

PDF hosted at the Radboud Repository of the Radboud University Nijmegen

The following full text is a publisher's version.

For additional information about this publication click this link.

<http://hdl.handle.net/2066/136292>

Please be advised that this information was generated on 2019-02-15 and may be subject to change.

Beleidsplannen Integrale Veiligheid: Elektronische besluitvorming

Door E. Rouwette, R. van Leeuwen, J. Vennix,

Beleidsplannen Integrale Veiligheid krijgen in Gelderland-Zuid vorm tijdens een elektronische vergadering. Deelnemers zijn direct betrokkenen: politie, brandweer, gemeente, hulpverlening, bewonersorganisaties enz. De resultaten van de vergadering worden afgezet tegen het 'harde' cijfermateriaal. Op basis hiervan kunnen prestatieafspraken worden gemaakt.

Politie, gemeente, brandweer, hulpverlening, woningcorporaties, scholen, welzijnsorganisaties en bewonersgroepen stellen in een elektronische vergadering gezamenlijk problemen op het gebied van veiligheid vast, en identificeren waar hun prioriteiten liggen. Na twee dagdelen beschikt de gemeentelijk beleidsmedewerker over een rapportage van veiligheidsproblemen waarvoor draagvlak bestaat bij veiligheidspartners. De 'beleving' van betrokkenen wordt vervolgens afgezet tegen het 'harde' cijfermateriaal. De uitkomst hiervan vormt de basis voor verdere prestatieafspraken. De negen stadsdelen en gemeenten die inmiddels dit proces hebben doorlopen zijn enthousiast over het resultaat. Een evaluatie uitgevoerd in samenwerking met de Katholieke Universiteit Nijmegen laat zien dat deelnemers in de bijeenkomsten hun inzicht in veiligheidsproblemen vergroten, consensus krijgen over de belangrijkste problemen en zich geïnteresseerd voelen aan de conclusies.

Beleving versus cijfers

Na de rampen in Volendam en Enschede is het veiligheidsbeleid in Nederland gericht op een betere samenwerking tussen instanties en groeperingen die bij veiligheid zijn betrokken. Het recente advies van de commissie-Brouwer aan de VNG pleit zelfs voor een fusie van brandweer en hulpverleningsinstanties tot regionale veiligheidsregio's onder gezag van de gemeenten. De verantwoordelijkheid voor veiligheid bij de gemeenten berust bij de beleidsmedewerker integrale veiligheid. Hij of zij draagt zorg voor het ontwikkelen van een beleidsplan integrale veiligheid waarin de speerpunten voor het gemeentelijk beleid zijn vastgelegd. De beleidsmedewerker inventariseert daartoe de problemen zoals die beleefd worden door inwoners van de gemeente en instanties als politie, brandweer, hulpverlening, woningcorporaties, welzijnsorganisaties en scholen. Een groot deel van deze instanties is ook partner in de uitvoering van het veiligheidsbeleid. De uitvoerende organisaties hebben van oudsher een grote rol in het identificeren van veiligheidsproblemen. Omdat bij hen de meldingen binnenkomen, beschikken zij over de cijfers. De beleving van veiligheid door de bewoners zijn hierin niet terug te vinden. Dat de beleving niet parallel loopt aan de cijfers, is vooral zichtbaar bij geweldsmisdrijven. Het aantal meldingen van geweldsmisdrijven is de laatste jaren gedaald, maar de angst slachtoffer van een geweldsmisdrijf te worden alleen maar toegenomen. Een beleidsplan dat alleen gebaseerd is op 'objectief' cijfermateriaal doet dan ook geen recht aan de beleving van veiligheid door de burger. Bovendien is het onmogelijk op basis van cijfers prioriteiten te stellen. Om de afweging te kunnen maken of de lange aanrijtijd van ambulances eerst aangepakt moet worden of drugsoverlast, moeten de cijfers worden geïnterpreteerd. Ook de waarden die de beleidsmakers hanteren, spelen een rol. Het gevaar bestaat dat de beleidspartners zich niet voldoende in de afwegingen herkennen

Brede participatie

Wil je zowel de beleving van bewoners als de prioriteitenstelling terug laten komen in een beleidsplan, dan moet je betrokkenen van begin af aan laten participeren. Als bewoners en instanties elkaar weten duidelijk te maken welke problemen zij zien, kan er consensus komen over probleemanalyse en -aanpak. De reden dat deze aanpak niet vaker wordt gevolgd is dat gemeentelijke beleidsmedewerkers vaak geen ervaring hebben in het begeleiden van dergelijke processen. Zij zijn gewend alles in eigen hand te hebben, en de uitkomsten van een gemeenschappelijke inventarisatie zijn onvoorspelbaar. Bovendien: hoe kun je de mening van

'professionals' en 'leken' op elkaar afstemmen? De procesbegeleider moet reële verwachtingen scheppen en deelnemers motiveren. Hij moet een product genereren waarvoor een draagvlak bestaat en dat een gedegen probleemanalyse vormt. Hoewel een brede participatie duidelijk meerwaarde heeft, lijken praktische bezwaren de uitvoering dus nog in de weg te staan.

Elektronisch vergaderen

De literatuur over besluitvormingsprocessen bestaat uit het in kaart brengen van tekortkomingen van (individuele en groeps)besluitvorming en het ontwikkelen van methoden en technieken om die tekortkomingen op te heffen. Tijdens de eerste fase van besluitvorming, die vaak het karakter heeft van een brainstormsessie, probeert men zoveel mogelijk verschillende ideeën over oorzaken en oplossingen van een bepaald probleem aan te dragen. Deelnemers worden aangemoedigd voort te borduren op elkaars ideeën en zo creatief mogelijk te zijn. De verwachting dat op deze manier meer ideeën worden gegenereerd, blijkt niet uit te komen. Een serie onderzoeken (bijvoorbeeld Diehl en Stroebe, 1991) laat zien dat deelnemers die individueel naar hun bijdrage wordt gevraagd zonder onderlinge interactie, meer ideeën van vaak betere kwaliteit genereren dan interacterende groepen. Nominale oftewel niet interacterende groepen blijken met andere woorden effectiever in het genereren van ideeën dan interacterende groepen. In antwoord daarop hebben Delbecq, Van de Ven en Gustafson (1975) de zogenaamde Nominal Group Technique (NGT) ontwikkeld. Deelnemers noteren individueel hun ideeën, die één voor één worden toegelicht en op een flipover of whiteboard worden gezet. Pas in de laatste fase wordt er over de waarde van ideeën gediscussieerd. NGT combineert op deze manier de voordelen van nominale en interacterende groepen.

Bij het ontwikkelen van de veiligheidsplannen is gebruikgemaakt van inzichten uit de literatuur rond ondersteuning van besluitvorming. De afdeling Managementondersteuning van de regiopolitie Gelderland-Zuid en de sectie Methoden van de Nijmegen School of Management (KUN) ontwikkelden een procedure waarin tot twintig betrokkenen in twee dagdelen de situatie rond integrale veiligheid in hun wijk of gemeente in kaart brengen. De standaardprocedure wordt aangepast aan de situatie in het betreffende gebied. Deelnemers worden gekozen in overleg met de beleidsmedewerker in dat gebied, en uitgenodigd voor een informatieavond waarin het doel en de opzet van de twee dagdelen uit de doeken wordt gedaan. De verschillen met traditionele bijeenkomsten liggen zowel op het vlak van de begeleiding, de structuur en tools waarmee gewerkt wordt als de verslaglegging. Alle bijeenkomsten worden begeleid door een inhoudelijk neutrale voorzitter. Deze 'facilitator' begeleidt het proces maar neemt geen positie in ten aanzien van de ideeën die worden uitgewisseld. Hierdoor worden deelnemers optimaal uitgenodigd hun ideeën naar voren te brengen en naar elkaars bijdragen te luisteren (Schwarz, 1994; Vennix, 1996). De facilitator stelt de agenda voor de bijeenkomst op, leidt de stappen in het proces in, stelt verhelderende vragen, zorgt ervoor dat iedere deelnemer evenveel gelegenheid tot spreken heeft en vat op gezette tijden de discussie samen.

Structuur

Ook de structuur en tools die worden gebruikt, vormen een belangrijk verschil met een traditionele vergadering. De bijeenkomsten vinden plaats in een elektronische vergaderruimte, het VisaSkillsLab van de Katholieke Universiteit Nijmegen (zie figuur 1). Tijdens het overleg zitten de deelnemers alleen of in tweetallen achter een pc. Onderwerpen, vragen en ideeën worden geprojecteerd op een centraal scherm (linksonder in de figuur). Het ingeven van informatie via de pc wordt afgewisseld met discussie 'over de schermen heen'. Op deze manier wordt een aantal tekortkomingen van traditionele vergaderingen ondervangen. De agenda, waarin genereren, categoriseren en prioriteren van informatie wordt afgewisseld, geeft een duidelijk houvast (zie figuur 2). Dit verkleint de kans dat de discussie een zijpad inslaat dat niet direct relevant is voor integrale veiligheid. Door terug te gaan naar de agenda wordt het voor de facilitator makkelijker de stappen in het proces aan te geven en de tijdsplanning in de gaten te houden.

De bijeenkomsten beginnen met een inventarisatie van problemen op het vlak van integrale veiligheid. Deelnemers geven hun ideeën individueel in, waarna deze centraal verzameld worden, geprojecteerd op het centrale scherm en één voor één toegelicht. De deelnemer die het idee ingeeft blijft in principe anoniem. De persoon wordt dus losgekoppeld van het idee. In een situatie waarin sommige deelnemers experts zijn en andere niet, of binnen dezelfde organisatie op verschillende (hiërarchische) posities werken, kan dit een voordeel zijn. Tijdens de toelichting kan men ervoor kiezen zich bekend te maken, het is niet verplicht. Bijdragen worden automatisch opgeslagen, zodat alle informatie wordt vastgehouden.

Categorieën

Na de inventarisatieronde worden ideeën in categorieën onderverdeeld door ze naar emmers te slepen. De informatie wordt ingedikt en centrale thema's komen naar voren. Deelnemers kunnen vervolgens op hun eigen pc emmers openen, een idee binnen de emmer selecteren en commentaar geven. De ordening van informatie in drie niveaus (categorieën, ideeën en commentaar) wordt zo visueel ondersteund. Dit maakt het makkelijker om het geheel te overzien. Daarnaast maakt deze aanpak parallel werken mogelijk, wat de productiviteit van de bijeenkomsten verhoogt. Parallel werken is ook mogelijk bij de laatste stap, waarin veiligheidsproblemen worden gescoord op vier aspecten:

L Impact: in hoeverre heeft het veiligheidsprobleem effect op het gevoel van veiligheid in de betreffende wijk of gemeente?

L Incidenteel of structureel: heeft het probleem zich eenmalig voorgedaan of zal het vaker terugkomen?

L Reikwijdte: zijn de gevolgen van het probleem met name merkbaar op het niveau van de straat, wijk, buurt of gemeente?

L Beïnvloedbaarheid op wijkniveau: in hoeverre kan de buurt (in samenwerking met andere instanties) het probleem beïnvloeden?

Deelnemers kunnen hun scores op deze aspecten op hun eigen pc ingeven. Het is met dit systeem eenvoudig om gemiddelden en spreiding van scores te berekenen en ze vervolgens visueel te presenteren. Naarmate een probleem meer impact heeft en zich structureel voordoet, wordt het belangrijker dit tot een prioriteit in het veiligheidsbeleid te maken. De reikwijdte en beïnvloedbaarheid geven aan welke partijen betrokken zijn bij het invoeren van maatregelen. De gehele procedure, van inventariseren van veiligheidsproblemen naar categoriseren en vervolgens prioriteren, geeft deelnemers een overzichtelijk stappenplan waarin resultaten continu zichtbaar zijn en op elkaar voortbouwen.

Verslaglegging

Na de eerste sessie worden alle ideeën en categorieën in een kort verslag gebundeld. Samen met nog openstaande vragen vormt het verslag een werkboek, dat deelnemers krijgen toegestuurd ter voorbereiding op de tweede bijeenkomst. De bijeenkomst vinden meestal een week na elkaar plaats. Dit biedt deelnemers gelegenheid te reflecteren op de aanpak en tussentijdse resultaten, en terug te gaan naar hun achterban. Het verslag na de tweede sessie bevat weer de ideeën, categorieën en ook de prioritering. Dit vormt de basis voor een volgende informatieavond in het betreffende stadsdeel of gemeente, waarin de inzet van deelnemers en hun organisatie wordt besproken. De betrokken beleidsambtenaar heeft inmiddels de uitkomsten van de bijeenkomsten samengevat en de gemeenteraad heeft zich uitgesproken over een globaal plan van aanpak. Tijdens de laatste bijeenkomst maken de gemeente en betrokken partners prestatieafspraken en stellen vast hoe de voortgang tussentijds wordt gevolgd. Inmiddels hebben negen stadsdelen en gemeentes de volledige procedure doorlopen, zodat de resultaten van de gevolgde aanpak nader kunnen worden bekeken.

Evaluatie

Om vast te stellen of de verwachte opbrengsten gerealiseerd werden en om de gevolgde werkwijze verder te verbeteren, zijn de veiligheidsscans geëvalueerd. Deelnemers vulden vooraf en na afloop van de twee bijeenkomsten een korte vragenlijst in over hun inzicht in veiligheidsproblemen. Aan het eind van beide sessies (zie figuur 2) werd er tijd ingeruimd om de bijeenkomsten te evalueren, zowel individueel (via de pc's) als via een groepsdiscussie. De vragenlijst na afloop van de bijeenkomsten bevatte ook vragen over opbrengsten (kwaliteit van communicatie, kennis opgedaan in de sessies, consensus en draagvlak voor de conclusies), een vergelijking met traditionele vergaderingen en tot slot de bijdrage van elementen van de bijeenkomsten aan het eventuele succes van de bijeenkomsten (bijvoorbeeld de facilitator of de elektronische vergaderruimte). Tot slot werden drie open vragen gesteld naar de beste kenmerken, grootste problemen en verbeterpunten van de bijeenkomsten. De evaluatie laat zien dat deelnemers de gevolgde procedure waarderen (zie tabel 1).

[tabel 1]

Inzicht

Tabel 1 vat de antwoorden op de vragen over inzicht in veiligheid samen. De vragen in de eerste kolom zijn een letterlijke weergave van de vragen in de twee vragenlijsten (vooraf en na afloop van de sessies). Alle vragen konden beantwoord worden op een schaal van 1 (zeer mee oneens) tot 5

(zeer mee eens).

Zoals de tabel laat zien, vinden deelnemers dat ze ten aanzien van veiligheid meer inzicht hebben in de situatie, de samenhang tussen verschillende aspecten, de achtergronden en de consequenties voor betrokkenen. De score ten aanzien van de laatste vraag, over manieren om veiligheid in het gebied te vergroten, verandert niet significant. Aangezien de bijeenkomsten zich concentreerden op het in kaart brengen van het probleem, en een plan van aanpak pas na de sessies aan de orde kwam, is dit resultaat naar verwachting. De bijeenkomsten lijken dus te resulteren in meer inzicht in veiligheidsproblemen.

Ten aanzien van de opbrengsten van de sessies zijn vragen gesteld ten aanzien van kwaliteit van communicatie, kennis opgedaan in de sessies, consensus en draagvlak voor de conclusies. Iedere opbrengst werd gemeten met twee tot vier items in de vragenlijst na afloop van de bijeenkomsten.¹ De vragen konden weer worden beantwoord op een schaal van 1 (zeer mee oneens) tot 5 (zeer mee eens). Alle opbrengsten scoren significant hoger dan neutraal: de gemiddelde score van inzicht is 3.77, voor communicatie en commitment rond 3.90 scoren en voor consensus 4.02. De bijeenkomsten lijken daarmee te voldoen aan de verwachtingen.

Meerwaarde

Een tweede interessante vraag is hoe deelnemers de bijeenkomsten beoordelen in vergelijking met een normale vergadering. In de vragenlijst na de sessies werd hier een aantal vragen over gesteld, bijvoorbeeld: 'Maken de bijeenkomsten in de elektronische vergaderruimte het mogelijk meer informatie te verzamelen dan in een traditionele vergadering?' Ook deze vragen werden weer gescoord van 1 (zeer mee oneens) tot 5 (zeer mee eens). Uit het voorgaande bleek dat de bijeenkomsten resulteerden in een goede kwaliteit van communicatie, meer inzicht, en de creatie van consensus en draagvlak. Uit de antwoorden in tabel 3 blijkt dat de elektronische vergadering het op deze aspecten ook beter doet dan een vergadering: de bijeenkomsten in het VisaSkillsLab genereren volgens deelnemers zowel hogere opbrengsten als opbrengsten van een betere kwaliteit. Aangezien het proces in dit jaar is ingezet en nog gaande is, kan over de daadwerkelijke implementatie van conclusies nog geen uitspraak worden gedaan.

[tabel 2]

De resultaten ten aanzien van efficiëntie en succes van de aanpak ondersteunen het bovenstaande beeld. Deelnemers vinden de gevolgde methode efficiënt (gemiddelde 4.03, $sd=63$, $N=77$) en de bijeenkomsten succesvol (gemiddelde 4.11, $sd .53$, $N=76$). Dit wordt ondersteund door de mening van de betrokken begeleiders. De afdeling Managementondersteuning schat dat met een traditionele vergadering de inventarisatie en prioritering van ideeën vier dagdelen gemoeid zou zijn. De afdeling ziet als voordeel van een elektronische vergadering dat er een synergie onder de veiligheidspartners ontstaat, bijvoorbeeld omdat ieders inbreng op gelijke waarde geschat wordt. De efficiëntie en hogere opbrengst van de elektronische vergadering worden dus zowel door deelnemers als begeleiders onderschreven.

Tot slot is het nog interessant te weten welke onderdelen van de bijeenkomsten het meest effectief zijn. De vragen over het nut van onderdelen van de methode konden worden beantwoord op een schaal van -5 (droeg absoluut niet bij, deed afbreuk aan de bijeenkomsten) tot aan +5 (droeg zeer sterk bij aan het nut van de bijeenkomsten). Tabel 3 laat zien dat er geen grote verschillen tussen onderdelen zijn. De centrale projectie, het gebruik van de software en de facilitator scoren licht hoger dan de andere onderdelen. De opmerkingen die deelnemers in de evaluatie tijdens de sessies maken wijzen in dezelfde richting. Met name de mogelijkheid veel informatie in te geven en helder te structureren wordt vaak genoemd, waarbij de software en de facilitator als belangrijke invloeden worden gezien.

[tabel 3]

Verbeterpunten

In de nameting werd deelnemers ook gevraagd naar de grootste problemen en mogelijke verbeterpunten van de sessies. De meeste antwoorden verwijzen naar zaken buiten de sessies: zorg voor een langere voorbereidingstijd, geef eerder aan wat het doel van de bijeenkomsten is, zorg ervoor dat alle belangrijke groepen aanwezig zijn, voorkom oponthoud dankzij deelnemers die maar een deel van de sessies aanwezig zijn en geef meer duidelijkheid over de status van de conclusies voor de gemeente. In de voorbereiding van volgende bijeenkomsten werden deze suggesties zover mogelijk meegenomen.

Samenvattend kunnen we stellen dat het in kaart brengen van veiligheidsproblemen met behulp van elektronische vergaderingen aan de verwachtingen lijkt te voldoen.

Literatuur en websites

Delbecq A.L., A.H. van de Ven & D.H. Gustafson. Group techniques for program planning: a guide to nominal group and delphi processes. Scott, Foresman and Co: Glenview, 1975.

Diehl M. & W. Stroebe. Productivity loss in idea-generating groups: tracking down the blocking effect. Journal of personality and social psychology 61(3): 392-403, 1991.

Schwarz, R.M. The skilled facilitator. Practical wisdom for developing effective groups. Jossey-Bass Publishers: San Francisco, 1994.

Vennix, J.A.M. Group model building: facilitating team learning using system dynamics. John Wiley & Sons: Chichester, 1996.

Zanten, W.P.C van:

- Technische hulpmiddelen voor groepsbesluitvorming: Group Decision Support Systems. H. Nelissen: Baarn, 1996.

- Groepsbesluitvorming in management en bestuur. H. Nelissen: Baarn, 1996.

Meer informatie over de gebruikte methoden is te vinden op:

www.par-groep.nl

Summary

In the region Gelderland-Zuid, stakeholders participate in developing Integral Safety Plans. Representatives of the police force, municipality, fire department, health care, housing associations and inhabitant organisations participate in an electronic meeting. Together they identify safety problems within their district and determine priorities with regard to policy making. In two meetings of four hours each, safety problems are analysed and conclusions formulated to which partners in integral safety feel committed.

The electronic meetings differ from traditional meetings with regard to the chairperson's role, the tools and structure used and the report. In the electronic meetings the chairperson focuses on guiding the participants through the meeting process and is neutral with regard to content. He or she takes the role of a facilitator and sets up the meeting agenda, introduces each step in the meeting to participants, asks questions, ensures that all participants have a chance to speak their mind and summarises the outcomes of the discussion. In this way participants are encouraged to share their ideas and listen to each other's contributions. The most striking difference with regard to traditional meetings are the structure and tools used in the electronic version: participants are seated alone or in pairs behind a PC. PCs are placed in a U-shape so that participants can see one another and the large central projection screen. In a meeting typing in ideas is alternated with discussions 'over the screens'. The meeting agenda clearly separates idea generation, categorisation and prioritisation, as recommended in the decision making literature. After the first meeting a so-called workbook is sent out to participants, which describes results so far and includes questions for preparation of the second meeting. The report after the second session summarises participants' ideas and priorities with regard to the safety and is subsequently confronted with police data. The meetings result in an identification of policy targets and agreement on each partners' contribution in implementing policies.

At present nine city districts and communities have developed Integral Safety Plans in electronic meetings, and all are enthusiastic about results. An evaluation in cooperation with Nijmegen University shows that participants in these electronic meetings increase their insight into safety problems, achieve consensus on the most important problems and feel committed to conclusions. Electronic meetings therefore seem an effective and practical way to identify concerns of all stakeholders in integral safety, and to develop policies that will be implemented.

Voetnoten

¹ Communicatie is gemeten met twee items (N=76, alpha .62), inzicht met vier items (N=74, alpha .57), consensus met vier items (N=74, alpha .57) en commitment met vier items (N=71, alpha .73).

² Communicatie scoort gemiddeld 3.87 met standaarddeviatie (sd) .54. en N=77. Inzicht scoort 3.77 (sd =.55, N=77), consensus scoort 4.02 (sd =.54, N=.77) en commitment scoort 3.91 (sd=.47, N=78).