

AFSPRAAK IS AFSPRAAK? LEREN OMGAAN MET PRESTATIEGESTUURDE AANPAK VAN WIJKVEILIGHEID

In Rotterdam staat het thema veiligheid al jaren hoog op de politieke agenda. Het was de leiding van de havenstad sinds de aftrap van het veiligheidsbeleid in 1993 echter nog niet gelukt om de veiligheid en leefbaarheid te verbeteren. De invoering van wijkveiligheidsactieprogramma's (WVAP's) in 2003, met daarin concrete prestatieafspraken tussen de veiligheidspartners, moest een trendbreuk betekenen in de veiligheidsaanpak. De elf Rotterdamse deelgemeenten zijn verantwoordelijk voor in totaal 62 WVAP's in hun respectieve wijken. In het Oude Noorden, één van de wijken waar de veiligheidsproblematiek het grootst is, wordt sinds 2003 gewerkt met prestatieafspraken. In dit artikel wordt gekeken naar de typisch Rotterdamse veiligheidsaanpak, waarbij centrale aansturing met prestatieafspraken gemixt wordt met een decentrale invulling en uitvoering. De focus ligt hierbij vooral op wat de effecten en betekenis zijn geweest van de eerste generatie prestatieafspraken en wat de ervaringen en oordelen van betrokkenen zijn. Daarna wordt ingegaan op de bevindingen van het onderzoek met aansluitend een aantal conclusies en aanbevelingen.

**Peter Marks, Arie van Sluis en
Natascha Baaij¹**

Dr Peter Marks en dr Arie van Sluis zijn werkzaam bij de opleiding Bestuurskunde van de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR). Mw drs Natascha Baaij studeerde Bestuurskunde aan de Erasmus Universiteit Rotterdam (EUR).²

De Rotterdamse veiligheidsaanpak

Het Rotterdamse gemeentebestuur had zich als hoofddoel gesteld dat de stad in 2006 geen onveilige wijken en plekken meer kent. Naast stedelijke aanpak van de thema's jeugd, drugs en geweld staat wijkgerichte veiligheidsaanpak centraal. Het Rotterdamse veiligheidsbeleid wordt gecoördineerd door de Stuurgroep Veilig, bestaande uit onder andere de burgemeester en de wethouder Veiligheid en Volksgezondheid. De Stuurgroep wordt ambtelijk ondersteund door het Programabureau Veilig, dat onder meer zorgt voor voortgangsrapportages over de wijkveiligheid, ondersteuning van me-

't Kan in het Oude Noorden

thodieken biedt aan deelgemeenten en hen advies geeft (Gemeente Rotterdam, 2001; Programmabureau Veilig, 2003a, 2003b).

Om de ontwikkeling van de veiligheidssituatie te volgen en om verantwoording af te kunnen leggen over de realisatie van de gemeentelijke ambities is de Rotterdamse Veiligheidsindex ontwikkeld. In de index worden wijken geïnclassificeerd in vijf categorieën, op basis van scores die lopen van 1 (onveilig) tot 10 (veilig) (Gemeente Rotterdam, 2006).

Het Oude Noorden is één van de zes wijken in de deelgemeente Noord. Zij was volgens de Veiligheidsindex 2001 en 2002 een onveilige wijk. De meeste incidenten in Noord-Rotterdam vonden plaats in deze wijk, waar sprake was van drugs- en overlastproblematiek, vandalisme, geweld en diefstal (Gemeente Rotterdam, 2001). De problematiek was zo ernstig dat medio 2003 een 'stadsmarinier' werd aangesteld om de problemen in de wijk extra aan te pakken. Een stadsmarinier is een ervaren ambtenaar die de samenwerking tussen gemeentelijke diensten, politie, justitie en andere instanties bevordert in de grootste achterstandsgebieden of 'hot spots' (Wit, 2002; Gemeente Rotterdam, 2002).

Deelgemeenten hebben de regie over de veiligheidsaanpak in hun gebied, waarbij een belangrijk sturingsinstrument de WVAP's zijn. Daarin is op wijkniveau vastgesteld hoe de meest urgente veiligheidsproblemen worden aangepakt. Kenmerkend voor de manier waarop Rotterdam de onveiligheid

aanpakt is de gezamenlijke inzet van deelgemeente, stedelijke diensten, politie, Openbaar Ministerie en eventueel andere justitie-instellingen (o.a. bureau HALT en de Raad voor de Kinderbescherming). Ook woningcorporaties, welzijnsinstellingen (inclusief jongerenwerk en het opbouwwerk), scholen en hulpverleningsinstellingen zijn actieve deelnemers (Programmabureau Veilig, 2002; Raad voor het openbaar bestuur, 2002). De deelgemeenten hebben afspraken gemaakt met deze diensten en instellingen over hun te leveren prestaties op het gebied van handhaving, toezicht, beheer en onderhoud. Voor het Oude Noorden zijn de prestatieafspraken vervolgens in het wijkveiligheidsactieprogramma 't Kan in het Oude Noorden' opgenomen (Deelgemeente Noord, 2003).

Veranderingen in sturingsfilosofie

Kenmerkend voor de Rotterdamse aanpak is de strakke stedelijke regie met 'vaste formats', het werken met concrete en meetbare targets en het afrekenen op resultaten (Algemene Rekenkamer, 2005). Ook de deelgemeente stuurt de partners aan op basis van de vastgelegde prestatieafspraken, daarbij ondersteund door het Programmabureau Veilig. Dit eerste kenmerk laat een sturingsconceptie zien van een sterke lokale overheid, met sturings- en doorzettingsmacht. Daarnaast zijn nog drie andere sturingsconcepties traceerbaar in het beleid.

Als tweede, de bedrijfsmatige lokale overheid. Contractmanagement en prestatiebestuur, transparantie en meetbare resultaten kunnen volgens deze gedachtegang de prikkel voor beter functioneren leveren. In dit uitgangspunt is de invloed van het New Public Management zichtbaar.

Als derde, de coproducerende en faciliterende overheid. De veronderstelling is dat echte resultaten in het veiligheidsbeleid alleen in constructieve samenwerking tussen overheidsinstanties, maatschappelijke organisaties en burgers kunnen worden gerealiseerd (vgl. Cachet, 1990).

Als vierde, frontlijnsturing. Sturing is niet primair gericht op beleidsontwerp, maar op uitvoering. Uitvoering wordt gezien als een proces van directe samenwerking in de frontlinie, tussen de 'street level bureaucrats' van diverse diensten en instellingen en betrokken burgers (Hartman en Tops, 2005: p. 21).

Op voorhand roept deze mix van sturingsconcepties vragen op. Er kunnen tegenstrijdige effecten ontstaan. Zo zijn spanningen te verwachten tussen centrale aansturing en afstemming in wijken, tussen resultaatsturing enerzijds en beleidsvorming en uitvoering in samenwerking met andere actoren anderzijds; tussen prestatieafspraken en flexibel op situaties kunnen reageren en de effecten hiervan. In de literatuur over prestatiebesturing wordt veelal gesproken over 'perverse effecten' (zie bijvoorbeeld De Bruijn, 2001). Deze spanningen kunnen echter ook synergie-effecten opleveren. Door de sterke en zwakke punten van de spanningen te benutten in plaats van tegenover elkaar te zetten kunnen de verschillende aspecten van probleemaanpak naar een hoger niveau getild worden. 'Men streeft zo naar *en-oplossingen* en *win-winsituaties*, waarbij iedereen in de gegeven omstandigheden zoveel mogelijk aan zijn trekken komt.' (De Wit e.a., 2000: 9)

Prestatieafspraken in het Oude Noorden

De opbrengsten van de eerste generatie prestatieafspraken hebben we in kaart gebracht via semi-open interviews. De wereld achter de veiligheidsindex is te reconstrueren via de zogenaamde sociaal constructivistische benadering (zie o.a. Kickert, 2002). We hebben onderzocht wat de ervaringen, oordelen en waarnemingen zijn van de betrokken bestuurlijke en ambtelijke actoren in de gemeente Rotterdam en een specifieke deelgemeente, namelijk het Oude Noorden. Voor dit onderzoek zijn gesprekken gevoerd met bestuurlijke en ambtelijke actoren binnen de deelgemeente: de deelgemeentevoorzitter, veiligheids-, beheer- en gebiedscoördinatoren en beleidsmedewerkers. Op stedelijk niveau is gesproken met de accounthouder Oude Noorden van het Programmabureau Veilig en de stadsmarinier. Daarnaast zijn gesprekken gehouden met personen die werkzaam zijn bij verschillende diensten en (maatschappelijke) instellingen als politie, diensten Stadtoezicht en Ge-

Uitvoering als proces

meentewerken, een woningcorporatie en het opbouwwerk (SONOR). Hierna geven wij de bevindingen van dit onderzoek weer, waarna onze analyse en interpretatie worden gegeven.

Regie of coproductie?

Voor de uitvoering van de WVP's hebben deelgemeenten te maken met een scala aan veiligheidspartners. Over enkele partners hebben zij formele bevoegdheden, terwijl zij met andere partners een subsidierelatie hebben.

Ten aanzien van de politie, het Openbaar Ministerie en woningcorporaties zijn er geen formele sturingsbevoegdheden. De deelgemeente laat zich in haar houding leiden door de wetenschap dat zij moet samenwerken met actoren waarover zij geen formele bevoegdheden heeft. Een extra complicatie is dat zij voor onderdelen van het wijkveiligheidsbeleid wel verantwoordelijk is, maar niet de regierol heeft. Zo wordt de persoonsgebonden aanpak van de zevenhonderd meest overlastgevend verslaafden stedelijk aangestuurd (Gemeente Rotterdam, 2002).

De deelgemeente ziet zichzelf als 'coördinator' en 'bemiddelaar', aangezien zij zich richt op het bij elkaar brengen van verschillende partijen en actueel houden van de afspraken. Diensten en

'Goodwill' is van belang

instellingen blijken de deelgemeente echter vooral als voortrekker te zien van afspraken en menen dat zij in de praktijk te afwachtend en te weinig sturend is. Voorts krijgt de deelgemeentelijke organisatie kritiek. De verdeling van taken en verantwoordelijkheden is niet helder en de interne communicatie onvoldoende. De stadsmarinier daarentegen wordt gezien als een goed voorbeeld hoe partners aangestuurd moeten worden. Zijn doortastende optreden wordt breed gewaardeerd.

De deelgemeente heeft moeite met de invulling van de regierol, hoewel dit naar eigen zeggen aan het verbeteren is: het is onderdeel van een leertraject. Naast de toebedeelde regiefunctie zijn goede onderlinge relaties, vertrouwen in elkaars kennis en 'goodwill' van be-

lang. Afspraken worden bij voorkeur gemaakt met het gezamenlijk belang als uitgangspunt. Door betrokkenen worden de termen 'draagvlak' en 'overleg' gebruikt. De prestatieafspraken in het actieprogramma zijn gemaakt op basis van gelijkwaardigheid, overleg en reeds bestaande jaarplannen.

De deelgemeente kan weinig afdwingen, maar doet dit doorgaans ook niet bij partijen waar zij deze formele bevoegdheid wel heeft. Ook de Rotterdamse Rekenkamer (2005: 23) concludeert dat de deelgemeentelijke regie '... is gericht op samenwerken en stimuleren en niet op aansturen en verplichten.' Het wijkveiligheidsbeleid is daarmee vooral een zaak van coproductie: in samenwerking komen tot resultaten. In het uiterste geval biedt de stad, in de vorm van de Stuurgroep Veilig of een wethouder, een stok achter de deur voor de uitvoering van de WVAP's. Voor het college van burgemeesters en wethouders zijn de prestatieafspraken tussen diensten en deelgemeenten namelijk leidend in de eigen aansturing.

Uiteenlopende betekenissen

Binnen de deelgemeente zijn de prestatieafspraken, waar sturing, verantwoording, afrekenen en leren onderdeel van zijn, vooral gericht op het verbeteren van de indexscore. Onderdeel hiervan is het verbeteren van het bewonersoordeel. In de relatie met de diensten gaat het vooral om het verkrijgen van 'commitment'. De voorzitter van de deelgemeente ziet de WVAP's vooral als een instrument om de prestatieafspraken te verbeteren. De deelgemeente moet naar zijn mening betere en duidelijkere opdrachten geven.

Voor de dienst Stadstoezicht dient het WVAP nadrukkelijk als leidraad, maar wekelijks wordt bepaald wat de dienst concreet gaat doen. Bij Gemeentewer-

ken gaat het om een mix. Zo moet verantwoord worden hoe de financiële middelen zijn ingezet, maar kunnen ook hogere doelen gesteld worden.

Volgens het Programmbureau Veilig staat de sturende werking van de prestatieafspraken op de werkzaamheden van de betrokken partijen centraal.

De stadsmarinier wil voornamelijk snel resultaten boeken en deze vasthouden.

De eerste generatie prestatieafspraken waren zijn uitgangspunt, maar hij heeft er zijn feitelijk handelen niet uitsluitend op afgestemd (zie ook Rekenkamer Rotterdam, 2005).

Kortom, iedere actor geeft op eigen wijze betekenis aan het stelsel van prestatieafspraken.

Beoordeling van de prestatieafspraken door actoren

Het WVAP 2003 is een inventarisatie geworden van bestaande maatregelen en werkafspraken, omdat de problematiek in het Oude Noorden complex was. Alle geïnterviewden bevestigen dat de deelgemeente de afspraken met iedere partner heeft nagelopen. Vervolgens zijn deze bekrachtigd met convenanten. De in totaal 108 afspraken zijn in overleg met de veiligheidspartners tot stand gekomen, maar zouden ook worden uitgevoerd zonder het WVAP. Alle geïnterviewden vinden dat er in het eerste werkboek te veel afspraken waren opgenomen zonder prioritering. Daarnaast waren de afspraken ook niet concreet genoeg: abstract geformuleerd en zonder tijdpad. Ook het Programmbureau Veilig (2003c: 5) beoordeelt de kwaliteit van veel van de afspraken uit het werkboek als onvoldoende.

Het vertalen van de prestatieafspraken naar concrete inzet blijkt voor diverse partners in eerste instantie een behoorlijke opgave. Vanaf de komst van de stadsmarinier zijn de afspraken steeds

meer beperkt en toegespitst met als uitgangspunt: wat moet er gedaan worden om de score van de Veiligheidsindex te verhogen? (zie ook Weltens, 2004). In het tweede werkboek dat in september 2004 is verschenen zijn de prestatieafspraken dan ook concreter geworden en beperkt tot minder dan dertig. De rest valt onder het reguliere beleid van de veiligheidspartners.

Afspraken moeten werkbaar zijn

De deelgemeente heeft nog altijd een pragmatische houding als het gaat om het maken van prestatieafspraken. Ze maakt zich sterk voor de kwaliteit van de afspraken: ze moeten werkbaar zijn en zo geformuleerd dat de partners zich eraan committeren. In de uitvoering gaat het vooral om samenwerking. De formulering van de afspraken is dan ook niet echt van invloed op de daadwerkelijke aansturing van de partners. Hoe concreet de afspraken precies moeten zijn blijft onduidelijk.

Monitoring en voortgang

De voortgangsbewaking van de prestatieafspraken heeft vooral in de beginfase een knelpunt opgeleverd. Het overleg van de deelgemeentelijke Kerngroep Veiligheid moest het opstellen, coördineren en uitvoeren van alle WVAP's van deelgemeente Noord – en dus ook het Oude Noorden – volgen en eventueel plannen bijstellen. In de praktijk kwam het kernteam zelden bij elkaar. De Wijktafel was het overleg dat de uitvoering van de prestatieafspraken voor de wijk moest volgen en sturen. De opzet van dit overleg – waarbij alle partijen gezamenlijk alle 108 afspra-

ken 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 en over de deelgemeente die niet in staat bleek de partners tijdig te laten rapporteren. Er waren ook relatief veel afwezig en de partners die er wel waren, beschikten niet altijd over een voortgangsrapportage. De grote hoeveelheid afspraken en het gebrek aan enthousiasme bij de partners voor dit overleg leidden tot het falen ervan. Dit overleg werd door verschillende partners niet gemist, omdat voortgangsbesprekingen succesvol werden ondergebracht in andere overlevormen.

De deelgemeente is niet prestatiegericht

Tussen de stadsmarinier en de partners vindt uitwisseling plaats over de stand van zaken in bijvoorbeeld het handhavingsoverleg. Aan het niet-nakomen van afspraken verbindt de deelgemeente doorgaans echter geen consequenties. Er werd wel steeds meer gewerkt volgens het principe ‘no cure no pay’, oftewel de deelgemeente betaalt alleen voor wat daadwerkelijk is uitgevoerd. De deelgemeente doet niets ten opzichte van haar partners als die hun ‘targets’ behaald hebben. Echter, in de praktijk blijkt het vaak eveneens voldoende als een partner kan uitleggen waardoor een afspraak niet nagekomen was.

De stadsmarinier meent dat de deelgemeente niet prestatiegericht is ingericht. Hij vindt de uitvoering van plannen bij de deelgemeente vaak een zaak van lange adem. Tot adequate korte-

termijnoplossingen is de deelgemeente vaak niet in staat. Zelf heeft hij te maken met minder bureaucratie en is een speler met status en vertrouwen.

Doelbereiking in het Oude Noorden

Het is onjuist, op basis van het voorgaande, te denken dat de doelen van de eerste generatie prestatieafspraken niet zijn behaald. De meeste doelen zoals geformuleerd blijken gewoon tijdens het reguliere werk behaald te zijn. Bovendien lijken enkele partners er belang bij te hebben voor de deelgemeente een betrouwbare en professionele partner te zijn. Het imago speelt voor hen een rol bij het nakomen van afspraken.

De score voor het Oude Noorden is op het moment van schrijven van dit artikel 5,2 op de Veiligheidsindex, waarmee de belangrijkste doelstelling van de stadsmarinier is behaald (Gemeente Rotterdam, 2006). Hiermee is ook het hoofddoel van de deelgemeente behaald: in 2003 is het Oude Noorden opgeschoven van onveilige wijk naar probleemwijk (Deelgemeente Noord, 2003). Dit resultaat dient geconsolideerd te worden. Daarom gaan de inspanningen van de veiligheidspartners om de veiligheid en leefbaarheid in de wijk te verbeteren, mede onder leiding van de stadsmarinier, gewoon door.

Effecten van prestatieafspraken

Uit de interviews komt naar voren dat de prestatieafspraken tal van positieve en negatieve effecten met zich mee hebben gebracht. Ten eerste is er een aantal positieve effecten te noemen. Voor de deelgemeente is de kracht van de prestatieafspraken dat in de WVAP's afspraken over veiligheid worden gebundeld in een afzonderlijk programma. Via deze focus op het thema wordt inzicht verkregen in knelpunten in de uitvoering bij de uitvoerende organisa-

ties en mogelijke verbanden tussen hun inzet en de score op de Veiligheidsindex. Vaak worden in beleidsplannen wel doelen geformuleerd, maar is het proces open. Het risico hiervan is dat partijen gaandeweg de doelen uit het oog verliezen. Door prestatieafspraken zal dit minder snel gebeuren. Door het maken en nakomen van prestatieafspraken en via inzicht in de resultaten van de Veiligheidsindex ontstaat helderheid. Partners kunnen nu op basis van gemaakte afspraken achteraf verantwoording afleggen en aangeven waarom ze doelstellingen wel of niet hebben gehaald (o.a. Leeuw en Van Gils, 2000; Koning, et al., 2004). Doordat de diensten meer betrokken worden bij de problematiek hebben ze de mogelijkheid tot verdieping in de problemen. Van tijd tot tijd worden de veiligheidspartners geconfronteerd met de gemaakte afspraken. Zo blijven zij zich beter bewust van de gestelde doelen. De communicatie over de inzet naar de buitenwereld (andere betrokkenen, bewoners) wordt makkelijker. Daarnaast zorgen de prestatieafspraken ervoor dat er gericht aan de hand van de Veiligheidsindex en daarmee aan de hand van de mening van de burgers wordt gewerkt. De prestatieafspraken bieden het Programmabureau een basis voor het evalueren van effecten. Voor de overige veiligheidspartners is het signaleren van knelpunten en succesfactoren in de uitvoering belangrijk. Een ander pluspunt is de onderlinge samenwerking en communicatie over bijvoorbeeld knelpunten. De verbetering zit vooral in het verbinden van de werkzaamheden van de verschillende partijen, zoals Stadstoezicht en gemeentelijke diensten en zelfs een particulier beveiligingsbedrijf. Partijen die voorheen strikt afzonderlijk ope-

reerden, leren elkaar kennen en zoeken elkaar op.

Vooraf de aanwezigheid van de stadsmarinier als coördinator met een dwingend karakter is van grote waarde en beïnvloedt de score van de Veiligheidsindex voor het Oude Noorden. Er is een mentaliteitsverandering opgetreden. De partijen zijn zich er van bewust dat veiligheid een prioriteit is en dat er verplichtingen voortvloeien uit de afspraken.

Daarnaast zijn er enkele negatieve te noemen. Het gevaar bestaat dat een dienst niet kan inspelen op nieuwe ontwikkelingen, omdat die zich heeft vastgelegd in de afspraken. Tussentijdse bezuinigingen, bijvoorbeeld, 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 door nieuwe prioriteiten in het beleid.

De Veiligheidsindex kan ondanks vele inspanningen dalen door incidenten elders. Alle neuzen kunnen dezelfde kant op staan en iedereen kan zich tot het uiterste inspannen; toch hangt de score grotendeels af van de beleving van de bewoners. De uitvoerende partners moeten geregeld hun eigen invulling aan de afspraken geven door de vaak ruime formulering. Naarmate de vrijblijvendheid stijgt, is er meer strategisch gedrag mogelijk. Zo kunnen diensten makkelijk meegaan met de afspraak 'meer' inzet te plegen, terwijl in de uitvoering geen duidelijke verhoging merkbaar is. Een gevaar is rapporteren om het rapporteren. 'Capaciteit kan beter ingezet worden op de uitvoering van de afspraken.' Het hoofd van het Programmabureau 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.' (Wit, 2002)

Opbrengsten, samenvattend beeld

De werking van de eerste generatie prestatieafspraken in vaste formats was niet optimaal. Het aantal van 108 afspraken was veel te groot en bood weinig houvast. Afspraken waren ook niet concreet genoeg wat problemen opleverde voor vertaling naar uitvoering en voortgangsbewaking. Aan de andere kant waren de afspraken niet voldoende uitdagend, aangezien in het eerste werkboek uitsluitend regulier beleid is opgenomen. Zij blijken bij de betrokkenen dan ook vooral te hebben

en afrekenen. Het werken aan wijkveiligheid binnen de deelgemeente, waarbij in coproductie de veiligheid wordt aangepakt, is aanvullend op de resultaatgerichtheid van Programmabureau Veilig.

De aanpak van de stadsmarinier was gericht op het doorbreken van verkokering en op samenwerking met verschillende partners en burgers om urgente problemen op te lossen op 'hotspots'. Waar de deelgemeente zich laat leiden door de consensus met de partners, is de stadsmarinier primair gericht op uitvoering en het behalen van targets uit de veiligheidsindex. De aanpak van de stadsmarinier en zijn aanzienlijk probleemoplossend vermogen werden breed gewaardeerd.

De stadsmarinier aan het 'front'

gediend als leidraad voor de concrete uitvoering. Ondanks dat de score op de veiligheidsindex een sterk leidend instrument was voor de Stuurgroep, het Programmabureau en de stadsmarinier, werkte de prikkel voor de partners en deelgemeente niet. De concrete afspraken en de beoogde resultaten staan op zich niet ter discussie, maar in de uitvoering op decentraal niveau wordt een andere invulling gegeven aan de resultaten en afspraken dan centraal wordt gedacht.

De ruimte voor eigen invulling door de partners wordt geboden door de deelgemeente. De deelgemeente zag het meer als leerproces en als poging tot het laten ontstaan van gemeenschappelijk probleembesef en samenwerking aan oplossingen. De deelgemeente heeft formeel wel de regie, maar (te) weinig bevoegdheden. Bovendien kent zij geen cultuur van strakke aansturing

De Rotterdamse aanpak lijkt een krachtige receptuur, met een nadrukkelijk sturende en regisserende rol van de lokale overheid. Daarmee wordt een traditioneel knelpunt in de aanpak van lokale veiligheid tenietgedaan (Cachet en Ringeling, 2004). De kwalificatie sterke overheid geldt overigens voor de gemeentelijke actoren, maar niet voor de deelgemeente. Op decentraal niveau manifesteert de stadsmarinier zich als belangrijkste regisseur aan het 'front'. In meerdere opzichten wordt in Rotterdam een trendbreuk gerealiseerd. Vrijblijvendheid in samenwerking, vaak kenmerkend voor lokaal veiligheidsbeleid (zie Algemene Rekenkamer, 2005) maakt plaats voor verplichtingen. Horizontale sturingsarrangementen worden aangevuld met verticale. De omslag in beleid is bedoeld om de regierol en de sturingsmacht van het lokale bestuur te versterken en de onderlinge samenhang tussen allerlei afzonderlijke projecten te vergroten. De maatschappelijke beleving van onveiligheid heeft er mede voor gezorgd dat het lokale veiligheids-

beleid een bedrijfsmatige aanpak heeft gekregen met aansturing op centraal afrekenbare afspraken. Meer uitvoeren en minder beleid, is het motto in Rotterdam.

Verwachte spanningen tussen centraal (gemeente) en decentraal (deelgemeenten) hebben zich niet of in beperkte mate voorgedaan. Er is draagvlak voor de doelstellingen van de gemeente. Ook voor het werk van de stadsmariniers zijn deze leidend. De concrete targets uit de Veiligheidsindex bieden overigens voldoende speelruimte voor maatwerk in de wijkaanpak. Dat is ook nodig, want wijkveiligheid blijft hoe dan ook coproductie. Tegelijkertijd waren de prestatieafspraken te weinig onderscheidend. Bedrijfsmatige sturing kwam nog niet uit de verf, mede vanwege onwennigheid met het instrument. In het kader van duidelijkheid en verantwoording is het formuleren van doelen op zich een goede stap voorwaarts.

Werken in een nieuwe vorm heeft tijd nodig en fouten maken is inherent aan dergelijke processen. De succesfactor van de Rotterdamse aanpak lijkt de mix van verplichtingen die 'topdown' worden ingesteld en de samenwerking die 'bottomup' tot stand komt. Met andere woorden, binnen een bepaald aantal vrijheidsgraden wordt tegelijkertijd daadkrachtig opgetreden in de aanpak van urgente problemen. Op deze manier wordt het vertrouwen hersteld en daarmee politiek en maatschappelijk draagvlak gecreëerd. De Rotterdamse aanpak is hiermee een maatgevend voorbeeld geworden van lokaal veiligheidsbeleid in het post-Fortuyn tijdperk.

'Lessons learned'

Prestatieafspraken hebben zowel effect als draagvlak. Wat valt er te leren van deze casus voor volgende afspraken:

moet de lat hoger, moeten er andere doelen worden gesteld en moeten dat er meer of juist minder zijn? Moet er doorgedaan worden met deze systematiek, of heeft het zijn functie van agenderen van veiligheid en urgente probleemaanpak al gehad? Is er ruimte voor langetermijnaanpak? De volgende lessen liggen volgens ons besloten in de casus.

Rolduidelijkheid en consistentie door de tijd heen zijn gewenst. Aan eenmaal gemaakte afspraken moet worden vastgehouden en ze dienen gedurende een langere periode consistent te blijven. Dat is belangrijk voor het imago van betrouwbaarheid en om op basis van vertrouwen in de toekomst afspraken te maken. Indien onduidelijkheden bestaan dienen deze gaandeweg opgelost te worden. Bij formuleren van targets moet een balans gevonden worden in het ambitieniveau van afspraken: tussen realisme en haalbaarheid enerzijds en het creëren van voldoende uitdaging anderzijds. Om draagvlak te creëren moet de lat niet te hoog liggen. Tegelijkertijd moeten er geen vluchtwegen geboden worden.

Het aantal prestatieafspraken moet omlaag. Door het fors aantal speerpunten kan eigenlijk niet worden gesproken van echte speerpunten. Door het terugbrengen van het aantal afspraken ontstaat meer focus en kunnen meer accenten worden gelegd in de veiligheidsaanpak. Maar vanwege het risico van perverse effecten dient dan ook coproductie als sturingsinstrument ten volle benut te worden. Zo ontstaat ruimte voor flexibiliteit en kan maatwerk worden geleverd. Prestatiesturing en coproductie zijn complementair en zijn in combinatie een voorwaarde voor Rotterdams succes.

Prestatieafspraken alleen zijn sowieso nooit afdoende als sturingsinstrument. Prestatiesturing en prestatieafspraken gedijen niet bij cijfers alleen. Informele overtuiging blijft cruciaal voor het succes van prestatieafspraken, evenals vertrouwen en draagvlak. Als vooraf 'commitment' ontstaat is het rendement later groter. Dit impliceert dat zoveel mogelijk wordt aangesloten bij legitieme verwachtingen van doelgroepen zoals bewoners en professionals in het veld. Hiervoor moeten ook andere instrumenten worden ingezet.

Met prestatieafspraken moet een aantal jaren worden doorgewerkt voordat definitieve conclusies kunnen worden getrokken. Continuïteit is belangrijk voor vertrouwen en draagvlak. Bovendien duurt het vrij lang voordat een oordeel kan worden gevormd over de uiteindelijke effecten (vgl. Sabatier en Mazmanian, 1979). Ofwel: doorgaan met prestatiesturing, maar dan wel slimmer. Dat betekent doorontwikkelen, maar met borging van hetgeen tot nu toe is bereikt en met (zo veel mogelijk) vermijding van perverse effecten. Hierbij moet met name worden opgepast voor verlies aan steun en legitimiteit. Dit stelt ook eisen aan de inhoudelijke afspraken die in een volgende ronde moeten worden gemaakt.

De sturingsmacht van de deelgemeente ten opzichte van gemeentelijke diensten en instellingen kan versterkt worden. Een mogelijk arrangement is meer decentralisatie via de gemeentelijke diensten te bewerkstelligen waardoor een sterkere gebiedsgerichte aanpak tot stand kan komen.

In de onderzochte prestatieafspraken was geen ruimte gemaakt voor afspraken over kwaliteitsverbetering, terwijl dit wel voor de hand ligt. Volgende rondes prestatieafspraken zouden meer prikkels voor kwaliteitsverbetering en

innovaties moeten bevatten. Tevens moeten de afspraken meer gekoppeld worden aan eisen ten aanzien van de ontwikkeling, verspreiding en borging van 'best practices' op basis van leren, vergelijken en versterken. Het instrument wordt dan dynamischer.

Noten

- 1 Met dank aan dr F.B. van der Meer en drs E.M. Kljnsma voor hun commentaar.
- 2 De data zijn afkomstig uit de afstudeerstage en doctoraalscriptie van Natascha Baaij (2004) bij de Rotterdamse Rekenkamer.

Literatuur

- Algemene Rekenkamer; *Aanpak lokaal veiligheidsbeleid*, 's-Gravenhage, Sdu Uitgevers, 2005.
- Baaij, C.N.N., *Prestatie-afspraken op niveau? Een onderzoek naar de ervaringen met het wijkveiligheidsactieprogramma in het Oude Noorden*, Faculteit Sociale Wetenschappen, Rotterdam, Erasmus Universiteit Rotterdam, 2004.
- Bruijn, H. de, *Prestatiemeting in de publieke sector; Tussen professie en verantwoording*, Utrecht, Lemma, 2001.
- Cachet, A., *Politie en sociale controle. Over het effect van politieoptreden. Een vergelijkend onderzoek naar verkeersdelicten, gezinsgeweld en drugsgebruik*, Arnhem, Gouda Quint, 1990.
- Cachet, A. en A. B. Ringeling, *Integraal Veiligheidsbeleid. Goede bedoelingen en wat er van terecht kwam*, in: E. R. Muller, *Veiligheid*, Alphen aan den Rijn, Kluwer, 2004.
- Deelgemeente Noord, *'t Kan in het Oude Noorden, Wijkveiligheidsactieprogramma voor het Oude Noorden*, Rotterdam, 2003.
- Gemeente Rotterdam, *Veiligheid in Rotterdam: Bouwstenen voor een vijftienprogramma*, Rotterdam, Programmabureau Veilig, 2001.
- Gemeente Rotterdam, *Het nieuwe elan van Rotterdam. en zo gaan we dat doen: collegeprogramma 2002-2006*, Rotterdam, 2002.
- Gemeente Rotterdam, *Blik op de veiligheidsindex 2006, meting van de veiligheid in Rotterdam: verkorte rapportage bevolkingsenquête januari 2006 en feitelijke criminaliteitsgegevens en stadsgegevens 2005*. Programmabureau Veilig, 2006.
- Hartman, G. J. C. en P. E. W. M. Tops, *Frontlijnsturing: uitvoering op de publieke werkvloer van de stad*, Kennisreeks voor Grote Steden, Den Haag, Kenniscentrum Grote Steden STIP, 2005.
- Kickert, W.J.M., *Verhalen van verandering*, Elsevier, 2002.
- Koning, P., E. Canton, et al., *Centrale doelen, decentrale uitvoering: Over de do's en dont's van prestatieprikkels*

- voor semi-publieke instellingen (no. 45), Den Haag, Centraal Planbureau, 2004.
- Leeuw, F. L. en G. H. C. van Gils, Outputsturing in de publieke sector: voortgang maar traag, in: *Beleidsanalyse*, 2000, 1, pp. 4-12.
- Programmabureau Veilig, *Vijffarenactieprogramma Veiligheid Rotterdam, voorjaar 2002; Stand van zaken*, Rotterdam, 2002.
- Programmabureau Veilig, *Het Wijkveiligheids-actieprogramma, Vijffaren-actieprogramma Veilig, werken aan een veiliger Rotterdam, de aanpak (cahier 1)*, Rotterdam, 2003a.
- Programmabureau Veilig, *De Communities that care-methodiek, Vijffaren-actieprogramma Veilig, Werken aan een veiliger Rotterdam, de aanpak (cahier 5)*, Rotterdam, 2003b.
- Programmabureau Veilig, *Toetsadvies PbV Wijkveiligheidsactieprogramma Oude Noorden*, Rotterdam, 2003c.
- Raad voor het openbaar bestuur, *Partners in veiligheid; Van verantwoordingsbocht naar lokale verantwoordelijkheid*, 2002.
- Rekenkamer Rotterdam, *Veilig zijn, veilig voelen; Het gemeentelijk beleid wijkveiligheid deelgemeente Noord/Oude Noorden*, Rekenkamer Rotterdam, 2005.
- Sabatier, P. en D. Mazmanian, The conditions of effective implementation: a guide to accomplishing policy objectives, in: R. J. Stillman, *Public administration: concepts and cases*, Boston, Houghton Mifflin Company, 1979, 4th edition: 379-386.
- Sluis, A. van en S. van Thiel, Mogelijkheden en onmogelijkheden van prestatiesturing bij de Nederlandse politie, in: *Het Tijdschrift voor Veiligheid en Veiligheidszorg*, 2003, 2 (4), pp. 18-31.
- Weltens, L., *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, 2004.
- Wit, R. de, *Stadsmariniers stuwende kracht voor veiliger Rotterdam*, *Nieuw Rotterdams Tij*, 2002, 11.
- Wit, B. de, R. Meyer en K. Breed, *Strategisch management van publieke organisaties: de overheid in paradoxen*, Utrecht: Lemma, 2000.