

**onderzoeksopzet Rotterdams  
bestuursmodel en resultaten GWP 2011**



## 1 inleiding

### 1-1 aanleiding

De afgelopen collegeperioden heeft de rekenkamer elk jaar een rapport uitgebracht over de meetbare doelen van het Rotterdamse stadsbestuur. In de reeksen die de rekenkamer onder de naam 'resultaten tellen' heeft uitgebracht ging steeds het eerste onderzoeksrapport over de formulering van de doelen en de drie daaropvolgende rapporten over de verantwoording en de behaalde resultaten.

Aan het eind van de vorige collegeperiode heeft de rekenkamer een zogenoemde roundtable georganiseerd waarin college, raad en ambtelijke top zich hebben gebogen over het resultaatgerichte bestuursmodel in Rotterdam. Naar aanleiding hiervan is de rekenkamer gekomen met de notitie 'resultaatgericht bestuur, een stap verder' waarin een nieuw resultaatgericht bestuursmodel is uitgewerkt. In deze onderzoeksopzet wordt in dit verband gesproken over "het Rotterdams bestuursmodel". In dit model staan effectdoelen en het bereiken van effecten centraal. Het model kenmerkt zich door het gericht en in samenhang inzetten van instrumenten, op basis van afgestemde heldere meetbare doelstellingen, periodieke verantwoording daarover en een debat over de resultaten tussen college en raad. Het model legt ook de basis voor de interne sturing op en verantwoording over de prestaties die organisatieonderdelen moeten leveren om de gewenste doelen te bereiken. In een reactie op de notitie gaf het college aan het bestuursmodel te gaan gebruiken als richtsnoer bij de verdere ontwikkeling van resultaatgericht bestuur.

In oktober 2010 heeft de rekenkamer per brief een eerste oordeel gegeven over de kwaliteit van de collegedoelstellingen in het collegewerkprogramma 2010-2014 (hierna: CWP). Het toetsingskader dat de rekenkamer hanteerde bij de beoordeling was gebaseerd op het Rotterdams bestuursmodel. In de brief heeft de rekenkamer aangegeven dat het college een goede eerste stap heeft gemaakt naar een systeem van resultaatgericht bestuur waarin wordt gestuurd op outcome/effecten.

De raad nam de aanbevelingen in de brief over het CWP integraal over. Het college heeft in reactie op de beoordeling van het CWP aangegeven verder te gaan werken aan resultaatgericht bestuur in de richting van het model van de rekenkamer. Daarnaast gaf het college onder meer aan dat de uitwerking van targets in concrete definities, nulmeting, mijlpalen, meetmomenten en meetinstrumenten zijn beslag krijgt in het definitieboekje en dat over de targets en inspanningen wordt gerapporteerd in bestuursrapportages en jaarverslagen.

De rekenkamer zal deze raadsperiode (2010-2014) de toepassing van het nieuwe bestuursmodel en de verantwoording over de collegedoelen op verschillende momenten beoordelen. Deze opzet betreft een onderzoek naar de wijze waarop het nieuwe bestuursmodel is ingebed in de gemeentelijke organisaties en naar het behalen van de mijlpalen 2011 voor de CWP-doelen die zijn geformuleerd in het definitieboekje.

## 2 doel- en vraagstelling

### 2-1 doelstelling

De doelstelling in dit onderzoek is tweeledig. Enerzijds maakt de rekenkamer in dit onderzoek inzichtelijk in hoeverre het nieuwe Rotterdams bestuursmodel is toegepast in de gemeentelijke organisatie en in hoeverre de sturing op de realisatie van de doelen uit het CWP adequaat is. Anderzijds geeft de rekenkamer een oordeel over de relevantie, juistheid en controleerbaarheid van de verantwoording over 2011, de mate waarin de mijlpalen voor 2011 zijn gerealiseerd en de verklaringen die in de verantwoording worden gegeven wanneer mijlpalen niet zijn behaald.

### 2-2 vraagstelling

De centrale onderzoeksvragen in dit onderzoek zijn als volgt:

- 1 In hoeverre wordt het nieuwe Rotterdams bestuursmodel toegepast in de gemeentelijke organisatie?
- 2 In hoeverre is de verantwoording over 2011 relevant, juist en controleerbaar, zijn de mijlpalen voor 2011 gehaald en is de verantwoording voorzien van adequate toelichtingen wanneer mijlpalen niet zijn behaald?

De centrale onderzoeksvragen zijn uitgesplitst in een aantal deelvragen

Deelvragen bij centrale vraag 1:

- 1 *Heeft het college geborgd dat de werkwijze uit het Rotterdams bestuursmodel wordt toegepast binnen de gemeentelijke organisatie?*
- 2 *Hebben de gemeentelijke organisatieonderdelen het nieuwe bestuursmodel in de praktijk gebracht voor de doelstellingen uit het CWP? Indien dat niet het geval is, wat is de reden hiervoor?*
- 3 *Is sprake van adequate sturing op prestaties die de gemeentelijke organisatie moet leveren om de doelstellingen uit het CWP te bereiken?*
- 4 *Is binnen de gemeentelijke organisatie geborgd dat het college zich conform het Rotterdams bestuursmodel kan verantwoorden?*

Deelvragen bij centrale vraag 2:

- 5 *Zijn de realisatiecijfers over 2011 controleerbaar?*
- 6 *Zijn de realisatiecijfers over 2011 relevant en juist?*
- 7 *Komen de in 2011 behaalde resultaten overeen met de mijlpalen die voor 2011 zijn geformuleerd?*
- 8 *Is in de verantwoordingsinformatie een adequate toelichting opgenomen wanneer de realisatie van een doelstelling achterloopt op de geformuleerde mijlpalen?*

## 3 onderzoeksaanpak

### 3-1 documentonderzoek en interviews

Om te beoordelen of het Rotterdams bestuursmodel wordt toegepast in de gemeentelijke organisatie zal de rekenkamer gebruik maken van interviews en documentanalyse. Verder wordt er in dit onderzoek gebruik gemaakt van casusonderzoek voor de onderzoeksvragen 2, 3 en 4.

Voor de beantwoording van de tweede centrale vraag wordt in dit onderzoek, na een review door de rekenkamer, gebruik gemaakt van de uitkomsten van het onderzoek van ASR naar de inrichting van de registratiesystemen en de betrouwbaarheid, relevantie en juistheid van de verantwoordingsinformatie.

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen hanteert de rekenkamer normen. Deze zijn deels in paragraaf 4 opgenomen. De normen zijn voor een deel gebaseerd op het Rotterdams bestuursmodel, dat als een ideaalmodel of een groeimodel moet worden gezien. In de toetsing op de normen zal de rekenkamer hier rekening mee houden.

In het onderzoek wordt verder gebruik gemaakt van documentenonderzoek, waarnemingen ter plaatse en voortgangsgesprekken met ASR.

### **3-2 casussen**

De rekenkamer heeft ten behoeve van de deelvragen 2, 3 en 4 een aantal casussen geselecteerd om te onderzoeken of en hoe het Rotterdamse bestuursmodel in de praktijk is gebracht. De casussen zijn:

- doel 1 – betere onderwijsresultaten;
- doelen 3a en 3b – uitstroom bijstand;
- doel 14 – geluidshinder;
- doelen 18 en 21 – uitstroom gezinnen, hoger opgeleiden en hogere inkomens (hele stad en Zuid).

De rekenkamer heeft deze selectie op basis van de volgende criteria gemaakt:

- spreiding over de portefeuillehouders;
- spreiding over de kernprogramma's;
- spreiding over de clusters/diensten;
- de mate waarin het college voor de realisatie van het doel afhankelijk is van derden.

## **4 normen**

### **4-1 normenkader**

De normen die de rekenkamer in dit onderzoek zal hanteren zijn voor wat betreft de eerste vier deelvragen voor een belangrijk deel ontleend aan de spelregels uit de notitie 'resultaatgericht bestuur, een stap verder' (zie bijlage 1). Daarnaast worden normen gebruikt die samenhangen met de sturing en beheersing van een organisatie. Hieronder worden per deelvraag op hoofdlijnen de normen en criteria weergegeven. Tijdens het onderzoek zal het normenkader nader worden uitgewerkt.

**tabel 4-1: normen en criteria**

**onderzoeksvraag**

<p>Heeft het college geborgd dat de werkwijze uit het Rotterdams bestuursmodel wordt toegepast binnen de gemeentelijke organisatie?</p>	<p>Het Rotterdamse bestuursmodel voor het werken met meetbare doelen is ingebed in de gemeentelijke organisatie.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het college heeft de verantwoordelijkheid voor het implementeren en toepassen van het Rotterdamse bestuursmodel adequaat belegd in de organisatie.</li> <li>• Er is sprake van een circulaire waarin uiteen is gezet hoe men moet werken met het resultaatgericht bestuursmodel.</li> <li>• Op implementatie en toepassing wordt toegezien en zonodig wordt door college bijgestuurd.</li> </ul>
<p>Hebben de gemeentelijke organisatieonderdelen het nieuwe bestuursmodel in de praktijk wordt gebracht voor de doelstellingen uit het CWP? Indien dat niet het geval is, wat is de reden hiervoor?</p>	<p>Gemeentelijke organisatieonderdelen handelen overeenkomstig het Rotterdamse bestuursmodel.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Per collegedoel hebben de gemeentelijke organisatieonderdelen een beleidshypothese waarin doelen, resultaten en prestaties en effecten op met elkaar in verband worden gebracht.</li> <li>• De relaties tussen doelen, resultaten en prestaties en effecten zijn onderbouwd, logisch en/of aannemelijk.</li> <li>• Diensten sturen op de geformuleerde doelen, resultaten en prestaties.</li> <li>• Diensten richten een informatiesysteem in dat ondersteunend is voor de governance (sturing, beheersing, toezicht en verantwoording) van de doelstellingen.</li> </ul>
<p>Is sprake van een adequate sturing op prestaties die de gemeentelijke organisatie moet leveren om de effectdoelen uit het CWP te bereiken?</p>	<p>Er is sprake van een adequaat toezicht op de uitvoering van het beleid rond de CWP doelen.</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De voortgang van de prestaties wordt gecontroleerd. Indien nodig wordt bijgestuurd.</li> </ul>

Is binnen de gemeentelijke organisatie geborgd dat het college zich conform het Rotterdams bestuursmodel kan verantwoorden?

Het college kan zich, op betrouwbare wijze, verantwoorden over resultaten en effecten in relatie tot de CWP-doelen.

- Gemeentelijke organisatieonderdelen beschikken over een adequaat informatiesysteem voor de registratie van de prestaties en resultaten.
- Gemeentelijke organisatieonderdelen leggen periodiek verantwoording af over prestaties en resultaten aan het college.
- Periodiek wordt onderzocht of de resultaten bijdragen aan de gewenste effecten.
- Informatiesystemen worden periodiek onderworpen aan audits naar de betrouwbaarheid.

Waar de realisatie afwijkt van de planning is bekend wat de oorzaak is. Waar nodig worden voorstellen tot bijsturing geformuleerd voor het college.

- Verschillen tussen planning en realisatie worden geanalyseerd op exogeen of endogeen.
- Analyse houdt tevens in het onderzoeken van de mogelijkheden om te interveniëren om doelstellingen alsnog te realiseren.

De normen bij de deelvragen 5 tot en met 8 zijn in de volgende tabellen opgenomen. Deze normen zijn in de eerdere rapporten 'resultaten tellen' reeds gehanteerd.

**tabel 4-2: normen ten aanzien van de verantwoording over de collegedoelen**

aspect	norm
relevantie	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De gegevens uit de verantwoorde resultaten zijn <u>naar aard gelijk</u> aan die in de mijlpalen.</li> <li>• De verantwoorde resultaten zijn <u>volledig</u> aan alle gegevens in de mijlpaal.</li> <li>• De verantwoorde gegevens zijn <u>eenduidig</u> d.w.z. niet voor meerdere interpretaties vatbaar.</li> <li>• De verantwoorde resultaten zijn <u>tijdspecifiek</u> d.w.z. het is duidelijk op welke periode de resultaten betrekking hebben en ze zijn recent.</li> </ul>
controleerbaarheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De verantwoorde resultaten zijn te controleren op basis van registraties en brondocumenten.</li> </ul>
juistheid	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De verantwoorde resultaten zijn juist.</li> </ul>
doelbereiking	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De gestelde doelen zijn behaald.</li> </ul>

**tabel 4-3: normen adequate toelichting bij afwijking van collegedoelen**

aspect	norm
onderbouwd	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Er is een logische onderbouwing van de afwijking van de resultaten in relatie tot het gestelde collegedoel en er is een toelichting in hoeverre het doel behaald gaat worden.</li> </ul>
controleerbaar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De onderbouwing is controleerbaar.</li> </ul>
juist	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De onderbouwing is gestoeld op juiste gegevens.</li> </ul>

## 5 organisatie en planning

### 5-1 organisatie

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door de volgende medewerkers van de rekenkamer:

- mevrouw Shona Dickson;
- de heer Willem Gordijn;
- mevrouw Nicole Kuijpers;
- mevrouw Joyce van der Weele (stagiaire);
- de heer Rolf Willemse (projectleider).

### 5-2 planning

De uitvoering van het onderzoek is gestart in november 2011. De bevindingen en conclusies zullen in een concept-onderzoeksrapport worden vastgelegd. De rekenkamer stelt de hoofden van de betrokken diensten in staat hierop te reageren. Hiertoe zullen onderdelen van de conceptnota van bevindingen voor ambtelijk wederhoor worden aangeboden aan de desbetreffende hoofden van dienst.

Na verwerking van de reacties stelt de rekenkamer een bestuurlijke nota op. Daarin presenteert de rekenkamer de voornaamste conclusies van het onderzoek. Ook kan zij daarin aanbevelingen opnemen. De bestuurlijke nota zal, met de nota van bevindingen als bijlage, voor wederhoor aan B en W worden voorgelegd. De reacties worden, samen met het nawoord van de rekenkamer, in de definitieve bestuurlijke nota opgenomen. De bestuurlijke nota en de nota van bevindingen vormen samen het gehele onderzoeksrapport. Dit zal in juni 2012 aan de raad worden aangeboden zodat het bij de behandeling van het jaarverslag 2011 in de raad meegenomen kan worden.



## **bijlage 1 spelregels Rotterdams bestuursmodel**

- De gemeente dient te beschikken over een integrale stadsvisie voor de zeer lange termijn (Rotterdam in 2050).
- De raad sluit een coalitieakkoord en 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 geadmistreerd.
- 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 t.b.v. 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.