de doelstellingen in het coalitieakkoord zijn dat wel.



Figuur 2: relatie van doel, resultaat en actie in een prestatieveld

In dit onderzoek hebben we het coalitieakkoord en de MJPB 2019-2022 geanalyseerd op de aanwezigheid van doelen, resultaten en acties, en hun onderlinge relatie. Tabel 1 is een fictief voorbeeld van een prestatieveld.

Doel 2022 (wat willen we bereiken)	Resultaat 2022 (wanneer zijn we tevreden)	Actie 2022 (wat gaan we doen)
Korte wachttijd senioren passende woning	Daling doorlooptijd (kwartaalmeting) in 2022 (30%)	1. Knelpunten inventariseren (Q4-2018) 2. Aanpak van concrete knelpunten (Q1-2019) 3. In samenspraak met belanghebbenden 'out-of-the-box'-oplossingen formuleren (Q2-2019) 4. Implementatie van oplossingen (Q3-2019) 5. Evaluatie van aanpak (Q2-2020) 6. Enzovoort...

Tabel 1: Voorbeeld van een prestatieveld

In dit voorbeeld van een prestatieveld is het beoogde doel een kortere wachttijd voor een seniorenwoning. Om dit doel te bereiken worden enkele acties uitgevoerd. Sommige acties hebben op korte termijn effect en anderen hebben een langere looptijd. Aan deze acties wordt een budget toegewezen. Hierdoor is het inzichtelijk welk budget wordt besteed aan de actie en daarmee ook aan het

achterliggende doel. Het resultaat van de acties wordt meerdere keren per jaar gemeten via een prestatie-indicator. Zo wordt het resultaat van een actie navolgbaar voor de gemeenteraad en burgers. Zij herleiden aan het resultaat of de afgesproken doelstellingen gehaald gaan worden binnen de afgesproken periode en budget.

Consistentie en samenhang tussen coalitieakkoord en MJPB

In de analyse van het coalitieakkoord en MJPB wordt onderscheid gemaakt tussen **consistentie** en **samenhang**. Consistentie is de doorvertaling van de doelen in het coalitieakkoord naar de MJPB. Dit is de directe vertaling van de thema's in het coalitieakkoord naar de MJPB. Hierbij kan de vraag gesteld worden 'komen alle prestatievelden uit het coalitieakkoord voor in de MJPB?'.

Samenhang is de horizontale afstemming tussen de beleidsdoelen in het coalitieakkoord en de acties in de MJPB. Samenhang is de onderlinge afstemming van beleid (beleidscoördinatie) en dit voorkomt 'dubbelwerk'. Dit kan bevraagd worden met: 'zijn de veranderopgaven die tot uiting komen binnen de verschillende domeinen navolgbaar?'. Een voorbeeld is het onderwerp burgerparticipatie. Dit onderwerp komt in het sociaal domein, de ruimtelijke ordening en het thema economie voor. Maar hoe kan de voortgang binnen het thema burgerparticipatie gevolgd worden? Welke resultaten zijn geformuleerd en welke acties worden georganiseerd om het thema binnen alle domeinen te versterken, vernieuwen of te verbeteren?

2 Bevindingen

In het onderstaande gaan we in op onze bevindingen. Eerst wordt kort aandacht besteed aan de Arnhemse doelenboom. Vervolgens komen per onderzoeksvraag de bevindingen aan bod.

Doelenboom

In de gemeente Arnhem wordt gebruik gemaakt van een doelenboom (zie figuur 3). In de doelenboom zijn de doelen van de veranderopgaven opgenomen. De doelenboom is opgebouwd uit de prestatiedoelen in de stedelijke programma's en de prestatiedoelen in de wijkprogramma's. Deze prestatiedoelen zijn afgeleid van de strategische beleidsdoelen. Beoogd is om de prestatiedoelen in de reguliere programma's te vertalen naar prestaties en/of prestatie-indicatoren per taakveld. De prestatiedoelen in de wijkprogramma's worden verder uitgewerkt in de plannen van de wijken. Uit de analyse blijkt dat de verbinding van deze doelen en prestaties in de praktijk lastig navolgbaar zijn. Ook ontbreken meetbare prestatie-indicatoren om op het niveau van het coalitieakkoord iets te concluderen over de voortgang op het beleidsdoel. De uitwerkingen van bepaalde beleidsdoelen zijn mogelijk niet in de MJPB opgenomen. Regelmatig zijn deze doelen en acties terug te vinden in specifieke veranderprogramma's. De analyse is dan ook niet volledig. De specifieke documentatie is niet gebruikt in het onderzoek.



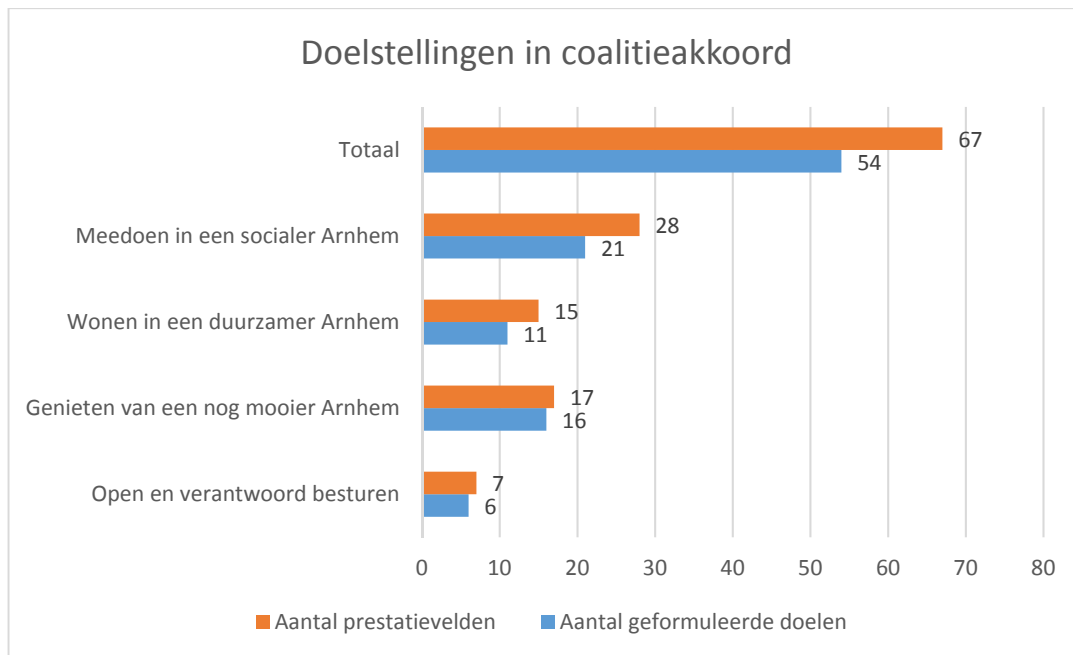
Figuur 3: de Arnhemse doelenboom

In het coalitieakkoord zijn concrete afspraken geformuleerd. Deze afspraken worden weergegeven in blauwe vlakken. Deze afspraken zijn meegenomen in de analyse, maar niet apart vermeld. Deze afspraken zijn als acties, maar ook als doelstelling in de prestatievelden opgenomen.

Onderzoeksvraag 1: Welke doelstellingen staan beschreven in het coalitieakkoord?

In het coalitieakkoord staan 54 doelen. Het akkoord geeft al veel richting.

Het coalitieakkoord kent vier hoofdthema's. In de hoofdthema's zijn 67 prestatievelden vastgesteld. Dit zijn velden waarin een doel, een resultaat of een actie is geformuleerd (zie ook excel bijlage). Idealiter moet een prestatieveld dus bestaan uit een doel, een resultaat met norm en bijbehorende acties.



54 van de 67 prestatievelden bevatten een geformuleerd doel. Het formuleren van een doel in een prestatieveld is noodzakelijk om te weten waar de acties aan bijdragen. Ook wordt de prestatie-indicator afgeleid van het beoogde doel. De onderstaande opsommingen geven de doelen in het coalitieakkoord weer.

Hoofdstuk 1. Doelstellingen 'Meedoen in een socialer Arnhem':

- Inwoner staat centraal
- Met samenwerkingspartners maatwerk leveren
- Ondersteunen van inwoners van vinden van werk door middel van innovaties, kennis uit de stad en denken buiten de kaders
- Sociaal domein heeft goed contact met werkgevers om mensen vanuit bijstand te begeleiden
- Arnhemmers kunnen zo zelfstandig mogelijk meedoen in de maatschappij
- Uitvoeren van participatiewet op basis van vertrouwen
- Medewerkers van de gemeente hebben ruimte voor maatwerk in de participatiewet in het belang van bijstandsgerechtigden
- Schooluitval voorkomen
- Passend onderwijsaanbod is samenwerking met ondernemers en onderwijsinstellingen
- Gemeente doet zaken met lokale ondernemers
- Faciliteren van kansen door samenwerking organisaties 'Jeugd en onderwijs' in Arnhem
- Ontwikkelen van vroegsignalering en preventie voor zorg en welzijn
- Juiste hulp en zorg op maat krijgen
- Bereikbare sociale wijkteams
- 1ste lijn professionals hebben de tijd, het vertrouwen en de ruimte om te doen wat nodig is
- Verdere ontwikkeling van transformatie in samenspraak met huisartsen, andere zorgaanbieders en teams leefomgeving
- Controle op uitgaven sociaal domein
- Signaleren van eenzaamheid bij ouderen
- Sociale wijkteams kunnen maatwerk bieden

- Op peil brengen armoedebudget
- Gelijkwaardige behandeling (VN-Verdrag)

Hoofdstuk 2. 'Wonen in een duurzamer Arnhem':

- Voorbeeld zijn in duurzaamheid voor andere steden en vliegwielen voor bedrijven
- Wijkenergietransitieplan samen met bewoners voor alle inkomensgroepen
- Koppelen van energietransitie en acties aan overige maatschappelijke opgaven
- Gemeente verduurzaamt scholen, sportaccommodaties en andere gemeentelijke gebouwen
- Circulaire inkoop voor gemeente
- Iedereen moet beschikbaar en betaalbaar kunnen wonen in Arnhem
- Vergroten van kwaliteit en variatie van het groen in de stad
- Bevorderen van de biodiversiteit en leefomgeving van dieren in de stad
- Aantrekkelijke parken
- Ontwikkelen van integrale kijk op groen in omgevingsplan en omgevingsvisie
- Omgevingswet zorgt voor verbeteringen in de leefomgeving, gezondheid, veiligheid en behoud van leefbare stad

Hoofdstuk 3. Genieten van een nog mooier Arnhem:

- Werkwijze gemeente, sociale wijkteams en wijkteams leefomgeving door ontwikkelen
- Arnhemmers kunnen elkaar ontmoeten
- Aandacht voor verenigingsleven in wijken met betaalbare en toegankelijke voorzieningen voor bewoners
- Verbeteren van samenwerking tussen politie en gemeente
- Aanpak van huiselijk geweld
- Aanpak ondermijning
- Handhaving in wijken
- Lokale en regionale economie stimuleren
- Verbinding leggen tussen grote bedrijven en lokale MKB-Bedrijven en startups
- Citymarketing & samenwerking met regio, Food Valley, Nijmegen en Nordrhein-Westfalen
- Economisch sterke (binnen)stad
- Bereikbare en aantrekkelijke stad
- Schoon stadsdistributiesysteem
- Arnhem als culturele hoofdstad van het Oosten
- Gunstig werk woon- en werkklimaat voor kunstenaars en creatieve ondernemers
- Arnhem is een aantrekkelijke stad voor studenten

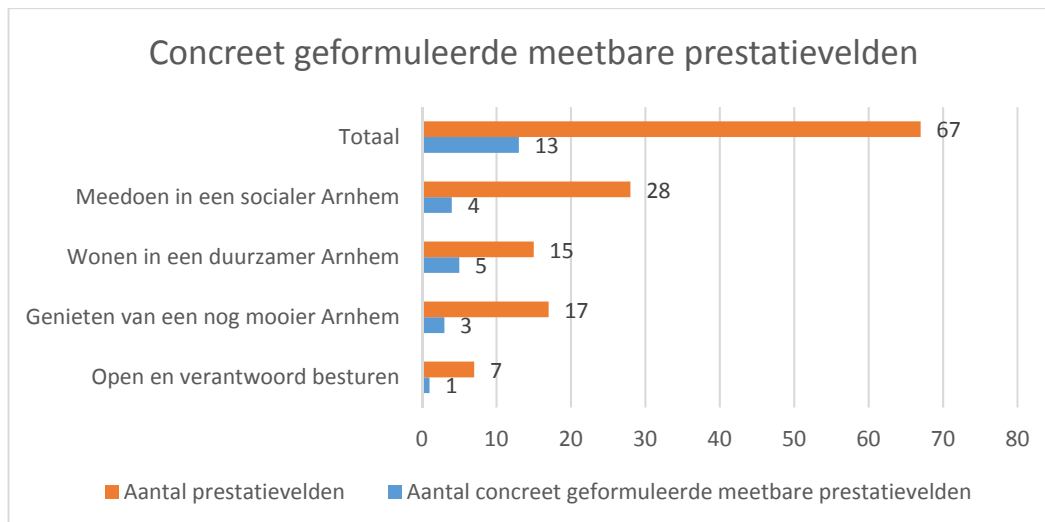
Hoofdstuk 4. Open en verantwoord besturen:

- Arnhem is een aantrekkelijke stad voor studenten
- Vroegtijdig met inwoners in gesprek
- Opzetten inspraakcyclus
- Bevorderen bewoners- en vrijwilligersinitiatieven
- Politieke beslissingen verantwoorden
- Stimuleren onafhankelijke lokale media
- Schuldenlast gemeente verminderen

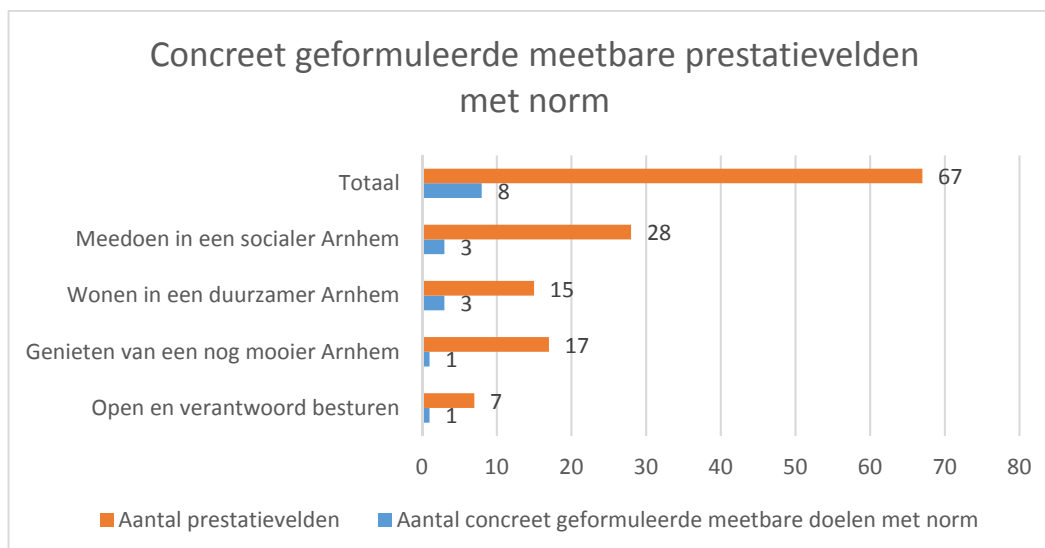
Onderzoeksvraag 2: In hoeverre zijn de doelen in het coalitieakkoord concreet en meetbaar beschreven?

Een goede start is gemaakt. Na concretisering van de doelen in de aankomende beleidsfase, zijn meer concrete en meetbare resultaten wenselijk.

Het coalitieakkoord kent in totaal 13 prestatievelden met een concreet meetbaar resultaat.



Idealiter heeft een concreet geformuleerd meetbaar resultaat ook een norm. Deze norm geeft weer welk concreet resultaat bereikt moet zijn aan het einde van de coalitieperiode. Tussentijdse resultaten voor deze norm geven weer hoe de voortgang is op de prestatievelden.

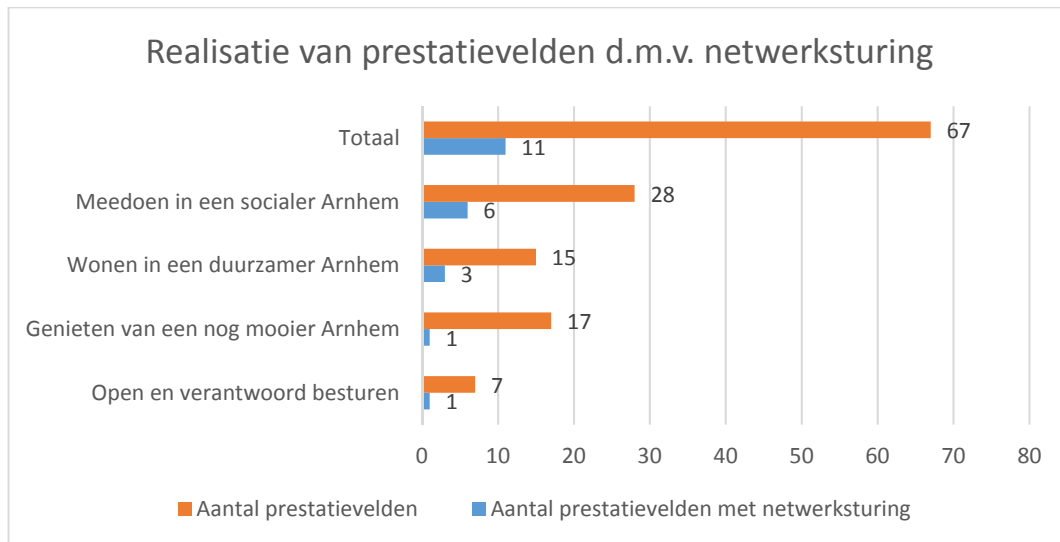


Uit de analyse blijkt dat 8 van de 67 prestatievelden een concreet en meetbaar geformuleerd doel en resultaat heeft.

Deelvraag: In hoeverre is inzichtelijk gemaakt dat het om een opgave gaat die middels netwerksturing zal worden gerealiseerd?

De inzet van netwerksturing is diffuus. Benoem een apart hoofdstuk over netwerksturing waarin de ambities, doelen en bijbehorend budget zichtbaar is.

In het coalitieakkoord zijn 11 prestatievelden geformuleerd waarin netwerksturing of kenmerken van netwerksturing worden genoemd.

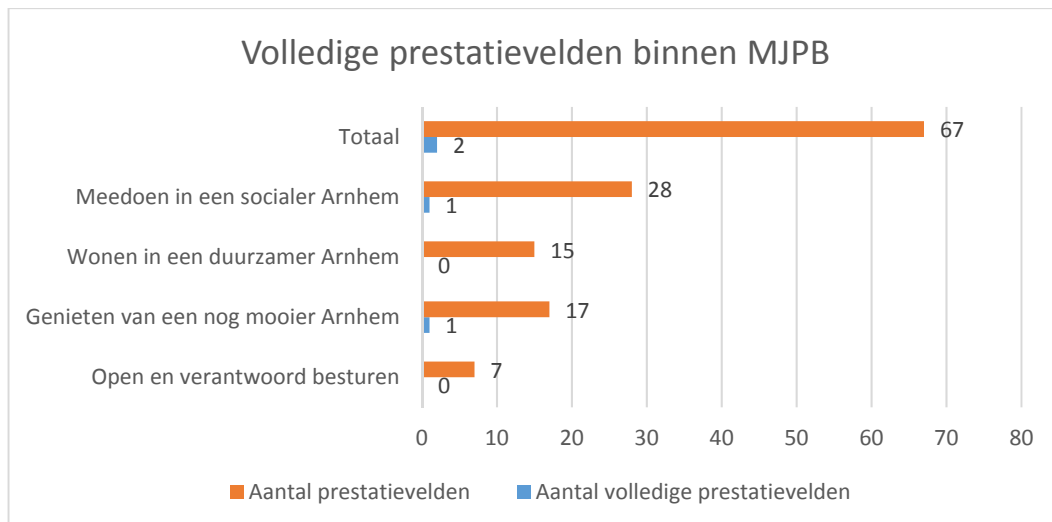


Onderzoeksvraag 3: In hoeverre zijn de doelen vertaald in concrete, meetbare acties en is er budget gereserveerd?

Een begin is gemaakt. Met de verdere uitwerking van de doelen van het coalitieakkoord kan en moet het aantal volledig geformuleerde prestatievelden flink toe te nemen.

In het coalitieakkoord zijn 2 prestatievelden volledig beschreven. Dit betekent dat er een doel, een resultaat met norm, acties en een budget geformuleerd is. In de overige 65 prestatievelden ontbreekt (nog) een doel, een resultaat met norm of bijbehorende acties om het doel te bereiken. Echter kunnen de bijbehorende normen wel in de bijbehorende verandernota's opgenomen zijn. De afspraken in deze nota's zijn niet inzichtelijk in de begroting. Door de combinatie van deze factoren bestaat er (nog) geen transparant en navolgbaar beeld over de status en/of het bestede budget binnen dit prestatieveld.

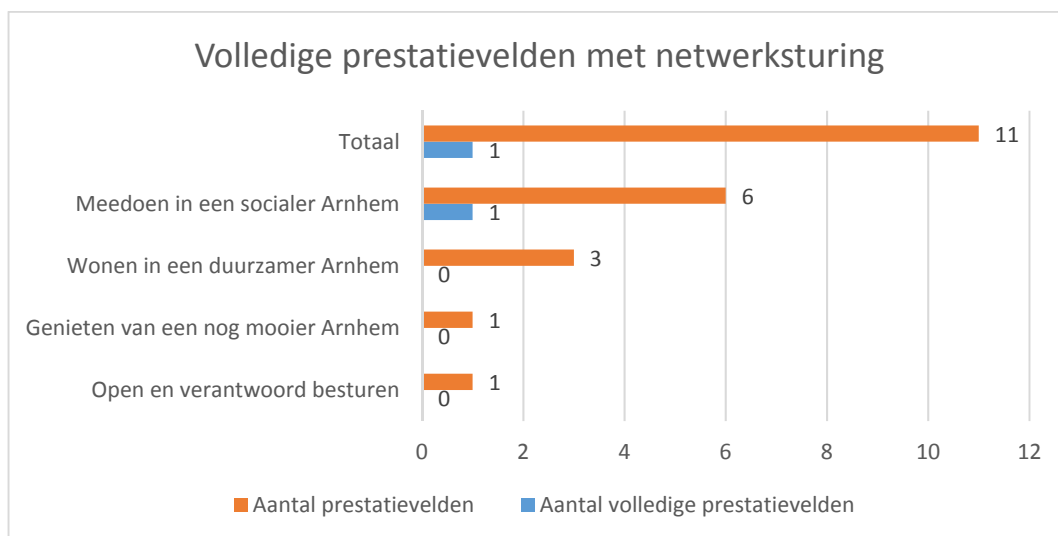
Een voorbeeld hiervan is prestatieveld 47. In staat prestatieveld is de doelstelling 'Arnhemmers kunnen elkaar ontmoeten'. Het bijbehorende resultaat is 'Alle wijken hebben voldoende voorzieningen, afgestemd op de wijk'. De afspraken over wat voldoende is en welk budget gemoeid is met deze opgave is niet in de MJPB te vinden. De plannen zijn op wijkniveau uitgewerkt en budgetten zijn ook op dat niveau gereserveerd. Om de voortgang van deze afspraak uit het coalitieakkoord te volgen moet meer informatie worden opgevraagd dan het coalitieakkoord en de MJPB.



Deelvraag: In hoeverre is duidelijk hoe de raad in geval van netwerksturing zal worden geïnformeerd en in staat wordt gesteld om te controleren?

Dit is niet duidelijk.

Eén prestatieveld met netwerksturing is volledig ingevuld. In de overige tien prestatievelden is het niet mogelijk om de voortgang van de acties te volgen, omdat de benodigde budgetten, acties en/of het resultaten (nog) ontbreken.



Onderzoeksvraag 4: In hoeverre bevat de Begroting 2019 de doelen van het coalitieakkoord en in hoeverre kan het Jaarverslag 2019 licht op de realisatie van deze doelen werpen?

Een heldere koppeling tussen MJPB en coalitieakkoord ontbreekt.

Er is (nog) geen directe koppeling tussen het coalitieakkoord en de MJPB. De MJPB kent een andere opbouw en indeling van de thema's dan het coalitieakkoord. Het coalitieakkoord bestaat uit vier thema's, de MJPB uit meer thema's en verschillende indelingslogica. De MJPB is opgebouwd uit veranderopgaven, programma's voor de stad en programma's voor de wijk. Ook wordt in de MJPB gesproken over een beleidsbegroting, maar dit kent andere accenten dan het coalitieakkoord. Doordat de directe relatie

tussen beide ontbreekt, is het coalitieakkoord (nog) niet direct navolgbaar in de MJPB. Uit de interviews blijkt dat de huidige opzet van de begroting in een transitiefase zit. De MJPB is opgebouwd met bepaalde kenmerken van de oude structuur en er zijn nieuwe elementen toegevoegd om een eerste stap te zetten richting een transparante en navolgbare begroting. Gezien de transitiefase is het begrijpelijk dat de begroting nog niet volledig navolgbaar is, toch kan niet voorbijgegaan worden aan het feit dat voor 2019 het coalitieakkoord beperkt navolgbaar en transparant is.

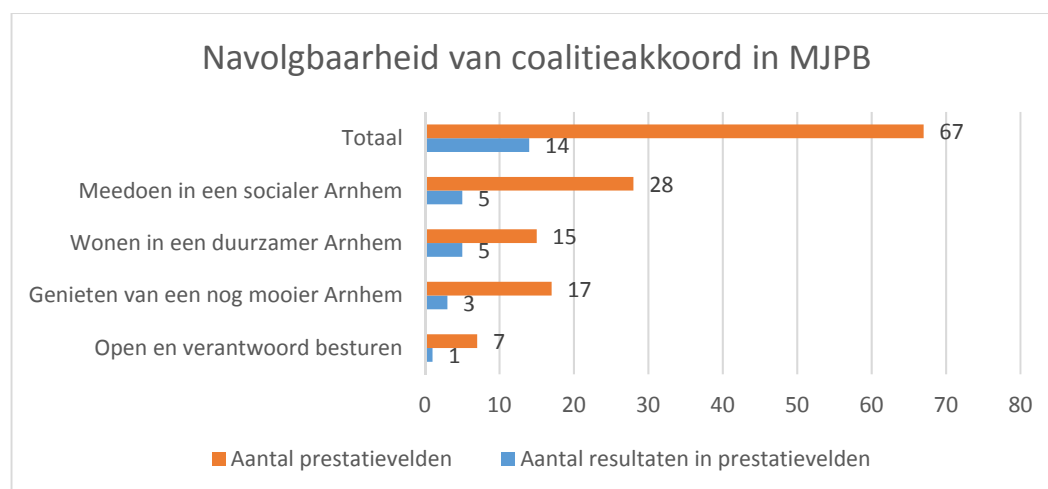
In de MJPB lopen meerdere sturingsparadigma's door elkaar. Zo zijn kenmerken van programmasturing, lijnsturing, inputsturing en netwerksturing te vinden in de MJPB. Dit heeft een vertroebelend effect op de navolgbaarheid van zowel de MJPB als de relatie tussen de MJPB en het coalitieakkoord. Hierdoor is de samenhang en de consistentie tussen beide documenten beperkt. Sommige programmaonderdelen zoals 'in samenwerking met de inwoner' komt in veel verschillende hoofdstukken terug, maar een overkoepelend hoofdstuk over dit coalitiethema ontbreekt.

Om toch uitspraken te kunnen doen over de mate waarin de doelen van het coalitieakkoord in de MJPB zitten, hebben de onderzoekers de analyse ook anders ingestoken. In deze 'omgekeerde analyse' kijken we welke doelen, resultaten en acties redelijkerwijs gekoppeld kunnen worden aan de thema's in het coalitieakkoord. Om als gemeenteraad of burger te kunnen volgen hoe de voortgang is van het beleidsdoel, is het noodzakelijk dat een concreet en tussentijds meetbaar resultaat bestaat.

Deze omgekeerde analyse richt zich op de resultaten in de 'veranderopgaven' en in 'programma stad'. De wijkprogramma's zijn buiten deze analyse gelaten omdat de mate van versnippering van de thema's te groot is. Iedere wijk geeft een eigen invulling aan bepaalde thema's waardoor de koppeling achteraf niet betrouwbaar is.

In de analyse worden de 67 prestatievelden gehanteerd, omdat een resultaat in de 'veranderopgave' of in het 'programma stad' genoemd zou kunnen worden. Toch bestaat de mogelijkheid dat een prestatieveld invulling krijgt binnen zowel de 'veranderopgave' als binnen het 'programma stad'. Dit wordt aangemerkt als slechts een resultaat.

Uit de analyse blijkt dat 14 van de 67 prestatievelden uit het coalitieakkoord een resultaat kent binnen de 'veranderopgaven' of 'programma stad'.



Onderzoeksvraag 5: Welke informatie heeft de raad nodig om inzicht te hebben in de voortgang van en de realisatie van de gestelde doelen van het coalitieakkoord?

De inhoud van de veranderprogramma's vraagt om verschillende soorten informatie. Raadsleden kunnen zich een beeld vormen van welke informatie nodig is om diverse domeinen inzichtelijk te krijgen.

Door voor alle opgaven een veranderaanpak vast te stellen met concrete acties en beoogde resultaten kan Arnhem (meer) inzicht geven in de voortgang van de realisatie van de doelen. Gezien het bovenstaande kunnen enkele kenmerken van goede informatievoorziening genoemd worden:

- **Toerekenbaar:** De informatievoorziening moet in gegevens voorzien waaruit blijkt wat het effect van inzet van de gemeente is. Concreet betekent dit dat resultaten of doelen worden geformuleerd waar de gemeente zelf invloed op kan uitoefenen. De output/outcome is hierdoor toerekenbaar aan de gemeentelijke acties (en budget) eventueel veroorzaakt door inzet van derden of externe factoren.
- **Relevant:** De informatie moet relevant zijn voor het beoogde doel. Voorbeelden hiervan kunnen zijn dat gegevens weergeven wat de impact (economisch, politiek en/of maatschappelijk) is en wat de kosten (budget in begroting) zijn.
- **Meetbaar:** De aangereikte gegevens zijn meetbaar. Zo is het mogelijk om het resultaat van de acties vast te stellen. Voorbeelden zijn indicatoren die gaan over kosten, kwaliteit of kwantiteit. De gegevens hoeven enkel aan te geven of er koers gehouden wordt.

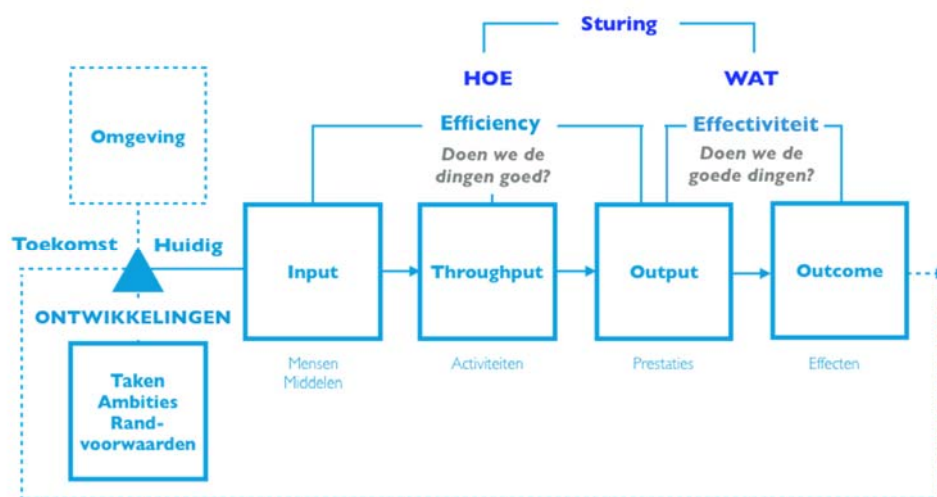
De aard van de beleidsterreinen bepaalt welke van de bovenstaande kenmerken het sterkst moet zijn. Een voorbeeld hiervan vormt het sociaal domein. Dit domein heeft met haar transitie en transformatie een ontwikkelpad afgelegd waarin al veel concrete prestatie-indicatoren zijn geformuleerd. Het ruimtelijk domein daarentegen kent nieuwe uitdagingen, zowel met de invoering van de omgevingswet, maar ook met de energietransitie. Op dit laatste onderwerp is het lastig om prestatie-indicatoren te formuleren, omdat niet voorzien kan worden wat bereikt zal worden binnen een bepaalde periode. Ook bevinden veel netwerksamenwerkingen binnen de energietransitie zich nog in een ontdekkende en aftastende fase. Te scherp geformuleerde prestatie-indicatoren kunnen binnen dit domein perverse prikkels opleveren en het realiseren van uit uiteindelijk doel beschadigen.

Concreet betekent dit, dat als het gaat om het sociaal domein mogelijk andere prestatie-indicatoren en bijbehorende informatie nodig en gewenst is dan wanneer het gaat om het ruimtelijk domein. Binnen het ruimtelijk domein kunnen mogelijk prestatie-indicatoren geformuleerd worden die een abstracter beeld geven. Deze indicatoren geven weer of de juiste bewegingen en effecten worden bereikt met het beleid. Om toezicht te kunnen houden op de voortgang van de doelen moet de gemeenteraad een duidelijk beeld voor zichzelf vormen over deze verschillende behoeftes om te weten met welke informatie zij de diverse fases inzichtelijk kunnen maken.

Onderzoeksvraag 6: Welke informatie is nodig om uitspraken te doen over effecten voor de stad van de doelen in het coalitieakkoord (outcome)?

Veranderopgaven met een nog niet vastgesteld of nog vast te stellen resultaat vereisen andere informatie. Van cijfermatig sturen naar storytelling. Van rapportages achteraf naar dialoog in het werk. Van controleren naar *'learning by doing'*.

Om 'in control' te zijn, zijn verschillende informatiestromen voor verschillende momenten geschikt. De meest gebruikte methode van outputsturing is een cijfermatige sturing waarbij rapportages worden opgemaakt en gesproken wordt over de bereikte resultaten. Om tot informatie over outcome te komen is een andere aanpak noodzakelijk. Bij outputsturing kijkt men naar het resultaat dat bereikt moet worden, bij outcome sturing wordt gekeken welk breder effect bereikt wordt. Vaak wordt outcome gevat in het benoemen van bepaalde publieke waarden of het opstellen van een beoogd effect.



Figuur 4: Informatiebronnen per fase

Het idee van publieke waarden gaat ervanuit dat de overheid veelvormig is en dat beleidsdoelen worden gerealiseerd met veel verschillende partijen. In deze netwerksamenwerkingen versmelten de organisatiedoelen en organisatiewaarden van individuele deelnemende organisaties. Daarbij is het resultaat van een netwerk amper toe te schrijven aan één speler in het netwerk. Ook ontstaan tijdens het realiseren van het beleid botsingen tussen verschillende publieke of organisatiewaarden. Deze individuele waarden kunnen bepalend zijn in het resultaat van het beleidsproces. Deze complexiteit van botsingen en samenvoegingen van waarden kunnen niet weergegeven worden in een cijfermatige rapportage over voorgestelde beleidsdoelen. Cijfermatige sturing is daardoor niet voldoende.

Welke informatie is dan nodig om uitspraken te doen over de effecten van het coalitieakkoord? Een eerste stap kan zijn dat de informatievoorziening verschuift van cijfers naar scherpe gesprekken over voorbeeldcasussen, filmbeelden en praktijkervaringen van professionals. In deze gesprekken staat het beoogde effect (outcome) voor de stad centraal. Het voeren van deze gesprekken maakt het mogelijk om inzicht te krijgen over de stappen en afwegingen tijdens de samenwerking. De opgedane inzichten vormen de basis voor wederzijds begrip, en kennis over of het juiste werk wordt gedaan.

Een interessant voorbeeld is de aanpak van ondermijnende criminaliteit in Nederland. Sturing op basis van een resultaat (output) is lastig want er zijn geen betrouwbare cijfers over de omvang van de ondermijnende criminaliteit in Nederland. Dus kunnen we zeggen dat er goed werk wordt verricht in de aanpak? En dat de inzet in verhouding staat tot het resultaat dat geboekt wordt? Dit zijn vragen die niet beantwoord kunnen worden vanuit de cijfermatige benadering.

Bij het volgen van doelrealisatie bestaat er een onderscheid in korte termijn resultaten/acties en lange termijn effecten. De in Rotterdam gekozen benadering van de "theory of change" biedt een alternatief

voor het volgen van complexe maatschappelijke opgaven die samen met netwerkpartners en samenleving worden opgepakt. De bouwstenen van deze benadering staan in figuur 5.

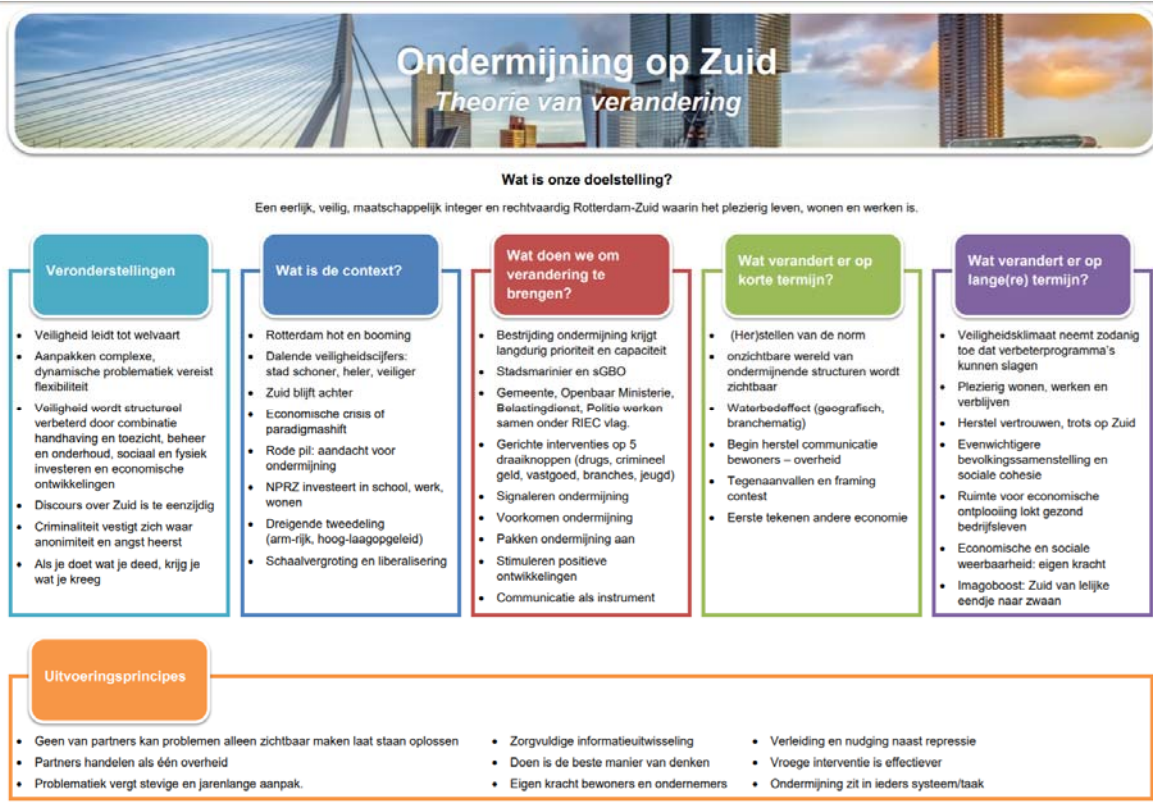
Wat is onze doelstelling? (beoogd maatschappelijk effect)	
Veronderstellingen	• Opsomming van de beleidsassumpties
Wat is de context?	• Beschrijving van de maatschappelijke opgave
Wat doen we om verandering te brengen?	• De concrete maatregelen
Wat verandert er op korte termijn?	• Korte termijneffecten van beleid (positief en negatief)
Wat verandert er op lange(re) termijn?	• Beoogde langer termijn effecten (outcome)
Uitvoeringsprincipes (werkwijze, afspraken met partners)	

Figuur 5: Bouwstenen van de 'theory of change'

Om tot een navolgbare structuur te komen voor het waarnemen van effect, nemen we de aanpak van de ondermijnende criminaliteit in Rotterdam-Zuid als voorbeeld. In 2014 kreeg burgemeester Aboutaleb de opdracht om de langdurige en hardnekkige georganiseerde misdaad in Rotterdam-Zuid aan te pakken. De aanpak begon op wijkniveau, maar al snel sluiten het Openbaar Ministerie, de Politie, de Belastingdienst en het RIEC zich aan bij de samenwerkingsstructuur. Gezamenlijk formuleren zij het doel van hun samenwerking, namelijk: eerlijk, veilig en maatschappelijk integer en rechtvaardig Rotterdam-Zuid waarin het plezierig leven, wonen en werken is.

Om tot een inzicht te komen of er gewerkt wordt met het gewenste resultaat formuleert dit hele samenwerkingsverband een '*theory of change*'. Deze theorie schetst de context en de doelstellingen voor korte, middellange en langere termijn. In deze doelstellingen is een mix gevonden van individuele organisatiewaarden en -doelstellingen (zie figuur 6). In deze aanpak is het formuleren van prestatie-indicatoren niet opgepakt. In het samenwerkingsverband is de commitment gevormd om samen de ondermijning aan te pakken vanuit een gezamenlijk perspectief. Om toch te kunnen praten over de bereikte resultaten wordt gebruik gemaakt van storytelling en beeldmateriaal. Deze verhalen werken direct ook motiverend om met nieuwe en bestaande partners de volgende stap te zetten.

In deze *theory of change* zitten een aantal veronderstellingen hoe ondermijning aangepakt wordt. Deze veronderstellingen leiden ertoe dat bepaalde acties worden ingezet, afhankelijk van de plaats, context en tijdstip. Verantwoording over deze acties wordt gedaan door te kijken naar de effecten op korte en lange termijn en niet in opgelegde prestatie-indicatoren waarin het eventueel falen van één actie zichtbaar is. Dit geeft organisaties en professionals het vertrouwen om het maximale effect te bereiken door *out-of-the-box* oplossingen te kunnen verzinnen.



Figuur 6: Een voorbeeld van een 'theory of change'

Om de voortgang (effecten) van het coalitieakkoord te kunnen volgen schieten enkel prestatie-indicatoren te kort. De prestatie-indicatoren zijn niet in staat om de complexiteit van netwerken en maatschappelijke uitdagingen te kunnen begrijpen. Een gedeelte van de oplossing zit in de informatievoorziening. Andere media kunnen op meerdere momenten tijdens het proces een beter beeld over de complexiteit van de veranderopgave vormen.

Door vaker en op interactievere manieren de voortgang te bespreken wordt er ingespeeld op plausibiliteit van de acties en het beoogde effect op korte termijn. Hierdoor ontstaat een zeer concreet inzicht wat gedaan wordt met de budgetten. Voor de langere termijn is een effectmonitoring interessant. Met dit instrument is het mogelijk om de causaliteit van de acties en het gerealiseerde effect te analyseren. Ook wordt hierbij een mogelijkheid tot beleidsevaluatie gecreëerd.