

REKEN
KAMER
ROTT
ERDAM

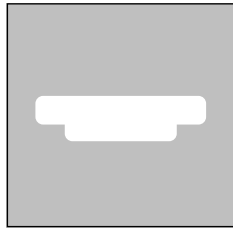
oktober 2000

BAKENS IN DE MIST

RESULTAATMETING
COLLEGEPROGRAMMA 1998 - 2002

REKEN
KAMER
ROTT
ERDAM

BAKENS IN DE MIST



Hoe weet je de weg

Hoe weet je de weg op zee, kapitein?

Hoe weet je waar je moet zijn?

*Daar is nergens een huis,
daar is nergens een straat,
daar is nergens een bord waar de naam op staat
van de stad waar je morgen moet zijn.*

Hoe weet je de weg, kapitein?

Willem Wilmink

(Uit: Verzamelde liedjes en gedichten, Bert Bakker, Amsterdam 1986)

voorwoord

‘Bakens, bakens, bakens, het stadhuis is er vol van’, kopte het Rotterdams Dagblad op 6 oktober 1997. De gemeente was druk bezig om haar visie op de toekomst te concretiseren in streefcijfers voor te behalen meetbare resultaten: de bakens. Het huidige Collegeprogramma 1998-2002 *Met Raad en Daad* is uitgewerkt in tien uitvoeringsprogramma’s met 41 bakens. Het College van B&W heeft zich bijvoorbeeld voor Rotterdam als fietsvriendelijke stad onder andere ten doel gesteld om de rode fietspaden in Rotterdam jaarlijks met 9 kilometer uit te breiden. B&W heeft gezegd niet alleen een koers bepaald, maar ook de te varen route, “de weg op zee”, met bakens gemarkeerd.

De Rekenkamer Rotterdam heeft waardering voor dit initiatief. Een lijst met bakens maakt het voor bestuur en stad helder wat de gemeente op hoofdlijnen beoogt en wat zij van jaar tot jaar realiseert. Woorden noch daden, doch resultaten komen centraal te staan.

Deze werkwijze past goed in een algemene ontwikkeling bij de overheid. Naast de traditionele aandacht voor de verdeling van de beschikbare gelden (de begroting) stijgt de aandacht voor de besteding van de gelden (de rekening) en wat daarvoor gepresteerd en bereikt is in de samenleving: de effectiviteit van het beleid.

De Rekenkamer heeft in het voorjaar van 2000, halverwege de huidige raadsperiode, de 41 bakens van Rotterdam onderzocht. In hoeverre zijn deze bakens geschikt als meetlat voor de realisatie van de gestelde doelen? Dragen zij bij aan de helderheid van het beleid en aan de versterking van de publieke verantwoording?

Voor haar onderzoek heeft de Rekenkamer veel informatie verzameld bij gemeentelijke diensten en directies, in het bijzonder bij de directie Algemeen Bestuurlijke Zaken (abz) en het Centrum voor Onderzoek en Statistiek (cos). Zij is hen erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door een team bestaande uit mw. drs. C.J.A. de Bont, drs. R. Willemse, dhr. J.B.A. Korff de Gidts en dr. G. Molenaar (projectleider).

Drs. R.B.M. Mul mpa
Directeur Rekenkamer Rotterdam

inhoud

3		voorwoord
7		samenvatting
15	I	aanleiding, doel- en probleemstelling
15	I-1	aanleiding van het onderzoek
16	I-2	doel- en probleemstelling
17	I-3	criteria
18	I-4	onderzoeksvragen en opbouw van het rapport
19	II	achtergronden
19	II-1	inleiding
19	II-2	sturen en verantwoorden op prestaties en effecten
21	II-3	bestuurlijke informatieverzorging
22	II-4	monitoring
23	II-5	benchmarking
27	III	tussenstand en totstandkoming bakens
27	III-1	overzicht bakens
33	III-2	totstandkomingsproces bakens
		1 ontwikkeling Toekomstvisie Koers 2005
		2 opstellen conceptgroslijst bakens
		3 invulling streefcijfers bakens
		4 inbedding bakens in de organisatie
		5 koppeling van bakens aan College- en uitvoeringsprogramma's
		6 Visie 2010
44	III-3	conclusies
47	IV	normering en bevindingen over de bakens
47	IV-1	inleiding
47	IV-2	de keuze van het baken
		1 criteria
		2 bevindingen
		3 conclusies
52	IV-3	de formulering van het baken
		1 criteria
		2 bevindingen

56	IV-4	haalbaarheid van de streefcijfers
		1 criteria
		2 bevindingen
59	IV-5	de gegevens ten behoeve van het baken
		1 criteria
		2 bevindingen
69	IV-6	de rol van het COS
71	IV-7	samenvattend overzicht
75	IV-8	conclusies
77	V	helderheid van beleid en publieke verantwoording
77	V-1	inleiding
77	V-2	bakens en publieke verantwoording
78	V-3	bakens en helderheid van beleid
85	V-4	conclusies
89	VI	vergelijking met andere gemeenten
89	VI-1	inleiding
89	VI-2	Amsterdam
91	VI-3	Den Haag
92	VI-4	Utrecht
92	VI-5	conclusies
95	VII	conclusies
101	VIII	aanbevelingen
105	IX	reactie en nawoord
105	IX-1	reactie College van B&W
108	IX-2	nawoord Rekenkamer
		bijlagen
113		bijlage I: onderzoeksverantwoording
114		bijlage II: het baken rapportcijfer beleving veiligheid
120		bijlage III: de methode van een doelboom
122		bijlage IV: bijlage bij reactie B&W en nawoord Rekenkamer
129		bijlage V: lijst van afkortingen
131		fotografie

samenvatting

probleemstelling en onderzoeksvragen

Het werken met bakens om te willen sturen op hoofdlijnen en op resultaten is nieuw in Rotterdam. Een baken is een specifieke prestatie of effect welke volgens de gemeente in een bepaalde tijd gerealiseerd moet zijn: een gekwantificeerd doel met streefcijfers en een nulmeting als vertrekpunt. Met het aangeven van 41 bakens als concretisering van gestelde doelen en als streefcijfers maakt B&W haar ambities helder, herkenbaar en bespreekbaar. De nadruk die door het gemeentebestuur wordt gelegd op verantwoording richting de bevolking – een van de functies van de bakens – maakt duidelijk dat waarde wordt gehecht aan het betrekken van de burger bij het bestuur. De Rekenkamer is evenwel van mening dat het werken met bakens alleen zinlijk is indien het leidt tot een goede monitoring van de bereikte resultaten, tot een effectieve sturing aan de hand van de bakens en tot een doorzichtig en voor ieder kenbaar beleid. Voor de Rekenkamer is dit aanleiding geweest een onderzoek naar de kwaliteit van de bakens en naar het werken daarmee te starten. De probleemstelling luidt:

*in welke mate zijn de bakens in de uitvoeringsprogramma's een goede **meetlat** voor de realisatie van de daaraan verbonden doelen en dragen zij bij aan het vergroten van de **helderheid van het beleid** en het versterken van de **publieke verantwoording**?*

De onderzoeksvragen ten aanzien van de meetlat zijn gericht op het beoordelen van de kwaliteit van de bakens, waarbij is gekeken naar de keuze en formulering van bakens, naar de haalbaarheid van streefcijfers en naar de beschikbaarheid en betrouwbaarheid van benodigde gegevens. Voorts is onderzocht in hoeverre het gebruik van bakens bijdraagt aan het vergroten van de helderheid van het beleid en het versterken van de publieke verantwoording. Ten slotte is nagegaan hoe de Rotterdamse werkwijze met bakens zich verhoudt met de werkwijzen van de andere grote steden.

bevindingen: keuze bakens

Veel bakens voldoen niet aan de daaraan te stellen eisen. Bijna de helft van de bakens is een gedeeltelijke en/of gebrekkige uitwerking van de aan het baken verbonden doel. Geconstateerd is dat de verdeling van de bakens over de (deel)programma's zeer onevenwichtig is en dat de mate van detaillering van de bakens sterk varieert. De Rekenkamer concludeert dat – gegeven de gestelde doelen – bijna de helft van de bakens geen logische keuze is.

bevindingen: formulering bakens

Alle bakens zijn kwantitatief. De noodzakelijke duurzaamheid ontbreekt echter bij de bakens zeer vaak. Slechts tien bakens zijn sinds de vaststelling van het uitvoeringsprogramma niet gewijzigd. Slechts bij één wijziging is de Raad expliciet hiervan op de hoogte gesteld. De Rekenkamer concludeert dat de formulering van de bakens niet voldoet aan de daaraan te stellen eisen en dat de rapportage over de wijzigingen in bakens tekortschiet.

bevindingen: haalbaarheid streefcijfers

In de uitvoeringsprogramma's is de Raad niet geïnformeerd over de onderbouwing van de haalbaarheid van de streefcijfers. De haalbaarheid van de streefcijfers staat naar het oordeel van de Rekenkamer onvoldoende vast. Als gevolg hiervan is er geen relatie te leggen tussen de hoogte van de streefcijfers en de door de gemeente te plegen inspanningen en in te zetten middelen.

bevindingen: tijdigheid en betrouwbaarheid

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat voor praktisch alle bakens óf reeds de benodigde gegevens in de organisatie aanwezig zijn óf momenteel verzameld worden.

Voor 19,5 van de 41 bakens kan blijkens de vergelijking van streefwaarde en realisatiecijfer geconstateerd worden of de uitvoering van desbetreffend (onderdeel van het) uitvoeringsprogramma op koers ligt. Voor 7 bakens is dit het geval, voor 12,5 niet. Voor 21,5 bakens kan derhalve niet gezegd worden of men al dan niet op koers ligt: voor 12 bakens zijn geen streefwaarden bepaald, voor 9,5 baken geldt dat realisatiegegevens onbekend zijn. In 7,5 geval kan bovendien geconstateerd worden dat er geen nulmeting is verricht. Voor 33,5 van de 41 bakens is een nulmeting verricht en voor 29 bakens zijn de streefwaarden bepaald. Soms is er wel een nulmeting verricht, maar geen streefwaarde bepaald. Het omgekeerde komt echter ook voor.

De betrouwbaarheid en bruikbaarheid van de enquêtegegevens die voor sommige bakens worden verzameld worden door de Rekenkamer ter discussie gesteld. Desbetreffende rapportages bieden namelijk onvoldoende informatie over de betrouwbaarheid en de significantie van de veranderingen in de streefcijfers van de bakens. Voor enkele bakens acht de Rekenkamer het aantal respondenten te gering voor betrouwbare generalisaties. Voorts zijn de verschillen tussen de geformuleerde streefwaarden van de bakens veelal te klein om met het beschikbare aantal respondenten adequaat op hun significantie te kunnen toetsen. De bakens die zijn gebaseerd op de bestandsgegevens (bijvoorbeeld over werkgelegenheid) en tellingen (bijvoorbeeld bezoekersaantallen) acht de Rekenkamer in beginsel in bijna alle gevallen betrouwbaar. Wel heeft de Rekenkamer ernstige bedenkingen bij enkele bakens uit *Opgroeien in Rotterdam*.

meetlat

Bij de geselecteerde bakens heeft geen systematische keuze plaatsgevonden om bakens te formuleren op het niveau van beoogde effecten en/of het niveau van beleidsprestaties. De bakens vormen in te geringe mate een adequate afspiegeling van de activiteiten welke in het kader van de uitvoeringsprogramma's plaatsvinden. Als meetlat voor de realisatie van beleidsdoelen acht de Rekenkamer de thans geformuleerde bakens op hoofdlijnen ontoereikend. Daardoor komt onvoldoende tot uiting op welke wijze het gevoerde beleid bijdraagt dan wel doorwerkt in de waarden die de bakens aannemen. Evenmin is duidelijk geëxpliciteerd op welke wijze de beleidsinzet de realisatie van de streefwaarden van de bakens (voorzover ingevuld) teweeg zal brengen. De Rekenkamer heeft de stellige indruk dat voorafgaand aan de selectie van bakens in onvoldoende mate een analyse van de relaties tussen beleidsdoel, beleidsinstrumentarium en relevante invloedsfactoren heeft plaatsgevonden. De Rekenkamer heeft vastgesteld dat dit ook niet is gebeurd toen B&W de bakens koppelde aan de uitvoeringsprogramma's. Het gevolg hiervan is dat de bakens als zodanig onvoldoende kunnen dienen als richtsnoer voor de uitvoering van het collegeprogramma c.q. desbetreffende uitvoeringsprogramma.

publieke verantwoording

De Rekenkamer is van mening dat momenteel de bakens niet tot nauwelijks bijdragen aan het versterken van de publieke verantwoording. Het gemeentebestuur of B&W maakt voor het afleggen van verantwoording geen gebruik van de bakens. De verantwoording over bakens blijft beperkt tot de periodieke rapportageverplichting in begroting en jaarverslag waarin op weinig systematische wijze en in meer of mindere mate op de bakens wordt ingegaan. De programmamanagers rapporteren vooral over hun lopende projecten en dagelijkse problemen en niet zozeer over bakens. B&W, Gemeenteraad en raadscommissies spreken zelf niet of nauwelijks over de resultaten in relatie tot de bakens. De laatste twee informeren evenmin bij B&W naar de stand van zaken.

helderheid

De gebrekkige werking van de bakenssystematiek impliceert dat de bijdrage aan de vergroting van de helderheid van beleid tot dusverre als zeer bescheiden wordt gekwalificeerd. De helderheid van beleid is niet vergroot, omdat de bakens niet afgeleid zijn van de doelen van het Collegeprogramma en meer in het bijzonder van de doelen van de uitvoeringsprogramma's, waaraan de bakens zijn toebedeeld. Voorts zijn niet aan alle doelen bakens verbonden. Het geheel van bakens voor de onderscheiden beleidsterreinen vormt een divers, weinig consistent en op onderdelen onvolledig geheel. Dit resulteert er in dat vraagtekens geplaatst kunnen worden bij de zeggingskracht en bruikbaarheid van de bakens als indicatoren voor de voortgang van de uitvoering van (onderdelen van) het programma. Een selectieproces van bakens waarin expliciet is gedacht in termen

van relaties tussen inzet van middelen, activiteiten, prestaties en (beoogde) effecten als manier om de geformuleerde doelen van het collegeprogramma te realiseren, zou hebben kunnen bijdragen aan een betere verankering van de bakens in het geheel van sturings- en beheersinformatie. Ten slotte merkt de Rekenkamer op dat het onderscheid tussen gemeentelijke en stedelijke bakens is weggefallen. Het niet hanteren van het onderscheid schept ten onrechte verwachtingen over wat de lokale overheid vermogen doet afbreuk aan de helderheid van beleid en verantwoording.

conclusies

De idee van het werken met bakens acht de Rekenkamer waardevol. Het werken met bakens als instrument ter vergroting van de helderheid van beleid en ter versterking van de publieke verantwoording is naar het oordeel van de Rekenkamer onvoldoende uit de verf gekomen. Om de oorzaken hiervan te achterhalen heeft de Rekenkamer de totstandkoming en het gebruik van bakens onderzocht. Zij heeft vastgesteld dat veel diensten, programmamanagers en enkele wethouders sceptisch zo niet ronduit negatief zijn over het werken met bakens, ze de bakens vergeten zijn of zelfs nog nooit van het bestaan gehoord hebben. Hun kritiek valt te herleiden tot hiervoor genoemde tekortkomingen. De Rekenkamer concludeert dat er een neerwaartse spiraal is ontstaan. De tekortkomingen van de bakens voeden de scepsis en verminderen de bereidheid om er daadwerkelijk gebruik van te maken waardoor de kwaliteit van de bakens nog verder terugloopt. Dit heeft verschillende oorzaken.

Ambtelijk reikt de betekenis van de bakens niet verder dan de status van een periodieke rapportageverplichting, waaraan in afnemende mate wordt voldaan. Bakens zijn in essentie ‘top-down’ ingevoerd, waardoor in de ambtelijke organisatie te weinig draagvlak tot stand is gekomen. De Rekenkamer meent dat de weerstand bij ambtenaren deels te maken heeft met de onwil om het resultaat van de eigen activiteiten gereduceerd te zien tot een baken dat hun inziens zowel de beoogde als de door de gemeente bereikte resultaten slecht weergeeft.

Bestuurlijk zijn de bakens niet gaan functioneren als het instrument waarmee B&W kan controleren of de uitvoering van haar programma nog op koers ligt en waarmee ze zich kan verantwoorden. De Rekenkamer concludeert dat B&W ten aanzien van de bakens een halfslachtig beleid heeft gevoerd. Enerzijds werd het werken met bakens sterk gepropageerd en ondersteund door diverse besluiten, waaronder een bestuurlijke opdracht. Anderzijds werden reeds genomen besluiten tot het werken met bakens later ter discussie gesteld, mocht het wel doorgaan maar moest dat voorzichtig gecommuniceerd worden, stelde men geen centrale ambtelijke coördinatie- en toezichtfunctie in, informeerde men nauwelijks tot nooit bij de betrokken ambtenaren naar de voortgang, liet men het onderscheid naar soorten bakens vervallen en vormde het, eenmaal ingevoerd, geen punt van

overleg in B&W noch in de Raadscommissies of de Raad. De Rekenkamer meent dat zo nu en dan oplevende bestuurlijke twijfels bij - en verschillen van inzicht tussen - Collegeleden de succesvolle invoering van bakens ernstig hebben belemmerd.

Politiek gezien spelen de bakens in het debat in de Gemeenteraad en in de Raadscommissies over de beoogde en bereikte resultaten van het Collegeprogramma nauwelijks tot geen rol. De Raad heeft de uitvoeringsprogramma's met de bakens vastgesteld, maar sindsdien hebben de raadsleden, op een enkele uitzondering na, nooit meer naar de bakens geïnformeerd.

Maatschappelijk is het debat over de bakens verstomd, hetgeen te betreuren is. De oorspronkelijke inzet – het voortdurend in debat met de stad zijn – is verdwenen. De bakens bieden dan ook voor burgers en maatschappelijke organisaties te weinig houvast om te kunnen bepalen of het beleid van de gemeente op koers ligt.

Resumerend komt de Rekenkamer tot de conclusie dat de introductie van het werken met bakens in het kader van Koers 2005 en het huidige Collegeprogramma de nodige verwachtingen heeft gewekt. Deze verwachtingen zijn tot op heden slechts zeer ten dele ingelost in zowel ambtelijk, bestuurlijk, politiek als maatschappelijk opzicht. De Rekenkamer wijt dit aan de tekortkomingen bij de invoering. De invoering van een dergelijk verstrekkend bestuurlijk instrument vereist eensgezindheid, zorgvuldigheid, betrokkenheid en tijd. De Rekenkamer twijfelt er niet aan dat wel op de ingeslagen weg moet worden voortgegaan. Het is goed als Rotterdam zelf een koers weet uit te zetten en deze, tegen de waan van de dag in, weet vast te houden.

andere gemeenten

De gemeente Rotterdam heeft in vergelijking met de andere drie grote steden haar Collegeprogramma 1998-2002 *Met Raad en Daad* op een unieke wijze uitgewerkt door haar doelen te concretiseren in 41 beoogde meetbare resultaten. De idee van bakens is in geen van de drie andere grote steden op deze wijze uitgewerkt. In de gemeenten Amsterdam, Utrecht en Den Haag is de uitvoering van het collegeprogramma gekoppeld aan de staande ambtelijke organisatie. In geen van deze gemeenten zijn, zoals in Rotterdam, programmamanagers aangesteld met het 'materiële mandaat' om meerdere diensten aan te sturen. Amsterdam en Utrecht werken nauwelijks met gekwantificeerde doelen. In Amsterdam zijn hiertoe wel enkele pogingen ondernomen. In Den Haag wordt sinds 1999 gewerkt met bestuurlijke kengetallen. Zij zijn echter geen systematische kwantificering van de doelstellingen van het collegeprogramma, maar vormen vooralsnog prestatie-indicatoren van de ambtelijke diensten.

aanbevelingen

Ter ondersteuning van het gedachtegoed dat aan het werken met bakens ten grondslag ligt, heeft de Rekenkamer een aantal aanbevelingen. B&W, Raad en commissies wordt aanbevolen meer gebruik te maken van de bakens bij de sturing op beleid, het bewaken van de voortgang en het verantwoorden van de resultaten.

Daartoe zouden de bakens op voortvarende wijze ge(her)formuleerd dienen te worden, gebruikmakend van het momentum dat thans in het kader van het grotestedenbeleid aanwezig is. Het aanvankelijk gehanteerde onderscheid tussen signalen, gemeentelijke en stedelijke bakens dient wederom expliciet gehanteerd te worden zodat niet onnodig en ten onrechte verwachtingen worden gewekt over wat de gemeente Rotterdam zelf of alleen met anderen kan bereiken. Deze keuze voor en uitwerking van bakens zou bij voorkeur met alle betrokkenen tot stand dienen te komen om ook draagvlak te verwerven bij de Raadscommissies en de diensten.

Bij het (her)formuleren van het baken dient gelet te worden op de eisen van duurzaamheid, op de onderbouwing van de haalbaarheid van de aan te geven streefwaarden en op de vereiste betrouwbaarheid, consistentie en nauwkeurigheid van metingen teneinde de gepresenteerde cijfers op inhoudelijke zinvolle wijze te kunnen duiden. Aan de vaststelling van de bakens dient de verplichting te worden verbonden om op korte termijn nulmetingen te verrichten, streefcijfers te bepalen en vervolgens realisatiecijfers te meten en hierover in relatie tot de streefcijfers te rapporteren.

De coördinatie van en toezicht op het werken met en informeren over bakens dient te worden versterkt en zonodig geformaliseerd. Veranderingen in de formulering en streefwaarden van bakens dienen door B&W vastgesteld en expliciet gemeld en toegelicht te worden aan de Gemeenteraad. De bakens dienen daartoe verankerd te worden in cycli van planning en control.

Met het oog op externe communicatie beveelt de Rekenkamer aan een handzame publicatie over de stand van betreffende bakens te ontwikkelen. Deze periodiek dient jaarlijks uitgebracht te worden.

wederhoor en nawoord

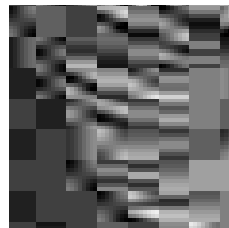
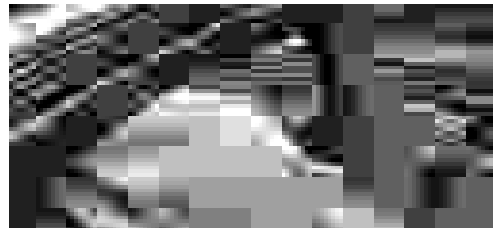
De Rekenkamer heeft half augustus dit rapport in concept voor wederhoor voorgelegd aan B&W. Uit de reactie bleek dat B&W de bevindingen in grote lijnen herkent. B&W is van mening dat het proces van de totstandkoming van bakens en het werken daarmee op accurate wijze is beschreven en een juiste weergave is van de gang van zaken tot nu toe. B&W wijst erop dat de bevindingen twee meer algemene problemen weerspiegelen. Ten eerste een informatieprobleem voor bestuursorganen: het is lastig de (causale) effecten van beleid te meten. B&W schrijft dat zij hiervoor niet altijd voldoende oog heeft gehad. Ten tweede wijst

B&W erop dat de operational controlfunctie verbetering behoeft. In reactie op de aanbevelingen geeft B&W aan dat zij niet, althans niet op korte termijn, van plan is om een algehele herziening van de bakens door te voeren. Andere aanbevelingen zullen worden betrokken bij een nadere bezinning op de informatie-behoefte en de (her)ontwikkeling van informatie- en sturingsinstrumenten.

De Rekenkamer heeft in haar nawoord als volgt gereageerd. B&W is helaas niet ingegaan op de door de Rekenkamer gemaakte analyse dat het werken met bakens terecht is gekomen in een neerwaartse spiraal. In de wijze waarop ambtelijk, bestuurlijk en politiek met de bakens is omgegaan ligt tevens de sleutel voor de oplossing voor onder andere het informatie- en controlprobleem. Dit zijn slechts invoerings- en ontwikkelingsproblemen mits B&W bereid is eendrachtig en daadkrachtig bakens als bestuurlijk meetlat voor de uitvoering van het Collegeprogramma te handhaven. De door B&W genoemde informatie- en sturingsinstrumenten richten zich primair op het verbeteren van de bedrijfsvoering (beheerstaken) en vormen derhalve geen alternatief voor de bakens. Bakens zijn bedoeld als instrument voor sturing op politiek-bestuurlijk niveau (beleidstaken). B&W heeft geen duidelijk standpunt ingenomen over de aanbevelingen. Zijn de bakens nu nog wel of niet van kracht? Zonder bakens ontbeert B&W een instrument voor een adequate sturing en verantwoording op hoofdlijnen van beleid, prestaties en effecten. De Rekenkamer beschouwt de ontwikkeling van bakens een nuttige en noodzakelijke ontwikkeling in het verbeteren van de beleidseffectiviteit bij de overheid en de publieke verantwoording daarover. De Rekenkamer pleit er daarom voor de bakens een tweede kans te geven.

REKEN
KAMER
ROTT
ERDAM

BAKENS IN DE MIST



I aanleiding, doel- en probleemstelling

1-1 aanleiding van het onderzoek

Sinds enkele jaren bestaan in de gemeente Rotterdam zogenoemde ‘bakens’. Een baken is een specifieke prestatie of effect welke volgens de gemeente in een bepaalde tijd gerealiseerd moet zijn. Een voorbeeld hiervan is het baken ‘aantal kilometers fietspad in rood asfalt’, waarvan de gemeente wil dat dit toeneemt van 302 km in 1998 tot 338 km in 2002. Het idee van het werken hiermee werd geïntroduceerd in de *Toekomstvisie Koers 2005* (hierna afgekort: *Koers 2005*), die op 19 juni 1997 door de toenmalige Raad werd vastgesteld. Bakens vervullen volgens *Koers 2005* een tweeledige functie:

- zij zijn een meetlat aan de hand waarvan de voortgang van de realisatie van de geformuleerde doelen in *Koers 2005* bijgehouden kan worden;
- aan de hand van de bakens legt het gemeentebestuur aan de Rotterdammers verantwoording af: ‘zij staan symbool voor een andere manier van met elkaar omgaan van overheid en burgers’ en ‘de overheid maakt zichzelf toetsbaar, vatbaar voor correcties en afrekenbaar’.

Het toenmalig College heeft in januari 1998 de notitie *Rotterdam Koers 2005. De Toekomst(visie) in Bakens* vastgesteld. Hierin zijn 31 bakens geformuleerd. Het betreffen gewenste prestaties voor de stad als geheel (*stedelijke bakens*) of prestatie-eisen voor de gemeentelijke organisatie (*gemeentelijke bakens*). Later is een onderscheid aangebracht tussen hoofdbakens (zeer belangrijke) en gewone bakens.

In april 1998 legde het huidige College haar beleidsvoornemens in het College-programma *Met Raad en Daad* vast. Dit bestaat uit tien programma’s die later zijn uitgewerkt in uitvoeringsprogramma’s. ‘Gezien de relatie tussen de Toekomstvisie *Koers 2005* en het collegeprogramma 1998-2002’ besloot B&W op 9 juni 1998 ‘de voor de *Toekomstvisie* vastgestelde bakens en de uitwerkingsprogramma’s uit het college-akkoord aan elkaar te koppelen’. Naast deze reeds ontwikkelde bakens, zijn er enkele nieuwe geformuleerd. Het eerdere onderscheid tussen hoofd- en gewoon baken en stedelijk en gemeentelijk baken is nu niet gemaakt. De eerste uitvoeringsprogramma’s werden door de Raad in december 1998 vastgesteld en de laatste eind januari 1999.

Voorts heeft B&W eveneens bakens aan de *Visie 2010, Rotterdam op koers* toegevoegd. Deze stedelijke visie is opgesteld in het kader van het grotestedenbeleid

op verzoek van het Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties. Zij is in november 1999 door de Raad vastgesteld. Veel van de eerder geformuleerde bakens komen in deze stedelijke visie opnieuw terug. Daarnaast zijn wederom nieuwe bakens geïntroduceerd.

Het werken met bakens is nieuw in Rotterdam. Met het aangeven van bakens als concretisering van gestelde doelen en als streefcijfers maakt B&W haar ambities helder, herkenbaar en bespreekbaar. Hiermee geeft B&W tevens aan te willen sturen op hoofdlijnen en op resultaten. De nadruk die wordt gelegd op de verantwoording richting de bevolking – een van de functies van de bakens – maakt duidelijk dat het gemeentebestuur waarde hecht aan het betrekken van de burger bij het bestuur. De Rekenkamer is evenwel van mening dat het werken met bakens alleen zinnig is indien het leidt tot een goede monitoring van de bereikte resultaten, tot een effectieve sturing aan de hand van de bakens en tot een doorzichtig en voor ieder kenbaar beleid. Voor de Rekenkamer is dit aanleiding geweest een onderzoek naar de kwaliteit van de bakens te starten.

i-2 doel- en probleemstelling

Met dit onderzoek stelt de Rekenkamer zich tot doel om een oordeel geven over de geschiktheid van de vastgestelde bakens als meetlat voor de realisatie van de gestelde beleidsdoelen en als bijdrage aan de vergroting van de helderheid van het beleid en de versterking van de publieke verantwoording. Het onderzoek is alleen gericht op de betekenis van het (bestuurlijk) gebruik van bakens voor de realisatie en helderheid van het gemeentelijk beleid. De Rekenkamer heeft niet de taak, laat staan intentie om de door B&W of Raad gestelde beleidsdoelen als zodanig ter discussie te stellen; deze worden als gegeven beschouwd. Voorts staan in het onderzoek de bakens centraal die in het kader van het Collegeprogramma zijn bepaald.

De probleemstelling luidt derhalve:

In welke mate zijn de bakens in de uitvoeringsprogramma's een goede meetlat voor de realisatie van de daaraan verbonden doelen en dragen zij bij aan het vergroten van de helderheid van het beleid en het versterken van de publieke verantwoording?

Voor de verantwoording van de opzet en uitvoering van het onderzoek wordt verwezen naar bijlage I.

i-3 criteria

Om vast te kunnen stellen of de bij de uitvoeringsprogramma's behorende bakens een geschikte meetlat zijn voor de realisatie van de daaraan verbonden doelen, is het noodzakelijk hiervoor criteria aan te leggen. In de eerder genoemde *Koers 2005* heeft de Raad enkele criteria aan de bakens gesteld:

- Bakens zijn afgeleid van brede strategieën. Concreet houdt dit in dat bakens zijn afgeleid van de doelstellingen op de onderscheiden terreinen die in *Koers 2005* zijn geformuleerd;
- Bakens leggen nadruk op resultaat en niet op inspanningen. Bakens geven dus niet aan hoeveel middelen aan de realisatie van een bepaalde doelstelling worden besteed;
- Bakens zijn in beginsel vergelijkbaar, dat wil zeggen, met de prestaties van bijvoorbeeld andere gemeenten;
- Bakens zijn meetbaar, de benodigde gegevens moeten op eenvoudige wijze te verzamelen zijn;
- Bakens zijn te verifiëren. De gegevens moeten betrouwbaar zijn;
- Bakens zijn ook op langere termijn houdbaar, om de vooruitgang in de tijd te kunnen meten.

De Rekenkamer onderschrijft deze criteria. Bij de formulering van de criteria waaraan – in het licht van de meetlatfunctie – een baken moet voldoen, heeft de Rekenkamer dan ook nadrukkelijk aansluiting gezocht bij het voorgaande.

Tegen deze achtergrond zouden bakens een goede rol kunnen spelen als indicator om de Rotterdamse prestaties af te zetten tegen die van de andere drie grote steden (Amsterdam, Den Haag en Utrecht). Dit is één van de eigenschappen die al in *Koers 2005* aan de bakens is toegedicht. Bij een vergelijking van de Rotterdamse prestaties met die van de andere grote steden is het dan echter van belang dat de andere drie grote steden eveneens een werkwijze hanteren waarin beleidsprestaties en –effecten op een kwantitatieve manier inzichtelijk worden gemaakt. *Visie 2010* met daarin enkele bakens is, zoals aangegeven, in het kader van het grotestedenbeleid opgesteld. De gemeente Rotterdam is dan ook niet de enige gemeente geweest die een stedelijke toekomstvisie opstelde. In februari 2000 heeft het Centraal Planbureau (cpb) het rapport *Op weg naar een effectiever grotestedenbeleid* uitgebracht. Het cpb heeft hierin geconstateerd dat er veel overeenkomsten bestaan tussen de toekomstvisies die de grote steden hebben opgesteld.

De functie van de bakens dat zij bijdragen aan het vergroten van de helderheid van het beleid en aan de versterking van de publieke verantwoording, stelt andere eisen aan de bakens. In dat geval gaat het niet om de formulering van het baken of de gegevens, maar om de wijze waarop het baken in en door de gemeente

wordt gebruikt. Hiervoor gelden andere normen, zoals sturing op bakens en bestuurlijk en ambtelijk draagvlak.

Naar buiten toe is de verantwoording van belang vanwege de wens om burgers een handvat te geven waarop het gemeentebestuur kan worden aangesproken. Ook hiervoor gelden andere eisen, zoals uitgebreide communicatie en voorlichting over de bakens.

i-4 onderzoeksvragen en opbouw van het rapport

Op grond van de probleemstelling en de van belang zijnde beoordelingscriteria zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- 1** Is de keuze van de bakens – gegeven de gestelde doeleinden – logisch?
- 2** Voldoet de formulering van de bakens aan de daaraan te stellen normen?
- 3** Zijn de streefcijfers van de bakens haalbaar?
- 4** Zijn de benodigde gegevens tijdig beschikbaar en betrouwbaar?
- 5** Draagt het gebruik van bakens bij aan het vergroten van de helderheid van het beleid en het versterken van de publieke verantwoording?
- 6** Hoe verhoudt de Rotterdamse werkwijze met bakens zich ten opzichte van de werkwijzen van andere gemeenten?

Alvorens de onderzoeksvragen te beantwoorden, wordt in hoofdstuk II de context van het werken met bakens geschetst. Hoofdstuk III behandelt de stand van zaken en de geschiedenis van de bakens. De aanloop, de ontwikkeling en de vaststelling van de bakens zal aan de orde komen. Hoofdstuk IV bevat een uitwerking van de criteria waaraan de bakens moeten voldoen. Tevens vindt de beantwoording van de eerste vier onderzoeksvragen plaats. Hierbij worden zowel totaaloverzichten voor alle bakens gepresenteerd als bij wijze van voorbeeld de gang van zaken bij enkele specifieke bakens. In hoofdstuk V staat de bijdrage van het werken met bakens aan de vergroting van de helderheid van beleid en het versterken van de publieke verantwoording centraal (onderzoeksvraag 5). Hoofdstuk VI heeft als onderwerp de vergelijking van de Rotterdamse werkwijze met die van de andere grote steden (onderzoeksvraag 6). De conclusies en aanbevelingen zijn opgenomen in hoofdstuk VII en VIII, B&W heeft het concept-rapport voor wederhoor toegezonden gekregen. Haar reactie is integraal opgenomen in hoofdstuk IX waarbij de Rekenkamer haar nawoord heeft gevoegd.

II achtergronden

ii-1 inleiding

Met het introduceren van bakens heeft het gemeentebestuur van Rotterdam een duidelijke stap gezet in de richting van het transparant maken van zijn voornaamste beleidsdoelen. Deze inzet kan niet los worden gezien van bredere ontwikkelingen in de maatschappij en bij de overheid, waarbij steeds meer aandacht is voor het volgen van, sturen op en verantwoorden over prestaties van overheidsdiensten en effecten in de samenleving. In dit hoofdstuk worden kort enkele van deze ontwikkelingen besproken. Dit betekent evenzeer dat de ontwikkeling van bakens niet geïsoleerd heeft plaatsgevonden, maar een exponent is van deze bredere ontwikkelingen. De inzichten van dit hoofdstuk vormen dan ook een kader, waaraan de Rekenkamer in haar conclusies zal refereren.

ii-2 sturen en verantwoorden op prestaties en effecten

In de laatste vijftien jaar zijn de opvattingen bij de overheid over de wijze waarop zij haar doelen wil en kan realiseren gewijzigd. Op veel beleidsterreinen heeft de overheid ervoor gekozen om te regisseren in plaats van te produceren, om te sturen op afstand en op hoofdlijnen. Sturen op prestaties en effecten (in veel gebezigd jargon respectievelijk output en outcome) is daarbij een nog immer actueel thema¹. Reeds meerdere jaren wordt ernaar gestreefd om een koppeling tussen beleidsdoelen, te leveren producten en diensten en benodigde budgetten te expliciteren. Breed verspreid leeft de wens om meer te sturen op ‘output’ en veel minder op algemene bedoelingen, inzet van middelen of activiteiten. Er is een toenemende behoefte aan inzicht in de resultaten van overheids-handelen. Bij de beheersing en sturing van productie- en beleidsprocessen spelen indicatoren en kengetallen een belangrijke rol.

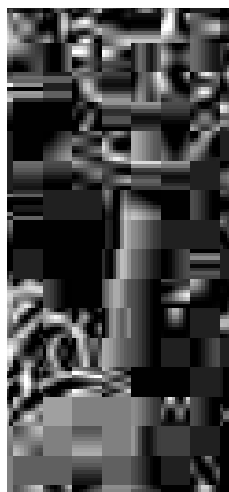
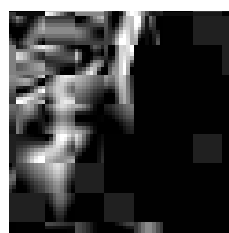
Spraakmakend in dit verband is de ontwikkeling en invoering van het beleids- en beheersinstrumentarium (bbi) bij met name tal van gemeenten². In het bbi bevatten begroting en rekening niet langer uitsluitend gedetailleerde financiële informatie, maar ook op maat gesneden informatie over de beleidsprocessen, prestaties en effecten. Een belangrijk element hiervan is het streven om beleids-

¹ Rekenkamer Rotterdam (2000), Subsidiëring door deelgemeenten. Rotterdam.

² Platform Beleidsanalyse/Werkgroep bestuurlijke informatievoorziening (1995), Zorg voor informatie – Bestuurlijke informatievoorziening in beleidsnetwerken. Den Haag Sdu.

REKEN
KAMER
ROTT
ERDAM

BAKENS IN DE MIST



doelen te vertalen in concrete en toetsbare taakstellingen ten aanzien van te behalen prestaties en effecten: de zogenoemde indicatoren en kengetallen. Voorts is het noodzakelijk om de relatie tussen beleid en financiën duidelijk te maken, zowel ten behoeve van de beleidsbepaling als voor de (bij)sturing van de uitvoering en de verantwoording. Bij de invoering van bbi is gebleken dat met name het koppelen van doelen aan middelen, beleidsinstrumenten, prestaties en effecten moeizaam verloopt.

Naast sturing neemt de aandacht voor verantwoording steeds sterker toe. Een uiting hiervan is de invoering van de zogeheten dag van de verantwoording (de 3e woensdag in mei) op rijksniveau. Ten behoeve hiervan is door de ministeries in het proces 'van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording' (vbtb) gewerkt aan het totstandbrengen van adequate verantwoordingsinformatie over het gevoerde beleid. In dit verband is een bruikbare methode ontwikkeld om beleid te verhelderen, namelijk een zogenoemde doelboom³. In een doelboom worden beleidsinstrumenten, tussendoelen en einddoelen van beleid op een bepaald terrein weergegeven, waarbij de instrumenten onder in de boom worden geplaatst, de tussendoelen erboven en de einddoelen in de top. Een doelboom kan worden gereconstrueerd aan de hand van allerlei documenten, zoals wet- en regelgeving, besluiten, beleidsnota's en dergelijke. Evenzeer kunnen doelbomen worden opgesteld ten behoeve van de ontwikkeling van nieuw beleid. Aan de hand van de doelboom kan vervolgens voor elk onderdeel bepaald worden welke gegevens mogelijk van belang zijn (in eerste instantie zonder te letten op randvoorwaarden als beschikbaarheid, kwaliteit en kosten). Daarbij dienen zoveel mogelijk gegevens gebruikt te worden die de zuivere effecten van het beleid weergeven, met uitsluiting van andere beleids- en contextfactoren. Tevens dient een koppeling tussen einddoel en ingezette instrumenten gelegd te kunnen worden (zie bijlage III).

ii-3 bestuurlijke informatieverzorging

In een sturingsfilosofie van de overheid waarin sturen op afstand, op hoofdlijnen en op resultaat centraal staan, is informatie over de bedrijfsvoering van de overheid, over de uitvoering van beleid en over de gerealiseerde prestaties en bereikte effecten van groot belang. Zonder informatie kan niet adequaat worden bestuurd en bijgestuurd. Bestuurlijke informatieverzorging – geheel of gedeeltelijk verbonden met het bestaande instrumentarium van planning & control – is daarbij van belang⁴. Het gaat hierbij om informatievoorziening voor het besturen, functioneren en beheersen van de organisatie en het afleggen van verantwoording.

3 Algemene Rekenkamer (17 mei 2000), Verantwoorden over beleid. Den Haag
Algemene Rekenkamer (mei 2000), Handreiking verantwoorden over beleid. Den Haag

4 Platform Beleidsanalyse/Werkgroep bestuurlijke informatievoorziening (1995),
Zorg voor informatie – Bestuurlijke informatieverzorging in beleidsnetwerken. Den Haag Sdu.

Een aantal factoren is bepalend voor het succes of falen van bestuurlijke informatieverzorging, namelijk:

- **Omgeving.** In de praktijk blijkt het informatiesysteem voor interne bedrijfsbeheersing en –besturing redelijk ver ontwikkeld, terwijl dat voor de politieke besturing veel minder het geval is. Hoewel een verbinding tussen het politieke en ambtelijke domein vaak wordt gelegd, is de externe verantwoording nog vooral financieel van aard.
- **Organisatie.** Voor een goede informatieverzorging zijn het inzicht in het besluitvormingsproces, duidelijkheid over bevoegdheden en verantwoordelijkheden, overeenstemming, regelmatige afstemming en de afwezigheid van een verkokerde organisatie van belang.
- **Bestuurder/manager.** De mate waarin een bestuurder/manager informatiegericht is en enthousiasme toont is van belang. Vaak blijkt dat bestuurlijke informatieverzorging wordt overgelaten aan de financieel-economische staf. Voorts wordt opgemerkt dat bestuurders bij besluitvorming vooralsnog meer sturen op basis van zachte of informele en niet-gekwantificeerde informatie.
- **Besturingsconceptie.** Er dient niet alleen behoefte te zijn aan informatie over doelbereiking en effectiviteit, maar ook over doelmatigheid van productieprocessen.
- **Bestuurlijke informatieverzorging.** Van belang is dat de (veelsoortige) informatie deel uitmaakt van het besturingssysteem. Regelmatig is de bestuurlijke informatieverzorging uitgewerkt tot een expliciete P&C-cyclus. Meer afstemming leidt tot een betere overzichtelijkheid en inzichtelijkheid. Echter ook is het draagvlak voor en de acceptatiegraad van de bestuurlijke informatie van belang. Betrokkenen moeten hun belangen en suggesties kunnen herkennen in het instrumentarium van bestuurlijke informatie.

ii-4 monitoring

Monitoring is een specifieke vorm van gegevensverzameling en kan worden gedefinieerd als het periodiek en op systematische wijze volgen van maatschappelijke ontwikkelingen ten behoeve van het beleid⁵. Belangrijke criteria om van monitoring ten behoeve van beleid te kunnen spreken zijn de actualiteit van de verzamelde informatie, de duurzaamheid (ofwel het gegeven dat de gebruikte indicatoren per item steeds dezelfde zijn), de beleidsrelevantie van de verzamelde informatie en het uitgangspunt dat de monitor een ijkpunt heeft.

⁵ Engbersen, R. et al. (red.) (1997), Nederland aan de monitor – Het systematisch en periodiek volgen van maatschappelijke ontwikkelingen. Utrecht: nizw Uitgeverij.

Niet alle aan monitoring toegeschreven functies kunnen even goed worden waargemaakt. Hieronder volgt een vijftal kanttekeningen.

- Het gaat bij monitoring per definitie om versimpeling, schematisering en reductie van de werkelijkheid, waardoor informatie geneutraliseerd en anoniemer wordt. Om dit probleem te ondervangen en goed zicht te houden op de lokale samenleving dient idealiter te worden beschikt over informatie op verschillende niveaus: concrete informatie op straatniveau, geanonimiseerde maar wel relateerbare informatie op buurt- en wijkniveau en algemene informatie op het niveau van de gemeente of hoger.
- Monitoring is minder geschikt voor beleidsevaluatie. Doordat te veel externe factoren een rol spelen, is het op basis van monitoring onmogelijk aan te geven in welke mate veranderingen zijn toe te schrijven aan het gevoerde beleid.
- De kwaliteit van een monitor wordt vooral bepaald door de geselecteerde indicatoren en de meetwijze. Daarbij draait het zowel om de interpretatie van de indicatoren als om de relevantie en zeggingskracht ervan in relatie tot het doel van de monitor. Van belang is voorts het besef dat bij de opzet van monitorsystemen in de selectie van indicatoren keuzes worden gemaakt die sterk bepalend zijn voor de uitkomsten van de monitor. Er bestaat bij de opzet van monitorsystemen een neiging tot bevoordeling van meetbare aspecten. Niet alles laat zich echter kwantificeren. Aanvullend kwalitatief onderzoek kan dan veel bruikbare informatie opleveren, vooral voor aspecten die minder makkelijk meetbaar zijn.
- In het op een normatieve wijze hanteren van gemiddelden en met name afwijkingen daarvan ligt een risico besloten. Al snel kan het gemiddelde normaal en gangbaar worden en wordt alles wat daarvan in negatieve zin afwijkt geproblematiseerd.
- Achter de keuze van indicatoren gaan normatieve opvattingen schuil over tal van gemonitorde onderwerpen. Het is dan ook de vraag wiens selectie van indicatoren bij monitoring gehanteerd wordt en welke normen en waarden deze weerspiegelen.

ii-5 benchmarking

Met 'benchmarking' wordt het proces bedoeld waarmee organisaties hun functioneren (bedrijfs- en werkprocessen) en prestaties (producten en diensten) aan de hand van kengetallen beoordelen en vergelijken en op basis hiervan voortdurend trachten te verbeteren⁶. In de kern gaat het erom 'best practices' te

⁶ Camp, R.C. (1992), Benchmarking – Het zoeken naar de beste werkmethode die leiden tot superieure prestaties. Deventer-Antwerpen: Kluwer.

ontdekken en hiervan te leren. Door doelstellingen te vertalen in of te koppelen aan 'benchmarks' wordt richting gegeven aan dit proces. Verklaringen voor afwijkingen van de 'best practices' worden gezocht in eventuele verschillen in kosten en kwaliteit van de prestaties. Hoewel benchmarking in het bedrijfsleven is ontwikkeld, vindt het ook bij overheden steeds ruimer ingang⁷. Tot nog toe bevatten benchmarks bij overheden vooral gegevens over financiën en organisatie. Aan de ervaringen van burgers of klanten wordt echter in toenemende mate aandacht geschonken. Doelen of normen komen tot nu toe nog bijna nooit aan bod, terwijl juist op dat terrein voor een organisatie de toegevoegde waarde van benchmarking kan liggen. Immers, door het stellen van doelen of het hanteren van normen kan de eigen situatie niet alleen met andere organisaties worden vergeleken, maar evenzeer worden verbonden met de eigen toekomstige situatie. Pas daarna komt de vraag aan de orde of het functioneren van de organisatie leidt tot verbetering van de prestaties en het behalen van gestelde doelen.

In het geval van benchmarking bij de overheid speelt beleid nadrukkelijk een rol. Het gaat hierbij om het beoordelen van (de totstandkoming van) prestaties en de effecten hiervan. Benchmarking richt zich dan op het traceren van verschil in succes van door verschillende organisaties gevoerd beleid. Dit impliceert dat bij benchmarking de politieke inbedding van belang is. Het starten van benchmarking vereist instemming van het bestuur. Bestuurders zijn verantwoordelijk voor de resultaten van benchmarking, die zowel positief als negatief kunnen uitpakken. Deze uitkomsten kunnen politieke consequenties hebben.

Een belangrijk vraagstuk bij benchmarking vormt het verkrijgen van relevante gegevens ten behoeve van wenselijk geachte kengetallen. Hierbij kan theoretisch of pragmatisch te werk gegaan worden. Een theoretische benadering houdt in dat eerst wordt bedacht welke kengetallen nodig zijn en vervolgens wordt bekeken welke gegevens daarvoor nodig zijn en hoe deze verkregen kunnen worden. In de praktijk blijkt niet zelden dat bepaalde gegevens niet of slechts tegen hoge kosten zijn te verwerven. Een pragmatische benadering neemt daarentegen de beschikbare basisgegevens als uitgangspunt en leidt hieruit kengetallen af. Het moge duidelijk zijn dat hiermee niet altijd het meest optimale resultaat wordt bereikt in termen van bruikbaarheid en zeggingskracht. Een serieus risico is dat de verkeerde gegevens worden verzameld of dat de verzamelde gegevens te veel ruis bevatten.

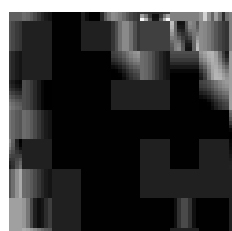
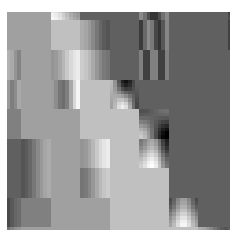
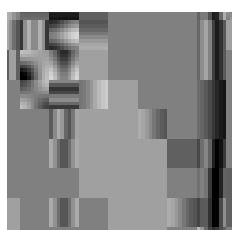
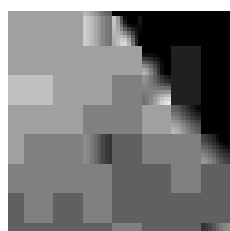
Bij het ontwikkelen van benchmarksystemen voor overheden kan globaal onderscheid worden gemaakt tussen een top-down- en een bottom-up-benadering.

7 Nelissen, N.J.M. & P.J.M. de Goede (1999), Benchmarking: vergelijken en verbeteren (in Bestuurskunde jrg.8, nr 2 p. 54-70). Andel, H. van (1999), Nieuw systeem voor vergelijking van intergemeentelijke prestaties (in B&G, december 1999, p.32-35). Maas, M., H. Witjes & I. Zaat (1998), Benchmarking bij overheid en non-profitorganisaties. Den Haag: Elsevier Bedrijfsinformatie.

Bij een top-downbenadering worden de gegevens ten behoeve van systematische vergelijking van beleid en prestaties veelal uitgewerkt en ingevuld door een externe instantie en vervolgens opgelegd aan de betrokken organisaties. Het voordeel hiervan is dat een behoorlijke mate van eenduidigheid en volledigheid bewerkstelligd kan worden. Daar staat tegenover dat de betrekkelijk geringe flexibiliteit ertoe kan leiden dat de informatie uit het benchmarksysteem niet goed aansluit op de informatiebehoefte van de deelnemende organisaties. De bottom-up-benadering wordt daarentegen voor en door deelnemende overheden zelf ingericht, waarbij deze zelf verantwoordelijk blijven voor de uitkomsten. Een risico hiervan is dat veel tijd verloren gaat met het bedenken van steeds weer andere methoden en het wiel telkens opnieuw wordt uitgevonden. Wanneer sprake is van centrale ondersteuning (bijvoorbeeld door een overkoepelende organisatie), kunnen dergelijke ondoelmatigheden worden vermeden.

REKEN
KAMER
ROTT
ERDAM

BAKENS IN DE MIST



III tussenstand en totstandkoming bakens

In dit hoofdstuk wordt beschreven op welke wijze de idee van bakens in de gemeentelijke organisatie is geïntroduceerd en hoe het proces van totstandkoming en selectie van bakens is verlopen. Alvorens het feitelijk proces rond de totstandkoming van bakens in min of meer chronologische volgorde weer te geven, wordt in paragraaf III-1 eerst een overzicht geboden van de stand van zaken betreffende de bakens van de tien uitvoeringsprogramma's. De omslag bevat een uitvouwblad met een chronologisch overzicht van de totstandkoming van de bakens.

iii-1 overzicht bakens

Aan de tien uitvoeringsprogramma's zijn uiteindelijk 41 bakens gekoppeld. Voor sommige bakens is een nulmeting verricht en zijn streefcijfers bepaald; voor andere bakens is dat niet het geval. Onderstaand overzicht biedt een schematische weergave van de stand van zaken per mei 2000 op beide aspecten en van het feit of B&W op koers ligt wat betreft de bakens. Dit overzicht is gebaseerd op het 'Overzicht van de doelstellingen en realiseringen van het Collegeprogramma (1998-2002) Met Raad en Daad' dat is opgenomen in het *Statistisch Jaarboek Rotterdam en Regio 1999* van het COS (december 1999). Tevens is het *Jaarverslag 1999* van de gemeente Rotterdam (mei 2000) daarbij in ogenschouw genomen. Waar de Rekenkamer voor nulmeting en streefcijfers een + heeft ingevuld, is desbetreffend aspect aanwezig; zo niet, dan wordt – gescoord. Het aspect 'op koers' betreft, voorzover mogelijk, de vergelijking van streefcijfers en realisatiecijfers. Een + wordt toegekend wanneer de streefcijfers zijn bereikt dan wel overtroffen; ligt de realisatie achter op het streven, dan wordt – gescoord. Waar geen streefcijfers zijn bepaald of gegevens ontbreken, is respectievelijk 'niet van toepassing' of 'onbekend' ingevuld. Daar waar geen realisatiecijfers over 1999 beschikbaar waren, is (indien mogelijk) uitgegaan van die van 1998 of eerder.

tabel iii-1 stand van zaken bakens per mei 2000

programma 1		■ economie en werk (programmawethouder: Van Dijk)			
	Baken	■ nulmeting	streefcijfers	op koers	eigenaar
1	werkgelegenheid in de marktsector	■ +	+	+	OBR
2a	aantal melkert-1 banen	■ +	+	+	Project Werk, SEZ
2b	uitstroom wiw-plaatsen naar regulier werk				
3	aantal startende bedrijven	■ +	+	+	OBR
4ab	marktaandeel haven in west-europa voor wat betreft stukgoed en massagoed	■ +	+	–	GHR
	totaal 4 bakens	■ 4	4	3	

Voor het baken ‘aantal startende bedrijven’ zijn in het *Statistisch Jaarboek* van het COS geheel andere realisatiecijfers terug te vinden dan in het *Jaarverslag 1999*. Volgens de cijfers in het *Statistisch Jaarboek* loopt de realisatie achter bij de plannen terwijl volgens de realisatiecijfers uit het jaarverslag dit baken op schema ligt. Gezien het feit dat het jaarverslag het meest recente document is, is dit gegeven in het overzicht opgenomen. De overige bakens zijn gebaseerd op de cijfers uit het *Statistisch Jaarboek*, omdat deze bakens niet in het *Jaarverslag 1999* terug te vinden zijn.

programma 2		■ duurzame stad (programmawethouder: Van den Muijsenberg ^a)			
	Baken	■ nulmeting	streefcijfers	op koers	eigenaar
5	percentage duurzaam gebouwde c.q. gerenoveerde woningen van de totale nieuwbouw c.q. renovatie-producten	■ +	+	+	dS+V
6	hoeveelheid gescheiden ingezameld huishoudelijk afval	■ +	–	nvt	Roteb
7	aantal gerealiseerde acties fietsparkeren	■ +	+	+	/ ?
8	waardering van de toegankelijkheid van de stad	■ –	–	nvt	SoZaWe i.s.m. R’go
9	waardering openbaar vervoer m.n. RET	■ +	–	nvt	RET
10	waardering van het groen zijn van de stad	■ +	–	nvt	GW
11	aantal functionerende electro- of hybride voertuigen bij gemeentelijke en niet-gemeentelijke instellingen	■ +	+	+	GW
12	aantal kilometers rood asfalt voor fietspaden	■ +	+	onbekend	GW
13	CO2-uitstoot door het wegverkeer	■ +	+	onbekend	GW
	totaal 9 bakens	■ 8	5	3	

^a M.i.v. september 2000 is dhr. Janssens programmawethouder.

De gegevens van bovenstaande bakens zijn gebaseerd op de cijfers uit het *Statistisch Jaarboek*, aangezien ze in het *Jaarverslag 1999* in het geheel niet aan de orde komen.

programma 3.1		ruimte voor rotterdammers/ ruimtelijk plan rotterdam (programmawethouder: Kombrink)			
	Baken	nulmeting	streefcijfers	op koers	eigenaar
14	toename aantal woningen in de binnenstad	+	+	–	dS+V
	totaal 1 baken	1	1	0	

In het *Statistisch Jaarboek* van het COS staan de realisatiecijfers van dit baken genoemd. De realisatie blijft achter bij de gestelde streefwaarde. In het *Jaarverslag 1999* wordt echter gemeld dat over het bereiken van de doelstelling in 2002 geen uitspraken kunnen worden gedaan. Ten aanzien van het jaar 1999 worden daar alleen de streefwaarden en niet de realisatiecijfers genoemd.

programma 3.2		ruimte voor rotterdammers/ attractieve stad (programmawethouder: Kombrink)			
	Baken	nulmeting	streefcijfers	op koers	eigenaar
15	aantal bezoekers aan attracties	+	–	nvt	OBR en SCZ
16	aantal bezoekers aan culturele instellingen	+	–	nvt	OBR en SCZ
17	percentage rotterdammers dat vindt dat er veel te beleven is in de stad	+	–	nvt	SCZ
	totaal 3 bakens	3	0	0	

De bakens van programma 3.2 en 4 staan niet vermeld in het *Jaarverslag 1999*. De gegevens zijn derhalve gebaseerd op die van het *Statistisch Jaarboek*.

programma 4		wijkaanpak (programmawethouder: Meijer)			
	Baken	nulmeting	streefcijfers	op koers	eigenaar
18	waardering van groen oudere stadswijken	–	–	nvt	GW
19	% koopwoningen woningvoorraad in de stad	+	+	–	dS+V
20	aantal bereikbare woningen	+	+	onbekend	dS+V
	totaal 3 bakens	2	2	0	

programma 5		■ schoon en heel (programmawethouder: Kuijper)			
	Baken	■ nulmeting	streefcijfers	op koers	eigenaar
21	waardering schone buurt (% rotterdamers dat de buurt redelijk of heel schoon vindt)	■ +	+	–	GW
22abc	% in slechte conditie zijnde hoofdwegen, rijwielpaden langs hoofdwegen en wijkgebonden wegen	■ +	+	–	GW
totaal 2 bakens		■ 2	2	0	

In het jaarverslag worden wel de bakens van *Schoon en Heel* maar niet de realisatiecijfers benoemd. De gegevens over het al dan niet op koers liggen zijn afkomstig uit het statistisch jaarboek.

programma 6		■ veilig (programmawethouder: Van der Tak)			
	Baken	■ nulmeting	streefcijfers	op koers	eigenaar
23	beleving van de veiligheid als rapportcijfer	■ +	+	onbekend	GVB
24	hoeveelheid blauw op straat	■ +	–	nvt	GVB
totaal 2 bakens		■ 2	1	0	

Het baken 'blauw op straat' wordt alleen genoemd in het *Statistisch Jaarboek*. Doordat geen streefcijfers bekend zijn kan niet bepaald worden of dit baken op koers ligt. Daarnaast zijn ook de huidige realisatiecijfers niet terug te vinden. Of het baken 'de beleving van de veiligheid als rapportcijfer' op koers ligt is onbekend. In het *Jaarverslag 1999* wordt aangegeven dat er een positieve trend ten aanzien van de beleving van veiligheid is waar te nemen. Daarentegen staat er ook dat de veiligheidsmonitor te weinig gegevens bood voor een genuanceerde uitspraak over de toename of afname van de veiligheid in Rotterdam. Er is bovendien alleen een streefwaarde voor 2002 bepaald. Of de huidige realisatiecijfers aangeven dat het baken op dit moment op schema ligt is derhalve ook niet te bepalen.

programma 7		■ sociaal isolement en armoede (programmawethouder: Van der Tak)			
	Baken	■ nulmeting	streefcijfers	op koers	eigenaar
25	aantal bijstandsontvangers in het project onbenutte kwaliteiten	■ +	+	–	SoZaWe
26	aantal cliënten dat langer dan 3 jaar in de bijstand zit	■ +	+	–	SoZaWe
27	aantal geholpen cliënten in de schuldhulpverlening	■ +	+	–	SoZaWe
totaal 3 bakens		■ 3	3	0	

Voor programma 7 geldt dat in het *Statistisch Jaarboek* geen realisatiegegevens zijn opgenomen, terwijl dit in het *Jaarverslag 1999* wel het geval is. Uit het *Jaarverslag 1999* blijkt dat de realisatie achter blijft bij de plannen.

programma 8		■ opgroeien in rotterdam (programmawethouder Kuijper)				
	Baken	■ nulmeting	streefcijfers	op koers	eigenaar	
28	% uitvallers voortgezet en beroepsonderwijs	■	–	+	onbekend	DSO
29	% deelnemertjes aan kinderopvang	■	+	+	–	DSO
30	aantal buurtmoeders	■	+	+	onbekend	DSO
31	resultaten cito-toets	■	–	+	onbekend	DSO
32	kwaliteitsgroei brede school	■	+	+	+	DSO
33	terugdringing schoolverzuim	■	+	+	onbekend	DSO
34	resultaten its-toets	■	–	+	onbekend	DSO
totaal 7 bakens		■	4	7	1	

Voor het baken ‘aantal erkende buurtmoeders’ geldt dat het *Statistisch Jaarboek* wel een nulmeting weergeeft en het jaarverslag niet. Voor het baken ‘terugdringing schoolverzuim’ is een nulmeting geweest. In het *Jaarverslag 1999* wordt echter de nuancering gemaakt dat de gegevens van de nulmeting nog niet volledig zijn, aangezien 50% van de scholen verzuim nog niet meldt. Aangezien de nulmeting wel als zodanig gebruikt wordt, heeft de Rekenkamer deze nulmeting ook meegeteld.

programma 9		■ veelkleurige stad (programmawethouder: Meijer)				
	Baken	■ nulmeting	streefcijfers	op koers	eigenaar	
35a	% allochtonen in dienst van de gemeente	■	+	+	–/onbekend	DPO
35b	% mensen met een functiebeperking in dienst van de gemeente					
36a	% allochtonen dat deelneemt aan het verenigingsleven	■	–/+	–/–	nvt	SoZaWe en SCZ
36b	% jongeren dat deelneemt aan het verenigingsleven					
37a	mate van groei en succes van vrouwen op de markt van zelfstandig ondernemerschap	■	–/–	–/–	nvt	?
37b	mate van groei en succes van allochtonen op de markt van zelfstandig ondernemers					
38	procentuele groei eigen woningbezit allochtonen	■	–	–	nvt	dS+V
	totaal 4 bakens	■	1,5	1	0	

De bakens worden in beide documenten genoemd. Echter, behalve voor het baken 'percentage allochtonen in dienst van de gemeente' worden er in het *Jaarverslag 1999* geen realisatiecijfers gegeven. Deze cijfers waren in het *Statistisch Jaarboek* nog onbekend.

programma 10		■ overheid 2000+ (programmawethouder: Van den Muijsenberg ^a)			
	Baken	■ nulmeting	streefcijfers	op koers	eigenaar
39	waardering door burgers van de kwaliteit van gemeentelijke dienstverlening (rapportcijfer)	■ +	+	–	DPO en ABZ
40	waardering door burgers van de kwaliteit van gemeentelijke dienstverlening (percentage onvoldoendes)	■ +	+	–	DPO en ABZ
41	deelnemers campagne opzoomer mee (aantal straten, kinderteam, jongerenteam, ouderenteams)	■ +	+	–	Sociale Vernieuwing
totaal 3 bakens		■ 3	3	0	

^a M.i.v. september 2000 is dhr. Janssens programmawethouder.

Van de bakens van dit programma zijn alleen de streefwaarden van 2002 bekend. Tussentijdse streefwaarden zijn niet opgesteld. Het baken 'deelnemers campagne opzoomer mee' bestaat volgens het *Jaarverslag 1999* in het geheel niet.

aantal Bakens	■ nulmeting	streefcijfers	op koers
41	■ 33,5	29	7

Voor 19,5 van de 41 bakens kan blijken de vergelijking van streefwaarde en realisatiecijfer geconstateerd worden of de uitvoering van desbetreffend (onderdeel van het) uitvoeringsprogramma op koers ligt. Voor 7 bakens is dit het geval, voor 12,5 niet. Voor 21,5 bakens kan derhalve niet gezegd worden of men al dan niet op koers ligt: voor 12 bakens zijn geen streefwaarden bepaald, voor 9,5 bakens geldt dat realisatiegegevens onbekend zijn. In 7,5 geval kan bovendien geconstateerd worden dat er geen nulmeting is verricht. Voor 33,5 van de 41 bakens is een nulmeting verricht en voor 29 bakens zijn de streefwaarden bepaald. Soms is er wel een nulmeting verricht, maar geen streefwaarde bepaald. Het omgekeerde komt echter ook voor.

iii-2 totstandkomingsproces bakens

iii-2-1 ontwikkeling Toekomstvisie Rotterdam Koers 2005

In februari 1996 verviel door de uitslag van een referendum de stadsprovincie als het tot dan toe dominante toekomstbeeld van de gemeente Rotterdam. Door B&W werd in april 1996 besloten een toekomstvisie op te stellen als nieuw perspectief voor de ontwikkeling van Rotterdam. De directeur abz (de heer Straasheijm) werd aangewezen als projectleider *Toekomstvisie*. Een aantal ambtelijke en bestuurlijke overlegstructuren werd ingericht om het project te dragen. Tevens werden werkgroepen samengesteld uit een selectie van de Rotterdamse bevolking, verscheen er een essaybundel met bijdragen van hoogleraren en werden er diverse discussiebijeenkomsten georganiseerd.

Tijdens een zogenoemd Stadscongres op 14 december 1996 werden de verschillende bijdragen gepresenteerd. Tevens werden prioriteiten vastgesteld die als de *agenda 2005* aan de Rotterdamse politiek werd aangeboden. Hieruit is de *participatienotitie Toekomstvisie* gedestilleerd die in februari 1997 door B&W werd vastgesteld en tijdens een buitengewone raadsvergadering op 27 maart 1997 behandeld is. De participatienotitie en de aangenomen amendementen vormden de basis voor de *Toekomstvisie Rotterdam Koers 2005*, die op 19 juni 1997 door de Gemeenteraad vastgesteld is.

Veel suggesties uit het stadscongres betroffen een beter presterende overheid. In de participatienotitie werd voorgesteld standaarden en maatstaven te ontwikkelen voor het markeren van stedelijke vooruitgang en gemeentelijk presteren. Dit zou een aandachtspunt worden bij de uitwerking van *de Toekomstvisie*. Bij de afronding van *de Toekomstvisie* werd voor het eerst het begrip 'bakens' geïntroduceerd.

iii-2-2 opstellen conceptgroslijst bakens

Op 30 mei 1997 verschijnt een notitie van de directeur abz aan de hoofden van dienst en projectleiders. Daarin wordt aangegeven dat *de Toekomstvisie* na de vaststelling door de Raad nog verdere uitwerking behoeft langs drie sporen, namelijk symboolprojecten, onderwerpen die nog voortvloeien uit het participatierapport en bakens. Volgens deze notitie zijn bakens 'de doelen die de stad en het gemeentebestuur zich stelt'.

Er wordt een werkgroep Bakens-2005 ingesteld onder leiding van de Gemeentesecretaris. Deze werkgroep dient het proces te regisseren en een groslijst van bakens op te stellen op basis van buitenlandse ervaringen, diverse monitoren, COS-onderzoeken en dergelijke. De werkgroep krijgt daarnaast tot taak te bekijken hoe het proces van het uitzetten van bakens ook bij derden gestimuleerd kan worden. De conceptgroslijst zal volgens de planning medio juli 1997 ter toetsing uitgezet worden bij de hoofden van dienst en projectleiders en worden besproken

in de (bestuurlijke) projectstaf. Het feit dat de uitkomsten getoetst worden bij de hoofden van dienst is de reden dat deze niet zijn opgenomen in de werkgroep.

Volgens de planning dienen de diensten vóór 1 september met een reële invulling van de bakens te komen. Het resultaat zal via de werkgroep bakens en de projectstaf *Toekomstvisie* voorgelegd worden aan B&W in de vorm van een concept-*Koersbericht* ter bespreking in de collegeretraite van 22-23 september 1997. Een bespreking met deelnemers aan het Stadsdebat en anderen staat gepland voor begin oktober 1997. Na terugkoppeling aan B&W dient een en ander als onderdeel van het *Koersbericht* medio oktober 1997 gepubliceerd te worden. In het *Koersbericht* moet een vertaling plaatsvinden van de *Toekomstvisie* in bakens. Tevens zal een eerste invulling van de bakens (voor 1997 en komende jaren) worden gepresenteerd.

In deze fase wordt onderscheid gemaakt tussen gemeentelijke en stedelijke bakens. In het eerste geval liggen de mogelijkheden om het baken te behalen binnen het bereik van de gemeente. Bij de realisatie van de stedelijke bakens zijn ook andere partijen betrokken.

Bij brief van 11 juli 1997 vraagt de projectleider *Toekomstvisie* (i.c. directeur abz) de hoofden van dienst, directeuren Bestuursdienst en de projectleiders bestuurlijke prioriteiten de conceptgroslijst bakens vóór 22 augustus te becommentariëren en verder in te vullen. Deze periode betreft de vakantieperiode. De groslijst bevat op dat moment circa 120 bakens. Betrokkenen dienen aan te geven of de groslijst de juiste bakens bevat. Zo niet, dan dienen alternatieve of aanvullende bakens te worden aangereikt. Bovendien wordt men verzocht bij de door hen geprefereerde bakens tot een eerste invulling van de tijdbalk te komen. Dat kan alleen als er een nulmeting is verricht en een goede inschatting te maken is van een reële vooruitgang. In dat kader moet worden aangegeven op welke gegevens c.q. onderzoek het baken is gebaseerd. Indien geen gegevens beschikbaar zijn, dient bedacht te worden hoe in deze behoefte kan worden voorzien.

Bakens zijn volgens deze brief te zien als 'een nieuwe wijze van programbewaking, mobilisering op de uitvoering, verslaglegging en het afleggen van verantwoording. De bakens zijn vastgestelde streefcijfers die de toekomstvisie concretiseren. [...] Een baken heeft een tweeledige inhoud: het bestaat uit een indicator (meetlat) en een reeks van streefcijfers die de nagestreefde vooruitgang ter zake markeren. [...] De werkgroep bakens wil de nadruk leggen op outcome-gerichte indicatoren. Alleen wanneer de opgave zich niet leent voor een aanspreekbare vertaling in dergelijke streefcijfers kan worden teruggevallen op een projectgebonden baken. [...]'

In de brief wordt verder aangegeven dat een baken aan de volgende voorwaarden moet voldoen:

- herkenbaar en te communiceren zijn (burgers moeten zich er iets bij voor kunnen stellen, het moet een beperkt aantal zijn en bij voorkeur outcome-gericht en niet projectgericht);
- meetbaar zijn;
- verifieerbaar zijn;
- in de tijd houdbaar zijn;
- waar mogelijk aansluiten op bestaand materiaal (monitoren, onderzoeken).

Gemeentelijke bakens dienen ook daadwerkelijk door de gemeente beïnvloedbaar te zijn.

In de B&W-vergadering van 18 juli 1997 wordt opgemerkt dat B&W geen extra bureaucratie wil door het gebruik van bakens. Daarom wordt besloten dat de directeur abz moet bekijken bij welk aantal de bakens beheersbaar zijn. In de volgende vergadering blijkt dat B&W niet alleen moeite heeft met het inschatten van het aantal benodigde bakens, maar dat B&W eerst nog een inhoudelijke discussie wil voeren over de bruikbaarheid van de bakenbenadering.

Uit het verslag van 25 augustus 1997 van de projectstaf *Toekomstvisie* is op te maken dat er 12 reacties op de groslijst bakens zijn ontvangen. Op 15 september 1997 stuurt directeur ABZ een brief aan de hoofden van dienst, projectleiders en directeuren Bestuursdienst waarin ze nogmaals worden verzocht vóór 18 september op- en aanmerkingen bij de conceptgroslijst of bij specifieke daarin wel of juist niet genoemde bakens door te geven.

Naast het proces van de uitwerking van doelstellingen van *Toekomstvisie Koers 2005* in termen van bakens liep in dezelfde periode ook een ander traject van concretisering van doelstellingen. Dat betrof de ontwikkeling van een voortgangsrapportage over het grotestedenbeleid (gsb) onder de noemer *Staat van de stad*. Aan de hand van een beperkt aantal indicatoren wordt de ontwikkeling op stedelijk niveau jaarlijks gevolgd, teneinde eventuele bijsturing mogelijk te maken. Aan *Staat van de stad* werd gewerkt door een werkgroep onder leiding van de toenmalig projectleider gsb (in 2000 directeur sez). Deze werkgroep trachtte doelstellingen van de stad, zoals vastgelegd in het *Convenant gsb* tussen het Rijk en de vier grote steden (12 juli 1995), te operationaliseren en te preciseren voor Rotterdam.

Dit traject in het kader van het grotestedenbeleid en dat van de bakens zaten elkaar volgens de directeur abz in de weg vanwege een zekere mate van overeenkomstige ambities en overlap. Een deel van de geformuleerde indicatoren in dit gsb-traject zou immers ook als baken kunnen gaan fungeren. Ook de term ‘bakens’

figureert aanvankelijk in dat traject, maar wordt later vervangen door indicatoren. Na een fase van discussie en conflict over de vraag welk traject zou prevaleren als zijnde maatgevend voor de stedelijke koers is het ontwikkelingstraject van *Koers 2005* en de bakens doorgezet. Dat van *Staat van de stad* is omgebogen en toegespitst op verantwoording van de gemeente in de richting van het Rijk. Hierbij speelt de gebiedsgerichte monitoring een belangrijke rol. Over de voortgang van het grotestedenbeleid in Rotterdam is onder meer gerapporteerd in de publicatie *Het proces vervolgd* van december 1998.

iii-2-3 invulling streefcijfers bakens

Tijdens de Collegeretraite op 23 september 1997 worden vier documenten besproken. Het eerste document betreft een notitie van directeur abz over de voortgang van *de Toekomstvisie*. Over de bakens wordt daarin opgemerkt dat zij als vertaling van doelstellingen *de Toekomstvisie* concretiseren. Bakens geven aan dat *de Toekomst(visie)* de overheid ernst is en dat de overheid doet wat ze zegt. Bakens zijn een hulpmiddel om het proces van *de Toekomstvisie*, het bezig zijn met de toekomst permanent te maken, en daarbij de stad te mobiliseren. Bakens hebben volgens de notitie verschillende functies. Ze zijn een operationalisering van het beleidskader en dragen aldus bij aan een bestuurscultuur van een presterende overheid, die intern en extern verantwoording aflegt. Bakens spelen een rol in de communicatie met de stad. Ze zijn een vertaling van doelen, markeren speerpunten en vormen een basis voor dialoog. Bakens spelen tevens een rol in het mobiliseren van derden bij het samenwerken aan het bereiken van gestelde doelen.

In *de Toekomstvisie* is een aantal uitgangspunten van bakens vastgelegd, namelijk:

- er zijn zowel stedelijke als gemeentelijke bakens;
- bakens zijn een uitdrukking van een presterende overheid; bakens zorgen ervoor dat dingen zichtbaar worden en afrekenbaar zijn;
- voor gemeentelijke bakens geldt dat een belangrijk aspect de mate van verbindendheid is; er zit speelruimte in (resultaats-, inspanningsverplichting of streefcijfer);
- bakens betreffen beïnvloedbare zaken (anders zijn het 'signalen');
- bakens dienen te focussen op resultaat (outcome), niet op inzet (middelen);
- *de Toekomstvisie* (indeling, breedte) is uitgangspunt;
- er dient omwille van de inzichtelijkheid gestreefd te worden naar een beperkt aantal bakens.

In de notitie wordt aangegeven dat ten aanzien van de bakens reeds een aantal keuzen is gemaakt. Er vindt een selectie op hoofdzaken plaats; diensten gaan in de uitwerking verder. Bakens bewegen zich qua abstractieniveau tussen 'signalen' en 'projecten'. Bakens dienen niet al te zeer te vluchten in abstracties, omdat

dit strijdig is met het uitgangspunt van een presterende overheid. Met name op die punten waarin het Stadscongres een duidelijke prestatie van de overheid verwacht, moet die ook worden benoemd. Er komen uiteindelijk 42 bakens (25 stedelijke en 17 gemeentelijke).

In de retraits van 23 september worden eveneens een *agendapost* (d.d. 16 september 1997) over de bakens van de Toekomstvisie, een toelichtende notitie *Bakens voor de stad en de gemeente* en een notitie *Koers 2005, de toekomstvisie in bakens* (versie oktober 1997, gepredateerd), besproken. In de agendapost wordt benadrukt dat investeren in het mobiliseren van de samenleving noodzakelijk is, gezien het feit dat van de 42 bakens er 25 als stedelijke en 17 als gemeentelijke zijn te kwalificeren. Voorts wordt in de notitie *Koers 2005, de toekomstvisie in bakens* een onderscheid gemaakt tussen bakens en signalen om het verschil in beïnvloedbaarheid aan te duiden.

In de toelichtende notitie *Bakens voor de stad en de gemeente* wordt onder meer ingegaan op de functies van de bakens:

- symbolische functie: ze laten zien waar de stad en overheid mee bezig zijn en waar deze naartoe willen;
- communicatieve functie: zij vertalen de redelijk abstracte toekomstvisie in heldere streefcijfers die op tal van manieren aan de burgers gepresenteerd kunnen worden;
- indicatieve functie: zij geven een indicatie van de gewenste inzet van de stad en de gemeentelijke overheid;
- verantwoordingsfunctie: indien en voor zover een baken niet gehaald wordt zal daarvoor verantwoording moeten worden afgelegd (zowel richting stad als intern);
- bindende functies: sommige bakens zorgen er voor dat betrokken organisaties en/ of verschillende gemeentelijke diensten en bedrijven uitnodigen tot samenwerking.

Tijdens de retraits worden de adviezen van directeur ABZ ten aanzien van de notitie *Koers 2005* door B&W grotendeels overgenomen, behoudens enkele opmerkingen bij een drietal bakens. De notitie wordt overeenkomstig voor een Bakenconferentie van 4 oktober 1997 aangepast.

Op 4 oktober 1997 wordt door de gemeente de Bakenconferentie georganiseerd. De deelnemers aan de conferentie krijgen vooraf de notities *Bakens voor de stad en de gemeente* en *Koers 2005; de Toekomst(visie) in bakens* en de brochure *Koers 2005; De toekomstvisie*. Tijdens deze conferentie worden de bakens zoals ze door de gemeente waren bedacht met burgers besproken en worden burgers in de gelegenheid gesteld commentaar te leveren.

Uit het verslag van de vergadering van de projectstaf *Toekomstvisie* van 27 oktober 1997 blijkt dat de notitie *Rotterdam Koers 2005; De toekomstvisie in Bakens* is aangepast naar aanleiding van opmerkingen en suggesties tijdens de Bakenconferentie. De doelstelling is enigszins bijgesteld en er heeft een clustering tot ongeveer tien hoofdbakens plaatsgevonden. De algehele mening over de conferentie is dat de burgers teleurgesteld waren dat het weer alleen over papier ging in plaats van over de vele in het voortraject ingebrachte concrete suggesties. De burger interesseerde zich niet voor een baken waarmee gepoogd werd het gemiddelde cijfer voor veiligheid te verhogen, maar wenste de verzekering dat die junk uit zijn portiek zou verdwijnen.

Wethouder Simons concludeert tijdens deze vergadering voorts dat er drie achterliggende aanleidingen zijn om tot bakens te willen komen:

- de afrekenbaarheid van de politiek;
- de mobilisering van de burger;
- het instrument om de discussie tussen burger en politiek te entameren.

Na een discussie over het 'baken' wordt geconcludeerd dat de belangrijkste doelstelling van bakens de mobilisering van burger en bedrijfsleven is. Als tweede belangrijke doelstelling geldt de klantgerichtheid, de dienstverlening van de overheid aan de burger. Het derde aandachtspunt betreft het traject van planning en control (P&C): het inzicht in wat takken van dienst bijdragen aan de politieke doelstellingen moet verbeterd worden. Op grond van bovenstaande conclusies dienen de bakens herschikt te worden naar hoofd- en subbakens alsmede op onderdelen te worden aangepast.

Op 7 oktober 1997 neemt B&W kennis van de vertraging inzake de afronding van *het Koersbericht*. Het was de bedoeling dat vóór de begrotingsbehandeling van de Raad een *Koersbericht* zou verschijnen over de stand van zaken van het project *Rotterdam Koers 2005*. Het verschijnen van *het Koersbericht* wordt verplaatst naar het voorjaar 1998. *Het Koersbericht* heeft tot doel dat elke Rotterdammer zelf kan vaststellen wat er allemaal gebeurt om *de Toekomstvisie* te realiseren.

Uit een agendapost voor B&W van 16 december 1997 blijkt dat naar aanleiding van de besprekingen tijdens de Bakenconferentie en in projectstaven de conceptnotitie *Rotterdam Koers 2005; de Toekomst(visie) in bakens* is bijgesteld. De kritiek op de grote hoeveelheid bakens is ter harte genomen. Door de bakens nogmaals naast *de Toekomstvisie* te leggen is een selectie gemaakt van 12 bakens die voor de stad als geheel gelden. Naast deze 'hoofdbakens' zijn er nog twintig 'gewone' bakens, deels voor de stad (7) en deels voor de gemeente (13) geselecteerd. 'Gewone' bakens spelen vooral een rol bij de communicatie met specifieke organisaties of groepen.

In een brief van 22 december 1997 van de projectleider *Toekomstvisie* aan hoofden van diensten, projectleiders en directeuren Bestuursdienst wordt aangegeven dat door het COS wordt gepoogd om per hoofdbaken een nulmeting te doen. Verder is de planning dat reeds in januari 1998 de streefcijfers per hoofdbaken aangegeven worden. Daarvoor worden bepaalde diensten en/of projecten aangewezen die een bijdrage moeten leveren aan de invulling van de streefcijfers. De streefcijfers zullen echter pas door de komende Raad en het komende College definitief worden vastgesteld. In januari 1998 heeft het COS de eerste nulmetingen verricht en levert het de eerste teksten aan voor de signalen en bakens.

De definitieve versie *Toekomstvisie in bakens*, vastgesteld door het College, is gedateerd op 21 januari 1998. De verdere invulling van de bakens dient volgens dit stuk later plaats te vinden. De betekenis van de keuze van de bakens wordt gerelativeerd: 'De voorgestelde (hoofd)bakens zijn maar een eerste poging om de *Toekomstvisie* te vertalen in cijfers en doelstellingen. Soms net goed, soms krap aan. En soms ook niet goed, zoals tijdens de bakenconferentie bleek. Daarmee is bewezen dat het een groeiproces is waarmee met vallen en opstaan moet worden geleerd om te gaan. [...] In komende jaren zullen er (hoofd)bakens bijkomen, omdat gaandeweg blijkt dat bepaalde doelstellingen andere (hoofd)bakens vereisen of omdat nieuw onderzoek betere (hoofd)bakens op kan leveren. Er zullen ook (hoofd)bakens afvallen, bijvoorbeeld omdat er andere of betere voor in de plaats kunnen worden gesteld, maar ook omdat bijvoorbeeld een (hoofd)baken naderhand als onhaalbaar moet worden beschouwd.'

Eind januari 1998 blijkt uit een notitie voor de kerngroep *Toekomstvisie* dat het vertalen van *de Toekomstvisie* in bakens lastig is. De bakens die als hoofdbaken zijn gemarkeerd, zouden worden beschreven in *het Koersbericht*. Daarbij doet zich echter een aantal problemen voor:

- niet in alle gevallen sluiten bestaande onderzoeksgegevens geheel aan op het geformuleerde baken;
- diensten geven in sommige gevallen aan toch niet uit de voeten te kunnen met de bakens en deden andere suggesties;
- waar de te bereiken prestaties afhankelijk zijn van nadere keuzen, is dat ook een zaak van het nieuwe gemeentebestuur.

De projectleider *Toekomstvisie* (i.c. directeur abz) stelt in bovengenoemde notitie eveneens voor om de volgende afspraken te maken, zodat de voortgang gehandhaafd blijft:

- het per baken benoemen van een 'eigenaar' die verantwoordelijk is voor de verzameling van de gegevens voor de nulmeting, het doen van voorstellen voor de komende jaren en het onderhoud van het baken;

- het zonodig herformuleren van het baken;
- het maken van afspraken over termijnen waarop de benodigde gegevens beschikbaar zijn;
- het bepalen van de onderwerpen voor een gezamenlijke nulmeting door het COS, waarvoor nog geen gegevens beschikbaar zijn;
- het maken van afspraken over hoe om te gaan met het onderscheid tussen hoofdbakens en bakens: de rapportage over de hoofdbakens zou moeten plaatsvinden in de koersberichten, terwijl de rapportage van de overige bakens zou moeten terugkomen in jaarplannen en beleidsproducten.

Eind januari krijgen enkele bakens na overleg een gewijzigde vorm.

Tijdens de vergadering van B&W op 30 januari 1998 blijkt dat er bij een deel van het College gerede twijfels bestaan over de (inhoud van de) bakens. Het gaat daarbij om de term afrekenbaarheid. Het is duidelijk in hoeverre diensten afrekenbaar zijn op basis van de resultaten van de P&C-cyclus, minder duidelijk is de afrekenbaarheid van het College op basis van de opinie van de bevolking. B&W wil ruimte voor herbezinning.

In een agendapost van 3 februari 1998 dringt de directeur abz aan op voortgang van het ingezette proces. Daarbij wordt gewezen op eerdere besluitvorming en op de programma's van de politieke partijen. Gevraagd wordt het vervolgproces van de bakens in gang te zetten. De nu gehanteerde werkwijze houdt reeds rekening met voortschrijdend inzicht. Een en ander moet gezien worden als een groei-model, waarin bakens in de loop der tijd vervangen kunnen worden door betere. B&W besluit dat de hoofdbakens nu mondigesmaat naar buiten gebracht mogen worden om met de stad te communiceren over de belangrijkste thema's.

In *het Koersbericht* dat in februari 1998 verschijnt, zijn uiteindelijk alleen de contouren van de bakens geschetst. De contouren kunnen worden ingevuld, zodra het baken is uitgezet.

iii-2-4 inbedding bakens in de organisatie

Op 6 februari 1998 gaat van B&W een bestuurlijke opdracht uit naar de hoofden van dienst, projectleiders en directeurs Bestuursdienst. Een bestuurlijke opdracht wordt zelden gegeven. Dit instrument wordt volgens de afdeling Juridische Zaken gebruikt om aan een opdracht een bepaald gewicht mee te geven en meestal als men weet of vermoedt dat de betrokkene die de opdracht tot uitvoer moet brengen het niet eens is met de opdracht. Directeur abz geeft desgevraagd aan dat deze term, bestuurlijke opdracht, gekozen is, omdat die enerzijds het niet vrijblijvende karakter van het werken met bakens moest onderstrepen en anderzijds is onderscheiden van het fenomeen bestuursopdracht dat binnen de gemeente Rotterdam geen specifieke plaats heeft. In de betreffende bestuurlijke

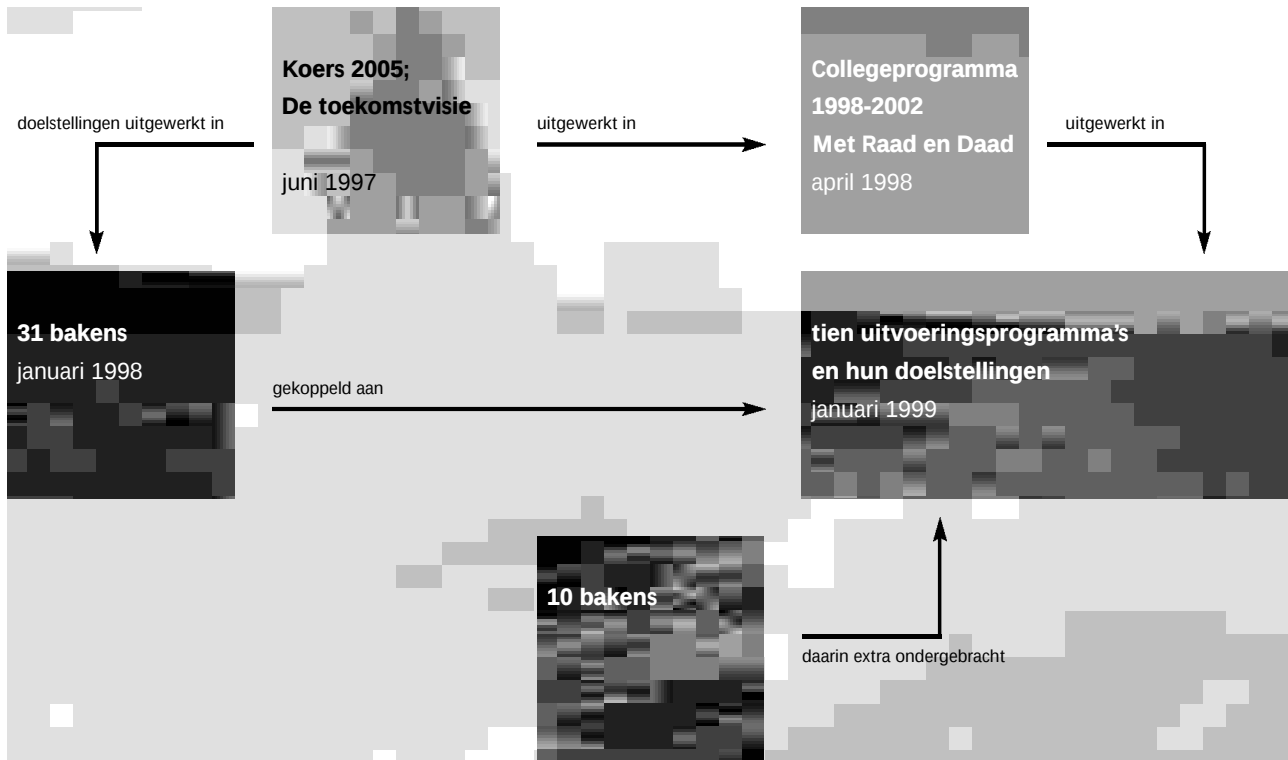
opdracht worden de verschillende diensten dan wel projecten aangewezen als 'eigenaar van een of meerdere (hoofd) bakens'. Als reden hiervoor wordt gegeven dat het is om te verzekeren dat de bakens worden ingevuld en dat binnen de diensten/projecten het werken met (hoofd)bakens wordt opgepakt en ambtelijk ingebed. Voor de hoofdbakens zijn de nulmetingen verricht. De diensten/projecten moeten het verdere verloop aangeven. Daarnaast moeten er voorstellen komen voor de invulling van de overige bakens. In de loop der maanden reageren diverse diensten hierop met kanttekeningen en voorstellen. Niet iedereen doet echter wat de bestuurlijke opdracht vraagt: op 19 juni 1998 is er pas voor 11 van de 31 bakens een nulmeting verricht.

iii-2-5 koppeling van bakens aan Collegeprogramma en uitvoeringsprogramma's

Begin maart 1998 vinden de Gemeenteraadsverkiezingen plaats. Op 7 maart 1998, net na de verkiezingen, wordt een bijeenkomst georganiseerd van de lijsttrekkers en de Rotterdammers die aan het Stadscongres in het kader van *Koers 2005* en de Bakenconferentie hebben deelgenomen. Zij geven *Een goede raad aan de nieuwe Raad* mee en daarmee een inhoudelijke opdracht voor de collegeonderhandelingen.

De directeur abz is nauw betrokken geweest bij het schrijven van het Collegeprogramma. Het Collegeprogramma *Met Raad en Daad* wordt op 8 april 1998 door de Gemeenteraad vastgesteld. In het Collegeprogramma worden uitvoeringsprogramma's voorgesteld: 'in die uitwerking worden de doelstellingen gespecificeerd en de te bereiken prestaties benoemd, waarbij gebruik gemaakt kan worden van de in het kader van de toekomstvisie ontwikkelde bakens'. B&W besluit expliciet in haar vergadering van 9 juni 1998 om de bakens te koppelen aan de uitvoeringsprogramma's. Volgens B&W was dit goed mogelijk, omdat het Collegeprogramma *Met Raad en Daad* kan worden beschouwd als een directe uitwerking van *Koers 2005*. Dit akkoord en twaalf daarvan afgeleide uitwerkingsprogramma's kunnen dan ook volgens B&W gezien worden als de uitwerking van *de Toekomstvisie*. B&W stelt hiermee dat de bakens niet alleen een meetlat voor de realisatie van *Koers 2005* vormen, maar ook voor die van de uitvoeringsprogramma's. De relatie tussen de diverse uitvoeringsprogramma's en de bakens blijkt, volgens een brief van 19 juni 1998 van B&W aan de managers van de uitvoeringsprogramma's, overduidelijk. In figuur III-1 is het proces van koppeling weergegeven.

figuur iii-1 koppeling bakens aan uitvoeringsprogramma's



In de brief van 19 juni geeft B&W verder aan dat bakens 'de Rotterdamse visie op en versie van benchmarking zijn: het inzichtelijk, meetbaar en vergelijkbaar maken van belangrijke prestaties van de stad in het algemeen en de overheid in het bijzonder'. De stand van zaken van dat moment wordt als volgt weergegeven:

- er zijn 31 bakens vastgesteld, waarvan 12 hoofdbakens en 19 (gewone) bakens, waarbij hoofdbakens in principe opgaven voor de stad als geheel zijn, terwijl bij de 'gewone' bakens er 12 opgaven voor de gemeentelijke overheid bevatten en zeven meer stedelijke opgaven behelzen;
- aan de hoofden van diensten is een bestuurlijke opdracht verleend met betrekking tot de nadere invulling van de bakens;
- voor slechts 11 bakens, waaronder acht hoofdbakens is een nulmeting verricht. Met deze brief worden de programmanagers ambtelijk verantwoordelijk voor het realiseren van de bij het uitvoeringsprogramma genoemde bakens. De bakens dienen in het uitvoeringsprogramma te worden geïntegreerd. De eerder als 'eigenaar' aangewezen dienst, directie of projectleider blijft verantwoordelijk voor de dataverzameling en het 'onderhoud' van het baken. Programmanager en

eigenaar dienen in overleg de streefcijfers van de bakens, mits reeds aanwezig, in overeenstemming te brengen met (de doelstellingen van) het collegeprogramma. In de periode december 1998-januari 1999 worden de uitvoeringsprogramma's met daaraan gekoppeld 38 bakens door de Gemeenteraad vastgesteld. In de uitvoeringsprogramma's zijn de meeste bakens ingevuld. Het onderscheid tussen hoofd- en gewoon bakens wordt in de uitvoeringsprogramma's niet gehanteerd. Ook wordt het onderscheid tussen stedelijk en gemeentelijk bakens losgelaten. Voorts zijn later nog enkele bakens toegevoegd. Op 8 juni 1999 zijn na een verzoek van de commissie Sociale Zaken, Arbeidsmarkt, Deelgemeenten en Regionale Samenwerking (sar) twee bakens in het programma *Bestrijding Sociaal Isolement en Armoede* ondergebracht. In de toelichting op de *Begroting 2000* (d.d. september 1999) is voor het programma *Veilig* het baken 'Blauw op straat' voor het eerst expliciet vastgelegd. Hiermee komt het totaal aantal bakens dat bij de uitvoeringsprogramma's hoort op 41.

In augustus 1999 verschijnt de publicatie *Typisch Rotterdams*, een publieks-samenvatting van de uitvoeringsprogramma's. In het voorwoord wordt ingegaan op de betekenis van bakens. Zo kan aan de hand van de bakens en daarbij genoemde streefcijfers duidelijk worden of Rotterdam wel of niet op koers ligt. Voorts wordt in de *Begroting 2000* en het *Jaarverslag 1999* bij de toelichting per uitvoeringsprogramma in meer of mindere mate aandacht geschonken aan de bakens.

iii-2-6 Visie 2010

Veel bakens uit de uitvoeringsprogramma's (ongeveer 25 van de 41) zijn eveneens terug te vinden in de toekomstvisie *Visie 2010, Rotterdam op Koers*. Deze is vastgesteld bij de raadsbehandeling van de *Begroting 2000* op 9 en 11 november 1999. Deze visie is opgesteld in het kader van het grotestedenbeleid van de Rijks-overheid. In *Visie 2010* worden de uitvoeringsprogramma's verbonden in drie pijlers (economisch, fysiek en sociaal) en een ligger (wijkenaanpak). Sommige bakens zijn gewijzigd of komen helemaal niet terug. Ook worden vele bakens toegevoegd, veelal in relatie tot eisen in het kader van het grotestedenbeleid.

Uit gesprekken met wethouders en medewerkers van de programma's is gebleken dat de invulling, het onderhoud en bepalen van realisatiecijfers van deze bakens, onder druk van het Rijk, voortvarender ter hand wordt genomen dan bij de bakens van het Collegeprogramma. Op basis van de benchmarking die mogelijk wordt door de monitoring rond de stedelijke visie zijn bovendien conclusies voor Rotterdam ten opzichte van andere steden te trekken. De heer Opstelten, burgemeester van Rotterdam, verklaart in meerdere interviews dat Rotterdam 'de verkeerde lijstjes' aanvoert.

Om de samenhangende uitvoering van de sociale, economische en fysieke pijlers van de stedelijke visie te waarborgen, heeft de Raad op 6 juli 2000 besloten om de uitvoeringsprogramma's uit het collegeprogramma te integreren in de drie pijlers. De centrale regie voor de uitvoering en voortgangsbewaking is ondergebracht bij het pas opgerichte Projectbureau Stedelijke visie, waarvoor de projectleider toekomstvisie 2010 verantwoordelijk is.

De afzonderlijke processen van *De staat van de stad* en *Toekomstvisie; koers 2005* zijn hiermee naar de mening van de Rekenkamer weer samengekomen.

iii-3 conclusies

In dit hoofdstuk is de stand van zaken rond de (invulling van) de bakens geschetst en het proces van de totstandkoming van de bakens van de uitvoeringsprogramma's van het Collegeprogramma.

stand van zaken (invulling) bakens

De bakens zijn ingevoerd, maar in de loop van het proces bleef zowel bestuurlijk als ambtelijk twijfel bestaan over de bruikbaarheid van het werken met bakens. De ontwikkeling van bakens is een lang proces dat niet is afgerond. De Rekenkamer sloot haar onderzoek af in juli 2000: halverwege de huidige collegeperiode en anderhalf jaar na de vaststelling van de uitvoeringsprogramma's met daarin opgenomen 41 bakens. De Rekenkamer stelt vast dat:

- voor zeven van de 41 bakens blijkt de vergelijking van streefwaarde en realisatie geconstateerd kan worden dat de uitvoering van desbetreffend (onderdeel van het) uitvoeringsprogramma op koers ligt;
- voor 21,5 bakens niet gezegd kan worden of men al dan niet op koers ligt, omdat
 - voor 12 bakens geen streefwaarden zijn bepaald;
 - voor 9,5 bakens geldt dat de realisatiegegevens onbekend zijn;
- voor 12,5 bakens geldt dat de realisatie achterblijft bij de uitgezette koers van het baken;
- voor 7,5 baken nog geen nulmeting is verricht.

wijze totstandkoming bakens

De Rekenkamer constateert dat het College het risico heeft genomen dat de bakens niet aansluiten op het Collegeprogramma. Het College heeft haar beleidsprioriteiten vastgelegd in het Collegeprogramma *Met Raad en Daad 1998-2002*. In een later stadium zijn de bakens gekoppeld aan de uitvoeringsprogramma's, die zijn voortgekomen uit het Collegeprogramma. Van de huidige 41 bakens zijn er

31 geformuleerd in het kader van *Koers 2005* en daarmee primair een uitdrukking van *Koers 2005*. B&W heeft hierbij te gemakkelijk verondersteld dat, omdat de uitvoeringsprogramma's een uitwerking zijn van het Collegeprogramma en dit beschouwd kan worden als een directe uitwerking van *Koers 2005*, de bakens van *Koers 2005* aan de uitvoeringsprogramma's te koppelen zijn. De doelstellingen in de uitvoeringsprogramma's kunnen afwijken van die van *Koers 2005*.

De Rekenkamer concludeert dat er onvoldoende draagvlak is voor en zelfs weerstand tegen (het werken met) bakens. De werkwijze van de werkgroep Bakens heeft hieraan bijgedragen door de diensten alleen te betrekken bij de invulling van de bakens en niet al vanaf het begin bij de introductie van de idee van bakens. De weerstand blijkt uit het feit dat van de mogelijkheid inspraak te hebben op de invulling van de bakens weinig gebruik gemaakt werd. De inspraakronde werd bovendien in de zomerperiode gehouden. Het draagvlak was zo klein dat er een bestuurlijke opdracht voor nodig was om te verzekeren dat de bakens ingevuld zouden worden en dat binnen de diensten/projecten het werken met (hoofd) bakens opgepakt zou worden. De bestuurlijke opdracht werd echter in veel gevallen niet nagekomen. Nog steeds zijn niet alle nulmetingen verricht.

De Rekenkamer constateert echter, dat ook binnen het bestuur zelf het draagvlak voor de bakens niet altijd even groot is en is geweest. De Rekenkamer concludeert dat het College op verschillende momenten tegenstrijdige signalen heeft afgegeven. Enerzijds moest er een herbezinning plaatsvinden op het werken met bakens, anderzijds mocht het proces rond de bakens weer doorgang vinden. Bovendien werd door het College van B&W een bestuurlijke opdracht afgegeven, waarna het vervolgens geen toezicht hield op de naleving ervan.

De Rekenkamer betreurt de controverse tussen de *Staat van de stad* en de *Toekomstvisie*. De Rekenkamer constateert dat voordat aan iets nieuws begonnen wordt er niet of te onzorgvuldig binnen de gemeente gekeken werd of iets dergelijks al in werking was gezet. De controverse tussen de *Staat van de stad* en de *Toekomstvisie* ontstond, omdat in beide gevallen sprake was van de uitwerking van doelstellingen in meetbare grootheden. Het werken over twee sporen, met eigenlijk hetzelfde doel, leidt volgens de Rekenkamer slechts tot dubbel werk en onduidelijkheid. De Rekenkamer concludeert dat de gemeente niet in staat is geweest om de beide trajecten in een beginstadium samen te laten gaan en dubbel werk te voorkomen.

In *Visie 2010* zijn beide sporen nu gecombineerd. De rapportage over het grotestedenbeleid is voortgezet in *Visie 2010*, waarin het Collegeprogramma – dat een uitwerking is van *Koers 2005* – is ondergebracht. Om de samenhangende uitvoering van de sociale, economische en fysieke pijlers van de stedelijke visie

te waarborgen heeft de Raad namelijk op 6 juli 2000 besloten om de uitvoeringsprogramma's te integreren in de drie pijlers van *Visie 2010*. Het zou de Rekenkamer niet verbazen als het Rijk in de toekomst in het kader van het grotestedenbeleid gaat afrekenen op concrete prestaties en beoogde effecten. De Rekenkamer verwacht dat het belang van de bakens hierdoor zal toenemen, aangezien die immers ook de functie hebben de afrekenbaarheid van de overheid te vergroten.



IV normering en bevindingen over de bakens

iv-1 inleiding

In dit hoofdstuk staat de meetlatfunctie van de bakens centraal. Achtereenvolgens worden de eerste vier onderzoeksvragen betreffende de keuze, de formulering, de haalbaarheid van de bakens en de tijdige beschikbaarheid en betrouwbaarheid van de gegevens in afzonderlijke paragrafen beantwoord. Telkens worden eerst de criteria gegeven waaraan een baken dient te voldoen, waarna de bevindingen worden gepresenteerd. De behandeling van een bepaald aspect van de bakens in algemene zin wordt aangevuld met voorbeelden in kaders.

iv-2 de keuze van het baken

iv-2-1 criteria

In *de Toekomstvisie Koers 2005* is aangegeven dat bakens ‘zijn afgeleid van de doelstellingen op de onderscheiden terreinen en in meetbare termen zijn vertaald. De bakens geven aan hoe de stad op koers ligt’. B&W heeft in juni 1998 gesteld dat het huidige ‘collegeprogramma *Met Raad en Daad* kan worden beschouwd als een directe uitwerking van *Koers 2005*’. Aan de hand van de bakens van de uitvoeringsprogramma’s kan dan ook worden gevolgd of de realisatie van het Collegeprogramma op koers ligt.

De Rekenkamer meent dat deze functie van bakens alleen uit de verf komt, indien:

- voor alle deelprogramma’s van de uitvoeringsprogramma’s een baken is gekozen, dat wil zeggen, de selectie van bakens breed genoeg is;
- het baken een volledige en consistente uitwerking is van het bijbehorende doel. In dat geval dekt het baken het gegeven doel geheel af en vertoont hiermee een duidelijke inhoudelijke samenhang.

Indien naar het inzicht van de Rekenkamer een baken geen volledige en consistente uitwerking van het gegeven doel is, dan kan sprake zijn van twee situaties, namelijk:

- het doel wordt met het baken op inhoudelijk gebrekkige wijze uitgewerkt;
- het baken dekt het gegeven doel slechts ten dele.

iv-2-2 bevindingen

relatie (deel)programma's en bakens

Om te bepalen of de selectie van de bakens zodanig is dat zij beschouwd kan worden als een meetlat van het Collegeprogramma in zijn geheel, heeft de Rekenkamer gekeken naar de relatie tussen de bakens en de (deel)programma's. In de teksten van de uitvoeringsprogramma's worden de bakens geen enkele keer bij een deelprogramma genoemd, doch afzonderlijk gegeven. De Rekenkamer heeft aan de hand van de tekst getracht vast te stellen welk baken bij welk deelprogramma behoort. Tevens heeft de Rekenkamer onderzocht of een baken voor het programma in zijn geheel geldt (programmabreed). De resultaten zijn in tabel IV-1 weergegeven.

tabel iv-1

verdeling van bakens		over deelprogramma's van de uitvoeringsprogramma's					
		aantal deel- programma's	aantal bakens	aantal deel- programma's met bakens	aantal deel- programma's zonder bakens ^d	aantal niet bij deelprogramma's te plaatsen bakens	aantal progra- -brede bakens
1	economie & werk	5	4	3	2	0	0
2	duurzame stad	5	9	4	1	5	0
3	ruimte voor rotterdammers	2	4	2	0	0	0
4	wijkaanpak	0	3	nvt	nvt	nvt	0
5	schoon & heel	3	2	1	1	0	1
6	veilig	6 ^a	2	1	4	0	1
7	sociaal isolement en armoede	7	3	2	4	0	0
8	opgroeien in rotterdam	9	7	3	5	0	0
9	veelkleurige stad	4 ^b	4	3	1	0	0
10	overheid 2000+	9 ^c	3	2	2	0	0
totalen		50	41	21	20	5	2

- a In de beschrijving van het programma *Veilig* worden thema's in plaats van deelprogramma's genoemd. De thema's worden evenwel uitgewerkt in concrete deelplannen. De Rekenkamer stelt op grond daarvan de thema's gelijk aan deelprogramma's.
- b In de samenvatting van het uitvoeringsprogramma wordt met begrippen als prioriteiten, thema's en deelprogramma's hetzelfde bedoeld.
- c In de samenvatting van dit programma worden twee deelprogramma's genoemd, terwijl in de uitgebreide tekst er negen staan vermeld. De Rekenkamer is van negen deelprogramma's uitgegaan.
- d Bij negen deelprogramma's kan door de aard ervan geen bakens worden geformuleerd. Het kolomtotaal heeft louter betrekking op de deelprogramma's waarbij wel een passend baken kan worden geformuleerd.

De volgende zaken komen naar voren:

- de verdeling van de bakens over de uitvoeringsprogramma's is zeer scheef. Bij een programma als *Wijkaanpak* zijn slechts drie bakens geformuleerd, terwijl bijvoorbeeld *Duurzame Stad* negen bakens bevat;
- bij ruim de helft van de deelprogramma's kan minstens een van de 41 bakens worden geplaatst;
- vijf bakens kunnen niet worden gerelateerd aan een van de deelprogramma's;
- twee programma's hebben een programmabreed baken.

De Rekenkamer stelt vast dat de mate waarin de uitvoeringsprogramma's in bakens zijn vertaald, sterk verschilt. In een aantal gevallen is sprake van detaillering, omdat op het niveau van deelprogramma's een baken is toegevoegd. In het programma *Opgroeien in Rotterdam* heeft de Rekenkamer bij één deelprogramma zelfs meerdere bakens kunnen plaatsen. Daarentegen is voor de programma's *Veilig* en *Schoon & Heel* een algemeen baken geformuleerd dat het gehele programma dekt (respectievelijk de waardering van de veiligheid en van het schoon zijn van de stad). De Rekenkamer concludeert dat de selectie van de bakens bij acht uitvoeringsprogramma's niet breed genoeg is om de voortgang ervan bij te houden.

uitwerking van de doelen in bakens

De Rekenkamer constateert dat met de gekozen bakens de doelen zeer divers zijn uitgewerkt. Tabel IV-2 bevat een overzicht van de drie onderscheiden situaties.

tabel iv-2

uitwerking doelen in bakens	
het baken is:	aantal bakens
een volledige en consistente uitwerking van het doel	23
een gedeeltelijke uitwerking van het doel	13,5 ^a
een gebrekkige uitwerking van het doel	4,5

a er is sprake van 0,5, omdat een van de bakens uit twee delen bestaat. Deze zijn elk anders beoordeeld.

Drieëntwintig van de 41 bakens zijn een volledige consistente uitwerking van het bijbehorende doel, zoals bijvoorbeeld:

- het doel 'versterken woonfunctie van de binnenstad' is uitgewerkt in het baken 'toename aantal woningen in de binnenstad';
- het doel 'fietsparkeren' is uitgewerkt in het baken 'aantal gerealiseerde fietsparkeeracties';
- het doel 'blauw op straat' is uitgewerkt in het baken 'hoeveelheid blauw op straat';
- het doel 'een veiliger Rotterdam' is uitgewerkt in het baken 'beleving van de veiligheid'.

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat de bakens die een consistente en volledige uitwerking zijn van het doel, naar hun aard sterk verschillen. In 16 gevallen is het baken de enige mogelijke uitwerking van het doel en in zeven gevallen is ook een andere uitwerking mogelijk. In het eerste geval betreft het veelal beleidsprestaties en enkele keren beleidseffecten, in het tweede geval gaat het meestentijds om waarderingen van burgers (zoals de veiligheidsbeleving). Hierbij kan ook een objectief baken worden geformuleerd (zoals de omvang van de criminaliteit).

Een beperkt aantal bakens (4,5) vormt een gebrekkige uitwerking van het daaraan verbonden doel. In deze gevallen kan het baken niet gebruikt worden als een indicator van de realisatie van het doel.

Bakens die een gebrekkige uitwerking van het doel zijn

Het programma *Opgroeien in Rotterdam* bevat het doel 'het terugdringen van voortijdig schoolverlaten'. Dit is uitgewerkt in drie bakens: 'het percentage uitvallers', 'its-toetsresultaten' en het 'terugdringen van schoolverzuim'. B&W veronderstelt expliciet een samenhang tussen de drie. De leerprestaties op het voortgezet onderwijs en het schoolverzuim hebben gevolgen voor het al dan niet voortijdig schoolverlaten. Hoewel dat een verdedigbare gedachtegang is, is de Rekenkamer van mening dat schoolverzuim en its-toetsresultaten daarmee nog niet als indicatoren van voortijdig schoolverlaten mogen worden beschouwd. Beide bakens geven wel inzicht in de mate waarin het spijbelen is verminderd en de leerprestaties op het voortgezet onderwijs zijn verbeterd, maar kunnen niet gebruikt worden om vast te stellen of het voortijdig schoolverlaten is verminderd.

Bij 13,5 bakens is het doel slechts gedeeltelijk uitgewerkt. Een voorbeeld is het baken 'aantal Melkertbanen' (programma *Economie & Werk*) dat een uitwerking is van het doel om meer gesubsidieerde arbeid te creëren. Het baken is beperkt tot een bepaalde vorm van gesubsidieerde arbeid en heeft geen betrekking op sociale werkvoorziening. Ook voor een doelstelling als 'versterking van de economische structuur' (*Economie & Werk*) zijn voor een volledige uitwerking aanvullend aan het gekozen baken 'de werkgelegenheid in de marktsector' andere bakens nodig (zoals gemiddelde opleiding van de beroepsbevolking of de spreiding van type bedrijvigheid).

Het baken Onbenutte Kwaliteiten als een onvolledige uitwerking van het doel

In het *Jaarverslag 1999* staat het baken 'Aantal uitkeringsgerechtigden dat participeert in het project Onbenutte Kwaliteiten' (OK) met het realisatiecijfer over 1999 opgenomen. Hieruit blijkt dat het streefcijfer voor 1999 niet is gehaald (in plaats van 3.600 deelnemers waren er 3.087). Hiervoor wor-

den in het jaarverslag twee verklaringen gegeven. Ten eerste bleken de OK-banken geen eenduidige registratie van de deelnemers te hanteren. In 1999 is dit gestroomlijnd waardoor het deelnemersaantal naar beneden werd bijgesteld. Ten tweede wordt de achterblijvende groei veroorzaakt door een sterkere toename van de uitstroom naar betaald werk dan bij de vaststelling van de streefcijfers werd verwacht.

Het doel van het baken is ‘participatie van uitkeringsgerechtigden’. Wanneer de functie van bakens strikt in beschouwing wordt genomen, dan kan op basis van de realisatiegegevens worden vastgesteld dat de gemeente bij de realisatie van dit doel niet op koers ligt. Echter, naar de mening van de Rekenkamer voert een dergelijke conclusie in dit specifieke geval te ver. Vanuit werkgelegenheidsperspectief is de uitstroom positief te beoordelen. Bovendien is het baken een onvolledige uitwerking van het doel. Een baken dat een weergave is van het percentage van de uitkeringsgerechtigden dat deelneemt aan het OK-project, is een passender uitwerking. Deze uitwerking van het doel houdt namelijk wel rekening met een (groter dan verwachte) uitstroom van deelnemers naar betaald werk.

Resumerend acht de Rekenkamer de keuze van 18 (van de 41) bakens niet logisch: zij zijn een gebrekkige of een gedeeltelijke uitwerking van de daaraan verbonden doelen. In zulke gevallen zijn de bakens niet geschikt om vast te stellen of de realisatie van de daaraan gekoppelde doelen op koers ligt.

conclusies

De Rekenkamer meent dat de vaak onvolledige uitwerking van doelen in bakens en de scheve verdeling over de (deel)programma's is terug te voeren op drie factoren. Ten eerste zijn de bakens van de uitvoeringsprogramma's, op een tiental na, reeds vóór de vaststelling van het collegeprogramma *Met Raad en Daad* ontwikkeld. Van de huidige 41 bakens zijn er 31 geformuleerd in het kader van *Koers 2005* en daarmee primair een uitdrukking van *Koers 2005*. B&W heeft niet voldaan aan de door haarzelf gestelde eis dat bakens uit doelen moeten zijn afgeleid. De enige inhoudelijke keuze betrof de toedeling van de bakens aan de uitvoeringsprogramma's. B&W heeft hierbij te gemakkelijk verondersteld dat, omdat de uitvoeringsprogramma's een uitwerking zijn van het Collegeprogramma en dit beschouwd kan worden als een directe uitwerking van *Koers 2005*, de bakens van *Koers 2005* aan de uitvoeringsprogramma's te koppelen zijn. De doelstellingen in de uitvoeringsprogramma's kunnen afwijken van die van *Koers 2005*.

In het programma *Wijkaanpak* is het baken ‘de waardering voor het groen in oudere stadswijken’ opgenomen. Het doel is de (mate van) verdunning in oudere stadswijken. Verdunning betekent dat de bebouwing minder

dicht opeen staat. Gegeven dit doel vraagt de Rekenkamer zich af waarom gekozen is voor een waarderingscijfer voor het groen en niet voor een baken dat de bebouwingsdichtheid weergeeft. De dienst Gemeentewerken heeft de Rekenkamer laten weten dat het desbetreffende baken in het kader van *Koers 2005* oorspronkelijk aan allerlei groenprojecten was gekoppeld. Het baken is later aan het programma gekoppeld, waarin het voornoemde doel is geformuleerd.

Een tweede verklaring is dat reeds bij de vaststelling van de 31 bakens de relatie met de doelstellingen van *Koers 2005* uit het oog is verloren. Van de 70 doelen van *Koers 2005* zijn er 39 niet in een baken uitgewerkt. De selectie van de bakens vóór de koppeling aan de uitvoeringsprogramma's was derhalve al niet breed genoeg om vast te kunnen stellen of de realisatie van *de Toekomstvisie* op koers ligt.

De Rekenkamer meent ten slotte dat de scheve verdeling van de bakens over de programma's een gevolg is van door B&W gestelde beperkende randvoorwaarden. B&W wenste tot een klein en hanteerbaar aantal bakens te komen. Daarnaast trachtte de Werkgroep Bakens te voorkomen dat geheel nieuwe monitoren dienden te worden uitgevoerd of gegevensbestanden aangelegd. Dit verklaart dat niet alle doelen in een baken zijn uitgewerkt of alle deelprogramma's een baken bevatten.

iv-3 de formulering van het baken

iv-3-1 criteria

De formulering van bakens dient kwantitatief en duurzaam te zijn. De eis dat een baken een kwantitatieve maatstaf is, komt overeen met de door het College gestelde eis dat bakens 'meetbare doelen' dienen te zijn. Vanuit de zogenaamde meetlatfunctie is deze eis logisch. Bovendien is aangegeven dat bakens in principe vergelijkingen met andere steden mogelijk moeten maken. Intergemeentelijke vergelijkingen zijn enkel mogelijk bij eenduidige en ondubbelzinnige maatstaven. De Rekenkamer heeft de bakens ook op hun duurzaamheid beoordeeld. Zoals ook in *Koers 2005* staat vermeld dienen bakens op langere termijn houdbaar te zijn 'om de vooruitgang in de tijd te kunnen meten'. Een baken is duurzaam, indien:

- zij zijn voorzien van een nulmeting en ingevuld met streefcijfers;
- de doelstelling waaraan het baken is gekoppeld hetzelfde blijft;
- de ambitie (streefcijfers) en het tijdpad waarmee een baken is ingevuld hetzelfde blijven;
- de formulering van het baken hetzelfde blijft;
- de wijze van de metingen hetzelfde blijft (robuustheid in methode);

De Rekenkamer is voorts van mening dat wijzigingen van een baken aan de Raad dienen te worden verantwoord. Dit is in het bijzonder van belang wanneer het een verlaging van de streefcijfers of een verlenging van het tijdpad betreft, omdat in dat geval de ambities van de gemeente zijn verlaagd zonder dat Raad van deze koerswijziging expliciet op de hoogte is gesteld.

De duurzaamheid van de bakens is beoordeeld aan de hand van aan de Raad voorgelegde documenten waarin over de bakens is gerapporteerd (uitvoeringsprogramma's, *Begroting 2000*, *Stedelijke Visie 2010*).

iv-3-2 bevindingen

kwantitatief

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat alle bakens kwantitatief zijn.

duurzaamheid

De bevindingen van de Rekenkamer over de duurzaamheid van bakens staan in tabel IV-3 gegeven.

tabel iv-3

duurzaamheid van bakens	■	programma	aantal bakens	voorzien van streefcijfers en nulmeting	■ aantal bakens met verandering in				■ aantal duurzame bakens
					■ doelstelling	formulering	ambitie en tijdpad	metingen	
1 economie & werk	■		4	4	0	1	2	0	1
2 duurzame stad	■		9	5	0	0	2	0	3
3.1 ruimtelijk plan	■		1	1	0	0	0	0	1
3.2 attractieve stad	■		3	0	0	0	0	0	0
4 wijkaanpak	■		3	2	1	1	0	1	0
5 schoon & heel	■		2	2	0	1	0	1	0
6 veilig	■		2	1	0	0	0	1	0
sociaal isolement en armoede	■		3	3	0	0	1	0	2
8 opgroeien in rotterdam	■		7	4	1	2	1	0	1
9 veelkleurige stad	■		4	1	0	0	0	1	0
10 overheid 2000+	■		3	3	0	0	1	0	2
totalen	■		41	26	2^a	5	7	4	10

a de totalen in de laatste vijf cellen van deze rij tellen niet op tot 26, omdat bij twee bakens meerdere aspecten zijn veranderd.

De Rekenkamer constateert dat per augustus 2000:

- 15 van de 41 bakens niet van streefcijfers en/of een nulmeting zijn voorzien.
- Van de 26 wel ingevulde bakens er tien duurzaam zijn gebleken, in die zin dat zij in de loop der tijd op geen enkele manier zijn gewijzigd.
- In één geval het tijdpad is verkort (programma 8) en bij zes bakens het tijdpad is verlengd (dat wil zeggen neerwaartse bijstelling van de ambities). De bijstelling van de ambities vond in alle gevallen in Visie 2010 plaats.
- Wanneer een gewijzigd baken aan de Raad wordt gerapporteerd, in alle gevallen – op één na – niet expliciet wordt verantwoord dat het baken of aspecten daarvan zijn gewijzigd of waarom de wijzigingen zijn aangebracht.

Wijzigingen in bakens

Het percentage Rotterdammers dat de eigen buurt tamelijk of heel schoon vindt, is het enige baken dat gewijzigd is én waarvan de Raad expliciet op de hoogte is gesteld. Het baken, behorend bij het programma *Schoon & Heel*, was oorspronkelijk geformuleerd als het percentage Rotterdammers dat de stad schoon vindt. Op initiatief van de 'eigenaar' van het baken, de Dienst Gemeentewerken, is dit gewijzigd in de beleving van de mate waarin burgers de eigen buurt schoon vinden. In de toelichting op de *Begroting 2000* is het gewijzigde baken voor het eerst gepresenteerd. Hierbij is tevens een expliciete motivatie gegeven. De vraag naar de beleving van de mate waarin de burger de buurt schoon vindt, is volgens Gemeentewerken relevanter 'omdat de meeste mensen eerder een beoordeling van hun eigen woonomgeving maken dan een gefundeerd oordeel geven over de staat waarin de stad verkeert'. De wijziging heeft noch in de commissie Buitenruimte en Milieu noch in de Raad aanleiding gegeven tot commentaar.

Het baken 'het percentage allochtonen dat in dienst is van de gemeente' is een voorbeeld waarbij verschillende uitkomsten van de nulmeting over 1997 worden gepresenteerd. Het baken 'beleving van de veiligheid' is een baken waarin veranderingen in de meetmethode zijn opgetreden.

Percentage allochtonen in dienst van de gemeente

Van het baken 'percentage allochtonen in dienst van de gemeente' (*Veelkleurige Stad*) circuleren verschillende uitkomsten van de nulmeting over het jaar 1997:

Uitvoeringsprogramma (januari 1998)	Begroting 2000 (nov. 1999)	Minderhedenmonitor 1999 (cos/ISEO, april 2000)	Jaarverslag 1999 (juli 2000)
11,9%	16,3%	13,6%	16,3% (streefcijfer) 13,6% (realisatie)

Navraag bij directie Personeel & Organisatie (dPO) leerde dat definitieverschillen de vermoedelijke oorzaak zijn van de verschillen in de gepresenteerde cijfers. In de Minderhedenmonitor wordt de definitie uit de wet Samen gehanteerd. Dit betekent dat personen uit Afrika (behoudens Kaapverdië, Marokko en Tunesië) niet tot de categorie van etnische minderheden worden gerekend. De gemeente Rotterdam heeft in de *begroting 2000* deze groep wel in haar definitie betrokken. Er is onduidelijkheid blijven bestaan over het verschil tussen de allereerste meting (11,9) en die in deze begroting. Een door dPO genoemde oorzaak is de vervanging van de Wet BEAA door de Wet Samen, omdat de beide wetten een andere omschrijving hanteren.

De Rekenkamer meent dat het in de *Begroting 2000* (d.d. november 1999) genoemde cijfer over 1997 (van 16,3) een realisatiecijfer is. Het wekt dan ook bevreemding dat in het *Jaarverslag 1999* (juli 2000) ditzelfde getal voor 1997 als streefcijfer is opgevoerd. Het gerealiseerde percentage bedraagt 13,6 en komt overeen met de Minderhedenmonitor, waarmee Rotterdam alsnog de definitie van de Wet Samen wordt gehanteerd.

De Rekenkamer stelt vast dat in het geval van het baken ‘allochtonen in dienst van de gemeente’ het onderscheid tussen streefcijfers en realisatiecijfers niet consistent wordt gehanteerd. Het is onduidelijk wanneer gepresenteerde cijfers realisatiegegevens zijn en wanneer streefwaarden. Bovendien worden verschillende definities van allochtonen gehanteerd.

Het rapportcijfer veilig

Het overkoepelende doel van het programma *Veilig* is de verbetering van de veiligheidsbeleving, zodanig dat de inwoners van Rotterdam in 2002 aan de veiligheid in hun stad het rapportcijfer 7 toekennen. Deze doelstelling maar ook het bijbehorend baken is letterlijk zo geformuleerd in het Collegeprogramma: doel en baken vallen derhalve samen. De nulmeting over 1997 was het rapportcijfer 5,9.

De Rekenkamer heeft dit baken nader in ogenschouw genomen en gekeken naar de mate waarin het aan de aan bakens gestelde eisen voldoet. Op deze plaats worden de bevindingen op hoofdlijnen weergegeven. In bijlage II wordt meer in detail op dit baken ingegaan.

Het is de Rekenkamer gebleken dat de meting van dit baken niet altijd hetzelfde is geweest. In sommige jaren betreft het een rechtstreekse vraag

aan burgers om een rapportcijfer voor de veiligheid in Rotterdam. In andere jaren is het gebaseerd op de berekening van een gemiddelde van door burgers opgegeven rapportcijfers over deelaspecten van veiligheid. Daarmee komen de continuïteit van dit baken en vergelijkbaarheid van verschillende metingen ter discussie te staan.

Met het rapportcijfer veilig over 1999 (een 6,2; onder meer gerapporteerd in de *Begroting 2000*) lijkt B&W op koers te liggen. Echter, over dit cijfer is in 1999 een controverse ontstaan tussen de *Projectgroep Veilig* ('eigenaar' van het baken) en het COS (producent van de enquête waarop dit baken werd gebaseerd en tevens bewaker c.q. beheerder van de consistentie van rapportages over alle bakens). De vraag is van wie het cijfer 6,2 voor 1999 afkomstig is en hoe het is berekend. De Rekenkamer heeft hierop van betrokkenen geen eensluidend antwoord kunnen krijgen. Over deze controverse heeft de directeur COS ook de directeur ABZ per brief geïnformeerd. Dit is een belangrijk punt, omdat de Rekenkamer heeft geconstateerd dat de wijze van meten in de loop der jaren niet identiek is gebleven (zie bijlage II).

Deze kwestie laat naar de mening van de Rekenkamer goed zien welke problemen er kunnen optreden in de huidige verdeling van taken en verantwoordelijkheden aangaande de bakens. De *Projectgroep Veilig* is 'eigenaar' van het baken en bevindt zich naar het COS toe in de positie van opdrachtgever voor de meting ervan. Daarbij is de programmanager *Veilig* niet gebonden aan afspraken over de meetwijze van desbetreffend baken. Het COS is als producent van de gegevens een opdrachtnemer, die alleen kan wijzen op de consequenties van veranderingen in uitwerking voor de consistentie en continuïteit van het baken. In zijn hoedanigheid als bewaker van de consistentie van de bakens geeft het COS hierover signalen af aan betrokkenen en aan hun aanspreekpunt bij de bestuursdienst (de directie ABZ).

iv-4 haalbaarheid van de streefcijfers

iv-4-1 criteria

In *Koers 2005* worden door B&W geen expliciete eisen gesteld aan de haalbaarheid van de streefcijfers. Hierin werd door het toenmalige College echter wel aangegeven dat met de bakens de overheid zichzelf 'toetsbaar, vatbaar voor correcties en afrekenbaar' maakt (zie I-1). In aansluiting hierop acht de Rekenkamer het een goede zaak als de overheid niet meer belooft dan dat zij denkt te kunnen waar-

maken. De bakens mogen een uitdagende taakstelling bevatten, maar de streefcijfers en het tijdpad mogen niet onrealistisch (extreem optimistisch of pessimistisch) of evident onjuist (bijvoorbeeld verkeerd berekend) zijn.⁸

Bij de beantwoording van de onderzoeksvraag naar de haalbaarheid heeft de Rekenkamer een waarborgbenadering gevolgd. Dit is noodzakelijk omdat slechts na een zeer uitgebreide en intensieve bestudering van het betreffende onderwerp de feitelijke haalbaarheid is vast te stellen. In plaats daarvan hanteert de Rekenkamer als eis dat bij rapportages aan de Raad de haalbaarheid van de streefcijfers op enigerlei wijze onderbouwd is. Idealiter zou in de onderbouwing moeten zijn opgenomen op welke gronden en met inachtneming van welke onzekerheden de hoogte van de streefcijfers is bepaald. Dit is vooral van belang vanwege het feit dat veel bakens effecten in de samenleving betreffen. Voor de realisatie hiervan is de gemeente (mede) afhankelijk van externe factoren en actoren.

iv-4-2 bevindingen

onderbouwing

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat bij de introductie van de bakens in de uitvoeringsprogramma's aan de Raad geen enkele keer een toelichting is gegeven op de hoogte van de ambitie (voorzover er streefcijfers zijn vermeld). Voorts is bij rapportages aan de Raad geen enkele keer vermeld in welke mate de gemeente zelf aan de realisatie van de streefcijfers van de bakens kan bijdragen en in welke mate andere overheden of maatschappelijke organisaties gevraagd zal worden voor een bepaalde bijdrage de verantwoordelijkheid te nemen.

De Rekenkamer heeft bij het baken Onbenutte Kwaliteiten geconstateerd dat de hoogte van de streefcijfers zijn gebaseerd op een prognose die reeds bekend was voordat het Collegeprogramma tot stand kwam. In zulke gevallen is niet sprake van een extra inspanning van de gemeente, maar wordt een reeds eerder ingezette beleidslijn met bijhorende prognose in het Collegeprogramma als een bestuurlijke prioriteit bestempeld. In diverse interviews heeft de Rekenkamer vaker vernomen dat uitvoeringsprogramma's deels een andere verpakking vormen voor reeds lopend beleid. Hoewel met zo'n baken een reeds bestaande beleidslijn wordt uitgelicht en daardoor beter beoordeeld kan worden op zijn resultaten, getuigt het naar de mening van de Rekenkamer van een lage ambitie. Daarnaast wordt ten onrechte de schijn gewekt dat sprake is van een extra beleidsinspanning.

⁸ Hetzelfde criterium heeft de Rekenkamer gehanteerd voor de kwaliteit van begrotingsramingen in haar eerste onderzoek naar het begrotingsproces 1997 Roteb (mei 1999, p. 15).

De ambitie van het baken Onbenutte Kwaliteiten

Het baken 'aantal bijstandsontvangers dat participeert in het project Onbenutte Kwaliteiten' maakt deel uit van het programma *Bestrijding Sociaal Isolement & Armoede*. Net als bij de andere bakens is noch in het uitvoeringsprogramma noch in de *Begroting 2000* toegelicht waarop de streefcijfers zijn gebaseerd. De streefcijfers zijn als volgt (per 31-12 van het desbetreffende jaar):

1998	1999	2000	2001	2002
2.800	3.600	4.100	4.550	5.000

In tegenstelling tot de andere bakens heeft de Rekenkamer bij dit baken wel een toelichting op de streefcijfers gevonden, zij het een summiere, in een document waarover de Raad geen beschikking heeft. Bovendien heeft de toelichting alleen betrekking op het streefcijfer van 1999 en niet op de streefcijfers voor de jaren daarna. De wethoudersstaf Sociale Zaken en Arbeidsmarkt van 6 mei 1998 werd geheel gewijd aan het project Onbenutte Kwaliteiten. Uit bijgevoegde passages van een brief van de directeur SoZaWe aan wethouder Van der Tak blijkt dat het per ultimo 1999 aangegeven streefcijfer van 3.600 is gebaseerd op prognosecijfers van de OK-banken. De Rekenkamer meent dat in een dergelijk geval – vooropgesteld dat de prognose juist is – het streefcijfer haalbaar kan worden geacht. Hierbij dient wel afgevraagd te worden of werkelijk sprake is van een streefcijfer, wanneer de doelstelling gelijk wordt gesteld aan een reeds voordien berekende en/of beredeneerde verwachting. Er is veeleer sprake van het meetbaar maken van reeds lopend beleid, waarbij bovendien geen extra inspanning van de ambtelijke uitvoeringsorganisatie wordt gevraagd.

gemeentelijke en stedelijke bakens

De Rekenkamer heeft ten aanzien van de beïnvloedbaarheid (en daarmee haalbaarheid) van de bakens geconstateerd dat B&W het in *Koers 2005* gemaakte onderscheid tussen gemeentelijke en stedelijke bakens niet consequent hanteert. In de uitvoeringsprogramma's worden de bakens niet getypeerd als een stedelijk of als een gemeentelijk baken. Ook in de publiëksuitgave *Typisch Rotterdams* (augustus 1999) wordt het onderscheid tussen gemeentelijke en stedelijke bakens niet toegepast.

De Rekenkamer verwondert zich hierover. De suggestie wordt gewekt dat alle bakens in dezelfde mate door de gemeente te beïnvloeden zijn. Dit wordt versterkt door het feit dat een inhoudelijke motivatie op de streefcijfers of, op zijn minst, een kanttekening over externe factoren of de gemeentelijke mogelijkheden ontbreekt.

iv-5 de gegevens ten behoeve van het baken

iv-5-1 criteria

In *Koers 2005* heeft B&W geschreven dat de gegevens van bakens meetbaar (eenvoudig te verzamelen) en verifieerbaar (betrouwbaar) dienen te zijn. In aansluiting hierop heeft de Rekenkamer bij de bakens gekeken of:

- de benodigde gegevens beschikbaar zijn of zijn te maken;
- de gehanteerde gegevens betrouwbaar zijn.

Bij de beoordeling van de betrouwbaarheid maakt de Rekenkamer onderscheid tussen enquêtegegevens, bestands- of registratiegegevens en tellingen. In *Koers 2005* is niet aangegeven wanneer van betrouwbare gegevens dient te worden gesproken noch is dat naderhand gedaan.

Vanuit (sociaal-wetenschappelijk) algemeen aanvaarde principes van data-verzameling – en analyse kunnen voor de betrouwbaarheid van enquêtegegevens drie criteria worden geformuleerd. Zij zijn betrouwbaar indien zij valide zijn, representatief zijn en goed worden verantwoord.

De Rekenkamer heeft de betrouwbaarheid van bestandsgegevens en tellingen in opzet beoordeeld: er is gekeken of in beginsel sprake is van de hantering van eenduidige definities en begrippen. Ingeval van twijfel heeft de Rekenkamer de gegevens van de desbetreffende bakens diepgaander beoordeeld op:

- de eenduidigheid in gebruikte definities;
- de volledigheid van de gegevens;
- de aanwezigheid van een verantwoording ingeval van kanttekeningen bij de betrouwbaarheid van de gegevens.

iv-5-2 Bevindingen

(tijds) beschikbaarheid

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat er gegevens beschikbaar zijn of worden verzameld waarmee praktisch alle bakens ingevuld zouden kunnen worden. Het bevreemdt de Rekenkamer dan ook dat nog steeds veel bakens niet zijn ingevuld en/of van een nulmeting zijn voorzien. *Duurzame Stad, Attractieve Stad, Opgroeien in Rotterdam* (zie kaders elders in dit hoofdstuk) en *Veelkleurige Stad* zijn voorbeelden van programma's met oningevulde bakens terwijl de gegevens wel beschikbaar zijn.

Oningevulde bakens Veelkleurige Stad

Van de meeste oningevulde bakens van *Veelkleurige Stad* zijn gegevens beschikbaar. Voor het baken 'percentage allochtonen dat deelneemt aan het verenigingsleven' zijn wel gegevens beschikbaar (in de door het COS uitgevoerde Vrijetijdsomnibus). Deze berusten echter op een te klein aantal respondenten om betrouwbare uitspraken te doen, en het baken is om die reden niet ingevuld. In de *Begroting 2000* (zomer 1999) werd een door het COS uit te voeren nulmeting aangekondigd. Uit het *Jaarverslag 1999* (mei 2000) blijkt dat dit nog steeds niet is afgerond.

De gegevensverzameling ten behoeve van het baken 'allochtoon woningbezit' is in 'afwachting van bewerking door COS-onderzoek Woningbehoefte Onderzoek' (*Jaarverslag 1999*). De Rekenkamer heeft geconstateerd dat het COS al bij de vaststelling van het baken in januari 1998 over de noodzakelijke gegevens beschikte.

Ten behoeve van het baken 'allochtoon ondernemerschap' is door het Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen (ITS) in opdracht van het OBR en het Bureau Veelkleurige Stad een onderzoek afgerond. Er is tevens een baken over het ondernemerschap van vrouwen, doch hiervan zijn geen gegevens beschikbaar. Dit is het enige baken waarvoor geen metingen zijn of worden verricht.

betrouwbaarheid enquêtegegevens

validiteit

In totaal zijn er 10 bakens waarvan de gegevens uit enquêtes (dienen te) komen. Het gaat om uiteenlopende onderwerpen. In de enquêtes is de respondenten gevraagd om daarover een oordeel te geven, hetzij uitgedrukt in een rapportcijfer, hetzij in termen als 'tamelijk', 'goed' of 'veel'. De aan de respondenten voorgelegde onderwerpen komen qua vraagstelling goed overeen met het onderwerp van het baken. De gegevens zijn daarmee valide.

representativiteit

De enquêtegegevens zijn afkomstig uit enquêtes van het COS, zoals de jaarlijks in het voorjaar gehouden omnibusenquête en de tweejaarlijks in het najaar gehouden vrijetijdsomnibus. De Rekenkamer stelt vast dat de representativiteit van de enquêtegegevens niet volledig is. Ten eerste is in de voornoemde onderzoeken gebruikgemaakt van een steekproef uit de Rotterdamse bevolking

van 16 tot en met 75 jaar. De Rekenkamer constateert dat hiermee de opvattingen van ruim 45.000 oudere Rotterdammers (per 1-1-99) niet worden gemeten. Dit kan gevolgen hebben voor het baken 'veilig'. In het door burgers gegeven rapportcijfer voor de veiligheid is de beleving van Rotterdammers van ouder dan 75 jaar niet verwerkt, terwijl *Senioren en Veiligheid* tot voor kort nog een deelprogramma was van het uitvoeringsprogramma *Veilig*.

Ten tweede schommelt de respons op de omnibussenquêtes de laatste jaren rond de 50 procent. In een recente publicatie (maart 2000) wijst het COS erop dat bij de interpretatie van de resultaten rekening dient te worden gehouden met de relatieve ondervertegenwoordiging van allochtonen. Dit betekent dat in algemene waarderingscijfers (zoals het baken 'beleving van de mate waarin de buurt schoon is') de opvattingen van allochtonen onvoldoende zijn verwerkt. Bovendien is de omnibussenquête ontoereikend voor bakens die specifiek allochtonen betreffen.

significantie en verantwoording

De Rekenkamer observeert bij de bakens die op enquêtegegevens zijn gebaseerd, dat de nagestreefde verbeteringen in percentages of in verhoging van waarderingscijfer van jaar tot jaar statistisch gezien zeer klein zijn. Het COS stelt in *Rotterdammers over hun stad 1998* (bijlage 3) dat 'in het algemeen verschillen of afwijkingen van 1 á 2% niet als verschillen mogen worden beschouwd, maar evengoed door het toevalskarakter van de steekproeven kunnen zijn veroorzaakt.' Om te voorkomen dat zulke verschillen door toeval zijn veroorzaakt is het noodzakelijk dat de steekproef en de respons daarop voldoende groot is.

Op basis van de omvang van de respons op de gehanteerde enquêtes en de binnen de statistiek geldende betrouwbaarheidsmarges heeft de Rekenkamer globaal beoordeeld of sprake is van een significante verandering indien de uitkomsten van de metingen overeenkomen met de streefcijfers. Deze beoordeling is alleen zinvol, indien een tijdreeks is opgebouwd en/of streefcijfers zijn bepaald. In één geval was alleen sprake van een nulmeting (het baken 'waardering toegankelijke stad').

De Rekenkamer constateert voor de overige enquêtebakens dat het aantal respondenten (de zogenaamde N) varieert van ongeveer 250 tot ruim 1800. In twee gevallen was de N te klein om voldoende betekenis aan het gemeten cijfer te hechten. Het gaat om de bakens 'waardering van groen in oudere stadswijken' en 'percentage allochtonen dat deelneemt aan het verenigingsleven'. In zeven gevallen was het aantal respondenten op zichzelf groot genoeg (> 500), doch ontoereikend voor de vaststelling van de significantie van nagestreefde en gerealiseerde veranderingen in de streefcijfers.

De streefcijfers van het baken 'waardering schone buurt'

De streefcijfers van het baken 'waardering schone buurt' en de realisatiecijfers van 1998 en 1999 zijn als volgt:

	1998	1999	2000	2002	2005
(streefcijfers)	58%	59%	60%	62%	65%
(realisatie)	56%	58%			

Het aantal respondenten dat een waardering voor het schoon zijn van de buurt heeft gegeven is in 1998 en 1999 praktisch gelijk (1.483 respectievelijk 1.458). Bij deze omvang geldt een betrouwbaarheidsmarge van $\pm 3\%$. Dit wil zeggen dat indien een uitkomst van 58% wordt gemeten, niet is te sluiten dat het werkelijke percentage tussen de 55 en 61% ligt. Een uitkomst van 59% heeft een betrouwbaarheidsmarge van 56% tot 62%. De Rekenkamer wijst er op dat het werkelijke percentage voor 1998 evengoed 60% kan zijn en het percentage voor 1999 56%. De gemeten toename in het waarderingscijfer berust derhalve op toeval (is niet significant). Dit is ook het geval indien de nagestreefde veranderingen van 1 procent zouden zijn gerealiseerd.

Het voornoemd probleem doet zich niet voor indien de uitkomsten van de metingen van 1998 en 1999 minimaal 7% zouden verschillen. Dit betekent dat bij realisatie van de streefcijfers voor 1998 en 2005 de tussen deze twee jaren toegenomen waardering van burgers wél significant is.

De Rekenkamer concludeert dat de omnibusenquête te weinig respondenten bevat om uit te kunnen sluiten dat de eventuele realisatie van de streefcijfers van twee opeenvolgende jaren op toeval berust.

De Rekenkamer constateert voorts dat in rapportages over bakens – zowel aan de Raad als in de rapportage van het COS over de bakens in het *Statistisch Jaarboek 1999* – geen opmerkingen over of kanttekeningen bij de betrouwbaarheidsmarges van de gepresenteerde cijfers en veranderingen worden gemaakt. Bovendien worden kanttekeningen bij de representativiteit van de gebruikte gegevensbestanden (de ondervertegenwoordiging van allochtonen en de uitsluiting van Rotterdammers van 76 jaar en ouder) in de eventuele consequenties hiervan voor de interpretatie van de gegevens node gemist.

betrouwbaarheid registratie- of bestandsgegevens

Van 16 bakens worden de gegevens aan reeds bestaande databestanden ontleend. Bij veertien van deze bakens acht de Rekenkamer de gegevens in beginsel betrouwbaar, omdat sprake is van eenduidige definities en begrippen. In enkele

gevallen gaat het om bestanden waarin de gehele doelgroep van een baken staat geregistreerd en waarbij de doelgroep wettelijk is omschreven ('aantal Melkert-banen' en 'aantal cliënten dat langer dan drie jaar een uitkering geniet'). De gegevens van bakens als 'het percentage koopwoningen in de stad' en 'de hoeveelheid gescheiden ingezameld huishoudelijk afval' acht de Rekenkamer in beginsel betrouwbaar, omdat de omschrijving van een koopwoning en van huishoudelijk afval tamelijk rechttoe rechtaan is. Verder is ten behoeve van bijvoorbeeld het baken 'aantal bereikbare woningen' helder omschreven welke criteria gelden voor het begrip 'bereikbaar'.

De betrouwbaarheid van bestandsgegevens is minder verzekerd indien de gemeente wel het bestand beheert, maar voor de aanlevering van de gegevens is aangewezen op derden. De betrouwbaarheid neemt verder af indien de gegevensleverende actor belang heeft bij bepaalde resultaten van de gegevensverzameling. Idealiter zou bij een groot financieel belang in het kader van het financieel beheer hierop gecontroleerd moeten worden. Voor de gegevens ten behoeve van de bakens 'terugdringing schoolverzuim' en 'percentage uitvallers in het voortgezet en beroepsonderwijs' is de Dienst Stedelijk Onderwijs aangewezen op de gegevens die door onderwijsinstellingen worden aangeleverd. De Rekenkamer heeft in het geval van het baken 'terugdringing schoolverzuim' ernstige bedenkingen bij de betrouwbaarheid van de gegevens en het gebruik ervan. Over de betrouwbaarheid van de gegevens van het baken 'percentage uitvallers voortgezet en beroepsonderwijs' bestaan enkele twijfels. Bovendien heeft de Rekenkamer geconstateerd dat de presentatie van het laatstgenoemde baken weinig consistent is.

Betrouwbaarheid gegevens baken 'terugdringing schoolverzuim'

Het baken 'terugdringen van schoolverzuim' is tot op heden nog oningevuld gebleven. De Rekenkamer heeft geconstateerd dat de formulering ongelukkig is, omdat in de beleidspraktijk twee soorten schoolverzuim worden gehanteerd. Er kan sprake zijn van absoluut verzuim – dat wil zeggen dat leerplichtigen niet bij een onderwijsinstelling staan ingeschreven – en er bestaat relatief verzuim (ongeeoorloofde afwezigheid van school voor langer dan 3 dagen). In Visie 2010 (november 1999) is dit onderscheid in het baken aangebracht, doch in het *Jaarverslag 1999* (mei 2000) is dit weer losgelaten.

In een B&W-agendapunt van 29 februari 2000 wordt gemeld dat het streven om het absoluut verzuim terug te brengen tot minder dan 0,5% is gehaald. Tevens wordt bezorgdheid geuit over het feit dat veel scholen in het basis- en voortgezet onderwijs het relatief verzuim niet aan DSO melden. In het *Jaarverslag 1999* (mei 2000) wordt aangegeven dat maar liefst 50% van

de scholen voor het voortgezet onderwijs het schoolverzuim niet meldt. In een B&W-bericht van 29 februari 2000 staat vermeld dat het relatief verzuim is gedaald van 1976 leerlingen naar 1850 in het schooljaar 1998/1999. Er wordt echter niet aangegeven dat de registratie van de gegevens incompleet is. Ook in het openbare jaarverslag 1999 van DSO (mei 2000) worden gegevens van het relatief verzuim gepresenteerd en ook hier wordt niet het voorbehoud gemaakt dat niet alle scholen het verzuim aan de dienst doorgeven.

De Rekenkamer is van oordeel dat slordig met de beschikbare gegevens over relatief verzuim is omgegaan. Vanwege de onvolledige meldingen door de scholen staat de betrouwbaarheid van de verzuimcijfers zeer ter discussie. Niettemin zijn zij – zonder enig voorbehoud bij de betrouwbaarheid ervan – in een B&W-bericht en in het *Jaarverslag 1999* van DSO gepresenteerd. Aangezien de onvolledigheid van de gegevens bij B&W en DSO wél bekend is, acht de Rekenkamer het onzorgvuldig dat geen kanttekeningen geplaatst zijn bij de betrouwbaarheid van de gepresenteerde gegevens.

Betrouwbaarheid gegevens baken ‘percentage uitvallers Voortgezet en Beroepsonderwijs’

In het *Jaarplan 2000* van DSO en het *Werkplan 2000 Opgroeien in Rotterdam* (opgesteld door de directie SCZ van de Bestuursdienst) staat het streven genoemd om in het jaar 2000 een 100% dekkend registratiesysteem – in beheer van het Regionale Meld- en Coördinatiepunt (RMC) – van voortijdig schoolverlaters (vsv’ers) gerealiseerd te hebben. Hieruit kan worden afgeleid dat de registratie van voortijdig schoolverlaters (vsv’ers) niet volledig dekkend is.

Ondanks het feit dat deze registratie nog niet volledig is, worden door de gemeente wel gegevens over vsv’ers gepresenteerd. In het jaarverslag 1999 van DSO staan de percentages voortijdig schoolverlaters per jaarlichting (cohort) gegeven. Bij de percentages wordt opgemerkt dat in de jaarlichtingen de percentages vsv’ers zijn afgenomen. Hierbij wordt evenwel niet de opmerking geplaatst dat de registratie nog niet volledig is; evenmin wordt een verantwoording over de representativiteit van de cijfers gegeven.

In het *Jaarverslag 1999* van DSO wordt verder opgemerkt dat het percentage vsv’ers in het eerste leerplichtvrije jaar van de jongste lichting groter is dan in voorgaande jaren. Dit wordt verklaard door de verschillende tijdstippen waarop de metingen hebben plaatsgevonden. De Rekenkamer meent dat de gegevens hiervoor gecontroleerd dienen te worden.

De Rekenkamer constateert dat in diverse stukken een verschillende inhoud aan het baken wordt gegeven. In het uitvoeringsprogramma is het baken geformuleerd als het percentage uitvallers. In de *Begroting 2000* is het baken ingevuld met een streefcijfer, namelijk een vermindering van 35% in 2002. In het *Jaarverslag 1999* van DSO wordt expliciet naar dit baken verwezen, doch nu schrijft DSO over een nagestreefde vermindering van 35% van het absoluut verzuim tot 0,5%. Dit is evenwel een ander baken. Ten slotte heeft de Rekenkamer gesignaleerd dat in het *Jaarverslag 1999* van het concern het streefcijfer van min 35% als doel is geformuleerd, waarna vervolgens geheel andere streefcijfers worden opgesomd: een vermindering van 10% in 2000 ten opzichte van een nulmeting die in 1999 verricht had moeten zijn. De Rekenkamer meent dat de helderheid rondom het baken 'voortijdig schoolverlaten' eerder gediend is met consistentie in de doelomschrijving en de gehanteerde streefcijfers dan met de wijzigingen die telkens zijn aangebracht.

betrouwbaarheid tellingen

De gegevens van vijftien bakens worden door middel van tellingen verkregen. Van veertien hiervan acht de Rekenkamer de gegevens in beginsel betrouwbaar. In het geval van bijvoorbeeld de bakens 'aantal functionerende electro- of hybride voertuigen bij gemeentelijke instellingen' en 'aantal kilometer fietspaden in rood asfalt' (beide uit *Duurzame Stad*) betrouwbaar, omdat de tellingen tamelijk rechttoe rechtaan zijn. Ten behoeve van de tellingen van het 'aantal duurzame woningen' staat in het Convenant Duurzaam Bouwen nauwkeurig omschreven wanneer van duurzaam gesproken kan worden. Ook de gegevens van het baken 'aantal bijstandsgerechtigden dat participeert in het project Onbenutte Kwaliteiten' (*Sociaal Isolement & Armoede*) zijn betrouwbaar, zij het dat hiertoe veranderingen in de wijze van telling noodzakelijk waren. Zo werden in mei 1999 eenduidige begripsomschrijvingen vastgesteld, waardoor de betrouwbaarheid van de gegevens werd gewaarborgd.

Voor de tellingen ten behoeve van het baken inzake Onbenutte Kwaliteiten is de gemeente afhankelijk van de medewerking van de OK-banken. Ook bij de tellingen ten behoeve van de bakens 'aantal bezoekers aan attracties' en 'aantal bezoekers aan culturele instellingen' (*Attractieve Stad*) is de gemeente afhankelijk van andere organisaties, terwijl deze een belang kunnen hebben bij de uitkomsten. Om de betrouwbaarheid van de gegevens te kunnen garanderen, is het van belang dat een controle op de juistheid en volledigheid van de gegevens plaatsvindt.

Betrouwbaarheid tellingen OK-banken

Het belang van helderheid in de definitie van een gegeven is door de stedelijk projectleider Onbenutte Kwaliteiten in haar notitie *Definities*

Onbenutte Kwaliteiten (OK) van mei 1999 expliciet onderkend. In deze notitie wordt gesteld dat om twee redenen nieuwe OK-definities nodig zijn:

- 'het minimaliseren van interpretatieverschillen tussen OK-projecten onderling;
- het beter zichtbaar maken van de werkwijzen van OK-projecten'.

De noodzaak hiertoe ontstond toen bleek dat de registraties van de deelnemers door de verschillende OK-banken sterk verschilden. Tevens bestond er onduidelijkheid over de te hanteren omschrijvingen van bijvoorbeeld instromer, uitstromer en uitvaller. Als gevolg hiervan waren de deelnemersopgaven van de OK-banken onderling onvergelijkbaar. Een ander probleem is dat een rechtvaardige verdeling van financiële middelen werd bemoeilijkt. Immers, bij het toedelen van gelden – dat mede is gebaseerd op prognoses van de te verwachten instroom – kan een OK-bank meer of minder financiën krijgen toegewezen dan waarop het recht heeft. Bovendien kon niet worden vastgesteld of een bepaalde OK-bank met haar middelen betere prestaties (lees: aantal deelnemers) leverde dan een andere.

Met de voornoemde notitie kwam aan de geschetste problemen een einde. Tot in detail is beschreven wat een instromer, intakegesprek, deelnemer, doorstromer et cetera is. Tevens is ervoor zorggedragen dat de OK-banken allemaal met hetzelfde geautomatiseerde systeem werken, zodat de nieuwe definities ook door alle actoren worden gehanteerd. Met de aldus gerealiseerde 'beperking van interpretatieverschillen komen OK-projecten beter op één lijn. (...) Bovendien vormen de aangescherpte definities een meer betrouwbare indicator voor de verdeling van middelen tussen deelgemeenten'. De Rekenkamer deelt deze opvatting. Voor wat betreft de tellingen, is het OK-baken een voorbeeld van een goed baken. De Rekenkamer wijst er echter wel op dat een controle op de juistheid van de door de OK-banken aangeleverde gegevens de betrouwbaarheid ervan ten goede zal komen.

De gegevens van het baken 'Brede School' (*Opgroeien in Rotterdam*) zijn volgens de Rekenkamer daarentegen weinig betrouwbaar. De Rekenkamer plaatst grote kanttekeningen bij de omschrijving van het te tellen gegeven.

Betrouwbaarheid tellingen baken 'Brede School'

Het baken Brede School maakt deel uit van het programma *Opgroeien in Rotterdam*. In de formulering is in de loop der tijd een verandering opgetreden. In het uitvoeringsprogramma en in de *Begroting 2000* is het baken geformuleerd als 'Kwaliteitsgroei Brede Scholen'. Hieronder wordt verstaan de 'harmonische groei van cognitieve en sociaal-maatschappelijke

indicatoren'. Er is niet uitgelegd wat hieronder moet worden verstaan. In de *Begroting 2000* staat voorts gemeld dat het gewenste aantal Brede Scholen pas wordt bepaald, indien is vastgesteld wanneer van 'de harmonische groei' sprake is.

In *Visie 2010* is het baken eveneens opgenomen, echter nu is het baken geformuleerd als het absolute aantal Brede Scholen. Het streven is om in 2003 70 Brede Scholen binnen de gemeentegrenzen te hebben. Navraag door de Rekenkamer bij DSO wijst uit dat de voornoemde harmonische groei nog niet is geoperationaliseerd. Wel is DSO betrokken bij de ontwikkeling van de GOA-monitor (Gemeentelijke Onderwijs Achterstanden). Opvallend is dat in het na *Visie 2010* verschenen *Jaarverslag 1999* (mei 2000) het baken weer geformuleerd is als 'de kwaliteitsgroei'. In de toelichtende tekst worden evenwel absolute aantallen scholen genoemd. De Rekenkamer stelt vast dat twee verschillende uitwerkingen van het baken door elkaar worden gebruikt.

Over de definitie van Brede School is enige discussie geweest. In zijn vergadering van 16 december 1997 was B&W van oordeel dat 'er preciezer moet worden omschreven waaraan een school moet voldoen om als brede school te kunnen worden aangemerkt.' Anders is 'iedere school die zich breed noemt, ook breed'. Over de omschrijving van een Brede School is op 18 januari 2000 duidelijkheid gekomen met een convenant tussen de gemeente, de deelgemeentebesturen van de zes SWA-gebieden (Strategische Wijk aanpakgebieden) en de besturen van scholen voor primair onderwijs met scholen in de voornoemde gebieden een convenant inzake de Brede School. In dit convenant is een omschrijving opgenomen waaraan een onderwijsinstelling dient te voldoen, wil zij in aanmerking komen voor het predikaat Brede School en de bijbehorende financiering. De omschrijving is ruim en uitgebreid. Zo dient onder andere sprake te zijn van:

- het stimuleren van de deelname aan en de uitbreiding van de capaciteit van de voorschoolse opvang;
- verbetering van de kwaliteit van de voorschoolse opvang om de aansluiting met het primair onderwijs te verbeteren;
- het versterken van de deelname van kinderen aan binnen- en buitenschoolse activiteiten;
- een kwaliteitsimpuls ten behoeve van de verbetering van de leerprestaties in de basisvaardigheden.

Een gevolg van deze ruime omschrijving is dat scholen betrekkelijk snel en gemakkelijk als Brede School aangemerkt kunnen worden. Van DSO

heeft de Rekenkamer vernomen dat het organiseren van een sportmiddag al voldoende kan zijn. Volgens DSO is het gevolg van deze ruime omschrijving is dat het in Visie 2010 vastgelegde streven van zeventig Brede Scholen in 2003 nu reeds is bereikt. In het basisonderwijs is het aantal Brede Scholen in een jaar tijd gegroeid van 52 naar 91.

De Rekenkamer concludeert dat als gevolg van de zeer ruime omschrijving van Brede School de tellingen en het baken hun zeggingskracht en betrouwbaarheid hebben verloren.

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat de dienst Gemeentewerken schouw-systemen hanteert om de onderhoudstoestand van buurten en wegen te beoordelen. Mits gebaseerd op voldoende waarnemingen leveren dergelijke schouwen betrouwbare gegevens voor een mogelijk baken.

Betrouwbaarheid wegenschouw en productnormering

De dienst Gemeentewerken – die ‘eigenaar’ is van de bakens in het programma *Schoon & Heel* – beschikt behalve over gegevens uit de Omnibus-enquête van het COSook over eigen meetinstrumenten. Deze betreffen de wegenschouw en een recent ontwikkelde productnormering voor *Schoon & Heel*.

De wegenschouw wordt uitgevoerd op basis van een visuele inspectie met gebruik van een landelijk uitgewerkte gedetailleerde methode. De uitkomsten hiervan maken deel uit van het Beheerssysteem Buitenruimte (BSB), dat de gegevens levert ten behoeve van bijvoorbeeld de bakens over de (onderhouds)toestand van de wegen. Het geheel maakt een gedegen indruk.

Productnormering en kwaliteitsbeelden zijn ontwikkeld als richtlijnen voor de kwaliteit van de buitenruimte. Hierdoor wordt door iedere betrokkene dezelfde begripsomschrijving gehanteerd. Om dit mogelijk te maken is een leidraad ontwikkeld en uitgetest in enkele wijken. Het systeem is gebaseerd op een model van de Stichting Nederland Schoon. Aan de hand van een normeringstelsel (vijf niveaus variërend van zeer vuil en volledig kapot tot zeer schoon en volledig heel) voor allerlei aspecten (bijvoorbeeld zwerfvuil, onkruid, graffiti, kwaliteit van de bestrating, slijtage van meubilair, openbaar groen e.d.) is de buitenruimte op een uniforme manier te beoordelen. Uit de nulmeting komt naar voren dat het een bruikbaar instrument is om de kwaliteit van de buitenruimte in termen van schoon en heel te schouwen. De definitieve versie van het instrument, inclusief foto's, is medio mei 2000 in gedrukte vorm verschenen.

De Rekenkamer is van oordeel dat de dienst Gemeentewerken hiermee een goed en bruikbaar instrument heeft ontwikkeld. Er is sprake van een eenduidig gebruik van begrippen. Niet alleen geeft het aan hoe de onderhoudsstaat van de buurt is, maar ook maakt het inzichtelijk waarom een buurt een bepaalde score ‘schoon’ of ‘heel’ krijgt. De gemeente kan dan haar aandacht richten op de factoren die tot een lage score hebben geleid. De Rekenkamer is van mening dat op basis van dit meetsysteem een uitstekend baken kan worden geformuleerd aanvullend op de reeds bestaande bakens in het programma *Schoon & Heel*.

iv-6 de rol van het COS

In hoofdstuk 3 is aangegeven dat de diensten door een bestuurlijke opdracht tot ‘eigenaar’ van de bakens zijn benoemd. Dit eigenaarschap impliceert een verantwoordelijkheid voor de dataverzameling, het onderhoud van het baken en de tijdige aanlevering van gegevens. Naderhand zijn de programmamanagers formeel ambtelijk verantwoordelijk gemaakt voor de realisatie van de bakens in desbetreffend uitvoeringsprogramma. In deze constellatie vervult ook het gemeentelijk Centrum voor Onderzoek & Statistiek (COS) een rol ten aanzien van de bakens. In deze paragraaf wordt afzonderlijk op de rol van het COS ingegaan.

Het COS is op verschillende manieren betrokken (geweest) bij de bakens. Vanuit het COS is in 1997 een bijdrage geleverd aan de totstandkoming en selectie van bakens door participatie in de werkgroep bakens. Voorts is het COS een belangrijke producent en leverancier van de gegevens voor een aantal bakens. Daartoe zijn van meet af aan opdrachten aan het COS verstrekt. Vooral de jaarlijks in het voorjaar gehouden omnibusenquête – gehouden onder een steekproef uit de Rotterdamse bevolking van 16 tot en met 75 jaar – is de bron voor een aantal bakens, zo is hiervoor aan de orde geweest.

Ook verzamelt het COS vele statistische gegevens en/of beheert databestanden, waaruit informatie ten behoeve van de bakens wordt gedestilleerd. In dit kader is eveneens vermeldenswaardig dat het COS ten behoeve van het grotestedenbeleid al enige jaren diverse activiteiten op het vlak van (gebiedsgerichte) monitoring uitvoert, waarvan de indicatoren deels samenvallen met een aantal bakens. Recentelijk heeft het COS van de Bestuursdienst de opdracht gekregen voor ontwikkeling van een nieuwe monitor grotestedenbeleid en wijkaanpak te ontwikkelen.

Een deel van de werkzaamheden van het COS is vastgelegd in het Bestuursinformatie Contract (BIC) dat zij afgesloten heeft met de directie ABZ. Het COS

rapporteert in dat kader over de bakens die van belang zijn voor het beoordelen van de voortgang van het Collegeprogramma. Op eigen initiatief heeft het COS in het *Statistisch Jaarboek Rotterdam en Regio 1999* het *Overzicht van de doelstellingen en realiseringen van het Collegeprogramma (1998-2002)* 'Met Raad en Daad' opgenomen. Het overzicht bevat alle bakens die in het kader van de tien uitvoeringsprogramma's zijn benoemd en geeft hiervan in principe het doel (van 1998 tot en met 2002, soms doorlopend tot 2005) en de realisatie weer (vanaf 1996 tot en met 1998). Dit overzicht is wat betreft de realisatiecijfers volledig voorzover voor de bakens streefwaarden zijn ingevuld, nulmetingen zijn gehouden en gegevens ter beschikking van het COS zijn gekomen. Het Statistisch Jaarboek bevat ook een algemene inleiding (Rotterdam in één oogopslag) waarin aan de hand van diverse kengetallen (waaronder de bakens) onder meer de belangrijkste resultaten van het Collegeprogramma worden samengevat.

In het kader van het BIC heeft het COS een bijzondere taak bij het toetsen van de consistentie van de informatie over bakens die in de begroting en het jaarverslag worden opgenomen. Deze taak reikt niet verder dan het beoordelen van de technische correctheid van de cijfers. Het COS rapporteert hierover aan de directie ABZ. Het COS heeft geen mandaat om de gewenste gegevens te verkrijgen. De diensten zijn immers 'eigenaar' van de bakens en in die hoedanigheid verantwoordelijk voor het rapporteren over bakens.

Blijkens dossierstukken en desgevraagd ook bevestigd stuit het COS bij de uitvoering van haar werkzaamheden voor de bakens met enige regelmaat op inconsistenties in de onderliggende gegevens en gehanteerde definities. Veelal kunnen deze na enig ambtelijk overleg op uitvoerend niveau gecorrigeerd worden. Dat neemt niet weg dat bij sommige bakens meer problemen rijzen en twijfel bestaat over de juistheid van gegevens. Het COS ervaart bij haar werkzaamheden een tanend elan voor het werken aan de bakens en geeft hierover periodiek ook signalen af aan medewerkers van de directie ABZ. Begin december 1999 richt de directeur COS een brief aan de directeur ABZ om de gerezen problemen nogmaals onder de aandacht te brengen: 'voor goed beleid zijn goede cijfers onontbeerlijk. Het mag toch niet voorkomen dat gegevens ogenschijnlijk vergelijkbaar zijn, maar bij nadere beschouwing dat toch niet blijken te zijn'. Gepleit wordt voor één loket waar de meest gebruikte kengetallen en cijfers met vermelding van berekeningsmethodiek en bronnen beschikbaar zijn. Voor de meeste bakens vervult het COS informeel deze functie al. Het COS stelt daarom in het kader van het eerdergenoemde BIC een taakverruiming op dit punt voor. Desgevraagd is de Rekenkamer gebleken dat deze brief nog in behandeling moet worden genomen en dat daarbij de uitkomsten van dit Rekenkameronderzoek naar de bakens worden afgewacht.

iv-7 samenvattend overzicht

In voorgaande paragrafen zijn de bakens getoetst aan de geformuleerde criteria. De bevindingen van deze toetsing worden samengevat in tabel IV-4. In deze tabel zijn per baken de bevindingen voor de criteria uitwerking, duurzaamheid, haalbaarheid en betrouwbaarheid weergegeven. Niet opgenomen zijn de criteria dat bakens kwantitatief en de gegevens beschikbaar zijn of verzameld worden: alle bakens zijn kwantitatief en alleen van baken 37a zijn de gegevens niet volledig beschikbaar. In de tabel is voorts de aard van de gegevens aangegeven: bestands- of registratiegegevens (B), tellingen (T) en enquêtegegevens (E).

Indien een baken een gebrekkige uitwerking van het doel is of slechts een gedeeltelijke uitwerking van het doel (de tweede kolom), dan wordt het baken negatief gescoord. Een plus in de overige kolommen geeft aan dat een baken positief scoort en een min dat het negatief scoort. Ten aanzien van de betrouwbaarheid van enquêtegegevens wordt soms een +/- gegeven. Dit betekent dat het aantal respondenten op zichzelf voldoende is voor een betrouwbare meting, doch te klein om te mogen concluderen dat het streefcijfer is behaald indien de gemeten verandering overeenkomt met het streefcijfer. Per saldo staat daarmee de betrouwbaarheid van het baken ter discussie.

tabel iv-4

overzicht van bevindingen inzake bakens					
	baken	uitwerking	duurzaamheid	haalbaarheid	betrouwbaarheid
programma 1					
economie en werk; wethouder Van Dijk					
1 werkgelegenheid in de marktsector	■	gedeeltelijk	–	–	+ (B)
2a aantal melkert-1 banen	■	gedeeltelijk	–	–	+ (B)
2b uitstroom wiv-plaatsen naar regulier werk	■	gebrekkig	–	–	+ (B)
3 aantal startende bedrijven	■	gedeeltelijk	–	–	+ (B)
4ab marktaandeel haven in West-Europa voor wat betreft stukgoed en massagoed	■	volledig	+	–	+ (B)
subtotaal positieve score	■	1	1	0	4

overzicht van bevindingen inzake bakens		■				
	baken	■	uitwerking	duurzaamheid	haalbaarheid	betrouwbaarheid
programma 2						
duurzame stad; wethouder Van den Muijsenberg						
5	percentage duurzaam gebouwde c.q. gerenoveerde woningen van de totale nieuwbouw c.q. renovatieproducten	■	volledig	–	–	+ (T)
6	hoeveelheid gescheiden ingezameld huishoudelijk afval	■	gedeeltelijk	–	geen streefcijfers	+ (B)
7	aantal gerealiseerde acties fietsparkeren	■	volledig	–	–	+ (T)
8	waardering van de toegankelijkheid van de stad	■	volledig	–	geen streefcijfers	– (E)
9	waardering openbaar vervoer m.n. RET	■	volledig	–	geen streefcijfers	+/- (E)
10	waardering van het groen zijn van de stad	■	volledig	–	geen streefcijfers	+/- (E)
11	aantal functionerende electro- of hybride voertuigen bij gemeentelijke en niet-gemeentelijke instellingen	■	volledig	+	–	+ (T)
12	aantal kilometers rood asfalt voor fietspaden	■	gedeeltelijk	+	–	+ (T)
13	CO ₂ -uitstoot door het wegverkeer	■	gedeeltelijk	+	–	+ (B)
subtotaal positieve score		■	6	3	0	6
programma 3.1						
ruimte voor Rotterdammers/ruimtelijk plan Rotterdam; wethouder Kombrink						
14	toename aantal woningen in de binnenstad	■	volledig	+	–	+ (T)
subtotaal positieve score		■	1	1	0	1
programma 3.2						
ruimte voor Rotterdammers/attractieve stad; wethouder Kombrink						
15	aantal bezoekers aan attracties	■	gedeeltelijk	–	geen streefcijfers	+ (T)
16	aantal bezoekers aan culturele instellingen	■	gedeeltelijk	–	geen streefcijfers	+ (T)
17	percentage Rotterdammers dat vindt dat er veel te beleven is in de stad	■	volledig	–	geen streefcijfers	+/- (E)
subtotaal positieve score		■	1	0	0	2

overzicht van bevindingen inzake bakens

	baken	■	uitwerking	duurzaamheid	haalbaarheid	betrouwbaarheid
programma 4						
wijkaanpak; wethouder Meijer						
18 waardering van groen oudere stadswijken	■	gebrekkig	–		geen streefcijfers	– (E)
19 % koopwoningen woningvoorraad in de stad	■	volledig	–		–	+ (B)
20 aantal bereikbare woningen	■	volledig	–		–	+ (B)
subtotaal positieve score	■	2	0		0	2
programma 5						
schoon en heel; wethouder Kuijper						
21 waardering schone stad (% Rotterdammers dat de stad redelijk of heel schoon vindt)	■	volledig	–		–	+/- (E)
22abc % in slechte conditie zijnde hoofdwegen, rijwielpaden langs hoofdwegen en wijkgebonden wegen	■	volledig	–		–	+ (B)
subtotaal positieve score	■	2	0		0	1
programma 6						
veilig; wethouder Van der Tak						
23 beleving van de veiligheid als rapportcijfer	■	volledig	–		–	+/- (E)
24 hoeveelheid blauw op straat	■	volledig	–		geen streefcijfers	+ (T)
subtotaal positieve score	■	2	0		0	1
programma 7						
sociaal isolement en armoede; wethouder Van der Tak						
25 aantal bijstandsontvangers in het project onbenutte kwaliteiten	■	gedeeltelijk	–		–	+ (T)
26 aantal cliënten dat langer dan 3 jaar in de bijstand zit	■	volledig	+		–	+ (B)
27 aantal geholpen cliënten in de schuldhulpverlening	■	volledig	+		–	+ (T)
subtotaal positieve score	■	2	2		0	3

overzicht van bevindingen inzake bakens				
	baken	uitwerking	duurzaamheid	haalbaarheid
programma 8				
opgroeien in rotterdam; wethouder Kuijper				
28 % uitvallers voortgezet en beroepsonderwijs	■ volledig	–	–	– (B)
29 % deelnemertjes aan kinderopvang	■ volledig	–	–	+ (T)
30 aantal buurtmoeders	■ volledig	+	–	+ (T)
31 resultaten cito-toets	■ volledig	–	–	+ (B)
32 kwaliteitsgroei brede school	■ gebrekkig	–	–	– (T)
33 terugdringing schoolverzuim	■ gebrekkig	–	–	– (B)
34 resultaten its-toets	■ gebrekkig	–	–	+ (B)
subtotaal positieve score	■ 4	1	0	4
programma 9				
veelkleurige stad; wethouder Meijer				
35a % allochtonen in dienst van de gemeente	■ gedeeltelijk	–	–	+ (B)
35b % mensen met een functiebeperking in dienst van de gemeente	■ gedeeltelijk	–	–	+ (B)
36a % allochtonen dat deelneemt aan het verenigingsleven	■ gedeeltelijk	–	–	– (E)
36b % jongeren dat deelneemt aan het verenigingslevengedeeltelijk	■ gedeeltelijk	–	–	– (E)
37a mate van groei en succes van vrouwen op de markt van zelfstandig ondernemerschap	■ gedeeltelijk	–	–	+ (B)
37b mate van groei en succes van allochtonen op de markt van zelfstandig ondernemersgedeelte	■ gedeeltelijk	–	–	+ (B)
38 procentuele groei eigen woningbezit allochtonen	■ gedeeltelijk	–	–	+ (T)
subtotaal positieve score	■ 0	0	0	3
programma 10				
overheid 2000+; wethouder Van den Muijsenberg				
39 waardering door burgers van de kwaliteit van gemeentelijke dienstverlening (rapportcijfer)	■ volledig	–	–	-/+ (E)
40 waardering door burgers van de kwaliteit van gemeentelijke dienstverlening (percentage onvoldoendes)	■ volledig	+	–	-/+ (E)
41 deelnemers campagne opzoemer mee (aantal straten, kinderteam, jongerenteam, ouderenteams)	■ gedeeltelijk	+	–	+ (T)
subtotaal positieve score	■ 2	2	0	1
totaal positieve score	■ 23	10	0	28

iv-8 conclusies

De Rekenkamer concludeert dat veel bakens niet aan de daaraan te stellen eisen voldoen. De verdeling van de bakens over de (deel)programma's is zeer scheef en de mate van detaillering van de bakens varieert sterk. Bovendien heeft de Rekenkamer geconstateerd dat bijna de helft van de bakens een slechts gedeeltelijke of gebrekkige uitwerking is van de aan het baken verbonden doel. De Rekenkamer concludeert dat – gegeven de gestelde doeleinden – bijna de helft van de bakens geen logische keuze is.

Alle bakens zijn kwantitatief. Daarentegen ontbreekt de noodzakelijke duurzaamheid van de bakens zeer vaak. Slechts 10 bakens zijn sinds de vaststelling van de uitvoeringsprogramma (medio december 1998-januari 1999) niet gewijzigd. Slechts bij één wijziging is de Raad expliciet daarvan op de hoogte gesteld.

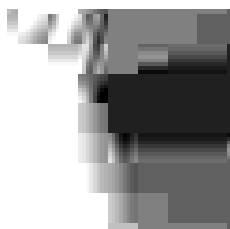
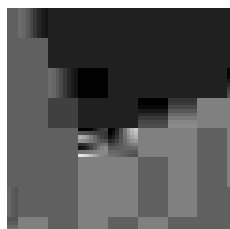
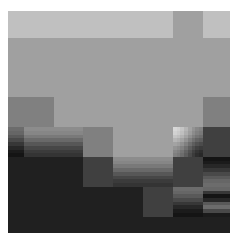
De Rekenkamer concludeert voorts dat in de uitvoeringsprogramma's de Raad niet is geïnformeerd over de onderbouwing van de haalbaarheid van de streefcijfers. Evenmin blijkt in andere documenten een onderbouwing te zijn vastgelegd. Als gevolg hiervan is geen relatie te leggen tussen de hoogte van de streefcijfers van het baken en de door de gemeente te plegen inspanningen.

Verder concludeert de Rekenkamer dat de betrouwbaarheid van de enquêtegegevens die voor tien bakens worden verzameld, ter discussie kan worden gesteld. Rapportages van het COS bieden dienaangaande onvoldoende informatie. Bij enkele enquêtegegevens kan het aantal respondenten te klein worden geacht voor betekenisvolle generalisaties. Bovendien zijn voor alle bakens de verschillen tussen de streefwaarden van de bakens te klein om met het beschikbare aantal respondenten op hun significantie te kunnen worden getoetst.

Ten slotte heeft de Rekenkamer in het geval van de betrouwbaarheid van de bestandsgegevens en tellingen ernstige bedenkingen bij enkele bakens uit het programma *Opgroeien in Rotterdam*. De meeste bestandsgegevens en tellingen worden evenwel door de Rekenkamer betrouwbaar geacht, daar in beginsel sprake is van eenduidigheid in de omschrijving van de te hanteren begrippen. Wel signaleert de Rekenkamer dat de gemeente afhankelijk kan zijn van de aanlevering van gegevens door derden.

REKEN
KAMER
ROTT
ERDAM

BAKENS IN DE MIST



V helderheid van beleid en publieke verantwoording

v-1 inleiding

Bakens vervullen volgens *Koers 2005* een tweeledige functie:

- zij zijn een meetlat aan de hand waarvan de voortgang van de realisatie van de geformuleerde doelstellingen in *Koers 2005*, bijgehouden kan worden;
- aan de hand van de bakens legt het gemeentebestuur aan de Rotterdammers verantwoording af: 'zij staan symbool voor een andere manier van met elkaar omgaan van overheid en burgers' en 'de overheid maakt zichzelf toetsbaar, vatbaar voor correcties en afrekenbaar'.

Het afleggen van verantwoording is alleen dan interessant als het effectieve verantwoording betreft. Effectieve verantwoording vereist dat belanghebbenden moeten begrijpen wat er aan de hand is, waarom er gebeurt wat er gebeurt en waarom dat zinvol kan zijn. Kortom, effectieve verantwoording vereist dat het beleid helder is.

In dit hoofdstuk wordt zowel de relatie tussen bakens en de helderheid van beleid (V-2) als de relatie tussen bakens en publieke verantwoording besproken (V-3).

v-2 bakens en helderheid van beleid

Van helderheid van beleid kan worden gesproken als duidelijk is wat de gemeente Rotterdam van plan is te gaan doen of gedaan heeft. Een aantal wethouders heeft tijdens de bestuurlijke interviews te kennen gegeven in staat te zijn voor hun portefeuille te kunnen aangeven welke activiteiten ze hebben ontplooid, welke projecten zijn opgezet en hoeveel geld daarmee gemoeid is geweest. Vanuit het oogpunt van de inzet is in de gemeente Rotterdam helder wat het beleid is. Sommige wethouders hebben echter ook aangegeven dat het voor hen moeilijk is te bepalen of en in welke mate deze inzet heeft bijgedragen aan het al dan niet realiseren van geformuleerde beleidsdoelen.

Het College van B&W heeft het werken met bakens juist ingesteld om een duidelijker verband te leggen tussen de inzet van beleid en het te bereiken doel (te leveren prestatie en/of beoogd effect). Zodoende zou meer zicht worden verkregen op het beleid en zou derhalve de helderheid van beleid worden vergroot. In de praktijk blijkt echter het korte termijn denken de overhand te hebben.

Van de bakens wordt nauwelijks gebruik gemaakt. Zowel tijdens de bestuurlijke interviews met de wethouders als bij gesprekken met de programmamanagers is naar voren gekomen dat aan de bakens weinig aandacht wordt geschonken. Men geeft aan zich meer bezig te houden met actuele zaken ('de waan van de dag') en de problemen die zich daarbij voordoen en waarvoor op korte termijn oplossingen gezocht moeten worden.

Een andere reden waarom het werken met bakens niet bijdraagt aan de helderheid van beleid is dat de bakens geen directe afgeleide zijn van de doelstellingen van het Collegeprogramma, maar van de doelen van *Koers 2005*. Bovendien blijken de bakens ook niet altijd de prioriteiten van de wethouder uit te drukken. De heer Kombrink gaf tijdens het interview een voorbeeld ten aanzien van het baken 'toename aantal woningen in de binnenstad'. De heer Kombrink verklaarde dat hij niet alleen stuurde op kwantiteit, maar ook op de kwaliteit van de woningen en dat hij niet tevreden zou zijn als er veel slechte woningen gebouwd zouden worden. Zijn prioriteit ligt meer bij de kwaliteit dan bij de kwantiteit.

De bakens zijn bovendien geen gekwantificeerde weergave van het gehele beleid van de gemeente. Dit is overigens ook nooit de intentie geweest. De bakens moesten de prioriteiten, de speerpunten van het beleid aangeven. De bakens bestrijken bij lange na niet het gehele gemeentelijke beleid. Vele terreinen waarmee het gemeentelijke bestuur en apparaat zich bezighouden komen niet tot uitdrukking in een baken.

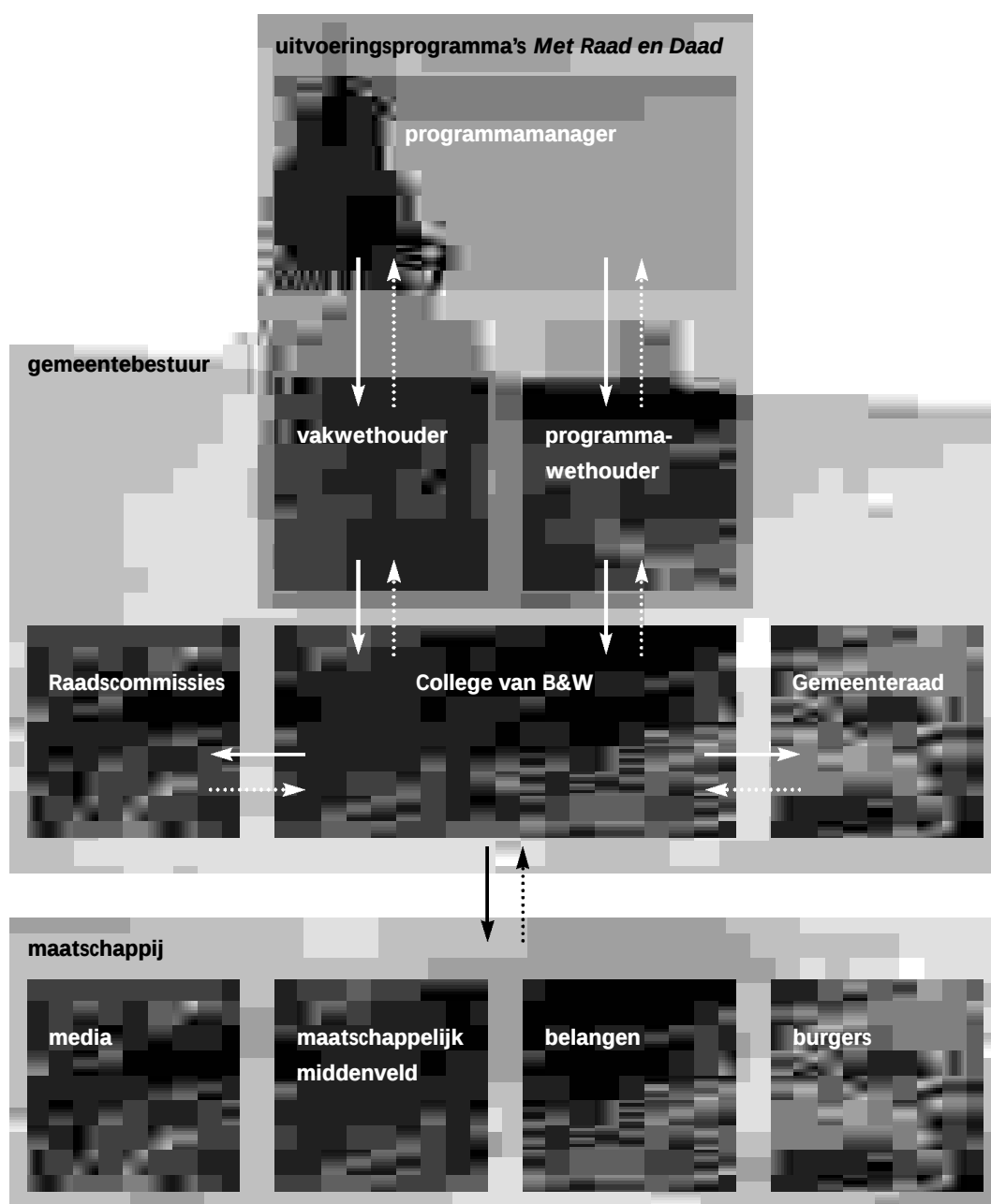
v-3 bakens en publieke verantwoording

Het Nederlandse bestuursstelsel is, net als vele andere bestuurssystemen, gestoeld op een systeem van 'checks and balances'. Dit begrip houdt in dat de verschillende organen elkaar controleren en aan elkaar verantwoording afleggen. Publieke verantwoording kan pas effectief plaatsvinden als alle 'checks and balances' functioneren. Toegepast op Rotterdam en de bakens van het Collegeprogramma is in het systeem van 'checks and balances' een aantal lagen te ontdekken:

- het programma-apparaat, bestaande uit de programmamedewerkers, programmamanager, de programwethouder verantwoordelijk voor het uitvoeringsprogramma en de vakwethouders verantwoordelijk voor bakens uit het uitvoeringsprogramma;
- het gemeentebestuur, bestaande uit de afzonderlijke wethouders, het College van B&W, de Gemeenteraad en de afzonderlijke raadscommissies voor bijstand en advies aan het College;
- de maatschappij, met te onderscheiden rollen voor media, maatschappelijke organisaties en burgers, al dan niet gegroepeerd in belangengroepen.

In figuur V-1 is schematisch weergegeven langs welke lijnen het afleggen van verantwoording en het controleren verloopt.

figuur V-1 'checks and balances' ten aanzien van bakens



Legenda
 afleggen van verantwoording / rapporteren over bakens
 vragen naar verantwoording

Beschouwd in het perspectief van het afleggen van verantwoording komt de Rekenkamer tot een aantal bevindingen over het gebruik en de bruikbaarheid van de bakens, waarbij achtereenvolgens wordt ingegaan op het programma-management, het gemeentebestuur en de maatschappij.

Tijdens gesprekken met programmamanagers of -medewerkers is gebleken dat bij geen van de programma's aan de bakens prioriteit wordt gegeven. In een enkel geval bleek men niet eens op de hoogte te zijn van het bestaan van de bakens of niet te weten voor welke bakens men verantwoordelijk is. Programmamanagers zijn vooral bezig met het realiseren van projecten. Indien de uitvoering van projecten bijdraagt aan het bereiken van de bakens is dat mooi meegenomen. De programmamanagers geven aan dat in de praktijk de relatie tussen de uitvoering van het programma en desbetreffende bakens moeilijk te leggen is. Ook wordt voor sommige bakens geconstateerd dat deze reeds worden bereikt zonder dat daarvoor een inspanning is verricht. Daarentegen wordt van andere bakens gesteld dat het geformuleerde ambitieniveau nooit bereikt zal kunnen worden. Ter verklaring hiervan wordt erop gewezen dat desbetreffende bakens grotendeels afhankelijk zijn van externe factoren. De Rekenkamer constateert dat bij programmamanagers scepsis bestaat over de bakens en dat bakens bij hen niet fungeren als monitor-, verantwoordings- of sturingsinstrument.

Het is de Rekenkamer gebleken dat in de stafoverleggen van programmawethouders of vakwethouders over bakens niet of nauwelijks wordt gesproken. De programmamanagers rapporteren niet systematisch over de stand van zaken ten aanzien van het baken en de wethouders vragen er niet naar. Ook in deze staven wordt vooral gesproken over de voortgang van de lopende zaken en projecten. Desgevraagd hebben de meeste wethouders bevestigd, dat de programmamanagers niet worden aangestuurd op de ontwikkeling van de bakens.

In B&W is afgesproken dat de programmawethouders verantwoordelijk zijn voor hun programma, maar dat de vakwethouders verantwoordelijk zijn voor de bakens die hun portefeuille (beleidsterrein en organisatieonderdeel) betreffen. Dit betekent regelmatig dat de programmawethouders niet verantwoordelijk zijn voor de bakens van hun programma tenzij deze samenvallen met de eigen vakportefeuille. Het bestuurlijk eigenaarschap van de bakens is daardoor opgedeeld, waardoor de affiniteit met het baken en daarmee het gevoel van verantwoordelijkheid voor het baken wegglipt.

Vanaf oktober 1998 is in de vergaderingen van B&W niet meer over de bakens als zodanig gesproken. Wel spreekt men over onderwerpen die raken aan de bakens of bakens betreffen. Dit gebeurt dan echter in het kader van de rapportage over lopende projecten en/of problemen die zich daarbij voordoen.

In de Raadscommissies en de Gemeenteraad wordt door het College geen

verantwoording afgelegd over de stand van zaken rond de bakens, behalve in begroting en jaarverslag. Omgekeerd wordt vanuit commissies en Raad ook niet naar de stand van zaken geïnformeerd. Verschillende wethouders hebben tijdens de interviews desgevraagd aangegeven wel wat te zien in een 'midtermreview' van de bakens, waarvan de uitkomsten ook ter kennis van de raad c.q. Raadscommissies worden gebracht.

In de *Begroting 2000* (oktober 1999) en *Jaarverslag 1999* (mei 2000) is een beleids- hoofdstuk opgenomen over de uitvoeringsprogramma's. In de *Jaarcyclus circulaire 2000* is nadrukkelijk aangegeven dat ten aanzien van bakens jaarlijks gerapporteerd dient te worden door de als beheerder genoemde dienst/ directie/ project. Deze rapportage dient in elke geval de meest actuele meting van het afgelopen jaar te bevatten. De wethouder Financiën heeft er tijdens het interview op gewezen dat de programmawethouders verantwoordelijk zijn voor de hierin opgenomen teksten per programma. Bij sommige programma's ontbreekt de

tabel v-1 rapportage over stand van zaken bakens in begroting 2000 en jaarverslag 1999

		■ Begroting 2000 ¹					■ Jaarverslag 1999				
programma	bakens per programma	■ bakens genoemd	ingevulde nulmetingen	streef-waarden	realisaties	■ bakens	ingevulde nulmetingen	streef-waarden	realisaties		
1	4	■ 4	0,5	4	0,5	■ 2,5	1	0	1 ²		
2	9	■ 9	5	5	6	■ 0	0	0	0		
3.1	1	■ 0	0	0	0	■ 1	0	1	0		
3.2	3	■ 0	0	0	0	■ 0	0	0	0		
4	3	■ 0	0	0	0	■ 0	0	0	0		
5	2	■ 2	1	2	1	■ 2	0	2	0		
6	2	■ 2	1	1	1	■ 1	1	1	1		
7	3	■ 3	1	3	1	■ 3	3	3	3		
8	7	■ 7	1	7	1	■ 7	3	7	2		
9	4	■ 4	0	1	0	■ 4	1	1	1		
10	3	■ 3	3	3	3	■ 2	2	2	2		
totalen	41	■ 34	12,5	26	13,5	■ 22,5	11	17	10		

1 Voor de *Begroting 1999* geldt dat soms per baken realisatiecijfers over 1999 zijn weergegeven en soms nog over 1997 of 1998. Indien slechts 1 realisatiecijfer is ingevuld is dit gelijk als nulmeting beschouwd. Soms zijn er streefwaarden per jaar en soms alleen voor het jaar 2002 weergegeven. In beide gevallen is dit als een genoemde streefwaarde beschouwd.

2 Programma 1 in het *Jaarverslag 1999* geeft niet de oorspronkelijke bakens weer, maar wel vele anderen. Het aantal startende bedrijven, de groei van de werkgelegenheid en de uitstroom van WIW naar regulier werk zijn in meer of mindere mate in het verslag terug te vinden. De laatste twee zijn echter op een dermate wijze ingevuld dat ze niet vergelijkbaar zijn met de oorspronkelijke bakens. Het aantal startende bedrijven is weliswaar ingevuld, maar deze gegevens komen in het geheel niet overeen met de gegevens in het *Statistisch Jaarboek 1999* van het COS. De termen Melkert-1 en marktaandeel haven in West-Europa komen in zijn geheel niet in het verhaal terug.

rapportage over bakens geheel. Meestal worden de bakens en de streefwaarden echter wel genoemd, maar ontbreken dan juist de realisatiecijfers aan de hand waarvan de voortgang beoordeeld kan worden. In tabel V-1 wordt de stand van zaken per programma weergegeven. Bij vergelijking tussen deze twee documenten valt te constateren dat de aandacht voor het afleggen van verantwoording over de bakens in de loop der tijd verder afneemt.

Maatschappelijk is de aandacht voor bakens ook sterk verflauwd. Het streven burgers en groeperingen bij de bakens te betrekken is op niets uitgelopen.

In een overzicht van *Communicatieactiviteiten Koers 2005* van 3 juli 1997 wordt het volgende ten aanzien van de bakens opgemerkt:

‘Bakens maken het uitvoeren van de toekomstvisie concreet en tastbaar en zijn ook een symbool van de overheid die resultaatgericht werkt en afrekenbaar is voor de burgers. Het werken met bakens is een nieuw fenomeen in Rotterdam . Beleidsambtenaren, bestuurders, maar ook vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties moeten weten wat ermee wordt beoogd en hoe er in het kader van *Koers 2005* mee wordt omgegaan. Ambtenaren, bestuurders en professionals moeten zelf bakens kunnen formuleren, uitzetten en beoordelen’. In deze fase wordt onderscheid gemaakt tussen gemeentelijke en stedelijke bakens. In het eerste geval liggen de mogelijkheden om het baken te behalen binnen het bereik van de gemeente. Bij het bereiken van de stedelijke bakens zijn ook andere partijen betrokken.

In een agendapost van de vergadering van de Raadscommissie ABZ van 3 juli 1997 wordt derhalve gepleit voor het instellen van het Koersberaad. Uit de agendapost blijkt dat de Gemeenteraad reeds op 19 juni 1997 gesproken heeft over het instellen van het Koersberaad, waarin naast de overheid, maatschappelijke actoren verenigd zijn die het proces rond *Koers 2005* stimuleren en bewaken. In de Gemeenteraad is een motie van Van Grunsven om een dergelijk Koersberaad reeds in te stellen afgewezen. De Raad zette vraagtekens bij de rol van zulk een beraad. Hoe verhoudt die rol zich tot de besluitvorming van de Gemeenteraad? Wat is de relatie tussen het Koersberaad en de participanten aan het Stadsdebat? De Gemeenteraad besluit het onderwerp Koersberaad door te schuiven naar de vergadering van ABZ van 3 juli en vervolgens naar de commissievergadering van 19 juli. In deze vergadering stemt de meerderheid in met het voorstel om B&W de instelling van het Koersberaad ter hand te laten nemen. Het Koersberaad is echter nooit van de grond gekomen. Ook het onderscheid tussen stedelijke en gemeentelijke bakens is in een later stadium losgelaten.

Op 7 oktober 1997 kopt het Rotterdams Dagblad nog: ‘Bakens, bakens, bakens: het stadhuis is er overvol van’. Aanleiding vormde de bakenconferentie, waarin

allerlei betrokkenen, waaronder burgers, zich konden uitspreken over bakens. Daarbij viel te beluisteren dat de waarde van bakens heel beperkt is, omdat ze veel te abstract zijn voor de bevolking, terwijl juist werd beoogd dat het geen geaggregeerde abstracties of statistisch-bestuurlijke kengetallen zouden worden. Burgers zijn primair geïnteresseerd in het oplossen van heel concrete problemen. Tevens werd, voortvloeiend uit het streven om het aantal bakens beperkt te houden, opgemerkt dat voor nogal wat doelstellingen van *Koers 2005* bakens werden gemist. Van meet af aan klinkt in de reacties vanuit de Rotterdamse samenleving scepsis over de bakens door. Uit de interviews met de wethouders blijkt bovendien dat de gemeente door de media, burgers en maatschappelijke groeperingen evenmin actief wordt bevraagd of aangesproken op de bakens, behoudens tijdens de bakenconferentie of *Een goede raad voor de nieuwe raad*.

De bakens zijn nadrukkelijk bedoeld als verantwoordingsinstrument van de gemeente Rotterdam aan de burger. In mei 1998 wordt een zogeheten *communicatieraamwerk Collegeakkoord 1998-2002* ontwikkeld. Het *Communicatieraamwerk* vermeldt dat in het hoofdstuk 'Van programma's naar uitvoering' van het *Collegeakkoord* het volgende staat: 'Over de voortgang van de programma's, de mate waarin gestelde doelen en prestaties worden gehaald, willen we met regelmaat verantwoording afleggen in de richting van de stad. Daarvoor worden de lokale en regionale media benut, alsmede de communicatiemiddelen van de *Toekomstvisie*, die geen eigen leven moeten gaan leiden, maar opgenomen dienen te worden in het gemeentebestuur (kwartaalblad, jaarlijks *Koersbericht*, stadscongres)'. Niet alle communicatiemiddelen genoemd in dit raamwerk worden daadwerkelijk ingezet. De communicatiemiddelen die wel worden ingezet communiceren niet of nauwelijks over de bakens.

Het is volgens dit raamwerk de bedoeling dat de gemeente jaarlijks in het *Koersbericht* rapporteert over de voortgang van de uitvoeringsprogramma's, de bakens en de voorbeeldprojecten. Het *Koersbericht* 1997 (verschenen in februari 1998) bericht met name over wat de 12 hoofdbakens zijn en wat hun nulmeting in 1996 was. Het periodiek *Nieuw Rotterdams Tijdschrift*, waarvan de speciale uitgave *Tussenstand* de opvolger is van het *Koersbericht*, bericht vooral over (onderdelen van de) uitvoeringsprogramma's. De bakens worden veelal impliciet of niet genoemd. Indien de bakens worden genoemd, ontbreekt een koppeling met de streefcijfers van de bakens.

Over sommige bakens, zoals de stijging van de werkgelegenheid en de ontwikkeling van het veiligheidscijfer, worden bij tijd en wijle persberichten naar buiten gebracht. Dit gebeurt alleen bij het behalen van positieve resultaten.

In augustus 1999 verschijnt de publicatie *Typisch Rotterdams*. Hierin wordt een samenvatting gegeven van de uitvoeringsprogramma's van het Collegeprogramma

Met Raad en daad. Een baken wordt omschreven als een concrete en meetbare vertaling van een gemeentelijke of stedelijke doelstelling. Het onderscheid tussen gemeentelijk en stedelijk baken lijkt hiermee geherintroduceerd te worden. Volgens de inleiding zijn de bakens in *Typisch Rotterdams* opgenomen voorzover de bakens zijn ingevuld. Onderscheid tussen gemeentelijke en stedelijke bakens worden echter niet gemaakt. In tabel V-2 is de rapportage over bakens in *Typisch Rotterdams* schematisch weergegeven.

tabel v-2 rapportage over stand van zaken bakens in Typisch Rotterdams

		■ Typisch Rotterdams			
programma-	bakens per programma	■ bakens genoemd	ingevulde nulmetingen	streefwaarden	realisaties
1	4	■ 4	4	4	4
2	9	■ 5	4	5	4
3.1	1	■ 1	1	1	1
3.2	3	■ 0	0	0	0
4	3	■ 2	1	2	1
5	2	■ 2	0	2	0
6	2	■ 1	1	1	1
7	3	■ 1	1	1	1
8	7	■ 7	0	7	0
9	4	■ 1	1	1	1
10	3	■ 3	3	3	3
totalen	41	■ 27	16	27	16

Voor de genoemde bakens geldt dat de streefcijfers zijn bepaald. Niet altijd is ook een nulmeting opgenomen. Indien een nulmeting is opgenomen is dit tevens als realisatiecijfer beschouwd. Andere realisatiecijfers zijn niet terug te vinden in *Typisch Rotterdams*. De bakens staan vaak los genoemd. Er wordt veelal geen relatie gelegd met de activiteiten die in het kader van het programma worden uitgevoerd. *Typisch Rotterdams* is volgens Bureau Communicatie van de directie ABZ een populaire versie van de uitvoeringsprogramma's, die met enige journalistieke vrijheid is opgesteld. Deze publicatie is, ondanks dat het een belangrijk communicatiemiddel is over de uitvoeringsprogramma's, niet door B&W of de Gemeenteraad vastgesteld. In het voorwoord van burgemeester Opstelten staat: 'Door in deze programma's streefcijfers als bakens op te nemen hebben burgemeester en wethouders zich kwetsbaar opgesteld. Aan de hand van deze bakens wordt al snel duidelijk of Rotterdam wel óf niet op koers ligt. Maar wie een stad bestuurt moet nu eenmaal lef hebben. En ik heb er alle vertrouwen in dat het

College de ambities die op deze wijze gezamenlijk en helder zijn vastgelegd ook daadwerkelijk gaat waarmaken'. Door Bureau Communicatie is bevestigd dat de heer Opstelten deze tekst, opgesteld door zijn woordvoerder, gezien en goedgekeurd heeft. Deze tekst suggereert dat medio augustus 1999 het College volmondig achter het werken met de bakens stond. Het is de Rekenkamer echter gebleken dat er ook toen al binnen het College gereede twijfel over de bruikbaarheid van de bakenbenadering bestond. Voorts heeft de Rekenkamer ook tijdens de bestuurlijke interviews met enige regelmaat scepsis en voorbehoud ten aanzien van de bakens beluisterd. Deze passage in het voorwoord van *Typisch Rotterdams* staat derhalve op gespannen voet met de handelswijze en de opvattingen van het College van B&W.

v-4 conclusies

De Rekenkamer is van oordeel dat de wijze waarop het werken met bakens tot dusver gestalte heeft gekregen in onvoldoende mate bijdraagt aan het vergroten van de helderheid van beleid en het versterken van de publieke verantwoording.

Ten aanzien van de bijdrage van het werken met bakens aan de helderheid van beleid concludeert de Rekenkamer dat deze bijdrage tot dusverre zeer bescheiden is. De helderheid van beleid is niet vergroot, omdat de bakens niet afgeleid zijn van de doelstellingen van het Collegeprogramma, meer in het bijzonder van de doelstellingen van de uitvoeringsprogramma's, waaraan de bakens zijn toebedeeld, maar van *de Toekomstvisie*. Voorts is de bijdrage van bakens aan de helderheid van beleid bescheiden, doordat niet aan alle beleidsdoelen bakens zijn verbonden. Het streven om het aantal bakens zoveel mogelijk te beperken heeft ertoe geleid dat van een systematische afleiding van bakens uit beleidsdoelen geen sprake is. Daardoor zijn de vastgestelde bakens veelal moeilijk te verbinden met de inzet van middelen en beleidsinstrumenten. Dit geldt vooral voor de bakens die een beoogd effect indiceren en in mindere mate voor bakens die een beleidsprestatie betreffen. Verder blijken de bakens niet altijd overeen te komen met de beleidsprioriteiten van de wethouders. Ten slotte is de bijdrage van bakens aan het vergroten van de helderheid van beleid gering, doordat in de praktijk geen of weinig gebruik wordt gemaakt van de bakens.

Voorzover van helderheid van beleid gesproken kan worden betreft dit de inputzijde: bekend is wat de gemeente Rotterdam van plan is te gaan doen of gedaan heeft in termen van activiteiten en prestaties. Van helderheid over de bijdrage van verrichte activiteiten en geleverde prestaties aan de beoogde effecten is naar de mening van de Rekenkamer in onvoldoende mate sprake. Het werken met bakens heeft aan het verwerven van dit inzicht vooralsnog geen bijdrage van betekenis geleverd.

Over de bijdrage van bakens aan de publieke verantwoording komt de Rekenkamer tot navolgende conclusies. De verantwoording over bakens blijft beperkt tot een periodieke rapportageverplichting in begroting en jaarverslag waarin op weinig systematische wijze in meer of mindere mate op de bakens wordt ingegaan. In de praktijk blijkt dat door programmamanagers voornamelijk gerapporteerd wordt over lopende projecten en actuele problemen en niet zozeer over de bakens. Vaak komen de bakens niet in het bestuurlijk overleg aan de orde. Zowel door de programmamanagers als de wethouders wordt niet gestuurd op de bakens. Vanuit het gemeentebestuur wordt evenmin systematisch verantwoording afgelegd over de bakens (enkele uitzonderingen zoals het veiligheidscijfer daar gelaten). De Gemeenteraad spreekt niet over de bakens en informeert evenmin bij B&W naar de stand van zaken. Voor de Raadscommissies geldt hetzelfde. Ook in B&W wordt niet of nauwelijks over de bakens gesproken. Wel wordt gesproken over projecten die raken aan de bakens. De Rekenkamer is van mening dat, gegeven de eerdergenoemde twijfel, van inbedding en gebruik van de bakens geen sprake is.

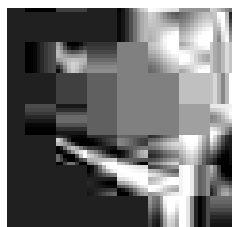
Als mogelijke oorzaak voor deze situatie wijst de Rekenkamer erop dat bij de vastgestelde bakens sprake is van hiaten in de uitwerking, waardoor een effectief gebruik van bakens wordt belemmerd. Nog steeds zijn niet alle nulmetingen verricht of streefcijfers bepaald. Voorts ontbreekt in rapportages over bakens (voorzover deze plaatsvinden) regelmatig de relatie tussen doel, streefwaarden en realisatiecijfers, zodat de zeggingskracht van de gepresenteerde cijfers ernstig wordt beperkt. Naar de mening van de Rekenkamer kan deze oorzaak geen afdoende verklaring bieden en dient tevens de mate van draagvlak voor en acceptatie van het werken met bakens in beschouwing te worden genomen. De Rekenkamer meent dat in het totstandkomingsproces van bakens onvoldoende bij de diensten de weerstanden tegen (het werken met) bakens zijn weggenomen. Wel heeft de directie ABZ getracht de diensten te betrekken bij het invullen van de bakens. Dit is naar de mening van de Rekenkamer mede door de weerstand tegen het werken met de bakens niet altijd gelukt. Ook bij leden van B&W heeft over de bakens twijfel bestaan. In dit licht beschouwd vindt de Rekenkamer het niet opzienbarend dat een aantal bakens nog steeds uitwerking behoeft en dat de verantwoordingsfunctie van bakens onvoldoende tot uiting komt. Dat neemt niet weg dat deze situatie in hoge mate contrasteert met de door B&W geformuleerde ambities ten aanzien van het werken met bakens. De Rekenkamer acht dit zorgwekkend.

De Rekenkamer constateert dat het aangebrachte onderscheid tussen gemeentelijke en stedelijke bakens thans in de externe verantwoording en communicatie niet meer wordt gehanteerd. Ter beoordeling van de ontwikkeling van de bakens en de bijdrage hieraan van de gemeente en van andere maatschap-

pelijke actoren is dit onderscheid nog steeds relevant. Bij de verantwoording over de ontwikkeling van bakens wordt door leden van B&W niet zelden gewezen op de invloed van externe factoren en van andere actoren, terwijl dit nu juist het onderscheidend criterium was voor stedelijke versus gemeentelijke bakens. De Rekenkamer is derhalve van oordeel dat het niet langer expliciet hanteren van dit onderscheid ten onrechte verwachtingen schept over wat de lokale overheid vermag en afbreuk doet aan de helderheid van beleid en verantwoording.

REKEN
KAMER
ROTT
ERDAM

BAKENS IN DE MIST



VI vergelijking met andere gemeenten

vi-1 inleiding

Om de Rotterdamse systematiek van de bakens te kunnen positioneren heeft de Rekenkamer deze werkwijze op hoofdlijnen vergeleken met die van enkele andere grote gemeenten, te weten Amsterdam, Den Haag en Utrecht. De Rekenkamer heeft hiertoe de collegeprogramma's over de periode 1998-2002 als uitgangspunt genomen. In de vergelijking zijn de volgende zaken betrokken:

- de vormgeving van de coördinatie voor de uitvoering van het collegeprogramma;
- de sturing van en de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van het collegeprogramma;
- de doelstellingen van de collegeprogramma's en hun uitwerkingen alsmede de aanwezigheid van gekwantificeerde doelstellingen;
- de publieke verantwoording.

vi-2 Amsterdam

Het *Programmakkoord 1998-2002* van de gemeente Amsterdam bevat geen gekwantificeerde doelstellingen, maar sluit wel af met een 150-tal afspraken. Voorbeelden hiervan zijn: renovatie van verouderde winkelstraten, het stapsgewijs effectueren van het plan van aanpak voor de uitvoering van het rapport-Van Traa of het koppelen van basisschool, naschoolse activiteiten, sport en het aanbod vanuit culturele voorzieningen tot een breed educatief aanbod (de Brede School). De gemaakte afspraken zijn afgeleid van de beleidslijnen die het Amsterdamse college voor de periode 1998-2002 heeft uitgezet.

De afspraken zijn vervolgens uitgewerkt in een *Uitvoeringsplan* waarin aangegeven wordt op welke manier de realisatie ervan plaats moet vinden. Hierin wordt aangegeven welk plan of nota wanneer gereed moet zijn. In een klein aantal gevallen heeft kwantificering plaatsgevonden en is een termijn gesteld op welk moment een bepaald streefcijfer dient te zijn gerealiseerd. Het streven naar acht Centra voor Werk en Inkomen in 2003 is hier een voorbeeld van. Soms wordt enkel een kwantitatieve doelstelling geformuleerd, zoals het streven om het aandeel van sociale woningbouw in de nieuwbouw dertig procent te laten zijn. Over het algemeen is echter zelden sprake van kwantificering van de doelstellingen van

het *Programmakkoord*. In het *Uitvoeringsplan* wordt expliciet een koppeling gelegd tussen het beleidsonderwerp en de daartoe in te zetten financiën. Hierdoor – hetgeen in Amsterdam voor het eerst is gedaan – is op eenvoudige wijze een relatie gelegd tussen beleid en de financiële consequenties hiervan. Het *Uitvoeringsplan* wordt door de diensten in hun jaarplannen verwerkt.

De voortgangsbewaking van het collegeprogramma vindt plaats door middel van de jaarlijkse *Tussenrapportage uitvoeringsplan*. Hierin staat per in het *Programmakkoord* gemaakte afspraak wat tot dan toe is gerealiseerd, wat er op welk moment gerealiseerd dient te zijn en hoeveel van de financiële middelen reeds zijn aangewend.

In de realisatie van het *Uitvoeringsplan* heeft de Bestuursdienst in Amsterdam een sterk coördinerende en veel minder een inhoudelijke rol. De coördinerende rol van de Bestuursdienst bij de uitvoering van het *Programmakkoord* is gelegd bij een speciaal daarvoor opgerichte werkgroep binnen de Bestuursdienst. De diensten zijn primair verantwoordelijk voor de beleidsvoorbereiding en –uitvoering en voor de aanlevering van de benodigde en relevante informatie aan de Bestuursdienst. Hoewel het *Uitvoeringsplan* nauwelijks gekwantificeerde doelstellingen bevat, vraagt de voornoemde werkgroep de diensten wel om de doelstellingen van het uitvoeringsplan zoveel als mogelijk te kwantificeren. In de meeste gevallen is dit uiteindelijk niet gebeurd. De werkgroep heeft voorts tot taak te signaleren of de diensten al dan niet achterlopen bij de uitvoering van de hen regarderende afspraken uit het *Programmakkoord*. Ten slotte houdt men in de gaten of de rapportage hierover aan het College en de Gemeenteraad bij relevante momenten in de begrotingscyclus (zoals de voorjaarsnota en de begrotingsbehandeling), loopt zoals het hoort.

Verantwoording over de uitvoering van het *Programmakkoord* vindt in Amsterdam op twee manieren plaats. Allereerst is er sprake van verantwoording door middel van de rekeningen, waarin voor het voorafgaand jaar is aangegeven wat van de het voorgenomen beleid is gerealiseerd. Ten tweede geven de tussenrapportages van het *Uitvoeringsplan* weer wat tot dan toe gerealiseerd is, tegen welke kosten en wat er in de komende jaren nog dient te gebeuren en welk financiële consequenties dat heeft.

vi-3 Den Haag

De gemeente Den Haag heeft haar visie op de toekomst van de stad verwoord in *Den Haag 2025*. Deze nota vormde het uitgangspunt van het Haagse college bij de totstandkoming van het *Beleidsprogramma 1998-2002*. Hierin zijn de doelstellingen – wanneer zij zijn geëxpliciteerd – algemeen geformuleerd. Voorbeelden zijn het stimuleren van startende ondernemers, het scheppen van werkgelegenheid in het toerisme of het activeren van welzijnswerk. Af en toe is er sprake van gekwantificeerde doelstellingen, zoals de jaarlijkse lastenverlaging voor burgers van vijf procent voor de onroerendzaakbelasting, het herontwikkelen van 5000 woningen en de aanstelling van 250 vegers in de stad.

Het gemeentebestuur van Den Haag heeft een aantal instrumenten ontwikkeld om het *Beleidsprogramma* te kunnen realiseren. Voor sommige beleidsvelden wordt gewerkt met meerjarige beleidsplannen met daaraan concrete uitvoeringsprogramma's, die ook wel bestedingsprogramma's worden genoemd. Hierin is de benodigde financiële inzet weergegeven. Ook in de bestedingsprogramma's zijn de doelstellingen veelal niet gekwantificeerd. Volgens het *Jaarverslag 1999* van de gemeente heeft de Bank Nederlandse Gemeente (BNG) echter wel opgemerkt dat 'bij Den Haag deels sprake is van sturing op het niveau van vooraf gestelde aantallen of kwaliteiten van producten, maar dat dit systeem nog verder ontwikkeld moet worden'. In het *Jaarverslag 1999* is bovendien een 'belangrijke stap voorwaarts gezet op weg naar sturing op prestaties'. Zo zijn prestatie-indicatoren opgenomen van het aantal bibliotheekbezoekers en het aantal arbeidsplaatsen in de binnenstad, afgezet tegen de eerdere doelstelling. De prestatie-indicatoren worden in het jaarverslag echter niet rechtstreeks tot doelstellingen van het *Beleidsprogramma* teruggevoerd.

In Den Haag worden verder twee maal per jaar managementrapportages opgesteld. Deze worden zowel naar de Raad als het College van B&W gestuurd. In deze rapportages is in een beperkt aantal gevallen sprake van gekwantificeerde doelstellingen. In de managementrapportages wordt wel een financieel overzicht gegeven waarin de gerealiseerde uitgaven zijn afgezet tegen de begrote uitgaven.

De coördinatie van de uitvoering van het *Beleidsprogramma* is formeel in handen van het College van B&W. Op ambtelijk niveau heeft de Bestuursdienst een coördinerende rol. Inhoudelijke sturing op het *Beleidsprogramma* vindt plaats door de afzonderlijke diensten. Zij zijn verantwoordelijk voor de uitvoering en realisatie van het voor hun relevante deel van het beleidsprogramma en leveren aan de Bestuursdienst daarover de noodzakelijke informatie. Deze informatie wordt verwerkt in de managementrapportages, de begroting en het jaarverslag. Met de laatste twee legt de gemeente publieke verantwoording af.

vi-4 Utrecht

Het *Collegeprogramma 1998-2002* van Utrecht bevat geen gekwantificeerde doelstellingen. Voorbeelden van geformuleerde doelstellingen zijn het versneld werken van achterstallig onderhoud aan de scholen, het blijvend plaats bieden aan de opvang van asielzoekers en een snelle en adequate reactie van de politie op buurtoverlast. Er is geen sprake van het consistent inzichtelijk maken van prestaties en effecten van beleid, evenmin van het gebruik van een tijdpad met gekwantificeerde doelen.

Het *Collegeprogramma* is uitgewerkt in zogenoemde 'integrale (wijk)programma's', toegespitst op de situatie in verschillende wijken. Ten behoeve van deze programma's is de gemeente Utrecht in negen wijken onderverdeeld met elk een eigen wijkbureau. Per wijkbureau is er een accountmanager uit de ambtelijke organisatie aangesteld. Deze staat tussen de wijk en de gemeentelijke organisatie en stelt in overleg met de wijkbewoners het wijkprogramma vast dat vervolgens ter accordering naar het College van B&W wordt gestuurd. De accountmanagers stellen de wijk regelmatig op de hoogte van de voortgang van het wijkprogramma. Er is geen (apart) centraal ambtelijk orgaan dat systematisch toezicht op de realisatie van het collegeprogramma uitoefent. Het zijn de afzonderlijke diensten die op de uitvoering van het voor hun van belang zijnde onderdeel van het *Collegeprogramma* dienen te letten en daarvoor verantwoordelijk zijn. Coördinatie tussen de diensten bij de uitvoering van het *Collegeprogramma* vindt niet op reguliere basis plaats.

Publieke verantwoording over het gevoerde beleid vindt in de gemeente Utrecht plaats door het uitbrengen van de jaarverslagen en de begroting. Tevens vindt verantwoording plaats door middel van de 'integrale (wijk)programma's'. Kengetallen of prestatie-indicatoren worden niet gepresenteerd. De bestuursadviseurs en de dienst Financiën zijn voor de betreffende teksten verantwoordelijk. Financiën voegt daarnaast de door de diensten aangeleverde financiële gegevens samen en verwerkt deze in de concernbegroting. De concernbegroting vormt het kader voor de jaarplannen van de diensten. De diensten leggen op basis van management-rapportages rechtstreeks verantwoording aan het College af.

vi-5 conclusies

De gemeente Rotterdam heeft in vergelijking met de andere drie grote steden haar *Collegeprogramma 1998-2002 Met Raad en Daad* op een unieke wijze uitgewerkt. De idee van bakens is in geen van de drie andere grote steden op deze wijze uitgewerkt. De Rekenkamer constateert dat in de gemeente Amsterdam,

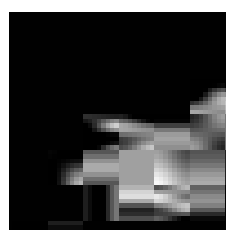
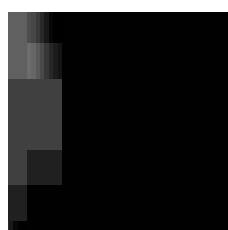
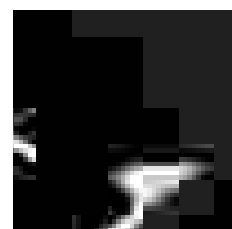
Utrecht en Den Haag de uitvoering van het collegeprogramma gekoppeld is aan de staande ambtelijke organisatie. In geen van deze gemeenten zijn programmamanagers aangesteld met het ‘materiële mandaat’ om meerdere diensten aan te sturen. Rotterdam onderscheidt zich door deze vorm van programmamanagement.

Voorts constateert de Rekenkamer dat in Den Haag en Utrecht de diensten de voortgang van de hun regarderende beleidsonderdelen van het collegeprogramma bewaken. In Amsterdam is hiertoe een onder de Bestuursdienst ressorterende coördinerende werkgroep ingesteld. In Rotterdam worden de voortgangsbewaking en de coördinatie niet door een en dezelfde actor gedaan. De programmamanagers zijn belast met de voortgangsbewaking. Een centraal coördinerend orgaan ontbreekt in Rotterdam.

De Rekenkamer stelt vast dat Amsterdam en Utrecht nauwelijks met gekwantificeerde doelen werken. In Amsterdam zijn hiertoe wel enkele pogingen ondernomen. In Den Haag wordt gewerkt met prestatie-indicatoren. Zij zijn echter geen systematische kwantificering van de doelstellingen van het collegeprogramma. In dat opzicht gaat Rotterdam met haar bakensystematiek een stap verder in de richting van het zich opstellen als een afrekenbare (lokale) overheid.

REKEN
KAMER
ROTTERDAM

BAKENS IN DE MIST



VII conclusies

De idee van werken met bakens acht de Rekenkamer waardevol. Het biedt een goede mogelijkheid om nadrukkelijker te gaan (be)sturen op hoofdlijnen en op resultaat. B&W heeft haar beleidsprioriteiten vastgelegd in het Collegeprogramma *Met Raad en Daad 1998-2002* en uitgewerkt in door de Raad vastgestelde uitvoeringsprogramma's, waarin de bakens zijn opgenomen. Op deze wijze is het Collegeprogramma geconcretiseerd in meetbare doelen waaraan vervolgens indicatoren met streefwaarden zijn verbonden. Door deze bakens na enige tijd te vergelijken met de resultaten in de praktijk kan de voortgang van de uitvoering van het Collegeprogramma worden gevolgd. Het gemeentebestuur beschikt daarmee over een 'meetlat' om te controleren of het nog 'op koers' ligt. Het stelt de ambtelijke diensten, B&W, Raadscommissies en Gemeenteraad in staat om elkaar aan te spreken op het nakomen van beloftes en gemaakte afspraken rond het Collegeprogramma.

Het biedt ook een goede mogelijkheid om de hoofdlijnen en resultaten op overzichtelijke wijze openbaar te maken. Een overzicht van deze stand van zaken in de vorm van een cijferlijst of rapport kan de helderheid van beleid en bestuur zeer ten goede komen. Het zou Rotterdammers op relatief eenvoudige wijze in staat kunnen stellen zich een oordeel te vormen over het functioneren van de gemeente en in het bijzonder van het College.

De Rekenkamer meent dat de gemeente Rotterdam door reeds in 1997 het werken met bakens te introduceren, in aanzet voortvarend van start is gegaan. In 1998 was zij de eerste en enige van de grote steden die het Collegeprogramma had uitgewerkt in concreet meetbare doelen. De criteria waaraan bakens volgens het gemeentebestuur dienen te voldoen, stemmen overeen met gangbare professionele inzichten op dit vlak. De Rekenkamer concludeert dan ook dat de baken-systematiek in opzet goed doordacht is. Helaas is dat voor de invoering en werking in de praktijk niet het geval.

De Rekenkamer heeft halverwege de Collegeperiode en anderhalf jaar na vaststelling van de uitvoeringsprogramma's de daarin opgenomen 41 bakens op hun werking beoordeeld. Zij heeft daarvoor eerst de stand van zaken aan de hand van de bakens onderzocht. De Rekenkamer stelt op basis hiervan vast dat het gemeentebestuur slechts voor een klein deel (7 bakens) van zijn programma 'op koers' ligt, voor een deel achterloopt (12,5 bakens) en dat men voor het grootste deel (21,5 bakens) in de mist vaart, omdat er geen gegevens zijn om de huidige

stand van zaken te kunnen vergelijken met de streefwaarden ten opzichte van het vertrekpunt. De Rekenkamer benadrukt dat daarmee niet gezegd is dat er weinig van het Collegeprogramma terecht komt. Blijkens het *Jaarverslag 2000* hebben de meeste programma's al tot veel projecten en activiteiten geleid. Maar of deze inspanningen ook tot de daarmee beoogde prestaties en effecten leiden is merendeels onbekend.

Voorts heeft de Rekenkamer beoordeeld of de bakens kunnen functioneren als meetlat en of het gebruik ervan bijdraagt aan de helderheid van het beleid en de vergroting van de publieke verantwoording. De Rekenkamer concludeert dat veel bakens in dit opzicht niet voldoen:

- de verdeling van bakens over uitvoerings- c.q. (deel)programma's is zeer scheef;
- niet aan alle beleidsdoelen zijn bakens verbonden;
- expliciet is gestreefd naar een beperking van het aantal bakens;
- bijna de helft van de bakens is een onvolledige of gebrekkige uitwerking van de aan het baken verbonden doel;
- gegeven de gestelde doelen is bijna de helft van de bakens geen logische keuze;
- het onderscheid tussen signalen, gemeentelijke en stedelijke bakens is losgelaten;
- de mate van detaillering van de bakens varieert sterk;
- de noodzakelijke duurzaamheid van bakens ontbreekt zeer vaak;
- het rapporteren over veranderingen in de bakens schiet tekort;
- de haalbaarheid van de streefcijfers staat onvoldoende vast;
- de betrouwbaarheid van enkele bakens, die zijn ontleend aan enquêtes, wordt vanwege geringe aantallen respondenten betwijfeld;
- gegeven de geringe verschillen tussen de (jaarlijkse) streefwaarden van een aantal op enquêtes gebaseerde bakens, is het beschikbare aantal respondenten te gering om een statistisch significante verandering te kunnen vaststellen;
- bakens weerspiegelen niet altijd de beleidsprioriteiten van de wethouders;
- er is geen koppeling tussen de programma's en de realisatie van de streefwaarden van de bakens (voorzover ingevuld). De Rekenkamer benadrukt dat voor veel bakens geldt dat niet alleen het beleid, maar ook tal van andere al dan niet rivaliserende factoren, de waarden van de bakens beïnvloeden. Een consequentie hiervan is dat veel bakens in het gunstigste geval een bepaalde mate van doelbereiking indiceren. Zij zijn evenwel minder geschikt om de effectiviteit van het gevoerde beleid te kunnen beoordelen. Om deze reden wordt een onderbouwing van de streefcijfers niet gemist en dreigt het niet realiseren van de bakens achteraf verklaard te worden met schijnbaar voorheen niet te voorziene externe effecten;
- van bakens wordt in praktijk nauwelijks tot geen gebruik gemaakt.

De Rekenkamer concludeert dat de bakens als instrument om koers te houden en het beleid te verhelderen nog nauwelijks functioneren. Zij heeft vastgesteld dat veel diensten, programmamanagers en enkele wethouders sceptisch zo niet rond-uit negatief zijn over het werken met bakens, ze de bakens vergeten zijn of zelfs nog nooit van het bestaan gehoord hebben. Hun kritiek valt te herleiden tot bovengenoemde tekortkomingen. De Rekenkamer concludeert dat er een neerwaartse spiraal is ontstaan. De tekortkomingen van de bakens voeden de scepsis en verminderen de bereidheid om er daadwerkelijk gebruik van te maken waardoor de kwaliteit van de bakens nog verder terugloopt. Dit heeft verschillende oorzaken.

Ambtelijk reikt de betekenis van de bakens niet verder dan de status van een periodieke rapportageverplichting, waaraan bij het opstellen van de begroting en jaarverslag van het concern in afnemende mate wordt voldaan. De Rekenkamer meent dat mede doordat de bakens in essentie 'top-down' zijn ingevoerd er in de ambtelijke organisatie te weinig draagvlak tot stand is gekomen en weerstanden tegen het werken met bakens onvoldoende zijn weggenomen. De idee van het werken met bakens is vanuit de Bestuursdienst opgeworpen. Na bestuurlijke besluitvorming zijn de bakens gemeentebreed ingevoerd. Enerzijds acht de Rekenkamer het onverstandig dat in 1997 de ambtelijke voorbereiding van de te selecteren bakens is overgelaten aan een werkgroep van de Bestuursdienst. Anderzijds heeft de helft van de diensten ten onrechte laat of niet gereageerd op het verzoek van de werkgroep om commentaar te leveren op de door hen opgestelde groslijst met bakens. De Rekenkamer stelt met zorg vast dat het vorige College in februari 1998 een zwaar en uitzonderlijk instrument nodig achtte, te weten een 'bestuurlijke opdracht'. Deze werd aan de hoofden van dienst, projectleiders en directeuren Bestuursdienst gezonden om te zorgen dat de bakens daadwerkelijk zouden worden ingevuld en dat binnen de diensten/projecten het werken met bakens structureel zou worden opgepakt. Gezien dit besluit en de verwijzing ernaar door het huidige College verbaast het de Rekenkamer dat er voor de bakens geen ambtelijke coördinatie- en toezichtsfunctie is vormgegeven. Temeer daar naderhand de eindverantwoordelijkheid voor de uitvoeringsprogramma's met de bakens eveneens zonder een centrale ambtelijke coördinatie bij programmamanagers is neergelegd. Voor het toezicht geldt nu dat bij het beoordelen of ontbreken van goede gegevens ten behoeve van externe rapportages over de bakens er niemand ambtelijk verantwoordelijk is om meer en betere gegevens te vragen. De Rekenkamer meent bovendien dat de weerstand bij ambtenaren deels te maken heeft met de onwil om het resultaat van de eigen activiteiten gereduceerd te zien tot een baken dat huns inziens zowel de beoogde als de door de gemeente bereikte resultaten slecht weergeeft. De invoering en de kwaliteit van de bakens is er mee gediend als eenmaal bestuurlijk vastgestelde bakens zowel gehanteerd worden als uitgangspunt als dat ze onderwerp blijven

van overleg. De Rekenkamer meent dat de grootste waarde van het instrument niet gelegen is in de ultieme formulering van het baken. Veeleer heeft het waarde als ijkpunt waarmee alle betrokkenen hun verwachtingen van en bijdrage aan het bestuur en beleid scherp in beeld krijgen.

Bestuurlijk zijn de bakens niet gaan functioneren als het instrument waarmee B&W kan controleren of de uitvoering van haar programma nog op koers ligt en waarmee ze zich kan verantwoorden. De Rekenkamer concludeert dat B&W ten aanzien van de bakens een halfslachtig beleid heeft gevoerd. Enerzijds werd het werken met bakens sterk gepropageerd in *Toekomstvisie 2005*, het Collegeprogramma, *Typisch Rotterdams* en *Visie 2010*. B&W accordeerde de geselecteerde bakens, onderkende daarbij het belang van het onderscheid tussen signalen, stedelijke en gemeentelijke bakens, besloot tot een bestuurlijke opdracht, nam de bakens op in de uitvoeringsprogramma's en rapporteerde erover in de jaarstukken. Anderzijds werden reeds genomen besluiten tot het werken met bakens later ter discussie gesteld, mocht het wel doorgaan maar moest dat voorzichtig gecommuniceerd worden, stelde men geen centrale ambtelijke coördinatie- en toezichtfunctie in, informeerde men nauwelijks tot nooit bij de betrokken ambtenaren naar de voortgang, liet men het onderscheid naar soorten bakens vervallen en vormde het, eenmaal ingevoerd, geen punt van overleg in B&W noch in de raadscommissies of de Raad.

Het accent dat in het proces van de totstandkoming van bakens in het kader van *Koers 2005* op enig moment heeft gelegen op het reduceren van het aantal bakens heeft in de optiek van de Rekenkamer geprevaleerd boven het bewaken van de zeggingskracht van een of meer bakens in relatie tot het gestelde doel (effecten en/of prestaties) en het achterliggend beleidsterrein. In dit proces van streven naar reductie van het aantal bakens lijkt de aandacht voor de consistentie van het geheel en voor het op een uniforme wijze invoeren en hanteren van bakens te hebben ontbroken. De Rekenkamer heeft de indruk dat veeleer per (deel)terrein van beleid op een enigszins willekeurige wijze aan een aantal doelen van *Koers 2005* bakens zijn verbonden en dat hiervan vervolgens een aantal uit primair numerieke overwegingen is afgevallen. B&W heeft vervolgens te gemakkelijk verondersteld dat de bakens die voor *Toekomstvisie 2005* waren ontwikkeld wel aan de uitvoeringsprogramma's van het Collegeprogramma gekoppeld konden worden. Hierbij heeft weinig tot geen reflectie plaatsgevonden op de passendheid van de bakens in verhouding tot de accenten en inhoud van het uitvoeringsprogramma. Daardoor verschillen de uitvoeringsprogramma's sterk van elkaar wat betreft het aantal bakens, de aard van deze bakens en de mate waarin doelen en onderdelen van programma's met de toegedeelde bakens worden bestreken. De Rekenkamer plaatst vraagtekens bij de zeggingskracht en bruikbaarheid van de bakens als indicatoren voor de voortgang van de uitvoering van (onderdelen van) het programma.

De Rekenkamer meent dat zo nu en dan oplevende bestuurlijke twijfels bij – en verschillen van inzicht tussen – Collegeleden de succesvolle invoering van bakens ernstig hebben belemmerd. Voor de rol van bestuurder en manager kan de Rekenkamer zich niet aan de indruk onttrekken dat B&W weliswaar een bestuurlijke opdracht had verstrekt, maar dat de informatiegerichtheid en het enthousiasme voor dergelijke bakens bij de wethouders gering is en geen rol van betekenis speelt in de besluitvorming en de aansturing van het ambtelijk management. Ambtenaren voelen zich door deze attitude evenmin geroepen zich in te spannen voor het werken met bakens bij de uitvoering van beleid. Het verlies aan onderscheid tussen signalen, stedelijke en gemeentelijke bakens heeft eveneens vergaande consequenties. Nu lijkt het alsof B&W – tegen beter weten in – zaken belooft die het niet of slechts gedeeltelijk kan waarmaken. De betreffende signalen en stedelijke bakens waren immers per definitie respectievelijk niet of alleen met behulp van andere organisaties voor de gemeente bereikbaar. Het heeft de scepsis onder ambtenaren en wethouders doen toenemen. De Rekenkamer is van oordeel dat B&W zich in dit opzicht in een moeilijk parket heeft gemanoeuvreed. Er is geen heldere, eenduidige én blijvende keuze gemaakt tussen goed te sturen of juist moeilijk te beïnvloeden bakens.

Politiek gezien spelen de bakens in het debat in de Gemeenteraad en in de raadscommissies over de beoogde en bereikte resultaten van het Collegeprogramma nauwelijks tot geen rol. De Raad heeft de uitvoeringsprogramma's met de bakens vastgesteld, maar sindsdien hebben de raadsleden, op een enkele uitzondering na, nooit meer naar de bakens geïnformeerd. Voor enkele gegevens, zoals het beoogde waarderingcijfers van Rotterdammers voor de veiligheid in de stad, geldt dat deze wel regelmatig aan de orde zijn, maar niet als een van de bakens waarmee de voortgang van het Collegeprogramma gevolgd wordt.

Maatschappelijk is het debat over de bakens verstomd, hetgeen te betreuren is. De oorspronkelijke inzet – het voortdurend in debat met de stad zijn – is verdwenen. Evenmin wordt in de gemeentelijke communicatiemiddelen (zoals *Nieuw Rotterdams Tij*) met regelmaat aan de bakens gerefereerd. De bakens bieden dan ook voor burgers en maatschappelijke organisaties te weinig houvast om te kunnen bepalen of het beleid van de gemeente op koers ligt.

Resumerend komt de Rekenkamer tot de conclusie dat de introductie van het werken met bakens in het kader van *Koers 2005* en het huidige Collegeprogramma de nodige verwachtingen heeft gewekt. Deze verwachtingen zijn tot op heden slechts zeer ten dele ingelost in zowel ambtelijk, bestuurlijk, politiek als maatschappelijk opzicht. In de visie van de Rekenkamer is dit te wijten aan de tekort-

komingen bij de invoering. De invoering van een dergelijk verstrekking bestuurlijk instrument vereist eensgezindheid, zorgvuldigheid, betrokkenheid en tijd. De Rekenkamer twijfelt er niet aan dat wel op de ingeslagen weg moet worden voortgegaan. En niet zozeer omdat de behoefte aan sturing en verantwoording op hoofdlijnen en resultaat maakt dat inmiddels ook andere steden en de ministeries die weg zijn ingeslagen. Of omdat het Rijk of de Europese Gemeenschap bijvoorbeeld in het kader van het grotestedenbeleid/stedelijke visie concrete resultaten verlangen voor hun subsidies. Maar, omdat het goed is als Rotterdam zelf een koers weet uit te zetten en deze, tegen de waan van de dag in, weet vast te houden. De Rekenkamer doet daartoe een aantal aanbevelingen.



VIII aanbevelingen

De idee achter het werken met bakens, namelijk het bewerkstelligen van een beter zicht op prestaties en beoogde effecten van gemeentelijk beleid in relatie tot gestelde doelen en zodoende hierover de verantwoording transparanter te maken, onderschrijft de Rekenkamer van harte. Geconcludeerd is echter dat de uitwerking van dit idee in de opzet en werking van de bakens onvoldoende heeft bijgedragen aan het vergroten van de helderheid van beleid en het versterken van de publieke verantwoording. De Rekenkamer komt op grond van haar onderzoek naar de bakens van het Collegeprogramma tot de volgende aanbevelingen.

- 1 De Rekenkamer beveelt aan dat B&W, Raad en commissies bij de sturing op beleid, het bewaken van de voortgang en het verantwoorden van de resultaten meer gebruikmaken van de geformuleerde bakens.

De Rekenkamer onderkent dat het verleidelijk is om zich te concentreren op lopende projecten en urgente problemen. Een langetermijnvisie is echter noodzakelijk. Bakens zijn juist bedoeld om de doelen op langere termijn in de gaten te houden. Het gebruik van bakens vormt een tegenwicht voor de natuurlijke neiging tot fixatie op de actualiteit en doelen voor de korte termijn.

- 2 De Rekenkamer beveelt aan om de bakens aan de hand van het *Jaarverslag 2000* en het overzicht in het *Statistisch Jaarboek* te agenderen in de Raadscommissies, zodat de Raadscommissies het College kunnen adviseren over de voortzetting of wijziging van de voor hun terrein relevante bakens.
- 3 De Rekenkamer dringt er op aan dat B&W vervolgens overgaat tot een voortvarende (her)formulering van bakens totdat alle bakens een goede afleiding zijn van de na te streven (hoofd)doelstellingen.
- 4 De keuze en herformulering van de bakens dient met alle betrokkenen tot stand te komen om de beschikbare kennis te benutten en draagvlak te verwerven bij de diensten. Dit draagvlak moet ook bij de politiek aanwezig zijn wil het werken met de bakens slagen. Derhalve acht de Rekenkamer het raadzaam ook raadsleden bij dergelijke processen te betrekken. Voor stedelijke bakens geldt dit ook voor de betreffende andere overheden en maatschappelijke organisaties.

Naar de mening van de Rekenkamer is het van belang met betrokkenen en belanghebbenden een discussie op gang te brengen over beleidsprioriteiten (prestaties en effecten) en te bepalen wanneer deze zijn gerealiseerd. Het gaat hierbij niet primair en zeker niet uitsluitend om een zoektocht naar het ultieme kengetal dat het baken kan indiceren. Het gaat ook om de dialoog waarmee verwachtingen en afspraken over en weer verhelderd worden.

- 5 Om met behulp van bakens de voortgang van de effecten van het gemeentelijk beleid te kunnen bepalen dienen alle deelprogramma's voorzien te worden van één of enkele bakens. Om de voortgang van de verschillende bakens zo goed mogelijk te kunnen volgen dienen de bakens qua detaillering op een vergelijkbaar niveau uitgewerkt te worden.

Ter precisering van deze aanbeveling merkt de Rekenkamer op dat indien B&W en/of Raad beleidsprioriteiten vaststellen hieraan idealiter bakens worden verbonden. Om het aantal bakens hanteerbaar te houden, zouden evenzeer de beleidsprioriteiten in aantal beheersbaar moeten zijn. Een te groot aantal beleidsprioriteiten doet afbreuk aan het prioritaire karakter van een beleidsdoel.

- 6 De Rekenkamer beveelt aan voor het ontwikkelen en selecteren van nieuwe c.q. bijstellen van bestaande bakens te werken met zogenoemde 'doelbomen'. Hiermee wordt de relatie tussen geformuleerde (eind- en tussen)doelen, te hanteren instrumenten en gekozen indicatoren (i.c. bakens) verhelderd.
- 7 Na de formulering van het baken dient het baken verder ingevuld te worden met streefwaarden en (nul)metingen, waarbij meer inzicht dient te worden geboden in de aard van de onderbouwing. Aanbevolen wordt een zogenaamd bakenboek door een ambtelijk coördinator te laten beheren.

In een bakenboek (een suggestie die ook door het COS is gedaan) zijn alle relevante gegevens omtrent definitie, operationalisatie, onderbouwing, meting, betrouwbaarheid, 'eigenaar', bestuurlijke verantwoordelijkheden etc. opgenomen en worden veranderingen en wijzigingen bijgehouden. Misverstanden over definities kunnen daarmee verdwijnen. Er moet een controle mogelijk zijn op aangeleverde gegevens.

- 8 De Rekenkamer beveelt aan dat veranderingen in de formulering, streefwaarden of tijdpad van bakens door B&W worden vastgesteld en expliciet gemeld en toegelicht worden aan de Gemeenteraad.
- 9 De Rekenkamer beveelt aan het aanvankelijk gehanteerde onderscheid tussen signalen, stedelijke en gemeentelijke bakens wederom expliciet te gaan

hanteren, zodat niet onnodig en ten onrechte verwachtingen worden gewekt over wat de gemeente Rotterdam kan bereiken. Indien ook exogene factoren en/of inspanningen van andere actoren een grote rol spelen bij de haalbaarheid van de streefcijfers kan hiermee bij de formulering rekening gehouden worden. Dit kan door te werken met varianten van streefcijfers al naar gelang te onderscheiden toekomstscenario's.

- 10 De haalbaarheid van geformuleerde bakens dient, mede in de richting van de gemeenteraad, onderbouwd te worden. Hierbij wordt zo goed en volledig mogelijk aangegeven welke relatie bestaat tussen de benodigde inzet van middelen en de te leveren prestatie en/of het te bereiken effect.

De Rekenkamer heeft tijdens haar onderzoek naar de uitvoeringsprogramma's kennis kunnen nemen van monitorsystemen, waarmee in principe een koppeling aangebracht kan worden tussen inzet van middelen, activiteiten, te leveren prestaties en beoogde effecten. Een voorbeeld hiervan is de monitor kwaliteitsbeelden en de hieraan gekoppelde productnormering van het uitvoeringsprogramma *Schoon & Heel*. De Rekenkamer beveelt de ontwikkeling van bakens gebaseerd op dergelijke monitoren aan.

- 11 De Rekenkamer geeft in overweging aan de (her)formulering van bakens de verplichting te verbinden op korte termijn nulmetingen te verrichten, streefcijfers te bepalen en vervolgens realisatiecijfers te meten en hierover in relatie tot de streefcijfers te rapporteren. In het algemeen wordt aanbevolen het werken met bakens op een meer systematische wijze te verbinden met processen van monitoring en benchmarking, waardoor de bruikbaarheid en zeggingskracht van bakens wordt vergroot.
- 12 Gezien de huidige achterstand van benodigde gegevens beveelt de Rekenkamer aan dat voor een bepaalde tijd een centrale functie voor de coördinatie van en toezicht op het werken met en informeren over bakens wordt ingericht.
- 13 De Rekenkamer beveelt aan dat bij de centrale coördinatie voor bakens, afhankelijk van de aard van de gegevens, afspraken worden gemaakt over de vereiste betrouwbaarheid en nauwkeurigheid van de metingen, teneinde de gepresenteerde cijfers op inhoudelijk zinvolle wijze te kunnen duiden. Daarbij dient rekening te worden gehouden met de geformuleerde streefwaarden en beoogde verandering hierin van jaar op jaar.
- 14 De Rekenkamer beveelt voorts aan dat na vaststelling van bakens in B&W vanuit het centraal coördinatiepunt nauwlettend wordt toegezien op de consistentie en betrouwbaarheid van de metingen van desbetreffende bakens.

Tot de toezichtstaak behoort ook de bevoegdheid om nadere gegevens over de kwaliteit van het bakens en de realisatie ervan, van de dienst te verkrijgen.

- 15 De Rekenkamer beveelt aan het streven naar sturen op prestaties en effecten met behulp van het werken met bakens qua systematiek verder uit te werken en te verankeren in cycli van planning en control. De tijdelijk bij een centrale coördinator ondergebrachte functies kunnen dan door de staande organisatie worden overgenomen.

Idealiter wordt een koppeling aangebracht tussen enerzijds het collegeprogramma, politiek-bestuurlijke doelen en hieruit afgeleide bakens en anderzijds de uitwerking daarvan in beleid en uitvoering. Voor het rapporteren in het kader van de P&C-cyclus dient een informatieprotocol ontwikkeld te worden waarin wordt weergegeven aan welke inhoudelijke en vormtechnische voorwaarden de rapportage over de bakens moet voldoen.

De Rekenkamer is van mening dat in de verslaglegging ten behoeve van begroting en jaarverslag in ieder geval op systematische wijze aandacht dient te worden geschonken aan alle vastgestelde bakens, waarbij op een transparante wijze streefwaarden en realisatiecijfers worden gepresenteerd en toegelicht. In geval van veranderingen bij bakens, hetzij in definitie, in streefwaarden, in tijdpaden of in realisatiecijfers, dient hierover expliciet verantwoording te worden afgelegd. Het toezicht op de kwaliteit van de bakens kan te zijner tijd worden ondergebracht bij een eventuele concerncontroller of bij de toetsteams.

- 16 De Rekenkamer beveelt aan dat communicatie gericht op externe verantwoording langs B&W en/of Raad geleid wordt, alvorens publicatie plaatsvindt.

- 17 Met het oog op de externe communicatie beveelt de Rekenkamer aan een handzame publicatie over de stand van zaken betreffende de bakens te ontwikkelen en deze cijferlijst jaarlijks uit te brengen.

De Rekenkamer denkt hierbij aan een publieksvriendelijke uitgave van het overzicht van bakens van het COS, waarbij ter toelichting geput kan worden uit het *Jaarverslag* en de betreffende Raadsbehandeling.

- 18 Ten behoeve van de verankering van het werken met bakens wordt aanbevolen in te spelen op het momentum dat thans in het kader van de uitvoering van *Visie 2010* aanwezig is. Dit proces dient op een dusdanige wijze plaats te vinden dat er binnen de gehele Rotterdamse organisatie, zowel ambtelijk als politiek als daarbuiten, draagvlak voor het werken met bakens ontstaat.

IX reactie en nawoord

In dit hoofdstuk wordt de reactie van het College van B&W op het conceptrapport gepresenteerd. De reactie bestaat uit een brief en een bijlage waarin een aantal opmerkingen van feitelijke of waarderende aard wordt gemaakt. De reactie wordt integraal en in cursief weergegeven. Vervolgens wordt hierop in het nawoord van de Rekenkamer gereageerd. De bijlage wordt behandeld in bijlage IV.

ix-1 reactie College van B&W

Als College van Burgemeester en Wethouders van de gemeente Rotterdam, en daarmee het verantwoordelijke bestuursorgaan, willen wij graag reageren op de voorlopige resultaten van uw onderzoek naar de bakens van het collegeprogramma. Onze reactie valt in twee delen uiteen. In deze brief willen wij in het algemeen een reactie geven op uw conceptrapportage alsmede uw aanbevelingen. Daarnaast treft u bij deze brief een bijlage aan waarin wij bij een aantal punten uit uw conceptrapport opmerkingen van feitelijke of waarderende aard plaatsen.

Wij willen allereerst onze waardering uitspreken voor uw onderzoek en het daarop gebaseerde conceptrapport. Het proces van de totstandkoming van de bakens en het werken daarmee is daarin, op een aantal door ons in de bijlage genoemde punten na, op accurate wijze beschreven. Ook is een gedegen theoretische beschouwing van het fenomeen 'bakens' opgenomen. U trekt op basis van beiden heldere conclusies en doet uitgebreide aanbevelingen.

In grote lijnen herkennen wij uw bevindingen ten aanzien van het werken met bakens. Zij weerspiegelen twee meer algemene problemen die wij reeds eerder tijdens het werken met de bakens, maar ook naar aanleiding van andere voorvallen hebben geconstateerd.

Ten eerste gaat het om het probleem welke informatie nodig is om als bestuursorgaan op de meest effectieve wijze te kunnen sturen. Daarbij spelen vragen als 'hoe meet je de effecten van beleid', 'wát moet er precies gemeten moet worden', 'in welke mate was overheidsbeleid van invloed op die gemeten effecten' of 'hoe kwantificeer je doelstellingen van beleid' een rol. In toenemende mate is, niet alleen bij ons op basis van onze ervaringen met bijvoorbeeld de bakens, maar ook elders in de publieke sector, het besef gegroeid dat dit een bijzondere lastig probleem is. Uw conceptrapport weerspiegelt dat ook voor wat betreft de bakens, en wij moeten erkennen dat wij bij het opstellen van de bakens hiervoor niet altijd voldoende oog hebben gehad. Bakens zijn overigens naar wij menen slechts

REKEN
KAMER
ROTTERDAM

BAKENS IN DE MIST



één van de mogelijke oplossingen voor dit informatie-probleem, naast vele andere. Anders gezegd: het betreft hier een veel bredere problematiek. In het kader van een aantal recent in gang gezette en hieronder nader aan te geven organisatorische ontwikkelingen die tot doel hebben de sturings- en informatie-instrumenten te verbeteren, willen wij ons over deze problematiek op niet al te lange termijn nader beraden. De noodzaak daartoe wordt mede ingegeven door het feit dat deze problematiek op dit moment ook speelt bij de vormgeving van de monitoringssystematiek rond het Grote Stedenbeleid. Bij dat monitoren van de uitvoering van de Stedelijke Visie spelen kengetallen en streefcijfers een grote rol. Deze worden grotendeels door de verschillende departementen opgesteld, waardoor onze invloed daarop vrij gering is of zal kunnen zijn, doch wij doen onze uiterste best onze ervaringen met de bakens, waarvan nu ook uw conceptrapportage deel uit maakt, daarbij een rol te laten spelen. Als die monitoring compleet zal zijn, kunnen wij en de raad ons buigen over de vraag of wij daarnaast nog andere informatie-instrumenten willen, en in hoeverre de bakens daarbij of daarin nog een rol van betekenis kunnen spelen. Overigens zij opgemerkt dat de nu voorgestane monitoren circa 80% van de huidige bakens dekken.

Een tweede aan uw bevindingen onderliggend probleem betreft de effectiviteit van de 'control-systematiek' en de 'controlfunctie' binnen de gemeentelijke organisatie. Met 'control' bedoelen wij de methodiek en organisatie van sturing en beheersing, en dan vooral 'operational control'. Recente voorvallen, maar ook onze ervaringen met de bakens, hebben ons overtuigd dat deze 'control' binnen het gemeentelijke apparaat verbetering behoeft. Daarom hebben wij in 1998 besloten om een 12e uitvoeringsprogramma op te starten onder de titel 'Verbetering Bedrijfsvoering'. Dit programma, beter bekend onder de naam 'P12', heeft onder meer als opgave het (eenduidig) vastleggen van beoogde prestaties en effecten voor de diverse onderdelen van de ambtelijke organisatie, alsmede het ontwikkelen van een effectieve organisatie van de 'controlfunctie'. Mede op basis van de ervaringen binnen P12 is daarnaast gestart met een brede herijking van de 'Planning en Control-cyclus', in welk kader onder andere gewerkt wordt aan de oprichting van een 'control-unit' binnen de Bestuursdienst. Parallel aan de doorlichting van de Bestuursdienst door P12 is tevens een aanvang gemaakt met een kwaliteitsverbeteringsproject binnen de Bestuursdienst onder de naam KIS (Kwaliteit, Integraliteit en Sturing), in welk kader ook hernieuwde aandacht aan de 'controlfunctie' zal worden besteed. Tenslotte hebben wij in het kader van de uitvoering van de Stedelijke Visie, waarbinnen de uitvoeringsprogramma's nu een plaats hebben gevonden, er voor gekozen een besturingsmodel op te zetten met een versterkte coördinatie op Bestuursdienstniveau in de vorm van een algehele projectleider bij de Bestuursdienst.

Wij achten met u een transparante bestuurlijke verantwoording tussen ons en de raad en daarnaast ook naar de Rotterdammers van groot belang en niet meer weg te denken in deze tijd. Voorwaarde om die verantwoording af te leggen is evenwel dat wij ook daadwerkelijk die verantwoordelijkheid kunnen nemen. Dat wij dus eerst de noodzakelijke informatie- en sturingsinstrumenten moeten hebben (her)ontwikkeld, voordat wij over onze prioriteiten die verantwoording kunnen afleggen.

Zoals wij reeds opmerkten overlapt de monitoring in het kader van de Stedelijke Visie grotendeels onze bakens. Daarom willen ons in het kader van de ontwikkeling van die monitor nader bezinnen op de vraag welke informatie naast of aanvullend op die monitor wij en de raad willen hebben om effectief te kunnen sturen. Op dit moment hebben de genoemde organisatorische ontwikkelingen, die tot betere informatie- en sturingsmogelijkheden moeten leiden, onze prioriteit. Dat houdt in dat wij niet, althans niet op korte termijn, van plan zijn om een algemene herijking van de huidige bakens door te voeren. In die zin zullen wij uw aanbevelingen die op een dergelijke herijking betrekking hebben, niet direct opvolgen. Uw overige aanbevelingen zullen wij, hoewel zij soms op onderdelen vanuit de dagelijkse bestuurspraktijk bezien licht theoretisch of enigszins bureaucratisch overkomen, betrekken bij de genoemde nadere bezinning op de informatie-behoefte en de (her)ontwikkeling van informatie- en sturings-instrumenten. Dit heeft tot gevolg dat wij in dit stadium niet precies kunnen aangeven welke aanbeveling wij in welke mate zullen uitvoeren. Wij beperken ons derhalve tot de toezegging dat wij, waar mogelijk, uw conclusies en aanbevelingen zullen gebruiken. Overleg met de gemeenteraad hierover achten wij onmisbaar.

Samengevat zijn wij, op een aantal in de bijlage genoemde punten na, van mening dat uw rapport een juiste weergave is van de gang van zaken tot nu toe. Omdat wij ons, na de gereedkoming van de monitor in het kader van de Stedelijke Visie met daarin een soort 'Rijksbakens', allereerst willen beraden op onze informatiebehoefte alsmede die van de raad, en tevens op de rol die de bakens daarbij zouden moeten spelen, achten wij het niet zinvol om nu tot een algehele herziening van de bakens over te gaan. Wel zullen wij uw aanbevelingen zo goed als mogelijk gebruiken bij die herbezinning op de informatie-behoefte en de daarmee samenhangende verbeteringslag van de informatie- en sturingsmogelijkheden binnen de ambtelijke organisatie.

ix-2 nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer stelt de waardering van B&W voor het onderzoek en het hierop gebaseerde conceptrapport op prijs. Met genoegen neemt de Rekenkamer kennis van het feit dat B&W de weergave van de gang van zaken met de bakens onderschrijft en de bevindingen in grote lijnen herkent. Dit neemt niet weg dat de reactie van B&W voor de Rekenkamer aanleiding vormt tot het plaatsen van een aantal opmerkingen en kanttekeningen.

B&W wijst erop dat de bevindingen twee meer algemene problemen weerspiegelen. Ten eerste een informatieprobleem voor bestuursorganen: het is lastig de (causale) effecten van beleid te meten. B&W schrijft dat zij hiervoor niet altijd voldoende oog heeft gehad. Ten tweede wijst B&W erop dat de operational controlfunctie verbetering behoeft.

De Rekenkamer merkt op dat zij voor 23 van de 42 bakens heeft vastgesteld dat deze een volledige en consistente uitwerking vormen van de beleidsdoelen. Ook zijn volgens de Rekenkamer alle bakens goed meetbaar en zijn de hiervoor benodigde gegevens beschikbaar. De door B&W genoemde problemen vormen daarom een ontoereikende verklaring. De Rekenkamer meent dat B&W regelmatig juist erg veel oog had voor het genoemde informatieprobleem. Het leidde er mede toe dat Collegebesluiten en acties ten faveure van het werken met bakens werden afgewisseld door besluiten en acties die dat ontmoedigden. B&W is helaas niet ingegaan op de door de Rekenkamer gemaakte analyse dat het werken met bakens terecht is gekomen in een neerwaartse spiraal. In deze analyse zijn de tekortkomingen van de bakens in verband gebracht met de wijze waarop ambtelijk, bestuurlijk en politiek met de bakens is omgegaan. Voor de Rekenkamer ligt in de wijze waarop met de bakens is omgegaan tevens de sleutel voor de oplossing van onder andere het informatie- en het controlprobleem. Dit zijn slechts invoerings- en ontwikkelingsproblemen. Van doorslaggevend belang is de vraag of B&W bereid is eendrachtig en daadkrachtig bakens als bestuurlijke meetlat voor de uitvoering van het Collegeprogramma te handhaven.

In haar reactie verbindt B&W het werken met bakens aan processen van monitoring welke in het kader van (de uitvoering van) het grotestedenbeleid plaatsvinden. B&W stelt dat de nu voorgestane monitoring circa 80 procent van de huidige bakens dekt. Zij schrijft voorts dat haar invloed daarbij op de kengetallen en de streefcijfers ('rijksbakens') vrij gering is; ze worden door de departementen aangedragen.

De Rekenkamer wijst er op dat de ambitie die aan het werken met bakens ten grondslag lag veel verder reikt dan een informatie- en verantwoordingssysteem voor het grotestedenbeleid. Bakens zijn bedoeld om het Collegeprogramma te monitoren, om het Rotterdamse beleid te verhelderen en om de publieke verantwoording hiervan, in en jegens Rotterdam te versterken. Voorts merkt de Rekenkamer op dat van de 41 onderzochte bakens, er 24 (ofwel bijna 60 procent) in al dan niet gewijzigde vorm zijn opgenomen in de Rotterdamse nota voor het grotestedenbeleid: de *Stedelijke Visie 2010*. Het is de Rekenkamer niet duidelijk waaraan B&W refereert als zij spreekt van 80 procent van de huidige bakens. Ten slotte neemt de Rekenkamer met zorg kennis van de opvatting van B&W over haar vrij geringe invloed op de rijksbakens. Moet de Rekenkamer daaruit concluderen dat omwille van de beschikbare rijksbudgetten het College bereid is om de bakens uit haar eigen Collegeprogramma ondergeschikt te maken aan die van het Rijk? De Rekenkamer meent dat B&W te somber is over de mogelijkheid om invloed uit te oefenen op de rijksbakens. Deze invloed is echter wel afhankelijk van de mate waarin Rotterdam in staat is de door de departementen aangedragen bakens te confronteren met de door haar zelf ontwikkelde bakens.

B&W onderkende als tweede algemeen probleem de benodigde verbetering van de operational controlfunctie. Zij wees vervolgens op verschillende programma's en projecten (Programma verbetering bedrijfsvoering c.q. P12, herijking P&C, KIS en versterkte coördinatie op Bestuursdienstniveau). B&W geeft voorts in haar reactie te kennen dat voor het kunnen afleggen van bestuurlijke verantwoording over haar prioriteiten eerst de noodzakelijke informatie- en sturingsinstrumenten moeten worden (her)ontwikkeld.

De Rekenkamer meent dat de door B&W genoemde programma's en projecten zich primair richten op het verbeteren van de bedrijfsvoering (beheerstaken). Daarentegen zijn de bakens bedoeld als instrument voor sturing op politiek-bestuurlijk niveau (beleidstaken). De door B&W genoemde instrumenten vormen derhalve geen alternatief voor de bakens. Zonder bakens ontbeert B&W een instrument voor een adequate sturing en verantwoording op hoofdlijnen van beleid, prestaties en effecten.

De Rekenkamer verbaast zich over het standpunt van B&W over het kunnen afleggen van verantwoording. B&W van de gemeente Rotterdam is ongeacht de beschikbaarheid van dergelijke instrumenten gehouden verantwoording af te leggen. Bovendien zijn de bakens enkele jaren geleden onder andere juist in het leven geroepen om de publieke verantwoording te versterken.

Vanuit de dagelijkse bestuurspraktijk bezien komt een deel van de aanbevelingen B&W als licht theoretisch of enigszins bureaucratisch voor. De Rekenkamer hecht eraan te benadrukken dat haar aanbevelingen juist zijn gericht op het overstijgen van deze dagelijkse (bestuurs)praktijk opdat wordt vastgehouden aan een uitgezette koers op langere termijn. Van de kwalificaties theoretisch en bureau-cristisch neemt de Rekenkamer kennis onder adagium 'niets is zo praktisch als een goede theorie'.

B&W verschaft geen duidelijkheid ten aanzien van het al dan niet overnemen van de aanbevelingen van de Rekenkamer. Zowel klip en klare afwijzingen als toezeggingen worden afgezwakt met meerdere slagen om de arm. Voorts acht B&W overleg met de Gemeenteraad onmisbaar.

De Rekenkamer verwondert zich erover dat B&W geen duidelijk standpunt ten aanzien van de aanbevelingen heeft ingenomen. Juist ten behoeve van de bespreking in Raad en/of Raadscommissie zou dit te verkiezen zijn geweest. Door thans niet een duidelijk standpunt in te nemen, wordt de behandeling in de raad(scommissies) van het rekenkamerrapport met extra vragen belast:

- Zijn de destijds geformuleerde bakens nu nog wel of niet van kracht?
- Zijn alleen bepaalde bakens van kracht (bijvoorbeeld waarderingscijfers veiligheid) en andere niet meer (bijvoorbeeld versterking woonfunctie binnenstad)?
- Zijn in het kader van het grotestedenbeleid de Rotterdamse bakens ondergeschikt aan die van het Rijk?

- Reduceert B&W haar verantwoordelijkheid voor de realisatie van het Collegeprogramma van een resultaatverplichting (bakens) tot een inspanningsverplichting (programma uitvoeren)?

De Rekenkamer stelt vast dat zij voor haar aanbevelingen een geheel ander uitgangspunt heeft gehanteerd dan B&W. De Rekenkamer meent dat er sprake is van (forse) invoerings- en ontwikkelingsproblemen. Maar zij beschouwt de ontwikkeling van bakens als een nuttige en noodzakelijke ontwikkeling in het verbeteren van de beleidseffectiviteit bij de overheid en de publieke verantwoording daarover. De Rekenkamer pleit er daarom voor de bakens een tweede kans te geven. Al haar aanbevelingen zijn daarop gericht.

B&W daarentegen stelt (wederom) het werken met bakens als zodanig ter discussie.

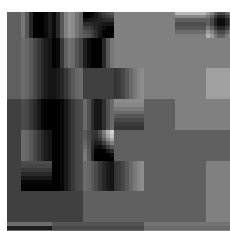
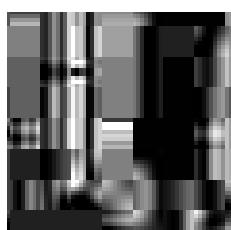
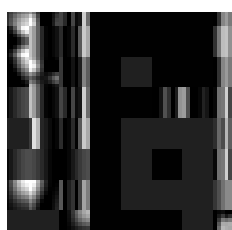
Het zal duidelijk zijn dat de Rekenkamer dit ten zeerste betreurt. Temeer daar B&W, bij monde van de Burgemeester, amper een jaar geleden in de publicatie *Typisch Rotterdams* (augustus 1999) nog hoog opgaf van de betekenis van bakens:

"Door in deze programma's streefcijfers als bakens op te nemen, hebben burgemeester en wethouders zich kwetsbaar opgesteld. Aan de hand van deze bakens wordt namelijk al snel duidelijk of Rotterdam wel of niet op koers ligt. Maar wie een stad bestuurt moet nu eenmaal lef hebben. En ik heb er alle vertrouwen in dat het College de ambities die op deze wijze gezamenlijk en helder zijn vastgelegd ook daadwerkelijk gaat waarmaken."

De Rekenkamer spreekt de hoop uit dat bij de behandeling van dit rapport, B&W in overleg met de Raad alsnog besluit tot een herkansing voor de bakens.

REKEN
KAMER
ROTT
ERDAM

BAKENS IN DE MIST



bijlagen

bijlage I onderzoeksverantwoording

Het onderzoek 'Bakens van het Collegeprogramma' is geïnitieerd door de Rekenkamer en opgenomen in haar onderzoeksplan 2000. In een onderzoeksopzet is de probleemstelling nader uitgewerkt in een aantal onderzoeksvragen en is de aanpak tot uitvoering van het onderzoek beschreven. De onderzoeksopzet is op 16 maart 2000 ter kennisname toegestuurd aan de bestuurlijk en ambtelijk eerstverantwoordelijken, in casu het College van Burgemeester en Wethouders en de Gemeentesecretaris. De onderzoekswerkzaamheden zijn in maart aangevangen en afgerond in juli 2000.

Het onderzoek, waarvan de bevindingen in dit rapport zijn samengevat, berust op de verzameling en analyse van gegevens uit verschillende bronnen. Er is materiaal verzameld bij de programmaorganisaties, de diensten, het COS en enkele afdelingen van de Bestuursdienst. Dit betreft documenten van uiteenlopende aard, zoals begrotingen, jaarverslagen, beleidsnota's, agendaposten, adviezen, regelgeving en procedures, onderzoeksverslagen, verslagen van overlegsituaties, uiteenlopende correspondentie en dossiers.

Parallel aan en mede ten behoeve van de informatieverzameling zijn oriënterende gesprekken gevoerd met programmamanagers en/of –medewerkers en met enkele medewerkers van de directie ABZ en van het COS. In een later stadium is afzonderlijk de directeur COS geïnterviewd. Met de directeur ABZ zijn twee interviews gehouden; aan het tweede interview heeft ook de directeur Rekenkamer deelgenomen.

Voorts is ten behoeve van het onderzoek in de periode van 23 t/m 31 mei 2000 een zestal interviews gehouden met de wethouders. Voor deze interviews is een vragenlijst opgesteld, die ter voorbereiding voorafgaand aan betrokkenen is toegestuurd. De interviews zijn in de regel gehouden door de directeur Rekenkamer, de projectleider en een onderzoeker. Van de interviews alsmede van enkele ambtelijke interviews zijn conceptverslagen opgesteld die aan betrokkenen zijn voorgelegd. Correcties en aanvullingen zijn verwerkt in een definitief verslag, dat aan betrokkenen is toegezonden. In samenhang vormen bovengenoemde bronnen, i.c. algemene documenten, interviewverslagen en aanvullend bij navraag verkregen informatie, de feitelijke basis van dit onderzoek.

Na afronding van de onderzoekswerkzaamheden zijn de voorlopige onderzoeksresultaten bij brief van 22 augustus voor commentaar voorgelegd aan het College van B&W, met het verzoek om binnen drie weken te reageren, hetgeen B&W op 15 september heeft gedaan. Het commentaar van betrokkenen is, voorzien van een nawoord van de Rekenkamer, integraal weergegeven in het definitief rapport dat wordt toegezonden aan de Gemeenteraad en aan het College van B&W. Daarmee is het rapport van de Rekenkamer openbaar geworden.

bijlage II het baken ‘rapportcijfer beleving van de veiligheid door Rotterdammers’

In hoofdstuk IV zijn de bevindingen over het baken ‘rapportcijfer veiligheidsbeleving’ op hoofdlijnen weergegeven. In deze bijlage wordt dit baken nader onder de loep genomen en worden de bevindingen meer in detail gepresenteerd.

In het Collegeprogramma *Met Raad en Daad* is de ambitie geformuleerd ‘dat Rotterdammers uiterlijk in 2002 aan de veiligheid het rapportcijfer 7 toekennen en driekwart de veiligheidssituatie verbeterd vindt’. Als baken voor de ‘beleving van de veiligheid’ wordt derhalve een rapportcijfer gehanteerd. Dit cijfer bedroeg 5,9 in 1998; voor 1999 wordt als realisatie een 6,2 gerapporteerd en over 2000 wordt gemeld dat deze trend zich doorzet.

Dit baken heeft een overkoepelend karakter, omdat uiteindelijk alle activiteiten die in het kader van het programma *Veilig* worden ondernomen idealiter bijdragen aan het verbeteren van de veiligheidsbeleving. Tegelijkertijd wordt onderkend dat tal van externe factoren en gebeurtenissen mede van invloed zijn op de veiligheidsbeleving. Het rapportcijfer vervult daardoor eerder een signaalfunctie dan dat het een adequaat zicht biedt op de effectiviteit van het gevoerde beleid. Voorts merkt de Rekenkamer op dat het leggen van een meer directe relatie tussen onderdelen van het programma en het rapportcijfer zonder aanvullende informatie (i.c. verbijzonderingen op het baken) niet mogelijk is. In het uitvoeringsprogramma zelf komt dit ook tot uiting. Zo wordt voor het onderdeel ‘senioren en veiligheid’ het projectdoel geformuleerd als: ‘rotterdammers van 55 jaar en ouder geven in 2002 één punt meer voor veiligheid in de buurt, in de avond en in de nacht, vergeleken met de Omnibusenquête in 1997’. Op soortgelijke wijze wordt voor het vergroten van de veiligheid in het openbaar vervoer het geformuleerde doel op maat gesneden. Na een herijking van het programma medio 1999/2000 zijn dergelijke verfijningen losgelaten en wordt bij elk deelprogramma (voorzover van toepassing) op uniforme wijze het algemeen rapportcijfer veiligheidsbeleving vermeld.

Een nadere beschouwing van de Rekenkamer van de totstandkoming, beheer en onderhoud van dit baken brengt een aantal zaken aan het licht, die van belang zijn voor het beoordelen van de eisen die aan bakens worden gesteld. Alvorens hierop nader in te gaan wordt in tabel 1 weergegeven op welke wijze tot dusver over dit baken is gecommuniceerd.

tabel 1 communicatie over het baken rapportcijfer veiligheidsbeleving

	bron	■	1996	1997	1998	1999	2000	2002
		■				6,2		
	persbericht n.a.v. Veiligheidsrapportage 1998 (7 juli 1999)	■				6,2		
	Typisch Rotterdams (augustus 1999)	■		5,9	6,2			7,0
	begroting 2000 Rotterdam (oktober 1999)	■	5,7		5,9	6,2		7,0
COS Statistisch Jaarboek Rotterdam en Regio (december 1999)								
	R'dam in oogopslag	■		5,7	5,9	6,2		7,0
	overzicht doelstellingen	■		–	5,9	–		–
	artikel Rotterdams Dagblad (25 mei 2000)	■				6,2?	6,2?	
	Jaarverslag 1999 Rotterdam (juni 2000)	■				5,9	6,2+?	
						6,2?		

De Rekenkamer constateert op basis van dit overzicht het volgende: er vindt geen eenduidige communicatie over het gerealiseerde veiligheidscijfer plaats, doordat voor verschillende jaren van uiteenlopende scores sprake is; er ontstaat op basis van deze bronnen onduidelijkheid en twijfel over de precieze ontwikkeling van het rapportcijfer.

De programmamanager *Veilig* heeft desgevraagd aan de Rekenkamer meegedeeld dat de tekst in het *Jaarverslag 1999* op dit punt niet klopt. Mogelijk is ook in de publicatie *Typisch Rotterdams* alleen sprake van een onjuiste toedeling van de cijfers.

Het rapportcijfer veiligheid is gebaseerd op vragen die door de *Projectgroep Veilig* (ressortierend onder de directie ABZ, verder afgekort als PgV) worden opgenomen in de jaarlijkse omnibusenquête van het COS. De meest recente meting dienaangaande van het COS heeft medio februari 2000 plaatsgevonden. Parallel wordt door het onderzoeksbureau Intraval voor de PgV vanaf 2000 een veiligheidsmonitor uitgevoerd. Ontevredenheid bij de PgV over de *Veiligheidsrapportage 1998* van het COS ligt aan deze verandering ten grondslag. De programmamanager *Veilig* heeft aangegeven dat een nadrukkelijke eis aan Intraval is dat de

continuïteit van de cijfers over dit baken gewaarborgd blijft.

Uit het door de Rekenkamer rond dit baken opgebouwde dossier op basis van informatie van PgV, COS en Intraval blijkt dat juist bij de continuïteit van dit baken vraagtekens geplaatst kunnen worden. Door de jaren heen blijkt de gehanteerde vraagstelling niet consequent te worden vastgehouden. Zo vraagt men in sommige jaren (1995 en 1998) respondenten rechtstreeks naar een rapportcijfer voor de veiligheid in de stad. In andere jaren (1996, 1997 en 1999) ontbreekt een dergelijke vraag en wordt een rapportcijfer geconstrueerd op basis van vragen naar rapportcijfers op zes deelaspecten (veiligheid in de eigen buurt, het stadscentrum en het openbaar, zowel overdag als 's avonds en 's nachts). Door het COS is aangegeven dat het geconstrueerd cijfer hoogstwaarschijnlijk bestaat uit het (ongewogen) gemiddelde van deze zes deelcijfers. Uit correspondentie van het COS blijkt dat op uitdrukkelijk verzoek van de toenmalig en huidig programmamanager *Veilig* de vraag naar het algemene rapportcijfer veiligheid niet in de vragenlijst is opgenomen. In een toelichting aan de Rekenkamer geeft het COS aan dat volgens de toenmalig programmamanager een algemeen cijfer niets zeggend zou zijn en gemakkelijk verkeerd geïnterpreteerd kan worden; het cijfer moest geconstrueerd worden.

Voor 2000 wordt evenmin gevraagd naar één algemeen rapportcijfer, maar wordt onderscheid gemaakt tussen veiligheid overdag en 's avonds / 's nachts. Vanuit het COS wordt een dergelijke vraagstelling aan de PgV voorgesteld als oplossing voor het 'probleem' van het rapportcijfer Rotterdam algemeen. Aldus blijft de mogelijkheid bestaan om een geconstrueerd cijfer te berekenen waardoor vergelijking met eerdere jaren mogelijk blijft. Dit voorstel wordt door de huidig programmamanager *Veilig* geaccepteerd, waarbij wordt afgesproken dat over de uitkomst pas wordt gepubliceerd na overleg met de programmamanager. Desgevraagd heeft de programmamanager *Veilig* aan de Rekenkamer kenbaar gemaakt dat dit samenhangt met het feit dat ook Intraval in opdracht van PgV in dezelfde periode een veiligheidsmonitor uitvoert.

Uit ter beschikking van de Rekenkamer gestelde interne correspondentie van het COS over een nadere analyse (mei 2000), valt af te leiden dat duidelijke verschillen bestaan in de uitkomsten van het rapportcijfer al naar gelang de gehanteerde berekeningsmethodiek. De berekeningswijze voor het geconstrueerd cijfer 6,2 voor 1999 (het ongewogen gemiddelde van zes deelcijfers) blijkt tot andere uitkomsten te leiden voor 1996 en 1997 dan als zodanig is gepubliceerd (namelijk 6,0 in plaats van 5,7). Ter verklaring hiervan wordt beredeneerd dat het geconstrueerd gemiddeld rapportcijfer afwijkt van het rapportcijfer wanneer daar rechtstreeks naar wordt gevraagd. Voorzover valt na te gaan (alleen voor jaren waarin beide vragen gesteld zijn) blijkt dat het verschil tussen beide cijfers (i.c. 0,3) niet hetzelfde blijft, maar geringer wordt. De Rekenkamer leidt hieruit af dat door ver-

schillen in berekeningsmethodiek het geconstrueerd cijfer voor 1999 niet probleemloos is te vergelijken met voorgaande jaren.

Het algemeen rapportcijfer veiligheid voor 1999 bedraagt 6,2 blijkens een persbericht van de PgV van 7 juli 1999. Hierin wordt tevens gesteld dat dit blijkt uit de jaarlijkse omnibusenquête van het COS. In de publicatie *Typisch Rotterdams* (augustus 1999) figureert dit cijfer eveneens, maar dan voor het jaar 1998.

Het cijfer 6,2 is ook opgenomen bij de toelichting op het programma *Veilig* in de *Begroting 2000*, maar heeft dan weer betrekking op 1999. Het gaat hierbij om een geconstrueerd cijfer, omdat in de omnibusenquête 1999 van het COS hier niet rechtstreeks naar is gevraagd; dit was overigens wel het geval bij de omnibusenquête 1998. Het COS wijst elke betrokkenheid bij het cijfer 6,2 voor 1999 van de hand. In een brief d.d. 3 december 1999 aan de programmamanager *Veilig* stelt directeur COS het volgende. 'Hoewel het geconstrueerde cijfer [voor 1999] op verschillende manieren berekend kan worden, komen al onze berekeningswijzen uit op een rapportcijfer van ca. 6, en niet hoger. We zijn derhalve bang dat het vermelde cijfer op een misverstand berust'. Tevens wordt voorgesteld overleg te voeren over de wijze waarop dit 'politiek gezien zo belangrijke rapportcijfer' door de tijd heen zo consistent mogelijk gemeten wordt, hetgeen betekent dat een gezamenlijke rekenwijze wordt afgesproken met betrekking tot het construeren van het algemeen rapportcijfer. Het is de Rekenkamer tijdens haar onderzoek gebleken dat dit meningsverschil nog niet is opgelost.

De directeur COS neemt voorts de ongebruikelijke stap om, naast de programmamanager *Veilig*, ook de directeur ABZ in een algemene brief d.d. 3 december 1999 inzake de consistentie en uniformiteit van de bakens tevens over deze kwestie te informeren en te wijzen op de ondeugdelijkheid van deze rapportcijfers. Expliciet wordt in deze brief door het COS afstand genomen van het gerapporteerde veiligheidscijfer 6,2.

In het licht van het voorgaande bevreemdt het de Rekenkamer derhalve in het *Statistisch Jaarboek 1999* bij 'Rotterdam in oogopslag' het volgende te lezen: 'De veiligheid in Rotterdam wordt in 1999 gemiddeld met een 6,2 beoordeeld. In 1997 en 1998 was het cijfer 5,7 resp. 5,9; een duidelijke verbetering.'

Desgevraagd meldt het COS aan de Rekenkamer dat de vermelding van 6,2 abusievelijk is gehandhaafd in deze tekst, terwijl dit cijfer in de context van de discussie tussen COS en PgV alsnog is verwijderd uit het algemeen overzicht van doelstellingen en realiseringen in het *Statistisch Jaarboek*.

Het rapportcijfer veiligheid komt ook aan de orde in een interview met de verantwoordelijk wethouder in het *Rotterdams Dagblad* (25 mei 2000). Zo valt onder meer het volgende te lezen: 'De Rotterdammers geven aan de veiligheid weliswaar nog steeds het cijfer 6,2 – het gemeentebestuur hoopt in 2002 tenminste een 7 te

krijgen – maar onder de allochtone bevolking staat de waardering reeds op 6,5'. Voor nieuwe cijfers wordt de veiligheidsmonitor van Intraval afgewacht. Ook deze cijfers zijn voor de Rekenkamer aanleiding geweest navraag te doen naar de bronnen. Desgevraagd geeft het COS aan dat cijfers worden genoemd 'die alle wel traceerbaar zijn en ontleend kunnen zijn aan COS-onderzoeken, maar die niet van het COS afkomstig zijn en ook fout zijn geïnterpreteerd'. Fout is de interpretatie van het veiligheidscijfer over allochtonen, omdat hierbij een cijfer dat is ontleend aan de Allochtonenenquête onder een specifieke groep allochtonen ten onrechte is veralgemeniseerd naar alle allochtone Rotterdammers. Daarvoor is bedoelde enquête ongeschikt en ook nooit bedoeld geweest, zo laat het COS weten.

Voor 2000 zijn nog geen gegevens over het algemeen rapportcijfer veiligheid gepubliceerd. Wel zijn de uitkomsten van de COS-omnibusenquête 2000 aan de opdrachtgever, i.c. PgV, ter beschikking gesteld. Uit deze cijfers heeft de Rekenkamer afgeleid dat het rapportcijfer voor 2000 nagenoeg gelijk is aan dat van 1999, respectievelijk 6,25 en 6,2. Aan een dergelijk klein verschil kan op methodologische gronden (toevalsfactoren) geen inhoudelijke betekenis in termen van verbetering van de veiligheidsbeleving worden toegekend. Naar de mening van de Rekenkamer wordt dit in het *Jaarverslag 1999* van het concern ten onrechte wel gedaan.

Op verzoek van de Rekenkamer heeft het COS in een berekening aangetoond dat bij onderhavige rapportcijfers in het algemeen verschillen van 0,2 en hoger tussen twee rapportcijfers significant zijn. Dit impliceert dat aan de geschetste veranderingen in het rapportcijfer, van 5,9 in 1998 naar 6,2 in 1999, in statistische zin wel betekenis mag worden gehecht. Over de vraag of in beide jaren inhoudelijk hetzelfde is gemeten en derhalve beide cijfers vergelijkbaar zijn, blijft bij de Rekenkamer twijfel bestaan. Dit neemt niet weg dat deze 6,2 kan dienen als referentiepunt voor de cijfers van navolgende jaren. Over de vraag wie uit welke organisatie het cijfer 6,2 voor 1999 voor het eerst heeft berekend en gepubliceerd bestaat nog steeds onduidelijkheid. Betrokkenen hebben de Rekenkamer tot op heden niet afdoende kunnen verduidelijken wie verantwoordelijk is voor het medio juli 1999 gerapporteerde cijfer van 6,2.

De Rekenkamer heeft bij de programmamanager *Veilig* en bij Intraval navraag gedaan over de opzet en uitvoering van het onderzoek. Daarbij is gebleken dat sprake is van duidelijke verschillen tussen het omnibusonderzoek van het COS en de veiligheidsmonitor van Intraval. In tabel 2 worden schematisch de belangrijkste elementen van beider aanpak uiteengezet.

tabel 2 vergelijking aspecten van onderzoeken naar veiligheidsbeleving

aspecten van onderzoek	■ Omnibusenquête 2000 COS	Veiligheidsmonitor 2000 Intraval
methode van enquêtering	■ schriftelijk per post rappel schriftelijk; assistentie mondeling onder allochtonen	telefonisch
doelgroep	■ 16-75 jaar	18 jaar en ouder
steekproefomvang	■ 3000 (alleen vragenlijst A)	7906
respons algemeen	■ 1479 (49%)	4944 (63%) (11 deelgemeenten en het centrumgebied elk circa 400)
respons allochtonen	■ 20% (tov 26% onder doelgroep)	8%
representativiteit	■ voldoende, maar enige onder- vertegenwoordiging van mannen en allochtonen en oververtegenwoording van vrouwen en autochtonen	duidelijke ondervertegenwoordiging van allochtonen

Uit dit overzicht blijkt dat sprake is van aanzienlijke verschillen tussen beide onderzoeken qua opzet en respons. Dit heeft consequenties voor de onderlinge vergelijkbaarheid van de uitkomsten (andere responsgroepen, verschillen in aard van selectiviteit e.d.). Voorts is gebleken dat de vraagstelling in beide onderzoeken niet identiek is, waardoor niet alleen methodologisch maar ook inhoudelijk de vergelijkbaarheid geweld zou worden aangedaan. Van de zijde van Intraval is erop gewezen dat, gegeven de beperkingen van het bestaande onderzoek en reeds aanwezige inconsistenties, het continueren van de metingen ten behoeve van dit baken in de omnibusenquête van het COS de beste garanties bieden voor een redelijk consistente tijdreeks. De Rekenkamer onderschrijft deze constatering.

Resumerend meent de Rekenkamer dat de continuïteit van de gerapporteerde cijfers en de consistentie daarvan niet zijn gewaarborgd. De Rekenkamer acht het doortrekken van beide typen rapportcijfers (rechtstreeks en geconstrueerd) in één tijdreeks welke bovendien mogelijk worden gebaseerd op uiteenlopende methoden van onderzoek problematisch.

Voorts is de Rekenkamer bij navraag gebleken dat in verschillende rapportages waarin het rapportcijfer figureert op onderdelen van slordigheden sprake is. Dit draagt niet bij aan het verkrijgen van een helder en eenduidig beeld. De gerezen twijfels over het verloop van het rapportcijfer *Veilig* laten geen verstrekkende conclusies over de ontwikkeling hiervan toe.

Voorts laat deze casus ook zien welke problemen kunnen voortvloeien uit de

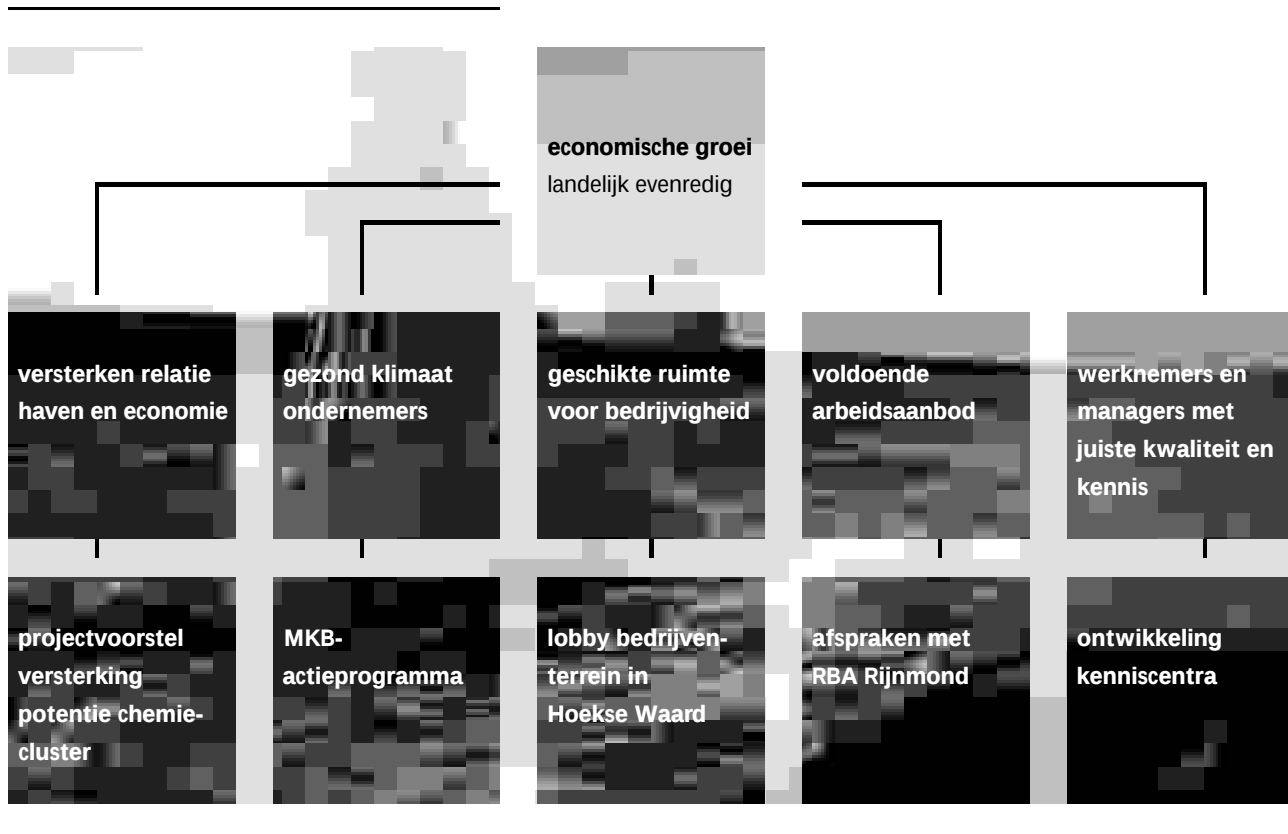
bestaande toedeling en invulling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de ‘eigenaar’ van het baken, i.c. de verantwoordelijk programma-manager, en het COS als producent van gegevens ten behoeve van het baken en als beheerder van het overzicht van alle bakens. Duidelijke afspraken over de wijze van operationalisatie en meting van het baken, waaraan betrokkenen gehouden zijn, hadden de geschetste problemen kunnen voorkomen.

bijlage III de methode van een doelboom

Volgens de methode van een doelboom dienen eerst de hoofddoelen en vervolgens de tussendoelen van beleid bepaald te worden. Daarna dient op een logische wijze het juiste baken gekozen te worden. De volgende methode is daarbij denkbaar:

- inventariseer welke bakens een mogelijke operationalisatie van het doel zijn;
- definieer het centrale begrip van de doelstelling zo precies mogelijk; gebruik indien mogelijk reeds elders gangbare omschrijvingen;
- kies uit de mogelijke bakens het baken dat het beste aansluit bij de definitie van het centrale begrip uit de doelstelling;
- sluit een samengesteld baken (leidend tot een rapportcijfer of een score op een schaal) niet bij voorbaat uit;
- controleer of het baken aan de eisen van kwantitativiteit en duurzaamheid kan voldoen;
- controleer of er haalbare streefcijfers aan het baken te koppelen zijn;
- onderzoek of tijdig betrouwbare gegevens ten aanzien van de voortgang van de bakens geleverd kunnen worden;
- motiveer de keuze voor een baken, zonodig alleen voor intern gebruik.

Volgens de Rekenkamer kan beleid volgens de methode van een doelboom als volgt schematisch worden weergegeven (vereenvoudigd voorbeeld op basis van het programma *Economie en Werk*):



Volgens het schema volgt de weg naar het einddoel (economische groei) via tussen- of subdoelen (bijvoorbeeld een gezond ondernemersklimaat) en de beleidsinstrumenten die ter bereiking hiervan worden ingezet (bijvoorbeeld een MKB-actieprogramma). Om vast te kunnen stellen of deelprogramma's hebben bijgedragen aan de realisatie van een hoofddoelstel, zou voor al de (sub)doelen een baken geformuleerd moeten worden. Dit wil zeggen dat niet alleen het einddoel in een baken dient te worden geoperationaliseerd, maar ook de subdoelen welke noodzakelijk zijn voor de bereiking van het einddoel.

bijlage IV bijlage bij reactie B&W en nawoord Rekenkamer

De reactie van B&W bevat een bijlage, die hieronder integraal in cursief wordt gepresenteerd. Omwille van de overzichtelijkheid heeft de Rekenkamer hierop per onderdeel een reactie gegeven.

Zoals wij in de brief reeds aangaven, hebben wij bij een aantal punten uit het concept-rapport opmerkingen van feitelijke c.q. waarderende aard.

Zo wordt bijvoorbeeld in paragraaf III-1 ten aanzien van de drie bakens die gekoppeld zijn aan het zevende uitvoeringsprogramma (Bestrijding sociaal isolement en armoede) door u aangegeven dat deze bakens 'niet op koers liggen'. U laat het verder bij deze constatering, zonder daarbij een oordeel uit te spreken. Maar ons inziens ontstaat daardoor de mogelijkheid dat anderen wellicht tot verkeerde conclusies dienaangaande zouden kunnen komen, temeer daar u achterwege laat om aan te geven of er wellicht (al dan niet gerechtvaardigde) redenen voor het 'niet op koers liggen' zouden kunnen zijn. Zoals u verderop in uw rapport (paragraaf IV-2-2) zelf aangeeft is het achterblijven van het aantal OK-deelnemers per 31 december 1999 een gevolg van het feit dat een zogeheten 'standgegeven' per een bepaalde datum wordt gebruikt, en dus niet de 'bestandgegevens' over een geheel jaar. Op de peildatum was het aantal OK-deelnemers laag ten gevolge van de uitstroom van 1.156 deelnemers naar werk en scholing. In totaal zijn in 1999 in OK-verband 4.150 deelnemers actief geweest. Een ander voorbeeld is het niet halen van het streefcijfer van 1.250 geholpen cliënten in het kader van het Project Schuldhulpverlening in 1999. Dat dit niet is gehaald komt door het feit dat het project pas per 1 oktober 1999 gestart is en de gebruikelijke aanloopproblemen heeft gekend.

De Rekenkamer merkt op dat de typering 'niet op koers' louter van constaterende aard is. De vraag naar de redenen waarom de realisatiecijfers achterliggen op de streefcijfers, maakt geen onderdeel uit van het verrichte onderzoek. Het onderzoek 'bakens collegeprogramma' richt zich uitsluitend op de bakens als instrument om de voortgang te volgen van de realisatie van de beleidsdoelen en de publieke verantwoording hierover te versterken.

B&W geeft twee voorbeelden van bakens die volgens de Rekenkamer niet op koers liggen, doch waarvoor volgens B&W gerechtvaardigde argumenten aan te voeren zijn. In het geval van het zogenaamde 'OK-baken' zou de Rekenkamer dit ook erkend hebben. De Rekenkamer wijst erop dat de in het rapport opgenomen verklaring niet is gegeven om het niet op koers liggen van dit baken te rechtvaardigen. Zij is om een specifieke reden gegeven: zij toont namelijk juist aan dat het door B&W vastgestelde baken tekortschiet als verantwoordingsinstrument en middel om de voortgang van het beleid te bewaken. Immers, een baken dat een weergave is van het percentage uitkeringsgerechtigden dat aan het OK-project deelneemt, is een volledige uitwerking van het doel dan het nu bestaande baken.

In het geval van het baken 'aantal geholpen cliënten in de schuldhulpverlening' merkt de Rekenkamer op dat het feit dat het streefcijfer voor 1999 niet is gehaald, laat zien dat het baken als instrument heeft gefunctioneerd. Aan de hand van het baken is geconstateerd dat de realisatie ervan uit de pas loopt, waarvoor vervolgens in termen van aanloopproblemen een verklaring wordt gegeven. De Rekenkamer vraagt zich echter wel af waarom bij de vaststelling van de streefcijfers geen rekening is gehouden met 'de gebruikelijke aanloopproblemen'.

In paragraaf III-2-5 staat: "In de toelichting op de Begroting 2000 (d.d. september 1999) zijn voor de programma's 'Veilig' en 'Sociaal Isolement en Armoede' nogmaals één respectievelijk twee bakens toegevoegd". Wij willen er op wijzen dat het 'nieuwe' baken voor wat betreft het uitvoeringsprogramma 'Veilig' allesbehalve nieuw was. Het ging i.c. om het baken 'Hoeveelheid 'blauw' op straat', dat van aanvang aan in dit uitvoeringsprogramma een rol speelde, maar op moeilijkheden met betrekking tot de invulling stuitte, omdat van de Regiopolitie geen betrouwbare cijfers hierover konden worden verkregen (vergelijk de discussie op Rijksniveau, waar de vraag naar het precieze aantal agenten ook niet of moeilijk beantwoord kon worden). Zie bijvoorbeeld het raadsvoorstel tot vaststelling van dit uitvoeringsprogramma zoals dat op 11 februari 1999 is vastgesteld, en waarin op pagina 2 uitdrukkelijk verwezen wordt naar die ambitie. Vanwege het ontbreken van cijfers is het baken toen niet expliciet vastgesteld.

De nieuwe bakens voor het uitvoeringsprogramma 'Bestrijding Sociaal Isolement en Armoede' zijn in het voorjaar van 1999 op uitdrukkelijk verzoek van de commissie Sociale Zaken, Arbeidsmarkt, Deelgemeenten en Regionale Samenwerking opgenomen. Zie het verslag van de commissievergadering van 21 januari 1999, waarin daarom gevraagd wordt, en ook het verslag van de commissievergadering van 8 juni 1999, alwaar het voorstel ter zake (licht gewijzigd) wordt aangenomen. Overigens staat deze besluitvorming ook in de tekst van de toelichting op de begroting (zie de pagina's 47 en 48).

B&W geeft aan dat het baken 'Blauw op Straat' reeds bij de vaststelling van het uitvoeringsprogramma 'Veilig' een rol speelde, doch dat vanwege het ontbreken van cijfers het baken niet expliciet is vastgesteld. De Rekenkamer merkt op dat in het desbetreffende raadsvoorstel van een 'ambitie' wordt gesproken en niet van een baken. Dit zijn niet dezelfde begrippen, daar een ambitie niet altijd vertaald hoeft te zijn in een baken. Wel erkent de Rekenkamer dat het onderwerp reeds aandacht kreeg. In de toelichting op de *Begroting 2000* wordt de ambitie voor meer blauw op straat wél expliciet als baken opgevoerd. Naar het oordeel van de Rekenkamer is dit het moment geweest waarop het (nog oningevulde) baken expliciet is vastgesteld. B&W wijst er daarnaast op dat twee bakens in het uitvoeringsprogramma *Bestrijding Sociaal Isolement en Armoede* op uitdrukkelijk verzoek van de commissie Sociale Zaken, Arbeidsmarkt, Deelgemeenten en Regionale Samenwerking (SAR) zijn opgenomen. De Rekenkamer erkent dit en heeft de desbetreffende tekst in het rapport aangepast.

In paragraaf III-3 van het conceptrapport wordt een en ander opgemerkt over de “werkwijze van ABZ” waar het feitelijk ging om de werkwijze van de werkgroep Bakens (zie in het conceptrapport pagina 20).

De Rekenkamer heeft deze opmerking in de tekst aangepast.

In paragraaf IV-2-2 stelt u vast “dat de mate waarin de uitvoeringsprogramma’s in bakens zijn vertaald, sterk verschilt”. Die constatering is juist, maar heeft onzerzijds wel een tweetal nuanceringen. Ten eerste waren de bakens oorspronkelijk ontwikkeld in het kader van ‘Rotterdam Koers 2005, de Toekomstvisie’, en na consultatie van de Rotterdammers. Dat heeft geleid tot de set bakens die wij vervolgens ook aan het collegeprogramma en de daarop gebaseerde uitvoeringsprogramma’s hebben gekoppeld. In de Toekomstvisie ging het om vier hoofdstukken, bij het collegeprogramma om (aanvankelijk) tien uitvoeringsprogramma’s, waardoor er verschillen zijn ontstaan in de mate waarin ieder uitvoeringsprogramma is vertaald in bakens. Ten tweede zijn niet alle onderdelen van een uitvoeringsprogramma hetzij te vatten in bakens, hetzij in die mate merkbaar voor de burgers dat daarvoor alsnog bakens geformuleerd zouden moeten zijn. Bijvoorbeeld bij de opzet van het 10e uitvoeringsprogramma Overheid 2000+ werden reeds lopende trajecten aan het programma toegevoegd die door ons als bestuurlijk relevant werden gekenmerkt en waarvan wij het nodig achtten dat de voortgang binnen het kader van de uitvoering van het collegeprogramma werd bewaakt. Het ging om trajecten zoals herziening internationale betrekkingen of regionale samenwerking, oftewel activiteiten die weliswaar van belang zijn voor de werkwijze van bestuur en organisatie maar niet direct merkbaar zijn voor de burger. Als zodanig is de definitie van de bakens op deze activiteiten niet van toepassing en zijn dus geen bakens geformuleerd. Wij zouden het op prijs stellen dat deze nuanceringen alsnog in het rapport worden opgenomen.

De Rekenkamer merkt op dat hiermee de vinger precies op de zere plek wordt gelegd. Dat de koppeling van de in het kader van *Koers 2005* ontwikkelde bakens heeft geleid tot de scheve verdeling over de uitvoeringsprogramma’s wordt aan het eind van paragraaf IV-2-2 door de Rekenkamer geconstateerd. Naar het oordeel van de Rekenkamer is dit niet de weg die gevolgd had moeten worden. Veeleer dienden eerst de beleidsprioriteiten vastgesteld te worden, welke vervolgens worden vertaald in bakens.

De Rekenkamer merkt op dat in de reactie van B&W de omschrijving van bakens verengd wordt tot voor burgers merkbare doelen. Bakens zijn daarentegen ook een instrument aan de hand waarvan kan worden bepaald of de gemeente bij de uitvoering van haar programma’s op koers ligt. Indien niet voor alle deelprogramma’s een baken is geformuleerd, kan voor desbetreffende programma’s een dergelijke koersbepaling niet plaatsvinden.

De Rekenkamer erkent dat niet voor alle deelprogramma’s een baken is te formuleren. Een inventarisatie laat zien dat het in totaal om negen deel-

programma's gaat. Een nuancering dienaangaande is in het rapport aangebracht. De Rekenkamer merkt overigens op dat dit niets aan haar conclusies afdoet. Bij nog steeds 20 van de 50 deelprogramma's is geen baken geformuleerd waar dat wel had gekund.

In paragraaf IV-2-2 stelt u dat voor de ontwikkeling van de gesubsidieerde arbeid een baken dat slechts ziet op de ontwikkeling van het aantal Melkert (ID) banen een gebrekkig baken is, omdat het geen betrekking heeft op sociale werkvoorziening. Wij wijzen u er op dat niet alleen cijfers ten aanzien van de WSW niet in dit baken zijn meegenomen, maar ook de WIW-aantallen ontbreken, omdat ten aanzien van beide geen of slechts een beperkte groei verwacht werd, en ons doel nu juist was het aantal ID-banen met ca. 4000 te laten groeien.

De Rekenkamer neemt kennis van de kanttekening van B&W en wijst erop dat het doel van het baken luidt: 'meer gesubsidieerde arbeid'. Indien het werkelijke doel beperkter is, dan ware het juist om het doel waarvan het baken een uitwerking is, te herformuleren.

In paragraaf IV-6 wordt gesproken van "het kwijtraken" van een brief, welke echter niet is kwijt geraakt, maar, mede geleit op het toen aangekondigde onderzoek van de Rekenkamer, vooralsnog niet is beantwoord.

De Rekenkamer constateert in paragraaf IV-6 eveneens dat 'deze brief nog in behandeling moet worden genomen en dat daarbij de uitkomsten van dit Rekenkameronderzoek naar de bakens worden afgewacht'. Echter in een interview gehouden met directeur ABZ bleek dat deze niet van het bestaan van deze brief op de hoogte was en hij derhalve niet verder hierover bevraagd kon worden. Navraag binnen de directie ABZ leerde dat de brief en de inhoud daarvan bekend waren, maar dat men niet in staat was een exemplaar van deze brief boven tafel te halen. De brief bleef, ook bij naspeuringen, zoek. De reactie van B&W impliceert dat de brief teruggevonden is. De Rekenkamer heeft als reactie hierop ABZ om een afschrift van de brief gevraagd, hetgeen per omgaand is gebeurd. Gezien de reactie van het College en het feit dat het Rekenkameronderzoek naar de bakens van het Collegeprogramma is afgerond, is de Rekenkamer zeer benieuwd naar het antwoord van directeur ABZ op deze brief aan de directeur COS. Overigens heeft het de Rekenkamer bevreemd dat deze argumentatie ten grondslag ligt aan het niet in behandeling nemen van de brief, die dateert van begin december 1999. Pas eind februari 2000 heeft de Rekenkamer in haar onderzoeksplan 2000 bekend gemaakt onderzoek te zullen verrichten naar de bakens van het Collegeprogramma.

In paragraaf V-3 stelt u dat het periodiek Nieuw Rotterdams Tij de opvolger was van het Koersbericht. Voor de helderheid zij er op gewezen dat Nieuw Rotterdams Tij een periodieke uitgave is, die als vervanging en bundeling fungeert van een aantal bestaande nieuwsbrieven of magazines over de collegeprioriteiten. Het Koersbericht was een jaarlijkse verantwoording aan de Rotterdammers, een verantwoording die nu is opgenomen in de jaarlijkse uitgave 'De Tussenstand'.

Overigens ontbreekt in uw rapport de verantwoording welke wordt afgelegd in specifieke publicaties ten behoeve van een doelgroep, zoals bijvoorbeeld het Informatiebulletin Economie en Werk.

De Rekenkamer heeft haar rapport op dit punt verduidelijkt. In het onderzoek van de Rekenkamer zijn alleen die verantwoordingsrapportages meegenomen die een integraal beeld geven van de stand van zaken rond de bakens. Ook voor andere uitvoeringsprogramma's verschijnen informatiebulletins. Het is echter voor de gemiddelde lezer niet mogelijk al deze bulletins bij te houden. Ook zijn deze bulletins bedoeld voor specifieke doelgroepen en niet voor de verantwoording aan de burger. De Rekenkamer heeft bovendien de indruk dat in deze bulletins niet structureel en eenduidig over de bakens verantwoording wordt afgelegd.

In bijlage II (en in paragraaf IV-3) gaat u specifiek in op het baken 'rapportcijfer beleving van de veiligheid door Rotterdammers'. Resumerend meent u dat de continuïteit van de gerapporteerde cijfers en de consistentie daarvan niet zijn gewaarborgd.

Gelet op het belang dat wij hechten aan dit uitvoeringsprogramma willen wij iets uitvoeriger hierop ingaan. Er zijn ons inziens twee momenten geweest waar de meting van het baken aan verandering onderhevig is geweest.

- 1 *Het laten vervallen van de vraag aan de burger om een cijfer voor veiligheid in de gehele stad te geven.*

Gebleken is dat veiligheid in de directe levenssfeer een bijzondere rol speelt in de beoordeling van de burger met betrekking tot de veiligheid in de gehele stad. Daarmee stond de duidelijkheid en inzichtelijkheid van het cijfer onder druk.

Als er sprake is van veel onveiligheid in zijn/haar buurt, op weg naar het werk of tijdens het uitgaan, zal de beoordeling voor de veiligheid voor de gehele stad laag uitvallen. Omgekeerd heeft een (groot) gevoel van veiligheid in de buurt en dergelijke niet het effect dat ook de veiligheid in de stad als geheel als goed wordt beoordeeld. Beelden opgeroepen door anderen en de media over gebeurtenissen in Rotterdam of daar buiten spelen dan een negatieve rol.

Om dit probleem op te lossen is besloten de vraag naar veiligheid in Rotterdam als geheel te laten vallen en te vervangen door een aantal deelvragen die antwoord geven op de veiligheidsbeleving in het dagelijks leven van de burgers. Namelijk naar de beleefde veiligheid in de eigen buurt, in het openbaar vervoer en het stadscentrum. Het baken als zodanig wordt door ons dus niet verlaten, en wij blijven via het programma Veilig hechten aan de doelstelling om in 2002 een zeven als beoordeling

van de veiligheid te hebben. Derhalve is uit de deelvragen een cijfer voor de gehele stad samengesteld. U stelt terecht dat aan de vergelijkbaarheid van de cijfers geweld wordt aangedaan. In de afweging vergelijkbaarheid versus duidelijkheid van het cijfer hebben wij echter uiteindelijk gekozen voor een duidelijk en inzichtelijk cijfer.

2 Verandering van onderzoeksmethodiek in 1999.

Ook hier stelt u terecht dat een wijziging van de onderzoeksopzet de vergelijkbaarheid dan wel continuïteit van het veiligheidscijfer onder druk zet. Echter aan deze veranderinge opzet ligt de kern van de probleemstelling van uzelf ten grondslag. De oorspronkelijke onderzoeksopzet gaf enkel en alleen een beeld van de veiligheid over Rotterdam als geheel. De grote verschillen tussen de verschillende delen van de stad kwamen niet tot uitdrukking. Voorts kon geen enkele relatie gelegd worden tussen ervaren veiligheidsproblemen en de inzet van de gemeente en haar partners. Om een “goede meetlat” met een hoge mate van “helderheid” te realiseren die bijdraagt aan het “versterken van de publieke verantwoording” is gekozen voor een veel breder opgezet onderzoek. Over 1999 kunnen naast een algemeen beeld van de ervaren veiligheid, uitspraken gedaan worden per deelgemeente en in een aantal gevallen zelfs per buurt. Voorts worden voor het eerst de inspanningen van de deelgemeenten op het gebied van veiligheid in kaart gebracht en kan een relatie gelegd worden tussen problemen en inspanningen van de overheid. Het verfijnen van het onderzoek heeft mede als doel een instrument te realiseren dat de ontwikkeling van wijkveiligheidsplannen ondersteunt. Vrijwel alle deelgemeenten betrekken burgers meer en meer bij de samenstelling van deze plannen. In dat proces is publieke verantwoording van de inspanningen van de overheid en de resultaten van die inspanningen als eerste aan de orde. De opvattingen van de burger spelen derhalve een grote rol bij het samenstellen en uitvoeren van de plannen.

In uw conceptrapport merkt u op dat in het onderzoek over 1999 een lagere respons van allochtone Rotterdammers is geconstateerd. Dit is slechts gedeeltelijk juist. Er komt een aparte rapportage over de veiligheidsbeleving van allochtonen, waartoe een apart onderzoek gehouden is. Aan de hand van dat onderzoek wordt mede bepaald op welke wijze wij de opvattingen over veiligheid en de inspanningen van de overheid kunnen laten doorklinken in het veiligheidsbeleid. Opgemerkt moet worden dat deze nieuwe onderzoeksopzet in ontwikkeling is. Aan de hand van de rapportage over 1999 zullen ongetwijfeld veel opmerkingen en wensen van betrokkenen aan de orde komen. Wij streven er naar daar waar enigszins mogelijk is tegemoet te komen aan wensen van onze partners. De veiligheidsmonitor moet immers een instrument worden dat door velen gebruikt kan worden bij de totstandkoming van (deel-)gemeentelijke veiligheidsplannen. Overigens hechten wij er aan u te melden dat de COS-metingen via de Omnibusenquête gewoon doorgaan, mede om de continuïteit te waarborgen.

Ten aanzien van uw opmerkingen omtrent het baken ‘Veilig’ hebben wij dus een aantal van de conclusies die u trekt zelf reeds enige tijd geleden getrokken, en op basis daarvan maatregelen genomen om deze meetlat te verbeteren. De monitor, die het veiligheidscijfer meet, is zodanig gewijzigd dat er sprake zal zijn van meer helderheid waardoor deze meer

mogelijkheden zal geven voor een publieke verantwoording van het veiligheidsbeleid. Deze wijzigingen in onderzoeksopzet zet de vergelijkbaarheid weliswaar onder druk, maar naar onze mening niet op een onoverkomelijke wijze.

B&W gaat in haar reactie uitvoerig in op dit baken. Deze reactie geeft de Rekenkamer aanleiding tot een aantal opmerkingen. Ten aanzien van het laten vervallen van de vraag om een cijfer voor veiligheid in de gehele stad merkt de Rekenkamer het volgende op. Op inhoudelijke gronden deelt de Rekenkamer de opvatting van B&W dat met een aantal deelvragen een duidelijker en inzichtelijker beeld van de beoordeling van de veiligheid van de burger wordt verkregen dan met een algemene vraag voor de stad als geheel. De Rekenkamer heeft echter geconstateerd dat een dergelijke vraagstelling reeds in 1996 en 1997 werd gehanteerd. Onduidelijk blijft waarom daarvan in 1998 is afgeweken, terwijl in 1999 en 2000 wederom een aantal deelvragen wordt gehanteerd en 1998 de nulmeting van het baken is. Door de rapportcijfers zonder nadere verantwoording en toelichting te presenteren is de suggestie gewekt dat hieraan een vergelijkbare vraagstelling ten grondslag ligt. Om wille van de continuïteit van de vraagstelling is het wenselijk steeds dezelfde deelvragen in de omnibusenquête te stellen en hierbij te waken voor een uniforme formulering en voor een eenduidige berekeningswijze van het algemeen rapportcijfer op basis van deze deelvragen. Vanuit deze invalshoek neemt de Rekenkamer met instemming kennis van het voornemen dat de COS-metingen dienaangaande voortgezet zullen worden. Daarmee lijkt de vergelijkbaarheid van dit baken gewaarborgd.

De verandering van onderzoeksmethodiek geeft aanleiding tot de volgende kanttekeningen. Wat betreft het inzicht in de verschillen tussen stadsdelen merkt de Rekenkamer op dat dit inzicht deels zou kunnen worden gebaseerd op de COS-enquête met deelvragen en achtergrondvragen (leeftijd, geslacht, stadsdeel/deelgemeente e.d.). Opname van desbetreffende vragen in beide vragenlijsten acht de Rekenkamer daarbij wenselijk. Dat neemt niet weg dat een breder opgezet onderzoek vanzelfsprekend meer en betere informatie kan genereren over de relatie tussen de beleidsinspanningen en de prestaties en effecten daarvan.

Wat betreft de respons onder allochtonen in het onderzoek over 1999 (uitgevoerd door Intraval) heeft de Rekenkamer vastgesteld dat deze achterblijft bij de respons onder allochtonen in de COS-enquête. De Rekenkamer neemt afstand van de opmerking dat dat 'slechts gedeeltelijk juist' is. Dat er een afzonderlijk onderzoek over de veiligheidsbeleving van allochtonen komt, staat hier los van en was al aangekondigd voordat de uitkomsten van het onderzoek over 1999 bekend waren. Overigens ziet de Rekenkamer de in ontwikkeling zijnde nieuwe opzet van de veiligheidsmonitor met belangstelling tegemoet.

bijlage V lijst van afkortingen

ABZ	Directie Algemeen-Bestuurlijke Zaken
BBI	Beleids- en beheersinstrumentarium
B&W	College van Burgemeester en Wethouders
BEAA	(Wet) Bevordering Evenredige Arbeidsdeelname Allochtonen
BNG	Bank Nederlandse Gemeenten
BSB	Beheersysteem Buitenruimte
COS	Centrum voor Onderzoek en Statistiek
CPB	Centraal Planbureau
DPO	Directie Personeel en Organisatie
dS+V	Dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting
DSO	Dienst Stedelijk Onderwijs
GHR	Gemeentelijk Havenbedrijf Rotterdam
GOA	Gemeentelijke Onderwijs Achterstanden
GSB	Grotestedenbeleid
GW	Dienst Gemeentewerken
GVB	Geïntegreerd Veiligheidsbeleid
ISEO	Instituut Sociologisch-Economisch Onderzoek
ITS	Instituut voor Toegepaste Sociale Wetenschappen
MKB	Midden- en Kleinbedrijf
OBR	Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam
OK	Onbenutte Kwaliteiten
P&C	Planning en Control
PgV	Projectgroep Veilig
RET	Rotterdamse Elektrische Tram
RMC	Regionaal Meld- en Coördinatiepunt
Roteb	Dienst Reiniging, Ontsmetting, Transport en Bedrijfswerkplaatsen
SAR	Raadscommissie Sociale Zaken, Arbeidsmarkt, Deelgemeenten en Regionale Samenwerking
SCZ	Directie Sociaal en Culturele Zaken
SEZ	Directie Sociaal-Economische Zaken
SoZaWe	Dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid
SWA	Strategische Wijkaanpak
VBO	Vorbereidend Beroepsonderwijs
VBTB	Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording
vsv	voortijdig schoolverlater
WIW	Wet inschakeling werkzoekenden

overzicht fotografie

fotograaf: **Hajo Piebenga**

cover, pagina 1 en infographics (p. 42, 79, 121): Baken
Plaats: Nieuwe Waterweg

fotograaf: **Joop Reyngoud**

pagina 14: Man op de rug met buizen // Programma Economie en Werk
Plaats: Spanjaardstraat, Delfshaven

pagina 20: Schroothoop // Programma Duurzame Stad
Plaats: Oosterflank, Prins Alexander

pagina 26: Kruispunt van bovenaf // Programma Ruimte voor Rotterdammers
Plaats: West-Blaak, Centrum

pagina 46: Afbraak en Stadsvernieuwing // Programma Wijk aanpak
Plaats: Oleanderstraat, Feijenoord

pagina 76: Schaduw schoonmaker met bezem en klike // Programma Schoon & Heel
Plaats: Jozefstraat, Delfshaven

pagina 88: Stadswachten / jongen op fiets // Programma Veilig
Plaats: 2^e Middellandstraat, Delfshaven

pagina 49: Vrouw OK-muts // Programma Bestrijding armoede en sociaal isolement
Plaats: De Klimmende Bever, IJsselmonde

pagina 100: Rennende kinderen in woonstraat // Programma Opgroeien in Rotterdam
Plaats: De Kossel, Feijenoord

pagina 106: Veelkleurige Mensenmassa // Programma Veelkleurige Stad
Plaats: Mathenesserplein, Delfshaven

pagina 112: Diverse loketten Prins Alexander // Programma Overheid 2000+
Plaats: Prins Alexander

REKEN
KAMER
ROTT
ERDAM

BAKENS IN DE MIST

chronologisch overzicht totstandkoming bakens

De omslag hiernaast bevat een uitvouwblad. Op de binnenzijde hiervan wordt een chronologisch overzicht gegeven van de totstandkoming van de bakens.