

Onderzoeksofzet 'Schoon en Heel'

1. Schoon en Heel

In haar onderzoeksplan 2002 heeft de Rekenkamer Rotterdam een onderzoek aangekondigd naar schoon en heel in Rotterdam. Schoon en heel gaat over het beheer en onderhoud van de openbare ruimte. Beheer en onderhoud omvatten diverse werkzaamheden, zoals schoonhouden, herstel, verzorging en reconstructies. Binnen de gemeente Rotterdam is de dienst Roteb belast met schoon en de dienst Gemeentewerken met heel. Naast 'schoon' en 'heel' wordt in dit verband ook vaak de term 'ordelijk' gebruikt, waarmee wordt aangegeven dat ook handhaving en toezicht van belang zijn. Hiermee is de dienst Stadtoezicht belast.

Rotterdammers hechten veel waarde aan een schone, hele (en veilige en ordelijke) woon- en leefomgeving. Voor 'schoon en heel' wordt door het gemeentelijk Centrum voor Onderzoek en Statistiek (COS) regelmatig gepeild hoe Rotterdammers de zogenoemde 'buitenruimte' van hun stad op deze punten waarderen. In 1999 vond 58% van de Rotterdammers hun buurt (tamelijk) schoon; vorig jaar was dit gedaald naar 54%. Ook de beoordeling van de stad als geheel laat een daling zien: van 38% in 2000 naar 33% in 2001. Opmerkelijk is dat circa driekwart van de Rotterdammers tevreden is over de Roteb als het gaat om het schoonhouden van de straten; dit percentage bedroeg 75% in 2000 en 73% in 2001. Het rapportcijfer is marginaal gezakt tot een 7,0; sinds 1997 was dit 7,1.

Ook over het onderhoud van straatmeubilair (een onderdeel van heel) is men in 2001 iets ontevredener dan het jaar daarvoor: voor Rotterdam als geheel daalde het oordeel 'goed' van 35% naar 33% en voor de eigen buurt van 42% naar 39%. Het oordeel 'goed' over kwaliteit van onderhoud en herstel daalde van 37% naar 33%.

Deze tendens in de cijfers lijkt in tegenspraak met de inspanningen van de gemeente in de afgelopen jaren. B&W had zich ten doel gesteld de organisatie van het beheer en onderhoud van de buitenruimte te versterken, de resultaatgerichtheid ervan te vergroten en de waardering door de Rotterdammer voor een schone en hele stad te laten stijgen (uitvoeringsprogramma Schoon & Heel). Onder regie van de dienst Gemeentewerken en onder het motto 'meer product voor hetzelfde geld' zijn de organisatie en de geldstromen doorgelicht, verschillende projecten en experimenten uitgevoerd en organisatiewijzingen doorgevoerd zoals de invoering van het concept wijkservice. Voorts is een systeem van productnormering ontwikkeld om de kwaliteit van de buitenruimte periodiek te beoordelen en aard en omvang van beheer en onderhoud te kunnen definiëren. Want wanneer is een stoep schoon, en wanneer is het wegdek aan reparatie of vervanging toe?

Het collegeprogramma 'Met Raad en Daad 1998-2002' kende een uitvoeringsprogramma Schoon & Heel, waarin voor tal van thema's deelprogramma's, experimenten en projecten zijn aangekondigd. De beoogde resultaten van dit uitvoeringsprogramma werden als volgt getypeerd:

- Meer (en beter) product door:
 - Betere prijs-kwaliteitverhouding
 - Integrale regie op de buitenruimte
 - Effectieve samenwerking met externe partijen
- Betere presentatie/"performance" door:
 - Complete serviceverlening

Onderzoeksopzet 'Schoon en Heel'

- Betrekken van burgers
- Positieve bijdrage aan andere collegeprioriteiten
- Ordelijke buitenruimte door:
 - Effectieve handhaving en toezicht
 - Ondergrondse containers.

Met de Stedelijke Visie 2010 en de in dat kader onderscheiden pijlers is de vraag naar de relatie met de uitvoeringsprogramma's manifest geworden. Het uitvoeringsprogramma is ondergebracht in de fysieke pijler, waarbinnen schoon en heel deel uitmaakt van het onderdeel buitenruimte. Buitenruimte omvat zowel investeringen en inrichting als beheer en onderhoud. Buitenruimte is echter veel breder dan het programma Schoon en Heel. Het is zelfs de vraag in hoeverre aan schoon en heel in het kader van de Stedelijke Visie aandacht wordt geschonken. Binnen de Stedelijke Visie (onderdeel buitenruimte) ligt het accent namelijk niet zozeer op het technisch beheer (storingsonderhoud, cyclisch en planmatig onderhoud en herstel onder verantwoordelijkheid van GW) alswel op het functioneel beheer en kwaliteitsbeheer (meerjarig onderhoud en functionele en ruimtelijke herinrichting), dat van langere adem is. Technisch beheer ('heel') behoort, evenals reiniging ('schoon'), tot de reguliere taken van de betrokken diensten, welke worden gefinancierd uit structurele middelen.

Binnen gemeente en deelgemeenten gaan veel budgetten om die betrekking hebben op de buitenruimte en daarbinnen op schoon en heel. Het is niet eenvoudig om de budgetten voor schoon en heel eenduidig te benoemen. Het gaat immers niet alleen om de budgetten voor het uitvoeringsprogramma als zodanig (programmabureau, projecten e.d.), maar evenzeer om de budgetten waarop de uitkomsten van het programma in het kader van de doorwerking betrekking hebben.

De financiële middelen voor schoon en heel zijn voor het overgrote deel te vinden op de begrotingen van de Roteb, Gemeentewerken (GW) en de door GW beheerde kostenplaats Openbare Ruimten en Milieu (ORM). Voorts besteden de deelgemeenten een deel van hun middelen aan beheer en onderhoud van de buitenruimte.

Als onderdeel van het programma Schoon en Heel zijn de geldstromen voor de buitenruimte van het stedelijk gebied van Rotterdam medio 1998 in beeld gebracht, zowel centraal als decentraal¹. Indicatief valt hieruit af te leiden dat de jaarlijkse bestedingen aan de buitenruimte ruim € 128 mln (f 282 mln.) betreffen, waarvan bijna € 68 mln. (f 150 mln.) decentraal (deelgemeenten, centrum en Pernis) en ruim € 60 mln. (f 132 mln) centraal (kostenplaats ORM). Bij de deelgemeenten ging het in 1998 om gemiddeld 38 procent van het totale budget. Het aandeel van de bestedingen aan de buitenruimte via de kostenplaats ORM als geheel bedroeg circa 55 procent (begroting ORM 1998). Het budget voor het uitvoeringsprogramma als zodanig bedroeg in 2001 ruim € 4,5 mln (ruim f 10 mln).

Op stedelijk niveau is de demissionaire wethouder buitenruimte mevrouw Kuijper bestuurlijk verantwoordelijk voor schoon en heel. Schoon en heel is echter een thema dat direct de kwaliteit van de dagelijkse leefomgeving betreft, waarvoor de deelgemeenten (mede) verantwoordelijk zijn. Gelet op het complementair bestuursmodel

van Rotterdam dragen de portefeuillehouders van de deelgemeenten voor dit onderwerp eveneens bestuurlijke verantwoordelijkheid.

2. Onderzoekskader

¹ Gemeentewerken /afdeling Beheer Buitenruimte (1999), Geldstromen buitenruimte – onderhoud stedelijke gebied Rotterdam.

Onderzoeksopzet 'Schoon en Heel'

Doelstelling

De Rekenkamer wil onderzoeken welke resultaten de gemeente op het gebied van schoon en heel had willen behalen en welke daadwerkelijk zijn gerealiseerd en wat hiervan de effecten zijn. Daarbij zal de Rekenkamer ook aandacht hebben voor de afspraken die de betrokken diensten en de deelgemeenten hierover met elkaar hebben gemaakt. De Rekenkamer wil inzichtelijk maken welke beleidsinitiatieven zijn genomen, hoeveel geld hiermee is gemoeid, op welke wijze de verschillende beleidsonderdelen, programma's en/of projecten samenhangen en hoe deze bijdragen aan het schoon en heel zijn van Rotterdam. De aandacht zal vooral zijn gericht op de doorwerking van de resultaten van het uitvoeringsprogramma. Dit betreft dus de periode vanaf 1999 tot heden. Een en ander zal mede worden onderzocht in relatie tot de ontwikkeling van de waardering voor schoon en heel onder de Rotterdamse bevolking.

Probleemstelling en onderzoeksvragen

De probleemstelling is tweeledig en luidt als volgt:

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

Ten aanzien van het onderdeel beleid zijn de volgende onderzoeksvragen geformuleerd:

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

Ten aanzien van het onderdeel waardering zijn navolgende onderzoeksvragen geformuleerd:

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

Afbakening

Het onderzoek zal zich niet zozeer richten op de afzonderlijke projecten die in het kader van het programma Schoon en Heel zijn uitgevoerd. Veeleer richt de Rekenkamer zich op de betekenis en doorwerking van inspanningen in het kader van het uitvoeringsprogramma voor het schoon en heel houden van de stad waarmee de betrokken diensten zich structureel bezighouden. Dit wil zeggen dat het onderzoek niet zozeer een programma-evaluatie is alswel een onderzoek naar de effecten van een programma (doorwerking).

Onder de noemer van schoon en heel wordt een veelheid aan beleidsinitiatieven en projecten geschaard. Dit Rekenkameronderzoek zal zich vooral richten op de voornemens geformuleerd in het kader van het programma Schoon & Heel, dat in de raadsperiode 1998-2002 is ontwikkeld en uitgevoerd. De Rekenkamer is voornemens de beleidsonderdelen nader te onderzoeken, die in de volle

Onderzoeksoptzet 'Schoon en Heel'

breedte van betekenis zijn voor het schoon en heel zijn van de stad. Dit betreft onder meer de productnormering, de geldstromen, de organisatie van het primair proces (i.c. de vorming van wijksserviceteams, de gebiedsgerichte organisatie e.d.), de bestrijding van hondenpoep, de klachtenafhandeling, de kwaliteitspanels en de relatie tussen stad, diensten en centrum/deelgemeenten.

Nog bepaald zal worden welke werven van Gemeentewerken, bedrijven van de Roteb en deelgemeenten, naast het centrum, diepgaander in het onderzoek worden betrokken. Voorts zal worden gezien op welke wijze handhaving en toezicht (ofwel 'ordelijk'), en daarmee onderdelen van de dienst Stadtoezicht (in het bijzonder de reinigingspolitie), in het onderzoek worden betrokken.

De waardering door Rotterdammers en de verschuivingen hierin zullen op basis van beschikbare gegevens worden geanalyseerd. De Rekenkamer is niet voornemens aanvullend enquêtes te gaan houden onder de Rotterdamse bevolking en andere doelgroepen van het beleid, zoals bedrijven en instellingen. Een secundaire analyse op beschikbare gegevens (waaronder databestanden van het COS) wordt overwogen.

Criteria

De Rekenkamer beoogt met dit onderzoek de effectiviteit van het schoon- en heelbeleid te beoordelen en hanteert daarvoor criteria voor onderscheiden aspecten:

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

3. Onderzoeksaanpak

Documentenonderzoek

Nadat de onderzoeksvragen zijn uitgewerkt en criteria zijn vastgesteld aan de hand waarvan het beleid wordt beoordeeld, zullen verschillende documenten geraadpleegd worden. Het documentenonderzoek dient te resulteren in een beschrijving van het

beleidsterrein. Daarnaast dienen de beleidsoverwegingen van het Rotterdamse gemeentebestuur in kaart te worden gebracht, evenals de betrokkenheid van de relevante organisaties. Voorts dient zicht te worden verkregen op de doelgroep(en) in relatie tot het geformuleerde beleid. Een analyse van beschikbaar onderzoek en beleidsinformatie dient zicht te bieden op de geleverde prestaties en effecten van het gevoerde beleid.

De volgende documenten worden geraadpleegd:

- relevante raads(commis­sie)- en stafverslagen;
- documentatie over het beleid en de uitvoering daarvan;
- vakliteratuur, onderzoeksverslagen, monitoren en evaluaties;
- relevante wet- en regelgeving;
- overige relevante ambtelijke en niet-ambtelijke stukken.

Interviews

Naast het documentenonderzoek zullen verschillende gesprekken met betrokkenen worden gevoerd. Het ligt in de verwachting dat worden geïnterviewd:

Onderzoeksopzet 'Schoon en Heel'

- de voor schoon en heel verantwoordelijke wethouder(s);
- voorzitters en/of portefeuillehouders van deelgemeenten;
- de betreffende hoofden van dienst, directeuren, programmamanagers etc.;
- betrokken ambtenaren (zowel beleid als uitvoering);
- betrokkenen op het beleidsterrein, waaronder bewonersorganisaties, kwaliteits- en/of klantenpanels.

Overige methoden

Naast eerdergenoemde methoden is de Rekenkamer voornemens in het kader van dit onderzoek een beperkt aantal gevalstudies naar onderdelen van het beleid uit te voeren. De Rekenkamer hoopt daarbij projecten c.q. beleidsonderdelen aan te treffen, die als 'best practice' voor dit beleid kunnen gelden.

4. Organisatie, planning en procedure van het onderzoek

Organisatie

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door de volgende medewerkers van de Rekenkamer Rotterdam:

- mevrouw drs. C.J.A. de Bont;
- mevrouw mr. J.J.G. Bovens;
- de heer T. Vedder;
- de heer dr. G. Molenaar (projectleider).

Planning en procedure

De uitvoering van het onderzoek start in april 2002. De bevindingen en eventuele aanbevelingen zullen in een conceptrapport worden vastgelegd. De Rekenkamer stelt de bestuurlijk verantwoordelijken en de hoofden van dienst in de gelegenheid te reageren. De reacties zullen in een definitief rapport worden opgenomen en voorzien van een nawoord, waarna het rapport aan de Gemeenteraad zal worden aangeboden. Deze aanbieding staat gepland voor het najaar 2002.

Het onderzoek van de Rekenkamer verloopt volgens een vastgesteld stramien. Hiervoor wordt verwezen naar 'Rekenkamer stapsgewijs', bijlage van het Onderzoeksplan 2002. Deze is ook te bekijken op de website 'www.rekenkamer.rotterdam.nl'.

RR, 12 april 2002