

Gemeente Rotterdam
Gemeenteraad
dtkv griffie
Coolsingel 40
3011 AD ROTTERDAM

datum
29 november 2012

ons kenmerk
RR/12.130/PH/RW/EL

pagina
1 van 16

betreft
review kosten-batenmodel

Geacht raadslid,

Bij de behandeling van het Programma Duurzaam op 9 juni 2011 heeft uw gemeenteraad de motie 'Duurzaam en Doordacht' aangenomen. Hierin stelt de raad dat er een helder afwegingskader moet komen voor de uitgaven in het Programma Duurzaam. Zij roept het college op dit afwegingskader op te stellen en aan de hand daarvan de verschillende activiteiten te beoordelen. In de motie wordt de Rekenkamer Rotterdam verzocht het afwegingskader te toetsen. In dezelfde vergadering is het Programma Duurzaam door de raad vastgesteld. In deze brief rapporteert de Rekenkamer Rotterdam over de uitkomsten van haar beoordeling van het afwegingskader (hierna: kosten-batenmodel).

1. inleiding

Als onderdeel van de uitvoering van de motie ontving de rekenkamer op 31 januari 2012 van het college een eerste versie van het afwegingskader in de vorm van een kosten-batenmodel. De rekenkamer heeft haar bevindingen, conclusies en aanbevelingen daarover in een tussenrapportage opgenomen en deze op 29 maart 2012 aan de verantwoordelijk wethouder toegezonden. Deze tussenrapportage is als bijlage bij deze brief opgenomen.

Op 20 september 2012 heeft het college het definitieve model aan de raad verzonden. Daarbij heeft de raad verschillende documenten ontvangen:

- de aanbiedingsbrief van het college van 11 september 2012;
- de 'Eindrapportage motie Duurzaam en Doordacht';
- een afwegingskader (bijlage 2 bij de eindrapportage), waarin
 - een samenvattend overzicht is opgenomen van alle activiteiten (blad 1);
 - voor een selectie van activiteiten de kosten en baten tegen elkaar zijn afgezet (blad 2 tot en met 6);
- een leeg invulformat dat aangeeft op welke onderdelen de activiteiten zijn beoordeeld (bijlage 1a bij de eindrapportage);
- 72 onderliggende formats waarin per activiteit (of cluster van activiteiten) meer gedetailleerde informatie is opgenomen (bijlage 1b bij de eindrapportage)

Daarnaast heeft de raad ook het eerste afwegingskader ontvangen dat de rekenkamer in de tussenrapportage heeft beoordeeld (bijlage 3a en b). De rekenkamer beschouwt het afwegingskader in bijlage 2 als het feitelijke kosten-batenmodel en zal hierna ook zo worden benoemd. De overige

documenten vormen daar een toelichting op. De rekenkamer heeft op dit model een finale review gedaan, waarvan de resultaten in deze brief zijn opgenomen. De achterliggende centrale vraag daarbij (en bij de tussenrapportage) luidt als volgt:

Geeft het aan de raad gepresenteerde kosten-batenmodel adequate informatie om tot een goede afweging te komen over de in het kader van het Programma Duurzaam te ondernemen activiteiten?

Deze vraag vloeit voort uit de notie dat het kosten-batenmodel bedoeld is om de verschillende activiteiten in het Programma Duurzaam op hun merites te beoordelen. Een dergelijk model komt echter pas volledig tot zijn recht wanneer op basis van deze afzonderlijke beoordelingen een afweging gemaakt kan worden tussen het al dan niet voortzetten of starten van bepaalde activiteiten. De verantwoordelijkheid voor een dergelijke afweging ligt bij het college en, gelet op haar budgettaire verantwoordelijkheid, ook bij de raad.

datum

29 november 2012

pagina

2 van 16

In het kader van de review heeft de rekenkamer zich vooral gericht op de volgende vragen:

- is de informatie in het uiteindelijke kosten-batenmodel volledig genoeg?
- in welke mate zijn de aanbevelingen in de tussenrapportage opgevolgd?

In de volgende paragraaf staan de hoofdconclusies en enkele aanbevelingen. Paragraaf 3 handelt over de volledigheid van het model. In paragraaf 4 wordt vervolgens aangegeven in hoeverre de aanbevelingen uit de tussenrapportage zijn opgevolgd, voor zover nog niet aan de orde gekomen in paragraaf 3. Paragraaf 5, ten slotte, bevat de reactie van het college en het nawoord van de rekenkamer. Bij de beoordelingen tijdens de review hanteerde de rekenkamer diverse normen. Deze zijn in de bijlage van deze brief opgenomen.

2 conclusies en aanbevelingen

2-1 vooraf

Het college heeft, zoals aangegeven, het kosten-batenmodel voor het Programma Duurzaam naar aanleiding van een motie van de raad opgesteld. Een dergelijk model is van belang, omdat het inzichtelijk maken van kosten en baten een goede kwaliteit van besluitvorming over het programma en de daarin opgenomen projecten bevordert. Uiteraard is daarbij van belang dat het model op orde is, zodanig dat het een adequate kosten-batenafweging tussen te ondernemen activiteiten mogelijk maakt. Een dergelijk model is bovendien niet alleen voor besluitvorming over het Programma Duurzaam relevant, maar zou ook – met wellicht de nodige aanpassingen – voor andere programma's kunnen worden gebruikt. Dit vergroot de doelmatigheid van de inspanningen die het Programmabureau Duurzaam tot nu toe heeft geleverd.

In de tussenrapportage kwam de rekenkamer tot de conclusie dat een conceptversie van het kosten-batenmodel van het Programma Duurzaam voor de gemeenteraad noch voor het college zelf toereikend was om tot een adequate kosten-batenafweging te komen. In het definitieve model heeft het college stappen gezet in de goede richting. Zo is nu voor enkele activiteiten een beoordeling van de kosteneffectiviteit opgenomen, is voor een selectie van activiteiten de procentuele bijdrage aan de doelen uit het programma in kaart gebracht en is in het model per activiteit een risicoschatting weergegeven. Niettemin biedt het aan de raad gezonden model naar het oordeel van de rekenkamer nog niet over de volle breedte van het programma een goed genoeg afwegingskader voor raad en college. Een aantal belangrijke elementen, namelijk de volledigheid wat betreft het type informatie en het aantal activiteiten, ontbreken nog.

De rekenkamer is tijdens haar review ook inconsistenties tegengekomen tussen de informatie in de verschillende documenten. Verder vindt zij niet alle informatie altijd even begrijpelijk en navolgbaar. Reeds in de tussenrapportage wees de rekenkamer hierop. In een uiteindelijke versie

van het model zouden dergelijke euvels moeten ontbreken. Voor de korte termijn is echter van belang dat de opbouw en inrichting van het model volledig genoeg is voor een gedegen afweging van kosten en baten. De conclusies in paragraaf 2-2 hebben dan ook op die aspecten betrekking. In paragraaf 2-3 volgen de daaruit voortvloeiende aanbevelingen.

2-2 conclusies

Al met al concludeert de rekenkamer dat de raad noch het college aan hand van het uiteindelijke kosten-batenmodel tot een adequate afweging van inzet van middelen ten behoeve van het Programma Duurzaam in staat is. De tekortkomingen van het model zijn weergegeven in onderstaande conclusies.

1. Het is niet mogelijk om aan de hand van het kosten-batenmodel vast te stellen in welke mate met de voorgenomen activiteiten de opgaven van het Programma Duurzaam zullen worden gerealiseerd. Het model doet namelijk onvoldoende recht aan de reikwijdte van het Programma Duurzaam.

- In het model zijn slechts 22 van de 89 activiteiten van het Programma Duurzaam opgenomen.
- Voor het niet beoordelen van de overige activiteiten is niet altijd een geldige reden aan te voeren.
- Voor slechts negen van de 89 activiteiten is in het model aangegeven welke procentuele bijdrage deze activiteiten leveren aan de opgaven.
- De 22 activiteiten die wel in het model zijn opgenomen, zijn vooral gericht op opgaven 1 (reductie CO₂-uitstoot), 2 (verbeteren energie-efficiëntie) en 7 (duurzame investeringen). De betreffende activiteiten hebben niet of nauwelijks betrekking op de zeven andere opgaven van het Programma Duurzaam.
- Met de huidige opzet van het model is een eventuele kosten-batenafweging dan ook enkel voor drie van de tien opgaven mogelijk.
- Blijkens de informatie uit de achterliggende formats zijn er echter wel degelijk activiteiten die in meer of mindere mate kunnen bijdragen aan de andere opgaven van het Programma Duurzaam.

2. Het kosten-batenmodel geeft geen inzicht in de volledige kosten die de gemeente aan duurzaamheid besteedt.

- Het model geeft alleen de kosten weer die vanuit het budget van het Programma Duurzaam worden gemaakt. Met verschillende activiteiten zijn echter ook bedragen uit andere gemeentelijke budgetten gemoeid. Deze blijven buiten beeld.
- Het college heeft 34 activiteiten buiten het model gehouden met als redengeving dat de betreffende activiteit voor minder dan € 10.000 drukt op het budget van Programma Duurzaam. Echter, ook met deze activiteiten kunnen grotere bedragen uit andere gemeentelijke budgetten gemoeid zijn.
- In het model ontbreekt een meerjarenraming van de kosten van de activiteiten.
- Het college heeft negen activiteiten buiten het model gehouden omdat deze nog niet in 2012 worden uitgevoerd. Daarmee ontbreekt het inzicht in de potentiële kosten van deze activiteiten geheel.

3. De opzet van het model is te weinig integraal. Hierdoor blijft informatie buiten beeld die wel relevant is voor de beoordeling van de kosten en baten van het Programma Duurzaam.

- Zoals aangegeven bij conclusie 2 zijn kosten van activiteiten die uit andere gemeentelijke budgetten dan die van het Programma Duurzaam worden gefinancierd, buiten het model gehouden.
- Neveneffecten die in het model in kaart zijn gebracht betreffen alleen mogelijke bij-effecten op een andere opgave van het Programma Duurzaam dan waarvoor de activiteit aanvankelijk werd uitgevoerd. Mogelijke neveneffecten die buiten de reikwijdte van het Programma Duurzaam vallen (zoals eventuele negatieve economische effecten, problemen met bereikbaarheid, leefbaarheid), blijven buiten beeld.

datum

29 november 2012

pagina

3 van 16

- Risico's zijn vooral benoemd in termen van afhankelijkheden van partners. Eventuele mogelijke planologische, juridische of technische risico's worden niet systematisch in beschouwing genomen.

2-3 aanbevelingen

Zoals aangegeven kan een kosten-batenmodel gebruikt worden ten behoeve van politiek-bestuurlijke besluitvorming over de inzet van middelen en te ondernemen activiteiten uit het Programma Duurzaam. Het ligt dan voor de hand een dergelijke behandeling te koppelen aan de reguliere p&c-cyclus.

Uiteindelijk komt de rekenkamer tot de volgende aanbevelingen aan het college:

datum

29 november 2012

pagina

4 van 16

1. Pas het kosten-batenmodel alsnog volledig aan conform de aanbevelingen die de rekenkamer heeft gedaan in de tussenrapportage, door:
 - ook activiteiten waaraan het Programmabureau Duurzaam minder dan € 10.000 besteedt, op te nemen;
 - ook activiteiten mee te nemen die nog niet in het jaar starten waarop het model betrekking heeft;
 - de relatieve bijdrage van de activiteiten niet alleen te koppelen aan enkele opgaven of doelen van het programma, maar aan alle opgaven en doelen. Dit betekent dat de opgaven en doelen van het Programma Duurzaam niet worden samengevoegd. Is een dergelijke koppeling niet vast te stellen, dan dient expliciet te worden aangegeven dat de omvang van de bijdrage niet is vast te stellen;
 - alle kosten op te nemen die de gemeente ten behoeve van een activiteit maakt, dus niet alleen de kosten van het Programmabureau Duurzaam;
 - een meerjarenprognose van de kosten op te nemen;
 - ook eventuele negatieve neveneffecten te benoemen die buiten de expertise van het Programmabureau Duurzaam liggen (zoals op leefbaarheid, economie, bereikbaarheid);
 - ook eventuele risico's te benoemen die verder gaan dan afhankelijkheden van partners (zoals technische, juridische en planologische risico's).
2. Leg bij de Kadernota 2013 het ten behoeve van het jaar 2013 aangepaste model aan de raad voor, alsook een stand van zaken, zodat deze de gelegenheid heeft op basis van dat model een afweging te maken over eventuele wijzigingen in de uitvoering van het programma.
3. Leg eind 2013 aan de raad (tegelijk met de begroting 2014) ook het kosten-batenmodel voor 2014 voor, zodat deze kan beslissen over de inzet van de middelen van het Programma Duurzaam voor 2014.

3 volledigheid

3-1 vooraf

In deze paragraaf worden de bevindingen bij de volgende vraag gepresenteerd: is de informatie in het kosten-batenmodel volledig genoeg? De volledigheid wordt op twee wijzen beoordeeld:

1. naar de mate waarin alle lopende en geplande activiteiten in het kosten-batenmodel zijn opgenomen (zoals de motie Duurzaam en Doordacht voorschrijft; paragraaf 3-2);
2. of in het model de relevante informatie staat: de verwachte bijdrage van de resultaten aan de opgaven van het Programma Duurzaam (paragraaf 3-3), kosten en baten (3-4), de kosteneffectiviteit (3-5) en risico's en neveneffecten (3-6).

3-2 opname activiteiten en aansluiting motie

Het kosten-batenmodel is niet volledig. Voor slechts 22 van 89 activiteiten is een beoordeling van de effectiviteit opgenomen. Voor het niet beoordelen van de overige activiteiten is niet altijd een geldige reden aan te voeren.

Het Programma Duurzaam bevat 89 activiteiten die gezamenlijk moeten bijdragen aan de tien opgaven van het programma.¹ Deze activiteiten zijn allemaal in het samenvattende overzicht (blad 1 van bijlage 2 van het model) opgenomen, maar niet over alle activiteiten wordt in de onderliggende formats informatie verschaft, zoals over negen activiteiten die niet in 2012 worden uitgevoerd.² Daarnaast is van twee activiteiten geen format ingevuld, waarvan de reden onduidelijk is (nr. 74, 'afronding lopend onderzoek naar het concept Duurzame weg in Pernis'; nr. 24, 'onderzoek naar de mogelijkheden om verdere intensivering van bedrijvigheid samen te laten gaan met het verminderen van de benodigde geluidruimte'). Uiteindelijk zijn er voor 78 activiteiten 72 formats met informatie over de activiteiten gevuld.³

datum

29 november 2012

pagina

5 van 16

In de tussenrapportage constateerde de rekenkamer al dat van slechts 35 van de 89 activiteiten uit het Programma Duurzaam een beoordeling van de effectiviteit was opgenomen. In het definitieve kosten-batenmodel is dit aantal nog kleiner, namelijk 22 activiteiten. Dit betreft voornamelijk activiteiten die gericht zijn op het verminderen van de CO₂-uitstoot (opgaven 1 en 2 uit het Programma Duurzaam) en het vergroten van duurzame investeringen (opgave 7).

In tabel 1 is aangegeven hoeveel activiteiten uiteindelijk in het model zijn opgenomen, de reden waarom bepaalde activiteiten niet zijn opgenomen en de bijbehorende kosten ten laste van het budget van het Programma Duurzaam. Hierna worden de redenen van het niet-opnemen van activiteiten systematisch langsgelopen.

tabel 1: overzicht activiteiten en wijze van verantwoording

type activiteit	aantal activiteiten	totaalbedrag budget PD	
totaal activiteiten PD	89	€ 7.039.737	
activiteiten in model	22	€ 3.972.234	
activiteiten niet in model,	67	nog nader te bepalen	
waarvan:			
niet in 2012 uitgevoerd	9	nog nader te bepalen	
< € 10.000	34	€ 111.218	
RAL	11	€ 97.613	
voorwaardelijk	13	€ 1.165.688	

De bedragen in de tabel tellen niet op tot het totaalbudget van het Programma Duurzaam. De oorzaak daarvan is dat naast de gebudgetteerde kosten per activiteit ook een bedrag van € 1.692.985 vanuit het programmabudget is begroot voor monitoring en lobbykosten, alsook voor huisvesting, ICT en management van het Programmabureau Duurzaam. Deze overheadkosten staan niet in het model weergegeven.

activiteiten die pas na 2012 zullen worden uitgevoerd

In 2012 zijn ten behoeve van negen activiteiten geen werkzaamheden verricht en daarom zijn deze niet in het kosten-batenmodel opgenomen. In de tussenrapportage heeft de rekenkamer echter al opgemerkt dat goed inzicht in de kosten en baten van het Programma Duurzaam óók informatie over de verplichtingen en opbrengsten op de langere termijn vereist. Voor de activiteiten die nog niet in 2012 worden uitgevoerd zou daarom op zijn minst een indicatie van de kosten en opbrengsten op de langere termijn moeten worden vermeld.

¹ Programma Duurzaam, bijlage 1, p. 81-85.

² Eindrapportage motie Duurzaam & Doordacht, 21 augustus 2012, p. 4.

³ De zes 'ontbrekende' activiteiten zijn samengevoegd met andere activiteiten: 11/12, 15/19, 32/61, 38/40, 44/45 en 71/72.

activiteiten waarvoor minder dan € 10.000 van het budget van het Programma Duurzaam is begroot. Activiteiten waarvoor minder dan € 10.000 van het budget van het Programma Duurzaam is begroot, zijn niet in het afwegingskader opgenomen. Voor deze activiteiten zijn in de onderliggende formats alleen opgenomen een korte beschrijving van de activiteit en de totale kosten die ten laste van het budget van het programma Duurzaam komen. Blijkens de Eindrapportage Duurzaam en Doordacht zijn deze activiteiten niet opgenomen, omdat de financiële inbreng vanuit het Programma Duurzaam gering is en de regie veelal elders ligt.⁴

datum

29 november 2012

pagina

6 van 16

In zijn tussenrapportage merkte de rekenkamer al op dat deze activiteiten wél in het model moeten worden opgenomen. De motie 'Duurzaam en Doordacht' had immers betrekking op alle uitgaven binnen het Programma Duurzaam. Bovendien is het niet uitgesloten dat activiteiten waarvoor een klein budget beschikbaar is, toch grote effecten kunnen hebben en daarmee relatief sterk kosteneffectief zijn. Nu kunnen zulke activiteiten niet worden afgezet tegen duurdere activiteiten die wellicht minder kosteneffectief zijn. Een concreet voorbeeld hiervan is activiteit 83 ('bomen planten'). Deze activiteit behelst het planten van 4.000 bomen in 2012. In het afwegingskader is deze activiteit buiten beschouwing gelaten, omdat het een activiteit betreft waarvoor minder dan € 10.000 van het budget van het Programma Duurzaam is begroot, namelijk € 1.910. Niettemin draagt deze activiteit voor 200% bij aan het behalen van een van de doelstellingen van opgave 6 uit het Programma Duurzaam, namelijk om in 2011 en 2012 jaarlijks 2.000 bomen te planten. Daar komt nog bij dat in dit voorbeeld de kosten van deze activiteit wel degelijk boven de € 10.000 zullen uitkomen, omdat de gemeente ook kosten voor de bomen zelf zal maken (aanschaf, planten ervan). Uitgaande van € 1.100 per boom, belopen de kosten van 2.000 bomen in 2012 daarmee € 2,2 mln. Dat is een veelvoud van de kosten van het programmabureau á € 1.910.⁵

Een laatste reden dat activiteiten die voor minder dan € 10.000 ten laste van het programmabudget komen wel moeten worden opgenomen, is dat een dergelijke activiteit in latere jaren kan uitgroeien tot een steeds grotere kostenpost (het zogenoemde "camel nose effect"). Om gefundeerde besluiten te kunnen nemen over voortgang en eventuele stopzetting van activiteiten is daarom ook inzicht nodig in de relatief 'goedkope' activiteiten en de bijbehorende meerjarenraming.

activiteiten die worden gefinancierd vanuit het budget Rotterdamse Aanpak Luchtkwaliteit (RAL)

Ook de activiteiten die worden gefinancierd vanuit het budget Rotterdamse Aanpak Luchtkwaliteit (RAL) zijn buiten beschouwing gelaten. Voor deze activiteiten zijn in de onderliggende formats alleen een korte beschrijving van de activiteit en een overzicht van de totale kosten voor het Programma Duurzaam opgenomen. Voor deze activiteiten gaat nog verantwoording over kosten en baten plaatsvinden conform de motie 'De lucht geklaard'. Het is daarom navolgbaar dat deze activiteiten niet ook nog apart in het kosten-batenmodel van het Programma Duurzaam worden opgenomen.

activiteiten met een voorwaardelijk karakter

Tot slot is er een groep activiteiten die meer voorwaardelijk van karakter is, zoals activiteiten gericht op het vergroten van draagvlak, het ontwikkelen van plannen en het stimuleren van bedrijven. Het effect van zulke activiteiten zal pas op de langere termijn aantoonbaar zijn. In de tussenrapportage heeft de rekenkamer aanbevolen om zowel in het samenvattende afwegingskader (de *spreadsheet*) als in de onderliggende formats een duidelijk onderscheid te maken tussen de activiteiten die een directe bijdrage aan de doelen van het Programma Duurzaam leveren en deze meer voorwaardelijke activiteiten. Dat is in het samenvattende overzicht gebeurd door per activiteit aan de hand van verschillende kleuren aan te geven waarom de desbetreffende activiteit niet op (kosten)effectiviteit is beoordeeld. Voor deze voorwaardelijke activiteiten zijn de onderliggende

⁴ Eindrapportage motie 'Duurzaam en Doordacht', 21 augustus 2012, p. 4-5.

⁵ Het bedrag is afkomstig uit een brochure van de Nationale Bomenbank (productinformatie nr. 12, 'Boomverplanting'). De rekenkamer heeft gerekend met de goedkoopste prijs (een boom met een stamomvang van 40 – 50 centimeter).

formats wel ingevuld. Daarin is per activiteit het volgende opgenomen: een beschrijving van de activiteit; een overzicht van de kosten; waar mogelijk is voor deze activiteiten in kwalitatieve zin beschreven op welke wijze zij bijdragen aan het behalen van de doelen uit het Programma Duurzaam.

De rekenkamer merkt echter op dat het niet duidelijk is waarom sommige activiteiten wel en andere niet als voorwaardelijk worden beschouwd. Zo zijn er diverse activiteiten die geen directe en meetbare effecten hebben op de doelen uit het Programma Duurzaam, maar toch zijn opgenomen in het overzicht van 22 op effectiviteit beoordeelde activiteiten. Dat suggereert dat deze activiteiten een directe en meetbare bijdrage leveren aan de doelen uit het Programma Duurzaam, terwijl het hier in feite ook om meer voorwaardelijke activiteiten gaat. Hiervan worden in het kader hieronder twee voorbeelden gegeven.

datum

29 november 2012

pagina

7 van 16

uitvoering geven aan afspraken met private partijen over duurzaamheid in bouw en gebiedsontwikkeling (nr. 35)

Uit de informatie in het onderliggende format blijkt dat de bijdrage van deze activiteit aan de doelen van het Programma Duurzaam voor geen enkele opgave concreet noch meetbaar is vast te stellen. Toch maakt deze activiteit onderdeel uit van de selectie van 22 activiteiten.

internationale profilering van de Rotterdamse aanpak op het gebied van duurzaamheid (nr. 30)

Ook van deze activiteit wordt in het kosten-batenmodel de effectiviteit beoordeeld, terwijl het hier vooral gaat om het uitwisselen van kennis en het vergroten van draagvlak en imago. Een directe bijdrage aan de opgaven van het Programma Duurzaam is niet aannemelijk. Bovendien heeft het college de gelijklopende activiteit 'internationale profilering van de Rotterdamse aanpak op het gebied van klimaatadaptatie' (nr. 29) wél expliciet als voorwaardelijke activiteit betiteld.

3-3 bijdrage activiteiten aan opgaven en doelen Programma Duurzaam

De 22 in het kosten-batenmodel verantwoorde activiteiten betreffen vooral activiteiten die bijdragen aan de opgaven 1, 2 en 7 van het Programma Duurzaam. Het kosten-batenmodel doet daarmee geen recht aan de reikwijdte van het programma. Niet voor alle opgaven is aangegeven in welke mate de afzonderlijke activiteiten aan die opgaven bijdragen, hoewel dit voor verschillende activiteiten wel mogelijk is.

Het Programma Duurzaam bevat tien duurzaamheidsopgaven. Bij zeven daarvan zijn concrete en meetbaar gemaakte doelstellingen geformuleerd. De overige drie opgaven zijn alleen in kwalitatieve termen geformuleerd (zie paragraaf 4-2 van de tussenrapportage).

In de tussenrapportage constateerde de rekenkamer dat voor geen enkele activiteit was aangegeven hoe groot de relatieve bijdrage ervan aan de doelen van het Programma Duurzaam is. Dit is dit bij verschillende activiteiten wel mogelijk. In het definitieve kosten-batenmodel is voor 22 activiteiten een beoordeling van de effectiviteit opgenomen. Bij negen daarvan is nu wel tevens de procentuele bijdrage van die activiteiten aan de bij een opgave behorende doelen in kaart gebracht. Het probleem is alleen dat in het zowel het eerste als het definitieve kosten-batenmodel de desbetreffende opgaven van het Programma Duurzaam niet afzonderlijk zijn opgenomen, maar samengevoegd. De bijdrage van activiteiten aan de afzonderlijke opgaven uit het Programma Duurzaam is daardoor niet inzichtelijk.

Aan de opgaven in het Programma Duurzaam zijn vaak meerdere doelen gekoppeld. Uit het model is evenmin af te leiden aan welk van deze doelen een activiteit wordt geacht bij te dragen. Een voorbeeld is activiteit nr. 2 ('het bevorderen dat consortia huiseigenaren een aanbod doen voor het energiezuiniger maken van woningen'), waarbij is aangegeven dat deze een CO₂-reductie oplevert

van 1 kton in 2015 en daarmee voor 1% bijdraagt aan 'het' doel. Op basis van de informatie in de documenten is niet duidelijk welk doel het dan betreft.

De rekenkamer heeft verder vastgesteld dat de procentuele bijdrage van de negen activiteiten uiteindelijk alleen voor opgave 2 van het Programma Duurzaam in kaart is gebracht (verbeteren van de energie-efficiëntie). De reden om vooral activiteiten in het kosten-batenmodel op te nemen die daaraan een bijdrage beogen te leveren, is dat van zulke activiteiten de effecten het beste in kaart zijn gebracht.⁶ Het gevolg is dat activiteiten die vooral een bijdrage leveren aan andere opgaven in het Programma Duurzaam buiten beschouwing zijn gelaten, terwijl het bij verschillende daarvan wel mogelijk is om de bijdrage aan een van de opgaven in kaart te brengen. Zo werd hierboven al het voorbeeld gegeven van activiteit nr. 83 ('bomen planten') die voor 200% bijdraagt aan de doelstellingen van opgave 6. Een ander voorbeeld is het stimuleren van groene gevels en daken (zie kader).

datum

29 november 2012

pagina

8 van 16

stimuleren groene gevels en daken (nr. 3)

Deze activiteit moet onder andere bijdragen aan opgave 6 van het Programma Duurzaam. Een van de doelen bij deze opgave is dat er in 2014 160.000 m² groene daken zijn aangelegd. Blijkens het onderliggende format is deze doelstelling eind 2012 met 162.000 m² al ruimschoots behaald. Daarmee draagt deze activiteit nu al voor 101,25% bij aan het behalen van de doelstelling. Noch in het kosten-batenmodel, noch in het onderliggende format wordt een relatie gelegd met de genoemde doelstelling uit het Programma Duurzaam.

De bovenstaande voorbeelden laten zien dat ook voor de andere opgaven uit het Programma Duurzaam kan worden aangegeven hoe groot hun relatieve bijdrage is aan de doelstellingen. De rekenkamer heeft daarom voor de 22 activiteiten uit het afwegingskader in kaart gebracht voor hoeveel activiteiten de procentuele bijdrage aan de verschillende opgaven uit het Programma Duurzaam kon worden vastgesteld. Tabel 2 geeft de bevindingen samenvattend weer.

tabel 2: aantal activiteiten naar bijdrage per opgave (N=22)⁷

	opgave 1	opgave 2	opgave 3	opgave 4	opgave 5	opgave 6	opgave 7
procentuele bijdrage	12 (55%)*	10 (46%)	2 (9%)	0 (0%)	0 (0%)	1 (5%)	7 (32%)

*leesvoorbeeld: hier is bedoeld dat de rekenkamer voor 12 van de 22 activiteiten (55%) de procentuele bijdrage aan opgave 1 kon vaststellen.

Tabel 2 bevestigt in de eerste plaats dat de bijdrage van de 22 activiteiten niet beperkt is tot opgave 2 van het Programma Duurzaam. Ook bij de opgaven 1 (verminderen CO₂-uitstoot), 3 (duurzame energie), 6 (groenere stad) en 7 (duurzame investeringen) is het mogelijk om de procentuele bijdrage van de geboekte resultaten aan de doelstellingen in kaart te brengen. Ook laat tabel 2 zien dat de procentuele bijdrage aan de doelen van het Programma Duurzaam voor meer activiteiten is vast te stellen dan voor alleen de negen activiteiten waarvoor het college dit heeft gedaan. Van de 22 activiteiten heeft de rekenkamer er in totaal 16 geteld waarvoor de bijdrage aan een of meerdere opgaven kon worden vastgesteld. Het college heeft er niettemin voor gekozen om alleen die activiteiten in het afwegingskader op te nemen die gericht zijn op een van de doelen van opgave 2 van het Programma Duurzaam. Daarmee is de reikwijdte van het kosten-batenmodel wel beperkt.

Verder blijkt uit tabel 2 dat ten behoeve van de opgaven 4 (duurzame mobiliteit en transport) en 5 (verminderen geluidsoverlast en bevorderen schone lucht) van het Programma Duurzaam in het

⁶ Interview Programmbureau Duurzaam, 3 oktober 2012.

⁷ De opgaven 8,9 en 10 zijn buiten beschouwing gelaten, omdat ze geen gekwantificeerde doelstellingen kennen.

geheel geen bijbehorende activiteiten zijn gepland. Ook is het voor 6 van de 22 activiteiten niet mogelijk om de bijdrage aan de doelen meetbaar in kaart te brengen (niet in de tabel). Daar zijn drie redenen voor.

Ten eerste zijn de doelstellingen bij opgave vier uit het Programma Duurzaam inmiddels achterhaald. Zo is er geen budget meer voor het laten toenemen van het gebruik van het openbaar vervoer tot 40%. Derhalve worden er ook geen activiteiten uitgevoerd die gericht zijn op deze doelstelling.⁸ De rekenkamer merkt echter op dat dit in geen van de stukken die het college aan de raad heeft gestuurd expliciet is aangegeven.

Ten tweede bevatten de onderliggende formats veelal niet de benodigde informatie om de procentuele bijdrage aan de opgaven te kunnen vaststellen. Zo beogen in totaal 10 van de 22 activiteiten tot een reductie van de uitstoot van fijnstof en stikstofdioxide. Op basis van wat er in de formats staat is echter niet duidelijk in welke mate daarbij een bijdrage wordt geleverd aan de doelstelling om in 2011 en 2015 te voldoen aan de wettelijke normen voor deze stoffen (het doel bij opgave 5 van het Programma Duurzaam).

datum

29 november 2012

pagina

9 van 16

Tot slot is de informatie in de onderliggende formats niet altijd toegesneden op de aard van de activiteiten en de doelen uit het Programma Duurzaam. Een voorbeeld hiervan, dat reeds in de tussenrapportage werd aangehaald, betreft de activiteiten 15 en 19 die in samenhang moeten worden gezien. Het gaat hierbij in essentie om het maken van afspraken met bedrijven over het verhogen van hun energie-efficiëntie en een onderzoek naar de uitwisseling van grond- en reststromen. Het format bevat echter nauwelijks informatie over deze aspecten. Bij de uitwerking van de activiteit worden namelijk andere activiteiten genoemd, zoals de ontwikkeling van een stoompijp die elk voor zich een apart format zouden rechtvaardigen.

3-4 kosten en baten

Het kosten-batenmodel geeft geen duidelijk inzicht in de kosten van de activiteiten. Zij zijn niet altijd volledig weergegeven en een meerjarenraming ontbreekt. Voor wat betreft de baten is niet systematisch weergegeven of en in welke mate er uit de activiteiten financiële baten voortvloeien die ten goede komen aan de gemeente.

kosten

Ten aanzien van de weergave van de kosten, merkte de rekenkamer in de tussenrapportage op dat de kosten van afzonderlijke activiteiten niet voldoende inzichtelijk waren, omdat projectbegrotingen niet altijd volledig waren weergegeven. Ook in het definitieve kosten-batenmodel zijn de kosten niet altijd volledig weergegeven.

Een voorbeeld is nr. 48, 'het uitvoeren van een praktijkproef met de inzet van biodiesel op basis van restvetten'. Als totale kosten vanuit het Programma Duurzaam is voor 2012 een bedrag van € 26.592 vermeld. In het onderliggende format is echter aangegeven dat de kosten van deze activiteit een veelvoud hiervan bedragen (€ 477.000). Meer dan de helft daarvan wordt gefinancierd vanuit het budget van het Rotterdam Climate Initiative (RCI) alsmede een deel vanuit het RAL-budget. Daaruit is op te maken dat de gemeente hoe dan ook een grotere financiële bijdrage aan het project moet leveren dan het gegeven bedrag van € 26.592. Zij draagt immers ook bij aan het RCI- en RAL-budget. Door deze kosten, waarvan de hoogte niet in aan de raad verzonden documenten staat, niet in het samenvattende overzicht op te nemen, lijkt het hier ten onrechte om een relatief goedkope activiteit te gaan. Twee andere voorbeelden staan in onderstaand kader.

⁸ Interview Programmabureau Duurzaam, 3 oktober 2012.

datum

29 november 2012

pagina

10 van 16

bevorderen businesscase stoompijp Botlek (nr. 16)

Een vergelijkbaar voorbeeld betreft activiteit 16. Als totale kosten is een bedrag van € 7.967 vermeld. In het format is echter aangegeven dat er vanuit de gemeente voor de stoompijp tevens een bedrag van € 850.000 uit het RCI-budget is gereserveerd.

waterpleinen realiseren (nr. 69)

Tot slot activiteit nr. 69. Volgens het format is € 8.400 begroot voor het realiseren van vier waterpleinen. In de Volkskrant van 24 oktober 2012 is aangegeven dat de totale kosten voor het ontwikkelen van één van deze pleinen € 2 mln bedragen. Een deel van die kosten komt weliswaar voor rekening van het Hoogheemraadschap Delfland, maar het is aannemelijk dat de totale kosten voor de gemeente het bedrag van € 8.400 ver te boven gaan.

Tot slot ontbreekt het voor alle activiteiten aan een meerjarenprognose van de kosten. De meerjarenkosten zijn, zo bleek uit navraag,⁹ vaak niet precies in kaart te brengen vanwege de grilligheid van sommige activiteiten en ontwikkelingen op economisch of juridisch vlak. Zo is de voortgang van activiteit nr. 21 ('opslag en afvang van CO₂') sterk afhankelijk van hoe een demonstratieproject bij E.ON zich ontwikkelt. Niettemin impliceert de beslissing om een bepaalde activiteit te starten niet alleen dat er in het aanvangsjaar kosten worden gemaakt, maar ook dat er kosten zullen worden gemaakt in de daaropvolgende jaren. Een activiteit die in 2012 met relatief geringe kosten start, kan naar verloop van tijd wel uitgroeien tot een relatief dure activiteit. Aangezien het Programmabureau Duurzaam wel beschikt over een begroting voor meerdere jaren, zou bij de te verwachten kosten per activiteit moeten kunnen worden aangegeven welke kosten naar schatting in de komende jaren zullen volgen.

baten

De in het kosten-batenmodel in kaart gebrachte baten zijn vooral geformuleerd in termen van kostenbesparingen die bedrijven en burgers ten deel vallen. Het gaat hier vaak om activiteiten die tot energiebesparing kunnen leiden. Zoals reeds in de tussenrapportage opgemerkt, ziet de rekenkamer deze besparingen eerder als gunstige bij-effecten van deze activiteiten dan als besparingen die in euro's kunnen worden weergegeven. In de meeste gevallen blijkt ook uit de onderliggende formats dat zulke besparingen niet kwantitatief in kaart kunnen worden gebracht, maar alleen in meer kwalitatieve zin kunnen worden geduïd. Het zou daarom beter zijn ze als gunstige neveneffecten op te nemen dan als financiële besparingen.

Directe kostenbesparingen die de gemeente ten deel vallen, zijn in de meeste formats niet weergegeven. In veel gevallen zijn die er wellicht ook niet, maar dat zou dan steeds expliciet moeten worden vermeld. In de onderliggende formats gebeurt dit niet systematisch.

3-5 kosteneffectiviteit

Voor slechts negen activiteiten uit het Programma Duurzaam is een beoordeling van de kosteneffectiviteit in het model opgenomen.

In de tussenrapportage heeft de rekenkamer geconstateerd dat voor geen van de activiteiten een beoordeling van de kosteneffectiviteit in het kosten-batenmodel was opgenomen. Het definitieve model is in zoverre verbeterd dat voor negen activiteiten de relatieve bijdragen aan de doelen ook zijn gerelateerd aan de kosten. Dit is gebeurd door in enkele staafdiagrammen de kosten te relateren aan de hoeveelheid ton CO₂-reductie die de betreffende activiteit oplevert.

⁹ Interview Programmabureau Duurzaam, 3 oktober 2012.

Dit betekent dat het overgrote deel van de activiteiten uit het Programma Duurzaam niet op kosteneffectiviteit is beoordeeld. Navraag bij het Programmabureau Duurzaam leert dat voor de meeste activiteiten de kosteneffectiviteit ook niet goed in kaart te brengen is. Vooral van activiteiten die bijdragen aan de vermindering van de CO₂-uitstoot kan de kosteneffectiviteit in kaart worden gebracht. Het gaat daarbij om activiteiten die doorgaans al langer lopen en waarvan de effecten dus ook het best bekend zijn.¹⁰

3-6 risico's en neveneffecten

De informatie over de risico's van de activiteiten is niet volledig. Risico's zijn vooral alleen in termen van afhankelijkheden van directe partners benoemd. Eventuele technische of planologische risico's ontbreken.

Het kosten-batenmodel geeft onvoldoende inzicht in de mogelijke neveneffecten van de voorgenomen

activiteiten. Informatie over ongewenste neveneffecten ontbreekt grotendeels. De neveneffecten zijn alleen voor wat betreft de positieve bij-effecten beschreven.

datum

29 november 2012

pagina

11 van 16

risico's

In de tussenrapportage heeft de rekenkamer aanbevolen om per activiteit een risicoschatting te geven waarbij rekening is gehouden met de impact van het risico voor de te behalen resultaten en de haalbaarheid van de activiteit. In het uiteindelijke model zijn inderdaad risico-inschattingen gemaakt. In welke mate deze inschattingen correct zijn, heeft de rekenkamer niet beoordeeld. Wel is het de rekenkamer opgevallen dat in de onderliggende formats risico's alleen in termen van afhankelijkheden van directe derde partijen zijn gepresenteerd. In de tussenrapportage merkte de rekenkamer echter op dat veel activiteiten relatief nieuwe of innovatieve activiteiten betreffen. Eventuele planologische of technische restricties van dergelijke activiteiten zijn niet benoemd. Ook economische onzekerheden worden niet altijd benoemd. Door deze risico's niet te benoemen, kan geen compleet beeld van de risico's van de afzonderlijke activiteiten worden gekregen.

neveneffecten

Zoals reeds in de tussenrapportage werd geconstateerd, geeft het kosten-batenmodel onvoldoende inzicht in de neveneffecten van de voorgenomen activiteiten. Informatie over de negatieve bij-effecten ontbreekt grotendeels. In het definitieve model is dit licht verbeterd. Zo is in het overzichtsschema voor de 22 geselecteerde activiteiten (blad 2) enkele keren aangegeven dat er mogelijke negatieve effecten te verwachten zijn. Dit wordt alleen niet verder onderbouwd of uitgewerkt. Een voorbeeld is activiteit nr. 21 ('bevorderen van de realisatie van een infrastructuur voor afvang, transport, opslag en hergebruik van CO₂'). In het overzichtsschema is aangegeven dat deze activiteit een mogelijk negatief effect heeft op de energieproductie, maar in het onderliggende format wordt dit niet nader toegelicht.

Voor zover de neveneffecten in kaart zijn gebracht, zijn alleen de positieve bij-effecten beschreven en dan vaak nog alleen als 'bij-effect' bij een andere opgave uit het Programma Duurzaam dan waarvoor de activiteit aanvankelijk werd uitgevoerd. Eventuele negatieve neveneffecten op bijvoorbeeld het gebied van bereikbaarheid of economie worden niet behandeld. De reden daarvoor is, zo bleek uit navraag, dat men geen neveneffecten heeft willen benoemen die buiten de expertise van het Programmabureau Duurzaam vallen.¹¹

¹⁰ Interview Programmabureau Duurzaam, 3 oktober 2012.

¹¹ Interview Programmabureau Duurzaam, 3 oktober 2012.

4 opvolging aanbevelingen tussenrapportage

In de tussenrapportage deed de rekenkamer negen aanbevelingen ter verbetering van het conceptmodel. Hieronder is per aanbeveling beschreven of het college deze met het aan de raad toegezonden kader heeft opgevolgd:

- 1 *Bouw het kosten-batenmodel van het Programma Duurzaam op uit twee typen documenten: een samenvattend overzicht en documenten die de achterliggende informatie bevatten.*

Deze aanbeveling is opgevolgd. Zoals hierboven al werd aangegeven, bestaat het kosten-batenmodel uit de Eindrapportage motie 'Duurzaam en Doordacht',¹² een afwegingskader (bijlage 2 van de eindrapportage) waarin voor verschillende activiteiten kosten en baten tegen elkaar zijn afgezet en 72 onderliggende formats waarin per activiteit (of cluster van activiteiten) meer gedetailleerde informatie is opgenomen (bijlage 1b van de eindrapportage).

datum

29 november 2012

pagina

12 van 16

- 2 *Maak in beide documenten onderscheid tussen activiteiten die vooral voorwaardelijk voor andere zijn en daarmee indirect een bijdrage aan de doelen van het Programma Duurzaam leveren, en activiteiten die relatief op zichzelf staan en die een directe bijdrage aan de doelen van Programma Duurzaam beogen. Voeg activiteiten die onlosmakelijk bij elkaar horen samen.*

Deze aanbeveling is grotendeels opgevolgd. In het samenvattende overzicht is door middel van verschillende kleuren duidelijk aangegeven welke activiteiten als voorwaardelijk moeten worden beschouwd. In de onderliggende formats is echter niet expliciet gemaakt in welke categorie de afzonderlijke activiteiten vallen. Daardoor is het voor afzonderlijke activiteiten niet meer inzichtelijk waarom ze niet zijn beschouwd en of ze elders, bijvoorbeeld in het kader van de Rotterdamse Aanpak Luchtkwaliteit (RAL), worden verantwoord. Ook is er nog altijd een aantal activiteiten die geen directe en meetbare bijdrage aan de doelen uit het Programma Duurzaam leveren, maar waarvan niet expliciet is aangegeven dat het om voorwaardelijke activiteiten gaat.

- 3 *Neem alle activiteiten in het kosten-batenmodel op. Neem de kosten van RAL-projecten, voor zover die deels door het Programmabureau Duurzaam worden bekostigd, als aparte bijlage op. Verantwoord de RAL-projecten inhoudelijk conform de motie 'De lucht geklaard' en maak daarbij gebruik van de conclusies en aanbevelingen in deze tussenrapportage.*

Deze aanbeveling is voor wat betreft de volledigheid niet opgevolgd. Zo blijkt uit paragraaf 3 dat activiteiten waarvoor minder dan € 10.000 was begroot en de activiteiten die pas na 2012 zullen worden uitgevoerd, buiten beschouwing zijn gelaten. Het is nog niet vast te stellen of het college het tweede deel van de aanbeveling, de verantwoording van de RAL-projecten, heeft opgevolgd. Deze verantwoording zal aanstaande zijn.

- 4 *Neem in het samenvattende overzicht per activiteit het volgende op:*

- *de procentuele bijdrage van de activiteit aan de doelen van de desbetreffende opgaven per op zijn laatst 2015. Indien deze bijdrage niet is vast te stellen, geef dit dan expliciet aan. Doe dit voor de opgaven afzonderlijk, niet samengevoegd;*
- *de te maken kosten, voorzien van een meerjarenprognose;*
- *de kosteneffectiviteit, bijvoorbeeld door een ratiocijfer van de vorige twee punten. Is dat niet mogelijk, geef dan expliciet aan dat de kosteneffectiviteit niet is vast te stellen.*

Deze aanbeveling is deels opgevolgd. Voor negen van de 89 activiteiten is de procentuele bijdrage aan de doelen van het Programma Duurzaam weergegeven. Voor diezelfde negen activiteiten is ook de kosteneffectiviteit in kaart gebracht door het behaalde rendement (in termen van CO₂-reductie) af te zetten tegen de kosten. De bijdrage aan de afzonderlijke opgaven van het Programma Duurzaam is echter niet inzichtelijk, omdat de opgaven in het kosten-batenmodel zijn samengevoegd. Ook is niet expliciet aangegeven wanneer het niet mogelijk is om de bijdrage en kosteneffectiviteit in kaart te brengen. Een meerjarenprognose van de te maken kosten ontbreekt voor alle activiteiten.

¹² Eindrapportage motie 'Duurzaam en Doordacht', 21 augustus 2012.

- 5 Geef per activiteit een risicoschatting (bijvoorbeeld in termen van groot, gemiddeld, klein) waarbij rekening is gehouden met de impact van het risico voor de activiteit en de te boeken resultaten. Geef in samenhang hiermee per activiteit de haalbaarheid aan.

Deze aanbeveling is opgevolgd, zij het dat een onderbouwing ontbreekt van hoe tot de toekenning van de risicoschatting is gekomen. Ook komen de scores in het afwegingskader niet altijd overeen met de informatie in de onderliggende formats.

- 6 Geef per activiteit aan in welke mate er zich positieve respectievelijk negatieve neveneffecten voor kunnen of zullen doen.

Deze aanbeveling is zeer beperkt opgevolgd. Informatie over de negatieve neveneffecten ontbreekt voor vrijwel alle activiteiten. Neveneffecten zijn alleen voor wat betreft de positieve bij-effecten aangestipt. Een onderbouwing van de positieve dan wel negatieve bij-effecten in de onderliggende formats, ontbreekt voor alle activiteiten.

datum

29 november 2012

pagina

13 van 16

- 7 Neem in de achterliggende documenten alle relevante informatie op, op basis waarvan de gegevens in het samenvattende overzicht zijn samengesteld, zoals een beschrijving van:

- de “out-of-pocket”-kosten;
- de resultaten van een activiteit en de mate en wijze waarop deze bijdragen aan de doelen, behorend bij de opgaven in het Programma Duurzaam;
- de potentiële risico’s, de kans dat deze zich voordoen en de gevolgen daarvan voor het welslagen van de activiteit;
- de haalbaarheid van de activiteit;
- eventuele negatieve en positieve neveneffecten. Zijn deze er niet, vermeld dit dan.

Deze aanbeveling is deels opgevolgd. Voor de 22 activiteiten die op effectiviteit zijn beoordeeld alsook voor de 13 voorwaardelijke activiteiten is in de onderliggende formats aangegeven in welke mate en op welke wijze deze activiteiten bijdragen aan de doelen van het Programma Duurzaam. De risico’s zijn alleen in termen van afhankelijkheden gepresenteerd. Eventuele technische of planologische risico’s ontbreken. Een beschrijving van de “out-of-pocket”-kosten ontbreekt alsmede een beschrijving van eventuele positieve en negatieve neveneffecten.

- 8 Draag zorg voor een goed leesbaar samenvattend document waaruit blijkt wat de activiteit feitelijk inhoudt en welke doelen er voor dat jaar worden nagestreefd. Daarnaast moet duidelijk zijn beschreven:

- aan welke programmadoelstellingen een activiteit bijdraagt;
- hoe in de aansluiting tussen het samenvattend document en de onderliggende onderbouwing is voorzien;
- hoe tot de toekenning van de punten is gekomen;
- welke werkzaamheden dat jaar zullen worden uitgevoerd en wat deze inspanningen dat jaar moeten opleveren;
- hoe de aspecten (zoals risico’s en neveneffecten) in die activiteit tot uiting komen.

Deze aanbeveling is niet volledig opgevolgd. In het afwegingskader is voor geen enkele activiteit aangegeven aan welke opgaven de activiteit beoogt bij te dragen. Voor wat betreft de risicoschatting ontbreekt het aan inzicht hoe tot de scores hoog, gemiddeld en laag is gekomen. Negatieve neveneffecten zijn, zoals hierboven al duidelijk werd in het geheel niet benoemd. De positieve bij-effecten zijn in het afwegingskader alleen aangestipt, maar de onderbouwing daarvan in de onderliggende formats ontbreekt.

- 9 Stuur beide typen documenten naar de raad en vraag de raad een oordeel over de te ondernemen activiteiten.

Deze aanbeveling is gedeeltelijk opgevolgd. Beide documenten zijn naar de raad gestuurd, maar het college vraagt de raad niet expliciet om een oordeel over de te ondernemen activiteiten.

5 reactie college en nawoord rekenkamer

5-1 reactie college

Het college heeft met belangstelling de rapportage van de review van de Rekenkamer Rotterdam op het kosten-batenmodel van het programma Duurzaam gelezen. De rekenkamer heeft deze review uitgevoerd op verzoek van de gemeenteraad naar aanleiding van de Motie Duurzaam en Doordacht van gemeenteraadslid R. de Jong cs. U en uw medewerkers hebben zich veel moeite getroost om de toets uit te voeren. Hiervoor willen wij u hartelijk bedanken.

Om invulling te geven aan de motie Duurzaam en Doordacht heeft het college een model ontwikkeld waarmee de verdeling van het budget over de activiteiten van het programma Duurzaam kan worden verantwoord. Het concept van dit model is begin 2012 door de Rekenkamer getoetst. Op grond van de aanbevelingen van de rekenkamer in de “tussenrapportage kosten-batenmodel programma Duurzaam” (30 maart 2012) is het model vervolgens aangepast. Daarbij heeft afstemming plaatsgevonden met de initiatiefnemer van de motie, de heer De Jong, om een model op te leveren dat zo goed mogelijk aansluit op de inhoud en de intentie van de ingediende motie en daarmee op de wensen van de gemeenteraad. Dit was voor ons leidend en dit heeft geleid tot een aangepast verantwoordingsmodel dat wij 14 augustus jl naar de gemeenteraad stuurden.

datum

29 november 2012

pagina

14 van 16

Dit model, met in de bijlage het concept van afgelopen winter, heeft u getoetst aan de criteria die de rekenkamer daartoe heeft gesteld. Het college constateert dat de rekenkamer net als bij de eerste versie, niet alleen, zoals de motie vraagt, het model heeft getoetst, maar ook de toepassing en invulling daarvan. Uit uw rapport maken wij op dat het ontwikkelde model in grote lijnen aan de toetsingscriteria van de rekenkamer voldoet maar dat er ten aanzien van de toepassing en invulling hiervan kritische aandachtspunten gelden. Deze zijn vooral terug te voeren op de aard van het programma Duurzaam. Dit programma jaagt met een veelheid aan activiteiten de duurzame transitie van Rotterdam aan. Deze activiteiten worden soms door de gemeente zelf uitgevoerd en dan weer door de RCI partners of andere partijen in de stad en het haven-industriële complex. De beoogde effecten zijn deels kwantitatief maar ook deels kwalitatief geformuleerd. Bij veel van de activiteiten bestaat bovendien een afhankelijkheid van economische en politieke ontwikkelingen die Rotterdam overstijgen. Hierdoor zijn de effecten per bestede euro, zoals uit de toepassing van het model blijkt en zoals u ook in uw review concludeert, niet altijd even eenvoudig te voorspellen. In het model is binnen een vooraf gekozen afbakening een zo goed mogelijke inschatting gemaakt van deze effecten, gericht op de tien opgaven van het programma en de drie criteria van de motie.

Voor het college is het van het grootste belang dat de gemeenteraad de methodiek van toegevoegde waarde vindt om vast te kunnen stellen dat het budget van het programma Duurzaam zinvol wordt besteed. Zodanig dat daarmee het grootste effect per euro voor de stad wordt bereikt. Het model en de toepassing daarvan lichten wij graag toe aan de gemeenteraad. De bevindingen en aanbevelingen van de rekenkamer kunnen daarbij aan de orde komen en er is dan ook vanuit het college geen enkel bezwaar om uw rapport aan de gemeenteraad te verstrekken en openbaar te maken. Wanneer de raad wenst dat de besteding van het budget van 2013 en volgende jaren ook op deze manier wordt verantwoord, zal het college dat uiteraard uitvoeren.

5-2 nawoord rekenkamer

De rekenkamer dankt het college voor zijn reactie. Op een aantal zaken wil de rekenkamer nog nader ingaan. Een eerste punt is dat het college niet expliciet op de aanbevelingen van de rekenkamer ingaat, terwijl de Verordening Rekenkamer Rotterdam dat wel vereist. Hoewel het college zich bereid toont ook voor 2013 inzicht in de besteding van het budget te geven (wat voor een deel in lijn is met aanbeveling 2), is uit de reactie van het college niet op te maken of het alle aanbevelingen al dan niet overneemt.

Het college gaat evenmin expliciet op de hoofdconclusies in. Het maakt wel op dat het kosten-batenmodel 'in grote lijnen voldoet aan de toetsingscriteria van de rekenkamer, maar dat er ten aanzien van de toepassing en invulling hiervan kritische aandachtspunten gelden'. Dit is niet helemaal een juiste interpretatie van de conclusies. De rekenkamer heeft aangegeven dat ten opzichte van een eerdere versie van het model stappen vooruit zijn gezet, maar dat sommige essentiële informatie nog ontbreekt. Het gaat dan met name om inzicht in de volledige kosten die de gemeente aan duurzaamheid besteedt en om de bijdrage van de duurzaamheidsactiviteiten aan alle doelen en opgaven van het Programma Duurzaam (en dus niet alleen de CO₂-gerelateerde opgaven). Dat 'dit terug te voeren is op de aard van het Programma Duurzaam' laat onverlet dat het ontwikkelde model een onvolledig beeld geeft van alle kosten en baten van alle in het programma opgenomen activiteiten.

datum

29 november 2012

pagina

15 van 16

In het verlengde hiervan merkt het college op dat de rekenkamer niet alleen 'het model heeft getoetst, maar ook de toepassing en de invulling ervan', terwijl de motie van de raad alleen het eerste zou betreffen. Naar het oordeel van de rekenkamer is alleen een toets van de opbouw van het model niet voldoende. Voor een goede verantwoording van de bestede middelen dient te worden beoordeeld of het model volledig genoeg is. Om dat te kunnen, dient vanzelf de invulling van het model te worden bekeken. Overigens is dit in lijn met de door de raad ingediende motie, die het college oproept van alle lopende en geplande activiteiten de kosten en baten in kaart te brengen. Verder is naar het oordeel van de rekenkamer de toegevoegde waarde van een model dat alleen strekt om de raad 'vast te kunnen laten stellen dat het budget van het Programma Duurzaam zinvol wordt besteed', tamelijk beperkt. Gelet op de budgettaire verantwoordelijkheid van de raad en het feit dat de motie 'Duurzaam en Doordacht' spreekt over een *afwegingskader*, zou een dergelijk model niet alleen als verantwoordingsinstrument moeten worden gebruikt. Het zou ook moeten worden gebruikt om te beslissen over de inzet van middelen en daarmee het starten, stoppen en voortzetten van activiteiten. Het college geeft een te beperkte invulling van de motie.

Met vriendelijke groet,



Drs. P. Hofstra RO CIA
directeur

c.c. college van B en W

bijlage normenkader

gehanteerde normen en criteria

norm	criteria
het kosten-batenmodel voldoet aan de in de motie 'Duurzaam en Doordacht' gestelde vereisten	alle lopende en geplande activiteiten van het Programma Duurzaam zijn in het model opgenomen voor alle lopende en geplande activiteiten is in het model een beoordeling van de effectiviteit opgenomen de beoordeling van de effectiviteit is gerelateerd aan de kosten
geeft het kosten-batenmodel voldoende informatie over beoogde resultaten, de verwachte bijdrage van die resultaten aan de opgaven van het programma, verwachte financiële baten, kosten, risico's en mogelijke neveneffecten van de voorgenomen activiteiten?	alle in de onderzoeksvraag opgenomen aspecten zijn opgenomen de beoogde resultaten en verwachte bijdrage van die resultaten aan de opgaven van het Programma Duurzaam zijn SMART geformuleerd als financiële baten worden verwacht dan worden deze SMART geformuleerd de kosten zijn duidelijk en volledig weergegeven de risico's zijn in kaart gebracht de verwachte (gewenste en ongewenste) neveneffecten zijn specifiek en meetbaar geformuleerd de onderbouwing van de informatie (kosten, eventuele financiële baten, beoogde resultaten, de verwachte bijdrage aan de opgaven, risico's en verwachte neveneffecten) is logisch de informatie is gebaseerd op controleerbare gegevens de informatie is gebaseerd op erkend betrouwbare gegevens de tekst is leesbaar uit de tekst wordt duidelijk op welke wijze de activiteit bijdraagt aan de programmadoelstellingen (indien er geen directe relatie is, wordt dit ook expliciet benoemd) de informatie sluit aan bij het aspect waarop het betrekking heeft in het model is geen overbodige informatie opgenomen
is de (onderliggende) informatie in het kosten-batenmodel betrouwbaar?	
de informatie uit het model is begrijpelijk	