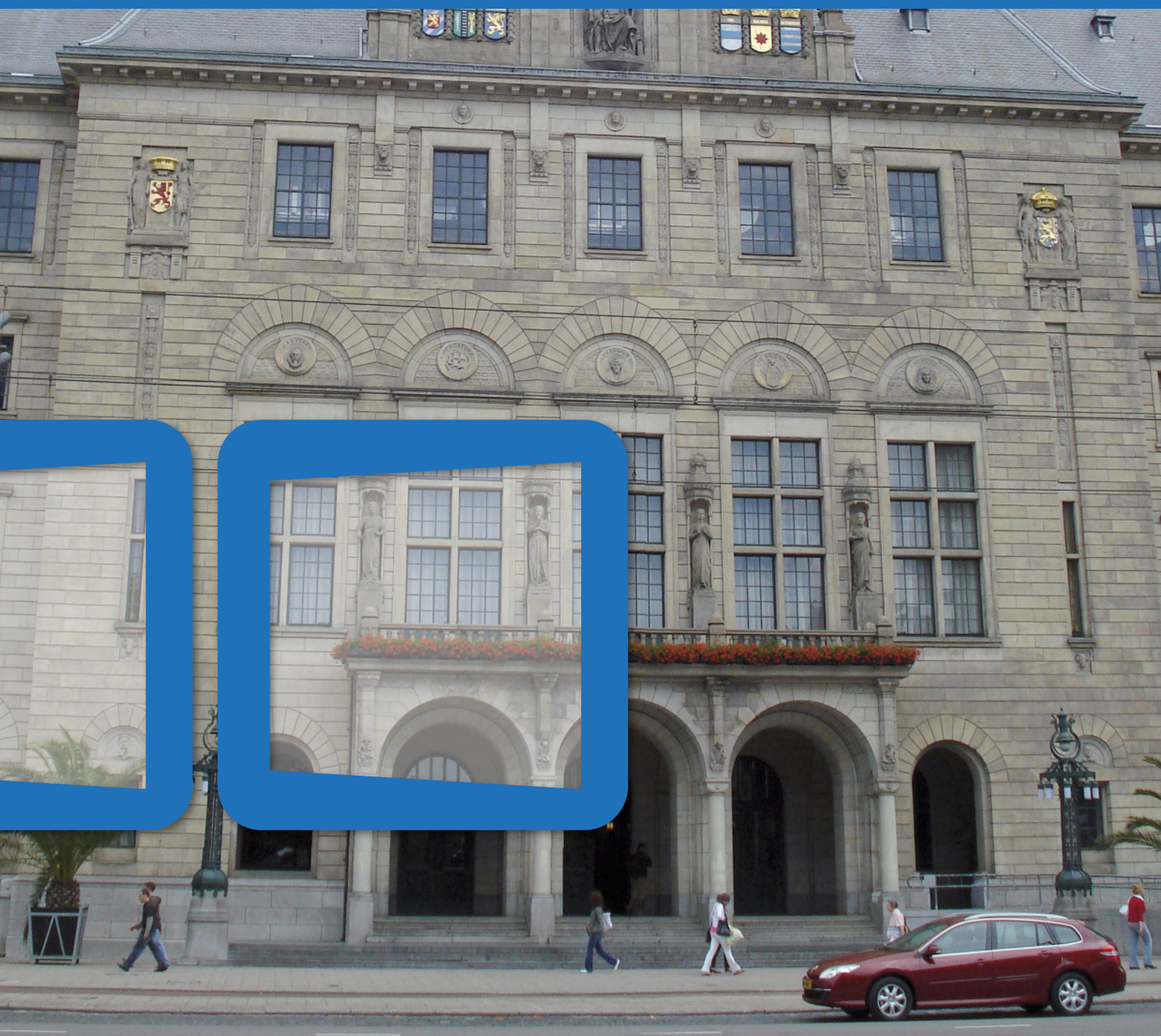


sturen op termijn

*bestuursmodel collegewerkprogramma,
realisatie mijlpalen 2011*

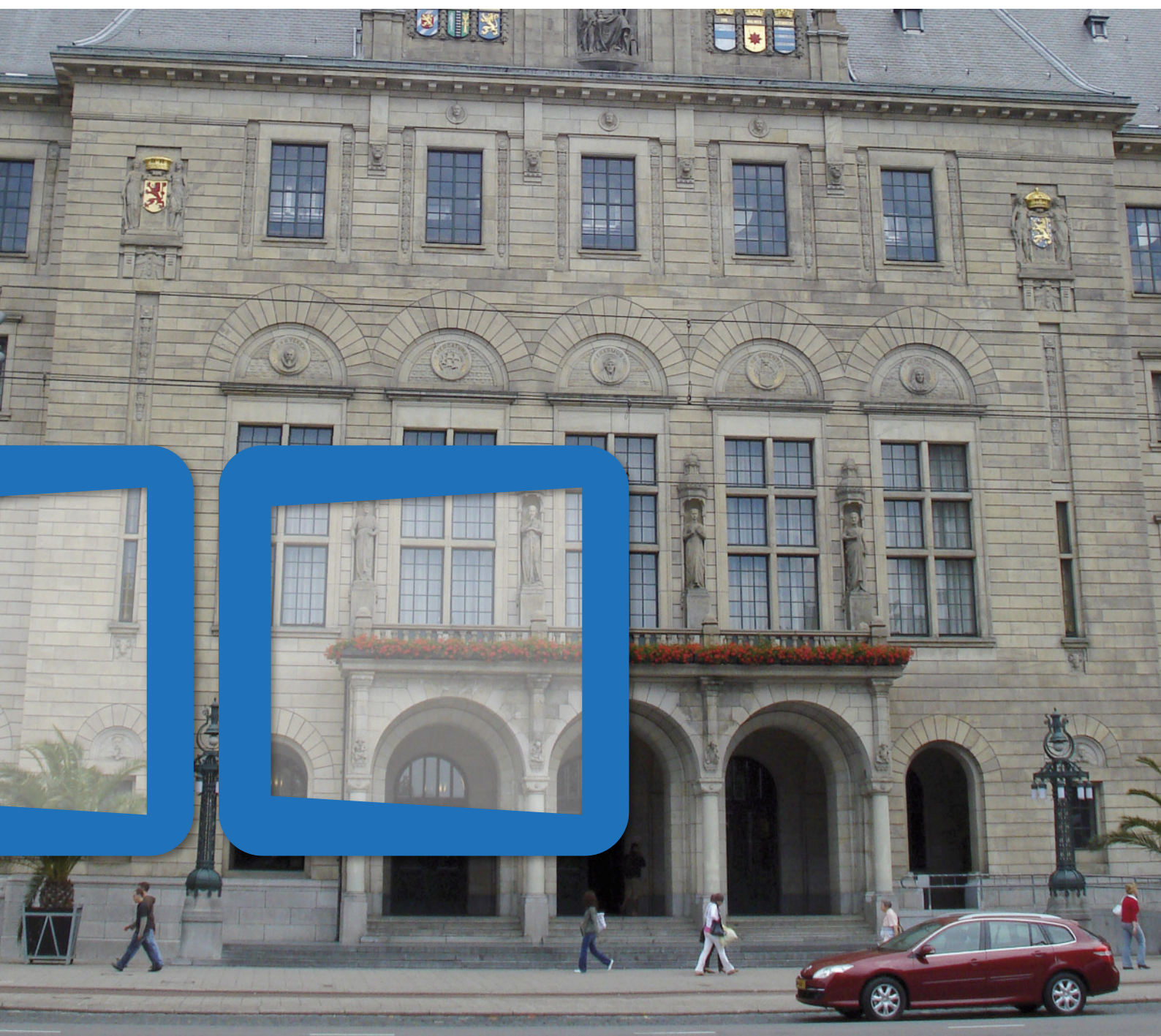


Rekenkamer
ROTTERDAM

sturen op termijn

bestuursmodel collegewerkprogramma,

realisatie mijlpalen 2011



Rekenkamer
ROTTERDAM

voorwoord

Al sinds jaar en dag worden de targets uit het collegewerkprogramma van de gemeente Rotterdam door de rekenkamer gemonitord. Het laten afrekenen op resultaat past dan ook goed in het Rotterdamse bestuursmodel. Zeker wanneer het zichtbaar maken van prestaties kan bijdragen aan het vertrouwen van de burger in zijn bestuursorgaan.

Targets kunnen dan ook niet lichtvaardig worden vastgesteld. Door de programmatische aanpak van het college dreigt het geheel aan targets minder zichtbaar over te komen. Enerzijds is dat door de complexe omgeving waarin de targets gerealiseerd dienen te worden bijna onvermijdelijk. Anderzijds vormen de college targets wel het hart van het politiek-bestuurlijk werkprogramma.

Het onderzoek dat nu op de helft van de collegeperiode heeft plaatsgevonden laat zien dat slechts drie van de 23 targets aantoonbaar “on track” liggen. Dat is weinig, mede gezien de nog relatief korte realisatietijd.

Natuurlijk zal de financieel-economische crisis een rol spelen bij dit minder aansprekende resultaat. Ook kunnen targets van een niet-lineaire beweging alsnog worden gehaald. Toch moet worden opgemerkt dat de scherpste er wat af lijkt te zijn. Dat is naar de mening van de rekenkamer geen goede ontwikkeling. Het sturen op en verantwoorden over targets is een bestuursmodel waar Rotterdam naam mee heeft gemaakt en waar vele publieke organisaties met jaloerse blikken naar kijken. Aanpassingen van het model zijn zeker noodzakelijk, maar gewaakt dient te worden voor het aantasten van de gedachte dat over expliciete voornemens altijd expliciete verantwoording moet worden afgelegd.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer gesproken met vertegenwoordigers van diverse diensten en clusters. Zij is hen erkentelijk voor de medewerking. Het onderzoek werd verricht door een team bestaande uit Shona Dickson, Willem Gordijn, Nicole Kuijpers, Joyce van der Weele en Rolf Willemse (projectleider).

Paul Hofstra
Directeur Rekenkamer Rotterdam

deel 1 bestuurlijke nota

1 inleiding

9	1-1	aanleiding onderzoek
9	1-2	doel- en vraagstelling
9	1-2-1	doelstelling
9	1-2-2	vraagstelling
10	1-3	leeswijzer

2 conclusies en aanbevelingen

11	2-1	hoofdconclusies
11	2-2	toelichting op hoofdconclusies
15	2-3	aanbevelingen

3 reactie en nawoord

17	3-1	inleiding
17	3-2	reactie B en W algemeen en nawoord
17	3-2-1	reactie B en W
20	3-2-2	nawoord rekenkamer

deel 2 nota van bevindingen

1 inleiding

25	1-1	aanleiding onderzoek
26	1-2	doel- en vraagstelling
26	1-2-1	doelstelling
26	1-2-2	vraagstelling
26	1-3	leeswijzer

2 verantwoording en realisatie mijlpalen 2011

27	2-1	inleiding
28	2-2	relevantie, controleerbaarheid en juistheid verantwoording
28	2-2-1	vooraf
29	2-2-2	algemeen beeld
29	2-2-3	relevantie
29	2-2-4	controleerbaarheid
30	2-2-5	juistheid
30	2-3	behaalde resultaten 2011
30	2-3-1	mijlpalen 2011
32	2-3-2	toelichting bij niet behaalde mijlpalen

3 toepassing Rotterdams bestuursmodel

35	3-1	inleiding
36	3-2	borging door college
36	3-2-1	het bestuursmodel
37	3-2-2	borging bestuursmodel in uitwerking CWP en

37	3-2-3	toepassing bestuursmodel in sturing college
39	3-2-4	toepassing bestuursmodel in verantwoordingssystematiek
41	3-3	beleidsontwerp college targets
41	3-3-1	vooraf
41	3-3-2	aanwezigheid beleidshypothese
42	3-3-3	kwaliteit beleidshypothese
44	3-3-4	informatiesystemen
44	3-4	monitoring en (bij)sturing
44	3-4-1	vooraf
45	3-4-2	monitoring
47	3-4-3	(bij)sturing
49	3-5	verantwoording

deel 3 bijlagen

53	bijlage 1	onderzoeksverantwoording
56	bijlage 2	realisatie mijlpalen en toelichting
60	bijlage 3	normenkader
63	bijlage 4	bevindingen per casus
64	bijlage 5	reactie college bevindingen targets en nawoord
71	bijlage 6	geraadpleegde en geïnterviewde personen
72	bijlage 7	geraadpleegde bronnen
74	bijlage 8	lijst met afkortingen

bestuurlijke nota

1 inleiding

1-1 aanleiding onderzoek

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

Aan het eind van de vorige collegeperiode heeft de rekenkamer een zogenoemde round table georganiseerd waarin college, raad en ambtelijke top zich hebben gebogen over het resultaatgerichte bestuursmodel in Rotterdam. Naar aanleiding hiervan is de rekenkamer gekomen met de notitie 'resultaatgericht bestuur, een stap verder' waarin een nieuw resultaatgericht bestuursmodel is uitgewerkt. In dit rapport wordt in dit verband gesproken over 'het Rotterdams bestuursmodel'. In een reactie op de notitie gaf het college aan het bestuursmodel te gaan gebruiken als richtsnoer bij de verdere ontwikkeling van resultaatgericht bestuur.

Dit rapport is een verslag van een onderzoek naar de toepassing van het nieuwe bestuursmodel en de verantwoording over de collegedoelen. Meer concreet richt het zich op de wijze waarop het nieuwe bestuursmodel is ingebed in de gemeentelijke organisatie en het behalen van de mijlpalen 2011 die zijn geformuleerd in het definitieboekje.

1-2 doel- en vraagstelling

1-2-1 doelstelling

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

1-2-2 vraagstelling

De centrale onderzoeksvragen in dit onderzoek zijn als volgt:

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

1-3 leeswijzer

Ten behoeve van het onderzoek zijn aanvullend aan de analyse van de in het jaarverslag 2011 verantwoorde resultaten, vier collegetargets nader onderzocht. Het betreft:

- target 1 – betere onderwijsresultaten;
- targets 3a en 3b – uitstroom bijstand bevorderen, activering bijstandsgerechtigden;
- target 14 – geluidshinder verminderen;
- targets 18 en 21 – selectieve uitstroom gezinnen, hoger opgeleiden en hogere inkomens (hele stad en Zuid) verminderen.

Waar in de bestuurlijke nota gerept wordt over ‘vier nader onderzochte collegetargets/targets’, worden deze vier targets bedoeld.

In de nota van bevindingen staan de resultaten van het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies en aanbevelingen in de voorliggende bestuurlijke nota. In de bestuurlijke nota wordt antwoord gegeven op de deelvragen en centrale vragen van het onderzoek. Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.

2 conclusies en aanbevelingen

2-1 hoofdconclusies

- 1 Het college heeft zich over 19 van de 23 targets verantwoord in het jaarverslag 2011. Van bijna de helft van de collegetargets uit het collegewerkprogramma is niet bekend of het college op koers ligt omdat voor 11 van de 23 targets het resultaat over 2011 niet is vast te stellen.
- 2 Van de 12 targets waarvan het resultaat over 2011 is vast te stellen, is van slechts een kwart de mijlpaal voor 2011 gerealiseerd.
- 3 Daar waar mijlpalen niet zijn gerealiseerd, ontbreekt bij meer dan de helft een adequate toelichting van het college, waarin oorzaken voor het niet halen van de mijlpaal worden beschreven, welke wijzigingen in inspanningen nodig zijn en welke consequenties het voor de collegetarget in 2014 heeft.
- 4 Het college geeft weinig prioriteit aan bestuurlijke sturing op de mijlpalen van de collegetargets.
 - a Het Rotterdams bestuursmodel is een waarborg voor het bestuurlijk sturen op de mijlpalen. Echter, het college heeft formeel niet geborgd dat de werkwijze uit het Rotterdams bestuursmodel ook wordt toegepast binnen de gemeentelijke organisatie.
 - b Hierdoor worden bepaalde noodzakelijke principes als systematische onderbouwing van de inspanningen en monitoring niet altijd gevolgd.
 - c Het sturen op collegetargets maakt onderdeel uit van programmasturing op de middellange termijn. Het college stuurt nog niet volledig op effecten op de lange termijn.
 - d Op ambtelijk niveau wordt wel voor een deel volgens de principes van het bestuursmodel gewerkt.
- 5 De lage prioriteit die het college geeft aan de bestuurlijke sturing op mijlpalen leidt ertoe dat de mijlpalen en collegetargets in het jaarverslag niet bij elkaar en volledig worden verantwoord. Dit bemoeilijkt de discussie met de raad over de voortgang van het collegewerkprogramma, de daartoe geleverde inspanningen en geboekte resultaten en de noodzaak van eventuele beleidsaanpassingen.

2-2 toelichting op hoofdconclusies

- 1 Het college heeft zich over 19 van de 23 targets verantwoord in het jaarverslag 2011. Van bijna de helft van de collegetargets uit het collegewerkprogramma is niet bekend of het college op koers ligt omdat voor 11 van de 23 targets het resultaat over 2011 niet is vast te stellen.
 - In het jaarverslag legt het college over vier targets geen verantwoording af.¹
 - Van twee targets is de verantwoording niet relevant.

¹ Zie bijlage 2 van de nota van bevindingen waarin de realisaties per collegetarget zijn aangegeven en toegelicht.

- Voor vijf targets geldt dat het verantwoordingscijfer niet controleerbaar is. In twee gevallen is dat vanwege een te late aanlevering van het resultaat door de diensten en in drie andere vanwege onbetrouwbare gegevens.
- 2 *Van de 12 targets waarvan het resultaat over 2011 is vast te stellen, is van slechts een kwart de mijlpaal voor 2011 gerealiseerd.*
- Van drie targets is de mijlpaal 2011 gehaald. Het betreft target 1 'beter presteren', target 8 'vrijwilligerswerk' en target 19 'woontevredenheid'.
 - Van twee targets is de mijlpaal grotendeels gehaald, namelijk target 3a 'uitstroom bijstand' en target 10 'investeringsprojecten RIA'.
 - Van zeven targets is de mijlpaal niet gehaald, waaronder target 2 'terugdringen schooluitval' en targets 18 en 21 'behoud gezinnen, hogere inkomens en hoger opgeleiden'.²
- 3 *Daar waar mijlpalen niet zijn gerealiseerd, ontbreekt bij meer dan de helft een adequate toelichting van het college, waarin oorzaken voor het niet halen van de mijlpaal worden beschreven, welke wijzigingen in inspanningen nodig zijn en welke consequenties het voor de college-target in 2014 heeft.*
- Er zijn tien college-targets, waarvan de realisatiecijfers van het college over 2011 achterblijven bij de mijlpalen.
 - In zes gevallen geeft het college geen toelichting op oorzaken voor het niet halen van de mijlpaal, laat staan een verantwoording over hoe het college denkt de doelstelling aan het einde van de periode alsnog te halen.
 - De economische crisis heeft gezorgd voor budgettaire druk, zo ook bij college-targets. Het college heeft zich over de invloed van de daaruit voortvloeiende bezuinigingen op de college-targets niet altijd transparant verantwoord.
 - Voor de college-target om de selectieve uitstroom uit de stad te verminderen (18/21) geldt bijvoorbeeld dat door de crisis grote druk is ontstaan op de belangrijkste noodzakelijke inspanningen, namelijk 'het bouwen van 3.000 woningen voor gezinnen' en 'het opknappen van 5.000 woningen'. In het jaarverslag is alleen verantwoord dat het college een deel van de mijlpaal niet heeft gehaald. Er is geen toelichting gegeven waarom deze niet is gehaald. Ook is er geen toelichting hoe het college denkt de inspanningen alsnog te realiseren en de college-target aan het einde van de periode te gaan halen. Aangezien de te leveren inspanningen ver achterlopen en de mijlpaal 2011 voor een deel een verslechtering is ten opzichte van de Ausgangssituatie 2009, acht de rekenkamer realisatie van de target in 2014 onwaarschijnlijk.
 - Over de college-target om de geluidshinder terug te brengen, verantwoordt het college zich overigens wel transparant. Zo worden minder wegen opgeknapt, omdat er door de crisis veel minder geld beschikbaar is. De noodzakelijke inspanning van 'het aanleggen van stil asfalt' staat daardoor onder druk. Dit geeft het college aan in het jaarverslag. Het voegt daaraan toe dat het waarschijnlijk is dat de desbetreffende target deze collegeperiode niet helemaal zal worden gehaald.

² Zie bijlage 2 van de nota van bevindingen waarin de realisaties per college-target zijn aangegeven en toegelicht.

- 4 Het college geeft weinig prioriteit aan bestuurlijke sturing op de mijlpalen van de collegetargets.
- a *Het Rotterdams bestuursmodel is een waarborg voor het bestuurlijk sturen op de mijlpalen. Echter, het college heeft formeel niet geborgd dat de werkwijze uit het Rotterdams bestuursmodel ook wordt toegepast binnen de gemeentelijke organisatie.*
 - Het Rotterdams bestuursmodel gaat uit van collegetargets waarmee het college binnen de collegeperiode maatschappelijke effecten realiseert. Hiertoe dient de gemeente inspanningen te plegen die resulteren in concrete prestaties, welke weer worden geacht bij te dragen aan de beoogde effecten. Het college dient zich er regelmatig van te vergewissen dat de concrete prestaties worden geleverd en bijdragen aan de effecten. Tussentijds sturen op mijlpalen is hiervan onderdeel.
 - Er is ten behoeve van de diensten/clusters geen circulaire opgesteld die de spelregels en principes van het bestuursmodel introduceert en uitlegt.
 - Het door de Bestuursdienst voorgeschreven format voor de verantwoording in het jaarverslag dwingt niet af dat conform het bestuursmodel verantwoord wordt. Zo wordt er niet gevraagd de relatie tussen de geleverde inspanningen en de gerealiseerde effecten te onderbouwen.
 - Ten behoeve van het jaarverslag 2011 hebben diensten het voorgeschreven format bij het merendeel van de targets niet of niet volledig gehanteerd.
 - Een voortvarende invoering en toepassing van het bestuursmodel had kunnen voorkomen dat momenteel van bijna de helft van de mijlpalen het resultaat niet is vast te stellen.
 - In vorige collegeperiodes waarin is gewerkt met een collegewerkprogramma is door de rekenkamer ook steeds gewezen op de tijdigheid, juistheid en controleerbaarheid van resultaten. De betreffende colleges hebben daarop steeds verbeterlagen georganiseerd om tot een adequate verantwoording te komen. Het is opvallend dat deze verbeterlagen geen blijvend beslag hebben gekregen in de gemeentelijke organisatie. Er is namelijk weer een aanzienlijk aantal niet vast te stellen resultaten.
 - b *Hierdoor worden bepaalde noodzakelijke principes als systematische onderbouwing van de inspanningen, monitoring en bijsturing niet altijd gevolgd.*
 - In het collegewerkprogramma en definitieboekje is (vrijwel) geen onderbouwing gegeven waarom het college verwacht dat gekozen inspanningen leiden tot realisatie van de collegetargets.
 - Meestal blijkt dit wel uit de afzonderlijke beleidsprogramma's. Over het algemeen liggen aan de collegetargets logische en aannemelijke inspanningen ten grondslag. Echter, het ontbreekt veelal aan een kwantitatieve en realistische onderbouwing.
 - De betrouwbaarheid van de informatie over de voor de collegetargets geleverde inspanningen, wordt niet systematisch beoordeeld.
 - In het geval van de nader onderzochte collegetargets geluidshinder en selectieve migratie is systematische voortgangsinformatie onvoldoende gewaarborgd.
 - Wanneer een target niet wordt gehaald (of dat dreigt te gebeuren), vindt over het algemeen bestuurlijke sturing plaats, in de vorm van bijvoorbeeld verzoeken van wethouders om nadere analyses of alternatieve inspanningen. In de drie van de vier nader onderzochte casussen zijn de inspanningen om de targets te realiseren echter niet gewijzigd, ook al zijn mijlpalen niet gehaald.

- c *Het sturen op collegetargets maakt onderdeel uit van programmasturing op de middellange termijn. Het college stuurt nog niet volledig op effecten op de lange termijn.*
- De collegetargets zijn allemaal meetbare effectdoelstellingen voor de middellange termijn (tot 2014).
 - De collegetargets maken, vaak samen met andere effectdoelstellingen, onderdeel uit van een breder programma. Verreweg de meeste van deze programma's hebben ook een doorlooptijd tot 2014.
 - De verantwoordelijk wethouder Financiën heeft de rekenkamer laten weten dat wethouders vooral op de realisatie van beleidsprogramma's sturen. Sturing op collegetargets is onderdeel van het sturen op overkoepelende beleidsprogramma's.
 - Sommige programma's bevatten ook doelstellingen voor een langere termijn dan de collegetargets (Beter presteren; Duurzaam). Het uitvoeringsprogramma Wonen 2011-2014 vloeit voort uit een visie op de lange termijn (zoals de Stadsvisie 2030 op de ruimtelijke ontwikkeling). In deze voorbeelden is er een koppeling gelegd tussen te plegen inspanningen op de korte termijn en de te realiseren effecten op de middellange en lange termijn. Daarmee is er een basis om door veranderingen in inspanningen, al dan niet bepaalde effecten te realiseren. Wel ontbreekt nog steeds een overkoepelende langetermijnvisie over het gehele gemeentelijk werkterrein.
 - Wat betreft de langetermijnsturing heeft de rekenkamer niet waargenomen dat wethouders zichtbaar gebruik maken van informatie uit de verschillende beschikbare indexen om (bij) te sturen (wat betreft de niet specifiek daarop geformuleerde doelstellingen). Waargenomen bijsturing vindt plaats in het kader van het beleidsprogramma (middellange termijn), of op basis van incidentele informatie over inspanningen (korte termijn).
- d *Op ambtelijk niveau wordt wel voor een deel wel volgens de principes van het bestuursmodel gewerkt.*
- Aan de vier nader onderzochte targets ligt een beleidshypothese ten grondslag waarin effecten, doelen en inspanningen aan elkaar zijn gerelateerd.
 - Een van de onderzochte targets (3a/b) heeft ook een kwantitatieve en realistische onderbouwing, waaruit blijkt dat de inspanningen moeten kunnen leiden tot de beoogde effecten.
 - Aan de vier onderzochte collegetargets ligt een informatiesysteem ten grondslag dat betrouwbare informatie over de collegetargets genereert. Uitzondering is target 3b (activering bijstandsgerechtigden) waarbij het systeem onbetrouwbaar is.
 - Voor de vier onderzochte collegetargets stellen de verantwoordelijke diensten zich tussentijds op de hoogte van de voortgang van de prestaties en de collegetarget, zij het in verschillende frequenties en vormen. De voortgang op 3b is gebaseerd op onbetrouwbare cijfers.
- 5 *De lage prioriteit die het college geeft aan de bestuurlijke sturing op mijlpalen leidt ertoe dat de mijlpalen en collegetargets in het jaarverslag niet bij elkaar en volledig worden verantwoord. Dit bemoeilijkt de discussie met de raad over de voortgang van het collegewerkprogramma, de daartoe geleverde inspanningen en geboekte resultaten en de noodzaak van eventuele beleidsaanpassingen.*
- Er is geen afzonderlijke verantwoording van de voortgang van het collegewerkprogramma.

- Verantwoording over de collegetargets en bijbehorende inspanningen gebeurt namelijk versnipperd: via de reguliere planning en control in bestuursrapportages en jaarverslag, maar ook via bijvoorbeeld voortgangrapportages van programma's of afzonderlijke brieven.
- In bestuursrapportages informeert het college de raad niet systematisch, zo blijkt uit de vier nader onderzochte targets. In het jaarverslag 2011 wordt bij twee van de vier nader onderzochte targets geen volledige toelichting op de realisatiecijfers gegeven.
- De verantwoording via het jaarverslag is onoverzichtelijk, in die zin dat de targets verspreid over de verschillende beleidsterreinen in het jaarverslag zijn opgenomen, als er al over wordt verantwoord.
- Het jaarverslag 2011 maakt bovendien nauwelijks transparant welke inspanningen volgens het college hebben bijgedragen aan de gerealiseerde effecten. Wanneer mijlpalen niet zijn gerealiseerd, ontbreekt vaak een toelichting (zie conclusie 3). Ook ontbreekt veelal een uitleg welke inspanningen het college gaat aanpassen om de collegetargets te kunnen realiseren.
- Door het ontbreken van één systematisch overzicht van de voortgang van alle collegetargets en de bijbehorende inspanningen, is het voor de raad niet goed mogelijk om de voortgang van de targets in samenhang te beoordelen.

2-3 aanbevelingen

Bij de formulering van de aanbevelingen is de rekenkamer uitgegaan van de oorspronkelijke bedoeling van de collegetargets uit het collegewerkprogramma, namelijk dat daarmee bestuurlijke prioriteiten worden gelegd. Ook gaan wij uit van de oorspronkelijke bedoeling van het Rotterdamse bestuursmodel, wat ook door het college is onderschreven. Achterliggende gedachte bij de aanbevelingen is dat het college recht doet aan deze bedoelingen. De rekenkamer constateert overigens dat er ambtelijk voldoende basis is voor het verder doorvoeren van het bestuursmodel (conclusie 4d). Dit bijeengenomen, komt de rekenkamer tot de volgende aanbevelingen:

- 1 Stel alsnog een circulaire op voor het ambtelijk apparaat met daarin een toelichting op de principes en werking van het bestuursmodel. In de circulaire moet ten minste aandacht worden besteed aan het belang van:
 - een uitgewerkte en onderbouwde beleidshypothese;
 - onderbouwing van relaties tussen doelen, resultaten, inspanningen en effecten;
 - de inrichting van of aansluiting bij een adequaat informatiesysteem;
 - monitoring op behaalde resultaten, geleverde inspanningen en effecten;
 - verantwoording afleggen over voortgang inspanningen en effecten;
 - onderzoek naar de bijdrage van inspanningen aan effecten;
 - analyse van sturingsmogelijkheden bij negatieve trend(s);
 - het gebruik van de verschillende beschikbare indexen bij onderzoek en analyse.
 Verwerk deze punten in het verantwoordingsformat voor de diensten, zodat de uiteindelijke verantwoordingen inzicht geven in de relatie tussen de geleverde inspanningen en de realisatie van de targets.
- 2 Zorg voor één integrale verantwoording van het collegewerkprogramma (hetzij als onderdeel van het jaarverslag, hetzij los daarvan), opdat de verantwoording desgewenst integraal en transparant plaats kan vinden in een apart debat met de gemeenteraad.

- 3 Neem in de desbetreffende integrale verantwoording het volgende op:
 - een uitleg van de relatie tussen de gepleegde inspanningen, de geboekte resultaten en gerealiseerde effecten;
 - een uitleg waarom bepaalde effecten al dan niet zijn gerealiseerd;
 - eventuele aanpassingen in het beleid die moeten leiden tot realisatie van de collegetargets.Stel de raad expliciet in de gelegenheid daarover het debat aan te gaan.
- 4 Tijdens een collegeperiode kunnen zich onverwachte ontwikkelingen voordoen. De economische crisis en de grote bezuinigingsopgave zijn daar voorbeelden van. Besteed in de verantwoording aandacht aan de invloed van dergelijke ontwikkelingen en wees transparant over de mogelijke gevolgen voor de haalbaarheid van de collegetargets en de te plegen inspanningen.
- 5 Stel een langetermijnvisie voor het gehele werkterrein van de gemeente op. Maak bij het sturen op langetermijneffecten in deze visie gebruik van de verschillende indexen die de gemeente heeft.

3 reactie en nawoord

3-1 inleiding

De reactie van B en W is hierna integraal opgenomen. Zij bestaat feitelijk uit twee delen: een algemene reactie en een reactie bij afzonderlijke targets. Aangezien het bij het laatste ook opmerkingen van feitelijke aard betreft en ten behoeve van de overzichtelijkheid, is ervoor gekozen om de reactie van B en W in twee delen weer te geven, elk voorzien van een nawoord van de rekenkamer. De reactie wat betreft de afzonderlijke colleegetargets en het nawoord van de rekenkamer daarop, is opgenomen in bijlage 5.

3-2 reactie B en W algemeen en nawoord

3-2-1 reactie B en W

Wij hebben kennisgenomen van het rapport van de Rekenkamer dat mede is gebaseerd op door ons ingesteld onderzoek van de ASR naar de verantwoordingsinformatie in het jaarverslag 2011.

Veel targets liggen niet op schema. De context waarin ze moeten worden bereikt, is veranderd. In 2010 was het beeld dat we langzaam uit een crisis zouden komen. Nu blijken we nog midden in de crisis te zitten en hebben verschillende ontwikkelingen geleid tot bezuinigingen met gevolgen voor onze ambities.

Het gaat echter niet alleen om deze context. Ook de rol en positie van de overheid is aan het veranderen. Steeds meer is een overheid nodig die de kracht van de stad en de initiatieven van maatschappelijke partners serieus neemt en probeert te accommoderen. In programma's worden samen met andere partners plannen gemaakt om die gebiedsgericht en in de 'frontlijn' tot uitvoering te brengen. Ons is steeds duidelijker geworden dat de traditionele targetsturing hier niet goed meer bij past. De politieke verantwoording strikt gericht op het bereiken van de targets is te beperkt. Zodoende is een omslag gaande in het resultaatgericht bestuur: van het sturen op tientallen targets op het niveau van gemeentelijke activiteiten of resultaten, naar het sturen op effecten met een wijkprofiel en een onderliggend samenstel van inspanningen van de gemeente en andere partijen.

Er zijn de afgelopen jaren grote stappen gezet in het samen optrekken met andere organisaties om bepaalde doelen te bereiken met gezamenlijke inspanningen. Denk aan de programma's en samenwerkingsverbanden zoals 'Beter presteren', Economie en arbeidsmarkt', Duurzaamheid, de Verkeersonderneming, etc... . Daarbij doen we daar waar nodig en mogelijk een groter beroep op zelfredzaamheid van burgers en accommoderen we organisaties en instellingen. Ons beeld is dat er daarmee voor de stad belangrijke slagen zijn gemaakt met het resultaatgericht bestuur, maar komen we in de knel met de traditionele sturing op targets, bestaande uit verantwoordingsmechanismen en de formele lijnen van het Rotterdams bestuursmodel van de Rekenkamer.

Voor het resultaatgericht bestuur geldt nu:

- 1 steeds meer stellen we samen met andere betrokken organisaties doelen. De collegetarget is in een aantal gevallen deel uit gaan maken van een groter geheel van doelstellingen. In de samenwerking met andere partijen past het dan niet altijd meer om als gemeente de inzet al bepaald te hebben.
- 2 steeds meer wordt in afzonderlijke programma's en plannen uitgewerkt welke gemeentelijke inspanningen en niet-gemeentelijke inspanningen bij moeten dragen aan het bereiken van de gestelde doelen.
- 3 effecten bereiken kost tijd. Het resultaat van gezamenlijke inspanning is daarmee niet snel af te lezen uit monitoring van effecten, die ook minder vaak gemeten worden
- 4 het kost tijd om de monitoring van effecten goed vorm te geven. Deze collegeperiode is gestart met een paar targets op effectniveau op andere terreinen dan waar we al jaren bezig zijn. Met het wijkprofiel zal betrouwbaarheid en controleerbaarheid van resultaten geen onderwerp meer zijn, zoals dat nu het geval is bij de veiligheidsindex en sociale index.
- 5 gemonitorde effecten vragen goede interpretatie en bijsturing, bij voorkeur ook met andere betrokken, niet gemeentelijke partijen. Dat kost tijd en dan komen we wel eens in de knel met de planning van jaarverslaglegging en bestuursrapportages. De raad ontvangt dan de uitgebreide rapportage over verschillende programma's en werkterreinen waarvan targets een onderdeel uitmaken, maar dat past niet zo uitgebreid in de informatievoorziening van de P&C cyclus.

De inzet die in het collegewerkprogramma is gegeven, heeft vaak nadere uitwerking gekregen in verschillende programma's en plannen. Het op 8 maart jl. verstrekte overzicht van welke inspanningen bijdragen aan de targets is daar een uittreksel van. Het definitieboekje gaf eind 2010 een eerste beeld, maar is niet de plek om goed inzicht te geven in welke inspanningen bijdragen aan de doelstellingen. De verwachting is ook dat met een uitgewerkt wijkprofiel dat bestaat uit samengestelde indexscores en door een in onderzoek en statistiek gespecialiseerd onderdeel van de organisatie wordt beheerd, een definitieboekje minder van belang zal zijn. Het gaat nu en in de toekomst meer om de vraag of is voorzien in een effectieve (en efficiënte) set van inspanningen van de gemeente en derden om de gestelde doelen te bereiken en of daar goed op wordt bijgestuurd.

Voor de bijsturing volstaat alleen rapporteren via de P&C cyclus ook niet meer. In het verleden kon in de P&C cyclus goed redelijk kort en bondig gerapporteerd worden over de vele targets op het niveau van inspanningen. Nu vragen indexscores en andere effectmetingen meer interpretatie en analyse, omdat het resultaat beïnvloed wordt door vele inspanningen van de gemeente en derden en natuurlijk exogene factoren. Ook is de frequentie van meten minder, waardoor er bij bestuursrapportages vaak geen meetbare voortgang te melden is.

Dat leidt nu tot versnippering van informatievoorziening over de feitelijke voortgang van het collegewerkprogramma en haar 23 targets op effectniveau. In onze ogen hoort basisinformatie over voortgang van al het gemeentelijk beleid, met extra aandacht voor prioriteiten, in de P&C cyclus. Informatievoorziening over voortgang van effecten, met verklaring bij onvoldoende voortgang en eventuele verandering in de inzet van inspanningen, komt bij veel targets eerst aan de orde in uitgebreide rapportages over het desbetreffende programma of werkvelden en kan daarna in de eerstvolgende P&C-rapportage verwerkt worden. Dat laatste behoeft verbetering, zoals de Rekenkamer terecht opmerkt en zal worden verbeterd door een duidelijke richtlijn in de circulaire

die hiervoor uitgaat en met het geven van overzicht in het inleidende hoofdstuk. De basisinformatievoorziening in de P&C cyclus voor het hele gemeentelijke werkteerrein wordt verbeterd met meer informatie over prestatie-indicatoren en kengetallen en de verschillende verantwoordelijkheden en kaders die in het beleidsveld een rol spelen. Naast deze hoofdstroom van informatie wordt dieper op de voortgang ingegaan in verschillende programmarapportages, rapportages over de resultaten van het wijkprofiel (de verschillende indexscores) en doorlichting van beleidsvelden.

Resultaatgericht bestuur ontwikkelt zich zodoende niet helemaal langs de formele lijnen van het Rotterdams bestuursmodel van de Rekenkamer waar de collegetargets en bijbehorende inspanningen met een definitieboekje uitgangspunt zijn. Resultaatgericht bestuur ontwikkelt zich breder, met het werken met een verscheidenheid aan inspanningen aan een palet van doelstellingen. Verbetering in deze ontwikkeling zoeken wij dan ook meer in het verbeteren van de werkwijze bij het sturen op programma's. Dat gebeurt onder meer met een Rotterdamse standaard voor programmasturing en opleiding. Veel van de door de Rekenkamer genoemde elementen bij de aanbevelingen gebruiken wij daarvoor graag. Daarmee willen we de onderbouwing van de relatie tussen inspanningen en doelen verbeteren en de bijsturing aan de hand van mijlpalen voor te leveren inspanningen en doelen. Verbetering van de circulaire die de informatievoorziening in de P&C cyclus regelt is voor resultaatgericht bestuur ontoereikend. Verbetering van het definitieboekje zal bij een uitontwikkeld wijkprofiel een minder belangrijke of misschien wel geen rol zal gaan spelen.

De uitleg van de relatie tussen inspanningen en doelen nemen we niet op in de verantwoording in de P&C cyclus of in het definitieboekje. Dat is nu vaak al goed verwoord in beleids- en programmaplannen.

Met ons beeld van resultaatgericht bestuur en de ontwikkeling daarin denken wij voldoende reactie te hebben gegeven op de bevindingen van de Rekenkamer. Een paar bevindingen en aanbevelingen vragen nog specifieke reactie en dat geldt ook voor bevindingen ten aanzien van een aantal targets.

De bevindingen van de Rekenkamer komen deels voort uit onderzoek van de ASR naar de betrouwbaarheid van de verantwoording van het jaarverslag, waarop al actie is ondernomen. Na oplevering van dat onderzoek is de jaarverslaglegging bijgewerkt en aan de Rekenkamer ter beschikking gesteld, zodat het weinig zinvol is om het ASR-rapport afzonderlijk toe te sturen en te behandelen.

Algemeen

De Rekenkamer beveelt wederom aan een overkoepelende langetermijnvisie op te stellen. Zoals bij brief van 12 oktober 2010 is aangegeven werken wij hard aan uitvoering van beleid samen met partners in de stad. Bovendien past een alomvattende visie niet bij een overheid die de kracht van de stad en de initiatieven van maatschappelijke partners serieus neemt en die probeert te accommoderen.

Het rekenkamer rapport maakt duidelijk dat niet alle verwachte informatie over de voortgang van de targets beschikbaar was voor het jaarverslag, wat we door de uitloop in de planning voor een groot deel hebben kunnen herstellen, maar waardoor de tijd ontbrak om de informatie te verifiëren. Zoals aangegeven vinden wij dat er teveel accent ligt op de politieke verantwoording op dit punt. Desondanks blijven we werken aan een transparante informatievoorziening. Wij betreuren dat op een aantal punten volgens de rekenkamer geen betrouwbare voortgangsinformatie geleverd wordt. Daar

waar terecht vraagtekens zijn geplaatst bij betrouwbare voortgangsinformatie hebben wij reeds maatregelen genomen of nemen wij maatregelen. Hieronder reageren wij per target. (zie daarvoor paragraaf 3-3 (toevoeging rekenkamer)).

3-2-2 nawoord rekenkamer

De rekenkamer dankt het college voor zijn reactie. Hierin stelt het dat onder meer vanwege een veranderende rol en positie van de overheid, toenemende samenwerking met partners en uitvoering in de frontlijn, 'traditionele targetsturing hier niet meer goed bij past'. Door bijvoorbeeld programma's en samenwerkingsverbanden en het accommoderen van organisaties en instellingen 'komen we in de knel met de traditionele sturing op targets'. Even verderop stelt het college over de targets dat in het rapport 'te veel accent ligt op de politieke verantwoording op dit punt'.

Deze uitspraken bevestigen de conclusie van de rekenkamer dat het sturen op de mijlpalen bij de targets bestuurlijk weinig prioriteit heeft en dat het onderdeel is gaan uitmaken van een bredere programmasturing. Daarbij heeft zij voorbeelden gevonden waarbij nagestreefde effecten op de lange termijn, zijn gekoppeld aan effectdoelstellingen op de middellange termijn en inspanningen op de korte termijn (zoals in het programma 'Beter Presteren' en het uitvoeringsprogramma 'Wonen'). Hiermee kan door middel van eventuele aanpassingen van de inspanningen getracht worden de realisatie van effectdoelstellingen dichterbij te brengen. In die zin zijn er goede voorbeelden van resultaatgericht bestuur, waaruit blijkt dat er voor een deel in de geest van het zogenoemde Rotterdamse bestuursmodel (zoals dat op 16 december 2010 door de raad is omarmd) wordt gehandeld.

Aan de andere kant zouden de vierjaarlijkse effecttargets van het collegewerkprogramma de komende jaren integraal onderdeel uit dienen te blijven maken van het sturen op resultaten. Aan het begin van de collegeperiode zijn de 23 targets immers gepresenteerd als de doelstellingen waarover het college zich jaarlijks gaat verantwoorden en waarover het zich aan het eind van de periode laat afrekenen. De college targets zijn in die zin een waarborg dat er een integrale politiek-bestuurlijke discussie kan plaatsvinden over de effecten die het college al dan niet weet te realiseren. Met de huidige stand van zaken en de collegereactie dreigt dit naar de achtergrond te verdwijnen. In plaats daarvan vinden discussies over gerealiseerde doelen en effecten plaats in het kader van afzonderlijke programma's. Het debat over de voortgang van het collegewerkprogramma wordt daardoor alleen nog maar versnipperd gevoerd.

In zijn reactie reageert het college op het feit dat veel targets niet op schema liggen. Volgens het college is de context waarin de college targets moeten worden bereikt veranderd. Het schrijft daarover: 'In 2010 was het beeld dat we langzaam uit een crisis zouden komen. Nu blijken we nog midden in de crisis te zitten en hebben verschillende ontwikkelingen geleid tot bezuinigingen met gevolg voor onze ambities'. De rekenkamer heeft hier begrip voor, maar bevreemdt het wel dat het college dit niet in het jaarverslag 2011 heeft opgenomen (zie hierbij de toelichting bij hoofdconclusie 3).

Daarnaast wijst het college ook nog op de toenemende samenwerking met andere partijen en de gevolgen daarvan voor de formulering van eigen doelen en te plegen inspanningen. Doelen worden steeds meer samen met andere organisaties geformuleerd en ook niet-gemeentelijke organisaties leveren inspanningen. Naar het

oordeel van de rekenkamer bijt dit niet met het Rotterdamse bestuursmodel. Het programma 'Beter presteren' is hier immers een goed voorbeeld van. Wel is van belang dat zulke afhankelijkheden geen aanleiding gaan vormen om als gemeente geen doelen te stellen of niet te verantwoorden over de mate waarin de gemeentelijke inspanningen aan de doelen hebben bijgedragen. Ook bij afhankelijkheden of samenwerking met andere organisaties dient de gemeente transparant te zijn over wat zij wil realiseren en wat zij daarvoor gaat doen of heeft gedaan.

In haar rapport heeft de rekenkamer vijf aanbevelingen gedaan. Het college gaat op de meeste aanbevelingen niet expliciet in, hooguit dat bij de 'Rotterdamse standaard voor programmasturing en opleiding' het college 'daarvoor graag veel van de door rekenkamer genoemde elementen gebruikt'. Of het college daarmee de aanbevelingen van de rekenkamer volledig overneemt, blijft in het midden.

Alleen op aanbeveling 5 (een langetermijnvisie voor het gehele gemeentelijk werkterrein) gaat het college expliciet in. Daarover stelt het college 'dat een alomvattende visie niet past bij een overheid die de kracht van de stad en de initiatieven van maatschappelijke partners serieus neemt en dit probeert te accommoderen'. De rekenkamer begrijpt deze argumentatie niet goed. Een overkoepelende visie over het gemeentelijk werkterrein dient uiteraard niet beperkt te blijven tot wat de gemeente in haar eentje doet, maar strekt ook uit over andere taakvelden en de samenwerking daarbinnen. De rekenkamer constateert bovendien dat de raad eerder in de commissie BVM van 8 december 2011 wel brede steun voor een dergelijke visie heeft uitgesproken.

nota van bevindingen

1 inleiding

1-1 aanleiding onderzoek

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

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

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

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

Dit rapport is een verslag van een onderzoek naar de toepassing van het nieuwe bestuursmodel en de verantwoording over de college targets. Meer concreet richt het zich op de wijze waarop het nieuwe bestuursmodel is ingebed in de gemeentelijke organisatie en naar het behalen van de mijlpalen 2011 die zijn geformuleerd in het definitieboekje

1-2 doel- en vraagstelling

1-2-1 doelstelling

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

1-2-2 vraagstelling

De centrale onderzoeksvragen in dit onderzoek zijn als volgt:

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

De centrale onderzoeksvragen zijn uitgesplitst in een aantal deelvragen.

Deelvragen bij centrale vraag 1:

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

Deelvragen bij centrale vraag 2:

- e Zijn de realisatiecijfers over 2011 controleerbaar?
- f Zijn de realisatiecijfers over 2011 relevant en juist?
- g Komen de in 2011 behaalde resultaten overeen met de mijlpalen die voor 2011 zijn geformuleerd?
- h Is in de verantwoordingsinformatie een adequate toelichting opgenomen wanneer de realisatie van een doelstelling achterloopt op de geformuleerde mijlpalen?

1-3 leeswijzer

In het volgende hoofdstuk wordt centrale vraag 2 beantwoord. Onderzoeksvraag 1 komt in hoofdstuk 3 aan de orde. In de bestuurlijke nota worden alle onderzoeksvragen beantwoord.

2 verantwoording en realisatie mijlpalen 2011

2-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt de volgende onderzoeksvraag behandeld:

In hoeverre is de verantwoording over 2011 relevant, juist en controleerbaar, zijn de mijlpalen voor 2011 gehaald en is de verantwoording voorzien van adequate toelichtingen wanneer mijlpalen niet zijn behaald?

De rekenkamer heeft deze onderzoeksvraag beantwoord aan de hand van onderstaand normenkader.

tabel 2-1: normen ten aanzien van de verantwoording over de college targets

aspect	norm
relevantie	- De gegevens uit de verantwoorde resultaten zijn <u>naar aard gelijk</u> aan die in de mijlpalen. - De verantwoorde resultaten zijn <u>volledig</u> aan alle gegevens in de mijlpaal. - De verantwoorde gegevens zijn <u>eenduidig</u> d.w.z. niet voor meerdere interpretaties vatbaar. - De verantwoorde resultaten zijn <u>tijspecifiek</u> d.w.z. het is duidelijk op welke periode de resultaten betrekking hebben en ze zijn recent.
controleerbaarheid	De verantwoorde resultaten zijn te controleren op basis van registraties en brondocumenten.
juistheid	De verantwoorde resultaten zijn juist.
doelbereiking	De gestelde doelen zijn behaald.

tabel 2-2: normen adequate toelichting bij niet behalen mijlpalen

aspect	norm
onderbouwd	• Het college geeft een logische verklaring wanneer mijlpalen niet zijn gehaald. • Het college geeft wanneer mijlpalen niet zijn gehaald aan in hoeverre de college target aan het eind van de collegeperiode nog gehaald kan worden. • Het college geeft aan welke inspanningen het heeft gepleegd om de mijlpalen te behalen en of er aanpassingen in de inspanningen worden doorgevoerd.

Om vast te kunnen stellen dat de verantwoording over 2011 relevant, controleerbaar en juist is, heeft de rekenkamer gebruikgemaakt van de bevindingen uit de audit die Audit Services Rotterdam (ASR) heeft uitgevoerd op de in het jaarverslag verantwoorde resultaten bij de college targets. ASR controleert ten behoeve van het college de verantwoordingsinformatie op relevantie, controleerbaarheid en juistheid. Om vast te stellen dat de audit-uitkomsten van ASR betrouwbaar zijn – en daarmee ook door de rekenkamer kunnen worden gebruikt – heeft de rekenkamer een review uitgevoerd op de controlewerkzaamheden van ASR. In bijlage 1 staat uiteengezet hoe deze review is ingericht en uitgevoerd.

2-2 relevantie, controleerbaarheid en juistheid verantwoording

Van de 23 college targets kan bij bijna de helft (namelijk elf) niet worden vastgesteld of de mijlpaal voor 2011 is gerealiseerd. Over vier college targets wordt in het jaarverslag niet verantwoord, van twee targets is de verantwoordingsinformatie irrelevant en bij vijf targets is de informatie oncontroleerbaar.

2-2-1 vooraf

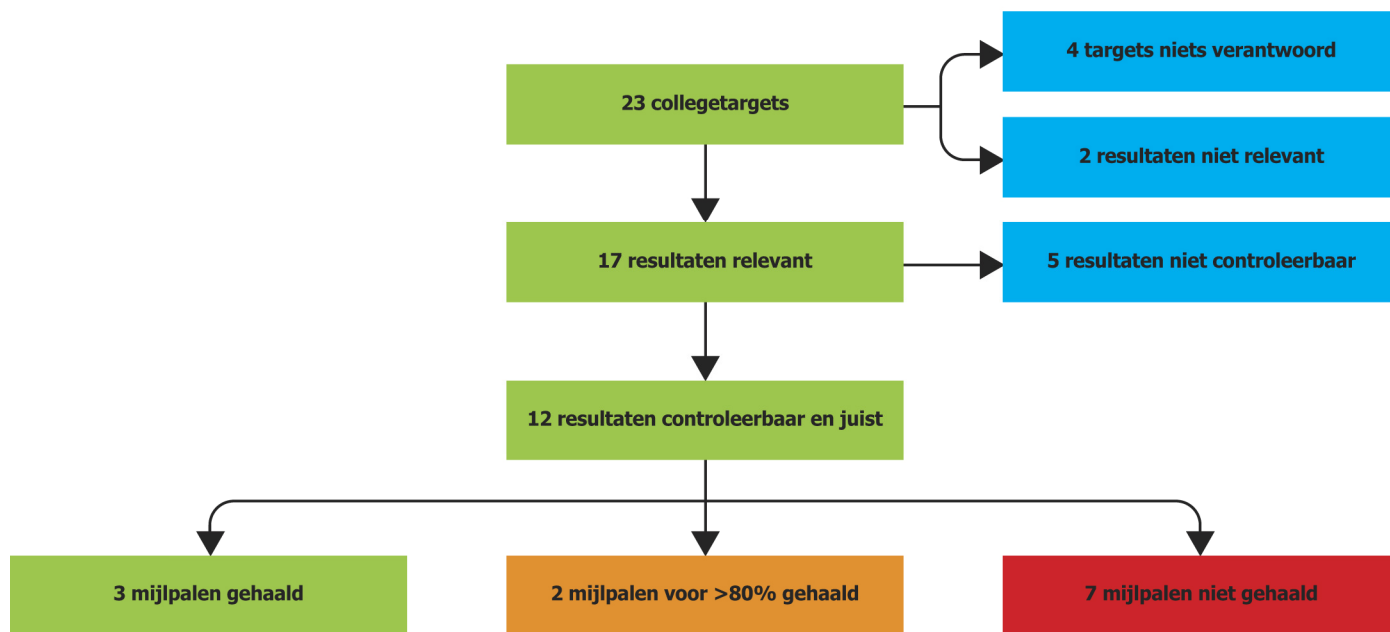
Het college heeft zich over 19 van de 23 college targets in het jaarverslag 2011 verantwoord met een realisatiecijfer. Van vier targets is er geheel geen verantwoording. Voor deze college targets geldt logischerwijs dat de rekenkamer niet heeft kunnen beoordelen of het verantwoorde resultaat relevant, controleerbaar en juist is. Het betreft de volgende college targets:

- college target 4: behoud Rotterdamse afgestudeerden;
- college target 5: sportparticipatie;
- college target 17: terugdringen geweld tegen publieke functionarissen;
- college target 20: groen-indicator.

2-2-2 algemeen beeld

Figuur 2-1 geeft de bevindingen uit paragraaf 2-2-1 tot en met 2-2-5 schematisch weer.

figuur 2-1: schematische weergave bevindingen



In bijlage 2 zijn alle college targets, de daaraan gekoppelde mijlpalen voor 2011 en de realisatiecijfers over 2011 opgenomen. Indien bij een college target niet is voldaan aan de criteria relevant, controleerbaar en juist, is dit in de bijlage toegelicht.

2-2-3 relevantie

Voor de college targets waarbij in het jaarverslag 2011 wel een realisatiecijfer over 2011 is opgenomen geldt dat in twee gevallen het realisatiecijfer niet relevant was. Dit betreft de volgende college targets:

- college target 11: bereikbaarheid – stad: in het jaarverslag geeft het college zelf aan dat de gegevens die aan het verantwoorde resultaat ten grondslag liggen onvolledig zijn;
- college target 12: bereikbaarheid – haven: de target beoogt te realiseren dat de reistijd tussen Maasvlakte en Vaanplein in de spits met gemiddeld 91% zekerheid niet meer dan 38 minuten bedraagt. In het jaarverslag zijn de gemiddelde reistijden voor 'haven in' en 'haven uit' opgenomen, maar het over 2011 gerealiseerde zekerheidspercentage is nog niet bekend.

2-2-4 controleerbaarheid

Van de zeventien college targets waarbij in het jaarverslag een relevant realisatiecijfer over 2011 is verantwoord, bleek het realisatiecijfer in drie gevallen niet controleerbaar, omdat de gegevens uit de desbetreffende registraties niet betrouwbaar genoeg bleken.

Voor deze collegetargets kon niet worden vastgesteld wat het werkelijk behaalde resultaat over 2011 is. Het betreft de volgende collegetargets:

- collegetarget 3b: uitstroom bijstand;
- collegetarget 6: taal & participatie;
- collegetarget 13: duurzame investeringen.

Voor twee collegetargets geldt dat de definitieve resultaten over 2011 dermate laat zijn opgeleverd dat noch ASR, noch de rekenkamer de betrouwbaarheid van de resultaten heeft kunnen controleren. Deze realisatiecijfers beschouwt de rekenkamer daarom ook als oncontroleerbaar. Het betreft:

- collegetarget 7: kwetsbare personen;
- collegetarget 14: geluidhinder.

Voor collegetarget 7 'kwetsbare personen' geldt dat ASR wel de juistheid van het in eerste instantie verantwoorde resultaat (2.858) heeft getoetst. ASR heeft dit resultaat als onjuist beoordeeld. Uiteindelijk is in het jaarverslag een resultaat van 3.044 verantwoord. De juistheid van dit resultaat kon niet meer worden getoetst.

2-2-5 juistheid

Voor de twaalf collegetargets waarbij sprake is van een relevant en controleerbaar realisatiecijfer over 2011, geldt dat de in het jaarverslag verantwoorde resultaten juist zijn.

2-3 behaalde resultaten 2011

Van de twaalf collegetargets waarbij dat is vast te stellen, is van slechts een kwart de mijlpaal 2011 geheel gerealiseerd.

2-3-1 mijlpalen 2011

De mijlpalen voor 2011 zijn vastgelegd in het definitieboekje behorende bij het Collegewerkprogramma 2010-2014. Voor de collegetarget 'taal en participatie' zijn in het definitieboekje geen mijlpalen opgenomen en valt de realisatie dus niet te toetsen. Voor alle overige targets is de rekenkamer in dit onderzoek uitgegaan van de mijlpaal voor 2011, zoals vastgelegd in het definitieboekje.

In paragraaf 2-2 is gebleken dat voor twaalf collegetargets een relevant, controleerbaar en juist resultaat is opgenomen in het jaarverslag 2011. Voor deze collegetargets heeft de rekenkamer beoordeeld of de mijlpaal voor 2011 is gehaald. De rekenkamer heeft daarbij de volgende drie categorieën gehanteerd:

- mijlpaal gehaald: groen;
- mijlpaal voor 80-100% gehaald: oranje;
- mijlpaal voor minder dan 80% gehaald: rood.

Aan de collegetargets waarbij geen realisatiecijfer over 2011 is verantwoord of waarbij is gebleken dat het resultaat over 2011 niet relevant, oncontroleerbaar of onjuist was, heeft de rekenkamer de kleur blauw toegekend. Figuur 2-1 geeft een overzicht van de mate waarin de mijlpalen voor 2011 zijn behaald.

De drie targets waarbij de mijlpaal 2011 is gerealiseerd, zijn:

- collegetarget 1: beter presteren;
- collegetarget 8: vrijwilligerswerk;
- collegetarget 19: woontevredenheid.

Met betrekking tot collegetarget 1 merkt de rekenkamer op dat het resultaat voor 2011 al in april 2011 bekend was. De mijlpaal voor 2011 is pas daarna vastgesteld. De mijlpaal 2011 is daarmee geen na te streven cijfer, maar feitelijk een al geboekt resultaat. Dit betekent dat de mijlpaal sowieso 'gehaald' zou worden, ongeacht welke inspanning dan ook.

Bij de volgende targets heeft de rekenkamer vastgesteld dat de mijlpaal voor 2011 voor meer dan 80% is gehaald:

- collegetarget 3a: uitstroom bijstand;
- collegetarget 10: investeringsprojecten RIA.

Voor collegetarget 3a geldt dat in 2011 een resultaat van 2.378 is gerealiseerd. Hiermee is de mijlpaal voor 2011 (2.500) niet gehaald. Cumulatief gezien ligt de doelstelling wel op koers: in de jaren 2010 en 2011 is in totaal een uitstroom van 4.406 gerealiseerd, wat hoger is dan het cumulatieve aantal van 4.300 dat volgt uit de mijlpalen voor 2010 en 2011.

Bij collegetarget 10 constateert de rekenkamer dat het college een resultaat van 44 heeft verantwoord, waarmee de mijlpaal 2011 zou zijn behaald. Uit de controle van ASR is echter gebleken dat voor drie van de 44 verantwoorde investeringsprojecten geldt dat het betreffende bedrijf niet meer in de regio Rotterdam gevestigd is. De rekenkamer constateert dat in deze gevallen niet gesproken kan worden van een gerealiseerd investeringsproject, waarmee het resultaat bij deze target uitkomt op 41. Daarmee is de mijlpaal voor meer dan 80% gehaald.

Voor de volgende collegetargets geldt dat de mijlpaal 2011 niet is gehaald:

- collegetarget 2: terugdringen schooluitval;
- collegetarget 9: een goede gezondheid;
- collegetarget 15: wijkveiligheid;
- collegetarget 16: voorkomen afglijdend gedrag jongeren en terugdringen jeugdoverlast;
- collegetarget 18: uitstroom gezinnen, hoger opgeleiden en hogere inkomens;
- collegetarget 21: programma Zuid (uitstroom gezinnen, hoger opgeleiden en hogere inkomens);
- collegetarget 22: meer bewoners, werknemers en bezoekers in de binnenstad.

De mate waarin de targets niet zijn gehaald, verschilt. In het geval target 9 is er in één in plaats van zes wijken de gewenste ervaren gezondheid gehaald. In het geval van 22 is de mijlpaal om meer bewoners en bezoekers naar de binnenstad te trekken wel gehaald, maar niet voor de werknemers. Wat betreft de hoger opgeleiden is bij collegetarget 18 de mijlpaal niet gehaald, omdat de gerealiseerde uitstroom van hoger opgeleiden zelfs is verslechterd ten opzichte van de uitgangssituatie 2009.

2-3-2 toelichting bij niet behaalde mijlpalen

Voor de tien college targets waarbij de realisatiecijfers uit het jaarverslag 2011 achterblijven op de mijlpalen, geldt dat het college in zes gevallen geen adequate toelichting heeft gegeven op het niet halen van de mijlpaal.

Los van de vraag of de verantwoorde resultaten relevant, controleerbaar en juist zijn, geldt dat het college conform de principes van het bestuursmodel een adequate toelichting moet geven wanneer mijlpalen niet worden gehaald. Voor tien college targets geldt dat de realisatiecijfers die het college in het jaarverslag 2011 heeft gepresenteerd achterblijven op de mijlpaal die voor 2011 is geformuleerd. In tabel 2-3 is voor deze targets aangegeven of het college in het jaarverslag heeft toegelicht waarom de mijlpaal 2011 niet is gehaald en welke acties het college naar aanleiding daarvan heeft genomen of nog zal nemen.

tabel 2-3: toelichting bij niet behaalde mijlpalen

college target	verklaring college voor niet halen mijlpaal
2 terugdringen schooluitval	Het college licht in het jaarverslag niet toe waarom de mijlpaal 2011 niet is gehaald.
3a uitstroom bijstand	Het college licht in het jaarverslag toe dat de verklaring voor de lagere realisatie in 2011 ligt in de slechte economische situatie en de doorwerking daarvan op de arbeidsmarkt. Waarschijnlijk heeft ook de afbouw van het re-integratie instrumentarium effect gehad op de uitstroom naar werk, maar dit is niet te kwantificeren.
7 kwetsbare personen	Het college noemt in het jaarverslag een viertal oorzaken voor het achterblijven van de target op de mijlpaal.
9 een goede gezondheid	Het college licht in het jaarverslag toe dat het programma samen werken aan een goede gezondheid in het najaar van 2011 in de uitvoeringsfase is gekomen en daardoor nog nauwelijks invloed kan hebben gehad om de tussenmeting in de Sociale Index 2011.
14 geluidhinder	Het college heeft in het jaarverslag toegelicht dat het getemporeerde groot onderhoud en de vervanging van wegen, beiden als gevolg van de bezuinigingsopgave, ertoe leiden dat het behalen van de target zeer moeilijk zal worden.
15 wijkveiligheid	Het college licht in het jaarverslag niet toe waarom voor het Nieuwe Westen en Hillesluis de mijlpalen niet zijn gehaald.
16 voorkomen afglijdend gedrag jongeren en terugdringen jeugdoverlast	Het college licht in het jaarverslag niet toe waarom de mijlpaal 2011 niet is gehaald.
18 uitstroom gezinnen, hoger opgeleiden en hogere inkomens	Het college licht in het jaarverslag niet toe waarom de mijlpaal 2011 op het onderdeel hoger opgeleiden niet is gehaald.
21 programma Zuid (uitstroom gezinnen, hoger opgeleiden en hogere inkomens)	Het college licht in het jaarverslag niet toe waarom de mijlpaal op de onderdelen hoger opgeleiden en gezinnen niet is gehaald.
22 meer bewoners, werknemers en bezoekers in de binnenstad	Het college licht in het jaarverslag niet toe waarom de mijlpaal 2011 op het onderdeel meer werknemers niet is gehaald.

Uit tabel 2-3 blijkt dat het college bij zes van de tien targets geen adequate toelichting heeft gegeven waarom de mijlpaal 2011 niet is gehaald.

Voor alle targets waarbij de mijlpaal volgens de in het jaarverslag verantwoorde resultaten niet is gehaald geldt dat het college niet aangeeft of, en zo ja welke, inspanningen worden aangepast om de target alsnog te realiseren.

3 toepassing Rotterdams bestuursmodel

3-1 inleiding

In dit hoofdstuk komt de volgende vraag aan de orde:

In hoeverre wordt het nieuwe Rotterdams bestuursmodel toegepast in de gemeentelijke organisatie?

Ten behoeve van de beantwoording van deze vraag is gebruikgemaakt van algemene informatie en deels ook bevindingen uit het vorige hoofdstuk. Het grootste deel van dit hoofdstuk is gebaseerd op een analyse van vier casussen uit het CWP:

- collegetarget 1 – betere onderwijsresultaten;
- collegetargets 3a en 3b – uitstroom bijstand bevorderen, activering bijstandsgerechtigden;
- collegetarget 14 – geluidshinder verminderen;
- collegetargets 18 en 21 – selectieve uitstroom gezinnen, hoger opgeleiden en hogere inkomens (hele stad en Zuid) verminderen.

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

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

De bevindingen uit de casussen worden in de paragrafen 3-3 en verder vergelijkenderwijze gepresenteerd. Gedetailleerde bevindingen per casus staan in bijlage 4.

In paragraaf 3-2 komt aan de orde de mate waarin het college heeft geborgd dat de werkwijze uit het Rotterdams bestuursmodel ook wordt toegepast binnen de gemeentelijke organisatie. In paragraaf 3-3 wordt een beschrijving en beoordeling gegeven van de wijze waarop het college en de verantwoordelijke diensten de desbetreffende collegetarget menen te realiseren. In paragraaf 3-4 wordt beschreven en beoordeeld of de voortgang van de collegetargets wordt bijgehouden en of er door dienst en/of college wordt bijgestuurd. Paragraaf 3-5, ten slotte, bevat een beoordeling van de verantwoording over de collegetargets. Hierbij wordt niet alleen gebruik gemaakt van de bevindingen uit de casussen, maar ook uit hoofdstuk 2.

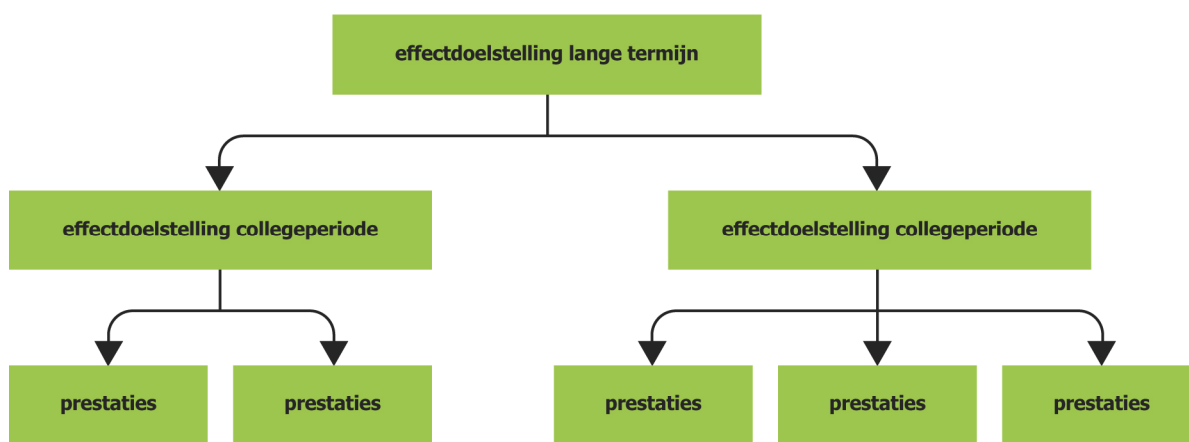
De structuur van dit hoofdstuk volgt niet de deelvragen zoals die in de inleiding staan gegeven en daarmee ook niet systematisch de daarbij geformuleerde normen en criteria. Voor de leesbaarheid is gekozen voor een meer thematische indeling van systeemborging, beleidshypothese en ontwerp, monitoring en sturing en verantwoording aan de raad. Hierbij komen alle normen en criteria zoals die in bijlage 3 staan, aan de orde. Het antwoord op de deelvragen zelf, is te vinden in de bestuurlijke nota.

3-2 borging door college

3-2-1 het bestuursmodel

In deze paragraaf komt aan de orde op welke wijze het college heeft geborgd dat de ambtelijke organisatie, daar waar het de college targets betreft, werkt conform het Rotterdams bestuursmodel. De kern van het bestuursmodel is weergegeven in figuur 3-1.

figuur 3-1: model resultaatgericht bestuur



Zoals figuur 3-1 weergeeft gaat het bestuursmodel uit van college targets waarmee het college binnen de collegeperiode maatschappelijke effecten realiseert die bijdragen aan de lange termijn effecten die wenselijk worden geacht. Om de college targets te realiseren moet de gemeente inspanningen plegen die resulteren in concrete prestaties, die bijdragen aan de beoogde effecten. In het kader van de verantwoording is van belang dat het college inzichtelijk maakt welke prestaties zij heeft geleverd, welke effecten zijn gerealiseerd en hoe de geleverde prestaties aan deze effecten hebben bijgedragen.

Bij de beoordeling of het model afdoende in de organisatie is geborgd, hanteert de rekenkamer de volgende normen:

- Het college heeft de verantwoordelijkheid voor het implementeren en toepassen van het Rotterdamse bestuursmodel adequaat belegd in de organisatie.
- Er is sprake van een circulaire of soortgelijk document waarin uiteen is gezet hoe men moet werken met het resultaatgericht bestuursmodel.
- Op implementatie en toepassing wordt toegezien en zonodig wordt door college bijgestuurd.

In de hierna volgende paragrafen wordt de borging van het bestuursmodel in de uitwerking van het collegewerkprogramma (CWP; 3-2-2) behandeld, in de sturing door het college (3-2-3) en in de verantwoording (3-2-4).

3-2-2 borging bestuursmodel in uitwerking CWP en collegetargets

De collegetargets voldoen aan de voorwaarde dat sprake is van meetbare effectdoelen. De inspanningen die het college aan de effectdoelen heeft gekoppeld zijn vaak een afgeleide van inspanningen uit diverse programma's. Het college heeft niet in één overzicht geëxpliciteerd waarom zij verwacht dat deze inspanningen leiden tot realisatie van de collegetargets.

Het college is bij de uitwerking van het CWP uitgegaan van een indeling in ambities (langetermijneffecten), targets (kortetermijneffecten) en inspanningen (prestaties). De targets die in het CWP zijn opgenomen, voldoen aan de voorwaarde van het bestuursmodel dat sprake is van meetbare effectdoelen. De collegetargets zijn vervolgens uitgewerkt in het definitieboekje waarbij alle effectdoelen, met uitzondering van collegetarget 6: taal en participatie, zijn voorzien van mijlpalen.

Het college heeft door middel van een brief aan de raad (6 maart 2012) inzicht gegeven in de inspanningen die zijn gekoppeld aan de collegetargets. Hierbij heeft het college vermeld dat de inspanningen vaak een afgeleide zijn van de inspanningen die in diverse programma's zijn opgenomen.³ De inspanningen zijn niet allemaal uitgewerkt in SMART-effectdoelen en het college heeft in één totaaloverzicht (zoals her definitieboekje of het CWP zelf) niet geëxpliciteerd waarom het verwacht dat deze inspanningen leiden tot realisatie van de collegetargets.

3-2-3 toepassing bestuursmodel in sturing college

Er is geen circulaire opgesteld waarin het college uiteen heeft gezet hoe de gemeentelijke diensten het bestuursmodel moeten toepassen bij de realisatie van de collegetargets. Het college legt de focus op de inspanningen ten behoeve van afzonderlijke programma's, waarvan de collegetargets één van de onderdelen zijn.

Hoewel de programma's de middellange termijn betreffen, bevatten zij soms ook doelen voor de lange termijn. Het uitvoeringsprogramma van de woonvisie vloeit voort uit een langetermijnvisie. Hiermee is er een relatie tussen de plegen inspanningen op korte termijn en de effecten op middellange en lange termijn. Er is alleen geen overkoepelende langetermijnvisie is.

Hoewel het college heeft aangegeven het bestuursmodel te gebruiken als richtsnoer bij de verdere ontwikkeling van resultaatgericht bestuur⁴, is richting de gemeentelijke diensten geen circulaire uitgegaan waarin is voorgeschreven hoe de gemeentelijke diensten het bestuursmodel moeten toepassen bij de realisatie van de collegetargets. Centrale regie op de implementatie van een bestuursmodel als 'een stap verder' is niet aanwezig, wat ook geldt voor de zogenoemd DIM-systematiek (Doel – Instrumenten – Middelen) in programma's. Deze systematiek heeft grote raakvlakken met het Rotterdamse bestuursmodel.⁵

Sturing op het CWP en de daarin opgenomen collegetargets is van belang, omdat in het CWP de politieke prioriteiten voor de collegeperiode tot 2014 zijn gesteld (middellange termijn). Deze targets dienen om aan het eind van de periode aan de raad en de Rotterdammer politiek-bestuurlijke verantwoording af te leggen.

³ Brief van college aan de raad, inzake aanvullingen en wijzigingen definitieboekje en resultaatgericht bestuur, 6 maart 2012.

⁴ Brief college van B en W, collegereactie op de notitie 'resultaatgericht bestuur een stap verder', 12 oktober 2010.

⁵ Interview DMC, 21 december 2011.

Uit interviews met DMC en de wethouder Financiën komt echter naar voren dat de bestuurlijke sturing op de realisatie van de collegetargets vaak sterk verweven is met de bestuurlijke sturing op de beleidsprogramma's die voor deze collegeperiode zijn uitgewerkt. In tabel 3-1 heeft de rekenkamer de samenhang tussen de collegetargets en de verschillende beleidsprogramma's inzichtelijk gemaakt.

tabel 3-1: samenhang collegetargets - beleidsprogramma's

collegetarget	beleidsprogramma
1 beter presteren	programma Beter presteren
2 terugdringen schooluitval	programma Aanval op uitval
3a uitstroom bijstand (naar werk)	programma Arbeidsmarkt
3b uitstroom bijstand (participatieladder)	programma Arbeidsmarkt
4 behoud Rotterdamse afgestudeerden	programma Arbeidsmarkt & programma Rotterdam carrière stad
5 sportparticipatie	uitvoeringsprogramma Sport 2011-2014
6 taal & participatie	geen
7 kwetsbare personen	programma Kwetsbare personen & programma Samen werken aan een goede gezondheid
8 vrijwilligerswerk	actieprogramma vrijwilligerswerkbeleid 2010-2014
9 goede gezondheid	programma Samen werken aan een goede gezondheid
10 investeringsprojecten RIA	geen
11 bereikbaarheid stad	geen
12 bereikbaarheid haven	geen
13 duurzame investeringen	programma Duurzaam
14 geluidhinder	programma Duurzaam
15 wijkveiligheid	vijfjarenactieprogramma Veilig
16 terugdringen jeugdoverlast	vijfjarenactieprogramma Veilig
17 terugdringen geweld tegen publieke functionarissen	vijfjarenactieprogramma Veilig
18 uitstroom gezinnen, hoger opgeleiden, hogere inkomens	uitvoeringsprogramma Woonvisie 2010-2014
19 woontevredenheid	uitvoeringsprogramma Woonvisie 2010-2014
20 groen-indicator	programma Duurzaam
21 uitstroom gezinnen, hoger opgeleiden, hogere inkomens (programma Zuid)	Nationaal Programma Kwaliteitsprong Zuid uitvoeringsprogramma Woonvisie 2010-2014
22 meer inwoners, werknemers, bezoekers binnenstad	programmaplan Binnenstad 2010-2014

Zoals blijkt uit tabel 3-1 geldt voor 18 van de 23 collegetargets dat zij deel uitmaken van een beleidsprogramma. De collegetargets 6 'taal & participatie', 8 'vrijwilligerswerk', 10 'investeringsprojecten RIA', 11 'bereikbaarheid stad' en 12 'bereikbaarheid haven', zijn geen onderdeel van een beleidsprogramma.

Voor de collegetargets die onderdeel zijn van een beleidsprogramma geldt dat zij in het algemeen slechts één van de doelen zijn die het programma beoogt te realiseren. Ook liggen de maatschappelijke effecten die het college met de verschillende beleidsprogramma's wil realiseren over het algemeen op een hoger en abstracter niveau dan de effecten waar de collegetargets zich op richten. Wel is het zo dat de

meeste beleidsprogramma's dezelfde looptijd hebben als de collegetargets, met uitzondering van het Nationaal Programma Kwaliteitssprong Zuid. Soms kijken programma's ook verder dan 2014, zoals het programma 'Duurzaam' dat ook concrete doelstellingen voor 2025 bevat. In het geval van het programma 'Beter presteren' dat tot 2014 loopt is het uiteindelijke doel om het opleidingsniveau van de Rotterdamse bevolking te vergroten. Hieraan is geen tijdshorizon gekoppeld, maar dit zal een zaak van langere adem zijn dan de doorlooptijd van het programma zelf (tot 2014). Het uitvoeringsprogramma wonen, dat een doorlooptijd heeft tot 2014, vloeit voort uit een stadsvisie met een veel langere doorlooptijd (tot 2030). Er is dan ook in veel gevallen een relatie gelegd tussen inspanningen op korte termijn en de effecten op de middellange en lange termijn, waarbij het college zich niet heeft beperkt tot de collegetargets. Een overkoepelende langetermijnvisie waaronder alle programma's kunnen worden geschaard, ontbreekt echter.

relatie tussen doel en middel

De wethouder financiën, bestuur & organisatie heeft in relatie tot de verwevenheid tussen de collegetargets en de beleidsprogramma's aangegeven dat het college een 'worsteling' ervaart tussen 'wat het doel is en wat het middel'.⁶ Zo streeft het college met het programma 'Beter presteren' bijvoorbeeld naar het verbeteren van de kwaliteit van het onderwijs en een hoger opgeleide beroepsbevolking. De doelstelling van het programma beter presteren is een abstracter en een op langere termijn gericht effectdoel dan de collegetarget die zich richt op het verhogen van de Cito-scores in 2014. Het verhogen van de Cito-scores is in het licht van het programma 'Beter presteren' daarmee eerder een middel om te komen tot een betere kwaliteit van het onderwijs, terwijl het als collegetarget een doel op zichzelf is.

Vanuit DMC is aangegeven dat met de collegetargets uit het CWP accenten zijn gelegd binnen een groter geheel van beleidsprogramma's en beleidsvisies.⁷ Volgens de wethouder financiën sturen de wethouders vooral op de realisatie van de beleidsprogramma's.⁸ Voor de collegetargets die onderdeel zijn van beleidsprogramma's geldt daarom dat de sturing van het college op de realisatie van de collegetarget onderdeel is van de sturing op het overkoepelende beleidsprogramma. Een gevolg hiervan is dat het college niet alleen stuurt op de inspanningen die bijdragen aan de realisatie van de collegetargets, maar ook op andere inspanningen die zij pleegt om de vaak meer abstracte en langetermijndoelen van de verschillende beleidsprogramma's te realiseren.

3-2-4 toepassing bestuursmodel in verantwoordingssystematiek

Het format voor de verantwoording over de collegetargets dwingt niet af dat conform het bestuursmodel wordt verantwoord.

In het jaarverslag 2011 is het voorgeschreven format bij veel targets niet gehanteerd. De verantwoording zelf is onoverzichtelijk in die zin dat de targets versnipperd over de verschillende beleidsterreinen zijn opgenomen. De verantwoording maakt nauwelijks

⁶ Interview, 12 februari 2012.

⁷ Interview DMC, 20 december 2011.

⁸ Interview DMC, 12 februari 2012.

inzichtelijk welke inspanningen volgens het college hebben bijgedragen aan de gerealiseerde effecten.

Het college heeft zich in het jaarverslag 2011 voor het eerst in een jaarverslag verantwoord over de realisatie van de college targets. Zoals naar voren komt in paragraaf 2-2 heeft het college in het jaarverslag niet over alle college targets verantwoording afgelegd.

In de circulaire voor het jaarverslag 2011 is het volgende format opgenomen voor de verantwoording over de college targets (figuur 3-2):

figuur 3-2: format verantwoording per college target

	Rekening 2010	Begroting 2011	Rekening 2011	Toelichting
Target (1)				
Meetbare inspanningen gericht op de target				
1.				
Overige prestatie -indicatoren				
1.				
2.				
Toelichting inhoudelijke indicatoren product				

Het door DMC voorgeschreven format vraagt niet om een onderbouwing van de relatie tussen de geleverde inspanningen en het gerealiseerde effect bij de college target. Het voorgeschreven format biedt daarnaast geen ruimte voor een toelichting op het niet halen van de gestelde mijlpalen. Beide elementen zijn wel onderdeel van het bestuursmodel. Het gaat er immers om dat inzichtelijk wordt dat (mede) door de inspanningen van de gemeente mijlpalen al dan niet worden gerealiseerd. Het college is op inspanningen immers goed aanspreekbaar.

Voor het merendeel van de college targets waarover het college zich in het jaarverslag verantwoord geldt dat het voorgeschreven format niet of niet volledig (soms wel target, maar geen inspanningen) is gehanteerd. Daarnaast is de verantwoording over de college targets onoverzichtelijk aangezien de verschillende targets versnipperd over de verschillende beleidsterreinen aan de orde komen in het jaarverslag. Voor de raad

is het daardoor niet mogelijk om de voortgang op alle collegetargets in samenhang te beoordelen.

Over inspanningen verantwoordt het college zich in het jaarverslag veelal in relatie tot de overkoepelende beleidsprogramma's. Slechts voor enkele targets geldt dat uit de verantwoording duidelijk blijkt wat volgens het college de belangrijkste inspanningen zijn die hebben bijgedragen aan het in 2011 gerealiseerde resultaat. Dit geldt bijvoorbeeld voor de target 6 'taal en participatie' en target 14 'geluidhinder'.

3-3 beleidsontwerp collegetargets

3-3-1 vooraf

In dit hoofdstuk wordt een beschrijving en beoordeling gegeven van het beleid dat ten grondslag ligt aan de vier onderzochte collegetargets. Hiertoe hanteert de rekenkamer de volgende normen:

- Voor het collegedoel heeft de verantwoordelijke dienst een beleidshypothese waarin doelen, resultaten en prestaties en effecten op met elkaar in verband worden gebracht (3-3-2).
- De relaties tussen doelen, resultaten en prestaties en effecten zijn onderbouwd, logisch en/of aannemelijk (3-3-3).
- De verantwoordelijke dienst richt een informatiesysteem in dat ondersteunend is voor de zogenoemde governance (sturing, beheersing, toezicht en verantwoording) rondom de doelstelling (3-3-4).

3-3-2 aanwezigheid beleidshypothese

Aan de vier onderzochte collegetargets ligt een beleidshypothese ten grondslag waarin effecten, doelen en inspanningen aan elkaar zijn gerelateerd. Wel geldt voor drie van de vier onderzochte collegetargets dat zij samen met andere effectdoelen een gelijkwaardig onderdeel uitmaken van een breder programma of beleid. In het geval van de targets 3a en 3b (uitstroom WWB en activering) is het desbetreffende doel wel primair in een eigen beleidskader uitgewerkt.

In de vier onderzochte casussen is er sprake van een beleidshypothese, waarin te plegen inspanningen en te realiseren doelen en effecten aan elkaar zijn gerelateerd. Zo behoort bij de collegetargets 18 en 21 een doelboom, die expliciet in het Uitvoeringsprogramma Woonvisie 2010-2014 is opgenomen. In de overige gevallen is de beleidshypothese niet altijd door de dienst zelf geëxpliciteerd, maar is zij op basis van bestaande documenten (zoals visies, meerjarige programma's) relatief eenvoudig op te stellen.

doelboom

Een doelboom is een schematische weergave van doelen, tussendoelen en instrumenten die tezamen een beschrijving van het beleid vormen. Idealiter staan bovenin de boom effecten, halverwege de boom door de gemeente (of anderen) te leveren prestaties en onderin door de gemeente (of anderen) te verrichten inspanningen. Elke laag is het als ware een tussendoel om de hoger gelegen doelen te realiseren.

Niet alle collegetargets staan per se 'bovenaan' in een doelboom, of, in andere woorden, zijn de enige of de belangrijkste doelen in het desbetreffende beleidsveld. Zo

is collegetarget 1 (een hogere Cito-score) een van de zeven doelen van het programma 'Beter presteren'. Dit geldt ook voor collegetarget 14 (geluidshinder), dat deel uitmaakt van een veel breder programma Duurzaam dat bestaat uit tien opgaven en minstens evenveel doelstellingen. Ook de collegetargets 18 en 21 (selectieve uitstroom) zijn niet de enige doelstellingen van het woonbeleid, maar in tegenstelling tot 1 en 14, binnen het desbetreffende beleid samen met een ander collegetarget⁹ wel relatief de belangrijkste. Van de vier onderzochte collegetargets zijn alleen collegetargets 3a/b (uitstroom WWB en activering) volledig uitgewerkt in een 'eigen' beleidskader.

3-3-3 kwaliteit beleidshypothese

De zogenoemde beleidshypothesen achter de vier onderzochte collegetargets bevatten tekortkomingen. Over het algemeen liggen aan de collegetargets logische en aannemelijke inspanningen ten grondslag (voor doelstelling 18, selectieve migratie, slechts gedeeltelijk), maar veelal ontbreekt een kwantitatieve en realistische onderbouwing. Collegetarget 3a/b (WWB-uitstroom en activering) is een positieve uitzondering.

aansluiting inspanning - collegetarget

De kwaliteit van de beleidshypothese – de mate waarin de inspanningen daadwerkelijk kunnen bijdragen aan de realisatie van de collegetargets – kan onder meer beoordeeld worden door te kijken of de aard van de inspanning aansluit bij de aard van de collegetarget (logisch, aannemelijk). Dit is vaak het geval. Zo zijn trajecten om de uitstroom uit de WWB te bevorderen en bijstandsgerechtigden te activeren inderdaad gericht op deze doelgroep en op werk of een andere maatschappelijke activiteit. Ook is er een logische relatie tussen bijvoorbeeld gevelsaneringen van woningen en de aanleg van stil asfalt en het verminderen van geluidsoverlast. Wat betreft collegetarget 1 is een direct verband tussen een langere leertijd in het basisonderwijs en hogere Cito-scores te beredeneren.

In het geval van collegetarget 18 – het voor de stad behouden van gezinnen, hogere inkomens en hoger opgeleiden – sluiten de inspanningen niet geheel logisch aan bij de collegetarget. Zo streeft het college naar de bouw van 3.000 woningen voor gezinnen in deze collegeperiode. Dit aantal is niet gespecificeerd naar prijscategorie (duurdere woningen), terwijl hogere inkomens wel onderdeel uitmaken van de collegetarget. Voor het behoud van hoger opgeleiden zijn geen specifieke inspanningen geformuleerd. Een andere inspanning betreft de renovatie van 5.000 corporatiewoningen. Ook dit sluit niet goed aan bij de collegetarget. Corporatiewoningen zullen immers doorgaans worden bewoond door huishoudens met lagere inkomens en door lager opgeleiden, terwijl de doelstelling zich richt op hogere inkomens en hoger opgeleiden. Deze inspanning sluit alleen goed aan bij de collegetarget, indien het enkel om te renoveren woningen voor gezinnen gaat, maar dat blijkt niet uit het beleid. Met de corporaties zijn geen afspraken gemaakt over de verdeling van de 5.000 te renoveren woningen naar type doelgroep.

onderbouwing, realisme inspanningen

De kwaliteit van de beleidshypothese wordt verder bepaald door de mate waarin de inspanningen onderbouwd dan wel realistisch zijn. Dit kan op diverse manieren en gebeurt ook op diverse manieren. In het geval van collegetarget 1 heeft de dienst JOS bewust gekozen voor een inspanning als meer leertijd, omdat volgens hen uit

⁹ Namelijk doelstelling 19, 'Het vergroten van het aandeel Rotterdammers dat tevreden is met de eigen woonsituatie'.

onderzoek blijkt dat effectieve leertijd (samen met leerkrachten en ouders) de meeste invloed heeft op de schoolprestaties van leerlingen. Het is bovendien een maatregel waarvan op relatief korte termijn een directe invloed uitgaat (in tegenstelling tot bijvoorbeeld de verhoging van de kwaliteit van de leraren). In het programma 'Beter presteren' is niet aangegeven hoeveel extra leertijd in het primair onderwijs zal worden gerealiseerd en op welke wijze (verdeling naar leerlinggroepen).

Bij college targets 3a en 3b zijn de inspanningen wel vooraf gekwantificeerd. Voor 2011 is van elke type activiteit dat de uitstroom en activering moet bevorderen, een beoogd aantal geformuleerd. Deze aantallen zijn een factor 7 respectievelijk 3 hoger dan de aantallen in de mijlpalen. Dit betekent dat lang niet alle trajecten daadwerkelijk met succes te hoeven zijn afgerond (bijvoorbeeld een deel start niet; mensen vallen uit) om de mijlpalen te realiseren. Daarmee zijn deze mijlpalen realistisch.

In het geval van geluidshinder (college target 14) zijn de benodigde inspanningen deels wel en deels niet gekwantificeerd. De gevels van in totaal 800 woningen worden gesaneerd, maar hoeveel kilometer stil wegdek zal worden aangelegd is niet in het programma 'Duurzaam' opgenomen. Ook ontbreekt vooraf een analyse hoeveel Rotterdammers met de maatregelen bereikt kunnen worden. Uitgaande van 2,3 bewoners per woning, worden met de gevelsaneringen 1.840 Rotterdammers bereikt. Dat is ongeveer 12% van de totale doelstelling. De overige 88% moet worden gerealiseerd door de aanleg van stil wegdek en een geluidsscherm langs de A20. Of dat realistisch is, wordt in het programma 'Duurzaam' niet onderbouwd.

Ten behoeve van college target 18 (en 21) dienen onder meer eind 2013 3.000 woningen voor gezinnen te zijn gerealiseerd en 8.000 woningen te zijn verbeterd (5.000 door woningcorporaties en 3.000 door eigenaren). Tot onder meer deze inspanningen is de Stadsontwikkeling gekomen met behulp van een zogenoemde redeneerlijn. Hierin is de koppeling gelegd tussen het te bereiken effect en de inzet van middelen (inspanningen) en is nagegaan welke inspanningen het meest significant kunnen bijdragen aan de college target. Hierbij is gebruik gemaakt van tal van onderzoeken en rapportages (zoals rapporten van het CPB, het SCP en de Atlas voor Gemeenten). Daarmee zijn de te leveren inspanningen uitvoerig onderbouwd.

In welke mate deze aantallen ook, gelet op de huidige economische crisis, realistisch zijn, is in de woonvisie echter niet onderbouwd. Daar komt bij dat de gemeente voor een groot deel afhankelijk is van de corporaties. Met hen zijn weliswaar afspraken tot 2014 gemaakt, maar dat is geen garantie dat deze kunnen worden nagekomen. Zo is recent gebleken dat Vestia haar bouw- en ontwikkelingsprojecten dient te stoppen en ook de renovatie van woningen is uitgesteld.

Een laatste punt bij deze doelstelling is dat in de 3.000 nieuwe woningen voor gezinnen zich juist ook hogere inkomens van buiten Rotterdam kunnen vestigen. De nieuwbouw komt dan nog maar deels ten gunste van de college target die gaat over het behoud van bepaalde huishoudens. Het is derhalve de vraag of de omvang van de inspanningen voldoende is om een reductie van de doelgroep in de verhuisstroom van 10% te kunnen realiseren.

bevolkingssamenstelling

Het college heeft de targets 18 en 21 in termen van selectieve migratie geformuleerd en zich bovendien verder beperkt tot de selectieve uitstroom. Dit zou namelijk de belangrijkste factor in selectieve migratie zijn. In zijn rapport 'een steentje bijgedragen' uit 2007 heeft de rekenkamer de aanbeveling gedaan om niet zozeer selectieve migratie in het beleid als doelstelling centraal te stellen, maar de inkomenssamenstelling. Dat laatste was namelijk de uiteindelijke ambitie van het beleid. In deze periode gaat het niet meer alleen over de inkomenssamenstelling, maar ook over opleiding en samenstelling van huishoudens. Met de huidige keuze voor beïnvloeding van de uitstroom is niet helder welke ambities het college met betrekking tot de nu bevolkingssamenstelling heeft. Als het percentage hoger opgeleiden, gezinnen en hogere inkomens onder de uitstroom namelijk groter blijft dan de percentages hoger opgeleiden, gezinnen en hogere inkomens die in de stad blijven, dan zal de bevolkingssamenstelling zich nog steeds in negatieve zin ontwikkelen. Zijn de percentages gelijk, dan verandert de bevolkingssamenstelling niet.

3-3-4 informatiesystemen

Aan de vier onderzochte collegetargets ligt een informatiesysteem ten grondslag dat betrouwbare informatie over de collegetargets genereert. Uitzondering is doelstelling 3b (activering).

De betrouwbaarheid van de informatie over de ten behoeve van de collegetargets geleverde inspanningen, wordt niet systematisch beoordeeld.

Ten behoeve van de onderzochte collegetargets zijn er informatiesystemen op basis waarvan de dienst en college kunnen monitoren, verantwoorden en eventueel bijsturen. In het geval van collegetarget 1 wordt gebruik gemaakt van een database van het Cito, ten behoeve van collegetargets 3a/b heeft SoZaWe een eigen informatiesysteem, voor het bijhouden van collegetarget 14 wordt gebruikgemaakt van een informatiesysteem van DCMR (de zogenoemde Regionale Verkeer- en Milieukaart) en voor de collegetargets 18 en 21 wordt gebruikgemaakt van de onderzoeken (enquêtes) 'Komen en gaan' van het COS. Deze informatiebronnen zijn betrouwbaar genoeg, in die zin dat zij meten wat nodig is voor het doel. Een uitzondering is van het systeem op basis waarvan de activering van bijstandsgerechtigden wordt bijgehouden. De hieruit voortvloeiende gegevens zijn niet betrouwbaar gebleken. Overigens heeft de dienst ook besloten dat de desbetreffende gegevens niet meer jaarlijks zullen worden gemeten vanwege belasting op het gemeentelijk apparaat. De huidige budgettaire situatie laat dit niet toe.

Ook van de te leveren inspanningen wordt in de onderzochte casussen door de desbetreffende dienst informatie verzameld. In het kader van de jaarlijkse verantwoording van de collegetargets, of daarbuiten, worden deze registraties niet systematisch op betrouwbaarheid getoetst. Daarmee is er geen zekerheid dat deze gegevens kloppen.

3-4 monitoring en (bij)sturing

3-4-1 vooraf

In deze paragraaf wordt voor de vier onderzochte casussen uiteengezet hoe de diensten en het college de voortgang van het collegedoel en de daartoe benodigde

inspanningen en prestaties bijhoudt. Tevens komt aan de orde of en op welke wijze de gemeente (dienst hetzij college) bijstuurt als men achterloopt op de mijlpaal of doelstelling. Hierbij worden de volgende normen geformuleerd:

- De verantwoordelijke dienst houdt de voortgang van inspanningen en prestaties bij.
- Er vindt een beoordeling plaats of de inspanningen en resultaten ook bijdragen aan de gewenste doelen en effecten.
- Eventuele verschillen tussen planning en realisatie worden aan de verantwoordelijk wethouder gemeld.
- De verantwoordelijke dienst analyseert verschillen tussen planning en realisatie op exogene of endogene factoren (alle paragraaf 3-4-2).
- De verantwoordelijke dienst komt met een voorstel aan de wethouder voor een beleidsaanpassing, dan wel de wethouder neemt daartoe het initiatief (paragraaf 3-4-3).

3-4-2 monitoring

In de vier onderzochte collegetargets stellen de verantwoordelijke diensten zich tussentijds op de hoogte van de voortgang van de prestaties en de collegetarget, zij het in verschillende frequenties en vormen. In het geval van de doelstelling geluidshinder en selectieve uitstroom is systematische voortgangsinformatie onvoldoende gewaarborgd.

In drie van vier onderzochte doelstellingen is sprake van een uitgevoerde of uit te voeren analyse waarom een mijlpaal niet is gehaald.

tussentijdse rapportages

Zoals aangegeven in 3-3-4 hebben de diensten de beschikking over informatiesystemen (of anders bestanden), waarmee zij de te leveren inspanningen of te boeken resultaten kunnen bijhouden. Ook zijn er gegevens beschikbaar of de mijlpalen van de collegetargets gehaald kunnen worden. Deze gegevens worden ook daadwerkelijk met enige regelmaat binnen de diensten gerapporteerd, zij het dat frequentie en format kan verschillen. Zo stelt JOS een voor- en najaarsrapportage van het programma 'Beter presteren' (waarin collegetarget 1 is opgenomen) op, maar heeft SoZaWe ten behoeve van collegetarget 3a een maandelijks rapportage van de desbetreffende managementcontracten. Daarnaast is er een weekmonitor van het zogenoemde Inkomensdeel, maar deze bevat alleen informatie over de ontwikkeling van de uitkeringslasten.

In het geval van doelstelling 14 (geluidshinder) is de frequentie en verankering van tussentijdse rapportages minder. Het programmabureau Duurzaam is afhankelijk van rapportages van externe partijen als DCMR, Prorail en de deelgemeente Rozenburg. In het geval van gevelsaneringen laat het programmabureau zich mondeling door Stadsontwikkeling op de hoogte stellen. Het programmabureau Duurzaam stelt in periodieke overleggen met betrokken partijen de collegetarget aan de orde. Verderop in dit hoofdstuk zal blijken dat het programmabureau over voldoende relevante voortgangsinformatie beschikt, maar dat laat onverlet dat de waarborgen voor een systematische tussentijdse verantwoording onvoldoende aanwezig zijn.

In het geval van de collegetargets 18 en 21 (selectieve uitstroom) wordt intern regelmatig over de voortgang van de realisatie van 3.000 woningen voor gezinnen gerapporteerd. Voor informatie over woningverbeteringen door corporaties is de gemeente afhankelijk van hun jaarverslagen. Tussentijdse informatievoorziening

vindt niet plaats. Dit leidt er ook toe dat in het jaarverslag 2011 van de gemeente geen cijfers over het aantal gerenoveerde woningen worden verschaft.

analyses

Voor een goede sturing op de collegetargets is het niet voldoende om te beschikken over informatie of de geleverde inspanningen en mijlpalen zijn gerealiseerd. De verantwoordelijke dienst moet zich er in voldoende mate van vergewissen dat een (deels) gerealiseerde mijlpaal ook daadwerkelijk dankzij de inspanningen is geleverd. Ook als een mijlpaal niet is gerealiseerd, dient te worden nagegaan of dat aan de inspanningen ligt. In beide gevallen kan de uitkomst zijn dat de beleidsinspanningen moeten worden veranderd.

In het geval van collegetarget 1 (hogere Cito-scores) is de mijlpaal 2011 vastgesteld nádat het resultaat over 2011 bekend werd. Hierop is de mijlpaal 2011 gelijkgesteld aan het resultaat voor 2011. Aangezien daarmee de mijlpaal als vanzelf is 'gehaald', is een nadere analyse tamelijk vruchteloos.

Inmiddels is bekend dat de mijlpaal 2012 zo goed als volledig is gehaald (532,5 in plaats van 532,6).¹⁰ In een interview met de rekenkamer gaf de wethouder aan dat de mijlpalen lineair zijn geformuleerd, maar dat de grootste stijging in de Cito-score zich nog voor zal doen. Of de stijging van de Cito-scores in 2012 ook door de maatregelen van de gemeente komt, staat niet zonder meer vast. De wethouder gaf in het gesprek met de rekenkamer aan dat het gemeentelijk beleid een bescheiden rol vervult, aangezien de scholen voor 95% door het Rijk gefinancierd worden. Via het programma 'Beter presteren' en het subsidiebeleid probeert de gemeente maximale invloed uit te oefenen op het verhogen van de onderwijsresultaten. De gemeente kan hier onder ander op sturen door het subsidiëren van extra leertijd. In 2011 is volgens het jaarverslag in het primair onderwijs 20.732 uur extra leertijd georganiseerd. Een nadere analyse zou moeten uitwijzen of deze leertijd ook is benut door leerlingen die vlak voor hun Cito in 2012 stonden.

Ten slotte is in het kader van het programma 'Beter presteren' in 2010 door de gemeente en de Erasmus Universiteit de kenniswerkplaats 'Rotterdams talent' opgericht. Hieraan nemen ook de Hogeschool InHolland, de CED-groep, Zadkine en Albeda deel. De kenniswerkplaats heeft tot doel wetenschappelijke inzichten en praktische kennis voor de uitvoeringspraktijk op scholen te ontsluiten. Deze wordt vervolgens binnen het programma 'Beter presteren' ingezet, maar dus niet specifiek ten behoeve van het target.

Wat betreft de collegetargets 3a/b liggen de te boeken prestaties (iemand volgt een traject) en het effect (er is iemand uitgestroomd/geactiveerd) erg dicht bij elkaar. Dat neemt niet weg dat wanneer een mijlpaal wat betreft de uitstroom (doel a) niet volledig is gehaald, dit op zijn minst moet worden verklaard. In het geval van de mijlpaal 2011 doet SoZaWe dit ook in de 3^e tertaalrapportage 2011 (2.370 in plaats van 2.500), onder verwijzing naar de economische crisis. Dit wordt kwantitatief onderbouwd met CBS-gegevens.

¹⁰ De mijlpaal 2011 zou volgens het jaarverslag 2011 wel zijn gehaald, namelijk 531,9. Bij het uitkomen van dit cijfer was er voor 2011 nog geen mijlpaal en het realisatiecijfer is vervolgens gelijkgesteld aan de mijlpaal. Strikt genomen kan dat niet. Feitelijk is 2011 een nieuwe nulmeting.

In het geval van de collegetarget geluidhinder heeft eveneens een analyse plaatsgevonden, maar van iets andere aard. Vanwege de budgettaire druk was duidelijk dat er aanzienlijk minder stil asfalt kon worden gerealiseerd dan nodig voor de collegetarget. Het programmabureau Duurzaam heeft ten behoeve van de wethouder doorgerekend wat met het gekorte onderhoudsbudget voor wegen nog mogelijk is, met als uitkomst dat in 2013 van hooguit 5.708 Rotterdammers (in plaats van 15.000) de geluidhinder in de gewenste mate zal zijn teruggedrongen.¹¹

In het geval van de collegetargets 18/21 zijn de mijlpalen niet gehaald. De rekenkamer heeft geen analyse van de oorzaken aangetroffen. Wel heeft de rekenkamer geconstateerd dat de wethouder hierom recent in een portefeuillehoudersoverleg heeft gevraagd. Op dit moment is de dienst Stadsontwikkeling aan het onderzoeken wat de redenen zijn voor het achterblijven op de mijlpaal.

3-4-3 (bij)sturing

Wanneer een collegetarget niet wordt gehaald (of dat dreigt te gebeuren), vindt over het algemeen bestuurlijke sturing plaats, in de vorm van bijvoorbeeld verzoeken van wethouders om nadere analyses of alternatieve inspanningen. In drie van de vier onderzochte casussen zijn de collegetarget zelf of de inspanningen om deze te realiseren, niet gewijzigd, ook al zijn mijlpalen niet gehaald. In het geval van 3a/b (uitstroom WWB/activering) is de collegetarget ondergeschikt gemaakt aan de financiële noodzaak de WWB-uitkeringskosten in de hand te houden. Voor target 3b worden om deze reden andere minder kostbare inspanningen ontwikkeld. De rekenkamer heeft geen (bij)sturing op langetermijneffecten waargenomen.

In welke mate wordt door de verantwoordelijke dienst dan wel het college bijgestuurd op basis van de analyse van de voortgang van de doelstellingen en bijbehorende inspanningen? In het geval van collegetarget 1 (beter presteren) stuurt de wethouder in algemene zin, bijvoorbeeld door draagvlak (gesprekken op scholen) of de juiste randvoorwaarden te creëren (inbedding in subsidiebeleid).¹² Van bijsturen is niet zichtbaar sprake. Op zichzelf is dit begrijpelijk, omdat de mijlpaal voor 2011 is gerealiseerd en de mijlpaal 2012 zo goed als volledig is gehaald.

In het geval van de collegetargets 3a en 3b heeft geen zichtbare bijsturing plaatsgevonden om de mijlpaal voor 3a alsnog te halen, wel is er gekozen voor een ander accent in het beleid (3a, uitstroom) of heeft het doel geen reële prioriteit meer (3b, activering). Naar aanleiding van de economische crisis en de bezuinigingsopgave is in 2011 een apart plan van aanpak 'Beperking tekort WWB en WIJ' opgesteld, waarin expliciet wordt gestreefd naar het terugbrengen van de kosten per uitkering. Uit het plan blijkt ook dat middelen van Werk en Inkomen vrijwel niet meer worden ingezet voor activering van bijstandsgerechtigden. De collegetarget 3b is daarmee naar de achtergrond verdwenen, momenteel wordt wel gewerkt aan het ontwikkelen van andere minder kostbare inspanningen op het gebied van Zorg. Het is ook vanwege de budgettaire druk dat besloten is om bij doel 3b geen jaarlijkse metingen te doen voor het gehele bestand; dit zou te veel beslag op de organisatie leggen. Dit betekent dat voor collegetarget 3b, tussentijdse bijsturing niet meer mogelijk is.

¹¹ De prognose van 5.708 Rotterdammers is gebaseerd op een inschatting die is gemaakt op basis van een aantal aannames die uiteen zijn gezet in een notitie aan de wethouder duurzaam d.d. 30 maart 2012

¹² Interview wethouder Onderwijs, 15 mei 2012.

De nadruk die momenteel ligt op het beheersbaar houden van de WWB-kosten, betekent niet zonder meer dat collegetarget 3a (bevorderen uitstroom) geen prioriteit meer heeft. Het bevorderen van de uitstroom heeft immers positieve financiële kanten. Feitelijk heeft echter het reguleren van de instroom evenveel belang gekregen, zij het dat hiervoor geen collegetarget is geformuleerd.

Bij collegetarget 14 (geluidshinder) is nadrukkelijk door de verantwoordelijk wethouder gestuurd door het programmabureau Duurzaam te vragen met voorstellen te komen om de collegetarget alsnog te halen. Uit de voorstellen bleek dat om met de bestaande inspanningen de collegetarget volledig te realiseren een extra bedrag van € 10 miljoen nodig zou zijn, maar dat de collegetarget dan pas in 2017 zou zijn gerealiseerd. Alternatieven die binnen deze collegeperiode resultaat zouden kunnen opleveren zijn feitelijk niet voorhanden (los van rigoureuze maatregelen als het halveren van de verkeersbewegingen). Potentieel effectieve inspanningen (stille banden; elektrisch vervoer) zouden niet in deze collegeperiode tot resultaat kunnen leiden. In het gesprek met de rekenkamer heeft de wethouder aangegeven dat zij bekijkt of de inspanningen die al worden gepleegd naar voren gehaald kunnen worden. Ook bekijkt de wethouder wat de gemeente nog extra kan doen om verkeerslawaaï aan te pakken. De wethouder is voornemens om bij de eerstvolgende bestuursrapportage voorstellen te doen voor aanvullende maatregelen om de target alsnog te realiseren.

De collegetargets 18 en 21 zijn met enige regelmaat aan de orde geweest in het portefeuillehoudersoverleg (porto) tussen de verantwoordelijk wethouder en de dienst. Uit de verslagen blijkt dat hierin de wethouder ook in meer of mindere mate stuurt, zoals over de formulering van de collegetargets. Tevens is het besef geuit dat de target ook zou kunnen worden gerealiseerd door een relatief sterk verminderde verhuysbereidheid van de doelgroep (als gevolg van de crisis). Voor de wethouder was dit geen reden om bij te sturen. De raad moest de gevraagde cijfers (volgens de omschrijving van de target) geleverd krijgen. De rest zou 'niet belangrijk' zijn. Enkele maanden later laat de wethouder in een porto echter weten te willen worden geïnformeerd worden over de vraag in hoeverre het door de gemeente gevoerde beleid invloed heeft op de uitstroomcijfers uit 'Komen en Gaan'. De rekenkamer gaat ervan uit dat op basis van de uitkomsten de wethouder overweegt of het beleid aanpassingen behoeft.¹³

De recente ontwikkelingen bij Vestia – waardoor bouw- en renovatieplannen niet doorgaan – hebben er overigens toe geleid dat Stadsontwikkeling met andere partijen tot nadere afspraken probeert te komen. Hiermee tracht de gemeente de voor het collegetarget geplande inspanningen in ieder geval voor een groot deel alsnog te realiseren.

In algemene zin valt het de rekenkamer op dat als wethouders bijsturen, dit in het kader van het beleidsprogramma (middellange termijn) gebeurt, of op basis van incidentele informatie over inspanningen (korte termijn). De rekenkamer heeft niet vastgesteld dat bijsturing vanwege effectindicatoren plaatsvindt (lange termijn), zoals het gebruik van een sociale index. De wethouder Werk, Inkomen en Zorg heeft de

¹³ Op dit moment is de dienst Stadsontwikkeling aan het onderzoeken in welke mate een door de crisis verminderde verhuysbereidheid van de doelgroep de realisatie van de mijlpaal daadwerkelijk kan beïnvloeden.

rekenkamer laten weten dat de collegetargets en indicatoren uit de Sociale Index (die op een verslechtering wijzen) in de sturing door het college niet aan elkaar zijn gekoppeld. Het is 'nog te ambitieus om dat ook voor de hele stad en voor het collegewerkprogramma in deze periode te realiseren'.¹⁴

3-5 verantwoording

In de reguliere verantwoordingsdocumenten informeert het college de raad over de vier onderzochte collegetargets niet systematisch op dezelfde wijze. In het jaarverslag 2011 wordt bij slechts twee hiervan een volledige toelichting op de realisatiecijfers gegeven. Naast de reguliere p&c-cyclus wordt de raad soms ook over de targets geïnformeerd via bijvoorbeeld voortgangrapportages van programma's of afzonderlijke brieven.

Hiervoor hebben we aangegeven dat binnen de diensten bijgehouden wordt of collegetargets op koers liggen en ook dat er hierover interne verantwoordingen aan directie en/of wethouder zijn. In deze paragraaf wordt beschreven op welke wijze het college de raad over de voortgang van de vier onderzochte collegetargets heeft geïnformeerd. Hierbij worden de normen gehanteerd:

- De raad wordt door het college periodiek geïnformeerd over de voortgang van de collegetargets, in elk geval in de jaarverslagen.
- Hierbij wordt informatie verschaft over de geleverde inspanningen.
- Indien de collegetarget niet op koers licht, wordt dit toegelicht.

In tabel 3-3 is opgenomen op welke wijzen de raad is geïnformeerd. Hierbij hebben we onderscheid gemaakt tussen jaarverslagen, bestuursrapportages (buraps) en overige vormen.

tabel 3-3: informering raad over vier collegetargets

	1 (Cito-scores)	3a/b (uitstroom WWB/activering)	14 (geluidhinder)	18/21 (selectieve migratie/Zuid)
jaarverslag 2010	nee	deels (3b niet mogelijk)	nee	nee
1^e burap 2011	ja (incl toelichting)	deels (3b niet mogelijk)	ja (incl toelichtingen)	nee (alleen inspanningen)
2^e burap 2011	nee, alleen programma	deels (3b niet mogelijk)	ja (incl waarschuwing niet halen)	nee (alleen kwalitatief)
jaarverslag 2011	ja (incl toelichting)	ja, gedeeltelijke toelichting	ja (incl toelichting en waarschuwing)	ja (zonder toelichting)
overig	Staat van Onderwijs; voorjaar- en najaarrapportages	tertaalrapportages; indirect via rapportages tekorten	-	Stand van het Wonen; separate brieven

Waar in het jaarverslag 2010 de raad niet over alle vier onderzochte doelstellingen is geïnformeerd, is dat in het jaarverslag 2011 wel het geval. Hierbij wordt tevens een toelichting gegeven op de geleverde inspanningen en, indien van toepassing, waarom een mijlpaal niet is gerealiseerd. Uitzondering is doel 18 en 21. In het geval van

¹⁴ Interview wethouder Werk, Inkomen, Zorg, 21 mei 2012.

collegetarget 14 gaat de toelichting gepaard met een expliciete waarschuwing dat dit doel niet in deze collegeperiode zal worden gerealiseerd.

In de bestuursrapportages wordt soms wel, soms niet over de collegetargets en bijbehorende inspanningen gerapporteerd, soms omdat er bijvoorbeeld nog geen gegevens beschikbaar zijn (zoals in het geval van 3b). In het geval van 18 wordt alleen over de inspanningen gerapporteerd en over 21 alleen in kwalitatieve zin.

De raad wordt ook buiten deze reguliere documenten over de collegetargets geformuleerd, zij het dat soms gebeurt in het kader van een bredere verantwoording over het gehele beleidsterrein (collegetargets 1, 18) of via rapportages over financiële tekorten (3a). In deze gevallen maakt het desbetreffende collegetarget onderdeel uit van een veel bredere verantwoording.

bijlagen

bijlage 1 onderzoeksverantwoording

procedure

Op 6 december 2011 zond de rekenkamer aan de raad de opzet van het onderzoek naar de toepassing van het Rotterdamse bestuursmodel. In het voorjaar 2012 achtte de rekenkamer het wenselijk dit onderzoek te combineren met het geplande onderzoek naar voortgang van de college targets (dan wel mijlpalen) in 2011. De gecombineerde opzet is op 5 april 2012 naar de raad gestuurd. Het onderzoek, waarvan de bevindingen in dit rapport zijn samengevat, berust op de verzameling en analyse van gegevens uit verschillende bronnen, namelijk documentenstudie en interviews. Ook is een review uitgevoerd op een audit van ASR (zie even verderop).

In de eerste week van mei zijn de bevindingen per casus in een afzonderlijke notitie aan de ambtenaren voor ambtelijk wederhoor voorgelegd. Hen is gevraagd de notities op volledigheid en juistheid te beoordelen. Deze notities vormen de basis voor het grootste deel van hoofdstuk 3 van de nota van bevindingen. De rekenkamer ontving in de week van 14 mei 2012 de reacties terug.

Op 29 mei 2012 is de bestuurlijke nota, met de nota van bevindingen als bijlage, voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W, ter attentie van de wethouder Financiën en Organisatie. Hierbij is verzocht eventuele opmerkingen van feitelijke aard bij de onderdelen die nog niet in ambtelijk wederhoor zijn geweest, in een separate bijlage onder te brengen. De reactie van B en W (exclusief de eventuele bijlage) en het nawoord van de rekenkamer zullen worden opgenomen in het rapport. Het definitieve rapport wordt door toezending aan de gemeenteraad en B en W openbaar.

review ASR

In het kader van de review op de controlewerkzaamheden van ASR heeft de rekenkamer de volgende activiteiten verricht:

- De rekenkamer heeft de interviews bijgewoond die ASR heeft gehouden in het kader van hun controle op de verantwoordingsresultaten van de college targets 1, 3a, 3b en 18 en 21.
- De rekenkamer heeft de deelwaarnemingen bijgewoond die ASR heeft verricht op de informatie die de onderbouwing vormt voor de verantwoorde resultaten bij college target 3a en 3b.
- De rekenkamer heeft een review uitgevoerd op de controledossiers van ASR met betrekking tot de volgende college targets:
 - college target 1
 - college target 2
 - college target 3a
 - college target 3b
 - college target 7
 - college target 13
 - college target 14
 - college target 18

- collegegetarget 21

De rekenkamer heeft de review op de dossiers van ASR uitgevoerd aan de hand van de toetspunten die zijn opgenomen in onderstaande tabel.

tabel 3-2: toetspunten review ASR

- ASR heeft de relevantie van de nulmeting beoordeeld (indien de nulmeting van belang is voor de verantwoording over het resultaat 2011).
- Het oordeel van ASR over de relevantie van de nulmeting is logisch (indien de nulmeting van belang is voor de verantwoording over het resultaat 2011).
- ASR heeft de juistheid van de nulmeting beoordeeld (indien de nulmeting van belang is voor de verantwoording over het resultaat 2011).
- Het oordeel van ASR over de juistheid van de nulmeting is logisch (indien de nulmeting van belang is voor de verantwoording over het resultaat 2011).
- ASR heeft de relevantie van de mijlpalen beoordeeld.
- Het oordeel van ASR over de relevantie van de mijlpalen is logisch.
- ASR heeft het bronbestand / registratiesysteem beoordeeld.
- Het oordeel van ASR over het bronbestand / registratiesysteem is logisch.
- ASR heeft de relevantie van de verantwoorde resultaten beoordeeld.
- Het oordeel van ASR over de relevantie van de verantwoorde resultaten is logisch.
- ASR heeft de juistheid van de verantwoorde resultaten beoordeeld.
- Het oordeel van ASR over de juistheid van de verantwoorde resultaten is logisch.
- Het dossier van ASR onderbouwt de oordelen die ASR heeft gegeven.

Indien ASR de juistheid van de verantwoorde resultaten heeft beoordeeld met behulp van een deelwaarneming zijn ook de volgende toetspunten gehanteerd:

- ASR heeft vooraf een controleplan opgesteld ten behoeve van de deelwaarneming.
- ASR heeft vooraf de omvang van de deelwaarneming bepaald.
- ASR heeft vooraf een selectie gemaakt van de in de deelwaarneming te controleren eenheden.
- De selectie is beoordeeld aan de hand van de vooraf opgestelde set criteria.
- De set criteria vormt een afgeleide van de criteria die in het definitieboekje zijn gesteld bij de betreffende collegegetarget.

Op basis van de verrichte review concludeert de rekenkamer dat zij voor de beoordeling van de relevantie, controleerbaarheid en juistheid van de verantwoorde resultaten kan steunen op de controlebevindingen van ASR.

casussen

In hoofdstuk 3 is aangegeven dat naar vier collegegetargets een casestudie is verricht. De daarbij gebruikte bronnen waren documenten en interviews. De wijze en onderbouwing van de selectie is uiteengezet in hoofdstuk 3.

bijlage 2 realisatie mijlpalen en toelichting

tabel 3-3: overzicht realisatie mijlpalen (nummer 1 t/m 11)

nummer	target	beoogd resultaat	mijlpaal 2011
1	betere onderwijsresultaten	Aan het eind van de collegeperiode liggen de scores voor taal en rekenen in Rotterdam significant dichterbij het landelijk gemiddelde dan in 2010.	gemiddelde Rotterdamse Cito-score: 531,9
2	terugdringen schooluitval	Het aantal nieuwe voortijdig schoolverlaters (ongekwalificeerde uitstroom uit het onderwijs) neemt jaarlijks af met 10% in deze collegeperiode.	5,7% nieuwe voortijdig schoolverlaters
3a	uitstroom bijstand	In de collegeperiode activeren we 20.000 bijstandsgerechtigde Rotterdammers - 10.000 bijstandsgerechtigde stromen uit naar betaald werk.	2.500
3b	uitstroom bijstand	In de collegeperiode activeren we 20.000 bijstandsgerechtigde Rotterdammers - 10.000 bijstandsgerechtigde Rotterdammers die nog niet kunnen uitstromen naar werk, ontwikkelen zich een stap omhoog op de Participatieladder.	3.000
4	behoud Rotterdamse afgestudeerden	Het aantal HBO'ers en WO'ers afgestudeerd aan Rotterdamse instellingen voor hoger onderwijs dat anderhalf jaar na afstuderen in de regio en daarbinnen de stad werkt neemt over de collegeperiode gemiddeld met anderhalf procent punt toe ten opzichte van het gemiddelde over de afgelopen vijf jaar.	+ 0,5%
5	sportparticipatie	Het verhogen van de sportparticipatie onder Rotterdammers vanaf 6 jaar tot 64% aan het einde van deze collegeperiode.	60%
6	taal en participatie	In deze collegeperiode zet 60% van de deelnemers aan een taal- en participatietraject (dual traject) één of meerder stappen op de participatieladder (behaalt het participatieresultaat).	geen mijlpaal geformuleerd
7	kwetsbare personen	Aan het eind van deze collegeperiode is er bij 9,200 zeer kwetsbare Rotterdammers sprake van een stabiele situatie voor leefgebieden zoals wonen, zorg, justitie, dagbesteding (werk, stage, scholing) inkomen en sociaal netwerk.	3.950
8	vrijwilligerswerk	Het succes van 140,000 Rotterdamse vrijwilligers wordt in deze collegeperiode in ieder geval vastgehouden, tegen de landelijke trend in.	140.000
9	een goede gezondheid	Aan het eind van deze collegeperiode is de gemiddelde ervaren gezondheid in tenminste twee achterstandswijken met 10% verbeterd t.o.v. 2010.	twee wijken + 3% ten opzichte van 2010
10	100 investeringsprojecten RIA	Met behulp van de Rotterdam Investment Agency realiseren van 100 investeringsprojecten (succesvolle proposities) in deze collegeperiode.	43 investeringsprojecten cumulatief over 2010 en 2011
11	bereikbaarheid – stad	De gemiddelde snelheid op zes hoofdinvalswegen naar het centrum blijft in beide richtingen op 25 km/u: Maasboulevard, A. van Rijckevorselweg, Groene Kruisweg-Dorpsweg, Stadionweg-Laan op Zuid, Tjalklaan-Vierhavensstraat-Westzeedijk, Vaanweg-Pleinweg, Stadhoudersweg-Statenweg.	permanent 25 km/u

realisatie jaarverslag 2011	oordeel rekenkamer	toelichting
gemiddelde Rotterdamse Cito-score: 531,9		Mijlpaal 2011 is behaald. Kanttekening is dat de mijlpaal is geformuleerd nadat het resultaat bekend was.
6%		Mijlpaal 2011 is niet gehaald. De mijlpaal beoogde een daling van -0,6% te realiseren ten opzichte van de nulmeting (6,3%). De gerealiseerde daling bedraagt -0,3%, waarmee de mijlpaal niet is gehaald.
2.378		Mijlpaal 2011 is voor 80% gehaald. Cumulatief ligt de target wel op koers; het totale resultaat over 2010 en 2011 overschrijdt het cumulatieve aantal uit de mijlpalen 2010 en 2011.
3.661		Het resultaat over 2011 is oncontroleerbaar, doordat de achterliggende registratie onvoldoende betrouwbaar is.
geen resultaat verantwoord		Het college heeft in het jaarverslag geen resultaat verantwoord bij deze collegetarget.
geen resultaat verantwoord		Het college heeft in het jaarverslag geen resultaat verantwoord bij deze collegetarget.
55%		Bij deze collegetarget zijn geen mijlpalen geformuleerd en het resultaat over 2011 is oncontroleerbaar doordat de achterliggende registratie onvoldoende betrouwbaar is.
3.044		In het concept-jaarverslag heeft het college een resultaat van 2.858 verantwoord. Dit aantal is door ASR gecontroleerd en onjuist bevonden. In het definitieve jaarverslag is een resultaat van 3.044 verantwoord, dit is niet op juistheid getoetst waardoor de rekenkamer het resultaat als oncontroleerbaar aanmerkt.
155.500		De mijlpaal 2011 is gehaald.
Afrikaanderwijk +1% Bloemhof +7% Hillesluis 0% Tarwewijk -23% Nieuwe Westen -13% Lombardijen -12%		De mijlpaal 2011 is niet gehaald, slechts in 1 wijk is een verbetering van >3% gerealiseerd.
44 investeringsprojecten		Het college verantwoord een resultaat van 44. Van deze 44 investeringsprojecten blijkt het in drie gevallen te gaan om bedrijven die niet meer in de regio Rotterdam gevestigd zijn. In deze gevallen kan niet gesproken worden van een gerealiseerd investeringsproject waardoor de mijlpaal niet geheel is behaald.
alle bundels uit de target halen de gestelde norm van 25 km/u		Het verantwoorde resultaat is blijkens het jaarverslag gebaseerd op onvolledige gegevens.

tabel 3-3: overzicht realisatie mijlpalen (nummer 12 t/m 22)

nummer	target	beoogd resultaat	mijlpaal 2011
12	bereikbaarheid – haven	De autobereikbaarheid van de haven moet al tijdens de ombouw van de A15 verbeteren. Aan het einde van deze collegeperiode heeft de automobilist die in de spits op de A15 reist tussen Maasvlakte en Vaanplein, in beide richtingen gemiddeld 91% zekerheid dat zijn reis niet langer duurt dan 38 minuten. In 2009 was deze zekerheid in de avondspits haven uit onder de maat met 80,2%.	Voor 2011 wordt in de avondspits haven uit een mijlpaal van 87% gesteld. Voor de overige drie spitsen die volgens de nulmeting al aan de doelstelling voldoen geldt dat deze op niveau moeten blijven (m.a.w. de mijlpalen zijn gelijk aan de doelstelling)
13	duurzame investeringen	Aan het einde van de collegeperiode is in Rotterdam en de haven voor minimaal 350 miljoen aan duurzaamheid geïnvesteerd.	€ 175 miljoen cumulatief over 2010 en 2011
14	geluidhinder	15.000 Rotterdammers hebben aan het einde van de collegeperiode in hun woning een geluidsbelasting als gevolg van verkeerslawaaï die minimaal 3 dB lager ligt dan in 2010.	4.000 cumulatief over 2010 en 2011
15	wijkveiligheid	Aan het einde van deze collegeperiode scoren de vier Focuswijken veilig (Oude Westen, Nieuwe Westen, Hillesluis en Tarwewijk) minimaal een 'zes' op de veiligheidsindex.	Oude Westen 5,0 Nieuwe Westen 5,6 Hillesluis 5,1 Tarwewijk 4,9
16	voorkomen afglijdend gedrag jongeren en terugdringen jeugdoverlast	Het percentage Rotterdammers dat aangeeft vaak last te hebben van groepen jongeren daalt in deze collegeperiode met 25% ten opzichte van de veiligheidsindex 2010.	17,5%
17	terugdringen geweld tegen publieke functionarissen	Aan het einde van deze collegeperiode is het aantal geweldsincidenten tegen publieke functionarissen met minimaal 20% gedaald	min 5%
18	uitstroom gezinnen, hoger opgeleiden en hogere inkomens	gedurende deze collegeperiode slagen wij erin meer gezinnen, hoger opgeleiden en hogere inkomens voor de stad te behouden. In 2013 is het aandeel van de gezinnen, de hoger opgeleiden en de hogere inkomens in de verhuisstroom uit de stad met 10% ten opzichte van 2009 gedaald.	hogere inkomens 55% hogere opgeleiden 47% gezinnen 22%
19	woontevredenheid	Aan het einde van deze collegeperiode is het aandeel van de Rotterdammers dat tevreden is met de eigen woonsituatie en geen overlast ervaart (hoge waardering van woning en woonomgeving, buurt en samenleven) met 15% ten opzicht van 2008 gestegen.	tussenresultaat moet tussen 66% (nulmeting) en 76% (streefwaarde) liggen
20	groen-indicator	Het gemiddelde areaal groen en water neemt gemiddeld in de 10 wijken met het minste groen (en water) toe.	eind 2011 hebben deelgemeenten (een eerste serie) projecten voor vergroening aangeleverd
21	programma Zuid (uitstroom gezinnen, hoger opgeleiden en hogere inkomens	Gedurende deze collegeperiode slagen wij erin meer gezinnen, hoger opgeleiden en hogere inkomens voor de stad te behouden. Zeker voor Rotterdam Zuid hebben wij daarin een grote ambitie, omdat we willen dat Zuid op dit punt extra vooruit gaat. Wij meten dit af aan het aandeel van deze groepen in de verhuisstroom uit Zuid: in 2013 is dit aandeel met 15% ten opzicht van 2009 gedaald. deze target is een verbijzondering van onze target op het gebied van wonen.	hogere inkomens 44% hogere opgeleiden 34% gezinnen 22%
22	meer bewoners, werknemers en bezoekers binnenstad	Aan het einde van deze collegeperiode trekt de binnenstad: 5% meer bewoners; 5% meer werknemers; 10% meer bezoekers.	bewoners +0,8% werknemers +1,6% bezoekers + 3,3%

realisatie jaarverslag 2011	oordeel rekenkamer	toelichting
totaalbeeld reistijden: - Vaanplein – Maasvlakte (Haven in): • Avond 28,6 min. • Ochtend 27,8 min. - Maasvlakte – Vaanplein (Haven uit): • Avond 39,0 min. • Ochtend 27,1 min.		De target beoogd te realiseren dat de reistijd tussen Maasvlakte en Vaanplein in de spits met gemiddeld 91% zekerheid niet meer dan 38 minuten bedraagt. In het jaarverslag zijn de gemiddelde reistijden voor 'haven in' en 'haven uit' opgenomen, maar het over 2011 gerealiseerde zekerheidspercentage is nog niet bekend.
€ 235 miljoen		Het resultaat over 2011 is oncontroleerbaar, doordat de achterliggende registratie onvoldoende betrouwbaar is.
2.803		De definitieve realisatiecijfers over 2011 zijn dermate laat aangeleverd dat deze niet meer op juistheid getoetst konden worden. Het resultaat is daarom als oncontroleerbaar aangemerkt.
Oude Westen 5,9 Nieuwe Westen 5,4 Tarwewijk 5,5 Hillesluis 4,8		De mijlpaal 2011 is niet gehaald aangezien voor 2 wijken de gewenste stijging op de veiligheidsindex niet gerealiseerd is.
20%		De mijlpaal 2011 is niet gehaald. De mijlpaal beoogde een daling van -2,5% te realiseren ten opzichte van de nulmeting (20%). In 2011 is ten opzichte van de nulmeting geen daling gerealiseerd.
geen resultaat verantwoord		Het college heeft in het jaarverslag geen resultaat verantwoord bij deze collegetarget.
Hogere inkomens 54% Hoger opgeleiden 50% Gezinnen 20%		De mijlpaal 2011 is niet gehaald omdat het gewenste percentage uitstroom hoger opgeleiden niet gerealiseerd is.
73%		De mijlpaal 2011 is gerealiseerd.
geen resultaat verantwoord		Het college heeft in het jaarverslag geen resultaat verantwoord bij deze collegetarget.
hogere inkomens 42% hoger opgeleiden 37% gezinnen 29%		De mijlpaal 2011 is niet gehaald omdat het gewenste percentage uitstroom op de onderdelen hoger opgeleiden en gezinnen niet gerealiseerd is.
inwoners +1,7% werknemers +0,2% bezoekers +4,3%		De mijlpaal 2011 is niet gehaald omdat de gewenste stijging op het onderdeel werknemers niet gerealiseerd is.

bijlage 3 normenkader

De normen die de rekenkamer in dit onderzoek zal hanteren zijn voor wat betreft de toepassing van het Rotterdamse bestuursmodel voor een belangrijk deel ontleend aan de spelregels uit de notitie 'resultaatgericht bestuur, een stap verder'. Daarnaast worden normen gebruikt die samenhangen met de sturing en beheersing van een organisatie. Hieronder worden per deelvraag op hoofdlijnen de normen en criteria weergegeven.

normen en criteria toepassing bestuursmodel

onderzoeksvraag

Heeft het college geborgd dat de werkwijze uit het Rotterdams bestuursmodel wordt toegepast binnen de gemeentelijke organisatie?

Het Rotterdamse bestuursmodel voor het werken met meetbare doelen is ingebed in de gemeentelijke organisatie.

- Het college heeft de verantwoordelijkheid voor het implementeren en toepassen van het Rotterdamse bestuursmodel adequaat belegd in de organisatie.
- Er is sprake van een circulaire waarin uiteen is gezet hoe men moet werken met het resultaatgericht bestuursmodel.
- Op implementatie en toepassing wordt toegezien en zonodig wordt door college bijgestuurd.

Hebben de gemeentelijke organisatieonderdelen het nieuwe bestuursmodel in de praktijk wordt gebracht voor de doelstellingen uit het CWP? Indien dat niet het geval is, wat is de reden hiervoor?

Gemeentelijke organisatieonderdelen handelen overeenkomstig het Rotterdamse bestuursmodel.

- Per collegedoeel hebben de gemeentelijke organisatieonderdelen een beleidshypothese waarin doelen, resultaten en prestaties en effecten op met elkaar in verband worden gebracht.
- De relaties tussen doelen, resultaten en prestaties en effecten zijn onderbouwd, logisch en/of aannemelijk.
- Diensten sturen op de geformuleerde doelen, resultaten en prestaties.
- Diensten richten een informatiesysteem in dat ondersteunend is voor de governance (sturing, beheersing, toezicht en verantwoording) van de doelstellingen.

Is sprake van een adequate sturing op prestaties die de gemeentelijke organisatie moet leveren om de effectdoelen uit het CWP te bereiken?

Er is sprake van een adequaat toezicht op de uitvoering van het beleid rond de CWP doelen.

- De voortgang van de prestaties wordt gecontroleerd. Indien nodig wordt bijgestuurd.

Is binnen de gemeentelijke organisatie geborgd dat het college zich conform het Rotterdams bestuursmodel kan verantwoorden?	Het college kan zich, op betrouwbare wijze, verantwoorden over resultaten en effecten in relatie tot de CWP-doelen.	- Gemeentelijke organisatieonderdelen beschikken over een adequaat informatiesysteem voor de registratie van de prestaties en resultaten. - Gemeentelijke organisatieonderdelen leggen periodiek verantwoording af over prestaties en resultaten aan het college. - Periodiek wordt onderzocht of de resultaten bijdragen aan de gewenste effecten. - Informatiesystemen worden periodiek onderworpen aan audits naar de betrouwbaarheid.
	Waar de realisatie afwijkt van de planning is bekend wat de oorzaak is. Waar nodig worden voorstellen tot bijsturing geformuleerd voor het college.	- Verschillen tussen planning en realisatie worden geanalyseerd op exogeen of endogeen. - Analyse houdt tevens in het onderzoeken van de mogelijkheden om te interveniëren om doelstellingen alsnog te realiseren.

normen ten aanzien van de verantwoording over de college targets

aspect	norm
relevantie	- De gegevens uit de verantwoorde resultaten zijn <u>naar aard gelijk</u> aan die in de mijlpalen. - De verantwoorde resultaten zijn <u>volledig</u> aan alle gegevens in de mijlpaal. - De verantwoorde gegevens zijn <u>eenduidig</u> d.w.z. niet voor meerdere interpretaties vatbaar. - De verantwoorde resultaten zijn <u>tijdspecifiek</u> d.w.z. het is duidelijk op welke periode de resultaten betrekking hebben en ze zijn recent.
controleerbaarheid	De verantwoorde resultaten zijn te controleren op basis van registraties en brondocumenten.
juistheid	De verantwoorde resultaten zijn juist.
doelbereiking	De gestelde doelen zijn behaald.

normen adequate toelichting bij niet behalen mijlpalen

aspect	norm
onderbouwd	• Het college geeft een logische verklaring wanneer mijlpalen niet zijn gehaald. • Het college geeft wanneer mijlpalen niet zijn gehaald aan in hoeverre de college target aan het eind van de collegeperiode nog gehaald kan worden. • Het college geeft aan welke inspanningen het heeft gepleegd om de mijlpalen te behalen en of er aanpassingen in de inspanningen worden doorgevoerd.

bijlage 4 bevindingen per casus

De bevindingen per casus staan in een separate elektronische bijlage. Deze is te downloaden van www.rekenkamer.rotterdam.nl

bijlage 5 reactie college bevindingen targets en nawoord

target betere onderwijsresultaten

De Rekenkamer stelt dat de mijlpaal voor 2011 is vastgesteld nadat het resultaat voor 2011 bekend was. In het programma is na intensief overleg met schoolbesturen een target vastgesteld voor 2014 (cito score 534). De mijlpalen zijn later vastgesteld door ieder jaar 0.7 omhoog te gaan. Dat realisatie en planning overeenkomen is toeval. Over de voortgang van het Rotterdams onderwijsbeleid wordt de raad twee keer per jaar geïnformeerd. In de P&C-cyclus worden daarom beknopt de belangrijkste zaken over de voortgang gemeld. In tegenstelling tot wat de Rekenkamer stelt, is dit voorjaar niet alleen over het programma Beter Presteren gerapporteerd, maar is ook voor het programma Aanval op Uitval een rapportage verschenen (cie. JOCS 6 juni). De programma's vormen samen het Rotterdams Onderwijsbeleid.

Tot slot meldt de Rekenkamer dat het niet is gelukt om een gezamenlijk plan van aanpak op te stellen voor professionele school in 2011. Hoewel intensief overlegd is met schoolbesturen heeft dan in 2011 inderdaad nog niet geleid tot een gezamenlijk plan van aanpak. Het voorwerk heeft er echter wel toe geleid dat in het voorjaar van 2012 een concept convenant gereed is.

target: 10.000 bijstandsgerechtigde Rotterdammers die nog niet kunnen uitstromen naar werk, ontwikkelen zich een stap omhoog op de Participatieladder

Voor deze doelstelling (3b) geldt dat de dienst het verantwoorde resultaat van 3661 stijgers op de Participatieladder niet kan onderbouwen aan de hand van het daarvoor aangewende bronbestand. Periodieke beoordeling van de betrouwbaarheid van de prestatiegegevens, fixatie en vastlegging vindt niet plaats.

Ook voor dit bronbestand vond er tot op heden geen fixatie plaats. Met ingang van heden zal ook dit bestand van uitkeringsgerechtigden worden gefixeerd (foto) op het moment dat de selectie voor de rapportage wordt uitgevoerd, waarmee beoordeling van de resultaten achteraf mogelijk is op de aspecten betrouwbaarheid, controleerbaarheid en juistheid.

In de brief van 12 maart jl is gemeld dat het structureel periodiek uitvoeren van een meting van de ontwikkeling op de participatieladder voor de totale populatie zeer tijdrovend is en een aanzienlijke belasting voor de uitvoeringsorganisatie vormt. Hierom is besloten om geen jaarlijkse meting voor het gehele bestand meer uit te voeren. Bijstandsgerechtigde Rotterdammers worden nu nog op de participatieladder gescoord bij instroom en bij uitstroom. Tussentijdse bewegingen worden niet langer vastgelegd. Voor de bijstandspopulatie in de 7 Full Engagement-wijken wordt de jaarlijkse meting wel uitgevoerd, zodat deze resultaten benut kunnen worden bij de evaluatie van deze aanpak in 2012.

Met ingang van de volgende bestuursrapportage zal trede 6 niet worden meegeteld in target 3b (10.000 stijgen op de P-ladder); dit is conform het gewijzigd definitieboekje. Een wijziging van het definitieboekje voor de meting wordt separaat toegezonden.

target behoud afgestudeerde hoger opgeleiden

De Rekenkamer meldt dat er in het jaarverslag 2011 geen resultaat is verantwoord. Voor de meting van de target voor het behoud van Rotterdamse afgestudeerden wordt gebruik gemaakt van gegevens die aangeleverd worden door externe partijen, deels jaarlijks, deels tweejaarlijks. Hoewel de verantwoording daardoor in de tijd niet exact gelijk loopt aan die van het jaarverslag, acht het college het gezien de inspanningen van externe partijen niet opportuun om zelf aanvullende metingen te verrichten. De gegevens over de periode 2007-2011 komen in de zomer van 2012 beschikbaar en zullen worden verwerkt in de tweede bestuursrapportage.

nawoord rekenkamer

De opmerkingen van het college bij de bevindingen bij de genoemde targets vormen een aanvulling op wat de rekenkamer in de bestuurlijke nota en nota van bevindingen heeft geschreven of betreffen toekomstige acties. De opmerkingen doen als zodanig niets af aan het oordeel van de rekenkamer wat betreft de realisatie van de mijlpaal.

Target: Taal en participatie

Voor deze target is inderdaad geen jaarlijkse mijlpaal geformuleerd omdat dit weinig zinvol is. De doelstelling dat 60% van de deelnemers aan taaltrajecten in deze collegeperiode een of meerdere stappen op de participatieladder zet, is gedurende deze collegeperiode de maatstaf aan de hand waarvan de voortgang wordt gevolgd. Het verantwoorde resultaat van 55% over 2011 en het resultaat van 61% begin dit jaar zijn cumulatieve percentages: ze gaan dus over het behaalde resultaat over de hele periode tot het meetmoment.

Conform het definitieboekje wordt pas aan het einde van het traject gekeken of er een participatieresultaat is behaald. Trajecten duren vaak langer dan een jaar.

Voor wat betreft de registratie wordt gewerkt aan verbetering van de kwaliteit: tijdige en juiste registratie van alle gegevens en volledigheid van de dossiers. Een andere reeds ingezette verbetering is de centralisatie van de administratie. Vanaf september vorig jaar is de afhandeling van alle inburgeringsdossiers en het hele administratieve proces is belegd bij het Taalplein. Hiervoor lag de administratie voor de WWB-ers bij de werkpleinen en van de overige inburgeraars bij het Taalplein. Tot slot kunnen er vraagtekens worden gezet bij de representativiteit van het onderzoek gezien 75 % van alle onderzochte dossiers (30 van 40 in totaal) betrekking hadden op de klanten die bij een slecht presterende aanbieder in traject waren (volgens het oordeel van de Kwaliteitsgroep Inburgering). De gemeente monitort continu de door te voeren verbeteringen conform de kwaliteitseisen van de Kwaliteitsgroep Inburgering. Het op orde hebben van belangrijke rapportageaspecten zoals de trajectplannen, verzuimbeleid en voortgangbeleid, is een van de beoordelingsaspecten. De Kwaliteitsgroep Inburgering voert in mei-juni een vervolgaudit uit bij alle taalaanbieders. Tevens voert dienst JOS ook bij alle taalaanbieders onaangekondigde bezoeken uit.

nawoord rekenkamer

Het college geeft aan dat er vraagtekens gezet kunnen worden bij de representativiteit van het onderzoek aangezien 75% van de onderzochte dossiers betrekking had op de klanten die bij een slecht presterende aanbieder in traject waren. De rekenkamer merkt in dit verband op dat het de verantwoordelijkheid van de gemeente is om de juiste, tijdige en volledige registratie van gegevens te waarborgen en conform het definitieboekje te verantwoorden. In het resultaat over 2011 zijn dossiers meegeteld, die niet aan de criteria van het definitieboekje voldoen.

target sportparticipatie

Voor het zomerreces ontvangt de raad een brief met het rapport over sportdeelname (de voortgang van de target) en andere vormen van bewegen door Rotterdammers

target kwetsbare personen

De ASR plaatst een aantal kanttekeningen bij de verantwoorde resultaten van het programma kwetsbare personen.

De periode 2006 – 2010 vormde de pionierstijd voor de integrale persoonsvolgende aanpak (trajectregie & monitoring), en rapportage op stabiele situaties. In 2011 is besloten om de insteek van het programma te verbreden door meer in te zetten op vergroten van zelfredzaamheid en is het aantal doelgroepen uitgebreid. Om het uiteindelijke maatschappelijk effect te kunnen bereiken, het vergroten van zelfredzaamheid, is er voor gekozen het aantal leefgebieden uit te breiden (van 3 leefgebieden, naar 5 primaire en 6 secundaire leefgebieden) en de stabiele periode te verlengen (van 3 naar 6 maanden). Ook is in 2011 besloten de monitoring in te richten met behulp van de Zelfredzaamheidsmatrix (ZRM). Het jaar waarop het ASR-onderzoek betrekking heeft (2011) vormt daarmee het overgangsjaar naar de situatie waarin een vergelijkbare wijze van trajectregie en monitoring wordt gehanteerd voor alle doelgroepen binnen het programma.

De afgelopen weken is er gewerkt aan het op orde krijgen van de registratie. Alle relevante dossiers zijn inmiddels op dossierniveau gecontroleerd. In geval van twijfel is een dossier niet langer als stabiel aangemerkt. Dit geeft voor de tussenstand realisatie het volgende beeld:

Tussenstand realisatie	Aantal personen in een integraal traject	Aantal stabiele situaties
1 januari 2011	3.634	2.108
1 januari 2012	6.447	3.044

In de tweede helft van 2012 wordt toegezien op het op orde houden en verder verbeteren van registratie, monitoring en rapportage. Hiervoor wordt een controleprotocol opgesteld. Onderdeel van dit protocol zijn periodieke intercollegiale toetsing, een jaarlijkse interne audit, en onderzoek op cliëntniveau.

De audit heeft geen negatieve consequenties voor de realisatie van de eindwaarde van het programma (9.200 stabiele situaties). De mijlpalen voor het programma blijven staan op 3.950 (2011) en 6.550 (2012).

nawoord rekenkamer

Voor beide bovenstaande targets geldt dat de opmerkingen aanvullend zijn op de bevindingen in het rapport en onder meer inzicht geven in de noodzakelijke acties die nu worden ondernomen om de registratie op orde te krijgen. Dit doet evenwel niets af aan de oordelen ten aanzien van de verantwoording van de realisatie van de desbetreffende mijlpalen in het jaarverslag 2011.

target investeringsprojecten RIA

Bij colleegetarget 10 constateert de Rekenkamer dat bij 3 van de gerapporteerde 44 projecten geldt dat het betreffende bedrijf niet meer in de regio Rotterdam gevestigd

is. De Rekenkamer constateert dat in deze gevallen niet gesproken kan worden van een gerealiseerd investeringsproject, waarmee het resultaat bij deze target uitkomt op 41. Daarmee is de mijlpaal voor meer dan 80% gehaald.

Het uitgangspunt bij deze target is echter dat we investeringsprojecten meetellen indien we die bedrijven hebben geholpen en inspanningen hebben geleverd die hebben geleid tot een vestiging, die is bevestigd met een confirmation letter en een inschrijving KvK. Zo is dat ook in het definitieboekje opgenomen. Vroeg of laat kan/zal een onderneming altijd opgeheven worden, fuseren of vertrekken. We houden in de huidige opzet dan ook geen rekening met hoelang een bedrijf in Rotterdam gevestigd is. De conclusie van de Rekenkamer delen wij dan ook niet.

nawoord rekenkamer

Het college geeft aan de conclusie van de rekenkamer over deze target niet te delen. De rekenkamer constateert dat het definitieboekje aangeeft dat sprake is van een resultaat wanneer er een confirmation letter is en een uittreksel van de Kamer van Koophandel dat aantoont dat het bedrijf in de regio Rotterdam is gevestigd. Bij drie van de verantwoorde resultaten is echter geen sprake van een uittreksel waaruit blijkt dat het bedrijf in de regio Rotterdam is gevestigd.

De rekenkamer interpreteert de doelstelling overigens als een effectdoelstelling: door de inspanningen van het RIA zijn er aan het eind van de collegeperiode 100 investeringsprojecten die de economische structuur van de stad versterken. Wanneer een bedrijf niet langer in Rotterdam gevestigd is kan deze de economische structuur van de stad niet versterken en is het gewenste effect ook niet gerealiseerd.

target Bereikbaarheid Haven

De target Bereikbaarheid Haven wordt gemonitord op basis van de gemiddelde reistijd en de betrouwbaarheid van die reistijd op de A15, tussen Vaanplein en Maasvlakte. De rekenmethodiek voor het bepalen van de betrouwbaarheid van de reistijd blijkt door de leverancier van de data niet correct toegepast. De gegevens zijn vervolgens niet voldoende gecontroleerd, zodat over 2010 verkeerde cijfers in de rapportages terecht zijn gekomen. De resultaten over 2011 zijn vanwege deze onduidelijkheid pas recent vastgesteld en nog niet eerder gerapporteerd.

De betrouwbaarheid van de reistijd over 2010 is nu opnieuw berekend, conform de normen en rekenmethodiek van het Rijk zoals vastgelegd in de Nota Mobiliteit. Tegelijk is ervoor gekozen de nulmeting te herzien. Deze was wel op de correcte wijze berekend, maar over een korte periode in het jaar 2009. De nieuwe nulmeting is gebaseerd op het gehele jaar 2009. Daarmee is een goed vergelijkbare reeks jaarcijfers bereikt.

De opgave verandert door de nieuwe resultaten inhoudelijk overigens niet: de problematiek blijft gericht op de avondspits haven uit, in de overige spitsen worden de reistijd- en betrouwbaarheidsdoelen gehaald. De resultaten en berekenmethodiek voor de gemiddelde reistijd blijven onveranderd.

Totaalbeeld van de gerapporteerde en de correcte betrouwbaarheidscijfers:

	2009 (nulmeting)		2010		2011
	rapportage	correct	rapportage	correct	correct
Ochtendspits haven in	98,6%	98,4%	96,0%	98,2%	98,8%
Ochtendspits haven uit	99,3%	99,0%	99,3%	99,6%	98,9%
Avondspits haven in	96,6%	97,7%	98,6%	99,3%	98,5%
Avondspits haven uit	80,2%	84,7%	71,7%	82,0%	79,8%

De correcte rekenmethodiek en de nieuwe cijfers voor de nulmeting worden vastgelegd in het definitieboek middels een separaat toe te sturen wijzigingsvoorstel.

nawoord rekenkamer

Het college komt nu met nieuwe cijfers die eerder niet bekend waren en die niet in het jaarverslag 2011 zijn opgenomen. Noch ASR, noch de rekenkamer heeft de gepresenteerde nieuwe nulmeting en de resultaten van 2010 en 2011 kunnen controleren op betrouwbaarheid en juistheid.

target duurzame investeringen

De Rekenkamer concludeert dat de verantwoordingsinformatie onvoldoende controleerbaar is. Het is moeilijk om vast te stellen dat de toetsing van de betrouwbaarheid van documenten aantoonbaar heeft plaatsgevonden. Wij zullen de registratie verbeteren door richtlijnen op te stellen waaraan de dossiers moeten voldoen. Deze zullen ook voorzien in aantoonbare toetsing van de betrouwbaarheid van de dossiers.

Desondanks bevatten de dossiers naar onze mening wel de relevante en beschikbare informatie om het juiste investeringsbedrag vast te kunnen stellen en de investering te kunnen beoordelen aan de criteria van de definitie van de college target. Veel investeringen die onder de target vallen, worden echter gedaan door partijen buiten de gemeente waardoor het college voor de rapportage over die projecten van externen afhankelijk is. Die informatie wordt vanwege bedrijfsgevoeligheid (concurrentieoverwegingen) niet altijd volledig vrijgegeven. Een investeringsbeslissing moet in veel gevallen worden afgeleid uit verschillende documenten, persberichten of websites. De dossiers zijn zo compleet mogelijk opgebouwd. Op basis van deze dossiers concluderen wij dat de college target "het realiseren van minimaal € 350 mln aan duurzame investeringen" op koers ligt. Wij vertrouwen erop dat met de op te stellen richtlijnen ook de Rekenkamer tot hetzelfde oordeel zal komen.

nawoord rekenkamer

De reactie van het college doet niets af aan het oordeel van de rekenkamer over de realisatie van de mijlpaal 2011. Het is goed dat het college maatregelen neemt om de betrouwbaarheid van de registratie te verbeteren. Wel merkt de rekenkamer op dat als het college voor de rapportage over een target afhankelijk is van derden, het college in de afspraken die zij met externe partijen maakt moet borgen dat de rapportages van deze partijen voldoen aan de criteria van het definitieboekje.

target geluid

Het definitieboekje geeft aan dat de definitieve cijfers in de derde maand volgend op het kalenderjaar beschikbaar zijn. Dat heeft te maken met de verschillende gegevensbronnen en tijdrovende berekeningen die aan de cijfers ten grondslag liggen.

Zoals het definitieboekje aangeeft, waren de definitieve realisatiecijfers over 2011 eind maart 2012 bekend. De ASR heeft in haar bevindingen echter gebruik gemaakt van de conceptversie van medio maart waarin conceptcijfers stonden. De Rekenkamer merkt het resultaat als oncontroleerbaar aan omdat de Rekenkamer de definitieve realisatiecijfers niet op juistheid heeft kunnen toetsen. Feitelijk zijn de resultaten niet oncontroleerbaar, maar niet gecontroleerd. De ASR heeft onlangs geconstateerd dat de bronbestanden prima op orde zijn. Er is derhalve geen enkele reden om aan te nemen dat de realisatiecijfers onjuist zijn.

In het rapport wordt aangegeven dat de waarborgen voor een systematische tussentijdse verantwoording onvoldoende aanwezig zijn. Terecht wordt ook opgemerkt dat men wel over voldoende relevante voortgangsinformatie beschikt. Dit is wat ons betreft een teken van uitstekende samenwerking en vertrouwen tussen de verschillende partijen, die we om aan de eisen van de Rekenkamer te voldoen in richtlijnen zullen vastleggen.

nawoord rekenkamer

In haar rapport heeft de rekenkamer de volgende passage opgenomen: 'De definitieve cijfers over 2011 zijn dermate laat aangeleverd dat deze niet meer op juistheid getoetst konden worden. Het resultaat is daarom als oncontroleerbaar aangemerkt.' Voor de controleerbaarheid ten behoeve van het jaarverslag 2011 dient niet alleen het onderliggende informatiesysteem betrouwbaar te zijn, maar de informatie ook tijdig beschikbaar te zijn. Dat bronbestanden op orde zijn, betekent overigens niet dat de daaruit voortkomende realisatiecijfers per definitie juist zijn.

targets selectieve uitstroom gezinnen, hoger opgeleiden en hogere inkomens (hele stad en Zuid)
Met betrekking tot deze target merkt de Rekenkamer op, dat in het jaarverslag niet wordt toegelicht waarom het college een deel van de mijlpaal niet heeft gehaald. Deze toelichting wordt echter gegeven in de brief over de resultaten van het woonbeleid 2011, die wethouder WROVSE op 4 juni jl aan de raadscommissie FIB heeft gezonden. Als bijlagen bij deze brief zijn de rapportage Stand van het Wonen 2011 en het onderzoeksrapport Komen en Gaan 2011 gevoegd. In het jaarverslag zijn alleen de uitkomsten van de voor deze targets uitgevoerde tussenmeting weergegeven en wordt verder verwezen naar de brief van de wethouder. Het verschijnen van het rekenkamerrapport en de brief van de wethouder hebben elkaar in de tijd gekruist. De Rekenkamer legt bij deze twee targets overigens wel een beperkte relatie tussen inspanningen en doelstellingen. Enerzijds zijn de inspanningen die in het Collegewerkprogramma worden genoemd, niet de enige inspanningen die bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen. Naast de prioritaire inspanningen die in het Collegewerkprogramma worden genoemd, bevat het Uitvoeringsprogramma Woonvisie 2010-2014 nog meer inspanningen van de gemeente en haar partners die ook bijdragen aan de realisatie van dezelfde doelstellingen. Anderzijds is het niet juist om de prioritaire inspanningen in het Collegewerkprogramma alleen te relateren aan de drie doelgroepen in deze targets: gezinnen, hoger opgeleiden en hogere inkomens. De inspanningen ten aanzien van de verbetering van woningen en het ontwikkelen van woonservicegebieden zijn ook direct van belang voor de kwaliteit en de diversiteit van de woningvoorraad en het zo zelfstandig mogelijk en prettig wonen van ouderen.

nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft in het rapport aangegeven dat de raad middels een brief geïnformeerd gaat worden over het woonbeleid 2011. Ten tijde van het onderzoek

heeft de rekenkamer niet hierover kunnen beschikken. Dit doet verder niets af aan de constatering dat in het jaarverslag 2011 deze toelichting niet is gegeven.

Ten aanzien van de relatie tussen de inspanningen en de targets heeft de rekenkamer de door het college aangemerkte meest prioritaire inspanningen, die als zodanig ook gecommuniceerd zijn aan de raad, als uitgangspunt genomen. Daarbij heeft de rekenkamer visueel ook inzicht gegeven in de andere inspanningen in het woonbeleid. De rekenkamer heeft in de analyse inderdaad de inspanningen gerelateerd aan de hoger opgeleiden, gezinnen en hogere inkomens. Dit is ten slotte waar de collegetarget zich op richt. Daarbij heeft de rekenkamer nooit ontkend dat deze inspanningen ook kunnen bijdragen aan de realisatie van andere doelstellingen. De focus van het voorliggende onderzoek ligt echter op de collegetargets.

Target groen

In het jaarverslag is ingegaan op de inspanning van het planten van (extra kwaliteit) bomen voor de vergroeningsopgave en de toe- en afname van vergroening in wijken. Veel van de te realiseren projecten waar de target zich op richt heeft betrekking op het planten van bomen. In de 1^e bestuursrapportage wordt hier meer informatie over gegeven.

nawoord rekenkamer

De reactie van het college doet niets af en bevestigt feitelijk de constatering van de rekenkamer dat het college in het jaarverslag geen resultaat (in termen van gemiddeld areaal groen en water) heeft vermeld.

bijlage 6 geraadpleegde en geïnterviewde personen

Mevr. M. Baas	adviseur programmabureau duurzaam
Dhr. P. van der Pool	senior adviseur business control, Bestuursdienst
Dhr. P. Bol	vakinhoudelijk hoofd wonen, Stadsontwikkeling
Dhr. M. Florijn	wethouder zorg, werk en inkomen
Dhr. R. Geurs	hoofd afdeling onderwijs JOS
Mevr. A.C. van Huffelen	wethouder duurzaamheid, binnenstad en buitenruimte
Dhr. H. Karakus	wethouder wonen, ruimtelijke ordening, vastgoed en stedelijke economie
Mevr. A. van der Kooij	programmamanager beter presteren
Mevr. J. Kriens	wethouder financiën, bestuur, organisatie en volksgezondheid
Dhr. H.M. de Jonge	wethouder onderwijs, jeugd en gezin
Dhr. A. Mark	senior beleidsmedewerker Werk en Inkomen
Dhr. C. van Rijn	projectleider resultaatmeting programma beter presteren
Dhr. M. te Veldhuis	programmabureau duurzaam

bijlage 7 geraadpleegde bronnen

algemene bronnen:

- Audit Services Rotterdam, toetsing organisatie verantwoordingsinformatie definitieboekje, 15 december 2011
- Audit Services Rotterdam, toetsing organisatie verantwoordingsinformatie definitieboekje deel 2: voorjaar 2012
- College van B en W, brief inzake collegereactie op de notitie resultaatgericht bestuur een stap verder, 12 oktober 2010
- College van B en W, brief inzake definities targets collegewerkprogramma, 30 november 2010
- College van B en W, brief inzake resultaatgericht bestuur verdere uitwerking, 24 februari 2011
- College van B en W, brief inzake aanvullingen en wijzigingen in definities van targets, 16 juni 2011
- College van B en W, brief inzake aanvullingen en wijzigingen definitieboekje en resultaatgericht bestuur, 6 maart 2012
- Gemeente Rotterdam, circulaire jaarverslag 2011
- Gemeente Rotterdam, collegewerkprogramma Rotterdam 2010-2014 - werken aan talent en ondernemen, oktober 2010
- Gemeente Rotterdam, definitieboekje collegewerkprogramma 2010-2014, 19 november 2010
- Gemeente Rotterdam, jaarverslag 2010, mei 2011
- Gemeente Rotterdam, eerste bestuursrapportage 2011, juni 2011
- Gemeente Rotterdam, tweede bestuursrapportage 2011, september 2011
- Gemeente Rotterdam, (concept) jaarverslag 2011

casus beter presteren

- Gemeente Rotterdam, programma beter presteren – Rotterdams onderwijsbeleid 2011-2014, januari 2011
- Gemeente Rotterdam, voorjaarsrapportage beter presteren, april 2012
- brief wethouder de Jonge, voorjaarsrapportage Rotterdams onderwijsbeleid 2012, 24 april 2012
- Gemeente Rotterdam, staat van het Rotterdamse onderwijs, najaar 2011
- Gemeente Rotterdam, beleidsregel onderwijs Rotterdam 2012-2013
- Programmaraad beter presteren, verslagen programmaraad, mei 2011-april 2012
- Cito, terugblik en resultaten 2011, april 2011
- www.kenniswerkplaats-rotterdamstalent.nl
- www.onderwijsbeleid010.nl

casus bijstand

- SoZaWe, brief aan de raad - kenmerk 917165, 28 maart 2012
- College van B en W, brief aan raad, septembercirculaire Gemeentefonds 2011, oktober 2011
- Gemeente Rotterdam, Rotterdam werkt! beleidskader werk en re-integratie 2011-2014, januari 2011

- SoZaWe, beperking tekort op de WWB en de WIJ – toelichting pakket van maatregelen, 16 juni 2011
- Gemeente Rotterdam, Beleidskader Werk en re-integratie 2011-2014
- SoZaWe, managementcontract Werkpleinen 2012
- SoZaWe, notitie verkenning baanbrekend Rotterdam, april 2012
- Gemeente Rotterdam, Eindverantwoording collegeprogramma 2006-2010 de stad van aanpakken, januari 2010
- Raad voor werk en inkomen, Het verhaal van de klant – mogelijkheden voor zelfsturing bij re-integratie, januari 2010
- SoZaWe/SWA, SoZaWe-onderzoeksprogramma 2010-2014 (concept)
- SoZaWe, intern document uitputting participatiebudget
- SoZaWe, 3^e tertaalrapportage werk en re-integratie 2011, januari 2010
- Vergelijkend onderzoek naar effectiviteit re-integratietrajecten G4, wat werkt? Wat we weten over de effectiviteit van re-integratiemiddelen, juni 2010
- SoZaWe, weekmonitor Inkomensdeel, 23 maart 2012
- Werk en Inkomen, Monitor Werk en Inkomen, stand maart 2012, concept 2 mei 2012
- Position paper Activering in het Plan van Aanpak MO II “Werk is de beste Zorg” 2^e CONCEPT 16 mei 2012

casus wonen

- COS, komen en gaan, 2009
- COS, komen en gaan, 2011
- Rekenkamer Rotterdam, een steentje bijgedragen, 2007
- Gemeente Rotterdam-woningcorporaties Rotterdam, samen werken aan Rotterdam, samenwerkingsafspraken 2010-2014
- Stadsontwikkeling, redeneerlijn (tussen) evaluatie college targets wonen, 15 augustus 2011
- verslag themasessie, 24 januari 2012
- verslagen porto wonen 2010, 2011, 2012
- Stadsontwikkeling, uitvoeringsprogramma woonvisie 2010-2014
- Nationaal programma kwaliteitssprong Zuid, Zuid werkt, 19 september 2011

casus geluidhinder

- Gemeente Rotterdam, programma duurzaam, 2011
- Gemeente Rotterdam, milieuvisie Rotterdam, 2010
- Programmabureau duurzaam, notitie haalbaarheid college target geluidhinder, 30 maart 2012
- brief wethouder van Huffelen, aan de commissie EHMV, inzake planning stil asfalt, 2 november 2011
- verslagen wethouderstaf duurzaam, 2010-april 2012

bijlage 8 lijst met afkortingen

ASR	Audit Services Rotterdam
burap	bestuursrapportage
B en W	burgemeester en wethouders
Cito	Centraal instituut toetsontwikkeling
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
COS	Centrum Onderzoek en Statistiek
CPB	Centraal Planbureau
CWP	Collegewerkprogramma
DCMR	Dienst Centraal Milieubeheer Rijnmond
DMC	Dienst Middelen en Control
hbo	hoger beroepsonderwijs
JOS	Jeugd, Onderwijs en Samenleving
P&C	planning en control
porto	portefeuillehoudersoverleg
RIA	Rotterdam Investment Agency
SCP	Sociaal Cultureel Planbureau
SMART	specifiek, meetbaar, afgesproken, realistisch, tijdgebonden
SoZaWe	Sociale Zaken en Werkgelegenheid
WIJ	Wet Investeren in Jongeren
WO	Wetenschappelijk onderwijs
WWB	Wet Werk en Bijstand

de rekenkamer

De gemeenteraad van Rotterdam heeft in december 1997 de Rekenkamer Rotterdam ingesteld. Op 14 mei 2009 is de heer P. Hofstra RO CIA door de raad voor een termijn van 6 jaar benoemd en beëdigd als directeur Rekenkamer Rotterdam.

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

positie

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Rotterdam. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

onderzoek

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

publicaties

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.



Rekenkamer Rotterdam

Postbus 70012
3000 KP Rotterdam

telefoon
010 - 267 22 42

info@rekenkamer.rotterdam.nl
www.rekenkamer.rotterdam.nl

fotografie
Rekenkamer Rotterdam

basisontwerp, lay-out en drukwerk
De werf, Rotterdam

uitgave
Rekenkamer Rotterdam
juni 2012

ISBN/EAN
978-90-76655-69-7