



REKEN
KAMER
ROTT
ERDAM

december 2002

ROMMELIG ROTTERDAM

BELEID EN UITVOERING
SCHOON EN HEEL

voorwoord

Ons huis in Rotterdam wordt rommelig zo niet vuil. Althans, als we het niet opruimen en schoonmaken. Ook moet er regelmatig wat gerepareerd worden. Er wordt geleefd: een jas naast de kapstok, speelgoed over de vloer, melk over de tafel, kruimels op de grond, vingerafdrukken op de ruiten en haren in het putje van de douche. Opruimen doen we dagelijks. En eens in de week is alles weer tamelijk schoon. Een reparatie duurt wat langer. Als we slordig zijn of veel gasten over de vloer hebben neemt de rommel toe. En zeker na een feest. Dus we proberen het een beetje in de hand te houden.

Zo is het ook met onze stad. Rotterdammers leven in Rotterdam, dus Rotterdam wordt rommelig zo niet vuil. We staan, lopen of rijden er. Honden en sommige mannen staan er soms wat langer. Eten en drinken op straat is gewoon geworden. Er komen mensen van buiten de stad om te werken of op bezoek. Buren organiseren straatfeesten. En regelmatig vindt er een groot publieksevenement plaats. Maar anders dan thuis zijn we bij het schoonmaken en repareren van de stad veel minder betrokken. Een enkele Rotterdammer, een winkelier of een conciërge veegt nog de stoep. Bij straatfeesten zijn er altijd wel een paar bewoners die de bezem pakken. Maar het leeuwendeel van de troep op straat en in het groen wordt door gemeenteambtenaren geveegd en opgeruimd of gerepareerd. In opdracht van het (deel)gemeentebestuur.

Hoe vuil wordt de stad en hoe schoon willen we het hebben? De Rekenkamer onderzocht wat de deelgemeenten en het stadsbestuur de laatste jaren gedaan hebben om de stad 'schoner en heler' te maken. In welke mate is dat gelukt en wat vinden de Rotterdammers daar zelf van?

Voor haar onderzoek heeft de Rekenkamer veel informatie verzameld bij de diensten Gemeentewerken, Roteb, Stadstoezicht en de Bestuursdienst, evenals bij de deelgemeenten, de Centrumraad en de Wijkraad voor Pernis. De Rekenkamer is allen erkentelijk voor hun medewerking. Dat geldt ook voor de informatieverstrekking door de gemeenten Amsterdam, Den Haag en Utrecht.

Het onderzoek werd verricht door een team bestaande uit mw. drs. C.J.A. Beeckman-de Bont, mw. mr. J.J.G. Bovens, dhr. T. Vedder en dr. G. Molenaar (projectleider), met medewerking van drs. P.A. de Graaf (cos) en dhr. R. Kamphues.

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

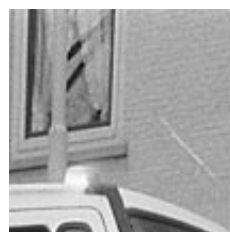
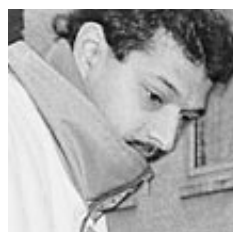
inhoud

3		voorwoord
7		samenvatting
15	I	schoon en heel
15	I-1	reiniging, beheer en onderhoud buitenruimte
17	I-2	financieel belang
19	I-3	onderzoek Rekenkamer
21	II	doelen
21	II-1	criteria
21	II-2	doelen en doelboom 1998-2002
23	II-3	doelformulering
24	II-4	conclusies
25	III	organisatie en samenwerking
25	III-1	inleiding en uitgangspunten
26	III-2	programmasturing
29	III-3	opdrachtgeven-opdrachtnemen
39	III-4	integrale regie op de buitenruimte
41	III-5	conclusies
43	IV	projecten
43	IV-1	uitgangspunten
43	IV-2	geldstromen
49	IV-3	wijkservice
55	IV-4	productnormering
59	IV-5	klachtenafhandeling
61	IV-6	hondenpoep
64	IV-7	kwaliteitspanel
67	V	waardering
67	V-1	inleiding
67	V-2	eigen buurt en stad
69	V-3	deelgemeenten en wijken
		1 bewonersonderzoek
		2 kwaliteitsbeelden
		3 klachten en meldingen
82	V-4	conclusies

85	VI	vergelijking met andere grote steden
85	VI-1	inleiding
85	VI-2	Amsterdam
87	VI-3	Den Haag
88	VI-4	Utrecht
91	VI-5	Rotterdam in stedelijk perspectief
93	VII	2002 en verder
93	VII-1	collegeprogramma 2002-2006
96	VII-2	organisatie uitvoering
97	VII-3	herijking deelgemeentefonds
98	VII-4	conclusies
99	VIII	conclusies
103	IX	aanbevelingen
107	X	reactie en nawoord
107	X-1	reactie College van B&W
113	X-2	gezamenlijke reactie deelgemeenten
115	X-3	reactie deelgemeenten, Centrum en Pernis
139		bijlagen
139	bijlage I	onderzoeksverantwoording
141	bijlage II	tabellen
142	bijlage III	lijst van geïnterviewde personen
144	bijlage IV	lijst van afkortingen

REKEN
KAMER
ROTT
ERDAM

ROMMELIG ROTTERDAM



samenvatting

aanleiding en probleemstelling

Schoon en Heel gaat over het beheer en het onderhoud van de openbare ruimte. In Rotterdam is de dienst Roteb belast met Schoon en de dienst Gemeentewerken (GW) met Heel. Het vorige college had zich in de periode 1998-2002 ten doel gesteld om de organisatie van het beheer en onderhoud van de buitenruimte te versterken, de resultaatgerichtheid ervan te vergroten en de waardering door de Rotterdammer voor een schone en hele stad te laten stijgen. De waardering van Rotterdammers voor hun woon- en leefomgeving is de afgelopen jaren teruggelopen. In 1995 vond 61 procent van de Rotterdammers hun buurt (tamelijk) schoon; begin 2002 was dit gedaald tot 50 procent. Vervuiling van straten en parken wordt na criminaliteit en onveiligheid (respectievelijk 39 en 35 procent) in toenemende mate genoemd als het belangrijkste probleem: in 2002 door 16 procent van de Rotterdammers. In 1995 was dit nog 5 procent.

De Rekenkamer heeft onderzocht welke resultaten de gemeente op het gebied van Schoon en Heel had willen behalen, welke daadwerkelijk zijn gerealiseerd en wat hiervan de effecten zijn. Daartoe is een aantal projecten bestudeerd.

doelen

Het hoofddoel van Schoon en Heel was door het te voorzien van het baken “het percentage Rotterdammers dat de stad redelijk of heel schoon vindt” op goede wijze meetbaar gemaakt. Ook was het gekwantificeerd en aan een termijn gebonden. Van de onderliggende doelen waarmee het hoofddoel gerealiseerd zou moeten worden kan dit helaas niet gezegd worden. Evenmin was de haalbaarheid van de doelen onderbouwd.

programmasturing

Het uitvoeringsprogramma werd ambtelijk gestuurd vanuit een zogenoemd directorium, waarin vertegenwoordigers van de betrokken diensten zaten. Daarnaast werd een programmabureau Schoon en Heel ingericht, dat voorbeeldprojecten heeft gestart en gestimuleerd. Het was de bedoeling dat positieve projectresultaten zouden worden omgezet in structurele veranderingen in de organisatie en werkwijze van de betrokken diensten. Halverwege 2000 werd besloten tot opheffing van het programmabureau, terwijl de organisatie van de betrokken diensten toen nog volop in ontwikkeling was. De invoering van twee belangrijke projecten, wijkservice en productnormering, was eind 2002 nog niet voltooid. Na de opheffing van het programmabureau werd de implementatie Schoon en Heel in feite alleen nog door

een stuurgroep wijkservice begeleid. Het tussentijds opheffen van het programma-bureau in deze fase doorkruiste de opzet van de programmasturing, namelijk vier jaar extra inspanning voor een aantal benoemde speerpunten.

opdrachtgeven-opdrachtnemen

Het Rotterdams bestel kent enerzijds nog het klassieke sturingsmodel waarin de gemeentelijke diensten het (deelgemeentelijk) bestuur 'bedienen'. Anderzijds wordt tegenwoordig ook gewerkt met een interne markt-model waarin (deelgemeentelijk) bestuur en diensten als elkaars opdrachtgever en opdrachtnemer optreden. De Rekenkamer meent dat door deze mengvorm verwarring ontstaat, met name bij de opdrachtformulering en bij de controle op de uitvoering. Hierin moet duidelijkheid komen. Indien het de bedoeling is te werken volgens een "interne markt"-model betekent dit onder meer dat de opdrachtgever/ deelgemeente over keuzemogelijkheden beschikt. Bovendien dient duidelijk afgesproken te worden dat de opdrachtgever verantwoordelijk is voor de controle op de uitvoering van de opdrachten, en dient de opdrachtgever hiertoe te beschikken over voldoende menskracht. Indien wordt gekozen voor het klassieke model dient duidelijk afgesproken te worden hoe het bestuur kan nagaan dat het krijgt wat het heeft gevraagd.

regie

Uit interviews met enkele deelgemeenten blijkt dat GW voor de deelgemeenten de regisseur is van Schoon en Heel, zowel voor de aansturing van de Roteb als voor de coördinatie en afstemming binnen wijkservice. De regierol van GW is herhaaldelijk vastgesteld, voor het laatst in *Woorden en Daden*. Door de dienst wordt hier inmiddels afstand van genomen. Deze wijziging is nog niet besproken met de deelgemeenten. De Rekenkamer concludeert dat de hier gekozen volgorde betekent dat de deelgemeenten zullen worden geconfronteerd met een voor hen belangrijke wijziging die de facto al bestaat en waar zij vooraf niet bij zijn betrokken.

zes projecten

geldstromen. Er is bij dit project vooral gestreefd naar het inzichtelijk maken van de inzet van financiële middelen in de buitenruimte. De uitvoering en doorwerking van diverse onderzoeken hebben naar het oordeel van de Rekenkamer lang op zich laten wachten. De Rekenkamer meent dat het inzicht daarmee op onderdelen is verruimd, maar dat voor het geheel nog steeds geen sprake is van een helder en ondubbelzinnig beeld. Desalniettemin heeft het College het voorbehoud tot het inzetten van extra onderhoudsmiddelen laten vervallen en, in het verlengde hiervan, de ambitie 'meer product voor hetzelfde geld' losgelaten. Naar het oordeel van de Rekenkamer is dit gebaseerd op een onderzoek, dat qua opzet te beperkt is

geweest om deze wijzigingen te rechtvaardigen. De Rekenkamer meent voorts dat GW met de gepleegde inspanningen in dit kader niet in voldoende mate tegemoet is gekomen aan de jarenlange wens van B&W om nader onderzoek te doen naar de effectiviteit en efficiency van de inzet van de middelen.

wijkservice. Het wijk servicemodel, waarin de wijkonderhoudsploeg van GW en het buurtserviceteam van de Roteb met elkaar samenwerken, is een belangrijke verworvenheid van het programma Schoon en Heel. De Rekenkamer onderschrijft de achterliggende gedachte dat een betere afstemming en samenwerking tussen de bij Schoon en Heel betrokken diensten en de deelgemeente kan bijdragen aan betere prestaties en hierdoor een schonere, helere en ordelijker stad. Het ontwikkelen van het wijk servicemodel is vooral een zaak geweest van, naast het programmabureau, de Roteb en GW. De afspraak uit het plan van aanpak om het uiteindelijke model van wijk service voor te leggen aan het (deel-)gemeentebestuur is niet nagekomen. Het doel 'meer product voor het zelfde geld' is niet behaald.

De Rekenkamer stelt vast dat B&W eind 2001 in *Woorden en Daden* aan de Raad heeft gemeld dat wijk service in alle wijken is ingevoerd, terwijl bij de evaluatie van het buitenruimtebeleid in februari 2002 aan de commissie BuMi wordt gemeld dat wijk service nog niet in alle wijken is ingevoerd en bovendien een nog erg broze ontwikkeling is. Gelet op de betekenis van *Woorden en Daden* als verantwoording van het totale Collegeprogramma aan de Raad en aan de burgers van Rotterdam, meent de Rekenkamer dat B&W in dat document de stand van zaken te mooi c.q. niet juist heeft weergegeven.

productnormering. Productnormering is een systeem om met verschillende partijen, waaronder bewoners, de buitenruimte te bekijken om gezamenlijk te komen tot een geobjectiveerd oordeel. Dit oordeel wordt uitgedrukt in een cijfer over hoe schoon en hoe heel die buitenruimte op enig moment is (kwaliteitsbeelden). Dit loopt van 'zeer vuil en volledig kapot' (1) via 'vuil en met gebreken' (2), rommelig (3) en 'opgeruimd en in goede staat' (4) tot 'zeer schoon en volledig heel' (5). Met de productnormering heeft het programmabureau Schoon en Heel naar het oordeel van de Rekenkamer een goed hanteerbaar en in opzet eenduidig instrument ontwikkeld voor het beoordelen van de buitenruimte. Het schouwen van de buitenruimte aan de hand van kwaliteitsbeelden is een goede aanvulling op zowel de technische schouw als op de periodiek gehouden enquêtes onder Rotterdammers. De deelgemeenten beschikken met productnormering over een bruikbaar instrument om te beoordelen of de door de diensten geleverde kwaliteit voldoet aan de vooraf gemaakte afspraken. De Rekenkamer concludeert echter dat productnormering nog niet volledig is ingevoerd. Niet alleen wordt niet in alle deelgemeenten met het instrument gewerkt, maar bovendien is tussen werven

van GW en daarmee bij de deelgemeenten sprake van uiteenlopende toepassingen. Dit komt de vergelijkbaarheid en betrouwbaarheid van de uitkomsten niet ten goede. De Rekenkamer meent dat het instrument nog teveel wordt gezien als alleen maar een technische methode voor het omzetten van een subjectief oordeel in een objectief cijfer. Het wordt te weinig gezien als een instrument voor het maken van afspraken en om te beoordelen of de door de diensten aan de deelgemeenten geleverde kwaliteit aan die afspraken voldoet.

klachtenafhandeling. De Rekenkamer heeft waardering voor de invoering van het Meldingsstelsel Buitenruimte maar constateert dat het doel van het project, namelijk de klachten in de buitenruimte uniform binnen de gestelde tijdseenheid met een klantvriendelijke uitstraling en hoge kwaliteitsnorm uitvoeren, nog niet is bereikt. Bovendien is de Rekenkamer van mening dat het hele project pas echt succesvol is als uiteindelijk het aantal klachten afneemt.

hondenpoep. Het project hondenpoep is mislukt. De wethouder heeft geen beleidsnota met voorstellen aan de raad aangeboden. De deelgemeenten hebben genoeg genomen met wat extra geld. De Rekenkamer concludeert, gelet op de ergernis onder inwoners over hondenpoep, dat de Rotterdamse bestuurders dit probleem niet serieus genoeg hebben opgepakt.

kwaliteitspanel. De Rekenkamer stelt vast dat het beoogde doel niet is behaald omdat het project uiteindelijk niet is uitgewerkt in de praktijk.

waardering

Op grond van de beschikbare gegevens komt de Rekenkamer tot de conclusie dat de stad het afgelopen jaar een beetje schoner en heler is geworden. Stedelijk wordt gemiddeld iets boven de 3,0 gescoord voor zowel Schoon als Heel. Dit komt overeen met 'rommelig'. Er zijn in 2002 weinig wijken waar onder de 3,0 wordt gescoord. Dit is op één na ook niet het geval in de door B&W benoemde acht onveilige wijken. De beleving van Rotterdammers van het schoon en heel zijn van de stad c.q. de eigen buurt, gebaseerd op enquêtecijfers, ontwikkelt zich de afgelopen jaren daarentegen niet gunstig. De waardering voor Schoon en Heel blijft vooral in achterstandsbuurten achter bij de scores volgens het kwaliteitsbeeld.

vergelijking met andere grote steden

Net als de gemeente Rotterdam voelen ook de andere drie grote steden de noodzaak om de kwaliteit van de openbare ruimte te verbeteren. Alle steden monitoren het oordeel van de burger over het Schoon en Heelbeleid in de vorm van een enquête. Utrecht en Den Haag hanteren eveneens een kwantificeerbaar doel in de vorm van een streefwaarde. In Den Haag en Utrecht wordt met de methode van

de Stichting Nederland Schoon voor het beoordelen van het schoon zijn van de buitenruimte een vergelijkbare methode gehanteerd als in Rotterdam. Opvallend is dat het ambitieniveau van Rotterdam (3 ofwel 'rommelig') lager ligt dan dat van deze twee steden, die 4 ofwel 'schoon' nastreven. Een vergelijking van het gerealiseerde niveau is op dit moment alleen mogelijk met Utrecht. Daaruit blijkt dat Rotterdam gemiddeld iets hoger (3,2) scoort dan het eigen ambitieniveau, en Utrecht juist lager (3,6).

2002 en verder

Het nieuwe College van B&W heeft als beoogd resultaat voor het nieuwe beleid geformuleerd 'Hele stad kwaliteitsniveau 3 in 2003'. De score 3 betekent 'rommelig'. De Rekenkamer meent dat hiervan geen enkele ambitie uitgaat omdat dit niveau reeds in 2001 gerealiseerd was. De stad zal er niet schoner en heler van worden. Voorts acht de Rekenkamer een nadere uitwerking gewenst, zowel voor de precisering van het ambitieniveau 3 (is dit een gemiddelde of geldt het voor iedere wijk?) als voor de verhoudingen tussen B&W, deelgemeenten en diensten. Met het oog op een adequate beoordeling van de geleverde prestaties wil de Rekenkamer het belang benadrukken van heldere afspraken tussen B&W, deelgemeenten en betrokken diensten voor wat betreft ambitieniveau, bekostiging en uitvoering (prestaties en resultaat).

B&W heeft de relatie met de deelgemeenten opnieuw gedefinieerd. Met de voorzitters van de deelgemeenten zijn afspraken gemaakt over samenwerking. In dit beleid berust de (bestuurlijke) regiefunctie voor de wijkgerichte uitvoering van de aanpak van gewone wijken bij het deelgemeentebestuur. Echter, voor 'hot-spotgebieden' berust de regie bij de stuurgroep Veilig (onder verantwoordelijkheid van het centrale bestuur). De Rekenkamer stelt vast dat met deze afspraak de bevoegdheden met betrekking tot de buitenruimte tijdelijk en voor een beperkt gebied in bepaalde deelgemeenten de facto zijn gewijzigd. Verder stelt de Rekenkamer vast dat B&W extra middelen voor Schoon en Heel in de vorm van een task force inzet in de hotspotgebieden. Deze hotspotgebieden maken deel uit van de onveilige wijken, maar deze wijken blijken niet de meest rommelige wijken van Rotterdam te zijn.

conclusies en aanbevelingen

Zowel bij de Rotab als bij de werven van Gemeentewerken zijn organisatorische veranderingen doorgevoerd die naar het oordeel van de Rekenkamer positief zijn te waarderen in relatie tot de ambitie meer en beter product tot stand te brengen. De verworvenheden moeten echter in termen van daadwerkelijk meer en beter product nog in belangrijke mate bewaarheid worden. De realisatie van de gestelde doelen vergt erg veel tijd en verloopt in hoge mate stroperig. De Rekenkamer

meent dat het heeft ontbroken aan bestuurlijke en ambtelijke daadkracht en resultaatgerichtheid om de ontwikkelde concepten en instrumenten voortvarend te implementeren.

Een belangrijke factor voor het slagen van het beleid op het vlak van Schoon en Heel is de mate waarin binnen het complementair bestuursmodel sprake is van een heldere verdeling van bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden en een resultaatgerichte toepassing daarvan door centraal bestuur, deelgemeenten en diensten. Enkele andere factoren zijn het geheel van relaties onder de noemer opdrachtgeven-opdrachtnemen en een adequaat instrumentarium voor planning en control. Ook een effectief beroep op de eigen verantwoordelijkheid van inwoners van Rotterdam voor de kwaliteit van de woonomgeving en het zonodig bewerkstelligen van gedragsverandering door toezicht en handhaving is van belang.

De Rekenkamer komt op grond van haar onderzoek tot elf aanbevelingen. Deze zijn onder meer gericht op de uitwerking van de beleidsdoelen en een systematische monitoring van de waardering van de burgers. Ook beveelt de Rekenkamer aan om gezamenlijke afspraken te maken tussen de deelgemeenten en de betrokken diensten over de invulling van de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer en de regie van beheer en onderhoud van de buitenruimte, en hierover op bestuurlijk niveau procesafspraken te maken. De productnormering dient stadsbreed uniform te worden uitgevoerd, en het kwaliteitsbeeld dient als uitgangspunt te worden genomen voor het maken van afspraken over te realiseren kwaliteitsniveaus. Verder dienen deelgemeenten en B&W met elkaar in overleg te treden over de verdeling van de kosten van wijkservice.

reactie en nawoord

De Rekenkamer heeft dit rapport in oktober 2002 in concept voor wederhoor voorgelegd aan B&W, aan de voormalig wethouder Buitenruimte en aan de dagelijks besturen van de deelgemeenten, Centrum en Pernis. Uit de reactie van B&W blijkt dat B&W de aanbevelingen bruikbaar acht en deze voor een groot deel overneemt. Een aantal aanbevelingen (1, 6, 10 en 11) neemt B&W slechts gedeeltelijk over. B&W stelt zich, in reactie op de opvatting van de Rekenkamer dat van het streven van B&W om kwaliteitsniveau 3 te realiseren geen enkele ambitie uitgaat, op het standpunt dat de Rekenkamer niet gaat over de politieke ambitie voor de komende periode. Voorts is B&W van mening dat wel sprake is van een behoorlijke ambitie. Ook is B&W het niet eens met de opvatting van de Rekenkamer dat binnen het Rotterdamse besturingsmodel sprake is van een tussenvorm van klassieke sturing en interne marktsturing. Volgens B&W is sprake van een klassiek model met zakelijke afspraken. B&W kwalificeert de door de Rekenkamer bepleite koppeling tussen inzet, activiteiten, prestaties en kwaliteitsniveau aan de hand van productnormering als een misvatting van dit instrument.

In haar nawoord deelt de Rekenkamer de opvatting van B&W dat de Rekenkamer niet gaat over de politieke ambitie. De Rekenkamer vindt echter dat zij een uitspraak doet over de doeltreffendheid van het vastgestelde collegebeleid: met de door B&W uitgewerkte ambitie in kwaliteitsniveau 3 wordt de stad niet schoner of heler. Dit niveau is immers grosso modo al gerealiseerd. Voorts vindt de Rekenkamer dat de geformuleerde ambitie nieuwe vragen oproept, namelijk of B&W elke straat elke dag op kwaliteitsniveau 3 wil brengen.

De Rekenkamer houdt vast aan haar opvatting dat in Rotterdam sprake is van een gemengd model, namelijk een niet concurrerende interne markt met veel vragers en één aanbieder. Wat betreft productnormering meent de Rekenkamer dat ook bij B&W, gelezen de reactie, de wens leeft om een koppeling tussen inzet en kwaliteitsniveau te leggen, hetgeen destijds ook als mogelijke toepassing van het instrument is gepresenteerd aan de commissie BuMi.

De deelgemeenten hebben gezamenlijk gereageerd middels een brief van de Verenigde Rotterdamse Deelgemeenten. Ook is van de meeste deelgemeenten een afzonderlijke reactie ontvangen. De deelgemeenten wijzen er in relatie tot productnormering op dat er mogelijk een discrepantie kan bestaan tussen de resultaten van de nulmeting en de daadwerkelijke technische staat van onderhoud. De deelgemeenten geven verder aan dat is afgesproken dat de nulmetingen voor alle gebieden zullen worden uitgevoerd met dezelfde soort functionarissen. Voorts delen de deelgemeenten de mening van de Rekenkamer op het opdrachtgever-opdrachtnemerschap niet en wijzen in dit verband op een actionlearning-programma. De conclusies van de Rekenkamer over het hondenpoepbeleid geven de deelgemeenten zowel gezamenlijk als soms ook individueel aanleiding tot een reactie. De aanbevelingen van de Rekenkamer worden door de meeste deelgemeenten onderschreven.

De Rekenkamer merkt in haar nawoord op dat volgens de leidraad productnormering een nulmeting uitwijst wat de gemiddelde kwaliteit van de wijk is en waar de notoire problemen zich bevinden. De nulmeting in combinatie met de maandelijkse schouw biedt als het goed is een reëel beeld van de daadwerkelijke technische staat van onderhoud van die onderdelen van de buitenruimte waar de productnormering op ziet. Naast de kwaliteitsbeelden volgens productnormering wordt door GW ook periodiek een zogenoemde technische schouw uitgevoerd. De Rekenkamer brengt nogmaals onder de aandacht dat zij de betrokkenheid van bewoners bij de schouwen volgens productnormering van belang acht.

REKEN
KAMER
ROTT
ERDAM

ROMMELIG ROTTERDAM



veegteam Roteb



buurtserviceteam Roteb



wijkonderhoudsploeg werf Gemeentewerken



controleurs Stadstoezicht

I Schoon en Heel

I-1 reiniging, beheer en onderhoud buitenruimte

Een berg vuilniszakken, zwerfvuil op trottoirs en tussen beplanting, de restanten van een evenement, losliggende stoeptegels, een deels verzakte weg, een verstopte put en niet te vergeten de stank en aanblik van hondenpoep. Vrijwel dagelijks zijn op straat allerlei activiteiten waar te nemen om de stad, het centrum en de wijken, te onderhouden en steeds weer schoon te maken; een blijvende strijd tegen vervuiling en verloedering. 's Ochtends vroeg en 's avonds zijn de medewerkers van de dienst Reiniging, Ontsmetting, Transport en Bedrijfswerkplaatsen (Roteb) in het centrum en de winkelstraten actief. 's Middags trekken ze de wijken in, voorzien van met poëtische strofen uitgerust materieel. De inzameling van afval, het ophalen van grofvuil, het legen van containers, het schoonmaken van plantsoenen, het vegen en reinigen van de buitenruimte, van gevel tot gevel: dit alles gebeurt idealiter in een vaste volgorde waarin inzamelingsploegen, veegploegen en buurtserviceteams (BST) hun werk uitvoeren. Her en der in de stad zijn soms ook andere organisaties bij deze werkzaamheden betrokken. Zonodig komen toezichthouders en handhavers van de dienst Stadtoezicht in actie om misstanden te signaleren en op te treden tegen overtredingen van de regels, bijvoorbeeld bij het aanbieden van afval. Op hun beurt plegen medewerkers van de werven van Gemeentewerken (GW) in wijkonderhoudsploegen (WOP) en hiertoe gecontracteerde particuliere bedrijven allerlei herstelwerkzaamheden in de buitenruimte, aan onder meer straten en trottoirs, straatmeubilair en speeltoestellen. De basis voor al deze activiteiten wordt gevormd door de uitvoering van programma's van beheer en onderhoud in opdracht van de centrale stad en van de deelgemeenten en door het reageren op klachten en meldingen van burgers. In een foto-overzicht is opgenomen welke ploegen en teams Rotterdam schoon en heel houden.

In Rotterdam heeft men het over Schoon en Heel als het gaat over beheer en onderhoud van de openbare ruimte, vaak ook aangeduid als buitenruimte. Buitenruimte omvat zowel investeringen en (her)inrichting als beheer en onderhoud. Meerjarig onderhoud en functionele en ruimtelijke herinrichting (functioneel en kwaliteitsbeheer) worden daarbij onderscheiden van storingsonderhoud, cyclisch en planmatig onderhoud en herstel (technisch beheer) en reiniging.

Binnen de gemeente is de Roteb belast met 'schoon' (reiniging) en GW met 'heel'

(technisch beheer). Naast 'schoon' en 'heel' wordt in dit verband ook vaak de term 'ordelijk' gebruikt, waarmee wordt aangegeven dat ook handhaving en toezicht van belang zijn. Dit behoort tot de taken van de dienst Stadstoezicht.

Uit verschillende cijfers blijkt hoe Rotterdammers hun woon- en leefomgeving voor wat betreft schoon, heel, ordelijk en veilig beoordelen. In 1995 vond 61 procent van de Rotterdammers hun buurt (tamelijk) schoon; begin 2002 was dit gedaald tot 50 procent. Ook de beoordeling van de stad als geheel daalde: van 38 procent in 2000 naar 28 procent in 2002.¹

Openbare orde en veiligheid is al sinds jaar en dag het terrein waarmee Rotterdammers de belangrijkste problemen hebben. Inmiddels noemt 76 procent van de Rotterdammers minstens één probleem dat hiermee te maken heeft. Na criminaliteit en onveiligheid (respectievelijk 39 en 35 procent) wordt ook vervuiling van straten en parken in toenemende mate genoemd als het belangrijkste probleem: in 2002 door 16 procent van de Rotterdammers. In 1995 was dit nog 5 procent.

Van de milieuproblemen noemt ruim 70 procent rommel op straat en hondenpoep het belangrijkste probleem. Volgens de Veiligheidsindex ervaart begin 2002 bijna de helft van de Rotterdammers rommel op straat en hondenpoep als een buurtprobleem.² Over het schoonhouden van de straten als taak van de Roteb was in 2000 75 procent van de Rotterdammers nog tevreden; begin 2002 bleek dit gedaald te zijn tot 67 procent. Hun rapportcijfer voor de Roteb schommelde sinds 1997 rond een 7,1. Begin 2002 is dit cijfer gedaald tot een 6,7.³

De mening over het onderhoud van de wegen, fietspaden en stoepen is niet veel anders dan de afgelopen jaren. Voor de eigen buurt beoordeelt begin 2002 37 tot 44 procent dit als 'goed'. Over het onderhoud van straatmeubilair blijken Rotterdammers in 2002 ontevredener dan voorgaande jaren: voor de eigen buurt daalde het oordeel 'goed' van 42 procent naar 37 procent.

De teruglopende waardering lijkt in tegenspraak met de inspanningen van de gemeente in de afgelopen jaren. Het College van burgemeester en wethouders (B&W) had zich in de periode 1998-2002 in het kader van het Collegeprogramma *Met Raad en Daad* en in het bijzonder van het vijfde uitvoeringsprogramma *Schoon en Heel* ten doel gesteld om de organisatie van het beheer en onderhoud van de buitenruimte te versterken, de resultaatgerichtheid ervan te vergroten en de

1 De cijfers in deze passage zijn afkomstig van het Centrum voor Onderzoek en Statistiek (cos), *Rotterdammers over hun stad 2002*, september 2002.

2 Programmabureau Veilig, *Veiligheidsindex Rotterdam – voorjaar 2002*, mei 2002.

3 Het cos merkt op dat dit voor een deel in de pas loopt met de algehele toegenomen ontevredenheid over dienstverlening van gemeentelijke diensten, maar ook dat in 2002 naar dit cijfer is gevraagd in een uitgebreidere, 'negatievere' context, namelijk na veel vragen over misstanden rond de afvalaanbieding en -inzameling. *Rotterdammers over hun stad 2002*, p. 53.

waardering door de Rotterdammer voor een schone en hele stad te laten stijgen. Onder regie van GW en onder het motto 'meer product voor hetzelfde geld' zijn de organisatie en de geldstromen doorgelicht, verschillende projecten en experimenten uitgevoerd en organisatiewijzigingen doorgevoerd. Voorts is, naast en in aanvulling op de reeds bestaande technische schouw (visuele inspectie), een systeem ontwikkeld om het kwaliteitsniveau van de buitenruimte periodiek te beoordelen. Een aantal deelgemeenten (Charlois, Delfshaven en Hoogvliet) heeft aangegeven een eigen Schoon- en Heelbeleid ontwikkeld te hebben met eigen doelen.⁴

Op 26 september 2002 is het nieuwe collegeprogramma voor de periode 2002-2006 gepresenteerd met onder andere nieuw beleid voor het schoon en heel houden van de stad.

De diensten hebben naast het bijdragen aan programmadoelen ook nog een algemene doel- en taakstelling voor het beheer en onderhoud van de buitenruimte. De Roteb heeft, naast beleidsvoorbereiding en advisering aan de gemeente en de deelgemeenten op dit gebied, als reguliere taak het inzamelen van afval en het reinigen van de buitenruimte. GW houdt zich op dit terrein, naast advisering aan gemeente en deelgemeenten, regelmatig bezig met het beheeren en onderhouden van wegen, groen, speelwerktuigen, speelplaatsen, watergangen en bruggen.

Op stedelijk niveau is de wethouder Wijken en Buitenruimte de heer Bolsius bestuurlijk verantwoordelijk voor Schoon en Heel (i.c. voor Roteb en GW). De wethouder Veiligheid mevrouw De Faria is verantwoordelijk voor handhaving en toezicht in de buitenruimte (i.c. de Dienst Stadstoezicht). In de vorige raadsperiode was de toenmalige wethouder Buitenruimte, mevrouw Kuijper, verantwoordelijk voor het uitvoeringsprogramma Schoon & Heel en voor GW en Roteb. Schoon en Heel is echter een thema dat direct de kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving betreft. Hiervoor zijn de deelgemeenten verantwoordelijk. Zij verlenen dan ook opdrachten aan de diensten voor het schoon, heel en ordelijk houden van de buitenruimte in hun deelgemeente.

I-2 financieel belang

Bij gemeente en deelgemeenten hebben veel budgetten betrekking op de buitenruimte en daarbinnen op Schoon en Heel. Het is niet eenvoudig gebleken om de budgetten voor Schoon en Heel te achterhalen.

Financiële middelen voor Schoon en Heel zijn te vinden op de begrotingen van de

⁴ Rekenkamer Rotterdam, Quick scan deelgemeenten in kader van onderzoek s&H, juli-augustus 2002.

kostenplaats Openbare Ruimten en Milieu (ORM). GW beheert deze begroting, waarop de baten en lasten van onder meer het beheer en onderhoud worden verantwoord. Voorts besteden de deelgemeenten een deel van hun middelen aan beheer en onderhoud van de buitenruimte.

De Rekenkamer heeft eerst op basis van jaarverslagen een algemeen overzicht van de uitgaven voor het beheer van de buitenruimte (tabel I-1) samengesteld voor de periode 1998-2001.⁵ Deze uitgaven houden verband met de bovengrondse openbare ruimte in het stedelijk gebied van Rotterdam, te weten: wegen, water en groen, alsmede de (civieltechnische) kunstwerken in de deelgemeenten. Daarnaast maken ook de onderhoudslasten van rioleringen en de openbare verlichting onderdeel uit van dit overzicht. De kosten van centraal beheerde bruggen en de kapitaallasten zijn buiten beschouwing gelaten.

tabel I-1 uitgaven beheer buitenruimte 1998-2001 (afgerond in mln. euro's en guldens)

		ORM									
jaar		deelgemeenten (a)		centrum/Pernis ¹ (b)		stedelijk ² (c)		totaal (a-c)		investeringen	
1998	■	€ 57,1	f 125,9	€ 5,8	f 12,8	€ 61,9	f 136,4	€ 124,8	f 275,1	€ 7,3	f 16,1
1999	■	€ 63,0	f 138,9	€ 5,0	f 11,0	€ 54,5	f 120,0	€ 122,5	f 269,9	€ 10,9	f 24,0
2000	■	€ 56,4	f 124,2	€ 5,4	f 11,8	€ 60,6	f 133,6	€ 122,3	f 269,6	€ 8,7	f 19,1
2001	■	€ 53,0	f 116,8	€ 5,0	f 11,0	€ 65,9	f 145,3	€ 123,9	f 273,1	€ 4,3	f 9,4

1 De uitgaven voor Centrum en Pernis zijn in niet alle gevallen eenduidig te traceren.

2 Exclusief kapitaallasten en overige lasten.

De totale bestedingen beheer buitenruimte zijn licht gedaald over de jaren 1998-2001, ondanks de extra financiële inspanningen in het kader van het uitvoeringsprogramma Schoon en Heel en de toevoeging van de zogenoemde 'Knolgelden'.⁶ De investeringen schommelen sterk over deze periode en zijn in 2001 gehalveerd. Voorts hebben er overhevelingen plaatsgevonden tussen de ORM-budgetten en de deelgemeentelijke middelen. De stijging bij ORM over 2001 is hoofdzakelijk toe te

5 Een aanduiding van het financieel belang van beheer buitenruimte in het algemeen en de component Schoon en Heel in het bijzonder vereist in de eerste plaats een duidelijke definiëring en afbakening van begrippen. Zie: GW (1998), *Geldstromen buitenruimte – Onderhoud stedelijk gebied Rotterdam*. Op begrotingsbasis werd voor 1998 een bedrag geraamd van f 282,1 mln. (GW/ deelgemeenten f 149,9 mln. en ORM f 132,2 mln.). Het verschil met het totaalbedrag voor 1998 op rekeningbasis wordt voornamelijk veroorzaakt door een financiële taakstelling van f 5 mln. Zie ook paragraaf IV-1.

6 Het tijdens de begrotingsbehandeling 2000 aanvaarde amendement van het raadslid Knol voorzag structureel in meer middelen voor specifieke bestedingsdoelen bij het onderhoud van de buitenruimte ter grootte van € 2,3 mln. Bij de begrotingsbehandeling 2001 is dit verdubbeld tot € 4,6 mln.

schrijven aan formatie-uitbreiding voor uitvoering en coördinatie van Schoon en Heel. Voor de deelgemeenten hangt de verlaging van het uitgavenpatroon onder meer samen met de overplaatsing van medewerkers naar de nieuwe Dienst Stadstoezicht.

Vervolgens heeft de Rekenkamer nader gezocht naar de Schoon-en-Heel-middelen die in de buitenruimte worden besteed. De Schoon en Heel middelen uit ORM worden jaarlijks over de deelgemeenten, Centrum en Pernis verdeeld. Voor 2002 betreft dit ruim € 7,2 mln.⁷ Dit budget is voor de volgende categorieën versleuteld over de deelgemeenten en GW centraal:

- Schoon – € 3,6 mln.
- overig Schoon en Heel – € 1,0 mln.
- wijkservice en regie – € 1,4 mln.
- regie op reclame / publiek-private samenwerking/ onderzoek en communicatie – samen krap € 1,3 mln.

De Rekenkamer heeft de deelgemeenten, alsmede Centrum en Pernis, gevraagd naar hun uitgaven voor Schoon en Heel. Middelen uit uiteenlopende budgetten (zowel regulier budget als doeluitkering) worden besteed aan Schoon en Heel en vaak blijkt de scheidslijn met het bredere kader van uitgaven onderhoud en beheer buitenruimte niet scherp en door deelgemeenten ook wisselend getrokken te worden. De beantwoording levert derhalve een globale schatting op: gezamenlijk circa € 41,5 mln. (begrotingen 2002). Materieel gaat het met name om uitgaven voor dagelijks onderhoud van wegen, fiets- en voetpaden, veeg-diensten (Roteb, buurtserviceteams, hondenpoepbestrijding), onderhoud groen, speelplaatsen en wijkonderhoudsploegen.

I-3 onderzoek Rekenkamer

De Rekenkamer heeft onderzocht welke resultaten de gemeente op het gebied van Schoon en Heel had willen behalen, welke daadwerkelijk zijn gerealiseerd en wat hiervan de effecten zijn. De aandacht van de Rekenkamer ging daarbij ook uit naar de afspraken die de deelgemeenten en de betrokken diensten hierover met elkaar hebben gemaakt. De Rekenkamer wil inzichtelijk maken welke beleids-initiatieven zijn genomen, hoeveel geld hiermee is gemoeid, op welke wijze de verschillende beleidsonderdelen, programma's en/of projecten samenhangen en hoe deze bijdragen aan het schoon en heel zijn van Rotterdam. De aandacht is vooral gericht op de doorwerking van de resultaten van het uitvoeringsprogramma.

⁷ GW, verdeling ORM Schoon en Heel 2002, december 2001.

Dit betreft dus de periode vanaf 1999 tot heden. Een en ander is mede onderzocht in relatie tot de ontwikkeling van de waardering voor Schoon en Heel onder de Rotterdamse bevolking.

Naast een algemene verkenning van het onderwerp bij de deelgemeenten en de betrokken diensten heeft de Rekenkamer enkele projecten (namelijk geldstromen, wijkservice, productnormering, klachtenafhandeling, hondenpoep en kwaliteitspanels), deelgemeenten (Delfshaven, Prins Alexander en IJsselmonde) en Centrum nader in haar onderzoek betrokken.

De probleemstelling is tweeledig en luidt als volgt:

- *Is het beleid in het kader van Schoon en Heel effectief?*
- *Hoe is de teruglopende waardering voor Schoon en Heel onder Rotterdammers te verklaren?*

Voor het onderdeel beleid zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- 1a Wat zijn de doelen van het programma Schoon en Heel en zijn deze tot dusver bereikt?
- 1b Welke prestaties zijn geleverd en voldoen deze aan de gemaakte afspraken tussen de betrokken organisaties?
- 1c Wat zijn de kritische succes- en faalfactoren voor wat betreft het realiseren van de doelen van Schoon en Heel?
- 2 In hoeverre heeft een doorwerking van de resultaten van het uitvoeringsprogramma naar de staande organisatie plaatsgevonden?

Voor het onderdeel waardering zijn navolgende onderzoeksvragen geformuleerd:

- 3a Welke trends tekenen zich af in de waardering voor Schoon en Heel onder Rotterdammers?
- 3b Is sprake van verschillen in waardering tussen Rotterdammers al naar gelang persoonskenmerken en woonplaats?
- 3c Hoe verhoudt de waardering van Rotterdammers zich tot de aard en omvang van het geleverde product?
- 3d In hoeverre is het gehanteerde meetinstrument geschikt voor het meten van de waardering van Rotterdammers voor Schoon en Heel?

De Rekenkamer beoogt met dit onderzoek de effectiviteit van het Schoon en Heelbeleid te beoordelen en hanteert daarvoor criteria voor de volgende aspecten:

- doelformulering: eenduidigheid van doelen naar begrip en tijd, meetbaarheid, onderlinge consistentie (tussen doelen en tussen betrokken actoren), tijdgebondenheid en onderbouwing;
- prestaties: bestaan van, bekendheid met en naleving van afspraken;
- doelbereiking: (mogelijkheid tot) confrontatie van doelen en prestaties;
- doeltreffendheid: (mogelijkheid tot) vaststelling van bijdrage van beleid aan beoogde effecten en eventueel optredende neveneffecten.

II doelen

II-1 criteria

Met het Schoon- en Heelbeleid wil de gemeente bepaalde doelen realiseren. Om te kunnen vaststellen of deze doelen bereikt zijn (doelbereiking) en of dat te danken is aan het gevoerde beleid (effectiviteit) dient de formulering van de doelen aan de bepaalde criteria te voldoen. De volgende criteria zijn gehanteerd: ⁸

- eenduidigheid: een doel mag niet voor meerdere uitleg vatbaar zijn. Indien een doel wijzigt dan dient dit geëxpliciteerd, gemotiveerd en bij de Raad bekend te zijn;
- meetbaarheid: indien een doel niet meetbaar is, kan niet vastgesteld worden of het bereikt is;
- strijdigheid: het formuleren en nastreven van een tussendoel dat strijdig is met het hoofddoel of een ander tussendoel, zal er toe leiden dat het hoofddoel wordt tegenwerkt;
- tijdgebondenheid: bij een doel moet een termijn voor de bereiking ervan zijn aangegeven. Indien dat niet is gebeurd, dan kan niet beoordeeld worden of de realisatie ervan op schema ligt;
- realistisch: indien een doel niet realistisch is, wordt meer beloofd dan men waar kan maken. Dit criterium impliceert dat op zijn minst een onderbouwing van de haalbaarheid aanwezig moet zijn en dat er een in te zetten beleids-instrument moet zijn benoemd.

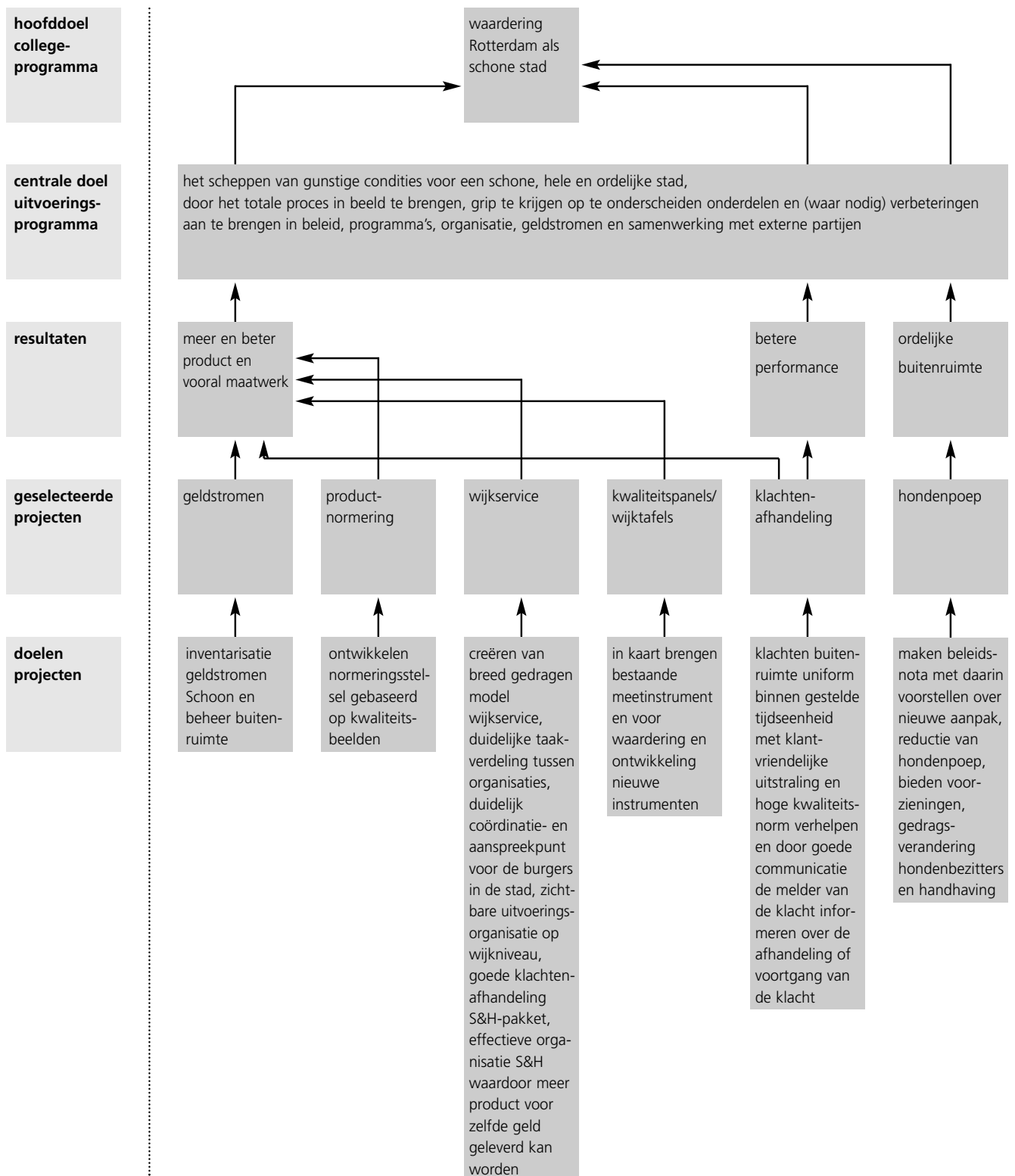
II-2 doelen en doelboom 1998-2002

In 1998 is het uitvoeringsprogramma Schoon en Heel van start gegaan. De doelen van dit programma vertonen grote overeenkomsten met die van zijn voorganger 'Blinkend Schoon'. De doelen van Blinkend Schoon waren namelijk gericht op een schonere buitenruimte in combinatie met meer (langdurige) werkgelegenheid, één-ingang voor de aansturing van de projecten (deze kwam bij GW te liggen) en 50 procent meer product bij 20 procent meer budget.

⁸ Soortgelijke criteria heeft de Rekenkamer gebruikt in haar onderzoek naar de bakens, de gemeentelijke schuldhelpverlening en het onderwijsachterstandenbeleid. Het formuleren van heldere, meetbare doelen staat wederom volop in de belangstelling. In het nieuwe collegeprogramma presenteert het College namelijk 56 prioriteiten / meetbare doelstellingen.

figuur II-1

relatie doelen onderling



In het Collegeprogramma *Met Raad en Daad* stond als het hoofddoel van het programma Schoon en Heel dat “Rotterdam als een schone stad gewaardeerd moet worden”.

In het uitvoeringsprogramma Schoon en Heel werd het volgende centrale doel geformuleerd: “het scheppen van gunstige condities voor een schone, hele en ordelijke stad door het totale proces in beeld te brengen, grip te krijgen op te onderscheiden onderdelen en (waar nodig) verbeteringen aan te brengen in beleid, programma’s, organisatie, geldstromen en samenwerking met externe partijen.” Dit centrale doel overkoepelde een aantal subdoelen, in het uitvoeringsprogramma resultaten genoemd.

Er werden projecten geselecteerd die een bijdrage moesten leveren aan het bereiken van de resultaten. Hiertoe waren voor elk project ook weer meerdere doelen benoemd.

In figuur II-1 heeft de Rekenkamer gereconstrueerd wat de doelen zijn van de door de Rekenkamer geselecteerde projecten en aan welke resultaten van het uitvoeringsprogramma deze projecten een bijdrage zouden moeten leveren. In de loop der tijd werden de projecten soms aan andere en/of meerdere resultaten gekoppeld.⁹

II-3 doelformulering

eenduidigheid

Zowel het hoofddoel als het centrale doel zijn niet eenduidig, omdat er een aantal voor meerdere uitleg vatbare begrippen in zijn opgenomen, zoals ‘schone stad’, ‘gunstige condities’ en ‘verbeteringen’. Het hoofddoel ten aanzien van Schoon en Heel en het centrale doel van het uitvoeringsprogramma zijn wel beide voorgelegd aan de Raad. De Rekenkamer heeft geen aanwijzingen gevonden dat de doelen in de loop der tijd gewijzigd zijn. Voorts waardeert de Rekenkamer het positief dat alle verschillende (lagen) doelen met elkaar in verband staan en aan elkaar bijdragen (zie figuur II-1).

meetbaarheid

Het uitvoeringsprogramma kent twee bakens, te weten ‘het percentage Rotterdammers dat de stad redelijk of heel schoon vindt’ en ‘% in slechte conditie zijnde hoofdwegen, rijwielpaden langs hoofdwegen en wijkgebonden wegen’.

⁹ Figuur II-1 is samengesteld uit gegevens afkomstig uit: *uitvoeringsprogramma Schoon en Heel, de bijlagen bij managementbrief stand van zaken programma/ projecten Schoon en Heel*, oktober 1999, en *programma van eisen klachtenafhandeling*, 9 april 1999.

Vanaf de oprichting van de dienst Stadstoezicht dient wijkservice ook bij te dragen aan het resultaat ordelijke buitenruimte.

Met het eerste baken is het hoofddoel meetbaar gemaakt en gekwantificeerd.¹⁰ De Rekenkamer waardeert dit als positief. De Rekenkamer constateert echter dat de doelen en resultaten uit figuur II-1 die moeten leiden tot dit hoofddoel niet gekwantificeerd en dus niet meetbaar geformuleerd zijn.

strijdigheid

De Rekenkamer constateert dat de doelen van het Schoon- en Heelbeleid onderling niet strijdig zijn.

tijdgebondenheid

De Rekenkamer constateert dat aan het hoofddoel een baken is gekoppeld, waaraan expliciet een termijn is verbonden. Aan de projecten is tijdens de uitvoering van het programma eveneens een tijdspad verbonden. Voor wijkservice was bijvoorbeeld in oktober 1999 de planning om het vanaf de tweede helft van 2000 daadwerkelijk in te gaan voeren en voor klachtenafhandeling dient in het vierde kwartaal van 2000 de monitoring van de eindrapportage aanwezig te zijn.¹¹

realistisch

De Rekenkamer constateert dat het hoofddoel is uitgewerkt in allerlei soorten doelen en resultaten op diverse niveaus. Voor geen van de doelen is een onderbouwing van de haalbaarheid opgesteld. Wel is vaak aangegeven welke methoden of instrumenten ingezet gaan worden om het doel te bereiken. Niet duidelijk is of daarbij een afweging met alternatieven heeft plaatsgevonden om zo te bepalen of dit de juiste methode of het juiste instrument is.

II-4 conclusies

De Rekenkamer concludeert dat het hoofddoel van Schoon en Heel door het te voorzien van een baken op goede wijze meetbaar is gemaakt, is gekwantificeerd en aan een termijn is gebonden. Van de onderliggende doelen waarmee het hoofddoel gerealiseerd zou moeten worden kan dit helaas niet gezegd worden. Evenmin is de haalbaarheid van de doelen onderbouwd.

¹⁰ In het kader van de B&W-notitie *Bakens uit de mist* werkt de projectgroep stedelijke visie aan een verdere uitwerking van bakens en meetbare doelen en ambities. Een van de bakens is in de loop der tijd gewijzigd. Ook in het collegeprogramma 2002-2006 *Het nieuwe elan van Rotterdam* zijn 56 prioriteiten aangegeven.

¹¹ Programmabureau Schoon en Heel, *Jaarplan 2000 Schoon en Heel*, bijlage.

III organisatie en samenwerking

III-1 inleiding en uitgangspunten

Samenwerking, met name tussen deelgemeenten en diensten, is een belangrijk aspect binnen Schoon en Heel. Hierbij hoort een heldere verdeling van taken, rollen en verantwoordelijkheden. Ten eerste is het beleidsveld zelf complex, waardoor taken, rollen en verantwoordelijkheden diffuus dreigen te worden. Verder wordt de samenwerking tussen de verschillende actoren beïnvloed door reeds langer bestaande verbanden. Ook hebben, mede door het uitvoeringsprogramma Schoon en Heel, organisatorische veranderingen plaatsgevonden. Binnen de Roteb zijn vier reinigingsbedrijven opgericht die integraal verantwoordelijk zijn voor de taken van de Roteb. Voor de werven van GW zelf betekende het uitvoeringsprogramma Schoon en Heel “een forse bijstelling van hun ambitieniveau naar boven. Naast de bestaande coördinatie rol binnen GW en ten opzichte van de Roteb, werd de ambitie neergezet om de centrale regisseur voor het beheer van de buitenruimte te worden. Om dat waar te maken was een forse versterking van de werven nodig, zowel kwalitatief als kwantitatief.”¹² En ten slotte is er in deze periode een geheel nieuwe dienst Stadstoezicht opgericht.

Dit is in het kort de context waarbinnen de Rekenkamer de samenwerkingsrelaties in het kader van Schoon en Heel heeft onderzocht. Het is de Rekenkamer gebleken dat er veel verschillende bevoegdheden bestaan, en veel verschillende rollen, taken en verantwoordelijkheden. De Rekenkamer heeft hier naar gekeken vanuit drie invalshoeken die allen te maken hebben met sturing, te weten programmasturing (tussen stadsbestuur en deelgemeentebestuur), de relatie opdrachtgeven-opdrachtnemen (tussen deelgemeentebestuur en de diensten) en de regie (afstemming tussen diensten ten behoeve van de uitvoering van de activiteiten in de buitenruimte).

De Rekenkamer hanteert in dit hoofdstuk de volgende uitgangspunten voor de beoordeling van de verdeling van rollen, taken en verantwoordelijkheden:

- er dient duidelijkheid te bestaan over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen centrale gemeente en deelgemeenten, en tussen de dagelijks bestuurders en de wethouders;
- de verhoudingen tussen (deel)gemeente en diensten en tussen diensten

¹² C. Hordijk, *De werven van gemeentewerken*, mei 2001, p. 43.

onderling dienen duidelijk geformuleerd en formeel vastgelegd te zijn, zodat hier geen misverstanden over kunnen bestaan;

- bij wijziging van deze verhoudingen dienen alle relevante actoren betrokken te worden en de wijzigingen dienen formeel bekrachtigd te worden;
- op hetzelfde beleidsterrein dienen, gegeven de splitsing van taken en verantwoordelijkheden, de diensten op strategisch, tactisch en operationeel niveau onderling goed te samen te werken.

Uit deze uitgangspunten volgt dat binnen een opdrachtgever-opdrachtnemer-relatie, zoals die bestaat tussen deelgemeenten en diensten:

- de opdrachtgever (de deelgemeente) bepaalt welk product hij voor een bepaald bedrag bereid is af te nemen. Vervolgens dient hij te controleren of hij daadwerkelijk geleverd heeft gekregen wat hij gevraagd heeft;
- de opdrachtnemer (de dienst) de opdracht dient uit te voeren die hij aanvaard heeft en tevens te laten zien dat hij dat gedaan heeft.

III-2 programmasturing

Voor het welslagen van de uitvoeringsprogramma's achtte B&W het noodzakelijk om naast de verantwoordelijke wethouder een functionaris aan te stellen die vanuit de ambtelijke dienst de uitvoering kon regisseren, dirigeren en coördineren. B&W wilde deze programmamanager in staat stellen om in de geest van het collegeprogramma 'alles voor elkaar te krijgen wat voor het behalen van de gewenste resultaten noodzakelijk was'.¹³

De directeur Buitenruimte van GW werd programmamanager voor Schoon en Heel. De wethouder had overleg met de portefeuillehouders van de deelgemeenten. Voor de uitvoering van het uitvoeringsprogramma zouden primair lokale bestuurders en (ambtelijke) functionarissen 'de kar trekken'. Het uitvoeringsprogramma werd ambtelijk gestuurd vanuit een directorium, waarin vertegenwoordigers van de betrokken diensten zaten.¹⁴ Daarnaast werd een projectbureau Schoon en Heel ingericht om de diverse initiatieven te ondersteunen en monitoring, rapportages en uitwisseling te verzorgen (in het organisatieschema Schoon en Heel de programmastaf genoemd). Een uitvoerend programma-manager, die de dagelijkse uitvoering hiervan zou ondersteunen, werd benoemd als hoofd. Het uitvoeringsprogramma diende verbeteringsprocessen tot stand te brengen door voorbeeldprojecten te starten en te stimuleren in de eerste twee

¹³ B&W, *Met raad en daad - de uitvoeringsprogramma's*, 23 oktober 1998.

¹⁴ Roteb, Dienst Marktwezen, Parkeerbedrijf, GW, dS+V, OBR, Politie, BSD (ABZ, SOB en SEZ) en de secretaris van het portefeuillehoudersoverleg van de deelgemeenten.

jaar en de resultaten te 'exporteren' naar andere situaties. Gedurende de laatste twee jaar zou de implementatie meer aandacht krijgen. De Rekenkamer stelt vast dat over de rol van het programmabureau hierbij geen uitspraak werd gedaan. Nadrukkelijk is in het uitvoeringsprogramma gesteld dat het geen centraal programma kon zijn, en dat het in overleg met deelgemeenten en tal van andere partijen ontwikkeld zou moeten worden.

Zowel het collegeprogramma als het uitvoeringsprogramma zijn de gehele collegeperiode van kracht geweest. In 1999 had het bureau een vol jaar gedraaid, en veel projecten ontwikkeld. In december 1999 heeft het programmabureau bij het Jaarplan Schoon en Heel 2000 een overzicht gepresenteerd aan het directorium. In dit overzicht stonden de projecten genoemd die gezamenlijk "de gereedschapskist" vormden die Schoon en Heel aanbood. Voor bijna alle projecten, met uitzondering van de wijkservice, is in dit overzicht gewerkt naar een afsluitend moment in maart 2000. Per project is ingegaan op zaken als het product, op welke wijze dit wordt afgerond en hoe het wordt geëxporteerd. Voor productnormering bestond de export onder meer uit "het begeleiden van gebieden die willen; relatie tot wijkservice". Voor wijkservice bestond de export uit een plan van aanpak. Het document bevat ook een aanpak voor de monitoring van de voortgang van het programma Schoon en Heel, bestaande uit verschillende malen per jaar gesprekken met en vragenlijsten aan de bij het programma betrokken partijen. Rond mei 2000 kregen de medewerkers van het programmabureau te horen dat het bureau in december 2000 opgeheven zou worden. Deze mededeling kwam voor hen vrij plotseling. Er heerste namelijk het idee dat het programmabureau ook bij de implementatie in de staande organisatie betrokken zou blijven.

In juni 2000 heeft de programmamanager Schoon en Heel halverwege de rit een evaluatie opgesteld. Hierin is als aandachtspunt opgenomen dat het uitvoeringsprogramma zich op dat moment in een cruciale fase bevindt. "Waar het nu op aankomt is om ook het resterende deel van het programma op een goede wijze te implementeren. Dat vergt veel, misschien zelfs te veel, van staande organisaties als Roteb, GW, PBR en DMW".¹⁵ De werven zouden, mede door de opheffing van het programmabureau, een cruciale rol krijgen bij de implementatie van onderdelen van het programma. De realisatie van het uitvoeringsprogramma werd blijkens de evaluatie hierdoor sterk afhankelijk van de wijze waarop de werven in staat waren om beoogde verbeteringen door te voeren. Echter, meer in het algemeen werd gesteld dat de werven "op dit moment weinig extra zaken meer op hun bordje kunnen nemen; het versterken, kwantitatief en kwalitatief, van de werven gaat nog door". Daarnaast is in de evaluatie gewezen op de reorganisatie die bij de

¹⁵ Programmabureau, *Evaluatie Schoon en Heel (concept)*, 14 juni 2000.

reinigingspoot Roteb gaande was. Die reorganisatie was nodig om de slag te kunnen maken naar wijkservice en om te kunnen beantwoorden aan de hoge verwachtingen in de stad. De reorganisatie maakte het voor de Roteb echter extra lastig om op korte termijn aan alle verwachtingen te voldoen.

Op 16 oktober 2000 is deze evaluatie in het bestuurlijk overleg tussen de wethouder en de portefeuillehouders van de deelgemeenten voor kennisgeving aangenomen. De wethouder werd bij deze gelegenheid gecompimenteerd met het beleid dat in de uitvoering “een perfect voorbeeld (blijkt) te zijn hoe je van elkaar kunt leren. Ook draagt het in ruime zin bij tot een betere samenwerking in de buitenruimte.” Over de opheffing van het programmabureau is niet gesproken.

In de staf Buitenruimte van 20 november 2000 heeft de programmamanager in de rondvraag meegedeeld dat “het bureau Schoon en Heel ondergebracht wordt in de staande organisatie onder hoofd Werven. De status van project wordt opgeheven. Uitvoering vindt plaats vanuit de werven en beleid vanuit Buitenruimte.” Op 6 december 2000 heeft de uitvoerend programmamanager in het directorium Schoon en Heel meegedeeld dat het uitvoeringsprogramma in de implementatiefase is beland en per 1 januari 2001 zal worden overgedragen aan de staande organisaties. De voornemens van de diensten op het gebied van ‘Schoon en Heel’ moeten worden verwoord in de reguliere jaarplannen van de diensten voor 2002 en verder. De directeur Publiekstaken van de Roteb heeft bij die gelegenheid gezegd dat het programmabureau belangrijk werk heeft verricht en een functie heeft vervuld van katalysator tussen de diensten. Hij verzocht met name GW om die functie te handhaven nu het programmabureau ophoudt te bestaan. De programmamanager heeft toen geantwoord dat de backoffice de katalyserende rol zal overnemen terwijl het hoofd werven zich zal bezig houden met uitvoerende taken op het gebied van ‘Schoon en Heel’.

In december 2000 is het programmabureau geheel ontmanteld, en zijn de medewerkers teruggekeerd naar de verschillende diensten. Er was toen voor de deelgemeenten geen plek meer om op terug te vallen voor steun bij het invoeren van nieuwe producten. Verder was in de periode dat de projecten aan de staande organisatie werden overgedragen het verloop bij de werven vrij groot. Bovendien hadden en hebben degenen die de projecten moesten implementeren te maken met de normale lijntaken en de dagelijkse werkzaamheden. De medewerkers van het programmabureau hadden hier veel minder mee te maken. De Rekenkamer meent dat dit implementatie van de producten heeft bemoeilijkt. De Rekenkamer meent verder dat met de opheffing van het programmabureau het netwerk dat de medewerkers van het programmabureau hadden opgebouwd rond de verschillende projecten in ieder geval gedeeltelijk verloren is gegaan.

Het uitvoeringsprogramma en het directorium Schoon en Heel zijn na opheffing van het programmabureau officieel blijven bestaan. Het directorium is alleen op 12 oktober 2001 nog één keer bij elkaar gekomen. Bij die gelegenheid heeft het directorium de evaluatie Schoon en Heel ten behoeve van *Woorden en Daden* vastgesteld, een geactualiseerde versie van de eerdergenoemde evaluatie uit 2000. Het directorium heeft toen ook besloten zich zelf op te heffen. Begin 2001 is vervolgens de stuurgroep Wijk servicemanagement opgericht onder voorzitterschap van het hoofd werven. Hierin zaten werfmanagers en beheerders wijk service van GW en medewerkers van de Roteb, waaronder de projectleider Schoon en Heel. De stuurgroep heeft zich met name bezig gehouden met het opzetten van cursussen wijk servicemanagement en de verdeling van de middelen Schoon en Heel. In april 2002 is de stuurgroep opgeheven. Inmiddels is een 'directieraad uitvoering' opgezet. Daarin zitten de directeur Buitenruimte van GW, de directeur Publiekstaken van de Roteb en de directeur Stadstoezicht. Voor de implementatie van wijk service is verder van belang het beheerdersoverleg wijk service. Dit functioneert sinds begin 2001. Hierin zitten de beheerders wijk service van de werven van GW. In het beheerdersoverleg wordt gesproken over zaken rond afstemming en uitvoering van wijk service en productnormering.

B&W schrijft in *Woorden en Daden* onder meer dat de verantwoordelijkheid voor implementatie voor Schoon en Heel producten bewust niet lag bij het programmabureau maar bij de lijn. In maart 2002 schrijft B&W dat sommige ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld wijk service, nog erg broos zijn.¹⁶

III-3 opdrachtgeven-opdrachtnemen

voorgeschiedenis

De relatie tussen de deelgemeenten en de diensten is uitgebreid aan de orde geweest tijdens het traject Verbetering Rotterdams Bestuur (VRB). In de *Quickscan deelgemeentelijke bestuursondersteuning*, die in 1999 in dat kader is uitgevoerd, werd geconcludeerd dat de opdrachtgeversrol van de deelgemeenten dient te worden verduidelijkt en versterkt. De deelgemeenten bleken nauwelijks te toetsen of GW de afgesproken werkzaamheden overeenkomstig de gemaakte afspraken levert.¹⁷ GW meende dat de deelgemeenten duidelijker en helderder opdrachten moeten formuleren, maar dat hiervoor niet altijd de kwaliteit aanwezig is. Overigens werd de relatie met de werven door de deelgemeenten als positief ervaren.¹⁸ In het

¹⁶ Agendapost bij de publicatie *Werken aan de Rotterdamse buitenruimte*, 5 maart 2002.

¹⁷ Ernst & Young, *Quickscan deelgemeentelijke bestuursondersteuning*, 15 april 1999 in opdracht van de stuurgroep Verbetering Rotterdams Bestuur.

¹⁸ Ernst & Young, *Quickscan deelgemeentelijke bestuursondersteuning*, p. 22.

raadsvoorstel ter afronding van het VRB-traject is geconstateerd dat de feitelijke aansturing van de diensten door de deelgemeentebesturen aandacht behoeft op zaken als de spanning tussen enerzijds het bestaan van verschillen tussen deelgemeenten en anderzijds de noodzaak tot een zekere mate van standaardisering bij de diensten. Onder het kopje 'huidige ontwikkelingen' werd het initiatief genoemd van GW en Roteb om de productomschrijvingen te richten op de output. Daarbij was het de bedoeling dat de opdrachtgever in de opdrachtverlening duidelijk zou aangeven welk schoonniveau in welk gebied gewenst is, waarna het aan de dienst zou worden overgelaten welke middelen hiertoe worden ingezet. Een en ander paste ook binnen de in dat raadsvoorstel geuite wens dat GW en Roteb op een wat meer creatieve wijze dan tot dan toe het geval was de deelgemeenten alternatieven moesten bieden, mede gelet op de (politieke) wensen ter zake.¹⁹

Bij de behandeling van het voorstel *Ieder Zijn Aandeel* in januari 2001 (over de mogelijkheid de begroting van dS+V te splitsen voor zelfstandig financieel opdrachtgeverschap van de deelgemeenten) heeft de raad de vaste inkooprelatie tussen diensten en deelgemeenten ter discussie gesteld. Op 19 februari 2002 heeft B&W naar aanleiding van deze discussie een conceptraadsvoorstel besproken over het verbeteren van de aansturationsrelatie van de dienst door de deelgemeente.²⁰ Besloten is toen dat de problematiek besproken dient te worden in de retraite van het nieuwe College met de voorzitters van de deelgemeenten. Dit is inmiddels gebeurd. In het collegeprogramma 2002-2006 adviseert B&W de deelgemeenten een leveringscontract aan te gaan met de managers van de diensten. Indien de diensten niet in staat zijn tot inzichtelijke offertes en levering conform opdracht wil B&W het voor de deelgemeenten mogelijk maken met andere leveranciers zaken te doen. De wethouder Middelen heeft voor 1 januari 2003 een nadere regeling toegezegd over de invulling van dit model van 'preferente winkelnring'.

Ook het functioneren van de werven is al jaren een punt van zorg. Dit bleek onder meer uit de reeds eerder aangehaalde evaluatie Schoon en Heel uit 2000. Ook tijdens het traject Verbetering Rotterdams Bestuur is hier aandacht voor geweest. De algemeen directeur GW heeft op 27 juni 2001 in dit kader een notitie geschreven aan de wethouder Deelgemeenten. Hierin schrijft hij onder meer dat de deelgemeenten sinds het oprichten van de werven een steeds groter beroep deden op de werven. Omdat de werven zich nog steeds in een pioniersfase bevinden worden ze overvraagd. Hij concludeert onder meer dat de werven nog niet "af" zijn, en dat de verwachtingen bij de deelgemeenten hoog liggen, hoger

19 Raadsbesluit *Afronding Verbetering Rotterdams Bestuur*, 21 september 2001.

20 Conceptraadsvoorstel en -besluit *Verbetering aansturationsrelatie van diensten door deelgemeenten*, B&W 19 februari 2002.

vaak dan de deelgemeente(ambtenaren) zelf kunnen leveren.²¹ Naar aanleiding van het P12-rapport heeft GW aangegeven dat een verdere professionalisering van de werven wenselijk wordt geacht om de opdrachtnemersrol (zowel gemeentelijk als deelgemeentelijk) goed te kunnen vervullen.

In november 2001 heeft de directie van GW het plan van aanpak “Koers van de werven” vastgesteld. Het plan kent vijf aandachtsvelden, te weten product-definiëring, bedrijfsvoering, kwaliteit van het vak “beheren”, organisatie/structuur van de werven en houding en gedrag. In januari 2002 is een overzicht van de producten van de werven voor 2002 opgesteld. Op dit moment wordt blijkens een interne notitie van GW van april 2002 gewerkt aan een standaard en centraal aangestuurd managementinformatiesysteem dat aan zowel het management, de opdrachtgever als de p&c-afdeling juiste en tijdige informatie levert. De format voor rapportage aan de deelgemeenten wordt ontwikkeld in overleg met de deelgemeenten. Uitgangspunt hierbij is dat er op eenduidige wijze wordt gerapporteerd. Ook dient het vak “beheren” weer op een toonaangevend niveau gebracht te worden. Tenslotte zal in opdracht van de directie sob van de Bestuursdienst een klanttevredenheidsonderzoek worden uitgevoerd. Dit zou zich moeten richten op twee vragen: wat moet gedaan worden aan de instandhouding/verbetering van het vertrouwen, en zijn de spelregels te verbeteren, beter te hanteren en zakelijker te maken.

De Rekenkamer merkt op dat de werven reeds in 1994 zijn opgericht, en vindt het vreemd dat er negen jaar later nog steeds wordt gesproken van een pioniers-fase en van werven die nog niet “af” zijn. Ook bevreemdt het de Rekenkamer dat het grote beroep dat de deelgemeenten kennelijk op de werven doen, wordt gezien als een oorzaak voor het feit dat de werven het werk niet aan kunnen (‘worden overvraagd’). Opmerkingen van vergelijkbare strekking zijn in 2001 door de directie ABZ van de BSD onder de aandacht gebracht van de wethouder Deelgemeenten. De Rekenkamer heeft geen zicht kunnen krijgen op de stand van zaken van het verbeterplan. Wel staat vast dat het klanttevredenheidsonderzoek, dat was gepland vòòr de zomervakantie 2002, bij de afsluiting van het Rekenkamer-onderzoek begin oktober nog niet was uitgevoerd.

het gemengde Rotterdamse bestuursmodel

Er zijn verschillende manieren om de aansturing tussen bestuur en diensten vorm te geven. De eerste, “klassieke” manier is die waarbij het bestuur het beleid vast stelt en de dienst dit beleid vervolgens uitvoert. De dienst dient hetzelfde belang

²¹ De notitie is uitgedeeld tijdens een overleg tussen de wethouder Deelgemeenten en de vertegenwoordiging van de deelgemeenten op 16 juli 2001.

als het bestuur. In dit model vertrouwt het bestuur er op dat de dienst het beleid uitvoert zoals het bestuur het heeft vastgesteld. Het bestuur ontvangt op gezette tijden rapportages en verslagen maar voert zelf geen controle op de uitvoering uit. De afgelopen vijftien jaar is onder het motto “bedrijfsmatiger werken” een tweede model opgekomen, overigens zonder dat dit als zodanig werd onderkend. Hierbij wordt aangenomen dat bestuur en dienst op een interne “markt” opereren. De opdrachtgever/het bestuur is verantwoordelijk voor het formuleren van de opdracht en voor de controle of de opdrachtnemer/dienst heeft geleverd wat is afgesproken.

In het raadsvoorstel ter afsluiting van het traject VRB zijn de uitgangspunten van het Rotterdamse bestel gegeven:

- 1 de gemeentelijke diensten en bedrijven geven uitvoering aan het gemeentelijk beleid zoals dit door het gemeentebestuur en de deelgemeentebesturen is vastgesteld;
- 2 het gemeentebestuur en de deelgemeentebesturen maken dus gezamenlijk gebruik van de gemeentelijke diensten voor het uitoefenen van ieders verschillende taken;
- 3 in de Verordening op de deelgemeenten heeft de raad taken overgedragen aan de deelgemeenten;
- 4 voor de uitvoering van de taken volgend uit de overdracht van bevoegdheden verstrekken de deelgemeenten opdrachten aan de gemeentelijke diensten;
- 5 ieder deelgemeentebestuur wordt ondersteund door een deelgemeente-secretarie;
- 6 voor de directe ondersteuning van de deelgemeentelijke bestuurders zoals opdrachtverlening en advisering vervult de deelgemeentesecretarie een rol die vergelijkbaar is met die van de BSD;
- 7 het is de primaire taak van de BSD om het gemeentebestuur te ondersteunen en te adviseren; de BSD heeft dus geen directe relatie met de deelgemeentebesturen;
- 8 de verhouding tussen enerzijds deelgemeentebestuur c.q. deelgemeente-secretarie en anderzijds de diensten en bedrijven is in principe dezelfde als die tussen enerzijds raad, B&W en de BSD en anderzijds de gemeentelijke diensten en bedrijven;
- 9 daar waar het deelgemeentebestuur bevoegdheden heeft zal het in principe ook over de bijbehorende middelen moeten beschikken ('betaler bepaalt');
- 10 de taakafbakening tussen de deelgemeenten en de diensten is grotendeels vergelijkbaar met die tussen het gemeentebestuur en de centrale diensten:
 - a de deelgemeentebesturen zijn als opdrachtgever van de dienst bestuurlijk verantwoordelijk voor het gehele beleidsproces;
 - b de dienst is als opdrachtnemer verantwoording schuldig aan het deelgemeentebestuur als opdrachtgever.²²

De Rekenkamer stelt op basis van het bovenstaande vast dat het Rotterdamse model een mengeling is van klassieke sturing en sturing volgens het principe van een interne markt. Enerzijds geven de gemeentelijke diensten en bedrijven uitvoering aan het gemeentelijk beleid zoals dit door het gemeentebestuur en de deelgemeentebesturen is vastgesteld (1, 2 en 8). Anderzijds wordt gesproken van een opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie (4 en 6). De mengeling is het duidelijkst zichtbaar in de taakafbakening (10).

De Rekenkamer meent dat door deze mengvorm verwarring ontstaat, zowel bij de opdrachtformulering als bij de controle op de uitvoering. In de praktijk van Schoon en Heel blijkt dat de deelgemeente zelf het beleid bepaalt, en vervolgens een opdracht moet formuleren voordat de diensten het beleid kunnen uitvoeren. De opdrachtformulering geschiedt de facto echter door de diensten in de vorm van een concept-(Jaar)plan. Bij dit plan worden geen alternatieven geboden. De opvatting over wie de uitvoering controleert blijkt per deelgemeente te verschillen.

De Rekenkamer heeft getracht de uitwerking van bovenstaande duidelijk te maken aan de hand van een beschrijving van de praktijk. De Rekenkamer heeft geen onderzoek in de breedte uitgevoerd; de voorbeelden gaan alleen over het beleidsveld Schoon en Heel.

voorbereiding van de uitvoering

Het beheer van de buitenruimte is een bevoegdheid die verdeeld is over het centrale en het decentrale bestuur. De opdrachtrelaties zijn opgenomen in tabel III-1.

tabel III-1

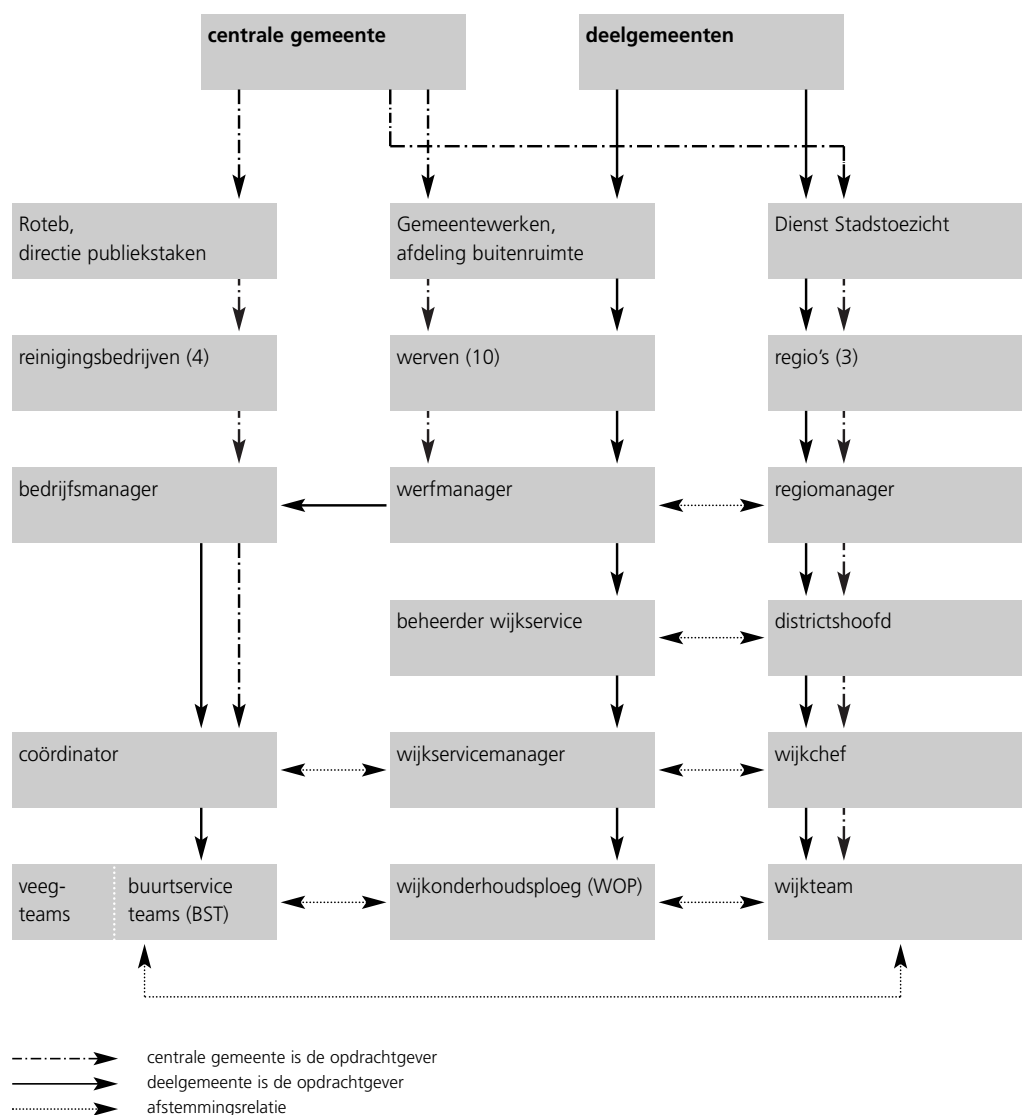
opdrachtrelaties binnen Schoon en Heel

	onderwerp	bestuur/opdrachtgever	dienst/opdrachtnemer
Heel	■ wijkgebonden wegen, water, bruggen, groen	Deelgemeente	GW
Heel	■ hoofd- en verzamelwegen	Centrale stad	GW
Heel	■ wijkonderhoudsploeg	Deelgemeente	GW
Schoon	■ afvalinzameling	Centrale stad	Roteb
Schoon	■ reiniging	Deelgemeente	Roteb
Schoon	■ buurtserviceteam	Deelgemeente	Roteb
Ordelijk/Veilig	■ handhaving en toezicht	Deelgemeente/Centrale stad	Dienst Stadtoezicht

22 Verbetering Rotterdams Bestuur, 21 september 2000. Een belangrijk verschil tussen centraal en decentraal bestuur in het Rotterdams model is overigens dat het centrale bestuur, en niet de deelgemeente de verantwoordelijkheid heeft voor de vormgeving van de ambtelijke organisatie. De deelgemeenten zijn alleen medegebruiker. De Rekenkamer meent dat dit gevolgen heeft voor de vraag of de keuze voor wijkservice, dat met name een wijziging in de werkwijze is (en daarmee in de organisatie), aan de deelgemeente is of aan het centrale bestuur. In hoofdstuk IV komt de Rekenkamer hier op terug.

In figuur III-1 is aangegeven op welke wijze de afstemming en samenwerking in de voorgaande periode hebben plaatsgevonden. Momenteel wordt de Roteb veelal rechtstreeks door de deelgemeenten aangestuurd, in plaats van via de werf van GW.

figuur III-1 formele werkwijze Schoon en Heel



De deelgemeenten vragen de diensten doorgaans om een conceptjaarplan te maken voor de activiteiten die dat jaar zullen plaatsvinden. Het door de deelgemeente vastgestelde plan is dan de opdracht van de deelgemeente aan de dienst.²³ Er kan vervolgens worden gewerkt met een frequentiebestek (een vooraf afgesproken inzet: inputsturing) of een beeldbestek (een vooraf afgesproken kwaliteitsbeeld: outputsturing). De meeste deelgemeenten sturen de diensten aan via frequentiebestekken. Ook een combinatie van deze twee komt voor.

Uit de quick scan die de Rekenkamer heeft uitgevoerd blijkt dat deelgemeenten verschillende soorten plannen vaststellen.

tabel III-2 Schoon en Heel-plannen deelgemeenten

deelgemeente	■	jaarplan S&H/ wijkservice		jaarplan Schoon		jaarplan Heel		jaarplan buitenruimte		meerjarenplan	
		2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002	2001	2002
Charlois	■	+	-	-	+	-	+	-	+	-	-
Delfshaven	■	+	+	-	-	-	-	+	+	+	+
Feijenoord	■	+	-	+	+	-	-	+	+	-	-
Hillegersberg-Schiebroek	■	+	+	-	-	-	-	+	+	-	-
Hoek van Holland	■	-	+	-	-	-	-	-	-	-	+
Hoogvliet	■	+	-	-	-	-	-	+	-	-	-
Kralingen-Crooswijk	■	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-
Noord	■	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-
Overschie	■	+	-	-	-	-	-	+	+	-	+
Prins Alexander	■	+	+	-	-	-	-	-	-	-	-
IJsselmonde	■	-	-	-	-	-	-	+	+	+	-
Centrum	■	+	+							+	+
Pernis	■	+	-	-	-	-	-	+	+	+	+

De quick scan is uitgevoerd in de zomer 2002. In verschillende deelgemeenten waren de jaarplannen voor 2002 toen nog niet gereed. Soms was de oorzaak hiervoor gelegen in het feit dat de deelgemeenten nog geen advies van GW hadden ontvangen, of dat deelgemeenten omgekeerd nog geen wensen hadden kenbaar gemaakt. Zo had de deelgemeente Prins Alexander geen behoefte aan een jaarplan 2002, en wilde de jaaropdracht vaststellen op basis van de opdracht die in 2001 aan GW was verstrekt. De werf van GW wilde wèl de wijzigingen ten opzichte

²³ Ook de nieuwe dienst Stadstoezicht wil de deelgemeentelijke opdracht neer leggen in een conceptjaarplan, met daarin afspraken over producten als toezicht /handhaving vervuiling buitenruimte, algemeen toezicht schoon/heel/veilig op straat en melding aan GW, Roteb en politie. Dit proces is nog gaande: in de zomer 2002 waren nog niet met alle deelgemeenten contracten afgesloten.

van het vorige jaarplan aan de deelgemeente zichtbaar maken, en stuurde de deelgemeente een Actieplan voor 2002. De status hiervan is de Rekenkamer echter niet duidelijk.

Het verschilt dus per deelgemeente welke plannen worden opgesteld en welke diensten hierbij betrokken zijn. Een enkele deelgemeente is zelf zeer actief bij het formuleren van de Schoon en Heel-opdrachten. Zo is het Jaarplan Wijkservice 2002 van de deelgemeente Delfshaven mede opgesteld door de projectleider Schoon van de deelgemeente. De Rekenkamer is van mening dat dit jaarplan qua integraliteit en samenhang een goed voorbeeld is. Er is niet alleen aandacht voor de diensten GW, Roteb en Stadstoezicht, maar ook de rol van de deelgemeente zelf in het beleid is omschreven.

De directie van de Roteb geeft aan zelf de conceptopdrachten te formuleren die de deelgemeente zal vaststellen. Om verschillen in opdrachten van de deelgemeenten te voorkomen, geeft de Roteb op hoofdlijnen via de vier reinigings-bedrijven aan elke deelgemeente hetzelfde advies. Mochten er echter desondanks nog verschillen zijn, dan wordt dat binnen de Roteb opgelost.²⁴

verantwoording van en controle op de uitvoering

Op dit moment is tussen de sectorhoofden van de deelgemeenten en GW een discussie gaande over de rapportages die de werven opstellen voor de deelgemeenten. Die worden nu twee maal per jaar geleverd, maar op een zodanig laat tijdstip dat de deelgemeente er geen gebruik meer van kan maken voor het bestuur. Het is de bedoeling dat de werven naast de slotrapportages ook 4- en 8-maandsrapportages gaan maken. De deelgemeenten zijn nog in discussie met GW over de vraag of de rapportages moeten worden geüniformeerd. Sommige deelgemeenten willen rapportages ontvangen die kunnen dienen voor de eigen deelgemeentelijke rapportages. In deelgemeente IJsselmonde was Schoon en Heel tot 2002 onderdeel van de 4-maandsrapportage die de werf opstelt voor de deelgemeente.

De diensten hebben wethouder Wijken en Buitenruimte gemeld dat zij geconfronteerd worden met diverse systematieken ten aanzien van cijfers en verantwoording, zoals door de deelgemeenten verlangd. De wethouder wil met de deelgemeenten één methodiek afspreken voor alle gebieden. Voor deelgemeenten moet helder zijn wat ze geleverd krijgen voor het geld dat ze betalen. Uitgangspunt voor de wethouder is een rapportagesysteem van de diensten dat gelijk is voor alle deelgemeenten, en waaruit helder blijkt welke producten een deelgemeente geleverd heeft gekregen.²⁵

²⁴ Interview directeur Publiekstaken Roteb, 21 maart 2002.

²⁵ Interview wethouder Wijken en Buitenruimte, 22 augustus 2002.

GW is sinds 1998 voor veel deelgemeenten opdrachtgever van de Roteb geweest. Sinds 2001 is dit in veel deelgemeenten teruggedraaid, maar wel geeft GW in een aantal deelgemeenten op dit moment nog een “betaaladvies” over de facturen van de Roteb.

tabel III-3 aansturing Roteb door deelgemeente

deelgemeente	■	1998	1999	2000	2001	2002
Charlois	■	+	?	-	+	+
Delfshaven	■	?	?	-	-	-
Feijenoord	■	-	-	-	+	+
Hillegersberg- Schiebroek	■	-	-	-	+	+
Hoek van Holland	■	-	-	+	+	+
Hoogvliet	■	-	-	-	-	+
Kralingen-Crooswijk	■	-	-	-	+ *	+
Noord	■	-	-	-	+	+
Overschie	■	?	-	-	+	+
Prins Alexander	■	-	-	-	+	+
IJsselmonde	■	-	-	-	-	+
Pernis	■	-	-	-	-	+
Centrum	■	-	-	-	-	+
totaal (n=13)	■	1	0	1	8	12

+ = rechtstreekse aansturing van de Roteb door deelgemeente

? = bij deelgemeente niet bekend

* = opdrachtverstrekking via GW is teruggetrokken

- = aansturing van de Roteb via GW

beelden over voorbereiding, uitvoering en verantwoording

Uit verschillende interviews met deelgemeenten en diensten komen zaken naar voren die het dilemma illustreren dat de Rekenkamer hiervoor heeft geschetst.

Voor de deelgemeente gaat het om zaken als:

- niet alle wensen van de deelgemeenten zijn door de diensten te realiseren;
- GW levert de stukken niet altijd op tijd aan;
- deelgemeente IJsselmonde geeft bijvoorbeeld aan dat GW over te weinig beleidsmensen beschikt om het technische verhaal om te zetten in een goed beleidsplan. De deelgemeente moet continu bijsturen. De deelgemeente heeft hier echter zelf niet genoeg medewerkers voor. De medewerkers hebben cursussen gevolgd omdat de deelgemeente zich zelf ook nog geen perfecte opdrachtgever vindt.

Omgekeerd geeft GW aan dat:

- deelgemeenten soms laat zijn met de gegevens op basis waarvan GW een plan moet opstellen, en met het verstrekken van een jaaropdracht;
- een deelgemeente die vaak om advies vraagt een groot beslag legt op de adviescapaciteit van de werf;
- een deelgemeente die een ander rapportageritme wil dan de 4- en 8-maands-rapportages een groot beslag legt op de adviescapaciteit van de werf.

Waar het gaat om de controle op de uitvoering blijken deelgemeenten verschillende opvattingen te hebben:

- GW heeft, al dan niet in het kader van de voorbereiding en directievoering, een taak bij het controleren van de door GW en Roteb uitgevoerde werkzaamheden;
- het controleren van de uitgevoerde werkzaamheden is een principiële taak van de dienst;
- deelgemeenten beschikken niet over de menskracht om deze controletaak uit te oefenen;
- enkele deelgemeenten hebben wijkcoördinatoren aangesteld, onder meer om het werk van Roteb en GW in de wijken te controleren;
- het principiële uitgangspunt dient te zijn dat de dienst zelf het werk controleert. Een deelgemeente gaat wel in de wijk kijken of GW en de Roteb de afspraken nakomen. Als de deelgemeente die controlerol in zijn geheel zou moeten uitvoeren zou de deelgemeente een capaciteitsprobleem krijgen.

GW voert overigens ook de controle uit van de onder de verantwoordelijkheid van GW veelal door derden uitgevoerde opdrachten. In die situatie is GW immers zelf eveneens opdrachtgever. Op de wijze waarop GW die taak uitvoert zijn de deelgemeenten tevreden.

De algemeen directeur GW ziet als hoofddoel van de dienst het goed bedienen van het bestuur. Hierbij geldt het adagium: "wie betaalt bepaalt". Op de tweede plaats komt het doel van een schonere en helere stad. De burger ten slotte is aan zet bij de verkiezingen. De opstelling van GW is dat het bestuur nu eenmaal beslist, en niet de dienst. GW is simpelweg adviseur en uitvoerder en stelt zich volgend op. Voor GW geldt het principe "U vraagt, wij draaien". Uit het gegeven dat het deelgemeentebestuur beslist wat er gebeurt volgt, dat de ontwikkeling van Schoon en Heel binnen de ene deelgemeente harder gaat dan binnen de andere.²⁶

De Rekenkamer tekent hierbij aan dat GW de conceptopdracht zelf formuleert en vervolgens de deelgemeente over de vaststelling ervan adviseert. Voorts miskent

²⁶ Interview algemeen directeur GW, 11 juni 2002.

GW met deze voorstelling van zaken dat de dienst praktisch als enige op een aanbiedersmarkt opereert en dus veel invloed heeft.

De Roteb heeft aangegeven dat indien de deelgemeente nog niet toetst of de opdrachten goed zijn uitgevoerd, Roteb dat samen met betrokken burgers doet.

III-4 integrale regie op de buitenruimte

De werven voeren reeds langere tijd regietaken uit. Dit was reeds bij het project Blinkend Schoon het geval.²⁷ Verder heeft GW, zoals al bleek uit tabel III-3 (tabel aansturing Roteb door deelgemeente), van 1998 tot 2000 voor veel deelgemeenten de opdrachtgeversrol richting de Roteb vervuld.

In het Jaarplan 1999 schrijft GW dat de dienst een regisserende rol wil vervullen om te komen tot een betere afstemming van de activiteiten van de verschillende diensten, bedrijven en bewoners in de buitenruimte. Voor zover mogelijk wordt, in samenspraak met de deelgemeenten, de regie door de werven op het niveau van de wijken gevoerd.²⁸ Volgens het uitvoeringsprogramma is integrale regie op de buitenruimte een belangrijke voorwaarde voor het beoogde resultaat ‘meer (en beter) product en het leveren van maatwerk’.

Ook in jaarplan GW 2002 wordt nog over de werven opgemerkt dat “de regierol wordt vervuld in die zin dat de werf namens de deelgemeenten het centrale aanspreekpunt is voor andere afdelingen van GW, gemeentelijke instanties en derden.” Voor wijk servicemanagement meldt het jaarplan dat de werven daarbij meerdere rollen vervullen: “de adviesrol naar de deelgemeente, de regierol voor alle betrokken partijen en de opdrachtgeversrol voor de Roteb.”²⁹

De werven van GW hebben ook een belangrijke afstemmingsrol bij de uitvoering van Schoon en Heel als het gaat om de invoering van wijk service en product-normering. Zo is de wijk servicemanager, die in dienst is van GW, veelal voorzitter van de wijktafel of een andere overlegvorm voor verschillende diensten die in de buitenruimte werken. Ook het initiatief bij het afstemmen van het werk in de buitenruimte ligt bij de werf, net als veelal het initiatief bij het opstellen van Jaarplannen Wijk service. Dat de werven deze rol hebben vloeit grotendeels logisch voort uit hun reeds langer bestaande rol van centraal aanspreekpunt.

²⁷ Evaluatie Blinkend Schoon, 28 juli 1998.

²⁸ GW, *Jaarplan 1999*, 10 juni 1998, p. 37.

²⁹ GW, *Jaarplan 2002*, 12 juni 2001, p. 14.

Dat GW, en niet de Roteb destijds de coördinatie op zich nam in het kader van Schoon en Heel had verder te maken met organisatorische problemen waar de Roteb toen mee kampte. Dit was voor geen van de betrokken partijen een probleem.

B&W merkt in december 2001 op in *Woorden en Daden* dat de werven van GW zijn doorontwikkeld om enerzijds de 'heel' component goed te kunnen bedienen en anderzijds om de regie over schoon en heel in de buitenruimte te kunnen voeren. B&W stelt verder vast dat de lichte constructie van de programma-aanpak er toe heeft geleid dat aanvullende besluiten nodig waren om de regierol van GW te bevestigen.

Ook uit interviews met enkele deelgemeenten blijkt dat GW voor de deelgemeenten de regisseur is van Schoon en Heel, zowel voor de aansturing van de Roteb als voor de coördinatie en afstemming binnen wijkservice. Wel blijkt uit tabel III-3 dat GW sinds 2001 de opdrachtgeversrol over de Roteb in steeds meer deelgemeenten teruggeeft.

De directie van GW heeft de Rekenkamer tijdens het onderzoek gezegd dat een regierol voor GW nooit bestuurlijk is gedefinieerd. Het veelvuldige gebruik van het woord regie doet hier niet aan af. Dat GW een rol speelde voor de opdrachten van de Roteb was omdat GW de Roteb wilde helpen bij het uitvoeren van hun taak voor s&h. GW had en heeft echter géén regiebevoegdheden. Over specifieke regiemiddelen beschikt GW evenmin. Nu het uitvoeringsprogramma is afgelopen is de "overigens onbetekenende regierol" ook teruggedraaid. De samenwerking tussen de diensten in de deelgemeenten hoort niet door GW georganiseerd te worden maar door de deelgemeenten zelf. Het is echter wel de vraag of ze daartoe op dit moment in staat zijn.³⁰

De voormalig wethouder Buitenruimte meent dat de regie niet noodzakelijkerwijs bij GW hoorde te liggen, en dat het programmamanagement bij GW was ondergebracht omdat GW beschikte over de expertise voor opdrachtgeven-opdrachtnemen en de situatie bij de Roteb in 1998-1999 niet optimaal was. De programmaregie heeft nooit een zware rol gespeeld binnen Schoon en Heel. Bij de tussentijdse evaluatie van het uitvoeringsprogramma is er een streep onder gezet. Wel bleef in haar optiek de regie ook daarna berusten bij de werfmanagers.³¹

De Roteb, GW en Stadstoezicht zijn op dit moment in gesprek over de aansturing van Schoon, Heel en Veilig binnen het wijk servicemodel. De gedachten van de drie

³⁰ Interview algemeen directeur GW, 11 juni 2002.

³¹ Interview voormalig wethouder Buitenruimte, 3 september 2002.

diensten gaan hierbij uit naar een situatie waarin het opdrachtgeverschap voor Schoon, Heel en Veilig bij de deelgemeente behoort. Het zelfde geldt voor de regie- en coördinatieaspecten. Een en ander is neergelegd in een ambtelijke notitie.³² Er is nog niet met de deelgemeenten gesproken over dit proces. Ook is de notitie nog niet aan hen voorgelegd.

III-5 conclusies

programmasturing

De opheffing van het programmabureau is geen onderwerp geweest van bestuurlijke besluitvorming. Toen halverwege 2000 werd besloten tot opheffing van het programmabureau was het zowel voor de programmamanager en het directorium als voor de wethouder duidelijk dat de staande organisatie, met name de werven, nog volop in ontwikkeling waren. De invoering van wijkservice en productnormering heeft langer geduurd dan vooraf was voorzien en is eind 2002 nog niet voltooid. Na de opheffing van het programmabureau werd de implementatie Schoon en Heel in feite alleen nog door de stuurgroep Wijkservice-management begeleid. Deze stuurgroep heeft een jaar lang de sturing van de 'broze ontwikkelingen' verzorgd. De Rekenkamer meent dat hiermee weliswaar de programmasturing de verantwoordelijkheid is geworden van de staande organisatie, maar dat de verdere ontwikkeling van de projecten en de implementatie ervan, onvoldoende is gewaarborgd. Het tussentijds opheffen van het programmabureau in deze fase doorkruist de opzet van de programmasturing, namelijk vier jaar extra inspanning voor een aantal benoemde speerpunten. Het feit dat de stuurgroep wijk servicemanagement is opgeheven op het moment dat wijkservice nog niet in alle deelgemeenten is ingevoerd en ook verder nog in ontwikkeling is acht de Rekenkamer een andere factor die de implementatie heeft bemoeilijkt. Met de opheffing van deze stuurgroep was er alleen het beheerdersoverleg wijkservice nog, en daarmee is de invoering van wijkservice vooral een GW-aangelegenheid geworden. De Rekenkamer concludeert dat de programmasturing is vervangen door een overleg voor de twee voornaamste projecten, en meent dat dit er toe heeft bijgedragen dat wijkservice minder voortvarend is ingevoerd dan oorspronkelijk de bedoeling was.

opdrachtgeven-opdrachtnemen

Diensten en deelgemeenten hebben verschillende visies op elkaars taken en verantwoordelijkheden. Het gaat daarbij met name om het formuleren van de beleidsopdrachten, en de controle op de beleidsuitvoering. Dit probleem bestaat

³² Roteb, GW, Stadstoezicht, Wijkservice, wijkhandhaving en -toezicht, Een stap verder, juni 2002.

reeds langere tijd en is niet specifiek gebonden aan Schoon en Heel. Het wordt naar het oordeel van de Rekenkamer vooral veroorzaakt door het gegeven dat het Rotterdams bestel gedeeltelijk bestaat uit een klassiek sturingsmodel met bestuur en diensten en gedeeltelijk uit een interne markt-model met opdrachtgevers en opdrachtnemers. De Rekenkamer meent dat het van belang is hier duidelijkheid in te scheppen. Indien het de bedoeling is te werken volgens een “interne markt”-model betekent dit onder meer dat de opdrachtgever/deelgemeente over keuzemogelijkheden beschikt. Daartoe dient de opdrachtnemer/dienst de deelgemeente alternatieven te bieden in plaats van één jaarplan, of dient aan de deelgemeente de ruimte te worden gegeven om elders in te kopen. Bovendien dient duidelijk afgesproken te worden dat de opdrachtgever verantwoordelijk is voor de controle op de uitvoering van de opdrachten, en dient de opdrachtgever hiertoe te beschikken over voldoende menskracht. Indien wordt gekozen voor het klassieke model dient duidelijk afgesproken te worden hoe het bestuur kan nagaan dat het krijgt wat het heeft gevraagd, bijvoorbeeld op basis van rapportages en verslagen al dan niet gecombineerd met periodieke onderzoeken.

De ‘pioniersfase’ van de werven duurt inmiddels acht jaar. De Rekenkamer meent dat deze fase veel te lang duurt, te meer nu de werven na opheffing van het programmabureau een belangrijke taak hebben gekregen bij het implementeren van Schoon en Heel. De Rekenkamer onderschrijft de noodzaak van een klanttevredenheidsonderzoek, maar meent dat de uitvoering hiervan eveneens te lang op zich laat wachten. Het risico bestaat nu dat de resultaten van het onderzoek pas bekend worden wanneer de rest van het verbeterplan al grotendeels is uitgevoerd.

regie

De samenwerkingsverbanden tussen de verschillende actoren zijn soms formeel vastgelegd, maar worden ook bepaald door relaties en beelden die over en weer sinds begin jaren negentig zijn gegroeid. Zo bestaan er verschillende beelden over de vraag wie de regie voert over Schoon en Heel. GW heeft de regierol voor zichzelf herhaaldelijk laten vaststellen, meest recentelijk in *Woorden en Daden*. Op dienstniveau is hier in de praktijk nu echter afstand van genomen. De drie betrokken diensten verwerken deze wijziging in de aansturing van Schoon, Heel en Veilig op dit moment in een voorstel. De Rekenkamer concludeert echter dat de hier gekozen volgorde betekent dat de deelgemeenten zullen worden geconfronteerd met een voor hen belangrijke wijziging die de facto al bestaat en waar zij vooraf niet bij zijn betrokken.

IV projecten

IV-1 uitgangspunten

Het uitvoeringsprogramma is bedoeld om instrumenten te ontwikkelen, processen in gang te zetten en maatregelen te nemen gericht op het realiseren van een schoner, heler en ordelijker Rotterdam.³³ Het stadsbestuur draagt hier samen met de deelgemeenten de uiteindelijke verantwoordelijkheid voor. De werkwijze van het uitvoeringsprogramma is vooral het starten van voorbeeldprojecten. Positieve projectresultaten zouden vervolgens vertaald worden naar structurele veranderingen in de organisatie en werkwijze van de betrokken diensten.³⁴

Het programmabureau heeft 23 projecten opgezet.³⁵ De Rekenkamer heeft een aantal projecten geselecteerd voor een nadere beschouwing, te weten geldstromen, wijkservice (inclusief enkele hiermee verband houdende experimenten), productnormering, klachtenafhandeling, hondenpoep en kwaliteitspanels. Het betreft stadsbrede projecten die volgens de Rekenkamer van betekenis zijn voor de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de waardering voor Schoon en Heel. In dit hoofdstuk worden de geselecteerde projecten behandeld aan de hand van de volgende aspecten:

- het doel van het project, in het bijzonder de beoogde bijdrage aan het behalen van het doel van het uitvoeringsprogramma;
- de afspraken die vooraf over de ontwikkeling en de uitvoering van het project zijn gemaakt;
- de stand van zaken na implementatie van het project;
- de uiteindelijke bijdrage van het project aan het vooraf gestelde doel.

IV-2 geldstromen

Volgens het toenmalige College is het streven naar waardering voor Rotterdam als een schone stad niet primair een kwestie van meer geld. Het gaat vooral om 'meer

³³ Het centrale doel van het uitvoeringsprogramma is beschreven in hoofdstuk II.

³⁴ B&W, *Collegeprogramma 1998-2002 Uitvoeringsprogramma Schoon en Heel*, p. 5 en 7.

³⁵ De 23 projecten betreffen: Geldstromen buitenruimte, Productnormering, Kwaliteitspanels, Gebiedsgerichte organisatie IJsselmonde, Wijkaanpak Afrikaanderwijk, Beheer Vlinderbuurt, Regie openbare verlichting, PPS Centrum, Semi-openbare terreinen Hoogvliet, Diepreiniger, Wijkservice, Koplopers, Klachtafhandeling, Campagne Goeie Morgen!, Particulier gebruik buitenruimte (centrum), Inspectieteam buitenruimte (centrum en Delfshaven), Hondenpoep, Organisatie buitenruimte centrum, Graffiti centrum, Convenant kladvandalisme, Model beheerconvenant en Model integraal beheerplan. Hierbij zaten ook initiatieven die al in 1998 waren gestart. Uiteindelijk is men met 15 projecten daadwerkelijk van start gegaan.

product voor hetzelfde geld' en 'een betere prijs/kwaliteit verhouding', waaraan een effectievere organisatie en aansturing moeten bijdragen. Binnen het uitvoeringsprogramma Schoon & Heel is een deelprogramma 'Organisatie en financiën' onderscheiden, dat (onder meer) de taak heeft om ingewikkelde financieringsstromen inzake het beheer en onderhoud van de buitenruimte inzichtelijk te maken. Voor een goed begrip van de relevantie van het project 'geldstromen' binnen Schoon en Heel is van belang in te gaan op de voorgeschiedenis hiervan.

doorkijkje buitenruimte

Bij de najaarsretraite van september 1997 van het College (1994-1998) bleek behoefte te bestaan aan meer inzicht in de inzet van middelen in de buitenruimte.³⁶ Deze vraag kwam op in een context van budgettaire knelpunten en noodzaak tot bezuinigingen. Hiertoe heeft de directie Stedelijke Ontwikkeling en Beheer (SOB) van de Bestuursdienst een 'doorkijkje' opgesteld. Geconstateerd wordt 'dat de gevraagde informatie helaas niet met een druk op de knop geleverd kan worden en dat hiervoor in de P&C-documenten meer aandacht ware te besteden'. Jaarlijks wordt circa € 181 mln. (f 400 mln.) aan de buitenruimte besteed, waarvan ruim € 136 mln. (f 300 mln.) onderhoud en € 45 mln. (100 mln.) investeringen. Als beslispoint wordt onder meer voorgelegd om 'het totaal aan onderhoudsmiddelen te beoordelen op prioriteitsstelling, effectiviteit en inzetbaarheid voor kwaliteitsverbetering'. De directeur GW heeft twijfels bij een onderzoek naar de effectiviteit van de inzet van onderhoudsmiddelen.

Kort na de gemeenteraadsverkiezingen (4 maart 1998) stelt het nog zittende College³⁷ bij de behandeling van dit 'doorkijkje' op 24 maart 1998 vast dat er 'grote onhelderheid bestaat over de staat van de buitenruimte, de inzet van middelen, de wijze waarop prioriteitsstelling plaatsvindt, de efficiency bij de inzet van middelen en de wijze waarop, door wie en wanneer er al dan niet bestuurlijk sturing wordt gegeven'. B&W spreekt de wens uit tot nader onderzoek naar de effectiviteit en efficiency van de inzet van de middelen. Ook zou een vergelijking gemaakt moeten worden met andere gemeenten om te bepalen wat nu de norm zou moeten zijn. Een kort nadien voor te leggen startnotitie van de directie SOB zou de basis moeten leggen voor een bestuursopdracht over voorgaande punten. Het is de Rekenkamer bij navraag gebleken dat zowel de startnotitie als de bestuursopdracht er niet zijn gekomen. In de staf Buitenruimte van 8 juni 1998 wordt geconstateerd dat het formuleren van de bestuursopdracht nog openstaat.

³⁶ Bestuursdienst/directie SOB, *Doorkijkje besteding buitenruitemiddelen*, 24 maart 1998.

³⁷ Op dat moment was de heer Van der Tak de verantwoordelijk wethouder Milieu en Buitenruimte, Verkeer en Vervoer. Vanaf 14 april 1998 werd mevrouw Kuijper hiervoor als wethouder Buitenruimte verantwoordelijk.

Nadien is toegeleid naar het formuleren van een opdracht aan onderzoeksbureau IME voor een tweetal onderzoeken, namelijk 'plannen in de buitenruimte' en een 'gemeentelijke vergelijking van inzet van buitenruimtemiddelen'. De directeur GW acht een dergelijk vergelijkend onderzoek niet mogelijk (zie hierna).

geldstromen buitenruimte

Eind 1998 wordt het inzicht in de jaarlijkse reguliere geldstromen in de buitenruimte verruimd door een notitie van GW.³⁸ De notitie is een reactie op en specificatie van het 'doorkijkje' van de directie sob. Toegesplitst op 1998 gaat in het onderhoud van de stedelijke buitenruimte op begrotingsbasis € 128 mln. (f 282 mln.) om, verdeeld over deelgemeenten € 60,5 mln. (f 133,4 mln.), Centrum/Pernis (ORM) € 74,9 mln. (f 16,5 mln.) en ORM-bovenwijks € 60,0 mln. (f 132,2 mln.). Het merendeel van de geldstroom (circa € 100,7 mln. (f 222 mln.)) gaat op aan storingsonderhoud en normaal cyclisch onderhoud. De deelgemeenten besteden gemiddeld 38 procent van de uitkering uit het deelgemeentefonds aan de buitenruimte; tussen de deelgemeenten onderling varieert dit van 29 tot 50 procent. In de notitie wordt gesteld dat 'een interpretatie ten behoeve van betere sturing van deze geldstromen en voor het verbeteren van het planningsproces een volgende stap kan zijn'. Op 11 november 1998 is de notitie in het directorium Schoon en Heel aan de orde geweest. De programmamanager beschouwt de notitie 'als een eerste en belangwekkende poging om inzicht te verschaffen in de geldstromen in de Rotterdamse buitenruimte'. De notitie wordt betrokken bij het onderzoek dat IME zal gaan uitvoeren. De wethouder Buitenruimte heeft de notitie op 9 maart 1999 in B&W gepresenteerd. De Rekenkamer heeft vastgesteld dat inzake deze notitie geen agendapost is opgesteld en dat geen nadere advisering door de directie sob heeft plaatsgevonden.

financiën reiniging

In het kader van het uitvoeringsprogramma zijn nadien de middelen voor de reiniging ('schoon') over 1998 nader onder de loep genomen.³⁹ Aanvullend is daarbij gekeken naar de Rijksbijdrage Loonkostensubsidie Melkert-1 regeling (voor de inzet van onder meer medewerkers van Rotterdam Schoon), bestedingen 'verstoep' in bestekken bij deelgemeenten, extra budgetten voor reiniging van bedrijfs-terreinen en marktterreinen. Vastgesteld wordt dat in het planjaar 1998 € 38,2 mln. (f 84,1 mln.) is begroot voor het reinigen van de stedelijke buitenruimte (exclusief het havengebied). Het leeuwendeel van dit budget is afkomstig van de deelgemeenten (44 procent), de rijksbijdrage loonkostensubsidie (32 procent) en ORM-centraal (22 procent).

³⁸ GW, *Geldstromen buitenruimte – Onderhoud stedelijk gebied Rotterdam*, november 1998.

³⁹ GW (augustus 1999), *Geldstromen buitenruimte – stedelijk gebied – onderdeel: Financiën Reiniging Buitenruimte planjaar 1998*.

Op de bestedingen buitenruimte medio 1998 (deelgemeenten en ORM: € 128 mln. (f 282 mln.)) beslaat het onderdeel 'vegen/straatreiniging' circa 13 procent. Van de totale uitgaven beheer buitenruimte van de deelgemeenten (€ 68,1 mln. (f 150 mln.)) beslaan de uitgaven 'vegen/straatreiniging' bijna 21 procent. Verschillen tussen deelgemeenten voor wat betreft het uitgavenniveau hangen onder meer samen met het areaal wegen, de gebruiksdruk en het hondenbezit.

In een begeleidend schrijven bij deze notitie wordt opgemerkt dat diensten en deelgemeenten allen hun eigen gewoontes en eigenaardigheden hebben in het registreren van de inkomsten en uitgaven voor reiniging. De wijze waarop een en ander nu geregistreerd wordt en georganiseerd is, is daarmee een discussiepunt. Bij de behandeling van deze notitie in het directorium Schoon en Heel op 22 september 1999 wordt afgesproken een en ander in klein comité te bespreken. Na bespreking (december 1999) wordt afgesproken een en ander na een check door financiële specialisten van GW en Roteb (maart 2000) en na beschikbaarheid van recente cijfers (juni 2000) aan het directorium voor te leggen (september 2000). In de vergadering van december 2000 meldt de uitvoerend programmamanager in een toelichting op dit onderdeel van het project geldstromen dat het document pas in de loop van 2001 gereed zal zijn.

Daarna is dit onderwerp niet meer aan de orde gesteld in het directorium, dat alleen nog is bijeengewoest op 12 oktober 2001 om de notitie inzake de verantwoording van het uitvoeringsprogramma te bespreken en om het directorium op te heffen. Navraag bij de Roteb heeft de Rekenkamer geen helderheid kunnen verschaffen over de stand van zaken betreffende dit onderdeel.

De Rekenkamer constateert dat beide exercities vooral feitelijke informatie bieden en beschrijvend van aard zijn geweest. Een analyse van de bevindingen, zoals de oorzaken van verschillen tussen deelgemeenten, ontbreekt. Voorts worden geen conclusies getrokken noch aanbevelingen gedaan. Niet duidelijk wordt wat het verkregen inzicht betekent voor de keuzes in het beleid en voor de mate waarin de gestelde doelen van het uitvoeringsprogramma dichterbij zijn gebracht.

onderzoeken IME

In het voorgaande is al aangegeven dat het bureau IME twee onderzoeken zal gaan doen, namelijk naar plannen in de buitenruimte en naar een gemeentelijke vergelijking van middelen voor de buitenruimte. Bij behandeling van het onderzoeksvoorstel in de staf Buitenruimte op 11 januari 1999 geeft de wethouder aan, evenals GW, meer te verwachten van het eerste dan van het tweede onderzoek. In het advies bij de agendapost tekent de directeur GW aan, dat in het verleden pogingen tot vergelijking van Rotterdam met andere gemeenten gestrand zijn en dat hij van het voorgestelde onderzoek dus evenmin veel resultaat verwacht.

Op 26 januari 1999 besluit B&W tot een onderzoek naar het totstandkomen van buitenruimteplannen en tot een vergelijkend onderzoek naar de onderhoudskosten buitenruimte. Van beide onderzoeken komen de resultaten in september 1999 beschikbaar.⁴⁰ Op 2 november 1999 worden de rapporten geagendeerd voor B&W, ruim anderhalf jaar nadat B&W hiertoe de wens kenbaar had gemaakt.

Uit het onderzoek naar planvorming, waarin 5 projecten zijn onderzocht, komt volgens de agendapost naar voren dat 'de huidige gang van zaken op hoofdlijnen op orde is, maar dat het wel aan te bevelen is het ambtelijk draaiboek 'organisatie buitenruimte' op grond van de bevindingen nog eens tegen het licht te houden.

De aanbeveling dat beheer – en onderhoudslasten van investeringsprojecten tijdig in beeld moeten worden gebracht is evident'. Voor wat betreft onderhouds- en herstructureringsprojecten op deelgemeenteniveau wordt ook ingegaan op de rol van de werven, in het bijzonder de trekkersrol die de werven namens de deelgemeenten als formele opdrachtgever kunnen vervullen. Een versterking van de ondersteunende rol van de werven, waaraan door GW wordt gewerkt, is daarvoor van belang.

Volgens de begeleidende agendapost voor B&W zijn de deelgemeente Prins Alexander en de naburige gemeente Capelle a/d IJssel 'op een quickscanachtige wijze met elkaar vergeleken'. Op grond van een grote mate van overeenstemming van onderhoudskosten en kwaliteitsniveaus wordt geconcludeerd dat 'voor het beheer van de buitenruimte er thans geen redenen zijn om aan te nemen dat op een andere wijze meer product kan worden geleverd voor hetzelfde geld'.

B&W besluit conform het beslispunt dat 'de uitgaven voor het onderhoud in de buitenruimte geen aanleiding geven voor nader onderzoek'. Voorts kan het in het Collegeprogramma 1998-2002 geformuleerde voorbehoud aangaande de inzet van extra onderhoudsmiddelen, namelijk dat 'pas na onderzoek zal moeten blijken of een hoog ambitieniveau om aanvullende middelen vraagt', vervallen.⁴¹

Op 18 november 1999 onderschrijft de commissie Buitenruimte en Milieu (BuMi) de conclusies van het onderzoek, toont zich verheugd over de uitkomsten en gaat akkoord met de gevraagde adviezen.

In de verantwoording over de collegeperiode 1998-2002 stelt B&W dat is gebleken dat de kosten voor 'schoon en heel' in Rotterdam niet afwijken van andere gemeenten en dat dit betekent dat 'meer product voor hetzelfde geld' achteraf een onjuist uitgangspunt is geweest.⁴²

40 IME consult / Gemeente Rotterdam-directie sos (24 september 1999), *Onderzoek vergelijking deelgemeente Prins Alexander met de gemeente Capelle aan den IJssel*, en *Plannen in de buitenruimte* (september 1999).

41 *Collegeprogramma 1998-2002 – Met Raad en Daad*, p. 11. Uit de rapportage *Woorden én Daden* (p. 31) blijkt dat het extra budget voor 'schoon en heel' in de afgelopen vier jaar steeg van f 6,4 mln. (€ 2,9 mln.) naar f 17,4 mln. (€ 7,9 mln.). Onderdeel hiervan zijn de amendementen 'Knol 1' en 'Knol 2', waarmee de Raad € 4,6 mln. extra voor onderhoud beschikbaar stelde.

42 B&W, *Woorden én Daden*, december 2001, p. 32.

De Rekenkamer meent dat deze verstrekkende conclusies zijn gebaseerd op een erg beperkt onderzoek. In tegenstelling tot wat B&W uiteindelijk stelt is niet gekeken naar Rotterdam, maar naar één deelgemeente en naar slechts één naburige gemeente. Er is geen vergelijking gemaakt van bijvoorbeeld de oude(re) stadsdelen, terwijl eerder al was vastgesteld dat tussen deelgemeenten grote verschillen bestaan in het aandeel van bestedingen buitenruimte. Wat betreft de onderbouwing is niet duidelijk hoe de kwaliteit van de buitenruimte is gemeten en vergeleken. Evenmin wordt inzicht geboden in de efficiency van de inzet van middelen. Gelet op de bedenkingen die de directeur GW bij herhaling bij dit onderzoek heeft geuit, acht de Rekenkamer het merkwaardig dat de hieraan verbonden conclusies vervolgens zonder enig voorbehoud zijn onderschreven.

Omwille van de overzichtelijkheid is het voorgaande hieronder schematisch samengevat.

document	■ uitkomsten	B&W	raadscommissie
Doorkijkje, SOB, maart 1998	Beschrijvend van aard. Onderhoud € 136 mln.; Investerings- € 45 mln.	24-3-98 - wens onderzoek naar effectiviteit en efficiency inzet middelen	niet
Geldstromen, GW, november 1998	■ Beschrijvend van aard, geen conclusies en/of aanbevelingen. Onderhoud € 128 mln., waarvan € 100 mln. storings- en normaal cyclisch onderhoud. Variatie aandeel bestedingen deel- gemeenten 29-50 procent	9-3-99 - presentatie door wethouder Buitenruimte; geen agendapost, advisering of besluitvorming terzake	niet
Reiniging, Roteb, augustus 1999	■ € 38 mln.; onderdeel niet afgerond, voortgang sinds begin 2001 onduidelijk	niet	niet
Onderzoeken: Vergelijking Prins Alexander – Capelle; Plannen buitenruimte, IME/SOB, september 1999	■ Grote mate van overeenstemming onderhoudskosten en kwaliteitsniveaus openbare ruimte; gang van zaken op hoofdpijnen in orde. Versterking rol werven van belang.	26-1-99 - besluit tot onderzoek 2-11-99 - besluitvorming: o.a. uitgaven onderhoud en buitenruimteplannen geen aanleiding voor nader onderzoek; vervallen voorbehoud inzet extra middelen; december 2001 - kosten schoon en heel wijken niet af van andere gemeenten; 'meer product voor hetzelfde geld' achteraf onjuist uitgangspunt	18-11-99 - akkoord met conclusies en gevraagde adviezen

In het kader van het project 'geldstromen' / deelprogramma 'organisatie en financiën' zijn geen nadere activiteiten ondernomen.⁴³

conclusies

De Rekenkamer stelt vast dat in het kader van 'geldstromen' vooral is gestreefd naar het inzichtelijk maken van de inzet van middelen in de buitenruimte. Daartoe zijn zowel interne als externe onderzoeken uitgevoerd. De uitvoering en doorwerking van deze onderzoeken hebben naar het oordeel van de Rekenkamer lang op zich laten wachten. De Rekenkamer meent dat het inzicht daarmee op onderdelen is verruimd, maar dat voor het geheel nog steeds geen sprake is van een helder en ondubbelzinnig beeld van de inzet van middelen voor de buitenruimte.

Het laten vervallen van het voorbehoud tot het inzetten van extra onderhoudsmiddelen en, in het verlengde hiervan, het loslaten van de ambitie 'meer product voor hetzelfde geld' is naar het oordeel van de Rekenkamer gebaseerd op een onderzoek, dat qua opzet te beperkt is geweest om deze conclusie te rechtvaardigen. De Rekenkamer meent voorts dat GW met de gepleegde inspanningen in dit kader niet in voldoende mate tegemoet is gekomen aan de door B&W op 24 maart 1998 geuite wensen.

IV-3 wijkservice

ontwikkeling model

In 1997 is in deelgemeente Noord het experiment 'Koplopers' opgezet. Het was bedoeld om de diensten en instellingen die bezig zijn met onderwerpen op het gebied van schoon, heel en veilig beter te laten samenwerken en betere resultaten te behalen. De geïntegreerde buitenruimteploeg van Koplopers bestond uit medewerkers van GW, Roteb, Rotterdam-Schoon, Reinigingspolitie, Rotterdam Veilig en PBR. In het uitvoeringsprogramma Schoon en Heel is het experiment Koplopers opgenomen om bij te dragen aan het resultaatgebied "een betere performance". Op 11 mei 1999 heeft B&W ingestemd met de overdracht van het experiment Koplopers aan het programmabureau Schoon en Heel. In de bijbehorende agendapost meldt de Bestuursdienst dat duidelijk is dat de extra inzet (gepland en niet gepland) leidt tot positieve resultaten maar ook tot budgetoverschrijdingen waardoor er geen sprake is van meer product voor het zelfde geld. Men is er vooralsnog dus niet in geslaagd door een betere samenwerking een

⁴³ In 2001 heeft wel een doorlichting in het kader van P12 plaatsgevonden. *Eindrapport P12 Gemeentewerken Rotterdam* (december 2001). Raadsvoorstel (19-2-2002), *Afronding doorlichting P12 Gemeentewerken* (SOB 49312, 46). Vooral voor de werven (GW/sector buitenruimte) zijn verschillende ontwikkelingstrajecten in gang gezet (zie hoofdstuk 3).

volledige efficiencywinst te boeken. Aan dit laatste aspect dient bij de voortzetting van het experiment nadrukkelijk aandacht besteed te worden. De Bestuursdienst wijst er op dat de overdracht van het project naar Schoon en Heel moet passen binnen het uitgangspunt 'meer product voor het zelfde geld.'⁴⁴ B&W neemt er blijkens de secretarisaantekeningen goede nota van dat er nog meer experimenten lopen die in 1999 doorgaan. B&W merkt op dat een en ander na 1999 wordt geëvalueerd. "Intussen maakt de Roteb de omslag naar wijkgerichte teams. Vervolgens kan dan per gebied gekeken worden wat een adequate aanpak is. Het kan dan nooit zo zijn, dat het overal meer gaat kosten."⁴⁵

Vervolgens heeft het programmabureau het wijk servicemodel ontwikkeld. In de managementbrief 1999 van het bureau Schoon en Heel is wijk service voor het eerst als project opgenomen, met als beoogd resultaat een effectieve organisatie rond 'schoon en heel', waardoor meer product kan worden geleverd voor hetzelfde geld.

Wijk service is een organisatie model. Het moet zorgen voor een betere afstemming van de schoon en heel-werkzaamheden van de Roteb (de districtsbedrijven) en GW (de werven) op deelgemeenteniveau. Deze afstemming moet kort gezegd situaties voorkomen waarbij de ene ploeg 's morgens de straat veegt, en de andere ploeg in dezelfde straat 's middags de struiken snoeit waardoor er weer rommel op straat komt te liggen. Een Wijkonderhoudsploeg (wop) van GW en een Buurt-serviceteam (bst) van de Roteb werken samen in een vast gebied. Het werk van de wop en het bst wordt gecoördineerd door een wijk servicemanager. Deze is ook verantwoordelijk voor de verdere dagelijkse gang van zaken rond wijk service. De wijk servicemanager, die werkt vanuit de werf, is in dienst van GW. De wop voert werkzaamheden uit voor Heel en groen, en het bst voor Schoon. De wop wordt dagelijks aangestuurd door een voorman. Het bst wordt dagelijks aangestuurd door een werkbegeleider. En de Roteb-coördinator stemt het werk van het bst af met dat van de afdelingen inzameling en reiniging van de Roteb. In figuur III-1 is dit weergegeven. Het werk van het bst werd voor de invoering van het wijk servicemodel overigens al uitgevoerd door Rotterdam Schoon, een onderdeel van Multibedrijven dat is opgenomen in de Roteb. Nieuw is dat zij in het wijk servicemodel wijkgericht werken. Ook nieuw is dat de voormannen van beide ploegen met elkaar samenwerken, en dat de ploegen samen koffiedrinken.

⁴⁴ Agendapost Evaluatie integrale buitenruimteploeg Oude Noorden, B&W 11 mei 1999.

⁴⁵ Secretarisaantekening bij Evaluatie integrale buitenruimteploeg Oude Noorden, B&W 11 mei 1999.

plan van aanpak

Het programmabureau heeft in 1999 samen met GW en de Roteb een plan van aanpak voor wijkservice geschreven.⁴⁶ Volgens dit plan van aanpak wordt bij de start van het project wijkservice een gezamenlijk vertrekpunt gedefinieerd van (deel-)gemeentebestuur en relevante diensten en bedrijven. Verder worden de resultaten van de diverse experimenten gebundeld.⁴⁷ Op basis daarvan wordt een uiteindelijk model wijkservice geformuleerd, alsmede een plan om dit in te voeren voor de gehele stad. Dit wordt voorgelegd aan het (deel)gemeentebestuur. Verder zijn in het plan van aanpak onder meer de volgende zaken neergelegd:

- de deelgemeente is opdrachtgever voor wat betreft beheer en onderhoud van de buitenruimte; GW, en in het bijzonder de werf, is opdrachtnemer;
- GW voert de regie over “schoon, heel en ordelijk”;
- ook Veilig maakt deel uit van wijkservice;
- de wijkservicemanager speelt een belangrijke rol (is verantwoordelijk voor de implementatie en uitvoering, de dagelijkse gang van zaken, organiseert in overleg met de deelgemeente het model en de interne en externe contacten);
- wijkservice dient te leiden tot meer product voor het zelfde geld.

Twee belangrijke uitgangspunten in het plan van aanpak zijn dat GW als hoofdaannemer voor Schoon en Heel eerstverantwoordelijke is voor de organisatie van wijkservice, en dat de diensten zelf verantwoordelijk blijven voor de organisatie en kwaliteit van de door hen geleverde producten. In het plan van aanpak is niets opgenomen over het (bestuurlijk) niveau waarop het besluit moet worden genomen wijkservice in een deelgemeente in te voeren.

Het plan van aanpak is op 11 oktober 1999 besproken in de staf van de wethouder Buitenruimte. Blijkens het verslag van de staf zou het in januari 2000 besproken moeten worden in het bestuurlijk overleg met de portefeuillehouders. Het is daar echter niet voor geagendeerd. Ook verder komt het in de verslagen van dit overleg niet aan de orde. Vast staat dat geen uiteindelijke model voor wijkservice is voorgelegd aan het (deel)gemeentebestuur, zoals in het plan van aanpak was gepland. Hetzelfde geldt voor een plan voor invoering in de gehele stad. Men werkt dus op basis van het plan van aanpak uit oktober 1999. Dit bevreedt de Rekenkamer, omdat in dat plan van aanpak juist van belang werd geacht dat de uitgangspunten omtrent wijkservice op hoofdlijnen door centraal bestuur en deelgemeenten moeten worden geaccordeerd.

46 Programma Schoon en Heel, Roteb en Gemeentewerken Rotterdam, *Wijkservice, plan van aanpak*, bestuurlijke versie oktober 1999 (hierna: plan van aanpak). Het onderdeel Veilig hoort in principe ook thuis in het wijk-servicemodel. Rotterdam Veilig en later de dienst Stadstoezicht maken ook deel uit van het directorium Schoon en Heel.

47 Tegelijk met de ontwikkeling van het wijkservicemodel zijn in 2000 de pilots ‘Wijkservice/Buurtserviceteams Afrikaanderwijk en Liskwartier’ in de deelgemeenten Feijenoord en Noord van start gegaan, en ‘Wijkservice in de Beverwaard’ in deelgemeente IJsselmonde. Samen met Koplopers en het experiment “Inspectieteam buitenruimte” dat werd uitgevoerd in de Binnenstad en in Delfshaven wilde het projectbureau Schoon en Heel vaststellen wat de voor- en nadelen van de verschillende methoden waren. Bron: Bureau onderzoek op Maat, *Evaluatie experiment Koplopers*, maart 2000.

invoering

Op 11 september 2000 heeft de uitvoerend programmamanager in het directorium Schoon en Heel meegedeeld dat met de werfmanagers is afgesproken dat bij iedere werf op wijkniveau een medewerker beschikbaar wordt gesteld voor de implementatie van wijkservice.

Het besluit om wijkservice in te voeren is volgens GW een besluit van de deelgemeente zelf, en niet van de diensten. Een project als wijkservice kost geld; het wordt alleen ingevoerd als de deelgemeente het wil. De deelgemeente gaat immers over de buitenruimte. Hoofddoel van GW is het fatsoenlijk bedienen van het bestuur.⁴⁸ De voormalig wethouder Buitenruimte meent dat het bij wijkservice gaat om een bedrijfsvoeringsafpraak van de diensten, en dat het niet logisch zou zijn als alle deelgemeenten daar een eigen keuze in konden maken. Deze vraag is echter nooit als probleem aan haar voorgelegd. Anderzijds meent ze dat een deelgemeente in theorie wijkservice kan weigeren, maar dat betekent dan ook dat ze de extra capaciteit van de buurtserviceteams niet krijgt.⁴⁹

Bij het experiment Koplopers bleek reeds dat de benodigde extra inzet weliswaar leidt tot positieve resultaten maar ook tot budgetoverschrijdingen, waardoor geen sprake is van meer product voor hetzelfde geld. De deelgemeente IJsselmonde vindt het experiment Beverwaard een succes, maar inmiddels is wel gebleken dat GW extra kosten heeft gemaakt voor het experiment en die geheel zelf heeft betaald. Nu de deelgemeente ook in de andere wijken wijkservice wil invoeren blijken deze kosten voor een deel structureel te zijn. Dit acht de deelgemeente in strijd met het idee van meer product voor hetzelfde geld. Een belangrijke schakel binnen het wijkservicemodel is de wijkservicemanager. Op dit moment beschikt IJsselmonde over één wijkservicemanager voor vier wijken. De ervaring met Beverwaard heeft echter geleerd dat een wijkservicemanager juist in de invoeringsfase in een wijk een belangrijke rol speelt. GW heeft de deelgemeente echter laten weten geen financiële ruimte te hebben voor de aanstelling van meer wijkservice-managers. Dit dilemma is nog niet opgelost.⁵⁰ Ook deelgemeente Delfshaven geeft nu aan dat er geen geld is voor extra personeel dat nodig is om aan het wijkservice-model invulling te geven. In 2000 werd de Wijkservicegedachte gelanceerd, waarbij de werf wijkservicemanagers leverde. Dit zou budgettair neutraal gebeuren. Eind 2000/begin 2001 heeft de Werf Delfshaven drie wijkservicemanagers en drie assistenten benoemd. In de loop van 2001 werd de werf geconfronteerd met een fors tekort. Als gevolg hiervan heeft GW de deelgemeente verzocht een bijdrage te leveren.

48 Interview algemeen directeur GW, 11 juni 2002.

49 Interview voormalig wethouder Buitenruimte, 3 september 2002.

50 Interview portefeuillehouder Beheer van de deelgemeente IJsselmonde, 27 augustus 2002.

De bemensing van de buurtserviceteams is bij de invoering van wijkservice een probleem gebleken. Het lukt de Roteb ook nu in sommige deelgemeenten niet om voldoende personeel te krijgen voor de BST's. Slechts in zes deelgemeenten is het halverwege 2002 gelukt om de BST's volledig te bemensen. Volgens de directeur Publiekstaken van de Roteb zijn de BST-ers voor het goed functioneren van wijk-service cruciaal.⁵¹

De handhavingskant binnen het wijk servicemodel is in aanzet aanwezig. Ook hier speelt het personeelsprobleem. Volgens de directeur van de dienst Stads-toezicht wordt de Reinigingspolitie centraal gefinancierd en afhankelijk van de beschikbare (maar beperkte) capaciteit verdeeld over de deelgemeenten. Verder is een gemeenschappelijke locatie met medewerkers van Roteb of GW wenselijk, maar hieraan zitten ook praktisch-organisatorische kanten en uiteraard een kostenaspect.⁵²

stand van zaken

In *Woorden en Daden*, de terugblik van B&W op de uitvoering van het college-programma, meldt B&W aan de Raad dat wijkservice als instrument om de diensten die staan voor schoon, heel en ordelijk gezamenlijk en gecoördineerd te laten optreden op buurtniveau, in alle wijken is ingevoerd. De notitie is opgesteld in november 2001. Ook in de publieksversie van *Woorden en Daden* van december 2001 staat dat in alle wijken wijkservice op buurtniveau is ingevoerd. Op 21 februari 2002 heeft de commissie BuMi de evaluatie buitenruimtebeleid besproken. B&W heeft de evaluatie op 5 maart 2002 besproken. In de bijbehorende agendaposten wordt opgemerkt dat wijkservice nog niet overal is ingevoerd, en de nodige tijd moet worden gegund om het gewenste effect te bereiken. Ook staat in de agendaposten dat "sommige ontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld wijkservice, (...) nog erg broos (zijn)".⁵³ In de quick scan van de Rekenkamer hebben de deelgemeenten Hillegersberg/Schiebroek en Hoek van Holland aangegeven dat niet wordt gewerkt met wijkservice. In deelgemeente Charlois is wijkservice slechts in de helft van de wijken ingevoerd.

De Rekenkamer heeft desgevraagd vernomen dat de verbeterde samenwerking en communicatie tussen deelgemeente, Roteb en GW een voordeel van wijkservice is.

51 Interview directeur Publiekstaken Roteb, 21 juni 2002.

52 Interview wethouder Veiligheid, 16 september 2002.

53 Agendapost *Evaluatie Buitenruimtebeleid*, Commissie BuMi 21 februari 2002 en B&W 5 maart 2002. Beiden namen, conform de gevraagde beslissing, kennis van de evaluatie buitenruimtebeleid.

conclusies

Het wijk servicemodel is een belangrijke verworvenheid van het programma s&h. De Rekenkamer onderschrijft de achterliggende gedachte dat een betere afstemming en samenwerking tussen de bij Schoon en Heel betrokken diensten en de deelgemeente kan bijdragen aan betere prestaties en hierdoor een schonere, helere en ordelijker stad.

Het ontwikkelen van het wijk servicemodel is vooral een zaak geweest van, naast het programmabureau, de diensten Roteb en GW. De afspraak uit het plan van aanpak om het uiteindelijke model van wijk service voor te leggen aan het (deel-)gemeentebestuur is niet nagekomen. De Rekenkamer constateert dat het onduidelijk is waar de beslissingsbevoegdheid berust voor de invoering van wijk service. Aanvankelijk bedoeld als product waarbij de deelgemeenten over invoering kunnen beslissen, recentelijk echter betiteld als werkwijze waartoe de diensten zelf besluiten. In de praktijk is het veelal een beslissing van GW en Roteb. Wijk service is echter gericht op het schoon en heel zijn van de buitenruimte, hetgeen een deelgemeentelijke aangelegenheid is. Bovendien blijken er voor de deelgemeenten extra kosten aan verbonden te zijn indien zij voor iedere wijk een wijk servicemanager wensen. Tenslotte wijst de Rekenkamer op de wens van de drie betrokken diensten GW, Roteb en Stadstoezicht om de coördinatie meer bij de deelgemeenten te leggen.

Een van de doelen waar wijk service aan moest bijdragen was het realiseren van meer product voor het zelfde geld. De Rekenkamer meent dat dit doel niet is behaald. Immers, GW heeft de deelgemeenten te kennen gegeven dat het oorspronkelijke plan om in iedere wijk een wijk servicemanager aan te stellen niet haalbaar is. Het feit dat GW niet in alle wijken een wijk servicemanager beschikbaar stelt acht de Rekenkamer, gelet op de vele taken en verantwoordelijkheden die deze functie in het plan van aanpak zijn toebedeeld, belemmerend voor een adequate invoering van wijk service. Het is onvermijdelijk dat een aantal taken van de wijk servicemanager hierdoor in het gedrang komt.

De invoering van wijk service is moeizamer gebleken dan verwacht, mede doordat de Roteb er tot op heden nog niet in is geslaagd om alle bst's te bemensen. De Rekenkamer acht het daadwerkelijk functioneren van de bst's in de wijken een doorslaggevende factor voor het functioneren van wijk service, gelet op het belang en de meerwaarde van de extra capaciteit en de daadwerkelijke samenwerking tussen de wop en het bst in de wijken.

De Rekenkamer stelt ten slotte vast dat B&W de Raad eind 2001 heeft gemeld dat wijk service in alle wijken is ingevoerd, terwijl bij de evaluatie van het buitenruimte-

beleid in februari 2002 aan de commissie BuMi wordt gemeld dat wijkservice nog niet in alle wijken is ingevoerd en bovendien een nog erg broze ontwikkeling is. Gelet op de betekenis van *Woorden en Daden* als verantwoording van het totale Collegeprogramma aan de Raad en aan de burgers van Rotterdam, meent de Rekenkamer dat B&W in dat document de stand van zaken te mooi cq. niet juist heeft weergegeven.

IV-4 productnormering

In 1999 en 2000 heeft het programmabureau Schoon en Heel het instrument productnormering ontwikkeld.⁵⁴ Productnormering is een systeem om met verschillende partijen de buitenruimte te bekijken ("schouwen"), om gezamenlijk te komen tot een geobjectiveerd oordeel uitgedrukt in een cijfer van 1 tot 5 over hoe schoon en hoe heel die buitenruimte op enig moment is (kwaliteitsbeelden). Dit loopt van 'zeer vuil en volledig kapot' (1) via 'vuil en met gebreken' (2), rommelig (3) en 'opgeruimd en in goede staat' (4) tot 'zeer schoon en volledig heel' (5). Doel van het instrument productnormering is te komen tot duidelijke 'schoon en heelproducten' op basis waarvan prestatieafspraken kunnen worden gemaakt. Het instrument moet op drie momenten te gebruiken zijn:

- bij het beoordelen van de kwaliteit van de buitenruimte (door uitvoerenden, directievoerders en bewoners/winkeliers);
- bij het maken van jaarlijkse afspraken over te realiseren niveaus tussen bestuurlijke opdrachtgevers en diensten;
- bij het maken van prestatieafspraken binnen de uitvoerende organisaties.⁵⁵

Op verzoek van de commissie BuMi heeft de wethouder eind 2000 onderzocht of het instrument productnormering kan uitgroeien tot stedelijk baken.⁵⁶ In de wethoudersstaf wordt op 18 december 2000 geconcludeerd dat een normniveau als resultaat voor het gebruik van het instrument op dit moment nog niet als stedelijk baken te gebruiken is, en dat de wenselijkheid daaromtrent over pakweg een jaar opnieuw aan de orde dient te komen. Besloten wordt dit ter kennis van de commissie BuMi te brengen. In de bijbehorende agendapost staat dat het nog wel anderhalf tot twee jaar kan duren voordat het gewenste niveau als baken kan dienen. Dit leidt niet tot discussie in de commissie.

⁵⁴ De Stichting Nederland Schoon (SNS) heeft een instrument ontwikkeld op basis van kwaliteitsbeelden om de vervuiling op verhardingen en groen aan te kunnen duiden op vijf niveaus. Het programmabureau heeft vanuit dit instrument de "Rotterdamse" productnormering ontwikkeld.

⁵⁵ Programmabureau S&H, *Managementbrief Schoon en Heel*, oktober 1999.

⁵⁶ Commissie BuMi 16 november 2000, bij de bespreking van het RR-rapport *Bakens in de mist*.

Het programmabureau heeft in de *leidraad productnormering* opzet en uitvoering van de nulmeting en de maandelijkse schouw gedetailleerd beschreven. Bij de nulmeting worden 50 representatieve meetpunten in een periode van een maand ieder minimaal twee maal bezocht. Bij de maandelijkse schouw wordt steeds 33 procent (dus 16 à 17 punten, willekeurig geselecteerd) van de 50 meetpunten bezocht. De invoering van het wijk servicemodel is volgens de leidraad een voor de hand liggend moment om met het instrument te gaan werken, maar het kan ook los van wijk service worden toegepast.

De programmamanager Schoon en Heel heeft diensten en deelgemeenten in september 2000 schriftelijk over de leidraad geïnformeerd. In deze brief wordt gesproken van een uniforme systematiek, en een objectief referentiekader. Blijkens deze brief hebben GW en de Roteb het voornemen het instrument toe te passen zodra het wijk servicemodel in de stad wordt geïmplementeerd. In de brief wordt meegedeeld dat het instrument productnormering op 16 november 2000 aan de commissie BuMi wordt aangeboden. De bijbehorende agendapost is bij de brief gevoegd. In deze commissievergadering is het instrument Productnormering vervolgens gepresenteerd. In de agendapost wordt gemeld dat het directorium Schoon en Heel er voor heeft gekozen de invoering te koppelen aan de invoering van wijk service. De vraag of (en de mate waarin) de burger wordt betrokken bij het toepassen van het instrument dient iedere deelgemeente volgens de agendapost voor zich te beantwoorden. Er wordt melding gemaakt van de bovengenoemde drie toepassingsmogelijkheden van productnormering, maar er wordt geen beslissing van de commissie gevraagd.

Met de presentatie aan de commissie is het project productnormering afgerond. De afronding viel nagenoeg samen met de opheffing van het programmabureau. Het dossier productnormering is overgedragen aan GW (Buitenruimte), dat voor implementatie moest zorgdragen.

Vanuit het programmabureau Schoon en Heel is de deelgemeenten meegedeeld dat GW en Roteb van plan waren het instrument toe te passen zodra het wijk servicemodel in de stad wordt geïmplementeerd. De invoeringskosten worden betaald uit de kostenplaats ORM. Volgens de directie van GW bepaalt de deelgemeente zelf of ze productnormering wil invoeren; GW doet er alleen aan mee als de deelgemeente het zelf wil. De Roteb zal productnormering ook als deelgemeenten geen productnormering willen toch gaan toepassen, maar dan zonder deelname van en rapportage aan de deelgemeenten.

In tabel IV-1, opgesteld op basis van de quick scan die de Rekenkamer in de zomer 2002 heeft uitgevoerd, is aangegeven in welke deelgemeenten op dit moment wordt gewerkt met productnormering.

tabel IV-1 productnormering in de deelgemeenten

deelgemeente	% wijken waar gewerkt wordt met productnormering
Charlois	100%
Delfshaven	50%
Feijenoord	100%
Hillegersberg- Schiebroek	0%(*)
Hoek van Holland	0%
Hoogvliet	0%
Kralingen-Crooswijk	100%
Noord	100%
Overschie	0%
Prins Alexander	100%
IJsselmonde	100%
Centrum	20%
Pernis	0%

*) Navraag leert dat de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek voor 'heel' refereert aan de technische schouw van GW. Deze deelgemeente heeft desgevraagd aangegeven productnormering voor het onderdeel schoon en heel een onhaalbare en zinloze meetmethode te achten.

Tussen de acht deelgemeenten waar met de door Schoon en Heel ontwikkelde productnormering wordt gewerkt verschilt de frequentie waarmee wordt geschouwd. De schouwpunten worden in sommige deelgemeenten bepaald door uitsluitend GW, in andere deelgemeenten door GW, Roteb en deelgemeente gezamenlijk, door GW en deelgemeente of door GW en Roteb. In zes deelgemeenten is voor schoon en voor heel een kwaliteitsniveau afgesproken met de betrokken diensten. Uit interviews blijkt verder dat het aantal meetpunten per schouw in sommige deelgemeenten afwijkt van de leidraad productnormering. Dit geldt ook voor het aantal schouwen. De deelgemeente is in vrijwel alle deelgemeenten aanwezig bij de schouw. Van de deelgemeenten waar productnormering is ingevoerd hebben er slechts twee aangegeven dat burgers altijd aanwezig zijn bij de schouw. In drie deelgemeenten zijn burgers niet aanwezig, en in vier deelgemeenten soms. De Rekenkamer constateert dat productnormering niet in elke deelgemeente op dezelfde wijze plaatsvindt.

B&W omschrijft in *Woorden en Daden* productnormering als een systeem om de kwaliteit van Schoon en Heel in een gebied objectief vast te stellen en om gelijktijdig eenduidige afspraken te kunnen maken tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers. Het systeem blijkt volgens B&W in de praktijk goed bruikbaar, moet eerdaags worden geëvalueerd en wellicht nog worden verbeterd.⁵⁷ Sommige actoren relativeren echter het belang van productnormering voor het behalen

57 B&W, *Woorden en Daden*, november 2001, p. 41

van een schonere en helere buitenruimte in het algemeen, en voor de resultaten van het programma Schoon en Heel in het bijzonder. Zo meent de voormalig wethouder Buitenruimte dat het bij de vraag “Wat is schoon?” uiteindelijk veel meer gaat om beleving dan om een feitelijk antwoord. De waardering die door het cos werd gemeten was subjectief en lastig hanteerbaar. Met de productnormering hoopte men dit te objectiveren.⁵⁸ GW vindt productnormering vooral een instrument voor de deelgemeenten om de gesteldheid per straat weer te geven op zodanig geobjectiveerde wijze dat zowel dienst, deelgemeente als burger zich er in kunnen vinden.⁵⁹ De Roteb vindt de productnormering voor 70 procent een communicatiemiddel en geen doel op zich.⁶⁰

conclusies

Met de productnormering heeft het programmabureau Schoon en Heel naar het oordeel van de Rekenkamer een goed hanteerbaar en in opzet eenduidig instrument ontwikkeld voor het beoordelen van de buitenruimte. Het schouwen van uiteenlopende aspecten van de buitenruimte aan de hand van kwaliteitsbeelden is een goede aanvulling op zowel de technische schouw als op de periodiek gehouden enquêtes. De deelgemeenten beschikken met productnormering over een bruikbaar instrument om te beoordelen of de door de diensten geleverde kwaliteit voldoet aan de vooraf gemaakte afspraken.

De toepassing van het instrument geeft de Rekenkamer echter reden tot zorg. De Rekenkamer concludeert dat productnormering nog niet volledig in de organisatie is geïmplementeerd. Niet alleen wordt niet in alle deelgemeenten met het instrument gewerkt, maar bovendien is tussen werven c.q. deelgemeenten sprake van uiteenlopende toepassingen. Dit komt de vergelijkbaarheid en betrouwbaarheid van de uitkomsten niet ten goede. Naar het oordeel van de Rekenkamer mogen de uitkomsten van productnormering geen aanleiding geven tot discussie over wanneer, hoe vaak, waar, op hoeveel plekken en door wie is geschouwd.

De ambitie om productnormering te hanteren bij het maken van afspraken tussen diensten en deelgemeenten staat nog in de kinderschoenen. Een eenduidige koppeling tussen beschikbare middelen, vereiste c.q. gepleegde inzet en het hiermee bereikte of te bereiken kwaliteitsniveau is (nog) niet te leggen, anders dan in globale termen. De Rekenkamer stelt vast dat het behalen van deze andere doelen op dit moment geen prioriteit heeft. De Rekenkamer meent dat het instrument hierdoor nog teveel wordt gezien als alleen maar een methode voor het omzetten van een subjectief oordeel in een objectief cijfer.

⁵⁸ Interview voormalig wethouder Buitenruimte, 3 september 2002.

⁵⁹ Interview directeur Buitenruimte GW, 11 juni 2002.

⁶⁰ Interview directeur Publiekstaken Roteb, 26 augustus 2002.

IV-5 klachtenafhandeling

Op 1 februari 1999⁶¹ is in het kader van Schoon en Heel het project ‘verbetering afhandeling klachten’ buitenruimte gestart. Dit project had tot doel de klachten over de buitenruimte uniform binnen de gestelde tijdseenheid⁶² met een klant-vriendelijke uitstraling en hoge kwaliteitsnorm te verhelpen. Daarnaast was het de bedoeling dat door een goede communicatie de melder van de klacht geïnformeerd zou worden over de afhandeling van de klacht of de voortgang ervan.⁶³

Uit analyses gemaakt door GW in 1998 blijkt dat er grote verschillen zijn per deelgemeente qua aantallen en qua soorten klachten. Oude stadsdelen zijn hierbij oververtegenwoordigd. Ook het percentage afgehandelde klachten binnen drie dagen verschilt per deelgemeente. Gemiddeld werd 60 procent van de klachten binnen drie dagen opgelost.⁶⁴

In de loop der jaren neemt het aantal klachten, de diensten zelf spreken liever over meldingen, gemeld via de klachtentelefoon toe. Dit valt onder andere te verklaren doordat grotere bekendheid is gegeven aan de klachtentelefoon en doordat de bereikbaarheid is vergroot. De diensten vinden het toenemende aantal niet erg, omdat ze het zien als een ‘communicatiemoment’ met de burger. De Rekenkamer meent echter dat de diensten hier ook van zouden moeten schrikken: elke klacht is er immers één teveel.

In oktober 2000 is het Meldingensysteem Buitenruimte (MSB) door GW, Roteb en deelgemeente in gebruik genomen ter vervanging van andere klachtensystemen. Met dit systeem werd het mogelijk de melding van de klacht en de handelingen die nodig zijn voor afhandeling van meldingen te volgen en via rapportages in beeld te brengen. Burgers zouden vanaf dat moment automatisch een afhandelingskaart toegestuurd krijgen. Ook indien de klacht nog niet binnen drie dagen is opgelost, zou de klager hier automatisch bericht over krijgen. Later werd het ook mogelijk om het MSB te koppelen aan het grafische gedeelte van het ‘beheersysteem Buitenruimte’ (BSB).⁶⁵ Hierdoor werd het mogelijk om klachtenoverzichten in de vorm van kaarten aan te leveren. Omdat het MSB op dit moment nog heel

61 Reeds in 1988 was er in Rotterdam een klachtentelefoon ingesteld. De klachtentelefoon was bedoeld als centraal Rotterdams meldpunt voor en als een vraagbaak over het onderhoud van het openbare deel van de buitenruimte.

62 De gestelde tijdseenheid is voor GW volgens de servicenormen binnen drie werkdagen. De Roteb hanteert voor verschillende soorten klachten verschillende termijnen. Voor vuil geldt dat de reinigingspolitie binnen twee werkdagen de aangifte natrekt en dat binnen twee dagen na bezoek van de reinigingspolitie de klacht moet zijn opgelost.

63 Programma van eisen klachtenafhandeling, 9 april 1999.

64 Gemeentewerken, *notitie aantal kencijfers klachtenafhandeling*, Rotterdam, 9 april 1998.

65 Notitie voortgang verbetering klachtafhandeling.

verschillend gebruikt wordt, is er thans geen betrouwbare en vergelijkbare informatie uit het systeem beschikbaar.⁶⁶

In 2001 zijn er bijna 80.000 klachten via MSB binnen gekomen. In hoofdstuk v wordt verder ingegaan op het aantal klachten.

Uit de quick scan valt het volgende af te lezen ten aanzien van het gebruik van MSB, het verkrijgen van overzicht en de tevredenheid van deelgemeenten ten aanzien van de klachtenafhandeling.

tabel iv-2 MSB, de overzichten en de tevredenheid van deelgemeenten

deelgemeente	■ gebruik msb	overzichten msb	overzichten in de vorm van kaarten	tevredenheid deelgemeenten over afhandeling Schoon-klachten	tevredenheid deelgemeenten over afhandeling Heel-klachten
Charlois	■ ja	ja	nee	+/- ,wisselend	+/-, wisselend
Delfshaven	■ ja	soms	nee	–	+
Feijenoord	■ ja	ja	nee	–	+
Hillegersberg-Schiebroek	■ ja	ja	nee	+/- , wisselend	+/-, wisselend
Hoek van Holland	■ ja + anders	ja, sinds 2002	nee	+	+
Hoogvliet	■ ja	ja	nee	+	+
Kralingen-Crooswijk	■ ja	soms op aanvraag	nee	+, wisselend	+, wisselend
Noord	■ ja	ja	ja	ja	+
Overschie	■ ja	soms	nee	+/-, wisselend	+/-, wisselend
Prins-Alexander	■ ja	soms	nee	+/-, wisselend	+/-, wisselend
IJsselmonde	■ ja	soms	nee	–	+
Centrum	■ ja	soms	soms	+/-, wisselend	+/-, wisselend
Pernis	■ ja+ anders	ja	nee	+/-, wisselend	+/-, wisselend

Uit tabel iv-2 valt op te maken, dat alle deelgemeenten gebruik maken van het MSB. Enkele deelgemeenten geven daarnaast aan ook nog op een andere manier zicht te hebben op klachten, namelijk via mondelinge en telefonische contacten, via brieven en klachtenformulieren.

Alle deelgemeenten ontvangen overzichten uit het MSB. Uit de overzichten kunnen alle deelgemeenten aflezen hoeveel klachten er zijn geweest en ten aanzien van welke klachtensoort. Meer dan de helft van de deelgemeenten kan bovendien de

⁶⁶ Programmabureau Veilig, Veiligheidsindex Rotterdam, voorjaar 2002, p.59.

resultaten per wijk zien. De afhandelingstermijn per klacht is ook voor bijna elke deelgemeente waarneembaar. Deelgemeente Noord en Centrum geven aan ook wel overzichten in de vorm van kaarten te ontvangen.

Iets meer dan de helft van de deelgemeenten is tevreden over de afhandeling van de heelklachten. De tevredenheid over de afhandeling van de schoonklachten is nog minder. Met name de afhandelingstermijn en de manier van te woord staan van klagers wordt als probleem genoemd.

conclusies

De Rekenkamer heeft waardering voor de invoering van het MSB maar constateert dat het doel van het project, namelijk de klachten in de buitenruimte uniform binnen de gestelde tijdseenheid met een klantvriendelijke uitstraling en hoge kwaliteitsnorm uitvoeren, nog niet bereikt is. Bovendien is de Rekenkamer van mening dat het hele project pas echt succesvol is als uiteindelijk het aantal klachten afneemt.

IV-6 hondenpoep

In 1992 is het gemeentelijke hondenbeleid aangescherpt. Volgens het uitvoeringsprogramma Schoon en Heel werd de hondenbelasting verdubbeld, de honden-uitlaatzones ingesteld en hondenpoepzuigers ingezet. Dit leidde echter niet tot minder ergernis over hondenpoep en tot gedragsverbeteringen van hondenbezitters.⁶⁷ Uit de omnibusenquêtes van 1995 tot heden blijkt dat de inwoners van Rotterdam hondenpoep als één van de drie grootste milieuproblemen zien.

In het kader van Schoon en Heel werd, juist omdat het een van de grootste ergernissen van de burger is, ook het project 'hondenpoep' opgenomen. Het project diende een bijdrage te leveren aan de realisatie van een ordelijke buitenruimte.⁶⁸ Uit het project moest een beleidsnota voortvloeien waarin voorstellen voor een nieuwe aanpak van het probleem, gericht op de reductie van hondenpoep op plaatsen waar dat niet gewenst of verboden is, waren opgenomen. De voorstellen zouden gericht moeten zijn op het bieden van voorzieningen, het werken aan gedragsverandering bij hondenbezitters en handhaving.⁶⁹ Om dit te bereiken werd op initiatief van het programmabureau in januari 1999

⁶⁷ Fact sheets, uitvoeringsprogramma Schoon en Heel, 1 januari 2000.

⁶⁸ Volgens *Woorden en Daden* dient het project hondenpoep echter bij te dragen aan een ander resultaat, namelijk een betere performance.

⁶⁹ Programmabureau Schoon en Heel, *Managementbrief, stand van zaken programma/ projecten Schoon en Heel*, Rotterdam, juli 1999, bijlage, hondenpoep.

een brede ambtelijke werkgroep Hondenpoep ingesteld, waarin vertegenwoordigers van alle deelgemeenten, van het programmabureau Schoon en Heel, van de Roteb en de reinigingspolitie (op dat moment onderdeel van de Roteb) zitting hadden. De werkgroep produceerde bijna maandelijks een nieuwe opeenvolgende conceptversie van de beleidsnotitie hondenpoepbeleid, die uiteindelijk moest leiden tot een nota hondenpoepbeleid.

Een nota hondenpoepbeleid verschijnt uiteindelijk niet. Hier ligt een aantal oorzaken aan ten grondslag. Allereerst kan de wethouder zich niet vinden in een aantal van de door de werkgroep ontwikkelde uitgangspunten (het loslaten van het principe ‘hond in de goot’ en de opruimplicht).⁷⁰ Na aanpassing komt er een nieuwe door de programmamanager Schoon en Heel opgestelde notitie.⁷¹ In de notitie wordt niet op alle terreinen rekening gehouden met de lijn van de werkgroep. Geheel tegen de wens van de deelgemeenten in wordt in deze notitie aanbevolen om de hond in de goot te houden (staand beleid) en niet, zoals de deelgemeenten willen, alleen uit te laten in zones en toiletten. De notitie stelt zelfs dat er geen toiletten komen en dat als deelgemeenten hun huidige zones willen handhaven, ze zelf voor de kosten van het schoonmaken moeten opdraaien. B&W kan zich gedeeltelijk vinden in de notitie van de programmamanager. Bij een aantal elementen uit de notitie plaatst B&W grote vraagtekens, namelijk de handhaafbaarheid en het fiscaliseren van boetes bij overgaan tot aanwijzing van poepplaatsen en opruimplicht. Ook de invoering van een penning acht B&W een nogal theoretische optie.⁷² De wethouder Buitenruimte neemt de notitie terug en vraagt de deelgemeenten een voorstel te formuleren wat wel past binnen de opvatting van het College.⁷³ De deelgemeenten bieden de wethouder vervolgens een nieuw voorstel aan, waar hun inhoudelijke prioriteiten, nl. vastgestelde zones, opruimplicht, hondenpoeppenning, handhaving, opruimzones en communicatie duidelijk en nadrukkelijk in zijn opgenomen. Ondanks het bezwaar van het College aangaande handhaving en de penning zijn deze wederom onderwerp van het prioriteitenlijstje van de deelgemeenten. Er ontstaat derhalve een soort patstelling. De wethouder gaat in reactie op de aanbieding van de nota niet in op de inhoudelijke prioriteiten. Ze geeft aan het pleidooi mee te nemen naar de college-retraite en daar te proberen ongeveer ca. € 0,7 mln. (f 1,5 mln.) opruimmiddelen voor hondenpoep te verkrijgen. Mede afhankelijk van de uitkomsten van de B&W-bespreking over de begroting 2001 zal gesproken worden over “Hoe nu verder”.⁷⁴ Een week eerder, in de staf Buitenruimte, was reeds besproken dat de

70 Gemeentewerken, notitie n.a.v. overleg wethouder-portefeuillehouders van 28 juni 1999, 29 juni 1999.

71 Programmamanager Schoon en Heel, notitie hondenpoep aanpak, 11 februari 2000.

72 Secretarisaantekeningen behorend bij vergadering B&W 16 juni 2000.

73 Verslag clusteroverleg-III ROB, 26 juni 2000.

74 Verslag clusteroverleg-III ROB, 28 augustus 2000.

wethouder in het portefeuillehoudersoverleg vooral zou inzetten op het verbeteren van het opruimen en het opzetten van een campagne. Hiervoor zou respectievelijk ca. € 0,7 mln. (f 1,6 mln.) en € 0,18 mln. (f 0,4 mln.) benodigd zijn. De wethouder doet derhalve wat in de staf is afgesproken. De deelgemeenten krijgen uiteindelijk alleen de extra opruimmiddelen voor reiniging door middel van hondenpoepzuigers. De deelgemeenten geven aan zeer content te zijn met de inzet van wethouder BuMi. Volgens de deelgemeenten hebben zijzelf verantwoordelijkheden die ze ook op zich willen nemen en daar horen budgetten bij.⁷⁵ Over de inhoudelijke prioriteiten wordt in het portefeuillehoudersoverleg niet meer gesproken. De wethouder meldt wel in de staf buitenruimte van 30 oktober 2000, dat hondenpoep in onder meer de deelgemeenten wordt uitgewerkt.

Uit de verslagen van de commissie Buitenruimte en Milieu blijkt dat daar daarna niet meer gesproken is over hondenpoep(beleid). Ook in B&W is het geen onderwerp van gesprek meer geweest.

B&W onderkent in *Woorden en Daden* dat “een door alle bestuurlijke partijen gedragen beleidsvoorstel er niet is gekomen. Wel wordt uitgesproken dat voor 2002 de gewenste beleidsintensivering opnieuw zal worden opgepakt. Hondenpoep-beleid is beperkt gebleven tot het handhaven van het huidige beleid (hond in de goot) en verdubbeling van het budget voor reiniging d.m.v. hondenpoepzuigers.”

In de quick scan geven de deelgemeenten Charlois, Feijenoord en Hoogvliet aan, hondenuitlaatzones te hebben aangewezen of opnieuw te hebben ingedeeld. Verder hebben deze en ook de andere deelgemeenten geen hondenpoepbeleid ontwikkeld. Kralingen-Crooswijk geeft aan hondenpoepbeleid in voorbereiding te hebben en hier met alle andere deelgemeente over van gedachten te willen wisselen. Deelgemeente Prins Alexander heeft in een interview aangegeven bezig te zijn met een pilot in Nesseland, waarin een opruimplicht is opgenomen zonder dat er uitlaatzones worden ingericht.

Deelgemeente Delfshaven is van mening dat het hondenpoepbeleid stedelijk geregeld zou moeten worden, maar heeft hondenpoep wel opgenomen als prioriteit in het nieuwe programma. Ook de deelgemeente IJsselmonde geeft aan nog steeds mee te willen doen met een mogelijk stedelijk beleid. Net als Delfshaven heeft IJsselmonde in haar coalitieprogramma aangegeven dat er een hondenpoepbeleid komt.

Centrum daarentegen heeft met het project ‘hondenpoep’ helemaal niets gedaan, omdat het hondenpoepprobleem in het Centrum minder groot leek dan elders.⁷⁶

⁷⁵ Verslag clusteroverleg-III ROB, 16 oktober 2000.

⁷⁶ Interview CBC, 10 juni 2002.

conclusies

De Rekenkamer stelt vast dat het project hondenpoepbeleid is mislukt. De wethouder heeft geen beleidsnota met voorstellen aan de raad aangeboden. Over het verschil in zienswijze zijn de wethouder en de deelgemeenten een inhoudelijk overleg uit de weg gegaan. Daardoor kan bovendien geconcludeerd worden dat alle tijd die er in het proces van totstandkoming is gestoken, onder andere door de mensen die deelnamen aan de ambtelijke werkgroep die meer-malen bij elkaar is gekomen, ondoelmatig is geweest.

Ondanks het feit dat de deelgemeenten in het voorstel dat ze in augustus 2000 aan de wethouder aanboden goed in staat waren om hun inhoudelijke prioriteiten aan te geven, waren ze niet bereid om daaraan vast te houden. Het aanbod van de wethouder voor extra budget heeft alle inhoudelijke prioriteiten verdreven. De daadkracht en vasthoudendheid van deelgemeenten is derhalve op dit punt niet sterk gebleken.

Meer in het algemeen kan worden opgemerkt dat de verantwoordelijkheid van de deelgemeenten voor het hondenpoepbeleid fors ingeperkt wordt door de verantwoordelijkheid van de centrale stad voor de Algemene Plaatselijke Verordening (APV). Gangbare beleidsinstrumenten als opruimplicht en hondenpenning vereisen een aanpassing van de APV.

De Rekenkamer concludeert dat, nu in het geheel geen nieuw beleid is verschenen, de Rotterdamse bestuurders een veelgenoemd probleem van de Rotterdamse bevolking wel even hebben opgepakt, maar het aanzienlijk minder belangrijk vinden dan de bevolking.

IV-7 kwaliteitspanel

Het programmabureau Schoon en Heel wilde bij het werken in de buitenruimte aandacht voor de beleving en beoordeling van bewoners van de kwaliteit van hun woon- en leefomgeving. Ook het vergroten van eigen betrokkenheid vond men belangrijk. Met het project kwaliteitspanels wilde het programmabureau onder meer voorstellen ontwikkelen voor mogelijke instrumenten om kennis op te doen over het oordeel van de burgers met betrekking tot schoon en heel. Het instrumentarium zou volgens het programmabureau de mogelijkheid bieden om meer kwalitatieve informatie op kleinschalig niveau te verkrijgen (waar het cos via de omnibusenquête jaarlijks een grote hoeveelheid kwantitatieve informatie levert). Van de kant van GW is aangegeven dat het project om een aantal redenen niet verder is gekomen dan een projectomschrijving: er was al een vergelijkbaar

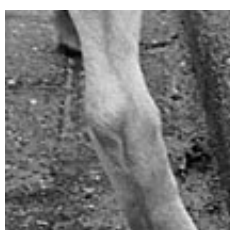
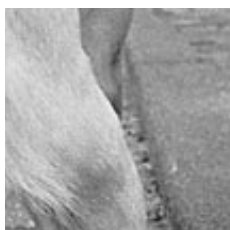
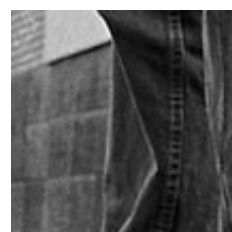
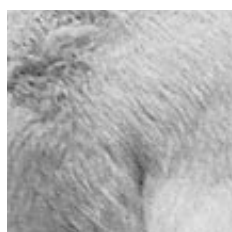
project door opbouwwerk/bewonersorganisaties opgezet en in het project wijk-service werd een ruime plaats ingeruimd voor het bewonerspanel, dat met behulp van productnormering ook per buurt een waardeoordeel over de buitenruimte zou moeten uitspreken. In combinatie met de professionele schouw leek een nieuw kwaliteitspanel wel erg veel van het goede.

conclusie

De Rekenkamer stelt vast dat het beoogde doel niet is behaald omdat het project uiteindelijk niet concreet is uitgewerkt in de praktijk. De Rekenkamer plaatst echter vraagtekens bij een van de redenen om met het project te stoppen, namelijk dat in het project wijk-service voor de productnormering reeds een ruime plaats is ingeruimd voor het bewonerspanel. Het is immers gebleken dat deelgemeenten vrij zijn om bewoners al dan niet te betrekken bij de productnormering.

REKEN
KAMER
ROTT
ERDAM

ROMMELIG ROTTERDAM



V waardering

V-1 inleiding

In het uitvoeringsprogramma Schoon en Heel heeft B&W gesteld dat het effect van de inzet en het beleid goed moeten worden gevolgd.⁷⁷ B&W was daarom van plan rond Schoon en Heel een uitgebreide monitoring op te zetten en te stimuleren. Monitoring zou daarbij primair de verantwoordelijkheid zijn van de betrokken dienst als het gaat om specifieke kennis. Het betreft monitoring op allerlei gebied: relevante projecten, activiteiten, beleidsontwikkelingen, kwaliteitsbewaking, financiën, communicatie-effecten, autonome factoren, enzovoort. Het resultaat van deze monitoring is niet alleen bedoeld om het proces en de programma-resultaten te bewaken en in kaart te brengen, maar ook om een stedelijke bron van kennis rond 'Schoon en Heel' op te zetten. Om uit alle uitkomsten conclusies te kunnen trekken op de langere termijn zou een nulmeting georganiseerd worden. Een belangrijk onderdeel van de monitoring zou zijn de wijze waarop burgers Rotterdam als schone en hele stad beleven. De omnibusenquête en kwaliteitspanels werden daarbij als belangrijke instrumenten gezien.

In meer algemene zin stelt de Rekenkamer vast dat aan de in het kader van Schoon en Heel geformuleerde ambities onder de noemer monitoring tot op zekere hoogte invulling is gegeven. Zo zijn diverse projecten geëvalueerd en zijn instrumenten ontwikkeld, die het mogelijk maken Schoon en Heel te monitoren. Dit neemt niet weg dat de Rekenkamer in haar onderzoek ook onvolkomenheden op dit vlak is tegengekomen (zie hoofdstuk 4). In dit hoofdstuk wordt op basis van beschikbare gegevens uit diverse bronnen een beeld gegeven van de (ontwikkeling van de) waardering voor Schoon en Heel.

V-2 eigen buurt en stad

Uit onderzoek onder Rotterdammers⁷⁸, uit kwaliteitsschouwen in het kader van productnormering en uit het msb kan een beeld worden verkregen van de waardering voor Schoon en Heel en (deels ook) van de ontwikkeling hiervan in de tijd. Ten dele kan de feitelijke waardering worden geconfronteerd met de door het stadsbestuur nagestreefde waardering in termen van bakens.

⁷⁷ B&W, *Uitvoeringsprogramma Schoon en Heel*, p. 9.

⁷⁸ In opdracht van de Rekenkamer heeft het cos nadere gegevens over dit thema uit de omnibusenquêtes 1998-2002 geselecteerd en (mede) geanalyseerd. Voorts verschaft de *Veiligheidsindex* hierover vanaf 2002 informatie.

trends

De waardering van Rotterdammers voor Schoon en Heel over de laatste jaren ontwikkelt zich ongunstig (zie ook hoofdstuk 1). In toenemende mate ervaren Rotterdammers vervuiling, rommel op straat en hondenpoep als probleem. Een groeiend aantal Rotterdammers vindt de eigen buurt en de stad als geheel niet zo schoon of helemaal niet schoon. Wel valt de beoordeling van de eigen buurt gunstiger uit dan het oordeel over de stad als geheel. Over het onderhoud van wegen, fietspaden en stoepen is de mening niet veel veranderd. Over het onderhoud van straatmeubilair (banken, prullenbakken e.d.) is men in toenemende mate ontevreden. Wel valt wederom het oordeel over de eigen buurt gunstiger uit dan dat over de stad als geheel.

bakens

Als baken voor een schonere stad ofwel waardering voor de schone stad is aanvankelijk geformuleerd: het percentage Rotterdammers dat de stad tamelijk of heel schoon vindt.⁷⁹ Het cos vraagt Rotterdammers sinds 1995 een oordeel over het schoon zijn van de eigen buurt; sinds 2000 wordt tevens een oordeel over Rotterdam gevraagd.⁸⁰ In de terugblik op de uitvoering van het Collegeprogramma is het baken schone buurt geformuleerd in termen van het percentage Rotterdammers dat de buurt tamelijk tot heel schoon vindt.⁸¹ Het onderscheid stad of buurt is relevant gebleken, omdat de waardering voor beide nogal uiteenloopt (tabel v-1).

Anno 2002 moet worden geconstateerd dat het baken niet is gerealiseerd en dat Rotterdammers thans ontevredener zijn over het Schoon en Heel zijn van de stad en van hun eigen buurt. B&W stelt in *Woorden en Daden* ook zelf vast dat de doelstelling ondanks de inspanningen niet gehaald zal worden. 'Een verklaring kan zijn dat nog sprake is van een na-ijl effect: mensen die de afgelopen jaren ontevreden waren over het 'schoon-beeld', hebben nog steeds dat slechte beeld op hun netvlies. Daarnaast lijkt het zo dat naarmate de stad iets schoner wordt, de lat steeds hoger wordt gelegd. Bovendien is gebleken dat in de wijken waar gewerkt wordt met de methode van productnormering, de waardering voor de graad van reinheid absoluut hoger is'.⁸²

De Rekenkamer acht het opmerkelijk dat de waardering voor het schoon zijn van

79 B&W, *Met Raad en Daad – de uitvoeringsprogramma's* (23 oktober 1998), p. 25. *Typisch Rotterdams – Samenvatting uitvoeringsprogramma's van het collegeprogramma 'Met Raad en Daad' 1998-2002*, p.23.

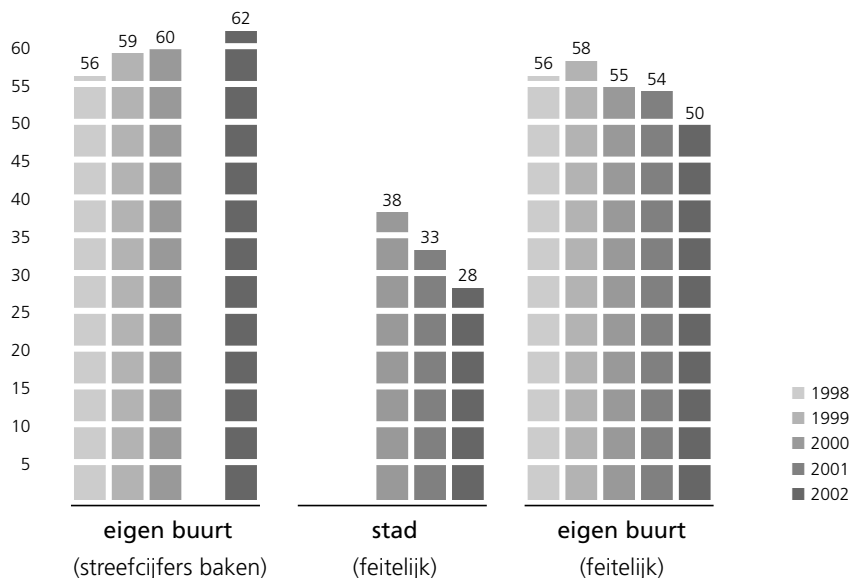
80 Volgens GW is de schoonbeleving van de buurt relevanter, omdat de meeste mensen eerder een beoordeling van hun eigen woonomgeving maken dan een gefundeerd oordeel geven over de staat waarin de stad verkeert. Zie ook: RR, *Bakens in de mist*, p. 54.

81 B&W, *Woorden en Daden – Een terugblik op de uitvoering van het Collegeprogramma 1998-2002* (december 2001), p.30.

82 B&W, *Woorden en Daden*, december 2001, p.30.

tabel v-1

percentage Rotterdammers dat de stad c.q. de eigen buurt 'tamelijk schoon' of 'heel schoon' vindt, 1998-2002



Opm. Streefcijfers cf baken in: B&W, *Woorden en Daden*, december 2001, p. 30.

de stad zich tegengesteld ontwikkelt aan het schoner worden van de stad.⁸³ Het is niet zo dat de feitelijke waardering slechts achterblijft bij de stijgende streefcijfers (+6%), maar ook terugloopt ten opzichte van voorgaande jaren (-6%). Overigens ligt in de bakens zelf besloten dat de lat elk jaar iets hoger wordt gelegd. In die zin is ook over de ambities van het uitvoeringsprogramma gecommuniceerd met de stad. Derhalve mag het nauwelijks verbazing wekken dat ook onder Rotterdammers (stijgende) verwachtingen bestaan over de inspanningen om de stad schoner en heler te maken.

V-3 deelgemeenten en wijken

v-3-1 bewonersonderzoek⁸⁴

Schoon

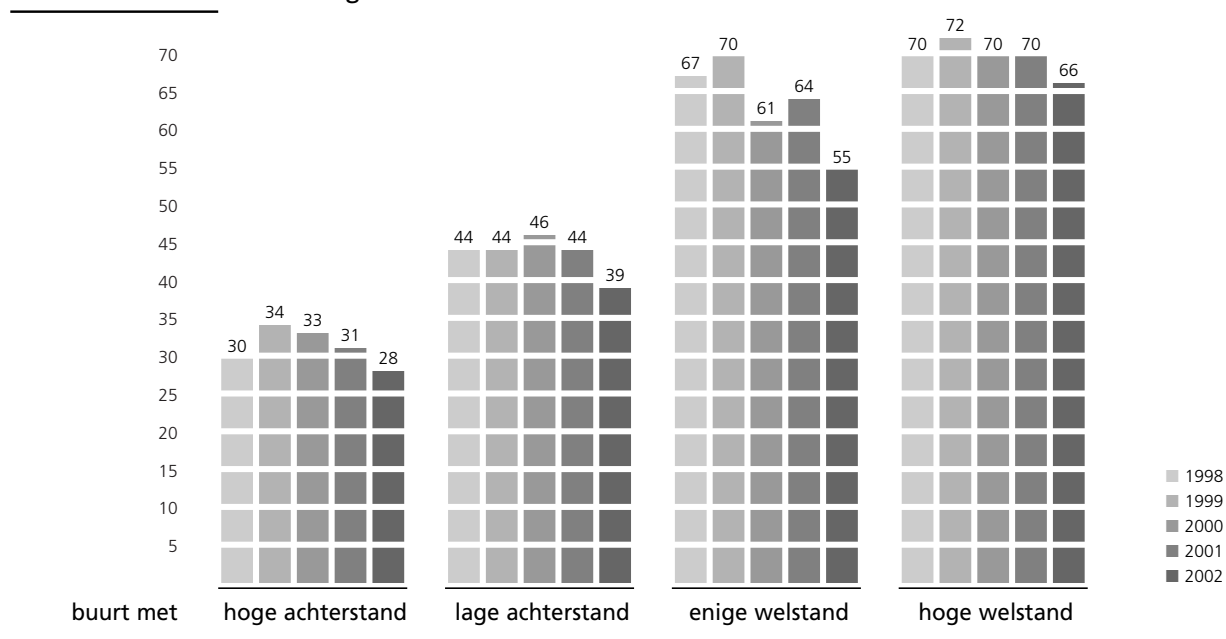
De waardering voor Schoon en Heel verschilt al naar gelang waar men woont, bijvoorbeeld naar de mate van welstand c.q. achterstand van de buurt en naar

⁸³ Het is lastig om de bakens te verbinden met de kwaliteitsbeelden volgens productnormering, want het zijn verschillende beoordelingsmethoden, zowel qua vraagstelling als uitvoering (verschillende enquêtevragen thuis versus schouwen op concrete plekken en op meerdere momenten voor verschillende aspecten).

⁸⁴ De Rekenkamer heeft zich in deze paragraaf beperkt tot gegevens van het cos uit de jaarlijkse omnibus-enquête, maar is wel bekend met afzonderlijk onderzoek, zoals bijvoorbeeld de monitoring en evaluatie van de campagne Schoon in de deelgemeente Delfshaven.

deelgemeente.⁸⁵ In achterstandsbuurtten wordt het schoon zijn van de buurt beduidend ongunstiger beoordeeld dan in welstandsbuurtten. Voor 'schoon' is het patroon dat de waardering voor de eigen buurt in de periode 1999-2002 is teruggelopen met 5 tot 15 procentpunten (tabel v-2).

tabel v-2 percentage Rotterdammers met het oordeel 'heel schoon' of 'tamelijk schoon' over de eigen buurt



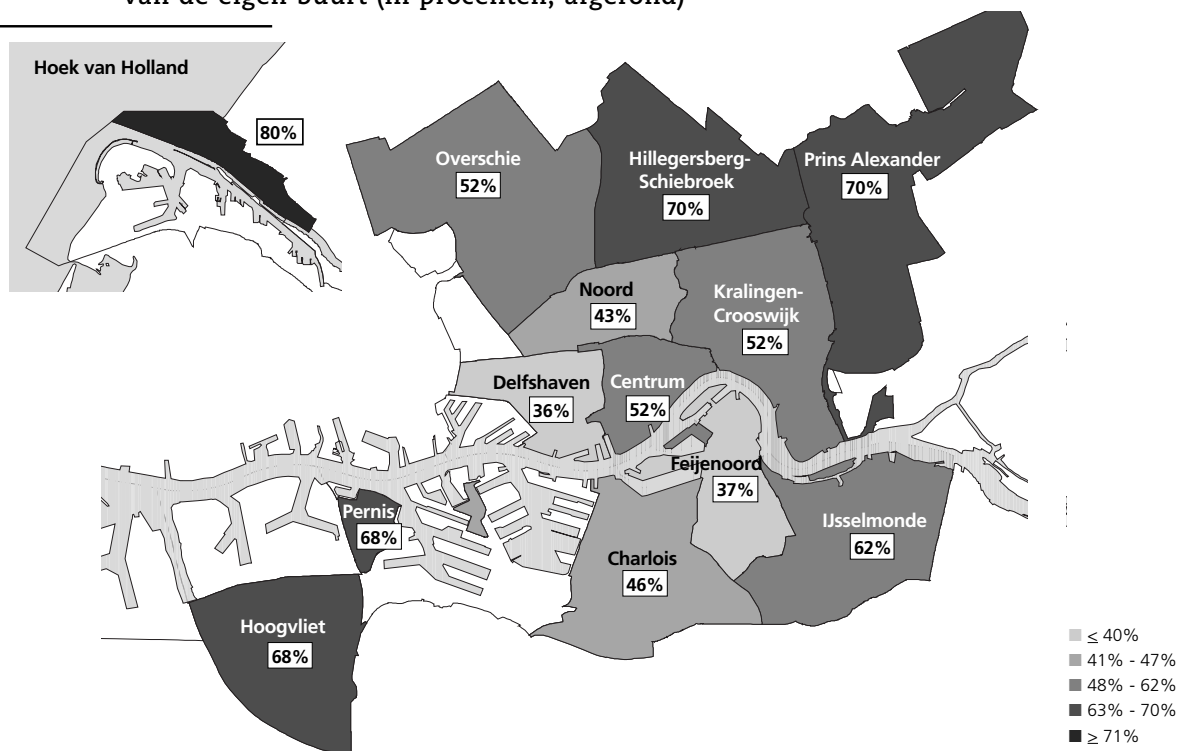
De beoordeling van de eigen buurt laat duidelijke verschillen zien al naar gelang de deelgemeente waarin men woont (kaart v-3).⁸⁶ Ten opzichte van Rotterdam als geheel blijft de gemiddelde waardering over de periode 1998-2002 achter in Delfshaven, Noord, Feijenoord en Charlois. In Hillegersberg-Schiebroek, Prins Alexander, Hoek van Holland, Hoogvliet en IJsselmonde is de waardering hoger.

Het schoonmaken van de stad behoort tot het takenpakket van de Roteb. Rotterdammers wordt gevraagd een rapportcijfer te geven voor de dienstverlening van de Roteb. Het algemene beeld is dat de Roteb ruim voldoende scoort, maar dat het cijfer de afgelopen jaren licht is gedaald. Tussen de deelgemeenten verschillen

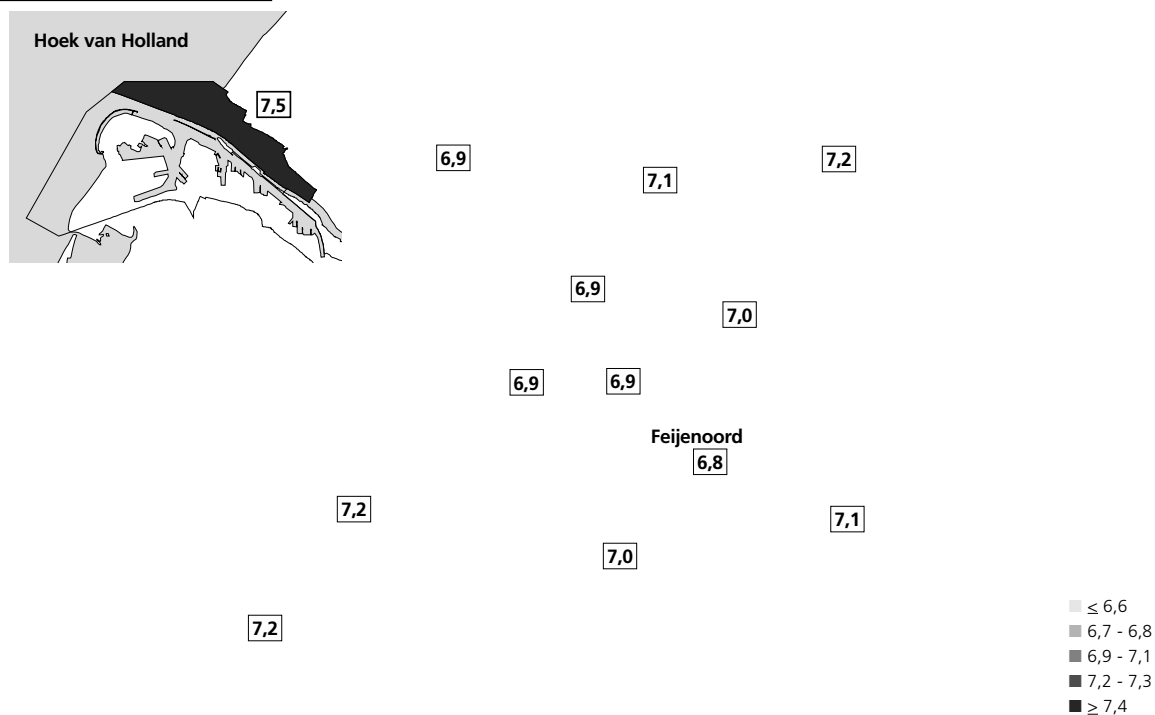
⁸⁵ cos, *Achterstandsscores van Rotterdam 1998 en 1980-1998*, juni 1998. Deze score is gebaseerd op acht buurt indicatoren: gemiddeld onderwijsniveau, % bijstandsuitkeringen, gemiddeld inkomen per inwoner, (verhuis) mobiliteit, woningwaarde, % werkzoekenden, gestandaardiseerde sterfte en % nieuwkomers. De score geeft de positie weer van de buurt ten opzichte van andere buurten van de stad en is gestandaardiseerd ten opzichte van het Rotterdamse gemiddelde. In een bijlage bij dit hoofdstuk is een overzicht opgenomen.

⁸⁶ Om redenen van statistische aard zijn voor gegevens over deelgemeenten jaargangen van de omnibus-enquête samengenomen. Voor het beoordelen van trends op het niveau van deelgemeenten is het aantal respondenten (veelal) niet toereikend.

kaart v-3 gemiddeld oordeel 1998-2002 over het heel schoon of tamelijk schoon zijn van de eigen buurt (in procenten, afgerond)



kaart v-4 gemiddeld rapportcijfer 1998-2002 dienstverlening Roteb



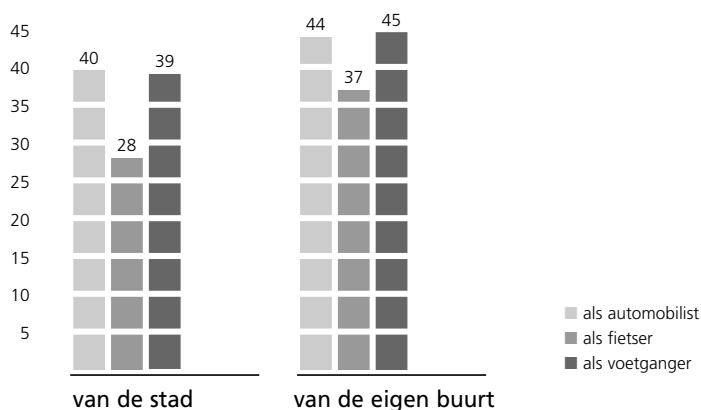
de gemiddelde rapportcijfers over de periode 1998-2002 enigszins (kaart v-4). In positieve zin onderscheiden Hoek van Holland, Hoogvliet/Pernis en Prins Alexander zich van het Rotterdams gemiddelde. Duidelijk lager is het cijfer in Feijenoord. Uit een vergelijking met kaart v-3 blijkt dat het niet klip en klaar zo is dat het rapportcijfer lager is in deelgemeenten waar ook de waardering voor het schoon zijn van de buurt lager is. Er is wel sprake van enige samenhang, zowel in positieve als negatieve zin. Voorbeelden hiervan zijn Hoek van Holland en Feijenoord. Als men de eigen buurt niet schoon vindt, wordt dat klaarblijkelijk niet uitsluitend aan de Roteb toegeschreven.

Heel

Voor Heel is gekeken naar de beoordeling van het onderhoud van wegen, fietspaden, stoepen e.d. Daarbij is gevraagd om een beoordeling als automobilist, fietser of voetganger. Ook is het onderhoud van straatmeubilair in beschouwing genomen.

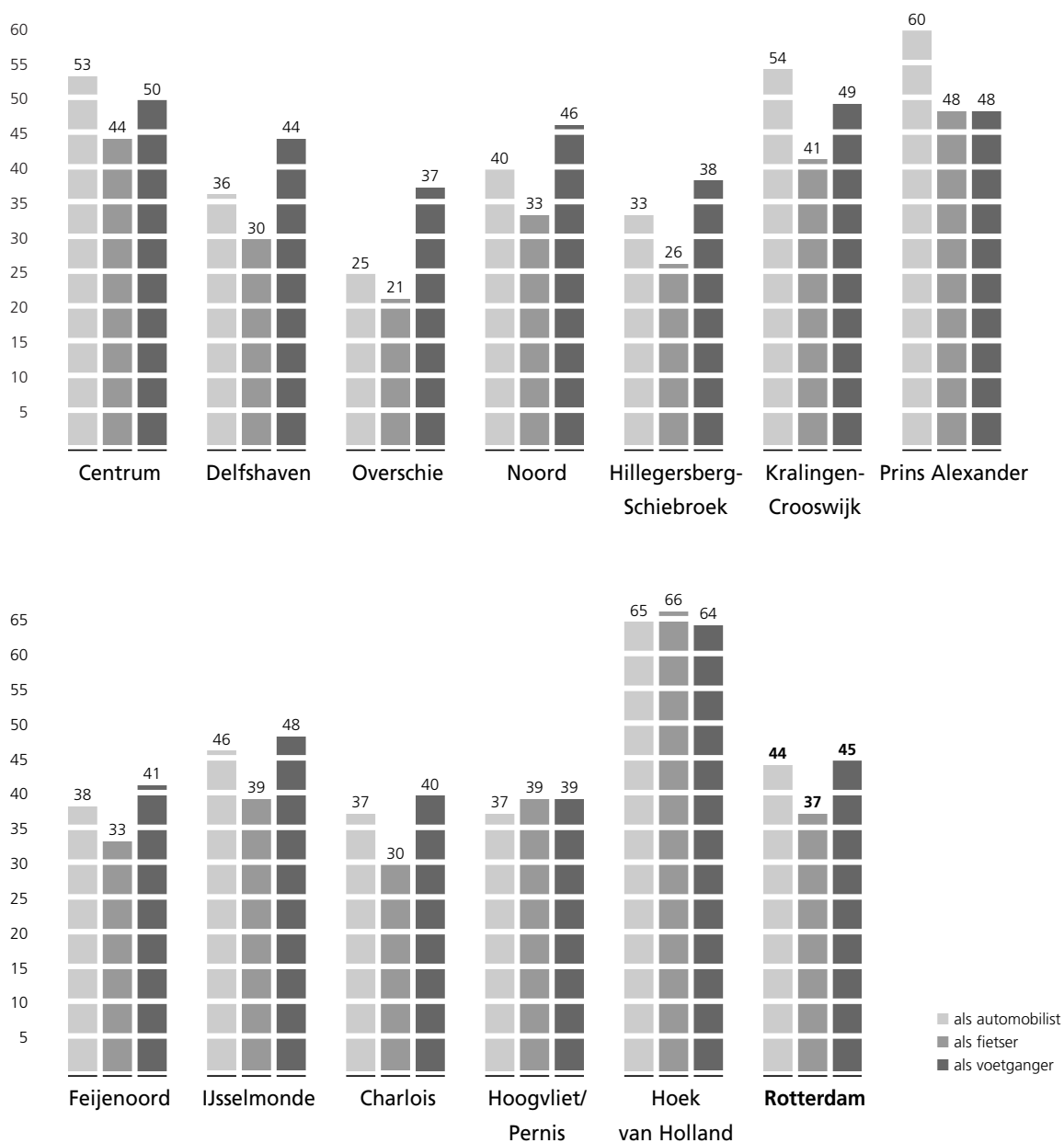
De mening van de Rotterdammers over het onderhoud van wegen, fietspaden, stoepen e.d. is sinds 1998 niet veel veranderd. In tabel v-5 wordt het gemiddelde oordeel gepresenteerd. Hieruit blijkt dat men het onderhoud van fietspaden als minder goed waardeert dan het onderhoud van wegen of stoepen. De beoordeling van de eigen buurt valt gunstiger uit dan het oordeel over de stad als geheel.

tabel v-5 percentage Rotterdammers met het oordeel 'goed' over onderhoud wegen, fietspaden en stoepen in de eigen buurt (1998-2002)



In tabel v-6 en tabel v-7 is de beoordeling van het wegenonderhoud naar achterstand of welstand van de buurt en per deelgemeente opgenomen. Hieruit blijkt dat de waardering onder bewoners van hoge achterstandsbuurtten beduidend lager uitvalt dan die van welstandsbuurtten en lage achterstandsbuurtten. Van een dergelijke variatie is geen sprake voor de beoordeling van de stad als geheel (hier niet opgenomen): dan is het beeld nogal gemiddeld.

tabel v-6 percentage Rotterdammers met het oordeel 'goed' over onderhoud wegen, fietspaden en stoepen in de eigen buurt (1998-2002)



tabel v-7 percentage Rotterdammers met het oordeel 'goed' over onderhoud wegen, fietspaden en stoepen in de eigen buurt (1998-2002)



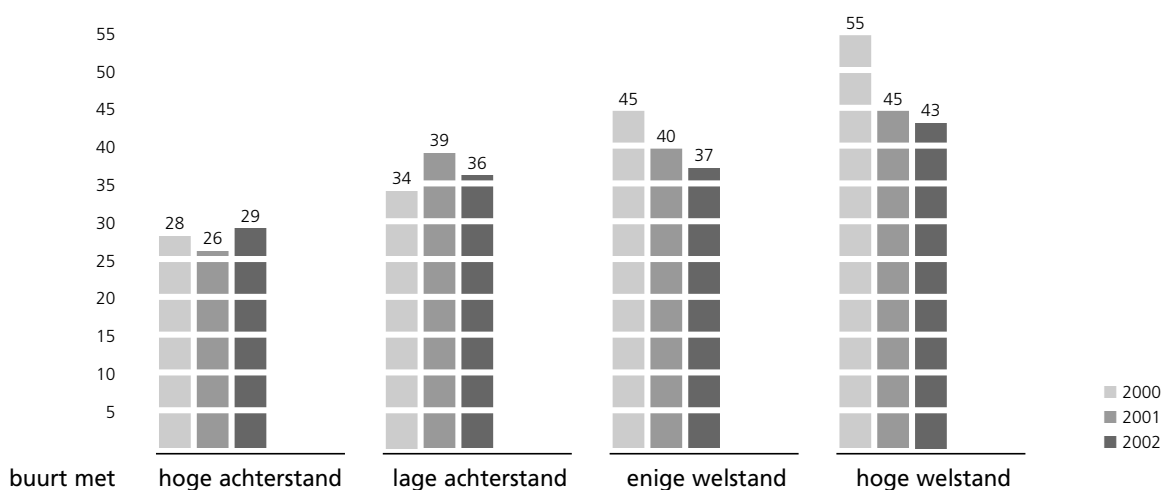
Van een verhoudingsgewijs positief beeld is sprake voor Hoek van Holland, Prins Alexander, Centrum en Kralingen-Crooswijk. Relatief ongunstig is het beeld voor Overschie, Hillegersberg-Schiebroek, Hoogvliet/Pernis, Delfshaven, Charlois, Noord en Feijenoord. Over het algemeen geven bewoners over het wegenonderhoud in de eigen buurt en de stad een vergelijkbaar oordeel. In enkele deelgemeenten valt het oordeel over de eigen buurt duidelijk positiever uit dan dat voor de stad. Dit zijn Prins Alexander, Kralingen-Crooswijk, IJsselmonde, Hoogvliet/Pernis en Hoek van Holland.

Voor het onderhoud van straatmeubilair is de trend in de waardering weliswaar neerwaarts, maar minder eenduidig (tabel v-8). Vooral in buurten met een hoge welstand neemt de tevredenheid af. In buurten met achterstand was men al veel minder tevreden en is nauwelijks sprake van een verdere daling.

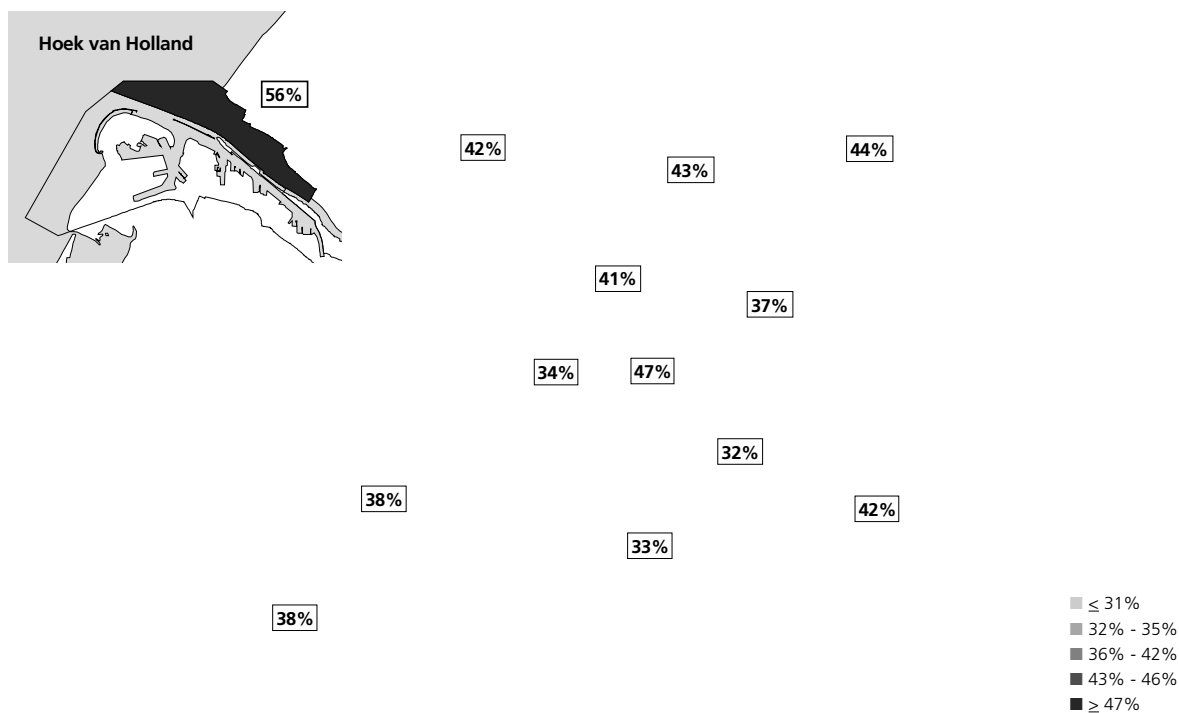
Voor de deelgemeenten is het gemiddelde beeld over de periode 2000-2002 nogal gevarieerd (kaart v-9). De beoordeling valt gunstig uit voor Hoek van Holland en Centrum. In Feijenoord, Charlois en Delfshaven is men beduidend minder tevreden.

Het is de vraag of aan deze verschillen in waardering tevens verschillen in handelen en functioneren van betrokken actoren (deelgemeenten, werven, aannemers etc.) ten grondslag liggen of dat vooral verschillen in bevolkings- en gebiedskenmerken een rol spelen.

tabel v-8 percentage Rotterdammers met het oordeel 'goed' over onderhoud straatmeubilair in de eigen buurt



kaart v-9 percentage Rotterdammers met het oordeel 'goed' over onderhoud van straatmeubilair in de eigen buurt, gemiddeld (2000-2002)



v-3-2 kwaliteitsbeelden

In het kader van de productnormering (zie hoofdstuk iv) wordt het kwaliteitsbeeld voor Schoon en Heel bepaald. In Jaarplan 2002 van GW is als doel opgenomen dat in iedere wijk begin 2002 een nulmeting van het niveau Schoon en Heel heeft plaatsgevonden. Ultimo 2002 moet een gemiddeld Schoon-niveau 3 zijn bereikt. In iedere wijk moet eind 2002 het door de deelgemeente gewenste Heel-niveau zijn bepaald.⁸⁷

stad, deelgemeenten en wijken

De uitkomsten van de schouw worden per meetpunt en meetmoment geaggregeerd en gemiddeld om uitspraken te kunnen doen over het schoon- en heelniveau van bijvoorbeeld een deelgemeente of wijk (kaart v-10 en v-11). De Rekenkamer baseert zich op de beschikbare gegevens, met in achtneming van de kanttekeningen die over de uitvoering productnormering in hoofdstuk iv zijn gemaakt. In de uitvouwflap zijn twee kaarten met de beschikbare scores voor Schoon en Heel per wijk opgenomen.

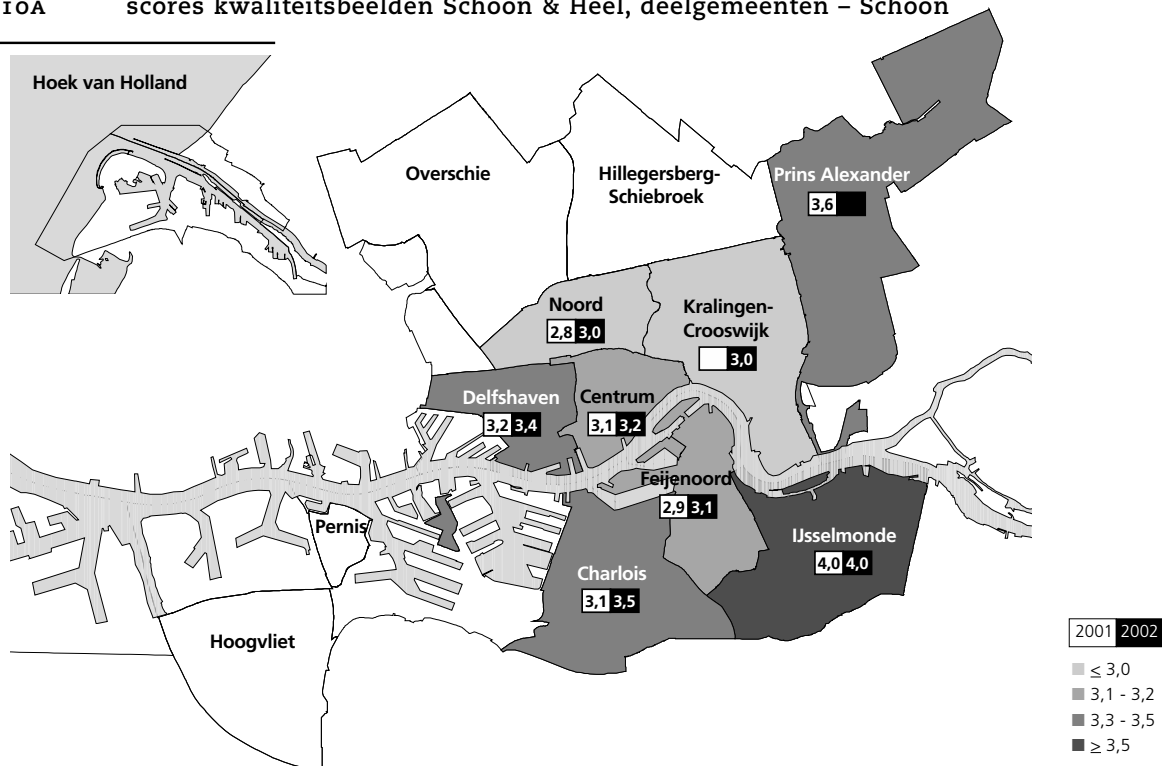
Het is de Rekenkamer gebleken dat de kwaliteitsbeelden volgens de methodiek van de productnormering nog niet stadsbreed zijn bepaald. Van de deelgemeenten Overschie, Hillegersberg-Schiebroek, Hoogvliet en Hoek van Holland zijn in het geheel geen gegevens beschikbaar. Een stadsbreed en gemiddeld kwaliteitsbeeld voor Schoon en Heel is derhalve nog niet te bepalen.

Bij de nulmeting is voor 42 wijken een score bepaald. In geen van de wijken lag de score onder de 2 en voor twee wijken boven de 4. Het stedelijk gemiddelde over deze 42 wijken voor najaar 2001 bedroeg voor schoon 3,2 en voor heel 3,1. De beschikbare cijfers van de vervolgmeting (medio 2002) duiden op een lichte stijging van de gemiddelde score voor Rotterdam tot 3,3 voor Schoon en 3,2 voor Heel. In sommige wijken wordt een score van 4,0 of hoger gemeten (zie hierna). Gelet op de ontbrekende wijken verwacht de Rekenkamer dat de gemiddelde scores nog hoger zullen uitvallen wanneer voor alle wijken gegevens beschikbaar zijn.

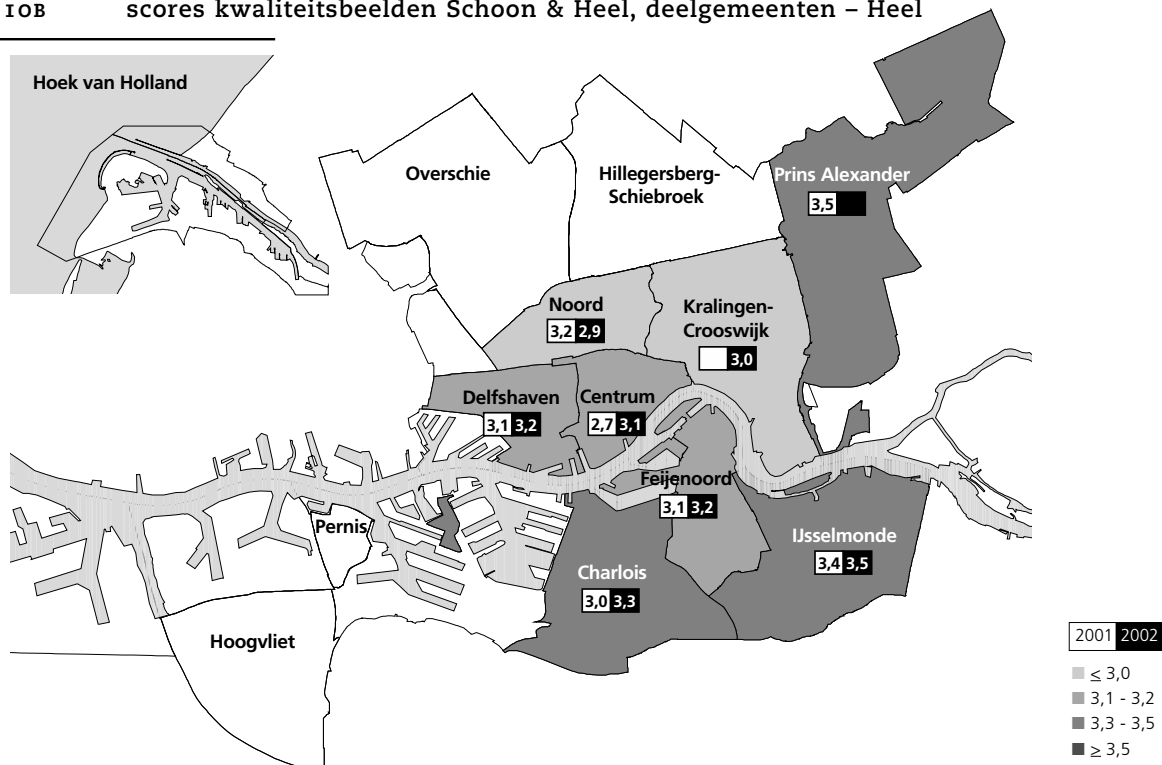
Uit verschillende cijfers van productnormering valt af te leiden dat inspanningen van de betrokken diensten in het kader van wijkservice effect sorteren. Zo werd in IJsselmonde vòòr de start van de pilot in de Beverwaard een 3,2 voor Schoon en Heel gemeten. Kort na de start steeg de score voor Schoon tot 4,1 en voor Heel tot 3,6. Bij de vervolgmeting werd respectievelijk 4,0 en 3,5 gemeten, waarbij door de deelgemeente is opgemerkt dat de intensiteit van wijkservice ten opzichte van de pilot iets is teruggebracht.

⁸⁷ GW, Jaarplan 2002, 12 juni 2001, p.15.

kaart v-10A scores kwaliteitsbeelden Schoon & Heel, deelgemeenten – Schoon



kaart v-10B scores kwaliteitsbeelden Schoon & Heel, deelgemeenten – Heel



tabel v-11 overzicht scores achterstand/welstand en kwaliteitsbeeld Schoon en Heel
2001-2002 per wijk

deelgemeente / wijk	■	achterstand 1 = hoog / 2 = laag welstand 3 = enig / 4 = hoog	Schoon 2001	2002	Heel 2001	2002
Centrum						
Stadsdriehoek/CS-kwartier	■	4	3,0 / 3,4	3,5	2,6 / 2,7	3,4
Oude Westen	■	1	2,9	3,1	2,6	3,1
Scheepvaartkwartier	■	3	2,7	3,3	2,2	3,3
Cool Zuid / Dijkzigt	■	3	3,3 / 3,4	3,5	3,3 / 2,8	3,5
Binnenrotte	■	3	–	3,1	–	2,9
Oude Haven	■	3	–	3,0	–	2,7
Delfshaven						
Middelland	■	2	3,1	3,1	3,0	3,0
Nieuwe Westen	■	1	3,3	3,3	3,1	3,1
Bospolder-Tussendijken	■	1	3,0	3,4	3,2	3,0
Delfshaven/Schiemond	■	1	3,3	4,1	3,0	3,8
Spangen	■	1	3,0	3,0	2,8	2,8
Oud Mathenesse	■	2	3,3	3,3	3,2	3,3
Noord						
Blijdorp	■	4	2,9	3,0	3,4	2,9
Liskwartier	■	2	2,6	3,0	3,2	2,9
Bergpolder	■	2	3,0	3,0	3,1	3,1
Provenierswijk	■	2	2,8	3,0	3,2	2,7
Agniesebuurt	■	2	2,6	3,0	3,2	2,7
Oude Noorden	■	2	2,6	3,0	3,1	2,9
Kralingen-Crooswijk						
Kralingen	■	2 / 4	–	2,9	–	3,0
Crooswijk	■	2 / 3	–	3,1	–	3,0
Prins Alexander						
Oosterflank	■	3	3,5	?	3,3	?
Kralingse veer	■	3	3,6	?	3,4	?
Prinsenland	■	4	3,7	?	3,6	?
Nesselande	■	4	3,4	?	3,3	?
Ommoord	■	4	3,7	?	3,8	?
Zevenkamp	■	3	3,6	?	3,8	?
Lage land	■	4	3,7	?	3,4	?

deelgemeente / wijk	■	achterstand 1 = hoog / 2 = laag welstand 3 = enig / 4 = hoog	Schoon 2001	2002	Heel 2001	2002
Feijenoord						
Afrikaanderwijk	■	1	2,9	3,5	3,0	3,4
Vreewijk	■	3	3,1	?	3,1	?
Bloemhof	■	1	2,8	?	3,6	?
Feijenoord	■	1	2,8	?	2,8	?
Hillesluis	■	1	2,7	3,5	3,1	3,3
Noordereiland	■	3	2,8	?	2,9	?
Kop van Zuid	■	4	3,5	?	3,5	?
Katendrecht	■	1	2,8	?	3,1	?
IJsselmonde						
Beverwaard	■	2	4,1	4,0	3,6	3,5
Lombardijen	■	3	3,8	3,9	3,1	3,3
Groot IJsselmonde	■	3	4,1	4,1	3,5	3,7
Charlois						
Carnisse	■	2	3,0	3,3	2,9	3,4
Heijplaat	■	2	–	4,1	–	3,8
Oud-Charlois	■	2	3,5	3,4	3,3	3,3
Pendrecht	■	2	–	3,1	–	3,0
Tarwewijk	■	1	3,4	3,3	3,0	3,2
Wielewaal	■	3	2,3	3,5	2,5	3,2
Zuiderpark	■	3	–	–	–	–
Zuidplein	■	4	3,4	3,5	3,2	3,2
Zuidwijk	■	2	3,1	3,4	3,0	3,2
Overschie						
2 buurten	■	2 / 3	–	–	–	–
Hillegersberg-Schiebroek						
4 buurten	■	3 / 4 / 4 / 4	–	–	–	–
Hoogvliet						
2 buurten	■	2 / 3	–	–	–	–
Pernis						
		3	–	–	–	–
Hoek van Holland						
2 buurten	■	4 / 4	–	–	–	–

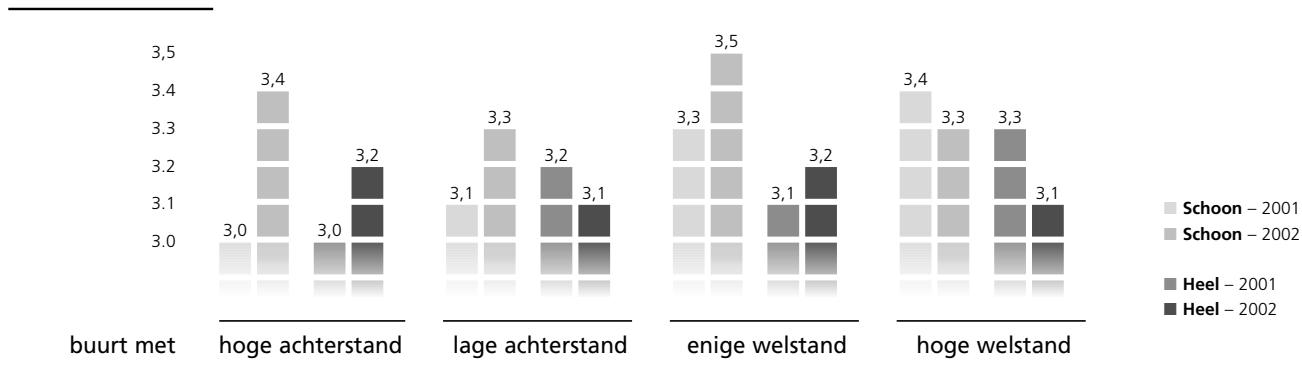
Opm. Dit overzicht is gebaseerd op gegevens t.b.v. beheerdersoverleg wijkservice. Door enkele werven c.q. deelgemeenten wordt (nog) niet gewerkt met productnormering. De praktijk van het schouwen vertoont per werf verschillen, hetgeen betekent dat de resultaten alleen globaal kunnen worden vergeleken. Gelet op het veelal beperkte aantal waarnemingen mag aan kleine verschillen c.q. verschuivingen in de scores geen groot gewicht worden toegekend.

In de wijk Delfshaven/Schiemond nam de score toe van 3,3 naar 4,1 voor Schoon en van 3,0 naar 3,8 voor Heel. Desgevraagd noemt de werf de uitvoering van herstelmaatregelen (bestrating e.d.), van acties van de reinigingspolitie, van een intensivering van het reinigen, het weghalen van afval bij containers en een uitbreiding c.q. verbetering van de buurtserviceteams als verklaringen. Ook de scores voor de wijken Afrikaanderwijk en Hillesluis van de deelgemeente Feijenoord zijn sterk verbeterd: voor Schoon van respectievelijk 2,9 en 2,7 naar 3,5, en voor Heel van 3,0 en 3,1 naar respectievelijk 3,4 en 3,3. Voor de wijken van deelgemeente Noord loopt het beeld uiteen. Terwijl de scores voor Schoon over de hele linie iets zijn gestegen tot 3,0, nemen de gemiddelde scores voor Heel af van 3,2 tot 2,9. In sommige wijken (Blijdorp en Provenierswijk) is de score met 0,5 punt fors gedaald. Van de deelgemeente Charlois is in dit verband vooral de wijk Wielewaal vermeldenswaard. Hier nam de score voor Schoon toe van 2,3 naar 3,5 en voor Heel van 2,5 tot 3,2. Voor Centrum zijn uitsluitend de cijfers van één meting medio oktober 2002 beschikbaar. Bovendien is onlangs de buurtindeling aangepast. Dat neemt niet weg dat ook hier sprake is van duidelijk gestegen scores voor zowel Schoon als Heel: voor de wijken Stadsdriehoek, Oude Westen en Scheepvaartkwartier van enkele tienden onder de 3,0 naar enkele tienden daarboven. De Rekenkamer leidt uit deze voorbeelden af dat maatregelen in de uitvoering ook in termen van een verbeterd kwaliteitsbeeld volgens productnormering gemeten kunnen worden.

kwaliteitsbeeld en beleving

In het voorgaande is de waardering voor Schoon en Heel gepresenteerd al naar gelang de mate van achterstand of welstand van de buurt (tabel v-2, v-7 en v-8). In tabel v-12 zijn de beschikbare scores van de kwaliteitsbeelden voorzover beschikbaar berekend en op vergelijkbare wijze geordend.

tabel v-12 scores kwaliteitsbeelden Schoon & Heel, 2001-2002



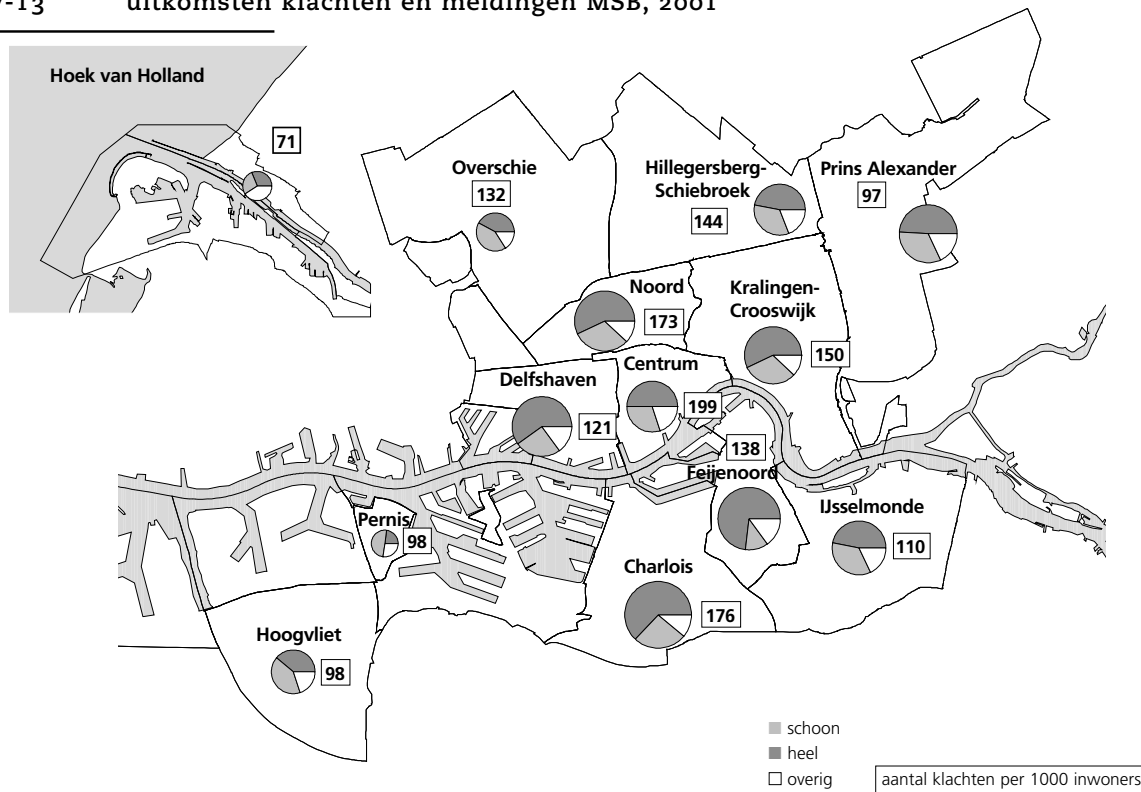
Het voornaamste dat opvalt zijn de geringe verschillen tussen de verschillende groepen buurten. Voorts valt op dat in achterstandsbuurten en buurten met enige welstand het kwaliteitsbeeld licht verbetert, terwijl dat van de hoge welstandsbuurten iets terugloopt. Een en ander is opmerkelijk, omdat de waardering van bewoners voor het schoon en heel zijn van de eigen buurt duidelijke verschillen laat zien en zich juist ongunstig ontwikkelt. Klaarblijkelijk spelen in de waardering volgens de omnibusenquête ook andere belevingsaspecten van de leefomgeving een rol. Mogelijk spelen ook verschillen in hoeveelheid groen (zowel in het openbare als privédomein) tussen achterstands- en welstandsbuurten hierbij een rol. Het in meer objectieve zin vastgestelde kwaliteitsbeeld en de ontwikkeling daarvan weerspreken de uitkomsten van bewonersonderzoek op dit punt. De Rekenkamer brengt echter in herinnering dat de gerealiseerde score van gemiddeld 3,3 geïnterpreteerd dient te worden als 'rommelig', hetgeen in de beleving van inwoners ruimte laat dit als 'niet zo schoon' of 'helemaal niet schoon' te ervaren. Dit is onder bewoners van achterstandsbuurten beduidend vaker het geval dan bij bewoners van welstandsbuurten. Voorts geldt hierbij dat met het hanteren van gemiddelden per wijk/buurt c.q. groepen van wijken/buurten ook de variaties daarbinnen buiten beeld blijven. Het is heel wel denkbaar dat bewoners juist de uitschieters in negatieve zin (bepaalde straten, plekken e.d. binnen een wijk) op hun netvlies hebben wanneer zij hun waardering te kennen geven. Volgens de Rekenkamer onderstrepen deze bevindingen het belang van het zowel objectief als subjectief vaststellen van het kwaliteitsniveau als het belang van betrokkenheid van bewoners bij de periodieke schouwen in het kader van productnormering.

v-3-3 klachten en meldingen

Uit het MSB (zie hoofdstuk IV) worden periodiek gegevens geaggregeerd over aard en omvang van klachten en meldingen. Ook hieruit is indicatief een patroon af te leiden over de waardering voor het Schoon en Heel zijn van de stad, wijken en buurten (kaart v-13).

Uit kaart v-13 komt naar voren dat de verschillen tussen deelgemeenten qua aantal klachten, zowel in absolute zin als gerelateerd aan het inwonertal, als naar aard ervan, aanzienlijk zijn. Koplopers in termen van klachten zijn de deelgemeenten Charlois, Feijenoord, Noord en Delfshaven. Met uitzondering van Delfshaven is in deze deelgemeenten ook het relatief aantal klachten groot. Verhoudingsgewijs veel klachten hebben betrekking op schoon. Het relatief aantal klachten in Centrum is groot, hetgeen mogelijk komt doordat ook klachten en meldingen worden gedaan door mensen die niet in Centrum wonen.

kaart v-13 uitkomsten klachten en meldingen MSB, 2001



V-4 conclusies

Bewonersonderzoek, kwaliteitsschouwen en klachten- en meldingenregistraties vervullen ieder een eigen functie en zijn niet zonder meer aan elkaar te koppelen. Uitkomsten kunnen globaal met elkaar worden vergeleken. Het nut ervan zit vooral in het periodiek en systematisch herhalen van de metingen, zodat de ontwikkeling van de waardering, beleving, kwaliteitsbeeld en klachtenpatroon in de tijd gevolgd kan worden. Het nut van deze meetinstrumenten wint nog aan betekenis wanneer sprake is van heldere en in meetbare termen gedefinieerde doelen en prestaties.

Het is de Rekenkamer niet mogelijk gebleken de waardering van Rotterdammers voor Schoon en Heel op het niveau van deelgemeenten (laat staan wijken daarbinnen) of de schouwresultaten in het kader van productnormering te vergelijken met gegevens over de inzet van mensen en middelen naar aard en omvang. Dit veronderstelt de beschikbaarheid van een managementinformatiesysteem ten behoeve van planning en control, management en opdrachtgever. Op dit vlak is inmiddels een aantal stappen gezet door betrokken diensten, maar van een afgerond geheel is nog geen sprake.

Op grond van de beschikbare gegevens komt de Rekenkamer tot de conclusie dat de stad het afgelopen jaar een beetje schoner en heler is geworden. Stedelijk wordt gemiddeld iets boven de 3,0 gescoord voor zowel Schoon als Heel. Er zijn in 2002 nauwelijks wijken waar onder de 3,0 wordt gescoord. Dat geldt ook voor de door B&W benoemde acht onveilige wijken. De score 3 betekent 'rommelig'. De beleving van Rotterdammers van het schoon en heel zijn van de stad c.q. de eigen buurt ontwikkelt zich de afgelopen jaren daarentegen niet gunstig. De waardering voor Schoon en Heel blijft vooral in achterstandsbuurten achter bij de scores volgens het kwaliteitsbeeld.

REKEN
KAMER
ROTT
ERDAM

ROMMELIG ROTTERDAM



VI vergelijking met andere grote steden

VI-1 inleiding

Om het Rotterdamse Schoon en Heel-beleid in perspectief te plaatsen met het beleid van steden met een vergelijkbare problematiek heeft de Rekenkamer dit beleid op hoofdlijnen vergeleken met dat van Amsterdam, Den Haag en Utrecht. De vergelijking heeft betrekking op de volgende aspecten:

- het gemeentelijke Schoon en Heel-beleid, zoals dit is neergelegd in bestuurlijke nota's;
- de organisatie en uitvoering van de werkzaamheden rond Schoon en Heel;
- de monitoring & evaluatie van de effecten van het beleid;
- de waardering van de burger over de staat van de openbare ruimte in de eigen stad.

De Rekenkamer heeft ook getracht in beeld te brengen welk budget wordt uitgegeven aan Schoon en Heel. Net als in Rotterdam blijkt dit echter in de drie andere grote steden niet goed vast te stellen. Dit heeft onder meer te maken met de verdeling van budgetten over de stadsdelen en de eigen beleidsvrijheid van de stadsdelen hierin in de gemeente Amsterdam, en met de problematiek om de specifieke Schoon en Heel-onderdelen los van de andere werkzaamheden in de buitenruimte inzichtelijk te maken.

VI-2 Amsterdam

In 2001 heeft het College in overleg met de stadsdelen een beleidsnota vastgesteld over de verbetering van de kwaliteit van de openbare ruimte in de hele stad Amsterdam.⁸⁸ Hoofddoel is om te komen tot algemene beleidslijnen en regievoering voor de openbare ruimte op het schaalniveau van de hele stad.

Amsterdam is opgedeeld in 15 stadsdelen. De verantwoordelijkheid voor het beheer van vrijwel de gehele openbare ruimte ligt bij de stadsdelen. De stadsdelen zijn vrij in het bepalen van de kwaliteit in het eigen stadsdeel. In de stadsdelen is in de loop der jaren een enorm aantal grote en kleinere projecten opgezet om de kwaliteit van de buitenruimte te verhogen. Het gebrek aan centrale sturing heeft tot gevolg gehad dat deze veelheid aan projecten eerder heeft geleid tot

⁸⁸ Dienst Ruimtelijke Ordening, *Amsterdam timmert aan de vloer*, maart 2001, p 52.

versnippering dan tot de gewenste diversiteit. Het wordt daarom wenselijk geacht om de uitvoering van de leefbaarheidsaanpak op decentraal niveau bij de stadsdelen te houden, maar daarnaast ook op stedelijk niveau een aantal ondersteunende, coördinerende, afstemmende, visievormende en/of regisserende functies te organiseren.⁸⁹

Omdat het beheer van de openbare ruimte een stadsdeelaangelegenheid is, heeft de Rekenkamer voor informatie over monitoring en evaluatie op stadsdeelniveau één stadsdeel (Noord) benaderd. De sector Stadsdelen en Sport is verantwoordelijk voor het onderhoud van de openbare ruimte. Het dagelijks bestuur van het stadsdeel is opdrachtgever van de sector Stadsdeelwerken en Sport. De sector legt voor de uitvoering verantwoording af aan het stadsdeelbestuur op basis van onderhoudsprogramma's en de begroting. Op basis van de beschikbare input (geld, mensen en materieel) wordt het onderhoudsniveau vastgesteld. Het stadsdeel heeft wel het voornemen om outputgericht te gaan werken. De sector Stadsdeelwerken en Sport is zelf daarnaast opdrachtgever van marktpartijen die werkzaamheden in de openbare ruimte verrichten.

De gemiddelde waardering voor de openbare ruimte in de stad Amsterdam als geheel wordt gepresenteerd in tabel VI-1.

tabel VI-1 waardering burgers voor openbare ruimte Amsterdam

indicator	cijfer
vervuiling	5,8 *
ontwikkeling openbare ruimte	5,8 **
schoonhouden groenvoorziening	6,2 ***
schoonhouden straten en stoepen	5,8 ***
waardering van de woonomgeving	6,9 ***

* 1 = ernstige overlast, 10 = geen overlast

** 1 = zeer achteruit gegaan, 10 = zeer vooruit gegaan

*** 1 = zeer slecht, 10 = zeer goed

Bron: www.swd.amsterdam.nl, het onderzoek "Wonen in Amsterdam" 2001.

Amsterdam Noord hanteert als monitoring- en evaluatie-instrumenten de sns-methode en een leefbaarheidsmonitor. Volgens de sns-methode heeft het stadsdeel een gemiddelde schoonheidsgraad van 3, maar volgens de leefbaarheidsmonitor ervaart de burger stadsdeel Noord als vuil. Daarnaast wordt er gewerkt met een postregistratiesysteem, waarbij van alle schriftelijke klachten de kwantiteit en de doorlooptijd wordt gemonitord.

⁸⁹ Soomeren van, Tops, e.a., *De Amsterdamse leefbaarheidsaanpak gewogen*, juni 2000.

VI-3 Den Haag

De gemeente Den Haag voert sinds 1997 een specifiek Schoon en Heel-beleid gericht op onder meer het verbeteren van de basiskwaliteit van de openbare ruimte.⁹⁰ Het belangrijkste meetbaar gemaakte doel van dit beleid is het schoonhouden van de openbare ruimte volgens beeldbestek op niveau 4 en 5 op basis van de sns-methode. Sinds 2002 wordt in Den Haag voor de gehele stad geveegd volgens beeldbestek 4, en voor de Haagse binnenstad en Scheveningen Boulevard beeldbestek 5.

Den Haag kent acht stadsdelen. Deze stadsdelen hebben echter niet, zoals in Rotterdam en Amsterdam, een rechtstreeks gekozen bestuur. Het beleid wordt gevormd op centraal niveau. De dienst Stadsbeheer (DSB) heeft de verantwoordelijkheid voor Schoon en Heel. Deze dienst bestaat uit 25 bedrijfs-onderdelen, waarvan acht bedrijfsonderdelen Stadsdelen. De bedrijfsonderdelen Stadsdelen zijn doorgaans de opdrachtgever in het kader van Schoon en Heel. Op basis van een jaarplan met bijbehorend budget geven zij opdrachten aan andere bedrijfsonderdelen van DSB of aan marktpartijen om de in het jaarplan opgenomen activiteiten en/of werkzaamheden in de openbare ruimte uit te voeren en daarbij de uitvoering te beoordelen. De bedrijfsonderdelen Vegen en Straten zijn naast de buurtbeheerbedrijven en het Haags werkbedrijf de uitvoerende diensten. De buurtbeheerbedrijven zijn gericht op het verbeteren van de leefbaarheid waarbij de inzet van buurtbewoners voor reparaties in de straat en aan huizen en voor het schoonhouden van de buurt centraal staat. Ook zijn er buurtserviceteams van DSB die onderhoud aan straten en reparaties aan straatmeubilair verrichten.

Naast de reguliere werkzaamheden worden er in Den Haag ook projecten uitgevoerd om de kwaliteit van de openbare ruimte te verbeteren. Het belangrijkste project is de Karavaan, die sinds 1997 met buurtgericht werken, participatie met bewoners en het tegelijk inzetten van verschillende organisaties, succes boekt.

Uit de Leefbaarheidsmonitor 2000 en de Stadsenquêtes van 2000, 2001 en 2002 blijkt dat de waardering van de burgers de afgelopen paar jaar op sommige onderdelen langzaam toeneemt. Het oordeel over het onderhoud groen-voorziening door de dienst Stadsbeheer is al enkele jaren 6,6. De waardering voor het onderhoud van straten en wegen is toegenomen van 6,2 in 2000 en 2001 naar 6,5 in 2002. Daarnaast is er een aantal indicatoren die er op wijzen dat het oordeel in 2002 is verbeterd.

⁹⁰ Raadsbesluit over Schoon en Heel, beleidsprogramma's vanaf 1998, meerjarige onderhoudsprogramma's, het Grote Steden Beleid (2000-2005) in 'De kracht van Den Haag', Kadernota Kwaliteit Openbare Ruimte.

tabel vi-2 waardering burgers voor openbare ruimte Den Haag

	indicator	■	1996	2000	2002
beleving verloedering woonomgeving		■	5,5	5,3	5,4 *
waardering woonomgeving		■	7,0	6,9	6,9 **
schone buurt		■	51%	53%	56% ***

* 0 = gunstig, 10 = ongunstig

** 1 = zeer slecht, 10 = zeer goed

*** percentage burgers dat de buurt schoon vindt

Bron: Leefbaarheids- en veiligheidsmonitor 2000; voor 2002 voorlopige cijfers.

Afgesproken is dat maandelijks in de stadsdelen metingen worden verricht met behulp van de sns-methode. Andere vormen van monitoring en evaluatie zijn de jaarlijkse stadsenquête en de tweejaarlijkse landelijke Leefbaarheidsmonitor waar de waardering van de burgers in kaart wordt gebracht. Ten slotte is er een klachten- en meldingensysteem. Volgens het kwaliteitshandvest dienen klachten van burgers binnen 3 dagen verholpen te worden.

VI-4 Utrecht

Voor Schoon is specifiek beleid ontwikkeld in de nota Schoon Utrecht. Het hoofdoel van het Schoon-beleid is het realiseren van een schone openbare ruimte op het niveau van sns 4. Momenteel ligt het niveau op 3,6. Voor Heel is geen specifiek beleid ontwikkeld.

Utrecht bestaat uit tien wijken, die allen onder de centrale regie van de stad vallen. Deze wijken hebben wel wijkraden die een wijkprogramma opstellen, maar dit programma wordt uiteindelijk definitief vastgesteld door de gemeenteraad. Het college van B&W geeft vervolgens de vakdiensten opdracht tot uitvoering. Zij voeren het wijkprogramma uit. Sinds 1988 wordt in Utrecht wijkgericht gewerkt. Er zijn veegbudgetten per wijk, wijkbureaus en wijkraden.⁹¹ Bij het wijkgericht werken is er niet zoals in Rotterdam een wijkonderhoudsploeg en een buurt-serviceteam. Er is expliciet gekozen voor het niet toepassen van samengestelde teams voor de uitvoering in de wijken vanwege het verschil in werktempo en frequentie tussen schoonmaken en onderhoud. Er wordt momenteel wel een proef gedaan met een vorm van wijkservice om na te gaan wat de burger hiervan vindt en wat hun wensen zijn.

91 Wijkmanagementoverleg Overvecht, *Wijkprogramma 2001 Overvecht*, april 2001, p. 1.

Dienst Stads Beheer (DSB) is samen met de Reinigings- en Haven Dienst (RHD) de belangrijkste actor voor wat betreft Schoon en Heel. DSB is integraal verantwoordelijk voor de openbare buitenruimte en van daaruit dus voor Heel en voor Schoon. DSB is opdrachtgever van de RHD die een groot deel van de Schoonwerkzaamheden verricht. De samenwerking bestaat voornamelijk uit afspraken die in de opdrachtgever-opdrachtnemer relatie zijn gemaakt. De werkzaamheden van de RHD voor de Schoon-component zijn voornamelijk regulier en routinematig, die van DSB voor de Heel-component zijn voor het overgrote deel klachtgestuurd. Af en toe wordt er ook wel op projectbasis gewerkt.

De waardering is aan de hand van vier indicatoren gemeten. De verandering in waardering is af te lezen in tabel VI-3.

tabel VI-3 waardering burgers voor openbare ruimte Utrecht

	indicator	■	1996	2000
	netheid	■	5,3	5,5
onderhoud openbare ruimte		■	6,2	6,3
groenvoorzieningen		■	6,1	6,5
woonomgeving		■	7,0	7,1
openbare ruimte		■	6,2	6,4

1 = zeer slecht, 10 = zeer goed
Bron: Utrecht Monitor 2001.

Of het beleid wordt bereikt (van SNS-niveau 3,6 naar 4) wordt gemeten met behulp van regelmatig schouwen. Een andere vorm van monitoring en evaluatie is de tweejaarlijkse peiling Nieuw Utrechts Peil, waarbij de waardering van de burgers in kaart wordt gebracht. Verder wordt gewerkt met een klachtenanalyses op basis van de klachten die bij de wijkbureaus van de DSB binnen komen. Aan de hand van de klachten wordt ook bepaald welke aspecten meer aandacht verdienen. Dit wordt verwerkt in de volgende jaaropdracht.

Utrecht is een aantal jaren geleden afgestapt van het actief benaderen van burgers. Participatie is nog wel een belangrijk onderdeel en gebeurt onder andere door middel van schouwen, klachten en meldingen en de leefbaarheidsenquête. Indien burgers daarnaast zelf initiatief tonen om mee te werken aan de kwaliteit van de openbare ruimte, dan wordt dat vanuit de gemeente wel gesteund.

tabel vi-4 samenvattend overzicht vier grote steden

	■ Amsterdam	Rotterdam	Den Haag	Utrecht
beleid				
centraal of decentraal	■ decentraal	centraal en decentraal	centraal	centraal
specifiek gericht op S&H?	■ veel losse projecten	uitvoeringsprogramma deelgemeentelijk beleid	kadernota; raadsbesluiten; aparte projecten	nota Schoon Utrecht
doelen S&H benoemd?	■ per stadsdeel verschillend	Schoon, Heel, deelgemeentelijke doelen	Schoon, Heel	Schoon
uitvoering				
opdrachtgever centraal of decentraal	■ stadsdelen	centrale stad; deelgemeenten	centrale stad	centrale stad
opdrachtnemer/uitvoering centraal of decentraal	■ decentraal	gedeconcentreerde uitvoering per deel- gemeente	gedeconcentreerde uitvoering per stadsdeel	centrale uitvoering, wel wijkgericht
aantal betrokken diensten S&H	■ een	twee	een	twee
monitoring				
gebruik kwaliteitsbeelden	■ SNS-methode stadsdeelniveau	productnormering stadsdeelniveau en centraal	SNS-methode centraal	SNS-methode centraal
streefwaarde Schoon	■ stedelijk niet bekend	3	4 5 (Centrum en boule- vard Scheveningen)	4
gerealiseerde waarde 2001	■ niet bekend	3,2	niet bekend	3,6
verloop waardering burgers	■ niet bekend	1999-2002 gedaald	1996-2000 gedaald 2001 gestegen	1996-2000 gestegen
gebruik enquêtes/monitoren	■ leefbaarheidsmonitor stadsdeelniveau	omnibusenquête; centraal	omnibusenquête leefbaarheidsmonitor centraal	Nieuw Utrechts Peil (2-jaarlijks) centraal
klachtenregistratie	■ +	+	+	+
centraal meldingsysteem	■ -	+	+	-
servicenorm	■ niet bekend	+	+	-

VI-5 Rotterdam in stedelijk perspectief

In tabel VI-4 is de essentie van het beleid, uitvoering en monitoring van de vier gemeenten samengevat.

Net als de gemeente Rotterdam voelen ook de andere drie grote steden de noodzaak om de kwaliteit van de openbare ruimte te verbeteren. Utrecht en Den Haag hanteren eveneens een kwantificeerbaar doel in de vorm van een streefwaarde op basis van de SNS-methodiek.

De samenhang tussen Schoon en Heel is niet in alle gemeenten in het beleid aangebracht. Zo heeft de gemeente Utrecht een apart Schoon en een apart Heelbeleid. De gemeente Den Haag heeft deze samenhang wel nadrukkelijk vormgegeven in het beleid. Rotterdam is de enige gemeenten waar is gewerkt met extra aandacht in de vorm van een uitvoeringsprogramma.

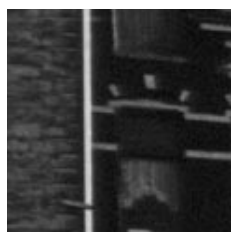
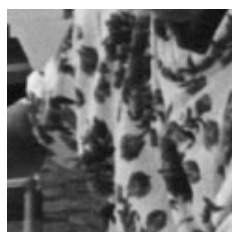
Zowel beleid als organisatie en uitvoering liggen voor Schoon en Heel in Amsterdam vrijwel geheel op stadsdeelniveau, al is men voorzichtig begonnen om ook op centraal niveau beleid te formuleren. In Utrecht en Den Haag, waar geen decentraal bestuur is, zijn beleid en organisatie een centrale verantwoordelijkheid. Wel is de uitvoering in meer (Den Haag) of mindere (Utrecht) mate gedeconcentreerd. In Rotterdam is in dit opzicht sprake van een mengvorm.

De Rekenkamer constateert dat alle gemeenten een vorm van monitoring van het oordeel van de burger over het Schoon en Heelbeleid hebben georganiseerd. In Amsterdam en Den Haag is dit de leefbaarheidsmonitor en in Utrecht een tweejaarlijkse peiling. In Den Haag en Utrecht wordt met de methode van de Stichting Nederland Schoon voor het beoordelen van het schoon zijn van de buitenruimte een vergelijkbare methode gehanteerd als in Rotterdam. Opvallend is dat het ambitieniveau van Rotterdam (3 ofwel 'rommelig') lager ligt dan dat van deze twee gemeenten, die 4 ofwel 'schoon' nastreven. Een vergelijking van het gerealiseerde niveau is op dit moment alleen mogelijk met de gemeente Utrecht. Daaruit blijkt dat Rotterdam iets hoger scoort dan het eigen ambitieniveau, en Utrecht juist lager.

De Rekenkamer meent, gelet op het belang van het beleidsveld in de vier grote steden, dat een regelmatige vergelijking op verschillende onderdelen van het beleid zinvol kan zijn.

REKEN
KAMER
ROTT
ERDAM

ROMMELIG ROTTERDAM



VII 2002 en verder

VII-1 collegeprogramma 2002-2006

In het collegeprogramma 2002-2006 *Het nieuwe elan van Rotterdam ... en zo gaan we dat doen*, dat op 26 september 2002 is gepresenteerd, zijn de ambities voor Schoon en Heel voor de komende jaren verwoord. B&W stelt vast dat de waardering voor Schoon en Heel in Rotterdam ondanks de verhoogde inzet van mensen en middelen de afgelopen jaren is teruggelopen. Als prioriteit geldt: 'Hele stad wordt schoner en heler, accent op onveilige wijken die slecht scoren op 'Schoon en Heel' in veiligheidsindex'. Als resultaat is geformuleerd: 'Hele stad kwaliteitsniveau 3 in 2003'. De Rekenkamer merkt (nogmaals) op dat een 3 in termen van de productnormering 'rommelig' betekent, een 4 'opgeruimd en in goede staat' en 5 'zeer schoon en volledig heel'.

Voor wat betreft de doelformulering constateert de Rekenkamer in relatie tot de criteria uit hoofdstuk II het volgende. Het nieuwe doel (aangeduid als 'prioriteit') bevat wederom voor meerdere uitleg vatbare begrippen, zoals 'schooner', 'heler', 'onveilige wijken' en 'slecht scoren'. Door dit doel in het Collegeprogramma op te nemen, wordt het doel kenbaar gemaakt aan de Raad. De Rekenkamer waardeert dat als positief. Het doel is geoperationaliseerd door aan te geven dat in de hele stad kwaliteitsniveau 3 gehaald moet worden. Het criterium strijdigheid is nog niet van toepassing, aangezien slechts één doel geformuleerd is. Aan dat ene doel is een termijn verbonden: het kwaliteitsniveau 3 dient in de gehele stad in 2003 bereikt te zijn. Een onderbouwing van de haalbaarheid is (nog) niet opgesteld. Wel is door B&W aangegeven dat een noodzakelijke voorwaarde voor het bereiken van het doel is, dat buurtservice- en onderhoudsteams over de hele stad zijn ingevoerd. Deze teams zijn dus de noodzakelijke instrumenten om het doel te bereiken. De Rekenkamer stelt met waardering vast dat B&W haar Schoon-en-Heel-beleid wederom van een goed meetbaar doel heeft voorzien. De keuze om de 'beleving door Rotterdammers' als doel te vervangen door het objectievere doel 'een schonere en helere stad' is uiteraard wel een opmerkelijke verandering. De stadsbrede invoering van wijkservice vormt echter weer een voortzetting van het bestaand beleid. Hierbij is geen afweging gemaakt ten aanzien van andere methoden en/of instrumenten om het gestelde doel te bereiken, zoals die welke zich richten op handhaving en preventie. Het valt de Rekenkamer op dat in dit verband geen melding wordt gemaakt van de uitbreiding van het aantal toezichthouders.

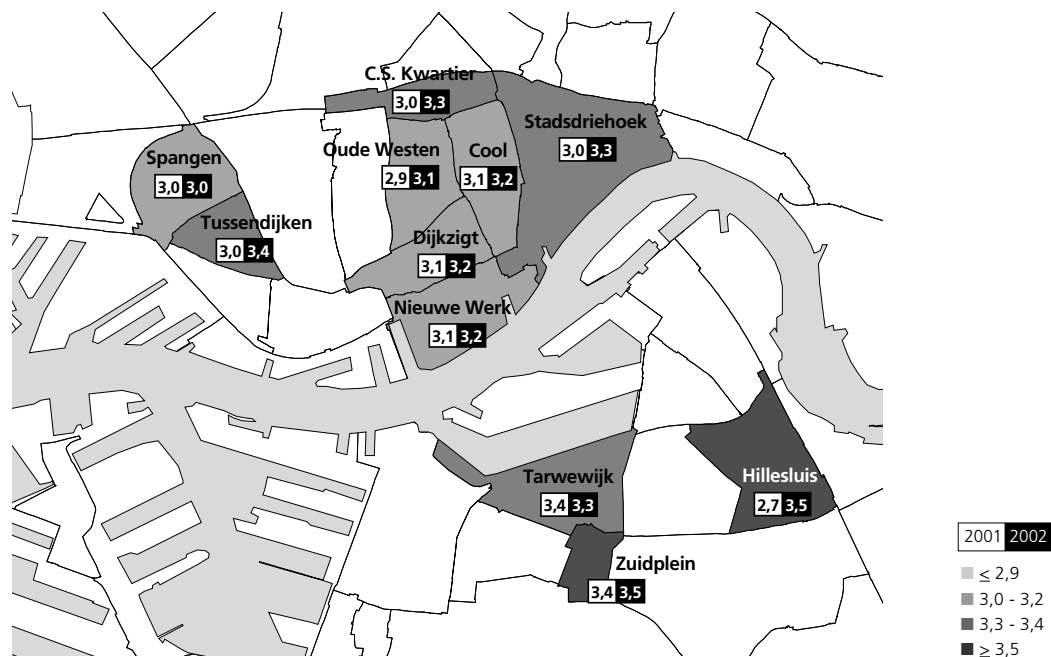
B&W heeft in het collegeprogramma 2002-2006 acht onveilige wijken, inclusief zogenoemde 'hot spots', aangewezen. Het is de bedoeling dat met het oog op het verbeteren van de veiligheid voor Schoon en Heel extra inspanningen gepleegd worden. Kaart VII-1 laat zien hoe in 2001 en 2002 in deze wijken is gescoord op het kwaliteitsbeeld.

Voor het beeld van 2002 valt op dat (vrijwel) al deze wijken voor Schoon en Heel reeds een score van 3,0 of hoger bereiken. Voor enkele van deze wijken was dit in 2001 nog niet het geval, zodat in het afgelopen jaar klaarblijkelijk reeds merkbare en meetbare verbeteringen in de sfeer van reiniging, beheer en onderhoud zijn doorgevoerd. De Rekenkamer stelt vast dat met uitzondering van Spangen de acht meest onveilige wijken van Rotterdam niet de meest rommelige zijn.

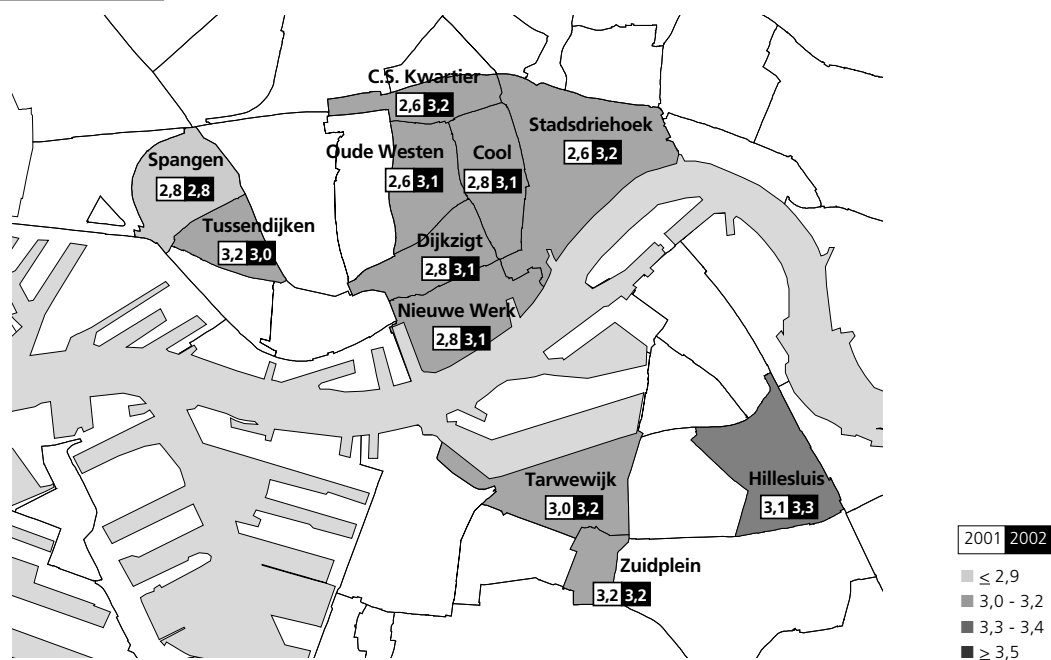
In hoofdstuk v is vastgesteld dat de score kwaliteitsniveau 3 voor de stad gemiddeld reeds in 2001 gerealiseerd was en sindsdien nog verbeterd is. De Rekenkamer stelt derhalve vast dat het nieuwe doel van B&W geen enkele ambitie bevat. De stad wordt met dit doel niet schoner tenzij B&W de geformuleerde ambitie nader aanscherpt. Indien bedoeld wordt dat nergens in Rotterdam lager dan 3 wordt gescoord, betekent dit dat in een aantal wijken (en met name delen daarvan) extra inspanningen vereist zullen zijn. Voor zover medio 2002 waarneembaar betreft dit voor Schoon en/of Heel 13 wijken in de deelgemeenten Noord, Delfshaven, Feijenoord, Charlois en Centrum. De Rekenkamer vraagt zich voorts af of de geformuleerde ambitie gelezen moet worden als het over de hele linie handhaven c.q. verbeteren van de kwaliteitscores. Dit zou impliceren dat het niet de bedoeling is dat de scores die nu (ruim) boven de 3 zitten gaan dalen, bijvoorbeeld door een vermindering van de inzet van beschikbare menskracht en middelen. In deze afweging acht de Rekenkamer de afstemming tussen de ambitie van B&W en de voornemens van de deelgemeenten van groot belang. Schoon en Heel is immers in belangrijke mate een deelgemeentelijke aangelegenheid.

Voorts is door B&W geformuleerd dat het accent ligt op de onveilige wijken. Daarvoor zijn extra middelen beschikbaar, die de inzet van een 'taskforce' in aanvulling op de reguliere inzet voor Schoon en Heel (veegploegen, BST en WOP) mogelijk moeten maken. Deze 'taskforce' zal bestaan uit drie teams die op jaren '60-achtige wijze met veel water en bombarie te werk zullen gaan. Hierbij wordt onder andere een psychologisch effect beoogd, namelijk dat de bewoners in de onveilige wijken merken dat er in hun wijk extra wordt schoon gemaakt. De Rekenkamer heeft van de Roteb vernomen dat hiermee deze wijken op een beduidend hoger kwaliteitsniveau voor Schoon en Heel worden gebracht dan het niveau 3 waarover in het collegeprogramma wordt gesproken. De Rekenkamer mist een dergelijke precisering in de geformuleerde ambities, waardoor ook de beoordeling van de bereikte resultaten wordt bemoeilijkt.

kaart VII-1A scores kwaliteitsbeelden Schoon, onveilige wijken met 'hot spot gebieden'



kaart VII-1B scores kwaliteitsbeelden Heel, onveilige wijken met 'hot spot gebieden'



VII-2 organisatie uitvoering

B&W wil het programma vooral uitvoeren door een gerichte(re) inzet van de bestaande mensen en middelen, waarbij het accent op de uitvoering een cruciaal element van de aanpak is. Daarnaast is in het collegeprogramma een financiële impuls opgenomen. Voor Schoon en Heel, dat onder de prioriteit Veiligheid is gebracht, is voor de periode 2003-2006 jaarlijks € 2 mln. extra beschikbaar. Voor de inzet van deze middelen ligt het accent op de onveilige wijken.

B&W schrijft dat het in deze collegeperiode de bevoegdhedenverdeling tussen College en deelgemeenten niet ter discussie wil stellen. Wel heeft B&W de relatie met de deelgemeenten opnieuw gedefinieerd en zijn met de voorzitters van de deelgemeenten afspraken gemaakt over samenwerking. Dit is gericht op versterking van gezamenlijke doorzettingsmacht, probleemoplossend vermogen en het boeken van resultaat in complexe situaties.

De Rekenkamer merkt op dat B&W met het 'hot spot-beleid' inderdaad een nieuwe weg lijkt te zijn ingeslagen op het punt van samenwerking met de deelgemeenten. In dit beleid berust de (bestuurlijke) regiefunctie voor de wijkgerichte uitvoering van de aanpak van gewone wijken bij het deelgemeentebestuur. Echter, voor 'hot-spotgebieden' berust de regie bij de stuurgroep Veilig (onder verantwoordelijkheid van het centrale bestuur).⁹² De Rekenkamer stelt vast dat met deze afspraak de bevoegdheden met betrekking tot de buitenruimte tijdelijk en voor een beperkt gebied in bepaalde deelgemeenten de facto zijn gewijzigd.

De opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tussen deelgemeenten en diensten zal ook veranderingen ondergaan.⁹³ B&W adviseert deelgemeenten leveringscontracten met de diensten aan te gaan. Dit vergt inzichtelijke offertes van de diensten, duidelijke opdrachten van de deelgemeenten, levering conform opdracht en correcte facturering. Er wordt een zogenoemd model van 'preferente winkelnering' ontwikkeld, waarmee het voor deelgemeenten mogelijk wordt gemaakt zaken te doen met andere leveranciers op het moment dat de diensten niet in staat zijn volgens afspraak te leveren.

De Rekenkamer heeft waardering voor de inzet van B&W om de organisatie van de uitvoering te verbeteren en de resultaatgerichtheid te vergroten. Dit neemt niet weg dat de Rekenkamer enkele kanttekeningen wil plaatsen bij hetgeen hierover in collegeprogramma is verwoord. De Rekenkamer wijst er op dat de extra middelen voor Schoon en Heel niet het meest effectief worden ingezet. Ze komen

⁹² Brief B&W (B&W-BSD 02/1171) aan de gemeenteraad, deelgemeentebesturen en hoofden van dienst, 5 juli 2002.

⁹³ B&W, *Collegeprogramma 2002-2006*, 26 september 2002, p. 38.

terecht in de onveilige wijken, welke goeddeels andere zijn dan de meest vuile wijken van Rotterdam. Voorts kiest B&W voor een versterking van het opdrachtgever-opdrachtnemermodel.

Zoals betoogd in hoofdstuk III meent de Rekenkamer dat er sprake is van veel verwarring over de hieruit voortvloeiende taken en verantwoordelijkheden en de hiervoor benodigde kwantitatieve en kwalitatieve capaciteit voor de deelgemeenten en diensten. Met het invoeren van 'preferente winkelnering' wordt dit probleem nog niet opgelost.

Een goed voorbeeld van de voortgaande verwarring vormt de door B&W beoogde rol van de werfmanager als ambtelijk aanspreekpunt voor de buitenruimte, terwijl anderzijds de regiefunctie voor de wijkgerichte uitvoering bij het deelgemeente-bestuur komt te liggen.⁹⁴ In het kader van opdrachtgever-opdrachtnemerschap acht de Rekenkamer helderheid over taken, rollen en bevoegdheden en bijbehorende toereikende middelen van groot belang. Op dit moment is hiervan volgens de Rekenkamer nog geen sprake.

VII-3 herijking deelgemeentefonds

In de vorige collegeperiode is de verdeling van het deelgemeentefonds ter discussie gesteld en is hiernaar een onderzoek ingesteld.⁹⁵ Momenteel wordt het deelgemeentefonds herijkt. Het doel hiervan is het aanbrengen van een globale inhoudelijke samenhang tussen verdeelmaatstaven en breed samengestelde beleidsterreinen. Deze ontbrak, waardoor de kans op scheefgroei de afgelopen jaren groot is geweest.

De Rekenkamer noemt in dit verband nogmaals de notitie *Geldstromen buitenruimte*, waaruit bleek dat grote verschillen tussen deelgemeenten bestaan voor wat betreft het aandeel uitgaven buitenruimte, dat varieert van 29 tot 50 procent.⁹⁶

Een andere aanwijzing voor de bedoelde scheefgroei is de Rekenkamer gebleken uit gesprekken met de directie Roteb. Extra middelen in het kader van Schoon en Heel zijn door de Roteb zo verdeeld (niet evenredig, maar naar behoefte) dat de problemen met de bestaande verdeling van het reinigingsbudget werden onder- vangen en elke deelgemeente genoeg geld kreeg om het schoon en heel te houden. Het is de Rekenkamer niet duidelijk welk kwaliteitsniveau daarbij is gehanteerd als uitgangspunt.

In het nieuwe stelsel hebben de maatstaven voor buitenruimte een veel groter

94 Brief B&W (B&W-BSD 02/1171) aan de gemeenteraad, deelgemeentebesturen en hoofden van dienst, 5 juli 2002.

95 Cebeon, *Herijking Deelgemeentefonds Rotterdam – ijkpunten, verdeelstelsel en protocol*. Eindrapport, 25 juni 2002.

96 GW (1998), *Geldstromen buitenruimte – Onderhoud stedelijk gebied Rotterdam*, p.13.

aandeel in de verdeling van de middelen. Hiermee wordt beter aangesloten bij kostenverschillen per deelgemeente op dit terrein. Het gaat hierbij onder meer om factoren zoals verschillen in bodemgesteldheid, hoeveelheid wegareaal, gebruiksintensiteit, bebouwingsdichtheid en bevolkingssamenstelling. Deze zijn in samenhang van invloed op de mate van onderhoud en op de zogenoemde 'reinigingsdruk' in een deelgemeente. Voor wat betreft de reiniging is de ijking gebaseerd op de veronderstelling dat alle deelgemeenten een vergelijkbaar 'schoonniveau' moeten kunnen realiseren. Uit navraag bij de Roteb blijkt dat hierbij is uitgegaan van een gemiddeld niveau 3 en van de verdeling van reinigingsbudgetten (exclusief BST, inzet hondenpoepbestrijding e.d.) over de deelgemeenten, Centrum en Pernis voor 2002 (totaal € 20,8 mln.).

De vraag is wat hiervan de implicaties zijn voor de te plegen inspanningen. Betekent dit dat de versleuteling van het deelgemeentefonds voorziet in bekostiging tot een niveau 3 en dat een hogere ambitie (bijvoorbeeld niveau 4) een eigenstandige keuze is van een deelgemeente, die daarvoor dan ook extra middelen zou moeten aanwenden? Krijgen de deelgemeenten die nu al (veel) hoger dan 3 scoren voortaan minder product, tenzij extra middelen worden bijgelegd?

Op dit moment bestaat over dergelijke vragen nog geen duidelijkheid.

VII-4 conclusies

De Rekenkamer heeft waardering voor de inzet van B&W om in het collegeprogramma 2002-2006 een duidelijke ambitie te formuleren. Ook de aandacht voor de organisatie van de uitvoering en de resultaatgerichtheid van de voornemens worden positief gewaardeerd. De Rekenkamer merkt echter op dat van het huidige doel geen enkele ambitie uitgaat omdat dit reeds in 2001 gerealiseerd was. De stad zal er niet schoner van worden tenzij B&W haar doel aanscherpt. De Rekenkamer constateert voorts dat een en ander bij haar nog de nodige vragen oproept.

De Rekenkamer acht een nadere uitwerking gewenst. Dat geldt zowel voor de precisering van het ambitieniveau 3 als voor de verhoudingen tussen B&W, deelgemeenten en diensten, zowel voor het opdrachtgeven-opdrachtnemen als voor de regie op de uitvoering.

Met het oog op een adequate beoordeling van de geleverde prestaties wil de Rekenkamer het belang benadrukken van heldere afspraken tussen B&W, deelgemeenten en betrokken diensten voor wat betreft ambitieniveau, bekostiging en uitvoering (prestaties en resultaat).

VIII conclusies

doelen, doelbereiking en effectiviteit

B&W startte in 1998 het Schoon en Heel-beleid met een goed meetbaar gemaakt doel. B&W wilde het aantal Rotterdammers dat de stad als 'schoon' waardeert laten stijgen van 56 tot 62 procent. Een flink aantal projecten werd opgestart die zich vooral richtten op verbetering van de werkwijzen. Hoe en in welke mate deze projecten zouden leiden tot een stijgende waardering was niet nader onderbouwd. Het hoofddoel werd niet gerealiseerd. Integendeel, de waardering zakte van 56 naar 50 procent.

Het kwaliteitsbeeld volgens productnormering bedraagt medio 2002 stedelijk gemiddeld 3,3 voor Schoon en 3,2 voor Heel. Ten opzichte van 2001 is dit een geringe verbetering. Voor sommige wijken heeft de Rekenkamer kunnen vaststellen dat de gepleegde inspanningen en veranderde manieren van werken daadwerkelijk leiden tot een beter kwaliteitsbeeld.

De doelen 'versterking van de organisatie van het beheer en onderhoud van de buitenruimte' en 'de vergroting van de resultaatgerichtheid' zijn nog niet gerealiseerd. Zowel bij de Roteb als bij de werven van Gemeentewerken zijn organisatorische veranderingen doorgevoerd die naar het oordeel van de Rekenkamer positief zijn te waarderen in relatie tot de ambitie meer en beter product tot stand te brengen. Genoemd worden de ontwikkeling van wijkservice, de kanteling van de organisatie en de invoering van de tweeploegendienst bij de Roteb, evenals de ontwikkeling van productnormering als instrument dat kan bijdragen aan de vergroting van de resultaatgerichtheid. Maar de verworvenheden zijn kwetsbaar en hebben deels nog te kampen met invoeringsproblemen. In termen van daadwerkelijk meer en beter product moeten ze nog in belangrijke mate bewaard worden. De Rekenkamer stelt vast dat de realisatie van de gestelde doelen erg veel tijd vergt en in hoge mate stroperig verloopt. Immers, al medio 2000 is in een tussentijdse evaluatie de balans van het uitvoeringsprogramma opgemaakt en is bepaald dat de implementatie in de staande organisatie plaats diende te gaan vinden. De mate waarin de ambities op het terrein van Schoon en Heel zijn gerealiseerd is tot op zekere hoogte de resultante van een complexe verdeling van taken, rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen centrale stad, deelgemeenten en betrokken diensten. De Rekenkamer meent dat het ook heeft ontbroken aan bestuurlijke en ambtelijke daadkracht en resultaatgerichtheid om de ontwikkelde concepten en instrumenten voortvarend te implementeren.

Voor een aantal projecten van het uitvoeringsprogramma Schoon en Heel concludeert de Rekenkamer het volgende.

wijkservice Wijkservice is naar het oordeel van de Rekenkamer een belangrijke verworvenheid van Schoon en Heel. Juist hierin komt de samenwerking tussen de betrokken diensten tot uiting. Dit neemt niet weg dat de Rekenkamer nadrukkelijk aandacht vraagt voor het vasthouden van deze verworvenheid, die immers alleen tot stand komt wanneer sprake is van afstemming en coördinatie. Idealiter vormt zo spoedig mogelijk ook 'handhaving en toezicht' een integraal onderdeel van wijkservice.

productnormering De Rekenkamer heeft veel waardering voor het instrument productnormering. Wat betreft de inzet van het instrument meent de Rekenkamer dat de uitkomsten van productnormering geen aanleiding mogen geven tot discussie over wanneer, hoe vaak, waar, op hoeveel plekken en door wie is geschouwd. Het wordt nog niet overal en bovendien ook niet op uniforme wijze toegepast. De toepassing van het instrument geeft de Rekenkamer dan ook reden tot zorg. De ambitie om productnormering te hanteren bij het maken van afspraken tussen diensten en deelgemeenten staat nog in de kinderschoenen, evenals het gebruik van het instrument om achteraf te kunnen bepalen of de vooraf afgesproken kwaliteit is geleverd.

klachtenafhandeling Binnen Rotterdam fungeert met het MSB naar de mening van de Rekenkamer een goed systeem voor meldingen en klachten dat zowel voor bewoners, gebruikers als functionarissen toegankelijk is. Het doel van het project, namelijk de uniforme afhandeling van klachten binnen de gestelde tijdseenheid met een klantvriendelijke uitstraling en hoge kwaliteitsnorm, is echter niet bereikt. De Rekenkamer vindt dat het project pas echt succesvol is als uiteindelijk het aantal klachten afneemt.

hondenpoep Het project hondenpoepbeleid is mislukt. De wethouder en de deelgemeentebestuurders zijn een inhoudelijk debat over het gewenste nieuwe beleid uit de weg gegaan in ruil voor wat extra budget voor de aanschaf van extra poepscooters. Gelet op de ergernis onder inwoners over hondenpoep concludeert de Rekenkamer dat de Rotterdamse bestuurders dit probleem niet serieus genoeg hebben opgepakt.

financiën en organisatie Tot op heden is het inzicht in geldstromen, evenals in prestatiegegevens, naar de mening van de Rekenkamer beperkt te noemen. Het beoogde resultaat in termen van 'meer en beter product' valt derhalve niet duidelijk vast te stellen. De samenhang tussen de verschillende projecten en de financieel-bedrijfsmatige doelen van het uitvoeringsprogramma zijn gaandeweg

steeds verder van elkaar verwijderd. Voorts vindt de Rekenkamer dat B&W op grond van te beperkt onderzoek heeft geconcludeerd dat de kosten voor 'schoon en heel' niet afwijken van andere gemeenten en dat derhalve het uitgangspunt 'meer product voor hetzelfde geld' onjuist is gebleken.

sturing, organisatie en samenwerking

De Rekenkamer heeft waardering voor het oorspronkelijke voornemen om het uitvoeringsprogramma te splitsen in twee fasen, te weten ontwikkeling en implementatie in de staande organisatie. In praktijk is gebleken dat van een staande organisatie eigenlijk geen sprake is geweest, gelet op de vele wijzigingen die betrokken organisatie-onderdelen, zowel bij GW, Roteb als Stadstoezicht, hebben doorgemaakt en nog doormaken op het vlak van organisatie, bedrijfsvoering en bemensing. Gelet hierop kwalificeert de Rekenkamer de opheffing van het programmabureau halverwege de rit als ontijdig en ongelukkig.

De Rekenkamer is van mening dat de begeleiding vanuit het programmabureau een positieve invloed had kunnen hebben op het tempo en de eenduidigheid van de invoering van de verworvenheden van het programma bij de werven, de reinigingsbedrijven en de deelgemeenten.

Centrale stad, deelgemeenten en diensten maken in de vorm van plannen met elkaar afspraken over het beheer en onderhoud van de buitenruimte. In de praktijk blijkt moeilijk toetsbaar in hoeverre deze plannen conform de afspraken worden uitgevoerd. De informatie die een samenhangend beeld zou moeten opleveren van de geleverde prestaties in relatie tot de daarvoor gehanteerde planning en de hiervoor geraamde inzet van middelen is nog als onvolkomen te kwalificeren.

De Rekenkamer meent dat de deelgemeenten in hun hoedanigheid van (bestuurlijk) opdrachtgever ook een eigenstandige verantwoordelijkheid dragen voor de mate waarin de onderdelen van Schoon en Heel succesvol zijn geïmplementeerd.

De Rekenkamer constateert dat juist in de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer nog verbeteringen nodig zijn. De verhoudingen tussen diensten en deelgemeenten op het gebied van Schoon en Heel zijn niet duidelijk vastgelegd en bovendien aan verandering onderhevig. Tot nu toe heeft men onvoldoende onderkend dat door de trend om bedrijfsmatiger te gaan werken, het oorspronkelijke model 'het dienen van het bestuur en het gezamenlijke publieke belang' wezenlijk is veranderd in een interne markt-model: 'U vraagt, wij draaien'. Met deze verzakelijking zijn voor een deel reeds bestaande verschillen in belangen tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers verhelderd maar ook verder aangescherpt.

De Rekenkamer meent dat de regierol voor Schoon en Heel niet bij GW hoeft te liggen. Het is echter geen goede zaak dat een reeds enkele jaren bestaande

praktijk met een leidende rol voor GW, het afgelopen jaar min of meer eenzijdig door de diensten is gewijzigd zonder dat hierover vooraf overleg is geweest en duidelijke afspraken zijn gemaakt met de deelgemeenten. Het schept onduidelijkheden over de verdeling van verantwoordelijkheden tussen diensten en deelgemeenten.

kritische succes- en faalfactoren

Het geheel overziende heeft de Rekenkamer de indruk gekregen dat een aantal conclusies van dit onderzoek niet los gezien kan worden van de specifieke constellatie waarbinnen bestuurlijk en ambtelijke actoren op dit beleidsveld ten opzichte van elkaar opereren. Anders gezegd, wellicht zijn de bevindingen en conclusies voor Schoon en Heel exemplarisch voor de werking van het Rotterdams bestuursmodel, waarin centraal bestuur, deelgemeenten en stedelijke diensten tot elkaar zijn bepaald. Vanuit deze optiek wil de Rekenkamer ten slotte een aantal factoren benoemen die van belang zijn voor het welslagen c.q. dichterbij brengen van de doelen op het vlak van Schoon en Heel. Het gaat om:

- de mate waarin binnen het complementair bestuursmodel sprake is van een heldere verdeling van bevoegdheden, taken en verantwoordelijkheden en een resultaatgerichte toepassing daarvan door centraal bestuur, deelgemeenten en diensten;
- het geheel van relaties onder de noemer opdrachtgeven-opdrachtnemen;
- coördinatie, afstemming en samenwerking in de ontwikkeling en uitvoering van beleid;
- een adequaat instrumentarium voor planning en control;
- een effectief beroep op de eigen verantwoordelijkheid van inwoners van Rotterdam voor de kwaliteit van de woonomgeving en het zonodig bewerkstelligen van gedragsverandering door toezicht en handhaving.

collegeprogramma 2002-2006

De Rekenkamer heeft waardering voor de inzet van B&W om in het collegeprogramma 2002-2006 een duidelijke ambitie te formuleren en voor de aandacht van B&W voor de organisatie van de uitvoering en de resultaatgerichtheid ervan. De Rekenkamer merkt echter op dat van het huidige doel geen enkele ambitie uitgaat omdat dit reeds in 2001 al gerealiseerd was. De stad zal er niet schoner van worden tenzij B&W haar doel aanscherpt. Ook de verhoudingen tussen B&W, deelgemeenten en diensten, zowel voor wat betreft het opdrachtgeven-opdrachtnemen als voor de regie op de uitvoering, roepen nog vragen op. Met het oog op een adequate beoordeling van de geleverde prestaties wil de Rekenkamer het belang benadrukken van heldere afspraken tussen B&W, deelgemeenten en betrokken diensten voor wat betreft ambitieniveau, bekostiging en uitvoering (prestaties en resultaat).

IX aanbevelingen

De Rekenkamer komt op basis van haar onderzoek tot een aantal aanbevelingen. Op voorhand wijst de Rekenkamer er op dat deze aanbevelingen ten dele appelleren aan en aansluiten op al (veel) langer spelende onderwerpen en reeds in gang gezette organisatieveranderingen en verbeteringen bij de diensten. Hierbij wordt onder meer gedacht aan het verbetertraject werven, de invoering van buurtserviceteams en de implementatie van productnormering. Omwille van de overzichtelijkheid en volledigheid presenteert de Rekenkamer alle aanbevelingen, waartoe bevindingen en conclusies van haar onderzoek aanleiding geven.

- 1 De Rekenkamer beveelt B&W aan om bij de kwantitatieve en kwalitatieve uitwerking van beleids- en projectdoelen bij ieder doel systematisch aandacht te besteden aan de aspecten meetbaarheid, eenduidigheid, strijdigheid, haalbaarheid en tijdgebondenheid.

De Rekenkamer beveelt in dit verband aan in het bijzonder aandacht te schenken aan de uitwerking van de doelen die B&W zich gesteld heeft in haar collegeprogramma 2002-2006. Hierbij vraagt de Rekenkamer aandacht voor de omstandigheid dat reeds sinds 2001 een stedelijk gemiddelde score wordt gerealiseerd die hoger ligt dan de door B&W geformuleerde ambitie (niveau 3). Voorts constateert de Rekenkamer dat in andere grote steden een hoger ambitieniveau is geformuleerd.

- 2 De Rekenkamer beveelt B&W aan de vorderingen op het terrein van schoon, heel en ordelijk, maar zeker ook de waardering hiervoor onder bewoners systematisch te monitoren met gebruikmaking van het bestaande instrumentarium en hierover op een transparante en samenhangende wijze te rapporteren aan de Raad en de deelraden.

Ter toelichting wijst de Rekenkamer op het belang van het monitoren van zowel het objectievere kwaliteitsbeeld volgens productnormering als de subjectieve beleving / waardering onder Rotterdammers en de informatie over klachten en meldingen uit het MSB.

- 3 De Rekenkamer beveelt B&W aan toe te zien op en zorg te dragen voor een voortvarende uitvoering van het verbetertraject van de werven van GW en hierbij duidelijk te maken wanneer dit traject daadwerkelijk zal zijn afgerond. Ter toelichting wijst de Rekenkamer onder meer op het belang van een tijdige totstandkoming van conceptplannen, zodanig dat hiermee wordt aangesloten op de P&C-cyclus van de deelgemeenten.

- 4 De Rekenkamer beveelt de deelgemeenten en de diensten GW, Roteb en Stads-toezicht aan om gezamenlijk eenduidige afspraken te maken gericht op een effectieve en efficiënte invulling van de relatie opdrachtgever-opdrachtnemer voor wat betreft planning, control, rapportage en verantwoording.
De Rekenkamer beveelt aan dienaangaande op bestuurlijk niveau in het overleg tussen wethouder en portefeuillehouders procesafspraken te maken.
- 5 De Rekenkamer beveelt de deelgemeenten en de diensten aan gezamenlijk eenduidig vastgelegde afspraken te maken inzake de verdeling van rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het kader van de regie (coördinatie, afstemming en samenwerking) van beheer en onderhoud van de buitenruimte.
De Rekenkamer beveelt aan dienaangaande op bestuurlijk niveau in het overleg tussen wethouder en portefeuillehouders procesafspraken te maken.
- 6 De Rekenkamer beveelt B&W en de deelgemeenten aan om, gezien de reeds in gang gezette verzwaring van deelgemeentelijke taken en verantwoordelijkheden qua opdrachtgeverschap voor Schoon en Heel, het betreffende organisatie-onderdeel van de deelgemeenten kwantitatief en kwalitatief substantieel te verbeteren.
- 7 De Rekenkamer beveelt B&W, de deelgemeenten en de diensten aan het schouwen van het kwaliteitsbeeld stadsbreed uniform uit te voeren conform de leidraad productnormering (zonodig aangepast na de lopende evaluatie).
Ter toelichting wijst de Rekenkamer op de betekenis van productnormering voor het beoordelen van de mate waarin de gestelde doelen en hierover gemaakte afspraken tussen bestuur (opdrachtgever) en dienst (opdrachtnemer) worden gerealiseerd. Juist hierom acht de Rekenkamer het van belang dat de bepaling van het kwaliteitsbeeld een activiteit is waarbij zowel de uitvoerende diensten, de deelgemeente als bewoners betrokken zijn.
- 8 De Rekenkamer beveelt B&W aan de invulling en bemensing van wijkservice (BST, WOP, wijk servicemanagement) te waarborgen, zodat een belangrijke meerwaarde van het uitvoeringsprogramma, te weten integraliteit in het beheer en onderhoud van de buitenruimte, behouden blijft en verder wordt versterkt.
- 9 De Rekenkamer beveelt B&W en deelgemeenten aan met elkaar in overleg te treden over de verdeling van de kosten voor de invoering van wijkservice.
De Rekenkamer beveelt aan dienaangaande op bestuurlijk niveau in het overleg tussen wethouder en portefeuillehouders procesafspraken te maken.
Ter toelichting wijst de Rekenkamer er op dat het uitgangspunt 'meer product voor hetzelfde geld' in dit verband geen opgeld doet. Het gaat om 'meer product voor meer geld', zodat overleg hierover op zijn plaats wordt geacht.

10 De Rekenkamer beveelt B&W aan de diensten voor de zomer van 2003 te laten rapporteren over de wijze waarop met behulp van productnormering een koppeling tot stand kan worden gebracht tussen de inzet van middelen, de uitgevoerde activiteiten, de geleverde prestaties en het bereikte kwaliteitsniveau (ofwel de keten input-throughput-output-outcome). Dit impliceert dat de diensten nu eindelijk helder gaan maken welke activiteiten zij tegen welke kosten voor ieder van de deelgemeenten verrichten.

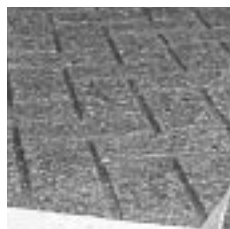
De Rekenkamer wijst er op dat juist in de niet-concurrerende interne aanbiedersmarkt, waarbinnen vooralsnog de werkzaamheden voor Schoon en Heel plaatsvinden, dergelijke inzichten van belang zijn.

11 De Rekenkamer beveelt B&W, de deelgemeenten en de diensten aan met ingang van het begrotingsjaar 2004 het kwaliteitsbeeld volgens productnormering als uitgangspunt te nemen voor het maken van bestuurlijke afspraken over te realiseren kwaliteitsniveaus voor de stad als geheel, de deelgemeenten en afzonderlijke wijken daarbinnen en over de inzet van middelen hiervoor.

Ter toelichting wijst de Rekenkamer er op dat voor B&W en de deelgemeenten als opdrachtgevers van belang is inzichtelijk te krijgen welk product (kwaliteitsniveau) geleverd wordt voor de hiervoor ter beschikking gestelde middelen.

REKEN
KAMER
ROTT
ERDAM

ROMMELIG ROTTERDAM



X reactie en nawoord

X-1 reactie College van B&W

In onze vergadering van 15 november hebben wij met belangstelling kennis genomen van uw conceptrapport “Schoon en Heel”. Het rapport bevat ons inziens bruikbare aanbevelingen die wij voor een groot deel dan ook in zijn geheel overnemen (aanbevelingen 2, 3, 4, 5 en 9) en voor een deel al in uitvoering zijn (aanbeveling 7 en 8).

De aanbevelingen 1, 6, 10 en 11 nemen wij om hierna beschreven redenen slechts gedeeltelijk over.

De Rekenkamer stelt dat het ons ontbreekt aan ambitie wanneer wij ons als target stellen de hele stad op kwaliteitsniveau 3 te brengen in 2003, omdat het gemiddelde niveau in de stad al 3 zou zijn.

Wij stellen ons op het standpunt dat de Rekenkamer niet gaat over de politieke ambitie voor de komende periode. Immers de rekenkamer beoordeelt de effectiviteit van gevoerd beleid. Politieke ambities zijn voorbehouden aan college van BenW en de raad ter toetsing ervan. Wij hechten er aan de rollen en verantwoordelijkheden op dit punt zuiver te houden. Inhoudelijk zijn wij van mening dat wij wel degelijk een behoorlijke ambitie hebben op dit terrein. De meting waaraan de Rekenkamer refereert betreft het gemiddelde schoon en heel niveau in 2001. Dit is een ander niveau dan het werkelijke niveau schoon en heel niveau in elke straat in Rotterdam. Daarbij is helder dat geen sprake is van niveau 3 overal, laat staan elke dag. Wij hebben ons ten doel gesteld om eerst de hele stad op hetzelfde niveau te krijgen en vervolgens te bepalen of we een stap verder kunnen gaan ook rekening houdend met de hiervoor benodigde aanvullende middelen.

In verband hiermee wordt het tweede deel van aanbeveling 1 niet onderschreven.

Het eerste deel van de aanbeveling ten aanzien van de meetbaarheid en monitoring wordt door ons reeds uitgevoerd.

Wij onderschrijven dat de kwalitatieve verbetering van het opdrachtgeverschap voortdurend aandacht vergt. De kwantitatieve verbetering van de deelgemeenten heeft recent plaatsgevonden. Tevens valt vooralsnog niet in te zien waarom de capaciteit voor dit takenpakket te kort zou schieten gezien de jarenlange verantwoordelijkheid voor dit beleidsterrein. Op grond hiervan nemen wij uw aanbeveling 6 alleen op het kwalitatieve aspect over. Overigens hanteert u in uw rapport een stelling over het Rotterdamse besturingsmodel die niet door ons wordt onderschreven. De Rekenkamer stelt dat binnen Rotterdam sprake is van een tussenvorm van klassieke sturing en interne markt sturing. In het rapport klinkt

door dat sprake zou zijn van een zuivere opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie gelijk aan de relatie tussen partijen op de vrije markt. Dit laatste is echter niet het geval. De diensten werken voor het gehele (gemeente)bestuur: centraal en decentraal. Hierbij wordt gewerkt vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de stad. Dit laatste zorgt ervoor dat sprake is van een klassiek model met zakelijke afspraken. Waarbij de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie, als gevolg van het gezamenlijk belang van bestuur en diensten, veel meer samenwerkingsaspecten kent dan in de relatie bestuur - ingehuurd bedrijf. In dat opzicht zijn wij voornemens te onderzoeken hoe we deze zakelijke afspraken bij de diensten Roteb, Gemeentewerken en Stadstoezicht en alle deelgemeenten kunnen verhelderen en hierover eenduidige afspraken te maken.

De door de Rekenkamer voorgestane methodiek waarbij aan de hand van de product-normering een koppeling wordt gemaakt tussen inzet, activiteiten, prestaties en kwaliteits-niveau is een misvatting van het instrument productnormering. Productnormering is opgezet als kwaliteitsinstrument waarbij de buitenruimte in beelden is gevat. Die beelden worden intersubjectief door gemeenten en bewoners gemeten.

Echter de inzet die vervolgens nodig is om van niveau 2 naar 3 te gaan is afhankelijk van een scala van omstandigheden. Zo zal in Spangen de inspanning van 2 naar 3 vele malen meer kosten dan in Prins Alexander. Het is dus straks wel mogelijk om inzicht te krijgen hoeveel inspanningen er in de diverse deelgemeenten geleverd moet worden om niveau 3 (collegeprioriteit) te leveren maar die zal van deelgemeente tot deelgemeente verschillen. Vooraf inschatten wat er nodig is, is een vrijwel onmogelijke opgave waarbij met name de verandering van het gedrag van de burger (inzet van Stadstoezicht maar ook andere gedragsbeïnvloedende activiteiten) een cruciale rol speelt. Hieraan moet nog worden toegevoegd dat beheer en onderhoud van de buitenruimte meer is dan het meten van de beeldkwaliteit die met name bij de burger scoort, maar ook andere meetinstrumenten vergt wanneer het gaat om de technische kwaliteit (o.a. onderhoud wegen, bruggen en tunnels en riolering). Dit onderdeel van de aanbevelingen 10 en 11 nemen wij niet over. Product-normering wordt gebruikt om de ambitie te bepalen en om te meten in hoeverre de ambitie wordt gehaald. Met de Rekenkamer zijn wij het eens dat diensten helder moeten maken aan de deelgemeentebesturen wat zij geleverd krijgen voor hun geld.

Tot slot voegen wij de feitelijke onjuistheden als bijlage 1 bij deze brief. In bijlage 2 treft u het oordeel van de voormalig wethouder Buitenruimte, mevrouw E.L. Kuijper aan.

nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer stelt met genoegen vast dat B&W vindt dat het rapport bruikbare aanbevelingen bevat en dat veel aanbevelingen door B&W worden overgenomen. Bij enkele aanbevelingen maakt B&W een voorbehoud of neemt deze niet over. De reactie van B&W geeft de Rekenkamer aanleiding tot een aantal kanttekeningen.

Dit betreft in de eerste plaats de opmerking dat de Rekenkamer stelt dat het B&W ontbreekt aan ambitie wanneer het college zich als het target stelt de hele stad op kwaliteitsniveau 3 te brengen in 2003. B&W stelt zich op het standpunt dat de Rekenkamer niet gaat over de politieke ambitie voor de komende periode. Voorts is B&W van mening wel degelijk een behoorlijke ambitie te hebben op dit terrein.

Vanzelfsprekend deelt de Rekenkamer de opvatting van B&W dat de Rekenkamer niet gaat over de politieke ambitie voor de komende periode. De Rekenkamer richt zich in deze op de doelmatigheid en doeltreffendheid van (vastgesteld) beleid. B&W heeft zich ten doel gesteld om de stad schoner en heler te maken. Dit betreft een politieke doelstelling en vormt voor de Rekenkamer een gegeven; het is geen onderwerp van onderzoek noch van de conclusies en aanbevelingen. B&W heeft dit doel uitgewerkt in de taakstelling om de stad op kwaliteitsniveau 3 te brengen. De Rekenkamer heeft echter vastgesteld dat dit niveau grosso modo al is gerealiseerd. Het middel “de stad op kwaliteitsniveau 3 brengen” zal niet bijdragen aan het doel “de stad schoner en heler” maken. Derhalve doet de Rekenkamer een uitspraak over de doeltreffendheid van het vastgestelde collegebeleid.

De toelichting van B&W op haar ambitie werpt vragen op. Wil B&W elke straat op kwaliteitsniveau 3 brengen, en zelfs elke dag? Het gebruik van schouwgegevens volgens productnormering levert per definitie een gemiddeld beeld op per wijk, en voor de periode tussen de veegbeurten. Dit gemiddeld beeld is opgebouwd uit vele waarnemingen op tal van plekken en momenten. De stad zal er zeker schoner en heler op worden indien de taakstelling uit het collegeprogramma ‘hele stad kwaliteitsniveau 3 in 2003’ gelezen moet worden als elke straat, iedere dag minimaal kwaliteitsniveau 3. In dat geval zal echter, gelet op de cyclus van veegbeurten en de inzet van wijkservice gericht op het vasthouden van het minimum-niveau, het gemiddelde kwaliteitsbeeld gemeten volgens productnormering hoger dan 3 zijn. Overigens merkt de Rekenkamer op dat de geformuleerde ambitie in de *Begroting 2003* met name qua termijnstelling afwijkt van hetgeen in het collegeprogramma is geformuleerd. In de begroting luidt de ambitie: ‘In 2006 is de hele stad schoner, heler op niveau 3^{*}. Daarnaast worden, afhankelijk van de fasering in de aanpak van hotspots, de onveilige wijken in 2003 op niveau 3 gebracht. (* Afhankelijk van Rijksbeleid rond de gesubsidieerde arbeid en de daarmee samenhangende bemensing van de buurtserviceteams zal een fasering optreden.)’.

B&W onderschrijft dat de kwalitatieve verbetering van het opdrachtgeverschap voortdurend aandacht vergt, maar merkt daarnaast op dat de kwantitatieve verbetering van de deelgemeenten recent heeft plaatsgevonden. B&W meent dat vooralsnog niet valt in te zien waarom de capaciteit voor dit takenpakket te kort zou schieten gezien de jarenlange verantwoordelijkheid voor dit beleidsterrein.

Aanbeveling 6 wordt op grond hiervan alleen op het kwalitatieve aspect overgenomen. De Rekenkamer merkt echter op dat de deelgemeenten worden geconfronteerd met een taakverzwaring van het opdrachtgeverschap doordat ook controle op de uitvoering nu door de deelgemeenten zelf dient te gaan geschieden. Een verdere taakverzwaring treedt op wanneer naast het opdrachtgeverschap ook regie- en coördinatieaspecten binnen het wijk servicemodel overgaan naar de deelgemeenten.

Een stelling van de Rekenkamer over het Rotterdamse besturingsmodel wordt door B&W niet onderschreven. B&W stelt zich op het standpunt dat vanuit een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de stad, centraal en decentraal, sprake is van een klassiek model met zakelijke afspraken. Het begrip 'klassiek model met zakelijke afspraken' illustreert treffend de mengvorm van het klassieke model en de markt. Uiteraard betreft het hier een door de Rekenkamer positief gewaardeerde en aangemoedigde opkomst van bedrijfsmatig werken binnen de overheid. Volgens B&W klinkt in het rapport door dat de Rekenkamer meent dat tussen opdrachtgevers en opdrachtnemers binnen de gemeente sprake zou zijn van een zuivere relatie zoals op de vrije markt. Volgens B&W is dit niet het geval. Ook de Rekenkamer vindt dat dit niet het geval is en hanteert daarom nergens de term 'vrije markt' maar alleen de term 'interne markt' (in de zin van een niet concurrerende interne markt met veel vragers en één aanbieder). Dat, zoals B&W schrijft, de relatie tussen (deel)gemeentebestuur en diensten veel meer samenwerkingsaspecten kent dan die tussen bestuur en een ingehuurd bedrijf, illustreert volgens de Rekenkamer nu juist het feit dat er sprake is van een gemengd model.

Voorts meent de Rekenkamer dat de door B&W benadrukte gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de stad onverlet laat dat in het Rotterdams model sprake is van verschillende verantwoordelijkheden, taken, rollen en bevoegdheden. juist daardoor kunnen blijkbaar onduidelijkheden (blijven) bestaan, bijvoorbeeld over kwesties als de regie en de controle op de uitvoering. Volgens de Rekenkamer is de essentie van het Rotterdams complementair bestuursmodel dat ieder zijn deel doet vanuit een eigen verantwoordelijkheid. Dit is iets anders dan binnen een gezamenlijke verantwoordelijkheid alles samen doen.

B&W acht de door de Rekenkamer voorgestane methodiek waarbij aan de hand van de productnormering een koppeling wordt gemaakt tussen inzet, activiteiten, prestaties en kwaliteitsniveau een misvatting van het instrument productnormering. De Rekenkamer merkt op dat B&W zelf het instrument op twee manieren toepast: als instrument om de kwaliteit te meten waarbij de buitenruimte in beelden is gevat, en voor het bepalen van de ambitie en vervolgens te meten in hoeverre de ambitie wordt gehaald. In aanvulling hierop en in lijn met aanbeveling 10 en 11

geeft B&W zelf aan te willen bepalen of het ambitieniveau kan worden verhoogd rekening houdend met de daarvoor benodigde middelen. Volgens de Rekenkamer spreekt hieruit dat ook bij B&W de wens leeft een relatie te leggen tussen de inzet van middelen en de hiermee te realiseren prestaties en kwaliteitsniveaus. Voor het inzicht op het niveau van de stad en van de deelgemeenten is een dergelijke koppeling zonder meer relevant, terwijl ook op lagere schaalniveaus (buurten, straten, 'hot spots' e.d.) inzicht in de relatie tussen inzet, prestatie en resultaat bijdraagt aan een doelgerichte inzet van middelen. Sterker nog, het instrument is destijds ook met deze toepassingsmogelijkheden in management-brieven Schoon en Heel en in een agendapost aan de commissie BuMi gepresenteerd.

In de reactie heeft B&W aangegeven veel aanbevelingen geheel of gedeeltelijk over te nemen dan wel deze reeds uit te voeren. De Rekenkamer geeft de Raad in overweging B&W te verzoeken om een plan van aanpak waarin wordt toegelicht op welke wijze en binnen welke termijn B&W deze aanbevelingen zal uitvoeren.

De Rekenkamer heeft per brief aan wethouder Wijken en Buitenruimte gereageerd op bijlage 1 'feitelijke onjuistheden'.

reactie voormalig wethouder Buitenruimte

- 1 *Ik was in de periode 98 – 02 verantwoordelijk voor het programma Schoon en Heel en de diensten Roteb en GW. Bij de oprichting van de dienst Stadstoezicht werd de reinigingspolitie uit de Roteb getild en daarheen over gebracht; voor de dienst Stadstoezicht was de wethouder veiligheid, de heer J. v.d. Tak verantwoordelijk.*
- 2 *De cijfers in het rapport (pag 18) en hoofdstuk iv- 2 kan ik slecht duiden. Dit wordt mede veroorzaakt door het feit dat door het gehele rekenkamerrapport het programma schoon en heel, het beleid schoon en heel en het beleid onderhoud buitenruimte worden gemengd. De rekenkamer constateert dat geen helder en ondubbelzinnig beeld van inzet van middelen voor de buitenruimte bestaat. Ik moet tot mijn spijt vaststellen dat dit rekenkameronderzoek dat ook niet oplevert.*
- 3 *Opmerkelijk vind ik dat weinig aandacht wordt besteed aan de verworvenheden die in de programmaperiode zijn gerealiseerd. De Roteb die een omslag moest maken, een begrotingsoverschrijding van 20 miljoen moest wegwerken en 700 medewerkers Rotterdam Schoon moest accommoderen bijvoorbeeld. En die dan toch het wijkservice-model heeft ontwikkeld, de omslag gemaakt en ook nog de tweeploegendienst heeft geïntroduceerd buiten bezwaar van de algemene middelen (over meer product voor hetzelfde geld gesproken). Het is niet aan mij een uitspraak over bestuurlijke daadkracht te doen, maar van ontbreken van ambtelijke daadkracht is absoluut geen sprake geweest.*

nawoord Rekenkamer

Bijlage 2 betreft de reactie van voormalig wethouder buitenruimte mevrouw Kuijper. Deze reactie geeft de Rekenkamer aanleiding tot enkele opmerkingen. Mevrouw Kuijper wijst er terecht op dat zij als wethouder niet verantwoordelijk was voor de dienst Stadstoezicht. Dit is aangepast in het rapport. Mevrouw Kuijper schrijft dat zij de cijfers in het rapport slecht kan duiden en wijst er in dit verband op dat de Rekenkamer het programma Schoon en Heel, het beleid Schoon en Heel en het beleid onderhoud buitenruimte mengt. Vervolgens stelt zij vast dat ook het rekenkameronderzoek geen helder en ondubbelzinnig beeld van de inzet van middelen voor de buitenruimte oplevert. De Rekenkamer heeft echter geenszins de ambitie gekoesterd om datgene waar te maken waar B&W al sinds de najaarsretraite 1997 om heeft gevraagd (zie paragraaf IV-2). De Rekenkamer acht dit niet haar taak. Bij haar onderzoek is de Rekenkamer gebleken dat diensten noch deelgemeenten een ondubbelzinnig antwoord kunnen geven op vragen betreffende de inzet van middelen voor de buitenruimte.

De Rekenkamer heeft haar onderzoek gericht op het beleid en de uitvoering van Schoon en Heel, waarmee zowel het uitvoeringsprogramma als het desbetreffende onderdeel van het buitenruimtebeleid is bedoeld. De menging waarover mevrouw Kuijper spreekt is volgens de Rekenkamer een direct gevolg van het feit dat deze zaken in de praktijk door elkaar lopen en met elkaar samenhangen.

Voorts vindt mevrouw Kuijper het opmerkelijk dat in het rapport weinig aandacht wordt besteed aan de verworvenheden die in de programmaperiode zijn gerealiseerd. De Rekenkamer deelt de opvattingen van mevrouw Kuijper op deze punten niet. In haar rapport geeft de Rekenkamer, naast haar kritische kanttekeningen, op verschillende plaatsen waaronder in de conclusies duidelijk blijkt van begrip en waardering voor door haar genoemde organisatorische veranderingen bij de betrokken diensten. Voorts worden door de Rekenkamer expliciet een aantal verworvenheden van het uitvoeringsprogramma genoemd. Overigens geeft het voormalig College in de agendaposten over de evaluatie van het buitenruimtebeleid en in de algemene verantwoording over de collegeperiode 1998-2002 (*Woorden en Daden*) ook zelf aan dat bij de verworvenheden kritische kanttekeningen op hun plaats zijn.

Volgens mevrouw Kuijper is van ontbreken van ambtelijke daadkracht absoluut geen sprake geweest. De Rekenkamer merkt op dat in het kader van het uitvoeringsprogramma veel inzet is gepleegd, maar dat de realisatie van doelen veel tijd vergt en in hoge mate stroperig verloopt. De Rekenkamer wijst onder meer op het inzicht in de geldstromen, de invoering van wijkservice en productnormering, het hondenpoepbeleid en het verbetertraject bij de werven (en het hiermee verbonden klanttevredenheidsonderzoek). Ook hier hecht de Rekenkamer

eraan te constateren dat het voormalig College in Woorden en Daden zelf aangeeft dat 'de opzet en werkwijze van het programma vruchten heeft afgeworpen en dat het wellicht niet altijd de gewenste snelheid heeft gehad'.

X-2 **gezamenlijke reactie deelgemeenten**

Naar wij hebben begrepen is het de bedoeling dat wij, naast de individuele reacties, ook als gezamenlijke deelgemeenten reageren op de door u in concept uitgebrachte rapportage inzake het collegeprogramma Schoon en Heel.

Wij hechten er waarde aan dat uw rapportage is gebaseerd op een collegeprioriteit, waarvan u ook al heeft geconstateerd dat vele bevoegdheden bij de deelgemeenten liggen. Uw analyses zijn scherp en in de meeste gevallen doeltreffend.

Wij onderschrijven uw mening omtrent de productnormering. Inmiddels is in overleg tussen wethouder Bolsius en de gezamenlijke deelgemeenten de afspraak gemaakt nul-metingen te verrichten waarbij alle gebieden volgens dezelfde soort functionarissen worden uitgevoerd. Daarna zullen periodiek de metingen herhaald worden zodat na een reeks van metingen oordelen geveld kunnen worden. Wel willen wij er op wijzen dat er mogelijk een discrepantie kan bestaan tussen de resultaten van de o-meting en de daadwerkelijke technische staat van onderhoud.

Ook onderschrijven wij uw oordeel over het te vroeg opheffen van het projectbureau Schoon en Heel. Juist op een moment waarop een groot aantal zaken geïmplementeerd had kunnen worden, werd het projectbureau opgeheven en bleek de lijn het niet aan te kunnen.

Met bijzondere belangstelling hebben wij uw oordeel over het functioneren van de werven gelezen. Ook wij wachten met smart op het moment dat de pioniersfase is afgerond. Vanzelfsprekend ligt daar ook voor ons een opgave, maar vooral de dienst Gemeentewerken dient hierbij het voortouw te nemen.

Uw analyses voor wat betreft de hondenpoep trekken wij ons aan. Inderdaad, een van de grootste ergernissen van de burgers in Rotterdam en geen gemeenschappelijk beleid. In de driehoek Gemeenteraad, College van B&W en Deelgemeentebesturen met daarbij de gemeentelijke diensten bleek het maken van eenduidige afspraken niet mogelijk. Alhoewel er uiteraard door de diverse partijen inzet is gepleegd ten aanzien van dit onderwerp, zullen wij een en ander ter harte nemen en trachten voortvarend op te pakken.

Met betrekking tot de eenduidige rapportages zijn inmiddels op ambtelijk niveau afspraken gemaakt en is door de wethouder het initiatief genomen om ook bestuurlijk een en ander af te dekken. Wij verheugen ons op rapportages die op tijd en betrouwbaar zijn.

Tot slot delen wij uw mening voor wat betreft het opdrachtgever-/opdrachtnemerschap niet. Juist ook in het kader van het traject 'verbetering Rotterdams bestuur' is door de gezamenlijke deelgemeenten een actionlearning programma uitgevoerd waardoor 120 deelgemeentelijke ambtenaren en vele dienstambtenaren betrokken zijn geraakt bij dit aspect van uw onderzoek. Zonder daar een waardenoordeel over te geven was vermelding van dit initiatief op zijn plaats geweest.

nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer stelt de waardering van de deelgemeenten voor de analyses van de Rekenkamer op prijs. Zij ziet in de reactie van de deelgemeenten, bijvoorbeeld over de opheffing van het projectbureau en het functioneren van de werven, een bevestiging van haar eigen conclusies en bijbehorende aanbevelingen. De Rekenkamer zal hieronder kort ingaan op enkele punten uit de reactie van de deelgemeenten.

De Rekenkamer stelt met genoegen vast dat de deelgemeenten het oordeel van de Rekenkamer delen over de productnormering, en dat met de wethouder Buitenruimte inmiddels afspraken zijn gemaakt over een uniforme uitvoering van de nulmeting in het kader van het nieuwe collegeprogramma. De deelgemeenten wijzen er op dat er mogelijk een discrepantie kan bestaan tussen de resultaten van de nulmeting en de daadwerkelijke technische staat van onderhoud. De Rekenkamer merkt hierover het volgende op. In de *leidraad productnormering* wordt er op gewezen dat een nulmeting uitwijst wat de gemiddelde kwaliteit van de wijk is en waar de notoire problemen zich bevinden. De nulmeting in combinatie met de maandelijks schouw biedt als het goed is een reëel beeld van de daadwerkelijke technische staat van onderhoud van die onderdelen van de buitenruimte waar de productnormering op ziet. In dit verband is ook van belang te constateren dat naast de kwaliteitsbeelden volgens productnormering door GW ook periodiek een zogenoemde technische schouw wordt uitgevoerd. De deelgemeenten geven in hun reactie aan dat is afgesproken dat de nulmetingen voor alle gebieden zullen worden uitgevoerd met dezelfde soort functionarissen. Echter, de Rekenkamer brengt nogmaals onder de aandacht dat zij naast de functionarissen ook de betrokkenheid van bewoners bij de schouwen volgens productnormering van belang acht (zie ook aanbeveling 7).

De deelgemeenten delen de opvatting van de Rekenkamer over opdrachtgeven-opdrachtnemen niet en memoreren in dat verband een onderdeel van het traject 'Verbetering Rotterdams Bestuur'. Helaas wordt niet nader gespecificeerd welke opvatting van de Rekenkamer niet wordt gedeeld. De Rekenkamer was geïnformeerd over het actionlearning programma 'opdrachtgeven'. Zij heeft hier waardering voor. Terecht merken de deelgemeenten op dat een vermelding hiervan op zijn

plaats was geweest. De Rekenkamer hoopt dat de deelgemeenten en diensten ook in de nabije toekomst zullen profiteren van de in dat verband opgedane kennis en ervaring.

X-3 reacties deelgemeenten, Centrum en Pernis

Hieronder worden de individuele reacties van de deelgemeenten integraal en in cursief weergegeven. Waar de reactie aanleiding geeft tot het maken van specifieke opmerkingen, zal de Rekenkamer dat aansluitend aan de gegeven reactie in een nawoord doen. Indien een deelgemeente aangeeft conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer te onderschrijven gaat de Rekenkamer hier niet nader op in. De Rekenkamer zal ten slotte ook in algemene zin beknopt reageren op enkele punten uit deze reacties, namelijk het project hondenpoep, de relatie diensten-deelgemeenten en bezuinigingen ORM.

reactie Charlois

Reactie op conceptrapport Schoon en Heel van de Rekenkamer Rotterdam. (november 2002)

1. Reactie op het Hondenbeleid in het hoofdstuk 'projecten'

Deelgemeente Charlois deelt de conclusies in het rapport niet omtrent het punt binnen het hondenbeleid dat de deelgemeenten niet vasthoudend genoeg zijn geweest. De deelgemeenten, ook Charlois, hebben wel degelijk aangegeven dat voor een effectief beleid, de voorwaarden dienden ingevuld van de vaststelling van zones en van opruimzones in de buitenruimte, het instellen van een opruimplicht, de aanlijnplicht, de hondenpenning, een strakke en effectieve handhaving, en de nodige inspanning op het vlak van communicatie.

Op basis van bezoeken en gesprekken met gemeenten Utrecht en Den Bosch werd duidelijk dat met ongeveer hetzelfde geld de gehele stad behoorlijk beter vrij gehouden/gemaakt zou kunnen worden van drollen. Alleen een eenmalige bescheiden extra investering was nodig voor extra communicatie en aanleg voorzieningen.

Ook de deelgemeenten zonder overlast van hondenpoep waren bereid mee te gaan in deze strikte lijn, wat echter wel aanpassing van de gemeentelijke APV zou vergen.

Op het Stadhuis was de stemming echter totaal anders. Groot was de teleurstelling toen bleek dat de Wethouders BuMi en Financiën, gesteund door college van B&W weinig tot niets zagen in het voorstel. Het voorstel voor opruimplicht vond men bevoogdend.

De herinvoering van de hondenpenning was onbespreekbaar bij de wethouder Financiën (zou extra werk opleveren) en de huidige werkwijze (controle aan de deur) werkte toch ook goed. Dat idee hadden wij niet, want Utrecht bleek bij telling en invoering penning (i.p.v. schatting) veel meer honden per 1000 inwoners te hebben dan Rotterdam. Invoering

vergemakkelijkt vooral handhaving bij overtredingen en vormt daarnaast jaarlijks een communicatie moment met de baas.

Het verzoek van wethouder BuMi om een aantal elementen uit het voorstel te houden is niet overgenomen door deelgemeenten, daar ervaringen elders – zoals geschetst – aangeven dat dat niet werkt. Besloten is op een later moment een nieuwe poging te doen om wel de gewenste gemeentelijke inzet voor elkaar te krijgen en tot die tijd te roeien met de riemen die we hebben.

In de komende periode is dit onderwerp wederom een speerpunt binnen het beleidsveld Schoon. Ik ga er van uit dat het deze keer wel lukt stedelijke medewerking te krijgen voor de aanpak van dit maatschappelijke vraagstuk. De symboliek is helder: als de gemeente er niet eens in slaagt deze grote kleine ergernis aan te pakken, hoe moet het dan gaan met de rest.

Conclusie is dat er een goed doordacht en elders getest voorstel bestaat, maar dat – ondanks herhaaldelijk aandringen van de betrokken DB-ers – door het niet willen meewerken van het toenmalige B&W, dit probleem niet op juiste wijze manier is aangepakt.

2. Reactie op de aanbevelingen in hoofdstuk VIII

Heldere taakverdeling deelgemeente en diensten: (m.b.t. aanbeveling 4 en 5)

In Charlois is de afgelopen periode in samenwerking tussen de partijen een start gemaakt met het herijken van de taakverdeling en de rollen van de deelgemeente en (o.a.) de diensten GW en Roteb. Er wordt extra aandacht besteed aan het opstellen van het jaarlijkse werkplan, c.q. de aanvraag jaaropdracht en het verstrekken van de jaaropdracht. De inzet ervan is het jaarlijks programmatisch prioriteren van de activiteiten. Tegelijk is bij partijen duidelijk dat ook dient ingezet op het bewerkstelligen van een heldere verdeling van de verantwoordelijkheden op de niveau's van de bestuurlijke sturing, de managementsturing, het jaarlijks bepalen van de beleidsondersteuning, en zeker niet in het laatst omtrent de werkwijzen op het uitvoerende vlak.

Ook wordt tussen deelgemeente en diensten overlegd om werkwijzen, inzet, en producten in de buitenruimte transparant(er) en stuurbaar(der) te maken; verder het afspreken van de planning en controlwerkwijzen. Roteb heeft haar advisering met betrekking tot haar jaarplan 2003 weer verder uitgewerkt. GW werkt momenteel aan een advies voor een integraal meerjarenplan voor de buitenruimte.

Verder vraagt de deelgemeente in de overleggen met GW en Roteb aandacht voor een heldere taakverdeling omtrent de regie op de buitenruimte en omtrent de producten Schoon en Heel.

Charlois ondersteunt de aanbeveling om op bestuurlijk niveau in het overleg tussen wethouder en portefeuillehouders voor de verdere uitwerking procesafspraken te maken.

Organisatieonderdeel Schoon & Heel in de staande organisaties outillieren:

(m.b.t. aanbeveling 6)

Deelgemeente Charlois onderkent de noodzaak van verzwaring van het organisatieonderdeel Schoon & Heel op zich binnen de staande organisatie. Vooralsnog is/kan hier nog geen invulling aan gegeven worden middels een herverdeling van taken; dit gezien interne afwegingen van organisatorische en personele aard. Dit behoeft intern binnen de deelgemeente aandacht

Productnormering: (m.b.t. aanbeveling 7, 10, 11)

Charlois heeft geen probleem met een stadsbrede uniforme schouwuitvoering. Van belang is wel een voor Charlois eenduidig af te spreken werkwijze.

In dit kader heeft de deelgemeente aan GW/RotEB gevraagd een praktisch plan van aanpak op te stellen om de productnormering met partijen te implementeren op een zodanige wijze dat de relatie kan worden gelegd tussen de schoonsituatie en beleving per gebied, de in te zetten activiteiten, en de benodigde middelen.

Het tijdspad als projectaspect ten behoeve van het rapporteren voor de zomer van 2003 en van het invoeren met ingang van het begrotingsjaar 2004, is voor Charlois, gezien een aantal organisatorische omstandigheden, van minder cruciaal belang. We kiezen ervoor helder, maar weliswaar stapsgewijs, de productnormering als instrument in te vullen.

Wijkservice: (m.b.t. aanbeveling 8, 9)

Met betrekking tot de wijkservice onderschrijft de deelgemeente dat wijkservice als instrument ten volle dient geïmplementeerd en uitgetoetst m.b.t. het product schoon en heel. Zowel ten aanzien van de doelen rond het product schoon en heel als rond de werkgelegenheidsdoelstelling. De deelgemeente is van mening dat het instrument van ID- en WTW-banen haar maatschappelijk nut bewijzen.

Tegelijk wil de deelgemeente het instrument wijkservice (WOP, BST, wijk servicemanagement) ook op haar inhoud, werkwijze en effect blijven beoordelen. De deelgemeente onderschrijft het met partijen overleggen omtrent verdeling van de kosten en het maken van procesafspraken.

nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer merkt met betrekking tot productnormering op dat een stadsbrede uniforme uitvoering een eenduidig af te spreken werkwijze impliceert.

De uniformiteit heeft betrekking op de toepassing van de leidraad productnormering. Het door de Rekenkamer voorgestelde tijdspad (aanbeveling 11) is van belang om de verworvenheden van productnormering niet verloren te laten gaan.

reactie Delfshaven

Gelet op de korte tijdsspanne tussen de ontvangst van het rapport en de uiterste inleverdatum én gelet op het feit dat de deelgemeenten in deze periode ook zijn verwickeld in niet al te rooskleurige begrotingsdiscussies 2003 zal mijn [portefeuillehouder Fysiek, Mevrouw M. Axwijk - RR] reactie op de aanbevelingen slechts beknopt zijn.

Ad. 4 De deelgemeente Delfshaven heeft met Gemeentewerken al jaren goede afspraken met betrekking tot planning, control, rapportage en verantwoording. Met Stads-toezicht zijn wij eindelijk zover dat voorzichtig begonnen is aan dergelijke afspraken voor 2003. Met de Roteb zijn dergelijke afspraken moeilijk te maken, laat staan uit te voeren. Mijn inziens wordt dit veroorzaakt door een gebrekkige administratieve en financiële huishouding binnen deze organisatie.

Ad. 5 De gemeente Rotterdam en de directies van Werf en Roteb hebben in 2001 een structuur ontwikkeld omtrent de functies (wijk servicemanagers en Roteb-coördinatoren). Afgezien van het feit dat deze structuur zeer slecht financieel onderbouwd was, (Delfshaven heeft ± € 50.000,- bijgedragen in het tekort van de werf Delfshaven op de regiefunctie), speelt thans een ondoorzichtige discussie over de voortzetting hiervan. Pas als er op stedelijk niveau duidelijkheid is kan de deelgemeente Delfshaven afspraken maken en een beslissing nemen omtrent personele inzet vanuit de deelgemeente m.b.t. regiefunctie(s).

Ad.6 Uiteraard onderschrijf ik de noodzaak van kwantitatieve en kwalitatieve verbeteringen met betrekking tot de personele inzet ten behoeve van Schoon en Heel. Gelet op de opgelegde bezuinigingen zal dit derhalve niet zonder een stedelijke financiële bijdrage kunnen geschieden.

Ad.7 Het schouwen van de buitenruimte conform de leidraad productnormering uitgevoerd door kwaliteitspanels wordt al in Delfshaven toegepast. Verbeteringen zijn hierbij denkbaar. In 2003 gaan wij hiermee door. Aandachtspunt hierbij is het betrekken van wijkbewoners van niet-Nederlandse afkomst.

Ad.8 Ook al betreft dit niet een advies aan de deelgemeente, wil ik graag kort reageren. Het is van uitermate groot belang dat op zeer korte termijn duidelijkheid wordt geschapen over:

- wijkservice en BST en de bemensing daarvan;
- regiefunctie op Schoon;
- een fatsoenlijke financiering van deze functies met een structureel karakter.

(zie ook ad. 5).

Ad.9 (Zie ad. 5 en 8)

Ad.11 Deze aanbeveling onderschrijf ik geheel. Voorwaarde is dan dat met name de Roteb inzage kan verschaffen over inzet (waar-wat-wanneer) en de kosten en bereid is om, gelet op gesignaleerde knelpunten, de dienstverlening af te stemmen op de wensen i.c. problemen in de wijken.

Tot slot wil ik nogmaals benadrukken dat wat Delfshaven betreft het van groot belang is dat er duidelijkheid komt over:

- de regiefunctie op Schoon (en de kosten);
- de relatie wijkservicemanager (Werf) – Rotebcoördinator en wijkcoördinator (Delfshaven);
- het behoud van de BST;
- de wijze en tijdstip waarop de Roteb kan rapporteren over geleverde productie en de kosten.

Voorts is het zeer gewenst dat de problematiek van het bedrijfsafval in Rotterdam structureel wordt aangepakt.

nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer heeft met belangstelling kennisgenomen van de reactie van deelgemeente Delfshaven. Zij ziet hierin geen aanleiding tot het maken van specifieke opmerkingen.

reactie Feijenoord

Deelgemeente Feijenoord heeft de Rekenkamer laten weten geen afzonderlijke reactie te geven, en zich aan te sluiten bij de reactie van de gezamenlijke deelgemeenten.

nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer betreurt deze summiere reactie, omdat hiermee niet duidelijk is welk standpunt de deelgemeente inneemt ten opzichte van de relevante aanbevelingen.

reactie Hillegersberg-Schiebroek

Naar aanleiding van uw verzoek om te reageren op het concept rapport van de Rekenkamer Rotterdam over het collegeprogramma Schoon & Heel, treft u onderstaand onze reactie aan.

Het rapport van de Rekenkamer Rotterdam kent ons inziens een aantal tekortkomingen. De eerste tekortkoming is dat er een schema inzake opdrachtrelaties wordt gepresenteerd (tabel III-1, blz 33) dat ons inziens niet geheel klopt. Wat betreft de bruggen is sprake van twee opdrachtgevers afhankelijk van de ‘technische staat van onderhoud’ van een brug. De deelgemeenten zijn alleen verantwoordelijk voor het dagelijks onderhoud. De gemeente heeft in februari 2002 erkend verantwoordelijk te zijn voor groot onderhoud en vervangingsinvesteringen, e.e.a. bij vaststelling van het beheerbeleid bruggen en tunnels.

Ten tweede het opdrachtgeverschap inzake het regulier onderhoud van wegen. Via de zogenaamde kostenplaats ORM financiert de gemeente Rotterdam mede een aantal onderhoudsprojecten. Vooral het onderdeel Straatvernieuwing (meestal ingezet na sloop/nieuwbouw of grootschalige renovatie) grijpt direct in op de keuze om onderhoud te plegen in woongebieden. Dit in tegenstelling tot busroutes alwaar de inzet vooral gericht is op onderhoud van doorgaande wegen.

Dan reiniging, waarvoor ook eenzijdig gesteld wordt dat de deelgemeenten opdrachtgever zijn. Dit is wederom maar ten dele waar, getuige de stedelijke bijdrage ter compensatie van de 'scheefgroei'. Het valt hierbij toch niet te ontkennen dat de gemeente hiermee ten minste 'een vinger in de pap' heeft. Anders gezegd: de stedelijke bijdrage was slechts gericht op de instandhouding van een reeds gehaald ambitieniveau. Wij voelen ons hierdoor niet voor de volle 100% opdrachtgever. Overigens moet de herijking van het deelgemeentefonds (Cebeon) aan dit vraagstuk een einde brengen in de zin dat de voorheen stedelijke middelen overgeheveld zijn naar de deelgemeenten.

Wat betreft de handhaving en toezicht is de afhankelijkheid van het centraal bestuur zo mogelijk nog groter. Vanaf het begin beperkt in capaciteit (reinigingspolitie), is het voor een deelgemeente praktisch onmogelijk om zelfs maar een kwantitatief voldoende niveau van handhaving af te spreken, laat staan kwalitatief. Dit geldt zeker voor het onderdeel handhaving wat betreft het onderwerp hondenpoep. Een hogere inzet op handhaving en kwaliteit zou alleen mogelijk zijn als de deelgemeente nog dieper in de buidel tast. Wij zien niet in dat we als deelgemeente op deze wijze van een volwaardig opdrachtgever van de dienst Stadstoezicht gezien kunnen worden.

De stippellijntjes in figuur III-1 op blz. 34 getuigen hier ook van. De gemeente heeft altijd en overal invloed op, in de meeste gevallen leggen ze volledig de beperkingen op.

Ten aanzien van het gehele Wijk servicemodel hebben wij een afwachtende houding aangenomen. Achteraf bleek deze houding terecht te zijn. Vele organisatiewijzigingen, personeel verloop en (technische en methodische) aanpassingen hebben de invoering van het wijk servicemodel danig bemoeilijkt. Voorts meldt directeur Roteb in 2000 dat sprake is van de gemelde scheefgroei die alleen opgelost kan worden met de hiervoor reeds genoemde stedelijke bijdrage. U stelt terecht dat ondertussen alweer andere afspraken over verantwoordelijkheden, samenwerking en regie door de diensten worden gemaakt zonder hierbij de deelgemeenten direct te betrekken.

Wijk service

Wij onderschrijven de volledig onduidelijke besluitvorming i.c. de interne dienstbeslissingen om al dan niet wijk service toe te passen, in te voeren en dus de regie te voeren en alle daarvoor beschikbare instrumenten en middelen toe te passen. Dit heeft in de praktijk naar onze mening geleid tot een volledige willekeur en het welslagen is naar onze ervaring geheel afhankelijk van het enthousiasme van medewerkers van betrokken diensten.

Productnormering

Wij begrijpen uit het rapport dat u aanbeveelt om productnormering voor alle onderdelen van de buitenruimte toe te passen omdat sprake is van een redelijk geobjectiveerde methode. Ons uitgangspunt ten aanzien van de o-meting die voor het einde van dit jaar uitgevoerd moet worden, is dat er geen terugval in kwaliteitsniveau plaats mag vinden. Onze zorg gaat hierbij in de eerste plaats naar het onderdeel Schoon omdat wij vermoeden dat het kwaliteitsniveau boven de 3 zal liggen. Uitgaande van de eerder geconstateerde 'scheefgroei' achten wij dit een plausibele vooronderstelling; wij hebben altijd meer kwantitatief product gekregen dan waarvoor wij betaald hebben. Wij gaan er tevens van uit dat door de herijking van het deelgemeentefonds (Cebeon) dit vraagstuk in financieel/kwantitatieve zin niet meer zal bestaan.

Tenslotte merken wij op dat tot voor kort niemand ons heeft kunnen overtuigen van het nut van uitvoeren van productnormering. De subjectieve beleving wordt weliswaar redelijk objectief gemaakt, maar er kan een spanningsveld blijven bestaan met de technische meetmethoden op grond van de tweejaarlijkse schouwgegevens. U stelt daarom in uw aanbevelingen terecht dat de waardering en monitoring van de buitenruimte niet beperkt moet worden tot één methode. In dit licht moet onze opmerking op blz 57, tabel iv-1, geplaatst worden.

Klachtafhandeling

In het licht van het voorgaande is het logisch dat bepaalde doelstellingen niet (zelfs nooit) gehaald zullen worden. Het verminderen van het aantal klachten is met voornoemde achterstandssituatie die nooit in een o-situatie zal veranderen een onmogelijke opgave. Wij onderschrijven hiermee uw conclusies.

Hondenpoep

Wij zijn nooit enthousiast geweest over de invoering van het hondenpoepbeleid. De op zich edele doelstelling om de grootste ergernis van de burger aan te pakken is prijzenswaardig. Maar, de gekozen uitvoeringsmethoden leiden ons inziens alleen dan tot gedragsverandering als ook de handhaving direct volledig was ingevoerd (lik-op-stuk-beleid). De financiële regelingen (hondenbelasting) beperkten zich echter tot de kostendekking van mensen en middelen van de Roteb, niet van de (reinigings)politie. Naar onze mening was het project hierdoor gedoemd te mislukken.

Financiën en organisatie

Wij onderschrijven geheel uw conclusie wat betreft het beperkte zicht op de geldstromen en prestatiegegevens. Wij zijn daarbij de mening toegedaan dat dit mede veroorzaakt is door de vele organisatiewijzigingen, tussentijdse aanpassingen van afstemmingsafspraken, invoeren van nieuwe instrumenten en methoden e.d.

Sturing, organisatie en samenwerking

Wij onderschrijven uw conclusies. Wij zijn van mening dat de regierol bij de deelgemeenten hoort te liggen, we zijn tenslotte opdrachtgever. Wat niet aan de orde wordt gesteld is het gegeven dat de diensten feitelijk hun eigen controleur zijn, mede wegens de constatering dat de diensten niet aan kunnen geven welk product (zeker niet in kwalitatieve zin) tegen welke prijs geleverd is.

Aanbevelingen

Ten aanzien van de aanbevelingen merken wij gezien bovenstaande op dat wij deze geheel onderschrijven met uitzondering van punt 6. Naar onze stellige overtuiging hebben wij naar aanleiding van de quick scan bestuursondersteuning door Moret, Ernst en Young uit 1999 een verbetertraject ingezet. Dit verbetertraject heeft reeds vele resultaten opgeleverd, waaronder de kwantitatieve en kwalitatieve verbeteringen die u aanbeveelt. Wij erkennen dat onze organisatieontwikkeling en professionalisering nog steeds verbeterd kan worden. Wij staan daarom open voor alle hulp die ons geboden wordt. Een reden temeer om uw aanbevelingen te onderschrijven. Wij hopen dat de diensten ook uw aanbevelingen overnemen.

nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer neemt met instemming kennis van het feit dat deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek een groot deel van de conclusies en op één na alle aanbevelingen van de Rekenkamer onderschrijft. Zij is zich er van bewust dat op tabel III-1 nuanceringen mogelijk zijn, maar heeft er omwille van de helderheid voor gekozen hier de voornaamste relaties te presenteren. De Rekenkamer hoopt in haar rapport ook deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek ervan overtuigd te hebben dat productnormering meer toepassingen kent dan alleen het omzetten van een subjectief oordeel in een redelijk objectief cijfer. De vraag of productnormering leidt tot minder middelen en daardoor tot een terugval in kwaliteitsniveau is gerelateerd aan de nulmeting die de wethouder Wijken en Buitenruimte met de deelgemeenten heeft afgesproken. Dit staat los van de toepassingsmogelijkheden van dit instrument. De Rekenkamer is tenslotte bekend met het feit dat de deelgemeenten een verbetertraject hebben ingezet, en verwijst naar het nawoord op de reactie van de gezamenlijke deelgemeenten.

reactie Hoek van Holland

Van de deelgemeente Hoek van Holland is niet tijdig een reactie ontvangen.

reactie Hoogvliet

Met belangstelling heb ik [portefeuillehouder Ruimte, mevrouw J.A.M. Cornelissen - RR] het conceptrapport Schoon & Heel van de Rekenkamer Rotterdam gelezen. Ik wil volstaan met een aantal opmerkingen over de inhoud van dit rapport.

Het stadsbestuur heeft in het verleden bevoegdheden inzake de uitvoering van schoon en heel gedelegeerd naar de deelgemeenten. Een logisch gevolg hiervan is dat deelgemeenten daarom verantwoordelijk zijn voor uitvoering en hierop moeten sturen. Daarom spreekt de deelgemeente Hoogvliet de Roteb rechtstreeks aan op de kwaliteit van de uitvoering van de werkzaamheden.

De werf heeft immers hierin geen bevoegdheden. De Roteb heeft in het verleden nauwelijks gerapporteerd, langzamerhand komt hier verbetering in. Nog steeds is het echter zo dat deelgemeenten onvoldoende zijn uitgerust om verantwoordelijk te kunnen zijn voor de controle op de uitvoering van de opdrachten. In de nabije toekomst zal aan dit probleem verder aandacht moeten worden besteed.

Ik onderschrijf de conclusie van de Rekenkamer dat de uitvoering van een aantal programma's met wisselend succes is verlopen. Voor Hoogvliet geldt dat de invoering van wijkservice en het meldsysteem buitenruimte in het algemeen als positief is ervaren. Het project reiniging semi-openbare terreinen uitgevoerd door het programmabureau Schoon & Heel en alleen uitgevoerd voor Hoogvliet is ondanks vele inspanningen van de zijde van de deelgemeente mislukt. In de praktijk blijkt het reinigen van semi-openbare terreinen een weerbarstige materie. Het lukte gewoonweg niet om andere diensten hun eigendommen en terreinen te laten opruimen en schoonmaken.

Ten aanzien van productnormering ben ik het met u eens dat dit een goed hanteerbaar en eenduidig instrument kan zijn. Bij de presentatie en start van productnormering is het instrument echter verkeerd gebruikt. Bij een kwaliteitssysteem moet eerst de inspanning worden geleverd die is afgesproken en vervolgens met een objectief instrument meten wat dit voor kwaliteit oplevert. Hoogvliet is dan ook geen tegenstander van productnormering maar is wel tegen het verkeerd gebruik van een dergelijk systeem. Een en ander is besproken met de Roteb. De Roteb heeft aangegeven dat er sprake is geweest van een 'ongelukkige' start. Verder is er de vraag vanuit het bestuur of wij productniveau 3 moeten definiëren als 'rommelig', 'voldoende of ordelijk' past beter bij het beeld in de buitenruimte.

Ik wil tegenspreken dat de deelgemeenten niet vasthoudend en daadkrachtig zijn geweest ten aanzien van de aanpak van hondenpoep. De deelgemeenten wilden in hun voorstellen voor een aanpak verder gaan dan het stadsbestuur. Deze voorstellen werden niet ondersteund en daar is het bij gebleven. Hoogvliet heeft zelfs aangeboden om een pilot-project opruimplicht uit te voeren en zal zich ook in de toekomst blijven inspannen om te komen tot gemeenschappelijke afspraken.

In het algemeen streeft de deelgemeente Hoogvliet naar een efficiënte en effectieve opdrachtgever – opdrachtnemerrelatie. Een voorwaarde hiervoor is dat de diensten, werf Hoogvliet en de Roteb nauwkeurig en frequent rapporteren. De werf Hoogvliet rapporteert regelmatig aan de deelgemeente en levert op tijd jaarplannen. De werf bevindt zich al lang niet meer in een pioniersfase maar is uitgegroeid tot een professionele organisatie die zich service gericht opstelt naar de deelgemeente. Het klopt wel dat de werf in sommige situaties wordt

overvraagd, dit volgt ook uit extra inzet voor de herstructurering in Hoogvliet. Het is voor de deelgemeente vanwege gebrek aan inzicht in de werkzaamheden lastig geweest om aan de activiteiten van de Roteb sturing te geven en op deze manier een goed opdrachtgeverschap te kunnen vervullen.

Ik kan mij dan ook vinden in de aanbeveling [aanbeveling 4 - RR] om hierover afspraken te maken met de wethouder en de portefeuillehouders van de deelgemeenten.

Tot slot wil ik opmerken dat ik de aanbeveling onderschrijf dat meer product uitsluitend voor meer geld kan worden geleverd [aanbeveling 9 - RR]. In de toekomst voorzie ik problemen met het op peil houden van de kwaliteit van schoon en heel in de buitenruimte omdat op de kosten hiervoor door B&W zwaar is bezuinigd. In tegenspraak met wat wordt aangegeven in tabel 1- 1 heeft de deelgemeente Hoogvliet in het verleden niet bezuinigd op uitgaven in de buitenruimte.

De discussie over de uitkomsten van het Cebeon-rapport is nog steeds niet afgerond. Onze reactie hierop is als bijlage bijgevoegd.

Ik hoop u hiermee voldoende te hebben geïnformeerd

nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer heeft met belangstelling kennis genomen van de opmerkingen van deelgemeente Hoogvliet. Deelgemeente Hoogvliet meent dat de deelgemeenten nog steeds onvoldoende zijn uitgerust om verantwoordelijk te kunnen zijn voor de controle op de uitvoering van de opdrachten. De Rekenkamer leidt hier uit af dat de deelgemeente wel van mening is dat het tot de verantwoordelijkheid van de opdrachtgever behoort om de uitgevoerde opdracht te controleren.

reactie Kralingen-Crooswijk

Deelgemeente Kralingen-Crooswijk heeft zich aangesloten bij de reactie van de gezamenlijke deelgemeenten en geen (tijdige) afzonderlijke reactie gegeven.

nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer betreurt deze summiere reactie, omdat hiermee niet duidelijk is welk standpunt de deelgemeente inneemt ten opzichte van de relevante aanbevelingen.

reactie Noord

In de eerste plaats willen wij onze waardering uitspreken voor het heldere en duidelijke rapport, dat U heeft geproduceerd over Schoon en Heel. Het biedt ons duidelijk inzicht in wat wel en wat nog niet is bereikt. De conclusies en aanbevelingen zijn voor ons aanleiding onze eigen werkmethoden en relaties met de diensten kritisch onder de loep te nemen en aan de orde te stellen in het regelmatig "Wijkservice" overleg, dat wij hebben met de werf Noord van gemeentewerken, de Roteb en de dienst Stadstoezicht.

Over de feitelijke resultaten van uw onderzoek hebben wij geen opmerkingen. Het beeld dat over onze deelgemeente naar voren komt is realistisch en stemt overeen met onze eigen bevindingen en inzichten. We schommelen in de middenmoot voor wat betreft de verschillende beoordelingen; voor ons reden dus de conclusies en aanbevelingen serieus te nemen en actief aan verbetering te werken.

De meeste conclusies kunnen wij onderschrijven; slechts enkele opmerkingen daarover.

Voor wat betreft de klachtenafhandeling moeten wij constateren, dat verbetering van het MSB niet noodzakelijkerwijs tot vermindering van klachten zal leiden. Vermindering van klachten zal plaatsvinden als “Wijkservice” in het bijzonder en de werkzaamheden op het gebied van schoon en heel in het algemeen een positief effect zullen hebben op de schoon en heel niveaus in de wijken. Efficiënte en effectieve afhandeling van klachten is daar slechts een onderdeel van.

Het probleem van productnormering is, dat de niveaus tussen één en vijf nog steeds beelden opleveren, die niet geheel schoon en heel zijn. Het streven is een schone en hele omgeving en dat is als beeld niveau vijf. Echter, als instrument speelt de productnormering een belangrijke rol in het proces van verbetering: aan de hand van de resultaten van de schouwen op basis van de productnormering kan onderzocht worden wat de oorzaken zijn van het gebrek aan vooruitgang en dus leiden tot discussies met de diensten over hoe bedrijfsvoering, werkmethoden, afstemming tussen de diensten, etc. verbeterd kunnen worden.

Een zorg onzerzijds is het gebrek aan inzicht in de kosten van de producten die onderdeel zijn van schoon en heel. Daardoor is het zeer moeilijk specifieke opdrachten te verstrekken voor plekken die extra inspanningen vragen om de gestelde doelen te bereiken zonder verrast te worden door de financiële consequenties. Inzicht in de kosten maakt het mogelijk financiële afwegingen te maken, waardoor de totale kosten van schoon en heel in de hand gehouden kunnen worden.

Voor wat betreft het hondenpoepbeleid constateren wij met u dat het ook in Noord mislukt is. De hondenuitlaatzônes worden goed gebruikt en regelmatig schoongemaakt, maar er zijn er onvoldoende, dus treedt vervuiling op van de straten. De inzet van de poepscooter is daarbij onvoldoende, zodat wat hondenpoep betreft het schoonniveau veruit onvoldoende is. Wij moeten daarbij toegeven dat we in het duister tasten als het om een oplossing gaat; in het Oude Noorden is te weinig buitenruimte om voldoende uitlaatzônes te creëren en voldoende inzet van de poepscooter stuit op het probleem van capaciteit en financiële ruimte.

Tenslotte onderschrijven wij van harte het laatste punt van de kritische succes- en faal factoren: schoon en heel maken is één ding, maar voorkomen dat buitenruimten vuil en slecht worden is een zeer belangrijk ander ding. Ons inziens moet daarom parallel aan de

pogingen de buitenruimte schoon en heel te maken een campagne gevoerd worden de burgers er van te doordringen dat het schoon en heel houden van de buitenruimte voor een substantieel deel in hun eigen handen ligt. Toezicht en handhaving om dit besef met enige drang te bewerkstelligen is hierbij van belang.

Dit commentaar is niet uitputtend en dat is ook niet nodig wat ons betreft, omdat de conclusies en aanbevelingen in het conceptrapport duidelijke handvatten voor ons leveren te werken aan verdere verbetering van schoon en heel. Dit doen wij overigens in het besef, dat het moeilijk is betere resultaten te bereiken op budget neutrale wijze. Iedere bezem waarmee extra over het plaveisel geveegd wordt kost mankracht en tijd en dus geld.

nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer constateert dat de deelgemeente Noord in algemene zin positief reageert op de aanbevelingen. Door de gekozen bewoordingen is het de Rekenkamer echter niet geheel duidelijk in hoeverre de aanbevelingen worden overgenomen. De Rekenkamer onderschrijft de wens van de deelgemeente om gelet op de in het rapport genoemde kritische succes- en faalfactoren ook de burgers bij schoon en heel te betrekken. De Rekenkamer wijst in dit verband graag op de campagne Schoon die de deelgemeente Delfshaven sinds enkele jaren uitvoert.

reactie Overschie

Met belangstelling heb ik [portefeuillehouder Buitenruimte en Milieu, de heer G.K. Hofman - RR] uw rapport met betrekking tot het onderzoek over het collegeprogramma Schoon en Heel gelezen. Ik ben nieuw van buiten aangetreden als portefeuillehouder Buitenruimte en uw rapportage heeft mij een nog beter inzicht gegeven in de systematiek van Schoon en Heel zoals deze in de vorige collegeperiode werd uitgevoerd.

Mijn wens in deze is vooruitkijken en lering trekken uit het verleden, reden waarom ik er niet voor heb gekozen om al wat er in het verleden is geschied niet te analyseren of ontkennen, maar vooral mijn inzet te richten op de toekomst.

Deze toekomst zal in hoge mate inhouden dat ik de samenwerking met het gemeentebestuur zal zoeken en de diensten zal zien als de ambtenaren die twee bestuurslagen zullen dienen. In de korte tijd dat ik bestuurder in Overschie ben, heeft deze werkwijze mij niet teleurgesteld en is de samenwerking goed.

Voor wat betreft de aanbevelingen en de wijze waarop daaraan uitvoering gegeven zal worden merk ik het volgende op.

productnormering

In het verleden is in Overschie gekozen voor maatwerk, een werkwijze die uitmondt in 'wijkschouwen' en 'rondetafelgesprekken'. Dit als uitvoering van een deelgemeentelijke

motie over de externe dienstverlening. Productnormering is in onze deelgemeente niet ingevoerd vanwege:

1. het ontbreken van voldoende capaciteit en deskundigheid bij de toenmalige werfmedewerkers;
2. onvoldoende duidelijkheid over de onderlinge vergelijkbaarheid tussen deelgemeente (gebieden). Het ging ons om een zelfde meting, op hetzelfde moment uitgevoerd door dezelfde soort personen (ambtenaren met of zonder bestuurders e/o bewoners). Juist omdat er op vele plekken op een eendere wijze werd gewerkt was vasthouden aan onze eigen werkwijze voor ons beter dan meewerken aan een systematiek die voor onderlinge vergelijking voor ons niet goed leek. De door u voorgestelde aanbeveling [aanbeveling 7 - RR] spreekt ons aan en wij hebben inmiddels samen met de overige deelgemeenten afspraken gemaakt met de wethouder.

verbetertraject werven

Uw aanbeveling over het verbetertraject van de werven van gemeentewerken [aanbeveling 3 - RR] spreekt mij aan. Ik realiseer me dat ook de deelgemeente daar een rol in kan spelen als het gaat om een goede aansturing. De aansturing zal de komende tijd mijn bijzondere aandacht krijgen.

p&c cyclus

Ik waardeer uw aanbeveling v.w.b. de verbetering van planaanbieding en rapportages [aanbeveling 4 - RR]. Inmiddels is een nieuw format ontworpen voor snelle en betrouwbare rapportages. Ook dit aspect zal mijn aandacht krijgen.

opdrachtgeven/-opdrachtnemen

Dit aspect is binnen mijn deelgemeente goed ontwikkeld en verloopt naar tevredenheid. Dit mag er niet toe leiden dat verslapping optreedt. Reden waarom ik met mijn ambtelijke staf hierover afspraken zal maken.

kwaliteitsbeeld

Ook ik heb kennisgenomen van uw oordeel als het gaat om de inmiddels bereikte target v.w.b. schoon en heel. Daar waar in Overschie reeds wellicht niveau's zijn behaald, zullen deze de komende jaren met grote sprongen teruglopen.

Het gemeentebestuur heeft nl. de ORM budgetten op een dusdanige wijze wegbezuinigd waardoor Overschie zo'n 1,2 mln. euro misloopt aan cofinanciering. Deze cofinanciering is broodnodig om de Overschiese wegen op het peil te houden van het afgelopen jaar.

Ik verneem graag uw mening in deze.

nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer constateert dat de deelgemeente Overschie in algemene zin positief reageert op de aanbevelingen. Door de gekozen bewoordingen is het de

Rekenkamer echter niet geheel duidelijk in hoeverre de aanbevelingen worden overgenomen.

De deelgemeente Overschie vraagt de Rekenkamer haar mening te geven over bezuinigingen op ORM en de cofinanciering van het wegenonderhoud.

De Rekenkamer merkt echter op dat dit geen onderwerp van onderzoek is geweest van de Rekenkamer.

reactie Prins Alexander

Naar aanleiding van uw verzoek om aan te geven op welke wijze de deelgemeente Prins Alexander de aanbevelingen uit het conceptrapport opvolgt en uitvoert delen wij u het volgende mede. Voor een algemene reactie verwijzen wij u naar de gezamenlijke reactie van de deelgemeenten.

De aanbevelingen voor zover ze de verantwoordelijkheid van de deelgemeente Prins Alexander betreffen zijn de aanbevelingen 4, 5, 6, 7, 9 en 11 (blz 104/105 van uw rapport). In principe streeft Prins Alexander om het product Schoon en Heel conform de aanbevelingen uit te voeren. Hierbij dient wel aan een aantal randvoorwaarden te worden voldaan.

- 1. De deelgemeente als opdrachtgever zal moeten kunnen bepalen op welke wijze planning, control, rapportage en verantwoording wordt ingevuld door de opdrachtnemer. Tot op heden wordt hieraan door een aantal diensten geen gehoor aangegeven.*
- 2. Eenduidige afspraken inzake de verdeling van rollen, taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden in het kader van de regie (coördinatie, afstemming en samenwerking) is noodzakelijk, waarbij het niet zo kan zijn dat een dienst eenzijdig de afspraken kan beëindigen*
- 3. In het overleg met wethouder Bolsius is afgesproken dat er een nulmeting gehouden zal worden in de gehele stad. Deelgemeenten worden verzocht om op een eenduidige wijze de productnormering toe te passen. Vooralsnog zal in de deelgemeente Prins Alexander de productnormering worden toegepast, zoals dat ook in 2001 en 2002 is toegepast. Met de deelraad is afgesproken dat het toepassen van de productnormering als instrument wordt geëvalueerd. Mede afhankelijk van deze evaluatie zullen wij al dan niet doorgaan met de productnormering.*
- 4. Het schouwen van het kwaliteitsbeeld is een gezamenlijke activiteit van de deelgemeente, de diensten en bewoners. Dit betekent dat van alle partijen optimale inzet verwacht mag worden. De afgelopen jaren was de inzet van de diensten niet altijd optimaal. Daarnaast werd door de diensten nogal eens een vraagteken gezet bij de aanwezigheid van bewoners en het aantal bewoners.*

Tot slot willen wij reageren op twee aanbevelingen:

Aanbeveling 9.

De verdeling van de kosten voor de invoering van wijkservice is voor ons niet aan de orde. Wijkservice ervaren wij als een stuk bedrijfsvoering van de diensten. Wij willen overleg over het product Schoon en Heel en de daarbij behorende kosten. Uiteraard geldt dat voor meer product er meer betaald moet worden.

Aanbeveling 11.

Het gebruik van productnormering als kwaliteitsbeeld voor het te realiseren kwaliteitsniveau voor de begroting 2004 is mede afhankelijk van de evaluatie die in de deelraad wordt gehouden. Vooralsnog gaan wij ervan uit dat ook voor 2004 de productnormering wordt toegepast.

U verzoekt om eventuele onvolkomenheden van feitelijke aard in een aparte bijlage te vermelden. Bijgaand treft u deze bijlage aan.

Bijlage

De rekenkamer verzoekt om feitelijke onvolkomenheden apart te vermelden. In het rapport wordt het IME onderzoek betrokken (blz.46). Dit is niet juist. Het IME onderzoek was een kosten vergelijking tussen de deelgemeente Prins Alexander en de gemeente Capelle aan den IJssel op het gebied van het totale onderhoud van de buitenruimte, met name groen en wegen. Het onderdeel straatreiniging is hier zelfs niet bij betrokken.

nawoord Rekenkamer

De deelgemeente Prins Alexander noemt een aantal randvoorwaarden waaraan voldaan dient te zijn om de aanbevelingen van de Rekenkamer uit te kunnen voeren. De Rekenkamer hecht eraan op te merken dat van belang is dat centraal bestuur, decentraal bestuur en diensten binnen het Rotterdams bestuursmodel eenduidige afspraken maken. Voor de Rekenkamer spreekt het voor zich dat betrokken partijen zich houden aan de gemaakte afspraken en deze zullen uitvoeren c.q. naleven en hierover in geval van wijzigingen in overleg zullen treden. Uit het oogpunt van doelmatigheid en doeltreffendheid acht de Rekenkamer uniformiteit tussen diensten en deelgemeenten waar het gaat om zaken als planning, control, rapportage en verantwoording wenselijk. Dat geldt ook voor de metingen voor productnormering, waarover de wethouder afspraken heeft gemaakt met de deelgemeenten. Het standpunt van Prins Alexander geeft de Rekenkamer aanleiding tot enige bezorgdheid, omdat daarmee volgens de Rekenkamer een stadsbrede en uniforme toepassing van productnormering conform de leidraad niet wordt gerealiseerd.

De deelgemeente Prins Alexander acht het niet juist dat het IME-onderzoek in het onderzoek is betrokken. De Rekenkamer merkt op dat de rapporten van IME destijds door GW en de wethouder zijn betrokken bij het uitvoeringsprogramma Schoon en Heel, namelijk voor het deelprogramma 'financiën en organisatie' en in het bijzonder het project geldstromen. Ook in Woorden en Daden wordt, onder het kopje "Meer product en vooral maatwerk", aan het IME-onderzoek gerefereerd.

reactie IJsselmonde

Hierbij ontvangt u, conform uw verzoek, onze reactie op het conceptrapport "Schoon en Heel".

Algemeen

Graag willen wij beginnen met het uitspreken van onze waardering voor het rapport. Het is de Rekenkamer naar onze opvatting goed gelukt om een redelijk complexe materie op een heldere en inzichtelijke wijze te presenteren en de kern van de problematiek te beschrijven.

Over het algemeen ervaren wij het conceptrapport ook als herkenbaar. Er staan weinig onverwachte zaken in. Veel van de beschreven onderwerpen en gesignaleerde problemen zijn ons meer of minder uit de praktijk bekend. Op een enkel punt zijn wij desondanks verrast over voor de deelgemeenten relevante ontwikkelingen waarover wij niet eerder geïnformeerd zijn. Op die punten zullen wij in dit commentaar ingaan.

De belangrijkste kanttekening is wellicht dat wij hebben begrepen dat er binnen Gemeentewerken een reorganisatie in gang is gezet die van invloed lijkt te zijn op het wijkservice-model. Hoewel wij formeel hier (nog) niet van in kennis zijn gesteld, vinden wij de signalen die ons bereiken verontrustend en lijken onderdelen van deze reorganisatie op behoorlijk gespannen voet te staan met de filosofie van het wijkservicemodel. Het lijkt erop dat de dienst zich terugtrekt van een in de praktijk ontstane werkwijze waarbij er bij het middelmanagement van de dienst een belangrijke en rechtstreekse oriëntatie op de wijken is. Een oriëntatie die wij zeer waardevol achten. Wij hebben bij de verdere vormgeving van onze organisatie en met name de organisatie rond het wijkbeheer geanticipeerd op de verdere vorming van de wijkserviceorganisatie.

Wij geven u in overweging om, gelet op het belang en de betekenis die u aan het wijkservice-model toekent, aan de consequenties van genoemde reorganisatie hiervoor verder aandacht te besteden.

Hierna zullen wij het rapport paginagewijs van commentaar voorzien. Vervolgens zullen wij op de aanbevelingen van de Rekenkamer reageren. Volledigheidshalve wijzen wij u verder nog naar de collectieve reactie van de deelgemeenten.

Paginagewijs commentaar:

Blz. 31. Op deze bladzijde wordt melding gemaakt van het P12-rapport van GW. Wij zijn als deelgemeente in het voortraject – via interviews – betrokken geweest bij de opstelling van het rapport. Naar ons nu is gebleken heeft de gemeenteraad inmiddels het rapport vastgesteld zonder dat er terugkoppeling heeft plaatsgevonden naar de deelgemeenten. Anders dan bij b.v. de P-12 rapportage van SenR zijn de deelgemeenten niet om een reactie gevraagd. Op dit rapport blijken nu een aantal toekomstgerichte beslissingen van Gemeentewerken te zijn gebaseerd. Het is onbegrijpelijk dat dit rapport de deelgemeenten formeel nooit heeft bereikt en geen onderwerp van bestuurlijk overleg tussen deelgemeenten en stad is geweest.

Blz. 31. Uit het rapport blijkt dat al in november 2001 Gemeentewerken beslissingen heeft genomen over de toekomst van de werven. Wij betreuren het dat wij als deelgemeente niet werkelijk bij de discussies hieromtrent zijn betrokken omdat een aantal beslissingen ons als opdrachtgever c.q. klant van de werven in volle omvang raken.

Blz. 35. Tabel III-2 is niet juist. Wij vragen derhalve om aanpassing. Een jaarplan Schoon 2002 is inmiddels aanwezig doch is eerst medio 2002 door de Roteb – en voor het eerst (!) – aangeboden. Dit is ook geen samenwerkingsproduct geweest omdat de Roteb a.g.v. de invoering van de meerploegendienst en de containerisatie geen tijd stelde te hebben voor overleg. Gezien het tijdstip van verschijnen én de wijze van opstelling hebben wij dit plan voor kennisgeving aangenomen.

Verder is er in 2002 wél een meerjarenplan beschikbaar.

Overigens is de tabel verwarrend omdat de eerste categorie, zo begrijpen wij de tabel althans, een combinatie is van de tweede en derde categorie

Blz. 42. De conclusies ten aanzien van de diverse verantwoordelijkheden op het gebied van Schoon en Heel geven aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Het onderdeel (blz. 42) waarin staat dat Gemeentewerken de opdrachtgever geen alternatieven biedt (één jaarplan), komt ons eigenaardig voor. Ieder jaar voeren wij namelijk discussie met Gemeentewerken over de inzet van middelen binnen het jaarplan en zijn wij genoodzaakt (en worden wij in de gelegenheid gesteld) om keuzes te maken.

De opvatting over de controle van de werkzaamheden wordt niet gedeeld, wij verbazen ons er over dat de conclusie wel hier staat maar niet bij de eindconclusies. Hier ligt namelijk een principieel punt. De Rekenkamer stelt dat de opdrachtgever i.c. de deelgemeente over voldoende menskracht dient te beschikken om de feitelijke uitvoering van de werkzaamheden te controleren.

De deelgemeentelijke organisatie is echter een bestuursdienstachtige organisatie en is ten principale niet ingericht op het controleren van feitelijke werkzaamheden in de sfeer van straatvernieuwing, openbaar groen, waterhouding, kunstwerken etc. Dit vraagt om

specifieke deskundigheid. Deskundigheid die naar haar aard – en ook gelet op het Rotterdamse bestuursmodel – binnen een dienst behoort te worden gepositioneerd. De Rekenkamer gaat er verder in het geheel aan voorbij dat het grootste deel van de werkzaamheden door derden wordt uitgevoerd en Gemeentewerken dus een hele logische rol heeft als het gaat om het controleren van de werkzaamheden.

Blz. 36. Verantwoording is en blijft een moeizaam traject en hier dienen inderdaad nog belangrijke stappen voorwaarts te worden gemaakt. In de tekst wordt aangegeven dat de werven naast de slotrapportage ook 4- en 8-maandsrapportages gaan maken. Dit gebeurt echter al.

Met betrekking tot het feit dat Schoon & Heel binnen IJsselmonde onderdeel is van de 4-maands-rapportage moet vermeld worden dat dit m.i.v. 2002 niet meer zo is.

Blz. 39. Bij de diverse rollen van GW binnen de wijkservice worden vraagtekens gezet in die zin, dat dit nog altijd moeizaam verloopt.

Blz. 41. De conclusies rond wijkservice lijken alweer achterhaald door de GW-reorganisatie die dit negatief lijkt te beïnvloeden. Een van de pijlers onder het project komt hierdoor fors onder druk te staan (zie algemeen).

Blz. 53. Naar aanleiding van de opmerkingen over de reinigingspolitie willen wij de opmerking maken dat het gezien de aard en de inzet van de reinigingspolitie eigenaardig is dat de financiering (en dus zeggenschap) van deze functionarissen centraal is gepositioneerd. Gezien de gedachte om Stadstoezicht te koppelen aan wijkservice lijkt het logisch om deze inzet decentraal onder te brengen.

Wij zijn benieuwd naar de opvatting van de Rekenkamer op dit punt

Blz. 54. Binnen IJsselmonde ligt er een bestuurlijke uitspraak om wijkservice in te voeren! Deze uitspraak hebben wij gedaan na een evaluatie van het project in de beverwaard. Zoals ook uit de rapportage blijkt (blz. 61) zijn de resultaten daarvan bijzonder positief. Wij zien de financiering van de buurtserviceteams daarbij als onze verantwoordelijkheid maar zien tegelijkertijd de managementaansturing als een zaak die door de stad dient te worden gefinancierd. In dit verband wijzen wij u op de voetnoot die in het rapport op blz. 33 is opgenomen.

Blz. 61. Bij kopje conclusies: momenteel is het zo dat schoonklachten pas binnen 8 werkdagen uitgevoerd worden.

Blz. 61-63. Voor het commentaar op deze bladzijden van het rapport verwijzen wij expliciet naar de gemeenschappelijke reactie van de deelgemeenten.

Blz. 65. Wij vinden de formulering van deze conclusie wat eigenaardig m.n. omdat daar impliciet het verwijt in kan worden gelezen (laatste zin) dat deelgemeenten niet serieus met de inbreng van bewoners zouden willen omgaan. Verder wijzen wij er op dat het bewonersoordeel ook nog op vele andere momenten en plaatsen aan de orde komt. Zo hebben wij al jarenlang een vaste overlegstructuur in het wijkbeheer waarin b.v. een “bewonerssschouw” al plaatsvond voordat de productnormeringsdiscussie gestart was.

Blz. 99. De ontwikkeling van wijkservice komt met de reorganisatieplannen van GW behoorlijk onder druk te staan en wordt in ieder geval hierdoor negatief beïnvloed.

Blz. 100. Bij kopje productnormering: dit geeft o.i. wel aanleiding binnen de wijk om te discussiëren over de inzet.

Bij kopje klachtenafhandeling: dit systeem functioneert nog niet optimaal. Telefonisten hebben, zo is onze ervaring, soms weinig idee waar mensen het over hebben en verwijzen niet altijd even adequaat door. Met het geven van meer bekendheid aan de klachtenlijn kunnen de klachten ook alleen maar toenemen.

Bij kopje hondenpoep: hier moet ook een relatie worden gelegd met “handhaving en toezicht”. Zie wijkservice (blz. 100).

Commentaar op aanbevelingen

Met de aanbevelingen 2, 4, 5, 7, 10 en 11 stemmen wij zonder verder commentaar in.

Bij de overige aanbevelingen willen wij het volgende opmerken.

Aanbeveling 1

Wij willen opmerken dat het college besloten heeft de gemeenteraad voor te stellen om over te gaan tot substantiële bezuinigingen in de buitenruimte, voor de deelgemeente IJsselmonde betekent dit alleen al een bedrag van ca. 1.000.000 minder inzet in de openbare ruimte in de komende jaren.

De vraag is of de stedelijke ambitie die de Rekenkamer nu in feite als “te laag” karakteriseert, dan nog zo laag blijkt te zijn.

Aanbeveling 3

Deze aanbeveling kunnen wij van harte instemmen. Wij zien overigens een discrepantie tussen onze ambitie en de mogelijkheden van de werf om daar snel, slagvaardig en vooral ook kwalitatief op de juiste manier op in te spelen. Met name het onderbrengen van beleidsvragen bij de werf is geen eenvoudige zaak omdat de kwantiteit/kwaliteit om daar op een adequate wijze mee om te gaan slechts in beperkte mate aanwezig is. De afgelopen jaren hebben wij naar onze mening in diverse situaties inzet moeten leveren op werkzaamheden die naar hun aard door de werf zouden moeten worden verricht.

Aanbeveling 6

Met deze aanbeveling kunnen wij instemmen. Wij hebben inmiddels stappen in die richting gezet welke naar verwachting in de loop van 2003 hun beslag zullen krijgen.

Aanbeveling 8

Met deze aanbeveling kunnen wij instemmen. Wij wijzen echter met nadruk op de zorgen die wij hebben als gevolg van een reorganisatie die thans bij Gemeentewerken in gang is gezet (zie algemeen).

Aanbeveling 9

Met deze aanbeveling kunnen wij instemmen. Wij zien echter een rol voor de deelgemeente weggelegd als het gaat om de inzet van de buurtserviceteams. Voor het overige vinden wij de financiering van de wijkservice een stedelijke taak en verantwoordelijkheid.

nawoord Rekenkamer

Deelgemeente IJsselmonde gaat in het algemene deel van de reactie in op wijzigingen in de organisatie bij GW, en geeft de Rekenkamer in overweging om aan de gevolgen van genoemde reorganisatie verder aandacht te besteden. De Rekenkamer merkt op dat in het rapport twee wijzigingen aan de orde zijn: het plan van aanpak voor de werven, en het voornemen van de diensten GW, Roteb en Stadstoezicht om de regie- en coördinatierol van Schoon, Heel en Veilig bij de deelgemeenten te leggen. De Rekenkamer heeft in het rapport in dit kader zowel aandacht gevraagd voor een spoedige uitvoering van het klant-tevredenheidsonderzoek bij de deelgemeenten als voor tijdig overleg (vooraf) met de deelgemeenten.

De Rekenkamer merkt op dat tabel III-2 de situatie weergeeft zoals die gold in de zomer 2002. Wijzigingen die hebben plaatsgevonden na die tijd zijn niet in de tabel verwerkt. Ter verduidelijking merkt zij verder op dat de tabel aangeeft dat in verschillende deelgemeenten met verschillende documenten wordt gewerkt.

Deelgemeente IJsselmonde verschilt van mening met de Rekenkamer over de rol van de deelgemeentelijke organisatie bij de controle op de uitvoering. De deelgemeente spreekt in deze over de controle op de werkzaamheden, hetgeen verder gaat dan het door de Rekenkamer geformuleerde, namelijk controle op de uitvoering van de opdracht. De Rekenkamer onderkent dat een bepaalde deskundigheid nodig is om deze controle uit te voeren. Deze deskundigheid zal in principe niet aanwezig zijn bij een uitsluitend bestuursdienstachtige organisatie. De Bestuursdienst is nooit opgezet als opdrachtgever van de diensten maar als aanvullend, dienstoverstijgend bestuursadviseur. Hier is met de invoering van de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie dus een structurele verandering in gekomen. Opdrachtgevers moeten bepalen wat ze willen, controleren of ze het krijgen en er voor zorgen hierbij niet afhankelijk te worden van de opdrachtnemer.

De opmerking over controle van de werkzaamheden door GW kan de Rekenkamer niet plaatsen. Zowel in de inleiding van het rapport als in hoofdstuk III-2 over opdrachtgeven-opdrachtnemen wordt de rol van GW genoemd als controleur van werkzaamheden die door derden in de buitenruimte zijn uitgevoerd.

Deelgemeente IJsselmonde meent dat het logisch is om de financiering van de reinigingspolitie decentraal onder te brengen, en is benieuwd naar de opvatting van de Rekenkamer op dit punt. De Rekenkamer merkt echter op dat de verdeling van bevoegdheden en budgetten tussen deelgemeenten en diensten geen onderwerp van onderzoek was.

De deelgemeente werpt de vraag op of de stedelijke ambitie nog steeds “laag” zal blijken te zijn wanneer substantiële bezuinigingen in de buitenruimte zullen zijn uitgevoerd. De Rekenkamer vindt dit een interessante vraag, maar meent dat deze in het kader van dit onderzoek niet aan de orde was.

reactie Centrum

Op verzoek van de heer Vester, lid van het dagelijks bestuur van de Centrumraad, mail ik [beleidsadviseur CBC - RR] hierbij een reactie op het bovengenoemde rapport.

Met zeer veel waardering heb ik uw rapportage gelezen met name ook de aanbevelingen die u hierin heeft opgenomen, deze zullen dan ook voor zover van toepassing zeker in het overleg met deelgemeenten en de afspraken- jaarplannen van betrokken diensten verder worden uitgewerkt.

nawoord Rekenkamer

De Rekenkamer heeft kennis genomen van deze reactie. Centrum heeft zich aangesloten bij de reactie van de gezamenlijke deelgemeenten.

reactie Pernis

Hierbij ontvangt u de reactie van de Wijkraad voor Pernis, naar aanleiding van uw schrijven d.d. 22 oktober 2002, met als kenmerk RR/02-231/CDB betreffende wederhoor onderzoek Schoon en Heel.

De Wijkraad voor Pernis onderschrijft de aanbevelingen van de Rotterdamse Rekenkamer zoals omschreven in hoofdstuk VIII in het conceptrapport, voor zover dit van betrekking is op de Wijkraad voor Pernis.

Ten aanzien van aanbeveling zeven de productnormering, geeft de Wijkraad voor Pernis aan dat er reeds een schouwcommissie (bestaande uit burgers en een afgevaardigde van Gemeentewerken) is in Pernis, die jaarlijks zes keer een schouw uitvoert met betrekking tot de buitenruimte. Deze burgerbetrokkenheid wordt door de Wijkraad voor Pernis gezien met

een duidelijke functie. De Wijkraad voor Pernis geeft aan dat bij de invoering van de schouwmethode "Productnormering" de schouwcommissie onder geen beding hieronder mag c.q. zal lijden en dat de huidige werkwijze van de schouwcommissie niet in haar werking hierdoor gefrustreerd mag worden.

Inhoudelijk geeft de Wijkraad voor Pernis aan dat er onduidelijk wordt omgegaan met de verdeelnorm/verdeelsleutel bij de middelen voor de Buitenruimte. Het betreft hier dan met name de vaststelling en verdeling van de financiën ORM voor Schoon&Heel producten. Voor de Wijkraad voor Pernis heeft dit het gevolg dat er minder middelen worden toegekend aan Pernis. Tevens wordt er opgemerkt dat de wijze waarop afdeling Financiën van Gemeente Rotterdam de middelen naar de Wijkraad voor Pernis laat overkomen, te wensen overlaat in termen van verlate akkoordverzending van budgetten naar de Wijkraad voor Pernis toe.

nawoord Rekenkamer

De Wijkraad voor Pernis stelt over de invoering van productnormering dat de betrokkenheid van burgers in de schouwcommissie hieronder niet mag c.q. zal lijden. Gelet op de bestaande betrokkenheid van burgers en op de betekenis van een uniforme toepassing van productnormering geeft de Rekenkamer de Wijkraad voor Pernis in overweging de werkzaamheden van de schouwcommissie af te stemmen op het schouwen volgens de leidraad productnormering.

algemeen nawoord Rekenkamer

De reacties van de deelgemeenten, Centrum en Pernis geven de Rekenkamer in algemene zin aanleiding tot enkele opmerkingen. Het rapport bevat een aantal aanbevelingen die (mede) zijn gericht aan de deelgemeenten: 4, 5, 6, 7, 9 en 11. Niet in alle gevallen is de Rekenkamer uit de gegeven reacties duidelijk geworden in hoeverre deze aanbevelingen worden overgenomen. De Rekenkamer geeft de deelgemeenteraden in overweging de dagelijks besturen te verzoeken om een plan van aanpak op te stellen waarin wordt toegelicht of, op welke wijze en binnen welke termijn het dagelijks bestuur deze aanbevelingen zal uitvoeren.

De Rekenkamer constateert dat in verschillende reacties wordt ingegaan op de analyses van de Rekenkamer over het project hondenpoep. De gezamenlijke deelgemeenten, en de deelgemeenten Noord en IJsselmonde onderschrijven expliciet de analyses en de conclusies in het rapport. Deelgemeente Charlois en Hoogvliet daarentegen zijn het op dit punt niet met de Rekenkamer eens. De Rekenkamer heeft haar bevindingen omtrent het project hondenpoep gebaseerd op een uitgebreide analyse van het dossier en enkele interviews. Hierbij zijn agendaposten, verslagen en andere documenten gebruikt. Over hondenpoep blijkt veel te zijn gesproken en geschreven door de verschillende betrokkenen, ook vanuit de deelgemeenten. Doel van het project was dat er nieuw beleid zou komen. Zoals de

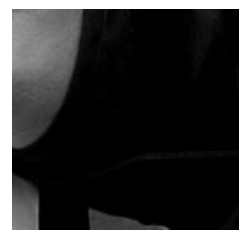
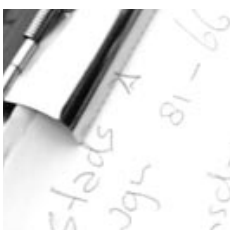
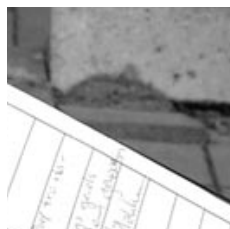
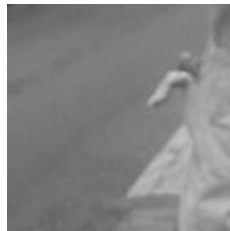
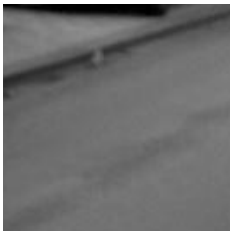
Rekenkamer heeft beschreven is op zeker moment een patstelling ontstaan. De deelgemeenten dienden een plan in waarvan ze wisten dat dat in een ambtelijke versie al een keer door B&W was afgewezen. De wethouder besloot het niet meer over de inhoud te hebben, maar alleen geld toe te zeggen. In het overleg tussen de portefeuillehouders en de wethouder werd vervolgens namens de deelgemeenten tevredenheid uitgesproken over de inzet van de wethouder. De deelgemeenten hebben geen gebruik gemaakt van de mogelijkheid de zaak elders aan te kaarten, bijvoorbeeld bij de commissie BuMi.

In de gezamenlijke reactie, alsmede in de individuele reacties van een aantal deelgemeenten wordt ingegaan op het functioneren van de werven. Een aantal deelgemeenten toont zich tevreden over de relatie met 'hun' werf. Andere deelgemeenten plaatsen kanttekeningen. De Rekenkamer tekent hierbij aan dat de deelgemeenten in hun gezamenlijke reactie te kennen geven met smart te wachten op het moment dat de pioniersfase waarin de werven zich bevinden is afgerond.

In hun reactie geven de deelgemeenten Overschie en IJsselmonde aan dat sprake is van bezuinigingen door het stadsbestuur op bepaalde onderdelen van Schoon en Heel. Samengenomen noemen alleen deze deelgemeenten al een bedrag van circa € 2,2 mln. Aannemelijk is dat dit bedrag voor alle deelgemeenten samen genomen hoger zal zijn. De Rekenkamer merkt op dat de gemeentebegroting 2003, voorgenomen bezuinigingen en de discussie hierover geen onderdeel van haar onderzoek zijn geweest. In relatie tot de geformuleerde ambities voor Schoon en Heel wil de Rekenkamer volstaan met de constatering dat de realisatie van de beoogde resultaten niet los gezien kan worden van de hiervoor ter beschikking staande middelen.

REKEN
KAMER
ROTT
ERDAM

ROMMELIG ROTTERDAM



bijlage I onderzoeksverantwoording

Het onderzoek 'Schoon & Heel' is geïnitieerd door de Rekenkamer en opgenomen in het jaarplan 2002. 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 12 april 2002 ter kennisname toegestuurd aan de bestuurlijk en ambtelijk eerstverantwoordelijken. De onderzoekswerkzaamheden zijn in maart aangevangen en afgerond in oktober 2002.

Het onderzoek, waarvan de bevindingen in dit rapport zijn samengevat, berust op de verzameling en analyse van gegevens uit verschillende bronnen. Hiertoe is materiaal verzameld bij de betrokken diensten en deelgemeenten. Dit betreft documenten van uiteenlopende aard, zoals begrotingen, jaarverslagen, beleidsnota's, agendaposten, adviezen, onderzoeksverslagen, verslagen van overlegsituaties, uiteenlopende correspondentie en dossiers.

Parallel aan en mede ten behoeve van de informatieverzameling zijn gesprekken gevoerd met managers en beleidsmedewerkers van betrokken diensten, deelgemeenten en het CBC. Over het onderzoek is ook gesproken in het overleg van sectorhoofden ROB van de deelgemeenten. Ten slotte zijn eind augustus en begin september 2002 interviews gehouden met de verantwoordelijk wethouders en de portefeuillehouders van eerdergenoemde deelgemeenten, alsmede met de directie van GW, Roteb en Stadstoezicht. Een overzicht van alle 52 geïnterviewden is als bijlage opgenomen.

De Rekenkamer heeft het cos gevraagd op basis van de jaarlijkse omnibusenquête nadere gegevens en analyses inzake de vragen over schoon en heel te leveren. Ter toelichting op de gepresenteerde percentages en cijfers is het volgende van belang.⁹⁷ Metingen via een steekproef leveren een schatting van de werkelijkheid. Het werkelijke cijfer ligt binnen een bepaalde marge. Deze betrouwbaarheidsmarge (dus de onnauwkeurigheid) is kleiner naarmate de steekproef groter is. Bij de interpretatie van de cijfers uit enquêtes is daarom de steekproefomvang van belang.

Ook bij vergelijkingen van percentages, verdelingen, rapportcijfers e.d. is het mogelijk dat een gemeten verschil wordt veroorzaakt door het toevalskarakter van de steekproef. Dan is iets 'niet significant'. Van belang is te bepalen of het verschil tussen gemeten percentages of rapportcijfers groot genoeg is om 'significant' te zijn. In het algemeen is de grens tussen 'significant' en 'niet significant' wat kleiner dan het totaal van beide betrouwbaarheidsmarges. Vanzelfsprekend is ook hierbij de steekproefomvang van belang. In het algemeen mogen verschillen groter dan 1 à 2 procent of groter dan 0,2 ingeval van rapportcijfers als 'significant' worden beschouwd. Dit is bijvoorbeeld het geval voor de meting van het percentage waardering eigen buurt onder Rotterdammers. Voor metingen

onder delen van de steekproef (zoals deelgemeenten of groepen buurten naar achterstand of welstand) zijn de betrouwbaarheidsmarges groter en liggen daarmee ook de grenzen voor het bepalen van significante verschillen hoger. In onderstaand overzicht is op globale wijze aangegeven welke marges van toepassing zijn op de gepresenteerde tabellen en kaarten in hoofdstuk v.

(deel)steekproefomvang	■	marge	voorbeeld toepassing tabellen/kaarten
2000	■	± 1-2 %	V-1: % waardering Rotterdam, 1998-2002 per jaar V-5: % waardering Rotterdam, gemiddeld 1998-2002
1000	■	± 2-3 %	V-6: % waardering naar type buurt, gemiddeld 1998-2002
500	■	± 3-4 %	V-3, V-7 en V-9: % waardering deelgemeenten, gemiddeld 1998-2002
250	■	± 4-6 %	V-2 en V-8: % waardering naar type buurt, 1998-2002 per jaar
125	■	± 5-10 %	percentages voor deelgemeenten Overschie en Hoek van Holland
50	■	± 8-14 %	

In het kader van de informatieverwerking is onder alle deelgemeenten alsmede Centrum en Pernis in juli 2002 een quick scan gehouden om voor een aantal items van het beleid inzake Schoon en Heel een breder overzicht te verkrijgen.

In samenhang vormen bovengenoemde bronnen (algemene documenten, interviewverslagen, onderzoeksgegevens en aanvullend bij navraag verkregen of verzamelde informatie) de feitelijke basis van dit onderzoek.

Na afronding van de onderzoekswerkzaamheden zijn de voorlopige onderzoeksresultaten bij brief van 22 oktober 2002 voor commentaar voorgelegd aan het College van B&W ter attentie van de eerstverantwoordelijke wethouders, aan de dagelijks besturen van de deelgemeenten ter attentie van de portefeuillehouder en aan de directeurs GW, Roteb en Stadstoezicht, met het verzoek om binnen drie weken te reageren. Ten behoeve van de wederhoor heeft ook de voormalig wethouder Buitenruimte een conceptrapport ontvangen.

Medio november zijn een reactie van B&W en van de verenigde Rotterdamse deelgemeenten ontvangen. Tevens hebben de meeste deelgemeenten, Centrum en Pernis individueel een reactie gegeven. Deze reacties zijn, voorzien van een nawoord van de Rekenkamer, integraal weergegeven in het definitieve rapport. De nagekomen reacties zijn separaat bijgevoegd. Op eventuele bijlagen met feitelijke onjuistheden/ onnauwkeurigheden is door de Rekenkamer bij brief afzonderlijk gereageerd.

Het definitief rapport wordt toegezonden aan de Gemeenteraad, het College van B&W, de deelraden en dagelijks besturen. Daarmee is het rapport van de Rekenkamer openbaar geworden.

bijlage II tabellen

tabel v-10 scores kwaliteitsbeelden Schoon & Heel, deelgemeenten

		Schoon		Heel	
		2001	2002	2001	2002
Centrum	■	3,1	3,2	2,7	3,1
Delfshaven	■	3,2	3,4	3,1	3,2
Overschie	■	–	–	–	–
Noord	■	2,8	3,0	3,2	2,9
Hillegersberg-Schiebroek	■	–	–	–	–
Kralingen-Crooswijk	■	–	3,0	–	3,0
Prins Alexander	■	3,6	?	3,5	?
Feijenoord	■	2,9	3,1	3,1	3,2
IJsselmonde	■	4,0	4,0	3,4	3,5
Charlois	■	3,1	3,5	3,0	3,3
Hoogvliet / Pernis	■	–	–	–	–
Hoek van Holland	■	–	–	–	–
Rotterdam	■	3,2	3,3	3,1	3,2

Opm. Gemiddelde cijfers gebaseerd op scores per wijk. Nulmeting najaar 2001 en vervolgmeting stand van zaken medio augustus-september 2002. Van enkele deelgemeenten zijn geen gegevens beschikbaar (-) of nog niet bekend (?).

Bij enkele deelgemeenten is niet voor alle wijken een score bepaald: Charlois (2001 exclusief Heijplaat, Pendrecht en Zuiderpark) en Feijenoord (voor 2002 alleen in Afrikaanderwijk en Hillesluis). Voor Centrum zijn de scores 2002 gebaseerd op één meting in de periode september-oktober 2002.

tabel v-13 uitkomsten klachten en meldingen MSB, 2001

		Schoon	Heel	overig	totaal	Schoon	Heel	overig
		in % van het totaal			absoluut	aantal klachten per 1000 inwoners		
centrum	■	50	30	20	5615	99	60	40
Delfshaven	■	59	25	16	8752	72	30	19
Overschie	■	42	42	16	2192	55	56	21
Noord	■	57	31	12	8919	99	53	21
Hillegersberg-Schiebroek	■	47	34	19	5672	68	49	27
Kralingen-Crooswijk	■	57	31	12	7830	86	47	17
Prins Alexander	■	50	33	17	8072	48	32	17
Feijenoord	■	74	12	14	9863	101	17	20
IJsselmonde	■	47	35	18	6620	52	38	20
Charlois	■	63	26	11	11660	111	46	19
Pernis	■	23	50	27	376	19	41	22
Hoogvliet	■	39	41	20	3538	38	40	20
Hoek van Holland	■	31	28	41	659	22	20	29
Rotterdam	■	56	29	15	79768	75	39	21

Bron: GW / bewerking RR

bijlage III lijst van geïnterviewde personen

Mw. M.O.I. Axwijk	deelgemeente Delfshaven, portefeuillehouder fysiek
Dhr. J.N.M. Bastiaansen	deelgemeente Prins Alexander, afdelingshoofd team Zuid Sector Ruimtelijke Ontwikkeling en Beheer
Dhr. L. Bolsius	wethouder Wijken en Buitenruimte
Dhr. F. Buijs	GW, werf Centrum, werfmanager en hoofd afdeling werven
Mw. J. van Drongelen	deelgemeente Prins Alexander, portefeuillehouder Beheer, Buitenruimte en Sport
Dhr. R. van Duijvenbode	GW, directie Buitenruimte, hoofd sectorstafbureau
Dhr. J. Engelen	(voormalig) secretaris Portefeuillehoudersoverleg Ruimtelijke Ordering en Buitenruimte (ROB)
Dhr. P. Erkens	Roteb, bedrijfsmanager reinigingsbedrijf Zuid
Mw. R. de Faria	wethouder Veiligheid
Dhr. P.J.B. Fassaert	Roteb, controller publiekstaken
Dhr. G. Gijzenborff	BSD, voormalig projectleider P12
Dhr. P. de Graaf	cos, onderzoeker
Dhr. W.A.G. Hillenaar	BSD, directie ABZ, adviseur/plaatsvervangend hoofd
Dhr. P.C.M. Huigslot	directeur CEBEON
Mw. N. de Jong	GW, werf IJsselmonde, beheerder wijkservice
Dhr. A. Kegel	GW, directie Buitenruimte, beleidsadviseur afdeling advies en ondersteuning
Dhr. J. Kleuver	deelgemeente IJsselmonde, beleidsmedewerker ROB
Mw. L. Kos	voormalig senior projectleider stafbureau publiekstaken (Roteb)
Mw. E.L. Kuijper	voormalig wethouder Buitenruimte (1998-2002)
Dhr. W. Lakmaker	voormalig uitvoerend programmamanager Schoon en Heel
Dhr. J. de Langen	deelgemeente Prins Alexander, sectorhoofd Ruimtelijke Ontwikkeling en Beheer
Dhr. A. van der Lee	deelgemeente IJsselmonde, beleidscoördinator Ruimtelijke en Economische ontwikkeling
Mw. M. Lendering	BSD, directie FIN, beleidsadviseur
Dhr. R. Luca	CBC, beleidsadviseur ruimtelijke ordening
Dhr. F. Marquart	GW, werf Delfshaven, beheerder buitenruimte
Mw. M. Meeuwse	Roteb, centrale controller
Mw. J. Modderkolk	voormalig projectleider programmabureau Schoon en Heel
Dhr. A. van Nes	Roteb, directeur Publiekstaken
Dhr. R. van Oudenniel	GW, directiesecretaris
Dhr. E. Overweel	GW, werf IJsselmonde, werfmanager
Mw. T. Poot	deelgemeente IJsselmonde, coördinator wijkbeheer Beverwaard

Dhr. M. Rook	deelgemeente IJsselmonde, portefeuillehouder Ruimtelijke ontwikkeling, volkshuisvesting en beheer
Dhr. E. van Rooij	GW, werf Delfshaven, wijk servicemanager
Dhr. A. Roos	Roteb, operationeel manager reinigingsbedrijf midden
Dhr. H. Rotgans	GW, directeur buitenruimte
Dhr. S. Rijpma	cos, onderzoeker
Mw. J. Schneider	GW, werf Prins Alexander, beheerder wijk service
Dhr. H. van Smaalen	Roteb, directeur financiën en bedrijfsvoering
Dhr. M. Stekelenburg	BSD, ambtelijk adviseur deelgemeenten
Dhr. R. Tap	GW, werf Prins Alexander, werfmanager
Dhr. M. Vaandrager	Roteb, senior projectleider stafbureau publiekstaken
Dhr. P.J.S. van Veen	dienst Stadstoezicht, algemeen directeur
Mw. P. Verspui	BSD, directie sob, beleidsadviseur
Dhr. B. Vester	Centrumraad, portefeuillehouder ruimtelijke ordening
Dhr. K. Voorneulen	Roteb, algemeen directeur
Dhr. G. van der Voort	deelgemeente Delfshaven, projectleider Schoon
Dhr. R. de Vos	BSD, afdeling CBC, beleidsadviseur
Mw. L.D.M. de Vries	BSD, directie SEZ, teamcoördinator
Dhr. H. Vrijdag	deelgemeente IJsselmonde, beleidsmedewerker financiën
Dhr. P. van der Waal	GW, werf Delfshaven, werfmanager
Dhr. E. aan de Wiel	GW, werf Centrum, wijk servicemanager
Dhr. C. de Wijs	GW, algemeen directeur

bijlage IV lijst van afkortingen

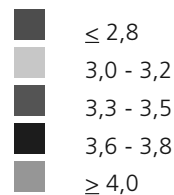
ABZ	Algemeen Bestuurlijke Zaken
ADR	Accountantsdienst Rotterdam
APV	Algemene plaatselijke verordening
BSB	beheersysteem buitenruimte
BSD	Bestuursdienst
BST	Buurtserviceteam Roteb
B&W	College van burgemeester en wethouders
BuMi	Commissie Buitenruimte en Milieu
CBC	Coördinatiebureau Centrum
CEBEON	Centrum beleidsadviserend onderzoek
COS	Centrum voor onderzoek en statistiek
DMW	dienst Marktwezen
DSB	dienst Stadsbeheer in Den Haag en Utrecht
FIN	directie Financiën
GW	Gemeentewerken
IME	IME consult, organisatie-advies en strategie
mln.	miljoen
MSB	meldingensysteem buitenruimte
ORM	kostenplaats Openbare Ruimten en Milieu
PI 2	het twaalfde uitvoeringsprogramma in de collegeperiode 1998-2002
P&C	planning en control
PBR	Parkeerbedrijf Rotterdam
PPS	publiek private samenwerking
Pva	plan van aanpak
Reipo's	Reinigingspolitie
RHD	Reinigings- en Havendienst Utrecht
ROB	Ruimtelijke Ordening en Buitenruimte
Roteb	dienst Reiniging, Ontsmetting, Transport en Bedrijfswerkplaatsen
RR	Rekenkamer Rotterdam
S&H	Schoon en Heel
SEZ	directie Sociaal Economische Zaken
SNS	Stichting Nederland Schoon
SOB	directie Stedelijke Ontwikkeling en Beheer
VRB	Verbetering Rotterdams Bestuur
WOP	Wijkonderhoudsploeg Gemeentewerken

kwaliteitsbeeld Schoon en Heel

De omslag hiernaast bevat een uitvouwblad. Op de binnenzijde hiervan wordt in twee kaarten voor 2002 het kwaliteitsbeeld Schoon en Heel volgens productnormering weergegeven. Deze kaarten hebben betrekking op paragraaf V-3, pagina 76.

buurten Rotterdam

01 ■ Strand en Duin	45 ■ de Esch	85 ■ Katendrecht *
02 ■ Dorp	46 ■ Kralingseveer	86 ■ Afrikaanderwijk
03 ■ Rijnpoort	47 ■ Struisenburg	87 ■ Feijenoord *
06 ■ Botlek	48 ■ Prinsenland *	88 ■ Noordereiland *
07 ■ Europoort	49 ■ Het Lage Land	89 ■ Groot-IJsselmonde
08 ■ Maasvlakte	51 ■ Kleinpolder	90 ■ Beverwaard
10 ■ Stadsdriehoek	52 ■ Noord-Kethel	91 ■ Pernis
11 ■ Oude Westen	53 ■ Spaanse Polder	92 ■ Hoogvliet-Noord
12 ■ Cool	54 ■ Schieveen	93 ■ Heiplaat
13 ■ CS Kwartier	55 ■ Zestienhoven	94 ■ Waalhaven
14 ■ Rubroek	56 ■ Overschie	95 ■ Vondelingenplaat
15 ■ Agniesebuurt	57 ■ Landzicht	96 ■ Eemhaven
16 ■ Provenierswijk	58 ■ Blijdorpsepolder	98 ■ Waalhaven
17 ■ Kop van Zuid *	59 ■ Bedrijvenpark R'dam NW	99 ■ Hoogvliet-Zuid
18 ■ Nieuwe Werk	60 ■ Schiebroek	
19 ■ Dijkzigt	61 ■ Hillegersberg Zuid	
20 ■ Delfshaven	62 ■ Hillegersberg Noord	
21 ■ Bospolder	63 ■ Ommoord *	
22 ■ Tussendijken	64 ■ Terbregge	
23 ■ Spangen	65 ■ Molenlaankwartier	
24 ■ Nieuwe Westen	66 ■ Zevenkamp *	
25 ■ Middelland	67 ■ Oosterflank *	
26 ■ Nieuw Mathenesse	68 ■ Nesselande *	
27 ■ Oud Mathenesse	71 ■ Tarwewijk	
28 ■ Witte Dorp	72 ■ Carnisse	
29 ■ Schiemond	73 ■ Zuidwijk	
31 ■ Bergpolder	74 ■ Oud-Charlois	
32 ■ Blijdorp	75 ■ Wielewaal	
34 ■ Liskwartier	76 ■ Zuidplein	
35 ■ Oude Noorden	77 ■ Pendrecht	
36 ■ Nieuw Crooswijk	78 ■ Zuiderpark	
37 ■ Oud Crooswijk	79 ■ Entrepot	
40 ■ Rivium	80 ■ Vreewijk	
41 ■ Kralingen West	81 ■ Bloemhof *	
42 ■ Kralingen Oost	82 ■ Hillesluis	
43 ■ Kralingse Bos	83 ■ Oud-IJsselmonde	
44 ■ 's-Gravenland *	84 ■ Lombardijen	

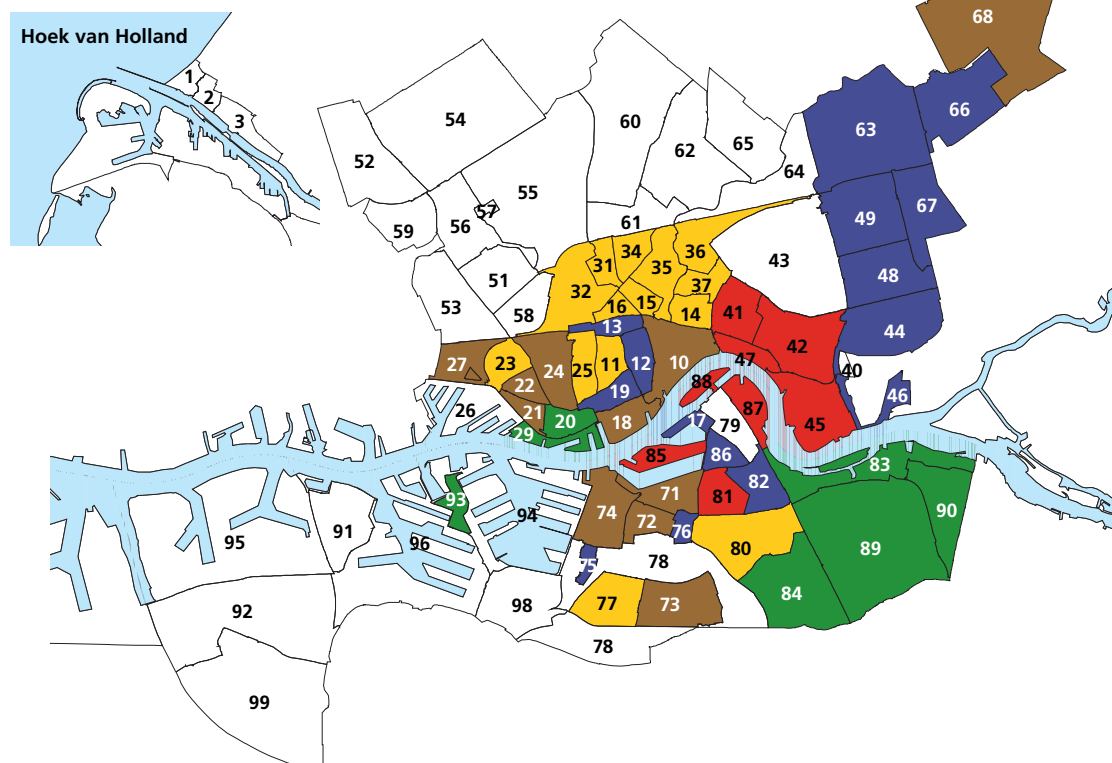


Voor buurten met '**' zijn de cijfers voor 2001 gebruikt

REKEN
KAMER
ROTT
ERDAM

ROMMELIG ROTTERDAM

kwaliteitsbeeld Schoon 2002, per buurt



kwaliteitsbeeld Heel 2002, per buurt

