

Bestuurlijk rapport

Coalitieproject 1012

Grip op ambitie?

september 2011

colofon

Rekenkamer Amsterdam

directeur: dr. Jan de Ridder

onderzoekers: drs. Jurriaan Kooij

Dit rapport bestaat uit 2 delen: het Bestuurlijk rapport (deel 1) en het Onderzoeksrapport met bijlagen (deel 2). Het Bestuurlijk rapport geeft de rekenkamer de belangrijkste bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen weer.

Samenvatting

Het Coalitieproject 1012

Stadsdeel Centrum en de centrale stad werken samen in het Coalitieproject 1012. Het doel van dit project is het bestrijden van de criminaliteit in het postcodegebied 1012 in combinatie met een opwaardering van dit gebied. Binnen het postcodegebied vallen onder meer de Wallen en het Damrak. In dit beperkte onderzoek van de rekenkamer is nagegaan in hoeverre de kaderstelling en de informatievoorziening aan de raden over het project voldoende is. Hebben de raden de door hen gewenste grip op het Coalitieproject? De rekenkamer concludeert dat dit nog niet het geval is.

Onduidelijk hoe groot de transformatie in het postcodegebied 1012 moet zijn

De transformatie van criminogene en economisch laagwaardige functies staat centraal in de aanpak van het Coalitieproject. Desondanks is niet bepaald hoe groot deze transformatie in zijn geheel moet zijn. Dit maakt het onmogelijk om tussentijds of na afloop na te gaan of de aanpak het gewenste resultaat heeft opgeleverd.

Criminogene en economisch laagwaardige functies in het postcodegebied 1012

Commerciële activiteiten die gevoelig zijn voor criminele invloeden worden criminogene functies genoemd. Economisch laagwaardige functies zijn niet expliciet gedefinieerd maar worden in de praktijk vaak gelijkgesteld aan de criminogene functies. In het postcodegebied gaat het om de volgende soorten functies: raambordelen, coffeeshops, smartshops, belwinkels, gokhallen, minisupermarkten, fastfoodrestaurants, massagesalons, geldwisselkantoren, seksinrichtingen en souvenirshops. In 2007 waren er 444 van dergelijke functies in het postcodegebied. Uit een recente inventarisatie blijkt dat dit aantal inmiddels is toegenomen tot 491.

Voor een gedeelte van de deelprojecten ontbreken duidelijke prestatiedoelstellingen

De aanpak van het Coalitieproject steunt op drie pijlers: de straatgerichte aanpak, sleutelprojecten en het herinrichten van de openbare ruimte. Voor de deelprojecten van deze pijlers is niet in alle gevallen bekend wanneer zij gereed moeten zijn of wat er precies moet worden bereikt. Ook is het bij de straatgerichte aanpak niet helemaal duidelijk welke werkwijze gevolgd wordt. Zo is onduidelijk in hoeverre (ondersteuning van) aankoop van andere panden dan raambordelen mogelijk is.

Kostenraming voor het Coalitieproject is onvolledig

De bij aanvang geraamde kosten voor het Coalitieproject sluiten niet volledig aan op het beleidskader. Voor enkele projecten voor de herinrichting van de openbare ruimte zijn geen kosten geraamd. Bij de raming van verwervingskosten is alleen rekening gehouden met ondersteuning van aankoop van raambordelen en niet van overige panden. Daarnaast houdt de raming geen rekening met tegenvallers: een post onvoorzien is niet opgenomen.

De raden ontvangen veel informatie, maar onvoldoende sturingsinformatie

De gemeenteraad en de stadsdeelraad Centrum ontvangen veel informatie over het Coalitieproject. De voortgangsrapportages schetsen als enige een integraal beeld van de (financiële) voortgang van het Coalitieproject. Deze informatie is voor de raden belangrijk om daadwerkelijk te kunnen sturen. De voortgangsrapportages zijn dus zeker zinvol, maar plaatsen de bereikte resultaten echter te weinig in het perspectief van de oorspronkelijke plannen. Hierdoor krijgen de raden onvoldoende inzicht in de voortgang van het Coalitieproject.

Voortgangsrapportages bevatten geen informatie over voortgang transformatie

Informatie over de voortgang van de transformatie is noodzakelijk om te kunnen vertellen hoe het Coalitieproject zich als geheel ontwikkeld. De transformatie staat namelijk centraal in de aanpak van het Coalitieproject. De ontwikkeling in het aantal van criminogene functies vraagt om toelichting: wat betekent deze toename? Was dit verwacht? Of gaat er iets niet goed? Omdat informatie over de transformatie ontbreekt wordt dit belangrijke verhaal niet verteld in de voortgangsrapportages.

Informatie over financiën vooral gericht op budgetverantwoording

De raden willen uitdrukkelijk de vinger aan de pols houden bij het Coalitieproject. Om deze reden is niet in één keer het volledige budget vrijgegeven, maar wordt er gewerkt met deelbudgetten. Om verantwoord een besluit te kunnen nemen over het volgende deelbudget moet niet alleen duidelijk zijn hoeveel er al is uitgegeven, maar ook hoeveel uitgaven naar verwachting nog nodig zijn om het Coalitieproject te voltooien. De voortgangsrapportages zijn echter vooral gericht op budgetverantwoording over het afgelopen jaar. Een raming van nog te maken kosten voor het gehele Coalitieproject ontbreekt.

Conclusies en aanbevelingen

De rekenkamer vindt versterking van de kaderstelling en de informatievoorziening over het Coalitieproject nodig. Hiervoor doet de rekenkamer negen aanbevelingen. Dit rapport bevat ook de bestuurlijke reactie met het nawoord van de rekenkamer.

1. Formuleer een beleidsdoelstelling voor de vermindering van het aantal criminogene en economisch laagwaardige functies
2. Formuleer prestatiedoelstellingen voor alle pijlers van het Coalitieproject
3. Raam de benodigde financiële middelen om het Coalitieproject te voltooien
4. Wees zo zuinig mogelijk op de hoeveelheid verstrekte informatie
5. Rapporteer in de voortgangsrapportages over de ontwikkeling van de aantallen criminogene en economisch laagwaardige functies
6. Rapporteer over de voortgang en het verwachte moment van afronding van de drie pijlers in relatie tot de oorspronkelijke plannen
7. Rapporteer over de totaal gemaakte kosten in relatie tot de raming van totaal benodigde financiële middelen
8. Accepteer onzekerheid bij beleidsvorming en maak bewuste keuzes
9. Gebruik de behandeling van de voortgangsrapportages om te sturen

Leeswijzer

Voor u ligt het Bestuurlijk rapport van de Rekenkamer Amsterdam ('de rekenkamer') van het onderzoek naar het Coalitieproject 1012.

Het doel van het onderzoek is te beoordelen of de gemeenteraad en de stadsdeelraad de ontwikkeling van het Coalitieproject 1012 kunnen toetsen aan de beleidsmatige en financiële kaders.

Het volledige rapport van de rekenkamer bestaat uit twee delen: het Bestuurlijk rapport (deel 1) en het Onderzoeksrapport met bijlagen (deel 2). In het Bestuurlijk rapport geeft de rekenkamer de belangrijkste bevindingen en haar conclusies en aanbevelingen weer. In de tekst van dit Bestuurlijk rapport zijn ook enkele toelichtingen en verduidelijkingen opgenomen bij de beschrijving van het Coalitieproject 1012 en de bevindingen. Deze toelichtende en verduidelijkende teksten zijn herkenbaar in afzonderlijke kaders. Het Onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
1 Het Coalitieproject 1012	9
1.1 Aanleiding	9
1.2 Doelstelling	9
1.3 Inbedding	9
2 Bevindingen	11
2.1 Inleiding	11
2.2 De kaderstelling van het Coalitieproject	11
2.3 Sturingsinformatie over het Coalitieproject	13
3 Analyse en aanbevelingen	15
3.1 Grip op Coalitieproject 1012	15
3.2 Onzekerheid bij kaderstelling	19
3.3 Sturingsinformatie en sturingsmomenten	20
3.4 Aanbevelingen	20
4 Bestuurlijke reactie en nawoord rekenkamer	23
4.1 Bestuurlijke reactie	23
4.2 Nawoord rekenkamer	27

1 Het Coalitieproject 1012

1.1 Aanleiding

Het postcodegebied 1012 waar het Coalitieproject zich op richt is al lange tijd onderwerp van gemeentelijk en stadsdeelbeleid. Op de Wallen en aangrenzende gebieden misstanden geconstateerd als gevolg van criminaliteit. De gemeente, het stadsdeel, politie en andere partijen hebben in het verleden verschillende activiteiten ondernomen om de problemen in dit gebied te bestrijden.

In 2007 bleek echter uit het rapport *Grenzen aan de handhaving* en de evaluatie van de gebiedsgerichte aanpak van stadsdeel Centrum in de noordelijke Burgwallen dat de verschillende activiteiten niet het gewenste resultaat hadden opgeleverd: er is sprake van een criminele infrastructuur en de functiebalans in het gebied is verstoord.¹² Naar aanleiding van de twee rapporten stelden het college van de gemeente Amsterdam en het dagelijks bestuur van stadsdeel Centrum op 7 december 2007 het Coalitieproject in.

1.2 Doelstelling

De plannen voor het Coalitieproject zijn in de Strategienota beschreven. De Strategienota is op 25 juni en 2 juli 2009 door respectievelijk de stadsdeelraad Centrum en de gemeenteraad vastgesteld. De ambitie voor het project is tweeledig en bestaat uit het doorbreken van de criminele infrastructuur en het opwaarderen van het entreegebied van Amsterdam:

Hoofddoelstellingen project 1012³

De hoofddoelstelling van het coalitieproject bestaat uit het doorbreken van de criminele infrastructuur door overlastgevende en criminogene branches te verminderen. Tegelijkertijd dient een opwaardering bewerkstelligd te worden van het entreegebied van Amsterdam. Wij willen de eenzijdige economische infrastructuur, met relatief veel kwaliteitsarme en overlastgevende functies, transformeren naar een meer divers en hoogwaardig aanbod.

1.3 Inbedding

Het Coalitieproject is een ruimtelijke aanpak waarmee de criminele infrastructuur moet worden bestreden. Het Coalitieproject is echter niet de enige aanpak in het

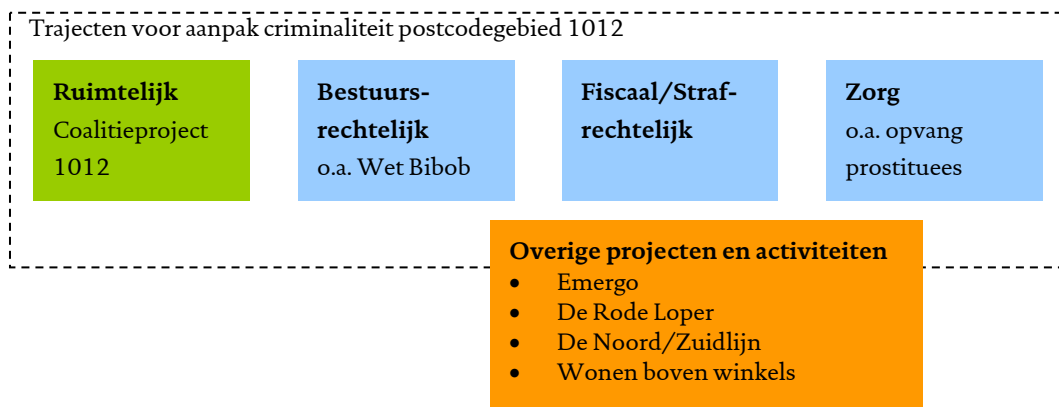
¹ Bestuursdienst, *Grenzen aan de handhaving*, september 2007

² Stadsdeel Centrum, *Gebiedsgerichte aanpak noordelijke Burgwallen: stand van zaken en actualisering*, 6 februari 2007

³ Strategienota, p.4

postcodegebied 1012 die hierop gericht is. Naast de gemeente en het stadsdeel zijn ook justitie en de belastingdienst actief in het gebied. In het postcodegebied 1012 lopen bestuursrechtelijke, strafrechtelijke en zorgtrajecten. Ook zijn er verschillende overige projecten en activiteiten met (belangrijke) raakvlakken vallen buiten het Coalitieproject. Figuur 1.1. geeft een overzicht van de overige trajecten, projecten en activiteiten binnen het postcodegebied 1012.

Figuur 1.1 Inbedding Coalitieproject 1012 in aanpak postcodegebied 1012



Bron: Strategienota en Voortgangsrapportage 2011

2 Bevindingen

2.1 Inleiding

In dit beperkte onderzoek naar het Coalitieproject 1012 staat de volgende onderzoeksvraag centraal:

Kunnen de gemeenteraad en de stadsdeelraad de ontwikkeling van het Coalitieproject 1012 aan de beleidsmatige en financiële kaders toetsen?

De beantwoording van deze onderzoeksvraag valt in twee delen uiteen. Eerst is beoordeeld of de kaderstelling voor het Coalitieproject voldoende duidelijk is om als referentiepunt te kunnen dienen. Hiervoor is nagegaan op welke wijze de kaderstelling van het Coalitieproject is ingevuld met doelstellingen: wat zijn het beoogd maatschappelijk effect, de beleidsdoelstellingen en de prestatiedoelstellingen van het Coalitieproject?

Figuur 2.1. Elementen van een samenhangend en duidelijk beleidskader



Ten tweede is de beschikbaarheid van sturingsinformatie voor de gemeenteraad en de stadsdeelraad over het Coalitieproject onderzocht. Centraal staat hierbij de vraag of de verstrekte informatie voldoende inzicht geeft in de (financiële) voortgang van het Coalitieproject.

2.2 De kaderstelling van het Coalitieproject

De plannen voor het Coalitieproject missen op sommige punten de vereiste helderheid. De kaderstelling schiet daarom tekort als referentiepunt voor de gemeenteraad en de stadsdeelraad Centrum om de ontwikkeling van het Coalitieproject te volgen.

Dit ligt niet aan de ambitie van het Coalitieproject. Deze is duidelijk: het doorbreken van de criminele infrastructuur in het postcodegebied 1012. Ook is helder op welke

wijze deze ambitie moet worden waargemaakt. De beleidsdoelstellingen geven namelijk aan dat het Coalitieproject zich richt op het verminderen van criminogene en economisch laagwaardige functies. De keuze voor deze methode is ook onderbouwd door rapporten zoals *Grenzen aan de handhaving*. Een concrete verwachting voor het aantal te verminderen criminogene en economisch laagwaardige functies is echter alleen geformuleerd voor raambordelen en coffeeshops. Voor de overige functies ontbreekt een concrete verwachting.⁴ Doordat deze laatste stap niet is gezet kan (nu of later) niet worden beoordeeld of het Coalitieproject goed verloopt.

Ook de prestatiedoelstellingen zijn niet altijd duidelijk. Voor sommige onderdelen van het Coalitieproject is niet bepaald wat concreet wanneer moet worden gedaan. Bij de sleutelprojecten en de herinrichting van de openbare ruimte ontbreekt vaak de schatting van het moment van voltooiing. Voor de straatgerichte aanpak is nog niet veel bekend over wat er precies moet worden bereikt. Het is duidelijk dat het aantal raambordelen en coffeeshops moet worden verminderd, maar het wordt in het midden gelaten of (ondersteuning van) aankoop van panden ook een instrument is om de overige criminogene functies te verminderen.

Tot slot is de raming van de benodigde kosten bij aanvang van het Coalitieproject onvolledig omdat deze niet geheel aansluit op de beleidskaders. Voor vier van de 16 projecten voor herinrichting van de openbare ruimte waren bij aanvang nog geen kosten geraamd. Bij de geraamde verwervingskosten van panden is uitsluitend rekening gehouden met vergoeding van planschades bij aankoop van raambordelen door partners en niet met mogelijke aankoop van andere panden. Daarnaast houdt de raming geen rekening met tegenvallers: een post onvoorzien is niet in de raming opgenomen.

Bij een project met een omvang en complexiteit als het Coalitieproject is het niet realistisch om te verwachten dat bij aanvang alles duidelijk is. Dat is ook niet noodzakelijk zolang het maar helder is op welke punten er nog onzekerheid bestaat en afspraken worden gemaakt wanneer er meer informatie zal gaan volgen. Die helderheid ontbreekt.

Uit verschillende documenten blijkt overigens dat er gaandeweg wél meer duidelijkheid is ontstaan. Op twee belangrijke onderdelen blijven de plannen van het project echter vaag: de omvang van de transformatie van criminogene en economisch laagwaardige functies en de verwachte kosten om het Coalitieproject te voltooien.

⁴ De overige criminogene of economisch laagwaardige functies zijn: smartshops, belwinkels, gokhallen, minisupermarkten, souvenirwinkels, fastfoodrestaurants, massagesalons, geldwisselkantoren en seksinrichtingen (bron: Strategienota).

2.3 Sturingsinformatie over het Coalitieproject

De gemeenteraad en de stadsdeelraad Centrum ontvangen veel informatie over het Coalitieproject. Alleen in de voortgangsrapportages wordt periodiek een integraal beeld geschetst van de (financiële) voortgang. De voortgangsrapportages zijn hiermee het belangrijkste instrument om invulling te geven aan de wens van de (deel)raadsleden om grip te houden op het Coalitieproject. De voortgangsrapportages plaatsen de bereikte resultaten echter te weinig in het perspectief van de oorspronkelijke plannen. Het is daarom moeilijk om inzicht te krijgen in het (financiële) verloop van het project.

Net als bij kaderstelling zit het probleem niet zozeer bij de ambitie van het project: het doorbreken van de criminele infrastructuur. De voortgangsrapportages bevatten weliswaar geen gedetailleerde informatie over de mate waarin dit lukt, maar dat hoeft ook niet. De (deel)raadsleden hebben daarvoor andere bronnen ter beschikking zoals de (nog uit te brengen) rapporten van Emergo en Grenzen aan de handhaving (II). Op zich voldoet deze werkwijze. Het is wel belangrijk dat *als* relevante informatie over de ambitie of optredende neveneffecten bekend is deze ook (kort samengevat) in de voortgangsrapportages wordt opgenomen.

Als we een stapje concreter gaan en de beleidsdoelstellingen bekijken, zijn er meer problemen. De voortgangsrapportages van het Coalitieproject geven inzicht in de activiteiten en bestede middelen van het afgelopen jaar en de verwachtingen voor het komende jaar. Voor bruikbare sturingsinformatie moet deze informatie worden gerelateerd aan de oorspronkelijke plannen. Haalt het Coalitieproject op tijd de gestelde doelen en blijven de kosten binnen de oorspronkelijke kostenramingen? Dit laatste gebeurt onvoldoende. Deels is dat ook niet verwonderlijk gegeven het feit dat – zoals in de vorige paragraaf al werd gemeld - heldere kaders op dit punt ontbreken. Als er niet wordt aangegeven welke vermindering van het aantal criminogene en economisch laagwaardige functies wordt beoogd kan er ook geen uitspraak worden gedaan over de voortgang van het project.

Daarnaast ontbreekt in de voortgangsrapportage ook de feitelijke informatie die noodzakelijk is om de vergelijking met de doelstelling te kunnen maken. Er wordt geen informatie over de omvang van het aantal criminogene en economisch laagwaardige functies in het postcodegebied 1012 in de voortgangsrapportages gepresenteerd. Ook wordt niet voor alle projecten van de drie pijlers een datum voor verwachte voltooiing gegeven.

Een bijzonder aandachtspunt hier bij is het bewaken van de consistentie in de rapportage over deelprojecten van het Coalitieproject. Als aanpassingen van deelprojecten niet inzichtelijk worden gepresenteerd vermindert dit de mogelijkheid om de uitvoering van deze projecten te kunnen volgen.

3 Analyse en aanbevelingen

Hoofdconclusie

Het Coalitieproject 1012 is een groot, complex en ambitieus project. De ambitie is duidelijk: in het postcodegebied 1012 moet de criminele infrastructuur worden doorbroken en het entreegebied van Amsterdam moet worden opgewaardeerd. De plannen zijn echter nog onvoldoende uitgewerkt en de informatie over de voortgang is nog te beperkt om de gemeenteraad en de stadsdeelraad in staat te stellen de ontwikkeling van het Coalitieproject aan de beleidsmatige en financiële kaders te toetsen.

Analyse

Bij de start hebben de gemeenteraad en de stadsdeelraad uitdrukkelijk aangegeven grip te willen houden op het Coalitieproject. Bij een langlopend en complex project is dit ook verstandig. In dit rapport concludeert de rekenkamer dat de huidige plannen en informatievoorziening dit nog onvoldoende mogelijk maken. Dit roept de vraag op hoe (deel)raadsleden wél echt grip op dit project kunnen krijgen.

De aanbevelingen liggen voor de hand. Zorg dat de doelstellingen duidelijk worden en dat de informatie de gemeenteraad en de stadsdeelraad voldoende inzicht geeft in de voortgang. De uitwerking van deze aanbevelingen volgt hierna. Het is echter ook een interessante vraag waarom deze vanzelfsprekende aanbevelingen eigenlijk nodig zijn. Waarom gaat dit niet direct goed? Aan het eind van deze analyse komt die vraag nog aan de orde aan de hand van twee thema's: onzekerheid bij kaderstelling en sturingsinformatie bij sturingsmomenten.

3.1 Grip op Coalitieproject 1012

Om grip te krijgen op het Coalitieproject zijn twee stappen essentieel: een helder beleidskader en goede informatie.

Een helder beleidskader

Het beleidskader kan worden verbeterd door de beleidsdoelstelling, de prestatiedoelstellingen en het financieel kader verder uit te werken. De gevolgde methode om de ambitie van het Coalitieproject te realiseren bestaat uit het verminderen van criminogene en economisch laagwaardige functies. Om het succes van de methode te kunnen beoordelen is een duidelijke beleidsdoelstelling nodig: wat is de gewenste vermindering van het aantal criminogene en economisch laagwaardige functies in het postcodegebied 1012?

Aanbeveling 1: formuleer een beleidsdoelstelling voor de vermindering van het aantal criminogene en economisch laagwaardige functies

Het is niet nodig dat op adresniveau of functieniveau wordt aangegeven welke functies moeten verdwijnen. Een duidelijke beleidsdoelstelling moet wel globaal aangeven wat de omvang is van de nagestreefde vermindering.

De uitvoering van het Coalitieproject steunt op drie pijlers: de straatgerichte aanpak, de sleutelprojecten en het herinrichten van de openbare ruimte. Duidelijke prestatiedoelstellingen geven aan wanneer welke prestaties moeten worden geleverd. Voor de straatgerichte aanpak en voor delen van de twee andere pijlers ontbreken duidelijke prestatiedoelstellingen.

Aanbeveling 2: formuleer prestatiedoelstellingen voor alle pijlers van het Coalitieproject

Idealiter is voor alle deelprojecten van de drie pijlers een tijdpad bekend met een einddatum voor de voltooiing. Het is op zich logisch dat in de praktijk bij aanvang van een langlopend project nog niet exact bekend is wat er wanneer moet gebeuren. Er moet ruimte zijn om op basis van voortschrijdend inzicht (kleine) aanpassingen te maken. Deze flexibiliteit maakt het soms moeilijk om vooraf exact aan te geven wanneer bepaalde prestaties moeten zijn geleverd. Desondanks moet ook deze flexibiliteit wel tot een beheersbaar proces leiden. Dit kan door vooraf tenminste vast te leggen wanneer de prestatiedoelstellingen concreet moeten zijn ingevuld: een tijdpad voor het formuleren van prestatiedoelstellingen.

De gemeenteraad en de stadsdeelraad maken voor het Coalitieproject een afweging tussen de doelstellingen en de benodigde financiële middelen. Deze afweging wordt elke keer gemaakt als een (deel)budget wordt toegekend voor de uitvoering van het Coalitieproject. Om een goede afweging te kunnen maken is het van belang dat niet alleen duidelijk is wat de doelstellingen zijn, maar ook hoeveel het project mag kosten: een volledige raming van de benodigde financiële middelen om het Coalitieproject te kunnen voltooien.

Aanbeveling 3: raam de benodigde financiële middelen om het Coalitieproject te voltooien

De raming van de benodigde financiële middelen moet volledig aansluiten op de beleidskaders van het Coalitieproject. Alle activiteiten die voor het Coalitieproject worden uitgevoerd moeten vertaald zijn naar verwachte kosten voor de gemeente en het stadsdeel. Natuurlijk kan niet voor elke activiteit op voorhand exact worden aangegeven wat de kosten zijn. Dit neemt niet weg dat dit wel geschat kan worden. Belangrijk is dat inzichtelijk is welke aannames zijn gehanteerd bij het schatten van posten. Een belangrijke schatting is die van de post onvoorzien: wat zijn mogelijke tegenvallers bij het uitvoeren van het Coalitieproject?

Toegesneden informatie

Voor grip is ook goede informatie nodig over de uitvoering. Deze informatie moet inzicht geven in de (financiële) voortgang van het Coalitieproject in relatie tot de oorspronkelijke plannen. Dit betekent dat de benodigde informatie verder reikt dan verantwoording en onderbouwing van (deel)budgetten.

Tegelijkertijd moet voorkomen worden dat te veel informatie wordt verstrekt. Het is niet de bedoeling elk jaar een gedetailleerde en uitputtende rapportage over het Coalitieproject op te stellen. Het is belangrijk dat de verstrekte (kwantitatieve) informatie over het Coalitieproject direct aanleiding geeft het juiste en relevante verhaal te vertellen: liggen we op schema en welke problemen zijn er?

Aanbeveling 4: wees zo zuinig mogelijk op de hoeveelheid verstrekte informatie

Het is bij een project de kunst om het verstrekken van informatie zoveel mogelijk te beperken tot wat écht nodig is. Bij een overvloed aan informatie is de kans groot dat belangrijke informatie over het hoofd wordt gezien. Verstrekte informatie moet het mogelijk maken om snel een overzicht te krijgen van de cruciale zaken bij het project. Vervolgens kan (daar waar nodig) gericht meer diepgaande informatie worden gevraagd. Om het project te kunnen volgen is niet meer informatie nodig dan in de aanbevelingen 5, 6 en 7 wordt gesuggereerd. In hoofdstuk 4 van het onderzoeksrapport (in het bijzonder paragraaf 4.1.) wordt deze “grip-informatie” nader geconcretiseerd met behulp van een serie vragen.

Informatie over de ontwikkeling van de aantallen criminogene en economisch laagwaardige functies is noodzakelijk om te kunnen vertellen hoe het Coalitieproject zich als geheel ontwikkeld. De vermindering van deze functies is namelijk de centrale beleidsdoelstelling van het Coalitieproject. Uit beleidsstukken blijkt het aantal functies te zijn toegenomen ten opzichte van 2007.⁵ Dit vraagt om toelichting: wat betekent deze toename? Was dit verwacht? Of gaat er iets niet goed? Zonder dit verhaal kan niet bepaald worden of het Coalitieproject op schema ligt of dat aanpassingen nodig zijn.

Aanbeveling 5: rapporteer in de voortgangsrapportages over de ontwikkeling van de aantallen criminogene en economisch laagwaardige functies

De aantallen criminogene en economisch laagwaardige functies in het gehele postcodegebied 1012 zijn in 2007 geïnventariseerd. Voor de ontwikkeling van het bestemmingsplangebied 1012 zijn recent deze aantallen opnieuw geïnventariseerd. Opname van deze informatie in de voortgangsrapportages en periodieke actualisatie geeft inzicht in de voortgang van de realisatie van de beleidsdoelstelling van het Coalitieproject.

⁵ In de Strategienota wordt een overzicht gegeven van de aantallen criminogene en economisch laagwaardige functies in het postcodegebied 1012 in 2007: 444. In 2011 bedraagt deze stand (op basis van beleidsdocumenten en berekening van de rekenkamer) 491. Hoewel het aantal raambordelen is gedaald met 30, zijn de aantallen massagesalons, minisupermarkten en souvenirwinkels toegenomen met, respectievelijk, 21, 5 en 55.

Integraliteit van de aanpak is essentieel zo blijkt uit de strategienota. De drie pijlers van het Coalitieproject kunnen niet op zichzelf het gewenste resultaat leveren. Een samenhangende uitvoering van de drie pijlers is dus noodzakelijk. Rapportage moet dus ook daar inzicht in geven, Dat betekent dat er informatie moet zijn over de huidige stand van zaken en het verwachte moment van afronding. Deze informatie moet in het perspectief van de oorspronkelijke plannen worden geplaatst. Als er achterstanden ontstaan, zoals dit bij de uitvoering van de herinrichting van de openbare ruimte het geval lijkt te zijn, is dit dan problematisch? Betekent de voortgang en de verwachtingen voor de uitvoering van de drie pijlers dat misschien de verwachting voor het aantal te verminderen criminogene en economisch laagwaardige functies moet worden verminderd?

Aanbeveling 6: rapporteer over de voortgang en het verwachte moment van afronding van de drie pijlers in relatie tot de oorspronkelijke plannen

De drie pijlers kennen elk een verzameling deelprojecten. Beknopte overzichten van de huidige status en verwachte voltooiing van deze deelprojecten in relatie tot de prestatiedoelstellingen geeft inzicht in de voortgang van de uitvoering van het Coalitieproject. Daarbij horen natuurlijk ook de aanpassingen in deelprojecten.

Vanwege de lange looptijd en de wens grip te houden op het Coalitieproject hebben de gemeenteraad en de stadsdeelraad Centrum besloten de benodigde financiële middelen niet in één keer vrij te geven, maar te werken met deelbudgetten. Bij het besluit om een deelbudget toe te kennen moet dan wel inzichtelijk zijn hoeveel er al is uitgegeven en hoeveel er nog moet worden uitgegeven om het Coalitieproject te voltooien. Door opname van deze informatie in de voortgangsrapportage krijgen de gemeenteraad en stadsdeelraad dit inzicht.

Aanbeveling 7: rapporteer over de totaal gemaakte kosten in relatie tot de raming van totaal benodigde financiële middelen

Tot op heden bevatten de voortgangsrapportages voornamelijk informatie over de bestede budgetten van het afgelopen jaar en de verwachte uitgaven voor het komende jaar. Voor (financiële) grip op het Coalitieproject moeten de voortgangsrapportages informatie bevatten over de tot dan toe gemaakte totale kosten van het gehele project. Deze informatie moet in relatie tot de raming van de totaal benodigde financiële middelen worden gepresenteerd zodat inzichtelijk wordt hoeveel uitgaven in de toekomst nog noodzakelijk zijn.

3.2 Onzekerheid bij kaderstelling

De aanbevelingen om grip te krijgen op het Coalitieproject lijken op het intrappen van een open deur, maar zijn blijkbaar toch niet overbodig. Waarom is het in de praktijk toch zo moeilijk om te komen tot een *bewuste en onderbouwde besluitvorming* (Les nr. 9 van de Noord/Zuidlijn ervaringen)?⁶

Dat zou wel eens te maken kunnen hebben met het feit het niet de gewoonte is om in beleidsvorming de onzekerheden expliciet te benoemen. Het is geleidelijk aan wel gebruikelijk geworden om risico's op financiële tegenvallers te onderkennen en te benoemen. Maar er zijn veel meer onzekerheden. Het is immers altijd de vraag of er wel de goede dingen worden gedaan en in voldoende mate. Bij het Coalitieproject uit deze onzekerheid zich, bijvoorbeeld, bij de beleidsdoelstelling om criminogene en economisch laagwaardige functies te verminderen. Leidt deze methode daadwerkelijk tot het doorbreken van criminaliteit? Hoe groot moet de vermindering zijn om dit effect te bereiken?

Dit soort onzekerheden bestaan altijd en kunnen nooit helemaal uitgesloten worden. Dit betekent dat bij het formuleren van doelstellingen voor projecten zoals het Coalitieproject er altijd een bepaalde mate van onzekerheid zal zijn. Dat is niet erg. Het accepteren van onzekerheden is onlosmakelijk verbonden met besturen. *Bewuste* besluitvorming betekent echter dat deze onzekerheden onder ogen worden gezien en er een helder beeld is over wat zeker is en wat niet. *Onbewuste* besluitvorming ontstaat als een weg wordt ingeslagen terwijl vanwege de onzekerheid keuzes niet expliciet zijn voorgelegd en niet zijn gemaakt. Dan worden de beleidskaders diffuus en is het gesprek over resultaten per definitie mistig.

Aanbeveling 8: accepteer onzekerheid bij beleidsvorming en maak bewuste keuzes
Bij beleidsvorming spelen feiten, theorieën en aannames altijd een rol. Dit betekent dat het zelden of nooit volkomen zeker is dat het beleid uiteindelijk ook het gewenste effect zal hebben. Acceptatie (of verwerping) van deze onzekerheden is onderdeel van de politieke besluitvorming bij het kiezen voor een beleidskader. Dit vereist dat het beleidskader zelf wel voldoende duidelijk is. Duidelijk in wat met het beleid wordt nagestreefd en welke feiten, aannames en theorieën aan het beleidskader ten grondslag liggen.

⁶ Deze les vermeldt het volgende: "Het bestuur heeft de verantwoordelijkheid besluiten te nemen. Een verstandige afweging is echter alleen mogelijk als raad en college over goede en toegankelijke informatie beschikken. Het is aan het ambtelijk apparaat daarvoor op een objectieve en transparante wijze zorg te dragen. Plaatsvervangend denken is daarbij uit den boze ('... dat wil de bestuurder niet horen, dus dat schrijven we ook niet op...'). Te veel leeft de idee dat door het verstrekken van gedetailleerde informatie aan de raad, deze beter kan controleren. Dikke rapporten leiden echter af van de wezenlijke beslispunten. De raad vraagt informatie, krijgt details, maar geen inzicht. Ambtenaren formuleren actief de dilemma's die bij een bepaald besluit aan de orde zijn. Bij wijzigingen van randvoorwaarden of scope, doen ambtenaren een onderbouwd voorstel aan de bestuurlijk opdrachtgever. Ook over de meerkosten van de projectorganisatie."

3.3 Sturingsinformatie en sturingsmomenten

Over het Coalitieproject wordt veel informatie verstrekt, waaronder ook uitgebreide voortgangsrapportages. In de praktijk is dit echter geen integrale sturingsinformatie. Dit hangt mogelijk samen met het feit dat deze rapportages ook niet gebruikt lijken te worden om te sturen maar om te verantwoorden. Terwijl de gemeenteraad en de stadsdeelraad Centrum door de keuze voor deelbudgetten toch duidelijk momenten hebben willen creëren om (bij) te sturen.

Er zijn al veel “stuurmomenten”. Bij een project zoals het Coalitieproject komen namelijk continu (beleids)producten gereed waarmee de raden moeten instemmen. Dat is onvermijdelijk, maar door al deze bomen kan het zicht op het bos gaan ontbreken en de beoogde integrale aanpak in het gedrang komen. Wat ontbreekt, zijn sturingsmomenten, waarbij op basis van integrale sturingsinformatie het project als geheel wordt heroverwogen. Daarvoor zijn twee samenhangende zaken belangrijk. De voortgangsrapportages moeten voldoende sturingsinformatie bevatten om integrale afwegingen te kunnen maken. Daarnaast moet de behandeling van de voortgangsrapportages ook uitnodigen om er een belangrijk sturingsmoment van het Coalitieproject van te maken. Dit betekent dat de behandeling van de voortgangsrapportages door de gemeenteraad en de stadsdeelraad Centrum het moment moet zijn waarop over de voortgang en het wel of niet bijsturen of voortzetten van het gehele Coalitieproject wordt gesproken.

Aanbeveling 9: gebruik de behandeling van de voortgangsrapportages om te sturen

De voortgangsrapportages moeten een integraal en actueel beeld geven van de stand van zaken bij het Coalitieproject. Behandeling van de voortgangsrapportages kan, op zichzelf, een belangrijk sturingsmoment voor het gehele Coalitieproject zijn. Bij de behandeling moeten de raden dan het integrale besluit nemen om het Coalitieproject voort te zetten, bij te sturen of te stoppen. Ook kan er voor worden gekozen om de behandeling samen te laten vallen met terugkerende beslissingen die het gehele project betreffen. Een voorbeeld hiervan is de begrotingsbehandeling. Dit vereist dan wel dat het moment van gereedkomen van de voortgangsrapportages wordt afgestemd op deze terugkerende sturingsmomenten zodat de informatie over het Coalitieproject zo actueel mogelijk is.

3.4 Aanbevelingen

De rekenkamer doet aan het college van de gemeente Amsterdam en het Dagelijks Bestuur van stadsdeel Centrum in totaal negen aanbevelingen om de kaders voor het Coalitieproject 1012 duidelijker te krijgen en de informatievoorziening aan de gemeenteraad en de stadsdeelraad Centrum te verbeteren.

1. Formuleer een beleidsdoelstelling voor de vermindering van het aantal criminogene en economisch laagwaardige functies
2. Formuleer prestatiedoelstellingen voor alle pijlers van het Coalitieproject
3. Raam de benodigde financiële middelen om het Coalitieproject te voltooien
4. Wees zo zuinig mogelijk op de hoeveelheid verstrekte informatie
5. Rapporteer in de voortgangsrapportages over de ontwikkeling van de aantallen criminogene en economisch laagwaardige functies
6. Rapporteer over de voortgang en het verwachte moment van afronding van de drie pijlers in relatie tot de oorspronkelijke plannen
7. Rapporteer over de totaal gemaakte kosten in relatie tot de raming van totaal benodigde financiële middelen
8. Accepteer onzekerheid bij beleidsvorming en maak bewuste keuzes
9. Gebruik de behandeling van de voortgangsrapportages om te sturen

4 Bestuurlijke reactie en nawoord rekenkamer

De rekenkamer heeft het concept van dit rapport op 23 augustus voor bestuurlijke wederhoor voorgelegd aan het college van B&W en het dagelijks bestuur van stadsdeel Centrum. De wethouder Coalitieproject 1012 heeft namens het college van B&W en het dagelijks bestuur van stadsdeel Centrum op 6 september 2011 een gezamenlijke reactie gegeven op het rapport.

Hierna volgt eerst de integrale tekst van de bestuurlijke reactie op dit rapport en vervolgens het nawoord van de rekenkamer.

4.1 Bestuurlijke reactie

Op 23 augustus 2011 heeft u het college van Burgemeester en Wethouders en het Dagelijks bestuur van stadsdeel Centrum, het door de Rekenkamer Amsterdam opgestelde concept Bestuurlijk rapport “Coalitieproject 1012, Grip op ambitie?”, met verzoek om reactie toegestuurd. Daar wil ik, als Portefeuillehouder Coalitieproject 1012, uit naam van het college en het DB, door middel van deze brief in voorzien.

In april en mei van dit jaar heeft de Rekenkamer een eerste verkenning uitgevoerd. De uitkomsten daarvan gaven de Rekenkamer aanleiding een beperkt onderzoek in te stellen, die plaats had in de maanden juni en juli. Ik kijk met tevredenheid terug op het door de Rekenkamer compact georganiseerde verkennings- en onderzoekstraject. U en uw medewerkers hebben de betrokkenen in het project steeds goed geïnformeerd over de onderzoeksvragen, de opzet, de doorlooptijd, het benodigd materiaal en de uitkomsten van het onderzoek. De betrokkenen in het proces hebben het als een goede samenwerking ervaren.

Het doel van het onderzoek van de Rekenkamer was om “*te beoordelen of de gemeenteraad en de stadsdeelraad de ontwikkeling van het Coalitieproject 1012 kunnen toetsen aan de beleidsmatige en financiële kaders*”, zoals die in 2009 zijn vastgesteld met het besluit over de Strategienota Coalitieproject 1012. De Rekenkamer concludeert dat dit nog niet voldoende het geval is. De Rekenkamer geeft negen adviezen gericht op verbetering van de informatiepositie van de gemeenteraad en stadsdeelraad.

Op voorhand wil ik zeggen blij te zijn met deze adviezen van de Rekenkamer. Het ruimtelijk project 1012 is een jong project, is ambitieus en uniek in zijn aanpak, in combinatie met de bestuurlijke, de strafrechtelijke en de zorgaanpak. Ter illustratie van het bijzondere karakter: alleen al deze maand komen er leden van het Engels parlement, een ambassadeur uit het kabinet van President Obama en gemeentemensen uit Hamburg kennis nemen van onze aanpak.

Of de doelstelling van het 1012-project, het doorbreken en verkleinen van de criminele infrastructuur, ook daadwerkelijk in voldoende mate bereikt wordt hangt vooral ook af van de mogelijkheden en resultaten op andere terreinen, zoals die van de regelgeving, het toezicht, de handhaving, de opsporing en veroordeling. Omdat de inzet van overheidsmiddelen gericht op transformatie in het project 1012 fors is, is het essentieel dat de gemeenteraad en stadsdeelraad goed in staat zijn de resultaten van het project, afgezet tegen de doelstellingen, optimaal te kunnen volgen en in de gelegenheid zijn bij te sturen. Hiermee onderschrijf ik de waarde van de belangrijkste conclusies van de Rekenkamer. Voorts ga ik in op de concrete aanbevelingen, onderverdeeld naar het beleidskader en het informatieniveau.

Helder beleidskader

1. Formuleer een beleidsdoelstelling voor de vermindering van het aantal criminogene en economisch laagwaardige functies.

De Rekenkamer constateert dat voor criminogene en economisch laagwaardige functies, anders dan raambordelen en coffeeshops, geen prestatiedoelen zijn vastgesteld. Als gevolg daarvan stelt de Rekenkamer terecht dat daardoor ook niet te meten of vast te stellen is of de straatgerichte aanpak bijdraagt aan de algemene ambitie: het terugdringen van de criminogene infrastructuur en het opwaarderen van de economische structuur.

In reactie hierop kan gesteld worden dat de gemeenteraad en stadsdeelraad gekozen hebben om geen kwantitatieve prestatiedoelen te formuleren voor het verminderen van bijvoorbeeld minisupermarkten, souvenirwinkels, fastfoodzaken of gokautomatenhallen. Er zijn alleen taakstellingen geformuleerd voor de twee functies die het meest criminogeen zijn. De Raad heeft als opdracht bij de straatgerichte aanpak meegegeven om in goed overleg met bewoners, ondernemers en eigenaren op basis van vrijwilligheid een transformatieproces op gang te brengen. De gemeente is hierbij niet een 'tegenstander' maar een 'partner' waarmee in samenspraak de kwaliteit en bonafide structuur van een straat kan worden versterkt. Naast veel directe aandacht heeft de gemeente de stimuleringsregeling tot zijn beschikking, het in voorbereiding zijnde bestemmingsplan 1012 en diverse maatregelen gericht op het schoon, heel en veilig houden van de openbare ruimte. Een en ander komt samen in de straatvisies waarvan een aantal al is vastgesteld. Duidelijk waarneembaar is een kentering in de opinie bij ondernemers die door de inzet van het stadsdeel weer kansen zien om te investeren. Successen worden zichtbaar op bijvoorbeeld het Damrak (Barazanipanden), in de Warmoesstraat (Restaurant Anna), de Doelenstraat (Coffee Compagnie) en Oudezijds Voorburgwal (Mata Hari).

Vanaf de start van het project is het aantal massagesalons, minisupermarkten en souvenirwinkels toegenomen.

Met het nieuwe in voorbereiding zijnde bestemmingsplan 1012 zullen extra maatregelen van kracht worden gericht op het bevrozen en uitsterven van massagesalons, minisupermarkten, souvenirwinkels ed. Ook wordt verwacht dat straks de bibob-wetgeving voor deze branches inzetbaar is.

Ik vind het een open bespreekpunt met de gemeenteraad en stadsdeelraad of actieve vermindering met bijbehorende prestatiedoelen voor deze branches nagestreefd moet worden.

2. Formuleer prestatiedoelstellingen voor alle pijlers van het Coalitieproject

Deze aanbeveling wordt overgenomen. Daar waar mogelijk zal voor alle deelprojecten het tijdpad zo volledig mogelijk ingevuld worden. Het vertrekpunt is het in november 2009 opgestelde Uitvoeringsprogramma 2010 – 2014. We doen dit jaarlijks in de Voortgangsrapportage. Voor het behalen van de mijlpalen zijn we in een aantal deelprojecten sterk afhankelijk van de particuliere investeerders, juridische procedures, de beschikbaarheid van geld en/of de onderhandelingsresultaten. De voortgang daarin zullen wij jaarlijks per deelproject zichtbaar maken.

3. Raam de benodigde financiële middelen om het Coalitieproject te voltooien

Deze aanbeveling wordt overgenomen. Er mag geen twijfel bestaan over de geraamde benodigde financiële middelen die de gemeente en het stadsdeel nodig hebben om de Strategienota uit te voeren. Naar beste kunnen is in de Strategienota een raming opgenomen van de integrale kosten voor de uitvoering van het project. Met de Voorlopige Investeringsraming, de Meerjaren Investeringsraming, de financiële paragrafen in de Voortgangsrapportages 2010 en 2011, de onderbouwing van de begrotingsaanvragen en de onderbouwing van de economische uitvoerbaarheid van het bestemmingsplan raambordelen, meenden we voldoende en gedegen informatie te hebben geboden om de gemeenteraad en stadsdeelraad de financiële situatie van het project te kunnen laten volgen en beoordelen. Als de Rekenkamer op grond van haar deskundigheid daar twijfels over heeft, nemen we die serieus. Het project zal een zo volledig en actueel mogelijk financieel kader opstellen, waarbij de aannames inzichtelijk worden gemaakt.

Toegesneden informatie

4. Wees zo zuinig mogelijk op de hoeveelheid verstrekte informatie

De Rekenkamer concludeert het volgende: “Het is niet de bedoeling elk jaar een gedetailleerde en uitputtende rapportage over het Coalitieproject op te stellen.” Voorgesteld wordt de informatie tot de kern te beperken: liggen we op schema, welke problemen zijn er?

Deze benadering spreekt ons erg aan. De in korte tijd ontstane ‘project-cultuur’ is echter anders.

De gemeenteraad en stadsdeelraad geven aan veel informatie te willen ontvangen. De ervaring leert ook dat veel ter kennisname toegestuurde stukken op verzoek van raadsleden ter bespreking worden geagendeerd. Dit wijst op een grote betrokkenheid van de raad, wat mede verband houdt met het bijzondere karakter van het project. Omwille van het behoud van draagvlak voor het project, transparantie en controleerbaarheid voorzien we tot nu toe ruim in informatie (zo nodig kabinet). Feitelijk betreft de aanbeveling van de Rekenkamer het vraagstuk van de 'informatieparadox'. Ik bespreek uw aanbeveling graag met de gemeenteraad en stadsdeelraad om te bekijken waar verbetering gewenst is.

5. Rapporteer in de voortgangsrapportage over de ontwikkeling van de aantallen criminogene en economisch laagwaardige functies

Deze aanbeveling wordt overgenomen. In de Voortgangsrapportage 2012 zullen de gegevens, die bekend zijn uit de inventarisatie voor het bestemmingsplan 1012, opgenomen worden.

6. Rapporteer over de voortgang en het verwachte moment van afronding van de drie peilers in relatie tot de oorspronkelijke planning

Deze aanbeveling wordt overgenomen. In aanvulling op aanbeveling 2 zal in de volgende Voortgangsrapportage de status en verwachte voltooiing van de deelprojecten worden aangegeven. De mate van voortgang in deelprojecten, zal gezien de samenhang tussen de deelprojecten, afgezet worden tegen de oorspronkelijke prestatiedoelstelling(en) en beleidsdoelstelling.

7. Rapporteer over de totaal gemaakte kosten in relatie tot de raming van totaal benodigde financiële middelen

Deze aanbeveling wordt overgenomen. We zullen met het bij aanbeveling 3 aangekondigde op te stellen integraal financieel kader, nog beter inzicht bieden in de gedane bestedingen, reserveringen en te verwachten nog te besteden middelen dan we tot op heden gedaan hebben.

8. Accepteer onzekerheid bij beeldvorming en maak bewuste keuzes

De Rekenkamer suggereert met deze aanbeveling dat het bij de vaststelling van de Strategienota ontbroken zou hebben aan 'bewuste besluitvorming', daarbij refererend aan de lessen Noord/Zuidlijn. Met in herinnering de uitvoerige consultatie- en inspraakrondes, de vele boeiende en indringende debatten in de gemeenteraad en stadsdeelraad, kan ik weinig grond vinden voor deze aanbeveling. Juist het vraagstuk of de 1012-aanpak de juiste is om de problematiek aan te pakken, was voor veel raadsleden de kernvraag ten tijde van de besluitvorming. Ook nu, tijdens de uitvoering van het project, is het vraagstuk van de effectiviteit actueel. Het Emergo rapport en Grenzen aan de Criminaliteit gaan daar uitvoerig op in. In onze ogen zijn de raadsleden zich uitermate bewust van de onzekerheden.

Het gemeentebestuur is actief in het beïnvloeden en aanscherpen van regelgeving (prostitutiewet, 's-rijks coffeeshopbeleid, wet bibob, APV), in het slagvaardiger maken van toezicht en handhaving in de prostitutiesector, en in de voortzetting van de Emergo-aanpak. Al deze acties zijn bedoeld om de zware criminaliteit die verbonden is aan de criminogene sectoren en die veel voorkomt in het 1012-gebied te bestrijden. Met deze gecombineerde aanpak is de onzekerheid te verminderen. Een en ander vereist doorzettingsvermogen, durf, creativiteit en vertrouwen.

9. Gebruik de behandeling van de voortgangsrapportage om te sturen

De Rekenkamer merkt op dat de huidige opzet van de Voortgangsrapportage vooral gericht is op het verantwoorden over verrichtte acties en aankondigen van voorgenomen acties. De Rekenkamer stelt voor de Voortgangsrapportage meer te gebruiken als 'sturingsmoment'. De Rekenkamer doet daarbij de suggestie dat ook jaarlijks besloten zou moeten kunnen worden om te stoppen.

Deze invalshoek van de Rekenkamer is wat mij betreft te vrijblijvend en niet passend bij de aard van het project. Verwijzend naar de Zeedijk of de Haarlemmerdijk als voorbeelden, weten we dat ruimtelijke transformatieprocessen om een lange adem vragen. Wij nodigen partners uit om te investeren in vastgoed. Deze investeerders moeten erop kunnen rekenen dat het gemeentebestuur volhardt in de aanpak. Bewoners in het gebied zijn erop gaan vertrouwen dat het gemeentebestuur de hardnekkige problemen niet negeert.

Wij menen dat de Voortgangsrapportage veel informatie geeft om de gemeenteraad en stadsdeelraad 'bij te laten sturen'. Scopewijzigingen kunnen aan de orde zijn. Ik vertrouw erop dat die dan in goede samenspraak tussen bestuur en raad bepaald worden.

4.2 Nawoord rekenkamer

Het college en het dagelijks bestuur spreken hun waardering uit voor de aanbevelingen van de rekenkamer en onderschrijven de belangrijkste conclusies van de rekenkamer. In hun reactie geven zij aan vijf van de negen aanbevelingen volledig over te nemen (aanbevelingen 2, 3, 5, 6 en 7). Van de overige vier aanbevelingen willen het college en het dagelijks bestuur in twee gevallen de aanbevelingen eerst met de raden bespreken (aanbevelingen 1 en 4). Twee aanbevelingen (8 en 9) worden niet overgenomen.

We stellen de uitgebreide motivatie erg op prijs. Dat biedt aanknopingspunten voor een goed debat. Aanbeveling 8 ('accepteer onzekerheid bij beleidsvorming en maak bewuste keuzes') en de reactie hierop van het college en het dagelijks bestuur raken de kern van de analyse en aanbevelingen van de rekenkamer.

Om deze reden gaat de rekenkamer eerst in op deze reactie. Daarna volgen nog enkele opmerkingen bij de reacties op de aanbevelingen 1, 4 en 9.

Aanbeveling 8: accepteer onzekerheid bij beeldsvorming en maak bewuste keuzes

De rekenkamer wil met deze aanbeveling niet suggereren dat het proces van beeldsvorming bij het Coalitieproject niet zorgvuldig is geweest en dat de raden zich niet van allerlei problemen bewust zijn geweest. Bij de ontwikkeling van de plannen voor het Coalitieproject zijn de raden intensief betrokken en uitgebreid geïnformeerd. Maar juist dat maakt de vraag zo intrigerend waarom het uiteindelijke resultaat van dat proces niet bestaat uit een bewuste keuze voor een duidelijk plan. Dat het plan niet op alle punten duidelijk is, is namelijk één van de conclusies in dit rapport van de rekenkamer.

In de analyse heeft de rekenkamer gezocht naar een antwoord op deze intrigerende vraag. Een mogelijk antwoord is dat het voor beeldsmakers moeilijk is om onzekerheid een goede plaats te geven in het plan. Uit de lessen van de Noord/Zuidlijn blijkt dat, bij grote projecten in het algemeen, aandacht voor onzekerheid niet vanzelfsprekend is. Terwijl het heel vaak de vraag is of wel de goede dingen worden gedaan en of die dingen in voldoende mate worden gedaan. De gekozen methode om de criminaliteit te bestrijden in het postcodegebied 1012 is het verminderen van het aantal criminogene en economische laagwaardige functies. Maar hoe groot moet die vermindering zijn om de ambitie van het project te realiseren? Is vermindering wel de juiste methode om de ambitie waar te maken? Dit soort onzekerheid kan ertoe leiden dat een bewuste keuze voor een duidelijk plan of doelstelling uitblijft. Het is immers nog maar de vraag of het wel het juiste plan is.

De reactie op onzekerheid in een beeldsvormingsproces lijkt vaak vaagheid. De rekenkamer pleit met de aanbeveling er voor dat ondanks deze (nooit helemaal uit te sluiten) onzekerheid altijd een bewuste keuze wordt gemaakt voor een duidelijk plan, waarbij ondanks het feit dat onzekerheden zijn onderkend, toch een heldere weg wordt ingeslagen. Met andere woorden: zorg dat duidelijk is wat wordt nagestreefd ook al is het nog helemaal niet zeker of dit wel exact het juiste doel is. Dit is essentieel om grip op het Coalitieproject te krijgen en het maakt flexibiliteit niet onmogelijk, maar wel navolgbaar.

Aanbeveling 1: formuleer een beeldsdoelstelling voor de vermindering van het aantal criminogene en economisch laagwaardige functies

Het college en het dagelijks bestuur willen over deze aanbeveling in gesprek met de raden: is actieve vermindering met bijbehorende doelstellingen wenselijk? De rekenkamer constateert dat het college en het dagelijks bestuur het formuleren van doelstellingen voor vermindering koppelen aan de wijze om de vermindering te realiseren. De rekenkamer heeft het echter niet over de werkwijze en heeft geen aanbeveling gedaan voor meer 'actieve' vermindering in plaats van samenwerking met bewoners, ondernemers en eigenaren. De rekenkamer pleit voor een duidelijke

beleidsdoelstelling en vindt dat pleidooi los staan van een discussie over de precieze aanpak.

Aanbeveling 4: wees zo zuinig mogelijk op de hoeveelheid verstrekte informatie

Het college en het dagelijks bestuur geven aan naar aanleiding van deze aanbeveling met de raden in gesprek te gaan om te bepalen waar mogelijkheden liggen om de informatie meer te beperken tot de kern van het Coalitieproject. Hierbij wordt opgemerkt dat de huidige (uitgebreide) informatievoorziening is ontstaan omwille van het behoud van draagvlak, transparantie en controleerbaarheid. Dat de raden goed geïnformeerd willen worden, is terecht. Maar meer informatie betekent lang niet altijd dat de raden beter geïnformeerd worden. Het beperken en stroomlijnen van informatie komt de transparantie en controleerbaarheid ten goede: door helder overzicht ontstaat ook inzicht in de cruciale ontwikkelingen binnen het project. Om dit mogelijk te maken is het belangrijk dat ook de beleidsdoelstelling duidelijk is. Een duidelijke beleidsdoelstelling maakt het namelijk makkelijker om de informatie aan de raden te structureren en te stroomlijnen rondom de belangrijkste ontwikkelingen binnen het project.

Aanbeveling 9: gebruik de behandeling van de voortgangsrapportage om te sturen

Tot slot raden we het gebruik van expliciete sturingsmomenten aan omdat de raden daarmee grip krijgen én houden op het Coalitieproject. In de reactie op aanbeveling 9 wordt vooral benadrukt dat daarmee de onzekerheid over de voortgang van het project wel erg wordt vergroot omdat jaarlijks kan worden besloten om met het Coalitieproject te kunnen stoppen. Dat is een wat sombere samenvatting van onze analyse. Een sturingsmoment kan leiden tot verschillende beslissingen van de raden: het project kan ongewijzigd voortgezet worden of op onderdelen bijgestuurd worden. En dan is in theorie natuurlijk ook de ultieme bijsturing denkbaar: het stopzetten van het project.

De rekenkamer begrijpt dat het college en het dagelijks bestuur samenwerking met partners cruciaal vinden bij dit project en dat volharding in de aanpak belangrijk is om het vertrouwen te winnen van deze partners. Tegenover deze redenering staat de wens van de raden om grip op het Coalitieproject te houden en jaarlijks het project te bespreken en waar nodig aan te passen. De aanbeveling van de rekenkamer beoogt deze wens daadwerkelijk mogelijk te maken.

Wellicht hebben het college en het dagelijks bestuur gelijk dat deze werkwijze een bedreiging vormt voor de volhardende aanpak die nodig is om het vertrouwen van partners te winnen en behouden. Maar dan moeten het college en het dagelijks bestuur de raden van hun gelijk overtuigen en een langere periode afspreken waarbinnen het project in ieder geval zal worden doorgezet. Nu zit er een zekere spanning tussen de raden die elk jaar weer willen kunnen overwegen of ze wel of niet budget geven en de besturen die voor een langere tijd partners zekerheid willen kunnen bieden.