

resultaatgericht bestuur een stap verder

1 inleiding

Op initiatief van de Rekenkamer Rotterdam heeft op 16 februari 2010 een roundtable-bijeenkomst plaatsgevonden over het onderwerp resultaatgericht bestuur. Het gezelschap bestond uit raadsleden, wethouders, ambtelijke top en vertegenwoordigers van betrokken diensten evenals van de rekenkamer zelf. In de bijeenkomst werd teruggeblikt op de wijze waarop het resultaatgericht bestuur, in de vorm van meetbare collegedoelen, de afgelopen bestuursperiode heeft gewerkt. Ook is gesproken over de wijze waarop hierover door de rekenkamer is gerapporteerd. De meningen hierover zijn gebruikt om ook vooruit te blikken: hoe willen we in Rotterdam verder met het resultaatgericht bestuur en wat is daarvoor nodig?

De deelnemers aan de roundtable waren het er over eens dat de outcome ofwel de maatschappelijke effecten van het gevoerde bestuur het uitgangspunt zouden moeten zijn voor het formuleren van (nieuwe) collegedoelen. Dit standpunt en voornemen zijn ook op 19 maart bevestigd tijdens de introductie voor de nieuwe raadsleden. Daarnaast was de discussie in de raad over de verantwoording van het college een belangrijk onderwerp van gesprek: Het debat moet gaan over de inhoud en niet over scores of toegekende kleuren.

Een resultaatgericht besturingsmodel is nog steeds zeldzaam in het lokaal bestuur. Rotterdam werkt sinds 1998 met meetbare doelen. Het is een ontwikkelingsproces waarin elke periode weer stappen worden gezet. Zo is het definitieboekje geïntroduceerd, is een flinke stap gezet in de aansluiting van de geformuleerde doelen op de (bestaande) administratieve organisatie, is de regierol van de bestuursdienst beter ingevuld en heeft het college meer gestalte gegeven aan zijn verantwoordelijkheid voor de meetbare doelen door ASR de opdracht te geven de juistheid van de verantwoordingen over de meetbare doelen te controleren.

Doel van deze notitie is het schetsen van het ideaal sturings- en monitoringsmodel gegeven de hiervoor vermelde wensen van de roundtable. Daarnaast geeft de rekenkamer een aantal spelregels dat helpt bij het werken richting het ideaalmodel, spelregels die ook voorzien in de punten die naar voren zijn gekomen in de roundtable.

2 doelen stellen

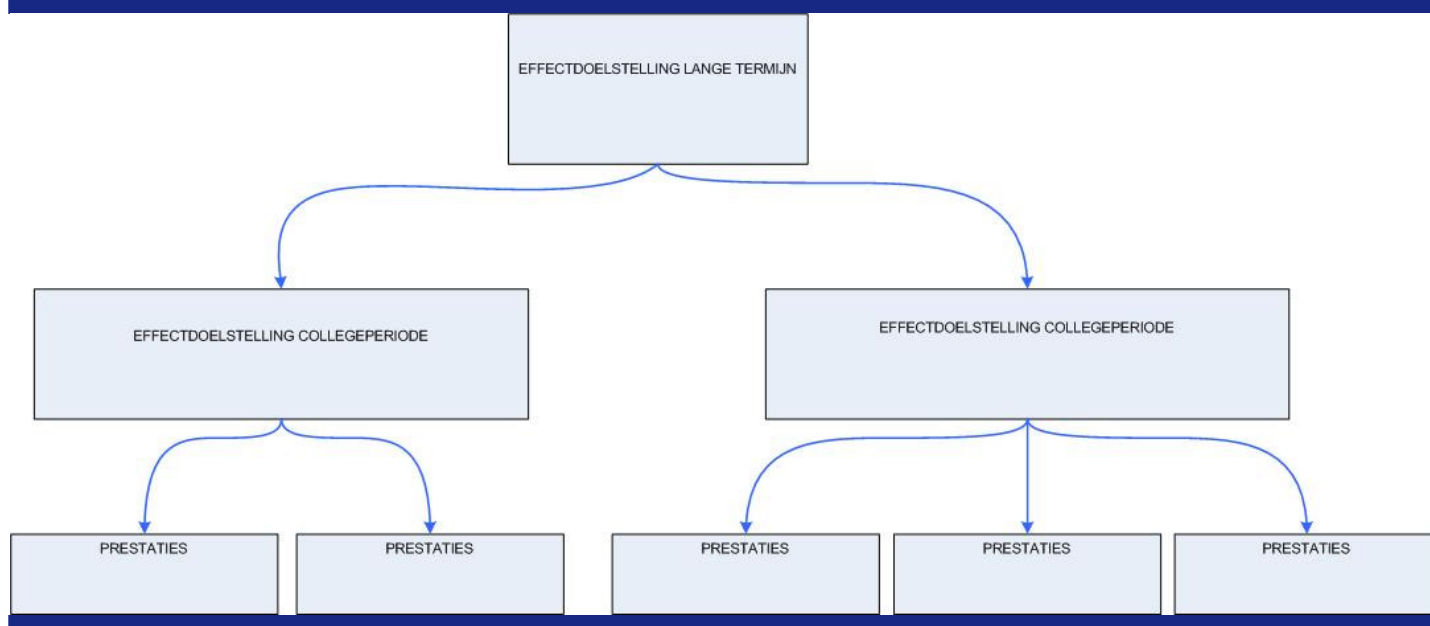
2-1 algemeen

De rekenkamer heeft een sturings- en verantwoordingsmodel ontwikkeld dat politiek, bestuur en gemeentelijke organisatie een handvat moet bieden om doelen zodanig te formuleren dat deze een goede basis vormen voor een debat in de raad over deze doelen en de verantwoording daarover. De rekenkamer hanteerde bij het ontwikkelen van dit model de volgende uitgangspunten:

- doelstellingen meer op het niveau van maatschappelijke effecten;
- meer samenhang tussen de doelstellingen;
- het model moet het college meer flexibiliteit bieden; ruimte om wanneer dat nodig blijkt andere instrumenten in te zetten om de doelen te bereiken.

Het model dat de rekenkamer heeft ontwikkeld ziet er als volgt uit:

figuur 2-1: model resultaatgericht bestuur



In dit gestileerde voorbeeld is er sprake van effecten op de lange termijn, effecten in de collegeperiode en prestaties. In de praktijk is er vaak sprake zijn van meer lagen. De rekenkamer acht dit ongewenst, omdat elke laag leidt tot meer doelstellingen. Daardoor neemt het inzicht af in de gewenste effecten en de prestaties van het college, wordt een zinvol politiek debat bemoeilijkt en moet op teveel variabelen worden gestuurd.

In het vervolg van dit hoofdstuk licht de rekenkamer het model nader toe. Aan het model heeft de rekenkamer ook een set spelregels toegevoegd. Die spelregels zijn opgenomen in bijlage 1.

2-2 strategische visie

Het besturen van een stad vraagt naar de mening van de rekenkamer om een integrale strategische visie voor de lange termijn (2040-2050) die aangeeft hoe Rotterdam er dan uit moet zien. Zo'n visie geeft richting aan de ambities van de achtereenvolgende colleges, kan willekeur in beleid voorkomen en draagt daarmee bij aan een behoorlijk bestuur. De strategische visie is niet statisch maar wordt periodiek herijkt op basis van actuele maatschappelijke ontwikkelingen en politieke verhoudingen. De strategische visie bevat onder meer de maatschappelijke doelen die de gemeente op lange termijn wil bereiken.

2-3 collegeprioriteiten

Het besturen van Rotterdam gebeurt niet in brokken van vier jaar die samenvallen met een nieuwe raad, coalitie en college. Veel beleid ligt al voor meer jaren vast. Ook ligt er voor delen van het beleid een strategische visie die aangeeft waar Rotterdam op lange termijn wil staan. Toch wil elke coalitie, elk college zijn eigen gezicht tonen en eigen sporen nalaten. Het coalitieakkoord en het collegeprogramma hebben als belangrijk doel om binnen de lange termijn ontwikkelingen de politieke keuzes zichtbaar te maken en die te vertalen naar concreet beleid waarmee coalitie en college zich willen onderscheiden.

De coalitie stelt het coalitieakkoord op waarin het zijn politieke ambities voor de raadsperiode vastlegt. Door aan het akkoord een motto te verbinden ('ruimte voor talent en ondernemen') en dit op hoofdlijnen terug te laten komen in het akkoord, geeft de coalitie het kader voor een samenhangend collegeprogramma. Dat programma zal beleidsmatig in het teken moeten staan van het motto. Het college zal daartoe binnen de kaders van het akkoord eigen keuzes moeten maken over de wijze waarop het daar invulling aan zal geven. In het collegeprogramma moeten deze keuzes, de collegeprioriteiten, worden vastgelegd en nader worden uitgewerkt in met elkaar samenhangende doelstellingen en prestaties.

2-4 effectdoelen en -indicatoren

2-4-1 algemeen

Eén van de uitgangspunten voor deze notitie is dat de gemeente Rotterdam meer dan in het verleden gaat sturen op en verantwoorden over maatschappelijke effecten. Dat is ook de wens van het college en de raad. Het gaat er dus in vergelijking met voorgaande collegeperioden niet primair om wat het college presteert maar wat het bereikt.

Dit uitgangspunt betekent dat de doelen van het college in termen van effecten moeten worden geformuleerd. In het vervolg van deze paragraaf definieert de rekenkamer een aantal relevante begrippen. Verder gaat ze in op de eisen die aan doelen gesteld moeten worden.

2-4-2 definities

Definities:

- effect = het gevolg van het beïnvloeden van een situatie door interventie en/of invloeden van buitenaf
- effectdoelstelling = doelstelling gericht op het realiseren van een concreet effect door interventie
- effectindicator = de maatstaf waarmee het effect gemeten wordt

Belangrijk in de definitie van effect is de oorzaak – gevolg relatie. Voordat een effectdoelstelling geformuleerd kan worden zal een analyse moeten plaatsvinden van de situatie (het maatschappelijke probleem dat om een oplossing vraagt) om te bepalen welke factoren hierop van invloed zijn en of de gemeente via interventie invloed kan uitoefenen. Het formuleren van een effectdoelstelling is alleen zinvol als dat laatste het geval is. Anders leidt de doelstelling tot verspilling van de (beperkte) middelen van de gemeente.

2-4-3 effectdoelstellingen voor de lange termijn en voor de collegeperiode

De rekenkamer onderscheidt effectdoelstellingen voor de lange termijn en effectdoelstellingen voor de college periode. De lange termijn effectdoelstellingen hangen samen met de hiervoor genoemde strategische visie en betreffen effecten die niet in één collegeperiode gerealiseerd kunnen worden of een structurele ambitie inhouden. Dergelijke doelstellingen zijn over het algemeen kwalitatief geformuleerd, bijvoorbeeld: 'het versterken van de concurrentiepositie van Rotterdam en de metropoolregio' met als subdoelstellingen 'verhoging van de arbeidsparticipatie' en 'verbetering match tussen vraag en aanbod op de arbeidsmarkt'.

Voor de collegeperiode zelf moeten concrete effectdoelstellingen worden geformuleerd, zoals: 'in deze periode activeren we 20.000 bijstandsgerechtigde Rotterdammers'.

2-4-4 eisen aan effectdoelstellingen

Het collegeprogramma betreft de effectdoelstellingen van het college voor één collegeperiode. Het aantal doelstellingen dient beperkt te blijven (bijvoorbeeld tot maximaal 25) om duidelijke prioriteiten te stellen en een zinvol politiek debat over de doelbereiking van het college te kunnen voeren.

Aan effectdoelstellingen dienen verder grosso modo dezelfde eisen te worden gesteld als aan de doelstellingen in de vorige collegeperioden, namelijk dat ze concreet en controleerbaar zijn. Ook dienen de effectdoelstellingen onderling consistent te zijn: een positief effect op de ene doelstelling mag niet leiden tot een (ongewenst) negatief effect op de andere.

Een strategische doelstelling op lange termijn, zoals die hiervoor is aangehaald, hoeft minder concreet te zijn en mag kwalitatief zijn. Zo'n doelstelling is vooral richtinggevend. Strategische doelstellingen vormen een primair kader op hoofdlijnen voor de totstandkoming van een coalitieakkoord en collegeprogramma.

In het collegeprogramma worden de ambities concreet gemaakt. Daarin staat welke (maatschappelijke) effecten het college deze collegeperiode wil realiseren. Dat doet het college in de vorm van effectdoelstellingen. Deze doelstellingen dienen aan de bekende SMART criteria te voldoen. Meetbaar betekent dat de doelstelling een streefwaarde moet bevatten. Die streefwaarde moet realistisch zijn. Dat betekent dat het college (de gemeente) invloed moet kunnen uitoefenen op het effect en dat het redelijk is te veronderstellen dat het gewenste effect kan worden bereikt. Deze causaliteit is onderdeel van de zogenaamde beleidstheorie. De afweging of een ambitie realistisch is, ligt primair bij het college. Of een doelstelling acceptabel is, is een politieke afweging die de raad zal moeten maken. Voorbeelden zijn doelstellingen waarbij een keuze wordt gemaakt voor een preventief of repressief beleid. De politieke kleur van de verschillende fracties in de raad zal betekenen dat sommige fracties een dergelijk doel wel of niet acceptabel vinden.

2-4-5 effectindicatoren

Effectdoelen worden vaak kwalitatief geformuleerd: veilig(er), socia(a)l(er), scho(o)n(er). Dergelijke kwalitatieve duidingen zijn moeilijk direct meetbaar ook al zou de ambitie gekwantificeerd zijn: 'het percentage Rotterdammers dat aangeeft vaak last te hebben van groepen jongeren daalt met 25% ten opzichte van de veiligheidsindex 2010'. Het gaat er om 'last' te meten. Dat betekent om te beginnen dat last moet worden gedefinieerd (specifiek/eenduidig). Vervolgens moet de maatstaf voor de meting worden bepaald; in dit geval de veiligheidsindex. We spreken in dit verband van indicatoren. Voor deze term is gekozen, omdat effecten vaak niet als zodanig te meten zijn maar alleen via een omweg vastgesteld kunnen worden. De beleidstheorie kan hierbij een rol spelen. Als op basis van die theorie wordt vastgesteld dat de inzet van bepaalde instrumenten leidt tot resultaten die bijdragen aan het gewenste effect, dan kan als indicator de resultaten worden gekozen of zelfs de mate van inzet van instrumenten. Voor alle effectdoelstellingen zal geïnventariseerd moeten worden of er representatieve indicatoren bestaan (van de gemeente of bij andere bronnen) en als dat niet of onvoldoende het geval is zullen deze moeten worden ontwikkeld.

Het gebruik van indicatoren als maatstaf voor het bereiken van het gewenste effect houdt in dat de indicatoren zelf meetbaar moeten zijn. Om echt wat te zeggen over de mate waarin het nagestreefde effect is gerealiseerd, moet de indicator tevens relevant en materieel zijn.

Voorbeeld indicator veiligheid

Het aantal inwoners van Rotterdam is geen relevante indicator voor veiligheid. Het percentage dat zich onveilig voelt wel. Het gevoel van één Rotterdammer is niet materieel, het gevoel van alle Rotterdammers wel.

Ook voor een indicator geldt dat die acceptabel moet zijn. De gemeenteraad moet het ermee eens zijn dat de gekozen indicatoren voldoende representatief zijn voor het doel. Dit kan een politieke keuze zijn. De veiligheidsindex meet niet alles op het gebied van veiligheid; toch zijn college en raad het erover eens dat deze indicator voldoende is om op basis daarvan een goed debat over het beleid van het college op het gebied van veiligheid in de stad te kunnen voeren.

2-5 prestatiedoelstellingen en -indicatoren

2-5-1 algemeen

Uit figuur 2.1 blijkt dat er een aantal stappen nodig is om het gewenste effect te bereiken. Op verschillende niveaus zullen effecten moeten worden gerealiseerd en daaraan gekoppelde doelen worden gesteld. Op het laagste, operationele niveau gaat het niet meer om effecten maar om wat het college doet om die effecten te realiseren. We hebben het dan over prestaties.

In het vervolg van deze paragraaf geeft de rekenkamer de definitie van de gebruikte begrippen en gaat zij in op de eisen die gesteld worden aan prestaties (zie ook bijlage 2).

2-5-2 definities

Definities:

- prestatie = een activiteit- die de gemeente zelf uitvoert – die leidt tot een concreet resultaat
- prestatiedoelstelling = een doelstelling die aangeeft welke prestaties moeten worden geleverd en tot welke concrete resultaten die moeten leiden
- prestatie-indicator = een maatstaf waarmee het resultaat van (een) prestatie(-s) gemeten wordt
- resultaat = het directe en concrete gevolg van (een) prestatie(-s)

2-5-3 prestatiedoelstelling

De gewenste effecten moeten, zoals uit paragraaf 2.4.2 blijkt, worden bereikt door interventie. Soms kan de gemeente zelf interveniëren, vaak is de gemeente hiervoor afhankelijk van derden. De gemeente zal dan op een of andere wijze die derden ertoe moeten bewegen mee te werken aan de interventie. De activiteiten van de gemeente gericht op interventie vat de rekenkamer samen onder de noemer prestaties.

Het vorenstaande betekent dat moet worden geanalyseerd welke prestaties het college zou kunnen leveren om resultaten te boeken die de gewenste invloed hebben op het te realiseren effect. Dat betekent dat de causaliteit en materialiteit van prestaties respectievelijk resultaat in relatie tot het effect in beeld moeten worden gebracht (beleidstheorie, ex-ante evaluatieonderzoek, e.d.). Op basis hiervan moet het college een keuze maken uit de prestaties die het zou kunnen leveren en de resultaten die het daarmee wil boeken. Deze keuzes worden vertaald in een beperkt aantal (3-4) prestatiedoelstellingen per effectdoelstelling.

2-5-4 eisen aan prestatiedoelstellingen

Voor prestatiedoelstellingen gelden dezelfde eisen als voor effectdoelstellingen, namelijk:

- SMART
- consistent
- controleerbaar

2-5-5 prestatie-indicatoren

In de definitie van de rekenkamer is het resultaat het directe gevolg van door het college geleverde prestaties. Dit betekent omgekeerd dat de indicator voor de prestaties van het college het bereikte resultaat is. Er is een directe meting mogelijk.

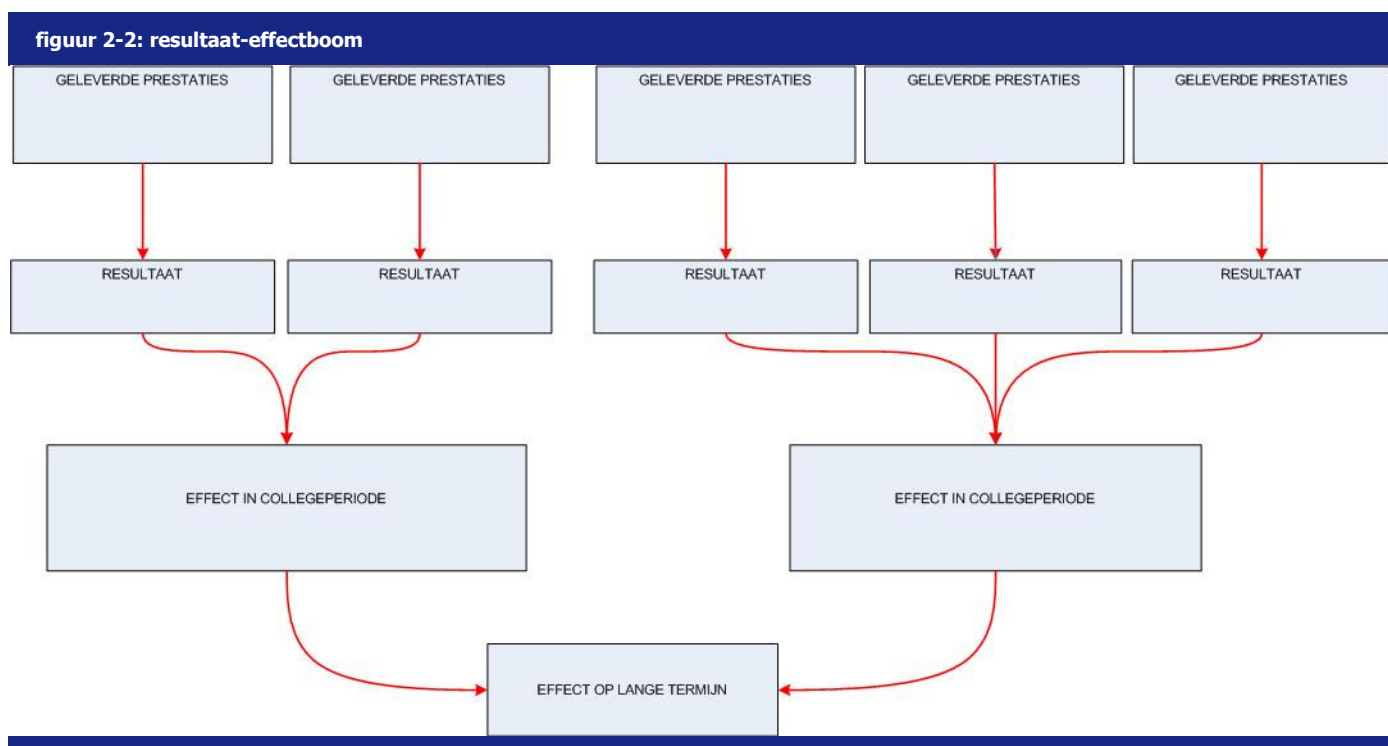
Voor de stap van resultaten naar effecten hoeft dat niet altijd het geval te zijn en kan het nodig zijn om een specifieke indicator te ontwikkelen.

Bijvoorbeeld

Het college stelt subsidie beschikbaar om klaar-overs te werven die kinderen moeten helpen met oversteken. Het resultaat van de subsidie is dat er meer klaar-overs zijn. Meer klaar-overs is geen indicator voor verkeersveiligheid. Minder ongelukken met kinderen bij oversteekplaatsen wel.

2-5-6 effecten en resultaten

In onderstaande figuur is de doelboom omgedraaid. Hierin is nu te zien hoe prestaties van het college via diverse schakels leiden tot de gewenste effecten binnen de collegeperiode en op lange termijn.



Het bottom up model bevat een extra laag ten opzichte van het top down model (figuur 2.1). Prestaties van de gemeente betreffen over het algemeen instrumenten die worden ingezet om iets concreets te bereiken. Bijvoorbeeld exploitatiesubsidie aan speeltuinen, zodat speeltuinen open kunnen blijven. Dit noemt de rekenkamer het (directe) resultaat van de gemeentelijke prestatie. Dat kinderen daardoor in hun eigen buurt kunnen blijven spelen is het effect.

Dit bottom up model illustreert nog beter dan het top down model de samenhang tussen de verschillende lagen. Een x-aantal prestaties draagt bij aan een bepaald gewenst resultaat. Een y-aantal resultaten samen moeten leiden tot het gewenste effect in de collegeperiode. Z—aantal effecten in de collegeperiode moeten bijdragen aan de effecten op lange termijn.

2-6 bestuurlijke informatievoorziening

2-6-1 interne sturing en beheersing

Per effectdoelstelling moet helder zijn welke prestaties daarvoor moeten worden geleverd. Het gaat er dan enerzijds om dat de prestaties specifiek en eenduidig zijn en anderzijds wat het ambitieniveau is (omvang van de prestatie in meetbare termen) en wanneer welke prestaties geleverd moeten zijn.

Voor de interne sturing en beheersing is het vervolgens van belang vast te leggen welke dienst (of welk dienstonderdeel), welke prestaties, wanneer geleverd moet hebben. Het is aan de organisatie zelf om een op de wensen van het college toegesneden document voor de interne sturing en verantwoording nader vorm te geven.

Dit document vormt de basis voor de communicatie tussen dienst en portefeuillehouder. Op basis van periodieke informatie van de betrokken diensten zal de portefeuillehouder moeten bewaken of prestaties tijdig geleverd worden tegen de afgesproken kosten én of dit in de praktijk leidt tot de gewenste bijdrage aan het te realiseren effect. In dat verband is het ook van belang dat uit het document blijkt of en zo ja in welke mate prestaties van elkaar afhankelijk zijn.

In de P&C-cyclus zal de informatie over prestaties, resultaten en effecten moeten worden meegenomen, zodat het college de afweging kan maken of de ingezette instrumenten (prestaties) nog wel de meest doelmatige zijn, of de voortgang op schema ligt en, in het verlengde daarvan, of bijsturing wenselijk dan wel noodzakelijk is.

2-6-2 organisatie van de informatievoorziening

Effectindicatoren vatten een scala aan informatie samen in één cijfer. Bij het kiezen en/of samenstellen van de indicator, moet worden bepaald welke onderliggende informatie moet worden meegewogen. Dit bepaalt vervolgens welke data zal moeten worden verzameld. Voor die dataverzameling dient uit efficiencyoverwegingen zoveel mogelijk te worden aangesloten op bestaande informatiesystemen. Dit kunnen ook systemen van andere diensten zijn zoals het COS of van buiten de gemeentelijke organisatie, zoals het CBS. Indien dit niet mogelijk is zal op de kortst mogelijke termijn een nieuw informatiesysteem moeten worden opgezet. Anders ontbreekt de basis voor (tussentijdse) verantwoording en bijsturing. De bestuurlijke informatiesystemen dienen liefst al direct na de totstandkoming van het collegeprogramma beschikbaar te zijn.

Een belangrijke eis is dat de informatie tijdig beschikbaar is. Als het college mijlpalen heeft gesteld, dient de informatie beschikbaar te zijn op het moment dat erover die mijlpaal moet worden verantwoord. Omdat het uiteindelijk gaat om de vraag of het

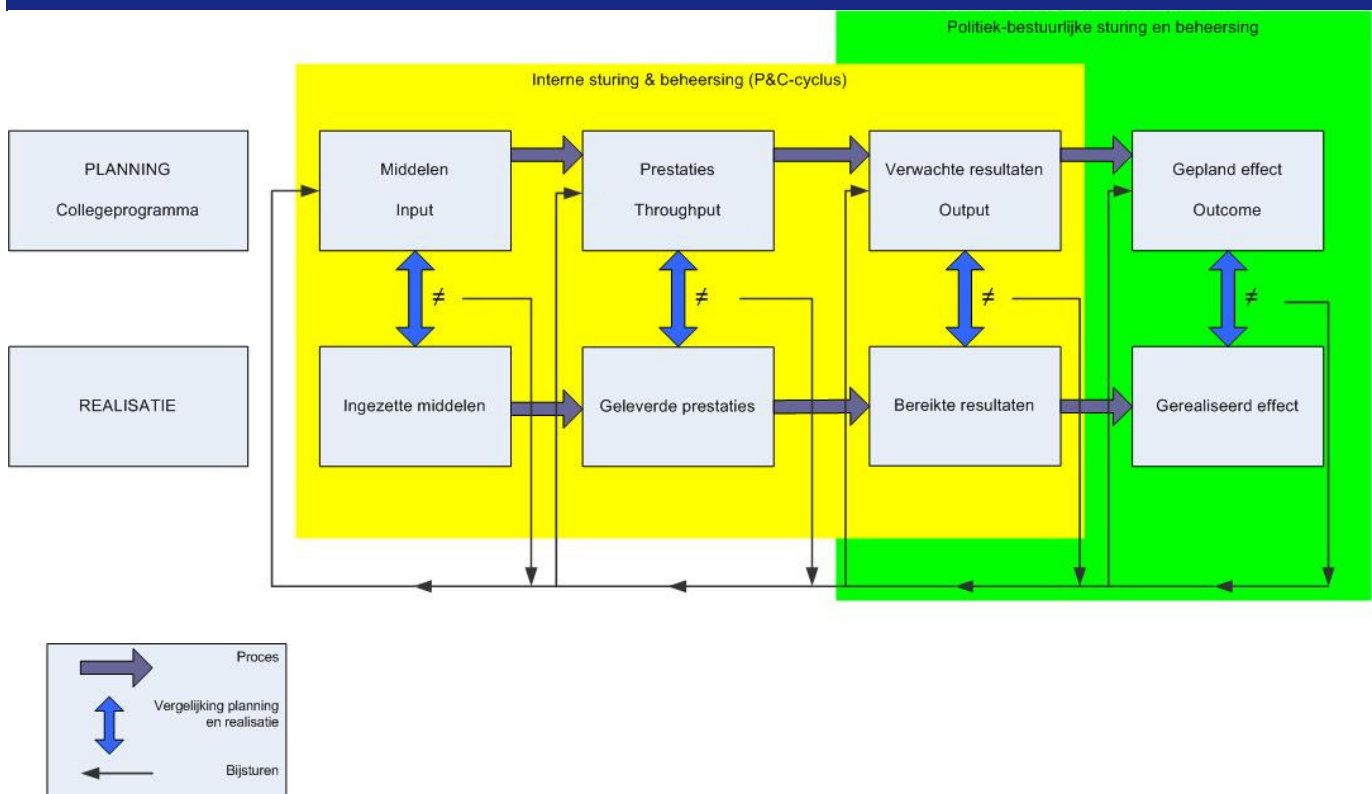
college zijn beloften heeft waar gemaakt moet de informatie over de doelrealisatie in ieder geval aan het eind van de collegeperiode beschikbaar zijn ten behoeve van de verantwoording aan de raad.

De eis van tijdigheid houdt ook verband met de mogelijkheden om bij te sturen. Als een index bijvoorbeeld ééns in de twee jaar beschikbaar komt, hebben raad en college in de praktijk maar één moment in de collegeperiode om bij te sturen. Het tweede moment valt over het algemeen samen met het einde van de collegeperiode. Dan is bijsturing niet meer mogelijk. De rekenkamer acht om die reden een frequentie van minstens eenmaal per jaar noodzakelijk. Temeer daar alleen dan nog keuzes voor andere instrumenten gemaakt kunnen worden: de gewenste flexibiliteit in de keuze van instrumenten.

2-6-3 iteratief proces

Het bij dit model behorende proces is vergelijkbaar met de zogenoemde meet- en regelkring. Planning en realisatie op het niveau van resultaten en effecten moeten regelmatig met elkaar vergeleken worden om te bepalen of bijgestuurd moet worden. Deels gebeurt dit intern, deels in de politieke arena. De volgende figuur illustreert dit proces.

figuur 2-3: meet- en regelkring



Zoals blijkt uit de figuur is bijsturing op verschillende niveaus mogelijk. Bijsturing op de effecten die het college wil bereiken acht de rekenkamer echter ongewenst. De effectdoelstellingen moeten de hele periode hetzelfde blijven. In zijn verantwoording dient het college toe te lichten waarom die doelstellingen naar zijn mening niet meer realistisch is (comply or explain).

Op het niveau van de middelen, prestaties en resultaten zal het college verschillen tussen planning en realisatie eveneens moeten toelichten maar heeft het de flexibiliteit om andere keuzes te maken, juist omdat de doelstelling overeind blijft.

3 collegeprogramma in de politieke arena

3-1 collegeprogramma

3-1-1 samenhang effecten en prestaties

Het vorenstaande dient neer te slaan in het collegeprogramma. Dat programma moet zo zijn opgezet dat een politiek debat kan plaatsvinden over de effectdoelstellingen van het college, de wijze waarop het college die doelen denkt te bereiken en de maatstaf (indicator) waarmee het effect kan worden gemeten.

Effect- en prestatiedoelstellingen dient het college in samenhang te presenteren, zodat de raad de keuzes van het college kan beoordelen en onderdeel van het politieke debat kan maken. Het gaat er dan onder meer om of die keuzes ook voor de raad acceptabel zijn. Die samenhang is tevens van belang voor de latere verantwoording van het college waaruit moet blijken of de beleidshypothese dat de prestaties zullen bijdragen aan het gewenste effect klopte of dat moet worden geconcludeerd dat dit niet het geval was en andere keuzes moeten worden gemaakt.

In theorie kan het college uit een veelheid van beleid en beleidsinstrumenten kiezen die bijdragen aan het gewenste effect. De keuzes die het college maakt kunnen politiek zijn gemotiveerd. Die keuzes moeten ook onderdeel van het politieke debat in de raad kunnen zijn. Daarom moet het college zijn keuzes toelichten en daarbij onder meer ingaan op de wijze waarop en mate waarin het bedoelde beleid/beleidsinstrumenten zal bijdragen aan het gewenste effect.

3-1-2 definities in collegeprogramma

Een definitieboekje zoals dat in de voorgaande collegeperioden is opgesteld acht de rekenkamer voor de politiek-bestuurlijke sturing en verantwoording niet meer opportuun. De uitgebreide toelichting op de doelstellingen schoot in de praktijk het doel van het definitieboekje (transparantie over de doelen, mijlpalen, eenduidigheid e.d.) voorbij en leidde juist tot nieuwe onduidelijkheid.

Zoals uit hoofdstuk 2 blijkt acht de rekenkamer het primair van belang dat het college transparant maakt welke effecten het wanneer bereikt wil hebben. De meest voor de hand liggende plaats hiervoor is het collegeprogramma zelf. Daarin moet (zodanig) verduidelijkt worden wat het gewenste effect precies inhoudt. Op het moment dat het college ter verantwoording wordt geroepen door de raad mag er geen verschil in inzicht kunnen bestaan over het te bereiken effect. Het effect moet dus specifiek en eenduidig zijn.

De doelstelling moet tijdgebonden zijn. Het moet duidelijk zijn wanneer het effect moet zijn bereikt. Om tussentijds te kunnen bijsturen acht de rekenkamer het tevens noodzakelijk dat het college ook gebruik maakt van jaarlijkse mijlpalen. Omdat prestaties van het college over het algemeen tijd nodig zullen hebben om effect te hebben en daardoor een jaarlijkse mijlpaal niet altijd mogelijk zal zijn, kunnen

mijlpalen ook betrekking hebben op de te leveren prestaties en de daarmee samenhangende resultaten (zie figuur 2.2).

Ook de indicatoren moeten duidelijk vermeld staan in het collegeprogramma, omdat hierover consensus moet bestaan tussen college en raad. Deze indicatoren vormen de maatstaf voor de verantwoording en dus voor de vraag of het college zijn beloften waarmaakt.

3-2 verantwoording

Het college dient zich jaarlijks te verantwoorden over de voortgang. Die dient voorzover mogelijk aan te geven in welke het gewenste effect al is gerealiseerd (bijvoorbeeld aan de hand van een jaarlijkse index) en waar dat niet mogelijk is in ieder geval over de geleverde prestaties en/of bereikte resultaten. In beide gevallen moet de voortgang worden afgezet tegen de planning (mijlpalen). Als die voortgang daarvan afwijkt, dient het college:

- het verschil toe te lichten (comply or explain);
- aan te geven of de afwijking aanleiding geeft tot maatregelen;
- welke maatregelen dat zullen zijn;
- toe te lichten waarom die maatregelen wel zullen bijdragen aan het realiseren van het gewenste effect.

Verder geldt hetgeen de rekenkamer al in 2.6.3 heeft opgemerkt, namelijk dat de effectdoelstellingen de hele collegeperiode dezelfde moeten zijn en dat het college wel flexibel kan (en moet) zijn bij de inzet van middelen en prestaties om die effecten te kunnen realiseren. Dit geldt ook voor de resultaten als blijkt dat anders dan verwacht die resultaten niet bijdragen aan het te realiseren effect.

3-3 politieke arena

Het collegeprogramma en de collegeverantwoordingen over de collegedoelen dienen aan de orde te komen in de politieke arena. De aandacht van de raad zou daarbij in ieder geval moeten uitgaan naar:

- de collegedoelstellingen (Politiek relevant, acceptabel?)
- de relatie tussen die doelstellingen en de prestaties (Hoe waarschijnlijk is het dat die prestaties daaraan zullen bijdragen? Waarom deze middelen/instrumenten?)
- de verklaring van het college waarom doelen (effecten of prestaties) niet gerealiseerd zijn (of eerder, meer dan verwacht);
- de relatie tussen de prestaties, effecten en budget (zo doelmatig mogelijke inzet van de beperkte beschikbare middelen).

4 evaluatie

4-1 evalueren

Hoewel Rotterdam al veel ervaring heeft opgedaan met het werken met meetbare doelen, geldt dat niet voor het werken met effectdoelstellingen. Het is daarom ook voor dit systeem van belang om tijdig te evalueren of het de gewenste effecten (meer flexibiliteit, debat over inhoud) oplevert. Als dat niet het geval is moet worden onderzocht hoe dit komt en hoe kan worden bijgestuurd. Een mogelijkheid kan zijn om na de eerste ronde de werking van het stelsel te evalueren, bijvoorbeeld door de organisatie van een tweede roundtable.

4-2 bestuursmodel op de langere termijn

Het bestuursmodel is een model waarin steeds per vier jaar wordt gekeken. Er komt een nieuw college en het circus van doelformulering en verantwoording begint opnieuw. Bijvoorbeeld het gebruik van indexen is iets dat een langere voorbereidingstijd nodig heeft. Het is raadzaam gedurende deze periode erover na te denken hoe het bestuursmodel in een opvolgende periode een stap verder kan komen. Hetzelfde geldt voor de link van de lange termijn doelstellingen aan een integrale stadsvisie.

5 rol Rekenkamer Rotterdam

5-1 inleiding

Evenals in voorgaande collegeperioden ziet de rekenkamer voor zichzelf een rol bij het resultaatgericht bestuur in Rotterdam. Naast het doen van onderzoek (al dan niet op verzoek van de raad) zal het bijvoorbeeld gaan om het organiseren van roundtable bijeenkomsten, het schrijven van notities als deze, het dienen als klankbord voor de BSD e.a. en het uitdragen van de Rotterdamse aanpak via presentaties en artikelen.

5-2 onderzoek

Op verzoek van de raad of op eigen initiatief kan en zal de rekenkamer onderzoek doen naar het resultaatgericht bestuur. Mogelijkheden zijn onderzoek naar:

- de effectdoelen: formulering, SMARTC-gehalte, nulmeting, (geplande) mijlpalen;
- de effectindicatoren: relevantie, materialiteit, controleerbaarheid;
- de prestatiedoelen en – indicatoren: idem;
- de aard, periodiciteit en kwaliteit van de informatievoorziening voor de interne sturing en beheersing, primair gericht op de prestaties: informatiesystemen, dataverzameling, de veredeling en aggregatie tot informatie en de betrouwbaarheid hiervan alsmede de juistheid en volledigheid van de verklaring voor de eventuele verschillen tussen planning en realisatie;
- de aard, periodiciteit en kwaliteit van de informatievoorziening aan college en raad voor de bestuurlijke sturing en beheersing, primair gericht op de effecten: idem;
- de verantwoording van het college aan het einde van de collegeperiode over de gerealiseerde effecten gespiegeld aan de bedoelde effecten;
- de P&C-cyclus rond dit proces;
- een combinatie van de voorgaande.

5-3 wijze van rapporteren

De rekenkamer zal het collegeprogramma beoordelen aan de hand van de in deze notitie genoemde criteria en op basis hiervan een uitspraak doen over de formulering van de effectdoelstellingen.

In de voorgaande collegeperioden rapporteerden college en rekenkamer over de realisatie van de doelstellingen met behulp van kleuren. Dat gaf een snel inzicht in de mate waarin het college zijn ambities waarmaakte. Nadeel van deze wijze van rapporteren was dat het debat in de raad zich ook concentreerde op de kleuren en in het bijzonder op het verschil in kleur tussen het college en de rekenkamer in plaats van op de realisatie van de doelen zelf.

De deelnemers aan de round table waren het erover eens dat het debat primair over dat laatste moet gaan. Een eerste stap hierin is de voorgestelde andere wijze van rapporteren door het college (comply or explain). Het college dient zelf aan te geven of het al dan niet op schema ligt qua realisatie van de effectdoelen (en wat het doet als dat niet zo is). Het onderzoek van de rekenkamer concentreert zich dan op de

betrouwbaarheid van die verantwoording en ook haar bestuurlijke oordelen zullen vooral daarover gaan. Niettemin acht de rekenkamer het wenselijk ook de voortgang in één oogopslag zichtbaar te maken. Dit zal zij doen door middel van de volgende symbolen:

↑ voor op planning

= conform planning

↓ achter op planning

? stand van zaken onbekend of oncontroleerbaar

Deze wijze van rapporten sluit naar de mening van de rekenkamer aan bij de aard van het debat dat in de raad gevoerd zou moeten worden.

Voor de eindverantwoording van het college over de hele collegeperiode, kiest de rekenkamer wel voor kleuren, omdat dat het moment is waarop het college zich erover moet verantwoorden of het zijn beloften aan de burgers van Rotterdam heeft waar gemaakt.

groen = gehaald

oranje = voor ..% gehaald

rood = niet gehaald

blauw = oncontroleerbaar

wit = onbekend

bijlage 1 spelregels

- De gemeente dient te beschikken over een integrale stadsvisie voor de zeer lange termijn (Rotterdam in 2050).
- De raad sluit coalitieakkoord – stelt daarmee kaders op hoofdlijnen.
- Het college stelt op een beperkt aantal thema's prioriteiten (gebiedsgericht en/of functioneel) passend binnen de stadsvisie.
- Aan deze prioriteiten worden voor elk thema 3 á 4 SMART effectdoelen gehangen die tevens onderling consistent en controleerbaar moeten zijn.
- Op basis van een analyse van het gewenste effect moet worden bepaald welke instrumenten kunnen worden ingezet om dit effect te bereiken en hoe het effect kan worden gemeten.
- De gekozen instrumenten moeten worden onderbouwd door het college aan de hand van (bijvoorbeeld) een beleidshypothese.
- De effectdoelen worden voor de meetbaarheid voorzien van effectindicatoren.
- Aan de effectdoelen dienen jaarlijkse mijlpalen te worden gekoppeld.
- Aan de gekozen instrumenten dienen SMART prestatiedoelen te worden gekoppeld die onderling consistent en controleerbaar moeten zijn.
- Stadsvisie, effectdoelen, prestatiedoelen en instrumenten dienen zichtbaar met elkaar samen te hangen.
- Effectdoelstellingen moeten in principe de hele collegeperiode dezelfde blijven.
- Prestatiedoelen dienen te worden voorzien van jaarlijkse mijlpalen.
- Het college maakt het stelsel van effect- en prestatiedoelen transparant in zijn programma voor de collegeperiode en debatteert hierover met de raad.
- Prestaties moeten meetbaar zijn of worden gemaakt.
- Prestaties worden geadministreerd.
- Prestaties worden periodiek en tijdig gerapporteerd.
- De behaalde prestaties worden vertaald naar het behaalde effect.
- Over het effect wordt verantwoord.
- De verantwoording wordt intern op juistheid en volledigheid gecontroleerd door ASR tbv college.
- De realisatie dient zowel voor de interne sturing als voor de verantwoording naar de raad periodiek te worden vergeleken met de planning.
- Als de realisatie afwijkt van de planning dient zo nodig bijgestuurd te worden.
- In zijn verantwoording dient het college verschillen tussen planning en realisatie toe te lichten (comply or explain).
- De juistheid van de verantwoorde prestaties, resultaten en effecten wordt ten behoeve van het college gecontroleerd door ASR.
- De verantwoording van het college en uitleg van de verschillen wordt gecontroleerd door de Rekenkamer Rotterdam voor de raad.
- Aan de hand van het collegeprogramma, de verantwoording inclusief uitleg alsmede het rapport van de rekenkamer debatteert de raad over de doelstellingen van het college en over de door het college geleverde prestaties en de mate waarin deze bijdragen aan het gewenste effect.

- Het bestuursmodel wordt gedurende de periode geëvalueerd.
- Gedurende de collegeperiode worden voor de navolgende periode voorbereidende maatregelen getroffen.

bijlage 2 begrippenkader

tabel 5-1: begrippenkader resultaatgericht bestuur

begrippen	definitie	synoniem
Effect	Een effect is het gevolg van het beïnvloeden van een situatie door interventie en/of invloeden van buitenaf.	outcome
Effectdoelstelling	Een effectdoelstelling is een doelstelling gericht op het realiseren van een concreet effect door interventie.	outcome doelstelling
Effect indicator	Een effect indicator is de maatstaf waarmee het effect gemeten wordt.	outcome indicator
Prestatie	Een prestatie is een activiteit – die de gemeente zelf uitvoert - die leidt tot een concreet resultaat.	throughput
Prestatiedoelstelling	Een prestatiedoelstelling is een doelstelling die concreet aangeeft welke prestaties moeten worden geleverd en tot welke concrete resultaten die moeten leiden.	
Prestatie indicator	Een prestatie indicator is een maatstaf waarmee het resultaat van (een) prestatie (-s) gemeten wordt.	
Resultaat	Een resultaat is het directe en concrete gevolg van (een) prestatie (-s).	output
Middelen	Middelen zijn menselijke, financiële en materiële hulpbronnen die nodig zijn om prestaties te leveren.	