

Gemeente Rotterdam
Gemeenteraad
d.t.k.v. de heer drs. R.G.R. Jeene
Coolsingel 40
3011 AD ROTTERDAM

datum
27 oktober 2010

ons kenmerk
RR/10 - 222/PH/WG/CS

pagina
1 van 1

betreft
Collegewerkprogramma

Geacht raadslid,

Voor u ligt - in briefvorm - het resultaat van een onderzoek naar het Collegewerkprogramma (CWP). Het CWP is een product van het college dat past in de resultaatgerichte besturingsfilosofie die de gemeente Rotterdam hanteert. De Commissie BVM heeft in haar vergadering van 7 oktober 2010 de rekenkamer verzocht het CWP te leggen langs de lat van “resultaatgericht bestuur een stap verder” die de rekenkamer op 17 september 2010 aan de raad heeft verzonden. De wens van de commissie is dit onderzoek te betrekken bij de begrotingsbehandeling op 28 oktober 2010.

Ik wil graag benadrukken dat de genoemde lat hoog ligt. Het in “resultaat gericht bestuur een stap verder” geschetste model betreft een ideaalmodel. Het college kan dit hanteren als groeimodel, zoals wij dit ook hebben gedaan in dit onderzoek. Een aantal aspecten uit het door de rekenkamer geschetste ideaalmodel is in dit onderzoek daarom sterker benadrukt dan andere.

De rekenkamer heeft waardering voor de stappen die het college reeds heeft gezet. Met het CWP heeft het college een goede eerste stap gemaakt naar een systeem van resultaat gericht bestuur waarin wordt gestuurd op outcome. Daarbij wil ik graag benadrukken dat het college nog bezig is stappen te zetten. Ik heb begrepen dat momenteel aan het definitieboek wordt gewerkt, waarbij de targets (effectdoelen) SMarT worden gemaakt en dat een nadere concretisering van de inspanningen (prestaties) zal plaatsvinden in de P&C cyclus. Het definitieboekje is thans in een afrondende fase. Daarnaast werkt het college een zestal nieuwe programma's uit die gerelateerd zijn aan het CWP. Deze documenten heeft de rekenkamer nog niet kunnen betrekken in dit onderzoek.

Tijdens de Roundtable¹ hebben raad en college aangegeven de doelen voor de collegeperiode zoveel mogelijk op effectniveau (wat willen we bereiken) te willen formuleren. Daarbij moeten onderliggende inspanningen (hoe gaan we dat doen) wel benoemd worden. Echter, gedurende de collegeperiode kunnen deze veranderen als blijkt dat andere instrumenten geschikter zijn om het gewenste effect te realiseren (aan de knoppen draaien).

¹ Roundtable over “resultaatgericht bestuur” d.d. 16 februari 2010

Nadrukkelijk van belang is dat de betekenis van de doelen die gesteld worden voor iedereen, raad, college, diensten en burgers hetzelfde is. Als dit niet zo is bestaat het risico dat het debat teveel zal gaan over de betekenis van de geformuleerde doelen, en minder over de behaalde resultaten.

Zoals u van de rekenkamer gewend bent start deze brief met de conclusies gevolgd door de aanbevelingen. Daarna volgen de bevindingen uit het onderzoek die de conclusies onderbouwen. Aan het eind van de brief is integraal de reactie van het college opgenomen. De rekenkamer stemt in met deze reactie, met dien verstande dat naar de mening van de rekenkamer het college meer prioriteit zou moeten geven aan de totstandkoming van een integrale langetermijnvisie voor Rotterdam, mede in de wetenschap dat er al veel elementen van een dergelijke visie aanwezig zijn.

datum

27 oktober 2010

Conclusies

pagina

2 van 2

Het collegewerkprogramma is een goede stap op weg naar het sturen op effecten.

- Het collegewerkprogramma bevat 18 ambities, 22 targets en 150 inspanningen.
- De ambities in het werkprogramma beschouwen wij als een aanzet tot lange termijn effectdoelstellingen die de collegeperiode overstijgen. In de begroting komt dat beter tot zijn recht dan in het collegewerkprogramma.
- Alle targets bevatten het effect dat het college deze collegeperiode wil realiseren.
- De 150 inspanningen geven een indruk van de prestaties die het college in dit verband gaat leveren.

Een allesomvattende beoordeling van de collegedoelen is nog niet mogelijk.

- Het collegewerkprogramma staat niet op zichzelf. Het resultaatgericht bestuur komt ook tot uitdrukking in de begroting, beleidsprogramma's en definitieboekje.
- Een deel van de beleidsprogramma's is nog in ontwikkeling en worden in het voorjaar 2011 verwacht;
- Het definitieboekje is evenmin gereed en moet binnenkort worden opgeleverd;
- Een uiteenzetting hoe de verschillende documenten met elkaar samenhangen ontbreekt.

Het collegewerkprogramma is onvoldoende transparant.

- Het collegewerkprogramma maakt niet duidelijk hoe ambities, targets en inspanningen zich tot elkaar verhouden;
- In het collegeprogramma is de huidige stand van zaken (nulmeting aan het begin van de collegeperiode) niet genoemd. Daardoor kan niet worden afgeleid hoe ambitieus en realistisch de doelstellingen zijn;
- Aan een reeks van inspanningen zijn soms meer targets verbonden, zonder dat duidelijk is welke inspanningen bij welke target horen;
- Evenmin blijkt in welke mate de verschillende inspanningen zouden moeten bijdragen aan het gewenste effect;
- In het collegewerkprogramma worden naar de mening van de rekenkamer teveel inspanningen genoemd. Het college heeft zich niet beperkt tot die inspanningen die naar verwachting het meest zullen bijdragen aan het gewenste effect;

- Om zijn ambities te realiseren maakt het college gebruik van heldere doelen vertaald in targets (zie inleiding van het collegewerkprogramma). Toch ontbreken bij drie ambities targets, wel worden inspanningen genoemd;
- 8 van de 22 targets zijn niet specifiek, zodat onvoldoende duidelijk is wat het college precies aan het einde van de collegeperiode bereikt wil hebben;

Het collegewerkprogramma en de begroting sluiten niet volledig op elkaar aan.

- De 22 targets zijn terug te vinden in de begroting;
- De begroting kent naast ambities, targets en inspanningen ook nog de focus van de inspanning. Het is niet duidelijk wat het college hiermee beoogt en hoe de focus zich verhoudt tot de ambities en targets. De focus heeft kenmerken van beide.

datum

27 oktober 2010

pagina

3 van 3

Adviezen aan het college

Draag zorg voor een leeswijzer waaruit blijkt hoe collegewerkprogramma, begroting, programma's, definitieboekje etc. zich tot elkaar verhouden met als leidraad de thema's van het collegewerkprogramma;

Stel een document op waarin:

- de targets meer concreet (SMT) worden gemaakt en mijlpalen worden opgenomen;
- inspanningen expliciet zijn opgehangen aan de verschillende targets (causaliteit);
- het aantal inspanningen per target wordt beperkt tot die inspanningen die naar verwachting het meest zullen bijdragen aan het effect;
- de uitgangssituatie aan het begin van de collegeperiode blijkt (nulmeting).

Adviezen aan de raad

Verbind een termijn aan het opleveren van de hiervoor aan het college gevraagde stukken;

Vraag het college om de ambities (lange termijn doelstellingen) te integreren in één samenhangend document als eerste aanzet tot een strategische stadsvisie voor de lange termijn.

Onderzoek

De doelstelling voor dit onderzoek was inzichtelijk te maken in welke mate de collegeprioriteiten in het collegewerkprogramma 2010-2014 zijn uitgewerkt in een transparant stelsel van effect- en prestatiedoelen.

Normen

Ten behoeve van dit onderzoek heeft de rekenkamer de volgende normen ontleent aan het ideaalmodel dat is geschetst in "resultaatgericht bestuur, een stap verder":

- Het collegewerkprogramma is gerelateerd aan een integrale stadsvisie voor de lange termijn.
- De stadsvisie, effectdoelen, prestatiedoelen en instrumenten hangen zichtbaar met elkaar samen.
- De in het Collegewerkprogramma (CWP) opgenomen effectdoelen zijn consistent ten opzichte elkaar
- De in het CWP genoemde targets zijn effectdoelen.

- De effectdoelen zijn specifiek, meetbaar (voorzien van effectindicatoren) en tijdgebonden.²
- Het collegewerkprogramma en/of begroting 2011 biedt inzicht in de concrete prestaties die het college voor het bereiken van de effectdoelen gaat leveren.
- Het college heeft transparant gemaakt hoe de prestaties die zij gaat leveren bijdragen aan het realiseren van het beoogde effect.

De rekenkamer maakt een onderscheid tussen wat in het kader van resultaatgericht bestuur op bestuurlijk niveau van belang is en dus in het CWP zou moeten staan en alles wat achterliggend, meer ambtelijk van belang is. Door dit onderscheid zou wel in het CWP moeten staan welke inspanningen het college zal leveren om de effecten te bereiken, maar hoeven deze niet in detail te zijn uitgewerkt.

datum

27 oktober 2010

pagina

4 van 4

Samenhang met lange termijn doelen.

Idealiter zijn de targets voor de collegeperiode gerelateerd aan lange termijn effectdoelen, die in een integrale stadsvisie uiteen zijn gezet. Aangezien de gemeente Rotterdam op dit moment niet beschikt over een integrale stadsvisie, kan het CWP hier niet aan gerelateerd zijn.

De ambities die het college in het CWP heeft opgenomen geven een indruk van de lange termijn effecten die het college voor ogen heeft. In de begroting 2011 zijn bij de beleidsvelden onderwijs, volksgezondheid en zorg, participatie en milieu / duurzaamheid concrete streefwaarden voor de lange termijn (2020) benoemd. Deze streefwaarden komen niet terug in het CWP.

Vertaling van het 'WAT' in het 'HOE'

Het CWP bevat een uitwerking van ambities in inspanningen en targets. In de terminologie van de rekenkamer zijn de targets uit het CWP te beschouwen als effectdoelen (WAT) en geven de inspanningen de prestaties/instrumenten weer die het college gaat leveren om de effectdoelen te realiseren (HOE).

Het college heeft in het CWP de inspanningen benoemd die zij gaat verrichten om 22 targets te realiseren. Deze targets zijn gerelateerd aan 15 ambities. Aan 5 ambities (arbeidsmarktontwikkeling (2), zelfredzaamheid (2), bereikbaarheid (2), veilige stad (3) en woonstad (2)) zijn meerdere targets gekoppeld. Er zijn drie ambities die (nog) niet van een target zijn voorzien: culturele ontwikkeling, eerdere betere en snellere jeugdzorg en gemeentelijke organisatie voor Rotterdammers.

De rekenkamer heeft alle targets uit het CWP beoordeeld en vastgesteld dat alle targets aan te merken zijn als effectdoelen cf. de definitie die de rekenkamer hiervoor hanteert in de notitie "resultaatgericht bestuur, een stap verder". De rekenkamer heeft niet geconstateerd dat in het CWP targets zijn opgenomen die tegenstrijdig aan elkaar zijn.

Het college heeft de 22 targets in het CWP uitgewerkt in zo'n 150 inspanningen. De targets geven aan WAT het college wil realiseren (welk maatschappelijk effect), de inspanningen geven antwoord op het HOE (met welke inspanningen). Naar inzicht van de rekenkamer zijn er te veel inspanningen benoemd in relatie tot het aantal targets. Het college heeft zich niet beperkt tot die inspanningen die naar verwachting het meest zullen bijdragen aan het gewenste effect.

² Wanneer een target geen effectdoel, maar een prestatiedoel is, moet dit prestatiedoel specifiek, meetbaar en tijdgebonden zijn.

De rekenkamer zal hierna ingaan op de samenhang tussen de targets die het college heeft geformuleerd en de inspanningen die daaraan in het CWP zijn gekoppeld.

Samenhang tussen WAT en HOE

De relatie tussen het effectdoel en de inspanningen die het college gaat leveren om het gewenste effect te realiseren moet duidelijk zijn. Alleen dan is voor de raad inzichtelijk welke instrumenten het college inzet om een effect te realiseren en in welke mate een instrument bijdraagt aan het realiseren van het gewenste effect (causaliteit).

De rekenkamer constateert dat het college in het CWP geen expliciet onderscheid heeft gemaakt tussen inspanningen die moeten bijdragen aan de realisatie van een target en de overige inspanningen die het college op het betreffende beleidsveld gaat verrichten. Het lijkt alsof het college in het CWP meer inspanningen noemt dan alleen de inspanningen die gerelateerd zijn aan een target. Ook lijken inspanningen soms niet bij te dragen aan het effect dat wordt beoogd. Bijvoorbeeld: het college wil de sportparticipatie onder Rotterdammers vanaf 6 jaar verhogen tot 64%. één van de inspanningen die daarbij wordt genoemd is bij Lekker Fit scholen extra aandacht geven aan de groep 0-6 jaar. Dit terwijl de doelstelling zich richt op de leeftijdsgroep vanaf 6 jaar.

datum

27 oktober 2010

pagina

5 van 5

Bij een aantal ambities formuleert het college meerdere targets. In een aantal gevallen is daarbij niet duidelijk welke inspanningen bijdragen aan welke target, of dat alle inspanningen geacht worden bij te dragen aan alle targets. Een voorbeeld vormen de targets bij de ambitie veilige stad. Aan deze ambitie zijn drie targets gekoppeld, waarbij het college heeft aangegeven welke inspanningen zij op dit vlak zal gaan verrichten. Daarbij is echter niet benoemd welke inspanningen bijdragen aan welk target. De relatie tussen de targets en de inspanningen is niet expliciet gelegd.

In het CWP is niet beargumenteerd hoe bepaalde inspanningen bijdragen aan de realisatie van een bepaald effect; de causale relatie is niet gelegd. Bijvoorbeeld: het college wil in 10 buurten het areaal groen en water laten toenemen. 1 van de inspanningen die daarbij is genoemd is het zorgen voor een structurele borging van middelen voor de vervanging van civiele werken (o.a. bruggen en kades) aan het einde van de levensduur. Onduidelijk is hoe deze inspanning bijdraagt aan het laten toenemen van het areaal groen en water.

SMarT effectdoelen

Het debat over de behaalde resultaten kan alleen goed gevoerd worden als voor iedereen duidelijk is welk effect een target beoogd. Wanneer dit niet duidelijk is, zal het debat te veel over de betekenis van de targets gaan en niet over de behaalde resultaten. Dit betekent dat begrippen die in de formulering van de targets zijn gebruikt, voor iedereen dezelfde betekenis moeten hebben en voor iedereen duidelijk moet zijn wat op welk moment gerealiseerd moet zijn. De targets moeten daarom specifiek, meetbaar en tijdgebonden zijn. Of de targets acceptabel en realistisch zijn is ter beoordeling van de raad respectievelijk het college.

De rekenkamer heeft beoordeeld of de in het CWP opgenomen targets specifiek, meetbaar en tijdgebonden zijn.

Specifiek: Een achttal targets is nog onvoldoende specifiek (zie bijlage 1). Dit wordt veroorzaakt doordat de targets onduidelijk zijn geformuleerd of doordat niet concreet is gemaakt wat onder een bepaald kernbegrip wordt verstaan.

Meetbaar: Alle in het CWP opgenomen targets zijn in theorie meetbaar. De rekenkamer maakt hierbij de kanttekening dat slechts bij 4 targets in het CWP is aangegeven met welk meetinstrument men het behaalde resultaat gaat bepalen. Een voorbeeld is de target op het gebied van betere onderwijsresultaten 'aan het eind van deze collegeperiode liggen de scores voor taal en rekenen in Rotterdam significant dichterbij het landelijk gemiddelde dan in 2010. Hierbij is niet aangegeven dat het gaat om bijvoorbeeld de CITO-scores voor taal en rekenen. Het benoemen van het meetinstrument is van belang om vast te kunnen stellen dat door de tijd heen steeds hetzelfde meetinstrument wordt gebruikt.

In het CWP is de stand van zaken bij de targets aan het begin van de collegeperiode (nulmeting) niet benoemd, daardoor is niet af te leiden hoe hoog en realistisch de ambitie van het college is.

datum

27 oktober 2010

pagina

6 van 6

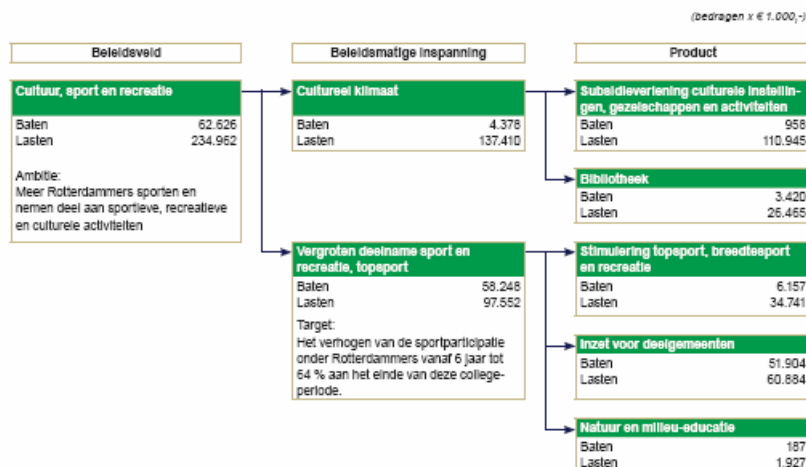
Tijdgebonden: Het college heeft bij alle targets aangegeven op welk moment zij het eindresultaat gerealiseerd wil hebben. Kanttekening is dat er in het CWP geen tussentijdse mijlpalen zijn benoemd. Mijlpalen zijn van belang om tussentijds bij te kunnen sturen; wanneer een mijlpaal niet wordt gehaald kan al dan niet in debat met de raad worden besloten om andere instrumenten (inspanningen) in te zetten om het gewenste effect alsnog te realiseren.

Samenhang CWP - begroting

Het college heeft per brief³ aangegeven dat het resultaatgericht bestuur zich niet beperkt tot het CWP, maar dat ook strategische visies, beleidsprogramma's en de begroting hiervoor worden gebruikt. Het CWP en de begroting 2011 zijn gelijktijdig aangeboden aan de raad, daarnaast verwijzen beide documenten naar elkaar. Omdat het erom gaat dat het totale stelsel van effect- en prestatiedoelen transparant moet zijn, heeft de rekenkamer beide stukken in dit onderzoek betrokken.

Alle 22 targets uit het CWP komen terug in de begroting op het niveau van "beleidsmatige inspanningen" (zie figuur)

De baten en lasten in de begroting zijn gekoppeld aan de "beleidsmatige inspanningen" maar niet aan de college targets. In welke verhouding een target staat tot het totaal van de inspanningen op het beleidsveld en onderliggende producten is onduidelijk.



Vervolg

Een complete beoordeling van het stelsel van effect- en prestatiedoelen heeft op dit moment nog niet kunnen plaatsvinden aangezien er nog een nadere uitwerking van de targets plaatsvindt in het definitieboekje en een zesttal programma's en de inspanningen nader geconcretiseerd worden in de P&C cyclus. De rekenkamer zal in het voorjaar van 2011⁴ beoordelen of in betreffende documenten een explicitering van de inspanningen/prestaties in relatie tot de targets uit het CWP.

Reactie college

Wij hebben kennis genomen van de resultaten van uw onderzoek naar het Collegewerkprogramma (CWP). Hieronder geven wij een reactie op de resultaten en geven wij aan op welke wijze wij hiermee verder gaan.

datum

27 oktober 2010

pagina

7 van 7

U concludeert dat het collegeprogramma een goede stap op weg is naar het sturen op effecten. Wij blijven sturen op de veiligheidsindex en sociale index. Met de ontwikkeling van het wijkprofiel willen wij het sturen op effecten verder ontwikkelen.

Vervolgens concludeert u dat een allesomvattende beoordeling van het CWP nog niet mogelijk is, omdat resultaatgericht bestuur ook tot uiting komt in instrumenten zoals begroting, beleidsprogramma's en het definitieboekje. Zoals u aangeeft wordt een deel van de beleidsprogramma's nog ontwikkeld, bij een aantal onderwerpen zijn er onderliggende beleidsprogramma's zoals het Vijffaren Actieprogramma Veiligheid 2010-2014. De nieuwe programma's zijn uiterlijk in het voorjaar 2011 gereed om aan de raad te worden aangeboden. De uitwerking van targets in concrete definities, 0-meting en mijlpalen, meetmomenten en meetinstrumenten wordt in het definitieboekje geregeld en is 1 december gereed. Voor enkele targets zal dan nog voorzien worden in bijvoorbeeld een 0-meting. In bestuursrapportages en jaarverslaglegging wordt gerapporteerd over de voortgang van de targets en de voortgang voor de belangrijkste inspanningen die bijdragen aan de realisatie daarvan. Daar waar mogelijk en nodig worden deze inspanningen vertaald naar meetbare prestaties.

De samenhang tussen deze beleidsprogramma's en targets en inspanningen uit het CWP kunnen we meer volledig in beeld brengen bij het uitkomen van de te ontwikkelen beleidsprogramma's van het CWP, in het voorjaar 2011.

Uw volgende conclusie is dat het CWP onvoldoende transparant is. Dit oordeel is in hoofdzaak terug te voeren op de opzet waarin de 150 inspanningen bijdragen aan de benoemde ambities en niet alleen aan de targets. De gekozen targets geven de meetbare prioriteitstelling aan in de effecten waarop we sturen; de targets zijn een benadering van (een deel van de) de ambities die we nastreven.

In de genoemde uitwerking van programma's wordt de relatie tussen inspanningen en de target uitgewerkt. Verder is uitgegaan van bestaande beleidsprogramma's. Voorjaar 2011 brengen wij zoals aangegeven de samenhang tussen CWP en beleidsprogramma's volledig in kaart.

De conclusie dat niet blijkt in welke mate de verschillende inspanningen zouden moeten bijdragen aan het gewenste effect behoeft nuancering. Het is voor vele overheidsinspanningen niet te duiden hoeveel meer van het effect we bereiken met een extra hoeveelheid van de inspanning.

⁴ Ervan uitgaande dat de nadere uitwerking van de targets en inspanningen op dat moment gereed is.

De 8 targets die als niet specifiek worden benoemd, worden specifiek gemaakt met behulp van het definitieboekje.

Tot slot is de conclusie dat het CWP en de begroting niet volledig op elkaar aansluiten. De nieuwe indeling van de begroting is gericht op het benoemen van lange termijn ambities en effecten op het niveau van de beleidsvelden, de kortere termijn effecten en belangrijkste inspanningen op het niveau van de beleidsmatige inspanningen en het totaal aan inspanningen bij de producten, waarmee ook de koppeling met de ambtelijke organisatie wordt gelegd. De begroting gaat over alles wat de gemeente doet, het CWP over de accenten voor de komende vier jaar. De targets en inspanningen van het CWP worden zodoende ingepast in de begroting. De samenhang tussen CWP en beleidsprogramma's wordt in de volgende begroting verwerkt.

datum
27 oktober 2010

pagina
8 van 8

Wij denken dat met deze reactie alle aan ons gerichte adviezen ter harte worden genomen. Ook de aan de raad geadviseerde termijn is gegeven: voorjaar 2011.

Het ontwikkelen van een strategische stadsvisie zien wij niet als een doel voor deze collegeperiode. Voorlopig staan de bestaande visies en richten wij ons op de uitvoering van bestaande en te ontwikkelen programma's.

Ik vertrouw erop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd.

Met vriendelijke groet,

Drs. P. Hofstra RO CIA
Directeur

bijlage:

Bijlage 1 niet-specifieke targets