

**Beleidsmonitoring: tijd voor een nieuwe insteek?**

Bart Sligter en Albert Taco Molenaar, dS+V Gemeente Rotterdam

[b.sligter@dsv.rotterdam.nl](mailto:b.sligter@dsv.rotterdam.nl), [a.t.molenaar@dsv.rotterdam.nl](mailto:a.t.molenaar@dsv.rotterdam.nl)

Bijdrage aan het Colloquium Vervoersplanologisch Speurwerk 2004,

25 en 26 november 2004, Zeist

## Inhoudsopgave

<b>1</b>	<b>Frisse kijk: wat is het doel van monitoring? .....</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>Pilotproject.....</b>	<b>5</b>
<b>3</b>	<b>Beleidscycli .....</b>	<b>6</b>
<b>4</b>	<b>Concrete doelen .....</b>	<b>7</b>
<b>5</b>	<b>De opzet van de monitor .....</b>	<b>8</b>
<b>6</b>	<b>Implementatie in de organisatie .....</b>	<b>9</b>
<b>7</b>	<b>Boodschap en communiceren met Rotterdammers .....</b>	<b>9</b>
<b>8</b>	<b>Communicatiekalender Verkeer en Vervoer .....</b>	<b>10</b>
<b>9</b>	<b>Conclusies.....</b>	<b>11</b>
<b>10</b>	<b>Aanbevelingen.....</b>	<b>11</b>

## Samenvatting

### *Beleidsmonitoring: tijd voor een nieuwe insteek?*

De kijk op monitoring verandert. Was het tot nu toe zo dat verkeers- en vervoerskundigen veel data verzamelden en deze presenteerden aan het bestuur, om te laten zien wat er bereikt was, het moderne bestuur stelt zichzelf doelen en vraagt om dat te monitoren.

Het bestuur wil geen grote cijferreeksen meer, maar wil weten of doelen worden bereikt. Welke projecten zijn uitgevoerd? Welke effecten heeft dat gehad? Is de burger tevreden?

Deze veranderde vraagstelling vraagt om een andere wijze van monitoring. Waarderingsonderzoek wordt belangrijk: er moeten concrete resultaten worden geboekt en de burger moet duidelijk iets merken van het beleid.

In Rotterdam is de monitoring voor het nieuwe Verkeers en VervoersPlan Rotterdam (VVPR) opgezet volgens deze herijking. Er is onderzoek gedaan naar de beste indicatoren en al in het voorjaar van 2005 wordt een complete monitor 'nieuwe stijl' aan het college gepresenteerd. In het voorjaarsoverleg van 2005 weegt het college dus de stem van de Rotterdammer mee.

In deze paper wordt ingegaan op de totstandkoming van de monitor. De gedachtegang erachter en de keuzemomenten in het proces worden omschreven.

## Summary

### *Management Monitoring: time for a new concept?*

The view on monitoring is changing. Until now traffic-engineers collected a lot of data and presented these to the council as a result of their achievements. Now a day the council sets goals and asks to monitor these. The council is not interested in large series of numbers but wants to know if the targets are being reached. Which projects are executed? What were the effects? And how much public contentment is there?

This new way of questioning asks for a new approach. Research appreciation is what's important now. To achieve concrete results with an obvious policy to the public.

The monitoring for the new Traffic and Transportation Plan (VVPR) for Rotterdam used this approach. New indicators were researched and already in the spring of 2005 the complete new style monitoring is being presented to the council. The council debate in the spring of 2005 will implement the voice of the inhabitants of Rotterdam.

This paper will go into the realization of the monitoring. It enters into the thoughts that went into it and the selection moments in the process.

## 1 Frisse kijk: wat is het doel van monitoring?

Over verkeer worden veel gegevens verzameld. Deze gegevens gebruiken we voor analyse, bijsturing en beleidsbepaling. En we gebruiken de gegevens voor dynamisch verkeersmanagement: van informeren tot bijsturen. Het doel van monitoring bepaald grotendeels welke gegevens worden verzameld. Door periodiek gegevens te verzamelen ontstaan tijdreeksen en daaruit kunnen trends worden afgeleid. Statistisch gezien is dit een mooi gegeven van waaruit veel kan worden verklaard. Maar toch levert deze manier van monitoring vaak een droge reeks cijfers op. En wie zit daar nu op te wachten? Is het voor de burger of de bestuurder interessant om te weten dat het aantal ongevallen met 2% is afgenomen ten opzichte van het jaar daarvoor? Sluit die positieve ontwikkeling aan bij de beleving van de weggebruiker? Of wil die gebruiker ook, of misschien wel liever, weten wat de gemeente nu echt heeft gedaan aan verkeersveiligheid? Hoeveel rotondes heeft de gemeente aangelegd? En is op die bewuste plekken de verkeersveiligheid verbeterd?

Met name de monitoring van het beleid is politiek gezien interessant. En was het tot een aantal jaren geleden zo, dat de monitoringrapporten voldoende verklarend waren, tegenwoordig wil het moderne bestuur duidelijke en concreet benoemde resultaten zien. Het bestuur wil verantwoording afleggen aan de burger over het uitgevoerde beleid in plaats van zichzelf te verantwoorden. Bestuurders stellen zichzelf doelen en willen door monitoring aan de burger laten zien welke doelen al dan niet bereikt zijn.

Deze kijk op monitoring betekent dat er een duidelijke verschuiving gaande is: monitoring is vooral een product dat antwoord geeft op de vragen van de burgers en wat het bestuur voor die burgers heeft bereikt in plaats van een aangeboden product van verkeerskundigen die het bestuur en de burgers willen informeren met veel cijfers.

In Rotterdam heeft de verkiezingsuitslag van 2002 een kleine revolutie in het lokale beleid teweeggebracht. De kiezer heeft duidelijk gemaakt dat ze een bestuur wil dat meer doet aan de beleefde problemen. Deze problemen liggen vooral op het gebied van veiligheid, vervuiling, verloedering en omgangsvormen, dus niet primair op het gebied van verkeer en vervoer. Het nieuwe bestuur richt zich evenwel op resultaat op alle beleidsvelden, dus ook op het gebied van verkeer en vervoer.

Voor alle beleidsvelden zijn in 2002 doelen opgezet, waarvan in 2006 (aan het einde van de collegeperiode) bekend moet zijn of ze gehaald zijn. Ook het vorige college had doelstellingen (bakens) maar hieraan waren geen uitvoerings- en monitoringprogramma's gekoppeld. Het nieuwe college doet dit wel. Er is een concernbrede monitor opgesteld, de Staat van Rotterdam. Deze monitor richt zich op de effecten van het beleid. Want het gaat er vooral om dat alle inspanningen van de gemeente zichtbaar resultaat hebben voor de burger. Ook wel "Resultaat op straat" genoemd.

## 2 Pilotproject

Vanwege deze veranderende gedachtegang, moet de gehele wijze van monitoring tegen het licht worden gehouden. Hoe vertaal je vragen over concreet te bereiken doelen in je monitor? Hoe stel je vragen op over de kwaliteit van een product? In Rotterdam heeft deze vraagstelling geleid tot een vernieuwde opzet van monitoring. Vanuit een frisse kijk is in Rotterdam een monitor 'nieuwe stijl' opgesteld voor het Verkeers- en VervoerPlan Rotterdam. Die nieuwe stijl is gericht op het monitoren van het bereiken van gestelde doelen van het bestuur en de mening van de burgers daarover. Daarom zijn er waarderingsvragen opgesteld zodat concreet geboekte resultaten in beeld worden gebracht.

Het VVPR bevat als beleidskader doelstellingen en doet dus uitspraken over streefbeelden, ambities, gewenste ontwikkelingen en effecten. Het bijbehorende uitvoeringsprogramma geeft een verdere invulling van de maatregelen die genomen gaan worden om de doelen en ambities te kunnen realiseren. Voor dit VVPR is een pilotproject gestart volgens de 'nieuwe stijl'. In november 2004 wordt de eerste concrete rapportage verwacht. Die rapportage geeft dan inzicht in de hiaten: een nieuwe manier van monitoring betekent immers dat nieuwe reeksen opgebouwd moeten worden en die zullen niet altijd direct beschikbaar zijn. Het pilotproject wordt als basis gebruikt om de eerste monitor nieuwe stijl uit te brengen voor het voorjaarsoverleg van 2005: concrete resultaten zijn vanaf dat moment zichtbaar voor het college.

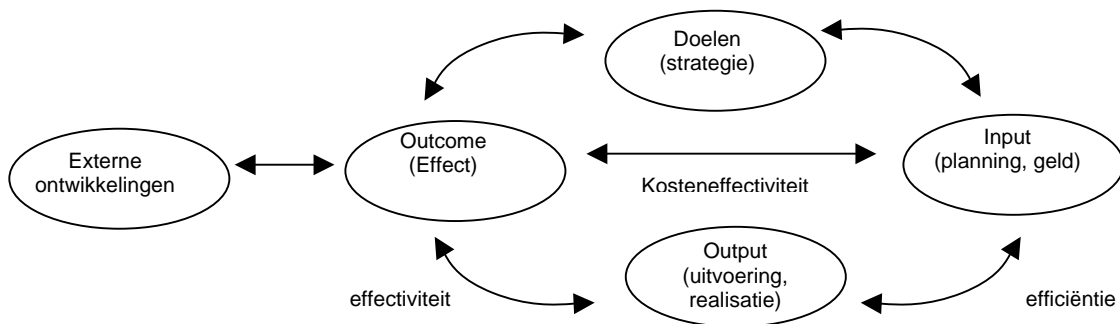
Monitoring staat niet op zichzelf maar is een schakel in de effectiviteit van het verkeers- en vervoersbeleid. Er is dan ook een koppeling gelegd met uitvoerings- en financieringsprogramma's en met communicatie: er wordt een verkeers- en vervoerskalender opgesteld waarvan het bestuur af kan lezen wat er gebeurt.

### 3 Beleidscycli

In het algemeen ziet een beleidscyclus er als volgt uit:

1. vanuit de bestaande situatie/problematiek worden doelen geformuleerd in beleidsnota's. (In het VVPR);
2. input in de vorm van geld en planning;
3. dit leidt tot meetbare resultaten (prestaties in de vorm van uitgevoerde maatregelen);
4. deze maatregelen leiden (onder invloed van externe ontwikkelingen<sup>1</sup>) tot een bepaald effect;
5. op basis van die effecten kan eventueel het beleid worden aangepast, aangevuld of kunnen prioriteiten worden verlegd.

In een grafiek ziet het beleidsproces er als volgt uit:



*Waar ligt het accent van de informatiebehoefte?*

Voor het doen van 'harde' beloftes richting burgers of Raad is met name het monitoren van projecten (*output*) en in mindere mate het monitoren van effect (outcome) van belang: het antwoord op de vraag: 'wat heb je nu gedaan?' Gaat boven de vraag: 'wat is het effect van de maatregelen?'

Het monitoren van effecten is wel van belang om het beleid te kunnen evalueren, te prioriteren of bij te sturen. Het afleggen van verantwoording op basis van maatregelen kan slechts in combinatie met verantwoording van effecten. We moeten dus niet stoppen met het verzamelen van gegevens over effecten, maar vooral bewust gegevens verzamelen. Het meten van subjectieve informatie over effecten (de mening van de burger) is van groot belang, maar

<sup>1</sup> Externe ontwikkelingen: bijvoorbeeld weersgesteldheid, autobezit, aanbod openbaar vervoer etc.

wordt in veel gevallen toch in combinatie met objectieve cijfers over effecten en maatregelen gebruikt. Hoe formuleer je anders afrekenbare doelen? Maar moeten we al die objectieve cijfers ook daadwerkelijk presenteren? Zijn die gegevensreeksen de drager van de monitor?

#### 4 Concrete doelen

De monitor volgt de opzet van de programmabegroting. De doelen hieruit zijn vertaald in indicatoren. Een deel hiervan weerspiegelt de waardering door de burger, omdat dit een graadmeter is voor resultaten. De Staat van Rotterdam komt uit in mei, zodat de resultaten meegenomen kunnen worden in de bespreking van de voorjaarsnota, waarin wijzigingen van het beleid worden voorgesteld voor het volgend jaar. Op deze manier is het mogelijk om beleid op basis van monitoring bij te sturen.

Er is een apart hoofdstuk verkeer en vervoer. Op dit beleidsterrein zijn de volgende doelen geformuleerd:

- minder verkeersslachtoffers;
- hogere waardering voor het gebruik van openbaar vervoer en de auto;
- hogere doorstroomsnelheid autoverkeer.

Deze doelstellingen zijn vertaald in zowel subjectieve (waarderings-) indicatoren als objectieve indicatoren. Een probleem hierbij is dat de informatie benodigd voor deze doelstelling niet altijd voor handen is: de waardering van het gebruik van de auto wordt bijvoorbeeld niet gemeten. Daarom worden verkeersintensiteiten hiervoor gebruikt, wat strikt genomen niet juist is. In de opzet van de monitor VVPR is hieraan aandacht besteed.

De doelstellingen op het gebied van verkeer en vervoer zijn geformuleerd in het Verkeer- en Vervoerplan Rotterdam dat in 2003 is vastgesteld door het gemeentebestuur. Dit plan dient als kader waarbinnen het beleid wordt uitgevoerd. Voor de uitvoering zijn de verschillende diensten verantwoordelijk. De monitor VVPR moet binnen verkeer en vervoer aangeven of de doelen gehaald zijn en of de uitvoering van het beleid door de diensten heeft bijgedragen aan de doelen. Dat betekent dus dat ook informatie over de uitvoering moet worden verzameld in de monitor ten behoeve van de prestatie-indicatoren. Daarom zal in de monitor VVPR een apart systeem worden opgezet om de uitvoering van maatregelen bij te houden. Het is belangrijk dat goede afspraken met verschillende diensten worden gemaakt over het leveren van informatie over gerealiseerde maatregelen.

Net als bij de Staat van Rotterdam worden de conclusies uit de monitor meegenomen in de voorjaarsnota, zodat het beleid om de doelstellingen te halen eventueel bijgestuurd kan worden.

## 5 De opzet van de monitor

Het eerste probleem bij het opzetten van de monitoring is het formuleren van de doelstellingen van het VVPR. Deze stonden nog niet netjes op een rijtje in de nota geformuleerd. Uiteindelijk zijn er negen uit gedestilleerd. Deze doelstellingen liggen op het gebied van doorstroming autoverkeer, doorstroming openbaar vervoer, veiligheid openbaar vervoer, verkeersveiligheid, verkeer in zgn. stadsleefgebieden, luchtkwaliteit, geluid, parkeren en Parkeer en Reis (P+R). Op elk van deze beleidsvelden zijn één of twee doelstellingen geformuleerd.

Per doelstelling is een effectindicator die het al of niet realiseren van de doelstelling meet. Dit moet een objectieve indicator zijn. Aan dit effect zou het bestuur en de burger dus moeten kunnen zien wat er verbeterd is. Maar het objectieve effect is soms heel moeilijk waarneembaar voor de burger. Neem bijvoorbeeld de effectindicator bij doorstroming autoverkeer: “trajectnelheden autoverkeer op bundels (hoofdroutes)”. De doelstelling is 25 km/uur. Maar de burger denkt niet in gemiddelden, maar aan die keren dat hij met 50 km/uur over de Maasboulevard naar de binnenstad rijdt zonder oponthoud of aan die keer dat hij er in een file stond. Hij kan zich echter wel een oordeel vormen of de doorstroming verbeterd is.

Daarom zijn naast de objectieve effecten ook zoveel mogelijk waarderingsindicatoren opgenomen. Bij doorstroming autoverkeer is dat het rapportcijfer voor de waardering van doorstroming van het autoverkeer op hoofdroutes door de stad. Deze wordt overgenomen uit de zogenaamde omnibusenquête.

Naast het meten van de effecten zullen ook de maatregelen die de gemeente heeft getroffen worden gemeten. Want het college heeft ook een uitvoeringsprogramma gemaakt om de doelstellingen te halen en wil resultaat op straat. Maar hebben al die maatregelen zin? En vertaalt de burger dat zichtbare resultaat in een hogere waardering (=effect)?

Op het beleidsveld doorstroming autoverkeer worden daarom de maatregelen op de bundels in de gaten gehouden: wegverbredingen, aanleg van DRIP's (Dynamische Route Informatie



Panelen), groene golven. Ondanks al deze maatregelen kan het zijn dat de doorstromingsnelheid op de bundels en de waardering toch niet verbeteren. Dit kan veroorzaakt worden door externe factoren, zaken waar de gemeente geen vat op heeft. Files op de ruit rond Rotterdam bijvoorbeeld veroorzaken op het onderliggend wegennet ook opstoppingen, ondanks alle genomen doorstromingsmaatregelen. Er zijn natuurlijk ook landelijke tendensen waar rekening mee moet worden gehouden: de economische groei, de stijging van brandstofprijzen. Deze kunnen ook de drukte op de bundels en daarmee de doorstroming bepalen.

De effect- en prestatie-indicatoren behandelen de stad als geheel, dus de trajectnelheid en de waardering voor alle bundels. Om echt goed te kunnen beoordelen wat het effect is van een maatregel op een bundel kan een evaluatieonderzoek worden gehouden van een enkele maatregel. Een mogelijk evaluatieonderzoek is het effect van doorstromingsmaatregelen op de Pleinweg.

## 6 Implementatie in de organisatie

De VVPR-monitor staat niet op zichzelf. Het is een onderdeel van de monitoring van het gehele verkeers- en vervoersbeleid in Rotterdam. Daarmee is het noodzakelijk de monitor in te passen in de totale beleidsmonitoring. Er is een uitvoeringsprogramma in Rotterdam gericht op de korte en middellange termijn en actieprogramma's voor de korte termijn. Al deze programma's worden aan elkaar geknoopt. Hiermee ontstaat één geheel en wordt dubbel werk voorkomen. De verschillende programma's worden op deze manier elkaars verlengde en versterken elkaar.

Het verzamelen van data voor de monitor is een aspect dat projectmatig benaderd wordt. Intern wordt nog eens kritisch gekeken naar de wijze waarop nu data wordt verzameld en of die manier aansluit bij de opgestelde indicatoren. Naar externen zal nut en noodzaak van deze monitor worden toegelicht en zal aandacht besteed worden aan het verkrijgen van de juiste data. Het gaat daarbij niet alleen om technische aspecten zoals soort en tijdstip maar ook om een stukje integratie: de data-uitwisseling dient voor alle actoren een meerwaarde te hebben.

## 7 Boodschap en communiceren met Rotterdammers

De centrale vraag is welke boodschap uitgedragen moet worden met de monitor nieuwe stijl? Wat zijn belangrijke punten om aandacht aan te besteden? Het gaat dan over begrippen als

stedelijke economie en het verbeteren van de bereikbaarheid, het optimaliseren van de (verkeers)leefbaarheid, het maken van keuzes, ontwerpen concreet op straat uitvoeren. Dit alles binnen deze collegeperiode en voorts studeren op plannen voor de periode daarna.

In de Omnibusenquête 2003 van het COS (Centrum voor Onderzoek en Statistiek van de gemeente Rotterdam) krijgen de sociale veiligheid in het openbaar vervoer, op haltes en het parkeren in de binnenstad de laagste waardering toebedeeld van de Rotterdammers. Verder vinden Rotterdammers dat de gemeente vooral moet werken aan de verbetering van de sociale veiligheid in het openbaar vervoer en de doorstroming van het autoverkeer.

Hiermee is duidelijk welke onderdelen uit het VVPR in de ogen van de Rotterdammers belangrijk zijn en welke boodschap naar hen uitgedragen moet worden. Hieruit worden de belangrijkste accenten voor de monitor gededistilleerd. Het is belangrijk de Rotterdammers te laten zien dat er concrete resultaten worden geboekt: dus duidelijke aandacht voor de uitvoerings- en prestatie-indicatoren naast de effectmetingen.

## 8 Communicatiekalender Verkeer en Vervoer

Belangrijke communicatiemomenten zijn de momenten waarop een project start en gereed is. Ook worden bij (plan)studies van enige omvang geschikte communicatiemomenten gezocht, omdat er ook gewerkt wordt aan zaken die na de huidige collegeperiode aan bod komen.

Er is een aantal niveaus te onderscheiden die elk vragen om een andere vorm van communicatie:

1. in de beleidscyclus en de beleidsmonitoring gaat het om bestuurlijke informatie waarbij effecten en gerealiseerde projecten tegen het licht worden gehouden en er zondig een bijsturing plaatsvindt;
2. op het niveau van de realisatie van de doelstellingen wordt vooral gekeken naar de aandachtsvelden die de Rotterdammers als belangrijk ervaren. Uit de cijfers van de monitoring blijkt op welke fronten resultaat is geboekt en welke projecten concreet gemaakt zijn. Op dit niveau is de communicatie gericht op de Rotterdammers en geeft antwoord op vragen als: hoe staan we ervoor? Wat hebben we uitgevoerd? En welke effecten heeft dat gehad?

3. op projectniveau is de communicatie gericht op specifieke situaties. Zowel bij de start, tijdens als na het project is communicatie noodzakelijk. Bij de start van het project zal gekeken worden naar het probleem (wat is eigenlijk het probleem?) en hoe we dit gaan aanpakken. Tijdens het project is communicatie gericht op voortgang en voorlichting. Na uitvoering van het project wordt stilgestaan bij de behaalde resultaten. Is het probleem opgelost?

Om overzicht te behouden over alle communicatiemomenten wordt een communicatiekalender gemaakt. Zodoende kan een efficiënte en effectieve communicatie worden uitgestippeld. In Rotterdam zijn in hoofdzaak drie partijen bezig met verkeer en vervoer: Stadstoezicht (parkeren), RET (openbaar vervoer) en dS+V (verkeers- en vervoersbeleid). Al deze activiteiten worden samengebracht in de kalender, dus ook het tijdstip waarop de monitor VVPR verschijnt wordt in de kalender vermeld.

## 9 Conclusies

Samenvattend komen de volgende punten naar voren:

- Een monitor moet gezien worden als het zo concreet mogelijk volgen van de uitvoering van het Verkeers- en Vervoersplan aan de hand van uitgevoerde maatregelen, effecten daarvan en autonome externe ontwikkelingen;
- De Rotterdamse VVPR-monitor is een eerste aanzet om te komen tot een andere manier van monitoren: niet alleen op basis van objectieve cijfers maar vooral op basis van realisatie: wat merkt de burger op straat van het beleid? En heeft dat wat is uitgevoerd inderdaad het gewenste effect?;
- De discussie over de indicatoren heeft geleid tot een aanscherping van sommige doelstellingen uit het VVPR. Dit alles heeft geresulteerd in negen hoofddoelstellingen. Per doelstelling zijn effectindicatoren, prestatie-indicatoren en externe indicatoren benoemd. Ook zijn projectevaluaties opgenomen en algemene kentallen;

## 10 Aanbevelingen

- Breng de monitor jaarlijks op het moment uit dat deze meegenomen kan worden in de begrotingsronde;
- Werk eerst een pilot-monitor uit als proef. Gebruik deze als opstap naar een monitor nieuwe stijl. Vervat alle uitgangspunten in een draaiboek/proefmonitor;

- Maak goede afspraken over levering van vooral de prestatie-indicatoren en externe invloedsfactoren;
- Combineer het verzamelen van gegevens voor de monitor zoveel mogelijk met andere dataverzamelingen, bijvoorbeeld ten behoeve van een monitor van een andere actor of data voor dynamische reisinformatie;
- Zet een centrale registratie van alle indicatoren op. Betrek hierbij ook de financiële kant; ook voor de financiële verantwoording is data nodig;
- De indicatoren zijn geselecteerd op de volgende criteria: goed te monitoren, relevant voor de doelstelling, maar ook beschikbaar. Onder beschikbaar verstaan we dat er een bron van bekend is. Dat betekent echter nog niet dat levering gegarandeerd is. In de uitwerking van de eerste monitor verdient dit nadere aandacht.

## **Referenties**

**Roode, drs. A.L. en drs. M. van Rhee, Staat van Rotterdam 2004, Centrum voor Onderzoek en Statistiek in opdracht van de Bestuursdienst van de gemeente Rotterdam, Mei 2004**

**Gemeente Rotterdam, Verkeer en Vervoersplan Rotterdam 2003-2020, februari 2003**

**Bouwmans, H. Het vuil, de stad en de bezem. Artikel uit Binnenlands Bestuur, 9 juli 2004**

**Schravemaker, Z / XTNT, Monitoring op het onderliggend wegennet, 2004**

**Sligter, B. en A.T.Molenaar, A.T. Beleidsmonitor VVPR, Nota over de opzet van een beleidsmonitor voor het Verkeers- en Vervoersplan Rotterdam, 23 juni 2004**