

tussenrapportage kosten-batenmodel Programma Duurzaam

nota van bevindingen

	1	inleiding
7	1-1	inleiding
7	1-2	opbouw en functie kosten-batenmodel
7	1-3	probleemstelling
8	1-4	leeswijzer
	2	conclusies en aanbevelingen
9	2-1	inleiding
9	2-2	conclusies
12	2-3	aanbevelingen
	3	aansluiting motie
14	3-1	inleiding
14	3-2	opname activiteiten en beoordeling van de (kosten)effectiviteit
14	3-2-1	opname activiteiten en beoordeling effectiviteit
18	3-2-2	oordeel kosteneffectiviteit
	4	volledigheid en betrouwbaarheid informatie
19	4-1	inleiding
20	4-2	bijdrage activiteiten aan opgaven en doelen Programma Duurzaam
22	4-3	kosten
24	4-4	baten
25	4-5	risico's en haalbaarheid
26	4-5-1	benoeming risico's
27	4-5-2	haalbaarheid van de activiteiten
28	4-6	neveneffecten
29	4-7	overige bevindingen
29	4-7-1	aard van de activiteiten
31	4-7-2	aansluiting spreadsheet, formats en Programma
	5	begrijpelijkheid informatie
33	5-1	inleiding
33	5-2	leesbaarheid
34	5-3	bijdrage aan programmadoelstellingen
34	5-4	aansluiting op aspect
34	5-5	toegesneden informatie

tussenrapportage

1 inleiding

1-1 inleiding

Bij de behandeling van het Programma Duurzaam op 9 juni 2011 nam de gemeenteraad de motie 'Duurzaam en doordacht' aan. Hierin stelt zij dat er een helder afwegingskader moet komen voor de uitgaven in het Programma Duurzaam. De raad 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 verzocht het afwegingskader te toetsen. In dezelfde vergadering is het Programma Duurzaam door de raad vastgesteld.

1-2 opbouw en functie kosten-batenmodel

Op 31 januari 2012 heeft de Rekenkamer Rotterdam van de verantwoordelijk wethouder een eerste versie van het afwegingskader in de vorm van een kosten-batenmodel ontvangen. In de begeleidende brief stelt de wethouder dat het model bestaat uit een spreadsheet en een toelichting daarop. In de spreadsheet staan per activiteit verschillende scores en kerncijfers. Aan het model liggen formats ten grondslag die per activiteit gedetailleerde informatie verschaffen. De gegevens in de spreadsheet zijn op deze formats gebaseerd. Voor een beoordeling van de spreadsheet is een beoordeling van de formats daarom essentieel. De rekenkamer heeft 32 onderliggende formats ter beoordeling ontvangen. Het gaat daarbij in totaal om 35 verschillende activiteiten.¹

Het kosten-batenmodel is bedoeld 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.

1-3 probleemstelling

Doelstelling van deze tussenrapportage is te beoordelen of de voorgelegde conceptversie van het kosten-batenmodel adequate informatie geeft om tot een goede afweging te komen over de in het kader van het Programma Duurzaam te ondernemen activiteiten.

Dit leidt tot de volgende centrale vraag:

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

Deze vraagstelling kan worden uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

¹ Van drie activiteiten is geen afzonderlijk format ontvangen omdat ze sterk samenhangen met drie andere activiteiten. Deze activiteiten zijn dan ook samengevat beschreven.

- 1 voldoet het kosten-batenmodel aan de in de motie 'Duurzaam en doordacht' gestelde vereisten?
- 2 geeft het kosten-batenmodel voldoende informatie over beoogde resultaten, de verwachte bijdrage van die resultaten aan de opgaven van het programma, de verwachte financiële baten, kosten, risico's en de mogelijke neveneffecten van de voorgenomen activiteiten?
- 3 is de (onderliggende) informatie in het kosten-batenmodel betrouwbaar?
- 4 is de informatie in het kosten-batenmodel begrijpelijk?

Deze tussenrapportage bevat aanbevelingen ter verbetering van het conceptmodel. Aan de hand daarvan kan het college het model verbeteren en aan de raad zenden. Vervolgens zal de rekenkamer een finale review op het model toepassen.

1-4 leeswijzer

Zoals uit de onderzoeksvragen naar voren komt zal het model worden getoetst op volledigheid, betrouwbaarheid en begrijpelijkheid. Daartoe zijn verschillende normen en criteria gehanteerd. Deze zijn in de volgende hoofdstukken weergegeven en zijn onder meer ontleend aan de motie 'Duurzaam en doordacht' en aan professionele opvattingen over verantwoordingsinformatie en projectmanagement. Uiteindelijk hebben alle normen en criteria betrekking op de mate waarin de verantwoordingsinformatie bestuurders en politici in staat stelt bij te sturen in de uitvoering en planning van de activiteiten van het Programma Duurzaam.

In de hoofdstukken 3 tot en met 5 zullen de onderzoeksvragen aan de orde komen. In hoofdstuk 2 worden enkele algemenere conclusies getrokken en aanbevelingen gedaan ter verbetering van het conceptmodel.

2 conclusies en aanbevelingen

2-1 inleiding

In dit hoofdstuk worden de opeenvolgende onderzoeksvragen beantwoord, in de vorm van algemene conclusies over het conceptmodel (de spreadsheet) en de onderliggende formats. Tevens worden aanbevelingen ter verbetering gedaan ten behoeve van het model dat uiteindelijk naar de raad wordt verzonden. Een gedetailleerde onderbouwing van de conclusies is te vinden in de hoofdstukken drie tot en met vijf. Daar worden de onderliggende bevindingen in meer detail gepresenteerd.

2-2 conclusies

Op basis van het conceptmateriaal dat het college de rekenkamer heeft toegezonden komt de rekenkamer tot de conclusie dat het conceptmodel kosten-baten van het Programma Duurzaam noch voor de gemeenteraad noch voor het college zelf toereikend is om tot een adequate kosten-batenafweging te komen van de diverse activiteiten van het Programma Duurzaam. Hierdoor kunnen de raad en college niet beoordelen of bepaalde activiteiten zouden moeten worden gestopt, afgeslankt, voortgezet of versneld.

De tekortkomingen hebben vooral betrekking op de volledigheid, onderbouwing en leesbaarheid van de informatie. De daarop betrekking hebbende conclusies op een rijtje:

- 1 *Ten onrechte zijn de meeste activiteiten van het Programma Duurzaam niet op effectiviteit beoordeeld. Daardoor is niet duidelijk of alle activiteiten tezamen in voldoende mate bijdragen aan de opgaven van het Programma Duurzaam. Daarmee voldoet het kosten-batenmodel niet volledig aan de in de motie 'Duurzaam en doordacht' gestelde eisen.*
 - Voor slechts een derde van de activiteiten is een beoordeling van de kosten en baten opgenomen.
 - Activiteiten waaraan het Programmabureau Duurzaam in 2012 minder dan € 10.000 besteedt, zijn niet opgenomen, terwijl andere organisaties ook aan deze activiteiten bijdragen. Dit miskent de integrale budgettaire verantwoordelijkheden die de raad en het college over de gehele gemeentelijke begroting hebben.
 - Ook zijn onder andere activiteiten die ná 2012 worden gestart niet opgenomen. Wanneer zulke activiteiten grote financiële verplichtingen voor de nabije toekomst impliceren, kunnen zij van invloed zijn op de huidige activiteiten. Ook kunnen in 2012 in gang gezette activiteiten in de toekomst tot grotere kosten leiden dan nu het geval is. Om die reden is een onderbouwde meerjarenraming van de kosten van alle activiteiten nodig.
 - De activiteiten die worden gefinancierd vanuit het budget Rotterdamse Aanpak Luchtkwaliteit (RAL) zijn niet in het kosten-batenmodel verantwoord terwijl er soms wel kosten voor rekening van het Programma Duurzaam zijn begroot.
- 2 *Ongeveer de helft van de activiteiten betreft beleidsvoorbereiding en planvorming. Deze kunnen daarmee geen directe bijdrage leveren aan de doelen van het Programma*

Duurzaam. Toch worden aan deze activiteiten directe effecten toegerekend. Hierdoor kunnen de merites van de activiteiten – op zichzelf en tot elkaar – niet goed worden beoordeeld.

- In het Programma Duurzaam en de spreadsheet wordt elke activiteit als gelijksoortig beschouwd, terwijl ze dat niet zijn. Zo is ongeveer de helft van de activiteiten voorwaardelijk voor andere activiteiten (het opstellen van een beleidskader of oppakken van een regierol versus het realiseren van groene daken).
 - Resultaten in termen van de doelen van Programma Duurzaam zijn bij zulke voorwaardelijke activiteiten daarmee per definitie indirect. Ter illustratie: een activiteit om beleidsregels te gaan opstellen levert als direct resultaat beleidsregels op en niet een CO₂-reductie of meer fietsgebruik. Toch worden in het model deze indirecte effecten als rechtstreeks gevolg van de activiteit gepresenteerd.
 - Sommige activiteiten zijn zo nauw met elkaar verweven dat zij dezelfde resultaten opleveren en in feite hetzelfde betreffen. Toch worden zij als afzonderlijke activiteiten gepresenteerd. Een voorbeeld betreft de activiteiten in het kader van de Rotterdamse Adaptatie Strategie (nrs. 68, 70 en 72). Het gaat hier om drie activiteiten die allemaal vooralsnog het opstellen van een plan, businesscase en/of beleidskader omvatten om drijvend bouwen mogelijk te maken.
 - Door in het model dergelijke onderscheidingen niet te maken, wordt ten onrechte gesuggereerd dat alle activiteiten een afzonderlijke bijdrage aan de doelen en opgaven van het Programma Duurzaam leveren.
- 3 *Het oordeel over de effectiviteit van een activiteit is onnavolgbaar en onvolledig.*
- Ten aanzien van de effectiviteit van de activiteiten wordt een score over alle opgaven gezamenlijk gegeven. Hierdoor is niet duidelijk in welke mate de activiteit aan een concrete opgave een bijdrage levert. De totstandkoming van deze score is bovendien zeer arbitrair.
 - Wanneer een activiteit geen meetbare bijdrage levert (het gaat bijvoorbeeld louter om een voorbeeldfunctie of de activiteit betreft alleen een plan of een beleidskader), is dit niet expliciet vermeld.
 - Van geen enkele activiteit is aangegeven hoe groot de bijdrage van de activiteit aan de bij een opgave behorende doelen is, terwijl dit vaak wel mogelijk is. Als dat gedaan zou worden, dan zou bijvoorbeeld blijken dat vrachtauto's voor 0,25% bijdragen aan de doelstelling om in 2015 aan de NO₂-norm te voldoen.
- 4 *De opgave van de te maken kosten is onvolledig en niet controleerbaar. De noodzaak van het uit te geven bedrag is daarmee ook niet te controleren.*
- Zoals hiervoor aangegeven, maken ook andere diensten nog wel eens kosten voor activiteiten van het Programma Duurzaam. Dit is niet altijd expliciet aangegeven.
 - Het is niet duidelijk waaraan de te maken kosten (de zogenoemde 'out-of-pocket' kosten en urenkosten) worden besteed. Ook is niet duidelijk hoeveel uren of materialen zullen worden gerealiseerd/aangeschaft. Hierdoor is de noodzaak van het uit te geven bedrag niet te controleren.
 - Het ontbreekt aan inzicht in de kosten op langere termijn, terwijl de meeste activiteiten wel een langere doorlooptijd kennen. De kostenopbouw in die doorlooptijd hoeft niet voor elk jaar gelijk te zijn.
 - De overheadkosten zijn niet duidelijk aan de verschillende activiteiten toegedeeld en vormen een substantieel deel van de totale kosten (bijvoorbeeld de helft van alle urenkosten). Daarbij ontbreekt het aan inzicht wat het verschil is tussen deze

overheadkosten en de overheadkosten die wel aan de activiteiten zijn toegerekend. Er lijkt een dubbeling te zijn tussen deze twee kostenposten.

- 5 *Er is geen oordeel over de kosteneffectiviteit opgenomen.*
 - Er is geen informatie gegeven over de verhouding tussen de als gemeente te maken kosten en de mate waarin de activiteit bijdraagt aan de doelen van de opgaven van het Programma Duurzaam (prijs-kwaliteitverhouding).
- 6 *Er is geen volledig overzicht van door de activiteiten gegenereerde financiële baten. Beschikbare informatie is deels onjuist.*
 - De rekenkamer beschouwt als baten die besparingen of inkomsten die rechtstreeks voortvloeien uit de voorgenomen activiteiten.
 - Niet systematisch wordt aangegeven of en zo ja hoeveel directe financiële baten voor de gemeente uit een activiteit voortvloeien.
 - Wanneer baten worden opgevoerd, gaat het vaak om maatschappelijke (neven)effecten.
 - Niet duidelijk is of eventuele subsidies baten zijn en evenmin is altijd duidelijk hoe zeker deze zijn.
 - Sommige opgevoerde baten zijn geen baten, maar kostenbesparingen die binnen de activiteit worden gerealiseerd. Een illustratie hiervan is activiteit 29 waar een grotere efficiëntie van werken wordt opgevoerd als kostenbesparing die het gevolg is van het uitvoeren van de betreffende activiteit.
- 7 *Informatie over de risico's van de activiteiten is onvolledig, waardoor bij sommige activiteiten een vertekend beeld van de haalbaarheid ontstaat. Ook is daarmee niet duidelijkheid hoe groot de kans is dat de beoogde bijdrage van een activiteit aan de opgaven van het Programma Duurzaam daadwerkelijk gerealiseerd wordt.*
 - Een navolgbare en volledige inschatting van de risico's ten aanzien van de haalbaarheid van een activiteit ontbreekt. Risico's worden zelden expliciet benoemd, laat staan de omvang van een risico, de kans dat het risico zich voordoet en de impact daarvan op de activiteit zelf en de te boeken resultaten
 - Risico's worden hooguit impliciet aangegeven en dan vooral alleen in termen van afhankelijkheid van andere partijen. Dit gebeurt door een score, waarvan de totstandkoming niet helder is.
 - Tamelijk veel activiteiten betreffen relatief nieuwe en innovatieve activiteiten. Over eventuele risico's ten aanzien van de technische haalbaarheid wordt zelden iets vermeld. Sterker, in de desbetreffende beschrijvingen van de te boeken resultaten lijkt van het meest optimistische scenario te worden uitgegaan.
 - Soms worden risico's alleen aangestipt terwijl er een reële kans is dat deze zich voordoen en zij forse consequenties lijken te hebben voor het voortbestaan van de activiteit (zoals een noodzakelijke aanpassing van Europese regelgeving).
- 8 *De informatie over neveneffecten is onvolledig.*
 - In de spreadsheet van het model zijn neveneffecten alleen positief geformuleerd. Eventuele negatieve neveneffecten worden niet benoemd. Als ze er niet zijn, wordt dat evenmin aangegeven. Daarmee is dit informatieonderdeel voor een adequate kosten-batenafweging onvolledig.
 - In de spreadsheet wordt veelvuldig bij neveneffecten een positieve score gegeven, terwijl in de onderliggend formats niets over positieve neveneffecten staat vermeld.

- 9 *De informatie in het kosten-batenmodel en het Programma Duurzaam is onvoldoende consistent.*
- Er zijn wezenlijke verschillen tussen de informatie in de spreadsheet en de onderliggende formats.
 - Concreet betreft het de relatie tussen de scores in de spreadsheet en in de formats, verschillen in de beoordeling van bepaalde elementen tussen de spreadsheet en de onderliggende formats en inconsistenties in de wijze waarop de kosten zijn gepresenteerd.
 - Er zijn ook verschillen tussen de informatie in de formats en wat in het Programma Duurzaam staat. Deze betreffen de na te streven resultaten en doelen.
- 10 *De in het model opgenomen informatie is onvoldoende begrijpelijk voor een afgewogen keuze tussen de te ondernemen activiteiten.*
- De samenvattende spreadsheet bestaat alleen uit een overzicht van kosten en punten per activiteit, zonder dat duidelijk wordt wat een activiteit feitelijk inhoudt en hoe deze bijdraagt aan het Programma Duurzaam.
 - De puntentoekenning aan activiteiten is onduidelijk, subjectief en arbitrair.
 - In het model worden punten toegekend voor bijdrage aan een beter leefklimaat, economische ontwikkeling en kostenbesparing. Per activiteit worden deze punten bij elkaar opgeteld, waardoor een logische vergelijking van de activiteiten niet mogelijk is. Zo kan een zeer relevant duurzaamheidsproject dat niet leidt tot een kostenbesparing zich als meer geschikt kwalificeren dan een activiteit die weinig bijdraagt aan duurzame ontwikkeling maar wel een grote kostenbesparing met zich meebrengt.
 - Het ontbreekt in de spreadsheet en veelal ook in de onderliggende formats aan duidelijke en logische informatie die aangeeft hoe een bepaald aspect (bijvoorbeeld risico's of neveneffecten) in de genoemde activiteit tot uiting komt.
 - De onderliggende formats zijn niet gemakkelijk te lezen. Veelal wordt niet duidelijk gemaakt welke werkzaamheden zullen worden uitgevoerd en welke doelstellingen in 2012 worden nagestreefd.

2-3 aanbevelingen

- 1 Bouw het kosten-batenmodel van het Programma Duurzaam op uit twee typen documenten: een samenvattend overzicht en documenten die de achterliggende informatie bevatten.
- 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.
- 3 Neem álle 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.
- 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.
- 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.
- 6 Geef per activiteit aan in welke mate er zich positieve respectievelijk negatieve neveneffecten voor kunnen of zullen doen.
- 7 Neem in de achterliggende documenten alle relevante informatie op, op basis waarvan de gegevens in het samenvattende overzicht is 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.
- 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.
- 9 Stuur beide typen documenten naar de raad en vraag de raad een oordeel over de te ondernemen activiteiten.

3 aansluiting motie

3-1 inleiding

In dit hoofdstuk worden de bevindingen bij de volgende vraag gepresenteerd: voldoet het kosten-batenmodel aan de in de motie 'Duurzaam en doordacht' gestelde vereisten? De normen en criteria die de rekenkamer bij de beantwoording van deze vraag hanteert zijn opgenomen in tabel 3-1.

tabel 3-1: normen en criteria onderzoeksvraag 1

norm	criteria
het kosten-batenmodel voldoet aan de in de motie 'Duurzaam en doordacht' gestelde vereisten	<p>alle lopende en geplande activiteiten van het Programma Duurzaam zijn in het model opgenomen</p> <hr/> <p>voor alle lopende en geplande activiteiten is in het model een beoordeling van de effectiviteit opgenomen</p> <hr/> <p>de beoordeling van de effectiviteit is gerelateerd aan de kosten</p>

3-2 opname activiteiten en beoordeling van de (kosten)effectiviteit

Hoewel alle lopende en geplande activiteiten in het kosten-batenmodel zijn opgenomen, voldoet het model niet volledig aan de in de motie 'Duurzaam en doordacht' gestelde eisen. Voor slechts een derde van de activiteiten is namelijk een beoordeling van de effectiviteit opgenomen. De beoordeling van de kosteneffectiviteit van de activiteiten ontbreekt in alle gevallen.

3-2-1 opname activiteiten en beoordeling effectiviteit

Alle lopende en geplande activiteiten uit het Programma Duurzaam zijn in het kosten-batenmodel opgenomen. Voor tweederde van de activiteiten ontbreekt een beoordeling van de effectiviteit. Hiervoor zijn geen geldige redenen aan te voeren.

Om te kunnen beoordelen of in het kosten-batenmodel verantwoording wordt afgelegd over de effectiviteit en kosten van de activiteiten van het Programma Duurzaam dient allereerst te worden vastgesteld of alle lopende en geplande activiteiten in het kosten-batenmodel zijn opgenomen. Het Programma Duurzaam beschrijft 89 activiteiten die gezamenlijk moeten bijdragen aan de tien opgaven van het programma.² Deze activiteiten zijn allemaal in de spreadsheet van het kosten-batenmodel opgenomen. Alleen de activiteit 'schoolpleinen en speelplekken in de stad groener maken' (nr. 85) ontbreekt als zodanig. De rekenkamer gaat ervan uit dat dit een schrijffout is. De activiteit 'stenige plekken in de stad groener maken' (nr. 84) is namelijk tweemaal opgenomen.

² Programma Duurzaam, bijlage 1, pp. 81-85.

opbouw spreadsheet

De spreadsheet die onderdeel is van het kosten-batenmodel is een groot Excel-schema, waarin de verschillende activiteiten de rijen vormen. In de kolommen staat per activiteit (maar niet voor alle activiteiten) informatie over:

- het budget van het Programma Duurzaam (uren programmabureau, 'out-of-pocket' kosten) voor 2012;
- het externe budget voor 2012;
- eventuele financiële bijzonderheden;
- een maximale score;
- de bijdrage aan een beter leefklimaat (bestaande uit een score voor de omvang van de bijdrage aan de doelen van het programma, voor de onafhankelijkheid van externe actoren, voor de directe bijdrage in 2012 en voor gunstige bijeffecten);
- de bijdrage aan economische ontwikkeling (bestaande uit scores voor de omvang van private investeringen, voor effecten voor het imago van Rotterdam, kennis en innovatie, voor directe bijdragen van derden en voor de bijdragen aan collegeprioriteiten);
- een score voor een harde en zachte kostenbesparing.

Voorts is gekeken of voor alle lopende en geplande activiteiten in het kosten-batenmodel een beoordeling van de effectiviteit is opgenomen. Van de 89 activiteiten die in het Programma Duurzaam worden genoemd is ruim eenderde op effectiviteit beoordeeld. In totaal gaat het om 35 activiteiten. Dit betekent dat het overgrote deel van de activiteiten niet op effectiviteit is beoordeeld. Blijkens de toelichting op het kosten-batenmodel alsmede de toelichting in de kolom 'bijzonderheden' in het model gaat het daarbij om de volgende activiteiten:

- activiteiten waarvoor minder dan € 10.000 van het budget van het Programma Duurzaam is begroot;
- activiteiten die worden gefinancierd vanuit het budget Rotterdamse Aanpak Luchtkwaliteit (RAL);
- overige activiteiten waarvan de regie en/of de financiering niet is ondergebracht bij het Programma Duurzaam;
- activiteiten die pas na 2012 zullen worden uitgevoerd;
- activiteiten die in onderlinge samenhang met andere activiteiten moeten worden gezien en waarvoor de beoordeling van de effectiviteit slechts eenmaal is opgenomen.

In het kosten-batenmodel zijn dus alleen de activiteiten verantwoord die in 2012 worden uitgevoerd én waarvoor € 10.000 euro of meer van het budget van het Programma Duurzaam is begroot. Hieronder wordt op alle categorieën kort ingegaan.

activiteiten waarvoor minder dan € 10.000 van het budget van het Programma Duurzaam is begroot

De keuze om activiteiten onder de € 10.000 niet in het kosten-batenmodel op te nemen is, zo bleek na telefonische navraag, gebaseerd op de gedachte dat de tijd en kosten die het met zich meebrengt om verantwoording over de activiteit af te leggen niet opwegen tegen de totale kosten van de activiteit zelf. In totaal gaat het hierbij om 20 activiteiten die een totaalbedrag van € 92.816 vertegenwoordigen. Het totale programmabudget is € 7.039.737.

De rekenkamer is echter van mening dat deze activiteiten wel in het kosten-batenmodel zouden moeten worden opgenomen. Daar is een aantal argumenten voor. Ten eerste heeft de motie 'Duurzaam en doordacht' betrekking op *alle* uitgaven binnen het Programma Duurzaam. Dat impliceert dat ook voor de activiteiten waarvoor minder dan € 10.000 van het programmabudget is begroot, verantwoording moet worden afgelegd over kosten en baten.

Ten tweede is niet uitgesloten dat activiteiten waarvoor een relatief klein budget beschikbaar is, relatief grote effecten kunnen hebben en daarmee relatief kosteneffectief zijn. Door deze buiten beschouwing te laten, kunnen zij niet worden afgezet tegen duurdere activiteiten die wellicht een relatief kleine kosteneffectiviteit hebben.

Tot slot constateert de rekenkamer op basis van de beoordeling van de onderliggende formats dat projectbegrotingen veelal niet volledig zijn. Zo is in het kosten-batenmodel voor de activiteit 'groene daken en gevels' (nr. 3) een bedrag van € 12.145 gebudgetteerd. Uit de beschrijving van deze activiteit blijkt dat er sprake is van een investeringskrediet dat bij Gemeentewerken is ondergebracht. Het ontbreekt echter aan informatie over de omvang van dit krediet en welk deel voor rekening van de gemeente komt, maar het zal een veelvoud van het gebudgetteerde bedrag zijn. Het is denkbaar dat ook bij andere activiteiten waarvoor minder dan € 10.000 is begroot, dergelijke extra gemeentelijke kredieten of budgetten beschikbaar zijn.

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

Voor de zogenoemde RAL-projecten vindt blijkens de toelichting op het kosten-batenmodel verantwoording over kosten en baten plaats conform de motie 'De lucht geklaard'. Het is daarom navolgbaar dat de RAL-projecten niet ook nog apart in het kosten-batenmodel worden verantwoord.

De rekenkamer constateert echter dat bij vrijwel alle RAL-projecten (11 projecten) ook kosten zijn begroot die voor rekening van het Programmabureau Duurzaam komen. Deze kosten moeten in ieder geval wél in het kosten-batenmodel worden verantwoord. Ook valt op dat er sprake is van enige inconsistentie in de manier waarop met de RAL-projecten wordt omgegaan. Zo wordt over het project 'uitvoeren van innovatieve projecten op het gebied van elektrisch vervoer' (nr. 44) wel in het kosten-batenmodel verantwoording afgelegd. Ten behoeve van de duidelijkheid en leesbaarheid van het kosten-batenmodel zou het daarom beter zijn om de RAL-projecten als een aparte bijlage bij het kosten-batenmodel op te nemen en de totale kosten die wel ten laste van het Programmabureau Duurzaam komen samengevat te verantwoorden.

activiteiten die pas na 2012 zullen worden uitgevoerd

Ook activiteiten waarvoor geen werkzaamheden in 2012 worden uitgevoerd zijn niet in het kosten-batenmodel opgenomen (in totaal negen activiteiten). Goed inzicht in kosten en baten vereist echter informatie over de verplichtingen en opbrengsten op de langere termijn. Een activiteit die aanvankelijk (in 2012) weinig kosten met zich mee brengt kan in latere jaren uitgroeien tot een steeds grotere kostenpost, waardoor de financiële ruimte voor de na 2012 te starten activiteiten kleiner wordt. Om gefundeerde besluiten te kunnen nemen over voortgang en eventuele stopzetting van

activiteiten is daarom ook inzicht nodig in de meerjarenraming van het Programma Duurzaam. Voor de activiteiten die nog niet in 2012 worden uitgevoerd zou op zijn minst een indicatie van de kosten en opbrengsten op de langere termijn moeten worden vermeld.

activiteiten die in onderlinge samenhang met andere activiteiten moeten worden gezien

In totaal is er voor twee activiteiten geen beoordeling van de effectiviteit opgenomen omdat ze in onderlinge samenhang met een andere activiteit zouden moeten worden gezien. Concreet gaat het om activiteit 19 'onderzoek naar de mogelijkheden van uitwisseling grond- en reststoffen' behorend bij activiteit 15 'afspraken met bedrijven over verhogen energie- en productefficiency' en om activiteit 45 'realiseren van een oplaadinfrastructuur voor elektrische voertuigen' behorend bij activiteit 44 'uitvoeren van innovatieve projecten op het gebied van elektrisch vervoer'. Voor de duidelijkheid en leesbaarheid van het kosten-batenmodel zou het beter zijn om deze activiteiten samen te voegen.

overige activiteiten waarvan de regie en/of de financiering niet is ondergebracht bij het Programma Duurzaam

In totaal zijn 16 activiteiten niet in het kosten-batenmodel verantwoord, omdat ze onder de regie en/of financiering vallen van andere programma's of diensten. Een concreet voorbeeld is de activiteit 'bomen planten' (nr. 83), dat door de dienst Stadsontwikkeling wordt uitgevoerd en daarom niet in het kosten-batenmodel is opgenomen. Overigens zijn bij negen van deze zestien activiteiten in de spreadsheet wel kosten voor rekening van het Programma Duurzaam opgenomen. Alleen al om die reden zouden deze activiteiten volledig op kosteneffectiviteit moeten worden beoordeeld.

Voor de overige zeven activiteiten is het onduidelijk of de activiteit überhaupt kosten met zich meebrengt en voor rekening van welke dienst of instantie deze komen. Indien het gaat om kosten die door gemeentelijke diensten moeten worden gemaakt, dan zouden deze activiteiten naar het oordeel van de rekenkamer in het kosten-batenmodel moeten worden verantwoord. De raad heeft immers het budgetrecht over deze uitgaven.

3-2-2 oordeel kosteneffectiviteit

Een oordeel over de kosteneffectiviteit van de activiteiten ontbreekt.

Voor de 34 activiteiten waarvan een beoordeling van de effectiviteit in het model is opgenomen, heeft de rekenkamer vervolgens gekeken of die beoordeling ook is gerelateerd aan de kosten voor het uitvoeren van de activiteiten. Als dit het geval zou zijn dan wordt uit het kosten-batenmodel duidelijk hoe de totaalscore betreffende de effectiviteit van een activiteit samenhangt met de begrote kosten voor die activiteit. In het model is echter geen informatie opgenomen waaruit kan worden opgemaakt hoe kosten en (maatschappelijke en financiële) baten zich tot elkaar verhouden.

4 volledigheid en betrouwbaarheid informatie

4-1 inleiding

In dit hoofdstuk worden de bevindingen bij de volgende vragen gepresenteerd:

- 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?
- is de (onderliggende) informatie in het kosten-batenmodel betrouwbaar?

Hierbij hanteert de rekenkamer normen zoals in tabel 4-1 weergegeven.

tabel 4-1: normen onderzoeksvraag 3 en 4

onderzoeksvraag	normen
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?	<ul style="list-style-type: none"> • 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.
is de (onderliggende) informatie in het kosten-batenmodel betrouwbaar?	<ul style="list-style-type: none"> • 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.

Om overlap in teksten te voorkomen is dit hoofdstuk niet naar norm ingedeeld, maar naar toetsaspect (zoals bijdrage aan doelen, kosten, neveneffecten). Hierbij is niet gekozen voor een uitputtende beschrijving van alle bevindingen over alle activiteiten,

maar voor de presentatie van de voornaamste algemene uitkomsten die we in meer overstijgende zin zijn tegengekomen.

4-2 bijdrage activiteiten aan opgaven en doelen Programma Duurzaam

Van geen enkele activiteit is aangegeven hoe groot de bijdrage ervan aan de bij een opgave behorende doelen is, ondanks dat dit vaak wel mogelijk is. Wanneer een activiteit geen meetbare bijdrage aan een opgave kán leveren (er is bijvoorbeeld louter een voorbeeldfunctie of de activiteit betreft alleen een plan of een beleidskader), dan is dit niet expliciet vermeld.

Het Programma Duurzaam bevat tien duurzaamheidsopgaven. Bij de meeste daarvan zijn concrete en meetbaar gemaakte doelstellingen geformuleerd. Enkele opgaven zijn alleen in kwalitatieve termen geformuleerd. In onderstaand kader staan de opgaven en bijbehorende doelstellingen uit het Programma Duurzaam beschreven.

opgaven en bijbehorende doelen uit het Programma Duurzaam

Opgave 1. Vooroplopen bij het verminderen van de CO₂-uitstoot.

In 2015 reductie van 4,2 mton CO₂

Opgave 2. Verbeteren van de energie-efficiëntie.

In 2020 20% besparing van huidig verbruik van primaire energie

In 2015 reductie van 900 kton CO₂ door industriële bedrijven in havengebied

In 2015 reductie van 100 kton CO₂ in gebouwde omgeving

Opgave 3: Omschakelen naar duurzame energie en biomassa als grondstof.

In 2020 20% van energieverbruik is duurzame energie

Opgave 4: Bevorderen van duurzame mobiliteit en transport.

In 2025 ten opzichte van 2008 toename van OV-gebruik met 40%, afname geluidgehinderden met 30%, toename fietsverkeer met 30%, geen sluipvrachtverkeer door stad, stijging aantal voetgangers met 10%

Opgave 5: Verminderen van geluidsoverlast en bevorderen van duurzame producten en diensten.

In 2014 15.000 Rotterdammers in hun woning 3 decibel minder geluidsoverlast door verkeerslawaaï

In 2011 en 2015 voldoen aan wettelijke normen voor PM10 respectievelijk NO₂

Opgave 6: Groener maken van de stad.

In 2011 en 2012 jaarlijks 2.000 extra bomen

In 2014 160.000 m² groene daken

Opgave 7: Vergroten van duurzame investeringen en bevorderen van duurzame producten en diensten.

In 2014 voor minimaal € 350 mln geïnvesteerd in duurzaamheid

Opgave 8: Vergroten van het draagvlak voor duurzaamheid en verankering van duurzaamheid in onderwijs en onderzoek.

Geen gekwantificeerde doelstellingen

Opgave 9: Voorbereiden op de gevolgen van klimaatverandering.

Geen gekwantificeerde doelstellingen

Opgave 10: Bevorderen van duurzame gebiedsontwikkeling.

Geen gekwantificeerde doelstellingen

In de samenvattende spreadsheet die de wethouder de rekenkamer ter beoordeling toezond, zijn de desbetreffende opgaven niet afzonderlijk opgenomen, maar samengevoegd. Een gevolg daarvan is dat de afzonderlijke bijdrage van de activiteiten aan een of meerdere opgaven niet inzichtelijk zijn. Gelet op de verschillende aard van de opgaven is dit wel wenselijk (zie ook paragraaf 4-7).

In de onderliggende formats waarin per activiteit allerlei informatie is opgenomen, is deze splitsing wel aangebracht. Daarbij is terecht niet elke activiteit aan elke opgave gekoppeld. Alleen waar een activiteit geacht wordt bij te dragen aan een bepaalde opgave is informatie opgenomen.

relatie activiteit en doelen

Over het algemeen is er een logische en aannemelijke relatie te leggen tussen de aard van de activiteit en de opgaven en doelen waarvoor zij wordt ondernomen. Wel gebeurt het nog wel eens dat de aard van het te boeken resultaat niet volledig aansluit bij de aard van het doel (er is een kwalitatief verschil). Een voorbeeld betreft de geplande infrastructuur voor het afvangen van CO₂ (nr. 21). Waar het doel gaat over het *reduceren* van de uitstoot, zijn de beoogde resultaten in termen van kilotonnen *geborg* CO₂ geformuleerd. In hetzelfde format wordt ook gesproken over *vermeden* uitstoot.

Soms wijken de beoogde resultaten ook in kwantitatieve termen van de bijbehorende doelen af. Zo stelt het college dat groene daken een effect op de luchtkwaliteit hebben, omdat zij vervuilende stoffen afvangen (activiteit nr. 3). Een dakpark van 32.000m² vangt 96.000 gram NO_x af. Dat is 96 kilo. De wettelijke norm is echter geformuleerd in het aantal microgram per m³.

onderbouwing verwachte resultaten

Daar waar kwantitatieve gegevens worden gepresenteerd, is er over het algemeen sprake van een onderbouwing. Deze bestaat meestal uit een verwijzing naar een onderliggend rapport. De rekenkamer heeft deze onderliggende rapporten niet zelf weer beoordeeld. Soms wordt er louter verwezen naar bijvoorbeeld het Havenbedrijf of de e-On als bron (nr. 20, 'biomassa in de haven'). Het betreft dan deelnemers aan de activiteit zelf. In een dergelijk geval is de onderbouwing van de bijdrage aan de activiteit aan de opgave onvoldoende. Op zijn minst moet in het format zelf een rekenkundige onderbouwing worden gegeven. Dit laatste wordt overigens sowieso zeer sporadisch gedaan (zoals bij activiteit 50, 'waterstof als brandstof').

Het feit dat er doorgaans volstaan wordt met een verwijzing naar achterliggende studies, maakt het noodzakelijk dat bij de gepresenteerde resultaten ook iets wordt vermeld over de haalbaarheid van de activiteit. Geen enkel format bevat een dergelijke beschouwing, terwijl dit voor de beoordeling van de te boeken resultaten, mede in het licht van de te maken kosten, essentieel is. In paragraaf 4-5 wordt hier nader op ingegaan.

impact van activiteit op doel

Om een goed zicht te hebben op de effectiviteit van een bepaalde activiteit, dient te worden aangegeven hoe groot de relatieve bijdrage van de geboekte resultaten aan de bijbehorende doelstellingen is. Concreet, indien het doel een reductie is van 4,2 mton CO₂ en een activiteit zou leiden tot 1 mton CO₂-reductie, dan is de relatieve bijdrage van de activiteit aan het doel 24%. Dit type informatie ontbreekt bij bijna alle activiteiten (wel bij activiteit 2 'het energiezuiniger maken van woningen'), terwijl het bij de activiteiten waar concrete resultaten worden gegeven wel mogelijk is. Dat is bij de meeste activiteiten het geval. Wanneer dergelijke informatie zou worden gegeven, dan zou blijken dat de bijdrage van een activiteit in het gunstigste geval zeer klein is, of van een ander juist zeer groot, zoals onderstaande voorbeelden laten zien.

voorbeelden van zeer kleine en zeer grote bijdrage van activiteit aan een doel

(nr. 50) onderzoek naar de toepassing van waterstof in het vrachtvervoer

Bij deze activiteit wordt een verwachte reductie van 50kton per jaar vanaf 2015 gemeld. Op zichzelf geeft dit getal niet aan hoe de omvang van deze reductie moet worden gewaardeerd. Als dit wordt afgezet tegen de in het Programma Duurzaam geformuleerde doelstelling, dan blijkt dat deze activiteit voor 3,4% aan de doelstelling bijdraagt. Vooropgesteld dat de activiteit geheel volgens plan wordt uitgevoerd en dat de beoogde resultaten ook werkelijk kunnen worden geboekt, is dit een bescheiden bijdrage. Gerelateerd aan de doelstellingen omtrent de luchtkwaliteit (NO₂) zou de bijdrage van de activiteit aan het desbetreffende doel namelijk slechts 0,25% zijn.

(nr. 21) infrastructuur voor de afvoer en opslag van CO₂

In het geval van activiteit nummer 21, een infrastructuur voor de afvoer en opslag van CO₂, wordt bij de doelstelling om in deze collegeperiode ten minste € 350 mln aan duurzame investeringen te creëren, een bedrag van bijna € 500 mln genoemd. Dat betekent dat alleen al deze activiteit zorgt voor de realisatie van deze collegetarget voor ruim 140%. Daarmee zouden andere activiteiten voor dit collegedoel compleet overbodig zijn. Of gaat het om andersoortige investeringen? Kloppen de bedragen wel?

In een enkel geval geeft het college terecht aan dat aan het te boeken resultaat bepaalde onzekerheden kleven. In dat geval is het nodig de bijdrage als range aan te geven, waarbij het wenselijk is aan te geven wat de meest waarschijnlijke uitkomst is. Zo wordt in het geval van de realisatie van een stoompijp in de Botlek (nr. 16) eerlijk vermeld dat de bijdrage aan de CO₂-reductie een 'educated guess' is en dat het niet exacter is aan te geven. De reikwijdte van de getallen (variërend van 42 kton tot 400 kton CO₂) en de afhankelijkheid van het aantal bedrijven dat zich zou moeten aansluiten, laten zien dat de bijdrage van de activiteit aan de opgave hooguit logisch is te beredeneren. Een reële inschatting van de bijdrage aan de opgave is niet te maken. Uitgaande van het doel van een reductie van 4.140 kton in 2015, varieert de relatieve bijdrage van deze activiteit tussen de 1% (zeer gering) en 10% (redelijk substantieel).

Het aangeven van de procentuele bijdrage van een bepaalde activiteit aan de doelen van een opgave is uiteraard alleen mogelijk, indien ook de doelen zelf meetbaar zijn geformuleerd. Bij opgaven 8, 9 en 10 heeft het college dat niet gedaan. Het vaststellen van de omvang van de bijdrage is ook niet mogelijk bij het ontbreken van meetbare resultaten van een activiteit (ook al zou er wel een meetbaar doel zijn). Er kunnen hiervoor legitieme redenen zijn, bijvoorbeeld omdat van een bepaalde activiteit vooral een voorbeeldfunctie dient uit te gaan of omdat de aard van activiteit het moeilijk toelaat (zoals het opstellen van een beleidskader; een monitoringsrapportage). Dat neemt echter niet weg dat dan expliciet moet worden vermeld dat de omvang van de bijdrage niet is vast te stellen. In paragraaf 4-7 gaan we dieper in op dit type activiteiten en de mate waarin zij geschikt zijn voor een kosten-batenmodel.

4-3 kosten

Het model geeft geen duidelijk inzicht in de kosten. Doordat een zeer aanzienlijk deel van de kosten in twee separate posten (inzet monitoring en inzet management) is weggezet zonder enige vorm van toelichting, ontbreekt het aan een duidelijk inzicht waaruit de kosten bestaan. Ook de toelichting van de kosten per activiteit in de onderliggende formats is niet duidelijk en volledig weergegeven. Het ontbreekt aan inzicht waaruit de urenkosten en de 'out-of-pocket' kosten bestaan, de toelichting op de genoemde posten is niet altijd volledig en het inzicht in de meerjarenkosten ontbreekt.

spreadsheet

Ten aanzien van de kosten zijn in de spreadsheet vier posten opgenomen, namelijk de te realiseren uren, de 'out-of-pocket' kosten (materiële kosten), de totale kosten en het budget dat van externen wordt verkregen.

Daar waar van toepassing zijn deze posten per activiteit voor 2012 ingevuld. De toelichting op de kosten en onderbouwing daarvan is per activiteit terug te vinden in de formats. Onderaan de spreadsheet staat een subtotaal van de totale kosten die met de activiteiten zijn gemoeid. Voor het totale programmabureau is dat € 5,3 mln, waarvan € 0,9 mln 'te maken uren'. Daar bovenop komt nog voor € 26,3 mln aan kosten van buiten het programma (zoals de zogenoemde RAL-gelden).

Aan de genoemde subtotalen worden nog twee algemene posten toegevoegd, namelijk € 185.000 voor de inzet voor monitoring en lobby (wat overigens soms ook al de doelstelling van sommige activiteiten is) en € 1,5 mln voor de inzet voor (programma)management, communicatie, huisvesting, ICT en lease. De toevoeging van deze twee additionele posten roept vragen op over de kosten die uiteindelijk worden gerealiseerd. Kosten in de vorm van uren suggereren dat het gaat om kosten voor programmamanagement en communicatie, evenals om kosten voor monitoring en lobby. De overige overheadkosten zouden per project moeten worden toegerekend. Dit is des te meer van belang, omdat een deel van deze overheadkosten ook als onderdeel van de activiteit wordt benoemd in de onderliggende formats. Al met al ontbreekt het aan een volledig, inzichtelijk en onderbouwd inzicht in de kosten, mede gezien het forse aandeel van deze twee additionele posten op het totaal aan kosten (24%; € 1,7 mln op een totaal van € 7,04 mln).

formats

De onderbouwing van de kosten per activiteit is terug te vinden in de onderliggende formats. Uit de formats komt het volgende beeld naar voren.

Met (het opstarten van) een meerjarig project maakt het college niet alleen een keuze de kosten in het aanvangsjaar te dragen, maar committeert het college zich ook aan de kosten die in de daaropvolgende jaren nog moeten worden gemaakt. Dit hoeft niet elk jaar hetzelfde bedrag te zijn. Bij de te verwachte kosten dient daarom een onderscheid te worden gemaakt tussen de uitgaven die in 2012 moeten worden gemaakt en de totale kosten die voor het project over de jaren heen moeten worden gemaakt. In geen van de beoordeelde formats zijn we dit onderscheid tegengekomen. Er wordt enkel gerapporteerd over de kosten die in 2012 zullen worden gemaakt maar de eventuele kosten voor de daaropvolgende jaren staan in geen enkel format gegeven. Een voorbeeld van een activiteit waar dit zonder meer op zijn plaats was geweest betreft een onderzoek naar de toepassing van waterstof voor vrachtdistributie (nr. 50), waarbij onder andere testvoertuigen zullen worden gebouwd. Deze activiteit loopt van 2012 tot en met 2016. De aanvangskosten vanuit het Programma Duurzaam bedragen in 2012 € 51.467. Voor dit bedrag wordt in 2012 gestart met het onderzoek en worden voornamelijk (deel)projectplannen geschreven, subsidies aangevraagd en samenwerking gezocht. De kosten voor het daadwerkelijk bouwen van de benodigde testvoertuigen mogen aanzienlijk hoger worden ingeschat. Het ontbreken van een meerjarenraming leidt in dit geval tot een onvolledig en onduidelijk inzicht in de te verwachten kosten.

In de spreadsheet en de formats wordt wel enig inzicht in de kostenopbouw van een activiteit gegeven, namelijk de 'out-of-pocket' kosten en de uren die medewerkers ten behoeve van de activiteit realiseren. Dit onderscheid wordt in elk format gemaakt. In dit opzicht zijn de kosten duidelijk weergegeven. De onderbouwing ervan is echter zowel voor de 'out-of-pocket' kosten als voor de uren nergens goed beschreven. Ten aanzien van de uren wordt nooit aangegeven wie die uren zal realiseren (bijvoorbeeld een projectleider, het secretariaat of de administratie) en hoeveel uren zullen worden gerealiseerd. Voor de 'out-of-pocket' kosten staat nergens uiteengezet waaruit deze bestaan, er is alleen een totaalbedrag vermeld. Hierdoor is niet duidelijk waaruit de kosten precies bestaan en kan ook de logica van de kosten niet worden beoordeeld. Eveneens kan de volledigheid van de kosten daardoor niet worden beoordeeld. In enkele gevallen blijkt wel uit het format dat er sprake is van gelden van derden, maar die worden verder niet toegelicht. In deze gevallen is de toelichting van de kosten niet volledig.

Een voorbeeld van een format waarbij de kosten niet uiteen zijn gezet en waar ook sprake is van een niet volledige en inzichtelijke toelichting betreft activiteit nummer 2, 'het energiezuiniger maken van woningen'. Doel van deze activiteit is het bevorderen dat consortia van huiseigenaren een aanbod doen voor het energiezuiniger maken van woningen. Uit het format blijkt dat er 'out-of-pocket' kosten zijn. Deze zijn niet nader gespecificeerd. Zijn het dan subsidies aan de consortia huiseigenaren om aanbiedingen te doen of betaalt de gemeente sommige maatregelen? Ook wordt in het format gesproken over een forse bijdrage vanuit het Ministerie van Binnenlandse Zaken, waarvan niet wordt aangegeven wat voor doelstelling dit geld heeft en in hoeverre de gemeente zeggenschap over de aanwending ervan heeft.

4-4 baten

Niet systematisch wordt aangegeven of en zo ja hoeveel directe financiële baten voor de gemeente uit een activiteit voortvloeien. Onduidelijk is of eventuele subsidies reeds zijn verrekend met de in het model opgegeven kosten. Door het college opgevoerde kostenbesparingen zijn dat soms evident niet.

Bij de verwachte baten kan een onderscheid worden gemaakt tussen de kostenbesparing dankzij een activiteit enerzijds en de inkomsten die met een concrete activiteit kunnen worden gegenereerd anderzijds. Bij dit laatste valt bijvoorbeeld te denken aan het opleggen van boetes of het heffen van belastingen in het kader van de uitvoering van een bepaalde activiteit. In geen van de beoordeelde formats zijn we dit onderscheid tegengekomen.

Wat betreft de kostenbesparing kan onderscheid worden gemaakt tussen directe en indirecte baten. De eerste vallen de gemeente toe, de tweede andere organisaties. De baten voor de gemeente zelf zijn vooral relevant in relatie tot de te maken kosten. Immers, hoe groter de te verwachten baten, des te kleiner de uiteindelijk te maken kosten. Aangezien de kost voor de baat uitgaat, is het voor een goede kosten-batenafweging van belang dat ook bij de in 2012 te maken kosten de baten voor de gemeente worden gegeven. Dit laatste wordt echter noch in de spreadsheet noch in de onderliggende formats systematisch gedaan.

Overigens gaat het college in de beoordeelde formats wel regelmatig tamelijk uitvoerig in op kostenbesparingen die ondernemers en burgers ten deel vallen. Het betreft met name de activiteiten die leiden tot energiebesparing. Hoewel er in zulke gevallen inderdaad sprake is van baten en deze relevant zijn voor de beoordeling van een activiteit, ziet de rekenkamer ze eerder als gunstige neveneffecten van deze activiteiten dan als baten. Hierbij wordt aangetekend dat voor een goede afweging ook zulke neveneffecten meetbaar moeten worden weergegeven (in dit geval in euro's). Dit wordt in de formats zelden gedaan; baten worden vooral beredeneerd en zijn daarmee per definitie tamelijk zacht.

Los hiervan heeft het college bij sommige activiteiten kostenbesparingen voor de gemeente opgevoerd, terwijl zij dat evident niet zijn. Over activiteit nummer 29, een nationale profilering van de Rotterdamse aanpak op het gebied van klimaatadaptatie, stelt het college dat het € 100.000 bespaart op de kosten van een evenement doordat het samenwerkt met Deltares. Het evenement is echter onderdeel van de activiteit zelf. Hier blijkt in de uitvoering een doelmatigheidswinst te zijn geboekt, maar deze mag niet worden verkocht als een kostenbesparing als gevolg van de activiteit.

Hetzelfde geldt voor de activiteit waarin Rotterdam zich internationaal profileert op het gebied van duurzaamheid (nr. 30). Het college geeft enkele voorbeelden waarvan de strekking is dat kosten worden bespaard, omdat bij andere steden kennis wordt opgedaan zodat niet zelf beleid hoeft te worden ontwikkeld. Naar het oordeel van de rekenkamer is hier geen sprake van kostenbesparing. De kosten van kennisuitwisseling zijn weliswaar mogelijk lager dan die van zelf kennis ontwikkelen, het blijven kosten en geen besparingen.

In een ander geval, de deelname aan een onderzoeksprogramma Kennis voor Klimaat (nr. 57), geeft het college aan dat er een kostenbesparing is, omdat de gemeente door co-financiering uiteindelijk € 15.000 betaalt voor een onderzoek dat € 60.000 waard is. De besparing voor de gemeente is daarmee € 45.000. Naar het oordeel van de rekenkamer is hier geen sprake van een besparing als gevolg van de activiteit zelf, maar van een dusdanige opzet van een activiteit dat daarmee initiële kosten zijn bespaard. Met andere woorden, in de activiteit is een doelmatigheidswinst geboekt, maar daarmee heeft de activiteit zelf nog geen baten gegenereerd.

In het verlengde van het laatste voorbeeld is het de rekenkamer opgevallen dat de gemeente voor verschillende activiteiten subsidie bij het rijk en de Europese Unie heeft aangevraagd. Het is meestal niet helder waarvoor deze subsidies bedoeld zijn. Wellicht kunnen zij een activiteit vergroten of vormen zij daar een aanvulling op. In het geval van activiteit nummer 50 'waterstof in het vrachtvervoer' is eerlijk aangegeven dat de activiteit zonder deze subsidie niet omvalt, maar zal versterken. Het is ook goed denkbaar dat sommige subsidies noodzakelijk zijn om begrote kosten te dekken. In dat geval is niet duidelijk of de opgegeven kosten in zowel de spreadsheet als de formats exclusief of inclusief deze subsidies zijn. Aangezien mogelijke subsidies gevolgen hebben voor de voortgang van een activiteit en de uiteindelijk te maken kosten, dient deze informatie wel te worden verschaft.

4-5 risico's en haalbaarheid

Het kosten-batenmodel geeft te weinig inzicht in de omvang van de risico's, de kans dat ze zich voordoen en de gevolgen voor de haalbaarheid van de voorgenomen activiteiten. De risico's zijn alleen in termen van afhankelijkheden geduid. Technische en planologische risico's ontbreken.

Ook ontbreekt het veelal aan een indicatie van de omvang van de risico's, de kans dat de genoemde risico's zich voordoen en de gevolgen daarvan voor de haalbaarheid van de activiteit.

4-5-1 benoeming risico's

Om een onderbouwde afweging te kunnen maken over de inzet van middelen alsook over de voortgang of eventuele stopzetting van activiteiten, is inzicht nodig in de mogelijke risico's van de voorgenomen activiteiten. Een activiteit die met geringe risico's kan worden gerealiseerd, kan de inzet van gemeentelijke middelen immers meer rechtvaardigen dan een vergelijkbare activiteit met een relatief groot risico. De rekenkamer heeft daarom gekeken of en in hoeverre het kosten-batenmodel informatie geeft over de verwachte risico's van de voorgenomen activiteiten.

Zowel in de spreadsheet als in de onderliggende formats zijn de risico's alleen in termen van afhankelijkheid van externe factoren geformuleerd. Hiermee wordt enerzijds bedoeld op de mate waarin de activiteit afhankelijk is van de inzet en medewerking van burgers, bedrijven of andere partijen bij de uitvoering van de activiteiten. Anderzijds gaat het hierbij om het beschikbaar komen van subsidiegelden, het verkrijgen van de benodigde vergunningen, markteconomische ontwikkelingen en ontwikkelingen in wet- en regelgeving. Voor de mate waarin de betreffende activiteit *onafhankelijk* van deze externe factoren kan worden gerealiseerd zijn in de spreadsheet punten toegekend waarbij een maximale score van 5 punten kan worden behaald. De toegezonden informatie geeft de rekenkamer echter geen inzicht in de totstandkoming van deze scores. De onderliggende formats geven wel informatie over de bovengenoemde afhankelijkheden, maar er wordt vervolgens geen relatie gelegd met de scores uit de spreadsheet.

Doordat de risico's alleen in termen van afhankelijkheden zijn geformuleerd, kan geen compleet beeld worden gekregen van de risico's die bij de afzonderlijke activiteiten worden gelopen en de gevolgen daarvan voor de realisatie van de doelstellingen uit het Programma Duurzaam. Het is de rekenkamer opgevallen dat veel van de voorgenomen activiteiten relatief nieuwe of innovatieve activiteiten betreffen. Enkele voorbeelden hiervan zijn activiteit 16 die het bevorderen van een businesscase voor de realisatie van een stoompijp in de Botlek behelst en activiteit 23 in het kader waarvan op of nabij bedrijfsterreinen extra capaciteit aan windenergie moet worden gerealiseerd. De eventuele technische en planologische restricties van dergelijke nieuwe activiteiten worden in het kosten-batenmodel niet geduid. Wellicht zijn ze er ook niet, maar dat zou dan wel moeten worden geëxpliciteerd.

Ook het risico in termen van de relatieve onbekendheid met de techniek van nieuwe activiteiten is niet benoemd. Zo wordt in het kader van activiteit 20 'uitvoering van het biomassaprogramma' een proef uitgevoerd waarbij diverse vaartuigen worden uitgerust met een schonere brandstof die de emissies naar de lucht reduceert. Het ontbreekt echter aan inzicht in hoeverre de door de fabrikant geclaimde reducties ook op grotere schaal kunnen worden behaald alsook aan informatie over de eventuele technische aanpassingen die nodig zijn om over te stappen op een andere vorm van brandstof.

Tot slot is er een aantal activiteiten waarmee de gemeente Rotterdam zich uitdrukkelijk naar buiten toe wil profileren. Een voorbeeld hiervan is activiteit 29 '(inter)nationale profilering van de Rotterdamse aanpak op het gebied van klimaatadaptatie'. In het kader van deze activiteit organiseert de gemeente een

evenement waarmee zij wil laten zien hoe de Rotterdamse aanpak op het gebied van klimaatadaptatie op de lange termijn kan leiden tot economische groei. Bij dergelijke activiteiten is sprake van een risico op imagoschade indien de genoemde aanpak uiteindelijk niet wordt gerealiseerd of de resultaten tegenvallen. Dit risico is niet benoemd.

4-5-2 haalbaarheid van de activiteiten

Zoals in paragraaf 4-2 al werd aangegeven, ontbreekt het in veel gevallen aan inzicht in de haalbaarheid van de voorgenomen activiteiten. Er wordt maar zeer beperkt aangegeven wat de omvang van de genoemde afhankelijkheden is. Ook ontbreekt het aan een indicatie van de kans dat deze afhankelijkheden daadwerkelijk een probleem vormen voor het realiseren van de activiteit. Zo wordt bij verschillende activiteiten gesproken over een subsidieregeling, maar is niet aangegeven wat de gevolgen voor zullen zijn als de subsidies niet worden toegekend. Ook zijn veel activiteiten afhankelijk van de inzet en medewerking van burgers en bedrijven. Het ontbreekt echter aan een beschrijving van wat eventueel tegenvallende medewerking betekent voor het welslagen van de activiteit en daarmee de realisatie van de doelen uit het Programma Duurzaam. De rekenkamer constateert verder dat de beschrijving van de risico's bij sommige activiteiten een vertekend beeld van de haalbaarheid van de activiteiten geeft. Soms worden de risico's slechts kort aangestipt terwijl zij grote consequenties kunnen hebben voor de realiseerbaarheid van de desbetreffende activiteit. Een voorbeeld hiervan is activiteit 49 'LNG-proef voor binnenvaartschepen' waarbij is aangegeven dat binnen de huidige Europese regelgeving het gebruik van LNG als brandstof in de binnenvaart niet is toegestaan. Dit impliceert dat aanpassing van de internationale regelgeving een voorwaarde is voor het uitvoeren van deze activiteit. Hoewel dit risico als zodanig ook is benoemd, is niet aangegeven hoe realistisch het is dat de regelgeving daadwerkelijk wordt aangepast noch is een indicatie gegeven op welke termijn dat zou kunnen geschieden. Dit heeft tot gevolg dat de projectbeschrijving suggereert dat er sprake is van een concrete en haalbare activiteit die in 2012 zal worden uitgevoerd, terwijl er toch vraagtekens moeten worden geplaatst bij de haalbaarheid ervan.

In het kader hieronder volgen nog enkele voorbeelden van activiteiten waarbij de risico's naar het oordeel van de rekenkamer onvoldoende in kaart zijn gebracht.

voorbeelden van onvoldoende uitgewerkte risico's

(nr. 73) onderzoek naar de mogelijkheden voor windenergie in Hoek van Holland en Rozenburg

Eén van de genoemde risico's bij deze activiteit betreft de terugbetaling van een lening van € 200.000 door het bedrijf Donqi. Het format bevat echter geen informatie over de kans dat de lening niet wordt terugbetaald noch over de eventuele gevolgen daarvan.

(nr. 57) deelname onderzoeksprogramma Kennis voor Klimaat

Het programmabureau Duurzaam ontvangt voor deze activiteit in 2012 € 100.000 subsidie voor te maken uren. Het is echter niet duidelijk wat deze subsidie precies betekent voor het succesvol realiseren deze activiteit. Ook is geen informatie opgenomen over het risico voor de gemeente mocht de genoemde subsidie onverhoopt wegvallen.

(nr. 44 en 45) uitvoeren van innovatieve projecten op het gebied van elektrisch vervoer en het realiseren van een oplaadinfrastructuur voor elektrische voertuigen

Deze activiteit behelst onder andere het invoeren dan wel uitbreiden van elektrisch vervoer in het wagenpark van de gemeente alsmede de realisatie van een netwerk van minimaal 90 oplaadpunten voor elektrische voertuigen. De realisatie van elektrisch vervoer lijkt echter sterk afhankelijk van de ontwikkelingen in de kostprijs van elektrisch vervoer enerzijds en ontwikkelingen in de olieprijs anderzijds. Dit risico is niet benoemd.

(nr. 33) CO₂-reducties corporaties

Deze activiteit beoogt de uitstoot van CO₂ bij woningcorporaties te realiseren. De rol van de gemeente beperkt zich tot het stimuleren en adviseren van de woningcorporaties. De uiteindelijke CO₂-reductie moet door de corporaties worden gerealiseerd. Informatie over de bereidwilligheid van de corporaties om aan het project mee te werken en daarmee over de kans van slagen, ontbreekt in het format.

Overigens hoeven risico's niet altijd in meetbare termen te zijn geformuleerd (zoals oninbare leningen of kostprijsontwikkelingen), maar kunnen zij alleen in kwalitatieve zin worden geduid. Veel activiteiten laten ook niet meer toe, bijvoorbeeld wanneer het gaat om activiteiten die ondersteunend zijn aan andere activiteiten en zelf geen directe bijdrage aan de doelen van het Programma Duurzaam zullen leveren. Informatie over de verwachtingen ten aanzien van de inzet van bedrijven en burgers, de ontwikkelingen in wet- en regelgeving alsook over de voortgang van de activiteit waaruit blijkt of en in hoeverre de activiteit volgens planning verloopt lijkt in veel gevallen beschikbaar en zou in de projectbeschrijving moeten worden opgenomen. Een tweetal voorbeelden kan dit verduidelijken.

voorbeelden van kwalitatieve duiding van risico's

(nr. 35) uitvoering geven aan de afspraken met ontwikkelaars, beleggers, bouwers en beheerders over duurzaamheid in nieuwbouw, bestaande bouw en gebiedsontwikkeling

Als risico bij deze activiteit is aangegeven dat het een marktgedreven initiatief betreft dat sterk afhankelijk is van de inzet van private partijen en markteconomische ontwikkelingen. In de beschrijving van de inhoud van deze activiteit is aangegeven dat er in oktober 2010 een samenwerkingsovereenkomst is gesloten met 70 marktpartijen. Dit roept de vraag op of op basis van die afspraken geen uitspraken kunnen worden gedaan over de voortgang van de activiteit, de afspraken die concreet met marktpartijen zijn gemaakt en de termijn waarop eventuele resultaten kunnen worden verwacht.

(nr. 50) onderzoek naar de toepassing van waterstof door middelgrote vrachtwagens en voor vervoer op haventerminals

Teneinde daadwerkelijk testvoertuigen te kunnen bouwen om de toepassing van waterstof in het vrachtvervoer te kunnen onderzoeken, zijn subsidies van het Ministerie voor Infrastructuur en Milieu en de Europese Unie noodzakelijk. In de beschrijving van deze activiteit is concreet beschreven wat het belang is van deze subsidie voor het welslagen van het project en is aangegeven dat het niet verkrijgen van de subsidie tot gevolg heeft dat de activiteit alleen in afgeslankte vorm kan worden uitgevoerd.

4-6 neveneffecten

De neveneffecten zijn alleen voor wat betreft de positieve bij-effecten in het kosten-batenmodel opgenomen. Informatie over mogelijke ongewenste neveneffecten ontbreekt.

Goed inzicht in kosten en (financiële en maatschappelijke) baten vereist niet alleen inzicht in de risico's, maar ook in de (gewenste en ongewenste) neveneffecten van de voorgenomen activiteiten. De rekenkamer heeft daartoe gekeken of de mogelijke

neveneffecten zijn benoemd en zo ja, of ze ook concreet en meetbaar zijn geformuleerd.

Over alle activiteiten heen constateert de rekenkamer dat het kosten-batenmodel onvoldoende inzicht geeft in de mogelijke neveneffecten van de voorgenomen activiteiten. In de spreadsheet die ter beoordeling aan de rekenkamer is toegezonden zijn alleen punten toegekend voor positieve bij-effecten. Het is echter onduidelijk wat deze scores precies betekenen, omdat in de onderliggende formats maar zelden een onderbouwing is gegeven van de neveneffecten. Slechts een enkele keer zijn de positieve neveneffecten benoemd en in meer kwalitatieve zin beschreven. Dit is bijvoorbeeld het geval bij activiteit 21 'bevorderen van de realisatie van een infrastructuur voor afvang, transport, opslag en hergebruik van CO₂', waar de activiteit naar verwachting ook een bijdrage levert aan het creëren van extra werkgelegenheid.

Informatie over de eventuele ongewenste neveneffecten van de voorgenomen activiteiten ontbreekt in het model. Ook is in geen enkel format informatie opgenomen over de ongewenste neveneffecten van de voorgenomen activiteiten. Hoewel het aannemelijk is dat die er bij veel activiteiten ook niet zullen zijn, bijvoorbeeld in het geval van het opstellen van een plan van aanpak (bijv. activiteit 81), zou dit in ieder geval moeten worden geëxpliciteerd.

De rekenkamer signaleert dat de neveneffecten in de onderliggende formats niet altijd volledig in kaart zijn gebracht. Zo zouden er bij sommige activiteiten wel degelijk ongewenste neveneffecten kunnen optreden. Het kader hieronder geeft hiervan een voorbeeld.

(nr. 48) uitvoeren van een praktijkproef met de inzet van biodiesel op basis van restvetten

In 2009 is het impulsproject 'Biodiesel voor vrachtovervoer' gestart. In het kader daarvan vindt een praktijkproef plaats waarbij 50 vracht- en vuilniswagens worden uitgerust met biodiesel op basis van restvetten. De achterliggende gedachte hiervan is dat de inzet van biodiesel het meest kansrijk is voor grootschalige CO₂-reductie en het verduurzamen van het vrachtovervoer op de middellange termijn. Bij deze activiteit komt de vraag op of eventueel grootschalig succes van biodiesel als duurzame brandstof wellicht als neveneffect kan hebben dat ontwikkelingen op de langere termijn naar ander duurzaam vervoer (met name elektrisch vervoer) minder kansrijk worden, terwijl ook die de speerpunten van het Programma Duurzaam vormen.

4-7 overige bevindingen

4-7-1 aard van de activiteiten

Ruim de helft van de door de rekenkamer beoordeelde activiteiten betreft activiteiten die voorwaardelijk van karakter zijn, zoals activiteiten gericht op het vergroten van draagvlak, het ontwikkelen van plannen en het stimuleren van bedrijven. Van deze voorwaardelijke activiteiten kunnen de beoogde resultaten, risico's en neveneffecten logischerwijze maar in beperkte mate concreet en meetbaar in kaart worden gebracht. Doordat echter geen duidelijk onderscheid is gemaakt tussen deze voorwaardelijke activiteiten en de activiteiten die wel een direct effect beogen op de doelen uit het Programma Duurzaam, is het niet mogelijk een goede vergelijking tussen kosten en baten van de verschillende activiteiten te maken. Daar komt bij dat sommige activiteiten sterk met elkaar zijn verweven, waardoor een afzonderlijke beoordeling van de bijdrage van de activiteiten wordt belemmerd.

Zoals hierboven aangegeven omvat het Programma Duurzaam in totaal 89 activiteiten die gezamenlijk een bijdrage moeten leveren aan het behalen van tien duurzaamheidsopgaven. In het kosten-batenmodel worden al deze activiteiten als gelijksoortige activiteiten beschouwd. Er zijn echter in feite twee soorten activiteiten te onderscheiden.

In de eerste plaats is er een groep activiteiten die tot concrete resultaten leidt en daarmee een directe bijdrage beoogt te leveren aan het realiseren van een of meerdere opgaven uit het Programma Duurzaam. Enkele voorbeelden hiervan zijn de activiteiten 'stimuleren van groene daken en gevels' (nr. 3), 'de realisatie van een infrastructuur voor afvang, transport, opslag en hergebruik van CO₂' (nr. 21) en 'het uitvoeren van een praktijkproef met de inzet van biodiesel op basis van restvetten' (nr. 48).

Daarnaast betreft ruim de helft van de door de rekenkamer beoordeelde formats activiteiten die meer voorwaardelijk zijn voor het uitvoeren van andere activiteiten. Het gaat hierbij bijvoorbeeld om activiteiten gericht op het vergroten van draagvlak of imago, het stimuleren van plannen en programma's, het uitvoeren van onderzoek en het opstellen van een beleidskader. Een concreet voorbeeld van het laatste is activiteit 81 'opstellen van een lange termijn aanpak luchtkwaliteit'. Bij deze activiteit gaat het in feite om het vaststellen van beoogde resultaten op de lange termijn. In die zin hoort deze activiteit niet in een kosten-batenmodel thuis. Alleen de projecten die op termijn uit deze activiteit voortvloeien, namelijk een op een gegeven moment vastgestelde langetermijnaanpak, zouden moeten worden opgenomen. Doordat geen duidelijk onderscheid is aangebracht tussen deze meer voorwaardelijke activiteiten en de eerste groep activiteiten waarvan een directe bijdrage aan de doelen van het Programma Duurzaam mag worden verwacht, is het onmogelijk een goede vergelijking te maken van de kosten en baten van de verschillende activiteiten.

Tot de groep "voorwaardelijke" activiteiten behoren ook activiteiten die sterk met elkaar zijn verweven en in onderlinge samenhang dienen bij te dragen aan de opgaven uit het Programma Duurzaam. In het Programma Duurzaam en in de aan de rekenkamer overlegde informatie, worden zij echter als afzonderlijke activiteiten gepresenteerd. Dit leidt tot doublures in de onderliggende formats en een vertekend beeld van de bijdrage van een bepaalde activiteit aan de bij een opgave behorende doelen. Door dergelijke activiteiten namelijk apart weer te geven wordt gesuggereerd dat ze allemaal op zichzelf een concrete bijdrage leveren aan de opgaven uit het Programma Duurzaam, terwijl verschillende activiteiten alleen middels andere activiteiten bijdragen aan de opgaven van het programma. De activiteiten die worden uitgevoerd in het kader van de Rotterdamse Adaptatie Strategie (nrs. 68, 70 en 72) zijn hiervan een voorbeeld.

Bij de "voorwaardelijke" activiteiten heeft de rekenkamer ook geconstateerd dat de informatie in het format veelal onvoldoende aansluit op de aard van de activiteit, waardoor een goede beoordeling van de kosten en effecten van de activiteiten wordt belemmerd. Een voorbeeld hiervan betreft de activiteiten 15 en 19, die blijkens de toelichting op het kosten-batenmodel in onderlinge 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 die twee aspecten. Bij de uitwerking van de activiteit worden namelijk andere en deels nieuwe

activiteiten genoemd, zoals de ontwikkeling van een stoompijp en het ontwikkelen van een infrastructuur voor het benutten van restwarmte, die soms elk voor zich een apart format zouden rechtvaardigen. Een vergelijkbaar voorbeeld betreft activiteit 67 'integreren duurzame gebiedsontwikkeling in ruimtelijke projecten'. Het gaat hierbij louter om het aanpassen van planologische procedures, maar de teksten zijn veel verstrekkender en suggereren dat de concrete ontwikkeling van gebieden onderdeel van het project uitmaakt.

Tot slot constateert de rekenkamer dat hoewel sommige activiteiten nog slechts een (voor)onderzoek betreffen, het college bij de beschrijving van de vermeende bijdrage aan de doelen veelal uitgaat van een al gerealiseerd project. Een voorbeeld hiervan is activiteit 37 waarbij het gaat om de ontwikkeling van een masterplan voor warmte-koudeopslag in de bodem. Het is geen probleem om de al gedroomde resultaten te presenteren, maar dan moet duidelijk worden geëxpliciteerd dat die sterk afhankelijk zijn van de positieve uitkomsten van het onderzoek.

4-7-2 aansluiting spreadsheet, formats en Programma Duurzaam

Er zijn wezenlijke verschillen tussen de informatie in de spreadsheet en de onderliggende formats enerzijds en de informatie in de formats en het Programma Duurzaam anderzijds. Concreet betreft het de relatie tussen de scores in de spreadsheet en in de formats, verschillen in de beoordeling van bepaalde elementen tussen de spreadsheet en de onderliggende formats, inconsistenties in de wijze waarop de kosten zijn gepresenteerd en verschillen in de weergave van de beoogde resultaten tussen het Programma Duurzaam en de formats.

De rekenkamer constateert een aantal belangrijke inconsistenties tussen de informatie die is opgenomen in de spreadsheet en de informatie in de onderliggende formats. Een belangrijk verschil, dat tevens een meer algemeen punt van aandacht vormt, is dat de relatie tussen de scores in de spreadsheet en de informatie in de onderliggende formats niet duidelijk is. Kort gezegd ontbreekt het aan inzicht in de totstandkoming van de scores. Het is bijvoorbeeld niet duidelijk wat deze scores precies uitdrukken. In paragraaf 5-2 wordt hierop nader ingegaan.

Voorts zijn er beoordelingselementen waarbij de scores uit de spreadsheet in het geheel niet corresponderen met de informatie uit de onderliggende formats. Dit betreft enerzijds elementen waarvoor in de spreadsheet punten zijn toegekend, maar waarvan de onderbouwing ontbreekt in het format. Dit is bij vrijwel alle activiteiten het geval waar punten zijn toegekend voor positieve bij-effecten. Anderzijds gaat het om elementen waarbij de score in de spreadsheet hoger of lager uitvalt dan wat de lezer op basis van het format zou verwachten. Hiervan worden in het kader hieronder drie voorbeelden gegeven.

voorbeelden van verschillen in beoordeling formats en spreadsheet

(nr. 5) vervolg van het in 2010 gestarte traject gericht op het geven van energieadvies aan huishoudens met lagere inkomens

Deze activiteit behelst het adviseren van huishoudens met lage inkomens over hoe zij in hun woning energie kunnen besparen. Als zodanig moet deze activiteit een bijdrage leveren aan de opgaven 1, 2 en 8 van het Programma Duurzaam. Voor het daadwerkelijk realiseren van de beoogde resultaten is deze activiteit afhankelijk van het bewerkstelligen van gedragsverandering bij burgers. Zij moeten immers energiebesparingsmaatregelen treffen. In de spreadsheet is echter de maximale score van 5 punten toegekend voor 'onafhankelijkheid van externe factoren'. Daarmee sluiten de spreadsheet en de

informatie in het format niet op elkaar aan.

(nr. 38 en 40) opstellen van een visiedocument op het leveren van koude aan gebouwen en onderzoek naar verdere vergroening van het warmtenet op basis van geothermie.

In de beschrijving van deze activiteit in het format is aangegeven dat de omvang van de te realiseren kostenbesparing onderdeel is van het onderzoek dat met deze activiteit wordt uitgevoerd. De omvang van die kostenbesparing is met andere woorden nog niet bekend. Niettemin is in de spreadsheet de maximale score van 3 punten toegekend voor 'harde kostenbesparingen'.

(nr. 68) opstellen en in de uitvoering borgen van een Rotterdamse Adaptatie Strategie

In de beschrijving van deze activiteit is aangegeven dat het succes hiervan sterk afhankelijk is van de resultaten van activiteit 57 (programma Kennis voor Klimaat). Bovendien wordt voor de bijdrage van deze activiteit aan de opgaven 2, 5 en 6 van het Programma Duurzaam verwezen naar het succes van activiteit 3 ('stimuleren van groene daken en gevels'). Het betreft hier dus een activiteit die in sterke mate afhankelijk is van het slagen van andere activiteiten uit het Programma Duurzaam. In de spreadsheet is echter een score van 3 punten (van 5) toegekend voor 'onafhankelijkheid van externe factoren'. Daarmee is deze activiteit op dit punt te positief gewaardeerd.

Naast de hierboven genoemde verschillen in de beoordeling tussen de spreadsheet en de onderliggende formats, zijn ook de gebudgetteerde kosten niet altijd consistent weergegeven. Een voorbeeld hiervan betreft activiteit 70 'adaptief bouwen stimuleren'. In de spreadsheet is een totaal budget genoemd van € 152.974, terwijl in het onderliggende format wordt gesproken van een bedrag van € 35.000. Vergelijkbare verschillen in de opgenomen kosten zijn waargenomen bij elf andere activiteiten.³

De rekenkamer heeft ook verschillen geconstateerd tussen de informatie in de formats en de informatie uit het Programma Duurzaam. Daarbij gaat het concreet om verschillen in de doelen en resultaten die in het Programma Duurzaam zijn opgenomen en de doelen die in de formats worden beschreven. Een voorbeeld betreft activiteit 7 'ondersteunen kansrijke initiatieven Rotterdammers'. In het Programma Duurzaam wordt als concreet resultaat bij deze activiteit twee 'meet and greet' sessies en een fonds voor burgerinitiatieven genoemd. Deze resultaten zijn eveneens benoemd in het bijbehorende Uitvoeringsprogramma. In het onderliggende format wordt echter geen enkele relatie gelegd met deze doelstellingen. Van vergelijkbare verschillen tussen het programma en de onderliggende formats is sprake bij negen andere activiteiten.⁴ Tot slot, zijn er ook enkele formats waarin andere doelen worden genoemd dan in het Programma Duurzaam. Een concreet voorbeeld hiervan is activiteit 2 'het energiezuiniger maken van woningen'. In het Programma Duurzaam is aangegeven dat minimaal 10% van de Rotterdamse particuliere woningen in het kader van deze activiteit wordt benaderd waarbij gestreefd wordt naar een CO₂-reductie van 30-50% per woning. In het onderliggende format wordt gesproken over ongeveer 2.500 woningen waarbij een streefgetal geldt van 20-30% CO₂-reductie per woning. Indien het hier gaat om een ambitieverlaging ten opzichte van het Programma Duurzaam, dan dient dit wel heel duidelijk te worden vermeld.

³ Het gaat hierbij om de volgende activiteiten: 5, 7, 16, 15/19, 20, 23, 35, 38/40, 48, 70 en 81.

⁴ Het betreft de activiteiten 15/19, 20, 23, 26, 29, 35, 50, 67 en 68.

5 begrijpelijkheid informatie

5-1 inleiding

In dit hoofdstuk worden de bevindingen bij de volgende onderzoeksvraag gepresenteerd: is de informatie in het kosten-batenmodel begrijpelijk? Hierbij hanteert de rekenkamer de volgende normen:

tabel 5-1: tabel 6-1: normen en criteria onderzoeksvraag 4

norm	criteria
de informatie uit het model is begrijpelijk	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

5-2 leesbaarheid

Het kosten-batenmodel in de vorm van een spreadsheet is niet als zelfstandig document leesbaar.

Het kosten-batenmodel (in de vorm van een spreadsheet) geeft een overzicht van de activiteiten die gaan worden uitgevoerd, evenals een kwalificatie wat de meest relevante activiteiten zijn. Deze kwalificatie blijkt uit het puntenaantal. De activiteit met de meeste punten mag als meest relevant worden beschouwd. Het ontbreekt aan een beschrijving van wat de activiteiten precies omvatten. Zo is in het schema niet inzichtelijk welke concrete werkzaamheden voor de desbetreffende activiteit zullen worden uitgevoerd en wat men met de activiteit wil bereiken. Om daar meer zicht op te krijgen, dient de lezer alle achterliggende formats te raadplegen.

Als vervolgens met meer diepgang naar de spreadsheet wordt gekeken, dan is onduidelijk hoe tot de selectie van de meest relevante activiteiten wordt gekomen. De onderbouwing voor de puntentoekenning is (vooralsnog) niet beschikbaar. De criteria op basis waarvan de puntentoekenning plaatsvindt zijn subjectief, zo wordt in de toelichting op het kosten-batenmodel aangegeven. Niet zichtbaar is op welke gronden een activiteit een bepaald aantal punten krijgt toegekend. Daarnaast is het niet logisch dat de punten op de drie verschillende gebieden (bijdrage aan een beter leefklimaat, economische ontwikkeling en kostenbesparing) bij elkaar worden opgeteld om te

komen tot de meest relevante programma's. Een activiteit kan zeer relevant zijn en een grote bijdrage leveren aan de duurzaamheid, maar tegelijkertijd niet leiden tot een kosten besparing. Anderzijds zou een activiteit met grote kostenbesparing en een geringe bijdrage aan de duurzaamheid beter kunnen scoren, doordat de punten voor kostenbesparing leiden tot een hogere kwalificatie dan de activiteit met een grotere duurzaamheidsbijdrage. Tot slot ontbreekt het in dit model aan inzicht welk programma de beste prijs/kwaliteitverhouding kent (zie ook paragraaf 3-3).

Ook de onderliggende formats zijn niet altijd even gemakkelijk te lezen. In de meeste formats wordt niet duidelijk gemaakt welke activiteiten nu precies zullen worden uitgevoerd. Ook de doelstellingen voor 2012 staan vaak niet concreet beschreven. De teksten in de formats maken geen duidelijk onderscheid tussen de beoogde resultaten voor de specifieke activiteiten die zullen worden uitgevoerd, de meer algemene resultaten die naar aanleiding van de activiteit zouden kunnen ontstaan en de beoogde resultaten van het programma. Zoals eerder al aangegeven, is de aansluiting tussen de tekst in de formats en de puntentoekenning in het schema niet transparant. In meerdere formats wijkt de beschrijving van neveneffecten en risico's af in verhouding tot de toegekende punten in het schema.

5-3 bijdrage aan programmadoelstellingen

Uit de spreadsheet wordt niet duidelijk op welke wijze de activiteit bijdraagt aan de programmadoelstellingen.

In de spreadsheet zijn activiteiten niet systematisch gekoppeld aan de programmadoelstellingen. Dit is alleen in de onderliggende formats opgenomen.

De begrijpelijkheid van de onderliggende formats is in dit opzicht redelijk. In één oogopslag wordt duidelijk aan welke programmadoelstellingen de activiteit zou moeten bijdragen. Dit is grafisch weergegeven door daar waar dit van toepassing is per programmadoelstelling een beschrijving te geven. Waar geen bijdrage wordt geleverd is ook geen beschrijving opgenomen.

5-4 aansluiting op aspect

In de spreadsheet is onvoldoende aansluiting tussen de activiteit en de mate waarin deze activiteit bijdraagt aan de aspecten duurzaamheid, economische ontwikkeling en/of kostenbesparing.

De informatie in het schema bestaat uit een puntenaantal dat een indicatie geeft in welke mate de activiteit ten opzichte van de andere activiteiten een bijdrage aan de aspecten duurzaamheid, economische ontwikkeling en/of kostenbesparing levert. In dit opzicht kunnen activiteiten wel per aspect met elkaar worden vergeleken. Inhoudelijk ontbreekt het echter aan informatie die duidelijk en logisch aangeeft hoe dat aspect in de genoemde activiteit tot uiting komt.

5-5 toegesneden informatie

De in de spreadsheet opgenomen informatie is onvoldoende toegesneden voor een afgewogen keuze tussen te ondernemen activiteiten.

In het model is geen overbodige informatie opgenomen. De beschikbare informatie is zelfs te beperkt om zonder achtergrondinformatie een afgewogen keuze te kunnen maken over de inzet van de middelen en het opstarten van de activiteiten. Op basis

van alleen een puntenoverzicht zonder enige vorm van een beschrijving wat de activiteit inhoudt en hoe deze feitelijk bijdraagt aan de duurzame ontwikkeling kan geen keuze worden gemaakt. Daardoor zijn de onderliggende formats noodzakelijk om tot een goed begrip van de activiteiten te komen.