

Sturen op resultaat In de huidige discussies over de aanpak van maatschappelijke problemen staan resultaatgerichtheid en samenhang centraal. Het accent is verschoven van beleid naar uitvoering en van plan naar resultaat. Vanuit het bedrijfsleven is het begrip target overgewaaid naar de publieke sector. Het formuleren van targets lijkt een uitdrukking van zelfbewust en krachtdadig bestuur. Ronald Ulrich

AEF adviseert in verschillende projecten – zoals de veiligheidsaanpak in Rotterdam en de aanpak van het lerarentekort voor het ministerie van Onderwijs, Cultuur en Wetenschappen – over een targetaanpak, waarin juist de nadruk op deze aspecten ligt. Daarbij gaat het om een ingrijpende verandering in de wijze van werken en sturen. De veelgehoorde stelling ‘wie kan er nu tegen targets zijn’ miskent de ingrijpendheid van dit veranderingsproces. In dit artikel wordt de Rotterdamse veiligheidsaanpak beschreven als voorbeeld van een targetaanpak.

Verbetering van de veiligheid is prioriteit nummer één in Rotterdam, zowel voor de bewoners van de stad als voor het gemeentebestuur. AEF adviseert de gemeente Rotterdam bij de ontwikkeling en invoering van een nieuwe veiligheidsaanpak. De Rotterdamse veiligheidsaanpak heeft een integraal karakter en wordt gekenmerkt door samenwerking tussen gemeentelijke diensten, deelgemeenten, politie, justitie en maatschappelijke organisaties en door sturing op resultaten aan de hand van targets.

Kenmerken van deze aanpak zijn:

- **informatie – analyse – actie** maatregelen moeten gebaseerd zijn op een scherp beeld van de problematiek en een analyse van de onderliggende oorzaken. Actie zonder analyse is blind, analyse zonder actie is krachteloos
- **gebiedsgerichte aanpak** toezicht en handhaving, beheer en onderhoud en investeringen:
basis van de nieuwe werkwijze vormt een gebiedsgerichte aanpak, met nadruk op de meest onveilige wijken. Effectieve verbetering van de

veiligheid in de wijken vereist een brede benadering, bestaande uit een combinatie van toezicht en handhaving, beheer en onderhoud en investeringen in de fysieke en sociale infrastructuur. Als één van deze elementen ontbreekt is een structurele verbetering van de veiligheid in een wijk niet mogelijk

- **stedelijke aanpak drugs, geweld en jeugdcriminaliteit** tweede lijn vormt een stedelijke aanpak, gericht op de belangrijkste dadergroepen: overlastgevende verslaafden, criminele en overlastgevende jongeren en criminele illegalen. Deze daders worden zoveel mogelijk opgenomen in een persoonsgerichte aanpak, bestaande uit een combinatie van strafrechtelijke maatregelen en hulpverlening

- **sturen op targets en prestatieafspraken** de aanpak wordt gericht op 18 targets, die aangeven wat er aan het eind van de huidige collegeperiode bereikt moet zijn. De targets zijn gericht op 'de putjes in de stad en degenen die deze putjes verstoppert'. Zij beschrijven in meetbare termen hoe de veiligheid in de stad en de wijken de komende jaren moet verbeteren, dat wil zeggen wat de te bereiken resultaten zijn, welke maatregelen daartoe moeten worden genomen (vertaald in prestatieafspraken), wie per maatregel trekker is, hoe de aanpak georganiseerd wordt en wat condities zijn voor een effectieve aanpak

- **monitoring: veiligheidsindex en maandrapportages** de voortgang wordt gemonitord aan de hand van maandrapportages, waarin zowel resultaten als knelpunten in beeld worden gebracht. Om de ernst van de problematiek zichtbaar te maken en de effecten van de aanpak vast te stellen is een veiligheidsindex ontwikkeld, die de subjectieve en objectieve veiligheid in de stad en de wijken in beeld brengt en samenbrengt in één cijfer. Wijken zijn ingedeeld in niveaus van onveiligheid. Door de veiligheidsindex is de veiligheid in wijken onderling vergelijkbaar en zijn ontwikkelingen te volgen. De veiligheidsindex vervangt de verschillende rapportages over veiligheid van de gemeente, de politie en het Openbaar Ministerie. Daardoor hanteren alle betrokkenen dezelfde cijfers over de veiligheid in de stad en is er een gezamenlijk beeld van de problematiek.

Uit de meest recente veiligheidsindex blijkt dat de aanpak leidt tot een omslag van de veiligheidsontwikkeling in de stad. In de wijken met de ernstigste problematiek is sprake van een opgaande lijn. De succesvoorwaarden voor deze aanpak zijn:

- beleefde urgentie, die uitgedrukt is in de targets uit het Collegeprogramma, de managementafspraken tussen het College en de diensten en de consensus in de stad over het te bereiken resultaat
- een scherp beeld van de problematiek (Veiligheidsindex) en de voortgang in de aanpak (maandrapportages)
- een integrale aanpak, bestaande uit toezicht en handhaving, beheer en onderhoud, investeringen in de fysieke en sociale infrastructuur en de aanpak van drugs- en jongerenoverlast en geweld. Daarmee is de samenhang tussen veiligheid en andere vraagstukken gewaarborgd
- meetbare targets, uitgewerkt in prestatieafspraken
- commitment van de bestuurlijke top, via de Stuurgroep Veilig (burgemeester, betrokken wethouders, hoofdofficier van justitie, korpschef van politie en programmanager veilig)

- sturing op resultaten, knelpunten en condities, door de Stuurgroep Veilig en de directieraad en gebaseerd op targets en prestatieafspraken
- een programmabureau met als taken analyse van de problematiek, monitoring en voortgangsbewaking, ontwikkelen van nieuwe werkwijzen en communicatie over de aanpak
- stadsmariniers in een aanjaagrol
- forceren van doorbraken door de ontwikkeling van nieuwe aanpakken.

Targetaanpak

De Rotterdamse veiligheidsaanpak is een voorbeeld van een targetaanpak. Duidelijk is dat het niet alleen gaat om het formuleren van targets, maar dat het succes van deze aanpak staat of valt met het systematisch sturen op resultaten, knelpunten en condities.

Kenmerken targetaanpak

De targetaanpak heeft de volgende kenmerken:

Voor de belangrijkste prioriteiten worden targets geformuleerd. De targets beschrijven de te bereiken eind- en tussentijdse resultaten. Daardoor wordt iedereen op dezelfde doelen gericht. De targets geven bovendien aan wat door wie gedaan moet worden om deze resultaten te realiseren (prestatieafspraken). De targetaanpak houdt het midden tussen een bestuurlijk-organisatorische top-downaanpak en een vrijblijvende procesgerichte ontwikkelingsaanpak. De aanpak is zowel resultaatgericht als flexibel, doordat op basis van voortgangsbewaking en monitoring bijstelling mogelijk is en de organisatie wordt afgestemd op de inhoud en de aanpak per target.

De targets geven focus aan de aanpak en zijn de basis voor sturing op de voortgang. Het aantal targets moet daarom beperkt zijn tot 15 à 20. Dat betekent dat de aanpak gericht moet worden op de belangrijkste opgaven of problemen. Enerzijds wordt daarmee uitgedrukt dat niet alles tegelijkertijd kan worden aangepakt, anderzijds biedt de keuze om de aanpak te richten op een beperkt aantal zaken juist meer kans op resultaat dan een aanpak die zich richt op alle aspecten van de problematiek. De targets moeten aansluiten bij de concrete problematiek in de praktijk.

De figuur hiernaast geeft een schematisch overzicht van de stappen van de targetaanpak. Deze stappen worden hieronder toegelicht.

Analyse

De keuze van de targets moet gebaseerd worden op een scherp beeld van de problematiek en de huidige aanpak.

Inzicht in de aard en omvang van de problematiek (aard en omvang en oorzaken) vormt de basis voor scherpe keuzes bij de aanpak, die gericht moet worden op de meest ernstige problemen. Inzicht in oorzaken van de problematiek c.q. factoren die een effectieve aanpak belemmeren vormt een aangrijpingspunt voor actie. Als de oorzaken niet worden aangepakt, blijft het immers symptoombestrijding.

Daarnaast is inzicht nodig in de effectiviteit van de huidige aanpak (resultaten, (neven)effecten, uitvoeringsknelpunten, condities voor succesvolle uitvoering) en de mate waarin deze aansluit bij de

Stappen Targetaanpak

Stap	Aandachtspunten
Analyse problematiek	■ kwantitatief
	■ kwalitatief
	■ oorzaken
Analyse huidige aanpak	■ aansluiting bij problematiek
	■ resultaten
	■ knelpunten
	■ condities voor succes
Vaststellen prioriteiten	
Formuleren targets	■ einddoelen en tussentijdse doelen
Uitwerken targets	■ nulmeting
	■ maatregelen (prestatieafspraken)
	■ trekker en organisatie
	■ budget
	■ condities
Monitoring en voortgangsbewaking	
Sturing op voortgang	■ resultaten, knelpunten en condities

problematiek (witte vlekkenanalyse) om vast te stellen welke maatregelen gecontinueerd moeten worden en welke niet.

Prioriteiten en targets

Vervolgens wordt vastgesteld wat de thema's zijn waaraan met voorrang aandacht moet worden besteed. Daarbij gaat het vooral om de meest ernstige problemen, witte vlekken in de huidige aanpak en condities voor een effectieve aanpak.

Per prioriteit worden targets geformuleerd, die beschrijven welke (tussentijdse) resultaten wanneer bereikt moeten zijn. De targets worden geformuleerd in termen van in de praktijk zichtbare resultaten.

Uitwerken targets

Elke target moet worden uitgewerkt in de volgende elementen:

- **nulmeting:** in beeld brengen van de huidige situatie
- **maatregelen:** welke maatregelen zijn nodig om de targets te realiseren (wie doet wat wanneer met welk resultaat)
- **organisatie:** trekker en overige betrokkenen per target, rollen, informatieuitwisseling, communicatie en besluitvorming, gebaseerd op een analyse van het krachtenveld (posities en verhoudingen van betrokken actoren)
- **budget:** meerjarig budgettair kader per target
- **condities:** voorwaarden voor realisatie van de target en maatregelen om deze condities te vervullen.

De figuur hiernaast geeft een schematisch overzicht van de uitwerking per target.

Monitoring, voortgangsbewaking en sturing

Sturing op de uitvoering vereist inzicht in de (ontwikkeling van de) problematiek en de uitvoeringspraktijk (resultaten, knelpunten en effecten). Basis daarvoor vormen een voortgangsregistratie en een monitor. De voortgangsregistratie brengt in beeld of de afgesproken maatregelen met het gewenste resultaat zijn uitgevoerd en wat knelpunten in de uitvoering zijn. Op basis daarvan kunnen ook condities worden vastgesteld voor een effectieve aanpak. De monitor brengt in beeld of de maatregelen tot de gewenste effecten hebben geleid, dat wil zeggen of de targets zijn gerealiseerd. Op basis hiervan kan gestuurd worden op resultaten, knelpunten en condities en kunnen de aanpak en/of de targets zo nodig worden bijgesteld.

De figuur hiernaast beschrijft schematisch het format voor voortgangsbewaking.

Conditie

Een targetaanpak kan een belangrijke bijdrage leveren aan meer resultaatgerichtheid en samenhang in de aanpak van maatschappelijke problemen, mits voldaan wordt aan de volgende condities:

- **van buiten naar binnen:** in de aanpak moet de maatschappelijke problematiek centraal staan. Er moet sprake zijn van beleefde urgentie. Bovendien moeten de resultaten een zichtbare bijdrage leveren aan de oplossing van de maatschappelijke problematiek

Format targets

Target	Nulmeting (jaar 0)
	Meetbare resultaten per jaar
Huidige situatie	Problematiek
	Huidige maatregelen
	Resultaten huidige aanpak
	Knelpunten huidige aanpak
Maatregelen	Per maatregel:
	■ wie
	■ wat
	■ welk resultaat
	■ wanneer
Organisatie	Trekker
	Overige betrokken actoren
	Taken per actor
	Regie op de aanpak
Budget	Per maatregel/gerelateerd aan target

- een scherp beeld van de problematiek: de aanpak moet gebaseerd worden op een scherp en gedetailleerd beeld van de problematiek. Daarbij is het van groot belang dat er sprake is van gedeelde informatie. Monitoring van ontwikkelingen maakt het bovendien mogelijk vast te stellen in hoeverre de aanpak succesvol is en op basis daarvan zo nodig bij te sturen
- overeenstemming over uitgangspunten, veranderingsstrategie en sturingsmodel: om te voorkomen dat tijdens de uitvoering steeds discussie optreedt over de uitgangspunten van de aanpak, de strategie om de beoogde doelen te realiseren en het sturingsmodel, dienen hierover bij de start van de aanpak duidelijke afspraken gemaakt te worden
- heldere targets: de aanpak moet gericht worden op concrete doelen, die aansluiten bij de concrete problematiek in het veld en zijn uitgedrukt in te bereiken eind- en tussentijdse resultaten. Deze targets moeten vervolgens vertaald worden in maatregelen, die worden uitgewerkt in prestatieafspraken (wie doet wat wanneer met welk resultaat). De organisatie van de aanpak moet worden afgeleid van de targets, zodat structuurdiscussies zo veel mogelijk worden voorkomen en een gedifferentieerde organisatie, maatwerk en flexibiliteit mogelijk worden
- sturen op resultaten, knelpunten en condities: de targets vormen de basis voor sturing op de voortgang in de uitvoering. Sturing dient gericht te zijn op resultaten (worden de prestatieafspraken nageleefd, zijn de afgesproken tussentijdse resultaten gerealiseerd), knelpunten in de uitvoering en condities die vervuld moeten worden om een effectieve aanpak mogelijk te maken (bijvoorbeeld regelgeving, geld, personeel, bijstelling van afspraken)
- commitment van de top: gegeven de veelheid aan actoren en belangen is commitment van de top een cruciale succesvoorwaarde. Daarbij gaat het zowel om de uitgangspunten van de aanpak, de veranderingsstrategie en het sturingsmodel als om de gekozen targets. Niet alleen moeten de aanpak en de targets worden onderschreven, ook moet vanuit de top gestuurd worden op realisatie van de targets en de condities die daarvoor vervuld moeten worden. Het commitment moet actief worden uitgedragen
- krachtige veranderingsorganisatie(s): de aanpak moet getrokken worden door (een) krachtige veranderingsorganisatie(s). Taken van deze veranderingsorganisatie(s) zijn informatievoorziening over de problematiek, monitoring en bewaking van de voortgang en signalering van knelpunten, een aanjaagrol om doorbraken te forceren, regie op de uitvoering en in- en externe communicatie (inclusief kennisdeling). Er kan gekozen worden voor veranderingsorganisaties per target, een veranderingsorganisatie voor de totale aanpak of voor een combinatie van beiden. De keuze dient enerzijds gebaseerd te zijn op effectiviteits-overwegingen, anderzijds op draagvlak bij de betrokkenen
- goed samenspel tussen alle betrokkenen: bij de aanpak van maatschappelijke problemen zijn vaak veel actoren betrokken, die wel van elkaar afhankelijk zijn, maar waartussen vaak geen hiërarchische relatie bestaat. Daarom is een goed samenspel tussen alle betrokkenen een belangrijke succesvoorwaarde. Naast afspraken over rollen, informatie-uitwisseling, communicatie en besluitvormingsprocedures stelt dit eisen aan de sturing door het programmamanagement.

Format voortgangsbewaking

Planning	Realisatie	Knelpunten	Oplossingen
Per voorgenomen activiteit aangeven:	■ volgens planning met beoogd resultaat uitgevoerd?	Opties: ■ niet nakomen afspraken	Opties: ■ wijzigen targets
■ wie	■ wat	■ onvoldoende geld	■ strakker sturen op naleving
■ welk resultaat	■ ander resultaat	■ regelgeving	■ aanvullende
■ wanneer gereed	■ dan gepland?	■ onvoldoende personele	■ maatregelen
■ volgens planning		■ capaciteit	■ sturen op condities
		■ onvoldoende informatie	
		■ onvoldoende samenwerking	
		■ overig	

Conclusie

Voor sturen op resultaat in de uitvoering is het formuleren van targets niet genoeg. Een scherpe analyse van de problematiek en de bestaande aanpak en systematisch sturen op resultaten, knelpunten en condities zijn hiervoor minstens even cruciaal.