

Rekenschap en Resultaat in Rotterdam

Een onderzoek naar ambtelijke verantwoording
over de Rotterdamse collegedoelstellingen
in de periode 1998-2013

M.C. (Marco) Stuij

Afstudeeronderzoek
Bestuurskunde (Beleid en Politiek)
Erasmus Universiteit
Eerste begeleider: prof.dr. M.J.W. van Twist
Tweede begeleider: dr. H.L. Klaassen

Augustus 2013

VOORWOORD

“Wees altijd bereid tot verantwoording aan diegene die u rekenschap vraagt van de hoop die in u is.”

- 1 Petrus 3: 15

Rotterdam, augustus 2013

Geachte lezer,

Het rapport dat voor u ligt, vormt de afsluiting van driekwartjaar aanwezigheid op de Rotterdamse Coolsingel. Ik heb hier eerst stage gelopen en ben daarna zelfstandig aan de slag gegaan met mijn afstudeeronderzoek. Met veel plezier heb ik aan dit onderzoek gewerkt. Ik heb mij laten verwonderen en heb telkens weer nieuwe inzichten opgedaan. De Rotterdamse manier van resultaatgericht werken is uniek in Nederland en verdient het naar mijn mening om onderzocht te worden.

Als ik terugkijk op deze periode, voel ik mij erg bevoorrecht voor de mogelijkheden die mij geboden zijn. Dit breng ik graag tot uitdrukking in een woord van dank aan een aantal mensen.

Bij de afdeling Concern Auditing heb ik tijdens mijn stageperiode bij mogen dragen aan een audit naar de collegedoelestellingen. Mijn collega's hebben mij enthousiast gemaakt om hier mijn scriptie over te schrijven. Dank aan Hans, Bart, Jolande, Kitie en Marlon van het team collegedoelestellingen, voor de prettige en leerzame samenwerking. Ook dank aan de andere collega's, met wie ik op andere dossiers heb samengewerkt of die ik gedurende mijn stage heb leren kennen. Ik heb met plezier kennism gemaakt met het vak – of moet ik zeggen ambacht? – van auditing in de publieke sector.

Bij de afdeling Concern Control heb ik de overige maanden zelfstandig aan mijn afstudeeronderzoek mogen werken. Ik ben mijn collega's dankbaar voor het gegeven vertrouwen en hoop dat ik ze niet heb teleurgesteld. Een speciaal woord van dank is voor Bas, Chantal en Dirk, bij wie ik altijd terecht kon met mijn vragen. Ook dank aan de andere collega's, die niet schroomden mij inzicht te geven in het vele en soms hectische werk dat zij verrichten om de gemeente 'in control' te krijgen. Ik heb respect voor hun werkzaamheden.

Verder dank aan de respondenten voor het vrijmaken van tijd in hun agenda, om mij interessante inkijkjes te geven in het Rotterdamse. Ik heb veel van de interviews geleerd: over Rotterdam, over voortijdig schoolverlaten en wijkveiligheid, maar ook over dat wat ik aan zou willen duiden als de 'Rotterdamse mentaliteit': resultaatgericht, niet lullen maar poetsen en sturen in de uitvoering in plaats van op plannen. Het is een mentaliteit waar ik waardering voor heb gekregen en die ik toe wil passen bij mijn eigen werkzaamheden. Ik wil de respondenten ook bedanken voor de openheid in de gesprekken. Ik heb mijn best gedaan hun verhaal op een integere manier te verwerken in dit onderzoek.

Ook dank aan alle collega's van andere afdelingen, met wie ik in contact ben gekomen. Het zijn er tientallen, te veel om op te noemen. Dank voor de goede gesprekken en de interessante inkijkjes die zij mij hebben gegeven in het Rotterdamse.

Dank aan mijn ouders, vrienden en huisgenoten voor het feit dat ze altijd om mij heen hebben gestaan, me hebben bemoedigd en interesse hebben getoond.

Tot slot een woord van dank aan de scriptiebegeleiders: prof. dr. Mark van Twist en dr. Henk Klaassen. Dank aan dhr. Van Twist voor de boeiende en inspirerende gesprekken, en dat hij mij altijd uitdaagde om ambitieuze stappen te zetten, zonder het realistisch gehalte daarvan uit het oog te verliezen. Ik heb veel bewondering voor de vele werkzaamheden die hij op zich neemt, en respect voor de kundige begeleiding. Ook dank aan dhr. Klaassen om zich als tweede lezer zich te verdiepen in mijn onderzoek.

Marco Stuij

INHOUDSOPGAVE

Voorwoord	2
Hoofdstuk 1. Inleiding	7
1.1. Introductie.....	7
1.2. Voor- en nadelen van verantwoording	7
1.3. Probleemstelling	8
1.4. Relevantie	9
1.4.1. Maatschappelijke relevantie	9
1.4.2. Wetenschappelijke relevantie	9
1.5. Leeswijzer	9
Hoofdstuk 2. Theoretisch kader.....	10
2.1. Verantwoording in de publieke sector	10
2.1.1. Wat is verantwoording?.....	10
2.1.2. Drie gezichten van verantwoording	12
2.1.3. Ambtelijke verantwoording	13
2.2. Evaluatie van verantwoording	15
2.2.1. Twee methoden, vier perspectieven	15
2.2.2. Een evaluatief normenkader	17
2.3. Neveneffecten van verantwoording	18
2.3.1. Een overzicht	18
2.3.2. Verantwoordingstekort	19
2.3.3. Verantwoordingsoverlast	20
Hoofdstuk 3. Onderzoeksverantwoording.....	23
3.1. Onderzoeksstrategie, -methoden en -technieken	23
3.2. Betrouwbaarheid, validiteit en generaliseerbaarheid.....	24
3.2.1. Betrouwbaarheid	24
3.2.2. Validiteit.....	24
3.2.3. Generaliseerbaarheid	25
3.3. Operationalisering van begrippen.....	25
Hoofdstuk 4. Context van collegedoelestellingen	29
4.1. Inleiding	29
4.2. Wat zijn collegedoelestellingen?	29
4.3. Vier periodes collegedoelestellingen.....	30
4.3.1. Hoe het begon.....	30
4.3.2. Collegeperiode 1998-2002: 'Raad en daad'	31
4.3.3. Collegeperiode 2002-2006: 'Het nieuwe elan van Rotterdam, en zo gaan we dat doen'.....	32
4.3.4. Collegeperiode 2006-2010: 'De stad van aanpakken, voor een Rotterdams resultaat'	34

4.3.5. Collegeperiode 2010-2014: 'Ruimte voor talent en ondernemen'	35
4.4. Verantwoording over de collegedoelstellingen	37
4.5. Rol van de rekenkamer en de interne auditdienst.....	38
4.5.1. De betrokkenheid bij collegedoelstellingen.....	38
4.5.2. Rollen ten aanzien van collegedoelstellingen.....	39
Hoofdstuk 5. Casus Voortijdig Schoolverlaten.....	42
5.1. Inleiding	42
5.2. Geschiedenis van voortijdig schoolverlaten in Rotterdam	42
5.2.1. Achtergrond voortijdig schoolverlaten	42
5.2.1. Collegeperiode 1998-2002	43
5.2.2. Collegeperiode 2002-2006	44
5.2.3. Collegeperiode 2006-2010	45
5.2.4. Collegeperiode 2010>	46
5.3. Verantwoordingsarrangementen.....	48
5.4. Evaluatie verantwoordingsarrangementen.....	49
5.4.1. Evaluatie vanuit democratisch perspectief.....	49
5.4.2. Evaluatie vanuit cybernetisch perspectief	51
5.5. Neveneffecten van verantwoording	53
Hoofdstuk 6. Casus Wijkveiligheid.....	57
6.1. Inleiding	57
6.2. Geschiedenis van het (wijk-)veiligheidsbeleid in Rotterdam	58
6.2.1. Achtergrond veiligheidsbeleid	58
6.2.2. Collegeperiode 1998-2002	58
6.2.3. Collegeperiode 2002-2006	60
6.2.4. Collegeperiode 2006-2010	61
6.2.5. Collegeperiode 2010>	62
6.3. Verantwoordingsarrangementen.....	64
6.4. Evaluatie verantwoordingsarrangementen.....	65
6.4.1. Evaluatie vanuit democratisch perspectief.....	65
6.4.2. Evaluatie vanuit cybernetisch perspectief	67
6.5. Neveneffecten.....	69
Hoofdstuk 7. Conclusies en aanbevelingen.....	70
7.1. Conclusies	70
7.1.1. Beantwoording deelvragen	70
7.1.2. Beantwoording hoofdvraag.....	73
7.2. Aanbevelingen.....	76
7.2.1. Aanbevelingen voor de praktijk.....	76
7.2.2. Aanbevelingen voor vervolgonderzoek.....	77

Hoofdstuk 8. Reflectie op het onderzoek.....	79
8.1. Reflectie op casusselectie.....	79
8.2. Reflectie op onderzoeksmethoden.....	79
8.3. Inhoudelijke reflectie.....	80
8.4. Verder met collegedoelstellingen?.....	81
Bijlagen.....	82
Bijlage 1. Wetenschappelijke literatuur.....	83
Bijlage 2. Overige documenten.....	87
Bijlage 3. Lijst met respondenten.....	90
Bijlage 4. Interviewvragenlijst.....	92

HOOFDSTUK 1. INLEIDING

1.1. INTRODUCTIE

Rotterdam heeft gedurende de jaren een imago opgebouwd dat zich laat typeren in termen als ‘niet lullen maar poetsen’, ‘met de laarzen in de modder’ en ‘waar maken wat je belooft’. Dat dit geen losse kreten zijn, lijkt te blijken uit de inrichting van het bestuursmodel van deze gemeente. Dit bestuursmodel kenmerkt zich door het werken met collegedoelstellingen: meetbare doelstellingen die het college van burgemeester en wethouders zichzelf stelt bij de aanvang van de collegeperiode. Op het al dan niet behalen van deze doelstellingen mag de politiek of de burger het college afrekenen.

De gemeente Rotterdam heeft een lange geschiedenis met het werken met meetbare doelstellingen. Het college van B&W formuleert in 1998 voor het eerst ‘bakens’ op de ambities die ze met de stad heeft: meetbare prestaties of effecten die de gemeente wil realiseren in het tijdsbestek van een collegeperiode. Ook in 2002, 2006 en 2010 formuleert het college collegedoelstellingen of colleegetargets. In de onderstaande tabel is kort een overzicht van deze doelstellingen gegeven.

Periode	Titel collegeprogramma	Coalitiepartijen	Collegedoelstellingen
1998-2002	Raad en daad	PvdA, VVD, GroenLinks	41 Bakens
2002-2006	Het nieuwe elan van Rotterdam... en zo gaan we dat doen	Leefbaar Rotterdam, CDA, VVD	88 collegedoelstellingen
2006-2010	De stad van aanpakken, voor een Rotterdams resultaat	PvdA, CDA, VVD (tot april 2009), GroenLinks	53 collegedoelstellingen
2010-2014	Ruimte voor talent en ondernemen	PvdA, D66, VVD, CDA	23 collegedoelstellingen

Over de collegedoelstellingen legt het college, of de individuele wethouder, verantwoording af aan de gemeenteraad, en daarmee indirect aan de Rotterdamse burger. Collegedoelstellingen zijn echter niet alleen een instrument voor politieke verantwoording, maar hebben ook een interne werking in de ambtelijke organisatie. Ze geven een indicatie van de prioriteiten van het college en kunnen gebruikt worden als intern sturings- en verantwoordingsinstrument.

Over deze interne functie van de collegedoelstellingen gaat dit onderzoek. Het doet een poging om in de Rotterdamse context de ambtelijke verantwoording in kaart te brengen.

1.2. VOOR- EN NADELEN VAN VERANTWOORDING

Verantwoording wordt gezien als een van de kernprincipes van een democratische overheid. Het houdt in dat de overheid inzicht geeft in de geleverde prestaties en dat de burger of een gelegitimeerd forum haar hierop kan aanspreken. Hiermee kan de overheid haar eigen bestaan legitimeren. Waarden als transparantie, verantwoordelijkheid, responsiviteit en controleerbaarheid worden ermee in verband gebracht. Verantwoording is dan ook een begrip waar velen in eerste instantie positief tegenover staan (Bovens, 2006; Mulgan, 2000; Schillemans, 2007; Sinclair, 1995; Van Twist & VanHommerig, 2013).

Aan de andere kant is verantwoording vaak niet alleen een lust maar ook een last. In de onderstromen van veel organisaties zit niet zelden ressentiment tegen de praktische implicaties van dit ideaal. Verantwoording kost tijd, geld en energie en wordt ervaren als een verplichte rituele dans of als afrekenmechanisme. Prestatie-indicatoren leiden ertoe dat de indicator een doel in zichzelf wordt of dat er perverse effecten in het meten optreden. De academische literatuur over deze minder positieve kant van verantwoording is overvloedig (Bovens, 2005b, 2006; Bovens & 't Hart, 2005; Bovens, Schillemans & 't Hart 2008; De Bruijn, 2001; Hakvoort & Klaassen, 2000; Hakvoort & Klaassen, 2012; Leeuw, 2001; Lerner & Tetlock, 1999; Noordergraaf & Sterrenburg, 2009; Pollitt, 2003; Schillemans,

2007; Schillemans & Bovens, 2009; Schillemans & Bovens, 2011; Smith, 1995; Steyaert & Van Biggelaar, 2008; Van Rijn & Van Twist, 2009; Van Thiel & Leeuw, 2002; Van Thiel, 2009; Van Twist, 2000).

Verantwoording in de publieke sector heeft dus, als de bestuurskundige literatuur mogen geloven, twee gezichten: een positieve en een negatieve. Met deze literatuur in het achterhoofd is het interessant hoe de ambtelijke verantwoording over de Rotterdamse collegedoelstellingen functioneert. Waar draagt deze verantwoording aan bij? Welke neveneffecten brengt het met zich mee?

1.3. PROBLEEMSTELLING

In dit onderzoek staat het functioneren van de ambtelijke verantwoording over de Rotterdamse collegedoelstellingen centraal. Het onderzoek heeft een historisch karakter, dat wil zeggen dat de ontwikkeling van de ambtelijke verantwoording over de collegedoelstellingen gedurende enkele collegeperiodes zal worden onderzocht. Hiermee wordt het mogelijk om trends te ontdekken en verschillende collegeperiodes met elkaar te vergelijken.

De doelstelling van dit onderzoek is:

Het evalueren van ambtelijke verantwoording over de Rotterdamse collegedoelstellingen over de periode 1998-2013.

Uit deze doelstelling volgt de volgende vraagstelling:

Hoe functioneert de ambtelijke verantwoording over de Rotterdamse collegedoelstellingen, over de periode 1998-2013?

Deze vraagstelling kan in de volgende deelvragen uiteen worden gelegd. De eerste deelvraag bakent het onderzoeksterrein af; de tweede deelvraag

1. *Wat zijn de Rotterdamse collegedoelstellingen en hoe hebben deze zich door de jaren heen ontwikkeld?*

Dit onderzoek gaat over ambtelijke verantwoording over de collegedoelstellingen. Om deze ambtelijke verantwoording te kunnen plaatsen, is het belangrijk om inzicht te krijgen in de vraag wat collegedoelstellingen zijn, en hoe deze zich hebben ontwikkeld door de jaren heen. Hierbij is ook aandacht voor de politiek-bestuurlijke, ambtelijke en maatschappelijke context waarin de collegedoelstellingen zich hebben ontwikkeld.

2. *Wat is ambtelijke verantwoording?*

Deze deelvraag bakent het kernconcept van dit onderzoek af. Wat ambtelijke verantwoording is, wordt uitgewerkt in het theoretisch kader. Vanuit verschillende bronnen zullen kenmerken van ambtelijke verantwoording worden besproken.

3. *Wat is een passend beoordelingskader voor het functioneren van ambtelijke verantwoording bij de collegedoelstellingen?*

Er zijn veel verschillende manieren om verantwoording te evalueren. Voor dit onderzoek zal een passend beoordelingskader moeten worden gevonden. Dat gebeurt in het theoretisch kader (hoofdstuk 2). Het beoordelingskader zal meetbaar en bruikbaar worden gemaakt in de operationalisering (hoofdstuk 3).

4. *Hoe is ambtelijke verantwoording vormgegeven ten aanzien van de Rotterdamse collegedoelstellingen?*

Het onderzoek brengt voor deze deelvraag de verschillende ambtelijke verantwoordingsarrangementen in kaart. Empirisch gaat het om de vraag waar de collegedoelstellingen in het ambtelijk-bestuurlijke verkeer op de agenda staat, en hoe deze verantwoordingsarrangementen zijn te typeren.

1.4. RELEVANTIE

1.4.1. MAATSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

Er is nog weinig onderzoek gedaan naar resultaatgericht bestuur in Rotterdam. De studies van Hartman & Tops (2005), Marks & Van Sluis (2007) en Tops (2007) gaan in op de manier waarop resultaatgericht bestuur in Rotterdam vorm heeft gekregen. Hierbij is vooral aandacht voor de invloed van de 'nieuwe politiek' die Leefbaar Rotterdam heeft geïntroduceerd in de stad. Specifieker over de collegedoelstellingen beperkt de literatuur zicht tot enkele afstudeerscripties (Van Wageningen, 2005; Van der Weele, 2012) en tot publicaties van de Rotterdamse rekenkamer (Rekenkamer Rotterdam, 2008; Dickson, Elferink & Gordijn, 2011). Geen enkele studie biedt echter een samenhangend overzicht van de ontwikkeling van de Rotterdamse collegedoelstellingen. Hoofdstuk 4 doet hier een poging toe.

Dit onderzoek wil bijdragen aan de bezinning van de gemeente Rotterdam op resultaatgericht bestuur, waarvan collegedoelstellingen een onderdeel is. De ambtelijke organisatie evalueert het functioneren van resultaatgericht bestuur in Rotterdam ten behoeve van het lokale memorandum: het ambtelijke advies aan het nieuwe college, dat in 2014 aan zal treden. Een onderdeel van de bijdrage aan dit traject is een sessie onder leiding van de gemeentesecretaris over resultaatgericht bestuur.

1.4.2. WETENSCHAPPELIJKE RELEVANTIE

Dit onderzoek gaat over de vraag hoe verantwoordingsarrangementen in de praktijk van het openbaar bestuur functioneren. Onderzoek naar verantwoording richt zich vaak op de publieke verantwoording van bestuurders of regering richting de volksvertegenwoordiging. Er is echter weinig onderzoek gedaan naar interne, ambtelijke verantwoording. Auteurs als Romzek & Dubnick (1987), Cendon (2000) en Bovens (2005b) beperken zich tot algemene beschrijvingen van ambtelijke verantwoording. Pollitt (2003) doet dit uitgebreider, en gaat in op concepten als verantwoordingsdruk (teveel aan verantwoording) en *multiple accountability disorder* (onduidelijkheid aan wie verantwoording moet worden afgelegd) voor publieke managers. Veel dieper op het in de praktijk functioneren van ambtelijke verantwoording komt deze auteur echter niet. Dit onderzoek bestudeert het functioneren van ambtelijke verantwoordingsarrangementen en kan op die manier een bijdrage leveren aan de bestaande literatuur.

1.5. LEESWIJZER

In hoofdstuk 2 wordt in het theoretisch kader een overzicht gegeven van de academische literatuur over verantwoording in de publieke sector. Het resulteert in een beoordelingsmodel voor de evaluatie van verantwoording, en in een overzicht van mogelijke neveneffecten. In hoofdstuk 3 wordt vervolgens de onderzoeksofzet uiteengezet. Hierop volgt een operationalisatie van de centrale begrippen uit het theoretisch kader. In hoofdstuk 4 wordt een contextbeschrijving gegeven van de collegedoelstellingen in Rotterdam, waarmee de eerste deelvraag beantwoord wordt. In hoofdstuk 5 en 6 worden respectievelijk de casussen voortijdig schoolverlaten en wijkveiligheid beschreven. In deze hoofdstukken wordt het eerder ontwikkelde beoordelingsmodel toegepast. In hoofdstuk 7 worden de conclusies en aanbevelingen uitgewerkt. In dit hoofdstuk wordt de hoofdvraag van dit onderzoek beantwoord. In hoofdstuk 8 wordt er gereflecteerd op dit onderzoek.

HOOFDSTUK 2. THEORETISCH KADER

"We are contested with multiple accountability with contestable criteria: a Babel of evaluative languages with little agreement about which should be used and by whom, where."

(Day & Klein, 1987: 105)

Dit hoofdstuk biedt de theoretische basis voor dit onderzoek. Het bestaat uit drie delen. Het eerste deel gaat over verantwoording in de publieke sector. Het mondt uit in een definitie van ambtelijke verantwoording: het kernconcept van dit onderzoek. In het tweede deel is aandacht voor verschillende mogelijkheden om verantwoording te evalueren. Het mondt uit in een overzicht van verschillende perspectieven om verantwoording te evalueren, en in centrale evaluatiecriteria. In het derde deel is aandacht voor neveneffecten van verantwoording. Deze neveneffecten worden gekoppeld aan de in het tweede deel beschreven perspectieven.

2.1. VERANTWOORDING IN DE PUBLIEKE SECTOR

In deze paragraaf wordt allereerst stil gestaan bij de vraag wat verantwoording is. Vervolgens worden verschillende vormen van verantwoording onderscheiden. In de derde plaats wordt een beschrijving gegeven van het centrale concept van dit onderzoek: ambtelijke verantwoording.

2.1.1. WAT IS VERANTWOORDING?

Een synoniem voor verantwoorden is rekenschap afleggen of rechtvaardigen (Van Dale Woordenboek, 2013). Een bepaalde partij geeft rekenschap aan een andere partij over wat hij heeft gedaan. Hoe verantwoording zich precies laat omschrijven in de context van de publieke sector, is echter niet eenvoudig te zeggen. Verschillende mensen hebben verschillende ideeën bij het begrip verantwoording, afhankelijk van het perspectief waar ze vanuit kijken. Accountants kijken op een andere manier naar verantwoorden dan juristen, politici, filosofen of bestuurskundigen (Sinclair, 1995: 221). Bovendien is er conceptuele verwarring, omdat verantwoording in verband wordt gebracht met andere begrippen, zoals transparantie, verantwoordelijkheid, responsiviteit, participatie en controleerbaarheid (Bovens, 2006: 13). Mulgan (2000: 555-557) stelt daarom dat verantwoording 'an ever expanding concept' is, waarmee hij bedoelt dat steeds meer begrippen onder de paraplu van verantwoording vallen.

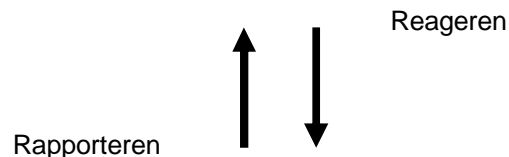
Verschillende definities van verantwoording zijn grofweg onder te verdelen in twee perspectieven: een normatief perspectief en een empirisch perspectief (Bovens, 2010; Dubnick, 2003: 406-407; Orbuch, 2013: 456-457; Sinclair, 1995: 220-221). Het normatieve perspectief beschouwt verantwoording als een positieve kwaliteit van organisaties. Het creëert een beeld van onder andere transparantie, betrouwbaarheid en goed bestuur. Verantwoording is hier ook een evaluatief concept: een middel om organisaties te beoordelen. Het empirische perspectief beschouwt verantwoording als een sociaal mechanisme tussen verschillende actoren. Het gaat om de relatie tussen een actor die verantwoording geeft en een forum die verantwoording vraagt. Verantwoording is hierbij geen normatief politiek begrip, maar een begrip wat verwijst naar concrete situaties. Het concept is in de eerste plaats analytisch. Om verantwoording te definiëren en in de praktijk te kunnen onderzoeken, kiest dit onderzoek voor het perspectief van verantwoording als sociaal mechanisme. Om verantwoording te kunnen beoordelen, wordt verder in het onderzoek gekozen voor het normatieve perspectief.

Keohane (2003: 12) is een van de auteurs die verantwoording als sociaal mechanisme beschouwt. Hij stelt dat er bij verantwoording sprake is van twee partijen: een zich verantwoordende partij (agent) en

een partij aan wie verantwoording wordt afgelegd (principal). De principaal kan 'costs' (sancties) opleggen aan de agent op het moment dat hij niet tevreden is over de activiteiten die zijn ondernomen. Zijn definitie is als volgt:

“An accountability relationship is one in which an individual, group or other entity makes demands on an agent to report on his or her activities, and has the ability to impose costs on the agent.”

Verantwoording is dus een wisselwerking tussen twee partijen, waarbij de een rapporteert over zijn activiteiten en de ander daarop reageert. De eerste fase is het vragen en geven van informatie; de tweede fase is het geven van sancties.



Bovens (2010: 9, zie ook Bovens, 2006: 9-11 en Bovens & Schillemans, 2009b: 20-22) breidt deze definitie uit door tussen het rapporteren en het reageren een derde onderdeel toe te voegen: de debatfase. In deze fase discussiëren de actor en het forum met elkaar over de informatie. Hij definieert verantwoording als volgt:

“Verantwoording is een relatie tussen een actor en een forum, waarbij de actor zich verplicht voelt om informatie en zonedig rechtvaardiging te geven over zijn of haar optreden, het forum nadere vragen kan stellen, een oordeel uit kan spreken en aan dat oordeel consequenties kan verbinden.”

Deze definitie is op verschillende fronten breder dan de definitie van Keohane. In de eerste plaats is het forum niet per se de principaal van de actor. Het forum kan ook een partij zijn die niet in een hiërarchische relatie staat tot de zich verantwoordende partij. Voorbeelden zijn klanten, burgers of, meer abstract, de publieke opinie of de samenleving. Ook krijgt het woord sanctie een meer genuanceerde invulling. Bovens stelt dat het woord sanctie een nogal formele en juridische connotatie heeft, en spreekt om die reden liever over consequenties. Deze consequenties kunnen formeel zijn, zoals disciplinaire maatregelen of boetes, maar kunnen ook impliciet of informeel zijn, zoals negatieve publiciteit. In de derde plaats kunnen consequenties niet alleen negatief, maar ook positief zijn. Actoren kunnen worden beloond voor hun optreden, bijvoorbeeld door een bonus of een promotie. Een andere vorm van consequentie is het aanbieden van remedie: het forum constateert dat iets niet goed verloopt en biedt middelen aan ter verbetering, bijvoorbeeld een advies of aanvullende middelen. In de vierde plaats is het forum niet per sé zelf diegene die de consequenties oplegt. Dat kan ook door een andere partij gebeuren. Een voorbeeld is een audit organisatie die wel tekortkomingen kan constateren, maar niet de bevoegdheid heeft om consequenties uit te schrijven. Dat wordt overgelaten aan het politieke of bestuurlijke orgaan aan wie wordt gerapporteerd (Bovens, 2006: 9-11).

Schillemans (2007: 60-64) voegt aan de definitie van Bovens het element 'verwachtingen' toe: het forum beoordeelt het optreden van de actor in het licht van bepaalde verwachtingen en de actor anticipeert in zijn uitleg, rechtvaardiging en verdediging op wat hij meent wat de geldende verwachtingen zijn. Het forum grondt zijn vragen en oordelen op expliciete en impliciete verwachtingen.

In tabel samengevat, bestaat de definitie van Schillemans uit acht elementen.

Onderdeel	Element
Informatiefase	1. Er is een <i>relatie</i> tussen een actor en een forum 2. waarin de actor <i>verplicht</i> is of zich verplicht voelt 3. zijn <i>gedrag</i> (in de ruimste zin van het woord) <i>uit te leggen</i>
Debatfase	4. en zonodig te <i>rechtvaardigen</i> 5. terwijl het forum <i>nadere vragen</i> kan stellen.
Oordeelsfase	6. Het forum <i>beoordeelt</i> het gedrag, 7. tegen het licht van bepaalde <i>verwachtingen</i> , 8. hetgeen vervolgens (in-)formele <i>consequenties</i> kan hebben voor de actor

Vanuit het perspectief van verantwoording als sociale relatie bekeken, zijn er dus verschillende definities te geven van verantwoording. De ene definitie is uitgebreider dan de andere; in dat opzicht vullen ze elkaar aan. Terugkerende factor is de relatie tussen die partij die verantwoording aflegt – de actor – en die partij die de verantwoording ontvangt en daarop reageert – het forum. De actor informeert het forum over zijn optreden, in de ruimste zin van het woord. Het forum beoordeelt dit optreden en geeft vervolgens (in-) formele consequenties aan de actor. Tussen deze partijen vindt wisselwerking plaats.

De meest uitgebreide definitie van verantwoording is gegeven door Schillemans. Zijn definitie bestaat uit drie fasen: de informatiefase, de debاتفase en de consequentiefase. Dit onderzoek maakt gebruik van een afgeslankte versie van deze definitie¹. Verantwoording wordt beschouwd als een zaak met drie onderdelen: informeren, interacteren en reageren². De actor informeert, de actor en het forum interacteren en het forum reageert.

Onderdeel	Element
Informeren	De actor voelt zich verplicht verantwoording af te leggen aan het forum, en brengt het forum op de hoogte van zijn optreden
Interacteren	Het forum kan vragen stellen en de actor kan zijn optreden toelichten of rechtvaardigen
Reageren	Het forum spreekt een oordeel uit, hetgeen (in-)formele consequenties kan hebben voor de actor

2.1.2. DRIE GEZICHTEN VAN VERANTWOORDING

Niet elke vorm van verantwoording is hetzelfde. De richting van verantwoording kan verschillen, al naar gelang de relatie tussen de actor en het forum is. In de literatuur worden drie richtingen van verantwoording onderscheiden: verticale, horizontale en diagonale verantwoording (Schillemans, 2007: 67-70; zie ook Cerdon, 2000: 34-39; Bovens, 2006: 20-21). Dit zijn de drie gezichten die verantwoording aan kan nemen.

Er is sprake van *verticale verantwoording* wanneer het forum hiërarchisch bovenschikt is aan de actor. De verhouding tussen de actor en het forum laat zich typeren als een principaal-agentverhouding. Een

¹ Dit onderzoek gebruikt de term ‘onderdeel’ in plaats van ‘fase’, omdat het woord fase veronderstelt dat verantwoording een gefaseerd verloop kent waarbij het verantwoordingsproces begint bij de eerste fase. In de praktijk is de actor echter niet altijd de eerste die aan zet is; vaak gaat daar een verzoek van het forum aan vooraf. Verder wordt het woord interacteren in plaats van debatteren gebruikt, omdat het woord debat de associatie van een openbaar (politiek) debat oproept. In de praktijk kan er ook interactie plaats vinden op een informele wijze, bijvoorbeeld in een informeel overleg of telefonisch contact. In plaats van consequentiefase gebruikt dit onderzoek de term reageren, omdat het bij dit onderdeel niet alleen gaat om de consequenties voor de actor, maar ook om het oordeel van het forum.

² Dit onderzoek kiest voor het gebruiken van de werkwoorden (informeren, interacteren en reageren) in plaats van de zelfstandig naamwoorden (informatie, interactie en reactie) om de nadruk te leggen op datgene wat de actor en het forum daadwerkelijk doen.

voorbeeld is een wethouder die verantwoording aflegt aan de gemeenteraad of een ambtenaar die verantwoording aflegt aan de wethouder.

Er is sprake van *horizontale verantwoording* wanneer er geen formele hiërarchische relatie bestaat tussen de actor en het forum, maar dat er verantwoording wordt afgelegd aan een derde partij. Derde partijen kunnen bijvoorbeeld klanten, burgers, belanghebbenden, partners of journalisten zijn. De verantwoordende partij verantwoordt vaak op vrijwillige basis, al kunnen ze daar ook toe verplicht worden, bijvoorbeeld op basis van wetgeving. Diegene die de verantwoording ontvangt (het forum) beschikt vaak over geringe formele mogelijkheden om te reageren, maar heeft wel informele mogelijkheden, zoals het inschakelen van de media.

Er is sprake van *diagonale verantwoording* wanneer verantwoording wordt afgelegd aan een andere partij die door de hiërarchisch bovengeschiedte is belast met een vorm van toezicht of controle. Een voorbeeld is een lokale rekenkamer die ten behoeve van de gemeenteraad onderzoek doet, een interne auditdienst die ten behoeve van het college van B&W onderzoek doet of een onafhankelijke inspectiedienst die ten behoeve van de minister onderzoek doet.

2.1.3. AMBTELIJKE VERANTWOORDING

Dit onderzoek focust op de ambtelijke verticale verantwoording over de collegedoelstellingen. Het richt zich tot de ambtelijke verantwoording aan het bestuur – het college of de wethouder/burgemeester – en is kijkt daarmee naar verticale verantwoording.

Verschillende bestuurskundigen hebben een poging gedaan ambtelijke verantwoording te definiëren. Hieronder wordt deze literatuur uitgewerkt, met aan het einde een opsommende samenvatting.

Romzek & Dubnick (1987: 228) definiëren ambtelijke verantwoording als bureaucratische verantwoording. Zij hebben het beeld van een klassieke bureaucratie voor zich, zoals dat is beschreven door Max Weber. Diegene die aan de top van de bureaucratische hiërarchie staat, bepaalt de prioriteiten ('orders') en controleert de voortgang hiervan ('supervision'). Bureaucratische verantwoording onderscheidt zich van professionele verantwoording vanwege de mate van controle over het gedrag van de actor, en van legale en politieke verantwoording omdat het gaat om interne in plaats van externe verantwoording. In onderstaande schema is het verschil tussen de verschillende vormen van verantwoording samengevat.

Mate van controle over het gedrag van de actor	Bron van controle	
	Intern	Extern
Hoog	1. Bureaucratisch	2. Legaal
Laag	3. Professioneel	4. Politiek

Cendon (2000: 32-39) stelt dat ambtelijke verantwoording verbonden is aan het concept van de hiërarchische overheidsorganisatie, maar niet uitsluitend verticaal is. Net als politici kunnen ambtenaren ook te maken krijgen met horizontale verantwoording: verantwoording aan burgers, in het algemeen of in de hoedanigheid van klanten, of verantwoording aan externe partijen zoals ombudsmannen, inspecteurs of audit organisaties³.

Ambtenaren in een overheidsorganisatie hebben verschillende verplichtingen die samenhangen met hun functie, zoals de verplichting tot gehoorzaamheid en loyaliteit aan de principaal, tot neutraliteit en onpartijdigheid, tot integriteit, tot geheimhouding, tot het zorgvuldig gebruik van publieke middelen, tot het met respect behandelen van burgers, collega's en superieuren, en tot het respecteren van de wet (Ibid.: 35). Om deze verplichtingen te garanderen, hebben overheidsorganisaties in de verticale

³ Zoals in de paragraaf hierboven is uitgewerkt, wordt dit ook wel aangeduid met diagonale verantwoording.

dimensie verschillende interne mechanismen van controle en toezicht. Deze kunnen gebaseerd zijn op wetgeving, zoals de verplichting tot jaarrekeningcontrole, of door de organisatie zelf zijn opgesteld. Er zijn ook disciplinaire procedures die opgevolgd kunnen worden op het moment dat een ambtenaar niet goed functioneert. In het ergste geval kan een ambtenaar dan uit zijn functie worden ontheven (Ibid.).

Pollitt (2003: 92-94) definieert ambtelijke verantwoording ideaaltypisch als “verantwoording in overeenstemming met de codes en normen van de organisatie.” Een ambtenaar dient zich te verantwoorden aan zijn meerdere over de vraag of zijn gedrag in overeenstemming is met wat gepast is en wat de wensen of ambities van de organisatie zijn. In de praktijk echter blijkt dat ambtenaren vaak te maken krijgen met meerdere vormen van verantwoording, behalve de verantwoording in de hiërarchische organisatie. Publieke managers dienen zich vaak ook te verantwoorden aan andere partijen, zoals onderzoekende instellingen, de media of de maatschappij. In de literatuur wordt dit ook wel ‘360 graden verantwoording’ genoemd.

Er zit echter een keerzijde aan deze toegenomen stapeling en intensivering van verschillende vormen van verantwoording, zo stelt Pollitt. “In a situation where everyone is accountable to everyone else, how high are the transaction costs?” Bovendien, zo stelt hij, bestaat het risico dat een grote verantwoordingsvraag aan ambtenaren de politieke verantwoording in de weg staat. Om die reden pleit hij voor het behoud – of: het herstel – van de hiërarchische overheidsorganisatie.

Bovens (2005b: 186-188, 204) duidt ambtelijke verantwoording aan als organisatorische verantwoording. Hij stelt dat de term organisatorisch beter past dan de termen hiërarchisch of bureaucratisch, omdat er veel verschillen zitten tussen overheidsorganisaties. Sommige overheidsorganisaties zijn strikt hiërarchisch, met een grote mate van invloed van de politieke en administratieve principalen, terwijl andere organisaties meer autonomie hebben voor de ambtenaren.

Bovens wijst erop dat ambtenaren de verplichting hebben om verantwoording af te leggen. Deze verantwoording kan vervolgens op informele en op formele wijze tot stand gebracht worden. Een voorbeeld van een formeel verantwoordingsarrangement is een voortgangsrapportage over een bepaald beleid; een voorbeeld van een informeel verantwoordingsarrangement is een informele ontmoeting tussen de principaal en de ambtenaar.

Bovenstaande auteurs gebruiken verschillende benamingen voor in feite hetzelfde begrip: verantwoording van medewerkers in overheidsorganisaties aan politieke of ambtelijke principalen. In dit onderzoek zal deze vorm van verantwoording aangeduid worden met de term ‘ambtelijke verantwoording’, zonder daarbij uit het oog te verliezen dat zowel Cendon als Pollitt ook horizontale en diagonale verantwoording onder deze term scharen.

Bovenstaande literatuuroverzicht levert verschillende inzichten op over ambtelijke verantwoording. Pollitt en Bovens benadrukken dat de principalen in meer of mindere mate bepalen waar ambtenaren zich mee bezig houden. Cendon, Romzek en Dubnick benadrukken dat de overheidsorganisatie hierbij de beschikking heeft over mechanismen van toezicht, controle en discipline. Bovens ten slotte wijst op het verplichtende karakter van de verantwoording, en op het onderscheid tussen formele en informele vormen van verantwoording. Wanneer deze inzichten van de verschillende auteurs samengevoegd worden in een definitie, kan de volgende worden gegeven:

Ambtelijke verantwoording is een relatie tussen ambtenaren en politieke of ambtelijke principalen, waarbij de principalen in meer of mindere mate bepalen waar de ambtenaren zich mee bezig houden, waarbij de ambtenaren de verplichting hebben hierover formeel of informeel verantwoording af te leggen en waarbij de organisatie beschikt over mechanismen van toezicht, controle en discipline.
--

2.2. EVALUATIE VAN VERANTWOORDING

Deze paragraaf besteedt in de eerste plaats aandacht aan verschillende manieren van het evalueren van verantwoording. Vervolgens wordt een keuze gemaakt voor een evaluatiemethode aan de hand van verschillende perspectieven op verantwoording. Deze perspectieven worden beschreven en uitgewerkt tot een evaluatief normenkader.

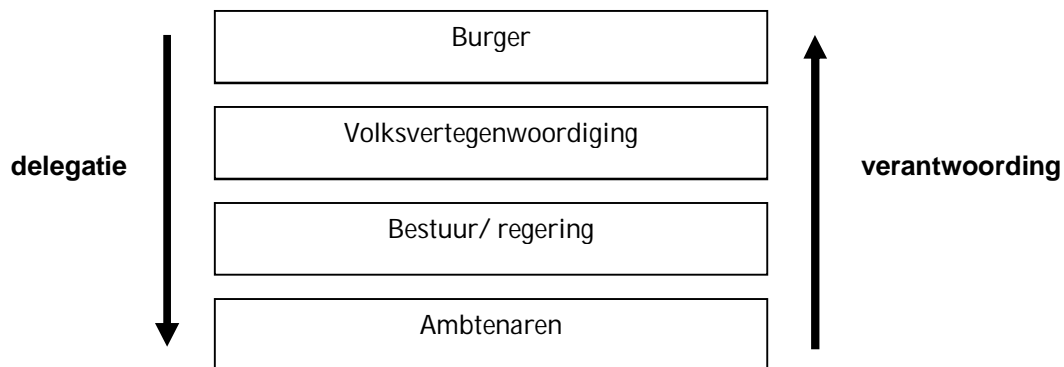
2.2.1. TWEE METHODEN, VIER PERSPECTIEVEN

Er zijn twee manieren om verantwoording te evalueren (Bovens, 2006: 23-27). In de eerste plaats kan men een interne, procedurele evaluatie doen naar de gepastheid van een bepaald verantwoordingssysteem of een specifiek verantwoordingsproces. Een dergelijke evaluatie onderzoekt of de verantwoordingsprocedure voldoet aan de minimumvereisten die men er aan kan stellen. Het gaat dan om vragen als: Is het forum onafhankelijk? Is de informatievoorziening behoorlijk of volgens de regels? Is er voldoende tijd voor beide partijen om een zinvol verantwoordingsproces plaats te laten vinden?

Een tweede manier van evalueren, die in dit onderzoek toegepast wordt, is het op zoek gaan naar de externe effecten van een verantwoordingsarrangement of –proces. Waar draagt het aan bij? Welk doel dient het? Bovens (2006) onderscheidt drie perspectieven op verantwoording: het democratische perspectief, het constitutionele perspectief en het cybernetische perspectief. Later zijn deze perspectieven uitgewerkt in onder andere Schillemans (2007), Bovens, Schillemans & 't Hart (2008) en Bovens & Schillemans (2009b). Achter deze drie perspectieven gaat nog een vierde perspectief schuil: het bestuurlijk perspectief. Dit perspectief is de indirect afgeleide van de andere drie perspectieven (Bovens, 2006; Bovens & Schillemans, 2009b; Schillemans, 2007). In onderstaande tekst worden deze vier perspectieven uitgewerkt.

Democratisch perspectief

Vanuit een democratisch perspectief is verantwoording vooral van belang omdat het mogelijk maakt dat machtsuitoefening democratisch wordt gecontroleerd. Dit perspectief is theoretisch uitgewerkt in de principaal-agentbenadering. Volgens deze benadering kan het openbaar bestuur in de moderne democratische samenleving worden beschouwd als een serie van principaal-agentrelaties. Elke principaal wil het optreden van de agent kunnen controleren, en vraagt dan ook verantwoording van de agent. Burgers hebben in een democratie hun soevereiniteit overgedragen aan de volksvertegenwoordiging, die op hun beurt het maken van wetten en van beleid uitbesteedt aan het bestuur of de regering. De bewindslieden van de regering dragen de uitvoering van hun taken op aan ambtenaren in dienst van de overheid. Dit kunnen ook zelfstandige organen, instellingen of uitvoeringsorganisaties zijn (Bovens, 2006: 25; Bovens, Schillemans & 't Hart, 2008: 230-231; Bovens & Schillemans, 2009b: 29-30; Schillemans, 2007: 83-84). Bakker & Yesilkagit (2005: 16-17) noemen bovenstaande relatie tussen burgers, volksvertegenwoordiging, regering en ambtenaren 'de keten van delegatie en verantwoording'.



De keten van delegatie en verantwoording. Gebaseerd op: Bakker & Yesilkagit (2005: 16).

Rechtstatelijk perspectief

Vanuit een rechtstatelijk perspectief is verantwoording van belang om corruptie, machtsconcentratie en machtsmisbruik te voorkomen. De gedachte bij dit perspectief is dat macht corrumpeert. Dit geldt ook voor democratisch gelegitimeerde macht. De remedie tegen een allesoverheersende, onbehoorlijke of corrupte overheid is de organisatie van institutionele 'checks and balances'. Er moet een balans zijn tussen verschillende krachten in een staat, en hiervoor moet verantwoording en controle worden georganiseerd. Deze verantwoording en controle kan ook gebeuren door onafhankelijke instituties als een rechter, een constitutioneel hof of een rekenkamer (Bovens, 2006: 25-26; Bovens, Schillemans & 't Hart, 2008: 231-232; Bovens & Schillemans, 2009b: 30-31).

Cybernetisch perspectief

Vanuit een cybernetisch perspectief ligt het doel van verantwoording in het behouden en/of vergroten van het leervermogen van de overheid, en daarmee van de effectiviteit van het overheidsbeleid. Verantwoording is niet alleen nuttig als controlemiddel, zoals in de twee bovenstaande perspectieven, maar biedt ook een prikkel om te reflecteren, te leren en te verbeteren. Deze prikkel voorkomt ingesloten routines, of breekt deze anders open. Verantwoording functioneert daarbij als mechanisme om actoren te confronteren met informatie over hun eigen functioneren en prestaties. De vormgeving van een verantwoordingsarrangement moet eraan bijdragen dat er een kritisch, maar reflectief getoonzet gesprek plaatsvindt tussen de actor en het forum. Het forum verschaft hierbij feedback en kan sancties geven op het moment dat de actor niet goed functioneert of presteert, zodat de actor hierop kan gedrag kan aanpassen. Het stimuleert de actor om zijn eigen zaken op een nog intelligentere manier te organiseren, en daarmee kwaliteitsverbetering te bewerkstelligen (Bovens, 2006: 26-27; Bovens, Schillemans & 't Hart, 2008: 232-233; Bovens & Schillemans, 2009b: 31-32).

Bestuurlijk perspectief

Vanuit een bestuurlijk perspectief is verantwoording van belang omdat het uiteindelijk en indirect bijdraagt aan de legitimiteit van het openbaar bestuur. Verantwoording vergroot het vertrouwen van burgers in publieke organisaties. Dit is deels een zelfstandig effect en deels een bijeffect van de andere perspectieven: het vertrouwen in het bestuur wordt vergroot als er democratische controle plaatsvindt, als er een machts-evenwicht ontstaat en als er geleerd en verbeterd wordt (Bovens, 2006: 26-27; Bovens & Schillemans, 2008b: 32; Schillemans, 2007: 86-87).

Keuze voor perspectief

In dit onderzoek wordt gekozen voor het democratische en het cybernetische perspectief als beoordelingscriterium voor de verantwoording. Deze keuze is ingegeven door een aantal redenen. De

keuze voor een rechtstatelijk perspectief zou logisch zijn in een staatsrechtelijk onderzoek en minder in een bestuurskundig onderzoek. De keuze voor het bestuurlijk perspectief zou wel passen in een bestuurskundig onderzoek. Het is een interessante vraag of de Rotterdamse collegedoelstellingen bijdragen aan het vertrouwen van de burger in de overheid. Aangezien echter de legitimiteit van het openbaar bestuur afhankelijk is van erg veel factoren, is het heel moeilijk om de invloed van een factor hierop te onderzoeken.

Behalve deze pragmatische overwegingen, zijn er ook inhoudelijke overwegingen. Het democratische en het cybernetische perspectief staan voor twee verschillende uitgangspunten. Het democratische perspectief beschouwt verantwoording als een middel van controle, toezicht en discipline, terwijl het cybernetische perspectief het beschouwt als een middel om op basis van informatie te reflecteren, te leren en te verbeteren. Beiden staan voor bepaalde normatieve waarden: niemand zal ontkennen dat mechanismen van toezicht, controle en discipline, alsook reflectie, leergedrag en verbeteringen nodig zijn in een organisatie (Schillemans, Van Twist & Vanhomerig, 2013: 409-410).

Een interessante vraag is hoe beide perspectieven zich tot elkaar verhouden. Vanuit de literatuur is bekend dat verantwoording bij kan dragen aan reflecteren, leren en verbeteren, omdat de informatie die vrijkomt in het verantwoordingsproces inzicht geeft in de prestaties van een organisatie. Echter, er is ook empirische literatuur die stelt dat een sterke focus op verantwoording negatieve effecten met zich mee kan brengen, zoals risicomijdend gedrag, goal displacement en uiteindelijk slechtere prestaties (zie ook Lerner & Tetlock, 1999; Schillemans, Van Twist & Van Hommerig; 2013; Van Thiel & Leeuw, 2002).

Een meervoudige benadering, vanuit deze twee perspectieven, heeft als voordeel dat er inzicht gegeven kan worden in mogelijke spanningen. Bovendien biedt een meervoudige benadering een evenwichtigere manier van kijken naar de complexe werkelijkheid dan een enkelvoudige benadering op basis van één perspectief.

2.2.2. EEN EVALUATIEF NORMENKADER

Bovens biedt in zijn studie *Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework* (2006) een beoordelingskader aan voor de verschillende perspectieven die hierboven zijn uitgewerkt. Later is dit kader bewerkt door Bovens, Schillemans & 't Hart (2008) en Bovens & Schillemans (2009b), maar in de kern onveranderd gebleven.

Het centrale idee van het **democratische perspectief** is dat verantwoording bijdraagt aan controle door democratisch gelegitimeerde verantwoordingsfora. Het centrale beoordelingscriterium voor de evaluatie is de mate waarin het verantwoordingsarrangement bijdraagt aan de mogelijkheid om het overheidsoptreden te monitoren, te beoordelen en (bij) te sturen.

Hierbij behoren de volgende evaluatiecriteria:

- *Informeren*: het forum beschikt over een adequate informatiepositie
- *Interacteren*: de beoordelingscriteria zijn bij de actor bekend
- *Reageren*: het arrangement biedt voldoende prikkels aan de actor om zich aan de agenda van het forum te committeren

Het centrale idee van het **cybernetische perspectief** is dat de verantwoording het leervermogen van actoren vergroot, en daarmee de effectiviteit van het optreden. Het centrale beoordelingscriterium voor de evaluatie is de mate waarin het arrangement bijdraagt aan omgevingsbewustzijn, zelfreflectie en verandervermogen.

Hierbij behoren de volgende evaluatiecriteria:

- *Informeren*: het arrangement levert zinvolle informatie op
- *Interacteren*: het arrangement verschaft routines voor een doorgaande, op reflectie en leergedrag gerichte dialoog tussen de actor en het forum
- *Reageren*: het arrangement draagt eraan bij dat de geleerde lessen geïstitutionaliseerd en verspreid raken

2.3. NEVENEFFECTEN VAN VERANTWOORDING

Deze paragraaf geeft in de eerste plaats een overzicht van de wetenschappelijke literatuur over neveneffecten van verantwoording. Vervolgens wordt beargumenteerd voor een overzichtsmodel gekozen. De neveneffecten in dit model worden vervolgens uitgewerkt en aangevuld met andere literatuur.

2.3.1. EEN OVERZICHT

Zoals in de eerste paragraaf duidelijk is geworden, is verantwoording voor velen een begrip dat positieve associaties oproept. Vanuit verschillende perspectieven kan verantwoording gewaardeerd worden. In de praktijk is echter niet iedereen enthousiast. Verantwoording leidt ook tot ongewenste neveneffecten. Deze geluiden zijn ook in academische hoek te horen.

Er is veel wetenschappelijke literatuur over neveneffecten van verantwoording: excessen, perverse effecten, onbedoelde effecten, problemen of paradoxen genoemd (Bovens, 2005b, 2006; Bovens & 't Hart, 2005; Bovens, Schillemans & 't Hart 2008; Lerner & Tetlock, 1999; Noordergraaf & Sterrenburg, 2009; Schillemans, 2007; Schillemans & Bovens, 2009; Schillemans & Bovens, 2011; Steyaert & Van Biggelaar, 2008; Van Rijn & Van Twist, 2009; Van Twist, 2000). Ook is er wetenschappelijke literatuur over neveneffecten van prestatiemeting (Bordewijk & Klaassen, 2000; Bordewijk & Klaassen, 2011; De Bruijn, 2001; Leeuw, 2001; Pollitt, 2003; Smith, 1995; Van Thiel & Leeuw, 2002; Van Thiel, 2009), en over neveneffecten van bedrijfsmatig werken (Aardema, 2002; Hughes, 2003). Problemen ten aanzien van verantwoording zijn ook in deze literatuur terug te vinden.

Deze wetenschappelijke literatuur beschrijft mogelijke neveneffecten waar verantwoordingsarrangementen mee te maken kunnen krijgen, maar komt meestal niet tot een overzichtelijk geheel. Een prettige uitzondering hierop wordt gegeven door Bovens & 't Hart (2005). Deze auteurs onderscheiden twee hoofdproblemen die zich voor kunnen doen bij verantwoording: te weinig aan verantwoording (verantwoordingstekort) en te veel aan verantwoording (verantwoordingsoverlast). Het probleem van verantwoordingstekort is eeuwenoud, terwijl het probleem van verantwoordingsoverlast een ongewenst bijproduct is van de recente uitbouw, differentiatie en versterking van verantwoordingsarrangementen.

Bovens & 't Hart (2005) koppelen neveneffecten van verantwoordingstekort en verantwoordingsoverlast aan de verschillende perspectieven op verantwoording, en aan de verschillende onderdelen van verantwoording, zoals uitgewerkt door o.a. Bovens (2006), Schillemans (2007), Bovens, Schillemans & 't Hart (2008) en Bovens & Schillemans (2009b). Deze perspectieven en onderdelen zijn eerder in dit theoretisch kader uitgewerkt. Onderstaande tabel geeft een overzicht van de neveneffecten die Bovens & 't Hart onderscheiden. In de tekst daaronder worden deze neveneffecten besproken en aangevuld vanuit andere wetenschappelijke literatuur.

	Verantwoordingstekort		Verantwoordingsoverlast	
	Democratisch perspectief	Cybernetisch perspectief	Democratisch perspectief	Cybernetisch perspectief
Informereren	1. Ontstaan verantwoordingsgaten	4. Smalle informatieverstrekking	7. Kakofonie van verantwoording	10. Verantwoordingsdruk
Interacteren	2. Ontwijking	5. Geen prikkels voor een reflectief gesprek	8. Wederzijdse vechthouding	11. Doelverschuiving
Reageren	3. Onvoldoende 'tanden'	6. Lessen worden niet omgezet in structurele verbeteringen	9. Afrekencultuur	12. Structurele onveiligheid

2.3.2. VERANTWOORDINGSTEKORT

Verantwoordingstekort is vooral een probleem in de ogen van voorstanders van verantwoording. Het is een situatie waarin de publieke sector met te weinig, te beperkte of te krachteloze verantwoordingsfora te maken hebben.

Democratisch perspectief

1. Ontstaan verantwoordingsgaten. Vanuit democratisch perspectief is de zorg dat er 'verantwoordingsgaten' vallen in het weefsel van het openbaar bestuur: een deel van het takenpakket van de overheid is niet of onvoldoende 'afgedekt'. Er ontbreken rapportageverplichtingen, waardoor een gebrek aan transparantie ontstaat. Het gevolg is dat er geen democratische sturing en controle kan plaatsvinden. De agenten, die zich bezig houden met publieke middelen, zijn losgeweekt van hun principalen (Bovens & 't Hart, 2005: 250-251, 254). Het probleem van verantwoordingsgaten wordt vaak in verband gebracht met de verplaatsing van de politiek. Het centrum van de macht verschuift zich steeds meer van 'Den Haag' naar onder andere uitvoeringsorganisaties, 'Brussel' en private organisaties (Bovens, 2005a; ROB, 2010; WRR, 2004; WRR, 2012).

2. Ontwijking. Wanneer agenten de wensen van hun principalen naast zich neer kunnen leggen, kan dit leiden tot wat Bovens & 't Hart (2005: 254) 'monistische arrogantie' noemen. Er vindt geen goed gesprek plaats tussen de principaal en de agent. Dit wordt ook wel ontwijking genoemd. De agent kan zich vrij gemakkelijk permitteren de wensen van de principaal te negeren of te bagatelliseren. Hierdoor wordt de democratische controle en sturing belemmerd.

3. Onvoldoende 'tanden'. Ook is het mogelijk dat het forum te weinig 'tanden' heeft om effectief te controleren. Mogelijk heeft het forum te weinig juridische mogelijkheden om in te grijpen en bij te sturen. Het kan echter ook zijn dat de macht van het forum om andere redenen is ingeperkt. Een voorbeeld is een Tweede Kamer of gemeenteraad die onvoldoende als controlerend orgaan optreedt omdat er een hechte coalitie is die het kabinet steunt. Hiermee is de sanctiedreiging van de Kamer geneutraliseerd. Dit leidt tot wat de auteurs noemen een 'sorry-democratie' (Bovens & 't Hart, 2005: 252, 254).

Cybernetisch perspectief

Vanuit cybernetisch perspectief is de zorg dat er niet geleerd wordt in overheidsorganisaties, maar dat bestuurders doof, blind en dom worden. Er zijn geen prikkels om feedback te geven en te reflecteren.

4. Smalle informatieverstrekking. De informatieverstrekking vanuit de actor naar het forum kan gebrekkig georganiseerd zijn. De informatieverstrekking is dan te smal en te simpel, bijvoorbeeld omdat de nadruk eenzijdig ligt bij (kwantitatieve) prestatie-indicatoren. Hierdoor is er geen ruimte om de invloed van contextfactoren toe te lichten, terwijl die contextinformatie wel relevant is om een goede afweging te kunnen maken (Bordewijk & Klaassen, 2011: 121-123; Bovens & 't Hart, 2005: 254-255).

Een belangrijke oorzaak voor deze simplificatie is dat de hoeveelheid informatie steeds beknopter wordt naarmate de verantwoording de ambtelijke of politieke hiërarchie doorloopt (Schillemans & Bovens, 2009: 280-284). Naarmate het aggregatieniveau hoger wordt, komt de verantwoordingsinformatie steeds verder van het primaire proces te staan. Deze (politieke) principaal ontvangt zogezegd een samenvatting van een samenvatting van een samenvatting, al dan niet uitgedrukt in cijfers. Hierdoor is het moeilijk te achterhalen wat zich in de werkelijkheid achter deze verantwoordingsinformatie afspeelt, zoals de causale relaties in het primaire proces. De Bruijn (2001: 34-36) noemt dit ook wel de verhullende werking van verantwoording.

5. Geen prikkels voor een reflectief gesprek. Ook de interactie tussen de actor en het forum kan een belemmering vormen voor lerend gedrag en verbeteringen. Het is mogelijk dat het forum onvoldoende capaciteiten heeft om verantwoordingsinformatie van de actor goed te kunnen duiden en beoordelen, of om de juiste vragen te stellen. Hierdoor is het mogelijk dat de actor geen prikkels krijgt om tot een reflectief gesprek te komen. Dit kan uiteindelijk leiden tot bestuurlijk autisme: actoren die denken te weten hoe de wereld in elkaar steekt, maar die niet openstaan voor invloeden vanuit de omgeving (Bovens & 't Hart, 2005: 254-255).

6. Onvoldoende mogelijkheden om lessen om te zetten in beleid. Om te kunnen leren en verbeteren is het belangrijk dat er een feedbackstroom is in de verantwoording. Dit betekent dat er geleerd wordt en dat de lessen omgezet worden in structurele verbeteringen. Wanneer er sprake is van verantwoordingstekort, is het forum niet in staat om zijn oordelen om te zetten in krachtige lessen (Bovens & 't Hart, 2005: 254-255).

2.3.3. VERANTWOORDINGSOVERLAST

Verantwoordingsoverlast is een klacht die te horen is bij sceptici. De klacht komt van mensen die zuchten onder de last van rapportageverplichtingen of die zich ergeren aan de ineffectiviteit ervan, maar is ook te horen in bestuurskundige literatuur.

Democratisch perspectief

Als er sprake is van verantwoordingsoverlast, is er geen positief verband is tussen publieke verantwoording en democratische legitimiteit. Elk geconstateerde tekort in de verantwoording wordt uitvergroot en gebruikt in de drama- en inquisitiedemocratie.

7. Kakofonie van verantwoording. Een verantwoordingsoverlast kenmerkt zich door een grote hoeveelheid verantwoordingsinstrumenten. Een actor in het openbaar bestuur moet aan veel verschillende fora verantwoording afleggen. Hierdoor ontstaat een kakofonie aan verantwoording (Bovens & 't Hart, 2005: 256-257, 260).

Elk verantwoordingsinstrument gaat gepaard met bepaalde verwachtingen, zoals over de inhoud van de verantwoording, de frequentie, de mate van detaillering en de intensiteit. Deze verwachtingen zijn divers en veranderlijk (Van Twist, 2000: 220; Schillemans, 2007: 65). Soms zijn verwachtingen conflicterend met elkaar. In dat geval kan *Multiple Accountabilities Disorder* ontstaan. Actoren weten niet goed wat ze met de conflicterende verwachtingen aanmoeten en durven geen grote beslissingen meer te nemen (Schillemans & Bovens, 2011: 11-13; Pollitt, 2003: 94-95). Dit kan uiteindelijk leiden tot ossificatie, oftewel organisatorische verlamming (Aardema, 2002: 18; Smith, 1995: 299-301; Van Thiel & Leeuw, 2002: 269). In dat geval is de actor niet in staat om adaptief te reageren op nieuwe omstandigheden of niet om staat om noodzakelijke veranderingen door te voeren

8. Wederzijdse vechthouding. In plaats van zinvolle interactie tussen de actor en het forum, kan een verantwoordingsoverlast leiden tot een wederzijdse vechthouding. De actor doet dan zijn best zich zo goed mogelijk te presenteren aan het forum. Het forum is ook overtuigd van zijn gelijk en wil dat opleggen aan de actor. Hierbij staat niet meer de inhoud van de verantwoording centraal, maar de

vraag wie van de partijen wint. Het leidt tot een cultuur van wantrouwen (Bovens & 't Hart, 2005: 260; Schillemans, Van Twist & Vanhommerig, 2013: 410).

9. Afrekencultuur. Een derde negatieve consequentie, is wat in de literatuur de 'inquisitiedemocratie' of 'afrekencultuur' wordt genoemd. In een afrekencultuur worden mensen die slecht hebben gepresteerd, hard of zelfs genadeloos afgestraft. Ze worden aan de schandpaal genageld of functioneren als zondebok. Wethouders kunnen worden weggestuurd en ambtenaren kunnen worden ontslagen. Hoe groter de verantwoordingslast, hoe groter de kans dat er een inquisitiedemocratie ontstaat. Immers, er is altijd wel een onvolkomenheid of onzorgvuldigheid te vinden. Wie een hond wil slaan, vindt altijd wel een stok. Een afrekencultuur kan politiek gemotiveerd zijn, maar dat hoeft niet. In dat geval staat niet de inhoud maar het politieke belang voorop (Bovens & 't Hart, 2005: 256-257). Een sterke focus op prestatiemeting kan bijdragen aan een afrekencultuur (Bordewijk & Klaassen, 2011: 117-118).

Cybernetisch perspectief

Een te rigoureuus verantwoordingsregime leidt tot risicomijding en ontmoedigt innovatievermogen.

10. Verantwoordingsdruk. Verantwoordingsoverlast kan uiting krijgen in verantwoordingsdruk, wat een reeel probleem is voor veel organisaties. Een belangrijk kenmerk hiervan is de overproductie van informatie: veel mensen zijn veel tijd en energie kwijt zijn aan verantwoording (Bovens & 't Hart, 2005: 258-259). Veel verschillende fora vragen verantwoordingsinformatie, zodat ze een groot gedeelte van hun tijd kwijt zijn aan rapporteren, monitoren en het behelpen van allerlei controleurs (Noordergraaf & Sterrenburg, 2009). Van Wageningen (2006: 42) duidt dit fenomeen ook wel aan als "controledruk, controletoren, controlitis of zelfs controleterreur". Het probleem zit volgens hem niet alleen de stapeling van verantwoording, maar ook in de gevraagde details, de frequentie en de diversiteit.

Een ander kenmerk van verantwoordingsdruk is dat veel mensen zich bezig houden met de verantwoording. Hierdoor ontstaat een omvangrijke verantwoordingsbureaucratie (Bovens & 't Hart, 2005:258-259). Er vind een toename plaats van controleurs, auditoren en andere onderzoekers (Power, 1994). Hierdoor nemen de monitoringskosten van de organisatie toe (Van Thiel & Leeuw, 2002: 270; Schillemans & Bovens, 2009: 281-282).

Als gevolg van de overproductie van informatie en het ontstaan van een omvangrijke verantwoordingsbureaucratie, komen de actor en het forum niet meer toe aan leren (Bovens & 't Hart, 2005: 258-259; De Bruijn, 2001: 33-34). Lerner & Tetlock (1999: 262-363) concluderen op basis van uitgebreid literatuuronderzoek dat een sterk verantwoordingsregime vrijwel nooit bijdraagt aan 'critical open-minded thinking'.

11. Doelverschuiving. Een ander probleem dat gepaard gaat met overproductie van informatie, is een overdreven aandacht voor cijfers en procedures, ook wel cijfer- of procedurefetisjisme genoemd. Er wordt verantwoord, gedebatteerd en geoordeeld over de cijfers of over de procedures, maar de werkelijke inhoud raakt buiten beeld (Bovens & 't Hart, 2005: 258-259). De verantwoording gaat niet (meer) over de feitelijke praktijken, maar over formele systemen. Alleen de papieren werkelijkheid telt dan nog, terwijl daarachter een hele werkelijkheid schuilgaat (Schillemans & Bovens, 2009: 280-284; Van Thiel, 2009: 21).

Cijfer- of procedurefetisjisme leidt tot doelverschuiving (*goal displacement*) van de verantwoording: niet meer het oorspronkelijke doel maar de indicatoren die bedoeld zijn om deze doelen te meten, worden het doel. Hiermee veronachtzamen de actoren het maatschappelijk effect van hun werkzaamheden (De Bruijn, 2001: 31-32; Schillemans & Bovens, 2009: 282; Tonkens, 2003, geciteerd in Steyaert & Van Biggelaar, 2008: 21-22).

Er wordt hier ook wel gesproken van tunnelvisie. Er zijn in de literatuur veel voorbeelden bekend van doelverschuiving of tunnelvisie. Een voorbeeld is een politieagent die zich tot doel stelt een bepaald

aantal processen-verbaal uit te schrijven – in plaats van de veiligheid te vergroten – of een wetenschapper die alleen bezig is met het schrijven van zoveel mogelijk publicaties – in plaats van kenniswinst te realiseren door onderzoek (Aardema, 2002: 18; Bordewijk & Klaassen, 2011: 113-117; Leeuw, 2001: 77; Smith, 1995: 283-286; Van Thiel & Leeuw, 2002: 269; Van Twist, 2000: 221).

Een risico van doelverschuiving is dat de actor zich vooral zal inzetten op die terreinen waar het makkelijkste te scoren valt: het zogenaamde 'laaghangend fruit'. De focus ligt op de gemakkelijk en in korte termijn te realiseren resultaten, niet op de moeilijke resultaten die op de lange termijn misschien wel meer effect hebben. Een ander risico is 'window dressing': het al dan niet op een manipulatieve manier creëren van een schijnwerkelijkheid. De verandering is een papieren, niet een feitelijke werkelijkheid (Aardema, 2002: 18; Van Twist, 2000: 221).

12. Structurele onveiligheid. In de derde plaats kan er structurele onveiligheid ontstaan in een verantwoordingsregime. De actor wordt geprikkeld om zich te verdedigen en om risico's te mijden, niet om te leren. Dit betekent dat de actor op zoek gaat naar gemakkelijke of veilige keuzes; vaak is dat datgene wat altijd al gedaan is of wat anderen doen. Lastige vraagstukken kunnen hierdoor op de lange baan geschoven worden en onopgelost blijven; dit wordt ook wel inertie genoemd. Bovendien kan de persoon of organisatie blokkades opwerpen tegen (noodzakelijke) veranderingen. Het proces van vermijden, uitstellen en blokkeren wordt ook wel risicomijdend gedrag genoemd. Een belangrijke oorzaak van risicomijdend gedrag is de angst van de actor voor sancties van het forum. In zijn algemeenheid geldt dat hoe intensiever het verantwoordingsregime is, hoe groter de kans op risicomijdend gedrag. (Bovens, 2005b: 194-195; Bovens & 't Hart, 2005: 252-253; Lerner & Tetlock, 1999: 258, 262-363; Schillemans, 2007: 65; Smith, 1995; Van Thiel & Leeuw, 2002: 269).

Risicomijdend gedrag heeft overigens niet alleen maar negatieve kanten. Een positieve kant eraan is dat het behoedt voor onzorgvuldige en onverstandige keuzes. In dat opzicht heeft het een preventieve werking (Schillemans & Bovens, 2009: 283).

Risicomijdend, defensief gedrag kan uiteindelijk leiden tot ossificatie, oftewel organisatorische verlamming. In dat geval is de actor niet in staat om adaptief te reageren op nieuwe omstandigheden of niet om staat om noodzakelijke veranderingen door te voeren (Aardema, 2002: 18; Smith, 1995: 299-301; Van Thiel & Leeuw, 2002: 269).

HOOFDSTUK 3. ONDERZOEKSVERANTWOORDING

“We hebben een taal nodig die kan vertellen dat verantwoord en herordenen van het verleden is om verantwoordelijkheid voor de toekomst te scheppen.”

- H. van Gunsteren (2006: 180).

In het vorige hoofdstuk zijn de onderzoeksconcepten van dit onderzoek beschreven. Dit heeft inzichten opgeleverd waarmee het empirische gedeelte van dit onderzoek kan beginnen. In dit hoofdstuk wordt uiteengezet hoe het onderzoek opgezet en uitgevoerd zal worden. In de eerste plaats zullen de onderzoeksstrategie en de onderzoeksmethoden en –technieken uiteen worden gezet. In de tweede plaats zal aandacht worden besteed aan de betrouwbaarheid en validiteit van het onderzoek. In de derde plaats zal de operationalisering van de concepten uit het theoretisch kader weergegeven worden.

3.1. ONDERZOEKSSTRATEGIE, -METHODEN EN -TECHNIEKEN

Om het functioneren van ambtelijke verantwoording over de collegedoelstellingen te onderzoeken, is gekozen voor onderzoek door middel van **case studies**. Een case studie is een uitgebreide beschrijving van één of enkele cases. Het voordeel van deze onderzoeksstrategie is dat het veel en gedetailleerde informatie oplevert – ook wel ‘thick description’ genoemd. De evaluatie krijgt daarmee meer diepgang dan wanneer vele collegedoelstellingen oppervlakkiger worden bestudeerd. De case studie stelt in staat om de evaluatie in de context van de collegedoelstelling te plaatsen (Van Thiel, 2007: 97-104; Swanborn, 2008).

De te onderzoeken cases zijn collegedoelstellingen in Rotterdam. Dit onderzoek heeft een historisch karakter: de ontwikkeling van enkele cases door de jaren heen zal in kaart worden gebracht. Voor de **casusselectie** is het daarom van belang dat de collegedoelstellingen al meerdere collegeperiodes meegaan, zij het dat er telkens andere ambitieniveaus worden bepaald. In de Rotterdamse context zijn er twee beleidsterreinen waar vanaf het allereerste begin, sinds de collegeperiode 1998-2002, collegedoelstellingen zijn geformuleerd: de collegedoelstellingen over wijkveiligheid en de collegedoelstelling over voortijdig schoolverlaten. Dit is met andere woorden een casusselectie op pragmatische gronden (Swanborn, 2008: 59-60).

De onderzoeksmethoden die behoren bij de case studies, zijn **interviews** en **documentenanalyse**.

1. Interviews.

In de Rotterdamse context zal gezocht worden naar ambtenaren, bestuurders en anderen die betrokken zijn geweest op het beleidsterrein van de collegedoelstelling. Van deze respondenten zal gevraagd worden inzicht te geven in de ontwikkelingen op het beleidsterrein, en hoe zij de ambtelijke verantwoording evalueren.

De te interviewen personen zullen zo veel mogelijk met behulp van de ‘snowball sample’ worden getraceerd: aan respondenten zal gevraagd worden of zij namen hebben van andere respondenten (Swanborn, 2008: 79). Het aantal te interviewen mensen staat niet vooraf vast. Het streven is om op de betreffende beleidsterreinen in ieder geval die mensen te interviewen die door anderen ‘sleutelfiguren’ genoemd worden (Ibid.: 78-79). Als er geen nieuwe informatie meer gehoord wordt, is dat een reden om te stoppen met het plannen van nieuwe interviews.

Om cases zo veel mogelijk met elkaar te kunnen vergelijken, zullen zoveel dezelfde vragen gesteld worden. Hiervoor zal een interviewvragenlijst worden samengesteld (zie de bijlage). Bij onderzoek naar neveneffecten is het belangrijk om als interviewer niet te veel te sturen, om niet onbewust de

resultaten te beïnvloeden. Om die reden zullen op dit onderdeel alleen open vragen worden gesteld, zoals 'bent u tevreden over...' of 'kunt u aangeven wat de voordelen en nadelen zijn van...'. Het interview zal deels het karakter van een semi-structureerd interview – aan de hand van de operationalisatie –, en deels het karakter van een open interview – wat betreft de neveneffecten (Van Thiel, 2007: 106-107).

2. Documentenanalyse.

Om inzicht te krijgen in het beleidsterrein waarop de collegedoelstelling is geformuleerd, zullen documenten worden bestudeerd, zoals beleidsdocumenten, onderzoeken van de rekenkamer of van ASR, interne notities en bestuurlijke documenten. Een deel van de documenten zal te vinden zijn via het gemeentelijke intranet, het raadsinformatiesysteem (RIS) en het digitale archief van Rotterdam (DocLoads). Verder zal aan enkele respondenten gevraagd worden of zij documenten ter beschikking willen stellen.

De interviews en de documentenanalyse zullen aanvullend op elkaar zijn. Het uitgangspunt voor de beoordeling en de analyse is dat er altijd meerdere bronnen moeten zijn die elkaar bevestigen.

3.2. BETROUWBAARHEID, VALIDITEIT EN GENERALISEERBAARHEID

In het onderstaande gedeelte wordt aangegeven welke maatregelen er zijn genomen ten behoeve van de betrouwbaarheid en de validiteit van dit onderzoek. Ook zal stil worden gestaan bij de generaliseerbaarheid van dit onderzoek naar vergelijkbare situaties.

3.2.1. *BETROUWBAARHEID*

Een case study kenmerkt zich door het gebruiken van meerdere onderzoeksmethoden. Dit wordt ook wel triangulatie genoemd. In dit onderzoek betreft dit de onderzoeksmethoden documentenanalyse en interviews. Door veel informatie te verzamelen en met elkaar te vergelijken, kan een indruk verkregen worden over de betrouwbaarheid van de informatie. Hierbij geldt: hoe nauwkeuriger de informatie, hoe groter de betrouwbaarheid (Van Thiel, 2007: 55).

Een risico voor dit onderzoek hangt samen met het historische karakter ervan: zowel bij de contextbeschrijving als bij de case studies zal onderzoek terug in de tijd worden verricht. Het kan zijn dat bepaalde sleutelfiguren uit eerdere periodes niet meer te traceren zijn, bijvoorbeeld omdat ze inmiddels ergens anders werken of gepensioneerd zijn. Ook kan het zijn dat de herinneringen van deze personen niet heel scherp meer zijn. In de derde plaats kan het zijn dat documenten uit het verleden niet meer zijn te traceren. Om toch op een goede manier met de informatie om te gaan, stelt dit onderzoek als uitgangspunt dat het de voorkeur heeft geen constatering te doen op basis van één bron. Als een persoon iets stelt wat niet door een andere bron bevestigd kan worden, zal gevraagd worden of deze persoon dit zelf kan laten bevestigen.

3.2.2. *VALIDITEIT*

Kwalitatief onderzoek door middel van interviews en documentenanalyse brengt verschillende risico's met zich mee voor de interne validiteit. Om de interne validiteit te vergroten, worden de volgende maatregelen genomen.

In de eerste plaats zal een zo nauwkeurig mogelijke operationalisatie worden opgesteld van de verschillende concepten. Hiermee wordt zo veel mogelijk voorkomen dat de onderzoeker zijn mogelijke 'bias' projecteert op het te bestudeerde materiaal. Een risico van deze bias is dat er geen recht wordt gedaan aan de oorspronkelijke bedoeling van het geschrevene of het gesprokene. Door een nauwkeurige operationalisatie kunnen de concepten intern en extern vergeleken worden. De concepten mogen zo min mogelijk voor meerdere interpretaties vatbaar zijn (Van Thiel, 2007: 50-54; 59).

Op basis van de operationalisatie zal een interviewvragenlijst worden opgesteld. Zo veel mogelijk zullen tijdens interviews dezelfde vragen gesteld worden (Van Thiel, 2007: 113). De operationalisering

vormt tevens de basis voor de codering van het verzamelde materiaal (Ibid.: 161-165; 't Hart, Boeije & Hox, 2005: 276).

Dit onderzoek heeft een evaluatief karakter. Een onderdeel daarvan is het in kaart brengen van neveneffecten. Dit brengt twee risico's met zich mee. In de eerste plaats kan het voorkomen dat respondenten zich niet veilig voelen en daardoor sociaal wenselijk gedrag aan vertonen (Van Thiel, 2007: 59). Om respondenten een veilige omgeving te bieden waarin ze vrijuit kunnen praten, zal anonimiteit worden toegezegd. Wanneer in de tekst verwezen wordt naar een respondent, zal dit met een code gebeuren, bijvoorbeeld (#C116) of (#V304). Alleen de scriptiebegeleiders krijgen in te zien naar welke respondent wordt verwezen.

Een tweede risico van het evaluatieve karakter van dit onderzoek, is dat respondenten van mening verschillen over de neveneffecten. Neveneffecten zijn afhankelijk van de percepties en mogelijk zelfs de belangen van verschillende personen. Wat door de een als neveneffect wordt ervaren – bijvoorbeeld: verantwoordingsdruk, risicomijding – wordt door de ander mogelijk niet zo ervaren. Ook het taalgebruik van respondenten zal verschillen. Wat de een omschrijft als 'een drama', zal de ander omschrijven als 'vervelend'. Om op een integere manier om te gaan met neveneffecten, heeft dit onderzoek twee uitgangspunten: a) een neveneffect wordt pas genoteerd op het moment dat meerdere respondenten erover vertellen; b) waar mogelijk worden verschillen van inzicht opgeschreven.

Case studies zijn gebaseerd op een grote hoeveelheid informatie, wat ook te maken heeft met het historische karakter ervan. Dit brengt het risico met zich mee dat er feitelijke of redeneerfouten worden gemaakt. Om deze fouten zo veel mogelijk te voorkomen, zal de analyse en de evaluatie voor wederhoor voorgelegd worden aan een aantal sleutelfiguren in de casussen. Ook de contextbeschrijving van dit onderzoek zal aan een aantal personen voorgelegd worden. Hiermee wordt de interne validiteit vergroot (Swanborn, 2008: 108; Van Thiel, 2007: 105).

3.2.3. GENERALISEERBAARHEID

De kwestie van generaliseerbaarheid gaat over de vraag of de onderzochte cases – wijkveiligheid en voortijdig schoolverlaten – ook van toepassing zijn op een groter geheel: alle collegedoelestellingen in Rotterdam (Swanborn, 2008: 148-149; Van Thiel, 2007: 104-105). Het antwoord is dat dit slechts beperkt is. In de vier collegeperiodes dat Rotterdam werkt met collegedoelestellingen, zijn er in totaal 206 collegedoelestellingen geformuleerd⁴. Deze collegedoelestellingen hebben betrekking op vrijwel alle beleidsterreinen van de gemeente Rotterdam en vormen dus een divers geheel. De ambtelijke verantwoording over een heel andere collegedoelestelling – of dat nu de bijstand, milieu of verkeer betreft – kan op een heel andere manier vormgegeven zijn dan in de cases naar wijkveiligheid en voortijdig schoolverlaten.

3.3. OPERATIONALISERING VAN BEGRIPPEN

⁴ Collegeperiode 1998-2002: 41; collegeperiode 2002-2006: 88; collegeperiode 2006-2010: 53; collegeperiode 2010>: 23.

Beoordelingskader van ambtelijke verantwoording over de collegedoelstellingen.

DEMOCRATISCH PERSPECTIEF	
1.	Het forum beschikt over een adequate informatiepositie
	<ul style="list-style-type: none"> • Het verantwoordingsarrangement levert kwantitatieve informatie om de voortgang van de realisatie van de collegedoelstelling • Het arrangement levert deze informatie periodiek, d.w.z. meerdere momenten tijdens een collegeperiode (zodat bijsturing mogelijk is) • De informatie is relevant, d.w.z. de indicator is een goede meetlat voor de doelstelling • Het forum kan de informatie gebruiken om gericht te sturen
2.	De beoordelingscriteria zijn bij de actor bekend
	<ul style="list-style-type: none"> • Er is een plaats van overleg tussen de actor en het forum • Het forum maakt haar beoordelingscriteria bekend bij de actor • De beoordelingscriteria zijn eenduidig en niet voor meerdere interpretaties vatbaar
3.	Het arrangement biedt voldoende prikkels aan de actor om zich aan de agenda van het forum te committeren
	<ul style="list-style-type: none"> • Het forum staat in een gezagvolle relatie tot de actor • Het forum beschikt over middelen om consequenties te geven aan de actor, waarbij onder 'consequenties' wordt verstaan <ul style="list-style-type: none"> ○ Remedies: het aanbieden van middelen ter verbetering, het geven van adviezen, verscherpt toezicht, aanvullende regelgeving, onder curatele stelling ○ Negatieve consequenties/sancties: kritiek, afkeuring besluiten, overplaatsen van personen, <i>blaming & shaming</i>, ontslag, liquideren van een organisatie (-onderdeel) ○ Positieve consequenties: complimenten, (openbare) aanprijzing, promotie, bonus • Het forum verschaft prikkels of biedt druk richting de actor om aan de agenda te committeren

CYBERNETISCH PERSPECTIEF	
1.	Het arrangement levert zinvolle informatie op
	<ul style="list-style-type: none"> • De verantwoordingsinformatie is betrouwbaar (juist en deugdelijk) • De rapportage van de actor is consequent door de jaren heen • Er is een relatie tussen de resultaten en de geleverde inspanning • De informatie is begrijpelijk
2.	Het arrangement verschaft routines voor een doorgaande, op reflectie en leergedrag gerichte dialoog tussen de actor en het forum
	<ul style="list-style-type: none"> • Er vindt periodiek en georganiseerd een gesprek plaats tussen de actor en het forum • Dit gesprek laat zich typeren als een dialoog, d.w.z. een open gesprek met als doel reflectie (interne of externe spiegeling op een bepaald beleidsterrein) en leergedrag (het vergroten van praktische en/of theoretische kennis om beleid te verbeteren)
3.	Het arrangement draagt er aan bij dat de geleerde lessen geïnstitutionaliseerd en verspreid raken
	<ul style="list-style-type: none"> • De actor en het forum zetten zich in om de geleerde lessen 'eigen' te maken in de organisatie • De actor en het forum zetten zich in om de geleerde lessen te verspreiden over andere organisatieonderdelen

Neveneffecten van verantwoording, deel 1.

VERANTWOORDINGSTEKORT				
		Neveneffect	Definitie	Indicatoren
Democratisch perspectief	<i>Informereren</i>	1. Ontstaan verantwoordings gaten	Een deel van het takenpakket van de overheid is niet of onvoldoende afgedekt met verantwoordings-arrangementen. Hierdoor wordt democratische sturing en controle belemmerd.	<ul style="list-style-type: none"> - Ontbreken rapportageverplichtingen - Ontbreken verantwoordingsarrangementen - Ontbreken controle
	<i>Interacteren</i>	2. Ontwijking	De actor kan de verantwoording aan het forum ontwijken, d.w.z. uit de weg gaan, negeren of bagatelliseren, terwijl het forum daar wel om verzoekt. Hierdoor wordt democratische sturing en controle belemmerd.	<ul style="list-style-type: none"> - Actor laat na om verantwoording af te leggen, terwijl het forum daar wel om verzoekt
	<i>Reageren</i>	3. Onvoldoende 'tanden'	Het forum beschikt over onvoldoende mogelijkheden om de actor te controleren en waar mogelijk (bij-) te sturen. Het kan zijn dat het forum onvoldoende formele bevoegdheden heeft, maar het kan ook zijn dat het forum wel die bevoegdheden heeft maar niet in staat is om daar van gebruik te maken.	<ul style="list-style-type: none"> - Het ontbreekt het forum aan mogelijkheden of capaciteiten voor controle en toezicht - Het ontbreekt het forum aan mogelijkheden of capaciteiten om gericht (bij-) te sturen
Cybernetisch perspectief	<i>Informereren</i>	4. Smalle informatieverstrekking	De verantwoordingsinformatie is een simplificatie van de werkelijkheid. Er is geen of nauwelijks ruimte om aan te geven in welke context de gepresenteerde informatie zich bevindt. Hierdoor is het voor het forum moeilijk om tot een goed inhoudelijk oordeel te komen.	<ul style="list-style-type: none"> - De verantwoording is kort en beperkt - Er is geen of nauwelijks ruimte om contextinformatie te verschaffen
	<i>Interacteren</i>	5. Geen prikkels voor een reflectief gesprek	De actor en het forum zijn niet in staat om tot een reflectief gesprek (een gesprek gericht op spiegeling of op leergedrag) te komen. Het forum beschikt over onvoldoende capaciteiten om de informatie goed te duiden en te beoordelen, en om goede vragen te stellen.	<ul style="list-style-type: none"> - Er vindt geen reflectief gesprek plaats tussen de actor en het forum. - Het forum is niet in staat om d.m.v. vraagstelling tot een reflectief gesprek te komen
	<i>Reageren</i>	6. Lessen worden niet omgezet in structurele verbeteringen	Het forum beschikt over onvoldoende mogelijkheden of capaciteiten om de geleerde lessen om te zetten in structurele verbeteringen in het eigen beleidsterrein of breder in de organisatie.	<ul style="list-style-type: none"> - Er worden geen structurele verbeteringen doorgevoerd - Het forum is niet in staat om deze gewenste verbeteringen door te voeren

Neveneffecten van verantwoording, deel 2.

VERANTWOORDINGSOVERLAST				
		Neveneffect	Definitie	Indicatoren
Democratisch perspectief	<i>Informereren</i>	7. Kakofonie van verantwoording	Een actor heeft te maken met meerdere verantwoordingslijnen richting verschillende fora. Er zijn verschillende verwachtingen van deze fora. Als deze verwachtingen conflicterend zijn, kan dit verwarrend zijn voor de actor.	<ul style="list-style-type: none"> - De actor moet verantwoording afleggen aan verschillende fora - Deze fora hebben verschillende verwachtingen van de verantwoording - Deze verwachtingen kunnen met elkaar conflicteren
	<i>Interacteren</i>	8. Wederzijdse vechthouding	De verantwoording loopt uit tot een conflict tussen de actor en het forum. Niet meer de inhoud, maar de vraag wie gelijk heeft, staat centraal. Beide partijen zijn overtuigd van het eigen gelijk.	<ul style="list-style-type: none"> - Er is een conflict tussen de actor en het forum - Het conflict bepaalt de interactie tussen de actor en het forum - Beide partijen zijn overtuigd van het eigen gelijk
	<i>Reageren</i>	9. Afrekencultuur	Actoren die slecht hebben gepresteerd, worden op een harde manier afgestraft. In het ergste geval leidt dit tot ontslag. De afrekencultuur kan politiek gemotiveerd zijn. Wordt ook wel inquisitiedemocratie genoemd.	<ul style="list-style-type: none"> - De actor wordt op een harde manier afgestraft door het forum
Cybernetisch perspectief	<i>Informereren</i>	10. Verantwoordingsdruk	Actoren zijn een groot deel van hun tijd bezig met de verantwoording, monitoring en het behelpen van controleurs. Veel mensen houden zich ermee bezig, zodat een verantwoordingsbureaucratie ontstaat. Hier zijn veel kosten mee gemoeid. Vaak draagt verantwoordingsdruk niet bij aan reflectief nadenken.	<ul style="list-style-type: none"> - Actoren zijn een groot deel van hun tijd kwijt met de verantwoording - Er zijn veel kosten verbonden aan de verantwoording, de monitoring en de controle - Veel mensen houden zich bezig met de verantwoording
	<i>Interacteren</i>	11. Doelverschuiving	Niet het oorspronkelijke doel maar de cijfers of de indicators krijgen de aandacht in het gesprek tussen de actor en het forum. Risico's hiervan zijn het scoren met laaghangend fruit (alleen makkelijke taken oppakken), window dressing (geen feitelijke maar een papieren verandering) of een verdringing van het korte termijn doel door het lange termijn doel.	<ul style="list-style-type: none"> - Niet het oorspronkelijke doel maar de indicator of het cijfer wordt het doel - Risico's: oogsten van laaghangend fruit; window dressing; verdringen lange termijn doel
	<i>Reageren</i>	12. Risicomijding	De actor wordt geprikkeld zich te verdedigen en is bang voor sancties van het forum. Hierdoor ontstaat risicomijdend gedrag. Dit belemmert leergedrag en kan zelfs tot ossificatie leiden: organisatorische verlamming.	<ul style="list-style-type: none"> - Risicomijding: op zoek naar veilige keuzes - Inertie: geen bereidheid tot noodzakelijke verandering

HOOFDSTUK 4. CONTEXT VAN COLLEGEDOELSTELLINGEN

“Je moet wel een beetje lef hebben om met collegedoelstellingen te werken. Er zijn namelijk nogal wat mensen in de omgeving die geen belang hebben bij afrekenbaarheid en resultaat. Zij verdienen hun geld met problemen en met het niet bereiken wat ze van te voren beloven. Dat is een beetje cynisch, maar zo zit het wel in elkaar.”

- Een respondent

4.1. INLEIDING

Dit hoofdstuk schetst de context van collegedoelstellingen in Rotterdam. Het gaat in de eerste plaats in op de vraag wat collegedoelstellingen zijn. Vervolgens schetst het de Rotterdamse geschiedenis van collegedoelstellingen. In de derde plaats wordt kort een overzicht gegeven van de verschillende verantwoordingsarrangementen over de collegedoelstellingen. Apart wordt stilgestaan bij de rol van de Rotterdamse rekenkamer en de interne auditdienst. Tot slot wordt aangegeven welke andere instrumenten en ontwikkelingen van resultaatgericht bestuur er door de jaren heen zijn geweest in de gemeente Rotterdam.

4.2. WAT ZIJN COLLEGEDOELSTELLINGEN?

Collegedoelstellingen zijn meetbare doelstellingen, ook wel targets genoemd, die het college van burgemeester en wethouders zichzelf stelt aan het begin van een nieuwe collegeperiode. Ze zijn het resultaat van onderhandelingen met coalitiepartijen, en worden vaak op hoofdlijnen beschreven in het coalitieakkoord en op een later moment concreter uitgewerkt in een collegewerkprogramma.

De formele eigenaar van de collegedoelstellingen is het college, al dan niet met de burgemeester⁵. Dat betekent dat de collegedoelstellingen blijven bestaan, ook als een individuele wethouder of de burgemeester wegvalt. Niettemin zijn de doelstellingen ondergebracht in de verschillende portefeuilles van de collegeleden. Zij worden verantwoordelijk gehouden voor de voortgang van de realisatie van ‘hun’ doelstellingen.

Een collegedoelstelling bestaat uit de volgende zaken: een indicator (meetlat) en een reeks van streefcijfers (mijlpalen) die de voortgang van de doelstelling markeren. Om de stand van zaken aan het begin van een collegeperiode te meten, vindt er een nulmeting plaats. Een collegedoelstelling is altijd kwantitatief geformuleerd. In de meeste gevallen is het mogelijk om jaarlijks de voortgang van de realisatie te meten.

Een collegedoelstelling kan op verschillende niveaus geformuleerd zijn: input (‘we realiseren dit met zoveel middelen’), throughput (‘we doen zoveel activiteiten’), output (‘we leveren deze prestaties’) of outcome (‘we realiseren dit maatschappelijk effect’) (zie ook Rekenkamer Rotterdam, 2010a: 14).

Sommige doelstellingen zijn specifiek gericht op de inspanningen van de gemeente. Een voorbeeld is de doelstelling om de bouwtoezicht meer handhavingzaken te laten doen (doelstelling 39, 2002-2006). Andere doelstellingen zijn meer gericht op de stad en minder op de inspanningen van de gemeente. Een voorbeeld is de doelstelling om de luchtkwaliteit in de stad te verbeteren (doelstelling 22b, 2006-2010). De gemeente heeft slechts beperkte invloed op het verbeteren van de luchtkwaliteit in de stad.

⁵ In de collegeperiode 1998-2002 bezit de burgemeester geen ‘eigen’ doelstellingen; vanaf 2002 is dit wel het geval.

Er zijn weinig Nederlandse gemeenten die net als Rotterdam werken met meetbare collegedoelstellingen. Een van de eerste gemeenten die met meetbare doelen is gaan werken, is de gemeente Tilburg, maar deze gemeente is hier op een gegeven moment mee gestopt (Grit, 2000: 81-83; Tops, 2007). De gemeenten Utrecht en Nijmegen hebben ook een aantal jaar met collegedoelstellingen gewerkt, maar hebben dit niet doorgezet (Bik & Matthijssen, 2005). Ook de gemeente Amsterdam werkt met meetbare doelen. Voor zover bekend is zij samen met Rotterdam op dit moment de enige gemeente in Nederland die werkt met meetbare doelen. Om de burger inzicht te geven in de prestaties van de gemeente, heeft het Bureau Onderzoek en Statistiek in Amsterdam Stadstat ontwikkeld (www.stadstat.osamsterdam.nl), waarin burgers de voortgang van de prestaties kunnen volgen.

Sinds 1998 werkt het college van de gemeente Rotterdam met collegedoelstellingen, die dan nog bakens worden genoemd. Om een beeld te geven, staan hieronder enkele voorbeelden van doelstellingen.

Periode	Collegedoelstelling
1998-2002	29. Aan het eind van de collegeperiode is het percentage kinderen dat gebruik maakt van kinderopvang, verhoogd van 45% in 1998 naar 80% in 2002.
2002-2006	65. Meer nieuwkomers hebben na het volgen van een inburgeringstraject een betere beheersing van de Nederlandse taal (twee taalniveaus hoger); van 14% in 2002 naar 40% in 2006.
2006-2010	5a. Eind 2009 zitten 1740 dak- en thuislozen die behoren tot de doelgroep (unieke personen) in een stabiele mix van wonen en zorg.
2010-2014	13. Aan het eind van de collegeperiode is in Rotterdam en de haven voor minimaal 350 miljoen aan duurzaamheid geïnvesteerd.

4.3. VIER PERIODES COLLEGEDOELSTELLINGEN

In deze paragraaf zal de geschiedenis van collegedoelstellingen uit de doeken worden gedaan. Hierbij is aandacht voor de politiek-bestuurlijke, ambtelijke en maatschappelijke context waarbinnen de collegedoelstellingen in Rotterdam hebben gefunctioneerd.

4.3.1. HOE HET BEGON

In 1995 vindt er in Rotterdam een referendum plaats over de vorming van een stadsprovincie. Dit referendum wordt met grote meerderheid afgewezen. Het drukt het stadsbestuur met de neus op het feit dat de bevolking anders dan het stadsbestuur denkt over de toekomst van de stad. In een onderzoek onder leiding van bestuurskundige Tops wordt geconcludeerd dat het stadsbestuur intern gericht is en leidt aan tunnelvisie en *groupstthink*.

De teleurstellende uitslag van het referendum is voor Rotterdam aanleiding tot het opzetten van een grootschalig participatietraject over de toekomst van de stad. Sluitstuk van dit participatietraject is het stadscongres in 1996: een bijeenkomst van 5000 Rotterdammers in De Doelen. Tijdens deze bijeenkomst wordt in groepen gediscussieerd over verschillende thema's. In de toekomstvisie Koers 2005, die in 1997 door de gemeenteraad wordt vastgesteld, worden de thema's van het congres uitgewerkt.

Het grootschalige participatietraject creëert hoge verwachtingen bij de burgers. Om deze verwachtingen niet teleur te stellen, komt een hogere ambtenaar met het idee om met meetbare doelstellingen te gaan werken. In de terminologie van de haven, zouden deze doelstellingen 'bakens' moeten heten. Deze ambtenaar haalt zijn inspiratie uit de stad Portland in de Verenigde Staten, waar op grootschalige wijze met benchmarks wordt gewerkt.

Wanneer het college groen licht geeft voor het werken met bakens, gaan ambtelijke werkgroepen aan de slag. Er worden ongeveer 80 bakens uitgewerkt; deze bakens worden gekoppeld aan de stadsvisie

Koers 2005. Bestuurlijk is het enthousiasme over de bakens wisselend. Burgemeester Bram Peper stond bekend als uitgesproken voorstander, wethouder Kombrink als uitgesproken tegenstander (#C101; #C102; #C103; Rekenkamer Rotterdam, 2000: 33-34)..

Functies van de bakens

In een ambtelijke notitie uit 1997 worden vijf functies van bakens onderscheiden (Rekenkamer Rotterdam, 2000: 37).

- *Symbolische functie*: ze laten zien waar Rotterdam mee bezig is en waar ze naartoe wil
- *Communicatieve functie*: ze vertalen de abstracte visie van het stadsbestuur in concrete, voor de burger inzichtelijke doelstellingen
- *Indicatieve functie*: ze geven een indicatie van de omvang van de problemen en van de gewenste inzet
- *Verantwoordingsfunctie*: ze bieden een middel voor interne en externe verantwoording
- *Bindende functie*: ze betrekken ambtelijke diensten en externe partijen bij de ambities van de stad en de overheid

4.3.2. COLLEGEPERIODE 1998-2002: 'RAAD EN DAAD'

Het nieuwe college, dat in 1998 aantreedt, betreft door middel van een aantal stadsdebatten de burger bij het schrijven van het collegeakkoord. Ook besluit het college om te gaan werken met bakens, om zo op een geloofwaardige manier om te gaan met de mening van de burgers (#C2

Het collegeakkoord krijgt de titel 'Raad en Daad'. Het akkoord heeft vier pijlers: een sterke stad, wijken van waarde, betrokken burgers en een ondernemende overheid. Deze vier pijlers worden uitgewerkt in tien programma's (Gemeente Rotterdam, 1998). In het collegeakkoord staan 41 bakens waarbij het college de ambitie heeft deze in vier jaar tijd te realiseren⁶. Een deel daarvan, 31 bakens, komt voort uit de ambtelijke conceptgroslijst (Rekenkamer Rotterdam, 2000: 40-41).

In de inleiding van het collegeakkoord wordt expliciet verwezen naar het stadsdebat dat in de vorige collegeperiode had plaatsgevonden. Het betrekken van burgers bij de publieke zaak "is van vitaal belang", zo staat er. Om die reden moet er op een geloofwaardige manier met resultaten worden omgegaan, zo stellen de coalitiepartijen (Gemeente Rotterdam, 1998).

De steun vanuit de ambtenarij om te werken met bakens is echter niet zo groot. De verschillende diensten hebben geen zin om zich in de keuken te laten kijken, zo laat een van de respondenten weten (#C201). De bakens hebben niet meer dan "de status van een periodieke rapportageverplichting" (Rekenkamer Rotterdam, 2000: 97-98).

Omdat de diensten niet welwillend staan ten opzichte van de bakens, besluit het college in 1998 om het zware en uitzonderlijk instrument van bestuurlijke opdracht in te zetten. De ambtelijke top wordt opgedragen ervoor te zorgen dat de bakens daadwerkelijk worden ingevuld en dat het werken met bakens structureel wordt opgepakt (Ibid.: 40).

⁶ Overigens bestaan een aantal bakens uit subbakens, zoals 35a (% allochtonen in dienst van de gemeente) en 35b (% mensen met een functiebeperking in dienst van de gemeente). Wanneer deze subbakens als aparte bakens zouden tellen, zou het aantal bakens op 48 komen.

Echter, ook het bestuur blijkt niet altijd overtuigd van het werken met bakens. Ondanks het aanvankelijke enthousiasme van het college, wordt het werken met bakens bestuurlijk gezien matig opgepakt, zo vertellen respondenten (#C202; #C212). Het college is terughoudend in het naar buiten brengen van de voortgangscijfers voor de realisatie, voor zover die al beschikbaar waren. Bovendien blijken veel bakens geen goede indicatoren voor de uitvoeringsprogramma's waar men mee bezig is (Rekenkamer Rotterdam, 2000.: 9-11). Als oorzaak hiervan wordt genoemd dat verschillende wethouders verschillend tegenover het fenomeen bakens stonden. Wethouder Kombrink staat bijvoorbeeld erg afwijzend tegenover bakens, terwijl wethouder Van den Muisenberg juist heel veel bakens heeft (#C203, #C204).

In 1998 wordt de rekenkamer van Rotterdam opgericht. Een van de eerste onderwerpen die de rekenkamer oppakt, is het onderwerp meetbare doelen (#C205). Dit resulteert in het onderzoek 'Bakens in de Mist', dat in 2000 wordt gepubliceerd. De conclusie van de rekenkamer is dat bij meer dan de helft van de doelstellingen de voortgang ervan niet of niet goed te meten is. Van dat deel wat wel meetbaar is, ligt het college bij 7 bakens op koers (Rekenkamer Rotterdam, 2000: 7-10).

Ook landelijk komt er kritiek op de kwaliteit van de bakens. In het kader van het landelijke grotestedenbeleid worden ongeveer 25 van de 41 bakens opgenomen in het toekomstdocument 'Visie 2010. Rotterdam op koers', dat in 1999 door de gemeenteraad wordt vastgesteld. Dit document is een uitwerking van het grotestedenbeleid. De landelijke overheid vindt het van belang dat deze doelstellingen meetbaar en controleerbaar zijn, zodat de informatie ook gebruikt kan worden voor benchmarks met andere gemeenten (Ibid.: 43).

Aan het einde van de collegeperiode zijn de verwachtingen over de bakens niet hoog. De bakens dreigen te verdwijnen van het politieke en bestuurlijke toneel (#C206). Alleen burgemeester Opstelten is nog een fervent voorstander van een afrekenbaar bestuur dat werkt met bakens (#C207, #C208, #C209, #C210, #C211). Hij werkte dit ook uit in de aanpak van veiligheid in de stad. Het VijfJarenActieProgramma⁷ uit 2001 bevat de introductie van een meetinstrument voor de veiligheid van de stad (de Veiligheidsindex) en doelstellingen op stadsniveau (VJAP, 2001: 13-14). Door het VJAP wordt het instrument meetbare doelen systematisch opgetuigd voor het beleidsterrein veiligheid (Rekenkamer Rotterdam, 2010b).

Aan het eind van 2001 publiceert het college van B&W de eindverantwoording over de collegeperiode, met de titel 'Woorden en daden'. In deze eindverantwoording gaat het college in op de realisatie van de bakens. Het concludeert dat "meer dan de helft op of voor op schema" ligt. Tegelijkertijd erkent het dat "er veel vraagtekens worden gesteld over de opzet en de waarde van deze bakens" en beveelt het aan dat een nieuw college hier verbeteringen in zou aanbrengen (Gemeente Rotterdam, 2001: 2).

4.3.3. COLLEGEPERIODE 2002-2006: 'HET NIEUWE ELAN VAN ROTTERDAM, EN ZO GAAN WE DAT DOEN'

In 2002 wint de relatief nieuwe partij Leefbaar Rotterdam de verkiezingen in de Maasstad. Samen met CDA en VVD gaat zij een nieuw college vormen. Hierbij ontstaat een 'window of opportunity' om resultaatgericht bestuur verder vorm te geven. Veiligheid wordt prioriteit numero één en de bestuurscultuur moet radicaal omgegooid worden. Een van de respondenten (#C301) zegt:

"In die periode, onder Leefbaar, maar ook als je kijkt naar Opstelten, was de gedachte echt van: wij maken als politiek waar wat we beloven."

Een belangrijke motivatie achter deze op resultaten gerichte 'nieuwe politiek' is het (terug-) winnen van het vertrouwen van de burger in de politiek. Marco Pastors, destijds wethouder, zegt hierover:

⁷ Aanvankelijk was het de bedoeling om het programma de naam VijfJarenActiePlan te noemen, maar omdat men vond dat er al genoeg plannen waren, werd de naam omgedoopt in VijfJarenActieProgramma (Tops, 2007: 52).

“De overheid werd niet meer geloofd, werd niet meer gezien als een partij die werkelijk het beste voorheeft met in ons geval Rotterdam. En als een partij die iets kan, en die iets kan betekenen, en die iets wil betekenen. Door die targets te kiezen hebben we gezegd van: wij gaan ervoor zorgen dat we over vier jaar een betere stad hebben dan wat het nu is, en aan die dingen kan je in ieder geval zien, dat er ingrepen zijn geweest.”

Het college formuleert zes prioriteiten en 88 bijbehorende doelstellingen die het in haar collegeperiode wil realiseren. Het collegeprogramma van het college krijgt de naam ‘Het nieuwe elan van Rotterdam... en zo gaan we dat doen’. Robert Mul, destijds directeur van de Rotterdamse rekenkamer, vertelt over deze periode:

“Even bestond het gevaar dat het werken met collegedoelstellingen gezien zou worden als een PvdA- of een linkse hobby. Het idee van bakens kwam immers van een PvdA-college. Leefbaar Rotterdam zag echter de voordelen in van collegedoelstelling. Ze zagen het als een mooi, technisch instrument om resultaatgericht te zijn.”

Het werken met collegedoelstellingen lijkt aan te slaan. Met name op het veiligheidsbeleid worden veel zichtbare resultaten geboekt. Lastige locaties als het Centraal Station (overlast) en de Keileweg (prostitutie) verbeteren zichtbaar, zo geeft een respondent aan (#C302). Ook verantwoordde het college zich periodiek aan de gemeenteraad. Het lijkt erop dat het college zich daadwerkelijk afrekenbaar opstelt.

De nieuwe manier van besturen is echter wennen voor een deel van de ambtenarij, zo geven sommige respondenten aan (#C303; #C304). Vanuit een deel van het college is er een wantrouwende houding richting de ambtenarij, dat sterk met het ‘oude’, door de PvdA gedomineerde, stadsbestuur is verbonden geweest. Veel ambtenaren moeten bovendien wennen aan de nieuwe manier van werken van het college. Zo gaan sommige wethouders zich sterk bemoeien met de uitvoering van het beleid, iets wat voorheen veel minder gebeurde. Een van de wethouders staat erom bekend geregeld zijn eigen dienst op te bellen als hij hoort dat een bepaalde straat niet schoon is. Om het ijs tussen het college en de ambtenarij te breken, vindt in april 2003 onder leiding van de formateur van het college, Rinus van Schendelen, een gesprek plaats tussen de top van de ambtenarij en het college. Dit gesprek komt echter maar moeizaam op gang (Tops, 2007: 79-82).

In deze periode is het vooral de bestuursdienst die ambtelijk de regie neemt over de collegedoelstellingen. Een speciale werkgroep, met de treffende naam ‘Bakens uit de mist’, stelt een definitieboekje samen met daarin definitives van alle targets, zo laat een betrokkene van destijds weten (#C305). De diensten krijgen het verzoek om mee te werken, maar nemen deze handschoenen vaak moeizaam op. Het gevolg hiervan is dat in eerste instantie veel targets niet logisch aansluiten op de dagelijkse werkprocessen. In het definitieboekje, dat in 2003 werd gepubliceerd, zitten nog veel gebreken. Daarom wordt er in 2004 een tweede versie van het definitieboekje gepubliceerd (Gemeente Rotterdam, 2004).

Wat de diensten in deze periode opmerken, is dat het werken met collegedoelstellingen ook voordelen heeft. Je bent dan verzekerd van politieke aandacht en van “een zak met geld”. De betrokkenheid van de diensten op de targets neemt gaandeweg de periode toe. Men begint in te zien dat coalitieonderhandelingen kansen bieden (Tops, 2007: 133-138).

Maasstat

In 2004 introduceert het college een nieuw intern verantwoordingsarrangement: de Maasstat. Maasstat is een bijeenkomst op vrijdagochtend waarbij aan de ene kant van de tafel het voltallige college van B&W zit, ondersteund door externe deskundigen, en aan de andere kant de directeurs van diverse diensten (Van Twist & Van Rijn, 2009: 265-267; #C901). Rotterdam heeft vanaf 2004 tot en met 2009 met dit instrument gewerkt.

Maasstat is geïnspireerd op Citistat, een arrangement waarmee de burgemeester van Baltimore zijn topambtenaren aan de tand voelt over heikele kwesties. In een Maasstatbijeenkomst worden (dienstoverstijgende) collegedoelstellingen besproken. Het college bevraagt de dienstdirecteuren, en zij leggen verantwoording af. De betreffende vakwethouder zit ook aan tafel, maar mag geen vragen stellen, omdat hij of zij geacht wordt al geïnformeerd te zijn. Indirect leidt Maasstat dus ook tot een verantwoording van de wethouder richting de rest van het college. Het doel van de Maasstat is om knelpunten en risico's bij de uitvoering van het gemeentebestuur snel zichtbaar te maken, zoals problemen in de samenwerking tussen verschillende partijen. Ook geeft het een beeld of de gemeente 'in control' is: zijn de hogere ambtenaren in staat om gericht te sturen in de organisatie? De Maasstat is een besloten sessie, waarbij de pers niet wordt uitgenodigd. Ambtenaren kunnen de sessie wel bijwonen.

4.3.4. COLLEGEPERIODE 2006-2010: 'DE STAD VAN AANPAKKEN, VOOR EEN ROTTERDAMS RESULTAAT'

De verkiezingen van 2006 worden gewonnen door de PvdA, waardoor Leefbaar Rotterdam haar positie als grootste partij verliest. Het coalitieakkoord van PvdA, CDA, VVD en GroenLinks, krijgt de naam 'Perspectief voor iedere Rotterdammer'. De samenwerkende partijen willen een "stevig sociaal programma" neerzetten. Hiermee willen ze zich onderscheiden van het tamelijk repressieve beleid uit de vorige collegeperiode.

De doelstellingen uit dit programma worden geconcretiseerd in het collegewerkprogramma dat de naam 'De stad van aanpakken, voor een Rotterdams resultaat' krijgt. In dit programma zijn 53 collegedoelstellingen opgenomen, verdeeld over vier pijlers: sociaal, veilig, wonen en economie. Het college wil "scherpe keuzes" en "duidelijke prioriteiten" maken, een "nadruk op uitvoering" leggen en zich "afrekenbaar" opstellen (Gemeente Rotterdam, 2006: 5).

Hieruit blijkt dat het college wat betreft resultaatgericht bestuur verder wil gaan op de door het vorige college ingeslagen weg, onder andere door met collegedoelstellingen te werken. Beleidsmatig komt het accent meer te liggen op 'sociaal' in plaats van op 'veilig'. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de introductie van een nieuw meetinstrument: de Sociale Index, die in 2008 wordt gelanceerd. De sociale index vormt een tegenhanger van de veiligheidsindex, en brengt de sociale staat van de wijken in Rotterdam in kaart.

Toch geven verschillende respondenten ook aan dat dit college zich minder profileert aan de hand van de collegedoelstellingen dan het college daarvoor had gedaan (#C401; #C402). Een van de respondenten (#C403) noemt dit college 'Leefbaar-light' wat betreft haar omgang met de collegedoelstellingen:

"Het college mistte het heilige vuur om het te halen, om alles daarvoor opzij te zetten, wat binnen de wet mogelijk is uiteraard"

Ook in deze periode wordt er opnieuw gewerkt met een definitieboekje. Ambtenaren worden zo goed als mogelijk betrokken bij de formulering van de doelstellingen. Dit heeft ook als voordeel dat de ambtenaren makkelijker aangesproken kunnen worden voor de realisatie. Een wethouder uit deze periode (#C404) vertelt:

"Die doelstellingen heb ik niet zelf verzonnen, die heb ik samen met de dienst gemaakt, en de dienst zei dat het hele reële doelstellingen zijn. En daarmee zijn ze ook mede verantwoordelijk voor het halen van het resultaat. Ze konden niet zeggen: fijne dag verder, maar het is onhaalbaar. Dat kan niet."

Ook in deze periode zien ambtenaren kansen met betrekking tot de collegedoelstellingen. Een van de respondenten (#C405) noemt hiervan een voorbeeld:

“Veiligheid was in de Leefbaarperiode dé grote prioriteit geweest. In 2006 dreigde het teruggebracht te worden tot één of twee targets. De Directie Veiligheid vreesde dat het thema veiligheid ineens uit de politieke aandacht zou verdwijnen. En dus werd het aangedragen bij de burgemeester: burgemeester, zorg er wel voor dat u er nog een aantal targets bij krijgt.”

Vlak voor de verkiezingen in 2010 neemt de rekenkamer initiatief voor een ‘roundtable’: een rondetafel gesprek waarin wethouders, ambtenaren en leden van de rekenkamer met elkaar discussiëren over de toekomst van resultaatgericht bestuur. De belangrijkste conclusie van deze bijeenkomst is dat in de achterliggende collegeperiode het werken met meetbare doelen meer onderwerp van gesprek is geweest dan de doelen en de resultaten zelf. Ook geven deelnemers aan dat de manier van rapporteren van de rekenkamer, namelijk door het toekennen van kleuren, niet bij heeft gedragen aan de goede discussie (Rekenkamer Rotterdam, 2010b).

4.3.5. COLLEGEPERIODE 2010-2014: ‘RUIMTE VOOR TALENT EN ONDERNEMEN’

In 2010 sluit de coalitie van PvdA, VVD, CDA en D66 het akkoord ‘Ruimte voor talent en ondernemen’. Het nieuwe college wil vooral inzetten op onderwijs, werkgelegenheid en economische ontwikkeling, al is er ook aandacht voor veiligheid, duurzaamheid en sport. Verder wordt er gesproken over noodzakelijke bezuinigingen om een gezonde meerjarenbegroting te krijgen (PvdA, VVD, CDA & D66, 2010: 4-6).

Het college formuleert 23 collegedoelstellingen, een stuk minder dan de collegeperiodes daarvoor. Het werken met minder collegedoelstellingen is een wens van zowel de rekenkamer (#C501) als van de ambtenarij (#C502). Er gaat namelijk veel energie zitten in het meten van de voortgang van de doelstellingen. Bovendien zou een kleiner aantal doelstellingen bijdragen aan een scherpere prioritering: de doelstellingen uit het collegewerkprogramma zouden de belangrijkste doelstellingen van de betreffende wethouder moeten zijn.

In 2010, aan het begin van de nieuwe collegeperiode, is er bestuurlijk minder enthousiasme voor het werken met collegedoelstellingen. Dat heeft volgens een van de respondenten te maken met een relatief nieuw en onervaren college (#C503). Ook zijn de ervaringen met de vorige collegeperiode niet altijd positief (#C504; Rekenkamer Rotterdam, 2010b). Toch besluiten de collegegeleden om nieuwe collegedoelstellingen te formuleren⁸. Het niet werken met collegedoelstellingen zou de suggestie wekken dat het college niet resultaatgericht wil zijn, en die indruk wil men voorkomen.

De bestuurlijke motivatie voor de collegedoelstellingen neemt in deze periode af. “De scherpste lijkt er af te zijn”, concludeert ook de rekenkamer (Rekenkamer Rotterdam, 2012: 4). Weliswaar vormen de collegedoelstellingen voor veel wethouders een instrument dat focus en helderheid geeft in de uitvoering, zo vertellen diverse respondenten (#C505; #C506; #C507), maar er is tegelijkertijd veel frustratie over de verantwoording over de collegedoelstellingen.

Er vindt slechts moeizaam een gesprek plaats tussen het college en de raad, zo vertellen meerdere respondenten (#C508, #C520, #C521). Een van de respondenten (#C519) wijst op het politieke karakter van de gemeenteraad:

“De collegedoelstellingen veronderstellen dat je in de raad geen politieke maar een comply en explain discussie kan voeren. Maar dat is een politieke discussie nooit. Een politieke discussie

⁸ Een uitzondering is wethouder Kriens, die geen doelstellingen in haar portefeuille opneemt. Overigens is hier nog enige tijd verwarring over. Eén van de collegedoelstellingen - het terugdringen van geweld tegen publieke functionarissen - is aanvankelijk bij de portefeuille veiligheid (burgemeester) belegd, maar wordt later overgedragen naar de portefeuille organisatie (wethouder Kriens), laat een van de respondenten weten (#C517).

gaat over machtsverhoudingen. Dat gaat over: wie kan er het beste publiciteit uit halen. Dat is een beetje cynische beschrijving, maar zo werkt het wel.

Iemand anders wijst op een gebrek aan dualiteit in de raad: de coalitie durft geen kritische vragen te stellen aan het college, ook niet als een wethouder achter loopt op zijn targets (#C509). Anderen wijzen op de economische crisis en de bezuinigingen van de gemeente Rotterdam. Als gevolg hiervan dreigen veel wethouders hun targets niet te halen. Hierdoor is het minder populair om te werken met collegedoelestellingen (#C510; #C511; Rekenkamer Rotterdam, 2012: 17-21).

Verder is er veel frustratie over de rol van de Rotterdamse rekenkamer. Tijdens de rondetafeldiscussie in 2010 was al geconstateerd dat de rekenkamer door haar manier van rapporteren de verkeerde discussie triggert (#C512; Rekenkamer Rotterdam, 2010b). De rekenkamer heeft hierna toegezegd de rapportage te verbeteren, maar is deze toezegging niet nagekomen⁹.

Vanwege technische mankementen wordt een groot deel van de doelstellingen als 'oncontroleerbaar' bestempeld (kleur blauw). Hierdoor ontstaat een overwegend negatief verhaal over de collegedoelestellingen, wat niet door iedereen wordt gewaardeerd. Vooral collegeleden, maar ook ambtenaren voelen zich hierbij niet gewaardeerd in hun inspanningen om de doelstellingen te bereiken (#C513; #C514).

Het afnemende ambtelijke enthousiasme heeft veel een deel te maken met het feit dat er in deze collegeperiode minder collegedoelestellingen zijn geformuleerd, vertelt een van de respondenten (#C515). Aan het begin van de collegeperiode doen veel ambtenaren weliswaar hun best om op hun beleidsterrein een collegetarget geformuleerd te krijgen, maar uiteindelijk komen er slechts 23 doelstellingen. Het gevolg is dat er veel beleidsterreinen zijn waarop geen collegedoelestelling is geformuleerd.

In deze periode wordt resultaatgericht bestuur ook breder uitgerold in het concern van Rotterdam. In veel programma's worden DIM-structuren geïntroduceerd. DIM staat voor Doelen-Instrumenten-Middelen. Het is een structuur waarbij SMART-geformuleerde doelstellingen aan een bepaald programma op een bepaald beleidsterrein worden gebruikt (Gemeente Rotterdam, 2013). Ook wordt in juli 2013 een Rotterdamse Standaard voor Programmasturing (RSPS) vastgesteld, waarin meetbare doelstellingen een belangrijke rol spelen. Als gevolg van deze ontwikkeling vormen de collegedoelestellingen in ambtelijk opzicht een minder belangrijke focus. De programma's, waarbinnen vaak ook gewerkt wordt met meetbare doelstellingen, vormen een belangrijke focus voor de werkzaamheden (#C516).

In de onderstaande tabel is een kort overzicht gegeven van het aantal collegedoelestellingen per collegeperiode, de politieke samenstelling en de titel van het collegeprogramma.

Periode	Titel collegeprogramma	Coalitiepartijen	Collegedoelestellingen
1998-2002	Raad en daad	PvdA, VVD, GroenLinks	41 bakens
2002-2006	Het nieuwe elan van Rotterdam... en zo gaan we dat doen	Leefbaar Rotterdam, CDA, VVD	88 collegedoelestellingen
2006-2010	De stad van aanpakken, voor een Rotterdams resultaat	PvdA, CDA, VVD (tot april 2009), GroenLinks	53 collegedoelestellingen
2010-2014	Ruimte voor talent en ondernemen	PvdA, D66, VVD, CDA	23 collegedoelestellingen

⁹ In haar rapport *Resultaatgericht bestuur een stap verder* (2010: 21-22) geeft de rekenkamer aan alleen nog maar ten behoeve van de eindverantwoording met kleurtjes te gaan werken. Ten behoeve van de tussentijdse verantwoording zal door middel van pijltjes de voortgang van de doelstellingen inzichtelijk worden gemaakt. Echter, in de rapporten *Sturen op termijn* (2012) en *Onderzoek collegedoelestellingen 2013* wordt met kleurtjes gerapporteerd.

4.4. VERANTWOORDING OVER DE COLLEGEDOELSTELLINGEN

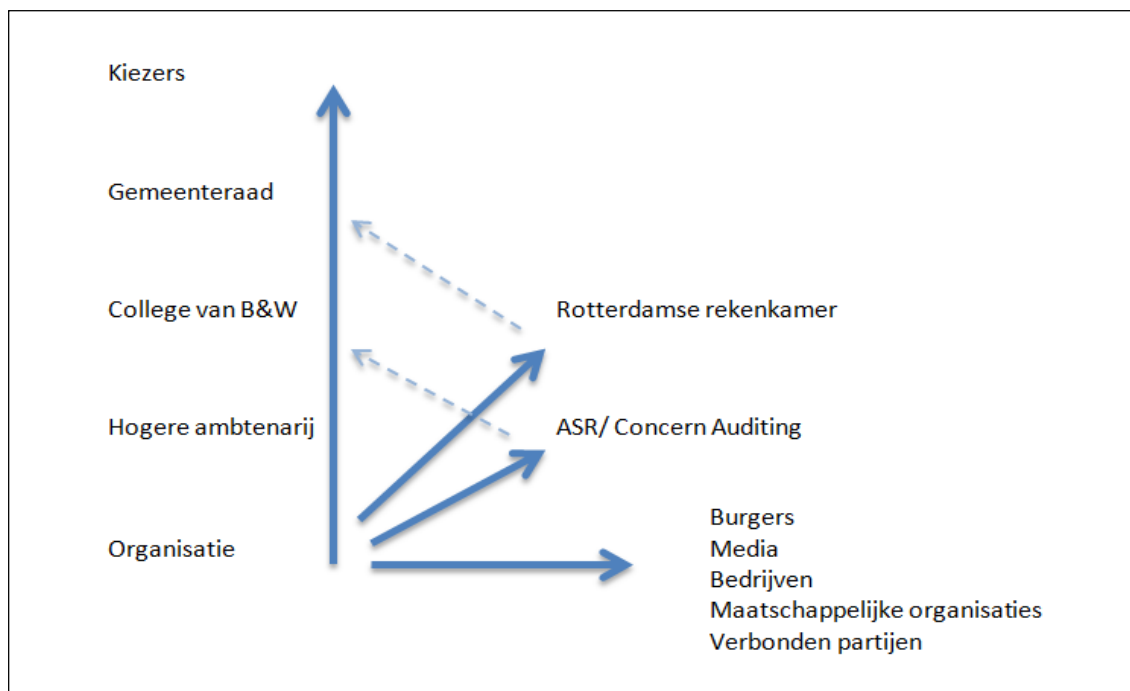
In het theoretisch kader zijn drie gezichten van verantwoording onderscheiden: verticale, diagonale en horizontale verantwoording. In de Rotterdamse context zijn alle drie de vormen van verantwoording met betrekking tot de collegedoelstellingen zichtbaar.

Verticale verantwoording vindt plaats van het bestuur – het college, de wethouder of de burgemeester – aan de gemeenteraad, en daarmee indirect aan de Rotterdamse kiezer. Ook vanuit de ambtenarij wordt verantwoording afgelegd aan hogere ambtenaren of aan het bestuur. Het college wordt geacht periodiek aan de raad te rapporteren over de voortgang van de collegedoelstellingen, en spreekt de ambtenarij ook aan over deze voortgang.

Horizontale verantwoording aan de Rotterdamse burger vindt plaats aan de media en daarmee – indirect – aan de Rotterdamse burger¹⁰. Op veel beleidsterreinen heeft de gemeente Rotterdam te maken met bedrijven, maatschappelijke organisaties en verbonden partijen. Door inzicht te geven in haar ambities of prestaties, verantwoordt zij zich richting deze partijen.

Diagonale verantwoording vindt plaats aan de lokale rekenkamer of de interne auditdienst. Van beide partijen is bekend dat ze onderzoek doen naar de Rotterdamse collegedoelstellingen. De rekenkamer doet onderzoek ten behoeve van de gemeenteraad, terwijl de interne auditdienst onderzoek doet ten behoeve van het college van B&W.

Verticale, horizontale en diagonale verantwoording over de Rotterdamse collegedoelstellingen kan schematisch worden samengevat in het onderstaande figuur. Deze figuur is geïnspireerd op een figuur in het werk van Schillemans (2007: 68). Het had er anders uitgezien wanneer de focus van het onderzoek niet de ambtelijke organisatie, maar het college of de gemeenteraad was geweest. In dat geval zou de verticale dimensie enkele lagen minder hebben gehad.



¹⁰ De Rotterdammer heeft vanuit de rol van kiezer een plaats in de verticale verantwoordingslijn, en vanuit de rol van burger een plaats in de horizontale verantwoordingslijn. Eenmaal per vier jaar kan de Rotterdammer het college afrekenen op de al dan niet behaalde resultaten.

4.5. ROL VAN DE REKENKAMER EN DE INTERNE AUDITDIENST

In deze paragraaf zal in de eerste plaats worden uitgelegd op welke manier de Rotterdamse rekenkamer en de interne auditdienst betrokken zijn bij de collegedoelestellingen. Vervolgens zal aandacht worden besteed aan de rollen die deze partijen hebben.

4.5.1. DE BETROKKENHEID BIJ COLLEGEDOELSTELLINGEN

In 1998 wordt de rekenkamer van Rotterdam opgericht. De rekenkamer krijgt als doel om de “doelmatigheid, doeltreffendheid, rechtmatigheid en transparantie van het door de gemeente gevoerde bestuur” te onderzoeken (site rekenkamer; mei 2013). Een van de eerste projecten die de nieuwe rekenkamer oppakt, was resultaatgericht bestuur, zo vertelt een betrokkene uit deze periode (#C701). Dit resulteert in het rapport Bakens in de Mist in het jaar 2000.

In november 2002 neemt de gemeenteraad een motie aan waarin de rekenkamer verzocht wordt om onderzoek te doen naar de “kwaliteit, kwantiteit en controleerbaarheid van de nulmeting”. Ook wordt de rekenkamer verzocht jaarlijks onderzoek te doen naar de kwaliteit van de verantwoording van het college aan de raad (Rekenkamer Rotterdam, 2003: 7).

Het onderzoek dat de rekenkamer naar aanleiding van dit verzoek uitvoert, krijgt de sprekende naam ‘Resultaten Tellen’. Ook in latere jaren (tot 2007) doet de rekenkamer jaarlijks onderzoek naar de kwaliteit van de verantwoording. Normen in het normenkader zijn onder andere consistentie, tijdgebondenheid, relevantie, controleerbaarheid, juistheid en volledigheid. Aanvankelijk geeft de rekenkamer per doelstelling een oordeel door een cijfer toe te kennen op een schaal van 1 tot 10. Vanaf 2005 is zij haar oordeel uitgaan drukken in kleurtjes. Zie hiervoor onderstaande tabel.

Groen	Doelstelling gehaald
Oranje	Doelstelling voor > 80% gehaald
Rood	Doelstelling niet gehaald (minder dan 80%)
Blauw	Oncontroleerbaar: geen verantwoording, geen mijlpalen, onbetrouwbare verantwoording

In de rapportage Resultaten Tellen 2005 (2006: 39) neemt de rekenkamer als aanbeveling op dat het college zelf zorg moet dragen voor een check op de kwaliteit van de verantwoording. Deze aanbeveling heeft deels een praktische, deels een principiële achtergrond. De praktische is dat het onderzoeken van de kwaliteit van de collegedoelestellingen een omvangrijke klus is, zeker omdat er in de periode 2002-2006 erg veel collegedoelestellingen zijn, zo laat een betrokkene bij de rekenkamer weten (#C702). De principiële achtergrond is dat de rekenkamer van mening is dat het college er zelf zorg voor zou moeten dragen dat de door haar verantwoorde informatie correct is. Een betrokkene bij de rekenkamer (#C703) vertelt hierover:

“Wij hebben op een gegeven moment gezegd van: eigenlijk is het toch wel bijzonder dat wij als rekenkamer jaarlijks moeten controleren of datgene wat u als college schetst klopt, ja of nee. Terwijl het uw verantwoordelijkheid is om te kijken of het klopt. Dus eigenlijk moet u zelf zorgen dat het klopt het moment dat u het naar de raad stuurt. (...) Het was toen zo dat de diensten de informatie aanleverden, en dat werd door de bestuursdienst samengevoegd voor het jaarverslag, maar daar vond geen controle plaats op juistheid, volledigheid en dat soort zaken. Dat deden wij uiteindelijk. Nou, dat vonden wij niet onze rol.”

Voor deze taak wordt de interne auditdienst, Audit Services Rotterdam (ASR), door het college aangewezen als onderzoekende partij. In 2008, 2009, 2010, 2011 en 2012 doet de ASR – sinds 2012 Concern Auditing – onderzoek naar de collegedoelestellingen. Hierbij wordt het door de rekenkamer ontwikkelde normenkader gebruikt. De onderzoeken zijn geadresseerd aan het college, maar worden ook altijd naar de raad gestuurd, zo laten betrokkenen weten (#C704; #C705).

De rekenkamer schrijft zelf ook rapportages over de collegedoelstellingen en steunt hierbij op de bevindingen van ASR.

4.5.2. ROLLEN TEN AANZIEN VAN COLLEGEDOELSTELLINGEN

De rekenkamer heeft een belangrijke stimulerende rol gehad op de manier waarop Rotterdam werkt met collegedoelstellingen. Het rapport 'Bakens in de Mist' uit 2000 confronteerde het college met de gebreken in de vormgeving van resultaatgericht bestuur. Toen in 2002 besloten werd om collegedoelstellingen door te ontwikkelen, verzocht de raad de rekenkamer om periodiek de kwaliteit van de verantwoording te onderzoeken. De raad wilde voorkomen dat er een potje gemaakt werd van de verantwoording.

De rekenkamer heeft dit verzoek van de raad met beide handen aangenomen, en zich opgesteld als onderzoekende partij die de raad en de burger extra zekerheid kan verschaffen over de feitelijke stand van zaken met betrekking tot de collegedoelstellingen). Dit doet zij door een oordeel te geven over de kwaliteit van de verantwoording. Omdat zij ook rapporteert over de voortgang van de realisatie van de collegedoelstellingen, komt zij hiermee ook tot een oordeel over de realisatie van de doelstellingen (#C801, #C802). In veel gevallen wijkt de conclusie van de rekenkamer af van de conclusie van het college. Een bekend voorbeeld hiervan is de eindverantwoording over de collegeperiode 2002-2006. Het college stelt dat 92% van de doelstellingen is behaald, terwijl de rekenkamer niet verder komt dan 46% (Willemse, 2009: 24).

De rol van de rekenkamer hierin kan getypeerd worden als 'speaking truth to power': zij verschaft die kennis en zekerheid waarvan zij denkt dat de praktijk daar gebruik van kan maken, zonder haar eigen onafhankelijkheid te verliezen (vgl. Ringeling, 2007: 3-4). De rekenkamer wil laten zien hoe het er écht voorstaat met de resultaten van het college. Zo kan zij extra zekerheid geven aan de gemeenteraad en de Rotterdamse burger, vertelt een betrokkene (#C803). Een van de respondenten stelt (#C804):

"Dit is een spannende rol. Immers, een bestuurlijk oordeel komt dicht bij een politiek oordeel. Zeker wanneer je als rekenkamer stelt dat zoveel procent van de targets niet gehaald is."

Verder heeft de rekenkamer een adviserende of soms ook agenderende rol. De rapporten van de rekenkamer zijn altijd voorzien van aanbevelingen over hoe resultaatgericht bestuur in Rotterdam verder doorontwikkeld kon worden.

De kritische rapportage van de rekenkamer heeft bijgedragen aan een verbetering van de kwaliteit van het systeem van collegedoelstellingen, zo laten respondenten weten (#C805, #C806). De verschillende definitieboekjes hadden als doel om de collegedoelstellingen "rekenkamerproof" te maken. Ook zijn de collegedoelstellingen beter aangesloten op administratieve processen. Ten behoeve van het meten van de voortgang van de realisatie, zijn veel informatiesystemen opgetuigd of verbeterd.

De verhouding tussen de rekenkamer en het college kan omschreven worden als gespannen. Aan de ene kant is er van de zijde van het college waardering voor het feit dat de rekenkamer het college scherp houdt, en van de zijde van de rekenkamer waardering voor het feit dat het college het aandurft om met collegedoelstellingen te werken. Een van de respondenten (#C807) zegt:

"Ik vind het heel goed dat de rekenkamer de collegedoelstellingen onderzoekt, het houdt ons namelijk scherp. Is die target nou wel logisch geformuleerd? Doen we het op een goede manier? Dat soort rapportages houden ons ook een spiegel voor. We zijn het er niet altijd overal mee eens, maar dat is prima."

Aan de andere kant zijn er veel onderlinge frustraties. Deze frustraties komen structureel terug in alle collegeperiodes dat gewerkt werd met collegedoelstellingen, blijkt uit interviews en uit een analyse van rekenkamerrapporten en de collegereacties daarop.

De frustraties van het college richten zich in de eerste plaats op manier van rapporteren van de rekenkamer. Het rapporteren door middel van rapportcijfers of kleuren, laat weinig ruimte voor het verhaal achter de cijfers. Het is eenzijdig gericht op het cijfer of op de kleuren (#C808; #C809). Dit lezen we onder andere in de collegereactie op het rapport *Bakens in de Mist* (2000: 122), waar staat:

“Ons inziens ontstaat daardoor [de manier van rapporteren, MS] de mogelijkheid dat anderen wellicht tot verkeerde conclusies (...) zouden kunnen komen, temeer daar u achterwege laat om aan te geven of er wellicht (al dan niet gerechtvaardigde) redenen voor het ‘niet op koers liggen’ zouden kunnen zijn.”

Een tweede kritiekpunt van het college is de “sterke accountantsbenadering” van de rekenkamer (#C810), waarmee bedoeld wordt op de nogal precieze manier van beoordeling. Er is nogal eens verschil van inzicht over de cijfers en de kleuren tussen het college en de rekenkamer. Deze discussie laat zich typeren als een discussie tussen rekkelijken en preciezen, constateert ook Veenman (2005). Een bekend voorbeeld is uitgewerkt in het kader hieronder.

De eerste paal-discussie

In juni 2005 woedt er in de Rotterdamse politiek een heftige discussie tussen de wethouder Wonen, de directeur van de Rotterdamse rekenkamer en de gemeenteraad (Rotterdams Dagblad, 2005a,b,c,d).

In de raadscommissie komt de vraag aan de orde of de wethouder zijn jaarlijkse doelstelling om 3000 woningen te bouwen heeft behaald. Ja, zegt de wethouder. Nee, zegt de directeur van de rekenkamer, die onderzoek heeft gedaan naar de doelstellingen van het college. Hij stelt dat de wethouder de definitie van ‘nieuwe woning’ heeft opgerekt. Afgesproken was dat een woning pas als ‘nieuw’ zou tellen op het moment dat de eerste paal geslagen was, maar de rekenkamer heeft diverse voorbeelden gevonden waarbij niet de eerste paal, maar het slaan van een damwand als beginpunt werd geteld.

De wethouder reageert geprikkeld op dit verwijt en stelt dat de rekenkamer “een emmer stront” over hem heen gooit. Hij voelt zich niet gewaardeerd in zijn inspanningen om de doelstelling te behalen. De directeur van de rekenkamer is “ontdaan” door dit verwijt, maar houdt voet bij stuk. De discussie escaleert en de gemeenteraad gaat zich ermee bemoeien. Het gaat hierbij niet alleen om de vraag wie gelijk heeft, maar ook op welke manier men met elkaar behoort om te gaan. In een raadsdebat later die maand nemen sommige oppositiepartijen het op voor de rekenkamer. Een nipte minderheid (19 tegen 21) van de raadsleden geeft aan dat de wethouder te ver is gegaan (PvdA, 2005).

Soms is de kleur ‘oranje’ onderwerp van gesprek: een kleur die aangeeft dat een doelstelling ‘bijna’ behaald is. Om eenduidigheid te krijgen en onnodige discussie te voorkomen, heeft de rekenkamer op een gegeven moment de norm gelegd bij 80% of meer gehaald, zo vertelt een betrokkene bij de rekenkamer (#C811).

Vaker nog dan over de kleur oranje gaat de discussie over de kleur blauw, waarmee de rekenkamer aangeeft dat iets niet controleerbaar of niet betrouwbaar is. Soms gaat het dan om wezenlijke tekortkomingen in de registratie of de verantwoording, maar soms ook om als kleiner ervaren details. Een voorbeeld is het ontbreken van een bevroren bestand in de registratie, zodat het exacte cijfer van een bepaald tijdstip niet meer achterhaald kan worden. Een ander voorbeeld is een onbetrouwbare nulmeting, omdat in het eerste jaar van de collegeperiode de registratie nog opgetuigd moest worden. Hierdoor kan de voortgang van de realisatie niet consistent gemeten worden. Dat er na een aantal jaar wél een betrouwbare meting kan worden gedaan, verdwijnt dan uit beeld (#C812; #C813; #C814; zie ook Rekenkamer Rotterdam, 2010a; Tops, 2007: 178-179).

Deze accountantsbenadering wordt door veel collegeleden en ambtenaren ervaren als muggenzifterij. Dat heeft ook te maken met het feit dat de rekenkamerrapporten vaak tot negatieve berichtgeving

leiden¹¹. Collegenleden voelen zich niet gewaardeerd in de inspanningen die ze plegen om de collegedoelstellingen te halen (#C815). Onderstaande citaten illustreren dit:

“Ik vind dat Rotterdam niet bepaald beloond wordt vanwege het feit dat ze haar nek uitsteekt met de targets. Dat is zeker een reden dat heel veel andere gemeenten zeggen van: we beginnen er niet aan (#C816).”

“En als je dan tegen de rekenkamer zegt: ‘Wat schrijf je op, dat vier van de vijf getallen kloppen, maar dat er één aandachtspunt is en dat we slordig gedaan hebben?’ Nee hoor, het is wit of het is zwart. Volgens mij zitten ze bij die rekenkamer ’s avonds als ze thuiskomen en de vraag aan de orde komt ‘Zijn de spruiten gaar?’, zo, dat ze dan eerst die hele pan omdraaien, ze één voor één gaan doorsnijden. En als er dan één bij zit die een beetje té al dente is, zeggen ze ‘spruiten niet gaar, pleur maar weg’ (geciteerd in: Tops, 2007: 178).”

Ook van de kant van de rekenkamer zijn er frustraties. De rekenkamer constateert dat veel politieke discussies over de kleurtjes gaan in plaats van over de verantwoordelijkheid van het college. Hierdoor komt er nauwelijks een ‘comply & explain’ discussie op gang, terwijl collegedoelstellingen daar wel voor bedoeld zijn (#C817; #C818). Ook geeft de rekenkamer aan dat het zorgelijk is dat veel doelstellingen nog steeds op blauw staan, wat voor haar een teken is dat de gemeente de informatiesystemen nog steeds niet op orde heeft. Een betrokkene bij de rekenkamer (#C819) zegt:

“Dat percentage [de kleur blauw, MS] is eigenlijk de afgelopen jaren te hoog geweest. Dat zou eigenlijk niet mogen, je hebt er nu zoveel ervaring mee. De informatiesystemen zijn dusdanig dat er eigenlijk niets mis kan gaan.”

De rekenkamer erkent dat de rapportage over de kleur blauw irritaties op kan roepen bij het college, maar reageert (#C820):

“Wij zeggen: wij weten het niet. Er kan een heleboel gebeurd zijn, maar wij weten het niet. En dat is vrij hard, en objectief. Kijk als de boel niet te controleren is, of er is überhaupt niets te meten – wat ook wel eens voorkomt – dan kan je wel zeggen: we zijn een eind. Maar ja, niet op basis van een meting he. (...) Als we het niet objectief kunnen vaststellen, dan weten wij het niet, en dan kan het alles zijn.”

Hoewel zowel de rekenkamer als de ASR/CA onderzoekende partijen zijn, zijn er een aantal belangrijke verschillen tussen deze partijen. De ASR/CA schrijft haar onderzoeken altijd in opdracht van het college, terwijl de rekenkamer de vrijheid heeft om zelfstandig met een rapportage te komen. Bovendien schrijft de ASR/CA primair voor de organisatie, terwijl de rekenkamer primair voor de gemeenteraad schrijft. Vanwege deze verschillen leidt een rapportage van de rekenkamer vrijwel altijd tot meer politiek-bestuurlijke onrust dan een rapportage van de ASR/CA.

Een ander verschil is dat de ASR/CA haar onderzoek doorgaans beperkt tot onderzoek volgens het normenkader. Zij komt soms wel met aanbevelingen voor verbeteringen, en heeft dus een adviserende rol, maar heeft niet de agenderende rol die de rekenkamer wel heeft.

¹¹ De rekenkamer presenteert haar rapporten doorgaans door middel van een persconferentie.

HOOFDSTUK 5. CASUS VOORTIJDIG SCHOOLVERLATEN

“Ik wil wel graag een opleiding halen. Ik wil namelijk werken en daarvoor moet je een diploma halen. Dat merk je bij het zoeken van een baantje. Ze zien dat je bijna 17 bent en dan vragen ze of je je school hebt afgemaakt. Als ze horen dat dat niet zo is, dan kijken ze je best wel raar aan. Ze zoeken meer mensen met een diploma.”

- Willem (16 jaar)

Geciteerd in het rapport ‘Zonder diploma geen relaxed werk’ (2008) van de Rotterdamse rekenkamer

5.1. INLEIDING

In het collegeprogramma van 1998 wordt voor het eerst over voortijdig schoolverlaten gesproken¹². De ambitie is dan een verlaging van het aantal vsv'ers met 35% in vier jaar. Ook in latere collegeperiodes zijn collegedoelstellingen geformuleerd voor voortijdig schoolverlaten. Zie hiervoor onderstaande tabel, gebaseerd op de diverse college- of collegewerkprogramma's.

Periode	Doelstelling	Verantwoordelijk wethouder
1998-2002	35% afname vsv'ers in 4 jaar tijd	Els Kuijper (PvdA)
2002-2006	30% afname vsv'ers t.o.v. nulmeting in 2000; jaarlijks 5%	Sjaak van der Tak (CDA); vanaf 2004: Leonard Geluk (CDA)
2006-2010	20% afname vsv'ers in 4 jaar tijd; jaarlijks 5%	Leonard Geluk (CDA); vanaf 2009: Peter Lamers (CDA)
2010>	40% afname <i>nieuwe</i> vsv'ers in 4 jaar tijd; jaarlijks 10%	Hugo de Jonge (CDA)

5.2. GESCHIEDENIS VAN VOORTIJDIG SCHOOLVERLATEN IN ROTTERDAM

De onderstaande tekst gaat per collegeperiode na welke collegedoelstellingen er zijn geformuleerd, welk beleid er is ontwikkeld, hoe vsv gemeten werd en welke maatschappelijke, politieke of andere contextfactoren een rol hebben gespeeld.

5.2.1. ACHTERGROND VOORTIJDIG SCHOOLVERLATEN

Begin jaren '90 constateert de landelijke overheid dat veel jongeren voortijdig hun studie verlaten. Deze jongeren zijn kwetsbaar op de arbeidsmarkt, omdat ze onvoldoende gekwalificeerd zijn. Voor jongeren tot 18 jaar biedt de Leerplichtwet handvatten om jongeren naar school te laten gaan, maar voor 18-plussers beschikt de overheid niet over dergelijke instrumenten (#V101; Algemene Rekenkamer, 2001: 6-7).

Om toch meer jongeren hun studie te laten afronden, ontstaat het idee van de startkwalificatie: een bepaald minimum opleidingsniveau voor jongeren tot 23 jaar. Dit minimumniveau is gesteld op mbo-2 of op havo- of vwo-niveau. Een jongere zonder startkwalificatie wordt een voortijdig schoolverlater genoemd (vsv'er). Het kan zijn dat deze jongere nooit aan een vervolgstudie is begonnen, maar het kan ook zijn dat deze jongere halverwege zijn studie is afgehaakt.

¹² In de collegeprogramma's van 1986-1990, 1990-1994 en 1994-1998 wordt niet gesproken over voortijdig schoolverlaten.

Wat is	
Een voortijdig schoolverlater	Een jongere (<23) zonder startkwalificatie
Een startkwalificatie	Een diploma op minimaal mbo-2 of havo/ vwo niveau

Om het aantal jongeren met een startkwalificatie toe te laten nemen, stelt de landelijke overheid in 1994 de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC) in. In regionaal verband moeten gemeenten in kaart brengen hoeveel voortijdig schoolverlaters er zijn, en zich inzetten om dat aantal te verminderen (Algemene Rekenkamer, 2001: 6-7). Met de instelling van de RMC, ontstaat voor het eerst de doelstelling om het aantal vsv'ers te verminderen, hoewel deze nog niet uitgedrukt is in een meetbaar cijfer.

Tegen deze achtergrond moet het Rotterdamse vsv-beleid geplaatst worden. Eind jaren '90 besluit Rotterdam om zich als gemeente in te gaan zetten om het aantal vsv'ers terug te dringen.

5.2.1. COLLEGEPERIODE 1998-2002

In deze collegeperiode gaat Rotterdam zich voor het eerst inzetten om vsv te verminderen. Het college stelt zichzelf de doelstelling van 35% vsv-reductie. Wethouder Els Kuijpers (PvdA) is hiervoor de verantwoordelijk portefeuillehouder.

Er lopen in deze periode twee beleidslijnen langs elkaar. Aan de ene kant wordt er regionaal samen met andere gemeenten beleid ontwikkeld om vsv tegen te gaan. De Regionale Meld- en Coördinatiefunctie speelt hierin een coördinerende rol. Aan de andere kant ontwikkelt de gemeente Rotterdam eigen beleid. De eigen onderwijsdienst, de Dienst Stedelijk Onderwijs (DSO), houdt zich hiermee bezig.

De beginfase van vsv laat zich vooral kenschetsen als een projectenbeleid. De uitvoerende instellingen – doorgaans: de scholen – krijgen de gelegenheid projecten te ontwikkelen en konden hiervoor subsidie aanvragen. Gaandeweg wordt er echter steeds meer integraal beleid ontwikkeld (ITS, 2004: 7). In deze periode komen er ook landelijke financiële middelen beschikbaar in het kader van het gestreden beleid (Gemeente Rotterdam, 2001: 148).

Om de voortgang van de collegedoelstelling te meten, zet de DSO zich in om het aantal vsv'ers in kaart te brengen (DESAN, 2003: 7). De dienst baseert haar meting op basis van de gegevens van de leerplichtadministratie, die door de VO- en mbo-scholen werden aangeleverd. Echter, omdat veel scholen hun registratie niet op orde hadden, bleek het moeilijk om het totaal aantal vsv'ers in kaart te brengen (#V201).

In haar onderzoek Bakens in de Mist (2000: 63-64, 74) is de Rotterdamse Rekenkamer kritisch over de vsv-baken. De formulering is ongelukkig, zo stellen de rekenmeesters, omdat de baken zowel betrekking heeft op absoluut verzuim - het definitief stoppen met de studie - als op relatief verzuim - ongeoorloofde afwezigheid langer dan drie dagen. De rapportage is bovendien niet eenduidig: soms wordt over beiden, soms over een van beiden gerapporteerd. De betrouwbaarheid van de informatie staat verder onder druk omdat 50% van de scholen verzuim en vsv niet meldt, terwijl de cijfers wel worden gepresenteerd als de volledige vsv-cijfers.

Deze doelstelling krijgt een extra stimulans in 2000, als alle Europese landen op een top in Lissabon de doelstelling formuleren dat in 2010 het aantal jongeren zonder startkwalificatie is afgenomen met 50%. Dit betekent een jaarlijkse afname van 5%. Deze doelstelling wordt ook wel de 'Lissabondoelstelling' genoemd (DESAN, 2005: 7).

Om vsv integraal aan te pakken, stelt Rotterdam in 2001 het 'Rotterdamse Aanvalsplan Voortijdig Schoolverlaten' vast. In dit aanvalsplan wordt vooral ingezet op preventie. De focus van het beleid ligt

bij de risicoleerlingen, zoals leerlingen die veel spijbelen, vaak blijven zitten of vaak van school wisselen, maar ook leerlingen met achterstanden of nieuwkomers (ITS, 2004: 4).

Een onderdeel van het Aanvalsplan Voortijdig Schoolverlaten is het opzetten van een jaarlijkse registratie van het aantal voortijdig schoolverlaters. Dit wordt de Rotterdamse vsv-monitor genoemd: een onderzoek op basis van enquêtes onder jongeren. De eerste vsv-monitor, waarmee het cohort leerlingen uit 1999/2000 is onderzocht, komt uit in 2001 (DESAN, 2005: 7).

Het leerlingadministratiesysteem

Het is eind jaren negentig niet mogelijk om inzicht te krijgen in de omvang van de groep vsv'ers in Rotterdam. Er is een leerlingadministratiesysteem op basis waarvan de gemeente in principe kan zien welke jongeren al beschikken over een startkwalificatie, maar dit systeem vertoont veel gebreken. Dit komt deels doordat er hiaten zaten in de informatieverstrekking door de scholen, deels doordat niet alle jongeren gedurende hun hele schoolloopbaan woonachtig waren bij de gemeente Rotterdam (#V601).

5.2.2. COLLEGEPERIODE 2002-2006

In deze collegeperiode heeft wethouder Sjaak van der Tak (CDA) de onderwijsportefeuille. In 2004 wordt hij opgevolgd door zijn partijgenoot Leonard Geluk. De collegedoelstelling in deze periode is 30% afname vsv ten opzichte van de nulmeting over het jaar 2000.

Het college formuleert tevens een doelstelling om de verzuimregistratie te verbeteren: aan het einde van de collegeperiode moet 100% van alle scholen verzuim registreren. De verzuimdoelstelling en vsv-doelstelling zijn aan elkaar verbonden, omdat verzuim niet zelden een voorbode is van voortijdig schoolverlaten (#V301; #V302; ITS, 2004: 5).

In deze collegeperiode wordt er verder gewerkt met de uitvoering van het in 2001 opgestelde Aanvalsplan. Veel scholen, met name de ROC's, ontwikkelen beleid om vsv te verminderen (ITS, 2004: 5). Zij krijgen hiervoor subsidies, vaak – maar niet uitsluitend – afkomstig uit de landelijke pot voor het grotestedenbeleid. Het subsidiebeleid wordt gaandeweg echter strenger, in lijn met het algehele Rotterdamse subsidiebeleid. In subsidiecontracten worden concrete targets afgesproken (#V303), al zegt iemand erbij:

“Het was nu niet bepaald zo dat we subsidie gingen terugvorderen als de scholen hun targets niet haalden (#V304).”

Verder worden er zorgoverlegstructuren opgezet, zoals Social Teams in het Voortgezet Onderwijs: teams van leerplichtambtenaren, hulpverleners, mentoren en verzuimcoördinatoren. Ook gaan leerplichtambtenaren participeren in de Deelgemeentelijk Overleg Sluitende Aanpak (DOSA), een overlegstructuur van hulpverlenende partijen, gericht op jongeren en op gezinnen met multi-problematiek (ITS, 2004: 5-6).

De collegedoelstelling wordt in deze collegeperiode niet behaald. In haar eindverantwoording geeft het college aan dat de reductie van het aantal vsv'ers is blijven steken op 20,8%, terwijl de mijlpaal 30% was (Gemeente Rotterdam, 2006: 19).

De vsv-monitor

In de periode 2001 tot en met 2009 wordt het percentage vsv onder jongeren van 17 tot en met 22 jaar in Rotterdam gemeten met behulp van een door de gemeente zelf opgezette vsv-monitor. De basis voor de vsv-monitor is een enquête die uitgezet wordt onder die jongeren van wie op basis van het leerlingadministratiesysteem niet bekend is of ze over een startkwalificatie beschikken. De uitslag van deze enquête wordt gewogen naar de totale populatie en vormt een indicatie voor het percentage vsv in Rotterdam.

Tot en met de 3-meting betrof de meting vooral telefonische enquêtes onder een steekproef van de onbekende populatie. Vanaf de 4-meting is men alle jongeren een brief gaan schrijven namens de gemeente. Deze brief heeft behalve een onderzoekstechnisch ook een inhoudelijk doel, namelijk om jongeren te motiveren om een studie te gaan volgen.

In 2003 komt de DSO erachter dat de cijfers in vsv-monitor negatief beïnvloed worden door nieuwe vestigers en door jongeren die speciaal onderwijs volgen. Als een nieuwe vestiger, dat wil zeggen: een jongere die verhuist naar Rotterdam, geen startkwalificatie heeft, telt hij mee voor de Rotterdamse target. En dat terwijl de gemeente er beleidsmatig niets aan kan doen dat deze jongere zijn onderwijs niet af heeft gerond. Ook jongeren die speciaal onderwijs volgen, beïnvloeden op een negatieve manier de target. De kans is immers klein dat deze jongeren ooit een startkwalificatie behalen. Om deze reden besluit de DSO in 2004 om een onderscheid te gaan maken tussen bruto- en netto-vsv'ers (Definitieboekje, 2004: 27; VSV-monitor, 2005: 10).

5.2.3. COLLEGEPERIODE 2006-2010

Ook in deze collegeperiode formuleert het college een doelstelling op voortijdig schoolverlaten. In lijn met de Lissabondoelstelling wordt de target geformuleerd als 5% afname vsv per jaar. De totaal te realiseren afname in 4 jaar tijd is 20%. Leonard Geluk (CDA) wordt de wethouder onderwijs; in 2009 vertrekt hij en wordt hij opgevolgd door zijn partijgenoot Peter Lamers.

In deze periode wordt er een nieuwe beleidsprogramma voor voortijdig schoolverlaten opgesteld: VSV-Aanvalsplan 2. Het is een uitwerking van de collegedoelstelling om 5% minder vsv te realiseren (Rekenkamer Rotterdam, 2008: 36). Het aanvalsplan heeft twee hoofddoelen: het voorkomen van schooluitval (preventief) en het terughalen van uitgevallen jongeren (curatief). Voor de preventieve actielijn wordt, net als in het eerste actieplan, ingezet op de aanpak van risicogroepen. Hierbij is vooral aandacht voor de mbo's, waar verhoudingsgewijs de meeste vsv'ers te vinden zijn. Voor de curatieve aanpak wordt geïnvesteerd in het flexibiliseren van het onderwijsaanbod en het versterken van het Jongerenloket (JOS, 2006: 5).

Ook landelijk krijgt het beleid ten aanzien van voortijdig schoolverlaten verder uitwerking. In 2006 stelt de Tweede Kamer de nota Aanval op Uitval vast, een programma dat erop gericht is om de Lissabondoelstelling te behalen. Omdat de reductie van het totale aantal vsv in Nederland achterloopt op de planning, besluit het rijk om een inhaalslag te maken. De doelstelling vsv-reductie wordt gesteld op 10% nieuwe vsv'ers per jaar. Dat is anders dan de Lissabondoelstelling van 5% reductie per jaar van het totaal aantal vsv'ers tot 23 jaar. Het programma Aanval op Uitval krijgt uitwerking in convenanten met de RMC-regio's en met scholen (Rekenkamer Rotterdam, 2008: 41-42). Het Rijk stelt hier ook de financiële middelen hiervoor ter beschikking (#V401).

Al in de vorige collegeperiode is de gemeente Rotterdam begonnen met een lobby richting het Rijk om de leerplichtige leeftijd te verhogen van 18 jaar naar 23 jaar. Hiermee hoopt zij de uitval op scholen tegen te gaan. In 2007 blijkt dat deze lobby deels succesvol is. Weliswaar wordt niet de leerplicht verhoogd, maar wel wordt er landelijk een kwalificatieplicht ingevoerd (#V406). Een kwalificatieplicht houdt in dat jongeren tot 18 jaar onderwijs moeten volgen totdat zij een startkwalificatie hebben. (Rijksoverheid, 2013).

Van een deel van de voortijdig schoolverlaters was bij de gemeente niet bekend waar zij zich bevonden: hadden ze werk? Zaten ze in de bijstand? Waren ze maatschappelijk actief? Deze groep vormde een "grijsgele brei" (#V407) en werden ook wel 'dark numbers' genoemd (Maasstat, 2007). Een van de respondenten zegt (#V408):

"Je kan het niet verkopen aan de wethouder dat je geen zicht hebt op deze groep jongeren."

Het inzichtelijk maken van de 'dark numbers' is nodig om een goede informatiepositie te krijgen, zodat er gerichter gestuurd zou kunnen worden (#V409). Om die reden werd er veel inzet gepleegd op het koppelen van diverse gemeentelijke bestanden (#V410).

In februari 2007 wordt er over voortijdig schoolverlaten een Maasstat gehouden. De belangrijke aanleiding van deze Maasstat is dat Rotterdam zijn jaarlijkse vsv-cijfer niet heeft gehaald. Op de agenda staat onder andere het inzicht krijgen in de groep 'dark numbers'. Hierbij gaat het niet alleen om de vraag wie precies deze jongeren zijn, maar ook om de vraag wat betrokken partijen zoals de gemeente, de deelgemeente, de RMC, de ROC's of het jongerenloket doen om hen op school te houden of weer naar school te krijgen (Maasstat, 2007).

Anderhalf jaar later, in september 2008, vindt er een Herhalingsmaasstat plaats over voortijdig schoolverlaten. Het is voor het eerst dat er een Maasstat wordt gehouden waarin vooral de realisatie van de in een eerdere Maasstat gemaakte afspraken worden besproken. Positief nieuws is overigens dat in dit jaar de collegedoelstelling wel is gehaald (Maasstat, 2008).

In 2009 richt de gemeente samen met de vijf grootste Rotterdamse scholengemeenschappen (Zadkine, Albeda, CVO, BOOR en LMC) Coöperatie Rotterdams Offensief opgericht. Met leuzen als 'kan niet bestaat niet' en 'ja zeggen mee doen' zet dit samenwerkingsverband in op terugdringen van voortijdig schoolverlaten. Een van de actiepunten is het opzetten van wijkscholen: scholen met een gecombineerd aanbod van werk, zorg en school, die een intensief programma aan (dreigende) voortijdig schoolverlaters aanbieden, met als doel ze naar school of naar werk te begeleiden (Rotterdams Offensief, 2013).

Het college slaagt er deze periode in om haar collegedoelstelling te behalen (Gemeente Rotterdam, 2010: 3). In de eindverantwoording van de wethouder richting de raadscommissie wordt zowel over de lokale als over de regionale target verantwoord (Lamers, 2010). Hieruit blijkt dat in de laatste jaren van deze collegeperiode zowel de Rotterdamse als de RMC-doelstelling naast elkaar bestonden en dat op beiden werd gestuurd. Dit wordt ook bevestigd door respondenten (#V402; #V403; #V404).

5.2.4. COLLEGEPERIODE 2010>

In 2010 wordt Hugo de Jonge, voormalig politiek assistent van minister Van Bijstervelt, wethouder op de onderwijsportefeuille. Ook hij besluit met een vsv-doelstelling te gaan werken. De ambitie is om 40% vermindering van nieuwe vsv'ers te realiseren in vier jaar tijd. In tegenstelling tot eerdere jaren wordt niet meer naar de totale populatie vsv gekeken, maar alleen naar het cohort jongeren van het laatste schooljaar. Niet langer vormt de vsv-monitor, maar vormen de cijfers van de onderwijsdienst DUO de basis om de voortgang van de collegedoelstelling te meten.

Niet lang na het aantreden van het nieuwe college wordt het programma Aanval op Uitval gelanceerd, niet te verwarren met het landelijke programma Aanval op Uitval. Dit wordt belegd buiten de lijnorganisatie, in een apart programmabureau. Het programma Aanval op Uitval is direct gekoppeld aan de collegedoelstelling om het aantal vsv'ers te verminderen (#V501; #V502). De eerste jaren zet de gemeente in op de in de vorige collegeperiode al ingezette weg van samenwerking binnen het Rotterdams Offensief. Het actieprogramma Aanval op Uitval, dat tien actielijnen bevat, wordt binnen deze coöperatie vastgesteld en uitgevoerd (#V503).

Echter, de eerste twee jaren van dit college blijkt het vsv-beleid geen vruchten af te werpen, althans niet in kwantitatieve zin. Weliswaar wordt er veel geïnvesteerd in de actielijnen ("er was al miljoenen uitgegeven (#V504)!"), maar de doelstelling van 10% minder vsv per jaar wordt niet behaald. Eén van de respondenten zegt:

"Ook al voer je alle actielijnen uit, dan nog leidt het niet tot minder schooluitval. Dan moet je echt gaan sturen dat het echt gaat werken (#V511)."

De wethouder besluit de druk op te voeren en harder te gaan sturen op resultaat. In korte tijd “sneuvelen drie programmamanagers vanwege het feit dat de target niet gehaald is” (#V505; zie ook #V506; #V507; #V508). Uiteindelijk wordt een voormalig stadsmarinier bereid gevonden om zich in te zetten om voor de laatste twee jaren de target wel te halen.

De cijfers van de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO)

Sinds 2010 wordt de collegedoelstelling gemeten met behulp van cijfers over de leerlingpopulatie die de Dienst Uitvoering Onderwijs (DUO) aanlevert. Elk jaar in oktober komen de conceptcijfers over een bepaald schooljaar uit; in februari daarna de bijna-definitieve cijfers en in oktober van het jaar daarna de definitieve cijfers. Deze cijfers kunnen tussendoor nog wijzigen, bijvoorbeeld omdat leerlingen besluiten een andere opleiding te gaan volgen of als gevolg van de accountantscontrole op de cijfers.

Verder levert de DUO maandelijks informatie over de Rotterdamse leerlingen die uitvallen in het onderwijs. In eerste instantie ging het daarbij alleen om de cijfers, maar inmiddels worden ook de namen en ‘rugnummers’ gegeven.

De nieuwe strategie is om als gemeente meer zelf te gaan doen. Het Rotterdams Offensief wordt “uitgekleed” zodat van de tien actielijnen er nog maar één actielijn overblijft die in deze coöperatie uitgevoerd wordt (#V509). In plaats daarvan wordt er een programmaraad Voortijdig Schoolverlaten opgezet. In deze programmaraad zitten de wethouder, de programmamanager (als secretaris) en de directeuren van de ‘Big Five’ scholengemeenschappen (#V510).

Een van de acties die voortkomt uit deze meer actieve betrokkenheid van de gemeente, is het opzetten van het Zomer Offensief. In de zomer van 2012 zet een speciaal team zich actief in om dreigende voortijdig schoolverlaters te benaderen en op te roepen te blijven studeren. Het zomeroffensief heeft resultaat: de voorlopige jaarcijfers van DUO laten 15,6% afname vsv over 2012 zien. Het lijkt erop dat hiermee een “trendbreuk” is gerealiseerd (#V512).

Er wordt sterk ingezet op het verbeteren van de informatiepositie van de gemeente (#V518; #V519). Een van de respondenten zegt:

“We zijn goed naar de doelgroep gaan kijken en hebben toen gezegd van: het is niet één soort mens, een vsv’er, maar het zijn een paar soort mensen. Laten we eens gaan kijken welk soort mensen we eruit kunnen trekken om weer naar school te krijgen.”

De landelijke druk op Rotterdam neemt in deze periode toe. Het is bekend dat de wethouder rechtstreeks vanuit het ministerie wordt aangesproken op het niet behalen van zijn targets (#V513; #V514). Het Rijk heeft hier ook meer mogelijkheden toe, omdat de informatievoorziening is verbeterd. Sinds een aantal jaar publiceert DUO de cijfers van voortijdig schoolverlaten op de website www.vsvverkenner.nl, zodat heel gemakkelijk regio’s, gemeenten en zelfs scholen met elkaar vergeleken kunnen worden op het aantal voortijdig schoolverlaters dat ze hebben. Hieruit blijkt bijvoorbeeld dat Amsterdam het sinds een aantal jaren beter doet dan Rotterdam. Dit legt druk op de wethouder van Rotterdam.

“Het bekt natuurlijk niet goed op het moment dat er door het ministerie van OCW cijfers worden gepubliceerd waarin Amsterdam flink zakt en Rotterdam gelijk blijft of zelfs stijgt (#V515).”

Om meer mogelijkheden te krijgen om 18+ jongeren op school te houden, vindt er op dit moment gezamenlijk met Amsterdam een lobby plaats richting de landelijke overheid om de leerplicht op te rekken naar 23 jaar (#V516; #V517; zie ook Rijksoverheid, 2012).

In deze collegeperiode wordt voor het eerst met een nieuwe meetsystematiek gewerkt. Niet meer de eigen vsv-monitor, maar de cijfers van het agentschap DUO worden gebruikt om de voortgang van de collegedoelstelling te bepalen (Definitieboekje 2010-2014: 4-5).

5.3. VERANTWOORDINGSARRANGEMENTEN

In de ambtelijk-bestuurlijke verhoudingen werd op een aantal plaatsen over het veiligheidsbeleid gesproken. In het theoretisch kader is ambtelijke verantwoording gedefinieerd als

“een relatie tussen ambtenaren en politieke of ambtelijke principalen, waarbij de principalen in meer of mindere mate bepalen waar de ambtenaren zich mee bezig houden, waarbij de ambtenaren de verplichting hebben hierover formeel of informeel verantwoording af te leggen en waarbij de organisatie beschikt over mechanismen van toezicht, controle en discipline.”

Het forum in dit geval is de wethouder of het college, en de actor is de individuele ambtenaar, de afdeling of de ambtelijke organisatie als geheel. In onderstaande tekst wordt nagegaan in welke ambtelijk-bestuurlijke overleggen de collegedoelstellingen over voortijdig schoolverlaten – als zijnde datgene wat het bestuur wens te realiseren – op de agenda staan.

Ten aanzien van voortijdig schoolverlaten hebben vrijwel altijd twee beleidslijnen naast elkaar bestaan: aan de ene kant de eigen aanpak van de gemeente Rotterdam en aan de andere kant de aanpak van vsv in de RMC-regio, samen met andere gemeenten. De collegedoelstellingen hebben betrekking op de eerste lijn.

Beide beleidslijnen hebben eigen doelstellingen, zij het dat ze in elkaars verlengde liggen: in beide gevallen moet het percentage vsv omlaag. In dit onderzoek is gefocust op het ambtelijk-bestuurlijke overleg in deze eerste lijn.

Over de collegeperiode 1998-2002 is het minste bekend over de plaats waar de verantwoording over de collegedoelstelling plaatsvindt. Een van de respondenten (#V1101), die ook in deze tijd betrokken was bij vsv, vertelt dat er in deze periode, met Els Kuijper als wethouder, “niet zo frequent” gesproken wordt over de collegedoelstelling. Wanneer er wel gesproken wordt over de collegedoelstelling, is dat in het overleg tussen de wethouder en de directeur van de dienst, of tussen de wethouder en de teamleider.

In de twee collegeperiodes daarna stond de collegedoelstelling wel geregeld op de agenda van de bestuurlijk-ambtelijke overleggen, zowel bij wethouder Sjaak van der Tak als bij wethouder Leonard Geluk. Diverse respondenten bevestigen dat (#V1103; #V1104; #V1105; #V1106). Wethouder Geluk (2004-2009) geeft zelf aan dat als het gaat om het contact over de collegedoelstelling, hij het meeste contact had met de directeur van de dienst Onderwijs. Iemand anders (#V1109) vertelt dat hij ook wel contact had met het afdelingshoofd van voortijdig schoolverlaten.

In 2007 en 2008 is er een formeel verantwoordingsarrangement ingezet op het beleidsterrein vsv: de Maasstat. Hierbij zat het voltallige college tegenover de verantwoordelijk directeur en andere betrokkene ambtenaren.

Van wethouder De Jonge (2010>) is bekend dat hij over voortijdig schoolverlaten vooral contact heeft met de programmamanager van het programmabureau, maar ook wel met de directeur Onderwijs en het afdelingshoofd dat tussen de directeur en de programmamanager instaat (#V1110).

Concluderend, blijkt het dat ambtelijk-bestuurlijke contact over de collegedoelstellingen vooral vorm krijgt in de overleggen tussen de wethouder en de directeur, het afdelingshoofd of de programmamanager die verantwoordelijk is voor voortijdig schoolverlaten. Een uitzondering is de

Maasstat, waarbij de ambtenarij verantwoording aflegt aan het college. Er zijn echter slechts twee Maasstatsessies geweest.

5.4. EVALUATIE VERANTWOORDINGSARRANGEMENTEN

In deze paragraaf zullen de verantwoordingsarrangementen over de collegedoelstelling geëvalueerd worden volgens het beoordelingsmodel dat in de hoofdstukken 2 en 3 is ontwikkeld. Dit beoordelingsmodel is gebaseerd op twee perspectieven: het democratische en het cybernetische perspectief op verantwoording.

5.4.1. EVALUATIE VANUIT DEMOCRATISCH PERSPECTIEF

1. Het forum beschikt over een adequate informatiepositie

De eerste norm is dat het forum over een adequate informatiepositie beschikt. Uit de casusbeschrijving blijkt dat de gemeente Rotterdam aanvankelijk over een niet zo heel goede informatiepositie beschikt. Het blijkt moeilijk om met behulp van het leerlingadministratiesysteem inzicht te krijgen in de omvang van de groep jongeren zonder startkwalificatie. In 2001 krijgt de gemeente Rotterdam met de introductie van de Rotterdamse vsv-monitor inzicht in de hoeveelheid jongeren zonder startkwalificatie, al moet hierbij gezegd worden dat de kwaliteit van de meting in de eerste jaren veel gebreken vertoonde, zo laat een van de respondenten weten (#V801). De vsv-monitor vormde een kwantitatieve en periodieke meting van het aantal voortijdig schoolverlaters in Rotterdam. Ook de cijfers van DUO, waarmee sinds 2010 het aantal voortijdig schoolverlaters inzichtelijk wordt gemaakt, bieden kwantitatieve en periodieke informatie. Dit versterkt de informatiepositie van het forum.

Wat betreft de relevantie, dat wil zeggen dat de indicator een goede meetlat is voor de doelstelling, geven verschillende respondenten aan dat het terugdringen van voortijdig schoolverlaten een relevante target is. De target is geformuleerd in termen van een percentage van het aantal jongeren. Iedere jongere extra die een startkwalificatie behaalt, is er één extra. De doelstelling is dus een goede indicatie van de effectiviteit van het beleid, laten respondenten weten (#V813; #V814). Hieronder enkele citaten die illustreren dat de target verbonden is aan een concreet maatschappelijk probleem.

“Als je een target formuleert, moet je natuurlijk wel een goed cijfer kiezen. Schooluitval vind ik een heel mooi onderwerp voor een target. Als kinderen niet op school zitten, dan hebben ze geen startkwalificatie. Dat is helder: dat is niet goed (#V815).”

“In mijn beleving is het voorkomen van voortijdig schoolverlaten een hele goede target. (...) Er zijn duizenden leerlingen die uitvallen. Dit zijn allemaal duizenden schoolcarrières die naar de knoppen gaan. Allemaal kansen op werkloosheid. Er zijn relaties gelegd – en die zijn er ook echt – tussen vsv en waar je later terecht komt, maar ook tussen vsv en criminaliteit. Dus ja, het ligt nogal voor de hand dat je je als stad hierover drukt maakt, en er dus een collegetarget van maakt (#V816).”

Niet altijd is de vsv-verantwoordingsinformatie ook bruikbaar als sturingsinformatie. In de periode 1998-2001 beschikt de gemeente nauwelijks over specifieke informatie over de jongeren die geen startkwalificatie hadden. De informatiesystemen blijken bovendien vaak niet op orde te zijn. Het is ook niet bekend welke jongeren de meeste risico's liepen en welke interventies het beste zouden passen bij welke groep, laten respondenten weten (#V810; #V811).

De vsv-monitor is opgezet als verantwoordingsinstrument. Het biedt de gemeente inzicht in variabelen als leeftijd, geslacht en etniciteit, alsook het soort onderwijs wat men had gevolgd en de deelgemeente waar men woonde. Het is echter lastig om op basis van deze informatie gericht te

sturen, zo geven sommige respondenten aan (#V802; #V803). Een van de respondenten (#V804) zegt over de vsv-monitor:

“Dan wist je ongeveer een jaar nadat je een jaar had afgerond, of je het gehaald had. Dat heeft echt niets meer met sturen te maken. (...) Je zou eigenlijk moeten weten: wat was het vandaag, wat was het een maand geleden en gaan we nou achteruit, of gaan we nou vooruit. En dat is het, klaar.”

In de collegeperiode 2006-2010 is een grote verbetering gemaakt in het specificeren van de doelgroepen waarop gestuurd zou kunnen worden (#V805). Het specificeren van de doelgroepen was ook een belangrijke inzet van de Maasstats in 2007 en 2008. De Maasstat moest inzicht geven in de *dark numbers* voortijdig schoolverlaters (Maasstat, 2007). Waar waren de betreffende jongeren te vinden? Werkten ze, zaten ze in een uitkering, zaten ze ergens anders op school? Om dit inzicht te krijgen, werden verschillende systemen aan elkaar gekoppeld, onder andere gegevens van de sociale dienst en het RMC-bestand. Er bleef een groep over die noch werkzaam, noch op school, noch in een uitkering zat.

“Deze groep jongeren zonder werk, school of een uitkering, noemden we de groep van drie keer niks, al mochten we dat natuurlijk niet hardop zeggen vanwege de politiek (#V807).”

Vanaf ongeveer 2009 is de gemeente steeds vaker gebruik gaan maken van de cijfers en informatie die DUO leverde over voortijdig schoolverlaters in Rotterdam. De DUO levert maandelijks informatie over de Rotterdamse voortijdig schoolverlaters (#V812).

Sinds 2010 ging de gemeente Rotterdam voor het meten van de voortgang van de collegedoelstelling gebruik maken van de gegevens van DUO. Hierbij is het mogelijk om per school het aantal vsv'ers te bekijken. De verantwoordingsinformatie kan ook gebruikt worden als sturingsinformatie. De informatiepositie van de gemeente is hierbij verbeterd (#V808; #V809).

2. De beoordelingscriteria zijn bij de actor bekend

Er vindt interactie plaats tussen de ambtenarij en het bestuur. De collegedoelstelling staat dan geregeld op de agenda. Er zijn verschillende manieren waarop dit gebeurt. Dit is in de paragraaf 'verantwoordingsarrangementen' uitgewerkt.

Alle respondenten geven aan dat een collegedoelstelling veel helderheid verschaft over wat de politiek nu precies wil. Het feit dat er een target is over het te behalen percentage daling vsv, geeft focus aan zowel de ambtenarij als de wethouder.

De collegedoelstellingen zijn ook eenduidig en niet voor meerdere interpretaties vatbaar. Er is consequent door de jaren heen dezelfde definitie van vsv, namelijk het ontbreken van een startkwalificatie.

3. Het arrangement biedt voldoende prikkels aan de actor om zich aan de agenda van het forum te committeren

Het forum – het college of de wethouder – beschikt over middelen tot consequenties, om zo gericht te sturen op de collegedoelstelling. Er is een hiërarchische relatie tussen het college en de ambtenarij. De collegedoelstelling biedt een mogelijkheid om druk te creëren om deze ook daadwerkelijk te halen. Soms was deze druk echter wel heel hoog en werd het ervaren als een 'afrekencultuur'. Dit is uitgewerkt in het onderdeel neveneffecten.

In de interviews komt naar voren dat de ambtenarij altijd wel aangesproken wordt op de jaarlijkse resultaten op het terrein van voortijdig schoolverlaten. Wanneer dit resultaat positief is, wordt de

waardering uitgesproken. Wanneer dit niet positief is, volgt kritiek en aansporing om werk te maken van het beleid (#V817, #V818, #V819, #V820). Een betrokkene vertelt over wethouder Geluk (#V821):

“Zijn strategie was om de diensten maximaal aan te spreken op resultaat.”

Een andere betrokkene typeert het ambtelijk-bestuurlijke overleg ten tijde met de wethouders Van der Tak en Geluk echter als volgt (#V822):

“Er staat me toch bij dat altijd met aanscherpingen van beleid en nieuw ondernomen acties, de wethouders toch wel wilden verdedigen dat we op de goede weg zaten. Er zijn geen klappen uitgedeeld. (...) geen vuisten op tafel gesprekken.”

Het is dus niet gemakkelijk om een eenduidige typering te maken van het ambtelijk-bestuurlijke contact in de verschillende collegeperiodes. Over wethouder de Jonge is bekend dat hij de resultaten heel belangrijk vindt en dat hij de ambtenaren daar ook op aanspreekt (#V823, #V824, #V825). In het onderdeel ‘neveneffecten’ wordt hier meer aandacht aan besteed.

5.4.2. EVALUATIE VANUIT CYBERNETISCH PERSPECTIEF

1. Het arrangement levert zinvolle informatie op

De vsv-monitor vertoont in de beginjaren gebreken met betrekking tot de betrouwbaarheid. Niet alle data worden verwerkt in de monitor, en niet alle ROC’s leveren gegevens. Hierdoor is de meting in de eerste jaren verminderd betrouwbaar, al is de betrouwbaarheid later wel verbeterd (#V901; #V902). Dat blijkt ook uit het volgende citaat:

“In eerste instantie moesten wij als gemeente gaan leuren bij de ROC’s om de bestanden. En dat was wel wettelijk verplicht, want dat was in de RMC-wetgeving vastgelegd, dat de scholen die gegevens moesten leveren. Maar ja: registreerden ze dat goed? Kregen we de goede gegevens binnen? Konden we dat goed in ons eigen systeem kwijt? Dat soort dingen, dat was allemaal nog niet uitgekristalliseerd (#V903).”

Vanwege de consistente onderzoeksopzet, was het mogelijk om gedurende de periode 2001-2009 een vergelijking over de periode te maken. In 2003 besloot de DSO om naast brutocijfers ook nettocijfers (beïnvloedbaar vsv) te meten. De rekenkamer concludeert in haar onderzoek Resultaten Tellen (2006: 82-115) dat het meten om deze reden niet helemaal consistent is. De dienst weerspreekt dit echter, omdat in de rapportages consequent over zowel de bruto- als de netto-cijfers is gerapporteerd. De nettocijfers van eerdere jaren zijn met terugwerkende kracht berekend (#V919).

In het beleidsveld voortijdig schoolverlaten is het lastig om te bepalen of er een relatie is tussen de gepleegde inspanningen en de gerealiseerde resultaten. Dat heeft voor een belangrijk deel te maken met de complexiteit van de problematiek. Er zijn veel verschillende partijen betrokken die op verschillende manieren hun bijdrage leveren (Maasstat, 2008: 2). Bovendien zijn er veel verschillende motieven van jongeren om vsv’er te worden. De één wil wel, maar is niet in staat om zijn diploma te halen. De ander wil liever werken dan studeren. De derde heeft te maken met problemen. De vierde maakt een foute studiekeuze. En zo zijn er nog meer motieven (#V904). Een van de respondenten (#V905) drukt zich zo uit:

“Het is altijd de vraag of je een bepaald resultaat bereikt ondanks of dankzij de inspanningen die je gepleegd hebt.”

Deze relatie is inzichtelijker geworden in de laatste collegeperiode. Dit heeft met twee zaken te maken. In de eerste plaats verandert doelstelling van ‘reductie van het aantal vsv’ers’ naar ‘reductie van het aantal nieuwe vsv’ers’. Hiermee is de focus verlegd van de totale populatie jongeren naar het

laatste cohort, wat een overzichtelijker groep is. In de tweede plaats biedt de DUO specifieke en gerichte informatie op schoolniveau. Per leerling kan gezien worden wat hij studeert, waar hij studeert en of hij een diploma heeft. Ook per school kan het aantal vsv'ers in kaart gebracht worden. De aangeleverde cijfers van de DUO worden door de gemeente geanalyseerd, zodat het omgezet wordt in gerichte managementinformatie. Het proces van de aanpak van voortijdig schoolverlaten wordt daarmee steeds meer informatiegestuurd (#V906).

De cijfers van het DUO zijn directer en specifiek, maar ook hier geldt dat de definitieve cijfers pas een jaar na dato beschikbaar komen. De conceptcijfers van een bepaald schooljaar komen in oktober uit, de bijna-definitieve cijfers in februari de definitieve cijfers in oktober van het jaar daarna. De conceptcijfers kunnen echter nog wijzigen, omdat er leerlingen zijn die overstappen naar een andere school of omdat de accountantscontrole wijzigingen oplevert (#V907; #V908). Een van de respondenten (#V909) drukt zich zo uit:

“Het duurt even voor je de definitieve cijfers krijgt. Daardoor is het de vraag of je als wethouder je eigen succes, of het succes van je voorganger viert.”

Wat betreft begrijpelijkheid, geldt in zijn algemeenheid bij voortijdig schoolverlaten, dat het complex is om te doorgronden wat er precies wordt bedoeld met de cijfers. ASR concludeert in haar onderzoek naar het definitieboekje van 2006 dat de vsv-monitor “erg technisch” en daardoor weinig begrijpelijk is (ASR, 2007). Dit wordt ook beaamd door respondenten.

“Soms moet je, omdat je het definitietechnisch heel goed wilt maken, zoveel uitzonderingen maken dat politici het bijna niet meer te volgen is wat er staat. Als je raadslid bent moet je bijvoorbeeld goed lezen om het verschil tussen netto en bruto vsv te zien (#V910).”

“De burger denkt waarschijnlijk dat iedereen die zijn school verlaat een voortijdig schoolverlater is, maar dat is niet juist. Als een hbo'er uitvalt, is hij geen voortijdig schoolverlater. Hij heeft dan al een startkwalificatie (#V911).”

2. Het arrangement verschaft routines voor een doorgaande, op reflectie en leergedrag gerichte dialoog tussen de actor en het forum

Er is in alle collegeperiodes sprake van doorgaand ambtelijk-bestuurlijk contact over voortijdig schoolverlaten, waarbij ook de collegedoelstellingen op de agenda staan. In de interviews zijn voorbeelden naar voren gebracht van leergedrag en reflectie.

Dit leergedrag ontstond hoofdzakelijk in de praktijk en niet als resultaat van een georganiseerde doorgaande dialoog (#V914; #V915). Een van de respondenten (#V916) noemt een recent voorbeeld:

“In de zomer van 2012 hebben we noodgedwongen het Zomeroffensief gelanceerd. Dat klinkt netjes, 'offensief', maar het was meer een guerrilla: een bij elkaar geraapt zootje. En dat in drie weken tijd. Dat gaat allemaal niet. Desalniettemin, als je naar de resultaten kijkt en naar de evaluatie, dan was het goed. Ik heb van die praktijk ontzettend veel geleerd over vsv.”

Van de Maasstats in 2007 en 2008 wordt gezegd dat deze bedoeld zijn als een instrument dat gericht op reflectie en leergedrag. Een van de respondenten zegt dat deze bedoeld waren “als mogelijkheid om in een vrije context met elkaar te communiceren (#V912).” Ook moest de Maasstat bijdragen aan het verwijderen van eventuele institutionele belemmeringen (#V913). Zo stond de eerste Maasstat met name in het teken van het verhelderen van de groep ‘dark numbers’ en werd er in de tweede kritisch naar het jongerenloket gekeken. De Maasstat laat zich dus typeren als een instrument met als doel

het tot stand brengen van een dialoog¹³. Aangezien er slechts tweemaal een Maasstat over voortijdig schoolverlaten is geweest, laat dit arrangement zich niet typeren als een doorgaande dialoog.

3. Institutionaliseren en verspreiden van de geleerde lessen

Zoals in de vorige paragraaf is gesteld, kenmerkt de manier waarin in Rotterdam vsv-beleid is vormgegeven, zich hoofdzakelijk door het leren in de praktijk. Is een nieuw element succesvol, dan kan het geïnstitutionaliseerd of verspreid worden. Is het niet succesvol, dan moet het aangepast worden. Hieronder worden enkele voorbeelden besproken.

Een eerste voorbeeld is de vsv-monitor. Vanwege het ontbreken van een betrouwbaar (landelijk) meetinstrument, besluit de gemeente Rotterdam in 2001 om zelf een meetinstrument op te zetten om de voortgang van het vsv-beleid te meten. Deze monitor wordt geïnstitutionaliseerd: er wordt afgesproken dat er jaarlijks gemeten zou worden. Echter, na verloop van tijd merkt men dat de monitor vooral als verantwoordingsinstrument en nauwelijks als stuurinstrument functioneert. Vanaf ca. 2008/2009 kwamen de cijfers van DUO beschikbaar als meetinstrument. Aangezien deze cijfers meer gerichte sturingsinformatie opleveren, wil de ambtenarij eigenlijk af van de vsv-monitor. Dit blijkt echter niet mogelijk, omdat er een collegedoelelstelling op was geformuleerd. De rapportage hierover moet consistent blijven tot het einde van de collegeperiode (#V917). De vsv-monitor is een voorbeeld van een geleerde les ('we kunnen het meten') die geïnstitutionaliseerd is ('we doen het jaarlijks') maar uiteindelijk een belemmering wordt voor adaptief gedrag ('we willen eigenlijk iets nieuws maar dat kan niet').

Een ander voorbeeld van institutionalisering is de inrichting van het programmabureau Aanval op Uitval, sinds 2010. Doel van dit programmabureau is om een effectieve aanpak tegen voortijdig schoolverlaten te ontwikkelen. Het is de bedoeling dat deze aanpak aan het einde van de collegeperiode overgenomen en geïnstitutionaliseerd wordt in de lijnorganisatie, zo laat een van de respondenten weten (#V918).

Een derde voorbeeld is het Rotterdams Offensief, sinds 2008 een periodiek overlegorgaan tussen de gemeente en de schoolbesturen van de grootste Rotterdamse scholen. De tien actielijnen van het actieprogramma Aanval op Uitval, dat in 2010 wordt vastgesteld, worden aanvankelijk binnen dit overleg uitgezet. Echter, omdat dit niet leidt tot de benodigde vsv-reductie, besluit de gemeente om negen van de tien actielijnen uit dit overleg te halen. Het Rotterdams Offensief is een voorbeeld van een institutionalisering. Het blijkt dat dit instituut niet star of onbeweeglijk is, omdat de structuur omgegooid is wanneer blijkt dat deze niet effectief was.

5.5. NEVENEFFECTEN VAN VERANTWOORDING

Middels open vraagstelling is geprobeerd inzicht te krijgen in neveneffecten van verantwoording over de collegedoelelstellingen. Een aantal neveneffecten worden door meerdere respondenten genoemd.

1. Doelverschuiving

Veel respondenten geven aan dat doelverschuiving een risico is van het scherp sturen op een target. Ze drukken zich uit in termen van 'window dressing', het scoren met 'laaghangend fruit', het verschil tussen 'papieren' en 'maatschappelijke' doelen en het 'verdringen' van het korte termijn belang door het lange termijn belang. Deze risico's spelen met name wanneer de druk op presteren groot is (#V1001; #V1002; #V1003; #V1004).

¹³ Overigens wordt verschillend geantwoord op de vraag of de Maasstats in de praktijk ook neerkwamen op een dialoog. De harde manier waarop van de ambtenarij verantwoording werd gevraagd, werd niet door iedereen gewaardeerd. Zie hiervoor het onderdeel 'neveneffecten'.

Een van de respondenten (#V1005) vertelt dat er aanvankelijk in het kader van het Aanvalsplan Voortijdig Schoolverlaten (2001) op het terrein van vsv een breed palet aan beleidsmaatregelen is genomen. Sommige maatregelen, zoals voorschoolse programma's of buurtmoeders, waren gericht op de lange termijn. De gedachte was dat deze maatregelen op de lange termijn vsv zou verminderen. Toen in 2002 een target werd geformuleerd op het vsv-beleid, verschoof de focus meer naar de kortere termijn: dat deel vsv-reductie dat in vier jaar tijd gerealiseerd kon worden.

“Dan gaat de target het beleid bepalen in plaats van andersom.”

Overigens staat hier ook wel een positieve gedachte tegenover, namelijk dat de target zorgt voor focus in het beleid. Dezelfde respondent:

“Als je geen focus hebt, is dat ook een gevaar voor het beleid.”

Doelverschuiving wordt met name genoemd als risico dat zich de laatste jaren voordoet. Dit heeft te maken met de toegenomen (landelijke) druk om te presteren op de vsv-target. Als gevolg hiervan is de wethouder scherper gaan sturen op de realisatie ervan (#V1006; #V1007; #V1008; #V1009; #V1010). Hieronder beschrijven we twee voorbeelden die genoemd worden door de respondenten.

Een eerste voorbeeld heeft betrekking op formulering van de doelstelling in de huidige collegeperiode. Deze is gericht op het aantal *nieuwe* vsv'ers. Dit betekent dat er niet meer gekeken wordt naar de totale populatie vsv'ers, zoals in eerdere collegeperiodes wel het geval was, maar alleen naar het aantal jongeren dat afgelopen schooljaar zijn uitgevallen. Dit is dus een kleinere groep (#V1011). Een van de respondenten (#V1012) zegt hierover:

“Dan is de lange termijnontwikkeling per definitie niet zo interessant. Je wilt dan vooral even een snel percentage vsv terugdringen, en dat moet je per jaar kunnen zien.”

Een andere respondent zegt:

“In de loop van een schooljaar kan iemand uitvallen, dan telt hij mee [voor de target, MS]. Dan ga je proberen hem in de loop van het schooljaar terug te brengen. Maar in het volgende schooljaar, als hij niet meer terug is, ja, dan let je er niet zo meer op, want dan ga je weer met die van het dan lopende schooljaar aan de slag. Dus die groep die blijft buiten beeld.”

Een ander voorbeeld wat genoemd wordt is een beleidsmaatregel die onlangs is getroffen ten behoeve van de realisatie van de target (#V1013; #V1014). De situatie op dit moment is dat een jongere met een afgeronde mbo-1 opleiding niet meetelt als voortijdig schoolverlater. Wanneer deze jongere zich na het behalen van zijn mbo-1 opleiding inschrijft voor een mbo-2 opleiding, en deze vervolgens niet afmaakt, telt hij wel mee als voortijdig schoolverlater. Uit analyse blijkt dat veel jongeren die afkomstig zijn uit mbo-1 hun mbo-2 opleiding niet halen. De kans is groot dat ze uit gaan vallen en mee gaan tellen als vsv-er. Om die reden zet het programmabureau erop in dat deze jongeren zich niet inschrijven voor de vervolgstudie mbo-2.

Overigens geldt dat er verschillende beelden zijn wat betreft de vraag of hier sprake is van doelverschuiving. De een benadrukt dat dit een logische beleidsmaatregel is, omdat mbo-1-leerlingen weinig kans maken op het halen van een mbo-2-diploma. De ander benadrukt dat dit alleen maar gedaan wordt vanwege het behalen van de target, en dat er geen maatschappelijke toegevoegde waarde is.

2. Afrekencultuur

Er is altijd sturing op en verantwoording over de targets geweest, zij het de ene keer meer intensief of nadrukkelijker dan de andere keer. Er zijn twee voorbeelden die door meerdere respondenten genoemd worden waarbij de ambtelijke verantwoording er nogal hard aan toeging.

Het eerste voorbeeld betrof de beide Maasstats in 2007 en 2008. De Maasstat van 2007 vindt plaats in een situatie waarin de jaartarget niet is gehaald. De Maasstat van 2008 is een Herhalingsmaasstat, waarin gekeken wordt in welke mate de tijdens de vorige Maasstat gemaakte afspraken zijn gerealiseerd. In dat jaar wordt de jaartarget wel gehaald.

De Maasstats zijn een verantwoordingsinstrument van de ambtenarij richting het voltallige college. De vakwethouder wordt niet geacht te spreken, omdat hij al behoort te weten wat er speelt. Indirect is de Maasstat ook een verantwoording van de wethouder richting de andere collegeleden: in hoeverre heeft hij zijn best gedaan. Zelf zegt de betreffende wethouder (#V1015) hierover:

“Als wethouder zat je ook in het beklagdenbankje, want je collega’s gingen je ook oordelen over jouw doelstellingen, en dat ging er ook hard aan toe.”

Bij de Herhalingsmaasstat zit ook de directeur van de ROC Zadkine (letterlijk) tegenover het college.

Het gaat er hard aan toe in het bestuurlijk-ambtelijke gesprek, laten meerdere respondenten weten (#V1016; #V1017; #V1018; #V1033). De diverse directeuren worden ondervraagd over het niet behalen van de target. Een van de betrokkenen van destijds (#V1032) meldt:

“Het was een uitermate vervelende sessie.”

“Het ging om de resultaten en de cijfers. Het college ging doorharken waarom het niet gelukt was en de directeuren moesten zich verantwoorden. Het was af en toe bijna een schavotachtige situatie. Er waren nog net geen rotte tomaten.”

“Als ambtenaar zat je niet te wachten op een Maasstat.”

Tegelijkertijd melden respondenten wel dat het effect van de Maasstats inhoudelijk gezien groot was. Ten behoeve van de eerste Maasstat is veel geïnvesteerd in het koppelen van gemeentelijke systemen om de informatiepositie van de gemeente te vergroten (#V1019). Ook een minder goed samenwerkend jongerenloket werd kritisch onder de loep genomen (#V1020; #V1021).

Een van de respondenten wijst erop dat De Maasstat vooral een middel was om te kijken of de ambtenarij wist wat ze aan het doen was (#V1022).

“Het is niet heel handig als je met een college aan tafel zit die je op basis van cijfers bestoekt en je hebt geen flauw idee hoe het met je cijfers staat.”

Een tweede voorbeeld van een harde manier van verantwoording vragen, is recenter. De huidige wethouder heeft zijn programmamanagers aangesproken op het niet behalen van de targets in 2010 en 2011 (#V1023; #V1024; #V1025). Dit leidde tot overplaatsing, of: zoals iemand het uitdrukt: “er zijn mensen gesneuveld (#V1026)”. Uiteindelijk is er een voormalig stadsmarinier benoemd als hoofd van het programmabureau Aanval op Uitval. Een van de respondenten zegt hierover:

“Men zat op zijn handen naar de cijfers te kijken dan zeggen ze: wethouder, we hebben het niet gehaald. Punt. Volgend jaar beter. Punt. En dat komt omdat het uiteindelijk voor beleidsmensen een papieren exercitie was: ze gaan de stukken zitten interpreteren. En papier is natuurlijk heel geduldig (#V1027).”

3. **Risicomijding**

In 2006, als een ambtelijke werkgroep aan een definitieboekje schrijft, wordt de keuze gemaakt om de vsv-monitor als verantwoordingsinstrument te continueren. In de periode 2007-2008 verbetert de informatievoorziening van het Ministerie van Onderwijs. Per gemeente, per RMC-regio en zelfs per school wordt het aantal vsv’ers in kaart gebracht. Dit betekent voor Rotterdam dat er een nieuwe mogelijkheid ontstaat om vsv te meten. Echter, er wordt niet de keuze gemaakt om te stoppen met de

vsv-monitor, ondanks dat het een relatief duur instrument was (#V1111). Een van de respondenten (#V1112) zegt:

“Het is natuurlijk een collegetarget, dus tussentijds aanpassen kan dan gewoon niet.”

HOOFDSTUK 6. CASUS WIJKVEILIGHEID

“De veiligheidssituatie in Rotterdam is slecht; burgers voelen zich bedreigd en ook het bedrijfsleven is zeer verontrust. De politie is niet in staat, met haar huidige sterkte en werkwijze, om veiligheid op een aanvaardbaar niveau te verzekeren, en wordt daartoe ook niet in staat gesteld. Het gemeentebestuur is passief en reageert op urgente oproepen in sussende bewoordingen waaruit de onmacht en gelatenheid blijkt.”

Citaat uit een petitie van 60 Rotterdamse bewonersorganisaties aan het gemeentebestuur, 27 maart 2001. Geciteerd in: Tops, 2007: 42-43.

6.1. INLEIDING

In de diverse collegeperiodes zijn er verschillende collegedoelstellingen geformuleerd ten aanzien van veiligheid.

In de collegeperiode 1998-2002 zijn er drie bakens geformuleerd op het terrein van veiligheid: de veiligheid in de stad moet door de bewoners met een 7 gewaardeerd worden (doelstelling 23), de hoeveelheid blauw op straat moet toenemen (doelstelling 24), en de stad moest schoner en heler worden (doelstelling 21). Wethouder Sjaak van der Tak was portefeuille-eigenaar veiligheid in deze periode. De burgemeester had in deze periode geen collegedoelstellingen. Er zijn in deze collegeperiode geen collegedoelstellingen geformuleerd over veiligheid in de wijken. Wel is het in zijn algemeenheid de ambitie om in de tien wijken een integrale wijkveiligheidsaanpak neer te zetten (Gemeente Rotterdam, 1998).

In de collegeperiode 2002-2006 worden er 27 collegedoelstellingen geformuleerd op het terrein van veiligheid, op een totaal van 88. Twee daarvan hebben betrekking op wijkveiligheid, met zowel de burgemeester als de wethouder veiligheid als portefeuillehouder. De veiligheidsindex voor de 8 onveiligste wijken moest verbeteren (doelstelling 1) en geen enkele wijk mocht onveiliger worden (doelstelling 2).

In de collegeperiode 2006-2010 worden er 14 collegedoelstellingen geformuleerd op het terrein van veiligheid, op een totaal van 53. Twee daarvan hadden betrekking op wijkveiligheid, met de burgemeester als portefeuillehouder. Er mochten geen onveilige of probleemwijken meer zijn (doelstelling 7a) en geen enkele wijk mocht onveiliger worden (doelstelling 7b).

In de collegeperiode 2010-2014 worden er 3 collegedoelstellingen geformuleerd op het terrein van veiligheid, op een totaal van 23. Een daarvan had betrekking op wijkveiligheid¹⁴, met de burgemeester als portefeuillehouder. Aan het einde van de collegeperiode moesten de vier focuswijken veilig – Oude Westen, Nieuwe Westen, Hillesluis en Tarwewijk – minimaal een zes scoren op de veiligheidsindex (doelstelling 15).

In onderstaande tabel staat een overzicht van de collegedoelstellingen met betrekking tot wijkveiligheid.

Periode	Doelstelling	Verantwoordelijk collegelid
1998-2002	- Geen	-

¹⁴ In het Vijfjaren Actieprogramma uit 2009 staan 3 doelstellingen op het terrein van wijkveiligheid: a) de 4 focuswijken scoren minimaal een 6 b) het stedelijk gemiddelde blijft minimaal een 7 c) geen enkele wijk zakt een categorie. Vanwege de wens om met minder targets te gaan werken, is slechts 1 van deze targets overgenomen in het CollegeWerkProgramma.

2002-2006	- Verdwijnen van onveilige wijken (8 wijken) - Geen enkele wijk daalt een categorie op de veiligheidsindex	Burgemeester Opstelten & wethouder veiligheid (De Faria, later: Anker)
2006-2010	- Verdwijnen van onveilige (1 wijk) en probleemwijken (11 wijken) - Geen enkele wijk daalt een categorie op de veiligheidsindex	Burgemeester Opstelten, later Aboutaleb
2010>	- Onveilige (1 wijk) en probleemwijken (3 wijken) scores minimaal een 6	Burgemeester Aboutaleb

6.2. GESCHIEDENIS VAN HET (WIJK-)VEILIGHEIDSBELEID IN ROTTERDAM

De onderstaande tekst gaat per collegeperiode na welke collegedoelstellingen er zijn geformuleerd, welk beleid er is ontwikkeld, hoe vsv gemeten werd en welke maatschappelijke, politieke of andere contextfactoren een rol hebben gespeeld.

6.2.1. ACHTERGROND VEILIGHEIDSBELEID

Het veiligheidsbeleid in Rotterdam komt in de jaren '80 voor het eerst van de grond. De gemeente wordt geconfronteerd met stijgende uitgaven aan herstel van vandalisme en besluit tot de oprichting van bureau HALT, een initiatief dat later in veel andere plaatsen wordt overgenomen. Gaandeweg wordt het preventieve vandalismebeleid uitgebreid met preventie van andere vormen van criminaliteit. Voor het eerst wordt hierbij een link gelegd tussen veiligheidsbeleid en andere maatschappelijke thema's. De gemeente beschouwt zichzelf als de gewezen bestuurslaag om deze problemen aan te pakken. De aanpak van georganiseerde misdaad blijft echter een taak van de politie en het OM (Bergsma, 2009: 9).

In de jaren '90 kiest de gemeente Rotterdam ervoor om een geïntegreerd gemeentelijk veiligheidsbeleid op te starten. Het leidt tot de presentatie van een integraal plan in 1993, waarin dertien probleemvelden worden onderscheiden. Het nieuwe college, dat in 1994 aantreedt, besluit om veiligheidsaanpak op decentraal niveau te beleggen: de deelgemeenten worden verantwoordelijk voor het in kaart brengen van de veiligheidssituatie in hun wijk en voor het opstellen van wijkveiligheidsplannen (Bergsma, 2009: 9-10; Tops, 2007: 43-44).

6.2.2. COLLEGEPERIODE 1998-2002

In de collegeperiode 1998-2002 krijgt veiligheid de status van een programma (Gemeente Rotterdam, 1998: 10-13). Zes veiligheidsthema's worden uitgewerkt in een 'projectenboek' met dertig projecten. Ook wordt er een Stuurgroep Veilig ingesteld, die wordt voorgezeten door de burgemeester. Veiligheid moet vooral gestalte krijgen op wijkniveau, zo is de gedachte. Het doel is om in tien, veelal verouderde, Rotterdamse wijken een integrale veiligheidsaanpak neer te zetten.

Centrale doelstelling in het veiligheidsbeleid is het verhogen van het rapportcijfer veiligheid van een 6,2 in 1998 naar een 7 in 2002. Dit rapportcijfer is gebaseerd op één vraag in de omnibus enquête die de onderzoeksdienst COS uitzette onder de bewoners van Rotterdam. Vanuit de politiek komt er echter kritiek dat dit rapportcijfer niet verder geoperationaliseerd is (Bergsma, 2009: 9-10; Tops, 2007: 44-45). Ook de Rotterdamse rekenkamer is kritisch. Ze constateert in haar onderzoek Bakens in de Mist (2000: 114-120) dat het onderzoek niet consistent is, omdat de vraagstelling tussentijds is aangepast. Ook zijn er slordigheden in de rapportage aangetroffen.

In 1999 wordt burgemeester Bram Peper opgevolgd door Ivo Opstelten. Opstelten is kritisch op het veiligheidsbeleid in zijn gemeente (Tops, 2007: 44-45, 53). Een van de respondenten (#W101) zegt:

“In 1999 hebben we het projectenboek gemaakt. We kregen bijna een staande ovatie van de raad voor dit boek. Toen kwam Opstelten, die zei: ik vind het helemaal niets. Hij noemde het een projectencarrousel. Er zit eigenlijk geen beleid op, eigenlijk geen lijn in, zei hij.”

In deze periode komt veiligheid veel in het nieuws. Burgers in Rotterdam maken zich zorgen over de afnemende veiligheid in de stad. Het leidt tot onrusten in Spangen, waar bewoners drugstoeristen te lijf gaan. Ook zijn er demonstraties, petitie's en zelfs een korte bezetting van het Stadhuis (Marks & Van Sluis, 2012: 40-41). Bovendien komt veiligheid landelijke gezien veel in het nieuws. De vuurwerkramp in Enschede (mei 2000) en de cafébrand in Volendam (januari 2001) confronteerde de overheid met reële veiligheidsrisico's. Veiligheid wordt niet meer als een thema beschouwd dat uitsluitend behoort tot het domein van de politie, maar waar de overheid zich actief mee dient te bemoeien (Projectgroep V, 2013: 6-7).

Dit alles leidt er toe dat in 2001 in Kaatsheuvel een conferentie over het versterken van veiligheid wordt georganiseerd. Op deze conferentie ontstaat een *sense of urgency* bij alle betrokken partijen. Om de veiligheid te verbeteren wordt een systematische, structurele en integrale aanpak van veiligheidsproblemen noodzakelijk geacht. Het leidt ertoe dat de gemeente aan de slag gaat met de ontwikkeling van een Vijfjaren Actieprogramma Veilig (VJAP), dat in oktober 2001 wordt gepubliceerd. Het krijgt de titel 'Versterking Veiligheid Rotterdam' (VVR) (Marks & Van Sluis, 2012: 41-42; Tops, 2007: 45-48).

Het VJAP vormt geen blauwdruk maar krijgt het karakter van een "ontwikkelingsprogramma", zo staat er in de inleiding te lezen. Deelgemeenten krijgen regie in het verbeteren van de veiligheid in de wijken (VJAP, 2001: 5). Om de voortgang van het veiligheidsbeleid op een objectieve manier te kunnen meten, wordt besloten tot het inrichten van een index: de jaarlijkse veiligheidsindex (zie kader). De eerste veiligheidsindex kwam in januari 2002 uit en vormde de nulmeting, over het jaar 2001 (VI, 2001).

De veiligheidsindex

De veiligheidsindex wordt berekend op basis van een combinatie van objectieve en subjectieve gegevens. De objectieve gegevens bestaan uit de gegevens van de politie, de brandweer, Gemeentewerken en Roteb. De subjectieve gegevens bestaan uit enquêtevragen over de buurtproblemen en slachtofferschap van bewoners. Daarnaast worden contextgegevens gebruikt die bestaan uit sociale, economische en fysieke gegevens.

De index bestaat uit acht elementen: diefstal, drugs, geweld, inbraak, vandalisme, overlast, schoon en heel en verkeer. Elk element bestaat uit een combinatie van subjectieve en objectieve gegevens. De subjectieve gegevens tellen in de index voor 2/3^e mee, de objectieve gegevens voor 1/3^e.

Er worden minimaal 10.000 inwoners van Rotterdam geënquêteerd. Aanvankelijk werd er alleen telefonisch en face to face geënquêteerd, maar later is daar schriftelijk en via internet enquêteren bij gekomen. Bij de laatste meting (2012) is face to face enquêteren geschrapt.

De index levert een indexcijfer op een schaal van 1 tot 10 op voor de stad als totaal, maar ook voor de verschillende deelgemeenten en wijken. Wijken worden ingedeeld in vijf categorieën:

Categorie	Score index
Onveilige wijk	< 3,9
Probleemwijk	van 3,9 tot 5,0
Bedreigde wijk	van 5,0 tot 6,0
Aandachtswijk	van 6,0 tot 7,1
(Redelijk) veilige wijk	≥ 7,1

6.2.3. COLLEGEPERIODE 2002-2006

De verkiezingsuitslag van 2002 leidt tot een politieke aardverschuiving in Rotterdam. Voor het eerst sinds de tweede wereldoorlog is niet de PvdA maar Leefbaar Rotterdam de grootste partij. Samen met CDA en VVD sluit deze relatief nieuwe en onbekende partij een coalitie die zich profileert als het 'nieuwe elan van Rotterdam'. Inhoudelijk gezien profileert het college zich door veiligheid als allerbelangrijkste prioriteit te beschouwen. Wat betreft werkwijze profileert het zich door met collegedoelstellingen te werken en zich afrekenbaar op te willen stellen (#W102; #W103; Tops, 2007: 14-15; 68-69).

Omdat veiligheid prioriteit numero één is, komt er veel geld beschikbaar. In het collegewerkprogramma staat dat er in vier jaar tijd 100 miljoen aan extra middelen wordt uitgetrokken voor de verbetering van veiligheid. In het veiligheidsbeleid kwam een sterke nadruk op de uitvoering te liggen. Een van de respondenten zegt (#W301):

“Ze hadden eigenlijk zoiets van: we willen eens af van beleidsschrijvers. Daar hadden ze eigenlijk een gruwelijke hekel aan. (...) We gaan eens uitvoeren.”

Met de deelgemeenten wordt afgesproken dat voor alle 72 wijken Wijkveiligheid Actieprogramma's opgesteld moeten worden (WVAP's). In deze WVAP's zouden concrete prestatieafspraken moeten staan, op basis van de resultaatmeting van de veiligheidsindex. Het opstellen van de WVAP's verloopt echter niet zonder slag of stoot. Deelgemeenten vinden de formats vanuit het programmabureau te rigide en willen meer vrijheid om maatwerk voor hun deelgemeente te leveren. Deze spanning heeft als gevolg dat veel programma's niet op tijd worden opgeleverd. Uiteindelijk gaat het programmabureau overstag en krijgen de deelgemeenten meer voor maatwerk (Tops, 2007: 71-74; 94-96).

Wijkveiligheid Actieprogramma's

Wijkveiligheid Actieprogramma's (WVAP's) zijn gebaseerd op de objectieve en subjectieve gegevens van een bepaalde wijk, afkomstig uit de veiligheidsindex. Deze gegevens worden geconfronteerd met kenmerken van de wijk, om de oorzaken van de problemen te analyseren. Het resultaat van deze analyse is een lijst met prioriteiten, die worden uitgewerkt in maatregelen. Aan deze maatregelen worden meetbare doelen verbonden, zowel op output- als op outcomeniveau. Het outcomeniveau wordt bepaald door de resultaten uit de veiligheidsindex (Bergsma, 2009: 15).

Om de veiligheidsaanpak geen papieren werkelijkheid te laten zijn, wordt er druk geëxperimenteerd in het Rotterdamse veiligheidsbeleid. Twee bekende voorbeelden hiervan zijn de stadsmariniers en de interventieteams. In de meest onveilige wijken worden stadsmariniers ingezet: tijdelijke functies, bedoeld om in een afgebakend geografisch gebied (een onveilige wijk) orde op zaken te stellen en nieuwe werkwijzen te introduceren (De Haas, Schenk & Walraven, 2012: 91-95; Tops, 2007: 192-212). Ook worden er interventieteams ingesteld: breed samengestelde teams die controles uitvoeren bij huizen en hulp verlenen waar nodig. Doel is onder andere om de samenwerking tussen hulpverlenende en handhavende partijen te verbeteren (Tops, 2007: 213-227; Van Sluis & Marks, 2012: 71-79).

Er wordt in deze periode veel druk gezet in het veiligheidsbeleid. Dat had voor een belangrijk deel te maken met de collegedoelstellingen. Het college was vast van plan om de doelstellingen in het veiligheidsbeleid te halen. Het gevoel van urgentie is heel manifest gemaakt toen burgemeester Opstelten tijdens de presentatie van het collegeprogramma vertelde dat hij ook zelf consequenties zal verbinden aan het niet halen van targets. Hij bevestigde hiermee dat het menens was met de veiligheidsaanpak (Tops, 2007: 67). Een van de respondenten (#W302) zegt hierover:

“Als we het niet zouden halen, dan had de burgemeester gezegd van: dan treed ik af. (...) Nou kan hij dat wel zeggen, maar dan krijg je een raar soort probleem. Dan kan de

hoofdcommissaris van politie niet zeggen van: ik blijf zitten. Dat geldt ook voor de directeur van de Directie Veiligheid.”

Eind 2005 verschijnt het tweede VJAP, onder de titel ‘Samen werken aan veiligheid: voorkomen en handhaven’. Het programma borduurt voort op het eerste programma uit 2001. De kern van het programma wordt nog steeds gevormd door de combinatie van een gebiedsgerichte en een persoonsgebonden aanpak. Deelgemeenten hebben nog steeds een belangrijke rol in de wijkveiligheidsaanpak. De instrumenten stadsmariniers en interventieteams worden gecontinueerd (Bergsma, 2009: 13-14; Tops, Hoogenboom, Spijker & Van der Torre, 2009: 15).

Waar het eerste VJAP vooral in het teken staat van repressieve maatregelen, komt er in het tweede VJAP ook aandacht voor preventie en nazorg. Relatief nieuw hierin is de aandacht voor integratie en radicalisering. Ook wordt in samenwerking met scholen en zorgpartijen ingezet op vroegsignalering van problemen. Verder wil de gemeente meer investeren in bewonersparticipatie. De constatering is dat in de vorige collegeperiode bewoners vaak als onderdeel van het probleem werden gezien in plaats van als mogelijkheid om de wijk te verbeteren. Voor het eerst wordt van huiselijk geweld gesproken; een term die in het eerste VJAP niet voorkwam. In het VJAP worden op tien terreinen targets geformuleerd (VJAP, 2005: 9, 11-14).

6.2.4. COLLEGEPERIODE 2006-2010

In het coalitieakkoord van het nieuwe college, met de titel ‘Perspectief voor iedere Rotterdammer’, benadrukt het college dat het wil werken aan “een stevig sociaal programma (Gemeente Rotterdam, 2006a: 2).” Hiermee worden nieuwe accenten gelegd ten opzichte van de vorige collegeperiode. Dit valt ook terug te lezen in de veiligheidsparagraaf. Enerzijds worden de veiligheidsambities van de vorige collegeperiode onverminderd vastgehouden en volgehouden. Anderzijds komt er een koppeling met het sociale programma van het college. Hierbij wordt het eerder door de raad vastgestelde Vijfjaren Actieprogramma Veilig als uitgangspunt genomen voor het veiligheidsbeleid (Ibid.: 9-10). In het collegewerkprogramma wordt deze lijn doorgezet. Er komt onder andere een Stuurgroep Sociaal, naar analogie van de Stuurgroep Veilig (Gemeente Rotterdam, 2006b: 9).

Het veiligheidsbeleid wordt in belangrijke mate gecontinueerd in deze collegeperiode, waaronder het werken met Wijkveiligheid Actieprogramma's. Er zijn twee redenen waarom dit het geval is. In de eerste plaats is een belangrijk deel van het veiligheidsbeleid al vlak voor de nieuwe collegeperiode vastgelegd in het Vijfjaren Actieprogramma. Een van de respondenten (#W401) zegt hierover:

“Dat we het nieuwe VJAP aan het einde van een collegeperiode naar de raad stuurden, was eigenlijk een trucje om te voorkomen dat je elke keer weer alles opnieuw kon gaan doen. (...) Dat neemt een beetje ruimte weg bij de collegeonderhandelingen. Dan ligt er een rapport, en vervolgens kan je daar keuzes uit maken.”

In de tweede plaats is het veiligheidsbeleid in de Leefbaarperiode tamelijk succesvol geweest. Er waren veel mindere onveilige en probleemwijken. Onveilige plaatsen als de Keileweg (prostitutie) Spangen (drugs) en het Centraal Station (overlast) zijn zichtbaar verbeterd. Het zou niet geloofwaardig overkomen als dit van de ene op de andere dag zou verminderen. Een van de respondenten (#W402) zegt hierover:

“Geen hond durfde natuurlijk de essentie van het veiligheidsbeleid aan te pakken. Dat zou electorale zelfmoord zijn. Op het moment dat je gaat verslappen (...), zie je de overlast toenemen. En als burgers in 2006 net een beetje het vertrouwen hebben gekregen...”

Tegelijkertijd komt er wel een ander verhaal, aldus dezelfde respondent:

“Dan heb je natuurlijk de pendule. Het PvdA-beleid klapt de andere kant op, dus die gaat het beleid humaniseren. De scherpe kanten eraf.”

In 2009 vertrekt Ivo Opstelten als burgemeester uit Rotterdam. Hij wordt opgevolgd door staatssecretaris Achmed Aboutaleb. Aboutaleb legt meer dan zijn voorganger nadruk op bewonersbetrokkenheid in het veiligheidsbeleid. Het leidt tot de introductie van twee nieuwe instrumenten: Buurt Bestuurt en Stuurgroep Veilig in de Wijk. Buurt Bestuurt is een initiatief waarbij bewoners samen met deelgemeenten, Stadstoezicht en politie bepalen welke prioriteiten het veiligheidsbeleid in hun buurt moet hebben. Stuurgroep Veilig in de Wijk is een bijeenkomst waarbij de burgemeester samen met de korpschef van de politie en de hoofdofficier van justitie, al dan niet samen met vakwethouders over de veiligheidssituatie in een bepaalde wijk in gesprek gaat met bewoners en bedrijven.

In het derde VJAP, dat eind 2009 verschijnt, klinkt deze nadruk op bewonersbetrokkenheid ook door. Het programma krijgt de titel 'Vertrouwen in veiligheid, meedoen in de stad'. Naast de gebiedsgerichte en de persoonsgerichte aanpak komt er ook een fenomeengerichte aanpak. Fenomenen als geweld tegen publieke functionarissen, uitgaansgeweld en mensenhandel krijgen prioriteit in de veiligheidsaanpak (VJAP, 2009: 1).

Verder wordt er ingezet op een integrale wijkenaanpak. Een onderdeel daarvan is het vervangen van de Wijkveiligheid Actieprogramma's (WVAP's) door Integrale Wijk Actieprogramma's (IWAP's): programma's waarin de verschillende beleidstakken – veiligheid, sociaal, fysiek en economie – met elkaar worden verbonden. Ook wordt voorgenomen om een wijkprofiel te ontwikkelen: een overzicht van de staat van een wijk op de terreinen veiligheid, sociaal en fysiek. Het wijkprofiel zou op termijn de vervanger van de veiligheidsindex moeten worden (Ibid.).

Doel van het derde VJAP is om de gemiddelde score op de veiligheidsindex een 7+ te laten zijn. Daarnaast mogen er in 2014 geen onveilige – of probleemwijken meer zijn in de stad. Er zijn op dat moment vier wijken met deze kwalificatie; de zogenaamde 'focuswijken'. In de derde plaats mag geen enkele wijk een categorie zakken (Ibid.: 43).

6.2.5. COLLEGEPERIODE 2010>

In het collegewerkprogramma staat dat het "stringente veiligheidsbeleid van de afgelopen tien jaar" voortgezet wordt met de uitvoering van het Vijfjaren Actieprogramma Veilig, zoals dat een jaar eerder is vastgesteld. Op een aantal fenomenen, zoals geweld tegen publieke functionarissen en overlast van jongeren, wordt een aparte collegedoelstelling geformuleerd (Gemeente Rotterdam, 2010: 23-24).

Het wijkveiligheidsbeleid heeft drie belangrijke prioriteiten: het indexcijfer voor de stad mag niet lager dan een 7 worden; geen enkele wijk zakt een categorie en de vier focuswijken scoren een 6. Twee van deze doelstellingen zijn dus gericht op 'behouden' in plaats van 'verbeteren'. Deze doelstellingen staan opgenomen in het VJAP van 2009. Slechts één daarvan – de vier focuswijken – is opgenomen in de lijst met collegedoelstellingen. De reden hiervoor is dat men met minder collegedoelstellingen wilde gaan werken. In de praktijk vormen de drie doelstellingen van het VJAP echter de focus van het beleid, zo laat een van de respondenten weten (#W501).

De startpositie van het wijkveiligheidsbeleid is rianter dan in de vorige collegeperiodes: er is nog maar één onveilige wijk en er zijn nog maar drie probleemwijken. Deze vier worden de zogenaamde focuswijken. Een van de respondenten (#W502) zegt:

"Op een gegeven moment krijg je het gewicht van het succes op je schouders. Er waren eigenlijk geen onveilige wijken meer. (...) Als de stand op een 7 staat, ja waarom zou die dan nog een 8 worden – en dat is ook terecht. En zeker als het geld krap zit."

In de vier onveilige wijken worden stadsmariniers geplaatst. Zij krijgen de opdracht mee om de veiligheid in het gebied waar ze voor verantwoordelijk zijn te verbeteren. Dat moet tot uitdrukking komen in de veiligheidsindex.

De integrale aanpak die is ingezet in de vorige collegeperiode, wordt in deze collegeperiode voortgezet. “De mix van preventie en repressie en nazorg en curatie is echt typerend voor het huidige veiligheidsbeleid”, zegt een van de respondenten (#W503). Het investeren in onderwijs is hier een belangrijke component in, vertellen anderen (#W504; #W505). Een van de respondenten (#W512) zegt:

“Je ziet dat op het gebied van veiligheid dat de grootste problemen wel opgelost zijn. Er zijn niet veel... er zijn nog wel problemen, maar vaak liggen die problemen juist op een ander terrein dan alleen veiligheid.”

Deze integrale aanpak is echter niet gemakkelijk. Een van de respondenten (#W506) zegt:

“Preventie, nazorg en curatie kosten veel meer tijd dan repressie. En ook meer capaciteit en geld. Vaak, als een probleem zich voordoet, wil de politiek een snelle, stevige reactie. (...) Dat je politiek je tanden laat zien. Dan sla je een keer stevig met je vuist op tafel, dan gaat er een eenheid paarden en honden en een camera naar toe. Maar daarmee heb je het probleem niet opgelost.”

Enkele thema's in deze periode de aandacht van het veiligheidsbeleid krijgen, zijn problematiek met betrekking tot migranten uit Midden- en Oost-Europa (MOE-landers) en digitale criminaliteit. Ook wordt er nagedacht over veiligheidsbeleving en over een communicatiestrategie. Communicatie over veiligheid in Rotterdam stond voorheen vooral in het teken van het communiceren van resultaten. Echter, dit heeft mogelijk het perverse effect dat mensen zich onveiliger gaan voelen. Als je veel communiceert over veiligheid, wek je de indruk dat Rotterdam onveilig is, zo is de gedachte (#W507; #W508; Projectgroep V, 2013: 11-12). Een van de respondenten (#W509) zegt:

“In het verleden, als er een hennepkwekerij werd opgerold, dan hadden we een bord opgehangen met: weer een opgerold, bijvoorbeeld. En dat had als doel van: joh, kijk eens de gemeente is goed bezig. Alleen kan het ook een andere kant hebben: mensen zien van: o, een hennepkwekerij, dat is niet zo fijn.”

De economische crisis is een ontwikkeling die op twee manieren terugkomt in deze periode. In de eerste plaats vinden er bezuinigingen plaats in het gemeentelijk apparaat. Deze bezuinigingen kunnen doorwerken in bijvoorbeeld de verloedering van wijken. In de tweede plaats zijn er zorgen over de toenemende (jeugd-) werkloosheid, die als gevolg kan hebben dat de criminaliteit in de stad toeneemt (#W510; #W511; Projectgroep V, 2013: 12).

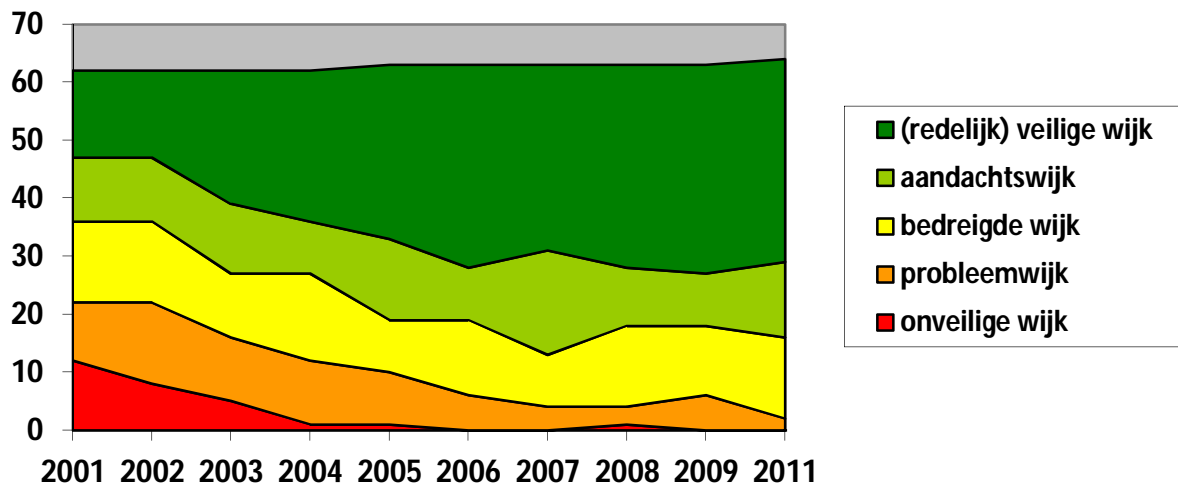
Het wijkprofiel

Vanaf 2014 gaat de gemeente Rotterdam werken met zogenaamde wijkprofielen. Wijkprofielen brengen de staat van de verschillende wijken in kaart aan de hand van drie pijlers: veiligheid, sociaal en fysiek.

Het wijkprofiel bundelt bestaande indexen – de Veiligheidsindex, de Sociale Index en de nieuw te ontwikkelen fysieke index – in één profiel. Het baseert zich zowel op objectieve als op subjectieve gegevens; beide aspecten tellen voor 50% mee. De staat van een wijk wordt uitgedrukt in een indexcijfer, waarbij het stedelijke gemiddelde op 100 staat.

Het wijkprofiel maakt in één oogopslag de veiligheids-, de sociale en de fysieke staat van een wijk inzichtelijk, zodat deze aspecten met elkaar vergeleken kunnen worden. Voorheen was deze vergelijking veel lastiger, omdat de verschillende indexen op verschillende momenten in het jaar uitkwamen.

Onderstaande figuur geeft de ontwikkeling van het aantal wijken in de vijf veiligheidscategorieën door de jaren heen weer. Door de jaren heen is het aantal onveilige wijken afgenomen en het aantal (redelijk) veilige wijken toegenomen.



Bron: de diverse veiligheidsindexen.

6.3. VERANTWOORDINGSARRANGEMENTEN

Vanaf de collegeperiode 2002-2006 zijn de collegedoelestellingen over wijkveiligheid geformuleerd in termen van de veiligheidsindex. De veiligheidsindex vormt de gezamenlijke 'taal' waarin de gemeente, de deelgemeenten, veiligheidspartners en de overige betrokkenen over de verschillende wijken communiceren.

In de ambtelijk-bestuurlijke verhoudingen werd op een aantal plaatsen over het veiligheidsbeleid gesproken. In het theoretisch kader is ambtelijke verantwoording gedefinieerd als

“een relatie tussen ambtenaren en politieke of ambtelijke principalen, waarbij de principalen in meer of mindere mate bepalen waar de ambtenaren zich mee bezig houden, waarbij de ambtenaren de verplichting hebben hierover formeel of informeel verantwoording af te leggen en waarbij de organisatie beschikt over mechanismen van toezicht, controle en discipline.”

In onderstaande tekst wordt nagegaan in welke ambtelijk-bestuurlijke overleggen de collegedoelestellingen over wijkveiligheid – als zijnde datgene wat het bestuur wens te realiseren – op de agenda staan.

In de eerste plaats is dit de **Stuurgroep Veilig**: het overleg met de burgemeester, enkele vakwethouders, de politie, justitie en de programmamanager veilig. De stuurgroep is in 1998 ingesteld door Bram Peper, destijds burgemeester van Rotterdam. Formeel worden veel beslissingen genomen door het college, maar in de praktijk worden de belangrijkste beslissingen genomen door de Stuurgroep. Ze heeft de taak om zorg te dragen voor de uitvoering van het Vijfjaren Actieprogramma en voor het veiligheidsgedeelte van het collegeprogramma. In de stuurgroep worden regelmatig ambtenaren van de veiligheidsdienst¹⁵, stadsmariniers, voorzitters van deelgemeente, ambtenaren van de verschillende diensten of andere (externe) deskundigen uitgenodigd (Tops, 2007: 116-120).

¹⁵ Tot 2006 zijn er twee ambtelijke diensten die zich bezig houden met veiligheid. Het Programmabureau Veilig (PBV) richt zich op de beleidsmatige kant van het veiligheidsbeleid; de afdeling Openbare Orde en Veiligheid (OOV) richt zich op de ondersteuning van de burgemeester. Sinds 2006 zijn deze afdelingen samengevoegd in de Directie Veiligheid (DV) (Tops, 2007: 120-124; Projectgroep V, 2013: 17).

Diverse respondentent (#W601; #W602) bevestigen dat de collegedoelstellingen over wijkveiligheid op de agenda van de Stuurgroep staan. Als de veiligheidsindex uitkomt, wordt aan de hand van deze index bepaald waar de prioriteiten van dat jaar, of de komende jaren, naartoe gaan. Verder worden er maandelijks analyses gemaakt op basis van actuele cijfers, over de wijken die aandacht vragen.

Ook de **stadsmariniers** leggen verantwoording af over de collegedoelstellingen. Sterker nog: het verbeteren van de veiligheid in de wijk volgens de veiligheidsindex is hun belangrijkste opgave. Stadsmariniers zijn hoge ambtenaren die binnen een bepaald geografisch gebied (een wijk, soms enkele wijken) orde op zaken moeten stellen en nieuwe werkwijzen moeten introduceren. Ze functioneren tegelijkertijd als 'oliespuit' (het verbeteren van samenwerking) en als 'breekijzer' (het openbreken van institutionele belemmeringen). De stadsmarinier is rechtstreeks verantwoording schuldig aan de burgemeester en de stuurgroep. Hiermee krijgt de stadsmarinier rugdekking, die hem weer invloed en macht geven. Hij krijgt bovendien een zak met 'snel geld' mee die hij kan besteden in de wijk (Tops, Hoogenboom, Spijker & Van der Torre, 2009).

Sinds 2009 is er nog een andere plaats waarbinnen over het veiligheidsbeleid wordt gesproken: de **Stuurgroep Veilig in de Wijk**. Hierin hebben dezelfde personen zitting als in de Stuurgroep Veilig. Het verschil is dat de Stuurgroep Veilig in de Wijk niet op het stadhuis maar in de wijk vergadert. De agenda gaat specifiek over de (veiligheids-) situatie in die wijk. Bewoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties worden uitgenodigd om deel te nemen aan de bijeenkomst, en hun vragen en ideeën te uiten (#W603; Projectgroep V, 2013: 25-26). De stuurgroep Veilig in de Wijk komt vooral, maar niet uitsluitend, in die wijken waar een stadsmarinier actief is. Doorgaans geeft de stadsmarinier tijdens de bijeenkomst een presentatie over de situatie in de wijk. Indirect vindt hiermee verantwoording plaats aan de Stuurgroep. Een van de respondentent (#W604) zegt hierover:

"De stadsmarinier heeft dan wel de verantwoordelijkheid om een realiteitsproof verhaal te houden. Hij kan een prachtig verhaal vertellen, maar er zit een zaal vol mensen bij, en die kan zeggen: mooi verhaal van meneer de stadsmarinier, maar het klopt toch niet, want bij mij in de straat gebeurt dit en dit."

Ook **deelgemeenten** zijn betrokken op het veiligheidsbeleid in Rotterdam. Zij stellen voor de wijken in hun deelgemeente wijkveiligheidsactieprogramma's (periode 2003-2009) of integrale wijkveiligheidsactieprogramma's (periode 2009>) vast. In deze WAP's of IWAP's vormt een analyse van de score van een wijk volgens de veiligheidsindex een vast onderdeel. Omdat deelgemeenten een eigen bestuursorgaan zijn en formeel gezien geen verantwoording af hoeven te leggen richting het college, neemt dit onderzoek verantwoording over de collegedoelstellingen op deelgemeenteniveau niet mee.

6.4. EVALUATIE VERANTWOORDINGSARRANGEMENTEN

In deze paragraaf zullen de verantwoordingsarrangementen over de collegedoelstelling geëvalueerd worden volgens het beoordelingsmodel dat in de hoofdstukken 2 en 3 is ontwikkeld. Dit beoordelingsmodel is gebaseerd op twee perspectieven: het democratische en het cybernetische perspectief op verantwoording.

6.4.1. EVALUATIE VANUIT DEMOCRATISCH PERSPECTIEF

1. Het forum beschikt over een adequate informatiepositie

Tot 2001 blijkt het voor de gemeente Rotterdam moeilijk om inzicht te krijgen in de (subjectieve of objectieve) veiligheid op wijkniveau. De enige beschikbare informatie betreft de misdaadcijfers van de politie. Voor de hele stad wordt de veiligheidsbeleving gemeten met behulp van een enquête, maar zowel vanuit de politiek als vanuit de rekenkamer is hier kritiek op. De politiek vindt de enquête

nauwelijks bruikbaar, de rekenkamer oordeelt dat het onderzoek en de rapportage niet correct is. De informatiepositie van de gemeente is in deze periode dus niet groot.

De informatiepositie van de gemeente verbetert als vanaf 2001 jaarlijks de veiligheidsindex wordt uitgebracht. Aanvankelijk is de veiligheidsindex vooral een meetinstrument: het brengt de veiligheidspositie in een wijk in kaart en stelt zo in staat om te bepalen of beleid succesvol is geweest. In de eerste veiligheidsindex (2001: 8) staat het zo verwoord:

“De veiligheidsindex van de gemeente Rotterdam is een instrument waarmee de ontwikkeling van de sociale veiligheid in de gemeente kan worden gevolgd.”

In toenemende mate wordt de Veiligheidsindex echter een stuurinstrument: het geeft inzicht in welke wijken en op welke terreinen de middelen ingezet worden. De doeluitkeringen van de Directie Veiligheid aan de deelgemeenten zijn onder andere gebaseerd op de score op de veiligheidsindex (vgl. Tops, 2007: 328; Marks & Van Sluis, 2007: 124). De veiligheidsindex wordt gebruikt door beleidsmakers en door stadsmariniers om inzicht te krijgen in de problematiek van de stad en van de wijken. Enkele citaten die dit illustreren:

“De index wordt intensief gebruikt. Ten eerste zie je hoe jij scoort ten opzichte van het stedelijk gemiddelde, hoe jij scoort ten opzichte van vorig jaar, hoe jij scoort ten opzichte van jouw vergelijkbare wijken. (...) Daarnaast kan jij zien: op welk element scoort mijn wijk nou echt slecht (#W701).”

“Telkens als de veiligheidsindex uitkwam, werd er gekeken van: welke punten zijn nu significant afwijkend ten opzichte van vorig jaar, en wat is daar de oorzaak van. (...) Dan zie je bijvoorbeeld: he, de geweldsincidenten nemen toe. Dan ga je nog preciezer kijken: welke geweldsincidenten nemen toe? Dan haal je de processen-verbaal nog eens boven water en dan merk je: bij vuurwapenincidenten zijn Antillianen betrokken. En je weet dat er een toename is van enkele grote groepen Antillianen in die wijk. O, nou, dan moet je iets bedenken voor Antillianen (#W702).”

Diverse respondenten geven aan dat de veiligheidsindex een heel relevant meetinstrument is, omdat veel verschillende aspecten erin meegenomen worden en het mogelijk is om op wijkniveau in te zoomen. Echter, sommige respondenten geven aan dat de relevantie van de index de afgelopen jaren is afgenomen. De veiligheidsindex bestaat namelijk vooral uit elementen die in de periode dat ze is opgezet relevant waren. Een van de acht pijlers is bijvoorbeeld drugsoverlast. Een van de respondenten (#W703) zegt hierover:

“Drugsoverlast was in 2001 een groot probleem, maar tegenwoordig veel minder, omdat er allerlei maatregelen zijn getroffen. Daarom komt drugsoverlast minder prominent in het nieuwe wijkprofiel waar vanaf volgend jaar mee gewerkt zal worden. Het wordt niet meer een apart element, maar valt onder overlast.”

Wat geldt voor het element drugsoverlast, geldt ook voor het element verkeersveiligheid:

“Verkeersveiligheid is nu veel minder belangrijk dan in 2001. Niet dat het er niet meer toe doet, maar veel minder dan andere onderwerpen. Een onderwerp wat nu heel belangrijk is, is jeugd, maar dat zit niet heel sterk in de huidige veiligheidsindex (#W704).”

Een ander punt wat naar voren komt, is de weging van de subjectieve en de objectieve elementen van de veiligheidsindex. Om de nadruk te leggen op het belang van subjectieve beleving, is besloten de subjectieve elementen voor tweederde mee te laten tellen. Dit wordt door sommigen echter als vrij

veel ervaren (#W705; #W706). Om die reden is besloten om de subjectieve en objectieve elementen in het wijkprofiel beide voor 50% mee te laten tellen (#W707).

2. De beoordelingscriteria zijn bij de actor bekend

Al vrij snel nadat de veiligheidsindex was geïntroduceerd in het Rotterdamse veiligheidsbeleid, wordt bepaald dat de index het centrale beoordelingscriterium voor de betrokken partijen wordt. Dat geldt ook voor de stadsmariniers. In de loop van 2003 en 2004 wordt bepaald dat de stadsmariniers één hoofddoel hebben: het verbeteren van de scores in de wijken waar ze voor verantwoordelijk zijn (Tops, Hoogenboom, Spijker & Van der Torre, 2009: 13-14).

3. Het arrangement biedt voldoende prikkels aan de actor om zich aan de agenda van het forum te committeren

Alle respondenten bevestigen dat het feit dat er een target geformuleerd is op wijkveiligheid, druk verschaft om de target daadwerkelijk te halen. Deze druk wordt aanvankelijk gecreëerd door burgemeester Opstelten, die zichzelf committeerde aan de target en zijn eigen positie ook in de waagschaal stelde. Hiermee zette hij druk op de ambtenarij en op externe partijen om de target te behalen. Mensen gingen net iets harder lopen, zo vertelt een respondent (#W708).

Ook burgemeester Aboutaleb committeert zich erg aan de collegedoelstelling, al stelt hij zijn eigen positie minder in het spel dan zijn voorganger (#W709).

6.4.2. EVALUATIE VANUIT CYBERNETISCH PERSPECTIEF

1. Het arrangement levert zinvolle informatie op

In de collegeperiode 1998-2002 is er geen betrouwbare informatievoorziening met betrekking tot het veiligheidsbaken. In de collegeperiodes daarna verandert dit met de veiligheidsindex. Uit een analyse van onderzoeken van de rekenkamer en van ASR/ Concern Auditing blijkt dat de veiligheidsindex altijd als een heel betrouwbaar instrument is beschouwd.

De Veiligheidsindex is consequent door de jaren heen uitgevoerd. Gedurende de jaren is het onderzoek wat betreft vraagstelling en opzet niet of nauwelijks veranderd. Wat wel veranderd is, is de manier van enquêteren. In de beginjaren werd alleen telefonisch en face-to-face geënuquêteerd. Later zijn daar schriftelijke enquêtes en internetenquêtes bijgekomen. Sinds de meting van 2012 is face-to-face enquêteren om budgettaire redenen geschrapt, zo laat een van de respondenten weten (#W801).

De veiligheidsindex levert concrete informatie op over verschillende aspecten op wijkniveau. Dit levert sturingsmogelijkheden op, zoals hierboven geconstateerd. De inzet van middelen in een bepaalde wijk zou de veiligheid in die wijk moeten vergroten, zodat er een relatie is tussen de geleverde inspanningen en de resultaten. Dat is de beleidshypothese, en zo wordt deze ook naar buiten toe gecommuniceerd, laat een respondent weten (#W802)

Tegelijkertijd moet er gezegd worden dat de gemeente niet de enige partij is die inspanningen levert. Ook andere partijen zijn in het gebied actief, en resultaten zijn ook afhankelijk van externe ontwikkelingen, zoals de economische situatie (Tops, Hoogenboom, Spijker & Van der Torre, 2009: 14). Hierbij kan dan wel opgemerkt worden dat een target een mobiliserende werking kan hebben richting andere partijen, zoals een van de respondenten opmerkt (#W803).

De resultaten van de veiligheidsindex worden op een begrijpelijke manier gepresenteerd. Zowel het indexcijfer¹⁶ (1 t/m 10) als de vijf niveaus zijn heldere en eenduidige termen voor interne en externe communicatie. Voor elke wijk is het inzichtelijk welk veiligheidsniveau er is, en welk indexcijfer er was.

Tegelijkertijd moet erbij gezegd worden dat de cijfers altijd geduid dienen te worden in het politieke debat. Telt hierbij het aantal wijken in een bepaalde categorie, het indexcijfer in bepaalde wijken of het totale indexcijfer van Rotterdam? Een bekend voorbeeld van het 'verkopen' van de veiligheidsaanpak van de gemeente, is de presentatie van de resultaten van de veiligheidsindex van 2003. Deze resultaten waren enigszins teleurstellend, want het veiligheidsniveau in de stad was minimaal gestegen: van 5,61 naar 5,64. Echter, in de wijken waar de aanpak van veiligheid het verst gevorderd is, stijgt de index (Tops, 2007: 83). Een van de respondenten (#W804) vertelt hierover:

“Statistisch gezien was dit een significantie van hartstikke feitelijk niets. Maar de grap was: we konden aantonen dat die groei voornamelijk zat in de 8 wijken waar we stadsmariniers hadden ingezet. We hebben dit als een eclatant succes weten te verkopen.”

2. Het arrangement verschaft routines voor een doorgaande, op reflectie en leergedrag gerichte dialoog tussen de actor en het forum

Er zijn geen voorbeelden gevonden van een ambtelijk-bestuurlijk overleg dat met het doel van dialoog is opgezet. Wel is er een voorbeeld van een ambtelijk overleg dat dit doel heeft, namelijk de Directieraad Veilig. De directieraad bestaat uit directeuren van gemeentelijke diensten die betrokken zijn op het veiligheidsbeleid. Ook het OM, de politie en de programmamanager veilig zijn hierbij aanwezig. De directieraad is in 2002 opgericht en bestaat nog steeds, blijkt uit interviews (#W1001; #W1002).

De directieraad is opgericht met het doel om op een open en informele manier te kunnen praten over het veiligheidsbeleid. Nadrukkelijk wordt erop gewezen dat de raad geen formele maar een informele status heeft. De agenda wordt ook niet gedomineerd door het ritme van de stuurgroep, al is er vaak wel verbinding. Het doel van de bijeenkomsten is om knelpunten in de uitvoering boven tafel te krijgen en daar oplossingen voor te bedenken. Door informeel overleg konden mensen en instanties rondom concrete dossiers bij elkaar gebracht worden. Uit de beschrijving die Tops (2007: 124-127) geeft van de directieraad, blijkt dat het door de betrokkenen ervaren werd als een “vrijplaats” of “oase voor zinvolle reflectie”.

3. Het arrangement draagt er aan bij dat de geleerde lessen geïnstitutionaliseerd en verspreid raken

Het wijkveiligheidsbeleid in Rotterdam kent veel organisatorische en beleidsmatige innovaties. Om enkele voorbeelden te noemen: de (integrale) wijkveiligheidsplannen, de veiligheidsindex, interventieteams, de Stuurgroep Veilig, de Rotterdamwet, stadsmariniers en de Stuurgroep Veilig in de Wijk. Veel van deze innovaties zijn opgezet om bestaande institutionele problemen op te lossen. Van Stadsmariniers wordt bijvoorbeeld gezegd dat ze enerzijds als ‘breekijzer’ functioneren (om institutionele belemmeringen weg te werken) en anderzijds als ‘oliespuit’ (om de samenwerking te bevorderen) (Tops, 2007: 192).

Sommige van deze innovaties hebben een duurzaam karakter gekregen en zijn geïnstitutionaliseerd. Een voorbeeld is de interventieteams. Het is inmiddels gebruikelijk dat verschillende diensten met elkaar samenwerken in het sociale beleid. Ten aanzien van de stadsmariniers geldt deze institutionalisering niet. Stadsmariniers hebben een positie bewust buiten de ambtelijke hiërarchie. Ze zijn alleen verantwoording schuldig aan het college en verhouden zich bovendien vaak op een kritische of zelfs opruiende manier tot deze hiërarchie. Tops, Hoogenboom, Van Spijker & Van der

¹⁶ Overigens werd de 0-meting (2001) en de 1-meting (2002) nog uitgedrukt op een schaal van 0 t/m 5, waarbij 0 stond voor onveilig en 5 voor veilig. Dit is vanaf de 2-meting veranderd in een tienpuntsschaal (Veiligheidsindex 2003: 3).

Torre (2009: 73) concluderen in hun onderzoek naar de stadsmarinier dat de deze zijn slagkracht verliest op het moment deze geïnstitutionaliseerd raakt.

6.5. NEVENEFFECTEN

In onderstaande tekst wordt ingegaan op enkele neveneffecten die door meerdere respondenten genoemd worden.

1. Doelverschuiving.

Met name met betrekking tot de inspanningen van de stadsmariniers komt dit aspect aan de orde. Het blijkt dat stadsmariniers er goed in zijn om snel resultaten te boeken in het veiligheidsbeleid, maar dat het moeilijk is om deze resultaten te borgen of om duurzaam relatiebeheer op te bouwen. Dat heeft ook te maken met het feit dat ze vaak slechts enkele jaren actief zijn in een bepaald gebied, en het feit dat veel van hun activiteiten persoonsgebonden zijn.

De aanstelling van de stadsmarinier is één op één verbonden met de veiligheidsindex: die moet verbeterd worden in de wijk. Dit betekent dat de stadsmarinier zich met name zal gaan focussen op die maatregelen die relatief veel invloed hebben op de index. Tops, Hoogenboom, Van Spijker & Van der Torre (2008: 17) noemen dit de focus op het "laaghangende fruit". Het hoger hangende fruit is echter lastiger te plukken.

2. Afrekencultuur

In de collegeperiode 2002-2006 is met behulp van de veiligheidsindex op een strakke manier gestuurd op resultaten in het veiligheidsbeleid. Voor veel ambtenaren was deze manier van sturen wennen, beschrijft Tops (2007: 80-82; 88-89). In de Stuurgroep werden mensen met verantwoordelijkheden in de uitvoering, "op het matje geroepen" om zich te verantwoorden (Ibid.: 120). In een enkel geval worden er sancties genomen tegen individuele medewerkers, die weigeren zich aan de nieuwe verhoudingen aan te passen (Ibid.: 89).

Ook de druk op de stadsmariniers om te presteren is hoog. Weliswaar worden zij vrijwel onvoorwaardelijk gesteund door het college, maar hun opdracht – verbetering van de wijk op de index – is heel duidelijk. Er zijn hoge verwachtingen van hun functie. Zeker in de beginperiode van de stadsmariniers vonden hun werkzaamheden plaats in een grote hectiek en onder politieke druk. Tops (2007: 206-207) beschrijft dat twee stadsmariniers tussentijds de handdoek in de ring gooien. Een van de respondenten (#W901) beschrijft de verwachtingen van een stadsmariniers als volgt:

"Wat er gebeurt is dat stadsmariniers zich verantwoordelijk stellen voor de resultaten die ze boeken. En als jij je als doel stelt om een zes te halen en je gaat van een 5,1 naar een 3,9, ja, dan moet je daar gewoon weg, dan moet je gewoon wat anders gaan doen. En dan komt er wel een gesprek tussen jou en je baas of het überhaupt wel handig is dat jij dat werk blijft doen."

Er zijn geen voorbeelden bekend van politiek gemotiveerde druk; de druk wordt veroorzaakt door het streven om resultaten te boeken en is dus inhoudelijk gemotiveerd.

3. Risicomijsing.

Al sinds een aantal jaar weet de Directie Veiligheid dat de veiligheidsindex aan een update toe is, op basis van nieuwe inzichten en nieuwe maatschappelijke ontwikkelingen. Het aanpassen van de index blijkt echter niet mogelijk. Voor een belangrijk deel had dat te maken met het politieke afbreukrisico dat deze wijziging met zich mee zou kunnen brengen. De Rotterdamse politiek wilde graag een consequente rapportage, zodat de ontwikkeling van het veiligheidsbeleid in Rotterdam door de jaren heen gevolgd kon worden, zo laten twee respondenten weten (#W902; #W903).

HOOFDSTUK 7. CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

7.1. CONCLUSIES

Dit hoofdstuk geeft een analyse en samenvatting van de bevindingen uit het onderzoek. De hoofdvraag van dit onderzoek is:

Hoe functioneert de ambtelijke verantwoording over de Rotterdamse collegedoelstellingen, over de periode 1998-2013?

Deze hoofdvraag is uitgewerkt in een aantal deelvragen. In onderstaande tekst wordt antwoord gegeven op de deelvragen van dit onderzoek. Daarna volgt de beantwoording van de hoofdvraag.

7.1.1. BEANTWOORDING DEELVRAGEN

Deelvraag 1:

Wat zijn de Rotterdamse collegedoelstellingen en hoe hebben deze zich door de jaren heen ontwikkeld?

Collegedoelstellingen zijn meetbare doelstellingen die het college van burgemeester en wethouders zichzelf stelt aan het begin van een nieuwe collegeperiode. Een collegedoelstelling bestaat uit de volgende zaken: een indicator (meetlat) en een reeks van streefcijfers (mijlpalen) die de voortgang van de doelstelling markeren. Om de stand van zaken aan het begin van een collegeperiode te meten, vindt er een nulmeting plaats. Een collegedoelstelling is altijd kwantitatief geformuleerd. In de meeste gevallen is het mogelijk om jaarlijks de voortgang van de realisatie te meten.

Halverwege de jaren '90 wordt er voor het eerst gesproken over meetbare doelstellingen. Het wordt gezien als een mogelijkheid om het vertrouwen van de burger in de overheid te vergroten. De concrete aanleiding hiervoor is het afwijzen van het referendum over de stadsprovincie.

In de collegeperiode 1998-2002 stelt het college zichzelf voor het eerst meetbare doelstellingen, die 'bakens' worden genoemd. In deze collegeperiode gaat het college en de ambtenarij echter niet heel voortvarend aan de slag; het systeem kent nog vele gebreken en ook het enthousiasme ontbreekt vaak. De Rotterdamse rekenkamer schrijft in deze periode het kritische rapport *Bakens in de Mist*.

Hier komt verandering in als in 2002 het nieuwe college voortvarend aan de slag gaat met het werken met wat zij noemt 'afrekenbare targets'. Burgemeester Opstelten is hierin een belangrijke stimulerende factor. Ambtelijk gezien is er aanvankelijk enkele terughoudendheid in het werken met targets maar dit verandert snel. De rekenkamer krijgt van de raad het verzoek jaarlijks onderzoek te doen naar de kwaliteit van de verantwoording.

Deze voortvarende lijn wordt doorgezet in de collegeperiode 2006-2010, al begint in deze periode het enthousiasme langzaam te bekoelen. Het onderzoek naar de kwaliteit van de collegedoelstellingen wordt voor een belangrijk deel overgenomen door de interne auditdienst (ASR).

Het enthousiasme voor collegedoelstellingen vermindert nog meer in de huidige collegeperiode. Hoewel de meeste collegeleden nog collegedoelstellingen formuleren, vragen bestuurders en ambtenaren zich openlijk af of het geen tijd wordt om te stoppen met de collegedoelstellingen. Er ontstaat soms een negatief discours over de collegedoelstellingen.

Concluderend zijn de Rotterdamse collegedoelstellingen aanvankelijk met wisselend ambtelijke en bestuurlijk enthousiasme ontvangen, ligt de bloeitijd in de collegeperiodes 2002-2006 en het begin van de periode 2006-2010, en vertoont het systeem sindsdien steeds meer kenmerken van metaalmoetheid.

Deelvraag 2:

Wat is ambtelijke verantwoording?

Verantwoording laat zich in bestuurskundige literatuur omschrijven als een relatie tussen een zich verantwoordende partij – de actor – en een partij die de verantwoording ontvangt – het forum. Verantwoording bestaat uit verschillende elementen:

- *Informeren*: de actor voelt zich verplicht verantwoording af te leggen aan het forum, en brengt het forum op de hoogte van zijn optreden
- *Interacteren*: het forum kan vragen stellen en de actor kan zijn optreden toelichten of rechtvaardigen
- *Reageren*: het forum spreekt een oordeel uit, hetgeen (in-)formele consequenties kan hebben voor de actor

Er zijn drie ‘gezichten’ van verantwoording: verticale, horizontale en diagonale verantwoording. Verticale verantwoording is verantwoording in de hiërarchische lijn van een organisatie of een systeem; horizontale verantwoording is verantwoording aan een partij met wie geen formele hiërarchische relatie bestaat; diagonale verantwoording is verantwoording aan een partij die ten behoeve van of in naam van een hiërarchisch bovengeslikte onderzoek doet. In de Rotterdamse praktijk van collegedoelstellingen, komen deze vormen van verantwoording voor.

Ambtelijke verantwoording is verantwoording vanuit het ambtelijk apparaat richting het bestuur: de wethouder of het college. Het bevindt zich in de verticale dimensie; ambtenaren en bestuur staan in een hiërarchische relatie tot elkaar. In de literatuur komen verschillende aspecten terug die kenmerkend zijn voor ambtelijke verantwoording:

- De (politieke of ambtelijke) principalen bepalen tot op zekere hoogte waar ambtenaren zich mee bezig houden;
- Er bestaan mechanismen van toezicht, controle en discipline;
- Er bestaat een verplichting om op een formele of informele manier verantwoording af te leggen over de werkzaamheden.

Deelvraag 3:

Wat is een passend beoordelingskader voor het functioneren van ambtelijke verantwoording bij de collegedoelstellingen?

Er zijn verschillende manieren om verantwoordingsarrangementen te evalueren. Eén van die manieren is door te kijken naar de externe effecten van verantwoording. Waar draagt verantwoording aan bij? Welk doel dient het? In de literatuur worden verschillende normatieve perspectieven op verantwoording onderscheiden. Deze perspectieven kunnen gebruikt worden om verantwoordingsarrangementen te evalueren.

Twee van deze perspectieven zijn het democratische en het cybernetische perspectief. Vanuit het democratische perspectief is verantwoording van belang om sturing, controle en toezicht op machtsuitoefening mogelijk te maken. Vanuit het cybernetisch perspectief is verantwoording van belang om leergedrag, reflectie en innovatie te bevorderen.

Vanuit de literatuur kunnen de volgende evaluatiecriteria worden onderscheiden voor beide perspectieven.

	Democratisch perspectief	Cybernetisch perspectief
Informereren	1. Het forum beschikt over een adequate informatiepositie	1. Het arrangement levert zinvolle informatie op
Interacteren	2. De beoordelingscriteria zijn bij de actor bekend	2. Het arrangement verschaft routines voor een doorgaande, op reflectie en leergedrag gerichte dialoog tussen de actor en het forum
Reageren	3. Het arrangement biedt voldoende prikkels aan de actor om zich aan de agenda van het forum te committeren	3. Het arrangement draagt eraan bij dat de geleerde lessen geïnstitutionaliseerd en verspreid raken

In de operationalisering zijn deze criteria uitgewerkt tot meetbare indicatoren. Dit beoordelingsmodel of normenkader is gebruikt voor de evaluatie van de verantwoordingsarrangementen.

Vanuit de literatuur volgt het onderstaande overzicht van mogelijke neveneffecten die op kunnen treden bij verantwoordingsarrangementen.

	Verantwoordingstekort		Verantwoordingsoverlast	
	Democratisch perspectief	Cybernetisch perspectief	Democratisch perspectief	Cybernetisch perspectief
Informereren	1. Ontstaan verantwoordingsgaten	4. Smalle informatieverstrekking	7. Kakofonie van verantwoording	10. Verantwoordingsdruk
Interacteren	2. Ontwijking	5. Geen prikkels voor een reflectief gesprek	8. Wederzijdse vechthouding	11. Doelverschuiving
Reageren	3. Onvoldoende 'tanden'	6. Lessen worden niet omgezet in structurele verbeteringen	9. Afrekencultuur	12. Structurele onveiligheid

Deelvraag 4:

Hoe is ambtelijke verantwoording vormgegeven ten aanzien van de Rotterdamse collegedoelstellingen?

Voor dit onderzoek zijn twee case studies uitgevoerd, naar de collegedoelstellingen over voortijdig schoolverlaten en over wijkveiligheid. Uit beide case studies komt naar voren dat de collegedoelstellingen op verschillende plaatsen in het ambtelijk-bestuurlijke overleg op de agenda staan. De actor in deze arrangementen is de ambtenarij – of dat nu een afdeling of een individuele ambtenaar is – en het forum is de wethouder of het college.

In de casus voortijdig schoolverlaten valt op dat vrijwel altijd twee beleidslijnen naast elkaar hebben bestaan: aan de ene kant de eigen aanpak van de gemeente Rotterdam en aan de andere kant de regionale aanpak via de Regionale Meld- en Coördinatiefunctie (RMC). In beide beleidslijnen zijn er doelstellingen gesteld over de hoeveelheid vsv-reductie. Dit onderzoek beperkt zich tot de Rotterdamse context en kijkt dus naar de eerste beleidslijn.

Het blijkt dat in deze lijn het ambtelijk-bestuurlijke contact vooral vorm krijgt in de overleggen tussen de wethouder en de directeur, het afdelingshoofd of de programmamanager die verantwoordelijk is voor voortijdig schoolverlaten. In 2007 en 2008 is er een formeel verantwoordingsarrangement ingezet: de Maasstat. Hierbij zat het voltallige college tegenover de verantwoordelijk directeur en andere betrokkene ambtenaren.

In de casus wijkveiligheid zijn er een aantal arrangementen waar de collegedoelstellingen geregeld op de agenda verschijnt. In de eerste plaats is dat de Stuurgroep Veilig, waar behalve de burgemeester

en enkele vakwethouders ook de politie en justitie in zitten. In deze Stuurgroep worden geregeld ambtenaren uitgenodigd om presentaties te geven over bepaalde onderwerpen of over de veiligheid in de wijken. Dit kunnen ambtenaren van de veiligheidsdienst zijn, maar ook stadsmariniers, ambtenaren uit bepaalde diensten of clusters of ambtenaren van de deelgemeenten. Vrijwel alle onderwerpen in het veiligheidsbeleid worden eerst besproken in de Stuurgroep Veilig en daarna in het college van B&W.

Een aparte categorie betreft de stadsmariniers. Stadsmariniers zijn ambtenaren die de opdracht meekrijgen om de veiligheid in bepaalde wijken in de stad te verbeteren. Stadsmariniers zijn alleen verantwoording schuldig aan de burgemeester en de stuurgroep, en omzeilen daarmee de ambtelijke hiërarchie.

Sinds 2009 is er nog een andere plaats waar over het veiligheidsbeleid gesproken wordt: de Stuurgroep Veilig in de Wijk. In deze stuurgroep hebben dezelfde personen zitting als in de Stuurgroep Veilig. Bewoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties worden uitgenodigd om in gesprek te gaan met de Stuurgroep. In het arrangement vindt ook ambtelijk-bestuurlijke verantwoording plaats, zij het meer op een indirecte manier.

7.1.2. BEANTWOORDING HOOFDVRAAG

Voor beide casussen is een evaluatie uitgevoerd vanuit het democratisch en het cybernetische perspectief. Het in het theoretische gedeelte van dit onderzoek ontwikkelde beoordelingskader is hierbij leidend geweest. De normen vanuit beide perspectieven hebben betrekking op de drie onderdelen van verantwoording, zoals die in de theorie zijn onderscheiden: informeren, interacteren en reageren. In onderstaande tekst worden de bevindingen uit het onderzoek uiteengezet.

Informeren

Vanuit het democratisch perspectief geldt als norm dat het forum beschikt over een adequate informatiepositie; vanuit het cybernetisch perspectief geldt als norm dat het arrangement zinvolle informatie oplevert.

In beide casussen zijn meetinstrumenten opgezet om jaarlijks de voortgang van de realisatie van de collegedoelstellingen te meten. Bij voortijdig schoolverlaten is dit aanvankelijk het leerlingadministratiesysteem (1998-2001), daarna de vsv-monitor (2001-2009) en vanaf 2010 de cijfers over leerlingpopulatie van de Dienst Uitvoering Onderwijs. Bij wijkveiligheid geldt dat sinds 2001 de veiligheid in de wijken gemeten wordt aan de hand van de Veiligheidsindex.

Bij voortijdig schoolverlaten is de informatiepositie van het forum steeds beter geworden gedurende de jaren. Het leerlingadministratiesysteem is niet compleet en bevat veel fouten, waardoor het lastig is om een beeld te krijgen van de omvang van de groep vsv'ers. Dit totaalbeeld wordt wel zichtbaar met behulp van de vsv-monitor. Een nadeel is echter dat deze vsv-monitor geen gerichte sturingsinformatie oplevert. Het wordt niet duidelijk waar de vsv-jongeren zich precies bevinden en hoe ze het beste bereikt kunnen worden. Deze sturingsinformatie komt wel beschikbaar als Rotterdam de cijfers van DUO gaat werken. Ondanks dat er soms tekortkomingen zijn in de registratie, is de relevantie van voortijdig schoolverlaten als collegedoelstelling hoog: elke voortijdig schoolverlater minder wordt beschouwd als maatschappelijke winst.

De verschillende monitoren voor vsv zijn niet altijd even zinvol geweest. In de beginjaren wordt gewerkt met onbetrouwbare informatie; later verbetert de betrouwbaarheid echter. Het blijkt bovendien lastig om een relatie te leggen tussen de geleverde inspanningen (het beleid van de gemeente) en de resultaten (het percentage vsv), al is hier in de laatste collegeperiode een verbeteringslag in gemaakt. Dat deze relatie vaak moeilijk te leggen is, heeft te maken met de complexiteit van de problematiek. Voortijdig schoolverlaten is bovendien niet altijd even gemakkelijk te doorgronden voor een buitenstaander. Definitie-technisch is voortijdig schoolverlaten een ingewikkeld onderwerp.

Bij wijkveiligheid geldt de veiligheidsindex als verantwoordingsinstrument. De index bundelt veel gegevensbronnen en geeft in één oogopslag een indicatie van de veiligheid in de stad en op wijkniveau. De index levert vrij specifieke sturingsinformatie op wijkniveau op. De relevantie van een collegedoelelstelling gebaseerd op de veiligheidsindex is redelijk hoog: het geeft een goed beeld van de feitelijke problematiek in een wijk.

In veel gevallen is het mogelijk om een relatie te leggen tussen de geleverde inspanningen en de resultaten volgens de veiligheidsindex. De inspanningen van de stadsmariniers, maar ook van andere partijen, zijn hier ook op gericht. De veiligheidsindex vormt verder een begrijpelijk middel voor communicatie. De resultaten worden gepresenteerd in kleurtjes – de verschillende soorten wijken – of in een cijfer op een schaal van 1 tot 10.

Concluderend, beschikt het college of de wethouder in het geval van beide casussen over kwantitatieve, periodieke en relevante verantwoordingsinformatie. Dit komt de informatiepositie ten goede. Het verschil tussen beide casussen is dat de verantwoordingsinformatie over wijkveiligheid ook gebruikt kan worden als sturingsinformatie, terwijl dit bij vsv vaak niet het geval is geweest. De verantwoordingsinformatie over wijkveiligheid is zinvol, dat wil zeggen: begrijpelijk, betrouwbaar, consequent en met een bepaald mate van inzicht in de relatie tussen middelen en inspanningen. De informatie van voortijdig schoolverlaten is lastiger te begrijpen en is door de jaren heen niet altijd betrouwbaar geweest. Verder blijkt het lastig om een relatie te leggen tussen de geleverde inspanningen en de resultaten.

Interacteren

In beide casussen wordt duidelijk dat er ambtelijk-bestuurlijk overleg is, waarbij de collegedoelelstellingen op de agenda staan. Voor ambtenaren is het duidelijk dat de collegedoelelstellingen de prioriteiten van de wethouder of burgemeester zijn. De collegedoelelstellingen zijn eenduidig en niet voor meerdere interpretaties vatbaar.

De interactie tussen de ambtenarij en het bestuur laat zich niet omschrijven als een georganiseerde dialoog, dat wil zeggen: een open gesprek met als doel reflectie en leergedrag. Bij wijkveiligheid heeft een speciaal voor dat doel opgezet ambtelijke overleg – de Directieraad – het doel om een dialoog tot stand te brengen. Echter, dit overleg is geen ambtelijk-bestuurlijk overleg. Bij voortijdig schoolverlaten zijn de Maasstats opgezet met het doel om een dialoog te realiseren, maar veel betrokkenen hebben dit niet als een dialoog ervaren.

Een neveneffect wat zich in beide casussen voordoet, is doelverschuiving. Niet het oorspronkelijke doel van de collegedoelelstelling, maar iets anders komt dan centraal te staan. Bij voortijdig schoolverlaten komt de nadruk van het beleid steeds meer te liggen op de korte termijn realisatie in plaats van op de lange termijn realisatie. In de voortgangscijfers worden tegenwoordig bijvoorbeeld alleen de leerlingen van het jaarcohort gemeten, in plaats van alle jongeren zonder startkwalificatie. Ook een enkele beleidsmaatregel wordt aangemerkt als een maatregel op papier zonder direct maatschappelijk gevolg (window dressing). Ook bij wijkveiligheid zijn er voorbeelden bekend van doelverschuiving. Wat met name genoemd wordt is dat er een grote nadruk kan komen te liggen op de gemakkelijk en snel te realiseren resultaten, ten koste van moeilijk te realiseren resultaten. Een term die vaak gebruikt wordt is laaghangend fruit. Van al de genoemde voorbeelden van doelverschuiving geldt dat er verschillende beelden zijn; de ene respondent vindt het bezwaarlijk dat de doelverschuiving intreedt, terwijl de ander benadrukt dat de focus hierbij meer komt te liggen op dat deel wat door de gemeente te beïnvloeden is of dat het belangrijk is om de collegedoelelstelling te halen.

Concluderend, bieden de collegedoelelstellingen in beide casussen een duidelijke focus voor de ambtenarij. De collegedoelelstelling is de uitdrukking van de wensen van de wethouder of het college en staat op veel plaatsen in de ambtelijk-bestuurlijke interactie centraal. Deze interactie laat zich echter

zelden typeren als een dialoog. Een neveneffect dat zich in beide casussen voordoet, is doelverschuiving.

Reageren

Zoals bij het onderdeel 'informereren' is duidelijk geworden, bieden de verantwoordingsarrangementen in beide casussen informatie aan het forum om periodiek de actor aan te spreken op de resultaten. Dit 'aanspreken', dat wil zeggen het reageren op de verantwoording, komt ook daadwerkelijk voor, zodat de verantwoording geen verplichte rituele dans blijft. In beide casussen leidt de collegedoelstelling ertoe dat er een bepaalde druk wordt gecreëerd om deze ook daadwerkelijk te halen, zij het dat deze druk in de ene collegeperiode sterker is dan in de andere collegeperiode.

Een andere vorm van reageren, is door de geleerde lessen te institutionaliseren. In beide casussen zijn voorbeelden gevonden van nieuwe manieren van werken. Soms is de collegedoelstelling een belangrijke motivatie om op een nieuwe manier te gaan werken. Wanneer deze manieren succesvol zijn, kunnen ze een duurzaam karakter krijgen en worden geïnstitutionaliseerd. Er zijn echter ook voorbeelden bekend van het tegenovergestelde: minder succesvolle projecten die worden afgebouwd. Een aparte categorie is de positie van de stadsmariniers. Stadsmariniers zijn relatief vrije vogels die hun bestaansrecht ontleen aan het niet behoren tot een bepaald institutioneel onderdeel van de organisatie. Hoewel het fenomeen stadsmariniers innovatief is, zal institutionalisering er niet bij passen.

In sommige periodes is de druk zo groot dat er een afrekencultuur ontstaat. Bij wijkveiligheid speelt dit vooral in de collegeperiode 2002-2006; bij voortijdig schoolverlaten speelt dit vooral in de huidige collegeperiode. Ook blijkt dat de Maasstats over het onderwerp voortijdig schoolverlaten door betrokkenen ervaren zijn als een afrekenmechanisme in plaats van een open dialoog.

Een ander neveneffect dat in beide casussen voortkomt, is risicomijding. In beide casussen wordt aangegeven dat het meetinstrument om de voortgang van de collegedoelstelling – de vsv-monitor, respectievelijk de veiligheidsindex – op een gegeven moment aan een update toe is, op basis van gewijzigde omstandigheden of nieuwe inzichten. Echter, uit een bepaalde angst om het verwijt te krijgen niet consequent te meten gedurende een collegeperiode, wordt besloten toch nog even door te gaan met het bestaande – 'oude' – meetinstrument.

Concluderend bieden het college of de wethouder in beide casussen prikkels aan de ambtenarij om zich aan de agenda te committeren, dat wil zeggen: om zich in te zetten de collegedoelstelling te behalen. De aard en intensiteit van deze prikkels verschilt per collegeperiode. In sommige gevallen is de druk zo groot dat een afrekencultuur ontstaat. In beide casussen zijn voorbeelden aangetroffen van nieuwe manieren van werken die geïnstitutionaliseerd worden in de hele organisatie. De collegedoelstelling leidt echter soms tot risicomijdend gedrag.

De onderstaande tabel biedt een kort overzicht van de belangrijkste bevindingen van beide casussen.

		Voortijdig schoolverlaten	Wijkveiligheid
Democratisch perspectief	1. Adequate informatiepositie	Steeds betere informatiepositie; aanvankelijk geen informatie, later wel verantwoordings- maar geen stuurinformatie, tegenwoordig beiden	Vanaf 2001: Veiligheidsindex. Verantwoordings- en stuurinformatie. Steeds meer informatiegestuurd
	2. Beoordelingscriteria zijn bekend	Criteria zijn eenduidig en bekend bij iedereen	Criteria zijn eenduidig en bekend bij iedereen
	3. Prikkel om aan agenda te	Prikkel worden bepaald door politieke prioriteit; soms veel	Prikkel worden bepaald door politieke prioriteit; soms veel

	committeren	prikkels, soms minder	prikkels, soms minder
Cybernetisch perspectief	1. Zinvolle informatie	Leerlingadministratie: weinig betrouwbaar en compleet. Vsv-monitor: betrouwbaar, consistent maar soms lastig te begrijpen i.v.m. ingewikkeld beleidsterrein. Cijfers DUO: beter inzichtelijk maken relatie inspanningen en resultaten	Veiligheidsindex: betrouwbaar, consistent en begrijpelijk. Relatie tussen inspanningen en resultaten is tot op zekere hoogte zichtbaar
	2. Doorgaande dialoog	Maasstat (2007 en 2008) was met dit doel opgericht, maar werd niet door iedereen ervaren als dialoog	Wel dialoog georganiseerd (Directieraad), maar dat is ambtelijk en niet ambtelijk-bestuurlijk
	3. Institutionaliseren en verspreiden lessen	Institutionaliseren maar ook de-institutionaliseren van nieuwe praktijken	Institutionaliseren van nieuwe praktijken; stadsmariniers hebben bestaansrecht in niet-geinstitutionaliseerd zijn
Neveneffecten		1. Doelverschuiving 2. Afrekencultuur 3. Riscomijding	1. Doelverschuiving 2. Afrekencultuur 3. Riscomijding

7.2. AANBEVELINGEN

In deze paragraaf staan aanbevelingen die volgen uit dit onderzoek. In de eerste plaats worden er aanbevelingen gegeven voor de Rotterdamse praktijk. Vervolgens worden er aanbevelingen gegeven voor vervolgonderzoek.

7.2.1. AANBEVELINGEN VOOR DE PRAKTIJK

Vanuit dit onderzoek kunnen de volgende aanbevelingen voor de Rotterdamse praktijk worden gegeven.

1. Organiseer een dialoog tussen de ambtenarij en het bestuur

Beide casussen tonen aan dat er rondom de collegedoelstellingen doorgaans veel interactie is tussen het bestuur en de ambtenarij. In deze interactie komt de collegedoelstelling vaak op tafel. Uit het onderzoek blijkt dat deze interactie zich niet laat typeren als een open dialoog. Blijkbaar komt een dialoog niet vanzelf tot stand. Vanuit het cybernetisch perspectief bekeken is een dialoog echter wel belangrijk, om daarmee reflectie en leergedrag te bevorderen. Een aanbeveling is dan ook om een open dialoog tussen de ambtenarij en het bestuur op te zetten en te institutionaliseren. Een voorbeeld is het periodiek organiseren van een sessie met de vakwethouder, de ambtenarij (hoog en laag) en eventueel externen of een collega-wethouder erbij. Hierbij kan op een open manier nagedacht worden over alles wat er speelt rondom een bepaalde collegedoelstelling. De wethouders kunnen zich dan laten verzekeren van het feit dat de ambtenarij weet waar ze mee bezig is. De ambtenarij kan aangeven waar eventuele knelpunten in de praktijk voorkomen.

2. Creëer meer ruimte om de meettechniek aan te passen

Uit beide casussen blijkt dat mensen een collegedoelstelling als beperkend kunnen ervaren op het moment dat er niet de ruimte is om de meettechniek aan te passen waar dat wel gewenst is. Dit wordt ook wel riscomijding genoemd. In 2006, wanneer een nieuw collegewerkprogramma wordt geschreven, wordt bepaald dat voortijdig schoolverlaten gemeten wordt op basis van de vsv-monitor, maar op dat moment is nog niet duidelijk dat er in 2008 een nieuwe, betere, meettechniek zijn intrede zou doen, namelijk de cijfers van DUO. Het gevolg is dat in 2009 met tegenzin de vsv-monitor nog uitgevoerd wordt. Ten behoeve van een consistente vergelijking is dit nodig, maar het wordt ook als heel beperkend ervaren. In het veiligheidsbeleid doet zich een vergelijkbare situatie voor. De Directie Veiligheid heeft aangegeven de opzet en vraagstelling van de veiligheidsindex te willen wijzigen, maar

dit blijkt niet mogelijk te zijn, om een consequente vergelijking van de veiligheid in Rotterdam vanaf 2001 te kunnen maken. Om deze beperkingen te overkomen, is de aanbeveling om meer ruimte te creëren om de meettechniek aan te passen als de omstandigheden daar om vragen.

3. Zorg ervoor dat de verantwoordingsinformatie ook gebruikt kan worden als sturingsinformatie

In 2001 worden zowel de vsv-monitor als de veiligheidsindex opgetuigd. Beide monitors zouden inzicht moeten geven in de realisatie van de doelstellingen van de gemeente. De veiligheidsindex ontwikkelt zich al snel als een sturingsinstrument: het geeft inzicht in welke problemen zich waar voordoen en op welke terreinen het beste inspanningen gepleegd kunnen worden. De vsv-monitor blijft echter in grote mate een verantwoordingsinstrument. Het blijkt lastig te zijn om inzicht te krijgen in die jongeren die vsv'er zijn of dreigen te worden. Waar zitten ze? Welke motieven hebben ze om uit te vallen? Welke zorg past het beste? Vanwege het ontbreken van deze informatie, wordt er daarom in de collegeperiode 2006-2010 veel geïnvesteerd in het koppelen van gemeentelijke bestanden, zodat de informatiepositie van de gemeente verbetert. In de huidige collegeperiode wordt deze informatiepositie nog meer verbeterd, mede als gevolg van een nieuwe meetsystematiek.

Het voorbeeld van de vsv-monitor, in contrast met de veiligheidsindex, toont aan dat het opzetten van een informatiesysteem er niet per definitie toe leidt dat deze informatie gebruikt kan worden om gericht te sturen. De aanbeveling is om ten aanzien van collegedoelestellingen gebruik te maken van informatiesystemen die zowel voor verantwoording, als voor sturing kunnen worden gebruikt.

4. Wees transparant over het risico van doelverschuiving

Dit onderzoek toont aan dat collegedoelestellingen het risico van doelverschuiving met zich meebrengen. De tijdsperiode van een collegeperiode is beperkt tot vier jaar, zodat het risico bestaat dat men zich gaat richten op het op eenvoudige, snel te realiseren resultaten, terwijl de ingewikkelde vraagstukken, die een lange termijn aanpak vragen, mogelijk buiten beschouwing blijven. In beide casussen zijn voorbeelden hiervan aangetroffen. Om een goede afweging te kunnen maken of deze doelverschuiving gerechtvaardigd is, is het belangrijk om er transparant over te zijn op het moment dat dit zich voordoet. Hiermee kan ook voorkomen worden dat de doelverschuiving doorslaat, en dat de collegedoelestelling een doel op zichzelf wordt, terwijl het maatschappelijke doel op de achtergrond verdwijnt.

7.2.2. AANBEVELINGEN VOOR VERVOLGONDERZOEK

Vanuit dit onderzoek kunnen de volgende aanbevelingen voor vervolgonderzoek worden gegeven.

1. Onderzoek naar de kwaliteit van de doelstellingen

Dit onderzoek is ingegaan op de verantwoording die over de collegedoelestellingen wordt afgelegd. Een interessante optie is om ook de collegedoelestellingen zelf te onderzoeken. Onder welke condities is er sprake van een goede collegedoelestelling? Auteurs als Bordewijk & Klaassen (2000), Bordewijk & Klaassen (2012) en De Bruijn (2001) hebben geschreven over de positieve maar ook perverserende werking van bepaalde doelstellingen.

Dat het lastig is om een goede doelstelling te formuleren, zal geïllustreerd worden met een voorbeeld. Stel: een zojuist aangetreden wethouder wil een doelstelling maken over fietsen. Fietsen is namelijk gezond en goed voor het milieu. Hij kan ervoor kiezen om de doelstelling te formuleren om een bepaald aantal kilometer extra fietspad in de stad te realiseren. Maar dit heeft misschien het risico dat er veel goedkope paden aangelegd worden, die niet duurzaam in onderhoud zijn. In dat geval is het misschien verstandiger om een doelstelling te maken dat de kwaliteit van de fietspaden verbeterd wordt. Maar hiervan is het de vraag hoe 'kwaliteit' gemeten wordt, en of de kosten voor de monitoring hiervan opwegen tegen de baten van de verbeterde kwaliteit. Een derde optie is om de toename van

het aantal fietsers in de stad als doelstelling te stellen. Een nadeel hiervan is echter dat de gemeente slechts beperkt invloed heeft op de keuze van mensen om de fiets of een ander vervoermiddel te nemen. Weliswaar kan de gemeente stimulerende maatregelen nemen, zoals het weren van auto's uit bepaalde zones, maar het is lastig om te meten hoe groot het effect daarvan is.

2. Onderzoek naar de invloed van de wijzigende overheidsfilosofie op het stellen van collegedoelstellingen

De overheidscontext is aan verandering onderhevig. De laatste jaren zijn er verschillende studies verschenen waarin een nieuwe filosofie naar voren wordt gebracht, die ervan uitgaat dat de overheid niet altijd als eerste aan zet is om maatschappelijke problemen op te lossen (Groeneveld & Van der Walle, 2011; Van der Steen, Peeters & Van Twist, 2010; WRR, 2012). Ook ten aanzien van sturing en verantwoording binnen overheden worden er nieuwe wegen bepleit. Zo gaan Bordewijk & Klaassen (2012) in hun boek *Begroten met beleid* in op de keerzijde van Nieuw Public Management-technieken in de bedrijfsvoering van de overheid, en bepleiten ze meer nuance en maatwerk.

De systematiek van collegedoelstellingen vertoont kenmerken van de bedrijfsmatige overheidsvisie van New Public Management, zoals het werken met kengetallen als indicatoren voor prestaties (vgl. Van Wageningen, 2005). New Public Management is echter op dit moment niet meer de dominante overheidsvisie, althans als we afgaan op de bestuurskundige literatuur. De vraag welke gevolgen deze wijziging heeft voor het werken met collegedoelstellingen.

3. Onderzoek naar de mobiliserende werking van collegedoelstellingen

Dit onderzoek laat zien dat collegedoelstellingen ook een externe werking kunnen hebben richting externe partijen. De doelstelling kan andere partijen mobiliseren om ook aan de slag te gaan op een beleidsterrein. In 2003 geeft burgemeester Opstelten aan dat hij op zou stappen als hij zijn targets niet zou halen. Deze verklaring heeft een sterke mobiliserende werking richting de ambtenarij, maar ook richting samenwerkende partijen, zoals de deelgemeenten of de politie. Ook bij voortijdig schoolverlaten zien we dit terug. De huidige wethouder communiceert richting schoolbesturen dat hij een doelstelling heeft op het gebied van vsv, en creëert een bepaalde druk waardoor de schoolbesturen ook aan de slag gaan.

Vanuit bestuurskundige optiek is het interessant om dit mobiliserende effect te onderzoeken. Onder welke omstandigheden komt dit voor? Hoe is de communicatie van de overheid richting andere partijen vormgegeven? Welke obstakels doen zich voor om andere partijen te binden aan 'jouw' doelstelling, en hoe kan hiermee omgegaan worden?

HOOFDSTUK 8. REFLECTIE OP HET ONDERZOEK

In dit hoofdstuk wordt gereflecteerd op een aantal aspecten van dit onderzoek.

8.1. REFLECTIE OP CASUSSELECTIE

In dit onderzoek zijn twee cases onderzocht: de collegedoelstellingen over wijkveiligheid en de collegedoelstellingen over voortijdig schoolverlaten. De keuze voor deze doelstellingen is pragmatisch ingegeven: het zijn de enige twee collegedoelstellingen die al vier collegeperiodes mee gaan. Toch blijkt dit niet helemaal correct te zijn, en wel om twee redenen. In de eerste plaats blijkt gaandeweg het onderzoek dat er nog een doelstelling is die al zo lang meegaat, namelijk de doelstelling om het aantal woningen in de binnenstad te vergroten. In de tweede plaats blijkt dat er formeel gezien in de collegeperiode 1998-2002 geen collegedoelstelling over wijkveiligheid is geweest. Weliswaar is wijkveiligheid in deze periode een van de tien pijlers van het collegeprogramma, maar de bakens binnen dit programma hebben betrekking op verschillende deelaspecten, zoals 'schoon en heel' en 'waardering van groen in de wijken'. Dergelijke aspecten zijn vanaf 2001 meegenomen in de systematiek van de veiligheidsindex.

Ondanks deze bezwaren, geldt van beide beleidsterreinen dat ze heel bepalend zijn (geweest) in het Rotterdamse beleid van de afgelopen 15 jaar. Het zwaartepunt voor de casus wijkveiligheid ligt in de collegeperiode 2002-2006; het zwaartepunt voor vsv ligt in de huidige collegeperiode. Daarmee geven beide casussen op een mooie manier inzicht in de Rotterdamse manier van het werken met collegedoelstellingen.

8.2. REFLECTIE OP ONDERZOEKSMETHODEN

In de onderzoeksverantwoording zijn verschillende risico's voor de betrouwbaarheid en de validiteit besproken, alsook de manier waarop geprobeerd is om hier mee om te gaan. Een van de risico's houdt verband met het historische karakter van dit onderzoek. De kwaliteit van de informatie komt mogelijk onder druk omdat respondenten of documenten niet meer te traceren zijn, of omdat bepaalde informatie weggezak is in het geheugen. Terugkijkend, is dit geen groot obstakel geweest voor dit onderzoek.

Voor de casus voortijdig schoolverlaten zijn tien respondenten geïnterviewd. Deze tien personen hebben allen een cruciale rol (gehad) in het Rotterdamse vsv-beleid. Sommigen zijn nog steeds betrokken op dit beleidsterrein, anderen zijn dat niet meer. Een enkeling is vrijwel de hele periode betrokken geweest. Slechts één respondent op de groslijst – de huidige wethouder Hugo de Jonge – heeft om begrijpelijke redenen (tijdgebrek) bedankt voor het interview. Ook aan documenten was geen tekort. Veel documenten bleken via gemeentelijke systemen te vinden; andere documenten zijn opgevraagd bij de respondenten. Sommige respondenten gaven aan dat bepaalde zaken weggezak zijn in hun geheugen. Vanwege de grote hoeveelheid informatie waarover we beschikking hadden, was het echter altijd mogelijk om andere bronnen te vinden om antwoord te krijgen op de vragen.

Voor de casus wijkveiligheid zijn vier interviews afgenomen. Dit waren interviews met een hoge mate van informatierijkdom. De vier respondenten hebben jarenlang ervaring in het Rotterdamse veiligheidsbeleid en kunnen meerdere collegeperiodes overzien. Over wijkveiligheid is bovendien veel gepubliceerd: boeken, scripties, andere studies etc. Beide redenen – de kwaliteit van de interviews en de hoeveelheid documentatie – hebben geleid tot het besluit dat er geen meer interviews nodig zijn.

Een ander risico was dat het moeilijk zou zijn om neveneffecten boven tafel te krijgen, vanwege het gevoelige karakter ervan. Om die reden is ervoor gekozen om anonimiteit zo veel mogelijk te garanderen. De indruk is dat dit in sommige gevallen geholpen heeft om mensen op hun gemak te stellen en vrijuit te laten spreken. Enkele respondenten hebben alsnog gevraagd inzicht te krijgen in die plaatsen waar naar hun werd verwezen in de tekst, en dat inzicht is gegeven.

Het kwam geregeld voor dat respondenten verschillend dachten over neveneffecten. In de tekst is dit verschil van inzicht zo evenwichtig mogelijk weergegeven. Er is in de interviews zo min mogelijk gestuurd ten aanzien van de neveneffecten. Vrijwel in alle gevallen is de vraagstelling open geweest. In een enkel geval is de vraagstelling confronterend geweest, maar dan alleen in de zin van 'ik lees hier dit, of: ik hoorde van X dat, wat vindt u daarvan?'. Het is lastig om te bepalen of er meer informatie boven water zou zijn gekomen op het moment dat de vraagstelling minder open zou zijn geweest. Een directere vraagstelling heeft echter als nadeel dat de kwaliteit van de informatie gemakkelijk vervuild raakt als gevolg van sturing door de interviewer.

Voor de contextbeschrijving van het onderzoek is ook een media-analyse uitgevoerd. In de krantendatabank NexisLexis zijn alle artikelen met de termen 'collegedoelstelling(en)' en 'collegetarget(s)', en 'collegedoelstelling(en) Rotterdam' opgezocht. Dit leverde ongeveer honderd artikelen op, maar de meeste daarvan zijn niet bruikbaar voor dit onderzoek. Veel artikelen gaan over specifieke beleidsterreinen, over de jaarlijkse verantwoording van het college of over onderzoeken van de rekenkamer. De media-analyse voegt weinig toe aan de andere onderzoeksmethoden (documentenanalyse en interviews).

8.3. INHOUDELIJKE REFLECTIE

In het onderzoek is naar voren gekomen dat het vergroten van het vertrouwen van de burger in de overheid, voor Rotterdam een belangrijk achterliggend motief is geweest om met collegedoelstellingen te gaan werken. Door zichtbaar te maken wat de ambities en resultaten van het bestuur zijn, en hierover op een eerlijke manier verantwoording af te leggen, kan het vertrouwen van de burger vergroot worden, zo is de gedachte. Mogelijk hebben collegedoelstellingen daar feitelijk ook aan bijgedragen, maar mogelijk is dat niet het geval. Het beeld dat de Rotterdamse burger ook kan krijgen, is dat van een kibbelend en in zichzelf gericht bestuur. Veel media-berichten gaan immers over de conflicten tussen de rekenkamer en het college. Het zou interessant zijn om het vertrouwen van de burger naar aanleiding van de collegedoelstellingen te onderzoeken, al zal dit een lastige – misschien wel onmogelijke – opgave zijn.

In de wetenschappelijke literatuur (vgl. Bovens & Schillemans, 2009: 20-22) wordt aangegeven dat het ten aanzien van verantwoording in de publieke sector belangrijk is dat er verantwoord wordt over zaken waar de zich verantwoordende partij daadwerkelijk invloed op heeft. Ten aanzien van collegedoelstellingen is dit echter soms beperkt het geval. Op sommige beleidsterreinen heeft de gemeente slechts beperkt invloed, maar stelt zij zich door het formuleren van collegedoelstellingen wel verantwoordelijk. Een voorbeeld is voortijdig schoolverlaten. De gemeente beschikt over weinig financiële en juridische mogelijkheden om eigenhandig het aantal voortijdig schoolverlaters terug te dringen. Wat zij wel kan, is strakker de leerplicht handhaven of er zorg voor dragen dat partijen beter met elkaar samen gaan werken. Scholen, de Rijksoverheid en zorginstellingen hebben relatief meer invloed op het terugdringen van de hoeveelheid voortijdig schoolverlaters.

Een fundamentele vraag die zich hierbij voordoet, is de vraag naar de rechtvaardiging van het overheidsingrijpen (Bordewijk & Klaassen, 2012: 121-123). Is de overheid wel aan zet als zich maatschappelijke problemen voordoen, of ligt hier misschien een rol voor andere partijen? Filosofisch gezien, kunnen hierover verschillende posities worden ingenomen. De ene uiterste positie stelt dat een maatschappelijk probleem per definitie ook een overheidsprobleem is, en dat het gerechtvaardigd is dat de overheid zich opstelt als probleemeigenaar. De andere uiterste positie stelt dat de overheid zich als een schoenmaker moet beperken tot zijn leest, en dat andere partijen hier ook een rol in hebben.

Dit vraagstuk leent zich ook voor empirisch onderzoek. Zoals eerder is geconstateerd – zie onderzoeksaanbeveling 3 – kunnen collegedoelstellingen een mobiliserende werking hebben richting andere partijen. Maar als dit geconstateerd wordt bij wijkveiligheid en voortijdig schoolverlaten, geldt dit dan ook voor andere beleidsterreinen? En stel dat de overheid zich niet opstelt als diegene die zich

verantwoordelijk stelt voor een maatschappelijk probleem, is er dan een andere partij die deze verantwoordelijkheid neemt?

8.4. VERDER MET COLLEGEDOELSTELLINGEN?

In de contextbeschrijving is aangegeven dat er de laatste jaren steeds meer kritiek is gekomen op het werken met collegedoelstellingen. Het discours over de collegedoelstellingen is niet altijd positief. Oorzaken die hiervoor genoemd worden, zijn de kritische rol van de rekenkamer, de omgang tussen het college en de raad en de economische crisis.

Het is niet verwonderlijk dat er metaalmoetheid optreedt ten aanzien van de collegedoelstellingen, aangezien elk systeem op een gegeven moment de neiging heeft om perverse effecten te ontwikkelen. De vraag die zich echter voordoet bij de huidige situatie, is of er in de volgende collegeperiode nog gewerkt zal worden met collegedoelstellingen. Veel mensen stellen zichzelf hardop deze vraag.

Het is primair aan het nieuwe college om deze vraag te beantwoorden. Collegedoelstellingen zijn immers in essentie niet veel meer dan een rationele, technische vertaling van een politieke ambitie.

Het past niet om vooruit te lopen op een politieke beslissing, maar wellicht past het binnen de grenzen van de academische vrijheid om de volgende overwegingen voor een beslissing mee te geven:

1. Het lijkt erop dat collegedoelstelling het beste passen bij een college of een wethouder met hoge ambities, of bij een situatie met grote problemen. Wanneer de veiligheid in de stad sterk verbeterd kan worden, gaat er van een collegedoelstelling meer kracht uit dan wanneer de doelstelling is dat het veiligheidsniveau stabiel blijft. Hoewel ook dat laatste zeker inspanning vereist, geeft het een minder groot gevoel van urgentie.
2. Collegedoelstellingen bevinden zich in een spanningsveld tussen enerzijds de politieke dimensie en anderzijds de rationele dimensie. Volgens de politieke dimensie is verantwoording een machtsspel met voor- en tegenstanders, volgens de rationele dimensie is verantwoording een kwestie van comply & explain. Wanneer collegedoelstellingen geheel opgaan in de politieke dimensie, verliezen zij hun instrumentele werking. De prestaties van de overheid doen er dan in essentie niet toe. Bovendien bestaat het risico op slordigheid of zelfs gesjoemel met gegevens. Wanneer collegedoelstellingen geheel opgaan in de rationele dimensie, verliezen zij echter hun politieke lading. Het leidt tot een (onderzoeks-)technisch discours waarmee het politieke debat niet gediend is.
3. Collegedoelstellingen hebben behalve een interne werking ook een externe werking richting de burgers. Ze geven aan dat de overheid transparant is over haar prestaties en dat zij van plan is om haar beloftes of ambities waar te maken. Om deze externe werking zinvol te maken, is het belangrijk dat de collegedoelstellingen herkenbaar zijn voor 'de man in de straat'. Een te grote hoeveelheid doelstellingen, alsook doelstellingen die zo technisch zijn geformuleerd dat die lastig te begrijpen zijn, kunnen hiervoor belemmerend zijn.

BIJLAGEN

BIJLAGE 1. WETENSCHAPPELIJKE LITERATUUR

- Aardema, H. (2002). Pas op voor de veertien ongewenste neveneffecten van bedrijfsmatig werken!. *B&G*, 16-19.
- Baarda, D.B.; Goede, M.P.M. de & Teunissen, J. (2001). *Basisboek kwalitatief onderzoek*. Groningen: Strenfert Kroese.
- Bakker, W., and K. Yesilkagit. (2005). "Verantwoording tussen droom en drang: Positiebepaling en perspectief." In: *Publieke verantwoording*. Amsterdam, Boom (2005).
- Bordewijk, P. en H.L. Klaassen (2000). *Wij laten ons niet kennen: een onderzoek naar het gebruik van kengetallen bij negen grotere gemeenten*. Den Haag, VNG Uitgeverij.
- Bordewijk, P. & Klaassen, H. (2012). *Begroten met beleid. Pleidooi voor planning en control op maat*. Handboek Publiek Management. Den Haag: SDU uitgevers.
- Bovens, M. (2005a). *Publieke verantwoording: een analysekader*. In: Bakker, W. & YesilkagitK. (eds), *Publieke verantwoording*. Amsterdam: Boom 2005: 25-55.
- Bovens, M. A. P. (2005b). De verspreiding van de democratie. *B en M*, 32(3), 119-127.
- Bovens, M.A.P. (2005b). Ch. 8. Public Accountability. *The Oxford handbook of public management*, 182-208.
- Bovens, M. & 't Hart, P. (2005), "Publieke verantwoording: zegen en vloek". In: Bakker, W. & Yesilkagit (2005). *Publieke verantwoording*, Amsterdam: Boom, 245-264.
- Bovens, M.A.P. (2006). Analysing and Assessing Public Accountability. A Conceptual Framework. *European Governance Papers (EUROGOV)*. No. C-06-01.
- Bovens, M.A.P. (2007). *New Forms of Accountability and EU-governance*. Comparative European Governance, 2007, 5 (104-120).
- Bovens, M.A.P. & Schillemans, Th. & 't Hart, P. (2008). *Does public accountability work? An assessment tool*. Public Administration. Vol. 86, No. 1, 2008 (225-242).
- Bovens, M.A.P. & Schillemans, Th. (red.) (2009a). *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag: Boom LEMMA.
- Bovens, M.A.P. & Schillemans, Th. (2009b). *Publieke verantwoording. Begrippen, vormen en beoordelingskaders*. In: Bovens, M.A.P. & Schillemans, Th. (2009). *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag: Boom LEMMA.
- Bovens, M.A.P. (2010). Two concepts of accountability: accountability as a virtue and as a mechanism, *West European Politics* 33 (2010), 946–967.
- Bruijn, H. de (2001). *Prestatiemeting in de publieke sector: tussen professie en verantwoording*. Den Haag: Boom LEMMA.
- Cendon, A. B. (2000). Accountability and public administration: Concepts, dimensions, developments. *Openness and Transparency in Governance: Challenges and Opportunities*, 22-61.
- Day, P., & Klein, R. (1987). *Accountabilities: five public services* (Vol. 21). London: Tavistock.
- Dowdle, M. W. (Ed.). (2006). *Public accountability: Designs, dilemmas and experiences*. Cambridge University Press.

- Grit, K. (2000). *Economisering als probleem: Een studie naar de bedrijfsmatige stad en de ondernemende universiteit*. Uitgeverij Van Gorcum.
- Groeneveld, S. & Van der Walle, S. (2011). *New Steering Concepts in Public Administration*. Research in Public Policy Analysis and Management, Volume 21. Bingley, Emerald.
- Gunsteren, H. van (2006). *Vertrouwen in democratie*. Amsterdam: Van Genneep.
- Hakvoort, J. & Klaassen, H. (2004). *Bedrijfsvoeringstechnieken voor overheid en non-profitorganisaties*. Handboek Publiek Management. Den Haag: SDU uitgevers.
- Hart, H., Boeije, H. R., & Hox, J. (2005). *Onderzoeksmethoden*. Boom onderwijs.
- Hood, C.; Scott, O.; James, O; Jones, G. en Travers, T. (1999), *Regulation inside Government: Waste-Watchers, Quality Police, and Sleazebusters*, Oxford: Oxford University Press.
- Hughes, O. E. (2003). *Public management and administration. An introduction* Palgrave Macmillan.
- Keohane, R. O. (2003). Global governance and democratic accountability. *Taming globalization: frontiers of governance*, 130, 153.
- Leeuw, F. (2001). Evaluatie-onderzoek, auditing en controle in Nederland anno 2000. *Abma T, In't Veld R, eds. Handboek beleidswetenschap. Perspectieven, thema's, praktijkvoorbeelden*. Meppel: Boom, 70-82.
- Lerner, J. S., & Tetlock, P. E. (1999). Accounting for the effects of accountability. *Psychological bulletin*, 125(2), 255.
- Marks, P. & Sluis, A. van der (2012). *Tussen richting en rekenschap. Tien jaar werken aan een veiliger Rotterdam*. Den Haag: Boom LEMMA.
- Ministerie van Financiën (2000). *Handleiding Government Governance*. Den Haag.
- R. Mulgan (2000). *Accountability": an Ever-Expanding Concept?*, 78 *Public Administration*. (2000) pp. 555-574.
- Noordergraaf, M. & Sterrenburg, J. (2009). *Publieke professionals en verantwoordingsdruk*. In: Bovens, M.A.P. & Schillemans, Th. (2009). *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag: Boom LEMMA.
- O'Donnell, G. (1998), 'Horizontal Accountability in New Democracies', *Journal of Democracy* (9) 1998-3, p. 112-126.
- O'Donnell, G. (2003), 'Horizontal Accountability. The Legal Institutionalization of Mistrust', in: S. Mainwaring en C. Welna (red.), *Democratic Accountability in Latin America*, Oxford: Oxford University Press, p. 34-54.
- Paul, S. (1992). Accountability in public services: exit, voice and control. *World Development*, 20(7), 1047-1060.
- Pollitt, C. (2003). *The Essential Public Manager*. London: Open University Press/McGraw-Hill.
- Power, M. (1994). *The audit explosion*. Demos free publications.
- Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) (2010). *Vertrouwen op Democratie*. Den Haag.
- Rijn, R. van & Twist, M. van (2009). Verantwoorde vernieuwing? Innovatie van publieke verantwoording. In: Bovens, M.A.P. & Schillemans, Th. (2009). *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag: Boom LEMMA.

- Ringeling, A. (2007). *Tussen distantie en betrokkenheid. Een bericht aan tovenaarsleerlingen*. Rede uitgesproken ter gelegenheid van het afscheid als hoogleraar bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam op 28 september 2007.
- Romzek, B. S., & Dubnick, M. J. (1987). Accountability in the public sector: Lessons from the Challenger tragedy. *Public Administration Review*, 227-238.
- Schillemans, Th. (2007). *Verantwoording in de schaduw van de macht. Horizontale verantwoording bij zelfstandige uitvoeringsorganisaties*. Proefschrift. Utrecht: Universiteit Utrecht.
- Schillemans, Th. & Bovens, M. (2009). *Publieke verantwoording 2.0: sober maar scherp*. In: Bovens, M.A.P. & Schillemans, Th. (2009). *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag: Boom LEMMA.
- Schillemans, T., & Bovens, M. (2011). The challenge of multiple accountability: Does redundancy lead to overload?. *Accountable Governance: Problems and Promises*, 3-21.
- Schillemans, Th., Twist, M. van & Vanhommerig, I. (2013). *Innovations in accountability*. Public Performance & Management Review, Vol. 36, No. 3.
- Schnabel, P. (2001). *Bedreven en gedreven. Een heroriëntatie van de rol op de rijksoverheid in de samenleving*. Den Haag.
- Sinclair, A. (1995). The chameleon of accountability: forms and discourses. *Accounting, organizations and Society*, 20(2), 219-237.
- Smith, P. (1995). On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector. *International journal of public administration*, 18(2-3), 277-310.
- Steyaert, J. en Biggelaar, T. van den (2008). *Eigentijds verantwoorden in de sociale sector: van zakelijk naar beter*. Fontys Hogescholen.
- Steen, M. van der, Peeters, R. & Twist, M. van (2010). *De boom en het rizoom. Overheidssturing in een netwerksamenleving*. Den Haag: NSOB.
- Swanborn, P. G. (2008). *Case-study's wat, wanneer en hoe?*. Boom Onderwijs.
- Thiel, S. van & Leeuw, F. (2002). The performance paradox in the public sector. *Public Performance & Management Review*, Vol. 25 No. 3, March 2002 267-281.
- Thiel, S. van & F.L. Leeuw (2003). De prestatieparadox in de publieke sector. *Beleidswetenschap*, 17 (2), 123-143.
- Thiel, S. van (2009). *Prestatiemeting in de publieke sector. Zeven misvattingen*. Overheidsmanagement, nr. 1, januari 2009.
- Thiel, S. van (2007). *Bestuurskundig onderzoek: een methodologische inleiding*. Bussum: Coutinho.
- Tonkens, E. (2003). Mondige burgers, getemde professionals. *Marktwerking, vraagsturing en professionaliteit in de publieke sector*, NIZW, Utrecht.
- Tops, P.W. (2003) *Uitvoering, uitvoering, uitvoering, drie perspectieven op uitvoering*. Den Haag: Kenniscentrum Grote Steden.
- Tops, P. (2007). Regimeverandering in Rotterdam. *Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond*, Uitgeverij Atlas, Amsterdam.
- Van Twist, M. (2000). Organizing Accountability: From Best Practices to Dilemmas in Design. In *Government Institutions: Effects, Changes and Normative Foundations* (pp. 217-233). Springer Netherlands.

Twist, M. van & Rijn, R. (2009). *Verantwoorde vernieuwing? Innovatie in de publieke verantwoording*. In: Bovens, M.A.P. & Schillemans, Th. (2009). *Handboek publieke verantwoording*. Den Haag: Boom LEMMA.

Twist, M. van & Verjeul, W-J. (2009). *Bijvangst van beleid. Over de ongezochte opbrengsten van de wijkenaanpak*. Den Haag: Boom LEMMA.

Twist, M. van & Verheul, W-J. (2010). *Onvoorziene opbrengsten. Meer dan de tragiek van de goede bedoelingen*. B&M, 2010 (37): 4.

Twist, M. van, Carré, P. & Cels, S. (2010). *Beleidsdruk, een beschouwing*. Den Haag: NSOB.

Wageningen, R. (2006). *Controlitis: een hardnekkige kwaal. Toename verantwoording en controle vergt periodieke medicatie*. In: TPC, augustus 2006.

Wageningen, R. (2005). *Sturing en verantwoording in Rotterdam. Onderzoek naar de relatie tussen de raad en college in de jaren 2000-2004*. Afstudeerscriptie. Rotterdam: Erasmus Universiteit Rotterdam.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2004). *De staat van de democratie. Democratie voorbij de staat, WRR-Verkenning nr. 4*. Den Haag/ Amsterdam.

Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) (2012). *Vertrouwen in burgers*. Den Haag/ Amsterdam.

BIJLAGE 2. OVERIGE DOCUMENTEN

Inleiding

Dickson, S.; Elferink, E. & Gordijn, W. (2011). *Resultaatgericht bestuur in Rotterdam*.

Rekenkamer Rotterdam (2008). *Gedreven en genuanceerd. Tien jaar rekenkamer Rotterdam 1998-2008*.

Wagingen, R. (2005). *Sturing en verantwoording in Rotterdam. Een onderzoek naar de relatie tussen raad en college in de jaren 2000-2004*. Afstudeerscriptie bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Weele, J. (2012). *Prestatiemanagement in de gemeente Rotterdam*. Afstudeerscriptie bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Context van collegedoelstellingen

COS (Centrum voor Onderzoek en Statistiek Rotterdam) (2004). *Catalogus Rotterdamse Monitors*.

Gemeente Rotterdam (1998). *Collegeprogramma 1998-2002. 'Raad en Daad'*.

Gemeente Rotterdam (2001). Verantwoording collegebeleid 1998-2002. Brief aan de gemeenteraad. Samenvatting van eindverantwoording 'Woorden en daden'.

Gemeente Rotterdam (2002). Collegeprogramma 2006-2006 'Het nieuwe elan van Rotterdam. En zo gaan we dat doen'.

Gemeente Rotterdam (2003). *Metten is weten. Definitieboekje collegeprogramma. Versie 1*.

Gemeente Rotterdam (2004). *Metten is weten. Definitieboekje collegeprogramma. Versie 2*.

Gemeente Rotterdam (2006). *Collegewerkprogramma 2006-2010. 'De stad van aanpakken, voor een Rotterdams resultaat'*.

Gemeente Rotterdam (2010). *Collegewerkprogramma 2010-2014. 'Ruimte voor talent en ondernemen'*.

PvdA, CDA, VVD & GL (2006). *Coalitieakkoord 'Perspectief voor iedere Rotterdammer'*.

PvdA, CDA, VVD & D66 (2010). *Coalitieakkoord 'Werken aan talent en ondernemen'*.

Rekenkamer Rotterdam (2000). *Bakens in de Mist. Resultaatmeting collegeprogramma 1998-2002*.

Rekenkamer Rotterdam (2003). *Resultaten tellen. Nulmeting collegeprogramma 2002-2006*.

Rekenkamer Rotterdam (2010a). *Resultaatgericht bestuur een stap verder*.

Rekenkamer Rotterdam (2010b). *Verslag roundtable resultaatgericht bestuur*.

Rekenkamer Rotterdam (2012). *Sturen op termijn. Bestuursmodel Collegewerkprogramma, Realisatie mijlplan 2011*.

VJAP 1 (VijfJarenActieProgramma) 2002-2006 (2001)

VJAP 2 (VijfJarenActieProgramma) 2006-2010 (2005)

VJAP 3 (VijfJarenActieProgramma) 2010-2014 (2009)

Willemse, R. (2009). *Tussen beleid en politiek. Tien jaar bestuursvisie van de Rekenkamer Rotterdam*. Bijdrage in: Gedreven en genuanceerd. Tien jaar Rekenkamer Rotterdam 1998-2008.

Voortijdig schoolverlaten

Algemene Rekenkamer (2001). *Begeleiding en herplaatsing van voortijdig schoolverlaters*.
www.rekenkamer.nl

ASR (2007). *Onderzoek definitieboekje 2006*. 12 maart 2007.

Brief van wethouder Lamers aan de raadscommissie Jeugd, Onderwijs en Cultuur. Onderwerp: collegedoelstelling VSV, 2D. 22 februari 2010.

Definitieboekje collegewerkprogramma 2003 (versie 1)

Definitieboekje collegewerkprogramma 2004 (versie 2)

Definitieboekje collegewerkprogramma 2010-2014.

DESAN Research (2003). *Schoolverlatersmonitor Rotterdam RUBS 2003*.

DESAN Research Solutions (2004). *Schoolverlatingsmonitor RUBS cohort 2001/2002*. p. 8.

DESAN Research (2005). *De Rotterdamse monitor voortijdig schoolverlaten. 4-meting*.

DESAN Research (2008). *Schoolverlatingsmonitor RUBS cohort 2006/2008*.

DESAN Research (2009). *De Rotterdamse monitor voortijdig schoolverlaten. 8-meting*.

Gemeente Rotterdam (2001). Jaarverslag 2000.

Gemeente Rotterdam (2006). *Het nieuwe elan van Rotterdam... en zo hebben we dat gedaan. Evaluatie collegeperiode 2002-2006*.

Gemeente Rotterdam (2010). *Rotterdam staat er beter voor, met meer perspectief voor alle Rotterdammers. Eindverantwoording collegeprogramma 2006-2010 'De stad van aanpakken'*.
JOS (Jeugd, Onderwijs en Samenleving) (2006). *VSV-aanvalsplan 2. 'Klaar voor de start'*

ITS (2004). *Projectevaluatie vsv. Gemeente Rotterdam, 2001-2004*.

Maasstat (2007). Agenda Maasstat 'Jeugd weer naar school of werk, focus 17-23 jaar', 16-02-2007.

Maasstat (2008). Agenda Herhalingsmaasstat 'Jeugd weer naar werk school of werk, focus 17-23 jaar', 19-09-2008

Rekenkamer Rotterdam (februari 2006). *Resultaten Tellen 2005*.

Rekenkamer Rotterdam (2008). *Zonder diploma geen relaxed werk. 54 voortijdig schoolverlaters en gemeentelijk beleid*.

Rijksoverheid (2013). *Informatie over de leerplicht en de kwalificatieplicht*.
[\[http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/leerplicht/leerplicht-en-kwalificatieplicht\]](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/leerplicht/leerplicht-en-kwalificatieplicht). Mei 2013.

Rijksoverheid (2013). *Minister onderzoekt mogelijkheid verlenging kwalificatieplicht, 18-06-2012*.
[\[http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/leerplicht/nieuws/2012/06/18/minister-onderzoekt-mogelijkheid-verlenging-kwalificatieplicht.html\]](http://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/leerplicht/nieuws/2012/06/18/minister-onderzoekt-mogelijkheid-verlenging-kwalificatieplicht.html) (mei 2013)

Rotterdams Offensief (2013). *Informatie over het Rotterdams Offensief*.
[<http://www.rotterdamsoffensief.nl/rotterdams-offensief>]. Mei 2013.

Rekenkamer Rotterdam (februari 2006). *Resultaten Tellen 2005*: p. 82, p. 115. Zie ook: Monitor Voortijdig Schoolverlaten Rotterdam (2009), 8-meting. P. 13,

Wijkveiligheid

Bergsma (2009). *Doorwerking door werking. Een onderzoek naar doorwerking van wijkveiligheidsactieprogramma's in het Rotterdamse veiligheidsbeleid*. Afstudeerscriptie bestuurskunde, Erasmus Universiteit Rotterdam.

Bergsma, D. (2012). Wijkveiligheidsactieprogramma's. In: Marks & Van Sluis (2012). *Tussen richting en rekenschap. Tien jaar werken aan een veiliger Rotterdam*. Den Haag: Boom Lemma.

Gemeente Rotterdam (1998). *Collegeprogramma 1998-2002. 'Raad en Daad'*.

Gemeente Rotterdam (2006a). *Collegeprogramma 'Perspectief voor iedere Rotterdammer'*

Gemeente Rotterdam (2006b). *Collegewerkprogramma 2006-2010. 'De stad van aanpakken, voor een Rotterdams resultaat'*.

Gemeente Rotterdam (2010). *Collegewerkprogramma 2010-2014. 'Ruimte voor talent en ondernemen'*.

Haas, G. de; Schenk, A. & Walraven, D. (2012). *Stadsmariniers*. In Marks & Van Sluis (2012). *Tussen richting en rekenschap. Tien jaar werken aan een veiliger Rotterdam*. Den Haag: Boom Lemma.

Marks, P. & Sluis, A. van. (2012). *Tussen richting en rekenschap. Tien jaar werken aan een veiliger Rotterdam*. Den Haag: Boom Lemma.

Projectgroep V (2013). *Terugblik veiligheidsbeleid 2001-2012. CONCEPTVERSIE*.

Tops, P.W. (2003) *Uitvoering, uitvoering, uitvoering, drie perspectieven op uitvoering*. Den Haag: Kenniscentrum Grote Steden.

Tops, P. (2007). *Regimeverandering in Rotterdam. Hoe een stadsbestuur zichzelf opnieuw uitvond, Uitgeverij Atlas, Amsterdam*.

Tops, P.; Hoogenboom, B.; Spijker, W. & Torre, E. van der (2009) . *Van urgentie naar noodzaak. Positie en perspectief van de stadsmariniers in Rotterdam*. Apeldoorn/ Tilburg.

VijfJarenActieProgramma 2002-2006

VijfJarenActieProgramma 2006-2010

VijfJarenActieProgramma 2010-2014

BIJLAGE 3. LIJST MET RESPONDENTEN

Interviews voor contextbeschrijving

Jantine Kriens	Wethouder gemeente Rotterdam (2006-2011)	25 maart 2013
Ed Elferink	Senior onderzoeker rekenkamer Rotterdam (2007-heden)	13 mei 2013
Marco Bik	Proceseigenaar onderzoek, gemeente Rotterdam; vanaf 1998 diverse onderzoeksfuncties binnen Rotterdam	17 mei 2013
Paul Hofstra	Directeur rekenkamer Rotterdam (2008-heden)	27 mei 2013
Robert Mul	Directeur rekenkamer Rotterdam (1998-2008)	28 mei 2013
Marco Pastors	Directeur nationaal programma Rotterdam-Zuid; voormalig wethouder Leefbaar Rotterdam (2002-2006)	7 juni 2013
Wim Straasheijm	Voorzitter deelgemeente Feijenoord; voormalig directeur Bestuurszaken, gemeente Rotterdam	20 augustus 2013

Interviews voor casus voortijdig schoolverlaten

Niels Kuiper	Plaatsvervangend hoofd bureau gemeentesecretaris, tot 2012 bestuursadviseur wethouder onderwijs	17 april 2013
Marco de Waal	Regiocoördinator Regionale Meld & Coördinatiefunctie vsv (sinds 2009)	7 mei 2013
Ton Quadt	Directeur Jeugd & Onderwijs, cluster Maatschappelijke Ontwikkeling (ook geïnterviewd voor wijkveiligheid)	13 mei 2013
Gerard Spierings	Programmamanager Aanval uit Uitval	17 mei 2013
Leonard Geluk	Directeur ROC Midden-Nederland, wethouder Jeugd & Onderwijs (2004-2009)	21 mei 2013
Petra van der List	Informatiespecialist voortijdig schoolverlaten (sinds ca. 2000)	28 mei 2013
Ton Nuninga	Adviseur bij Ingrado, adviesbureau op het terrein van voortijdig schoolverlaten. Eerder: in verschillende functies op het terrein van voortijdig schoolverlaten werkzaam bij de gemeente Rotterdam (vanaf eind jaren '90).	31 mei 2013
Dianne Wind	Teamleider vergunningen (huidig), teamleider voortijdig schoolverlaten (2008-2011)	31 mei 2013
Adrie Jongenelen	Beleidsadviseur Sport & Recreatie, eerder: product coördinator voortijdig schoolverlaten (ca. 2001-2008)	7 juni 2013
Petra Verspui	Directeur vastgoed, eerder: directeur Ontwikkeling dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving (2007-2011)	17 juni 2013

Interviews voor casus wijkveiligheid

Ton Quadt	Directeur Jeugd & Onderwijs, cluster Maatschappelijke Ontwikkeling	Directeur Veiligheid (1999-2008)	13 mei 2013
David Berg	Afdelingshoofd wijkveiligheid (werkt al ca. 10 jaar bij de directie veilig)		22 mei 2013
Ivonne Weijers	Beleidsadviseur afdeling wijkveiligheid; betrokken bij veiligheidsindex (werkt al ca. 10 jaar bij de Directie Veiligheid)		4 juni 2013
Marcel dela Haye	Stadsmarinier (sinds 2006, diverse wijken)		10 juni 2013

Verder dank aan de volgende personen binnen de gemeente Rotterdam voor oriënterende gesprekken, voor het aanleveren van informatie en/of het geven van tips voor dit onderzoek (in alfabetische volgorde).

Arie de Bondt	Plaatsvervangend griffie
Bas van der Pool	Senior adviseur, afdeling Concern Control
Chantal Beeckman	Senior adviseur, afdeling Concern Control; voorheen medewerker ASR en Rekenkamer Rotterdam
Dirk de Groot	Hoofd afdeling Concern Control
Hans van Heijst	Lid Managementteam, Concern Auditing
Hans Ossel	Adviseur Financiën, Directie Middelen & Control
Nathalie van Berkel	Adviseur bestuursdienst, voormalig politiek assistent wethouder Kriens en wethouder Karakus
Nicole Kuijpers	Onderzoeker rekenkamer, voormalig medewerker ASR
Nico van Eck	Voormalig gemeentesecretaris (benaderd via Roland van Wageningen)
Robert van den Heuvel	Senior auditor, Concern Auditing
Roland van Wageningen	Teamcoördinator HR Control

Op maandag 1 juli is over de voorlopige onderzoeksresultaten een presentatie gehouden voor de afdeling Concern Control. Hierbij waren aanwezig: Annemarie Verhoeff, Bas van der Pool, Chantal Beeckman, Hennie de Veer, Hubert van der Linden en Nathalie van Berkel.

Op donderdag 18 juli is over de voorlopige onderzoeksresultaten een presentatie gehouden in een sessie over resultaatgericht bestuur, onder regie van de gemeentesecretaris. Hierbij waren aanwezig: Bas van der Pool (Directie Middelen & Control, ConcernControl), Hans van Heijst (Concern Auditing), Helmer Vossers (externe, ministerie van Financiën), Jaring Hiemstra (externe, eigen adviesbureau), Marco Bik (Bestuur en Communicatie; concernproceseigenaar), Marieke van Wallenburg (plaatsvervangend concerncontroller), Monique Zwinkels (programmamanager binnenstad), Niels Kastelein (Bestuur en Communicatie) en Philippe Raets (gemeentesecretaris) en Ton Quadt (directeur onderwijs).

BIJLAGE 4. INTERVIEWVRAGENLIJST

Interviewvragen voor de case studies

1. Algemeen

- Wat is uw betrokkenheid (geweest) bij deze target?
- Wat is de relatie tussen deze target en bepaalde beleidsprogramma's?
- Op welke wijze wordt er verantwoording afgelegd over de collegedoelstelling?
 - o *Er is sprake van verantwoording als er rekenschap wordt gegeven en als er sprake is van informeren, interacteren en reageren tussen een actor en een forum*
- Op welke plaatsen in het ambtelijk-bestuurlijke overleg stond/staat de collegedoelstelling op de agenda?
- Hoe zou u deze verantwoording typeren?
 - o Hoe vaak wordt er verantwoording afgelegd?
 - o Hoe ervaart u de verantwoording?
 - o Wat is de inhoud wordt er verantwoording ?
 - o Hoe wordt er gereageerd op de verantwoording? Hoe wordt er gereageerd op positieve resultaten? Hoe wordt er gereageerd op negatieve resultaten?

2. Beoordeling

Democratisch perspectief

NORM 1: Het forum beschikt over een adequate informatiepositie

- Levert het arrangement kwantitatieve informatie op over de voortgang van de collegedoelstelling?
- Is de verantwoording periodiek, zodat tussentijds (bij-) gestuurd kan worden?
- Is de indicator een goede meetlat voor de doelstelling?
- Kan de verantwoordingsinformatie gebruikt worden om te sturen?

NORM 2: De beoordelingscriteria zijn bij de actor bekend

- Is er een plaats van overleg tussen de actor en het forum?
- Zijn de beoordelingscriteria van het forum duidelijk voor de actor? Zijn de verwachtingen van het forum duidelijk?
- Zijn de beoordelingscriteria eenduidig en niet voor meerdere interpretaties vatbaar?

NORM 3: Het arrangement biedt voldoende prikkels aan de actor om zich aan de agenda van het forum te committeren

- Staat de actor in een gezagsvolle relatie tot het forum?
- Beschikt het forum over middelen voor consequenties? Zo ja, welke? Worden deze consequenties ingezet? Wat gebeurt er als de collegedoelstelling niet behaald is?
- Biedt het arrangement prikkels of druk aan de actor om zich aan de agenda van het forum te committeren?

Cybernetisch perspectief

NORM 1: Het arrangement verschaft zinvolle informatie

- Is de informatie betrouwbaar? Hoe oordelen anderen daarover?
- Is de rapportage veranderd door de jaren heen?
- Zijn de resultaten een goede weerspiegeling van de geleverde inspanning? Is dit verband inzichtelijk te maken?
- Is de informatie makkelijk te begrijpen (ook voor relatieve outsiders)?

NORM 2: Het arrangement verschaft routines voor een doorgaande, op reflectie en leergedrag gerichte dialoog tussen de actor en het forum

- Is er een (informeel en periodiek) ambtelijk-bestuurlijk overleg dat zich laat typeren als dialoog? *D.w.z.: een open gesprek met als doel reflectie (interne of externe spiegeling op een bepaald beleidsterrein) en leergedrag (het vergroten van praktische en/of theoretische kennis om beleid te verbeteren)*
- Is dit overleg met dit doel opgezet?

NORM 3: Het arrangement draagt er aan bij dat de geleerde lessen geïnstitutionaliseerd en verspreid raken

- Draagt het arrangement eraan bij dat de geleerde lessen geïnstitutionaliseerd of verspreid worden in de eigen organisatie? Kunt u hier voorbeelden van geven?

3. Neveneffecten

Te achterhalen door open vraagstelling. Bijvoorbeeld:

- Welke voor- en nadelen zijn er volgens u verbonden aan de verantwoording over de collegedoelestellingen/ het feit dat er op dit beleidsterrein een collegedoelestelling is?
- Bent u tevreden over de manier waarop de verantwoording over de collegedoelestellingen functioneert?
- Is er sprake van een verantwoordingstekort of van verantwoordingsoverlast ten aanzien van de collegedoelestellingen?

Interviewvragen voor de context van de collegedoelestellingen

- Welke functies hebben collegedoelestellingen volgens u?
- Wat zijn voor u de voordelen en nadelen van het werken met collegedoelestellingen?
- Hoe kan de politieke, economische en maatschappelijke context in de verschillende collegeperiodes getypeerd worden, en welke invloed heeft deze context op de manier waarop het stadsbestuur omgaat met de collegedoelestellingen?
- Hoe zou u de (bestuurlijke of ambtelijke) verwachtingen van collegedoelestellingen in de verschillende collegeperiodes kunnen typeren?
- Hoe zou u de rol van de Rotterdamse rekenkamer en van Audit Service Rotterdam (ASR)/ Concern Auditing (CA) typeren?
- Hoe heeft resultaatgericht bestuur zich verder ontwikkeld in Rotterdam en welke instrumenten zijn hiervoor gebruikt?

