

Prestatie-afspraken op niveau?

Een onderzoek naar de ervaringen met het wijkveiligheids-
actieprogramma in het Oude Noorden.



Afstudeerscriptie
Faculteit Sociale Wetenschappen
Erasmus Universiteit Rotterdam
Door: Natascha Baaij
Studentnummer: 261927
Scriptiebegeleider: dr. A van Sluis
Datum: 21 december 2004

Inhoudsopgave

| | |
|---|-----------|
| VOORWOORD..... | 4 |
| 1. INLEIDING | 5 |
| 1.1 INLEIDING..... | 5 |
| 1.2 DOELSTELLING EN CENTRALE ONDERZOEKSVRAAG..... | 6 |
| 1.3 ONDERZOEKSAANPAK..... | 6 |
| 1.4 RELEVANTIE ONDERZOEK..... | 7 |
| 1.5 OPBOUW SCRIPTIE | 8 |
| 2. PRESTATIE-AFSPRAKEN IN DE PUBLIEKE SECTOR..... | 9 |
| 2.1 STUREN OP PRESTATIES BIJ DE OVERHEID | 9 |
| 2.2 DE OVERHEID ALS OPDRACHTGEVER: PRINCIPAAL EN AGENT | 9 |
| 2.3 EEN NIEUWE ROL VAN DE OVERHEID..... | 10 |
| 2.4 DE OPKOMST VAN BEDRIJFSMATIG WERKEN IN DE PUBLIEKE SECTOR..... | 11 |
| 2.5 PRESTATIEMETING..... | 12 |
| 2.6 DE POSITIEVE EFFECTEN VAN PRESTATIEMETING..... | 14 |
| 2.7 DE NEGATIEVE EFFECTEN VAN PRESTATIEMETING..... | 15 |
| 2.8 VOORWAARDEN VOOR PRESTATIESTURING..... | 18 |
| 2.9 SAMENVATTING..... | 21 |
| 3. VEILIGHEID IN ROTTERDAM..... | 22 |
| 3.1 BELEIDSONTWIKKELING 1993-HEDEN..... | 22 |
| 3.2 STEDELIJKE STURING EN REGIE | 23 |
| 3.3 DE DEELGEMEENTE | 26 |
| 3.4 STURINGSRELATIES MET VEILIGHEIDSPARTNERS | 27 |
| 3.5 WIJKVEILIGHEID IN DEELGEMEENTE NOORD EN HET OUDE NOORDEN | 28 |
| 3.6 WIJKVEILIGHEIDS-ACTIEPROGRAMMA "T KAN IN HET OUDE NOORDEN"..... | 29 |
| 3.7 DEELGEMEENTELIJKE STURING EN REGIE | 32 |
| 4. WERKING VAN PRESTATIE-AFSPRAKEN IN HET OUDE NOORDEN | 33 |
| 4.1 INLEIDING..... | 33 |
| 4.2 PRESTATIE-AFSPRAKEN EN DE DEELGEMEENTELIJKE REGIEROL..... | 33 |
| 4.3 PRESTATIE-AFSPRAKEN NAAST DEELGEMEENTELIJKE STURINGSMOGELIJKHEDEN | 35 |
| 4.4 DE STADSMARINIER..... | 37 |
| 4.5 TOTSTANDKOMING PRESTATIE-AFSPRAKEN | 39 |
| 4.6 VOORTGANGSBEWAKING PRESTATIE-AFSPRAKEN | 41 |
| 4.7 EISEN AAN DE PRESTATIE-AFSPRAKEN | 44 |
| 4.8 STUREN MET PRESTATIE-AFSPRAKEN: BETEKENIS, KWALITEIT, AANTAL | 46 |
| 4.9 BELONINGEN EN SANCTIES..... | 50 |
| 5. DOORWERKING VAN PRESTATIE-AFSPRAKEN IN HET OUDE NOORDEN..... | 52 |
| 5.1 DOORWERKING: DE BELEIDSCYCLUS..... | 52 |
| 5.2 DOORWERKING: DE WERKVLOER..... | 54 |
| 5.3 DOORWERKING: STUREN OP PRESTATIES EN EFFECTEN | 56 |
| 5.4 CONTINUÏTEIT OF VERANDERING?..... | 57 |
| 5.5 POSITIEVE EFFECTEN | 59 |
| 5.6 NEGATIEVE EFFECTEN..... | 61 |
| 6. SAMENVATTING, CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN..... | 63 |
| 6.1 DE BELANGRIJKSTE BEVINDINGEN SAMENGEVAT | 63 |
| 6.2 BEANTWOORDING VAN DE ONDERZOEKSVRAGEN | 65 |
| 6.3 CONCLUSIES..... | 70 |
| 6.4 AANBEVELINGEN..... | 74 |
| GERAADPLEEGDE LITERATUUR..... | 76 |

| | |
|---|----|
| BIJLAGE I : ENKELE PRESTATIE-AFSPRAKEN UIT WERKBOEK 1 | 79 |
| BIJLAGE II: OVERLEGVORMEN IN NOORD OVER WIJKVEILIGHEID..... | 81 |
| BIJLAGE III: LIJST VAN GEÏNTERVIEWDE PERSONEN | 82 |

Voorwoord

Voor u ligt het onderzoek naar de eerste generatie prestatie-afspraken op het gebied van veiligheid in de Rotterdamse wijk het Oude Noorden. Het heeft voor mij een wereld geopend op het gebied van werken met prestatie-afspraken in de publieke sector. Ik heb het ervaren als omvangrijke materie, maar ook als een uitermate boeiende manier om de studie Bestuurskunde af te sluiten.

Het idee voor de casus die in deze scriptie centraal staat, heb ik opgedaan tijdens een zeer leerzame stageperiode bij de Rotterdamse Rekenkamer. Tijdens deze periode was ik betrokken bij een onderzoek naar de effectiviteit van het wijkveiligheidsbeleid in Rotterdam. Dit bood mij de mogelijkheid een kijkje in de keuken te nemen bij deze organisatie en ervaring op te doen met beleidsonderzoek.

Ik had deze scriptie niet kunnen vervaardigen zonder de hulp van vele anderen. Ik wil daarom in de eerste plaats mijn scriptiebegeleider dr. van Sluis bedanken voor zijn commentaar en zijn vermogen om mij te stimuleren om toch vooral kritisch en creatief te blijven tijdens het schrijven van deze scriptie.

Ook gaat mijn dank uit naar de het "wijkveiligheidsteam" van de Rotterdamse Rekenkamer, en in het bijzonder naar mijn stagebegeleider mr. A. Bovens. Zij heeft mij de mogelijkheid gegeven om nieuwe vaardigheden en kennis op te doen, naast het feit dat we veel gelachen hebben. De Rekenkamer is zowel een goede, als prettige leerschool voor mij geweest.

Op deze plaats wil ik ook graag alle betrokkenen bij de prestatie-afspraken in het Oude Noorden bedanken voor de tijd die zij voor mij hebben vrijgemaakt en het enthousiasme, waarmee zij hun ervaringen met mij hebben gedeeld. Door de bijdrage van al deze personen is de stof voor mij tot leven gekomen.

Een laatste woord van dank ben ik verschuldigd aan de mensen om mij heen die mij altijd hebben bijgestaan en gemotiveerd. Mijn ouders en vooral Remi, die ondanks zijn eigen drukke bezigheden mijn concept-hoofdstukken van vragen en commentaar heeft voorzien. Hen ben ik de meeste dank en liefde verschuldigd.

Natascha Baaij,
december 2005.

1. Inleiding

1.1 Inleiding

“De veiligheids- en leefbaarheidssituatie in Rotterdam is ernstig” (Versterking Veiligheid Rotterdam, 2001: 11). In vergelijking met andere grote steden voelen Rotterdammers zich onveiliger. In de praktijk blijken zij vaker slachtoffer van criminaliteit. De onveiligheid concentreert zich vooral in een aantal wijken die zich in een negatieve spiraal bevinden van criminaliteit en verloedering van de woonomgeving. Hoewel sinds de invoering van het veiligheidsbeleid in 1993 veel maatregelen zijn genomen om de problemen aan te pakken, is het vooralsnog niet gelukt deze negatieve trend te doorbreken (Versterking Veiligheid Rotterdam, 2001).

De hoofddoelstelling van het huidige college van Rotterdam is dan ook: “Rotterdam moet veiliger worden”. Er mogen in 2006 geen onveilige wijken en plekken meer zijn. De wijken die momenteel redelijk veilig zijn moeten minimaal dat niveau behouden en veelplegers moeten hard en consequent worden aangepakt. De aandacht gaat uit naar zowel repressie, als zorg en aandacht voor een schone, hele en vitale woonomgeving (Collegeprogramma, 2002: 11). Leidraad om deze ambities te realiseren is het vijfjarenactieprogramma Versterking Veiligheid Rotterdam (VVR). Dit programma werd in november 2001 vastgesteld door de toenmalige gemeenteraad. De kern van het vijfjarenactieprogramma is een wijkgerichte en systematische aanpak van veiligheid.

Voor de aanpak is gekozen voor de gezamenlijke inzet van zowel politie en Openbaar Ministerie, als van gemeentelijke diensten, maatschappelijke organisaties, welzijns- en hulpverleningsinstellingen, burgers en bedrijven. Alle activiteiten van deze organisaties die van invloed zijn op veiligheid en leefbaarheid, moeten elkaar versterken. Om de veiligheid en leefbaarheid in de stad te verbeteren is volgens het gemeentebestuur samenwerking en afstemming nodig, onder een strakke regie (Programmabureau Veilig, 2002: 3). Om de ontwikkeling van de veiligheidssituatie te volgen en om op heldere wijze verantwoording af te kunnen leggen over de realisatie van de gemeentelijke ambities, is de Rotterdamse Veiligheidsindex ontwikkeld als effectindicator¹ (Werkboek prestatie-afspraken, 2003).

Binnen het Rotterdamse veiligheidsbeleid hebben de deelgemeenten de regie gekregen over de veiligheidsaanpak in hun gebied. Voor alle 62 wijken van Rotterdam zijn de inspanningen die de komende jaren geleverd worden om de wijkveiligheid te verbeteren geconcretiseerd. Op basis daarvan maakt de deelgemeente meetbare prestatie-afspraken met diensten en instellingen over concrete taken en verantwoordelijkheden in de veiligheidsaanpak (Programmabureau Veilig, 2002). De mate waarin de deelgemeente de veiligheidsaanpak kan monitoren en sturen hangt af van de kwaliteit van de prestatie-afspraken, die worden vastgelegd in zogeheten wijkveiligheids-actieprogramma's. De gedachte achter de wijkveiligheids-actieprogramma's is "... het komen tot maatregelen en prestatie-afspraken die er toe doen, op basis van een heldere analyse van de veiligheidsproblematiek in de wijk" (Werkboek prestatie-afspraken, 2003: 5).

¹ Een effectindicator biedt een indicatie of aanwijzing van de mate waarin de uiteindelijk beoogde en/of gerealiseerde gevolgen van beleid in maatschappij en/of overheidsorganisatie (de zogenoemde "finale effecten") worden bereikt (Ministerie van Financiën, 2002: 18)

1.2 Doelstelling en centrale onderzoeksvraag

Doelstelling

Deze scriptie geeft een beschrijving en analyse van de Rotterdamse wijkveiligheidsaanpak en de prestatie-afspraken. De wijk het Oude Noorden in de deelgemeente Noord staat hierin centraal.

De centrale vraag waarop ik met deze scriptie een antwoord wil geven kan als volgt worden geformuleerd:

Wat is voor de betrokkenen de betekenis van de prestatie-afspraken in het wijkveiligheids-actieprogramma voor het Oude Noorden en in hoeverre wordt, gelet op hun ervaringen met en oordelen over dit actieprogramma, voldaan aan voorwaarden voor prestatiesturing?

Het antwoord op de vraagstelling zal gegeven worden, door het beantwoorden van een zevental deelvragen:

1. Wat is prestatiesturing?
2. Welk sturingsconcept ligt ten grondslag aan prestatiesturing?
3. Wat zijn op basis van de literatuur belangrijke voorwaarden voor prestatiesturing?
4. Hoe heeft het wijkveiligheids-actieprogramma in het Oude Noorden vorm en inhoud gekregen?
5. Wat houden de prestatie-afspraken in voor de deelgemeente en hoe krijgen zij vorm en inhoud bij de betrokken diensten en instellingen?
6. Welke (on)bedoelde effecten worden waargenomen door de betrokken partijen?
7. Op welke wijze kunnen de prestatie-afspraken worden verbeterd?

1.3 Onderzoeksaanpak

Voor het onderzoek heb ik verschillende technieken voor dataverzameling gebruikt. In de eerste plaats is een literatuurstudie uitgevoerd op het terrein van prestatie-afspraken en prestatiesturing in de publieke sector. Ook het internet is een bruikbaar middel gebleken om gegevens te verzamelen. Daarnaast zijn interviews gehouden met een selectie van sleutelfiguren binnen het wijkveiligheidsbeleid van de deelgemeente Noord en in het bijzonder het Oude Noorden. Het gaat om sleutelfiguren bij de deelgemeente, de gemeente en diensten en instellingen. Ik heb gebruik gemaakt van semi-gestructureerde interviews. Dit houdt in dat het gesprek plaatsvindt op basis van een vragenlijst, maar dat de respondent daarnaast ruimte krijgt om meer te vertellen. Cachet en anderen (1994: 9) geven aan dat "... die combinatie het mogelijk maakt om zowel feiten als meningen op verschillende manieren te beoordelen".

Waarom het Oude Noorden als casus? De keuze voor deze wijk heeft verschillende redenen. In de eerste plaats was onderzoek naar deze wijk een onderdeel van mijn stagewerkzaamheden bij de Rotterdamse Rekenkamer. Een ander criterium was dat de casus geen voorbeeldige wijk moet zijn. Het ligt niet in mijn doelstelling een beschrijving en analyse te geven van een *best practice*. Boeiender is het onderzoeken hoe de veiligheidsproblematiek wordt aangepakt daar waar deze het meest nodig is, en in hoeverre die deelgemeente dit regisseert. Een volgend criterium bij de zoektocht naar een geschikte wijk was dat er genoeg ervaringen met de eerste generatie prestatie-afspraken zijn opgedaan om een zinvolle evaluatie mogelijk te maken. Wat mij betreft is het nu, na een jaar ervaring met het wijkveiligheids-actieprogramma een goed moment om in het Oude

Noorden de balans op te maken. In andere wijken in de deelgemeente Noord wordt minder lang met de wijkveiligheids-actieprogramma's gewerkt. Zo zijn die van het Liskwartier, Bergpolder en Blijdorp respectievelijk september, oktober en december 2003 van start gegaan (www.dg-noord.nl).

Criteria met betrekking tot de interviews zijn gemaakt op basis van beschikbaarheid, relevantie en werkbaarheid. Gezocht is naar een representatief beeld van de ervaringen van betrokken partijen bij de deelgemeente en de veiligheidspartners. Daarbij heb ik geprobeerd om naast beleidsmakers ook uitdrukkelijk actoren te horen die met hun voeten in de modder staan, en is zoveel mogelijk gezocht naar spreiding. Als het niet mogelijk bleek een actor uit het wijkveiligheids-actieprogramma van het Oude Noorden te interviewen, is gesproken met een gelijksoortige actor in een andere wijk van de deelgemeente Noord om toch een beeld te krijgen van ervaring van die actor met de prestatie-afspraken.

De deelgemeente werkt niet in een vacuüm, maar heeft onder meer te maken met het stadsbestuur. De stadsmarinier speelt een substantiële rol in de manier waarop wordt omgegaan met de afspraken in het wijkveiligheids-actieprogramma. Deze ambtenaar wordt namelijk direct aangestuurd door het gemeentebestuur en heeft zo de mogelijkheid om deelgemeentelijke inspanningen te doorkruisen. Het stedelijk Programmabureau Veilig heeft een plaats als de ambtelijke spil in het web op stedelijk niveau. Ook is een onderzoeker bij de Rekenkamer Rotterdam geïnterviewd. Deze actor deed ten tijde van de gesprekken onderzoek naar het wijkveiligheidsbeleid. Vanuit die beleidsevaluerende positie kan deze actor licht schijnen op zowel concrete zaken, als op algemene processen.

Actoren die die ik tijdens de stage heb gesproken hebben bijgedragen aan de algemene beeldvorming over dit onderwerp. Bewoners zijn niet meegenomen in deze scriptie, hoewel deze in het wijkveiligheids-actieprogramma belangrijk zijn. Er is namelijk geen bewonersorganisatie in het Oude Noorden. Voor bewonersrepresentatie verwijst het actieprogramma naar de stichting SONOR. Er is wel gesproken met een medewerker van deze organisatie.

1.4 Relevantie onderzoek

De maatschappelijke relevantie van deze scriptie ligt in het feit dat veiligheid de laatste jaren hoog op de politieke agenda staat, zowel landelijk als in Rotterdam. Het is zelfs de hoogste prioriteit in het college programma van het huidige gemeentebestuur (Programmabureau Veilig, Cahier 5; Roode & van Rhee, 2004). Daarnaast voelt de bevolking van politieregio Rotterdam-Rijnmond² zich ten opzichte van de bevolking in de rest van Nederland het meest onveilig en ervaart zij de meeste problemen in de buurt. Zeven op de tien bewoners in Rotterdam vinden de openbare orde en veiligheid een probleem (Politie-monitor 1993; Roode & van Rhee, 2004). "Behalve relatief grote onveiligheidsproblemen, zijn ook de omstandigheden voor het vinden van oplossingen verhoudingsgewijs ongunstig. Rotterdam kent een hoge bevolkingsdichtheid, een groot aandeel kansarmen en kanslozen, een intensief gebruik van de openbare ruimte en een geringe sociale samenhang. Problemen van segregatie en concentratie van armoede doen zich er in hoge mate voor en van oudsher oefent de stad een grote aantrekkingskracht uit op illegale personen en activiteiten" (SCP, 1997: 11).

De wetenschappelijke relevantie van deze scriptie ligt in de meerwaarde die de focus op één wijk biedt. Met dit diepte-onderzoek, waarin belevingsaspecten van verschillende

² samen met de bevolking in de regio Amsterdam-Amstelland

betrokkenen in het Oude Noorden uitvoerig worden beschreven, wil ik een bijdrage leveren aan het empirisch inzicht in de uitwerking van prestatie-afspraken op wijkniveau. Generaliseerbaarheid wordt in deze scriptie niet nagestreefd, omdat het Oude Noorden door de classificatie 'onveilige wijk', de aanwezigheid van een zogeheten stadsmarinier en bijbehorende extra inzet op zichzelf staat. Echter, omdat het Oude Noorden werkt met de methodiek die wordt toegepast in alle Rotterdamse wijken, kunnen de ervaringen van de betrokkenen en de lessen die daaruit getrokken worden zowel herkenbaar, als bruikbaar zijn voor betrokkenen in andere wijken.

1.5 Opbouw scriptie

Het vervolg van deze scriptie is als volgt ingedeeld. In hoofdstuk twee doe ik een theoretische verkenning. In deze verkenning ga ik in op de gewijzigde sturingsopvatting bij de overheid van producent naar regisseur, de opkomst van het gebruik van kengetallen en de achtergrond hiervan. Tevens komen mogelijke positieve en negatieve effecten van het werken met prestatie-afspraken aan bod. Ik sluit hoofdstuk twee af met een inventarisatie van een aantal belangrijke voorwaarden voor prestatiesturing die ik ontleen aan mijn literatuuronderzoek.

In hoofdstuk drie schets ik de beleidscontext. Dit is het Rotterdamse veiligheidsbeleid en de invulling hiervan op wijkniveau. Hiertoe geef ik eerst in vogelvlucht een beeld van het veiligheidsbeleid vanaf 1993 tot heden. Vervolgens beschrijf ik de stedelijke sturing en regie. Hierna ga ik van het stedelijk niveau naar de deelgemeente. De deelgemeente zelf, haar veiligheidspartners en de formele relaties tussen beiden komen aan bod. Tot slot sta ik stil bij het wijkveiligheidsbeleid, het wijkveiligheidsprogramma "t Kan in het Oude Noorden" en de deelgemeentelijke sturing en regie. Bij het behandelen van de hoofdstukken twee en drie vormen de eerste drie deelvragen uit dit hoofdstuk de leidraad.

In hoofdstuk vier en vijf presenteer ik mijn empirische bevindingen. In hoofdstuk vier geef ik een beeld van de werking van de eerste generatie prestatie-afspraken in het Oude Noorden. Ik richt mij hierbij op de werking van de prestatie-afspraken in relatie tot bestaande sturingsinstrumenten van de deelgemeente, de wijze waarop de afspraken tot stand zijn gekomen, de eisen die betrokkenen aan de afspraken stellen en mogelijke beloningen en sancties. In hoofdstuk vijf staat de doorwerking van de prestatie-afspraken centraal. Hier presenteer ik de gepercipieerde gevolgen van de prestatie-afspraken binnen de organisaties.

Hoofdstuk zes vormt de afronding van deze scriptie. Ik begin dit hoofdstuk met een beschrijving van de belangrijkste bevindingen van de casus. Vervolgens beantwoord ik de deelvragen. In de conclusies geef ik een antwoord op de centrale onderzoeksvraag. Ik sluit deze scriptie af met een aantal aanbevelingen.

2. Prestatie-afspraken in de publieke sector

Dit hoofdstuk vormt het theoretisch raamwerk van deze scriptie. Hiervoor behandel ik in paragraaf twee van dit hoofdstuk de idee van de overheid als opdrachtgever. Het benoemen van indicatoren en het meten van prestaties is een praktijk die niet op zichzelf staat. Gedurende de laatste twee decennia heeft de overheid ervoor gekozen om te regisseren in plaats van te produceren, om te sturen op afstand en op hoofdlijnen. Deze gewijzigde sturingsopvattingen behandel ik in paragraaf 2.3. In paragraaf 2.4 sta ik stil bij de achtergrond van dit alles: New Public Management. Vervolgens beschrijf ik in paragraaf 2.5 de inhoud van prestatiemeting en haar functies. In paragraaf 2.6 en 2.7 ga ik in op de verschillende positieve en negatieve effecten die zich voor kunnen doen tijdens het werken met prestatie-afspraken. Ik sluit mijn theoretische verkenning af met een beoordelingskader voor de prestatie-afspraken in de te onderzoeken casus.

2.1 Sturen op prestaties bij de overheid

De opkomst van prestatie-afspraken in de publieke sector lijkt een feit geworden. Steeds vaker maakt de overheid afspraken en worden met partijen contracten gesloten over de te leveren prestaties (Koning et al., 2004: 21). Resultaatgericht management is een *hot item* op alle niveaus van de publieke sector: lokaal, regionaal, nationaal en zelfs supranationaal. Scholen, universiteiten, lokale overheden en andere bestuurlijke organen en non-gouvernementele organisaties en organisaties als de Wereldbank leggen zich toe op het produceren van informatie over de resultaten van prestaties (Van Thiel & Leeuw, 2003: 124). Het toenemende gebruik van prestatie-afspraken is "een ontwikkeling die past in ons huidige maatschappelijke bestel waarin duidelijkheid en verantwoording afleggen hoog in het vaandel staan" (Hooghiemstra & Otto 2003: 145). Net als het bedrijfsleven zouden de overheid en de (semi-publieke) uitvoeringsinstellingen producten en diensten leveren en op deze prestaties kunnen worden beoordeeld. Dit kan de effectiviteit, efficiency en de legitimiteit van het overheidsoptreden ten goede komen (De Bruijn, 2001; Osborne en Gaebler, 1992). Professionals in de overheidssector hebben namelijk steeds meer autonomie nodig om hun taken uit te oefenen en moeten zich dus steeds meer gaan verantwoorden³. Prestatiemeting pretendeert hierbij aan te sluiten. Hoewel evaluatiestudies het beperkte succes aantonen van pogingen om resultaatgericht management in te voeren, blijft de behoefte om resultaten te meten een belangrijk onderdeel van de plannen van politici en bestuurders om overheidsprestaties te verbeteren (Van Thiel & Leeuw, 2003).

2.2 De overheid als opdrachtgever: principaal en agent

Bij het uitvoeren van publieke taken door organisaties die op afstand van de overheid zijn geplaatst en een wettelijke taak uitvoeren, doet zich een probleem voor dat in de literatuur beschreven wordt met de principaal-agent, of agency theorie. De overheid als opdrachtgever (principaal) stuurt de agent aan, maar is niet goed in staat in te schatten in hoeverre de deze zijn taak naar behoren uitvoert. De principaal-agent komt, samen met het leerstuk van de property rights en de transactiekosten theorie, voort uit de institutionele

³ "Deze ogenschijnlijke tegenstrijdigheid is door Kickert (1998: 161) aangeduid als de verzelfstandigingsparadox; het op afstand zetten van de uitvoering van publieke take, c.q. de uitvoeringsorganisaties in kwestie, wordt vaak ingegeven door de wens tot meer controle. In ruil voor grotere beheersmatige autonomie, krijgen uitvoeringsorganisaties de plicht om (meer) inzicht te geven in hun prestaties" (Van Sluis & Van Thiel, 2003: 8).

economie of economische organisatietheorie. Hierin staat het transactiebegrip centraal: het beeld dat transacties in een economie gepaard gaan met kosten (Hazeu, 2000: 9).

De agent is de opdrachtnemer. Hij beschikt over specialisatie en kennis over efficiënte uitvoering van een taak, waarvoor hij van de principaal de opdracht krijgt. Echter, de actoren hebben verschillende doeleinden en belangen. Daarnaast heeft de principaal onvolledige informatie over het doen en laten van de agent: er is sprake van asymmetrische informatie wat leidt tot een onvolledig contract. Dat maakt opportunistisch gedrag mogelijk, zoals de kantjes eraf lopen of niet-geleden schade claimen. Centraal in de principaal-agent theorie staat dan ook de vraag "...hoe het contract tussen beide partijen kan worden gespecificeerd op een manier dat de agent optimaal wordt gemotiveerd om in het belang van de principaal te handelen" (Hazeu, 2000: 81). Om de handelingen van de agent zoveel mogelijk te laten convergeren met de doeleinden van de principaal zijn zogeheten agency kosten nodig van de kant van de principaal (*monitoring costs*); van de kant van de agent (*bonding costs*) en het verlies dat ontstaat omdat het gezamenlijk resultaat niet optimaal is (*residual costs*).

De agency theorie heeft geleid tot vier belangrijke inzichten. Ten eerste het gedachtegoed over *corporate governance*, dat de beperkte zeggenschap van aandeelhouders van beursgenoteerde bedrijven beschrijft. Het tweede inzicht is de noodzaak tot aanstelling van een monitor bij teamproductie. Het derde inzicht is het prestatieprikkel intensiteitsprincipe. Dit principe geeft aan dat de principaal de beloningen van de agent sterker op basis van zijn resultaten dient te baseren naarmate de agent minder risicomijdend is; zijn activiteiten beter meetbaar zijn; zijn inspanningen zichtbaar meer bijdragen aan het uiteindelijke resultaat; en er meer ruimte is voor eigen initiatieven voor de agent, wat inhoudt dat de informatiekloof tussen principaal en agent groter is. In het verlengde hiervan ligt het vierde inzicht dat meerdere taken zich niet verstaan met één prestatieprikkel. Meestal heeft de agent namelijk een takenpakket, waarbij de meetbaarheid van taak tot taak verschilt. Als de principaal een beloningsprikkel op een goed meetbare taak stelt is het risico dat de agent andere taken gaat verwaarlozen en zijn energie inzet om het hoogste rendement te behalen. Een oplossing kan dan zijn om de beloning van beide taken complementair te maken. Hiervoor is echter dure evaluatie nodig. Meer in het algemeen blijkt dat, "zeker naarmate de complexiteit van het werk groter is met meer taken die moeilijker meetbaar zijn, organisaties slechts zwakke prestatieprikkels in hun interne beloningssystemen bieden; zwakker dan marktprikkels" (Hazeu, 2000: 85). Voor de motivering en aansturing in een organisatie zijn dan aanvullende mechanismen nodig. De complexiteit van taken verklaart ook waarom de mogelijkheden om te sturen op indicatoren, ratio's en kengetallen beperkt zijn. Een andere oplossing kan zijn om aan een gezamenlijke cultuur te werken waarin agent en principaal het gevoel hebben dat zij gelijke belangen nastreven.

2.3 Een nieuwe rol van de overheid

Op diverse beleidsterreinen kiest de overheid er de laatste twee decennia voor om op afstand te regisseren in plaats van produceren, om te sturen op afstand en op hoofdlijnen, de verantwoordelijk voor de uitvoering te leggen bij de instelling zelf en een koppeling te leggen tussen budget en te leveren prestatie (Molenaar, 2001: 50; Rekenkamer Rotterdam, 2003). Maar wat is regie? Het is een diffuus begrip met tal van vormen en definities. Op de internetsite van het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties wordt regie als volgt omschreven: "Regie is een bijzondere vorm van sturen en is gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel met het oog op een bepaald resultaat van al deze handelingen" (www.minbzk.nl).

De wens om meer te sturen op *output* en veel minder op bedoelingen, inzet van middelen of activiteiten is vandaag de dag nog steeds actueel. Deze koppeling tussen beleidsdoelen, te leveren producten en diensten en benodigde budgetten heeft onder meer vorm gekregen met de invoering van productbegrotingen bij veel (deel)gemeenten, veelal conform de eind jaren tachtig ontwikkelde systematiek van de beleid- en beheersinstrumentarium (BBI) (Molenaar, 2001: 50; Bordewijk & Klaassen, 2000: 11). "Een belangrijk element hiervan is het streven om beleidsdoelen te vertalen in concrete en toetsbare taakstellingen ten aanzien van te behalen prestaties en effecten: de zogenoemde indicatoren en kengetallen" (Molenaar, 2001: 50). Daarnaast is in Nederland op decentraal niveau het zogeheten "Tilburg model" bekend geworden.

Ook het VBTB- principe ("van beleidsvoorbereiding tot beleidsverantwoording"), dat vanaf Rijksniveau doorsijpelt naar lokaal niveau, illustreert de toegenomen belangstelling voor resultaatgericht werken in de publieke sector. Dit principe dat met ingang van dit jaar door de overheid wordt gehanteerd, schrijft voor dat bij de voorbereiding van beleid heldere doelen, concrete uitvoering plannen en de kosten worden weergegeven door de beantwoording van de volgende vragen: "Wat willen we bereiken?", "Wat gaan we daarvoor doen?" en "Wat gaat het kosten?" vragen staan ook centraal bij de verantwoording over beleid: "Hebben we onze doelen bereikt?", "Hebben we gedaan wat we daarvoor moesten doen?" en "Zijn de kosten in lijn met de verwachtingen?" (Koning, et al, 2004: 13).

De regierol van de overheid krijgt dus een ander karakter: meer aansturing met prestatieafspraken en prestatiebeloning. "De overheid voert op afstand regie en zal worden aangesproken op de resultaten van dat beleid" (Koning, et al, 2004: 13).

2.4 De opkomst van bedrijfsmatig werken in de publieke sector

De toegenomen aandacht voor prestatiemeting in de publieke sector valt samen met de opkomst van overheidshervormingen onder de noemer "New Public Management", afgekort NPM (Van Thiel & Leeuw, 2003: 124; Pollitt & Bouckaert 2000). Bordewijk & Klaassen (2000) geven aan dat de aandacht voor NPM is ontstaan na de oliecrisis in 1973 die een recessie tot gevolg had. In alle westerse landen probeerde overheden het economische tij te keren. Zij werden echter geconfronteerd met hun onvermogen een verandering ten goede te bewerkstelligen. Naast macro-economische indicaties dat het niet goed ging met die economieën, en met name ook binnen de publieke sector waren er meer krachten die bepalend begonnen te worden voor de positie van overheden. In toenemende mate ging men zich afvragen of de overheid wel efficiënt functioneerde.

Een treffend voorbeeld hiervan waren de bevindingen van de door president Reagan ingestelde commissie-Grace. Een van inefficiënties binnen de Amerikaanse overheid, bleken de astronomische prijzen bij de luchtmacht die 90 dollar rekende voor schroeven. Ondanks het feit dat de bevindingen van deze commissie zijn gerelativeerd, hebben ze een grote invloed gehad. Hoewel de vergelijking tussen private en publieke organisaties complex is, groeide de overtuiging dat managementtechnieken uit het bedrijfsleven ook binnen het publieke domein toepasbaar waren. Deze filosofie paste goed bij de nieuwe ambities binnen het openbaar bestuur: NPM werd geboren (Bordewijk & Klaassen, 2000: 17).

NPM behelst feitelijk het toepassen van sturing- en beheersingsmechanismen uit de private sector in de publieke sector: "een combinatie van twee werelden, de wereld van public administration en die van general management uit het private domein" (Bordewijk & Klaassen, 2000: 17-18). Van Thiel & Leeuw (2003) stellen met betrekking tot de ingezette hervormingen het volgende:

Het doel was tweeledig: bezuinigen, en de doeltreffendheid en doelmatigheid van de overheid verbeteren. Om het laatste doel te bereiken werden marktmechanismen in de publieke sector geïntroduceerd, zoals privatisering, uitbesteding en vouchers, en uitvoerende diensten overgeheveld naar quasi-autonome organisaties (quango's). De beleidstheorie die aan deze veranderingen ten grondslag ligt, is dat politici zich moeten beperken tot hun kerntaken, nl. het ontwikkelen van beleid. De uitvoering moet zoveel mogelijk worden overgelaten aan de markt, of aan (semi)autonome organisaties die functioneren in een quasi-marktomgeving, bijvoorbeeld concurrentie tussen scholen. (p. 125)

NPM kent een aantal karakteristieke thema's, weergegeven in de volgende tabel:

| New Public Management |
|---|
| <ul style="list-style-type: none"> ▪ Opsplitsing van de publieke sector in zoveel mogelijk resultaatverantwoordelijke eenheden (organisatie rondom producten). ▪ Contractmanagement, zo mogelijk in een competitieve omgeving ▪ Nadruk op managementstijlen zoals die in de private sector voorkomen ▪ Meer nadruk op zuinigheid en discipline bij gebruik van schaarse middelen ▪ Meer nadruk op duidelijke, aan personen toegewezen verantwoordelijkheden in het management van de organisatie ▪ Duidelijke kwantificeerbare standaards en prestatie-indicatoren ▪ Controle via outputs |

Bron: Bordewijk & Klaassen, 2000: 19

Het hoogtepunt van het NPM ligt in de jaren negentig van de vorige eeuw met het verschijnen van het boek van Osborne en Gaebler "Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector (1992)". Met behulp van een tiental principes, voor een groot deel analoog aan de zojuist geschetste karakteristieken, worden overheden aangespoord om bedrijfsmatiger te werken met een sterke nadruk op output: "we must turn bureaucratic institutions into entrepreneurial institutions, ready to kill or obsolete initiatives, willing to do more with less, eager to absorb new ideas" (Osborne en Gaebler 1993: 23). Voor aanhangers van het dit gedachtengoed gaat het er dus vooral om de uitvoering doelmatiger en doeltreffender te maken (Van Thiel & Leeuw, 2003: 125).

Van Thiel & Leeuw (2003: 125) leren ons dat deze veranderingen in de publieke sector hebben geresulteerd in de overname van een groot aantal markttechnieken om prestaties te meten en te verbeteren, zoals prestatie-indicatoren. "Prestatie-indicatoren maken het niet alleen mogelijk voor politici om de prestatie van publieke en private beleidsuitvoerende organisaties te meten en evalueren; ze vergroten ook de mogelijkheden verantwoording af te leggen over prestaties – een ander belangrijk doel van de hervormingen".

"... de bovengenoemde veranderingen werden gevoed door een sterk geloof in de 'meetbaarheid' van prestaties in de publieke sector" (Van Thiel & Leeuw, 2003: 125). Dit geloof is niet erg realistisch, daar prestatiemeting naast positieve kanten, ook onbedoelde problemen met zich meebrengt. Of zoals De Bruijn (2001) stelt: "het kan heilzaam zijn maar ook perverse effecten oproepen" (p. 50). Deze effecten zet ik uiteen in paragraaf 2.6 en 2.7. Eerst ga ik in op wat prestatiemeting nu eigenlijk is en welke functies het heeft.

2.5 Prestatiemeting

De kerngedachte achter prestatiemeting is eigenlijk eenvoudig: een overheidsorganisatie formuleert beoogde prestaties en geeft aan hoe deze kunnen worden gemeten door er prestatie-indicatoren aan te koppelen. Nadat de organisatie haar inspanningen heeft verricht

kan worden vastgesteld of de prestaties, directe effecten of output zijn gerealiseerd en wat deze hebben gekost (De Bruijn, 2001:16).

Het begrip output wordt in de literatuur overigens verschillend gedefinieerd. In de smalle definiëring betreft output alleen de directe effecten: de afgegeven vergunning, het uitgeschreven verbaal et cetera. In de brede definiëring hoort de *outcome* (uiteindelijk effect van de overheidsinterventie, zoals een toegenomen veiligheid) hier ook bij (zie ook van Sluis & van Thiel, 2003). De Bruijn beperkt de betekenis van prestatiemeting tot de effecten van overheidsoptreden die *meetbaar* zijn, omdat dit past bij de manier waarop organisaties gebruik maken van het instrument: veelal tellen zij voortgebrachte producten. "Begrippen als output- of productmeting kunnen daarom ook als synoniemen worden beschouwd van prestatiemeting" (De Bruijn, 2001).

Een overheid die haar producten heeft gedefinieerd kan vervolgens de omvang van haar productie voor een bepaalde periode plannen en na afloop van deze periode bepalen welke productie is gerealiseerd. Een overheidsorganisatie kan hierdoor een planningscyclus doorlopen, waarin prestaties worden gepland, gerealiseerd en gemeten. Vaak gaat dit gepaard met een sterke oriëntatie op doelen. Prestatiemeting dwingt de organisatie tot het formuleren van doelstellingen voor de verschillende programma's waarvoor zij verantwoordelijk is en aan te geven binnen welke termijn deze gerealiseerd dienen te worden. Voor elk doel laat zij vervolgens haar ambities zien in prestatie-indicatoren (De Bruijn, 2001:16).

Verschillende auteurs (Leeuw & van Gils, 2000: 5; Molenaar 2001: 51) stellen dat sprake is van optimaal sturen op prestaties en effecten als:

- de prestaties c.q. de beoogde effecten gedefinieerd zijn. Dat wil zeggen dat duidelijk is welke producten en diensten geleverd dienen te worden met het verstrekte budget;
- de prestaties en de kwaliteit daarvan gemeten worden en vastgelegd in onder meer kengetallen, planning-en controlcycli en evaluatie-onderzoek;
- afspraken zijn gemaakt over hoe met de verkregen informatie in relatie tot de gestelde doelen wordt omgegaan;
- er wordt gestuurd op prestaties, hetgeen impliceert dat de verkregen informatie daadwerkelijk wordt gebruikt bij het bepalen van budgetten en daarvoor te leveren prestaties;
- er bij de organisatie prikkels bestaan die zijn gericht op vergroting van de doelmatigheid en doeltreffendheid.

Naar aanleiding van deze kenmerken geven Leeuw & van Gils (2000) de volgende overkoepelende definitie van prestatiesturing:

Van outputsturing is sprake als organisaties aangestuurd worden op output (- prestaties zoals producten en diensten) en op de aan de prestaties verbonden kosten, waarbij bestuurder en bestuurde duidelijk is hoe met de informatie over de gemeten output wordt omgegaan en waarbij er tevens prikkels zijn ingevoerd, die beogen de doelmatigheid van de organisatie/ beleid te vergroten. (p. 6)

De facto blijkt echter dat ondanks de goede bedoelingen de overgang naar sturen op prestaties nog niet is voltooid. Op onderdelen is dit proces wel in gang gezet, door bijvoorbeeld het instrumentarium in te voeren. Bordewijk & Klaassen (2000: 73) constateren het volgende: "Waar het gaat om kwantificering van beoogde maatschappelijke effecten, valt op dat vaak geen relatie wordt gelegd tussen beoogd effect en ingezette middelen, terwijl

het meestal ook gaat om ontwikkelingen waar de gemeente slechte beperkt invloed op heeft." Een belangrijke drempel "vormt de (on)mogelijkheid om tot een eenduidige en bruikbare definiëring van prestaties (en de kosten daarvan) te komen" (Molenaar, 2001: 51). Vooral in de welzijnssector blijkt dit een groot probleem.

Functies

Prestatiemeting kan een aantal functies vervullen. Deze functies kennen een toenemende mate van dwang. De eerste functie is transparantie, waardoor prestatiemeting een rol kan spelen in verantwoordingsprocessen. Het wordt duidelijk welke producten geleverd zijn tegen welke kosten. Politici en managers zijn aanspreekbaar op duidelijk geformuleerde, kwantitatieve afspraken omtrent het gevoerde beleid (Van Helden & Jansen, 1996). Ten tweede kan prestatiemeting door de transparantie die ontstaat gebruikt worden om te leren. Voor de organisatie kan duidelijk worden wat goed gaat, wat niet en waar verbeteringen mogelijk zijn. In de derde plaats wordt het op basis van de geleverde prestaties mogelijk om een oordeel te vellen over het functioneren van een organisatie. De vierde functie die prestatiemeting kan vervullen is afrekenen. Oordeelsvorming wordt in dit geval gevolgd door een positieve of negatieve (financiële) sanctie (De Bruijn, 2001: 17). Prestatiemeting is geïntroduceerd als sturings- en verantwoordingsinstrument; een hulpmiddel om te beoordelen of bijsturing van de uitvoering noodzakelijk is om doelstellingen te halen dan wel om verantwoording af te leggen over de feitelijke besteding van verstrekte middelen. Er zijn auteurs die beweren dat prestatiemeting alleen de nieuwsgierigheid zou moeten prikkelen om op basis hiervan een dialoog tot stand te brengen over de gang van zaken. In feite dus "terug naar inputbudgettering, maar met een verplichting om inzichtelijk te maken wat is gerealiseerd met verstrekte middelen zonder daarbij een directe straf of beloning te koppelen aan deze realisatie. Dit is de kern van prestatiemeting en wie dat anders ziet, heeft er volgens hen niets van begrepen" (Hooghiemstra & Otto, 2003: 144-145).

2.6 De positieve effecten van prestatiemeting

Het werken met prestatie-afspraken kan diverse voordelen opleveren. In de eerste plaats kunnen de afspraken zorgen voor meer helderheid tussen de partners. Aan de hand van convenanten kunnen de afspraken beter toegesneden worden op regionale problemen. Tevens wordt helder wie voor welke taken verantwoordelijk is. Daarbij kan de afstemming tussen de partners op lokaal niveau bevorderd worden, omdat alle partijen aangesproken kunnen worden op hun afspraken. Prestatie-afspraken zullen dus leiden tot meer aandacht voor de beleidsresultaten. Als de resultaatafspraken aanvullend worden vertaald tot op individueel niveau, kunnen ze een professionele invulling van het werk en daarmee een grotere motivatie bij de medewerkers stimuleren (Van Sluis & van Thiel, 2003).

De Bruijn (2001) meent dat prestatiemeting bijdraagt aan innovatie, door toegenomen transparantie van de activiteiten, samengevat als "what gets measured, gets done" (p. 18). Overheidsorganisaties kennen namelijk weinig prikkels voor effectiviteit en efficiency, waardoor de tendens bestaat tot het ontwikkelen van allerlei disfunctionele procedures, overleggen en structuren: de zogenoemde *red tape* van overheidsorganisaties. Door het definiëren van producten en het zichtbaar maken van prestaties ontstaat transparantie die een prikkel is voor innovatie binnen de organisatie, omdat de discussie op gang komt over de bijdrage van diverse activiteiten leveren aan de prestaties van de organisatie. De bijdrage van activiteiten aan de verbetering van de algehele prestaties is ook een duidelijk criterium voor de beoordeling van nieuwe procedures of structuren: (De Bruijn, 2001).

In de derde plaats kan prestatiemeting een zijn prikkel voor prestaties en bureaucratie tegengaan. Deze argumentatie is gebaseerd op een redenering à contrario: in- en

throughput sturing zijn een disincentive voor prestatie, *dus* is outputsturing de beste vorm van sturing. De eerste twee richten zich immers niet op de daadwerkelijk geleverde prestaties. Inputsturing beloont vooral het formuleren van plannen en ambitieuze doelen. Sturing op *throughput* is weer meer gericht op processen en niet op de resultaten ervan. Beide worden problematischer naarmate de organisatie complexer wordt en verbanden tussen plannen of nadruk op de kwaliteit van activiteiten en de uitkomsten hiervan steeds minder duidelijk worden. Sturing op prestaties beloont echter de producten en is daardoor een prikkel voor prestaties. Hierbij is niet gezegd dat sturing op output geen negatieve werking kan hebben op de prestaties (De Bruijn, 2001: 19-20).

In de vierde plaats vergemakkelijkt het meten van prestaties de externe verantwoording, omdat de uitvoerende organisatie de eigen doelen en prestaties inzichtelijk *moet* maken voor het beleidsvormer (De Bruijn, 2001: 20-21). De relatie tussen deze twee verloopt soms moeizaam door de autonomie van uitvoerende organisaties. Deze zelfstandigheid kan (on)bewust worden gebruikt als legitimatie om zo min mogelijk verantwoording af te leggen aan het bestuurlijke echelon. Hierdoor kunnen twee werelden ontstaan die strikt gescheiden van elkaar opereren, terwijl het juist noodzakelijk is dat overheidsorganisaties verantwoording afleggen over hun prestaties en de besteding van gemeenschapsgeld (zie Leeuw 1995; Van Sluis & Van Thiel 2003).

Dit heeft als bijkomend voordeel dat het de bestuurders veel kwantitatieve informatie oplevert over de uitvoering. Hoewel deze informatie ook tegenstellingen en onbetrouwbaarheden bevat, biedt het aangrijpingspunten om beleid- en besluitvorming op passende wijze te koppelen met de uitvoering, waardoor de kwaliteit ervan stijgt. "Deze externe oriëntatie is ook van belang omdat veel overheidsorganisaties voor de eigen productie van elkaar afhankelijk zijn" (De Bruijn, 2001: 19-20). Zo is in de strafrechtketen de productie van het Openbaar Ministerie afhankelijk van die van de politie. Daarbij kan de inzichtelijkheid in de uitvoering leiden tot betere voorspellingen van het eigen functioneren.

2.7 De negatieve effecten van prestatiemeting

In de vorige paragraaf is vastgesteld dat prestatiemeting een aantal positieve effecten heeft. Het biedt onder meer prikkels voor productie, innovatie, adequate verantwoording en het versterkt de externe oriëntatie van organisaties. Ideaal dus. Of toch niet? Van Sluis & Van Thiel (2003) stellen het volgende:

Bestuurskundigen en andere wetenschappers zijn echter niet onverdeeld positief over de zegeningen van prestatiemeting en prestatievergelijking bij publieke taakorganisaties. Er bestaat geen verschil van mening over de noodzaak dat overheidsorganisaties verantwoording afleggen over hun prestaties en de besteding van gemeenschapsgeld. Met periodiek toetsen en afrekenen is niets mis (Leeuw 1995), maar de toepassing van prestatiemeting is niet zonder risico's. (p. 2)

Er bestaan diverse publicaties waarin voorbeelden aangereikt worden van allerlei gevolgen die verkeerd uitpakken. De dertien ziektes van het meten van de prestaties van publieke organisaties van Bouckaert en Balk in 1999 (Van Thiel & Leeuw, 2003: 126), of de perverse effecten die beschreven worden door De Bruijn (2001) bijvoorbeeld. Op deze plaats wordt geen complete opsomming gegeven van de bestaande negatieve effecten. Hieronder zet ik enkele veelgenoemde negatieve effecten op een rij.

Een deel van de problemen van prestatiemeting kan geschaard worden onder wat door de auteurs Van Thiel & Leeuw (2003) is aangeduid als de "prestatieparadox"⁴.

De prestatieparadox verwijst naar de zwakke relatie tussen prestatie-indicatoren en prestatie. Dit wordt veroorzaakt door de neiging van prestatie-indicatoren metertijd enigszins te slijten. Zo verliezen ze hun waarde als maatstaven voor prestatie en kunnen ze geen onderscheid maken tussen goede en slechte presteerders. (p.129)

De paradox gaat niet over de geleverde prestaties, maar over de rapportage over de prestaties. Een prestatieparadox kan zowel onbedoeld als bedoeld (in de vorm strategisch gedrag) zijn en is het resultaat van verschillende omstandigheden. Voorbeelden hiervan zijn een gebrek aan verantwoordingseisen of ambiguïteit van beleidsdoelen of een sterke nadruk op monitoring op prestatie-indicatoren. Een prestatieparadox kan ook het gevolg zijn van meetproblemen bij doelen. De effecten van overheidsinterventies zijn vaak moeilijk te meten. De prestaties van de overheid zijn namelijk meervoudig en komen in coproductie⁵ tot stand. Het uiteindelijke –maatschappelijke- effect van de inspanningen van een organisatie (de outcome) is hierdoor vaak niet meetbaar, zeker niet wanneer het gaat om abstracte doelen als leefbaarheid, kwaliteit of veiligheid. Prestatiemeting doet dan ook geen recht aan het feit dat prestaties worden geleverd in een netwerk van afhankelijkheden en kan als oneerlijk worden ervaren. "Een opzettelijke paradox kan echter alleen optreden indien de voorwaarden voor een onbedoelde paradox aanwezig zijn" (Van Thiel & Leeuw, 2003: 135).

Een vorm van strategisch (lees: optimaliserend) gedrag is manipulatie van getallen bij het meten en belonen van producten (Van Sluis & Van Thiel, 2003). "De overheidsorganisatie verhoogt de output volgens de criteria van het systeem, maar vanuit professioneel perspectief heeft deze productieverhoging geen of een negatieve betekenis" (De Bruijn, 2001: 31). Deze vorm van strategisch gedrag wordt ook wel "gaming the numbers" genoemd. Ter illustratie: een doelstelling van de minister van Justitie is een daling van het aantal septs. Wie dit aantal terug kan brengen ontvangt een bonus. Het gevolg is dat zogeheten "filteraars" een groot aantal delicten uit de computer op het politiebureau schrappen. Daardoor daalt het aantal zaken dat bij het OM aankomt, hetgeen het genoemde positieve cijfer deels verklaart. Het moge duidelijk zijn dat bij dit strategisch gedrag de prestaties slechts op papier bestaan, maar verder geen enkel maatschappelijk nut dienen. Bordewijk en Klaassen (2000) stellen aansluitend hierop het volgende:

Elk kengetallensysteem dat bedoeld is om de performance van organisatie-onderdelen in beeld te brengen, zal door zijn aard en opzet altijd in zekere mate te beïnvloeden zijn. Met andere woorden: de waarden die kengetallen aannemen zijn mede een resultante van strategisch of tactisch gedrag. (p. 14)

Smith (1995) waarschuwt voor het gebruik van –te- weinig indicatoren bij het beoordelen van prestaties. Bij een gering aantal indicatoren -nog een voorwaarde voor onbedoelde prestatieparadox- ontstaat al gauw het risico dat uitvoerders hun blikveld vernauwen en al hun aandacht op die taakgebieden gaan richten die meetbaar zijn gemaakt. Dit gaat ten koste van aspecten die niet gekwantificeerd zijn. Dit tweede negatieve effect wordt ook wel "tunnelvisie" genoemd (Smith 1995) (Van Sluis & Van Thiel, 2003: 9-10).

4 Het verval van prestatie-indicatoren wordt veroorzaakt door processen, zoals het positieve leereffect en *perverse learning* (Van Thiel & Leeuw, 2003). Bij het het positieve leereffect verliezen de indicatoren hun gevoeligheid voor het ontdekken van slechte prestaties naarmate prestaties verbeteren. Iedereen is zo goed geworden dat de indicator achterhaald raakt. Perverse learning treedt op wanneer organisaties of personen leren welke aspecten van hun prestaties worden gemeten en daarmee de meting van hun prestaties beïnvloeden. Door bijvoorbeeld het overgrote deel van de inzet te stoppen in wat wordt gemeten, lijken de prestaties te stijgen (Van Thiel & Leeuw 2003: 129).

5 Er is sprake van coproductie wanneer "de prestaties van een organisatie tot stand komen in samenwerking met derden" (De Bruijn, 2001: 11).

De Bruijn (2001) sluit zich hierbij aan en stelt dat een organisatie waarvan de prestaties worden gemeten, haar productieproces zo efficiënt mogelijk in zal gaan richten, zeker wanneer een financiële beloning te verdienen valt. In dat geval kan het denken in *cashcows* de kop opsteken. Organisaties worden beloond voor het produceren van producten die relatief eenvoudig kunnen worden vervaardigd. De organisatie gaat zich hierop richten en haar throughput minimaliseren. Innovatie vergt meer tijd en meer inspanning voor de organisatie, terwijl daar geen beloning tegenover staat. Ook op de ambities kan dan worden ingeleverd. Hierbij past het verschijnsel *cherry picking*: organisaties verhogen de prestaties door het optimaliseren van de input. Een voorbeeld hiervan is de gezondheidszorg waarin chronisch zieken worden uitgesloten van behandeling. Prestatiemeting belooft in beide gevallen reproductie van bestaande producten (De Bruijn, 2001: 33-34).

Ook een nadruk op, en uitgebreid gebruik van indicatoren kan leiden tot een negatieve situatie. Zo kunnen uitvoerders leren op welke onderdelen van het werk de nadruk ligt tijdens het monitoren. Goedkeuring en eventuele beloningen die daaraan gekoppeld zijn worden verzekerd door de doelmatigheid en doeltreffendheid op juist die punten te vergroten. Dit vijfde verschijnsel wordt aangeduid met "indicator-fixatie" en vertoont overeenkomsten met de hiervoor besproken tunnelvisie (Van Thiel & Leeuw, 2003: 133).

Het probleem van de verholde prestaties doet zich voor tijdens de verantwoording. Het meten van prestaties is een belangrijke methode om de publieke verantwoording enigszins te objectiveren (De Bruijn, 2001). Echter, naarmate informatie meer wordt geaggregeerd, vervagen de causale verbanden die op het niveau van de werkvloer bestaan en betekenis geven aan de cijfers. Het gevaar ontstaat dan dat het controlerend orgaan, zoals een toezichthouder of een gekozen orgaan zijn eigen causaliteiten gaat ontwikkelen. De daadwerkelijke prestaties blijven dan verhuld en een gemeten prestatie krijgt twee betekenissen: die van de werkvloer en die van de bestuurder. Van Sluis en Van Thiel (2003; zie ook Van Thiel & Leeuw, 2003) stellen dat de verantwoording zo zelfs gesaboteerd kan worden, wanneer een audit als een handeling uit wantrouwen beschouwd wordt. "Treuzelelij of ander niet-coöperatief gedrag staan een doelmatige en doeltreffende beleidsuitvoering niet noodzakelijkerwijs in de weg, maar tasten wel het verband tussen gerapporteerde en werkelijke prestaties aan (Van Thiel & Leeuw, 2003: 134).

Een bijkomend verschijnsel is dat wanneer de afstand tussen degene die productiecijfers produceert en degene die ze gebruikt groter is, de vermeende hardheid van de cijfers toeneemt. Worden de kwantitatieve gegevens als harde cijfers beschouwd, zal de betreffende bestuurder zich gelegitimeerd voelen om op basis van de cijfers interventies te verrichten. De werkelijke betekenis van de cijfers wordt echter alleen gekend op het niveau van de professional die de productiecijfers opstelt (De Bruijn, 2001: 34).

Prestatiesturing kan ook een disincatieve zijn voor samenwerking (De Bruijn, 2001: 31; Van Sluis & Van Thiel, 2003: 14), aangezien uitvoerende organisaties gestimuleerd worden de eigen prestaties te optimaliseren. Het uitwisselen van *best practices* is vooral bij concurrenten, zoals scholen *not done*. Dit gebrek aan onderlinge samenwerking kan leiden tot verkokering.

Met betrekking tot de mate van bureaucrativering die prestatiemeting en -sturing met zich mee zullen brengen is niet iedereen positief. Het maken, controleren en rapporteren van de afspraken zal leiden tot extra werk en tot extra (monitorings-)kosten. Dit zal bureaucrativering juist weer in de hand werken, een zevende nadeel (Van Sluis & Van Thiel, 2003: 15).

Ten slotte kan prestatie meting leiden tot een straf prestaties. Een voorbeeld hiervan is een publieke uitvoerders die zijn taak uitvoert op basis van een budget. Gaat de organisatie onder invloed van prestatie meting beter presteren kan de redenatie bij het bestuur ontstaan dat met minder budget dezelfde prestatie kan worden geleverd. Dit wordt dan vertaald in een lager budget voor het volgende jaar (De Bruijn, 2001: 40).

Voor de ondernemende uitvoerder kan prestatie meting dus armoedig en oneerlijk zijn. Dit legitimeert perverterend gedrag: de professional levert alleen informatie die een gunstig beeld over hem schept, door strategisch gedrag, het benutten van de verhullende werking van cijfers, procedureel-organisatorische voorzieningen, optimaliseren van input, minimaliseren van throughput, of inleveren op kwaliteit. Dit wordt mogelijk gemaakt doordat de voorwaarden voor prestatieparadoxen aanwezig zijn. Hierdoor gaat de effectiviteit verloren. Is een systeem van prestatie meting echter wel effectief en beïnvloedt het gedrag van de professional, kan het ook perverse effecten creëren, zoals een gebrek aan innovatie en ambities (De Bruijn, 2001: 50).

Natuurlijk zijn er bezwaren te noemen tegen de idee dat een overheid meetbare producten voortbrengt. Van Thiel & Leeuw (2003) betogen zelfs dat bepaalde kenmerken van de publieke sector de kans op negatieve bijwerkingen vergroten. Er zijn diverse kenmerken van de publieke sector die prestatie sturing problematisch maken. Naast de eerder genoemde coproductie, noem diverse auteurs (De Bruijn, 2002; Van Thiel & Leeuw, 2003) onder meer de waarde-gebondenheid van de overheid, de meervoudigheid van haar producten, haar oriëntatie op processen en de onbekendheid van causaliteiten.

Leiden deze kenmerken van overheidsproducten tot de conclusie dat prestatie sturing in het publieke domein niet mogelijk of wenselijk is? "Nee", zo luidt het stellige antwoord van diverse auteurs (De Bruijn 2002; Van Sluis & Van Thiel 2003). De specifieke kenmerken van publieke taakorganisaties zorgen er wel voor dat het nodig is zulke instrumenten aan te passen aan de omstandigheden van het publieke domein. "Indien met dit soort omstandigheden geen rekening wordt gehouden, kan de invoering van bijvoorbeeld prestatie meting en -sturing gemakkelijk leiden tot zogenoemde perverse effecten die de beoogde werking en resultaten ervan aantasten" (Van Sluis & Van Thiel, 2003: 9). Hiermee kom ik op de laatste vraag van dit hoofdstuk: Waar moet rekening mee gehouden worden bij prestatie sturing in de publieke sector?

2.8 Voorwaarden voor prestatie sturing

Op basis van deze literatuurstudie kom ik tot een aantal voorwaarden voor succesvolle prestatie sturing.

De overheid als netwerkmanager

Een belangrijke waarde bij prestatie meting is vertrouwen" (De Bruijn, 2001: 68). Vertrouwen ontstaat alleen als zowel de uitvoerder als de bestuurder vooraf onderkennen dat de prestaties tot stand komen in een netwerk van wederzijdse afhankelijkheden tussen beide partijen. Dit impliceert dat prestatie meting eerder onderdeel is van een contractuele relatie tussen bestuurder en uitvoerder dan van een hiërarchische relatie (Raad voor het openbaar bestuur, 2002). De Bruijn spreekt van een paradox: hoe sterker de hiërarchische sturing, des te minder de resultaten van prestatie sturing zullen zijn. Versterking van de verticale verantwoording kan strategisch gedrag in de hand werken. In de eerste plaats dient er dus overeenstemming te zijn over de doelen die worden nagestreefd en moet vooraf overleg plaatsvinden over de vast te leggen afspraken. De bestuurder doet er dan ook verstandig

aan afstand nemen van zijn hiërarchische positie en zowel de *ontwikkeling* als het *gebruik* van prestatiemeting baseren op (horizontale) interactie met de uitvoerders. Zij dienen overeenstemming te bereiken over de productdefinitie, de bijbehorende prestatie-indicatoren en de wijze waarop prestaties worden gemeten en beoordeeld. Deze interactie zorgt er voor dat het systeem meer kans op draagvlak heeft, waardoor prestatiemeting meer betekenisvol wordt. Het houdt rekening met de verschillende waarden van de partijen. Bovendien bevordert interactie het vertrouwen dat bestuur en professional hebben in hun onderlinge relatie. Zo weet de professional dat hij inspraak heeft in de manier waarop prestatie worden gemeten en gebruikt en dat er geen sprake is van eenzijdige acties (De Bruijn, 2001).

Concrete doelstellingen

Het Centraal en Cultureel Planbureau (2004) stelt dat het formuleren van heldere, eenduidige doelstellingen door de overheid een noodzakelijke voorwaarde is voor het succes van prestatiebesturing. De doelstellingen moeten geen aanleiding geven tot discussie. Wanneer doelstellingen strijdig zijn, zullen gewichten toegekend moeten worden aan de verschillende doelstellingen. Bovendien moet de overheid zich als opdrachtgever voor een langere periode committeren aan de doelstellingen. "Zijn die doelstellingen vooraf niet of moeilijk te definiëren, dan is *ex post* verantwoording ('*accountability*) het alternatief" (CPB, 2004: 25).

Prioriteiten stellen

"Prikkel winnen aan kracht bij een beperkt aantal concrete doelstellingen" (CPB, 2004: 25). Een groot aantal geformuleerde doelstellingen, leidt tot onduidelijkheid over wat nu echt belangrijk is. Gepleit wordt voor het stellen van prioriteiten, omdat het anders verleidelijk is voor uitvoerende partijen zich te concentreren op voor hen makkelijk haalbare prioriteiten, zoals het uitschrijven van extra boetes (CPB, 2004).

Verband indicator(en) en doelstelling(en)

Ten tweede dienen de mate waarin deze doelen worden gerealiseerd meetbaar te worden gemaakt. Het CPB stelt dat "Overheidsdoelstellingen zijn vaak vaag gedefinieerd en (derhalve) moeilijk in scores te vatten" (CPB, 2004: 25). Het is aan de opdrachtgever om indicatoren te ontwikkelen. Indicatoren moeten voldoende sterk gecorreleerd zijn met (één van) de doelstelling(en). Zij worden pas relevant wanneer zij een vertaling geven aan de abstracte beleidsdoelen. Bovendien moeten ze relatief snel beschikbaar zijn en weinig aanleiding geven tot discussies (CPB, 2004; zie ook De Kruijf & Wouters, 2004).

Inzicht in de prikkelgevoeligheid van de opdrachtnemer

In het algemeen dient bij het opstellen van prestatie-afspraken rekening gehouden te worden met de gevoeligheid opdrachtnemer voor prikkels. Er kan bij individuen binnen de uitvoeringsinstellingen namelijk sprake zijn van intrinsieke motivatie. Dit houdt in dat zij, vanuit het belang dat zij aan hun werk hechten, dit zo goed mogelijk willen doen. "Intrinsieke motivatie kan reden zijn om af te zien van (extrinsieke) prikkels. Dit is het geval als intrinsieke motivatie bijdraagt aan de doelstellingen van de opdrachtgever én prikkels de intrinsieke motivatie schaden" (CPB, 2004: 27).

Ruimte voor leren

Ook moet "een impuls tot verbetering door leren" uitgaan van van de wijze waarop met de afspraken wordt omgegaan (Van Sluis & Van Thiel 2003:16). Zij geven aan dat taakuitvoerende organisaties ruimte zouden moeten krijgen om fouten te maken en daarvan te leren. Dit motiveert meer dan hen bij fouten sancties op te leggen. Een voorbeeld hierbij is om het niet-verstrekken van informatie zwaarder te bestraffen dan het rapporteren van slechte prestaties (Van Sluis & Van Thiel 2003).

Monitoren en Evalueren

Voortvloeiend uit de vorige randvoorwaarde kan gesteld worden dat er gerapporteerd dient te worden over de voortgang tijdens het uitvoeren van de afspraken. Anders gezegd: deze voortgang moet op heldere wijze gemonitord moeten worden (Rekenkamer Rotterdam, 2003). Om een prestatieparadox te voorkomen moet er echter geen te sterke nadruk op dit onderdeel worden gelegd. Daarbij dienen tussentijds of aan het eind van de rit de afspraken te worden geëvalueerd. Het kan dan blijken dat prestatie-afspraken door ontwikkelingen, zoals de politieke waan van de dag niet meer realistisch zijn. Beleid is minder zwart-wit dan een jaarplan en jaarverslag. Dit kan tegelijkertijd echter weer een valkuil zijn, als het gaat om afrekenbaarheid op prestaties (Van Thiel & Leeuw, 2003).

Aandacht voor zowel makkelijk als moeilijk meetbare aspecten

Om negatieve verschijnselen als tunnelvisie, cherrypicking en het denken in cashcows tegen te gaan, bevelen diverse auteurs (De Bruijn 2001; Van Sluis & Van Thiel 2003) het gebruik van meerdere indicatoren aan bij de beoordeling van prestaties. Deze moeten de beoogde doelstelling volledig dekken en niet alleen gericht zijn op de makkelijk kwantificeerbare onderdelen van het werk (Van Sluis & Van Thiel, 2003: 10). Naast de makkelijk meetbare aspecten dienen ook de moeilijk meetbare aspecten, zoals de kwaliteit van procedures in ogenschouw genomen te worden (Van Sluis & Van Thiel, 2003: 10). Prestatiemeting die zich slechts richt op productie, negeert processen (De Bruijn, 2001). Prestatiemeting wordt volgens De Bruijn betekenisvol wanneer de wijze van prestatiesturing kan omgaan met en recht doen aan de dynamiek die zich bij de voortbrenging van producten en diensten voordoet. Het moet daarom "de dynamiek in productontwikkeling en in het proces van voortbrenging van deze producten zichtbaar maken" (De Bruijn, 2001: 71). Op het niveau van producten is te denken aan de ontwikkeling van nieuwe producten of het veranderen van de samenstelling van het productenpakket. Dynamiek op het niveau van processen van totstandkoming van het product wordt duidelijk aan de hand van vragen als: "welke inspanningen levert een organisatie, hoe innovatief is ze, hoe gaat ze om met een steeds veranderende omgeving, aan welke activiteiten geeft ze prioriteit, hoe onderhoudt ze de relaties met derden, die invloed haar prestatie kunnen beïnvloeden" (De Bruijn, 2001: 71)?

Prestatiemeting als een van de sturingsmechanismen

Aan de oordeelsvorming over de professionele productie dient een zekere variëteit aan criteria ten grondslag te liggen, omdat publieke dienstverlening een meervoudige activiteit is: er moet recht gedaan worden aan meerdere en deels strijdige belangen. Steeds weer dienen andere *trade-offs* gemaakt te worden en worden dus andere keuzen gemaakt. Producten kunnen op basis van die meervoudigheid verschillend worden gedefinieerd en dus ook op verschillende wijzen worden gemeten en beoordeeld. Van Thiel & Leeuw (2003: 140) stellen in dit verband het volgende: "Het feit dat beleidsdoelen voor meerdere interpretaties vatbaar zijn, vereist het gebruik van meervoudige indicatoren die verwijzen naar verschillende aspecten van beleidsuitvoering (tastbaar en niet-tastbaar) en de belangen van alle belanghebbenden weerspiegelen (politici, bestuurders, eigenaars, leveranciers financiers en consumenten)". Deze variëteit aan criteria kan betrekking hebben op prestatie-indicatoren, wijzen van meten en van oordeelsvorming (De Bruijn 2001: 70). Er dienen dan ook verschillende systemen te bestaan om prestaties te meten. In deze systemen worden verschillende productdefinities gehanteerd en er wordt erkend dat al deze systemen slechts een deel van de werkelijkheid weergeven. Prestatiemeting dient slechts een van de sturingsmechanismen in een organisatie te zijn, omdat een prestatie zelf ook meervoudig is. Hij stelt echter ook dat er grenzen zijn aan variëteit aan productdefinities en prestatie-indicatoren. Naarmate de beoogde sturende werking van prestatiemeting toeneemt, neemt de tolerantie voor variëteit af (De Bruijn, 2001: 106). Van Sluis en Van Thiel sluiten zich hierbij aan. Er moet "... prudent worden omgegaan met de afspraken en de informatie die

hieruit voortvloeit. De afspraken dienen te worden gezien als slechts een van de bronnen over prestaties, waarbij zij ook nog binnen hun context gezien moeten worden" (2003:16). Daarom moeten ook kwalitatieve analyses plaatsvinden die betekenis kunnen geven aan de indicatoren in het licht van de einddoelstelling. Prestatiemeting krijgt zo een meer faciliterend karakter, maar is wel onmisbaar (De Bruijn, 2001: 28). Twee ogenschijnlijke tegenstrijdigheden dienen hierbij zo veel mogelijk met elkaar verzoend te worden. Enerzijds moet met een breed scala aan prestatie maatstaven worden gewerkt. Anderzijds moet het aantal beperkt worden tot de meest belangrijke (Van Helden & Jansen, 1996).

Normwaarden stellen

Met betrekking tot het beoordelen van de prestaties stellen Van Sluis & Van Thiel (2003): "Bij het ontwikkelen van indicatoren moeten ook referentiewaarden worden vermeld; dan kunnen ze immers gebruikt worden voor beoordeling van prestaties" (p. 12). Het aangeven van nul- en streefwaarden (of normwaarden) biedt mogelijkheden voor het tussentijds aanpassen of bijstellen van streefwaarden en zorgen dat er geen discussie achteraf kan zijn over de interpretatie (zie ook Rekenkamer Rotterdam, 2003). Hiermee wordt tevens de meetbaarheid van de prestatie-afspraken vergroot. Er kan zo immers gemeten worden wanneer aan de afspraak voldaan is. Vaak blijken de afspraken echter te breed uitlegbaar. Het is dus van belang in elke afspraak concreet vast te leggen wat het resultaat moet zijn (Rekenkamer Rotterdam, 2003; Werkboek prestatie-afspraken, 2003).

2.9 Samenvatting

De aanwezigheid van prestatie-afspraken in de publieke sector lijkt van blijvende aard. Het past in ons maatschappelijke bestel waarin duidelijkheid en verantwoording afleggen van grote waarde zijn. Onder invloed van New Public Management is bedrijfsmatiger werken namelijk het credo geworden binnen de overheid en de motor voor allerlei hervormingen. De prestaties tellen. De overheid kent echter allerlei kenmerken die prestatiemeting problematisch maken. Daarbij brengt prestatiesturing naast positieve effecten ook allerlei negatieve bijwerkingen met zich mee. Dit houdt echter niet in dat dit instrument zonder meer afgeschreven moet worden. In de onderstaande tabel heb ik de voorwaarden voor prestatiesturing samengevat. Deze voorwaarden vormen tezamen het kader waarmee ik de bevindingen uit de casus zal beoordelen.

Voorwaarden voor prestatiesturing

- 1. De overheid als netwerkmanager**
- 2. Concrete doelstellingen**
- 3. Prioriteiten stellen**
- 4. Verband indicator(en) en doelstelling(en)**
- 5. Inzicht in de prikkelgevoeligheid van de opdrachtnemer**
- 6. Ruimte voor leren**
- 7. Monitoren en evalueren**
- 8. Aandacht voor zowel makkelijk als moeilijk meetbare aspecten**
- 9. Prestatiemeting als een van de sturingsmechanismen**
- 10. Normwaarden stellen**

Verderop in deze scriptie zal ik onderzoeken in hoeverre er in de praktijk voldaan wordt aan deze voorwaarden. Eerst beschrijf ik in het volgende hoofdstuk de context van het Rotterdamse (wijk)veiligheidsbeleid, de deelgemeentelijke organisatie en het wijkveiligheidsactieprogramma "t Kan in het Oude Noorden".

3. Veiligheid in Rotterdam

In dit hoofdstuk wordt het Rotterdamse (wijk)veiligheidsbeleid beschreven waar het wijkveiligheids-actieprogramma en de eerste generatie prestatie-afspraken uit voortvloeien. Het Rotterdamse veiligheidsbeleid en de vormgeving hiervan op wijkniveau staan dus centraal. Hiertoe geef ik in paragraaf 3.1 in vogelvlucht een beeld van het veiligheidsbeleid vanaf 1993 tot heden. Vervolgens beschrijf ik in paragraaf 3.2 de stedelijke sturing en regie. In de daarop volgende paragraaf geef ik een beschrijving van de deelgemeente en haar veiligheidspartners. In paragraaf 3.4 behandel ik de onderlinge (formele) relaties. In paragraaf 3.4 en 3.5 ga ik in op respectievelijk het wijkveiligheidsbeleid en het wijkveiligheidsprogramma "t Kan in het Oude Noorden". Ik sluit dit hoofdstuk af met de wijze waarop de deelgemeente invulling geeft aan haar regierol rond de prestatie-afspraken.

3.1 Beleidsontwikkeling 1993-heden

Veiligheid staat hoog op de publieke agenda. Het is zelfs de topprioriteit van het huidige gemeentebestuur (Collegeprogramma, 2002; COS, 2004). Dit is niet nieuw. In Rotterdam wordt al sinds 1993 gewerkt aan het veiligheidsbeleid, dat aanvankelijk Geïntegreerd Veiligheidsbeleid werd genoemd⁶. Dit beleid richtte zich vooral op de drugsproblematiek, horecaoverlast en jeugdproblematiek. Externe veiligheidsrisico's, zoals rampen en industriële risico's zijn van meet af aan buiten beschouwing gelaten (SCP, 1997: 77). De toenemende roep van burgers om een veilige, leefbare en schone stad leidde toen tot een gebiedsgerichte benadering waarbij gemeente, politie, justitie en deelgemeenten samenwerkten om de veiligheids(beleving) te verhogen. Het zwaartepunt van het veiligheidsbeleid werd gelegd op decentraal niveau, bij de deelgemeenten. Zij waren verantwoordelijk voor het opstellen van veiligheidsplannen per wijk. Deze bevatten per wijk een overzicht van de veiligheidsproblemen en -risico's, en de prioriteiten en maatregelen die werden getroffen. Daarbij werd doorgaans het zogeheten RISC-model gehanteerd om de veiligheidssituatie op wijkniveau in kaart te brengen. Uitgangspunten van dit model zijn ruimtelijke-, institutionele-, sociale- en criminele factoren. Het Sociaal en Cultureel Planbureau (1997) beschrijft het RISC-model als volgt:

Aan de hand van het model wordt geïnventariseerd hoe het gesteld is met de aard en omvang van de criminaliteit in de wijk, hoe de openbare ruimte wordt ervaren, welke plekken door bewoners als 'eng' worden beschouwd, welke invloed instellingen zoals de politie en de gemeente hebben op de veiligheid en hoe het staat met de sociale cohesie in de wijk. (p. 78)

Het vorige gemeentebestuur werd echter geconfronteerd met het feit dat de aanpak van de voorgaande jaren onvoldoende resultaat had opgeleverd. De criminaliteitscijfers waren hoog, net als de klachten van bewoners over de toenemende onveiligheid en onleefbaarheid in hun wijk. Een effectievere aanpak van de veiligheidsproblematiek en een systematische gebiedsgebonden benadering was nodig, waarbij de problematiek in de wijk centraal zou staan. Voorts diende aansluiting te worden gezocht op de reguliere activiteiten van de diensten om de inspanningen ook op de langere termijn effectief te houden (Programma Veilig gemeente Rotterdam, 2001). Hiervoor moest een "...breed gedragen methodische aanpak ontwikkeld worden, die tot heldere keuzes leidt en inzicht in de problematiek koppelt aan oplossingsrichtingen, inzet van mensen en middelen en te behalen resultaten" (Programma Veilig gemeente Rotterdam, 2001: 36-37).

⁶ In Rotterdam werd bewust gekozen voor een geïntegreerd veiligheidsbeleid in plaats van een integraal veiligheidsbeleid. "Bij een geïntegreerd beleid zijn keuzes mogelijk met betrekking tot wat wel en wat niet wordt geïntegreerd, terwijl bij een integrale aanpak in principe niets buiten beschouwing blijft" (SCP, 1997: 77).

Dit werd het vijfjarenactieprogramma Versterking Veiligheid Rotterdam (VVR) dat door de gemeenteraad op 8 november 2001 is vastgesteld. Het huidige gemeentebestuur nam dit programma in 2002 over om de veiligheidsaanpak een extra impuls te geven. "Doel van het vijfjarenactieprogramma is, door een meer systematische aanpak, de veiligheid en leefbaarheid in de stad structureel te verbeteren" (Wijkveiligheids-actieprogramma Oude Noorden, 2003: 3).

Deze veiligheidsaanpak bestaat uit vier speerpunten. De eerste is wijkveiligheid. Deze wijkgerichte aanpak gaat uit van de thema's toezicht en handhaving, beheer en onderhoud en de zogeheten sociale en fysieke investeringen⁷. Dit speerpunt staat centraal in dit onderzoek. Daarnaast is er de stedelijke aanpak van de speerpunten geweld, drugs, en jeugd en veiligheid (Programmabureau Veilig, 2002: 15). Zwaartepunten zijn de aanpak van de top 700 overlastgevende verslaafden, veelplegers van geweld en de repressieve aanpak van overlastgevende en criminele jongeren (Programmabureau Veilig, 2002: 15).

Dit alles sluit aan bij de hoofddoelstelling van het huidige gemeentebestuur dat "...in 2006 Rotterdam meetbaar veiliger is" (Collegeprogramma, 2002: 11). Het college streeft ernaar in dat jaar geen onveilige wijken en plekken meer te hebben in Rotterdam. Om deze reden moeten alle 72 wijken die Rotterdam telt beschikken over een zogeheten wijkveiligheids-actieprogramma (Wijkveiligheids-actieprogramma Oude Noorden, 2003). In het jaarverslag 2003 van de gemeente Rotterdam is te lezen dat alle wijkveiligheids-actieprogramma's per 1 maart 2004 operationeel zijn (Jaarverslag 2003, deel 2: 19)⁸. Het veiligheidsbeleid is gericht op het terugdringen van feitelijke criminaliteit en overlast. Daarnaast richt het zich op het verminderen van de onveiligheidsbeleving van burgers, respectievelijk de objectieve en subjectieve onveiligheid. De aanpak kan volgens het gemeentebestuur worden omschreven als systematisch, structureel en integraal. Dit laatste wil zeggen dat de aanpak de hele veiligheidsketen omvat, bestaande uit preventie, repressie en hulpverlening, en daarbij aandacht heeft voor de dimensies delicten, daders, slachtoffers en domein of plaats (Programmabureau Veilig, 2002: 15). Deze integrale veiligheidsaanpak staat tegenover de zogenoemde projectencarrousel van voorheen, waarbij allerlei projecten en activiteiten werden gestart, maar de resultaten vaak tegenvielen (Deelgemeente Noord, 1998).

3.2 Stedelijke sturing en regie

Iedere deelgemeente stelt haar eigen wijkveiligheids-actieprogramma's vast (www.kcgs.nl). Voordat een programma voor een wijk wordt vastgesteld dient dit echter te worden voorgelegd aan het bestuurlijk-justitieel overleg (BJO). Het BJO bestaat uit de burgemeesters en voorzitters van de (deel-)gemeenten, de districtschef en de officier van Justitie, en is verantwoordelijk voor de vaststelling en uitvoering van het districtelijk beleid. Dit kan niet los worden gezien van het wijkveiligheids-actieprogramma (Integraal Veiligheidsbeleid Barendrecht, 2004). Het bestuurlijk-justitieel overleg dient in te stemmen met een voorgelegd wijkveiligheids-actieprogramma. Dit is cruciaal, omdat zo de activiteiten van de politie en het Openbaar Ministerie afgestemd worden op het actieprogramma. Vervolgens wordt het programma vastgesteld door de deelraad van een deelgemeente. Ten slotte worden de vastgestelde plannen door de stedelijke Stuurgroep Veilig getoetst aan de stedelijke kaders (Wijkveiligheids-actieprogramma Oude Noorden, 2003: 5).

⁷ Het betreft hier investeringen in de woningvoorraad, de buitenruimte en de sociale infrastructuur.

⁸ Het stedelijk Programmabureau Veilig is in de praktijk echter pas in april 2004 begonnen met de toetsing van het laatste wwap CS-Kwartier (www.rotterdam.nl).

Veiligheid, leefbaarheid en de mate van overlast hangen nauw samen met de kwaliteit van de leefomgeving van burgers. De burgemeester en wethouder Veiligheid en Volksgezondheid dragen de stedelijke verantwoordelijkheid voor dit beleidsterrein, in het bijzonder voor Handhaving en Toezicht in de buitenruimte. De wethouder Wijken en Buitenruimte heeft een verantwoordelijkheid voor het terrein Schoon en Heel, en voor de deelgemeenten. Voor het college van Burgemeester en Wethouders zijn de prestatie-afspraken tussen deelgemeenten en diensten kaderstellend bij de eigen aansturing van de diensten, door hen "... zo nodig aan te spreken op de naleving van de afspraken" (Programmabureau Veilig Cahier 1, 2003: 27). "Hiermee committeert het college zich aan de deelgemeentelijke regierol" (Versterking veiligheid Rotterdam, 2001: 6).

De stedelijke regie berust bij de stedelijke Stuurgroep Veilig. De Stuurgroep bestaat uit de burgemeester, de officier van Justitie en de plaatselijke politiechef (de zogenoemde driehoek). Ook de wethouder Veiligheid, en de wethouder Sociale Zaken, Wijken en Buitenruimte hebben hierin zitting. De stedelijke Stuurgroep coördineert het Rotterdamse veiligheidsbeleid namens het College van B&W (Programma Veilig gemeente Rotterdam, 2001: 72). De Stuurgroep is verantwoordelijk voor de deelgemeente-overstijgende problematiek en rapporteert aan het College dat besluiten voorlegt aan de Raad(scommissies). De Stuurgroep houdt zich bezig met: kaderstelling door het opstellen kaderbrief veiligheid; toetsing van de wijkveiligheidsplannen aan het stedelijk kader en advisering aan het College; toetsing van de plannen aan de stedelijke thema's; en monitoring van de uitvoering op basis van rapportages (Programma Veilig gemeente Rotterdam, 2001: 72). Zelf ontvangt de Stuurgroep elke vier maanden van het Programmabureau Veilig voortgangsrapportages over de wijkveiligheid. Deze worden ook opgesteld voor de deelgemeenten en de diensten. Op de internetsite van de gemeente Rotterdam (www.rotterdam.nl) staat over het Programmabureau het volgende:

"Het Programmabureau Veilig is de ambtelijke spil in het veiligheidsbeleid van de gemeente Rotterdam. Het bureau initieert, stimuleert en coördineert de verbetering van de veiligheid in Rotterdam en adviseert het College van B. en W. PbV werkt daarbij intensief samen met partners zoals deelgemeenten, politie, Openbaar Ministerie en gemeentelijke diensten. PbV was eerder onderdeel van de Bestuursdienst (als Projectbureau Veilig), maar heeft inmiddels een status vergelijkbaar met die van een tak van dienst".

De veiligheidsindex

De ontwikkeling van de sociale veiligheid⁹ in Rotterdam wordt gevolgd door middel van de veiligheidsindex. Deze indicator is ontwikkeld door het Programmabureau Veilig en geeft inzicht in de sociale veiligheid op wijk-, deelgemeente en stadsniveau, omdat het voor de hele stad en voor alle wijken in de stad afzonderlijk een cijfer geeft. Het cijfer loopt van 1 (onveilig) tot 10 (veilig) en wordt ingedeeld in vijf categorieën, zoals weergegeven in onderstaande tabel.

⁹ "Sociale veiligheid heeft betrekking op de waardering van de bewoners voor de wijk en op de onderlinge verhoudingen tussen de wijkbewoners. Er wordt vanuit gegaan dat sociale veiligheid een positief effect heeft op de veiligheidsgevoelens van bewoners" (Verdurmen, Melchior, en Bons, 1995: 62).

Tabel 1 Categorie-indeling

| Categorie | Bandbreedte 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 |

Bron: Veiligheidsindex 2004. p7.

Het stedelijke Programmabureau Veilig past (half)jaarlijks deze gegevens aan en gebruikt ze om te meten of de aanpak van wijkveiligheid werkt. De Veiligheidsindex wordt in de eerste plaats gebruikt om de veiligheidssituatie op een bepaald moment in te kaart brengen. In de tweede plaats wordt hij gebruikt om trends te signaleren door vergelijking van de cijfers met voorgaande jaren. In de derde plaats wordt dit instrument gebruikt om te sturen. Het levert namelijk informatie waarmee het beleid bijgestuurd kan worden (Veiligheidsindex 2004: 7).

De eerste keer dat de veiligheidsindex uitkwam (juni 2002) werd nog gewerkt met een score van 0 tot 5. Dit bleek minder goed te hanteren dan een rapportcijfer tussen 1 en 10. De gegevens over 2001 zijn ook op de nieuwe manier berekend¹⁰. De index meet dus de voortgang van de veiligheidsaanpak. Zo kan worden nagegaan of Rotterdam op de goede weg is (COS, 2004).

De index is opgebouwd uit acht elementen: diefstal, drugsoverlast, geweld, inbraken, vandalisme, schoon en heel, overlast en verkeer. Per element wordt gebruik gemaakt van objectieve gegevens uit de politieregistratie (het aantal aangiften of meldingen) en subjectieve gegevens uit een grootschalig bevolkingsonderzoek onder 12.000 Rotterdammers. Bij dit laatste gaat het om het percentage buurtbewoners dat vindt dat een probleem vaak voorkomt in de directe omgeving, alsmede het percentage van de bevolking dat zegt slachtoffer te zijn geweest in de eigen buurt. Rotterdam kende in 2002 acht onveilige wijken: Cool/Nieuwe Werk/Dijkzigt, Oude Westen, Zuidplein, Spangen, Stadsdriehoek/CS Kwartier, Tarwewijk, Oude Noorden en Middelland.

De stadsmarinier

In wijken die door de veiligheidsindex als onveilig worden bestempeld wordt door de stad extra ingezet met de aanstelling van zogeheten stadsmariniers. Zij hebben de taak om de leefbaarheid te verbeteren in de grootste achterstandsgebieden, de zogeheten *hot spots*. Een hot spot bestaat uit een of meer straten in onveilige wijken waar criminaliteit, vervuiling en verloedering het beeld bepalen. Door integrale controle-acties in de hot spots met de aanpak van overbewoning, fraude, illegaal gebruik en overlast en door hulpverlening worden de sociale en veiligheidsproblemen op de hotspots aangepakt. Daarnaast wordt op deze plekken geïnvesteerd in de woningvoorraad en de openbare ruimte. Het collegeprogramma 2002-2006 heeft het over negen van deze plekken in Rotterdam. Het Oude Noorden zat hier toen nog niet bij. Het gaat meer algemeen om aanpak op sociaal, veilig, economisch en fysiek gebied. Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (OBR) en de dienst Stedebouw en Volkshuisvesting (dS+V) zijn verantwoordelijk voor dat laatste onderdeel. (Nieuw Rotterdams Tij, 2004: 2).

¹⁰ De veiligheidsindex is een instrument in ontwikkeling. In vergelijking met 2001 zijn in 2002 enkele technische wijzigingen in de berekenmethode doorgevoerd en is de schaal gewijzigd. De omrekening had enkele categoriewijzigingen in het verleden tot gevolg. Zie voor een meer uitgebreide toelichting: Veiligheidsindex Rotterdam, voorjaar 2003.

De definitielijst van de veiligheidsindex Rotterdam 2003 beschrijft de stadsmariniers als "ervaren ambtenaren die werken in de meest onveilige wijken en als taak hebben het verbeteren van de samenwerking tussen gemeentelijke diensten, politie, justitie en andere instanties". Stadsmariniers registreren de inzet van gemeentelijke diensten. Ze werken sterk resultaatgericht. Daarnaast zijn er twee thematisch mariniërs: één voor jeugd en één voor de persoonsgebonden aanpak van overlastgevendende verslaafden. In de gehele gemeente zijn inmiddels negen van deze superambtenaren werkzaam. Coördinator Programmabureau Veilig is de ambtelijk opdrachtgever van de stadsmariniers. In de Veiligheidsindex (2004: 139) is de definitie uitgebreid: "In een aantal onveilige wijken voeren de stadsmariniers de regie over de aanpak van onveilige winkelstraten en -gebieden. Hierbij werken zij nauw samen met betreffende deelgemeenten".

3.3 De deelgemeente

De gemeente Rotterdam kent een bijzondere bestuursvorm in het Nederlandse staatsbestel (Molenaar, 2001: 55). Naast een stadsbestuur heeft Rotterdam in totaal namelijk elf deelgemeenten: Charlois, Delfshaven, Feijenoord, Hilligersberg-Schiebroek; Hoek van Holland; Hoogvliet; IJsselmonde; Kralingen-Crooswijk; Noord; Overschie en Prins-Alexander. Molenaar (2001: 55) geeft aan dat tussen deze deelgemeenten aanzienlijke verschillen bestaan, zowel voor wat betreft gebiedskenmerken (zoals inwonertal en bevolkingssamenstelling), als organisatiekenmerken (zoals oprichtingsjaar en formatieomvang). Daarnaast is er een wijkraad in Pernis en een Adviesraad in het centrum. Het gemeentebestuur richt zich vooral op de gehele gemeente. De deelgemeentebesturen hebben bevoegdheden op een kleiner werkgebied: de wijken en buurten waaruit zij bestaan.

Deelraad en dagelijks bestuur

Iedere deelgemeente beschikt over een deelraad, een dagelijks bestuur en een voorzitter. De deelgemeenteraad bestaat uit 13 tot 25 leden. Dit is afhankelijk van de omvang van de deelgemeente. In de deelgemeente Noord bestaat de deelraad uit 19 leden en 8 burgerleden. "De deelraad vertegenwoordigt de gehele bevolking van de deelgemeente" (Deelgemeenteverordening 2002, art. 9). Sinds de dualisering per 7 maart 2002 functioneren deelraad en het deelbestuur, evenals de gemeenteraad en het college van B&W als gescheiden organen. Deze ontvlechting houdt in dat de raad zich vooral bezighoudt met vertegenwoordiging, kaderstelling en controle (Ministerie van BZK en VNG, 2001). Hiervoor beschikt de deelraad over ambtelijke ondersteuning door de griffie. De griffie in de deelgemeente Noord bestaat uit een griffier en een griffiemedewerker.

Uit het midden van de deelgemeenteraad kiezen de leden een voorzitter en (deelgemeente)wethouders: het dagelijks bestuur. Het bestuur van de deelgemeente Noord bestaat uit vier personen. Het heeft eigen taken en voert daarnaast alle besluiten van de deelraad uit. De secretaris ondersteunt het bestuur. Naast een bestuur heeft een deelgemeente een eigen budget en een ambtenarenapparaat tot haar beschikking (www.dg-noord.nl).

Deelgemeentelijke taken, bevoegdheden en verhouding met gemeenteraad

Op basis van de Verordening op de deelgemeenten (Vod) beschikken deelgemeenten over eigen taken, bevoegdheden en budget. Desondanks "zijn deelgemeenten geen kleine zelfstandige gemeenten. Deelgemeenten zijn door de gemeenteraad ingestelde commissies als bedoeld in artikel 82 en 87 van de Gemeentewet" (Molenaar, 2001: 55). Hierdoor kan de gemeenteraad als het nodig is besluiten van de deelgemeenteraad vernietigen (www.dg-noord.nl) en zelfs bevoegdheden intrekken (Deelgemeenteverordening 2002, art. 73-74).

In de Verordening op de deelgemeenten is de positie van de deelgemeente ten opzichte van het stadsbestuur vastgelegd. Zo stelt artikel 44 van titel III van de deelgemeenteverordening over de deelgemeentelijke bevoegdheden het volgende: "de raad, het college en de burgemeester dragen hun bevoegdheden genoemd in bijlage I van deze verordening, over aan de deelraad, het dagelijks bestuur, onderscheidenlijk de voorzitter van het dagelijks bestuur". Op basis van dit artikel worden bepaalde bevoegdheden van de gemeenteraad overgedragen aan de deelgemeenteraden en zijn zij complementair aan elkaar. In principe dienen deelgemeenten zo veel mogelijk eigen beleid te voeren (Molenaar, 2001: 55). Overleg tussen (ambtenaren van) het gemeentebestuur en het deelgemeentebestuur geschiedt op basis van gelijkwaardigheid. Beide besturen houden elkaar op de hoogte van hun besluitvorming dan wel de uitvoering van hun besluiten.

Verder is in deze verordening bepaald "op welke beleidsterreinen taken en bevoegdheden van de gemeenteraad en van B&W zijn overgedragen respectievelijk toegekend aan de deelgemeenteraden en het dagelijks bestuur" (Molenaar, 2001: 55). De deelgemeenteraad dient ieder jaar de ontwerpbegroting van zijn inkomsten en uitgaven vast te stellen. De ontwerpbegroting wordt door de gemeenteraad definitief vastgesteld. "Na afloop van het begrotingsjaar wordt over de uitvoering van de begroting door het dagelijks bestuur verantwoording afgelegd aan de deelgemeenteraad, waarbij de rekening en de accountantsverklaring worden overlegd" (Molenaar, 2001: 56).

3.4 Sturingsrelaties met veiligheidspartners

De deelgemeente heeft tijdens de uitvoering van wijkveiligheids-actieprogramma te maken met een scala aan actoren. Zij heeft echter verschillende relaties met de afzonderlijke actoren. Over enkele hiervan heeft zij formele bevoegdheden. Zo is zij opdrachtgever, of subsidieverstrekker. Met niet alle actoren over wie zij de regie voert heeft zij echter een formele sturingsrelatie. In deze paragraaf ga ik in op de verschillende relaties tussen deelgemeente en veiligheidspartners.

Sturen door middel van opdrachten

Er is sprake van een opdrachtgevende rol voor de deelgemeente bij diensten waarvoor zij beschikt over een budget voor hun producten, zoals voor Gemeentewerken¹¹, de Roteb, de dienst Sport en Recreatie en de dienst Stadstoezicht¹². Er zijn meerdere manieren van aansturing tussen bestuur en diensten. Enerzijds kent het Rotterdamse bestel het klassieke sturingsmodel, "... waarin de gemeentelijke diensten het (deelgemeentelijk) bestuur 'bedienen'" (Rekenkamer Rotterdam, 2002: 8). Zij stelt het beleid vast en de diensten voeren het uit. Het bestuur ontvangt periodiek rapportages en verslagen, maar controleert niet op de uitvoering, ervan uitgaande dat de taken worden uitgevoerd zoals vastgesteld. Anderzijds wordt onder het motto "bedrijfsmatiger werken" (impliciet) het interne marktmodel gehanteerd. Hierin bestaat een interne "markt" waarin het (deelgemeentelijk) bestuur en diensten respectievelijk als opdrachtgever en opdrachtnemer optreden. Het bestuur is hier "verantwoordelijk voor het formuleren van de opdracht en voor de controle of de opdrachtnemer/dienst heeft geleverd wat is afgesproken" (Rekenkamer Rotterdam, 2002: 32).

11 Deze dienst heeft als werkterrein de inrichting en beheer van voorzieningen in de openbare buitenruimte, zoals wegen en paden, plantsoenen, bruggen en speelplaatsen (Gemeentewerken, 2002; Collegeprogramma, 2002)

12 Deze relatief jonge dienst wijdt zich aan een strikte handhaving van wet- en regelgeving en kwalitatief goede en zichtbare controle, onder meer op het gebied van parkeerbeheer (Collegeprogramma, 2002: 14).

De Rekenkamer constateert dat deze mengvorm verwarring brengt, vooral bij de opdrachtformulering en bij de controle op de uitvoering. "Diensten en deelgemeenten hebben verschillende visies op elkaars taken en verantwoordelijkheden" (Rekenkamer Rotterdam, 2002: 41). Op het terrein van Schoon en Heel bijvoorbeeld, is de deelgemeente verantwoordelijk voor de opdrachtformulering. In de praktijk leggen de diensten (desgevraagd) een concept(jaar)plan voor aan de deelgemeente zonder alternatieven. "Het door de deelgemeente vastgestelde plan is dan de opdracht van de deelgemeente aan de dienst" (Rekenkamer Rotterdam, 2002: 35). Kiezen voor het klassieke model betekent dat er afgesproken moet worden hoe het bestuur kan nagaan dat het krijgt wat het heeft gevraagd. Kiezen voor het interne marktmodel betekent onder meer dat de opdrachtgever, keuzemogelijkheden heeft. Bovendien moeten dan duidelijke afspraken gemaakt worden, waarin de opdrachtgever op de uitvoering van de opdrachten controleert.

Sturen door middel van subsidie

Subsidies zijn een belangrijk instrument van de Rotterdamse deelgemeenten bij het realiseren van hun beleidsdoelen. "De gemeente Rotterdam definieert subsidie als 'een geldelijke bijdrage van de gemeente Rotterdam aan een instelling'" (Molenaar, 2001: 55). Subsidies worden door de overheid veelal gebruikt om te sturen. De Rotterdamse Rekenkamer hanteert daarom de volgende omschrijving: "Subsidies kunnen worden gedefinieerd als gebonden (meestal financiële) overdrachten-om-niet, bedoeld om de productie of consumptie door organisaties of burgers in een bepaalde richting te beïnvloeden" (Rekenkamer Rotterdam, 2004: 15). Er zijn verschillende soorten subsidies te onderscheiden. Het maatschappelijke en financieel belang ervan is aanzienlijk. De deelgemeenten besteden de helft van hun budget aan subsidies voor onder andere werkgelegenheid, sociaal-cultureel werk, maatschappelijk werk en kinderopvang. Het gaat jaarlijks om ongeveer 200 miljoen gulden, omgerekend circa 90 miljoen euro (Molenaar, 2001). Het gaat in de deelgemeente Noord om de stichting SONOR en om Stichting Welzijn Noord.

Sturen zonder formele sturingsrelatie

Formeel heeft de deelgemeente geen sturingsrelatie met de politie, het Openbaar Ministerie (OM) en woningcorporaties. "In de praktijk fungeert het bestuurlijk-justitieel overleg echter analoog aan de driehoek, formeel blijft de burgemeester uiteraard conform de politiewet volledig verantwoordelijk voor de inzet van de politie" (Programmabureau Veilig Cahier 1, 2003: 28). De prestatie-afspraken tussen de deelgemeente, de politie en het OM worden vastgelegd in het wijkveiligheids-actieprogramma, de districtsjaarplannen (politie) en teamplannen (OM). Deze hebben allen instemming van het bestuurlijk-justitieel overleg nodig. Bij afspraken met bijvoorbeeld woningcorporaties "... zullen de afspraken gebaseerd moeten worden op een door beide partijen onderkend gezamenlijk belang bij verbetering van de veiligheid en leefbaarheid in de wijk" (Programmabureau Veilig Cahier 1, 2003: 28).

3.5 Wijkveiligheid in deelgemeente Noord en het Oude Noorden

"Zowel bij de gemeente Rotterdam als bij de deelgemeente Noord staat de veiligheid van de burger centraal in de bestuurlijke programma's" (www.dg-noord.nl). Dit krijgt vorm in de wijkveiligheids-actieprogramma's. De deelgemeente Noord geeft in het wijkveiligheids-actieprogramma van het Oude Noorden (2003) nadrukkelijk aan de stedelijke missie en visie te delen. De basis voor deze programma's is dus ook het vijfjarenactieprogramma Versterking Veiligheid Rotterdam, waarin de wijkgerichte aanpak een speerpunt is.

In de wijkveiligheids-actieprogramma's wordt er naar gestreefd de wijk hoger in de index te krijgen, met andere woorden, de veiligheid te verbeteren. In 2003 kan de deelgemeente volgens de indeling van de veiligheidsindex worden getypeerd als een bedreigde deelgemeente met het cijfer 5,8 (tegenover een 4,8 in 2002 waarmee het nog een "probleemgebied" was) (Veiligheidsindex, 2004: 79). De deelgemeente Noord heeft zes wijken die als volgt zijn geanalyseerd (www.dg-noord.nl):

| Wijk | Classificatie |
|----------------|----------------|
| Oude Noorden | onveilige wijk |
| Agniesebuurt | probleemwijk |
| Bergpolder | bedreigde wijk |
| Provenierswijk | bedreigde wijk |
| Liskwartier | bedreigde wijk |
| Blijdorp | aandachtswijk |

Bron: www.dg-noord.nl

De deelgemeente Noord kampt met een toename van onveiligheidsgevoelens en het aantal slachtoffers van delicten per 100 inwoners ligt boven het Rotterdams gemiddelde. Bovendien is de objectieve problematiek in Noord -uitgedrukt in het aantal inbreuken per 100 inwoners- ernstiger dan de subjectieve gegevens doen vermoeden. Op het gebied van drugsoverlast en diefstal staat Noord na Delfshaven, Charlois en Feijenoord op de vierde plaats. Voor de overige overlast bekleedt Noord de vijfde plaats (Programma Veilig, Veiligheid in Rotterdam. Bouwstenen voor een vijfjarenprogramma, 2001: 19).

De meeste bewoners in de deelgemeente Noord zijn tevreden over hun woning en de woonomgeving. Uitzondering hierop is het Oude Noorden. In bewonersenquête's worden als belangrijkste problemen op het gebied van leefbaarheid en veiligheid de vuile omgeving, parkeeroverlast, te hard rijden en hondenpoep genoemd¹³. De waardering van bewoners voor de veiligheid in hun wijk overdag liep in 2001 uiteen van 7,3 in Blijdorp tot 6,3 in het Oude Noorden.

Ook de aard en omvang van de problematiek zijn voor het Oude Noorden anders dan in de overige wijken in Noord. Zo is van de bijna 51.500 inwoners is iets minder dan 50% van allochtone afkomst. De allochtonen –vooral Marokkanen die een aparte problematiek met zich meebrengen- zijn geconcentreerd in het Oude Noorden. Ook de meeste incidenten vinden plaats in het Oude Noorden, waar sprake is van drugs- en overlastproblematiek, vandalisme, geweld en diefstal (Programma Veilig, Veiligheid in Rotterdam. Bouwstenen voor een vijfjarenprogramma, 2001: 19-20). In het Oude Noorden is de problematiek dusdanig complex dat een stadmarinier is aangesteld om deze onveilige wijk extra aan te pakken.

3.6 Wijkveiligheids-actieprogramma "t Kan in het Oude Noorden"

Alle wijken in Rotterdam moeten beschikken over een wijkveiligheids-actieprogramma, zo ook het Oude Noorden. Op 19 februari 2003 heeft tijdens een bestuurlijke bijeenkomst de ondertekening plaatsgevonden van de prestatie-afspraken tussen de deelgemeente en de directies van betrokken diensten en instellingen. In maart 2003 is het actieprogramma in zijn geheel aangeboden aan het BJO, waarna het getoetst is door respectievelijk het Programmabureau en de stedelijke Stuurgroep Veilig. De missie die verwoord is in het

¹³ "De problematiek concentreert zich dus op wat in Rotterdam wordt aangeduid met "schoon en heel" (Programma Veilig, Veiligheid in Rotterdam. Bouwstenen voor een vijfjarenprogramma, 2001: 19).

wijkveiligheids-actieprogramma van het Oude Noorden is gelijk aan die van de deelgemeente, namelijk "... dat elke wijk binnen de deelgemeente- op weg naar veiliger wijken- hoger komt te staan op de ladder van de stedelijke veiligheidsindex" (Wijkveiligheids-actieprogramma Oude Noorden, 2003: 4).

Het wijkveiligheids-actieprogramma van deze wijk bestaat uit drie delen. Deze drie documenten tezamen vormen het wijkveiligheids-actieprogramma onder de naam "t Kan in het Oude Noorden". In het eerste deel wordt "Op grond van een analyse van de leefbaarheids- en veiligheidsproblemen in de wijk ... aangegeven welke doelen en prioriteiten gekozen worden en welke maatregelen nodig zijn om die doelen te realiseren" (Versterking veiligheid Rotterdam, 2001: 5). Concreet houdt dit in dat het eerste deel een situatieanalyse bevat. De verschillende buurten worden kort beschreven. De (on)veiligheid wordt geschetst, tezamen met een weergaven van de cijfers uit de veiligheidsindex. Daarnaast wordt aandacht besteedt aan de hiaten in de bestaande aanpak. Dit geschiedt op basis van zes deelgemeentelijke en stedelijke thema's: Toezicht en Handhaving, Beheer en Onderhoud, Sociaal en Fysiek Investeren, Geweld, Jeugd en Veiligheid en Drugs en Overlast (Wijkveiligheids-actieprogramma Oude Noorden, 2003: 4). Het tweede deel is het werkboek prestatie-afspraken. In dit werkboek formuleert de deelgemeente op de zes genoemde thema's de doelen, plannen en prestatie-afspraken tussen de veiligheidspartners en de deelgemeente die de veiligheid moeten bevorderen. In het werkboek prestatie-afspraken zijn de afspraken en de voortgangresultaten met betrekking tot de zes thema's vastgelegd. De afspraken in dit werkboek zijn vastgelegd voor de periode maart 2003 tot en met 31 augustus van dat jaar. Het derde deel van het programma is een kaart, waarop de belangrijkste afspraken zijn weergegeven. Een voorbeeld van de vormgeving van de prestatie-afspraken is hieronder weergegeven. Het gaat hier om een afspraak op het terrein van beheer en onderhoud (zie ook bijlage I):

| Nr. | Maatregelen per thema | Trekker | Bijdragen | Beoogde resultaten |
|-----|----------------------------------|--|---|--|
| 1 | Het bereiken van een schone wijk | Beleidsmedewerker buitenruimte (deelgemeente) Beheercoördinator | Roteb Gemeentewerken Deelnemers schouwen | In 2003 ambitieniveau 3 van productnormering |

| Termijn | Realisatie voorg. | knelpunten |
|------------------|--|------------|
| Vanaf maart 2003 | Schouwresultaten en M.S.B. gegevens door Gemeentewerken Gemeentewerken en Roteb rapporteren viermaandelijks | - |

Bron: Wijkveiligheids-actieprogramma Oude Noorden, werkboek 1, 2003: 10.

Bewoners en veiligheidspartners

Het wijkveiligheids-actieprogramma is tot stand gekomen in samenwerking met bewoners en ondernemers in de deelgemeente Noord, alsmede allerlei partners, zoals ondernemers, de politie, woningbouwcorporaties, de dienst Stadstoezicht, de dienst Gemeentewerken en de Stichting Onderneming Opbouwwerk Rotterdam (SONOR). Verder is in de deelgemeente en dus ook in het Oude Noorden op sociaal cultureel terrein de instelling Stichting Welzijn Noord actief (Wijkveiligheids-actieprogramma Oude Noorden, 2003). Deze actoren zijn allen actief in een of meer van de thema's Toezicht en Handhaving, Beheer en Onderhoud, Sociaal en Fysiek Investeren, Geweld, Jeugd en Veiligheid en Drugs en Overlast (Wijkveiligheids-

actieprogramma Oude Noorden, 2003: 4). Zo is de dienst Stadstoezicht actief binnen het thema Toezicht en Handhaving en Gemeentewerken binnen het thema Beheer en Onderhoud, terwijl de organisatie SONOR actief is op sociaal-cultureel vlak (Wijkveiligheidsactieprogramma Oude Noorden, 2003).

“Veiligheid dient onderdeel uit te maken van de *core business* van de gemeentelijke diensten” (Programma Veilig gemeente Rotterdam, 2001: 73). Voor de diensten geldt – analoog aan het vijfjarenactieprogramma- dat zij prestatie-afspraken met de deelgemeente hebben gemaakt, waaraan de leiding van de diensten zich heeft comitteerd. Deze afspraken dienen ook in de jaarplannen van de diensten opgenomen te worden. In een veiligheidsparagraaf worden de activiteiten, de inzet en de door de dienst te leveren prestaties per wijk vastgelegd (Versterking veiligheid Rotterdam, 2001). Binnen elke dienst is voor elke deelgemeente een accountmanager werkzaam die aanspreekpunt is en de werkzaamheden van de dienst binnen de deelgemeente aanstuurt. Accountmanagers van verschillende diensten dienen voor hun gezamenlijke deelgemeente voor onderlinge afstemming te zorgen (Programma Veilig gemeente Rotterdam, 2001).

Omdat communicatie en participatie in de deelgemeente Noord gezien worden als belangrijke voorwaarden voor het slagen van het veiligheidsprogramma is er voor burgers een speciale rol weggelegd (Wijkveiligheids-actieprogramma Oude Noorden, 2003: 48). Zo werden bewoners in 2003 uitgenodigd om deel te nemen aan het zogeheten Theeterras dat acht keer is georganiseerd. Hierbij werden bestuurders, ambtenaren, bewoners en ondernemers bij elkaar gebracht om te spreken over de kwaliteit en veiligheid van de wijken (Burgerjaarverslag deelgemeente Noord, 2003: 5).

Monitoring en evaluatie

Burgers worden ook betrokken bij de voortgangsbewaking van de afspraken. De deelgemeente Noord heeft hiervoor een nieuwe inhoud gegeven aan het begrip “monitoren”. Het Burgerjaarverslag 2003 (p. 5) vermeldt dat groepen bewoners door het VHS-project¹⁴ de vorderingen in hun wijk volgen en vastleggen op video. Deze participerende evaluatie met audiovisuele instrumenten is een vorm van schouwen. De filmpjes worden uitgezonden op RotterdamTV in “Cineac VHS”. Tevens worden zij gebruikt als controlemateriaal bij de deelgemeente, diensten en instellingen. De maandelijkse programma's kunnen worden gebruikt als evaluatiemateriaal in de deelraadscommissies, de deelraad en bij diensten en instellingen (Wijkveiligheids-actieprogramma Oude Noorden, 2003: 49).

De veiligheidscoördinator wordt geacht viermaandelijks te rapporteren aan de deelraad en het Programmabureau Veilig over de stand van zaken. Het wijkveiligheids-actieprogramma vermeldt dat hij hiervoor onder meer de overzichten in de werkboeken prestatie-afspraken gebruikt. Het Programmabureau Veilig actualiseert met enige regelmaat de wijkanalyses. Het wijkveiligheids-actieprogramma (2003) voegt hier het volgende aan toe:

Op basis hiervan kunnen visie, strategie, aanpak en te nemen maatregelen en acties bestuurlijk worden aangepast. In de samenwerking wordt een dynamische, creatieve en gefocuste aanpak blijvend mogelijk. Zeker op de langere termijn zullen de effecten hiervan merkbaar moeten worden. Het blijvend onderhouden van contacten met de interne partners en de partners in de wijk blijft hierin van evident belang. (p.50)

14 VHS staat voor Veilig, Heel, Sociaal.

3.7 Deelgemeentelijke sturing en regie

Op het gebied van veiligheid heeft de deelgemeente Noord, evenals de overige deelgemeenten, een eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid gekregen: de regie. Concreet gaat het onder meer om het opstellen en uitvoeren van de wijkveiligheids-actieprogramma's en in het verlenen van opdrachten aan de diensten op het gebied van handhaving, toezicht, beheer en onderhoud. Daarnaast sturen de deelgemeenten op de uitvoering van de prestatie-afspraken door de afzonderlijke diensten (Versterking veiligheid Rotterdam, 2001). Hierbij worden zij zoals eerder vermeld gesteund door B&W.

Hiervoor heeft de deelgemeente Noord zijn op het gebied van veiligheid onder meer gebiedscoördinatoren, beheercoördinatoren, veiligheidscoördinatoren en een coördinator wijkaanpak (Deelgemeentegids Noord, 2003). Deze zijn ondergebracht bij de sector Wijken. De veiligheidscoördinator is verantwoordelijk voor het opstellen en coördineren van de programma's en de afspraken. De veiligheidscoördinatoren "... hebben een coördinerende en signalerende rol rondom de veiligheid en kwaliteit van de wijken. Dit behelst onder andere overleg met politie, justitie en Stadstoezicht" (Deelgemeente Noord, 2003: 28). De gebiedscoördinator heeft geen inhoudelijke beleidstaken. Hij coördineert vooral de samenwerking tussen bewoners, instellingen en de deelgemeente op het terrein van wonen, werken, welzijn en veiligheid. De beheercoördinatoren zijn actief op het gebied van de buitenruimte, waaronder het dagelijks beheer, wijkschouwen en zelfbeheer-projecten. De coördinator wijkaanpak is verantwoordelijk voor projecten die in aanmerking komen voor financieringen vanuit Urban (Europese subsidiestromen) of ISV (innovatiefonds stedelijke vernieuwing) (Deelgemeente Noord, 2003: 28). Er zijn op het gebied van de aansturing en regie van wijkveiligheid in het Oude Noorden enkele relevante overlegvormen te benoemen.

Formele overlegvormen

Er zijn drie overlegvormen die formeel relevant zijn als het gaat om deelgemeentelijke sturing: de Kerngroep Veiligheid, de zogeheten wijktafel en het voortgangsoverleg tussen de coördinatoren. Het wijkveiligheids-actieprogramma Oude Noorden (2003: 5) geeft aan dat de Kerngroep Veiligheid het "opstellen, coördineren en uitvoeren van alle zes wijkveiligheids-actieprogramma's" volgt. In deze Kerngroep zijn vertegenwoordigd: "het Openbaar Ministerie, de politie, het Programmabureau Veilig, de brandweer en de deelgemeente, onder voorzitterschap van de voorzitter van de deelgemeente" (Wijkveiligheids-actieprogramma Oude Noorden, 2003: 5). Op deze plek kunnen plannen en programma's worden bijgesteld. Indien nodig kan de Kerngroep in een uitgebreidere samenstelling vergadering bijeen komen (www.dg-noord.nl).

Om veiligheid centraal te laten staan volgen en sturen de bestaande wijktafels de uitvoering van de werkafspraken voor hun wijk (Wijkveiligheids-actieprogramma Oude Noorden, 2003: 5). De beheercoördinator van de wijk is voorzitter van de wijktafel. "De participanten aan de wijktafel zijn de politie, brandweer, de dienst Stadstoezicht, Gemeentewerken, de Roteb, de corporaties, Sport en Recreatie en SONOR" (2003: 5). Indien nodig kan de samenstelling – evenals in de kerngroep- aangevuld worden met andere partners.

Ten slotte vindt gedurende de looptijd van de actieprogramma's "...regelmatig voortgangsoverleg plaats tussen de gebiedscoördinator, de beheercoördinator en de veiligheidscoördinator. Laatstgenoemde toetst de voortgang op de werkafspraken, behaalde doelen en knelpunten" (Wijkveiligheids-actieprogramma Oude Noorden, 2003: 5).

4. Werking van prestatie-afspraken in het Oude Noorden

4.1 Inleiding

De ervaringen van betrokkenen met de eerste generatie prestatie-afspraken op het gebied van de totstandkoming, uitvoering en voortgangsbewaking en hun oordelen hierover, vormen de rode draad in dit hoofdstuk. In paragraaf 4.2 besteed ik aandacht aan de prestatie-afspraken in relatie tot de deelgemeentelijke regierol. In paragraaf 4.3 plaats ik hen in de context van de deelgemeentelijke sturingsmogelijkheden. Daarnaast beschrijf ik de mogelijkheden die de verschillende sturingsinstrumenten bieden. Paragraaf 4.4 staat in het teken van de rol van de stadsmarinier bij de prestatie-afspraken. Vervolgens geef ik een schets van de wijze waarop de afspraken tot stand zijn gekomen. De voortgangsbewaking van de afspraken staat centraal in paragraaf 4.6. In paragraaf 4.7 evalueer ik hun kwaliteit in het licht van eisen op dit gebied. Daarna ga ik in op de betekenis, de kwaliteit en de omvang van de prestatie-afspraken in de praktijk. Ik besluit dit hoofdstuk met de vraag in welke mate er in het Oude Noorden prestatieprikkels bestaan voor de veiligheidspartners. Ten behoeve van de leesbaarheid heb ik aan het eind van elke paragraaf een samenvattend beeld opgenomen.

Het merendeel van de informatie is verkregen uit interviews met sleutelfiguren, die op een of meer terreinen binnen het wijkveiligheidsbeleid werkzaam zijn. Om een ordening aan te brengen in de verschillende actoren, zijn zij zoveel mogelijk ingedeeld in drie groepen, respectievelijk de deelgemeente, de gemeente en de diensten en instellingen. In de eerste plaats heb ik gesproken met bestuurlijke en ambtelijke actoren binnen de deelgemeente, zoals de deelgemeente voorzitter, alsmede enkele veiligheids-, beheer- en gebiedscoördinatoren. Hieronder is ook een beleidsmedewerker geschaard die actief is binnen het projectteam Veilig Ondernemen. Dit project is specifiek gericht op het vergroten van de veiligheid in de winkelstraat van het Oude Noorden. Op stedelijk niveau is gesproken met de accounthouder Oude Noorden van het Programmabureau Veilig. Deze geeft een beter beeld van de rol van stedelijke systematiek en de veiligheidsindex. De stadsmarinier is belangrijke in het Oude Noorden als het gaat om de uitvoering van de prestatie-afspraken. Met een stedelijk mandaat en bijbehorend budget lijkt deze hoge ambtenaar met zijn resultaatgerichte instelling een aanzienlijke invloed uit te oefenen in de wijk. De ervaringen van deze actor leveren dan ook een verdieping op van de ervaringen met de prestatie-afspraken. Aanvullend is gesproken met een onderzoeker van de Rotterdamse Rekenkamer. In de derde plaats zijn gesprekken gehouden met veiligheidspartners binnen verschillende diensten en instellingen. Concreet gaat het dan om personen werkzaam bij politie, de diensten Stadstoezicht en Gemeentewerken, de woningcorporatie Vestia en Stichting Onderneming Opbouwwerk Rotterdam (SONOR). SONOR heeft overigens slechts een klein aandeel in de prestatie-afspraken. De geïnterviewde personen zijn werkzaam in zowel de beleids- als de operationele sfeer.

4.2 Prestatie-afspraken en de deelgemeentelijke regierol

In het wijkveiligheidsbeleid hebben de deelgemeenten de regie gekregen over het opstellen, uitvoeren en coördineren van de prestatie-afspraken. In deze paragraaf beschrijf ik wat deze regie inhoudt voor verschillende betrokkenen, en hun visie hierop in de praktijk.

Deelgemeente

De gebiedscoördinator voor het Liskwartier en de Provenierswijk omschrijft de deelgemeentelijke regiefunctie als volgt:

"Het is vooral een zaak van partijen bij elkaar brengen en zorgen dat de gegevens binnenkomen. Verder is het zaak te zien waar toespitsing nodig is en dat daarbij eventueel nieuwe afspraken gemaakt worden. Dit wordt momenteel ook gedaan: het "beperken en versterken"¹⁵ en actueel houden van de afspraken is zeer belangrijk. Ook het aanspreken van de organisaties is onderdeel van de regierol. Dit moet het liefst op het niveau van het middenmanagement plaatsvinden, maar dat kan niet altijd."

Voor een geïnterviewde bestuurder betekent regie vooral regie op de uitvoering. Hiertoe bestaan diverse overlevormen (zie bijlage II). In al deze gevallen organiseert de deelgemeente de bijeenkomsten en de agenda's. Voor deze betrokkene is het onduidelijk of de deelgemeente daadwerkelijk de regie heeft.

"Feitelijk betekent regie voor de deelgemeente het *pogen* te sturen van de programma's, wetend dat partijen zoals de politie die kunnen doorkruisen."

Momenteel gaat het vooral om de voortgangsbewaking, het signaleren van knelpunten en het "focussen" door middel van de overlegsituaties die de deelgemeente organiseert. De deelgemeente speelt dus een coördinerende rol. Andere termen die door de deelbestuurder worden genoemd zijn "makelaar" en "bemiddelaar", waarbij de deelgemeente een eigen interpretatie geeft aan het gemeentelijke vijfjarenprogramma Veiligheid.

Een van de veiligheidscoördinatoren van het Oude Noorden geeft aan, dat naast de toebedeelde regiefunctie ook goede onderlinge relaties, vertrouwen in elkaars kennis en goodwill van belang zijn. De deelgemeente kan immers een partner als de politie niet aansturen, maar wel op basis van goodwill samenwerken. Het maken van afspraken met de politie (ook een vorm van regie) levert dan ook geen problemen op, zolang die afspraken passen binnen de centrale richtlijnen van de politie.

Gemeente

Een accounthouder bij het stedelijk Programmabureau Veilig merkt op dat een deel van het terrein waarbinnen de deelgemeente de regie heeft gekregen stedelijk wordt aangestuurd. Dit maakt het lastig voor de deelgemeente. Zo heeft zij over een stedelijke prioriteit als de PGA-700¹⁶ zij geen bevoegdheden, hoewel zij dit wel in het wijkveiligheids-actieprogramma heeft opgenomen. Deelgemeentelijke regie betekent voor deze betrokkene dat:

"...de deelgemeente zelf bepalend is over welke inzet wordt gepleegd op het terrein waarover zij de regie heeft, in casu het wijkveiligheidsbeleid. Het gaat dan over de inhoud, oftewel, op welk gebied zal worden ingezet en welke middelen worden daarvoor ingezet. Kortom, besluiten nemen en beschikken over de financiële middelen daarvoor. Daarnaast houdt regie in dat de deelgemeente het totaalbeeld heeft en de partijen regelmatig bij elkaar zet. Zij moet samenwerking en commitment stimuleren."

Diensten en instellingen

De wijkteamchef Bergpolder-Blijdorp ziet de deelgemeente als trekker van de prestatieafspraken en vindt dit een goede zaak. Deze politiefunctionaris merkt echter op dat de deelgemeente nog moeite heeft met haar regierol. Binnen de deelgemeente zelf wordt

15 De officiële titel van dit initiatief van Programmabureau Veilig is "Vasthouden en versterken" geworden. Deze zogenoemde wijkfocus is een handreiking voor het aanscherpen van de wijkveiligheids-actieprogramma van het Oude Noorden. Door de elementen van de veiligheidsindex te vergelijken met de maatregelen in het actieprogramma wordt gekeken of de maatregelen voldoende zijn toegespitst op de actuele problematiek in de wijk. Alle onveilige en probleemwijken hebben medio 2004 een wijkfocus ontvangen. De "Focus" op initiatief van de stadsmarinier liep overigens vooruit op deze stedelijke ontwikkeling (Programmabureau Veilig, 2004).

16 Hiermee wordt de persoonsgebonden aanpak van de zeventienhonderd meest overlastgevende verslaafden bedoeld. "In 2005 dienen zij te zijn opgenomen in een strafrechtelijk of hulpverleningstraject" (Collegeprogramma, 2002: 13).

steeds geschoven met taken tussen allerlei ambtenaren. Het beeld leeft bij de wijkteamchef dat de deelgemeente –nog- geen stevige organisatie heeft.

Een bron bij Vestia vindt de deelgemeente Noord in vergelijking met enkele andere deelgemeenten juist actief in het oppakken van haar voorttrekkersrol. Zij is ook duidelijker naar bewoners toe over wat zij kunnen verwachten. Zo zijn de actieprogramma's uitnodigender vormgegeven dan in bijvoorbeeld de deelgemeente Prins-Alexander.

Samenvattend beeld

De regierol houdt voor de deelgemeente zelf in: het bij elkaar brengen van partners, het zorgen dat de rapportages binnenkomen (voortgangsbewaking), het volgen van de afspraken op relevantie en het aanspreken van de veiligheidspartners op hun handelen. Naar eigen zeggen gaat dit laatste niet altijd zoals gewenst. Bij het uitvoeren van de taken die passen bij haar regierol houdt de deelgemeente er rekening mee dat zij moet samenwerken met actoren waarover zij geen formele bevoegdheden heeft en die dus hun eigen plan kunnen trekken. Samenwerking dient voor haar dus vorm te krijgen in een context van vertrouwen, motivatie en het eigen beleid van de partners. Daarnaast zijn er nog de stedelijke prioriteiten die wel in het actieprogramma opgenomen zijn, maar stedelijk worden aangestuurd. Op stedelijk niveau bestaat het beeld dat de deelgemeente zelf bepalend is voor inzet op het terrein van wijkveiligheid. Dit beeld miskent echter de context rond de deelgemeentelijke regietaak. Het gaat vooral om coproductie: het in samenwerking komen tot resultaten. De diensten en instellingen blijken de deelgemeente vooral als voortrekker te zien van de afspraken, terwijl de deelgemeente zelf haar taak meer als coördinerend of bemiddelend bestempelt. Zo rijst bij mij, net als bij een van de actoren het beeld dat de deelgemeente (intern en naar buiten) nog volop vorm aan het geven is aan haar taak.

4.3 Prestatie-afspraken naast deelgemeentelijke sturingsmogelijkheden

De deelgemeente is dus verantwoordelijk voor de wijkveiligheidsplannen. Zij heeft echter beperkte sturingsmogelijkheden, of mandaat. Daarnaast zijn er andere manieren om zaken gedaan te krijgen. In deze paragraaf komt het complete scala aan instrumenten aan bod dat de deelgemeente tot haar beschikking heeft, om ervoor te zorgen dat diensten en instellingen zich aan de afspraken houden.

Deelgemeente

Een veiligheidscoördinator noemt de beschikbare instrumenten om te zorgen dat de diensten en instellingen zich aan de gemaakte afspraken houden. Het eerste instrument bestaat uit de opdrachtgever- en subsidierelaties:

“Met opbouwwerk en sociaal cultureel werk heeft de deelgemeente een subsidierelatie, waardoor zij in principe de mogelijkheid heeft om zaken af te dwingen.”

Met diensten zoals de Roteb en Gemeentewerken (de werf) bestaat een opdrachtgever-opdrachtnemer relatie. Dit verloopt volgens deze coördinator globaal als volgt: de deelgemeente ontvangt via het deelgemeentefonds financiële middelen en maakt afspraken met diensten. Deze nemen de afspraken op in hun jaarplannen en deelgemeente betaalt wat daarin is vastgelegd. Over de afspraken die door de diensten worden opgenomen in de jaarplannen moet de deelgemeente onderhandelen. Een deelbestuurder noemt als voorbeeld het aantal uren dat de deelgemeente inkoop van Bouw en Woningtoezicht.

Het tweede instrument bestaat uit bestuurlijke invloed en netwerken. De bestuurlijke invloed krijgt vorm middels de link naar de stad. Als een dienst zich niet aan de afspraken houdt kan

de deelgemeente in het uiterste geval contact opnemen met de burgemeester of betrokken wethouder, zo stelt de deelgemeente-voorzitter. Een veiligheidscoördinator voegt hieraan toe dat de deelgemeente eerst moet proberen haar eigen broek op te houden en het bestuurlijk programma tot uitvoer te brengen, vóórdat zij naar de stad stapt. De kracht van de deelgemeente ligt in het feit dat zij kort op de wijken opereert, maar voor het oplossen van sommige problemen beschikt zij simpelweg niet over de bevoegdheden. Voor de veiligheidscoördinator is de stedelijke Stuurgroep Veilig de ingang om problemen op te lossen als alle andere inspanningen van de deelgemeente niets uithalen. Deze kan wel zaken afdwingen bij de diensten.

Het derde instrument bestaat uit ambtelijke netwerken en invloeden. De veiligheidscoördinator omschrijft dit instrument als volgt:

“De ambtelijke netwerken krijgen vorm door middel van de beleidsmedewerkers en gebieds- en beheerscoördinatoren die aan tafel zitten met allerlei lokale clubs, zoals bewoners en diensten. Daar worden mooie zaken gedaan. Ook hier is kennen en gekend worden in de wijken belangrijk.”

De gebiedscoördinator geeft echter aan dat de deelgemeente niets te zeggen heeft over bijvoorbeeld een woningcorporatie. Bij het laatste instrument geeft de veiligheidscoördinator dan ook aan dat het (kunnen) creëren van een ‘win-win’- situatie veel mogelijkheden biedt voor de deelgemeente om zaken gedaan te krijgen. Het gemeenschappelijk belang staat dan voorop. Een voorbeeld is het drugspandenoverleg.

“Hierin komen de woningcorporaties, de politie, de Eneco en de deelgemeente samen en zij hebben stuk voor stuk belang bij dit verbond. Zo hebben de woningcorporaties net als de deelgemeente belang bij een schone, hele en veilige wijk. Daarom nemen zij zitting in het drugspandenoverleg. Ook de Eneco heeft direct belang bij het deelnemen aan dit overleg: het oprollen van hennepkwekerijen die de Eneco veel geld kosten. De politie kan door dit overleg weer aan informatie komen, waardoor zij beter kunnen opsporen en handhaven.”

Er kan in zo een geval een convenant worden afgesloten. Dit is bijvoorbeeld het geval bij woningcorporaties, of in het project Veilig Ondernemen. De beleidsmedewerker die dit project binnen de deelgemeente trekt merkt hierover het volgende op:

“Als een partij besluit niet meer deel te nemen aan dit convenant, dan houdt het op. Dat biedt de mogelijkheid zaken te bespreken. Als een partij moeite heeft met het nakomen van zijn deel van de afspraken gaat men met elkaar in gesprek en wordt een besluit genomen. Dit kan een diffuse afspraak zijn, maar het belangrijkste is dat het werkbaar is en men gewoon kan doorgaan.”

Gemeente

Een onderzoeker bij de gemeentelijke Rekenkamer noemt de afspraak van het college van B&W in het vijfjarenprogramma Veilig als instrument van de deelgemeente. Hierin wordt aangegeven dat de prestatie-afspraken in de wijkveiligheids-actieprogramma's voor het college leidend zijn bij de aansturing van de diensten.

Diensten en instellingen

Door diensten en instellingen wordt voornamelijk de wijktafel genoemd als instrument van de deelgemeente ten opzichte van de diensten en instellingen. Bijvoorbeeld door een betrokkene op het gebied van welzijn. Deze stelt hierover het volgende:

“De gebiedscoördinator heeft daar een rol in. Die is namelijk de spil op dat gebied en heeft ook Schoon & Heel en Welzijn in het pakket. Vooral het stellen van prioriteiten en de focus daarop leggen is belangrijk. De deelgemeente is momenteel meer aan het prioriteren en geeft aan wanneer bepaalde doelen bereikt moeten zijn.”

Samenvattend beeld

De deelgemeente beschikt dus over het soort sturingsinstrumenten die een overheid in het algemeen ter beschikking staan, in bestuurskundige literatuur ook wel samengevat als "zweep, wortel en preek" (Abma & in 't Veld, 2001). De beschikbare instrumenten verschillen van partner tot partner en bepalen in principe de wijze waarop de deelgemeente met een partner omgaat. De opmerkingen van de betrokkenen overziende, ontstaat het beeld dat de deelgemeente niets afdwingt. Ook niet bij partners waarbij dit mogelijk is. Het eerste instrument (de zweep) wordt dus niet ten volle benut. Blijkbaar voelt de deelgemeente zich minder goed bij de rol van duidelijke opdrachtgever. Dit is aan het verbeteren, hoewel vanuit de deelgemeente ook duidelijk wordt dat afdwingen niet haar manier van werken is. De overige instrumenten bieden echter veel mogelijkheden voor de deelgemeente. Bij voorkeur worden afspraken gemaakt op basis van goodwill met het gezamenlijk belang als uitgangspunt. Convenanten of ondertekende prestatie-afspraken blijken dan een goed instrument. Prestatie-afspraken zijn meer gericht op de uitvoering dan afspraken in convenant. Ten slotte biedt in het uiterste geval de stad, in de vorm van de Stuurgroep Veilig of een afzonderlijke bestuurder een effectieve stok achter de deur. Door de diensten en instellingen zelf wordt de wijktafel echter genoemd als instrument van de deelgemeente.

4.4 De stadsmarinier

Deze hoge ambtenaar lijkt een aanzienlijke invloed te hebben op de wijze waarop met de afspraken wordt omgegaan in het Oude Noorden. Zorgt hij ervoor dat de afspraken in betekenis afnemen, verandert er weinig, of krijgen zij juist een extra impuls door dit extra paar handen in deze wijk?

Deelgemeente

De deelgemeente-voorzitter geeft aan de Stuurgroep zelf te hebben gevraagd om een stadsmarinier, omdat de deelgemeente het financieel niet redde. Bestuurlijk wordt de stedelijke interventie dus gezien als een aanvulling op de eigen inspanningen. De deelgemeente-voorzitter heeft zelfs specifiek om de huidige stadsmarinier gevraagd, omdat zij al een goede relatie met elkaar hadden. Sinds juni 2003 is hij actief. De stadsmarinier is onderdeel van de organisatie (hij heeft een kantoor in het gebouw van deelgemeente), maar kan toch zijn eigen gang gaan. De deelgemeente maakt pragmatisch gebruik van de zijn mogelijkheden. Tegelijkertijd is deze bestuurder zich er van bewust dat de deelgemeente het na zijn vertrek ook zonder hem moet kunnen. De deelgemeente-voorzitter merkt op dat het op dit moment niet moet gaan over bevoegdheden. De centrale vraag is: wat is er aan de hand, en wat is er nodig om dat aan te pakken? De voorzitter geeft aan dat het voor hem nodig is om op straatniveau te kunnen zien wat er speelt om adequaat te kunnen handelen c.q. sturen. Dit wil zeggen, betere opdrachten geven aan diensten of beter naar de stad aangeven wat er speelt. De stadsmarinier draagt hieraan bij.

Gevraagd naar de gevolgen van de aanwezigheid van de stadsmarinier voor de bestaande afspraken, geeft een veiligheidscoördinator aan dat die het uitgangspunt vormen voor de stadsmarinier:

"De stadsmarinier staat in dienst van stad en is aangesteld om in het Oude Noorden extra in te zetten op thema's Schoon en Heel en Jeugd. Het gaat dus vooral om inzet op de stedelijke thema's. De deelgemeente is verantwoordelijk voor een veel breder terrein ten behoeve van alle zes wijken. Soms liften we met hem mee en soms is het andersom. Het bijt elkaar niet. Er is sprake van samenwerking. Belangrijk voor het slagen van het wijkveiligheidsbeleid zijn toereikende financiële middelen. Met de komst van de stadsmarinier is er tegelijkertijd extra geld."

Een andere veiligheidscoördinator stelt dat als de deelgemeente over meer financiële middelen zou beschikken, zij zelf extra toezichthouders en dergelijke zou kunnen inhuren.

Gemeente

De stadsmarinier zelf is van mening dat de deelgemeente voldoende mogelijkheden heeft om haar verantwoordelijkheden waar te maken.

"Het bestuur van de deelgemeente laat enkele belangrijke zaken echter lopen. Een voorbeeld hiervan zijn de horeca-acties. Een drugscafé dat hierbij door de gemeente gesloten was, en waarvan de eigenaar ook betrokken was bij illegale woningverhuur, zou gewoon weer opengaan. Ik heb toen via mijn eigen advocaat geregeld dat de huur beëindigd werd. De eigenaar van het pand was een woningcorporatie. Het probleem bleek relatief gemakkelijk op te lossen, maar de deelgemeente deed er niets mee.

Dat de stadsmarinier bepaalde zaken gedaan krijgt en de deelgemeente niet is volgens de stadsmarinier niet alleen een kwestie van geld. Naar eigen zeggen spelen zijn doelgerichtheid en ongeduld een grote rol. Zijn hoofddoel is het behalen van minimaal een 3,9 op de veiligheidsindex in 2006. Dit doel heeft hij al behaald: de score voor het Oude Noorden ten tijde van het gesprek is 4,1. De stadsmarinier geeft aan dat de uitvoering van plannen bij de deelgemeente snel een zaak van een lange adem is. Als hijzelf daarentegen iets wil, zoals straatverlichting die voldoet aan het Politiekeurmerk Veilig, bestelt hij dit gewoon. De deelgemeente zeurt volgens hem soms teveel. Ook constateert hij het volgende:

"De deelgemeente ambtenaren praten veelal niet over de uitvoering, maar houden politieke discoursen of iets bijvoorbeeld wel rechtvaardig is. Dit is geen taak voor de ambtenaren, maar voor het bestuur. Die moet dan ook duidelijkere opdrachten geven, zodat de ambtenaren meer richting hebben. Het bestuur van de deelgemeente moet wennen aan het feit dat zij opdrachten geven en dat ambtenaren die uitvoeren."

Door een geïnterviewde bij Programmabureau Veilig wordt de stadsmarinier gekarakteriseerd als doortastend. De verhouding tussen de stadsmarinier en de deelgemeente is volgens de accounthouder goed. Zo is de door de stadsmarinier opgestelde focus geheel geïntegreerd in het nieuwe wijkveiligheids-actieprogramma.

Een onderzoeker bij de Rekenkamer Rotterdam stelt dat de stadsmarinier voordelen heeft ten opzichte van de deelgemeente. Zo heeft hij directe toegang tot de stedelijke Stuurgroep, financiële middelen en een beperkter werkterrein. Een deel van zijn kracht zit in het "nieuwe" van de stadsmarinier, de afwezigheid van bureaucratie en zijn status. Hij heeft namelijk ruggesteun van de stad, een groot netwerk en een hoge inschaling. Er is dus aardig wat verschil tussen de mogelijkheden van de deelgemeente en die van de stadsmarinier.

Diensten en instellingen

Het districtshoofd van de dienst Stadtoezicht geeft aan dat momenteel sprake is van twee soorten regie in deze wijk: die van de deelgemeente en die van de stadsmarinier.

Een wijkteamchef stelt dat de stadsmarinier positieve effecten met zich meebrengt. Hij zorgt voor een heldere taakverdeling en zet dingen in gang bij de probleemeigenaren. Ter illustratie:

"Als je in het Oude Noorden de Roteb belt voor rondslingerend vuil komt deze meteen. In andere wijken kan het behoorlijk wat tijd kosten voordat deze dienst reageert op klachten van bewoners. Kennelijk heeft de stadsmarinier voldoende invloed om dit soort zaken af te dwingen."

Zijn werkwijze wordt door deze actor omschreven als een goed voorbeeld van hoe de partners vanuit de deelgemeente zouden moeten worden aangestuurd.

Samenvattend beeld

De stedelijke interventie in de vorm van deze hoge ambtenaar kan op twee manieren worden geïnterpreteerd. Het kan gezien worden als belemmering voor de deelgemeentelijke zelfredzaamheid, maar ook als een extra impuls. In het geval van de deelgemeente Noord wordt de stadsmarinier vooral gezien als een impuls. Zijn acties zijn zichtbaar en worden toegejuicht. Gevolg van zijn aanstelling is dat hij nu de regie heeft over de uitvoering van de prioriteiten in het Oude Noorden. Hij draagt hiervoor ook de verantwoording, terwijl de gebiedscoördinator en de veiligheidscoördinatoren hier een beperkte taak in hebben. Een enkeling bij de deelgemeente meent dat de deelgemeente met meer financiële middelen grotendeels hetzelfde zou kunnen bereiken. De stadsmarinier is echter van mening dat de deelgemeente op korte termijn weinig kan bewerkstelligen. Kanttekening hierbij is dat zijn werkgebied smaller is, namelijk de stedelijke prioriteiten in slechts één van de zes wijken van de deelgemeente. Daarnaast heeft van de stadsmarinier te maken met minder bureaucratie en is hij een speler die behoorlijk wat status en vertrouwen geniet. Dit in tegenstelling tot de deelgemeente. Het beeld van de stadsmarinier is dan ook zoals hij is bedoeld: een sterke, sturende en doortastende actor.

4.5 Totstandkoming prestatie-afspraken

De eerste stap in de beleidscyclus is de beleidsvoorbereiding, in casu de totstandkoming van de prestatie-afspraken. Hoe is het proces van totstandkoming van de prestatie-afspraken tussen de veiligheidspartners verlopen? Hebben de betrokken actoren het gevoel dat de prestatie-afspraken hen zijn opgelegd, of zijn zij in overleg opgesteld? Deze vragen worden in deze paragraaf beantwoord.

Deelgemeente

Over de totstandkoming van het wijkveiligheids-actieprogramma wordt door een veiligheidscoördinator die verantwoordelijk was voor de ambtelijke voorbereiding binnen de deelgemeente het volgende aangegeven:

“De afspraken zelf worden op middenkader niveau geformuleerd. Zij worden door de directies bekrachtigd door het ondertekenen van een convenant. Alle zes werkboeken van de deelgemeente worden ondersteund door convenanten. Daarnaast bestaan er ambtelijke en bestuurlijke processen: het BJO en de stedelijke Stuurgroep. Het traject voor het vaststellen van een wijkveiligheids-actieprogramma verloopt als volgt: eerst is er de ambtelijke voorbereiding; dan gaat het wijkveiligheids-actieprogramma voor goedkeuring naar het dagelijks bestuur van de deelgemeente; vervolgens moet het langs de deelraad; en tenslotte wordt het beoordeeld door de stedelijke Stuurgroep en wordt het besproken in het BJO en het lokale-, of mini-BJO¹⁷. Daarnaast is de presentatie van het verhaal naar bewoners van belang. Na de vaststelling is het bestuur de wijken ingegaan om de ideeën uit de wijkveiligheids-actieprogramma's uit te dragen in de wijken. Het ging daarbij vooral om allerlei instellingen, zoals buurthuizen, scholen en moskeeën.”

Niet met elke dienst kunnen gemakkelijk afspraken worden gemaakt, vertelt tweede veiligheidscoördinator voor het Oude Noorden. Voor diensten zoals de Roteb en Gemeentewerken is het vanzelfsprekend om te werken met prestatie-afspraken en concrete doelstellingen. Voor de dienst Stedelijk Onderwijs (DSO) of een woningcorporaties is dit echter niet het geval. Zo is het tot op heden moeilijk gebleken tot goede afspraken te komen met de DSO over schoolverzuim. De deelgemeente kan natuurlijk met de dienst bespreken dat de aanpak van een specifiek probleem belangrijk is. De kwaliteit van de relatie is belangrijk. Dan kunnen afspraken gemaakt worden op basis van gezamenlijk belang.

¹⁷ Dit is een andere benaming voor de deelgemeentelijke Kerngroep Veilig

Een geïnterviewde bestuurder binnen de deelgemeente bevestigt dat de ambtelijke voorbereiding en totstandkoming van de prestatie-afspraken vooral werd gecoördineerd door de veiligheidscoördinatoren. Verder wordt het volgende benadrukt:

"De deelgemeente Noord komt op basis van gelijkwaardigheid tot allerlei afspraken met betrokkenen en niet sec op basis van de toebedeelde regiefunctie. Interacties worden gebaseerd op de bestaande relaties, vertrouwen in elkaars kennis en goodwill. 'Kennen en gekend worden' is een belangrijk principe."

Gemeente

Bij een accounthouder van Programmabureau Veilig bestaat het beeld dat de deelgemeente de prestatie-afspraken met iedere partner heeft doorgenomen, voordat zij werden vastgesteld. De deelgemeente heeft dus draagvlak gecreëerd bij de partners.

Diensten en instellingen

Voor een organisatie als SONOR is het jaarplan aangehouden. Daarnaast zijn geen andere afspraken gemaakt. Dat is ook logisch, want het jaarplan was al in mei 2002 vastgesteld. Vooraf wordt altijd wel met de deelgemeente afgesproken welke acties zij het volgende jaar wil laten plaatsvinden.

De overige diensten en instellingen geven aan dat de afspraken in samenspraak met de deelgemeente tot stand zijn gekomen. Stadstoezicht bevestigt dit met het volgende:

"De afspraken voor het wijkveiligheids-actieprogramma van 2003 zijn in overleg tot stand gekomen. De veiligheidscoördinatoren van de deelgemeente hebben programma's gemaakt, welke zij vervolgens aan de dienst(en) hebben voorgelegd. Op basis van het commentaar van Stadstoezicht zijn toen aanpassingen gemaakt."

Overigens was niet iedereen tevreden over de totstandkoming van de afspraken. Een wijkteamchef van een andere wijk in Noord was aanvankelijk kritisch over de "papieren tijger" die hij eind 2003 op zijn bureau kreeg. Hij was het er niet mee eens dat hij niet bij de voorbereiding was betrokken, terwijl hij verantwoordelijk was voor de uitvoering. Zijn districtschef heeft de afspraken ondertekend. Hij heeft toen aangegeven dat hij zich aan diverse afspraken niet kon committeren, omdat deze onhaalbaar waren. Hierbij kreeg hij te horen de eerste te zijn die kritiek had op enkele afspraken. Zo was een doelstelling het bewerkstelligen van een daling van het aantal aangiften. Deze zouden juist moeten stijgen, omdat burgers sneller aangifte doen. Zijn kritiek leverde wel kleine aanpassingen op.

Samenvattend beeld

Over de wijze waarop de afspraken tot stand zijn gekomen bestaat een eenduidig beeld. "Draagvlak" en "overleg" zijn termen die gebruikt worden. De deelgemeente heeft afspraken op basis van gelijkwaardigheid, overleg en de bestaande jaarplannen opgenomen in het werkboek prestatie-afspraken "'t Kan in het Oude Noorden". Dit blijkt uit het feit dat zij met iedere partner de afzonderlijke afspraken heeft nagelopen en dat het programma wordt ondersteund door convenanten. Het blijkt ook uit de moeilijkheden met enkele diensten om *goede* afspraken te maken. Een kanttekening die gemaakt zou kunnen worden is de manier waarop, en het stadium waarin de verantwoordelijken binnen de diensten en instellingen bij de prestatie-afspraken worden betrokken. Een actor in een andere wijk kreeg het idee verantwoordelijk te zijn voor afspraken die buiten hem om waren opgesteld.

4.6 Voortgangsbewaking prestatie-afspraken

Het maken van prestatie-afspraken impliceert dat op zeker moment wordt vastgesteld in hoeverre aan de afspraken voldaan wordt, of is. Voortgangsbewaking door middel van rapportage en monitoring is dan ook een onderdeel van de planningscyclus. Daarom besteed ik in deze paragraaf aandacht aan de wijze waarop concrete resultaten worden teruggekoppeld c.q. bewaakt in het Oude Noorden.

Deelgemeente

De geïnterviewde coördinatoren binnen de deelgemeente geven aan dat formeel de wijktafel dient om uitvoering van het wijkveiligheids-actieprogramma te monitoren en de diensten op wijkniveau aan te spreken. De organisatie van de wijktafel verschilt per wijk en is een proces van experimenteren. Tijdens dit overleg werden de prestatie-afspraken nagelopen. Vervolgens werden zij weggestreept, aangepast of aangescherpt. Het actieprogramma is de basis voor de rapportage aan de deelbestuurders en bruikbaar bij de rapportage aan de stad. De stad vraagt informatie die is toegespitst op de veiligheidsindex. De gebiedscoördinator van het Oude Noorden geeft het volgende aan over de wijktafel:

“In 2003 is er drie à vier keer een wijktafel georganiseerd, maar de partijen kwamen niet of hadden niet de relevante papieren bij zich. Dan blijft er weinig, of juist heel veel over om te bespreken. Alle 108 prestatie-afspraken werden dus gewoon nagelopen.”

Daarnaast bleek het monitoren van de afspraken een probleem, omdat iedere partner een eigen ritme had voor het leveren van gegevens, terwijl zij een keer per vier maanden schriftelijk moesten rapporteren. Een andere gebiedscoördinator voegt hieraan toe dat per partner ook de wijze van rapporteren verschilt. Zo rapporteert de politie niet op wijkniveau, maar Gemeentewerken wel. Het lukt(e) de deelgemeente onvoldoende om hierover goede afspraken te maken. De gebiedscoördinator en tevens voorzitter van de wijktafel, heeft om dit alles besloten dit overleg te staken. De –verbeterde- wijktafel wordt weer actief zodra het wijkveiligheids-actieprogramma 2004 in gebruik is. Tot die tijd is het onderdeel van het wekelijkse “pettenoverleg”. Dit overleg behandelt alleen de overlastpunten in de winkelstraat en de knelpunten in de uitvoering. De gebiedscoördinator polst daarnaast regelmatig hoe de zaken ervoor staan, maar doorgaans zijn er geen cijfers beschikbaar. Momenteel is ten behoeve van de overzichtelijkheid een rapportageformat in de maak. De gebiedscoördinator van het Oude Noorden besluit met het volgende:

“Er is nu sprake van een verandering in de cultuur. De deelgemeente is harder aan het worden, maar het is nog lang niet zo ver. Zij wordt wel gestimuleerd doordat een partner als de politie die wel netjes rapporteert, aangeeft dat andere actoren door de deelgemeente aangespoord dienen te worden hetzelfde te doen.”

Ook bij het project Veilig Ondernemen verloopt de rapportage niet zoals aangegeven in het werkboek. Volgens een beleidsmedewerker wordt in plaats van viermaandelijks, in het geheel niet gerapporteerd. Het blijkt soms onmogelijk om dit te organiseren. Wie gaat bijvoorbeeld de dagrapportages van de private beveiligers aggregeren tot één overzicht?¹⁸

De deelgemeente-voorzitter geeft aan geen zicht te hebben op de voortgangsbewaking, maar wel over alternatieven te beschikken om aan informatie over de uitvoering te komen.

¹⁸ Dit probleem doet zich ook stedelijk voor. Er wordt zoveel gemonitord en onderzocht in en over Rotterdam dat niemand een totaaloverzicht heeft. De GSB-visitatiecommissie heeft dit verschijnsel aangeduid met de afkorting DRIP: Data Rich Information Poor (Roode & Rhee, 2004: 5).

"Zo worden werkbezoeken georganiseerd aan diensten of neem ik contact op met de directeurs. Ten tweede bestaan er goede contacten met bewoners(groepen). Een paar keer per jaar tonen zij de bestuurders de plekken waar het fout gaat. Ten derde is er het monitoringsproject VHS, waarbij bewoners video-opnamen maken van plekken in de wijk. De deelgemeente is nog niet zo georganiseerd dat zij snel en adequaat over informatie kan beschikken."

Gemeente

De accountmanager Oude Noorden bij Programmabureau Veilig heeft het vooral over de deelgemeentelijke Kerngroep Veilig die de voortgang en knelpunten op deelgemeenteniveau bespreekt. Dit verloopt overleg niet soepel en komt momenteel alleen bijeen wanneer dit nodig is. De meerwaarde van een deelgemeentelijke Stuurgroep ligt volgens deze betrokkene vooral in het hogere niveau van de afgevaardigden, waardoor problemen effectiever aangepakt kunnen worden.

De stadsmarinier geeft aan dat de deelgemeente de voortgang niet monitort. Hij noemt de afwezigheid van ICT en controlesheets om de uitvoering inzichtelijk te maken als meest treffende voorbeelden. Vervolgens schijnt hij licht op wat er wél gebeurt op het gebied van de voortgangsbewaking. Tussen de stadsmarinier en de trekkers van de verschillende afspraken is er een wekelijkse briefing en vindt twee keer per maand het handhavingsoverleg plaats. Zo worden de partners geïnformeerd over de stand van zaken.

Navraag over dit onderwerp bij de Rekenkamer levert de indruk op dat de deelgemeente niet meer met het werkboek in de hand de afspraken naloop. Tevens wordt aangegeven:

"In het rapport Rommelig Rotterdam concludeerde de Rekenkamer dat de deelgemeente eerder fungeert als een secretariëdienst dan als controleur van de afspraken, waar het gaat over de deelgemeente als opdrachtgever van diensten en instellingen. De deelgemeente heeft namelijk niet de technische kennis in huis voor dat deel van de prestatie-afspraken."

Diensten en instellingen

SONOR heeft één keer tussentijds gerapporteerd aan de veiligheidscoördinator en een keer aan het eind van het jaar. Tussen de gebiedscoördinator van SONOR en die van de deelgemeente is wel eens per maand voortgangsoverleg. Dit overleg voldoet, want het aandeel van SONOR is klein. SONOR mist de wijktafel dus niet. Deze bron merkt op dat er de laatste jaren steeds meer gerapporteerd moet worden over activiteiten.

"We willen dan ook de poot stijf houden als het gaat om het rapporteren rond de wvaf's. Eens per half jaar is voldoende. Het helder maken welke de resultaten zijn behaald en daarop afgerekend worden is een goede zaak, maar je moet uitkijken dat de rapportages niet de overhand krijgen. Uiteindelijk gaat het toch om de uitvoering."

De geïnterviewde bij Gemeentewerken meent deze dienst bij alle wijktafels aanwezig was. Momenteel is er het zogenaamde operationeel overleg tussen Gemeentewerken, Roteb, Stadstoezicht en de deelgemeente. Hierin worden de taken voor gezamenlijke acties afgestemd. Voor het wijkveiligheids-actieprogramma wordt viermaandelijks gerapporteerd. Ieder kwartaal rapporteert Gemeentewerken daarnaast algemeen. In totaal gaat het jaarlijks dus om zeven rapportages aan de deelgemeente. Voor de rapportagedatum ontvangen de diensten hiervoor een herinnering. Deze dienst heeft het voordeel dat de rapportages gestandaardiseerd zijn en haar aandeel beperkt is: het onderdeel Schoon en Heel omvat 7% van de veiligheidsindex. Over het voortgangsoverleg stelt hij:

"Aan de wijktafel zaten 20 tot 30 man en moest iedereen zo een 2 uur aanwezig zijn, terwijl ons eigen deel slechts enkele minuten duurde. Ook varieerde de aard van zaken die besproken werden. Concrete knelpunten in de dagelijkse uitvoering werden naast beleidsmatige zaken besproken. Daarnaast verschilde de bevoegdheden van deelnemers. Zo was voor Stadstoezicht

het districtshoofd aanwezig, een redelijk zware afgevaardigde, terwijl Gemeentewerken gerepresenteerd werd door de wijkservicemanager.”

En hoe zit dit bij Stadstoezicht? Deze dienst rapporteert maandelijks voor de hele deelgemeente met behulp van een mutatiesysteem. Daarnaast vindt elke twee weken een bespreking plaats met de stadsmarinier. De wijktafel werd bijgewoond door de wijkchefs. Zij vonden dat de opkomst bij de wijktafel te wensen overliet, waardoor het niet goed werkte. De monitoring op beleidsmatig niveau verloopt nu wel beter, aldus het districtshoofd.

De wijkteamchef Oude Noorden-Zuid is in 2003 ongeveer drie keer bij de wijktafel geweest. Toen ging dit ook vaak mondeling op speerpunten met de toenmalige veiligheidscoördinator. De politie gaf tijdens de wijktafel concrete terugkoppeling over de prestatie-afspraken aan de hand van de voortgangsrapportages op alle acties. Ter illustratie toont de wijkteamchef de rapportage van maart 2003, waarbij slechts tien van de zestien deelnemers present waren. Bij iedere maatregel staat waar en wanneer de aanpak heeft plaatsgevonden.

“Door de overige partners werd de stand van zaken met betrekking tot de voortgang vooral beantwoord in termen als ‘het loopt’ of ‘dat is in voorbereiding’. Veel specifieker dan dit werd het niet. Hoewel de wijktafel zelf weinig opleverde was een resultaat ervan dat men elkaar buiten de wijktafel ging opzoeken en zaken in ‘één-tweetjes’ regelde.”

Momenteel gebruikt de politie haar algemene viermaandsrapportages ook voor de terugkoppeling naar de deelgemeente. Er wordt dus geen aparte rapportage opgesteld voor het wijkveiligheids-actieprogramma. Daarnaast worden de doelstellingen iedere veertien dagen in het politieoverleg¹⁹ en het Handhavingsoverleg²⁰ langsgelopen en geijkt.

Samenvattend beeld

In het Oude Noorden bestaat het formele voortgangsoverleg (de wijktafel) momenteel niet. Het blijkt echter wel hét instrument dat genoemd wordt om de voortgang te volgen. Er zijn klachten over de opkomst van partijen, de verschillende niveau's van afgevaardigden, de besproken thema's (beleidsmatige en concrete uitvoeringsaspecten door elkaar), de duur van het overleg, de opzet en de deelgemeente. Zij bleek niet in staat om alle rapportages op tijd te verzamelen. Geen van de veiligheidspartners zat te wachten op een overleg waarin twee uur lang alle 108 afspraken werden nagelopen. Partners die zich goed voorbereidden stelden het niet op prijs dat anderen zich er gemakkelijk van af maakten en vonden dat de deelgemeente onvoldoende optrad als regisseur. Ook hier wordt bij de partners niets afgedwongen. Informatie verzamelen blijkt bij voor deelgemeente dus moeilijk. Een enkeling bij de veiligheidspartners geeft aan dat de hoeveelheid rapportages te groot is. Verder is het onduidelijk waarover gerapporteerd moet worden. De deelgemeente is daarom bezig met een format. De voortgang op de afzonderlijke afspraken wordt dus niet meer als voorheen gecontroleerd. Dit betekent niet dat er helemaal geen informatie wordt uitgewisseld. Nieuwe overlevormen, of uitbreiding van bestaande overlevormen op uitvoeringsniveau hebben de wijktafel overgenomen. Daarnaast wordt de voortgang mondeling nagegaan. Ook vindt er tussen de stadsmarinier en de partners uitwisseling plaats over de stand van zaken in bijvoorbeeld het handhavingsoverleg. Op beleidsniveau verloopt het dus beter. Op het gebied van Schoon en Heel voorziet het operationeel overleg in de dagelijkse afstemming. Voor een buitenstaander zijn deze nieuwe overlegstructuren wel minder helder. Overigens wordt het kernteam Veilig niet genoemd. Alleen het Programmabureau mist dit overleg. Dit is logisch, want dit is het overleg waar het zelf aan deelneemt.

¹⁹ dit is een overleg op beleidsniveau tussen politie en deelgemeente

²⁰ dit is een overleg op beleidsniveau voor de winkelstraat Noorderboulevard

4.7 Eisen aan de prestatie-afspraken

De afspraken zijn gemaakt en de uitvoering van de afspraken uit het werkboek 2003 zijn op het moment van schrijven lang en breed afgerond. De vraag rijst hoe de betrokkenen het werken met de prestatie-afspraken hebben ervaren. Wat vonden zij van de kwaliteit? Waren de afspraken werkbaar en zijn stellen de partijen eisen aan prestatiesturing in het Oude Noorden? In deze paragraaf geef ik antwoord op deze vragen.

Deelgemeente

Een veiligheidscoördinator bij de deelgemeente spreekt over een verschil van inzicht tussen het Programmabureau Veilig en de deelgemeente over wat een goede prestatie-afpraak is.

“Het Programmabureau stelt dat de afspraken SMART moeten zijn om kwaliteit te hebben. Ik vind dat die mening te veel van achter het bureau is ontstaan. Het is namelijk behoorlijk moeilijk om de losse afspraken op alle punten SMART te maken.”²¹

Het opstellen van de wijkveiligheidsactieprogramma's aan de hand van de methodiek van het Programmabureau is voor alle deelgemeenten een worsteling geweest. Als voorbeeld noemt de veiligheidscoördinator het komen tot afspraken over het verminderen van het aantal woninginbraken. Zelfs als diverse experts gezamenlijk proberen te komen tot realistische afspraken, zijn er teveel fluctuaties en variabelen die van invloed zijn. Daarnaast zijn de effecten van een aanpak ook wel eens onduidelijk.

“Voor de deelgemeente zijn *relaties, netwerken* en *pragmatisme* centrale begrippen. Dit vindt de deelgemeente *zelf* smart. De veiligheidscoördinator leert dat de deelgemeente niet de macht heeft om op basis van bevoegdheden zaken af te dwingen bij haar partners.”

De deelgemeente meent echter ook dat de huidige prestatie-afspraken concreter zouden kunnen en moeten. Daar geeft men nu vorm aan door middel van de zogeheten “Focus”. Deze dubbele houding tegenover de eisen van het Programmabureau is ook elders binnen de deelgemeente te vinden. Een gebiedscoördinator uit een andere wijk stelt:

“Aan de ene kant moeten de prestatie-afspraken strakker, maar aan de andere kant is het gevaar van de wijkveiligheids-actieprogramma's dat er weinig ruimte voor aanpassing overblijft. Er is enige mate van flexibiliteit nodig in verband met allerlei veranderingen die zich gedurende het werken met de wvap's kunnen voordoen. Bezuinigingen zijn hier een reëel voorbeeld van.”

Gemeente

Het Programmabureau Veilig heeft een dubbelrol. Het ondersteunt deelgemeenten met methodieken, maar kijkt ook over hun schouder mee en geeft hen soms dwingend advies. Het Programmabureau stelt dat de afspraken aan zekere kwaliteitseisen moeten voldoen. Zij dienen SMART te zijn. Zo moet duidelijk zijn wat er moet worden gerealiseerd (specifiek en meetbaar) en waarom. Ten tweede moet duidelijk zijn wie het voortouw heeft bij de uitvoering. Ten derde dient helder te zijn wie er verder bij betrokken zijn. In de vierde plaats dienen de bijdragen die elke partner levert in termen van tijd, geld en resultaten geformuleerd te zijn (acceptabel en realiseerbaar). En tenslotte moet opgenomen zijn wanneer het resultaat gerealiseerd moet zijn (tijdsplanning)²². Kritiek in het toetsrapport van het Programmabureau Veilig aan de stedelijke Stuurgroep Veilig is onder meer (2003):

Bij prestatieafspraken staat genoemd welke organisatie trekker is, maar geen persoon met rugnummer binnen de betrokken organisatie. De deelnemerslijst is vaak niet compleet. De

21 De SMART-criteria zijn: specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden.

22 Advies PbV Wijkveiligheids-actieprogramma Oude Noorden

bijdragen die van de deelnemers worden gevraagd zijn niet altijd even concreet en staan heel vaak in algemene bewoordingen verwoord. De beoogde resultaten zijn, uitzondering daargelaten, niet concreet en erg algemeen. Een tijdspad staat vaak niet aangegeven of er wordt op een bepaalde datum gestart. Wanneer een bepaald resultaat bereikt moet zijn, wordt niet vermeld. (p.5)

Veel van de afspraken zijn volgens de betrokken accountmanager dan ook van onvoldoende kwaliteit. Een illustratie hiervan is een afspraak waarbij het beoogde resultaat "het in evenwicht brengen van het woonklimaat" is. De afspraken van 2003 kunnen dus concreter. Een ander kritiekpunt is dat in het werkboek onduidelijk is wat een prestatie-afpraak en wat een maatregel is.

Diensten en instellingen

Gevraagd naar een mening over de kwaliteit van de prestatie-afspraken voor het Oude Noorden pleit SONOR ervoor de lat vooral niet te hoog te leggen, want werkbare prestatie-afspraken zijn belangrijker dan gedetailleerde prestatie-afspraken. Het jaarplan van SONOR is aangehouden en er zijn daarnaast geen andere afspraken gemaakt. Later kunnen aanpassingen nodig zijn. Begin 2004 is bijvoorbeeld het werkplan voor Noord door bezuinigingen aanpast, omdat er €75.0000 extra ging naar de openbare aanbestedingen.

Een districtshoofd bij de dienst Stadstoezicht stelt dat de prestatie-afspraken in 2003 soms best abstract waren. Stadstoezicht vertaalde de afspraken zelf naar concrete inzet en koppelde dit terug in de maandelijkse rapportages naar de deelgemeente. Die was tevreden en tijdens de uitvoering werd duidelijk wat van de dienst verwacht werd. De afspraken hoeven dus niet meer SMART geformuleerd te worden.

Bij Gemeentewerken heeft de beheerder de volgende visie op de kwaliteit van de afspraken:

"Een aantal prestatie-afspraken zijn helder, of SMART opgesteld. Een voorbeeld hiervan is dat er minimaal een drie op de productnormering wordt gescoord. Dit is goed te controleren. Als Gemeentewerken deze score in een bepaalde straat niet haalt, moet ook de reden hiervan gegeven worden. Hiertegenover staan minder goede prestatie-afspraken, zoals 'het terugdringen van graffiti'. Deze is zo vaag dat het voor de dienst niet helder is wat er precies voor (extra) inzet nodig is om eraan te voldoen. Overigens zal deze afspraak dit jaar specifieker zijn. Het is namelijk ook een kwestie van leren."

Binnen de politieorganisatie zijn de meningen verdeeld. Een geïnterviewde stelt dat sommige prestatie-afspraken voor de politie wat vager, of ruimer vastgelegd zijn dan andere. Ze hoeven echter niet specifieker. In de wijkveiligheids-actieprogramma's wordt namelijk niet gesproken over aantallen, maar wordt een probleem aangepakt. Dichttimmeren van alle afspraken kan niet in verband met actuele problematiek waar de politie op in moet spelen. Een andere geïnterviewde politiefunctionaris is kritischer. Hij vindt de afspraken niet concreet genoeg. Hij hanteert het SMART-principe. De indicatoren waar de politie op wordt beoordeeld zijn niet sterk:

"Het gaat bijvoorbeeld om het aantal verkeerscontroles per jaar. De aard en omvang van de controles is dan niet gespecificeerd, waardoor qua inzet ruimte overblijft voor eigen invulling van onder meer het aantal in te zetten agenten. Nu kan men ook nog vluchten voor hun verantwoordelijkheid. De kwaliteit van de afspraken kan dus beter, hoewel dit ook weer in het leerproces valt."

Een beleidsmedewerker bij een woningcorporatie antwoordt dat het in het begin altijd zoeken is naar de juiste vorm. Afgezien van de algemene doelstelling van het vergroten van de leefbaarheid en de bijbehorende maatregelen, zijn de afspraken betreffende de woningcorporatie niet gericht op de te leveren input of te behalen doelstellingen. Het ging in

2003 om het opschrijven van maatregelen. Het uitgangspunt was wat er in de wijken moest gebeuren. De afspraken zijn in die zin dus niet concreet geformuleerd en de doelstellingen waren niet helder. Later bleek dat de doelstellingen meer helder hadden kunnen zijn. De formulering van de afspraken is echter wel werkbaar.

Samenvattend beeld

Het Stedelijk Programmabureau Veilig vindt de kwaliteit van veel van de afspraken uit het werkboek prestatie-afspraken onvoldoende en vindt de SMART-criteria van groot belang voor het bevorderen van de veiligheid in het Oude Noorden. Zowel de deelgemeente als de diensten en instellingen zijn het hier slechts in zeer beperkte mate mee eens. De deelgemeente heeft een pragmatische houding. De afspraken moeten werkbaar zijn en zo geformuleerd dat de partners zich eraan committeren. Dat de afspraken in sommige gevallen moeilijk werkbaar bleken, leren zowel de deelgemeente als de partners dat zij concreter moeten worden geformuleerd. In sommige gevallen ging het überhaupt niet om prestatie-afspraken, maar om algemene maatregelen, waardoor de invulling open stond. De kwaliteit van de afspraken in het werkboek verschilt dus per afspraak. Een actor binnen de uitvoerende partners stelt dat de taakverdeling in het werkboek prestatie-afspraken niet altijd helder was. Daarbij waren de afspraken niet altijd in de tijd ingepland. Er bleef dus ruimte voor discussie. Dit is een gevolg van afspraken waarin taken en verantwoordelijkheden niet concreet zijn vastgelegd.

4.8 Sturen met prestatie-afspraken: betekenis, kwaliteit, aantal

In de vorige paragraaf is naar voren gekomen dat de de prestatie-afspraken anno 2003 te wensen overlieten. Er zijn echter meer aspecten waarop de afspraken kunnen worden beoordeeld die tevens als handvatten kunnen dienen voor de sturing. Tijdens de gesprekken zijn vooral drie aspecten van prestatie-afspraken naar voren gekomen: kwaliteit, betekenis en aantal. Hoe zijn deze aspecten door de betrokkenen ervaren en wat waren de gevolgen hiervan voor aansturing op prestaties? Dit is de centrale vraag van deze paragraaf.

Betekenis

Verschillende actoren is gevraagd naar wat voor hen de betekenis is van de gemaakte prestatie-afspraken. In de literatuur wordt gesproken over sturing, verantwoording, afrekenen en/of leren, maar welke functie(s) vervult (vervullen) zij in de onderzochte casus?

Deelgemeente

Voor een veiligheidscoördinator bij de deelgemeente is de functie van de prestatie-afspraken gerelateerd aan de bouwstenen van de veiligheidsindex. Op het verbeteren van de indexscore dus. Onderdeel daarvan is het verbeteren van het bewonersoordeel.

“Zaken als sturing, verantwoording, afrekenen en leren zitten erin, maar zijn ondergeschikt aan het verbeteren de veiligheidsindex.”

Richting de diensten gaat het de deelgemeente vooral om het verkrijgen van commitment en het creëren van *common ground*. Iedereen moet op dezelfde wijze naar een bepaald probleem kijken en het willen oplossen.

De deelgemeente-voorzitter ziet de wijkveiligheids-actieprogramma's vooral als een instrument om steeds betere prestatie-afspraken te maken. De deelgemeente moet naar zijn mening betere, en meer heldere opdrachten geven. Dit gaat met de ene dienst beter dan met de andere. Zo is het contract met de dienst Stadstoezicht goed uitonderhandeld om maatwerk voor de deelgemeente Noord te bewerkstelligen. Met Gemeentewerken en Bouw

en Woningtoezicht is dit minder goed gelukt. De deelgemeente maakt dan wel afspraken met de diensten om het beter te regelen.

“Het werken met de wijkveiligheids-actieprogramma's biedt een mogelijkheid de organisatie te veranderen: minder nota's en meer gericht op de uitvoering. Ook kan het concept van opdrachtgever en opdrachtnemerschap beter ontwikkeld worden. De kern is: is de deelgemeente in staat om zich te profileren als een duidelijke opdrachtgever en de diensten als betrouwbare opdrachtnemers? Het is de bedoeling dat de men elkaar steeds beter kan aanspreken op elkaars handelen. Verder kan het gebruikt worden bij rapportage aan de deelraad die dan beter kan afrekenen. Men kan leren van de informatie en op basis daarvan beter aansturen. De wijzen waarop de prestatie-afspraken gebruikt worden hangen dus met elkaar samen.”

Gemeente

Volgens het Programmabureau Veilig staat de sturende werking van de prestatie-afspraken centraal. De prestatie-afspraken sturen immers de werkzaamheden van de betrokken partijen.

Diensten en instellingen

Het wijkveiligheids-actieprogramma dient voor de dienst Stadstoezicht nadrukkelijk als leidraad, maar wekelijks wordt bepaald wat de dienst concreet gaat doen.

Het beeld bij Gemeentewerken is dat het gaat om een mix. Zo moet er verantwoord worden hoe de financiële middelen zijn ingezet, maar is het ook een mogelijkheid om hogere doelen te stellen.

Het gesprek met een politiefunctionaris uit een andere wijk in de deelgemeente Noord leert:

“Doordat er prestatie-afspraken zijn opgesteld wordt er gerichtere inzet gepleegd door de wijkteamchef. Hiervoor werd de aansturing voornamelijk bepaald door de waan van de dag. Bij actuele problematiek heeft de politie de vrijheid af te wijken van een afspraak, maar zal een geplande actie dan verschuiven. Ik kan het werkboek prestatie-afspraken in ieder geval niet zomaar terzijde schuiven. Voor de politie zijn de afspraken trouwens ook gewoon te halen.”

Kwaliteit

Deelgemeente

Een van de veiligheidscoördinatoren heeft eerder al gesteld dat het vooral gaat om netwerken en pragmatisme. Een geïnterviewde gebiedscoördinator is het echter eens met het Programmabureau. De afspraken zouden meer SMART moeten om beter te kunnen sturen vanuit de deelgemeente en tot betere resultaten te komen.

Een ambtenaar binnen het project Veilig Ondernemen geeft echter aan:

“Men kan zeggen dat wanneer de helderheid van de afspraken toeneemt, ook de afrekenbaarheid toeneemt. De centrale vraag is echter of iedereen tevreden is met hoe het gaat. Dit heeft afweging. Is het wel nodig te specificeren om gelukkig te zijn met de resultaten? Bestuurders blijken over het algemeen namelijk tevreden. Soms gaat het gewoon om de samenwerking. In de praktijk willen we wel specifiekere worden. Zo worden nu percentages aangegeven, niet om af te rekenen, maar om het te zien als uitdaging. Daarmee geven we onze ambities dus weer. Wat precies werkt blijft in een groot aantal gevallen onduidelijk, maar de partijen gaan ervoor.”

Gemeente

De accounthouder Oude Noorden meent dat het vastleggen van afspraken die niet smart zijn de sturing van de deelgemeente beïnvloedt. Diensten kunnen niet aan afspraken gehouden worden als deze niet helder geformuleerd zijn.

Diensten en instellingen

Op de vraag of diensten door middel van de afspraken beter aangestuurd kunnen worden door de deelgemeente, geeft de geïnterviewde actor bij Stadstoezicht het volgende aan:

"De prestatie-afspraken in het werkboek van 2003 zijn afspraken op papier. De aansturing zal daar dus niet beter door verlopen. Belangrijker is dat men elkaar kan vinden. Het wvap dient voor de dienst Stadstoezicht nadrukkelijk als leidraad, maar wekelijks wordt bepaald wat de dienst concreet gaat doen. Eigenlijk wordt het wvap wekelijks vernieuwd. Achteraf zou het dus kunnen dat aan bepaalde prestatie-afspraken minder of juist meer is gedaan dan vooraf vastgelegd, maar dat is afhankelijk van waar de situatie in de wijk om vraagt, of juist niet) in de loop van het jaar."

Aan het einde van 2003 heeft dit volgens deze bron geen schokkende veranderingen opgeleverd. Immers, dezelfde punten zoals verwoord uit 2003 blijven belangrijk voor het komende jaar. Daarbij komt dat waar het gaat om de prestaties van Stadstoezicht, deze naar eigen zeggen de doelstellingen gemakkelijk haalt en deze zelfs geregeld overtreft.

Aantal

Veel betrokkenen halen de omvang van de prestatie-afspraken aan als knelpunt in de uitvoering en het monitoren van de voortgang. Om die reden wordt op deze plaats apart stil gestaan bij wat betrokkenen hierover hebben gezegd.

Deelgemeente

In de meeste wijken in deelgemeente Noord, waaronder het Oude Noorden is volgens zowel Programmabureau Veilig als de deelgemeente zelf uitgegaan van regulier beleid. Een van de veiligheidscoördinatoren bij de deelgemeente zegt over het Oude Noorden:

"Daar wilde de deelgemeente alles inventariseren, omdat zoveel aan de hand was in die wijk. Dit leidde tot het formuleren van 108 prestatie-afspraken. Het wijkveiligheidsbeleid en het wijkveiligheids-actieprogramma voor het Oude Noorden was in 2003 dus meer een inventarisatie van langer lopend beleid."

Een gebiedscoördinator bevestigt dat men alles heeft willen aanpakken, en niet heeft geprioriteerd in tijd of in te nemen maatregelen. Er moeten volgens deze ambtenaar minder prestatie-afspraken zijn. Die moeten centraal staan.

Gemeente

Ook de accounthouder bij Programmabureau Veilig is de volgende mening toegedaan:

"Het aantal afspraken is groot. De deelgemeente heeft in de breedte veel afspraken willen maken. Er is vooraf dan ook niet vastgesteld of ze met de *juiste* zaken bezig zijn."

De stadsmarinier zegt over het wijkveiligheids-actieprogramma dat het té ingewikkeld en té uitgebreid was.

"De prestatie-afspraken zouden meer betekenis krijgen als zij minder omvangrijk zouden zijn. Het is nodig de afspraken te beperken en versterken, want de huidige manier blijkt niet te werken. Hiermee is ook duidelijk geworden dat de deelgemeente geen verstand heeft van de uitvoering: na een jaar is het pas helder dat het teveel afspraken zijn om te managen."

Hierop is hij aan de slag gegaan met de zogeheten 'Focus' met als enige uitgangspunt: wat moet er gedaan worden om de score van veiligheidsindex te verhogen? Hierin werden afspraken beperkt en toegespitst.

Diensten en instellingen

Een geïnterviewde gebiedscoördinator bij SONOR geeft aan dat het eerste wijkveiligheids-actieprogramma nog te groot was.

Een geïnterviewde beleidsmedewerker bij Vestia Rotterdam Noord geeft met betrekking tot het wijkveiligheids-actieprogramma aan dat men alles heeft willen aanpakken. Het uitgangspunt was: "Wat moet er in de wijken gebeuren?"

Samenvattend beeld

De *betekenis* van de afspraken ligt voor de deelgemeente in de veiligheidsindex. Deze moet omhoog. Daar zijn de inspanningen dus op gericht. Aan de kant van de deelgemeente rijst het beeld dat iets meer nadruk ligt op sturen en helemaal niet op afrekenen. Dat gebeurt wellicht op bestuurlijk niveau aan het eind van de bestuursperiode. Alle partners zouden sturing mede moeten vormen door elkaar aan te spreken op het handelen. Die sturing blijkt tevens te gelden voor de interne organisatie van de deelgemeente in de vorm van een reorganisatie. Uit de gesprekken met de diensten en instellingen stijgt op dat de prestatie-afspraken fungeren als leidraad voor de te plegen inzet. Echter, om de betekenis van de afspraken vast te stellen is ook belangrijk waar de prioriteiten van partners liggen als het erop aankomt. Het beeld ontstaat dat een partner naar eigen inzicht handelt als hij hiertoe aanleiding ziet. Tot slot zouden de prestatie-afspraken een verhoging van het ambitieniveau van de partners kunnen betekenen. Geconstateerd wordt echter dat er –nog- geen sprake is van een verhoging van de lat voor prestaties.

Kunnen diensten en instellingen beter worden aangestuurd wanneer de afspraken worden geconcretiseerd? De verschillende antwoorden die hier verkregen zijn, illustreren treffend het eerder geconstateerde dubbele gevoel ten opzichte van de *kwaliteit* van de afspraken. Deze moeten in het vervolg op "t Kan in het Oude Noorden" concreter, maar tegelijkertijd blijven onderlinge relaties het belangrijkste voor de deelgemeente. Het beeld dat opstijgt is weer dat het in de uitvoering vooral gaat om de samenwerking en minder om de exacte formulering van de afspraken. De formulering van de afspraken is dan ook niet echt van invloed op de daadwerkelijke aansturing van de partners. De concrete uitwerking wordt namelijk in de loop van het jaar op gezette tijdstippen bepaald. Daarmee is niet gezegd dat de doelen niet worden gehaald. De doelen zoals geformuleerd blijken gewoon tijdens het reguliere werk gehaald te worden. Blijkbaar gaat het er om dat alle betrokkenen tevreden moeten zijn met de gang van zaken. De tevredenheid van het bestuur is ook van belang. Hoe concreet de afspraken *precies* moeten zijn blijft dus onduidelijk. De mening van het Programmabureau hierover vindt zowel bij de deelgemeente als bij de diensten weinig gehoor.

Over het *aantal* prestatie-afspraken zijn alle partijen het eens dat er in het eerste werkboek te veel afspraken zijn opgenomen. Dit bleek een knelpunt in de uitvoering en de voortgangsbewaking. Het is dus ook een knelpunt bij de wijze waarop de deelgemeente kan handelen op basis van resultaten. Nu zijn niet alle veiligheidspartners naar hun mening hierover gevraagd, maar de constatering dat deze inventarisatie van regulier beleid te veel prestatie-afspraken opleverde lijkt aannemelijk. De stadsmarinier heeft de focus opgesteld zodat er werd toegespitst op elementen van de index die extra inzet nodig hadden.

4.9 Beloningen en sancties

Maar wat nu als bijvoorbeeld een dienst haar afspraken niet nakomt? Of juist wel? In deze paragraaf wordt een beeld geschetst over de mate waarin er prestatieprikkels zijn voor de veiligheidspartners in het Oude Noorden.

Deelgemeente

Een veiligheidscoördinator van het Oude Noorden stelt dat aan het niet nakomen van afspraken meestal geen consequenties zijn verbonden, omdat zij niet van iedere partner opdrachtgever is. De deelgemeente subsidieert het opbouwwerk, waardoor zij zaken kan af te dwingen. In de praktijk gaat de kraan echter alleen dicht vanwege bezuinigingen. De gebiedscoördinator voor het Oude Noorden sluit zich hierbij aan:

“In de praktijk zegt de deelgemeente nu nog vaak begrip te hebben voor de redenen waarom het volgens de uitvoerende organisatie niet mogelijk is een afspraak na te komen.”

Momenteel profileert de deelgemeente zich volgens deze gebiedscoördinator duidelijker als baas en zit nu meer bovenop de diensten bij de uitvoering. Er wordt bijvoorbeeld gewerkt met het principe “no cure no pay”. Dit wil zeggen dat als tijdens overleg blijkt dat er minder is gedaan dan afgesproken, de deelgemeente betaalt voor wat wél gedaan is. Dit geldt in principe voor alle grote diensten, zoals de Roteb, of de dienst Stadtoezicht. Dit kon eerder ook, maar dat was nalatigheid van de deelgemeente. Bij politie en justitie kan dit niet, omdat zij hun opdrachten krijgen van de stad. Dan is het ook moeilijker sturen, aldus deze gebiedscoördinator. De gebiedscoördinator van een andere wijk voegt hieraan toe:

“Ook wanneer een dienst haar target haalt gebeurt er niets. Dit zal voorlopig ook nog niet het geval zijn. De meerwaarde zit vooral in het concentreren op wijkveiligheid en het bundelen van de afspraken in een speciaal daarvoor bestemd programma.”

Gemeente

De stadsmarinier meent dat de werkboeken vooral een papieren beweging zijn. Daarnaast geeft hij aan dat de deelgemeente niet prestatiegericht is ingericht. Zichzelf als voorbeeld stellend merkt hij op niet eens een schouderklopje te hebben ontvangen voor het feit dat hij op korte termijn zijn target heeft behaald.

“De mensen wéten dat de prestatie niet echt telt en de voortgang niet gemonitord wordt. Het is een kwestie van belonen en straffen. In het bedrijfsleven wordt men echt afgerekend op de resultaten, dus is alles in het bedrijf hiervan doordrongen. Zonder zichtbare beloningen en gratificatiesystemen is dit moeilijk. Men wil binnen de deelgemeente gaan van proces- naar prestatiegericht, maar voor het individu maakt de prestatie niets uit, aangezien hij noch beloond, noch gestraft wordt. Dit geldt ook stedelijk. De burgemeester trekt er hard aan. De resultaten komen ook vaak aan de orde in de stedelijke Stuurgroep, maar de burgemeester let niet op de inrichting van de betrokken partijen. Zelfs bij de politie, waar prestatiegerichtheid hoog in het vaandel staat zijn de arbeidsvoorwaarden vooralsnog hetzelfde. Ambtenaren ontvangen een periodieke verhoging, ongeacht hun functioneren. Er moet dus ander management komen.”

Diensten en instellingen

De gebiedscoördinator van SONOR kan niet zeggen of er gevolgen zijn bij het niet nakomen van afspraken. Voor de beoordeling van resultaten wordt onder meer bij Communities that Care²³ gebruik gemaakt van het stoplicht model. Het project Johan Ida als onderdeel hiervan

²³ “Communities that Care, afgekort als CtC, is een nieuwe manier om probleemgedrag bij kinderen en jongeren te voorkomen. De aanpak heeft tot doel grip te krijgen op de situatie in achterstandswijken om daarmee de leefomgeving van jongeren te verbeteren.... Het idee erachter is dat

ging aan het eind van het jaar op rood. Het aantal bewoners dat met dit programma bereikt is, is gezien de afspraken dus onvoldoende. Dan zoekt SONOR een andere manier om de doelstelling te bereiken. De geïnterviewde voegt aan dit alles toe dat zij het stoplichtmodel dat door de deelgemeente gehanteerd wordt een nuttige manier vindt om de resultaten op een specifieke afspraak weer te geven.

Een medewerker van de dienst Stadtoezicht meent dat deze dienst bij het niet nakomen van afspraken last krijgt met haar opdrachtgevers, het college van B&W, de deelgemeente en met haar ketenpartners. Dit zou niet bevorderlijk zijn voor de onderlinge samenwerking.

Een beheerder bij Gemeentewerken stelt dat er geen gevolgen zijn verbonden aan het niet nakomen van de prestatie-afspraken en dat er door de deelgemeente geen drukmiddelen ingezet. Hij stelt dat de dienst in rapportages aan de deelgemeente aangeeft waardoor de scores op plekken achterblijven en daar vervolgens zelf extra op inzet. Hij heeft daar nooit *feedback* op gehad van de deelgemeente. Geen nieuws is voor deze dienst goed nieuws.

“De dienst handelt namelijk pro-actief als er iets misgaat. Een professionele opstelling ten opzichte van de deelgemeente is uitermate belangrijk. Omdat de deelgemeente opdrachtgever is van Gemeentewerken, is dat ook in haar eigen belang dit te doen. Schoon en Heel is immers een van de speerpunten van de deelgemeente. Onder meer door deze opstelling bestaat onderling het vertrouwen dat de afspraken die zijn gemaakt worden nageleefd. Deze dienst opereert dan ook met een behoorlijke mate van zelfstandigheid en naar tevredenheid van de deelgemeente.”

Een geïnterviewde wijkteamchef kan niet concreet zeggen wat in het algemeen de gevolgen zijn van het niet nakomen van afspraken door diensten en instellingen. Ook specifiek voor de politie is dit moeilijk. De politie komt volgens de wijkteamchef haar afspraken in principe na of koppelt terug waarom de afspraken nog niet zijn nagekomen.

Een medewerker van een woningcorporatie stelt het volgende:

“Aan het niet nakomen van afspraken zijn geen consequenties verbonden. Er staat geen sanctie op het niet nakomen van afspraken. In principe beschikt de deelgemeente namelijk niet over instrumenten om de woningcorporatie aan haar afspraken te houden. De afspraken zijn echter wel ondertekend en de organisatie wil niet te boek staan als een onbetrouwbare partij. Daarbij heeft de organisatie er zelf belang bij om zich coöperatief en betrouwbaar op te stellen.”

Samenvattend beeld

Het beeld ontstaat dat de deelgemeente bij partners, waarvan de zij opdrachtgever of subsidieverstrekker is mogelijkheden tot aansturing heeft. Dit is ook het geval bij partners die de deelgemeente niet kan aansturen. Ook het subsidie-instrument wordt niet gericht ingezet. In de praktijk blijkt het vaak voldoende wanneer een partner kan uitleggen waardoor een afspraak niet is nagekomen. Zij spreekt partners dus onvoldoende aan op hun handelen. Wanneer targets wel behaald worden gebeurt er eveneens niets. Overigens lijkt de lat van de prestatie-afspraken zodanig, dat zij doorgaans tijdens het reguliere werk worden gehaald. Echt positieve of negatieve prikkels zijn dus afwezig. Er is echter geen reden om aan te nemen dat er partners zijn die in het geheel geen aandacht aan de afspraken besteden. Enkele partners schijnen er belang bij te hebben dat zij voor de deelgemeente een betrouwbare en professionele partner zijn. Het imago speelt voor hen dus een rol. Het gemeenschappelijk belang bij de afspraken lijkt dan ook voor zowel de deelgemeente als de diensten voldoende om deze –in ieder geval zo veel mogelijk- na te komen.

Jongeren sociale, stabiele volwassenen kunnen worden als ze opgroeien in een omgeving, waar zij niet worden blootgesteld aan risicofactoren, waar zij gezonde opvattingen en duidelijke normen meekrijgen en binding hebben met de familie, de wijk en de school” (Programmabureau Veilig Cahier 5, 2003: 3).

5. Doorwerking van prestatie-afspraken in het Oude Noorden

Na het weergeven van de werking van de prestatie-afspraken op diverse aspecten, schets ik in dit hoofdstuk een beeld van de doorwerking van de afspraken bij de afzonderlijke partners. Het gaat in dit hoofdstuk dus om de effecten die het werken met prestatie-afspraken hebben gebracht. Sturen op prestaties en effecten mag populair zijn, het betekent niet dat de invoering ervan direct leidt tot een trendbreuk in de aanpak. In 5.1 en 5.2 staan achtereenvolgens de inbedding in de beleidscyclus en doorwerking naar de werkvloer centraal. In paragraaf 5.3 geef ik een beeld van de mate waarin het wijkveiligheids-actieprogramma heeft geleid tot meer sturing op prestaties en effecten. In paragraaf 5.4 en 5.5 beschrijf ik respectievelijk de positieve en negatieve effecten van de afspraken. Ten slotte beantwoord ik aan de hand van de interviews de vraag of er nu daadwerkelijk gesproken kan worden van een trendbreuk in de werkwijze op het gebied van veiligheid in het Oude Noorden.

5.1 Doorwerking: de beleidscyclus

De doorwerking van resultaatafspraken impliceert dat de prestatie-afspraken teruggevonden kunnen worden in de planning- en control cycli van de uitvoerende partners. Om na te gaan in hoeverre dit het geval is, heb ik diverse betrokkenen gevraagd naar de relatie van de afspraken met de jaarplannen en jaarverslagen.

Deelgemeente

Op de vraag of de afspraken onderdeel zijn van de jaarplannen van de diensten antwoordt een veiligheidscoördinator bij de deelgemeente dat dit bij de politie en de Roteb het geval is. Dit is eigenlijk in toenemende mate overal het geval, zelfs bij het opbouwwerk. Belangrijk voor volgens deze veiligheidscoördinator is dat er ook in de jaarverslagen van de diensten aandacht wordt besteed aan de wijkveiligheids-actieprogramma's. Een volgende veiligheidscoördinator voegt hieraan toe dat het niet best zou zijn als de planning van de diensten los staat van de wijkveiligheids-actieprogramma's. Zij horen de afspraken namelijk in de eigen planning op te nemen. Een derde geïnterviewde stelt echter:

“De planning van de diensten staan los van de wijkveiligheids-actieprogramma's. Voor het wvav van 2004 gaat dat meer in overleg vooraf. De planning is dat dit vanaf 2005 voor alle afspraken zo zal zijn.”

Een gebiedscoördinator van een andere wijk kan niet zeggen of er in de jaarplannen en jaarverslagen van de partijen stil wordt gestaan bij de prestatie-afspraken en in hoeverre deze zijn nagekomen. Volgens de geïnterviewde vindt er namelijk weinig informatie-uitwisseling plaats tussen de gebiedscoördinator en de beleidsmedewerkers die hen kunnen adviseren. Deze geïnterviewde stelt hierover het volgende:

“De jaarverslagen komen wel binnen, maar de gebiedscoördinator heeft niet de tijd of de mogelijkheid deze hierop na te slaan. Ze worden behandeld door betrokken beleidsmedewerkers. Bijvoorbeeld door Beheer en Onderhoud van Gemeentewerken. De hiermee belaste medewerker bekijkt de jaarverslagen en spreekt de werkplannen met de dienst door. Deze vormen de basis voor de opdracht van de deelgemeente aan de dienst. Het is wel de bedoeling dat in de jaarplannen en –verslagen gerapporteerd wordt over het wijkveiligheids-actieprogramma.”

Gemeente

De visie van het Programmabureau Veilig op dit onderdeel is verwoord in het toetsadvies voor het wijkveiligheids-actieprogramma Oude Noorden (2003). Het constateert hierin dat het niet altijd duidelijk is of de prestatie-afspraken door de diensten zijn doorvertaald naar de jaarplannen.

Diensten en instellingen

Het districtshoofd bij dienst Stadstoezicht stelt dat het wijkveiligheids-actieprogramma wel onderdeel van het jaarplan is. De overige geïnterviewde actoren geven aan dat de prestatie-afspraken geen onderdeel zijn van de jaarplannen. Dit standpunt wordt gedeeld bij SONOR.

"In 2003 is het jaarplan van SONOR in de wijkveiligheids-actieprogramma's aangehouden en er zijn daarnaast geen andere afspraken gemaakt. Het werkplan opbouwwerk wordt los van het wijkveiligheids-actieprogramma opgesteld. Het actieprogramma wordt er ook niet op afgestemd."

Ten tijde van het opstellen van het wijkveiligheids-actieprogramma was het jaarplan al vastgesteld. Het is namelijk verplicht dat ieder jaar uiterlijk 15 mei het jaarplan voor het aankomende jaar gereed is. Vooraf wordt er wel gesproken met de deelgemeente over bijvoorbeeld het aantal straatacties dat de deelgemeente in het komende jaar wil laten plaatsvinden. Zo liggen er nu bijvoorbeeld al diverse afspraken voor 2005. De geïnterviewde bij medewerker bij SONOR stelt dat het vreemd zou zijn als het werkplan sterk zou afwijken van het wijkveiligheids-actieprogramma. SONOR levert producten aan de deelgemeente en houdt daar dus rekening mee. In 2004 verloopt dit proces waarschijnlijk hetzelfde. Aangezien het op het moment van het gesprek medio 2004 is, zijn bij SONOR alle activiteiten al in volle gang. Men werkt ook in 2004 dus gewoon aan de hand van het jaarplan. De geïnterviewde gaat er dan ook van uit dat het wijkveiligheids-actieprogramma voor 2004 overeenkomt met de afspraken die eerder al zijn gemaakt over de inzet van SONOR. In het kader van meetbaarheid en afrekenbaarheid is dit echter wel een probleem. De instelling vindt het een manco dat het wijkveiligheids-actieprogramma van het Oude Noorden pas in de loop van het jaar wordt vastgesteld. SONOR pleit dan ook voor het vooraf vastleggen van de prestatie-afspraken om hun betekenis te vergroten.

Bij Gemeentewerken zijn de prestatie-afspraken in het actieprogramma en het jaarplan:

"... gelijk qua gestelde doelstellingen. De prestatie-afspraken zijn geen onderdeel van het jaarverslag van Gemeentewerken, omdat hierover apart gerapporteerd wordt aan de deelgemeente."

Een wijkteamchef geeft aan dat het actieprogramma is opgesteld binnen de beleidskaders van de politie. Het valt dus binnen de kaders van het korpsbeleidsplan en het districtsjaarplan. Het is er geen onderdeel van, maar de speerpunten wijken er niet van af. Ook deze betrokkene zou het vreemd vreemd vinden als dit het geval was.

Samenvattend beeld:

Zijn de afspraken nu wel of geen onderdeel van de jaarplannen en –verslagen van de uitvoerende partners? Binnen de deelgemeente spreken verschillende actoren elkaar tegen. De coördinatoren blijken hier onvoldoende zicht op hebben, door gebrekkige communicatie met de beleidsmedewerkers. Ook in het wijkveiligheids-actieprogramma wordt niet altijd duidelijk of de prestatie-afspraken door de diensten zijn doorvertaald naar de jaarplannen. De diensten en instellingen zelf geven over het algemeen aan dat de afspraken geen onderdeel zijn van de jaarplannen. Het beeld ontstaat bij mij dat -hoewel het wijkveiligheids-actieprogramma opgesteld wordt wanneer de veiligheidspartners al bezig zijn met de uitvoering- de prioriteiten in de jaarplannen en het wijkveiligheids-actieprogramma overeenkomen. Het zijn aparte documenten met gemeenschappelijke speerpunten.

5.2 Doorwerking: de werkvloer

In 2003 werden de jaarplannen en –verslagen van de diensten en instellingen dus los van elkaar opgesteld. Hierop rijst de vraag: Leven de afspraken binnen de deelgemeente en haar partners? Zijn zij in de hele organisatie doorgedrongen?

Deelgemeente

Een veiligheidscoördinator meent dat de afspraken steeds meer in de organisatie beginnen door te dringen. In het begin was het thema veiligheid geheel de verantwoordelijkheid van de veiligheidscoördinatoren en de sector Wijken. Toen is besloten om de veiligheidscoördinator minder operationeel werk te laten doen. Nu is dit thema voor de gebiedscoördinatoren onderdeel van het werk en is Veilig Ondernemen ondergebracht bij de sector Economie. Een betrokken gebiedscoördinator sluit zich hierbij aan. Hij meent dat de prestatie-afspraken van 2003 bijna tot in alle lagen van de organisaties zijn doorgedrongen. Hij plaatst hierbij echter de volgende kanttekening:

“Niet iedereen kan ermee aan de slag omdat zij nog andere werkzaamheden hebben. Er zijn dus keuzes nodig, maar die zijn nog niet gemaakt waardoor mensen beide zaken slechts deels aanpakken. De praktische invulling moet vorm krijgen met behulp van het deelgemeentebestuur. Die moet aangeven dat de wijkveiligheids-actieprogramma’s prioriteit hebben en dat de medewerkers daarmee aan de slag moeten. Op de werkvloer, dus voor bijvoorbeeld de agent op straat is het nog niet doorgedrongen omdat het nog te abstract is. Er zijn voor hen nog te weinig tastbare resultaten te zien. Hierin is wel een positieve ontwikkeling te zien. Een voorbeeld is de winkelstraat die wordt aangepakt. Hier is een verandering te bemerken. Dan zie je ook dat de mensen steeds meer bereid zijn om het petten-overleg bij te wonen.”

En leven de afspraken bij de veiligheidspartners? De gebiedscoördinator voor het Liskwartier en de Provenierswijk meldt:

“Formeel heeft iedereen de convenanten ondertekend en de speerpunten van de stad en de deelgemeente onderschreven. De partners zullen zich hiervan bewust zijn. Soms is de deelgemeente ook opdrachtgever. Veel partijen houden daarbij gesprekken met burgers in de wijken, wat dan ook wordt doorspeeld naar de wijktafel. Een lastigheid ligt in het feit dat de afspraken op directieniveau moeten doorsijpelen naar de uitvoerders op straat. Dit moet zowel gestimuleerd worden via de beheercoördinator als door de instellingen zelf.”

Gemeente

Een medewerker van het Programmabureau Veilig geeft aan dat de partijen graag aan de afspraken willen voldoen. In de praktijk blijkt dit wel eens moeilijk. Een voorbeeld hiervan is de tekortschietende capaciteit bij de dienst Stadtoezicht om de door de deelgemeente ingekochte inzet te realiseren. Voor wat betreft de doorwerking op de werkvloer kan deze medewerker slechts zeggen dat tijdens de retraite in december 2003 bleek dat er in andere deelgemeenten binnen enkele diensten onvoldoende communicatie naar beneden was. Sommigen kenden de link tussen hun werkzaamheden en het actieprogramma niet eens.

Diensten en instellingen

Bij de dienst Gemeentewerken leven de afspraken het zeker bij medewerkers die er iets mee te maken hebben, aldus een beheerder. Ook de wijkonderhoudsploeg (het zogeheten WOP) is op de hoogte van de normen waaraan deze dienst zich heeft gecommitteerd. Deze betrokkene kan echter niet zeggen of zij ook weten dat zij hun taken uitvoeren op basis van de wijkveiligheids-actieprogramma’s. Voor onderdelen van de dienst die niets met de wijkveiligheids-actieprogramma’s van doen hebben, zoals het cluster bedrijfsvoering leven de actieprogramma’s niet.

Het districtshoofd bij Stadstoezicht vindt de dienst een centrale actor op het gebied van wijkveiligheid.

"De dienst verzorgt het toezicht op straat en het parkeer- en milieubeheer en het besef is aanwezig bij de wijkchefs op de wijkposten dat deze taken bijdragen aan de veiligheid(gevoelens) van burgers. Zelfs op de werkvloer is men hiervan op de hoogte."

Kortom, het werken aan wijkveiligheid leeft op alle niveaus van deze organisatie. De wijkveiligheids-actieprogramma-methodiek, die het Programmabureau Veilig heeft ontwikkeld, leeft echter een stuk minder bij deze dienst. Het gaat er volgens het districtshoofd vooral om dat partijen elkaar kunnen vinden en samen willen werken.

De wijkteamchef Oude Noorden-Zuid stelt dat de afspraken bij de buurtagent minder leven. Deze werkt aan de hand van zijn buurtscan in de wijk op de speerpunten en probeert zijn collegae in te zetten waar dat nodig is. Zo signaleert de hij bijvoorbeeld rondhangende jongeren op een plein. Jeugd is een speerpunt. Dit soort zaken passen meestal in het wijkveiligheids-actieprogramma, maar de buurtagent levert er niet altijd een bewuste bijdrage aan. Hij heeft het wel een keer gelezen, maar hij krijgt sturing van zijn wijkteamchef. Die werkt wel direct aan de hand van het actieprogramma. Daarnaast zijn er acties die direct voortvloeien uit het wijkveiligheids-actieprogramma en waarbij het voor de agenten duidelijk is dat een bepaalde actie hieruit voortvloeit. Voorbeelden hiervan zijn onder meer het aantal horecacontroles en de preventief fouilleeracties die uitgevoerd moeten worden. Het is dus niet zo dat het wijkteam er geheel los van werkt. Een andere wijkteamchef sluit zich aan bij het voorgaande en stelt dat de afspraken redelijk leven. Hij probeert dit te verbeteren door de buurtagenten er meer bij te betrekken.

"Zo komen tijdens het werkoverleg, één keer in de acht weken de prestatie-afspraken aan bod, waardoor de stand van zaken inzichtelijker wordt en de druk eventueel opgevoerd kan worden. Tot nu toe is het onvoldoende dus vanaf nu zullen we een stapje harder moeten."

Ten slotte geeft een geïnterviewde bron bij een woningcorporatie aan dat het werken met prestatie-afspraken in het kader van wijkveiligheid niet in alle lagen van deze organisatie is doorgedrongen.

Samenvattend beeld

De doorwerking van het wijkveiligheids-actieprogramma binnen de deelgemeente is nog niet optimaal. Zij heeft wel een visie op hoe de doorwerking bevorderd kan worden, zo blijkt uit de taakverdeling en verantwoordelijkheden van de verschillende coördinatoren. De deelgemeente ziet de stand van zaken op dit gebied dan ook als onderdeel van een leertraject. Hierin is vooruitgang te zien. Zo is de opkomst bij overleg op uitvoeringsniveau aan het verbeteren en is niet alleen de sector Wijken meer trekker van het thema veiligheid. Het deelbestuur zou echter duidelijker moeten aangeven wat de prioriteiten zijn voor de ambtenaren. De mate waarin dit nu gebeurt, zorgt ervoor dat de wijkveiligheids-actieprogramma's naast andere dagelijkse werkzaamheden, en misschien zelfs alleen als bijzaak, aandacht krijgen van de ambtenaren.

Over de doorwerking van de afspraken bij de uitvoeringpartners zijn actoren binnen de deelgemeente voorzichtig. Bij de gemeente zijn geluiden doorgedrongen dat de afspraken onvoldoende doorwerken naar de werkvloer, hoewel organisaties zelf positief lijken te staan tegenover de prestatie-afspraken. Bij de uitvoerders leeft het bij de deelgemeentelijke opdrachtnemers binnen enkele organisatie-onderdelen. Vooral bij Stadstoezicht, die zichzelf ziet als een centrale speler, is het besef bij te dragen aan de veiligheid tot op de werkvloer aanwezig. Maar zelfs daar gaat het bij de uitvoering vooral om onderlinge samenwerking. Voor de veiligheidspartners die de deelgemeente niet kan aansturen leven de afspraken in

ieder geval bij de betrokken beleidsmakers. Bij de politie, bij uitstek een centrale speler, is de buurtagent zeker niet altijd bewust bezig is met de afspraken. Zijn chef is dit echter wel.

5.3 Doorwerking: sturen op prestaties en effecten

Het formuleren van afspraken met bijbehorende prestatie-indicatoren op output- of zelfs outcome niveau zou een prikkel zijn voor prestaties van organisaties. Bij het vaststellen van de betekenis van de prestatie-afspraken is het dan ook relevant om stil te staan bij de mate waarin de deelgemeente Noord afspraken maakt op het niveau van prestaties. Ook ga ik in op de mate waarin de relatie bestaat tussen de resultaten en het verhogen van de veiligheid(sindex). Hierdoor kan een beeld verkregen worden van de ambities van de deelgemeente(lijke partners) als het gaat om het verhogen van de veiligheid in de wijk.

Deelgemeente

Een veiligheidscoördinator van het Oude Noorden geeft, zoals eerder in paragraaf 4.8 aan, dat een positieve verschuiving van de veiligheidsindex het enige relevante effect is voor de deelgemeente. De deelgemeente stuurt volgens deze bron op output.

"Met de Roteb bijvoorbeeld bestaat de afspraak dat niveau drie op de productnormering gescoord wordt voor Schoon en Heel. Hoe de Roteb dit doet is voor de deelgemeente niet interessant. De Roteb beschikt over de expertise op dit terrein en niet de deelgemeente. Het is dan ook beter dat de deelgemeente de invulling over laat aan de vakmensen".

De gebiedscoördinator Oude Noorden meent dat de afzonderlijke afspraken in ieder geval op het juiste niveau zijn vastgelegd. De gebiedscoördinator van het Liskwartier en de Provenierswijk meldt in dit verband

"Voor wat betreft het ambitieniveau kan gesteld worden dat de prestatie-afspraken niet leiden tot het hoger leggen van de lat. Het betreft over het algemeen namelijk reguliere afspraken. Dit zal nog moeten komen."

Diensten en instellingen

De diensten en instellingen schetsen een minder eenduidig beeld. Een bron bij SONOR geeft aan dat de afspraken vooral gericht zijn op de output die deze instelling levert. De effecten zijn bij het sociaal-cultureel werk moeilijk te meten, omdat dit zich meer in de preventieve sfeer bevindt. Er kan bijvoorbeeld afgesproken worden om honderd bewoners te bereiken. Goede instrumenten om het effect hiervan vast te stellen zijn echter niet voorhanden.

Een geïnterviewde bij de dienst Gemeentewerken geeft aan dat de productnormering gehanteerd wordt bij de resultaatafspraken. Hierbij wordt dus een normering, of prestatie-indicator gehanteerd. Bij deze dienst is de relatie tussen het geleverde product en het maatschappelijk effect er in zoverre, dat wanneer klachten over de buitenruimte sneller worden verholpen en de acties zichtbaar zijn, de tevredenheid van de bewoners stijgt.

Het districtshoofd binnen Stadstoezicht stelt dat de afspraken zowel op input- als outputniveau zijn vastgesteld. Dit houdt volgens deze actor in dat de afspraken zowel gaan over de te leveren inzet als het beoogde resultaat ervan.

Bij een woningcorporatie wordt door een beleidsmedewerker echter het volgende gesteld:

"Afgezien van de algemene doelstelling van het vergroten van de leefbaarheid en de uitvoering van de bijbehorende maatregelen, zijn de afspraken betreffende de woningcorporatie niet gericht op de te leveren input of te behalen doelstellingen. Het ging in 2003 om het opschrijven van

maatregelen. Uitgangspunt was: wat moet er in de wijken gebeuren. De afspraken zijn in die zin dus niet concreet geformuleerd.”

Op de vraag in hoeverre in de afspraken van 2003 een verband bestaat met het verhogen van de veiligheid(sgevoelens) in de wijk, antwoordt deze betrokkene dat de invulling van het wijkveiligheids-actieprogramma breed was. Hij merkt op dat het bekend is dat bewoners zich veiliger voelen in schone wijken. In het kader van schoon, heel en veilig zijn er echter ook maatregelen waarvan de relatie met veiligheid(sgevoelens) niet meteen helder is. Het verwijderen van graffiti bijvoorbeeld. Het voorzien van een aantal woningen van het Politiekeurmerk Veilig draagt daarentegen wel concreet bij aan het verhogen van de veiligheid. Tot slot meldt deze bron bij de woningcorporatie dat de effecten van deze zachtere maatregelen moeilijker te meten zijn. Momenteel is dit dan ook nog niet het geval.

Samenvattend beeld

Hoewel een actor binnen de deelgemeente meent dat er gestuurd wordt op output, is dit lang niet voor alle diensten en instellingen het geval. Voor diensten op het gebied van Schoon en Heel bestaat inderdaad een productnormering waardoor afspraken op output niveau mogelijk zijn. Met andere actoren zijn afspraken gemaakt over de te leveren inzet. Een aanzienlijk deel van de afspraken betrof echter meer het opschrijven van maatregelen. Als het gaat om het *effect* van de gezamenlijke prestaties, staat vooral de score op de veiligheidsindex centraal, hoewel het niet helder is welke inspanningen gepleegd moeten worden voor een bepaalde verhoging van het cijfer. Bij het opbouwwerk is deze relatie tussen output en outcome nagenoeg afwezig. Deze organisatie werkt in de preventieve sfeer en maakt slechts een klein deel uit van het actieprogramma. Voor de woningcorporatie wordt er wel een verband gelegd. Het gaat dan vooral om de relatie tussen Schoon en Heel en veiligheidsbeleving. Geen wonder dat deze relatie bij een dienst als Gemeentewerken duidelijker aanwezig is. Voor de inzet van politie en Stadstoezicht zou deze relatie dus nog sterker moeten zijn. Hun inzet draagt immers direct bij aan veiligheid(sgevoelens).

5.4 Continuïteit of verandering?

Is er nu daadwerkelijk iets veranderd met de komst van de wijkveiligheids-actieprogramma's in het Oude Noorden? Met de actieprogramma's wordt immers een trendbreuk nagestreefd op het gebied van (on)veiligheid. Hieronder geef ik mijn bevindingen weer.

Deelgemeente

De praktijk van het afspraken maken en hierover rapporteren is door het wijkveiligheids-actieprogramma veranderd, meent de gebiedscoördinator van het Oude Noorden.

“Voor de komst van de wvaps werden zaken in principe op verschillende lagen met elkaar afgestemd. Er was echter geen verband tussen verschillende beleidsterreinen. Zo waren er beleidsmedewerkers op het gebied van Jeugd, Panden en Handhaving die nooit met elkaar afstemden terwijl deze zaken wel in samenhang voorkomen zoals de problematiek in het Klooster. Door de wvaps worden die beleidsmedewerkers bij elkaar gezet en moeten zij het samen doen.”

Concrete veranderingen naar aanleiding van het werken met wijkveiligheids-actieprogramma's zijn volgens een beleidsmedewerker binnen het project Veilig Ondernemen dat er meer structurele werkafspraken gemaakt worden en dat deze vaker worden vastgelegd. De rol van de deelgemeente is bepaald in de Bergambacht afspraken²⁴, zoals “waar gaan we ons op richten, welke taken nemen we op ons, waar gaan we aan meebetalen et cetera”. Op het terrein Welzijn bijvoorbeeld.

²⁴ Afspraken gemaakt tijdens een bestuurlijke retraite in december 2003, red.

“De deelgemeente richt zich heel specifiek op doelgroepen zoals overlastgevende jongeren. Dit in tegenstelling tot vroeger waar er meer algemene opdrachten gegeven werden. Ook moeten de diensten rapporteren aan de deelgemeente.”

Gemeente

Of er veranderingen zijn in de praktijk van het maken van afspraken met de deelgemeente vindt een onderzoeker van de Rekenkamer lastig te zeggen.

Diensten en instellingen

Bij SONOR is er in de praktijk van het maken van afspraken met de deelgemeente volgens een senior opbouwmedewerker weinig veranderd. Zo werd in het jaarverslag al gerapporteerd over de activiteiten en over de behaalde resultaten. Wel is SONOR sterker gaan proberen het aantal uren van medewerkers efficiënter in te zetten. Dit heeft echter vooral te maken met de bezuinigingen. Deze actor noemt hierbij het mogelijk maken van een meer flexibele inzet van medewerkers. Voor sommige activiteiten is er namelijk tijdelijk een grotere capaciteit nodig om meer te doen binnen de afspraken met de deelgemeente. Dit houdt in dat geprobeerd wordt om bijvoorbeeld een dialoogbijeenkomst met bewoners of een straatactie met betrekking tot Schoon en Heel een veiligheidstintje te geven. Zo kun je bij de genoemde voorbeelden ook aandacht besteden aan het veiligheidsgevoel.

Op de vraag of, en zo ja, welke veranderingen er zijn in de praktijk van het maken van afspraken tussen de deelgemeente en Stadstoezicht, antwoordt het districtshoofd dat er geen echte veranderingen zijn ten opzichte van vroeger. Stadstoezicht is nog een jonge dienst, maar het contact met de deelgemeente en de veiligheidscoördinator in het bijzonder is, was altijd goed. Dit zet zich nu voort. Wel geeft hij aan dat er operationele veranderingen zijn. De diensten houden elkaar scherp, door continu met elkaar in contact te staan.

Ook bij Gemeentewerken bestaat het beeld dat er met het maken van afspraken weinig veranderd is. Dit is een voorzichtige uitspraak, omdat de geïnterviewde beheerder de praktijk vóór de wijkveiligheids-actieprogramma's niet heeft meegemaakt. Hij vindt deze uitspraak echter betrouwbaar, omdat het aansluit op de manier waarop Gemeentewerken als werkte.

“Er werd door Gemeentewerken al langer vanuit de bewoners gekeken naar de wijze waarop de tevredenheid verbeterd kon worden. Dit had eigenlijk niets te maken met veiligheid, want dit thema is slechts een jaar of twee een hot item.”

In paragraaf 4.8 was een bevinding binnen de politie-organisatie dat er minder op basis van eigen inzicht wordt aangestuurd. Een wijkteamchef geeft aan dat hij gericht inzet pleegt, onder meer doordat de acties die in het actieprogramma staan worden ingepland. Voor de buurtagent is het een belangrijke verandering dat hij niet meer bij verschillende overlegvormen aanwezig hoeft te zijn voor het wijkveiligheids-actieprogramma, waardoor hij meer tijd heeft gekregen om zich te richten op het operationele deel van zijn taken.

Samenvattend beeld

Bij de deelgemeente is er dus meer interne afstemming en samenwerking tussen beleidsmedewerkers. Er wordt ook meer geformaliseerd: zowel de afspraken als procedures rond de rapportage van de diensten. De veiligheidspartners geven allen in de eerste plaats aan dat er niet veel veranderd is. Dit klinkt minder positief dan het kan worden opgevat. Er zijn namelijk wel veranderingen op uitvoeringsniveau en dat is een zeer belangrijke, zo niet de belangrijkste verandering. De partners werken minder op basis van eigen inzicht, nemen andere beslissingen over de inzet van personeel en onderhouden onderling meer contacten.

5.5 Positieve effecten

Diverse auteurs schrijven over allerlei neveneffecten van prestatie-afspraken. Deze kunnen zowel positief als negatief zijn. Voordat is aandacht besteed aan eventuele negatieve effecten die zich voordoen, behandel ik in deze paragraaf eerst de positieve effecten van de prestatie-afspraken in het Oude Noorden.

Deelgemeente

Het eerste positieve effect wordt genoemd door een van de veiligheidscoördinatoren van het Oude Noorden. Deze stelt dat de kracht van de prestatie-afspraken voor de deelgemeente is dat het in de wijkveiligheids-actieprogramma's gaat om een bundeling van afspraken op het gebied van veiligheid. Deze focus op het thema vindt hij belangrijk.

Een van de betrokken gebiedscoördinatoren benoemt het tweede positieve effect:

“Een positief effect van het werken met prestatie-afspraken is dat er helderheid ontstaat over waar de probleempunten zitten. Organisaties moeten aangeven waarom ze doelstellingen wel of niet halen. Helderheid ontstaat ook als het gaat om het maken –en nakomen- van prestatie-afspraken en de resultaten van de veiligheidsindex. De prestatie voor bijvoorbeeld schoon ligt dik boven de afspraken die gemaakt zijn met Gemeentewerken, maar in de index blijken de bewoners niet tevreden te zijn. Op basis hiervan moeten weer keuzes gemaakt worden; er kan meer ingezet worden op PR of er zijn meer inspanningen nodig. Zo stijgt de inzichtelijkheid in de aard van problemen en mogelijke oplossingen”.

Gemeente

Op het niveau van de gemeente lopen de meningen uiteen. Het voordeel van het werken met prestatie-afspraken is volgens de stadsmarinier:

“Het zelfvertrouwen van het bestuur stijgt erdoor. Het werkt aanstekelijk en is daarom een zeer aantrekkelijk instrument om mee te werken.”

Een accounthouder bij het Programmabureau Veilig noemt meerdere positieve effecten van het werken met prestatie-afspraken. Het eerste positieve effect dat wordt genoemd, is dat de inzet van de diensten zowel voor de deelgemeente als de diensten zelf helder wordt. Een tweede positief effect is dat communicatie over de inzet naar de buitenwereld (andere betrokkenen, stad, bewoners) makkelijker wordt. Een derde punt is dat diensten op basis van gemaakte afspraken achteraf verantwoording af kunnen leggen. Tenslotte bieden de prestatie-afspraken voor het Programmabureau een basis voor het evalueren van effecten.

Desgevraagd is een onderzoeker van de Rekenkamer van mening dat voordeel behaald kan worden door samenwerking en afstemming van de werkzaamheden tussen diensten.

Diensten en instellingen

Door het opbouwwerk worden de volgende twee positieve effecten genoemd.

“Het werken met prestatie-afspraken zorgt ervoor dat men binnen SONOR gericht bezig is met het ervoor zorgen dat de inzet van personeel goed geregeld wordt. Dit biedt ook een beter handvat voor de teams met betrekking tot wat hen te doen staat in een jaar. Verder worden taken en verantwoordelijkheden voor elke partij expliciet gemaakt. Dit schept meer duidelijkheid.”

Vervolgens is ook aan een betrokkene bij Stadstoezicht gevraagd naar de positieve effecten van de prestatie-afspraken. Het eerste positieve gevolg van het werken met prestatie-afspraken is, dat het de dienst alert houdt. Men is zich er continu bewust van dat er wijkveiligheids-actieprogramma's zijn waaruit verplichtingen voortvloeien. Een ander positief effect is, dat

diensten nu meer bij de problematiek betrokken worden. Dit betekent voor de dienst zelf dus de mogelijkheid tot verdieping in de problemen.

Gemeentewerken ziet de positieve kant van het werken met prestatie-afspraken vooral in het feit dat men bij de dienst van tijd tot tijd geconfronteerd wordt met de harde afspraken die gemaakt zijn. Zo blijft men zich nog beter bewust van de gestelde doelen.

Bij de woningcorporatie Vestia wordt opgemerkt dat de ervaringen met de wijkveiligheids-actieprogramma's vooral positief zijn. De afspraken worden vastgelegd en met elkaar wordt bekeken wat er goed gaat en waar de knelpunten liggen. Hierdoor blijft Vestia scherp.

"De kracht van de prestatie-afspraken zit hem niet zozeer in het feit dat er afspraken zijn gemaakt over de inzet, hoewel het vastleggen van de maatregelen een goede zaak is. Het zit hem vooral in het feit dat de organisatie er meer door naar buiten gericht raakt. Niet alleen moeten intern doelen worden gesteld, maar deze worden ook met actoren *buiten* de organisatie besproken. Communicatie aan de hand van bijvoorbeeld voortgangsrapportages die in 2004 worden gevraagd is belangrijk. Hierdoor blijven de afspraken actueel."

Voor een geïnterviewde binnen het wijkteam Bergpolder-Blijdorp is een voordeel van de prestatie-afspraken de samenwerking met meerdere partners, zoals Stadstoezicht, Aegis (een particulier beveiligingsbedrijf), woningbouwverenigingen en gemeentelijke diensten. Men leert elkaar kennen en zoekt elkaar op. In de tweede plaats brengt de aanwezigheid van de stadsmarinier positieve effecten met zich mee. Zijn aanwezigheid als coördinator met een dwingend karakter is van grote waarde en beïnvloedt de score van de veiligheidsindex voor het Oude Noorden. Daarnaast zorgen de prestatie-afspraken ervoor dat er gericht aan de hand van de veiligheidsindex en dus aan de hand van de mening van de burgers wordt gewerkt. De zaken die de index aangeeft zijn ook gewoon onderdeel van het politiewerk. Voor de politie-inzet op zich, is er dus weinig veranderd. Een vierde positief effect is voor deze geïnterviewde, dat er door toename van de onveiligheidsgevoelens nu meer dingen kunnen in onveilige wijken dan enkele jaren terug. Preventief fouilleren bijvoorbeeld. Ook het interventieteam is nieuw. Er is wat dat betreft sprake van een mentaliteitsverandering.

De politiefunctionaris van het wijkteam Oude Noorden-Zuid vindt het positief dat men door het maken van goede afspraken en het erop sturen doelgerichter gaat werken.

Samenvattend beeld

Bij de (deel)gemeente zijn de positieve effecten uiteenlopend. Ook weerspiegelen de antwoorden de verschillende posities van de actoren. Ter illustratie: Gebiedscoördinatoren houden zich bezig met de voortgangsbewaking. Voor hen is het dus interessant om inzicht te krijgen in knelpunten in de uitvoering bij de veiligheidspartners en in de mogelijke verbanden tussen hun inspanningen en de indexscore. Het Programmabureau bevindt zich in de sfeer van toetsing van de afspraken. Een eis als "communicatie met de omgeving" is daar onderdeel van. Bij de geïnterviewde diensten en instellingen wordt het feit dat ze bewust bezig zijn met de afspraken steeds genoemd. Ook wordt er blijkbaar gericht gewerkt qua inzet van mankracht. Onderlinge samenwerking en communicatie over bijvoorbeeld knelpunten is voor meerdere geïnterviewden een pluspunt van de afspraken. Dit komt grotendeels overeen met de bedoeling van de afspraken om de vrijblijvendheid weg te nemen. In het algemeen worden in beleidsplannen wel doelen geformuleerd, maar wordt het proces vrijgelaten. Het risico hiervan is dat partijen wel hard aan de slag gaan, maar de doelen uit het oog verliezen. Door de afspraken zal dit minder snel gebeuren. Overigens gaat het hier voornamelijk om regulier werk. De verbetering zit vooral in het verbinden van de werkzaamheden van de verschillende partijen, in de integraliteit.

5.6 Negatieve effecten

De actoren steken niet alleen de loftrumpet over het werken met prestatie-afspraken. Er wordt ook gesproken over ongewenste effecten. In deze paragraaf volgen de negatieve effecten van de afspraken, zoals betrokkenen die hebben benoemd.

Deelgemeente

Een van de veiligheidscoördinatoren in het Oude Noorden antwoordt op deze vraag, dat bij de aansturing en regie van de afspraken, de realiteit hen regelmatig inhaalt. Het gaat dan bijvoorbeeld om tussentijdse bezuinigingen. Deze zijn veelal onvoorzien en altijd nadelig voor de mogelijkheden van de deelgemeente. In andere gevallen gaat het om afspraken waar men niet aan toe komt door gebrek aan tijd of personeel, of het ontstaan van nieuwe prioriteiten in het beleid.

“Het grootste nadeel van het werken met prestatie-afspraken is dat het realiseren van concrete prestatie-afspraken benauwend kan zijn voor diensten, of dat diensten die hun target makkelijk halen zeggen: ‘Ik heb mijn target gehaald, dus ik hoef niets meer te doen’. Ik kan hier gelukkig geen praktijkvoorbeeld van geven.”

Een andere veiligheidscoördinator ziet een knelpunt in de relatie tussen de deelgemeente en het Programmabureau Veilig. Zo zaait het Programmabureau wel eens verwarring over het verschil tussen doelstellingen, prestaties, indicatoren en effecten.

Een gebiedscoördinator voor een andere wijk noemt twee ervaren nadelen.

“De veiligheidsindex is een lastig meetinstrument. Alle neuzen kunnen dezelfde kant op staan en iedereen kan zich tot het uiterste inspannen, maar dit helpt voor de score niets als het niet aansluit op de beleving van de bewoners. Zo kan de veiligheidsindex, ondanks de vele inspanningen dalen door incidenten elders. Een ander negatief punt deed zich vooral in de beginfase voor: tegenstrubbelingen van partners. Dit uitte zich in het niet aanwezig zijn tijdens vergaderingen of het niet leveren van gevraagde stukken. Langzaam begint echter het voordeel van de wijkveiligheids-actieprogramma als instrument duidelijk te worden.”

Gemeente

Een bron bij het Programmabureau Veilig geeft aan dat een huidig negatief effect het leren werken met de prestatie-afspraken is. Zo bestaat het gevaar dat een dienst niet kan inspelen op nieuwe ontwikkelingen omdat het zich heeft vastgelegd in de afspraken. Een tweede nadelig effect van het werken met de prestatie-afspraken is volgens deze betrokkene dat wanneer het er veel zijn en de afspraken daarbij vaag zijn geformuleerd, zij niet meer te monitoren en/of waar te maken zijn. Dit was het geval in 2003. Het gevaar bestaat dan dat het een papieren beweging wordt. Het hoofd van het Programmabureau Veilig stelt meer algemeen in een artikel: “Meer aandacht voor resultaat is goed. Alleen bestaat inmiddels een eindeloze reeks rapportages. Daarin zijn we te ver doorgeslagen. Er worden veel gegevens verzameld, maar wat voor informatie en inzicht levert dat op?” (www.nieuwrotterdamstij.nl)

Gevraagd naar –mogelijke- negatieve effecten meent een onderzoeker van de Rekenkamer dat strategisch gedrag ongetwijfeld voorkomt. Praktijkvoorbeelden heeft deze bron hiervan niet. Deze persoon kan echter zich wel voorstellen dat naarmate de vrijblijvendheid stijgt, er meer strategisch gedrag mogelijk is. Zo kan een dienst meegaan met de afspraak meer inzet te plegen, terwijl in de uitvoering geen duidelijke verhoging merkbaar is. Een ander voorbeeld is het vooral bij de politie aangehaalde negatieve effect van het makkelijk scoren.

Diensten en instellingen

Een medewerker bij SONOR waarschuwt voor het dichttimmeren van de afspraken.

“Een organisatie als SONOR moet kunnen inspelen op –soms onverwachte- initiatieven van groepen bewoners. Hiervoor is een mate van flexibiliteit nodig om op die manier het netwerk te onderhouden. Dit kan alleen gerealiseerd worden als er ruimte blijft om soms ook iets met bewoners te doen wat niet in een bepaald plan past”.

Ook bij Stadstoezicht ziet een geïnterviewde ook nadelen. Ten eerste bleek het vertalen van de prestatie-afspraken naar concrete inzet in de eerste instantie een behoorlijke. Ten tweede ging er wat tijd overheen voordat het actieprogramma bij iedereen tussen de oren zat. Daarvoor waren de partijen slechts gericht op de eigen taken. Een voorbeeld hiervan is dat Gemeentewerken een half jaar nadat Stadstoezicht was opgezet pas contact opnam met de vraag wat deze nieuwe dienst eigenlijk deed. Ten derde verliep de rapportage in het begin moeizaam. Er was toen namelijk nog geen format beschikbaar. Nu de rapportage met het mutatiesysteem is geautomatiseerd is dit een routine geworden. Ten vierde liep de dienst aan tegen diverse beleidsmedewerkers bij de deelgemeente die belast zijn met onderwerpen uit het actieprogramma, maar dit niet, of onvoldoende van elkaar weten.

Een gevaar volgens een beheerder bij Gemeentewerken is rapporteren, om het rapporteren.

“Vooraf voor de politie en Stadstoezicht die een groot aandeel hebben in de wvaps en dus meer moeten rapporteren dan Gemeentewerken, is dit een reëel gevaar. Ik betwijfel of er nog wel meerwaarde behaald kan worden als de uitvoerende instellingen daar ontzettend veel tijd aan kwijt zijn, terwijl die capaciteit ingezet kan worden op de uitvoering van de afspraken.”

Een wijkteamchef geeft aan dat hij in het begin weerstand bij de buurtagenten moest overwinnen tegen het wijkveiligheids-actieprogramma. Voorheen hadden zij allen hun eigen “koninkrijkjes”. Dit heeft hem veel inspanning gekost. Deze wijkteamchef vindt een tweede nadeel dat de systemen van Gemeentewerken, Stadstoezicht en de Roteb blijkbaar niet waren toegerust om de gevraagde informatie te leveren. Een laatste nadeel is de stroperige werking van de deelgemeente. Ook schuift zij zaken te snel af naar bijvoorbeeld de stad. Hij vraagt zich weleens af of de deelgemeente wel iets *will* doen.

Samenvattend beeld

Ook de negatieve effecten lopen dus uiteen. Zo leverde de in sommige gevallen nogal vage formulering van de afspraken in de eerste plaats een moeizame vertaalslag op naar de uitvoering. Ook komt vanwege deze vrijblijvendheid strategisch gedrag voor. Er is dus voldoende mogelijkheid voor de partners om een eigen draai aan de afspraken te geven, met alle mogelijke gevolgen van dien. In de tweede plaats geven actoren bij zowel de deelgemeente, als bij haar partners aan, dat er aanvankelijk weerstand binnen de eigen organisaties bestond. Het niet aanwezig zijn bij overleg en het (on)bedoeld niet rapporteren frustreerde zowel andere partijen –die zulk gedrag soms als onwil ervaren-, als het systeem van monitoring. Overigens vindt het Programmabureau dat de slechte kwaliteit van de afspraken het monitoren moeilijk, zo niet onmogelijk maakt, waardoor de kans bestaat dat het wijkveiligheids-actieprogramma een papieren beweging wordt. Verder krijgt de deelgemeentelijke organisatie kritiek. De verdeling van taken en verantwoordelijkheden is niet helder en de interne communicatie lijkt onvoldoende. Het is interessant dat de ene politiefunctionaris beduidend meer kritiek heeft op de prestatie-afspraken dan de andere. Reden daarvoor is wellicht dat de eerste meer merkte van de politieke druk op de programma's. In de vijfde plaats is de veiligheidsindex door één actor als een probleem ervaren. Zijn beperkingen lijken dus geen onoverkomelijk probleem te vormen. Ook blijkt de relatie tussen het Programmabureau en de deelgemeente moeizaam. Tot slot verloopt het benodigde leerproces niet zonder schokken. De nieuwe vorm van werken heeft tijd nodig. Het vastleggen van te leveren prestaties botst met de meer flexibele werkwijze van de partners. De deelgemeente kent dit probleem zelf ook en heeft hier begrip dus voor.

6. Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

In dit afsluitende hoofdstuk geef ik in de eerste plaats een samenvatting van de belangrijkste bevindingen van de casus. Vervolgens geef ik in paragraaf 6.2 antwoord op de deelvragen die in het eerste hoofdstuk gesteld zijn. In de conclusies geef ik antwoord op de centrale onderzoeksvraag. Ik zal deze scriptie afsluiten met enkele aanbevelingen.

6.1 De belangrijkste bevindingen samengevat

Om de onveiligheid en de onveiligheidsgevoelens bij burgers effectief aan te kunnen pakken heeft het huidige gemeentebestuur gekozen voor een systematische en wijkgebonden aanpak door middel van wijkveiligheids-actieprogramma's. Ook de wijk het Oude Noorden, gelegen in de deelgemeente Noord, heeft een dergelijk wijkveiligheids-actieprogramma met prestatie-afspraken. Op basis van mijn onderzoek kom ik tot het volgende beeld van de werking en doorwerking van de prestatie-afspraken in deze wijk.

Regie en sturingsmogelijkheden

Om het wijkveiligheids-actieprogramma tot uitvoer te brengen heeft de deelgemeente Noord de regie gekregen op dit gebied. Dit houdt in dat zij verantwoordelijk is voor het opstellen, uitvoeren en coördineren van de prestatie-afspraken in haar wijken. De regietaak krijgt in het Oude Noorden vooral vorm door middel van overlegconstructies waarin de deelgemeente bemiddelt, of coördineert. De diensten en instellingen (de veiligheidspartners) vinden dat de regisseur meer een voortrekker moet zijn op het gebied van veiligheid. Dit is vooralsnog onvoldoende het geval. Zo lukt het de deelgemeente niet altijd om eenduidige afspraken te maken met de veiligheidspartners over bijvoorbeeld de te leveren voortgangsrapportages. De deelgemeente beschikt in beperkte mate over sturingsinstrumenten. In de praktijk dwingt zij niets af, ook niet wanneer zij hiertoe mogelijkheden heeft. Bij voorkeur maakt zij afspraken op basis van pragmatisme, vertrouwen, netwerken en het gezamenlijk belang. In het uiterste geval kan zij zich wenden tot de stedelijke Stuurgroep Veilig of verantwoordelijke wethouders. Deze dwingen wel zaken af.

De stadsmarinier

De problematiek in het Oude Noorden bleek in 2003 dermate complex -zo daalde de wijk op de zogeheten veiligheidsindex van probleemwijk naar onveilige wijk- dat de geplande aanpak niet betaalbaar bleek. De deelgemeente heeft de stad toen gevraagd om een zogeheten stadsmarinier. Dit is een hoge ambtenaar die door de stad wordt ingezet in onveilige wijken om de veiligheid(sindex) te verhogen. Zijn komst heeft de deelgemeente geholpen. Hij heeft extra financiële middelen gebracht én hij heeft in korte tijd veel bereikt. Zijn uitgangspunt waren de prestatie-afspraken. De stadsmarinier vormt dus een impuls op de bestaande inspanningen. Hij heeft de regie overgenomen in de wijk en draagt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de prioriteiten. Nagenoeg alle betrokkenen in het Oude Noorden zijn positief over de zichtbare resultaten van deze doortastende manager en raken mede daardoor verder gemotiveerd. De visie van de stadsmarinier op de deelgemeente is minder positief. Zij kan volgens hem meer op kortere termijn doen.

Totstandkoming van de prestatie-afspraken

De afspraken zijn in overleg met de veiligheidspartners tot stand gekomen, op basis van van bestaande werkafspraken. Het eerste werkboek 't Kan in het Oude Noorden', waarin de eerste generatie prestatie-afspraken zijn opgenomen, werd zo een inventarisatie van bestaand beleid. Deze in totaal 108 afspraken zijn bekrachtigd met convenanten.

Voortgangsbewaking

De voortgangsbewaking van de prestatie-afspraken blijkt een knelpunt. Het overleg van de Kerngroep Veiligheid moest het opstellen, coördineren en uitvoeren van alle wijkveiligheids-actieprogramma's van deelgemeente Noord volgen en eventueel plannen en programma's bijstellen. In de praktijk komt het Kernteam zelden bij elkaar. De wijktafel was het overleg dat de uitvoering van de prestatie-afspraken voor de wijk moest volgen en sturen. De opzet van dit overleg –waarbij alle partijen gezamenlijk de afspraken naliepen- werkte niet. Er waren klachten over het verschil in gewicht van afgevaardigden; het door elkaar lopen van beleids- en uitvoeringsaspecten; de duur van het overleg; de opzet; en over de deelgemeente die niet in staat bleek de partners tijdig te laten rapporteren. Er waren ook relatief veel afwezigen en de partners die er wel waren, hadden niet altijd een voortgangsrapportage. De grote hoeveelheid afspraken en het gebrek aan enthousiasme bij de partners voor dit overleg, leidde tot het falen ervan. Dit overleg wordt in zijn oude vorm niet gemist. Momenteel zijn voortgangsbesprekingen ondergebracht in andere overlegvormen, maar dit levert geen problemen op. Het is de bedoeling een wijktafel nieuwe stijl te operationaliseren na de vaststelling van het wijkveiligheids-actieprogramma 2004.

Eisen aan de prestatie-afspraken

De dubbelrol van het Programmabureau Veilig zorgt mede voor een moeizame relatie met de deelgemeente. De deelgemeente vindt de kwaliteitseisen die het Programmabureau stelt aan de afspraken niet realistisch en vindt dat deze zich meer ondersteunend zou kunnen opstellen. Tegelijkertijd onderkent zij dat de prestatie-afspraken te omvangrijk zijn en dat zij lang niet allemaal gericht zijn op het niveau van prestaties. Het beeld is ontstaan dat de deelgemeente de volgende generatie afspraken zal verbeteren.

Sturen met prestatie-afspraken

In mijn onderzoek zijn drie aspecten van prestatie-afspraken naar voren gekomen die voor de betrokkenen relevant zijn: betekenis kwaliteit en aantal. De *betekenis* van de afspraken ligt vooral in de veiligheidsindex. Bij de deelgemeente ligt meer nadruk op sturen en niet op afrekenen. Bij de veiligheidspartners fungeren de prestatie-afspraken als leidraad bij het vaststellen van de dagelijkse uitvoering. Enkele partners handelen naar eigen inzicht als zij hiertoe aanleiding zien. De afspraken betekenen –nog- geen verhoging van de ambities. De doelen worden tijdens het reguliere werk gehaald. De formulering, of *kwaliteit* van de afspraken is niet echt van invloed op de aansturing van de partners. De afspraken moeten concreter, maar in de uitvoering is de samenwerking het belangrijkste. Hoe concreet de afspraken precies moeten zijn is onduidelijk. Ten slotte is het *aantal* prestatie-afspraken in het eerste werkboek te groot. Het is een knelpunt voor de mate waarin de deelgemeente kan handelen op basis van resultaten. De stadsmarinier heeft daarom de focus opgesteld die meer is toegespitst op elementen van de veiligheidsindex.

Beloningen en sancties

De deelgemeente beschikt bij een deel van de veiligheidspartners over een formele sturingsmogelijkheden. Daarnaast heeft zij de regie over de prestatie-afspraken, waardoor zij ook andere partners kan aanspreken. Zij heeft hier echter moeite mee. Ook wanneer targets wel worden gehaald gebeurt er niets. Echte prikkels zijn dus afwezig. Het gemeenschappelijk belang bij de afspraken lijkt voor zowel de deelgemeente als de partners voldoende om deze zo goed mogelijk na te komen. Niemand wil een onbetrouwbaar imago.

Doorwerking: beleidscyclus

Het is niet altijd duidelijk of de prestatie-afspraken terugkomen in de jaarplannen van de veiligheidspartners. De diensten en instellingen zelf geven over het algemeen aan dat de afspraken geen onderdeel zijn van de jaarplannen. Wel komen de prioriteiten in de jaarplannen en het wijkveiligheids-actieprogramma overeen.

Doorwerking: werkvloer

De deelgemeente ziet het als onderdeel van haar taak te zorgen dat veiligheid bij de hele organisatie en alle betrokkenen onderdeel van het werk wordt. Dit is nog niet optimaal, maar deze stand van zaken is onderdeel van het leertraject. Een knelpunt ligt bij het deelbestuur dat de prioriteiten voor de ambtenaren niet duidelijk genoeg aangeeft, zodat het voor hen onvoldoende leeft. De doorwerking van de prestatie-afspraken naar de werkvloer bij de veiligheidspartners is eveneens niet optimaal. De organisaties lijken positief te staan tegenover de prestatie-afspraken, maar de afspraken leven vooral voor de betrokken beleidsmakers.

Doorwerking: sturen op prestaties en effecten

In lang niet alle gevallen wordt gestuurd op prestaties. Met verscheidene actoren zijn afspraken gemaakt over te leveren inzet. Een deel van het werkboek bestaat zelfs uit algemene maatregelen. Als het gaat om het effect van de gezamenlijke prestaties staat de score op de veiligheidsindex centraal. In de afspraken is de relatie met het verhogen van de veiligheid(gevoelens) niet altijd helder. Bij actoren aan de repressieve kant zoals de politie of Stadstoezicht is dit verband makkelijker te leggen dan bij maatschappelijke instellingen.

Continuïteit of verandering?

Wat kan op basis van de casusbevindingen worden geconstateerd over de veiligheidsaanpak? Binnen de deelgemeente is er in ieder geval meer afstemming tussen beleidsmedewerkers en worden procedures vaker geformaliseerd. Bij de diensten en instellingen blijken er op uitvoeringsniveau veranderingen te zijn en dat is een zeer belangrijke verandering. Zo blijkt er naast continuïteit van de veiligheidsaanpak, toch ook zeker sprake te zijn van verandering.

6.2 Beantwoording van de onderzoeksvragen

Voordat ik de centrale onderzoeksvraag beantwoord, zal ik eerst de deelvragen beantwoorden die ik in hoofdstuk één heb geformuleerd. In deze paragraaf zal ik de vragen en hun de antwoorden de revue laten passeren. In de eerste plaats geef ik aan wat prestatiesturing is. Vervolgens beschrijf ik het achterliggende sturingsconcept van prestatiesturing. Hoe heeft het wijkveiligheids-actieprogramma in het Oude Noorden vorm en inhoud gekregen? Ook op deze vraag zal ik antwoord geven. In de vierde plaats ga ik in op de betekenis van prestatie-afspraken voor de deelgemeente en hun vormgeving bij de betrokken diensten en instellingen. Tenslotte zal ik de derde deelvraag beantwoorden bij de onderzoeksvraag in de conclusies.

Wat is prestatiesturing?

Prestatiemeting heeft een redelijk eenvoudige kerngedachte: een overheidsorganisatie formuleert beoogde prestaties en geeft aan hoe deze kunnen worden gemeten door er prestatie-indicatoren aan te koppelen. Op deze wijze dwingt prestatiesturing de organisatie tot het formuleren van doelstellingen voor programma's en tot het aangeven binnen van termijnen waarbinnen deze gerealiseerd dienen te worden. Nadat de organisatie haar inspanningen heeft verricht kan worden vastgesteld of de prestaties, directe effecten of output zijn gerealiseerd en wat deze hebben gekost. In de smalle definiëring betreft output

alleen de directe effecten, zoals de afgegeven vergunning. In de brede definiëring hoort het uiteindelijke –maatschappelijk- effect van de overheidsinterventie (outcome) hier ook bij. Begrippen als output- of productmeting worden daarom beschouwd als synoniemen van prestatiemeting.

Het toenemend gebruik van prestatie-afspraken is een ontwikkeling die past in ons huidige maatschappelijke bestel waarin duidelijkheid en verantwoording afleggen hoog in het vaandel staat. Analoog aan het bedrijfsleven zouden de overheid en instellingen die overheidstaken uitvoeren, producten en diensten leveren en op deze prestaties kunnen worden beoordeeld. Het tonen van prestaties door een overheidsorganisatie kan daarmee een positieve invloed hebben op de effectiviteit, efficiency en de legitimiteit van het overheidsoptreden. Prestatiemeting pretendeert aan te sluiten bij deze doelen.

Hoewel evaluatiestudies het beperkte succes aantonen van pogingen om resultaatgericht management in te voeren, blijft de behoefte om resultaten te meten een onderdeel van de plannen van politici en bestuurders om overheidsprestaties te verbeteren. De literatuur geeft vijf kenmerken voor prestatiesturing in optima forma. In de eerste plaats zijn de prestaties c.q. de beoogde effecten gedefinieerd. Het is duidelijk welke producten en diensten geleverd dienen te worden met het verstrekte budget. In de tweede plaats zijn de prestaties en de kwaliteit daarvan gemeten en vastgelegd in onder meer kengetallen, planning-en controlcycli en evaluatie-onderzoek. In de derde plaats zijn afspraken gemaakt over hoe met de verkregen informatie in relatie tot de gestelde doelen wordt omgegaan. In de vierde plaats wordt de verkregen informatie daadwerkelijk gebruikt bij het bepalen van budgetten en daarvoor te leveren prestaties. Ten slotte bestaan in dat geval bij de organisatie prikkels die zijn gericht op vergroting van de doelmatigheid en doeltreffendheid.

Welk sturingsconcept ligt ten grondslag aan prestatiesturing?

De toegenomen aandacht voor prestatiemeting in de publieke sector valt samen met de opkomst van overheidshervormingen onder de naam New Public Management. Prestatiemeting is een van de sturing- en beheersingsmechanismen uit het bedrijfsleven die als gevolg van deze hervormingen worden toegepast in de publieke sector. Een overheid(sorganisatie) die haar producten heeft gedefinieerd kan de omvang van haar productie voor een bepaalde periode plannen. Na afloop van deze periode kan zij bepalen welke productie is gerealiseerd. Verondersteld wordt dat een overheidsorganisatie hierdoor een planningscyclus kan doorlopen, waarin prestaties worden gepland, gerealiseerd en gemeten. Uitgangspunt is een sterk geloof in de meetbaarheid van publieke prestaties, wat vaak gepaard gaat met een sterke oriëntatie op doelen.

Dit alles past bij de nieuwe rol van de overheid. Zij regisseert en stuurt van een afstand op prestaties en effecten. Deze zogeheten regie is een bijzondere vorm van sturen, gericht op de afstemming van actoren, hun doelen en handelingen tot een min of meer samenhangend geheel met het oog op een bepaald resultaat van al deze handelingen. De rol van de overheid verandert dus van karakter: zij stuurt meer met prestatie-afspraken en prestatiebeloning en wordt aangesproken op de resultaten van dat beleid.

Hoe heeft het wijkveiligheids-actieprogramma in het Oude Noorden vorm en inhoud gekregen?

In Rotterdam wordt sinds 1993 gewerkt aan het veiligheidsbeleid, in de eerste instantie nog Geïntegreerd Veiligheidsbeleid genoemd. Al snel kreeg de integrale gebiedsgebonden benadering de voorkeur, die de problematiek in de wijk centraal stelt. Veiligheid is ook de topprioriteit van het huidige gemeentebestuur. In 2006 mogen er geen onveilige wijken

meer zijn. Leidraad hiervoor bleef het vijfjarenactieprogramma Versterking Veiligheid Rotterdam, dat door het vorige stadsbestuur werd vastgesteld.

Het wijkveiligheids-actieprogramma is de spil van deze veiligheidsaanpak. De wijkveiligheids-actieprogramma's worden per wijk opgesteld in samenwerking met de gemeentelijke diensten, politie, justitie, het maatschappelijk middenveld, bewoners en ondernemers. De bedoeling van de actieprogramma's is het komen tot maatregelen en prestatie-afspraken, op basis van een analyse van de veiligheidsproblematiek in de wijk. Uit deze maatregelen volgen de prestatie-afspraken, waarin de bijdrage van elke partij wordt vastgelegd. De deelgemeenten hebben de regie over de veiligheidsaanpak in hun gebied.

De stedelijke regie berust bij de stedelijke Stuurgroep Veilig. Het bestuurlijk-justitieel overleg dient ieder wijkveiligheids-actieprogramma te accorderen. Op deze wijze worden de activiteiten van de politie en het Openbaar Ministerie afgestemd op de actieprogramma's. Vervolgens wordt het wijkveiligheids-actieprogramma vastgesteld door de deelraad van een deelgemeente. Tot slot worden de vastgestelde plannen door de stedelijke Stuurgroep Veilig goetst aan de stedelijke kaders. Het Programmabureau Veilig is de ambtelijke spil in het Rotterdamse veiligheidsbeleid en houdt tevens het effect van alle inspanningen bij aan de hand van de veiligheidsindex.

In wijken die door de veiligheidsindex als onveilig worden bestempeld worden door de stad zogenoemde stadsmariniers aangesteld. Dit zijn ambtenaren die de samenwerking tussen gemeentelijke diensten, politie, justitie en andere instanties moeten verbeteren. Ze werken sterk resultaatgericht en in nauwe samenwerking met deelgemeenten om de score op de index te verhogen. Het hoofd van Programmabureau Veilig is de ambtelijk opdrachtgever van de stadsmariniers.

In het wijkveiligheids-actieprogramma van het Oude Noorden wordt ernaar gestreefd het indexcijfer van de wijk te verhogen. Binnen de deelgemeente zijn de belangrijkste formele overlegvormen de Kerngroep Veiligheid, de wijktafel en het voortgangsoverleg tussen de gebiedscoördinator, de beheercoördinator en de veiligheidscoördinator.

Wat houden de prestatie-afspraken in voor de deelgemeente en hoe krijgen zij vorm bij de betrokken diensten en instellingen?

De regie over de prestatie-afspraken ligt bij de deelgemeenten. Dit impliceert voor de deelgemeente in de praktijk in de eerste plaats organisatorische aanpassingen. De deelgemeentelijke organisatie is nog een knelpunt. De organisatie is niet prestatiegericht en er wordt in het kader van een beperkte reorganisatie met posities geschoven. Voor partners is het soms onduidelijk wie, waarvoor aanspreekpunt is. Daarnaast blijkt dat er tussen beleidsmedewerkers en coördinatoren nog onvoldoende onderlinge communicatie is. Zij werken langs elkaar heen. Dit is onderkend, maar er volgen nog geen aanpassingen uit. Daarnaast ziet de deelgemeente het als onderdeel van haar taak om zorgen dat veiligheid bij de gehele organisatie en partners onderdeel van het reguliere werk wordt. De afspraken en te behalen resultaten moeten centraal staan. De deelgemeente heeft een visie op hoe dit zowel binnen de eigen organisatie bij de diensten bevorderd kan worden. Dit blijkt uit de benoeming van verschillende coördinatoren en het instellen van formele overlegvormen. Hierin is een positieve trend te zien. Het feit dat momenteel niet alleen de de sector Wijken zich bezighoudt met de wijkveiligheids-actieprogramma's is hier een indicatie voor. De doorwerking van de prestatie-afspraken bij de deelgemeente is dus redelijk, maar kan beter.

Een tweede implicatie voor de deelgemeente is dat zij ervoor moet zorgen dat de afspraken gemaakt worden. Zij is hiervoor in gesprek gegaan met alle partners. Omdat de problematiek in het Oude Noorden complex was heeft men van het wijkveiligheids-actieprogramma 2003

een inventarisatie gemaakt van bestaande maatregelen. Die zouden dus ook worden uitgevoerd zonder het programma. Het opstellen van de prestatie-afspraken is niet vlekkeloos verlopen. Het stedelijk Programmabureau Veilig stelt strenge kwaliteitseisen aan de afspraken, waar de deelgemeente onvoldoende aan kon en wilde voldoen. De deelgemeente kan meerdere partijen immers niet aansturen op basis van bevoegdheden. Zo lukt het niet goed om eenduidige afspraken te maken over het leveren van gegevens voor het monitoren van de afspraken. Afspraken maken met veiligheidspartners levert geen problemen op, zolang deze passen binnen de beleidskaders van de betreffende partner. Met partners die vaker aan de hand van prestatie-afspraken werken, of op basis van gezamenlijk belang meewerken, zijn makkelijker specifieke afspraken te maken dan met andere partners. De deelgemeente probeert dan het besef te kweken dat er iets moet gebeuren op een bepaald gebied. Dit is voor alle partijen een leerproces.

Tijdens de uitvoering van de afspraken moet de deelgemeente de juiste partijen bij elkaar brengen, de voortgang bewaken –verzamelen van de rapportages- en de afspraken volgen op actualiteit en relevantie. Ook het aanspreken van de organisaties hoort hierbij. Dit laatste gaat niet altijd zoals gewenst. Bij het uitvoeren van de taken die passen bij haar regierol houdt de deelgemeente er rekening mee dat zij samen moet werken met actoren waarover zij geen formele bevoegdheden heeft en die dus hun eigen plan kunnen trekken. Samenwerking en afspraken maken dienen voor de deelgemeente dus vorm te krijgen in een context van onderling vertrouwen, motivatie en eigen beleid van die actor. Zij ziet zichzelf als een bemiddelaar die zoekt naar een steeds betere wijze van omgaan met dit proces. Over niet alle afspraken kan de deelgemeente invloed uitoefenen: de stedelijke prioriteiten zijn wel in het wijkveiligheids-actieprogramma opgenomen, maar worden stedelijk aangestuurd.

Bij de uitvoerders leeft het de opdrachtnemers van de deelgemeente bij organisatie-onderdelen die werkzaam zijn op het gebied van veiligheid en leefbaarheid. Daar worden contactpersonen aangewezen die de contacten met de deelgemeente en partners in het kader van wijkveiligheid hebben. Vanuit gemeentelijk niveau komen geluiden dat de afspraken onvoldoende doorwerking naar de werkvloer hebben, hoewel organisaties aangeven positief te staan tegenover het uitvoeren van prestatie-afspraken. Geconstateerd wordt dat bij niet alle partners het besef tot op de werkvloer aanwezig is.

Voorts was de formulering van de afspraken in 2003 niet echt van invloed op de daadwerkelijke uitvoering. De inzet werd namelijk periodiek bepaald in uitvoeringsoverleg binnen de organisatie of met partners. Het actieprogramma fungeerde hierbij als leidraad. De afspraken van 2003 werden doorgaans tijdens de reguliere werkzaamheden nagekomen; zij bevatten immers niets nieuws en er werden geen hogere ambities gesteld. De verbetering voor de betrokkenen zit vooral in het verbinden van de werkzaamheden van de verschillende partijen, in de integraliteit. Als het erop aankomt volgen sommige partners hun eigen inzicht.

In andere implicatie voor diensten en instellingen is dat de vrijblijvendheid is verminderd. Voorheen werkten zij in hoge mate zelfstandig. Nu worden zij geacht te rapporteren over de voortgang op de afspraken. Dit moeten zij daarnaast delen met partners tijdens voortgangsoverleg. Hiervoor moesten (geautomatiseerde) systemen ontwikkeld worden. Vooral de stedelijke diensten waren niet gewend te werken en te rapporteren op wijkniveau hadden hier moeite mee. Een deel van de actoren, zoals de politie rapporteerde netjes en tijdig. Een ander deel deed dit in het beste geval mondeling op hoofdlijnen. De afwezigheid van sommige actoren tijdens overleg geeft aan dat de prestatie-afspraken en de daaruit voortvloeiende verplichtingen niet door iedereen met open armen werden ontvangen. De term "papierene tijger" is gevallen en er zijn klachten over de hoeveelheid rapportages in het algemeen. Er is echter geen reden om aan te nemen dat er partners zijn die in het geheel geen aandacht aan de afspraken besteden.

Welke (on)bedoelde effecten worden waargenomen door de betrokken partijen?

Onderzoek naar de praktijk van de prestatie-afspraken levert meerdere positieve effecten op. Een eerste positief effect voor de deelgemeente is dat de afspraken nu gebundeld zijn en er dus voor het eerst een overzicht is over wat er aan inzet is op veiligheidsgebied. Een tweede positief effect is dat inzicht wordt verkregen in knelpunten in de uitvoering bij de uitvoerende organisaties en mogelijke verbanden tussen hun inzet en de score op de veiligheidsindex. Bij de geïnterviewde veiligheidspartners wordt het feit dat ze bewust bezig zijn met de afspraken vaak genoemd. Ook wordt er blijkbaar doelgerichter gewerkt qua inzet van mankracht. Vaak worden in beleidsplannen wel doelen geformuleerd, maar is het proces open. Het risico hiervan is dat partijen gaandeweg de doelen uit het oog raken. Door de prestatie-afspraken zal dit minder snel gebeuren. Ten slotte wordt de toegenomen samenwerking en communicatie gezien als een pluspunt van de prestatie-afspraken. Kortom, de afspraken hebben de volgende positieve effecten teweeg gebracht: transparantie (meer overzicht en inzicht), bewustheid, doelgerichtheid, samenwerking en communicatie.

Door de actoren worden ook negatieve effecten geconstateerd. In de eerste plaats de vormgeving van de afspraken. De in sommige gevallen nogal vage formulering van de afspraken in het werkboek leverde bij een dienst een moeizame vertaalslag op naar de uitvoering. Er bleek voldoende mogelijkheid voor de veiligheidspartners om een eigen draai aan de afspraken te geven. Strategisch gedrag vanwege de vrijblijvendheid van het wijkveiligheids-actieprogramma, kwam als gevolg hiervan wel degelijk voor. In de tweede plaats geven betrokkenen aan dat binnen de afzonderlijke organisaties weerstand om de tegen het werken met de afspraken overwonnen moest worden. Sommigen zagen in de eerste instantie de meerwaarde niet. Het niet aanwezig zijn bij overleg en het (on)bedoeld of niet rapporteren frustreerde zowel andere partijen als het systeem van monitoring in zijn geheel. Bij de wijktafel waren bijvoorbeeld altijd meerdere afwezigen en de partners die er waren hadden vaak geen voortgangsrapportage. Overigens maakt slechte kwaliteit van de afspraken op zich monitoren ook moeilijk, waardoor de kans groot bestond dat het wijkveiligheids-actieprogramma een papieren beweging werd. Verder krijgt de organisatie van de deelgemeente kritiek. De verdeling van taken en verantwoordelijkheden binnen de deelgemeente zijn voor verschillende partijen niet helder en de interne communicatie blijkt onvoldoende. In de vierde plaats komt van diverse personen kritiek op de tijd die men kwijt is aan rapportages. Ook is er vaak wel veel informatie beschikbaar, maar blijkt het moeilijk al deze informatie te aggregeren tot een overzicht. Gevreesd wordt voor rapporteren om het rapporteren. Tot slot verloopt het benodigde leerproces niet zonder schokken. De nieuwe vorm van werken heeft tijd nodig. Het vastleggen van te leveren prestaties botst met de meer flexibele werkwijze van de diensten. De deelgemeente heeft hier begrip voor, omdat de waan van de dag ook haar soms dwingt iets anders of minder te doen dan vooraf gepland. Verder moeten partners zich –nog- aanpassen en de veranderingen zullen niet op alle niveaus van de organisaties positief worden ontvangen.

6.3 Conclusies

Om de onveiligheid in Rotterdam tegen te gaan heeft de deelgemeente Noord, evenals de overige deelgemeenten de verantwoordelijkheid gekregen voor de veiligheidsaanpak in haar wijken. Zij heeft prestatie-afspraken afgesloten met diensten en instellingen waarmee hun inspanningen en te behalen resultaten zijn vastgelegd. Deze afspraken zijn per wijk in een actieprogramma vastgelegd.

De tweeledige probleemstelling van deze scriptie was als volgt geformuleerd:

Wat is voor de betrokkenen de betekenis van de prestatie-afspraken in het wijkveiligheids-actieprogramma voor het Oude Noorden en in hoeverre wordt, gelet op hun ervaringen met en oordelen over dit actieprogramma, voldaan aan voorwaarden voor prestatiesturing?

Betekenis van de prestatie-afspraken

Het eerste deel van mijn conclusies is dat de werking van de afspraken voor de eerste generatie niet optimaal was. Zij blijken bij de betrokkenen vooral te hebben gediend als leidraad voor de concrete uitvoering. De afspraken hebben voor alle betrokkenen een betekenis variërend van sturen tot leren. De deelgemeente legt de lat voor prestaties in de eerste generatie prestatie-afspraken nog niet hoger. In het eerste werkboek prestatie-afspraken is uitsluitend regulier beleid opgenomen, kan. Toch kan ik concluderen dat het formuleren van doelen in het kader van duidelijkheid en verantwoording *an sich* een goede stap voorwaarts is. Het belangrijkste was niet om de vragen specifiek, meetbaar, et cetera te formuleren. De succesfactor bleek te liggen in de wil van alle partijen om *gezamenlijk* de problematiek aan te pakken en een bijdrage te leveren aan de veiligheid. In het nieuwe werkboek zullen minder dan 30 prestatie-afspraken worden opgenomen. De rest valt dan onder het regulier beleid van de veiligheidspartners. Ten tijde van de gesprekken was het wijkveiligheids-actieprogramma 2004 nog niet vastgesteld. In hoeverre daarin concrete doelstellingen zijn opgenomen kan ik dan ook niet vaststellen. Wel zijn de partijen positief over het voornemen het aantal afspraken te beperken en die centraal te stellen. De deelgemeente is nog wel te afwachtend en te weinig sturend. De stadsmarinier daarentegen is een goed voorbeeld zoals de partners moeten worden aangestuurd.

De doorwerking van de afspraken komt nog niet helemaal uit de verf. Daarnaast bestaan naast positieve effecten van de prestatie-afspraken, tevens negatieve effecten. De afspraken hebben in de uitvoering wel positieve veranderingen teweeg gebracht. Bij de deelgemeente zelf hebben de afspraken mede gezorgd voor een beperkte reorganisatie. De partijen zijn meer in samenwerking en aan de hand van het programma aan het werk dan voorheen. De houding van de diensten en instellingen ten opzichte van de wijkveiligheids-actieprogramma's is minder eenduidig. Zo is het wijkveiligheids-actieprogramma betiteld als een papieren beweging, maar de meeste actoren zijn enthousiast. De afwezigheid van diverse actoren bij overleg geeft echter aan dat de prestatie-afspraken niet meteen met open armen ontvangen werden. Momenteel zijn zij voor zowel de diensten als de deelgemeente in ieder geval niet vrijblijvend meer.

In hoeverre wordt in het wijkveiligheids-actieprogramma voldaan aan voorwaarden voor prestatiesturing?

Eerder heb ik op basis van literatuurstudie een aantal belangrijke voorwaarden geformuleerd waaraan prestatiesturing moet voldoen. Deze voorwaarden gelden als beoordelingskader voor de bevindingen van het onderzoek. In dit tweede deel van de conclusies ga ik na in hoeverre in de casus aan deze voorwaarden is voldaan.

1. De overheid als netwerkmanager

Een eerste voorwaarde voor prestatiesturing is consensus over de na te streven doelen tussen overheid en haar veiligheidspartners op basis van horizontale interactie. De deelgemeente houdt er bij het uitvoeren van de taken die passen bij haar regierol rekening mee dat zij samenwerkt met actoren waarover zij geen bevoegdheden heeft. Er is inderdaad sprake van een netwerk met wederzijdse afhankelijkheden. De afspraken zijn dan ook met alle partners afzonderlijk doorgesproken, voordat zij werden opgenomen in het wijkveiligheids-actieprogramma. Vervolgens zijn de afspraken ondersteund met convenanten. Ik kan dus concluderen dat de deelgemeente heeft gehandeld als een netwerkmanager die heeft gezorgd voor overeenstemming over de vormgeving en het gebruik van de eerste generatie prestatie-afspraken.

2. Concrete doelstellingen

Een tweede voorwaarde voor prestatiesturing is het formuleren van heldere, eenduidige doelstellingen door de overheid. De algemene doelstelling is het verhogen van de veiligheid(sindex) van het Oude Noorden. Dit is een heldere doelstelling, waar de deelgemeente zich voor de gehele bestuursperiode aan heeft gecommitteerd. De (sub)doelstellingen in het werkboek prestatie-afspraken zijn minder helder. De geformuleerde 108 prestatie-afspraken bieden ook weinig handvat, want het gaat veelal om algemene maatregelen. De komst van de stadsmarinier heeft pas geleid tot een grotere nadruk op de (elementen van) de index. Ik concludeer dan ook dat in het werkboek prestatie-afspraken onvoldoende concrete doelstellingen zijn opgenomen.

3. Prioriteiten stellen

Een derde voorwaarde voor prestatiesturing is het beperken van de gestelde doelen en hen een bepaalde rangorde te geven, zodat duidelijk wordt wat echt belangrijk is. In het Oude Noorden heeft de deelgemeente alles willen aanpakken en dit leverde voor de deelgemeente het probleem op dat niet alles haalbaar was. De stadsmarinier heeft als eerste met zijn "focus" getracht de prioriteiten helder te krijgen en minder afspraken centraal te stellen. Ik concludeer dat in de eerste instantie geen prioriteiten zijn gesteld.

4. Verband indicator(en) en doelstelling(en)

De overheid zou prestatie-indicatoren moeten ontwikkelen die voldoende correleren aan de doelstelling. Dit is een vierde voorwaarde. In de casus wordt het abstracte beleidsdoel "een hogere veiligheid" vertaald naar de veiligheidsindex. Alle afspraken dienen zowel direct als indirect een bijdrage te leveren aan het verhogen van deze indicator. Het is dan ook een relevant instrument om het effect van de inspanningen inzichtelijk te maken. Het is niet echter duidelijk wat precies het verband is tussen de inzet van de afzonderlijke partners om de (sub)doelen in de prestatie-afspraken te behalen, en de score op de index. Het is dus minder geschikt om prestaties van individuele organisaties te beoordelen. De keuze voor een enkele methode die weinig aanleiding geeft tot discussies is vanuit de literatuur bezien goed. Ik concludeer dat dit voorwaarde in de casus wordt teruggevonden.

5. Inzicht in de prikkelgevoeligheid van de opdrachtnemer

Een vijfde voorwaarde voor prestatiesturing is het onderkennen en bevorderen van intrinsieke motivatie, indien deze binnen de uitvoerende organisaties aanwezig is. Prestatieprikkelers kunnen namelijk averechts werken. Een bevinding in dit onderzoek is dat enkele veiligheidspartners het imago van een betrouwbare, professionele partner voor de deelgemeente nastreven. Dit lijkt dan ook voor zowel de deelgemeente als de diensten voldoende om afspraken na te komen. Een tweede bevinding die hier relevant is, is dat de deelgemeente slechts beperkte mogelijkheden tot aansturing en prikkels heeft. Echter, voor zover aanwezig worden die niet gebruikt. Ik concludeer dan ook dat de deelgemeente zich

bewust is van de intrinsieke motivatie bij enkele veiligheidspartners en deze voor zover aanwezig niet ondermijnt met prikkels, maar deze evenmin bevordert.

6. Ruimte voor leren

Is er binnen de deelgemeente ruimte voor het maken van fouten door diensten en instellingen? Op deze wijze krijgen zij namelijk de mogelijkheid tot verbetering door leren, een zesde voorwaarde voor prestatiesturing. Er worden immers geen sancties opgelegd aan de veiligheidspartners wanneer zij afspraken niet nakomen. De stand van zaken tijdens het werken met de eerste generatie prestatie-afspraken wordt door iedereen gezien als onderdeel van een leerproces. Het was in 2003 vooral zoeken naar de juiste vorm van de afspraken en inventariseren wat er in de wijk gebeurde veiligheidsgebied. Dit geldt overigens evenzeer voor de deelgemeente, die op het gebied van de interne organisatie ook nog kan verbeteren. In het licht van literatuur kan ik concluderen dat er inderdaad een impuls tot verbetering door leren uitgaat van van de wijze waarop met de afspraken wordt omgegaan.

7. Monitoren en evalueren

Belangrijk is dat op heldere wijze gerapporteerd wordt over de voortgang tijdens de uitvoering. Daarbij dienen de afspraken tussentijds of aan het eind van de rit te worden geëvalueerd. In de praktijk blijkt de monitoring een knelpunt. In het begin was onduidelijk hoe dit proces vorm moest krijgen. Toen bleek dat de gekozen vorm van monitoring (de wijktafel) niet voldeed is deze afgeschaft. Voortgangsbesprekingen werden op ad hoc basis ondergebracht in andere overlegvormen of heel algemeen mondeling overgedragen om de rol van de wijktafel -deels- over te nemen. Dit leverde voor de veiligheidspartners geen problemen op, omdat zij de voorkeur geven aan het bespreken van knelpunten. Daarbij vinden sinds de komst van de stadsmarinier wekelijks een briefings plaats en is er twee keer per maand het Handhavingsoverleg, waarin men geïnformeerd wordt over de stand van zaken. Toen niet alle 108 prestatie-afspraken konden worden uitgevoerd, is besloten de afspraken te beperken en goed uit te werken. Iedereen was hier al snel op gericht, terwijl de uitvoering doorging. Ik concludeer dan ook dat de monitoring niet op heldere wijze heeft plaatsgevonden. Systematische evaluatie heeft dus niet plaatsgevonden.

8. Aandacht voor zowel makkelijk als moeilijk meetbare aspecten

Om negatieve effecten tegen te gaan, bevelen diverse auteurs het gebruik van meerdere indicatoren aan bij de beoordeling van prestaties. Naast de makkelijk meetbare aspecten dienen ook de moeilijk meetbare aspecten, zoals de kwaliteit van procedures in ogenschouw genomen te worden. Ik concludeer dat er in principe aandacht was voor beide aspecten van prestaties. De veiligheidspartners kregen tijdens voortgangsoverleg de ruimte om toelichting geven op de stand van zaken. De vraag is echter in hoeverre er in de eerste generatie afspraken aandacht was voor meetbaarheid en het gebruik van indicatoren in het algemeen. Door het merendeel van de partners werd slechts in algemene bewoordingen gerapporteerd.

9. Prestatiemeting als een van de sturingsmechanismen

Een negende voorwaarde voor prestatiesturing is om de afspraken te zien als slechts één van de bronnen over prestaties, waarbij zij ook nog binnen hun context gezien worden. Deze voorwaarde impliceert -evenals de vorige voorwaarde- dat prestaties gemeten worden. Dit is bij de deelgemeente slechts deels het geval. Omdat het formele instrument om de voortgang te bewaken onvoldoende functioneerde zochten de stadsmarinier en de veiligheidspartners alternatieven om zicht te houden op de uitvoering. De deelgemeente blijkt überhaupt moeite te hebben om concrete (lees: kwantitatieve) informatie over de uitvoering te verzamelen. Ook bestuurlijk bestond onvoldoende zicht op de uitvoering. Echter, ook voor het bestuur bestaan aanvullende manieren om aan informatie komen dan de wijktafel. De deelgemeente is nog niet zo georganiseerd dat men snel en adequaat over informatie kan beschikken. Er

vinden dus onduidelijke kwantitatieve, en geen systematische kwalitatieve analyses plaats die betekenis kunnen geven aan indicatoren, ervan uitgaande dat deze aanwezig zijn. Gezien de theorie concludeer ik dat binnen de deelgemeente slechts ten dele gesproken kan worden van meerdere methoden om na te gaan of en in hoeverre afspraken worden nagekomen.

10. Normwaarden stellen

Ten slotte is het stellen van normwaarden in de vorm van nulwaarden en streefwaarden bij de afspraken belangrijk bij prestatie-afspraken. Een blik op de afspraken in 't Kan in het Oude Noorden leert dat er geen nulwaarden worden gegeven. Het gaat in de afspraken vaak om maatregelen met doelstellingen als "het in evenwicht brengen van..." of "het verhogen van...". Het streven naar de score drie op de productnormering op het terrein van Schoon en Heel is wel helder. In een aantal gevallen is geheel onbekend wat met een afspraak beoogd wordt te bereiken. Dit leverde voor een deel van de uitvoerende organisaties onduidelijkheden op. Een ander deel was juist tevreden met de ruime formuleringen. De deelgemeentelijke missie is dat alle wijken hoger op de veiligheidsindex komen te staan. De typering van het Oude Noorden als onveilig vormt dus het uitgangspunt van de inspanningen in deze wijk. Het streven is naar minimaal een categorie hoger, wat inhoudt dat het effect een toegenomen veiligheid is. Deze score is echter het resultaat van alle inspanningen tezamen, waardoor het resultaat onvoldoende kan worden toegeschreven aan afzonderlijke partners. Niet alle (sub)doelstellingen zijn immers vertaald in indicatoren. Zonder streefwaarden is onduidelijk wanneer aan de afspraak voldaan is. Een laatste conclusie is dat er onvoldoende normwaarden zijn vermeld bij de prestatie-afspraken, waardoor de meetbaarheid van de afspraken onvoldoende, of zelfs afwezig is.

Eindbalans

De voorwaarden voor prestatiebesturing die ik in deze scriptie heb geformuleerd, dienen voor het casuonderzoek als hulpmiddel om in de praktijk factoren te signaleren die de werking van prestatiebesturing kunnen stimuleren of juist tegenwerken. Ook fungeren zij als aangrijpingspunt voor verbeteringen. Aan deze voorwaarden wordt in deze casus deels wel en deels niet voldaan.

De betrokkenen waren onverdeeld positief over de rol van de overheid als netwerkmanager bij het vormgeven van de afspraken, de aanwezigheid van ruimte voor leren en de aandacht voor zowel makkelijk als moeilijk meetbare aspecten van prestaties. De intrinsieke motivatie van de partners niet is ondermijnd, maar ook niet geprikkeld. Het verband tussen indicator(en) en doelstelling(en) vind ik deels terug in de casus. Voor monitoring en evaluatie was echter weinig aandacht. Geen van de betrokkenen was dan ook volledig tevreden op dit punt. Een verklaring hiervoor is dat prestatiebesturing op basis van een strikte planningscyclus –nog- niet strookt met de stijl van werken van de deelgemeente. Deze wordt gekenmerkt door een 'zachtere aanpak', zoals het creëren van een gezamenlijke cultuur. Dit hangt deels samen met haar beperkte bevoegdheden. Deze aanpak werkt goed bij het vormgeven, maar niet bij het monitoren van de afspraken. Naast prestatiebesturing bestaan wel andere sturingsmechanismen, maar deze dienen veelal als alternatieven voor, of aanvulling op de formele sturingsinstrumenten. De afwezigheid van concrete doelstellingen en prioriteiten zorgde voor onduidelijkheid bij de betrokkenen over wat nu echt belangrijk was. Ten slotte zijn in de afspraken geen concrete normwaarden (voorwaarde tien) opgenomen wat ook weer voor problemen zorgde. Hoe en waarover moet er worden gerapporteerd als niet duidelijk is welke inzet geleverd moet worden? Dat diverse partners aangeven dat de afspraken niet veel concreter hoeven te worden geformuleerd hangt samen met het feit dat zij gewend zijn naar eigen inzicht te opereren. Te vage afspraken kunnen strategisch gedrag echter ook in de hand werken.

Het feit dat slechts een deel van de voorwaarden worden teruggevonden in de casus betekent echter niet dat het werken met prestatie-afspraken in het Oude Noorden is mislukt. Integendeel zelfs. Van de afspraken werd verwacht dat zij tot een verbetering van de prestaties van de veiligheidspartners zouden leiden en tot een verhoging van de veiligheid. Hoewel dit nog niet op alle punten het geval was, wijzen de bevindingen uit dat prestatie-afspraken een goed instrument zijn om deze verwachtingen waar te maken. De afspraken zijn een stap in de goede richting. Bij deze eerste generatie was het nog zoeken naar de juiste vorm van de afspraken. De partijen zijn nog steeds enthousiast en de verwachting is dan ook dat de volgende generatie prestatie-afspraken verbeteringen met zich mee zullen brengen, zowel in hun vormgeving als in hun uitvoering.

6.4 Aanbevelingen

De eerste generatie prestatie-afspraken in het Oude Noorden blijken op allerlei punten kritiek op te leveren. De verbetering van de aanpak zat vooral in het verbinden van de werkzaamheden van de partijen, in de integraliteit. Wat kan er de volgende ronde beter met de prestatie-afspraken? Het antwoord op deze laatste vraag geef ik in de vorm van enkele praktische aanbevelingen. Deze zijn deels gebaseerd op verbeterpunten die mij zijn aangereikt door geïnterviewde personen.

1. Deelgemeente moet zich sturender opstellen

De deelgemeente zou zich naar buiten toe meer moeten profileren als een sturende actor. Zij zou de veiligheidspartners onder meer moeten aanspreken op hun handelen, als zij zich niet aan de afspraken houden, of afwezig zijn tijdens overleg. Hiertoe moet zij haar interne taakverdeling op orde brengen, zodat deze helder is voor de veiligheidspartners. Daarnaast dient er meer interne communicatie plaats te vinden tussen beleidsmedewerkers en gebiedscoördinatoren.

2. Gebruik elkaars kennis

De deelgemeente zou meer gebruik kunnen maken van de kennis van het Programmabureau c.q. de accounthouder van de deelgemeente Noord, bijvoorbeeld bij het opstellen van de volgende generatie prestatie-afspraken. Het Programmabureau beschikt over het totaalbeeld als het gaat om ontwikkelingen in andere deelgemeenten, of bij de diensten. Het Programmabureau zou zich op zijn beurt meer ondersteunend kunnen opstellen. Zo zal ook de onderlinge relatie verbeteren.

3. Prioriteiten stellen

De prestatie-afspraken krijgen meer betekenis wanneer zij worden beperkt in aantal. Dit begint met het stellen van prioriteiten door het deelgemeentebestuur. Vervolgens weten zowel het ambtelijk apparaat, als de veiligheidspartners op welke taken de nadruk op ligt. Op basis daarvan worden de centrale afspraken geformuleerd. Eventueel strategisch gedrag zoals een gerichtheid op makkelijk te behalen resultaten, zal daarmee ook ondervangen worden. Overigens heeft de deelgemeente al een goede slag gemaakt door in 2004 aanzienlijk minder prestatie-afspraken centraal te stellen.

4. Prestatie-afspraken meer formaliseren

Naast het ondertekenen van iedere prestatie-afpraak door de diensten en instellingen, dienen zij de afspraken in hun werkplannen op te nemen. Daarbij zouden voor instellingen met wie de deelgemeente een subsidierelatie heeft subsidievoorwaarden opgesteld moeten worden. Hiermee worden de veiligheidspartners tijdens de uitvoering (beter) gestimuleerd om de afspraken na te komen.

5. Beloningen en sancties

Aan de afspraken zouden consequenties gekoppeld moeten worden. Er dienen zowel positieve als negatieve prestatieprikkels worden ingevoerd ten opzicht van de partners. Hiervoor bestaan verschillende opties. De deelgemeente kan bijvoorbeeld meer gebruik maken van budgetten. Zo kan de verbinding gelegd worden tussen te leveren inspanning van veiligheidspartners en het budget dat daarvoor beschikbaar gesteld wordt. Tegenover hogere ambities kan bijvoorbeeld extra geld staan (dit bevordert ook de intrinsieke motivatie). Ook aan het niet nakomen van afspraken kunnen (financiële) consequenties verbonden worden. Een suggestie uit de literatuur is om het niet (op tijd) aanleveren van rapportages door partners eerder te sanctioneren dan het rapporteren van achterblijvende prestaties. Wat het best past moet blijken. De bevoegdheden en het budget van de deelgemeente zijn immers beperkt. Daarbij passen sterke sanctioneringen niet bij de deelgemeentelijke cultuur. Cruciaal is wel dat er aandacht is voor geleverde prestaties.

6. Heldere monitoring prestatie-afspraken

De monitoring op de uitvoering van de afspraken moet op heldere wijze plaatsvinden. Een slagvaardiger wijktafel zou hiertoe geherintroduceerd moeten worden. Zo wordt de aansturing vanuit de deelgemeente verbeterd: er ontstaat meer zicht op de dagelijkse gang van zaken en de diensten kunnen beter worden aangesproken. Specifieke verbeterpunten voor deze wijktafel zijn in de eerste plaats minder deelnemers (alleen de relevante partijen) en een sterke voorzitter. Bij voorkeur iemand met een vergelijkbare instelling als de stadsmarinier. In de tweede plaats moeten de knel- en succespunten centraal staan. Hiervoor heeft de gebiedscoördinator wel de juiste informatie nodig van de partners. Deze dienen dit dan ook tijdig aan te leveren. In de derde plaats dienen de deelnemers aan de wijktafel te beschikken over voldoende mandaat om problemen aan te kunnen pakken. Tot slot dienen beleidsmatige- en uitvoeringsaspecten gescheiden worden.

7. Prestatie-afspraken evalueren

De deelgemeente zou moeten waken voor het stapelen van plannen. De gehanteerde prestatie-afspraken en het daarachter liggende proces zouden periodiek geëvalueerd moeten worden.

8. Concrete, meetbare prestatie-afspraken

Ten slotte moeten de prestatie-afspraken in de volgende generatie prestatie-afspraken concreter. Dit wordt in de eerste plaats bereikt door concreet per afspraak de beoogde doelstelling te formuleren. Deze (sub)doelstellingen moeten vervolgens vertaald worden in normwaarden, zodat duidelijk wordt wanneer aan de afspraak voldaan is (meetbaarheid). Voorts moet duidelijk(er) gemaakt worden welke partij, welke bijdrage levert en het tijdspad hiervoor. Anderzijds blijft flexibiliteit nodig. Indien de partijen dit nodig achten moet er ruimte zijn voor wijzigingen of uitstel. Hierover kunnen ook afspraken gemaakt worden.

Geraadpleegde literatuur

- Abma, T., Veld, R. in 't (red.). (2001). *Handboek Beleidswetenschap: perspectieven, thema's, praktijkvoorbeelden*. Amsterdam: Boom.
- Bordewijk, P., Klaassen, H.L. (2000). *Wij laten ons niet kennen; een onderzoek naar het gebruik van kengetallen bij negen grotere gemeenten*. Den Haag: VNG Uitgeverij.
- Bruijn, H. de. (2001). *Prestatiemeting in de publieke sector. Tussen professie en verantwoording*. Utrecht: Lemma.
- Cachet, E.R. Muller, E.J. van der Torre, M.P. Verberk, A. van Sluis en M.M.E. Wolberink, (1994). *Politiebestel in verandering. Verhoudingen tussen politie, bestuur, justitie en gemeenteraad onder de oude en de nieuwe Politiewet*. Arnhem: Gouda Quint.
- Collegeprogramma 2002-2006. (2002). *Het nieuwe elan van Rotterdam...en zo gaan we dat doen*. Rotterdam.
- Deelgemeente Noord. (2004). *Burgerjaarverslag deelgemeente Noord 2003*. Rotterdam.
- Deelgemeente Noord. (2003). *Deelgemeentegids Noord 2003/2004*. Rotterdam: Wegener Suurland.
- Deelgemeente Noord. (1998). *Sociaal investeren. Samenlevingsopbouw in de deelgemeente Noord*. Rotterdam: Bureau Binnenwerk.
- Deelgemeente Noord. (2003). *'t Kan in het Oude Noorden. Wijkveiligheids-actieprogramma voor het Oude Noorden*. Rotterdam.
- Deelgemeente Noord. (2003). *'t Kan in het Oude Noorden. Wijkveiligheids-actieprogramma voor het Oude Noorden (Werkboek 1)*. Rotterdam.
- Gemeentebld 2002. *Deelgemeenteverordening 2002*, nr.16. Gemeente Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam. *Jaarverslag 2003 deel 2 (productrekening)*. Rotterdam.
- Gemeente Rotterdam. (2001). *Versterking veiligheid Rotterdam. Vijfjarenprogramma in samenwerking tussen stadsbestuur, deelgemeenten, stedelijke diensten, politie, justitie, bewoners, maatschappelijke organisaties en bedrijven (beleidsplan bij raadsstuk 2001-723)*. Rotterdam.
- Gemeentewerken. (2002). *Wat kunt u verwachten van Gemeentewerken Rotterdam? Servicenormen augustus 2002*. Rotterdam.
- Haan, W.J.M. (red.). (1997). *Evaluatie integraal veiligheidsbeleid. Een verkennende studie in Amsterdam en Rotterdam*. Rijswijk: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Harmsen, B., Wiendels, B. (Februari 2004). *Metten is weten! Definitieboekje inzake de meetbare doelstellingen voor de collegeperiode 2002-2006 (nr. 2377)*. Den Haag: SGBO Onderzoeks- en Adviesbureau van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten.
- Hazeu, C.A. (2000). *Institutionele economie. Een optiek op organisatie- en sturingsvraagstukken*. Bussum: Coutinho.

Helden, G.J. van, Jansen, E.H. (1996). *Prestatiemeting bij gemeenten. Pleidooi voor een breed effectiviteitsbegrip*. Rotterdam: Erasmus Universiteit, RISBO.

Hooghiemstra, T., Otto, M.T. (05/2003). Wie wil er nu prestatiemeting? De strijd tussen transparantie en drijfveren van managers. *Overheidsmanagement*, p. 142-145.

Koning, P., Canton, E., Cornet, M., Pomp, M., Ven, J. van de, Venniker, R., Vollaard, B. en Webbink, D. (2004). *Centrale doelen, decentrale uitvoering. Over de do's en don'ts van prestatieprikkels voor semi-publieke instellingen* (no. 45). Den Haag: Centraal Planbureau.

Kruijf, J.A.M, Wouters, M.J.F. (2004). Prestatiemeting en vergelijkende kengetallen: meten is ... ook maar meten. In: *Tijdschrift voor Openbare Financien*. Nr. 3. p. 121-137.

Leeuw, F.L., Gils, G.H.C. van. (2000) Outputsturing in de publieke sector: voortgang maar traag, in: *Beleidsanalyse*, nr. 1. p. 4-12.

Michilsen, R. (red.). (2004). Project Interventieteams wint Rotterdamse Aanpak prijs. In: *Nieuw Rotterdams Tij.* Nr. 6. p. 2-3.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en ministerie van Justitie *Politiemonitor bevolking 1993. Landelijke rapportage* (1993). Den Haag/Hilversum: Uitvoeringsconsortium Projectbureau Politiemonitor.

Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2001). *Handreiking concrete gevolgen van dualisering voor gemeenten. Vernieuwingsimpuls Dualisme en Lokale democratie*. Den Haag: VNG.

Ministerie van Financiën. (2002) *Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid* (tweede druk). Den Haag.

Molenaar, G. (2001). Subsiëring door Rotterdamse deelgemeenten. In: *Bestuurswetenschappen*. nr. 1. p. 49-66.

Osborne, D.E., Gaebler, T.A. (1992). *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*. New York: Plume.

Programma Veilig gemeente Rotterdam. (Juli 2001). *Veiligheid in Rotterdam. Bouwstenen voor een vijfjarenprogramma*. Rotterdam.

Programmabureau Veilig. (mei 2004). *Veiligheidsindex 2004. Meting van de veiligheid in Rotterdam. Rapportage bevolkingsenquête januari-februari 2004 en feitelijke criminaliteitsgegevens en stadsgegevens over 2003*. Rotterdam: Programmabureau Veilig.

Programmabureau Veilig. (2002). *Vijfjarenactieprogramma Veiligheid Rotterdam, voorjaar 2002. Stand van zaken*. Rotterdam: Bestuursdienst.

Programmabureau Veilig. (oktober 2003). (herdruk). Vijfjaren-actieprogramma Veilig. Werken aan een veiliger Rotterdam, de aanpak. *Het wijkveiligheids-actieprogramma* (Cahier 1). Rotterdam.

Programmabureau Veilig. (juni 2003). Vijfjaren-actieprogramma Veilig. Werken aan een veiliger Rotterdam, de aanpak. *De Communities that care-methodiek* (Cahier 5). Rotterdam.

Programmabureau Veilig. (augustus 2003). *Werkboek prestatie-afspraken*. Rotterdam.

Raad voor het openbaar bestuur. (2002) *Partners in veiligheid. Van verantwoordingsbocht naar lokale verantwoordelijkheid*. Den Haag.

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

Rekenkamer Rotterdam. (2002). *Rommelig Rotterdam. Beleid en uitvoering schoon en heel*. Rotterdam.

Roode, A.L. en Rhee, M. van. (2004). *Staat van Rotterdam 2004*. In opdracht van de Bestuursdienst van de gemeente Rotterdam. Rotterdam: Centrum voor Onderzoek en Statistiek.

Sluis, A., Thiel, S. van. (2003). Mogelijkheden en onmogelijkheden van prestatiesturing bij de Nederlandse politie. In: *Het Tijdschrift voor Veiligheid en Veiligheidszorg*, jaargang 2, nr. 4, december, p. 18-31.

Thiel, S. van, Leeuw, F. (2003). De prestatieparadox in de publieke sector. In: *Beleidswetenschap*, nr. 2, p. 123-144.

Verdurmen, J.M.F., Melchior, C. en Bons, C.P. (1995). *Bewoners van Noord over veiligheid. Een onderzoek in het kader van het wijkveiligheidsbeleid*. Rotterdam: Bureau Onderzoek Op Maat.

Vereniging van Nederlandse Gemeenten. (2004). *Integraal veiligheidsbeleid gemeente Barendrecht 2004*.

Weltens, L. (red.). (september 2002). *Vijfjarenactieprogramma Veiligheid Rotterdam. Werken aan een veiliger Rotterdam. Geen woorden maar daden* (eerste uitgave december 2001). Rotterdam: Programmabureau Veilig.

Weltens, L. (red.). (augustus 2004). *Wijkfocus Oude Noorden: Vasthouden en versterken. Handreiking voor het aanscherpen van de wijkveiligheids-actieprogramma's in de onveilige en probleemwijken van Rotterdam*. Rotterdam: Programmabureau Veilig.

Geraadpleegde Internetsites

dg-noord.nl

cpb.nl. bekeken op 20 maart 2004

minbzk.nl bekeken op 22-10-2004

kcgs.nl bekeken op 29-10-04

nieuwrotterdamstij.nl (Webeditie nr. 6) Bekeken op 05-11-2004.

rotterdam.nl bekeken op 19-10-2004; 28 november 2004

Bijlage I : Enkele prestatie-afspraken uit werkboek 1

TOEZICHT EN HANDHAVING

PRESTATIE-AFSPRAKEN VOOR HET OUDE NOORDEN; 't kan in het Oude Noorden
Periode 01-03-03 t/m 31-08-03

| Nr. | Maatregelen per thema | Trekker | Deelnemers | Bijdragen | Beoogde resultaten | Termijn | Realisatie Voortg. | Knoppunten |
|-----|--|-----------------|--|--|---|-------------------------------------|---|--|
| 1. | Aanpak woning- en garage-inbraken Repressief | Politie O.M. | Politie O.M. | Actieve reactie op inbraakgolf woningen Politie bezoekt ieder adres woninginbraak O.M. vervolgt altijd | Het terugdringen van het aantal woning- en garage- inbraken naar het dan geldende stedelijk gemiddelde | Vanaf 01-03-03 | Politie monitort en rapporteert viermaandelijks | Veiligheids- index maakt geen onderscheid tussen inbraken in woningen en garage's |
| 2 | Aanpak diefstallen van/uit auto's/fietsen/scooters Repressief | Politie O.M. | Politie O.M. | Politie neemt aangifte op Aanpak heterdaad- zaken Aanpak bekende dader | Het terugdringen van het aantal autoinbraken naar het stedelijk gemiddelde Diefstallen van fietsen naar het stedelijk gemiddelde Diefstallen van scooters/bromfi naar het stedelijk gemiddelde | Vanaf 01-03-03 " " | Politie monitort en rapporteert viermaandelijks | Verdere inzet dan hier aan- gegeven is gezien de prioriteits- stelling niet haalbaar |
| 3 | Het verminderen van diverse problematiek door gebiedsgerichte en persoonsgerichte aanpak middels top 10 actuele locaties | Politie O.M. | Politie O.M. De Wijktafel Stadsstoezicht Veiligheids- coördinator (DG) | Bijdrage is situatie-afhankelijk O.M. doet follow up | Het verhogen van de veiligheidsbeleving en het verlagen van de objectieve onveiligheid op actuele locaties in de Oude Noorden | Vanaf 01-03-03 | Politie monitort en rapporteert viermaandelijks | Voorkomen van het waterbed- effect |

| Nr. | Maatregelen per thema | Trekker | Deelnemers | Bijdragen | Beoogde resultaten | Termijn | Realisatie Voortg. | Knoppunten |
|-----|---|---|--|--|---|-------------------------------|---|------------|
| 4. | Reguliere aanpak agressief verkeersgedrag | Politie O.M. | Politie O.M. | Inzet DHV en wijkteam Speciale aandacht scholen e.o. en looproutes van- en naar het C.S. NS-stations Bergweg en Noord Speciale aandacht voor jongeren op scooters en hun verkeersgedrag Bij geweld volgt vervolg | Het verhogen van de subjectieve veiligheidsbeleving d.m.v. het handhaven op agressief verkeersgedrag De dalende trend weergegeven in de veiligheidsindex blijven vasthouden | Vanaf 01-03-03 | Politie monitort en rapporteert viermaandelijks | |
| 5 | Gerichte verkeersacties in de nabijheid van basisscholen en coffeshops | Politie | Politie Beleidsmede- werker verkeer (DG) | Inzet politie o.b.v. Handhavingsarran- gement 2003 Maandelijks actie nader te bepalen op actualiteit, locatie, aanpak, jeugd, snelheid, rood licht etc. | Handhaven op verkeers- gedrag Vergroten verkeersveiligheid | Vanaf 01-03-03 | Politie rapporteert viermaandelijks, inclusief inzet van centrale diensten | |
| 6. | Zomeraanpak 2003 (Stedelijke aanpak) | Programma- Veilig Beleidsmede- werker Veilig (DG) | Programma- Veilig Politie Stadsstoezicht Deelgemeente communicatie Anderen | Zie het stedelijk draaiboek | Zichtbare handhaving Daling objectieve onveiligheid Stijging subjectieve beleving Tijdens zomermaanden 2003 | Start aanpak april 2003 | Beleidsmedewerker Veilig rapporteert na afloop | |

| Nr. | Maatregelen per thema | Trekker | Deelnemers | Bijdragen | Beoogde resultaten | Termijn | Realisatie Voortg. | Knelpunten |
|-----|---|--------------------------------------|---|--|---|---------------------------|---|--|
| 7 | Inzet dienst Stadstoezicht | | | | | | | |
| A. | Preventief wijktoezicht door team toezichthouders van maandag tot vrijdag tussen 08.00- 20.00 uur als basis uitgangspunt. | Veiligheids-coördinator deelgemeente | Stadstoezicht Politie O.M. Deelgemeente | Inzet dienst Stadstoezicht Binnen afgesproken Budget | Kwalitatief, kwantitatief, gericht preventief herkenbaar toezicht | In afspraken en contract. | STZ. rapporteert maandelijks cumulatief | Inzet STZ afstemmen met politie WVA-gat en TOD-dekking |
| B. | Tijdens winkel-openingstijden permanent toezicht door twee toezichthouders in het winkelgebied | | | | Idem, alsmede sterk gericht op de winkeliers en publiek | Vanaf 01-03-03 | " | |
| C. | Handhaving in het gebied betaald parkeren door fiscaal controleurs tijdens "betaaluren" | | | | Ordelijkheid en handhaving in betaald gebied | Vanaf 01-03-03 | " | Tegen meer-kosten |
| D. | Handhaving parkeerexcessen in aangewezen straten door BOA's | | | | Ordelijkheid en veiligheid in niet betaald gebied/straten | Vanaf 01-03-03 | " | |
| E. | Verwijdering aanhangwagens en verwijdering van fietswrakken uit de wijk als regulier werk | | | | Ordelijke straten als reguliere aanpak door toezichthouders, accent op het winkelgebied | Vanaf 01-03-03 | " | |
| F. | Verwijderen wrakken (auto's, caravans, aanhangers, fietsen, bromfietsen) | | | | Op straat geen wrakken | Vanaf 01-03-03 | " | |
| G. | Inzet Reinigingspolitie met name buiten de aanbestedingstijden huis- en ander vuil | | | | Handhaving op "kleine" milieuovertredingen | Vanaf 01-03-03 | " | |
| H. | Pilotproject effectmeting en productnormering en productencatalogus | | | | Efficiency en effectiviteit Stz | 31-08-03 | " | |
| I. | Handhaven en verwijderen hondenpoep buiten gedoozones | | | | Een hondenpoepvrije wijk accent op het winkelgebied | Vanaf 01-03-03 | " | |

| Nr. | Maatregelen per thema | Trekker | Deelnemers | Bijdragen | Beoogde resultaten | Termijn | Realisatie Voortg. | Knelpunten |
|-----|---|--|---|---|---|---------------------|---|--|
| 8. | Afstemming bevoegdheden | | | | | | | |
| A. | Bijzondere Opsporingsambtenaren (Boa's) | O.M. | O.M. Poline Stadstoezicht Brandweer Eneco Fiod DCMR RET N.S. Gemeente Anderen | Informatie verstrekken Richtingen en oplossingen bedenken | Afstemming van taken en bevoegdheden van alle Boa's Multifunctioneel inzetten van Boa's als handhavingsmiddel | Afronden medio 2003 | O.M. bericht over voortgang | |
| B. | Afstemming taken Bijzondere Opsporingsambtenaren (Boa's) | Deelgemeente Bestuur/ Beleidsmedewerker Veilig | Als boven | Bijdragen aan afstemming van taken in de wijk aanpak | Een effectievere en efficiëntere taakafstemming van - en handhaving door Boa's in de wijken | Afronden juni 2003 | Beleidsmedewerker Veilig bericht over voortgang | Realisatie na afronding bevoegdhedeninventarisatie |
| 9. | Horecaoverlast | | | | | | | |
| A. | Het zichtbaar handhaven op overlast in en om inrichtingen in het reguliere werk | Beleidsmedewerker Veilig (DG) | Politie Brandweer DCMR Beleidsmedewerker communicatie (DG) Ondernemers | Inzet van de relevante partners | Het zichtbaar terugdringen van ervaren overlast door inrichtingen Uitrusten beleid en verhoging commitment bij ondernemers bij de wijk en de bewoners. Kwaliteitsverhoging van de inrichtingen Gezamenlijk "Plan van aanpak" kwaliteit" in zomer 2003 | Vanaf 01-03-03 | Politie rapporteert viermaandelijks | Knelpunten voor politie zijn: Mogelijk capaciteitsprobleem |
| B. | Gerichte acties en controles ondersteund door communicatie vanuit DG waarbij de resultaten centraal staan | | | | | | | Organisatie van horeca-acties |
| C. | In 2 ^e kwartaal (mei/juni) 2003 twee controle-acties | | | | | | | |

| Nr. | Maatregelen per thema | Trekker | Deelnemers | Bijdragen | Beoogde resultaten | Termijn | Realisatie Voortg. | Knelpunten |
|-----|--|-------------------------------|--|---|--|-----------------|--|--|
| 10. | Aanpak coffeeshops | | | | | | | |
| A. | Frequente politiecontroles en handhaving indien nodig, in het reguliere werk. | Beleidsmedewerker Veilig (DG) | Politie O.M. Betreffende gebiedscoördinator (DG) | Inzet relevante partners | In 2003 voldoen alle nog aanwezige coffeeshops op alle onderdelen aan het stedelijk beleid | Vanaf 01-03-03 | Politie rapporteert viermaandelijks | Uitwerking stedelijke visie/beleid |
| B. | Zeer speciale aandacht voor inrichtingen in de nabijheid van basisscholen (dit heeft prioriteit) | | | Inzet politie | Coffeshop bij school weg in 2006 | | | Haalbaarheid werven bij scholen |
| C. | In 2003 één maal per vier maanden controleacties in alle coffeeshops in de wijk zonodig gekoppeld aan handhaving | | | Inzet politie | Handhaving wordt stringent opgepakt binnen de mogelijkheden Geen overlast | | | Politie capaciteitsprobleem Organisatie van acties Wetgeving |
| 11. | Huismeesters/Wijkbeheerders in corporatiebezit | | | | | | | |
| A. | | P.W.S. | P.W.S. | Twee huismeesters in het Oude Noorden | Een veiliger/leefbaarder woningbezit. Mutatie-en klachten-onderhoud aan de woningen. Verhoging van de service en stijgende tevredenheid bewoners/ huurders | Is operationeel | Corporaties berichten 31-08-03 | |
| B. | | De Combinatie | De combinatie | Twee wijkbeheerders voor 1738 woningen | | Is operationeel | De voortgang wordt ook aan de wijktafels besproken | |
| C. | | W.B.R. | W.B.R. | Twee huismeesters sinds oktober 2002 aanwezig | | Is operationeel | | |

Bijlage II: Overlevormen in Noord over wijkveiligheid

1. Kernteam Veilig/Kerngroep Veilig/mini BJO/Stuurgroep Veilig

Deelnemers: sectormanager wijken, veiligheidscoördinator, de stadsmarinier en de accounthouder van Programmabureau Veilig

Taak: volgt het opstellen, coördineren en uitvoeren van de zes wijkveiligheids-actieprogramma's, en stelt ze indien nodig bij

Frequentie: 1x per maand

2. Bestuurlijk juridisch overleg

Deelnemers: deelgemeentevoorzitter, andere deelgemeentevoorzitters & burgemeesters randgemeenten (3B-driehoek), de districtchef van de politie en de officier van Justitie

Taak: beheers- en gezagsdriehoek

Frequentie: 1x per zes weken

3. Stuurgroep Wijkaanpak

Deelnemers: dagelijks bestuur deelgemeente, managementteam deelgemeente (de drie sectorhoofden) en de relevante projectleider

Taak: sturing processen

Frequentie: 1x per maand

4. Wijktafel

Deelnemers: gebiedscoördinator (voorzitter), Stadstoezicht, politie, Gemeentewerken, Roteb en andere partijen bij prestatieafspraken

Taak: volgen van de uitvoering van de prestatie-afspraken uit het wijkveiligheids-actieprogramma.

Frequentie: in maatwerk per wijk

5. Handhavingsoverleg Veilig Ondernemen

Deelnemers: Stadstoezicht, Roteb, Politie, de stadsmarinier, Sectormanager wijken deelgemeente

Taak: sturend, beleidsmatig (t.o.v. pettenoverleg)

Frequentie: 1x per maand

6. "Pettenoverleg" Oude Noorden

Deelnemers: Stadstoezicht, Aegis beveiliging, politie, Gemeentewerken, Roteb, de stadsmarinier en de gebiedscoördinator

Taak: voortgang uitvoering Schoon, Heel en Veilig in het winkelgebied Oude Noorden & Rottebocht

Frequentie: wekelijks

7. Projectteam Veilig ondernemen

Deelnemers: beleidsmedewerker economie deelgemeente (voorzitter), politie (buurtagent), winkeliers

Bijlage III: Lijst van geïnterviewde personen

| | |
|---------------------|---|
| Mw. A. Bovens | Onderzoeker Rekenkamer Rotterdam |
| Mw. S. Dalman | Senior accounthouder deelgemeente Noord Programmabureau Veilig; projectleider Veilig Ondernemen |
| Dhr. P. Degeling | Districtshoofd regio Noord-West, district Stadhoudersweg Stadstoezicht |
| Dhr. G. Engelaar | Wijkteamchef Oude Noorden-Zuid; Veilig Ondernemen |
| Mw. W. Hagen | Veiligheidscoördinator deelgemeente Noord |
| Dhr. J. de Jong | Beheerder dagelijkse zorg Gemeentewerken, Werf Noord |
| Mw. M. de Leeuw | Gebiedscoördinator Liskwartier/Provenierswijk; voorzitter wijktafel Liskwartier/Provenierswijk |
| Mw. M. van de Meent | Beleidsmedewerker Leefbaarheid Vestia Rotterdam Noord |
| Dhr. S. Ouwerkerk | Beleidsmedewerker Wijkeconomie deelgemeente Noord; projectteam Veilig Ondernemen |
| Mw. E. Prins | Gebiedscoördinator SONOR; senior opbouwmedewerker |
| Dhr. J. Ritskes | Veiligheidscoördinator deelgemeente Noord; voorzitter drugspanenoverleg; secretaris Kernteamoverleg Veiligheid; voorzitter politieoverleg |
| Dhr. M. Schrader | Wijkteamchef Bergpolder-Blijdorp |
| Dhr. D. Spencer | Gebiedscoördinator Oude Noorden; voorzitter wijktafel Oude Noorden |
| Dhr. G. Spierings | Stadsmarinier Oude Noorden |
| Dhr. A. van der Wal | Voorzitter deelraad Noord; portefeuillehouder Veiligheid en Wijken |