Context: doeltreffendheid en doelmatigheid structureel beoordelen via impactreviews

Op vrijdag 3 april 2026 hebben onderhandelaars voor een coalitieakkoord 2026-2030 ambtelijk toelichting gekregen over de Nota Begrotingsruimte, Nota Investeringen en de Staat van de Programma's.

Een van de vragen van onderhandelaars was hoe we als organisatie meer grip krijgen op de doeltreffendheid en doelmatigheid van onze inzet. In het vorige coalitieakkoord is al afgesproken dat elk onderdeel (doel) periodiek geëvalueerd wordt op doeltreffendheid en doelmatigheid. Eerdere pogingen strandden omdat ze vrijblijvend waren, de regie niet op de juiste plek lag, of maar een paar instrumenten in isolatie bekeken.

Onderhandelaars hebben gevraag om een advies over hoe we een proces van impactmeting kunnen inrichten dat wel effectief is.

Dit stuk is een eerste uitwerking van hoe we zo'n proces van impactmeting kunnen uitvoeren. Het bevat 1A4 met de hoofdlijn van de aanpak, en een bijlage met meer detail over de mogelijke uitvoering.

Vanzelfsprekend zijn we beschikbaar om hier met onderhandelaars verder over te hebben, of om aanpassingen en aanscherpingen te maken in de aanpak of om een formulering van 3-5 zinnen te maken tbv het coalitieakkoord.

Samenvatting: impactreviews op alle beleidsterreinen

Amsterdam geeft jaarlijks miljarden euro's uit aan beleid en dienstverlening. Toch weten we te weinig of wat we doen met dat geld het beoogde effect heeft voor Amsterdammers en wat de meeste impact oplevert, ook ten opzichte van de alternatieven.

We breiden het stelsel van leren en evalueren uit met impactreviews over een geheel beleidsterrein. We starten de komende vier jaar met het systematisch doorlopen van de beleidsterreinen op doeltreffendheid/effectiviteit (doen we de goede dingen en bereiken we daarmee het beoogde maatschappelijke doel?) en doelmatigheid/efficiëntie (bereiken we dat doel op de meest efficiënte manier, met zo beperkt mogelijke inzet van mensen en middelen?). Wettelijke taken zijn niet bij voorbaat ‘buiten scope’: ook daar legt Amsterdam soms een 'Amsterdamse plus' bovenop, maken we (impliciet) keuzes over hoe we die taken uitvoeren of geven we relatief meer uit dan vergelijkbare steden voor hetzelfde wettelijke doel.

Het doel van impactreviews is om

a) in beeld krijgen wat het geheel aan inzet is binnen een beleidsterrein

b) op basis van best beschikbare informatie te bepalen welke van die inzet het meest doeltreffend en doelmatig is, dus een rang-ordening van de gebruikte beleidsinstrumenten, en

c) hoe de verantwoordelijke bestuurder en directie(s) wegen dat deze inzet het beste aansluit bij de gewenste doelstellingen (de beleidstheorie).

We bouwen in een review op de informatie die op dat al moment beschikbaar is, bijvoorbeeld uit eigen beleidsevaluaties, onderzoeken en ervaringen uit binnen- en buitenland. Een impactreview doet geen nieuw onderzoek naar doelmatigheid of doeltreffendheid, maar ordent en synthetiseert wat er aan evidentie is, geeft weer wat het meest doelmatig en doeltreffend is, en laat zien waar er gaten in de kennis zitten. Het is een vorm van meta-onderzoek of een ‘portfolio’ studie.

De impactreviews geven input voor het starten van verdiepende evaluaties op specifieke instrumenten. Een impactreview is daarmee een aanvulling op de reguliere lijnverantwoordelijkheid om beleid te evalueren. Idealiter werken directies hierbij met een (vorm van) strategische evaluatie-agenda, die gevoed kan worden vanuit de impactreview en op hun beurt een volgende impact review onderbouwen.

Het doel van impactreviews is om hogere doelmatigheid en doeltreffendheid te behalen, niet om te besparen. Daarom blijft de ‘winst’ in doeltreffendheid of doelmatigheid - als gevolg van maatregelen die een bestuurder en directie nemen op basis van een review - binnen dat beleidsdoel. Ook de verantwoordelijkheid voor het implementeren van verbeteringen blijft bij de verantwoordelijke bestuurder en directie(s). De prikkel om mee te doen kan in twee dingen zitten: 1) een generieke en gelijke taakstelling voor alle programma’s, waardoor impactreviews binnen een programma helpend zijn voor de beste invulling en 2) een aanscherping van de begrotingscyclus: wie bij de voorjaarsnota of een ander budgettair moment nieuwe middelen vraagt, maakt eerst aannemelijk dat de bestaande inzet doelmatig en doeltreffend is en onderbouwt wat de verwachte aanvullende impact is van de gevraagde investering.

Elke review wordt geleid door een onafhankelijk driemanschap: een directeur van een niet-betrokken directie als voorzitter, een directeur of leidinggevende uit de betrokken directie, en een leidinggevende of senior van DMC. Ieder beleidsthema komt aan de beurt volgens dezelfde systematiek: er is één level playing field voor alle programma's, gedragen door het volledige college.

Bijlage 1: hoe werkt dit in de praktijk?

Startpunt en fasering

We bouwen voort op enerzijds wat er ligt aan evaluatie-onderzoek per beleidsterrein en anderzijds de analytische basis die in de aanloop naar deze coalitieperiode is gelegd: de Staat van de Programma's en digitale begroting biedt per programma inzicht in inzet en wettelijke taken per begrotingsactiviteit en beschikbare impactinformatie. Dat is het startpunt voor elke review.

Een impactreview bekijkt een samenhangend beleidsterrein. Dus per programma een set van betrekkelijk samenhangende set van activiteiten. Het logische aangrijpingspunt is meestal het programmaonderdeel of het begrotingsdoel. Er zijn 40 programma-onderdelen in de begroting; 57 doelen. Het uitgangspunt zijn de doelstellingen in de begroting, die aangeven wat we in de stad willen bereiken door wat we doen. De gemeenteraad stelt deze indicatoren vast als onderdeel van de programmabegroting, waarmee de vraag wat Amsterdam wil bereiken democratisch verankerd is.

In 2026 legt het college het procesontwerp voor aan de gemeenteraad: spelregels, selectiecriteria, principe van driemanschappen (concrete samenstelling is taak van het GMT) en koppeling aan de P&C-cyclus. Daarin moet ook doordacht en uitgewerkt worden hoe de samenloop is met (de lijnverantwoordelijkheid voor) de evaluatie-agenda van directies, artikel 213a (verplicht periodiek onderzoek naar doeltreffendheid en doelmatigheid) en de organisatorische inbedding en rollen (bijvoorbeeld ook van de CSO).

Daarna start de eerste tranche reviews. De volgorde wordt bepaald door twee criteria: hoogste budgettaire omvang én de duidelijkste open vragen over doeltreffendheid en doelmatigheid.

- 2026: procesontwerp vastgesteld;
- 2027: eerste impactreviews op beleidsterreinen uitgevoerd
- 2028 en 2029: volgende tranches, 4-8 beleidsterreinen per jaar
- 2030: evaluatie en consolidatie voor de volgende periode

Wat een review beoordeelt

Een review kijkt naar de gehele instrumentenmix op een beleidsterrein en niet naar een paar activiteiten of instrumenten in isolatie. Het doel is alle uitgaven verbonden aan een beleidsdoel te ordenen op doelmatigheid en doeltreffendheid, op basis van de op dat moment best beschikbare en aanwezige informatie: welke activiteiten dragen het meest bij aan het beoogde maatschappelijke effect, en welke het minst? Welke overduidelijke alternatieve beleidsopties doen wij niet die anderen wel doen? Een review kijkt naar de doelen op een beleidsterrein en kijkt als zodanig dus over de organisatiestructuur heen (dus niet per afdeling/directie).

Wettelijke taken worden expliciet meegenomen. Per wettelijke taak worden drie vragen gesteld: (1) legt Amsterdam een 'Amsterdamse plus' bovenop het wettelijke minimum (dus een hoger doel)?, (2) welke (impliciete) keuzes maken we over hoe we wettelijke taken uitvoeren? en (3) geeft Amsterdam relatief meer uit dan vergelijkbare steden (gegeven het doel), en zo ja, waarom?

Governance: het driemanschap

Elke review vindt plaats onder regie van een driemanschap:

1. Een directeur of leidinggevende van een niet-betrokken directie als onafhankelijk voorzitter;
2. Een directeur of leidinggevende van de meest betrokken directie die de inhoud goed kent;

3. Een leidinggevende of senior medewerker van DMC, die het overkoepelende proces ondersteunt.

Het driemanschap heeft de regie en eindverantwoordelijkheid op het resultaat. Een werkgroep ondersteunt het driemanschap en voert de impactreview uit. De werkgroep bestaat uit drie tot vijf teamleiders of (beleids)medewerkers van de betrokken vakdirectie(s), een of meerdere collega's van buiten de directie en wordt begeleid door een secretaris vanuit DMC. De secretaris bewaakt het proces en zorgt met de werkgroep dat het rapport opgesteld wordt. Het driemanschap stelt het rapport vast.

DMC is stelselverantwoordelijk voor impactreviews en ondersteunt het overkoepelende proces, maar heeft geen inhoudelijke sturingspositie. Dit is een bewuste keuze: de verantwoordelijk bestuurder en de vakdirectie zijn verantwoordelijk voor de inzet en resultaten, niet DMC. Data, informatie en andere beleidsinformatie over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de inzet wordt geleverd vanuit de betrokken directie(s). We werken in eerste instantie vanuit de informatie die er al is. Waar nodig kan de werkgroep aanvullend expertise van buiten de gemeente betrekken.

Na oplevering van de review krijgt de desbetreffende directie 4-6 weken de tijd om een managementreactie met mogelijke vervolgacties op te stellen. Review en managementreactie worden besproken met de verantwoordelijke bestuurder, die het inbrengt bij het College van B&W. De overall regie op het programma van impactreviews ligt bij het GMT: het GMT bewaakt de voortgang van de agenda, het level playing field tussen programma's en de samenhang van de uitkomsten. De bestuurlijke sturing verloopt via een bestuurlijk team met tenminste de politiek leiders van de coalitiepartijen, de wethouder Financiën; en mogelijk de burgemeester als onafhankelijk hoeder van het stelsel?. Dat team bewaakt dat de uitkomsten van reviews ook daadwerkelijk doorwerken in politieke prioriteiten en begrotingsbeslissingen; en staat voor het hanteren van de spelregels zoals hieronder beschreven bij 'prikkelstructuur'.

Prikkelstructuur: de wortel en de stok

De wortel: winst in doeltreffendheid of doelmatigheid op basis van impactreviews blijft volledig in het programma

Als uit een review naar voren komt dat hetzelfde maatschappelijke effect bereikt kan worden met minder middelen - of meer effect met hetzelfde budget - blijft 100% van die winst beschikbaar voor datzelfde beleidsdoel. Programma's en directies profiteren dus direct van scherp en eerlijk meten, ook omdat zij de 'pijn' van activiteiten afbouwen of stoppen ook zelf hebben. Dit is een belangrijke manier om de terughoudendheid voor meten weg te nemen. Deze afspraak neemt niet weg dat het primaat van de politiek altijd geldt en het college bij begrotingsrondes een integrale afweging moet maken. Maar het mechanisme dat kritisch zijn op impact van 'eigen' instrumenten automatisch leidt tot het risico op afromen van het budget, moet in ieder geval ambtelijk doorbroken worden. Zo'n prikkel ondersteunt dat.

De stok: nieuwe budgetclaims vereisen onderbouwing van effectiviteit

Idealiter maken directies die aanvullende middelen vragen (bijvoorbeeld rondom voorjaarsnota) aannemelijk dat de bestaande inzet doelmatig en doeltreffend is en onderbouwen de verwachte aanvullende doeltreffendheid/ doelmatigheid van de aanvullende middelen. In de (politieke) dynamiek van alledag is dat een hoge lat. Niettemin zou het een lat moeten zijn om naar te streven, die nodig is om een cultuur te creëren waar daadwerkelijke impact van beleid voorop staat en scherpe maar onderbouwde keuzes kunnen worden gemaakt. En naarmate meer programmaonderdelen een impactreview hebben doorlopen, wordt die onderbouwing steeds concreter, beter toetsbaar en vergelijkbaar. Wie nog geen impactreview heeft doorlopen, geeft expliciet aan wat de beste beschikbare informatie is over de doeltreffendheid van de bestaande inzet en wanneer de review gepland staat.

De combinatie van wortel en stok beoogt het gedrag te veranderen: meten loont voor de vakbestuurder en -directie (winst blijft), en loont in begrotingsbesprekingen (claim = bewijs). Daarmee verschuift de vraag bij de voorjaarsnota van 'hoeveel kunnen we vragen?' naar 'wat levert onze inzet op?'.

De stok: mogelijk generieke taakstellingen die je als directie kunt invullen met informatie uit de impactreviews

Indien de onderhandelaars kiezen voor een generieke taakstelling (overal gelijk percentage), kan dit een aanvullende stok zijn om serieus werk te maken van impactreviews. Immers, op elk beleidsterrein ontstaat dan een noodzaak om besparingspotentieel te identificeren met zo min mogelijk negatieve gevolgen voor niveau en kwaliteit van dienstverlening. Met andere woorden: om de minst effectieve instrumenten af te schalen en de meest effectieve te behouden.
Ondersteunend daaraan kan zijn dat – indien gekozen wordt voor een generieke taakstelling - de onderhandelaars daarbij ook expliciet benoemen dat het doel daarvan is om sterker te sturen op doelmatigheid of doeltreffendheid en dus om een kritische doorlichting van de beleidsmix te realiseren. Hier is de combinatie met de winst in het programma sterk: transparantie helpt je om jouw eigen taakstelling zo effectief mogelijk te realiseren, maar jouw transparantie heeft geen effect op de taakstelling van een ander beleidsdoel.

Koppeling aan P&C-cyclus en gemeenteraad

Doelen zijn per programma vastgesteld door het college en als onderdeel van de programmabegroting door de gemeenteraad bekrachtigd. Dat maakt de raad mede-eigenaar van de vraag wat Amsterdam wil bereiken en niet alleen van wat het kost.

Het college rapporteert jaarlijks aan de raad over de voortgang per programma op de vastgestelde doelen. Impactreviews voeden die rapportage met breder overzicht: niet alleen 'wat is de score op de indicator' maar 'waarom beweegt de indicator wel of niet, en wat moeten we anders doen?' Reguliere evaluaties bieden dieper inzicht.

Wat is nu anders? Waarom werkt het nu wel?

Amsterdam heeft eerder geprobeerd meer aandacht te besteden aan doeltreffendheid en doelmatigheid, met wisselend succes. Uiteindelijk is het ook een vraag hoe belangrijk effectiviteit en financiële discipline in de cultuur van de organisatie is, met name op momenten dat het spannend wordt. Deze aanpak bevat wel een aantal structurele verschillen die deze keer anders moeten maken:

- De gehele instrumentenmix wordt bekeken op een beleidsterrein, niet een paar activiteiten in isolatie. Dat maakt rangordening en echte onderlinge prioritering mogelijk.
- De regie ligt niet bij de betrokken directie alleen, en ook niet bij DMC. Het driemanschap doorbreekt de prikkel om de eigen inzet te beschermen, uit zorg dat die afgepakt wordt.
- Iedereen komt aan de beurt. Er is één level playing field voor alle beleidsterreinen en programma's, gedragen door het volledige college en het GMT.
- De baten van her-alloceren zijn voor het programma.
- De stok van de koppeling aan budgetclaims en/of een jaarlijkse generieke taakstelling maakt het niet-vrijblijvend.
- De impactreviews worden gekoppeld aan de reguliere evaluatiecyclus. Het verdiept de te evalueren vragen; en evaluaties leveren input voor reviews.
- De politiek en het College van B&W committeert zich vooraf aan het proces. Natuurlijk behoudt politiek de integrale afweging, en kan het in de loop van de tijd nodig zijn een andere keuze te maken. Tegelijk hangt consistente ambtelijke uitvoering hiervan af van de ‘tone at the top’: hoe duidelijker B&W en alle individuele collegeleden zich committeren aan deze aanpak, des te sterker en beter is de ambtelijke uitvoering en naleving en des te effectiever het resultaat.