



ONDERZOEK WIJKGERICHT WERKEN

2000 - 2006 IN LELYSTAD

Deel 2

Onderzoeksrapport

Lelystad Amsterdam,
juli 2007

COLOFON

Projectnummer: 30556

Aurteur : Peter Prins

B&A Realisatie bv
Louis Couperusplein 2
Postbus 829
2501 CV Den Haag

t 070 - 3029500

f 070 - 3029501

e-mail: info@bagroep.nl

http: www.bagroep.nl

INHOUDSOPGAVE

1	Inleiding	13
1.1	De vraagstelling en reflectie hierop	4
1.2	De filosofie van het wijkgericht werken	5
2	Het onderzoek - centrale vraagstelling	6
2.1	De werkwijze bij het onderzoek	
2.2	De (centrale) vraagstelling	6
2.3	De grenzen van het onderzoek	7
3	De positie van de afdeling Wijkgericht Werken	9
4	De doelen van het wijkgericht werken	11
4.1	De doelen van het wijkgericht werken	11
4.2	De inhoudelijke doelen en hun operationalisering	12
4.3	De leefbaarheidsdoelstelling van de afdeling Wijkgericht Werken	13
4.4	De leefbaarheidsdoelstelling van vakdiensten en hun –afdelingen	13
4.5	De organisatorische doelen van de afdeling Wijkgericht Werken	13
4.6	Doelbereiking	15
4.7	Onbedoelde resultaten en neveneffecten	19
4.8	Conclusies van hoofdstuk 4	33
5	De opvattingen van groepen actoren	
5.1	Het College van B&W	24
5.2	De gemeenteraad	29
5.3	Het ambtelijk management	31
5.4	De beleidsmedewerkers	36
5.5	De wijkuitvoerenden	39
5.6	Externe partners, instellingen	42
5.7	De wijkraden	44
6	Analyse van de bevindingen	49
6.1	Inleiding	64
6.2	Doelbereiking	64
6.3	Draagvlak	
6.4	Functioneren ambtelijke organisatie	66

BIJLAGEN:

1. VRAGENMATRIX
2. GEÏNTERVIEWDE PERSONEN
3. DOCUMENTATIE

1 INLEIDING

Lange tijd is wijkgericht werken één van de strevingen geweest van de gemeente Lelystad. Wijkgericht werken is in 1996 gestart als alternatief voor het buurtbeheer en heeft zich in de loop der jaren ontwikkeld. Wijkgericht werken is breder dan buurtbeheer; het kent naast fysiek beheer ook economische, sociale en veiligheidsdoelen. Er zijn dan ook tal van actoren bij betrokken, niet in de laatste plaats de bewoners van de wijken zelf want participatie van bewoners is één van de centrale thema's in het wijkgericht werken: de burger als klant, als kenner van de lokale situatie en als coproductent van beleid.

We kunnen de beleidsgeschiedenis van het wijkgerichte werken in Lelystad kortweg als volgt weergeven (zie verder hoofdstuk 3):

- 1997-2000: de eerste bouwstenen zijn gelegd, weergegeven in de 'Verdiepingsnota Wijkgerichte Manier van Werken', 2000)
- 2000-2006: evaluatie en herijking

Sinds 1 mei 2006 is in het kader van een bredere reorganisatie "De Burger Centraal" de afdeling Wijkgericht Werken (WgW) in Lelystad als apart organisatieonderdeel formeel opgeheven. De taken en de medewerkers zijn sindsdien ondergebracht bij de afdelingen Wijkbeheer, Stadswinkel, Beleid en Project- en Wijkmanagement.

In de nota 'Betrokkenheid op Maat' (BOM, 2005) is aangegeven dat het wijkgericht werken ingebed moet worden in de reguliere werkzaamheden. Zie daarvoor hoofdstuk 3 en de aanbevelingen in hoofdstuk 7.

Dit is voor de Rekenkamer Lelystad aanleiding geweest terug te kijken en een onderzoek in te stellen naar het gevoerde bestuur rond wijkgericht werken. De Rekenkamer heeft de B&A Groep hiertoe in oktober 2006 opdracht gegeven.

Voor u ligt het rapport van bevindingen.

In hoofdstuk 1 en 2 staan de inleiding en de opzet van het onderzoek en in hoofdstuk 3 de positie van de afdeling WgW. In hoofdstuk 4 staan de doelen, de resultaten en de discrepanties daartussen. In hoofdstuk 5 analyseren de diverse groepen actoren de gang van zaken met het wijkgerichte werken in de periode 2000 – 1 mei 2006. Daaruit blijkt wat wel en niet bereikt werd en waardoor. In hoofdstuk 6 staat de nadere analyse van deze bevindingen door de onderzoekers. In hoofdstuk 7 vindt u de conclusies en aanbevelingen.

1.1 DE VRAAGSTELLING EN REFLECTIE HIEROP

De Rekenkamer initieerde een onderzoek naar het gevoerde bestuur rond wijkgericht werken. Centraal in de opdracht stonden:

- Inzicht in de beleidsgeschiedenis
- De wijze waarop de verschillende instanties hebben samengewerkt
- De wijze waarop College en Raad zijn geïnformeerd en hoe deze zijn omgegaan met de verstrekte informatie.

Vragen naar de rechtmatigheid en de (financiële) efficiency vielen buiten deze opdracht.

Of bestuur en burgers van Lelystad beter af zijn met wijkgericht werken dan zonder, is moeilijk te meten. We hebben immers geen mogelijkheid te onderzoeken hoe de stad ervoor zou staan als het wijkgericht werken nooit was ingevoerd.

Het verzamelen van inzichten in de beleidsgeschiedenis vereist voorts beoordelingscriteria. Wanneer het gaat om de beoordeling van de effectiviteit, is dat alleen goed mogelijk wanneer er vooraf sprake is geweest van doelstellingen en gewenste resultaten. Dit geldt zowel voor de inhoud van het wijkgerichte werken als voor de organisatie ervan. We hebben daarnaar dan ook gezocht en ze ten dele gevonden. In dit rapport wordt daarvan verslag gedaan.

Voorts hebben we van tevoren een aantal indicatoren opgesteld, om het onderzoek vanaf de start richting te kunnen geven. Lopende het onderzoek werd duidelijk op welke onderdelen er in het wijkgerichte werken wel en geen beoordelingscriteria hebben bestaan. In hoofdstuk 2 geven we de aspecten en indicatoren waarop we in het onderzoek gelet hebben. Daar treft u ook aan hoe het onderzoek is opgezet en uitgevoerd.

1.2 DE FILOSOFIE VAN HET WIJKGERICHT WERKEN

Het wijkgericht werken is een territoriale invalshoek voor de overheid om problemen te kunnen oplossen. Gebiedsgerichtheid van beleid en politiek is bedoeld om werkelijke aandacht te kunnen geven aan bepaalde gebieden die een opeenstapeling van problemen vertonen. Het idee daarbij is dat heel specifiek gekeken wordt naar wat zich in een wijk voordoet, hoe de fysieke, economische en sociale conditie ervan is. Voorts is de gedachte dat er met partijen die lokaal actief zijn, of dat kunnen worden, zal worden samengewerkt om de problemen aan te pakken. Dat wordt dan de 'integrale aanpak' genoemd; dit in tegenstelling tot de sectorale aanpak van een specialistisch orgaan zoals een gemeentelijke vakdienst.

Wijkgericht werken is ontstaan als antwoord op een verandering in de relatie tussen overheid en de burger. Na de Tweede Wereldoorlog was de rol van de burger in het politieke proces vooral die van kiezer; burgers waren gezagsgetrouw en volgzzaam. In de jaren zestig veranderde, mede door de ontzuiling de instelling van de burgers. In plaats van het beeld van een gezaghebbende overheid kwam de opvatting naar voren dat de overheid een dienstverlenende organisatie moest zijn, waar de burger terecht kon voor allerlei zaken. De rol van de burger verschoof van kiezer naar klant van de overheid. Vanaf de jaren zeventig werd ook de rol van burger als participant ontwikkeld. Burgers eisten meer volwaardig aan het beleidsproces te kunnen deelnemen.

De term 'wijkgericht werken' als politiek onderwerp wordt veelal geassocieerd met linkse partijen. Het adagium 'macht aan de wijken' klonk al in de jaren zeventig. Later hebben vooral linkse partijen geijverd voor stadsvernieuwing en om de politiek dichter bij de burgers te brengen.

Het wijkgericht werken is in een aantal steden op verschillende manieren vorm gegeven. In grote lijnen kunnen onderscheiden worden: een model waarin een afdeling WgW opdrachtgever is van vakdiensten en een model waarin dit niet het geval is. In Lelystad heeft de afdeling WgW niet de status van opdrachtgever gekregen. Daarmee is de afdeling geplaatst in een communicatie- of coördinatiemodel. Het is daarbij het de bedoeling om informatie uit en over de wijken bij de vakdiensten binnen te loodsen en hun dienstverlening zodanig te coördineren dat deze een vraaggericht karakter krijgt.

2 HET ONDERZOEK

De opdracht behelst een onderzoek naar de beleidsgeschiedenis van het wijkgericht werken in de periode van 2000 tot 1 mei 2006, het moment waarop de afdeling WgW in het kader van de invoering van het nieuwe organisatiemodel als apart organisatie-onderdeel is opgeheven. De taken en medewerkers van de afdeling WgW zijn toen ondergebracht bij de afdelingen Wijkbeheer, Stadswinkel, Beleid en Project- en Wijkmanagement.

Het is dus een terugkijkend onderzoek. Het was daarbij nodig om vooraf een aantal aspecten te benoemen, om het onderzoek vanaf de start richting te kunnen geven.

2.1 DE WERKWIJZE BIJ HET ONDERZOEK

Het onderzoek is opgezet en uitgevoerd in samenwerking met de leden van de Rekenkamer Lelystad.

Onderstaand geven we de aspecten weer, waarmee we het onderzoek startten: een voorlopig analysekader. Op basis hiervan werd een werkconferentie georganiseerd.

We hebben in deze werkconferentie de inhoudelijke doelen van wijkgericht werken en de organisatorische aspecten onderscheiden. Voorts maakten we een onderscheid tussen de interne gemeentelijke organisatie, de samenwerking met verschillende externe partners en het gebruik van instrumenten. Daarbij kwamen aan de orde onderwerpen als:

- Verbetering van het woon- en leefklimaat
- Verbeteren van de dienstverlening
- Vergroten responsiviteit van de gemeente
- Vergroten van inzet van bewoners voor hun wijk
- Verbetering van de samenwerking tussen diensten en instellingen

Verder maakten we een onderscheid tussen de interne gemeentelijke organisatie, de samenwerking met verschillende externe partners en het gebruik van instrumenten.

We keken daarbij naar zaken als:

- Interne aansturing en inzet van capaciteit
- Interne communicatie
- Informatievoorziening van en sturing door college en raad

Een van de opdrachten van het Wijkgericht Werken was gericht op het ontwikkelen van samenwerkingsverbanden in de wijk met voor de gemeente externe partners. Daarbij kwamen aan de orde:

- Inzet van de burgers als expert en coproductent
- Communicatie tussen partners
- Rolverdeling
- Besluitvorming
- Werkprocessen
- Bedrijfsvoering

In het kader van wijkgericht werken zijn een aantal instrumenten ontwikkeld die zijn ingezet bij de uitvoering van het beleid.

De werkconferentie werd op 10 november 2006 gehouden in het Aviodrome, met circa 20 personen die betrokken zijn geweest bij het wijkgericht werken: ambtenaren, instellingsprofessionals en wijkraadsleden. Deze betrokkenen hebben midden in het bedrijfsproces van wijkgericht werken gestaan.

Het doel van de conferentie was het vinden van een nadere focus voor het onderzoek naar het wijkgericht werken door de Rekenkamer en B&A. Het karakter van de bijeenkomst was daarom vooral informatief voor de onderzoekers.

Met de deelnemers werd besproken wat er naar hun mening in de loop der jaren goed en niet goed is gegaan met het wijkgerichte werken: succes- en faalfactoren werden in beeld gebracht. Naar aanleiding van de werkconferentie werd een selectie van thema's gemaakt. Aan de hand daarvan werd het onderzoek verder ingericht.

2.2 DE (CENTRALE) VRAAGSTELLING

Het bovenstaande analysekader komt in dit rapport niet meer terug: het werd naar aanleiding van de werkconferentie omgezet in een centrale vraagstelling met een aantal hoofdvragen.

De centrale vraagstelling van het onderzoek is:

- Wat is de effectiviteit van het wijkgericht werken geweest in de periode tussen 2000 en 1 mei 2006 in de gemeente Lelystad?
- De centrale vraagstelling werd geoperationaliseerd in de volgende hoofdvragen:
 - Hoe is het gewenste resultaat geformuleerd en gecommuniceerd?
 - Wat was het gerealiseerde resultaat?
 - Waar week het gerealiseerde resultaat af van het gewenste resultaat?
 - Welke oorzaken zijn aan te wijzen van een mogelijk verschil tussen het gerealiseerde en het gewenste resultaat?
 - Wat zijn hierbij de effecten geweest van interne sturing?
 - Wat zijn hierbij de effecten geweest van de externe regie?

Deze hoofdvragen werden verwerkt in een vragenmatrix, waaruit af te lezen is welke vragen aan welke personen werden voorgelegd (zie Bijlage I). Van deze matrix werden vervolgens vragenlijsten afgeleid voor elke doelgroep.

Op grond van deze onderzoeksopzet werd een aantal interviews gehouden met gemeenteraadsleden, wethouders, wijkraadsleden, ambtenaren en instellingsprofessionals, die in de periode 2000-2006 betrokken waren bij het wijkgericht werken (zie Bijlage 2). De informanten werden individueel of groepsgewijs geïnterviewd aan de hand van de vragenlijsten, die hen tevoren waren opgestuurd. Na de interviews werden de gespreksverslagen voor commentaar, aanvulling en flattering aan hen voorgelegd. De bevindingen uit de interviews en het documentatiemateriaal werden verwerkt in dit rapport.

2.3 DE GRENZEN VAN HET ONDERZOEK

Het volume aan relevant documentatiemateriaal is groot: het omvat talloze rapporten, beleidsnota's, notulen van openbare vergaderingen, ontwikkelingsplannen, et cetera. Daarnaast is het aantal betrokkenen bij het wijkgericht werken zeer groot geweest. Wij hebben uit al deze gegevens een selectie gemaakt op grond van de uitkomsten van de werkconferentie. Lopende het onderzoek neemt echter het zicht van de onderzoekers op de materie toe, hetgeen weer nieuwe vragen oproept. De onderzoekers realiseren zich dat er op diverse onderdelen dieper had kunnen worden inge-

gaan. We hadden nog vele extra interviews kunnen houden. Maar het onderzoeksbudget stelde uiteraard grenzen aan de tijdsbesteding.

3 DE POSITIE VAN DE AFDELING

WIJKGERICHT WERKEN

In 1997 is wijkgericht werken in Lelystad gestart. In de periode hiervoor functioneerde het buurtbeheer, uitgevoerd door de woningcorporaties (Wijkgerichte manier van werken. Verdiepingsnota. Gemeente Lelystad, 2000). Het buurtbeheer richtte zich vooral op het fysieke beheer van de woonomgeving en veel minder op de sociale aspecten. Dit leidde tot een verandering van beleid: het buurtbeheer werd afgebouwd en het wijkgericht werken ging in 1997 van start.

Het doel van de wijkgerichte manier van werken was (Verdiepingsnota 2000, p.14):

Het verbeteren van leefbaarheid in wijken, met als strategie:

- werken aan leefbaarheid;
- verbinden van leefwereld met systeemwereld;
- integrale aanpak en samenwerking.

Voorts werd gesteld dat de wijkgerichte manier van werken zich richt op vier beleids-terreinen: fysiek beheer, veiligheidszorg en economische en maatschappelijke activering.

In 2002 werd in de nota '5 jaar Wijkgericht werken en de toekomst' (Bestuurszaken, 2002, p.10) de doelstelling van het wijkgerichte werken omschreven als:

'De integrale aanpak op buurtniveau van alle taken, die het woon- en leefklimaat beïnvloeden met een nadrukkelijke inbreng en bijdrage van bewoners, instellingen en bedrijven in de buurt'.

Er werden in deze nota knelpunten gesignaleerd. Men concludeerde dat de wijkposten een voorpostfunctie moesten gaan vervullen ten behoeve van de gehele gemeentelijke organisatie. De medewerkers van de wijkposten leverden weliswaar een bijdrage aan de leefbaarheid in de wijken, maar in de praktijk beperkte het werkteerrein zich echter voornamelijk tot fysiek beheer. De afdeling WgW moest haar faciliterende rol bij de ontwikkeling van geïntegreerd wijkgericht beleid vergroten (5 jaar Wijkgericht werken en de toekomst, p.16).

De afdeling WgW startte als een sectie bij de afdeling Algemene Zaken, later werd het een afdeling van de Bestuursdienst en ten slotte werd de afdeling rechtstreeks onder de gemeentesecretaris geplaatst.

WgW was dus niet ondergebracht binnen een van de vakdiensten zoals Stadswerken, Stadsontwikkeling of Samenleving, met bijvoorbeeld wijkaccountmanagers binnen elke vakdienst. De afdeling stond apart van de vakdiensten, dicht bij het bestuur en met een voorpost in de elk van de acht wijken. De afdeling werd geleid door een hoofd met een beleidsmedewerker en een secretariaat, kende vier stadsdeelmanagers en per wijkpost een wijkcoördinator met administratieve ondersteuning, een projectmedewerker en een wijkopzichter.

De meningen in het gemeentelijke managementteam van sectordirecteuren rond 2003, over de positionering van WgW, verschilden. Op grond van situaties elders in den lande was het duidelijk dat bij een forse beleidsmatige wijkgerichte ambitie een navenante bezetting van WgW met beleidsmedewerkers nodig zou zijn in plaats van de bestaande circa 2 fulltime eenheden (fte). De discussie daarover werd echter niet afgerond, waardoor op impliciete wijze 'gekozen' werd voor een coördinatiemodel. In

2004 kwam naar voren dat op de afdeling WgW kon worden bezuinigd. Het wijkgericht werken zou herijkt en gekoppeld worden aan een brede reorganisatie binnen de gemeente: 'De Burger Centraal'. Die reorganisatie heeft echter lang geduurd, terwijl er in die periode tevens een vacaturestop was. Daardoor werden projecten stopgezet, waaronder een nieuw en noodzakelijk huisvestingsplan voor de wijkposten en konden er geen nieuwe zaken ontwikkeld worden. Wijkgericht werken kwam hierdoor laag op de agenda te staan.

De afdeling moest een faciliterende en een communicatieve rol vervullen tussen bewoners, wijkraden, lokale instellingen en de vakdiensten in het stadhuis. De afdeling beschikte niet over mandaat en budget om opdrachten aan de vakdiensten te geven. Het maximaal haalbare was het vervullen van een coördinerende rol bij vakafdelingen, om het dienstenaanbod van deze afdelingen zoveel mogelijk te laten aansluiten op de vraag uit de wijken.

Het ophalen van die vraag vond plaats door het onderhouden van contacten met bewoners, wijkraden, lokale instellingen en verder met behulp van instrumenten zoals het participatiebudget voor bewoners, de wijkmonitor en de wijkschouw.

Dit betekent dat de afdeling WgW in het krachtenveld geen zware partij is geweest: zij moest werken met geringe macht en middelen. Verder was er geen blauwdruk of invoeringsplan vooraf, ten behoeve van een ontwikkeling van het gemeentelijk apparaat als geheel naar een wijkgerichte werkwijze.

4 DE DOELEN VAN HET WIJKGERICHT WERKEN

Dit hoofdstuk is als volgt opgebouwd:

In paragraaf 4.1. is het algemene doel van het wijkgericht werken aangegeven en zijn de criteria genoemd die we hanteren voor kwalitatief goede doelstellingen: de SMART-norm.

In de paragrafen daarna is aangegeven hoe men in de loop der jaren met deze doelen is omgegaan: welke kwaliteit de doelstellingen hadden, hoe het met de doelbereiking gegaan is en welke discrepanties er aanwijsbaar zijn. Dat betekent dat in dit hoofdstuk al een aantal bevindingen is neergezet, die gehaald zijn uit de interviews die pas in hoofdstuk 5 uitvoerig aan bod komen. Dit was noodzakelijk voor de opbouw: eerst de doelen aangeven, dan de discrepanties met de behaalde resultaten en vervolgens (in hoofdstuk 5) verklaringen zoeken voor deze discrepanties.

In § 4.2 tot en met § 4.4 staan de inhoudelijke doelen van de afdeling WgW en die van de vakafdelingen beschreven. In § 4.5 staan de organisatorische doelen van de afdeling WgW.

In § 4.6 zijn de discrepanties tussen de doelen en de resultaten aangegeven en in § 4.7 staan de onbedoelde resultaten en neveneffecten.

In § 4.8 kunt u vervolgens de conclusies van dit hoofdstuk vinden.

4.1 DE DOELEN VAN HET WIJKGERICHT WERKEN

De algemene doelstelling voor het wijkgericht werken in Lelystad werd in 2000 vastgesteld aan de hand van de Verdiepingsnota (hoofdstuk 3). In de nota 5 jaar Wijkgericht Werken en de toekomst uit 2002 werd de centrale doelstelling van het wijkgericht werken aangepast. De doelstelling zoals vastgesteld in 2002 luidde:

'De integrale aanpak op buurtniveau van alle taken, die het woon- en leefklimaat beïnvloeden met een nadrukkelijke inbreng en bijdrage van bewoners, instellingen en bedrijven in de buurt'.

Deze doelstelling doet misschien helder aan, maar is in wezen een organisatorische uitdaging van de eerste orde. Het is een intentie om op kleine schaal een heel stelsel van voorzieningen voor de burger, publiek en privaat, tot meer samenhang te brengen en daardoor een positief effect op de beleving van de directe woonomgeving te bewerkstelligen.

Met een dergelijke doelstelling zijn er zeer veel mogelijkheden om 'iets' te doen, veel of weinig, intentioneel of resultaatgericht, breed of smal, groot of klein, voor de korte en voor de lange termijn. Er zijn allerlei manieren mogelijk om in te steken en men kan diverse aanvliegroutes kiezen.

Een gemeentelijke overheid kan proberen beter en op kleine schaal naar de wensen van de burger te luisteren en om aan die wensen, beter dan voorheen, tegemoet te komen. Men kan proberen de bestaande democratische kanalen van verkiezingen, volksvertegenwoordiging, gekozen bestuur en inspraakprocedures daarmee aan te vullen. Er is gerichtheid mogelijk op de fysieke, de economische, de sociale en de veiligheidsaspecten. Men kan beginnen met het omvormen van de bestaande gemeentelijke organisatiestructuur, maar die ook intact laten en beginnen met het beïnvloeden van de doelen en werkwijzen. Kortom, er zijn vele wegen die naar Rome lijken te leiden.

Hoe men het ook insteekt; op een gegeven moment zal men doelen moeten stellen die het op latere momenten mogelijk maken te bezien wat er van de inspanningen terecht gekomen is en in hoeverre het doel bereikt is. Hetzij wat betreft de gestelde doelen zelf, hetzij de – organisatorische – tussendoelen en de tussentijdse resultaten. Met andere woorden van bovengenoemde algemene doelstelling zullen operationele doelstellingen afgeleid moeten worden. Dan is het mogelijk om te weten waaraan men op een gegeven moment toe is, om de aanpak verder te ontwikkelen en zonodig tussentijds te kunnen bijsturen.

Een maatstaf voor het opstellen van meetbare doelen is de norm ‘SMART’. Deze letters staan voor Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdsgebonden. Bij doelstellingen die hieraan voldoen kan op enig moment worden bepaald of een doel bereikt is.

Een andere maatstaf wordt wel gezien in de zogeheten ‘ER-doelen’. Dat zijn doelstellingen die eindigen met de letters ER: beter, schoner, veiliger, groter, kleiner, et cetera. Deze termen geven wel duidelijkheid over een gewenste richting, maar zijn vager en minder goed meetbaar dan SMART-doelen.

Aangezien het in dit onderzoek gaat om werken op wijkniveau, bezien we of en in hoeverre er wijkspecifieke doelstellingen zijn opgesteld, die ook voldeden aan de SMART-norm of eventueel de ER-norm.

We maken daarbij onderscheid tussen doelen die door vakdiensten voor het wijkgerichte werken werden geformuleerd en doelen die door de integrerende afdeling WgW werden opgesteld. De focus in dit onderzoek ligt op de doelstellingen die nadrukkelijk verbonden zijn aan het wijkgerichte werken. Verder maken we onderscheid in inhoudelijke leefbaarheiddoelen en organisatorische of procesdoelen.

4.2 DE INHOUDELIJKE DOELEN EN HUN OPERATIONALISERING

Er zijn diverse instrumenten aan te wijzen, die passen bij het algemene doel van het wijkgerichte werken en diverse operationalisering laten zien. We noemen de ‘Meerjaren Ontwikkelingsprogramma’ (MOP’s: 2000 – 2004 en 2005 – 2009), de ‘Wijkontwikkelingsplannen’ (WOP-1 en WOP-2), de ‘Hoofdstructuur sector Stadswerken. Anders werken in een nieuwe structuur’, en de ‘Wijkplannen’. Het MOP is gericht op de ontwikkeling van Lelystad als zelfstandige, complete stad.

De WOP’s zijn omvangrijke plannen, gebaseerd op de drie pijlers fysiek, sociaal en economisch, die de ontwikkelingsrichting voor een stadsdeel aangeven voor een periode van 10 jaar (WOP-1 voor Noordwest {2001} en WOP-2 voor Noordoost {2003}).

In de Hoofdstructuur sector Stadswerken, is de wijkgerichte reorganisatie van de fysieke pijler uitgewerkt.

De MOP’s en WOP’s zijn niet door de afdeling Wijkgericht Werken opgesteld, maar door vakafdelingen. Hetzelfde geldt voor de Hoofdstructuur van Stadswerken.

In de Wijkplannen van de afdeling WgW, die zijn opgesteld voor de jaren 2000 en 2001 zijn alle activiteiten in het wijkgerichte werken van de verschillende partners, voor één jaar aangegeven.

Als we nu kijken naar de mate van operationalisering volgens de SMART-norm, van de doelen van het wijkgerichte werken, dan zien we het volgende.

Er zijn veel naar instrumenten toegeschreven doelen opgesteld.

Deze naar instrumenten toegeschreven doelen van het wijkgericht werken waren wel concreter en meer SMART geformuleerd, zoals:

- ‘het oprichten van wijkposten en wijkraden’
- ‘het ontwikkelen van de wijkmonitor’

- 'het creëren van participatiebudgetten'
- 'het uitvoeren van wijkschouwen'.

Daarvan is heel duidelijk te zien (te meten) of ze gerealiseerd zijn of niet. Voor de inhoudelijke doelen geldt dit veel minder: zonder SMART-formuleringen valt bijvoorbeeld in sociaal opzicht niet te meten of een wijk leefbaarder is geworden.

4.3 DE LEEFBAARHEIDDOELSTELLING VAN DE AFDELING WIJKGERICHT WERKEN

Het lag in de bedoeling van de afdeling WgW om per wijk, in samenwerking met de vakafdelingen, beleid met specifieke wijkdoelen te ontwikkelen, liefst ook in samenwerking met de bewoners. Dat type wijkplannen is echter nooit van de grond gekomen.

Dat brengt met zich mee dat het leefbaarheidsdoel van de afdeling WgW: 'het woon- en leefklimaat beïnvloeden' ook niet met eigen indicatoren is geoperationaliseerd op wijkniveau. In het kader van dit onderzoek is dat een constatering van groot belang: als de afdeling WgW alle vakafdelingen in een dergelijk doelstellingsproces had kunnen meenemen, zou de integrale aanpak op wijkniveau wellicht beter gerealiseerd kunnen zijn. We komen hierop terug in de hoofdstukken 5 en 6.

Wat betreft de wijkdoelstellingen van de vakafdelingen geldt dat de afdeling WgW heeft geprobeerd deze doelen te inventariseren. Men heeft de sectoren gevraagd welke wijkgerichte doelen men had. Ook daarbij geldt dat het niet is gelukt om deze doelen helder te krijgen.

De afdeling WgW vroeg de vakafdelingen eveneens om per wijk de bestaande activiteiten te inventariseren. Dit is wel gelukt en het leidde in 2000 en 2001 tot jaarplannen per wijk. Echter, deze wijkplannen waren niet meer dan vingeroefeningen vanuit diverse disciplines. De gestelde doelen waren geformuleerd op ER-niveau: beter, schoner, veiliger en dus niet SMART geformuleerd. Verder waren deze doelen alleen voor het fysieke deel op wijkniveau geformuleerd en voor de andere pijlers op algemeen stedelijk niveau. Ze bevatten slechts een inventarisatie van producten, diensten en activiteiten.

Dit betekent dat het instrument 'wijkplan' niet goed tot ontwikkeling is gekomen en het doel 'woon- en leefklimaat beïnvloeden' niet goed meetbaar is geworden.

4.4 DE LEEFBAARHEIDDOELSTELLING VAN DE VAKDIENSTEN EN HUN AFDELINGEN.

Alleen bij de sector Stadswerken zijn er wijkgerichte leefbaarheidsdoelen (van de fysieke pijler) uitgewerkt op SMART-niveau.

Bij andere vakafdelingen zijn wel operationalisering gemaakt, maar dat verschilde per project. Bij het project 'Buurt aan zet' in het kader van het Grotestedenbeleid bijvoorbeeld, waren er wijkspecifieke doelstellingen voor het wijkplan Bos- en Waterwijk.

In de twee WOP's staan organisatorische doelen, gericht op het treffen van talloze maatregelen. Daarbij zijn er in WOP-1 inhoudelijke doelen op ER-niveau geformuleerd, met als gewenste resultaten bijvoorbeeld: meer gebruiksgroen, verlaging van verkeersoverlast, meer verschillende woonmilieus, behoud van werkgelegenheid en meer mogelijkheden om wonen en werken te combineren. In WOP-2 werden doelen wel SMART geformuleerd. De WOP's zijn echter niet door of onder de regie van de afdeling WgW opgesteld en waren ook niet gepositioneerd op wijkniveau, maar op het – grotere - stadsdeelniveau.

4.5 DE ORGANISATORISCHE DOELEN VAN DE AFDELING WIJKGERICHT WERKEN

Er zijn instrumentele en organisatorische doelen gesteld met als gewenste resultaten de realisatie van wijkspecifieke instrumenten zoals de wijkpost, het opstellen van de

wijkmonitor, het instellen van wijkraden en het wijkgeoriënteerd maken van de sector Stadswerken. We hebben het dan over het doel een integrale wijkgerichte aanpak en een vraaggerichte oriëntatie van het gemeentelijk apparaat te bewerkstelligen.

De doelstelling was: *'De integrale aanpak op buurniveau van alle taken (die het woon- en leefklimaat beïnvloeden) met een nadrukkelijke inbreng en bijdrage van bewoners, instellingen en bedrijven in de buurt'*.

4.5.1 *De integrale vraaggeoriënteerde aanpak*

Het realiseren van een integrale aanpak, met inbreng en bijdrage van alle belangrijke partijen, is een organisatorisch doel, dat op zijn beurt ook een duidelijke operationalisering behoeft. Zonder operationalisering is de voortschrijding van het proces niet goed te volgen en bij te sturen.

De afdeling WgW formuleerde als onderdeel van de integrale aanpak, dat hiertoe de leefwereld van de wijkbewoners verbonden moest worden met de systeemwereld van de professionele instellingen en de ambtelijke organisatie (Verdiepingsnota, p.14). Om dit te bewerkstelligen werden specifieke hulpmiddelen ingezet, die deels al bestonden en deels verder ontwikkeld werden. Het ging om de eerder genoemde wijkspecifieke instrumenten. Het ontwikkelen en gebruiken van deze instrumenten was het gewenste resultaat en was dus de operationalisering van het organisatiedoel.

Daarnaast werd voor de integrale aanpak als doel gesteld dat er afstemming en samenwerking moest komen van alle belangrijke partijen, zoals de gemeentelijke sectoren, de professionele niet-gemeentelijke organisaties en de bewoners. Er werden vier terreinen benoemd waarop deze integrale aanpak gericht moest worden: fysiek beheer, veiligheidszorg en economische en maatschappelijke activering.

In de Verdiepingsnota (p.16) wordt gesteld dat de meningen van alle partijen, betrokken bij die vier bovengenoemde terreinen, even zwaar wegen over hoe een wijk er op bepaalde punten voor staat.

Men stelde zich dan ook voor een gezamenlijke wijkanalyse te ontwikkelen, die moest leiden tot gezamenlijke doelen voor de toekomst van elke wijk.

Gezamenlijke doelen, op wijkniveau opgesteld, hadden kunnen leiden tot wijkprogramma's, die op hun beurt geëvalueerd hadden kunnen worden. Met andere woorden, er had een wijkcyclus kunnen ontstaan, waarin de vakafdelingen een rol hadden moeten spelen. Dit is echter niet gebeurd.

De integraliteitsdoelstelling werd voorts alleen globaal uitgewerkt.

Men wilde ten eerste verantwoordelijkheden delegeren naar medewerkers in de wijk, een minder strikte scheiding tussen vakafdelingen en samenwerking met externe partners.

Ten tweede wilde men organisaties en bewoners in een eerder stadium betrekken bij het ontwikkelen van beleid.

En ten derde zag men de noodzaak van een aanpassing in werkprocessen, zoals de inrichting van de begroting en de jaarplanning.

De afdeling WgW werd daarbij in de Verdiepingsnota (pag. 24) gezien als de aanjager van de wijkgerichte manier van werken. Voor dit onderzoek is dat ook essentieel: hiermee positioneerde men de afdeling en schreef haar de integrerende rol toe. Een dergelijke manier van werken zou immers dwars door alle afdelingen van de gemeente en projecten moeten heenlopen.

Organisatorisch werd deze positionering vertaald naar het idee van een frontoffice en een backoffice. De wijkpost als laagdrempelige voorziening van het stadhuis in de wijk en de gemeentelijke sectoren als backoffice.

4.5.3 *Implementatie wijkgericht werken*

In plaats van een tevoren bedacht meerjarig en gedragen implementatieplan werd deze operationalisering door de Bestuursdienst gezien als iets wat moest groeien; men wilde pragmatisch zijn en aan de slag kunnen in de wijken. De positionering en toerusting van deze wijkposten en van de afdeling WgW in het bijzonder zou later cruciaal blijken te zijn voor het al dan niet behalen van resultaten.

Men stelde zich in de Verdiepingsnota (2000) ten doel:

- de wijkpostmedewerkers, medewerkers van andere gemeentelijke afdelingen en externe partners die direct in de wijk werken, te trainen in het vormgeven van participatieprocessen en communicatieve vaardigheden;
- de ontwikkeling en coördinatie van een integrale cyclische aanpak door de gemeentelijke vakafdelingen;
- intermediair te zijn tussen de gemeente en de bewoners;
- het stimuleren en begeleiden van bewonersgroepen.

Aanvankelijk opteerde men voor een groeimodel; aan de slag gaan en later bezien hoe je het proces bent doorgekomen en wat je bereikt hebt.

In de nota '5 Jaar Wijkgericht Werken en de Toekomst' (Bestuursdienst, 2002) echter, werden deze ambities uitgewerkt in 11 concrete acties met organisatorische tussendoelen, gekoppeld aan een tijdspad. Medewerking aan de afdeling WgW moest worden verleend door de sectoren Stadswerken, Samenleving, het Management Team en de gemeentesecretaris. Al deze actoren kregen in het actieschema een taak als trekker toebedeeld.

Dit waren ambitieuze doelstellingen, waarbij wel werd gekozen voor een stapsgewijze geplande verandering, wel met tussendoelen, maar SMART waren ze niet. Achteraf, na de gehouden interviews, is dit gemakkelijker te constateren dan vooraf: deze doelen waren kennelijk wel Specifiek, Meetbaar en Tijdsgebonden, maar niet Acceptabel en Realistisch.

4.6 **DOELBEREIKING**

In welke mate is het algemene doel van wijkgericht werken nu bereikt? Het antwoord op die vraag wordt onderstaand op onderdelen gegeven.

We behandelen daartoe:

- de inhoudelijke resultaten;
- de organisatorische en instrumentele resultaten;
- de resultaten van de burgerparticipatie;
- de resultaten met betrekking tot de integrale aanpak;

4.6.1 *De inhoudelijke resultaten*

Het instrument bij uitstek om te kunnen constateren of wijkdoelen bereikt en resultaten behaald zijn, is een wijkmonitor. Een monitor wordt gekenmerkt door het hanteren van een vaste set indicatoren, waarmee periodiek veranderingen kunnen worden aangetoond. Wil men veranderingen constateren die mogelijkverwijs verband houden met de invloed van beleid, dan vereist dat indicatoren die aan de beleidsdoelen gerelateerd zijn. Dit geldt uiteraard ook voor de doelen van het wijkgericht werken.

De wijkmonitor van Lelystad was in de periode 2000 - 2005 in dit verband gedeeltelijk een bruikbaar instrument. De indicatorenset (in de versie 2005 zijn er 90 indicatoren) was door de jaren heen niet bestendig, waardoor veranderingen alleen fragmentarisch vast te stellen. Slechts op een beperkt aantal terreinen zijn gegevens te vinden van indicatoren, die relevant zijn voor de leefbaarheid (zie ook bijlage 3). We stuiten hier op het feit dat de wijkplannen geen wijkspecifieke doelen bevatten.

Daardoor was de wijkmonitor ook niet voorzien van indicatoren om de realisatie van wijkspecifieke doelen te kunnen meten.

De wijkmonitor bevatte wel een aantal niet-wijkspecifieke indicatoren die gerelateerd kunnen worden aan de doelen van het wijkgericht werken. Op onderdelen zijn cijfers te vinden die relevant zijn voor de leefbaarheid en de burgerparticipatie. Om dit te laten zien, zijn de voor dit onderzoek meest relevante gegevens uit de wijkmonitor 2005 verzameld in onderstaand schema: het betreft 27 bruikbare indicatoren. De cijfers zijn totalen van alle acht wijken; per wijk zijn er uiteraard enige honderden verschillen, die hier niet kunnen worden behandeld.

De veranderingen in de scores voor leefbaarheid en participatie laten zien dat op wijkniveau:

- De tevredenheid over de openbare ruimte weinig veranderde;
- De tevredenheid over voorzieningen voor jongeren en kinderen toe is genomen;
- Het oordeel over woonomgeving en leefbaarheid vrijwel gelijk is gebleven;
- De betrokkenheid bij de buurt toe is genomen.

Gezien het globale karakter van de doelstelling van het wijkgericht werken en de beperkte uitwerking in operationele doelen op wijkniveau, kan niet worden aangetoond dat 'het beïnvloeden van het woon- en leefklimaat' is gerealiseerd. Een rechtstreeks verband tussen doelbereiking en de inzet van het wijkgerichte werken is niet te leggen.

We kunnen over het geheel genomen niet bepalen of de fluctuaties van deze cijfers als de effecten van wijkgericht beleid moeten worden gezien. Slechts twee indicatoren uit de wijkmonitor wijzen direct naar de inzet van het wijkgericht werken: het betrekken van en het geven van aandacht aan de burger door de gemeente werden tussen 2001 en 2004 in duidelijk opgaande lijn gewaardeerd.

Leefbaarheid in Lelystad naar aspecten.

Fysieke voorzieningen	2001	2003	2004
<i>% (zeer) tevreden bewoners</i>			
Speelmogelijkheden voor kinderen	52	50	54
Straatverlichting	79	79	
Groenvoorzieningen	73	72	
Onderhoud van de wegen en fietspaden	52	52	
Parkeergelegenheid	53	56	
Schoonhouden van wegen, groen e.d.	43	45	
Voorzieningen voor jongeren in de buurt		17	18
Idem, respondenten <24 jaar		9	17
Voorzieningen voor kinderopvang in de buurt		39	51
Idem, respondenten in huishoudens met inwoners <18 jr		46	57
Speelmogelijkheden voor kinderen in de buurt		50	54
Voelt zich (zeer) gehecht aan de buurt	56	64	69
Woonomgeving en leefbaarheid			
<i>(rapportcijfers 1- 10)</i>			
Woonomgeving	7,2	7,2	7,2
Buurt leefbaarheid	7,1	7,1	6,9

Algemeen evaluatie van de buurt	7,9	7,9	
Mensen in de buurt	7,1	7,2	6,9
Sfeer in de buurt	7,0	7,0	
Sociale kwaliteit in de buurt	6,2	6,2	
Vrijtijdsvoorzieningen		6,3	6,4
Buurtvoorzieningen	6,4	6,4	6,2
Perceptie van de buurt (lager cijfer = afname van de perceptie van verloedering of overlast; schaal 0 -10)			
Verloedering	4,0	3,8	
Overlast	2,7	2,5	

Participatie in Lelystad naar aspecten

Sociale pijler	2001	2003	2004
<i>Betrokkenheid bij de buurt (% van 18+)</i>			
Actief afgelopen jaar buurt te verbeteren	17	20	24
Voelt zich medeverantwoordelijk voor de leefbaarheid	86	92	88
Vindt dat gemeente burger voldoende betreft	43	65	66
Vindt dat gemeente voldoende aandacht heeft	42	48	
Zou actiever met de wijk willen zijn	8	19	

4.6.2 Organisatiedoelen op uitvoerend niveau

Organisatorisch en instrumenteel gesproken zijn er wel resultaten geboekt:

- Er zijn acht wijkposten gekomen, aanspreekpunten die de gemeente zichtbaar maakten voor de burgers.
- Er zijn bijeenkomsten voor burgers geweest om hun participatie aan het gemeentelijk bedrijfsproces te stimuleren. Vooral ten aanzien van de WOP's is dit gelukt met een duidelijke inbreng van de bewoners.
- Er zijn acht wijkraden opgericht, die in sommige situaties hebben bijgedragen aan een verbetering of verscherping van het beleid.
- De wijkshouwen zijn gebruikt, los van de vraag hoe en wat daarmee bereikt werd.
- Er kwam een wijkmonitor, los van de vraag hoe bruikbaar deze was.
- Er zijn wijkagenten gekomen in het kader van het Grotestedenbeleid.
- Het instrument 'wijkteamoverleg' is gecreëerd.
- De sector Stadwerken werd een wijkgerichte organisatie, waar met wijkbudgetten werd gewerkt en met verantwoordelijkheden die in de onderlaag van de organisatie werden gepositioneerd.
- De woningcorporatie en de politie gingen wijkgericht werken.
- Binnen de gemeentelijke organisatie heeft men kennis gemaakt met het idee van wijkgericht werken.
- Verder is de gemeente voor bewoners en externe partners beter zichtbaar geworden in de wijken.

- De integrale aanpak, met meer interne en externe samenwerking, is op gang gebracht.

In hoofdstuk 5 wordt op al deze resultaten, vanuit de optiek van zeven groepen actoren nader ingegaan.

Een illustratie van een geboekt resultaat is dat de woningcorporatie merkte dat de gemeente via de afdeling Wijkgericht Werken de wijk inging; dat was nieuw en het hielp. Vooral op het niveau waarop de dagelijkse dingen geregeld konden worden. Voordien konden de buurtbeheerders eigenlijk de politie, de gemeente en Centrada niet in beweging krijgen. Op uitvoerend niveau ging het wijkgericht werken vervolgens goed. Maar ging het naar een grotere schaal, op hoger niveau, dan kwam er niets van terecht. Er was dus wel een frontoffice gecreëerd, maar het gemeentelijke back-office was daarop slechts gedeeltelijk aangesloten.

Als positief wordt gezien dat alle bewoners (huurders en eigenaren) werden gestimuleerd mee te werken aan herstructurering en onderhoudsplannen. Maar de onderhoudsplannen moesten dan helaas vaak naar omlaag worden bijgesteld door gebrek aan geld. Dat heeft de betrokkenheid van de bewoners weer negatief beïnvloed.

4.6.3 *Organisatiedoelen op hoger niveau*

We kunnen stellen dat de organisatiedoelen van wijkgericht werken op straatniveau vaak wel werden gehaald, maar de doelen op een hoger ruimtelijk of organisatorisch niveau werden vaak niet gehaald. Opvallend daarbij is dat naar de mening van een aantal beleidsmedewerkers van vakafdelingen, de afdeling WgW in die zin als schakel tussen stadhuis en wijk, onvoldoende uit de verf is gekomen.

De interne reorganisatie die daarvoor nodig zou zijn geweest, het implementeren van een wijkcyclus bij de vakafdelingen, is er in de onderzochte periode niet gekomen.

Op een organisatorisch niveau hoger dan dat van de wijkcoördinator en zijn partners, bijvoorbeeld op het niveau van de stadsdeelmanager liep de vertaling van informatie uit de wijken naar de vakafdelingen vaak spaak.

Een tegenslag is voorts geweest dat bij externe partijen de verwachting is gewekt dat de gemeente wijkgericht ging werken, maar dat behalve bij de sector Stadwerken de voorbeeldfunctie van de gemeentelijke sectoren uitbleef.

Vanuit de afdeling Wijkgericht Werken probeerde men de wijkvraag via de uitvoerende instellingen te laten komen, zoals de buurthuizen, het ouderenwerk, Centrada, de politie, de migrantenzelforganisaties. Dit leverde wel iets op: een wijkgerichte manier van werken bij de wijkuitvoerenden, de beheerders van Centrada en de wijkagenten. Maar als de vakafdelingen zich zouden buigen over uitwerking van 'wijkgericht wat kan' deden ze dat meestal niet. De reactie bij de externe partijen was dan ook dat men ging wachten op wat komen zou.

Toch wordt door de wijkuitvoerenden, een aantal positieve effecten benoemd. We noemen enkele voorbeelden.

In de WOP's werden doelstellingen geformuleerd met behulp van landelijke criteria uit het Grotestedenbeleid. De rol van de wijkposten daarbij was in algemene termen wel duidelijk. De wijkcoördinatoren leverden de kwalitatieve gegevens uit de wijkposten voor de opstelling van de WOP's.

Binding en ontmoeting stimuleren lukte ook wel. Er waren vele projecten, zowel fysiek als sociaal: bijvoorbeeld het speelwerkplan; de jongerenproblematiek werd aangepakt. Maar het waren vaak basisinspanningen, extra aandacht krijgen was moeilijker.

4.6.4 *Resultaten van de burgerparticipatie*

De bewonersinitiatieven konden geplaatst worden in het kader van de WOP's. De bewonersinspraak hierop heeft gewerkt: er was een kader. Bijvoorbeeld, interviews

leidden tot invloed op WOP I en in WOP II ging dat vervolgens weer beter. Bewoners in een vroeg stadium betrekken werkte.

Een ander voorbeeld was de herstructurering van Bos- en Waterwijk, doorgevoerd in het kader van het Grotestedenbeleid. De afdeling Wijkgericht Werken heeft daarop invloed gehad en een belangrijk deel van de wensen van de bewoners werd meegenomen. De bewoners mopperden niet (meer), waren constructief, de leegstand verminderde, de woningen verbeterden, de gemeente was dichtbij en de veiligheid werd vergroot. De wijkraden zijn over het geheel genomen positief over het bereiken van het participatiedoel.

4.6.5 *Resultaten van de integrale aanpak*

De wijkposten konden, met bewoners en instanties, partijen bij elkaar brengen en afstemming op gang brengen of verbeteren. Zij hadden bijvoorbeeld een relatie met het jongerenwerk de woningcorporatie en de politie. In het wijkteamoverleg wist men elkaar te vinden.

Ook valt uit de interviews op te maken dat de bijdragen per wijk heel verschillend zijn geweest. Echter, het feit op zich dat wijkposten, wijkagenten en woonconsulenten 'naar buiten' gericht waren, leverde al winst op. Hoewel dit positief klinkt, wordt er in de interviews geen melding gemaakt van een systematisch procesmanagement, gericht op samenwerking bij het realiseren van wijkdoelen.

4.7 **ONBEDOELDE RESULTATEN EN NEVENEFFECTEN**

Zoals blijkt uit de interviews hebben de diverse stadsdeelmanagers zich heel verschillend opgesteld: de een voerde zijn/haar taak uit als een welzijnsconsulent, de ander wilde vooral partijen met het stadhuis verbinden. Zo is er een voorbeeld van een stadsdeelmanager die de communicatie tussen allochtonen en autochtonen heeft verbeterd. Het idee van 'elke wijk zijn eigen kleur' leidde er echter ook toe dat het dienstverleningsniveau in de acht wijkposten sterk ging verschillen en er geen basisniveau meer bestond.

Zoals bovenstaand is aangegeven, werd de wijkmonitor niet systematisch toegepast. Dit had als gevolg dat er ook niet systematisch werd gestuurd op een vaste set van indicatoren en het daardoor persoonsgebonden was wat in een wijk belangrijk werd gevonden.

Een voor het ontwikkelingsproces belangrijk verschijnsel was voorts dat binnen de gemeentelijke organisatie de afdeling WgW gezien werd als de belichaming van het wijkgerichte werken als zodanig. Dat was niet de bedoeling en leidde tot 'wij – zij' – tegenstellingen met vakafdelingen.

Voorts is er een eigen oppositie gecreëerd met het oprichten van wijkraden. Er werd niet consequent met de wijkraden omgegaan, wat zich tegen het wijkgericht werken keerde. De wijkraden kenden een eigen dynamiek. De afdeling WgW had de opdracht om bewoners te activeren, maar er werden ook verwachtingen gewekt. Wanneer aan de verwachtingen vervolgens niet voldaan kon worden, riep dit uiteindelijk teleurstelling en weerstand bij bewoners op.

Bij wijkraden is een gevoel van onmacht en frustratie te constateren: men acht zich nogal eens te laat of niet bij fysieke of economische beleidsvorming betrokken. Soms is veeleer sprake geweest van 'informereren door de gemeente' dan van 'consulteren van de wijkraden'.

De rol van de wijkraden bij het reguliere beheer en onderhoud van wijken is wel serieus genomen, maar die bij de inbreng bij WOP's, structuurvisies en de invulling van het wijkgerichte werken zelf minder. De samenwerking met de ambtenaren op het stadhuis moest soms via druk van de politiek of de pers worden afgedwongen.

4.8 CONCLUSIES VAN HOOFDSTUK 4

4.8.1 *Inhoudelijke resultaten*

Het geheel overziend concluderen we ten eerste dat er op wijkniveau weinig inhoudelijke operationele doelen zijn gesteld die voldoen aan de SMART-norm. De afdeling WgW kon die vanuit haar positie niet zelfstandig opstellen: daarvoor waren de vakafdelingen nodig. Deze werkten daaraan over het geheel genomen onvoldoende mee. Dat is in het kader van dit onderzoek een essentiële bevinding. Dit brengt namelijk met zich mee dat een solide, inhoudelijke beoordeling van het wijkgerichte werken, met wijkspecifieke doelen en gewenste resultaten in de sfeer van het woon- en leefklimaat, niet mogelijk is.

4.8.2 *Resultaten van burgerparticipatie*

Met de burgerparticipatie zijn wel resultaten geboekt. In het begin zijn er de nodige fouten gemaakt, maar gedurende het proces is er het nodige verbeterd. Burgers geven aan, dat 'informer over' iets anders is dan 'participeren in'.

4.8.3 *Organisatorische en instrumentele resultaten*

Het organisatiedoel 'vraaggerichte integrale aanpak op wijkniveau' werd, met uitzondering van de inzet van de wijkinstrumenten en de organisatiedoelen bij Stadswerken, niet SMART geformuleerd. De mogelijkheden om tussentijds de vorderingen hierin te meten waren beperkt.

4.8.4 *Wel bereikte resultaten van wijkgericht werken.*

Hoewel misschien niet alle doelen zijn gerealiseerd, kunnen we op basis van het voorgaande de volgende conclusies trekken over de resultaten van het wijkgericht werken:

- a. *Algemeen doel*
Een stijgende betrokkenheid van burgers bij de buurt.
- b. *Dienstverlening*
Een stijgende waardering bij de bewoners voor de aandacht van de gemeente voor de burger.
- c. *Participatie*
Er is burgerparticipatie op gang gekomen.
- d. *Zichtbaarheid*
De gemeente is voor bewoners en externe partners beter zichtbaar geworden in de wijken.
- e. *Samenwerking*
Er is een aanzet gedaan tot meer interne en externe samenwerking.
- f. *Organisatie*
Stadswerken, de politie en Centrada zijn wijkgericht gaan werken.
- g. *Instrumentatie*
Er zijn diverse wijkgeoriënteerde instrumenten gekomen.
- h. *Beleving*
Binnen de gemeentelijke organisatie is er een bredere beleving gekomen van het idee van wijkgericht werken.

4.8.5 *Niet bereikte resultaten van wijkgericht werken*

a. Algemeen doel

De integrale aanpak op buurtniveau van alle taken die het woon- en leefklimaat beïnvloeden

b. Dienstverlening

Er is geen basisniveau van dienstverlening in alle wijken gekomen.

c. Participatie

Een nadrukkelijke inbreng en bijdrage van bewoners, instellingen en bedrijven is er niet gekomen ten aanzien van alle taken die het woon- en leefklimaat beïnvloeden.

d. Zichtbaarheid

De zichtbaarheid van de gemeente in de wijken is voor bewoners en externe partners fragmentarisch gebleven.

e. Samenwerking

De samenwerking tussen de gemeente en externe partners is niet consequent in alle wijken doorgevoerd.

f. Organisatie

Het adagium 'wijkgericht wat kan en centraal wat moet' is slechts in een deel van de gemeentelijke organisatie, vooral binnen de fysieke pijler, tot werkelijkheid geworden.

g. Instrumentatie

Het gebruik van het wijkgerichte instrumentarium is niet consequent doorgevoerd.

h. Beleving

Binnen de gemeentelijke organisatie bleef de afdeling WgW de belichaming van het idee wijkgericht werken. De wij – zij verhouding met de meeste vakafdelingen is daarbij niet doorbroken.

5 DE OPVATTINGEN VAN ACTOREN

Het is nu zaak om verklaringen te vinden voor het optreden van de toch niet geringe discrepantie tussen het ambitieuze doel en de tegenvallende resultaten. Welke mechanismen hebben hierin een rol gespeeld?

Op grond van de vraaggesprekken aan de hand van te voren opgestelde vragenlijsten heeft elke groep van actoren naar voren gebracht wat er naar hun mening gespeeld heeft. We beginnen bij het politieke bestuur door College en Raad en kijken vervolgens naar het gemeentelijk apparaat en naar de betrokken externe partijen.

De verschillende actoren hebben elk een andere rol in het beleidsproces, een verschillende mate van geïnformeerdheid en daardoor een ander perspectief op wat er is gebeurd.

Wellicht ten overvloede lichten wij beknopt de positie en de rollen van de bij het wijkgericht werken betrokken actoren toe.

De gemeenteraad heeft zowel voor als na de dualisering een kaderstellende en controlerende rol ten opzichte van het college; het college houdt zich bezig met de voorbereiding en de uitvoering van de besluitvorming; de ambtelijke top is verantwoordelijk voor de vertaling van de wensen van college raad in werkprocessen; beleidsmedewerkers bereiden de besluitvorming van het college voor en begeleiden de uitvoering van het beleid; wijkuitvoerenden zijn verantwoordelijk voor de werkzaamheden in hun wijk binnen de kaders, die vanuit beleid en opdracht zijn gesteld; de medewerkers van de externe partners hebben een kerntaak, die vanuit hun eigen organisatie wordt opgedragen, maar dienen ook waar mogelijk met anderen binnen een wijk samen te werken. De bewoners zijn afnemer, deelnemer, participant en beoordelaar in deze processen.

We gaan in op de verschillende invalshoeken van de diverse groepen actoren en hun bijdragen aan succes en falen van het wijkgerichte werken in de periode 2000 -2006.

We hebben daartoe gesprekken gevoerd met de vorige wethouder en de huidige wethouder Wijkgericht Werken. Voorts hebben wij gesproken met leden van de voormalige raadscommissie voor Werk en Welzijn, met leden van het ambtelijk (top)-management, met beleidsmedewerkers van vakafdelingen, met wijkuitvoerenden, met instellingsprofessionals en tenslotte met leden van wijkraden.

Alle geïnterviewden geven aan dat de start van het wijkgericht werken in 1997 een politieke keuze is geweest. In het collegeprogramma voor de periode 1998 – 2002 werd aan de ontwikkeling van het wijkgericht werken prioriteit gegeven. Dat dit zich niet mocht beperken tot één afdeling, sprak uit het voornemen van het college om de gemeentelijke organisatie zoveel mogelijk toe te snijden op het wijkgerichte werken.

In de Verdiepingsnota Wijkgerichte Manier van Werken (2000) is aangegeven hoe dit gestalte moest krijgen. Zoals hierboven vermeld, betrof het hier een nota die eigenlijk intentioneel was en zei: aan de slag. Het was geen voorbeeld van geplande verandering met tevoren bedachte stappen en een opgetuigd verandermanagement. De afdeling WgW moest het in de praktijk brengen en het werkende weg ontwikkelen.

In de nota '5 Jaar Wijkgericht Werken en de Toekomst' (2002) werd dit wel nader uitgewerkt in een 11-tal actieplannen.

In de volgende paragrafen wordt de inhoud van de interviews per groep actoren beknopt weergegeven. In elke paragraaf wordt waar mogelijk de doelbereiking

besproken. Hierbij wordt gezocht naar antwoorden op vragen als: Is het gewenste resultaat bereikt? Heeft de aanpak gewerkt? Ook wordt de discrepantie tussen doel en resultaten besproken. Hier wordt onder andere gekeken naar het aanwezig draagvlak voor wijkgericht werken bij de verschillende actoren. De analyse en de bevindingen van de onderzoekers komen in hoofdstuk 6 aan de orde.

Er zijn zeven verschillende groepen actoren onderscheiden:

- het college van Burgemeester en Wethouders;
- de Raad;
- de ambtelijke top;
- de beleidsmedewerkers van de vakafdelingen;
- de uitvoerende medewerkers in de wijken;
- de medewerkers van de externe partners;
- de wijkraden als vertegenwoordigers van de bewoners.

5.1 HET COLLEGE VAN B&W

Het Collegeprogramma 2002 -2006 (p.2) geeft aan dat, daar waar dat nuttig en wenselijk is, men gemeentelijke diensten en activiteiten van partners meer op maat van wijk en buurt wil verlenen en inwoners, op wijk- en buurtniveau, meer invloed en verantwoordelijkheid wil geven op het beheer en de ontwikkeling van hun directe leefomgeving.

5.1.1 *De voormalige wethouder*

De heer R. Bootsma (PvdA) was onder meer wethouder Wijkgericht Werken van 2002 tot 2006.

Is het gewenste resultaat bereikt?

De bijdrage van wethouder Bootsma is vooral geleverd door het wijkgerichte werken voortdurend te agenderen en het proces te bevorderen: "wijkgericht wat kan, centraal wat moet". Verder door het stellen van prioriteiten; door contacten te leggen met bewoners, organisaties, instellingen en bedrijven en het wijkgerichte werken herkenbaar te maken. Daarnaast bezocht hij twee keer per jaar alle wijkraden op locatie. Ze konden hun bevindingen aangeven, de wethouder hoorde waar het goed en fout ging en maakte afspraken ter verbetering. Dat heeft naar zijn mening goed gewerkt. De wijkraden waren aanspreekbaar en er was sprake van wederzijds vertrouwen.

Naar de mening van de heer Bootsma is de algemene doelstelling van het wijkgerichte werken in ruim voldoende mate bereikt. Er was wel voortdurend aandacht nodig om de gang erin te houden. Notities mochten niet in de ambtelijke organisatie blijven hangen.

Integrale aanpak: heeft de aanpak gewerkt?

Gevraagd naar hoe de integrale aanpak er naar zijn mening uitzag, zegt de heer Bootsma dat er eerst een achttal wijkposten op orde kwam en de vorming van wijkraden werd gestimuleerd. De invoering van de wijkgerichte manier van werken in de organisatie bleek echter een heel stroperig proces. Het idee van 'wijkgericht wat kan', bleek niet binnen de gehele organisatie een doelstelling. De afdeling Stadsbeheer ging als eerste wijkgericht werken. Politie en woningcorporatie Centrada en de sector Samenleving met wijkgericht ouderenwerk en buurtsportwerk volgden.

Bij andere afdelingen verliep dit proces moeizamer. De afdeling WgW heeft veel tijd en energie moeten investeren in de bevordering en bewaking van dit proces. Vooral binnen de afdeling WgW werd het participatieproces met de burger opgepakt en kwamen initiatieven op wijk/buurtniveau tot stand. Dit verschilde per wijk: er waren sterke en zwakke wijken.

De volledige vertaalslag naar de dienstverlening op wijkniveau is naar zeggen van de heer Bootsma niet gemaakt door de bovengenoemde oorzaken, onder andere vanwege de door elkaar lopende processen. Er was onvoldoende instrumentarium voor de wijkposten. Het huisvestingsplan is nooit volledig uitgevoerd. Het ideaalbeeld is niet gehaald. De bewonerscontacten waren echter prima, al is informatie in het kader van de participatie van bewoners in de wijk nog steeds geen vanzelfsprekendheid in allerlei processen en ontwikkelingen die in de wijk plaatsvinden en/of de wijk direct aangaan.

5.1.1.b *Draagvlak in College, Raad en Ambtelijke Top*

Draagvlak in het College

Volgens de heer Bootsma was er binnen het college brede consensus over het wijkgericht werken en hij verwijst daarbij ook naar de collegeprogramma's in de periode van 1998 tot 2006.

De mate waarin er vanaf het begin binnen het college eensgezindheid was over wijkgericht werken beschouwt de heer Bootsma als ruim voldoende.

Het wijkgericht werken was nooit een echt conflictpunt binnen het college, hoewel er per politieke groepering wel verschillend tegenaan gekeken werd. De VVD-geleding binnen het college was het minst overtuigd van de wijkgerichte aanpak. Politiek werd wijkgericht werken vooral gezien als een PvdA-kindje, als vervolg op de sociale vernieuwing.

Als belemmering in de voortgang van het proces noemt de ex-wethouder dat er op een gegeven moment meerdere ontwikkelingen gelijktijdig plaatsvonden, zoals de WOP's, de gemeentelijke organisatieverandering 'De burger centraal', 'Betrokkenheid op maat' en de ontwikkeling van multifunctionele accommodaties.

Draagvlak bij het College: prioriteit Wijkgericht Werken.

De hoge prioriteit van het wijkgericht werken binnen de gemeente was volgens de heer Bootsma bestuurlijk duidelijk, maar bij de directie en de ambtelijke organisatie was dit minder duidelijk. Bijvoorbeeld bij de bezuinigingsronde in 2004 werd de politiek-bestuurlijke keuze gemaakt om toch extra geld uit te trekken voor het huisvestingsplan van de afdeling WgW. Dit gaf dus aan dat wijkgericht werken een duidelijke prioriteit van het bestuur was.

Discussies tussen het college van B&W en de (directeuren van) de vakdiensten over de prioriteit van wijkgericht werken gingen vooral over de wijze van invulling ervan. Wat breng je wel of niet qua dienstverlening naar de wijken? Waar wil je naar toe met de wijkposten, zowel qua personeel als qua omvang? De verschillende afdelingen voerden met de afdeling WgW naar de mening van deze wethouder daarover vele discussies, welke zich grotendeels aan zijn waarneming onttrokken.

De sturing van het college op het realiseren van wijkdoelstellingen werd ruim voldoende gevonden.

In de periode van de heer Bootsma werden de wijkplannen ingevoerd. Dat bleek enorm veel werk te zijn. Voorts werden er jaarlijkse wijkschouwen met bewoners gehouden, hetgeen hij erg ambitieus vond. Daar is veel energie in gestoken. Het formuleren van doelen is naar zijn mening wel gelukt, maar de uitvoering was lastig omdat er veel partijen bij betrokken waren.

Hoewel de leden van het college uiteenlopende opvattingen over het wijkgericht werken hadden, was men volgens de heer Bootsma loyaal aan het college en kon niet worden gesproken over verschillen binnen het college.

Draagvlak in ambtelijke top

Het gewicht dat het bestuur aan het wijkgerichte werken gaf, was niet hetzelfde als bij de ambtelijke organisatie. Het veld ging het wijkgerichte werken omhelzen, maar de gemeentelijke organisatie deed dat in mindere mate. Er waren naar zijn mening ook verschillende tijdperken wat dat betreft: de toenmalige directeur van de Bestuursdienst was voorstander van wijkgericht werken in deze vorm, maar de gemeentesecretaris daarna beduidend minder. Als bestuurder moest hij voortdurend alert blijven op de voortgang.

Draagvlak bij ambtelijke top: Sturing van wijkgericht werken

Gevraagd naar de mate van sturing van de directies op het realiseren van wijkdoelstellingen vindt de heer Bootsma dat dit wel enigszins gebeurde. De sector Stadsbeheer is hierbij het positieve voorbeeld, bij andere sectoren plaatst hij vraagtekens.

De Verdiepingsnota uit 2000 was voor de wethouder het spoorboekje; later kwamen er nog deelnotities: '5 Jaar wijkgericht werken en de toekomst', huisvestingsplan, etc.

Het aansturen gebeurde volgens hem vooral via het hoofd van de afdeling WgW en diens directeur van de Bestuursdienst en na diens vertrek met de gemeentesecretaris. Die, zoals eerder gesteld, geen groot voorstander was van deze vorm van wijkgericht werken. Voorts bezocht hij als wethouder de wijken bij veel activiteiten om

bestuurlijke betrokkenheid te tonen. Dat is motiverend voor de medewerkers geweest en door de wijkraden en bewoners werd het eveneens gewaardeerd.

Draagvlak bij de gemeenteraad

In de gemeenteraad was het draagvlak minder. De raad stelde zijns inziens echter toch in voldoende mate kaders voor het realiseren van wijkdoelstellingen.

De Verdiepingsnota was leidend en verder was er de jaarlijkse begroting, Voor- en Najaarsnota, de jaarrekening en later ook het jaarverslag. In overgrote meerderheid stond de raad achter het wijkgerichte werken. Het door de Raad gewenste meten van outcome was echter heel moeilijk: soms laat beleid zich niet meten in cijfers. De heer Bootsma vindt het belangrijker hoe deze beleidsontwikkeling werd ervaren door de bewoners.

De gemeenteraad controleerde de realisatie van het wijkgericht werken zowel voor als na de dualisering vrijwel nooit spontaan door bevraging, maar meestal naar aanleiding van de begroting, de rekening of het jaarverslag. De wethouder merkte geen verschil in de handelwijze van de raad voor en na de dualisering.

5.1.1.c *Ambtelijke organisatie*

Ambtelijke structuur

De vraaggerichte oriëntatie van het gemeentelijk apparaat betrof in eerste instantie de afdeling WgW, met op wijkniveau deels een kwetsbare invulling, doordat voor de ontwikkeling van veel activiteiten mensen met instroom- en doorstroombanen (ID-banen) werden ingezet. Dit vormde een (te) zwakke basis en heeft door het proces heen ook voor veel personele problemen gezorgd, hetgeen zich vooral uitte in de beperking van de openstelling en dienstverlening vanuit de wijkposten. Het kostte verder veel energie om de neuzen van alle betrokken actoren een kant op te krijgen. Veel inzet bleek ook nodig voor het oormerken van budgetten ten gunste van wijkgericht werken en de facilitering van de wijkposten, hetgeen de verdere ontwikkeling ondermijnde.

De resultaten verschilden per wijk. De wijkpost werd wel een aanspreekpunt dat de gemeente zichtbaar maakte voor de burgers. De heer Bootsma onderkent daarbij dat als onbedoeld neveneffect het gevaar ontstond dat de wijkpost in hoofdzaak een klachtenbureau zou worden. Los van dat niet direct aan alle vragen, klachten en wensen tegemoet gekomen kon worden, lukte het ook niet altijd om hierop tijdig te anticiperen, mede door de bovengenoemde personele beperkingen.

De heer Bootsma stelt echter dat, hoewel het bestuur zich bewust was dat het proces van de wijkgerichte aanpak tijd nodig had, het na tien jaar wijkgericht werken moest concluderen dat van een kanteling binnen de organisatie geen sprake was. Bij de ontwikkeling van WOP-I bleek dit duidelijk. Bewoners voelden zich onvoldoende betrokken of serieus genomen.

Ambtelijke werkwijze

De integrale aanpak van het wijkgericht werken kreeg vorm door eerst een achttal wijkposten op orde te brengen en de vorming van wijkraden te stimuleren. De invoering van de wijkgerichte manier van werken bleek echter een heel stroperig proces. Het idee van 'wijkgericht wat kan' bleek niet binnen de gehele organisatie een doelstelling. De afdeling Stadsbeheer ging als eerste wijkgericht werken. Politie en woningcorporatie Centrada en later de sector Samenleving, met het wijkgericht ouderenwerk en het buurtsportwerk, volgden. Bij andere afdelingen verliep dit proces moeizamer. De afdeling WgW heeft veel tijd en energie moeten investeren in de bevordering en bewaking van dit proces. Vooral binnen de afdeling WgW werd het participatieproces met de burger opgepakt en kwamen initiatieven op wijk/buurtniveau tot stand. Hoewel, ook dit verschilde per wijk: er waren sterke en zwakke wijken.

De volledige vertaalslag naar de dienstverlening op wijkniveau is volgens de heer Bootsma niet gemaakt door de bovengenoemde oorzaken, onder andere vanwege de door elkaar lopende processen. Er was onvoldoende instrumentarium voor de wijkposten. Het huisvestingsplan is nooit volledig uitgevoerd. Het ideaalbeeld is niet gehaald. De bewonerscontacten waren echter prima, al is informatie in het kader van de participatie van bewoners in de wijk nog steeds geen vanzelfsprekendheid in allerlei processen en ontwikkelingen die in de wijk plaatsvinden of de wijk direct aangaan.

Instrumenten

Als belemmering in de voortgang van het proces noemt de wethouder dat er op een gegeven moment meerdere ontwikkelingen tegelijkertijd plaatsvonden, zoals de WOP's, de gemeentelijke organisatieverandering 'De Burger Centraal', "Betrokkenheid op maat" en de ontwikkeling van de multifunctionele accommodaties.

Discrepantie tussen doel en resultaat.

Als verklaring voor het verschil tussen doel en resultaat geeft de wethouder aan dat het bestuur en de ambtelijke organisatie niet hetzelfde doel nastreefden, waardoor het proces stroperiger werd. Het door elkaar lopen van meerdere ontwikkelen heeft hierbij een rol gespeeld.

5.1.2 De huidige wethouder

De heer W. De Jager (PvdA) is sinds 2006 onder meer wethouder Wijkgericht Werken. Hij was van 2000 tot april 2006 fractievoorzitter van de PvdA in de raad. Het vindt dat het niet aan hem is om een groot deel van de vragen over het toenmalige College te beantwoorden.

5.1.2.a. Doelbereiking

Is het gewenste resultaat bereikt?

De heer De Jager is van mening dat het wijkgerichte werken, door de vraaggerichte aanpak, bijgedragen heeft aan het verbeteren van het woon- en leefklimaat en de toename van de sociale samenhang. De bijdrage van de bewoners heeft sinds 1997 door de vraaggerichte aanpak bijgedragen aan het verbeteren, of althans in stand houden, van het woon- en leefklimaat en de toename van de sociale samenhang. Dit zou kunnen blijken uit het feit dat de onrust na de moord op Pim Fortuijn in Lelystad uitbleef, in tegenstelling tot andere gemeenten van dezelfde grootte.

Zijn hypothese is dat dit aan het wijkgericht werken te danken kan zijn geweest (al is het causale verband niet aantoonbaar). De heer De Jager stelt dat wijkgericht werken duidelijk een thema is geweest, dat naar de bewoners is gecommuniceerd. Dit bleek bijvoorbeeld uit de pagina's daarover in het Stadsbulletin, een door de gemeente uitgegeven huis-aan-huisblad..

Heeft de aanpak gewerkt?

De integrale aanpak heeft vooral via het WOP plaatsgevonden: de bewoners hadden aan de 'voorkant' hiervan een uitdrukkelijke inbreng. Het succes ervan was wisselend: een WOP omvat erg veel en speelt op lange termijn. De zelfopgelegde budgettaire neutraliteit maakte bovendien dat hogere uitgaven voor de ene buurt leidden tot lagere uitgaven in de andere. Dat was moeilijk aan de bewoners uit te leggen bij het brengen van de integrale boodschap.

De heer De Jager stelt dat op zich een visie op het geheel goed is, maar dat je visievorming en de uitvoering uit elkaar moet trekken. Op het niveau van Raad en College is een visie nodig, maar bewoners kun je zijns inziens beter betrekken bij concretere uitwerkingen in de wijken: dan blijkt hoe het voor de bewoners gaat uitpakken en valt er duidelijk over te communiceren. Men zou dat niet (alleen) aan de voorkant moeten doen, maar juist ook tijdens de uitvoering.

Wethouder De Jager is als raadslid betrokken geweest bij een pilot om 'Onderhoudsbudgetten op wijkniveau' in te voeren. Dit is niet gelukt, omdat WOP-2 voor Noord-oost eraan kwam, waarin deze pilot mee zou moeten. Er leek sprake van een competentiestrijd in het stadhuis: wie gaat over de inhoud en de budgetten? De afdeling WgW of de afdeling Stadsbeheer? Stadsbeheer zat er technisch goed in, maar de omzetting naar wijkbudgetten was moeilijk. Deze pilot loopt nu alsnog.

5.1.3 *Samenvatting van de gesprekken met de Wethouders Wijkgericht Werken*

De beide wethouders Wijkgericht Werken geven blijk van een positieve waardering voor wat met wijkgericht werken is bereikt. De voormalige wethouder Wijkgericht Werken wijst op de realisatie in de periode 2002 – 2006 van het behaalde inhoudelijke resultaat: een lichte verbetering van het woon- en leefklimaat en een verbetering van de participatie van actoren en bewoners in de daartoe gecreëerde kanalen.

De cumulatie van beleid in de wijken en in de organisatie (MOP, WOP's, BOM, MFA, DBC, et cetera) in de onderzochte periode was niet bevorderlijk voor een goede implementatie van het wijkgericht werken in de gemeentelijke organisatie.

Duidelijk is wel dat de wethouder Wijkgericht Werken tussen 2002 en 2006 organisatorisch meer wilde veranderen, maar daarin binnen het college en in de aansturing van het ambtelijk apparaat, Stadswerken uitgezonderd, niet is geslaagd. Zijn toelichting daarop laat zien dat een zwaardere ingreep in de ambtelijke organisatie, om het wijkgerichte werken beter te positioneren, door dit college niet gedaan is.

Doelbereiking

- Het algemene doel van wijkgericht werken is in voldoende mate bereikt.
- Het contact tussen de gemeente en de burger is verbeterd.
- De volledige vertaalslag naar integrale dienstverlening op wijkniveau is niet gemaakt.

Draagvlak

- Binnen het College was er brede consensus over het wijkgerichte werken.
- Wijkgericht werken was een duidelijke prioriteit van het bestuur.
- Bij de ambtelijke top was er minder draagvlak voor wijkgericht werken via een afdeling WgW, dan bij het bestuur.
- De meerderheid van de Raad stond achter het wijkgerichte werken.

Functioneren ambtelijke organisatie

- Structureel gezien betrof het wijkgericht werken primair de afdeling WgW.
- Instrumenteel gezien was belemmerend dat er meerdere ontwikkelingentegelijkertijd plaatsvonden.
- Bestuur en ambtelijke organisatie streefden niet hetzelfde doel na, waardoor het ontwikkelingsproces van het wijkgericht werken stroperig werd.

5.2 DE GEMEENTERAAD

We spraken vijf leden van de raadscommissie voor Werk en Welzijn uit de periode 2002 – 2006.

5.2.1 Doelbereiking

Zijn de gewenste resultaten bereikt?

De algemene doelstelling van wijkgericht werken is volgens de leden van de commissie enigszins gehaald. Daarbij werd de kanttekening geplaatst dat het resultaat verschilde per wijk en dat het wijkgericht werken in een aantal wijken helemaal niet van de grond kwam

Heeft de aanpak gewerkt?

De integrale aanpak heeft volgens de raadsleden niet goed gefunctioneerd. In feite is de integrale aanpak niet van de grond gekomen.

Het bevorderen van een vraaggerichte oriëntatie van het gemeentelijke apparaat is gedeeltelijk gerealiseerd. Als voorbeelden worden genoemd:

Veel zaken die uit de wijkschouwen naar voren kwamen werden opgepakt. Ook zijn er voorbeelden dat bewoners goed geholpen zijn en snel geïnformeerd werden. Maar dit lukte niet altijd.

Het beleid dat meldingen binnen 24 uur een reactie moesten krijgen, is maar ten dele gelukt. Het beeld is dat zaken tegelijkertijd heel erg goed en heel erg slecht gingen. Blijkbaar was de uitvoering vrijblijvend en werd deze niet goed gemeten.

De Commissie heeft twee werkconferenties georganiseerd voor wijkraden en de afdeling WgW. De raadsfracties legden werkbezoeken af, maar men hield toch een beperkt beeld van wat zich in de wijken afspeelde.

Het was wel duidelijk dat er iets fout ging in de bevoegdheidsverdeling tussen de wijkposten en het centrale apparaat. Maar die discussie kon in de Commissie nooit voldoende gevoerd worden en verzandde al snel in begripsverwarring. Alle nota's over het wijkgericht werken gaven daar geen helderheid in, want iedere keer werd het richtpunt weer verschoven.

5.2.2 Discrepantie tussen doel en resultaat

Draagvlak bij het College

Gevraagd naar de mate waarin er vanaf het begin binnen het College eensgezindheid bestond voor wijkgericht werken, antwoordt men dat dit enigszins het geval was.

De wethouder Wijkgericht Werken deed zijn best. Daarbij was het College niet altijd eensgezind over wijkgericht werken. Het is lastig om waar te nemen vanuit de Commissie, maar de indruk bestaat dat niet alle wethouders even sterk gecommitteerd waren aan dit deel van het collegeprogramma. In feite kan men spreken over passieve tegenwerking. Een commissielid geeft aan dat met de afdeling WgW een organisatie naast de organisatie begon te bestaan. De andere wethouders waren verantwoordelijk voor een deel van het ambtelijke apparaat. Wanneer dan een wethouder WgW daar doorheen fietst, gaan de andere wethouders niet zo hard meewerken. Het College kwam nooit met acties: beloftes aan de Commissie, zelfs de elf acties uit de nota '5 jaar Wijkgericht werken en de toekomst' werden niet nagekomen.

Hierbij speelde ook mee dat het ambtelijke apparaat veel macht heeft in het stadhuis en het ook een hels karwei is om vanuit de politiek het ambtelijk management aan te sturen. De wethouder ging vaak met de ambtenaren mee. Zaken kwamen soms niet verder dan de stafvergadering. Daarin bepalen wethouder en ambtenaren in hoeverre

de politieke wensen van de raad door het apparaat worden uitgewerkt en doorgevoerd.

5.2.2.b *Draagvlak bij de Raad*

De Commissie was het er wel mee eens dat in eerste instantie is gekozen om het wijkgerichte werken "werkendeweg" in te vullen. Na 5 jaar "werkendeweg" was het echter tijd om een keuze te maken voor het model dat ingevoerd zou worden. Er werden drie modellen gepresenteerd in de notitie '5 jaar Wijkgericht Werken en de Toekomst' (Bestuursdienst, 2002). Dit was een evaluatiemoment en dit viel ongeveer samen met het aantreden van de nieuwe raad en dus de personele invulling van deze Commissie. Men had het gevoel: 'We hebben hier iets moois in handen om de burgers meer te betrekken'. Alle politieke partijen waren positief, maar dat momentum is, achteraf gezien, niet gebruikt. Op dat moment was het mogelijk geweest om door te pakken. Er werd echter voor een soort tussenmodel gekozen. Daarna was er weer meer sprake van politieke verdeeldheid. We hebben toen onze leerperiode verlengd en de beslissing over een aantal zaken vooruitgeschoven, aldus de commissieleden.

De prioriteit die Wijkgericht Werken binnen de gemeente had, werd wel met de mond beleden, maar uit de acties bleek deze niet. De magere facilitering van de wijkposten en ook het niveau van de personele invulling van de wijkposten gaven hier blijk van.

De Gemeenteraad heeft geen specifieke kaders aangegeven voor het realiseren van wijkdoelstellingen.

De Raad, c.q. de Commissie heeft wel geprobeerd de kaderstellende rol op te pakken. Maar dit is niet gelukt. In de notitie '5 jaar Wijkgericht Werken en de Toekomst' werden 11 concrete acties voorgesteld. De Commissie heeft aangegeven welke ze wel of niet wilde. Maar dit is nooit echt uitgevoerd. Het is al een gevecht geweest om het onderwerp op de agenda te krijgen en te houden, zo stelt men. Eén commissielid geeft aan dat hij zich wel afvraagt of de Commissie in staat is geweest om kwalitatief goede kaders op te stellen en of men zich niet te veel tot detaildiscussies liet verleiden, omdat men er op de belangrijke punten niet doorheen kwam. De wethouder ging niet aan de slag met de genoemde acties: de kaders die wel gesteld werden vanuit de Commissie. Maar hij gaf steeds aan dat eerst andere, praktische, zaken geregeld moesten worden. In ieder geval is de Commissie niet op de hoogte gesteld van de uitvoering of de resultaten. Men voelde zich als raadsleden wat buiten spel gezet ten aanzien van dit dossier.

Op een gegeven moment is het programma De Burger Centraal ingevoerd. Dit was een reorganisatie. Op dat moment is het wijkgericht werken voor de Commissie onzichtbaar en ongrijpbaar geworden, omdat aangegeven werd dat het opging in De Burger Centraal. Toen kon er niet meer gesproken worden over wijkgericht werken. Als deze reorganisatie klaar was, zou er meer duidelijk worden over wijkgericht werken. Een commissielid geeft aan dat op deze manier een budget is verdonkere-maand. Het budget wijkgericht werken is opgegaan in de Burger Centraal, maar er is achteraf nooit meer verantwoord wat daarmee is gebeurd.

Voor het College is De Burger Centraal een black box geweest, meldde een commissielid.

De controlerende rol van de Gemeenteraad bij de realisatie van het wijkgericht werken voor en na de dualisering is volgens de commissieleden wel veranderd.

Voor het dualisme was er sprake van een productbegroting. Nu van een programma-begroting. Een productbegroting was makkelijker te toetsen en te controleren als Raad. Ook waren er frequenter tussentijdse rapportages.

5.2.2.c *Draagvlak in het ambtelijk apparaat*

Het verschil tussen doelen en resultaten van wijkgericht werken wordt door de commissieleden verklaard, doordat er absoluut geen draagvlak bestond voor wijkge-

richt werken binnen een groot deel van het ambtelijk apparaat. De afdeling WgW heeft niet echt bij kunnen dragen aan een meer vraaggerichte houding van het gemeentelijk apparaat. Men heeft dat wel geprobeerd.

Er zouden zoveel mogelijk taken naar de wijkposten moeten. Mensen zouden van het centrale apparaat naar de wijkposten verplaatst moeten worden. Wijkgericht werken zou niet alleen over de stoeptegels moeten gaan, maar juist ook over sociale cohesie en de sociale kant van leefbaarheid.

5.2.3 *Samenvatting van de gesprekken met leden van de commissie Werk en Welzijn*

Op grond van het bovenstaande valt op dat wanneer ex-leden van de Gemeenteraad gevraagd wordt naar het bereik van het algemene doel van het wijkgericht werken, zij vinden dat het inhoudelijk enigszins bereikt is, verschillend per wijk. De vraaggerichtheid van de gemeente acht men wel toegenomen.

De integrale aanpak is huns inziens niet gerealiseerd. Veel nadruk leggen zij daarbij op bestuurlijke en ambtelijke passieve tegenwerking, zowel van de kant van het College als door vakafdelingen.

5.2.3.a *Doelbereiking*

Het algemene doel van wijkgericht werken is enigszins bereikt. De dienstverlening aan en de betrokkenheid van de burger zijn deels verbeterd. De integrale aanpak op wijkniveau is niet van de grond gekomen.

5.2.3.b *Draagvlak*

Binnen het College was er geen volledige consensus over het wijkgerichte werken, er bestond passieve tegenwerking door (de) andere wethouders. Wijkgericht werken was in woorden een prioriteit van het bestuur; uit de acties bleek deze niet. Bij een groot deel van het ambtelijk apparaat was er geen draagvlak voor wijkgericht werken. De hele Raad stond in 2002 achter het wijkgerichte werken, maar er is toen niet doorgepakt en later ontstond er politieke verdeeldheid. De invoering van het dualisme en vervolgens de afschaffing van de raadscommissies hebben de kaderstellende en controlerende rol van de raad in dezen verzwakt.

5.2.3.c *Functioneren ambtelijke organisatie*

Structureel gezien betrof het wijkgericht werken primair de afdeling WgW.

- De raadsleden zagen het ambtelijk apparaat als een “black box” en de wethouder wijkgericht werken was onvoldoende bij machte de ambtelijke top aan te sturen.
- Instrumenteel gezien hebben bijvoorbeeld de wijkschouwen slechts ten dele gewerkt.

5.3 HET AMBTELIJK MANAGEMENT

De diverse opvattingen over wijkgericht werken die binnen het ambtelijk management bestonden, komen in deze paragraaf naar voren.

We spraken met een aantal leden van de top van het ambtelijk apparaat:

- de voormalige directeur van de Bestuursdienst (1997 – 2002), waarvan de afdeling WgW deel uitmaakte
- het voormalige hoofd en een beleidsmedewerker van de afdeling WgW (periode 2000 - 2006)
- de gemeentesecretaris (2001 - heden)
- de voormalige directeur van de sector Stadswerken (2000 – 2006)
- de voormalige directeur van de sector Samenleving (2000 – 2006)
- de voormalig coördinator Grotestedenbeleid GSB (2000 – 2006).

5.3.1 Doelbereiking

5.3.1.a Zijn de gewenste resultaten bereikt?

De verschillende opvattingen over wijkgericht werken die op dit niveau bestonden, hebben grote gevolgen gehad voor de organisatie die het 'politiek issue' wijkgericht werken ging uitvoeren.

De directeur Stadswerken brengt naar voren dat de doelstellingen voor het fysieke deel volledig (en SMART) zijn geoperationaliseerd en tevens geheel bereikt.

De directeur Samenleving en de coördinator Grotestedenbeleid stellen dat er geen heldere, geoperationaliseerde wijkdoelstellingen zijn geweest. Het hoofd van de afdeling WgW stelt dat eveneens: de integrale wijkplannen waarin die SMART-doelen hadden moeten staan, zijn er niet gekomen.

5.3.1.b Draagvlak

Draagvlak bij het College

De vraag die zich opdringt is: hoe is het mogelijk geweest dat op ambtelijk topniveau wel werd ingezien dat operationele wijkdoelstellingen, gezamenlijk ontwikkeld door de vakafdelingen en de integrerende afdeling WgW, noodzakelijk waren om een integrale aanpak te realiseren, maar dat dit niet gebeurde.

Het antwoord op deze vraag is besloten in de volgende constatering van het hoofd van de afdeling WgW. Hij brengt naar voren dat er tussen het College en de vakdiensten enerzijds en de afdeling WgW en de vakdiensten anderzijds niet zozeer een verschil van mening was over: 'wijkgericht wat kan en centraal wat moet'. Echter, dat adagium werd wel uitgesproken, maar nooit doorgedrukt. Het College en het afdelingshoofd WgW hebben nooit gezamenlijk gezegd tegen een directeur van een vakdienst: 'En nu kom je binnen 6 maanden met een uitwerking van het wijkgerichte werken voor jouw dienst'. Die vertaling, met SMART geformuleerde wijkdoelen en op resultaten afrekenen, is niet gemaakt. Een nota maken en erover praten kan, maar doen is wat anders.

Zo is er van 1996-1999 een Stuurgroep Wijkgericht Werken geweest, met als voorzitter de wethouder Wijkgericht Werken, als leden de toenmalige gemeentesecretaris en directeuren van externe partners (professionele instellingen) en het hoofd van de afdeling WgW als secretaris. Volgens het hoofd van de afdeling WgW ontstonden in de Stuurgroep discussies tussen de gemeentesecretaris en de voorzitter; hetgeen voor de externe partners reden was om achterover te gaan zitten. Dat heeft de Stuurgroep krachteloos gemaakt.

Door de gemeentesecretaris wordt naar voren gebracht dat er in het College eigenlijk geen discussies plaatsvonden over het wijkgericht werken. Het heeft wellicht een

symbolische waarde gehad en er heeft mogelijk een stilzwijgende afspraak geheerst dat de wethouder Wijkgericht Werken de vakwethouders niet zou verplichten om er iets mee te doen. En binnen de vakdiensten heeft kennelijk een opvatting geleefd die inhield dat het wijkgerichte werken was uitbesteed aan de afdeling WgW. Af en toe had men er mee te maken of werden zaken naar de afdeling WgW geschoven, maar vervolgens gingen de vakdiensten hun eigen gang.

Belangwekkend is ook een uitspraak van de coördinator Grotestedenbeleid over de sturing van het College op wijkdoelstellingen, voor zover ze er waren. Het college heeft wel gestuurd op wijkdoelstellingen, bijvoorbeeld door middel van WOP-2. Met het WOP werd echt integraal gewerkt en ingespeeld op de verscheidenheid van de wijken. Maar dit gebeurde grotendeels buiten de afdeling WgW om. Zo ook binnen de prioritaire wijken in het kader van de herstructurering. Dit was belangrijk voor het College, het mocht niet fout gaan en kennelijk liet men het dan niet over aan de afdeling WgW.

Draagvlak bij de Raad.

Gevraagd naar de rol van de Gemeenteraad hierin, antwoordt het hoofd van de afdeling WgW dat de Raadsleden wel informeerden naar de voortgang met de eerdergenoemde 11 acties. Zij vroegen dit echter aan hem in plaats van aan het College of het gemeentelijk managementteam. Het had bovenover ontmoeten; deze functionaris kon zijn superieuren niet passeren door rechtstreeks met de Raad te communiceren.

Draagvlak bij de ambtelijke top

De organisatorische vertaalslag die nodig is om een sectoraal gemeentelijk apparaat om te vormen tot een geheel op de wijken georiënteerde integrale beleidsontwikkeling en –uitvoering, moet op directieniveau gedragen worden. Wanneer dit niet het geval is en er geen implementatietraject is opgetuigd, wordt het voor een ambtelijke afdeling die de wijkgerichte, integrale aanpak moet bewerkstelligen een moeilijk haalbare opdracht. Uit de hieronder weergegeven meningen van de ambtelijke top moge blijken hoe het verloop der gebeurtenissen op dit niveau geweest is.

De afdeling WgW probeerde de integrale wijkdoelen te operationaliseren, maar slaagde daarin niet en de toenmalige directeur van de Bestuursdienst hechtte daaraan ook niet sterk. Hij was er meer een voorstander van om aan de slag te gaan, dan om te sturen op papier. De gemeentesecretaris, die vervolgens de afdeling WgW rechtstreeks onder zich kreeg, stelt dat de keuze voor een afdeling WgW en in het bijzonder de wijkposten is ingegeven door een ideaaltypisch beeld dat bij het bestuur leefde. Het College heeft gedacht dat de gemeente met wijkposten dichterbij de burger staat en dat daarmee vanuit de politiek al het nodige was gedaan. Maar het hele WgW en ook de wijkposten moeten ook een operationeel doel hebben, anders kom je er ambtelijk niet uit. Ook vraagt hij zich af of de wijkposten het juiste instrument waren, ook gezien de kosten die het met zich meebracht. Later is besloten tot een bezuiniging. Vanaf het moment dat de afdeling WgW was ingesteld hadden wijkmedewerkers een goede lobby naar bestuur en raad. Het wijkgericht werken was meer een politiek symbool dan een echt gedegen uitvoeringsorganisatie.

Bij de andere directies werden de bedoelingen van het wijkgerichte werken verschillend opgevat.

Kennelijk is de intentie om het hele concern wijkgericht te maken, op het niveau tussen het College en Dienstdirecteuren blijven hangen. Het College had meer op z'n strepen kunnen gaan staan tegenover de Dienstdirecteuren, maar het bleef bij algemene intenties en teksten in nota's. De toenmalige wethouder Wijkgericht Werken heeft daarbij niet zelf of in het College doorgepak, maar wachtte af wat de ambtelijke organisatie deed. Om vakafdelingen te brengen tot meer integraliteit en samenwerking op wijkniveau met een afdeling WgW, had mogelijkerwijs procesmanagement kunnen worden ingezet.

5.3.1.c *Ambtelijke organisatie: de structuur*

De directeur Samenleving stelt, dat er van procesmanagement geen sprake is geweest. Het was meer een gevecht van het hoofd van de afdeling WgW om te zorgen dat de rest van de organisatie iets deed. Een probleem van die afdeling was dat zij niet voldoende positie had. Als men wijkgericht werken vanuit de politiek wilde en er was ambtelijk weinig draagvlak, dan had men de afdeling beter moeten positioneren. Wanneer er echt interventies vanuit de wijk hadden moeten plaatsvinden, dan zouden beleidsmedewerkers de wijk in moeten gaan of de stadsdeelmanager had de positie moeten hebben om beleidsmedewerkers de opdracht te geven het beleid aan te passen. Op ambtelijke salarisschaal 9 waren de wijkcoördinatoren en op schaal 11 de stadsdeelmanagers ook niet zwaar genoeg geïntegreerd om dat te kunnen. De politiek heeft er echter voor gekozen om maar gewoon te beginnen en gedacht dat het dan zou goed komen. Toch bestaat de mening dat bij het vertalen van wijkinformatie naar het beleid en omgekeerd, de bottleneck niet zat bij de stadsdeelmanagers. De bottomup vertaling gebeurde wel, maar stuitte op dichte deuren bij de vakafdelingen en andersom gebeurde het niet.

Belangwekkend is dat de voormalig directeur van Stadswerken laat zien waar de feitelijke prioriteit bij hem en bij het College, voor wat betreft het wijkgericht werken, gelegen heeft.

Binnen Stadswerken had wijkgericht werken zeer veel prioriteit. Het College stuurde naar zijn mening ruim voldoende op de fysieke wijkdoelstellingen. De kwaliteit van de openbare ruimte en de serviceverlening stonden hoog in het vaandel. In eerste instantie was gesteld dat klachten/meldingen binnen 48 uur opgelost zouden moeten worden. Later is dit genuanceerd. Uit de managementrapportages en de afhandeling van bewonersbrieven blijkt dat dit werkte. Er was sprake van een geïntegreerde aanpak. Er was ook sprake van samenwerking met andere partners binnen en buiten de gemeente, bijvoorbeeld bij groot onderhoud en herstructurering.

Voor wat betreft de bredere gemeentelijke organisatie geldt dat de afdeling WgW moest zwemmen tegen de stroom in. Ze heeft haar uiterste best gedaan om er een succes van te maken. Dit is deels gelukt door gedreven stadsdeelmanagers. Zij probeerden ook echt de bewoners er bij te betrekken. Maar dit gebeurde niet in alle wijken en hing ook van de persoon af.

5.3.1.d *Ambtelijke organisatie: de cultuur*

De implicaties van het wijkgerichte werken voor de ambtelijke organisatie en de attitude die het wijkgericht werken van de medewerkers vereist, waren duidelijk en werden bij de fysieke sector ook daadwerkelijk doorgevoerd, maar bij de overige sectoren niet. Er was bij Stadswerken ruim voldoende procesmanagement gericht op samenwerking tussen de afdelingen wijkbeheer en WgW. De overige gemeentelijke afdelingen lieten het afweten, stonden er met de rug naar toe en zagen de meerwaarde er niet van in. Zonder voldoende steun in het MT en ook van het bestuur, waren de mogelijkheden zeer beperkt. Uiteindelijk zat in het hele wijkgericht werken onvoldoende spirit. De geestdrift om echt iets neer te zetten, daar heb je bestuur en managementteam voor nodig. Het bleef nu iets halfslachtigs, aldus de directeur Stadswerken.

5.3.2 *Samenvatting van de gesprekken met de top van het ambtelijke management.*

- Op grond van het bovenstaande valt op dat wanneer de top van het ambtelijke management wordt gevraagd naar het ontwikkelen en bereiken van wijkdoelstellingen, met name de fysieke pijler daarin geslaagd blijkt te zijn. Voor wat betreft de succesvolle intersectorale ontwikkeling van wijkdoelen komen de WOP's en het Grotestedenbeleid naar voren.

- De constatering dat integrale operationele wijkdoelstellingen niet gezamenlijk zijn ontwikkeld door de vakafdelingen en de afdeling WgW, wordt verklaard door het niet doorpakken hierop van de wethouder Wijkgericht Werken en het College richting sommige sectordirecteuren, het niet inzetten van procesmanagement hierop en een onvoldoende positie en gewicht van de afdeling WgW zelf.

Doelbereiking

- Het doel van wijkgericht werken is bij de fysieke pijler bereikt.
- De volledige vertaalslag naar integrale dienstverlening op wijkniveau is niet gemaakt.
- *Draagvlak*
- Binnen het College waren er geen meningsverschillen over het wijkgerichte werken, maar feitelijk werd het niet over de hele linie ingevoerd.
- De Raadsleden informeerden naar de voortgang in de ontwikkeling van het wijkgerichte werken, maar spraken de ambtelijke top er niet op aan.
- Bij de ambtelijke top werden de bedoelingen van het wijkgericht werken verschillend opgevat.

Functioneren ambtelijke organisatie

- Structureel gezien betrof het wijkgericht werken primair de afdeling WgW.
- Deze afdeling werd niet voldoende gepositioneerd om een integrale invoering van de wijkgerichte werkwijze over de hele linie te realiseren.
- Het instrument 'integraal wijkplan voor elke wijk' bleef zwak ontwikkeld. De WOP's waren krachtiger instrumenten, maar die werden slechts in een deel van de wijken opgesteld.

5.4 DE BELEIDSMEDEWERKERS

We voerden een groepsgesprek met beleidsmedewerkers van een aantal afdelingen of werksoorten: Jongerenwerk, Maatschappelijke Dienstverlening, Ouderen en Gehandicapten, Brede School/Multifunctionele Accommodaties, Peuterspeelzalen, Vroeg- en Voorschoolse Educatie, Onderwijsbeleid, ROC, Sociaal Cultureel Werk, Vrijwilligers, Jongerenbeleid en Woningmarkt.

We spraken met hen vooral over de beleidsmatige vertaling van het wijkgerichte werken in hun afdelingen.

5.4.1 Doelbereiking

5.4.1.a *Is het gewenste doel bereikt?*

De doelstellingen, bijvoorbeeld voor het leefklimaat, waren amper operationeel te noemen: voor 'sociale cohesie' een beetje en alleen bij 'burgerparticipatie' wel.

De mate waarin wijkdoelstellingen zijn bereikt, wordt als voldoende gekenschetst. Dat betrof het Grotestedenbeleid I, dat in twee wijken volgens plan werd uitgevoerd, met effecten, ook sociaal. Er waren veel maatregelen: bijvoorbeeld meer blauw op straat waardoor er minder overlast en criminaliteit kwam. De fysieke herstructurering had veel goede effecten. De beleving van de bewoners is aanzienlijk positiever geworden.

Kaders van de Gemeenteraad voor het realiseren van wijkdoelstellingen specifiek toegepast op beleidsterreinen hebben deze medewerkers nooit gezien. Er waren wel meer algemene kaders, bijvoorbeeld over participatie en het betrekken van wijkraden.

5.4.1.b *Heeft de aanpak gewerkt?*

De Diensten moesten wijkgericht gaan werken, maar dit is niet echt van de grond gekomen, zo is de opvatting. Het was wel in het algemeen een streven, maar bleef een vage boodschap; het werd niet concreet.

Bij de sociale pijler werd de vraag 'wat kan wijkgericht?' niet uitgediscussieerd. Wie waarover ging, werd daardoor niet beantwoord.

Bij de fysieke pijler is het wijkgerichte werken vaak als middel voor stedelijke doelen gezien: om projecten te kunnen draaien. Bij Stadsbeheer gebeurde het wijkgericht werken wel, maar bij Stadsontwikkeling was het geen dominante lijn.

De inhoudelijke en beleidsmatige vertaling van informatie vanuit de burgers/wijken naar de gemeente, naar beleid en uitvoering, vond naar de mening van de beleidsmedewerkers in redelijke mate plaats. Bij de fysieke pijler deed men dat zelf: nodigde wijkraden of andere actieve organisaties uit. De afdeling WgW speelde daar geen rol in.

In de sociale pijler verliep de inhoudelijke vertaling van wijkinformatie naar beleid met name via de maatschappelijke organisaties die in die wijken werken. Dat was geen rechtstreekse bewonersparticipatie, maar gaf wel degelijk informatie over de wijken.

Bij Stadsontwikkeling nodigde men burgers uit voor een bewonersavond. Of je dat aan het begin of het einde van een beleidsproces deed, hing af van het onderdeel. De afdeling WgW was daar niet voor nodig.

Instellingen werden altijd wel betrokken. Bij kleinere of lokale zaken, zoals een speeltuin, gingen we eerder met burgers praten. De processen voor de Stedelijke Structuurvisie, het WOP-1 en het WOP-2 hebben alle hun eigen uitgebreide trajecten voor bewonersparticipatie gehad. Dat gebeurde met een groot communicatieplan, waardoor er honderden mensen bij betrokken werden.

Er zijn ook onbedoelde resultaten (neveneffecten) van het wijkgericht werken aanwijsbaar. Het wijkgerichte werken stond vier jaar geleden hoog op de agenda van College en Raad, maar ambtelijk was dat minder het geval. Later liepen beleid en wijkgericht werken uit elkaar. Er ontstond bijna een aversie over en weer: wie gaat

nou waarover? Het wijkpostenwerk werd centraal niet geborgd en beleid belandde niet in de wijk. De sociale beleidscyclus had zijn eigen termijnen met de gesubsidieerde instellingen. Een en ander duurde dan te lang en het contact werd slechter. Toezeggingen van wethouders werden niet waargemaakt. Wat in een wijk belangrijk werd gevonden, was vaak aan een bepaalde persoon gebonden. De wijkmonitor werd niet systematisch toegepast. Ook de lering door de ene wijk van de andere vond niet plaats.

Wel was er bijvoorbeeld een wijkveiligheidsberaad of een klankbordgroep die verbanden moest leggen, maar dat gebeurde ad hoc. Niveaus van overleg waren onduidelijk; stadsdeelmanagers haakten op beleidsniveau af.

5.4.2 *Discrepantie tussen doel en resultaat*

5.4.2.a *Draagvlak bij College en Raad*

De verklaring voor het verschil tussen de beoogde doelen en de bereikte resultaten is niet scherp aan te geven. Men noemt de niet matchende cycli, de onbekendheid van doelstellingen, de verschillende ambitieniveaus van de Raad en het ambtenarenapparaat, budgettaire neutraliteit, dus geen geld in het begin. Men brengt naar voren dat er een gebrek aan kritisch vermogen was bij de Raad en het College: 'Toen er geld kwam moest het concept wijkgericht werken een uitweg uit iets bieden, maar het werd een doel op zich'.

De beleidsmedewerkers stellen dat het wijkgericht werken los kwam te staan van de organisatie en het nut en de noodzaak van het wijkgericht werken door hen niet werden ingezien.

5.4.2.b *Draagvlak bij de ambtelijke top: de prioriteit van wijkgericht werken.*

Ook de beleidsmedewerkers stellen dat er wel politieke prioriteit was, maar dat er bij de interne organisatie afdelingstegenstellingen bestonden. Als werkwijze werd het wijkgericht werken wel onderschreven; of men er ook naar handelde was persoonlijk.

Bij Stadsontwikkeling vond men het vanzelfsprekend om te peilen bij de bewoners, ook zonder het etiket wijkgericht werken. De afdeling WgW had daarom geen toegevoegde waarde.

De directies van de vakdiensten stuurden volgens deze beleidsmedewerkers niet op het realiseren van wijkdoelstellingen. Die doelstellingen waren er niet en dat werd ook niet voor ieder beleidsterrein als noodzaak gezien, behalve waar het ging om de Grotestedenbeleid I –doelstellingen. Binnen de diverse beleidsterreinen werd, voor zover aan de orde, zowel door medewerkers als door leidinggevenden gestuurd op de eigen wijkdoelstellingen. Daarnaast werd er wel gestuurd op het belang van participatie: bewonersparticipatie en participatie van uitvoerende instellingen en maatschappelijke organisaties.

De directeur van de sector Samenleving was niet tegen een wijkgerichte aanpak. Er was echter geen gemeenschappelijke ambitie of sturing op managementniveau. Ook de werkplekken maakten verschil: of men bijvoorbeeld op dezelfde verdieping als het bestuur zat, zoals de afdeling WgW.

Sommige beleidsmedewerkers benutten de stadsdeelmanagers als kanaal voor inhoudelijke input. Qua proces leverde dat niets op: pogingen om beleid over te dragen op de stadsdeelmanagers lukten niet.

5.4.3 *Ambtelijke organisatie*

5.4.3.a *Structuur*

Als schakel tussen stadhuis en wijk is de afdeling WgW naar de mening van deze informanten niet uit de verf gekomen. De wijkposten waren voor het sociale deel geen basis; dat waren de uitvoerende instellingen eerder. De wijkposten werden bemenst met Melkert- en ID-banen, dus door mensen met grote afstand tot arbeid. Per wijk

had je een stadsdeelmanager met verschillend accent: bijvoorbeeld 'groen' of 'sociaal'. De wijkposten zaten vaak in de mindere pandjes, hetgeen niet professioneel en uitnodigend was. Daarnaast had je dan buurthuizen, waardoor het onduidelijk werd waar de burger terecht kon. De afdeling WgW kwam niet goed uit de verf en dat kwam ook doordat deze afdeling door de gemeenteraad minimaal werd gefaciliteerd.

5.4.3.b *Cultuur*

De implicaties van wijkgericht werken voor de organisatie waren onvoldoende duidelijk en werden niet of nauwelijks doorgevoerd. De attitudes van de medewerkers wijzigden niet of nauwelijks.

Er werden geen systematische gesprekken gevoerd over het belang om per beleids-terrein ook op wijkniveau doelstellingen te formuleren; hierin werden ook geen duidelijke keuzes gemaakt. Het hing dus erg af van het beleidsterrein en van de persoon van de beleidsmedewerker in hoeverre deze implicaties duidelijk waren. Er was geen organisatiebreed beleid om medewerkers hierin bijvoorbeeld bij te scholen, afgezien van het gebruik van de participatietoolkit.

Er zijn wel pogingen geweest; bijvoorbeeld eerdergenoemde participatietoolkit was een procesbeschrijving. Deze is in 2002 naar de beleidsafdelingen gecommuniceerd. Alleen kwam de participatietoolkit van de afdeling Communicatie en was het onduidelijk op welke manier de afdeling WgW daarbij betrokken was. Tussen de afdelingen is het vooral vastgelopen op persoonlijke verhoudingen tussen de afdelingshoofden.

5.4.3.c *Instrumenten*

De wijkmonitor is bij de fysieke pijler wel (bij WOP-1), maar bij de sociale pijler niet geland. Bij WOP-2 werd de monitor wel gebruikt en werd er ook SMART geformuleerd.

WOP's werden niet geassocieerd met de afdeling WgW: die afdeling was meer voor de uitvoering en betrof de wijkposten voor het kleine, lokale niveau, zo stellen deze informanten.

Men had wel participatiebudgetten om dingen te ondernemen, maar dat kwam niet bij beleid terecht, dus ontstond er geen wisselwerking. De mogelijkheid om gebruik te kunnen maken van de participatiebudgetten kwamen wel in het Stadsbulletin te staan.

Voorts werden budgetten in bepaalde gevallen wijkgebonden ingezet. Maar dat was niet in verband met het wijkgericht werken.

Voor onderwijsbeleid/VVE gold wel dat de budgetten deels wijkgericht werden ingezet; alleen niet op basis van algemene wijkkenmerken, maar op grond van specifieke kenmerken van de leerlingen op scholen, waarbij leerlingen met achterstanden zich concentreerden in bepaalde wijken en daar dus extra budget werd ingezet. De afdeling WgW was hierbij niet betrokken, maar qua methodiek was dit wel wijkgericht werken.

De mate waarin de planning & control extern werd doorgevoerd, bijvoorbeeld door afstemming met de subsidiecyclus verschilde. Projectmatig gebeurde dat wel, maar niet door toedoen van de afdeling WgW. Bij Onderwijs en Jongerenwerk werd er wijkspecifiek gewerkt; dat deed de beleidsafdeling zelf. Dat was echter niet ingebouwd in een wijkcyclus: er was geen voeding uit die hoek. Men stelt dat de voeding dan uit alle wijken moet komen en niet op grond van toeval uit èèn wijk. De stadsdeelmanagers vonden dat te abstract: die vertaalden hun lokale kwesties niet centraal, zo stelt men.

5.4.4. *Samenvatting van de gesprekken met de beleidsmedewerkers*

Het valt op dat wanneer beleidsmedewerkers gevraagd wordt naar het bereiken van wijkgerichte doelen, zij die van de WOP's en het Grotestedenbeleid noemen.

Wat betreft de wijkgerichte manier van werken komt naar voren dat dit binnen hun afdelingen op onderdelen gebeurde; afhankelijk van het project en verder via (de gesubsidieerde) professionele instellingen. Beleidsmedewerkers geven aan dat zij eerder met burgers gingen praten, wanneer er kleine of lokale zaken aan de orde waren. Het wijkpostenwerk werd centraal niet geborgd en beleid belandde niet in de wijk.

Men is van mening dat systematische sturing op doelstellingen vanuit de wijken meestal niet door de vakdirecties gebeurde. Deze doelstellingen waren er niet, met uitzondering van de Grotestedenbeleid I doelstellingen.

5.4.4.a. *Doelbereiking*

- De wijkdoelstellingen zijn ten aanzien van het Grotestedenbeleid in voldoende mate bereikt.
- Het wijkgericht werken is niet van de grond gekomen. Het is een algemeen streven gebleven, waarbij niet concreet is geworden wat wijkgericht werken precies inhield.
- De inhoudelijke en beleidsmatige vertaling van informatie vanuit de burgers/wijken naar de gemeente, naar beleid en uitvoering, vond in redelijke mate plaats. Bij de fysieke pijler deed men dat zelf. Men nodigde hierbij wijkraden en actieve organisaties uit.

5.4.4.b. *Draagvlak*

- De Raad en het ambtenarenapparaat hadden verschillende ambitieniveaus. Bij het College en de Raad stond het hoog op de agenda, maar ambtelijk was dit minder het geval.
- Er was een gebrek aan kritisch vermogen bij de Raad en het College, waarbij het wijkgericht werken een doel op zich werd.
- Binnen het ambtelijk apparaat bestonden er afdelingstegenstellingen: Wijkgericht werken werd wel onderschreven, maar of men er ook naar handelde was persoonlijk.

5.4.4.c. *Functioneren ambtelijke organisatie*

- Organisatorisch gezien werd de afdeling WgW niet de duidelijke schakel tussen het stadhuis en de wijken.
- De afdeling WgW werd minimaal gefaciliteerd door de gemeenteraad.
- Qua bedrijfsvoering was er geen organisatiebreed beleid om de wijkgerichte werkwijze over de hele linie te realiseren.
- De wijze waarop wijkgericht werd gewerkt verschilde per project.
- Het instrument 'integraal wijkplan voor elke wijk' bleef zwak ontwikkeld. De WOP's waren krachtiger instrumenten, maar die werden slechts in een deel van de wijken opgesteld.

5.5 DE WIJKUITVOERENDEN

De wijkposten staan wel te boek als de operationalisering bij uitstek van het wijkgericht werken. Zij werden gepositioneerd als een lichte 'frontoffice', wellicht een wat weidse benaming vergeleken met het massieve 'backoffice' van het stadhuis. We interviewden vijf uitvoerenden van de wijkposten in een groepsgesprek.

5.5.1 Doelbereiking

5.5.1.a *Is het gewenste resultaat bereikt?*

De acht wijkposten kwamen in 1997 – 1998. Het wijkgericht werken werd politiek breed gedragen en was een logische ingang voor de dagelijkse dingen, zo stelt men.

Gevraagd naar de mate waarin wijkdoelstellingen zijn bereikt, zeggen de wijkpostmedewerkers: ruim voldoende.

Bij de WOP's zijn doelstellingen geformuleerd en zij werkten met landelijke criteria uit het Grotestedenbeleid. De stadsdeelmanagers gebruikten daarbij de kwalitatieve gegevens uit de wijkposten.

Binding en ontmoeting stimuleren lukte volgens de wijkuitvoerenden wel. Er waren veel projecten, zowel fysiek als sociaal: het speelwerkplan bijvoorbeeld; de jongerenproblematiek werd aangepakt. Maar het waren vaak basisinspanningen, extra aandacht ervoor krijgen was moeilijker.

Een voorbeeld van discrepanties is een wijkraad die iets wilde qua sport en spel: dat kwam van de grond. Er werd door burgerinitiatief een stichting voor het Schateiland opgericht. Er werd een adoptieovereenkomst getekend tussen de gemeente en de stichting voor het beheer, maar daar kwam praktisch niets van terecht. Als men een adoptieovereenkomst had en het budget van de gemeente nam af, moest zo'n particuliere stichting het zelf gaan doen. Er waren jaarlijkse kosten en afschrijving. Soms werd daarin wel en soms niet voorzien, soms kwamen er creatieve oplossingen, soms werden die weer financieel de nek omgedraaid. Dat waren volgens de wijkuitvoerenden bestuurlijke keuzes.

5.5.1.c *Heeft de aanpak gewerkt*

Wat betreft het bevorderen van een vraaggerichte oriëntatie van het gemeentelijke apparaat, brengen de wijkpostmedewerkers naar voren dat dit door de afdeling WgW is opgepakt, aanvankelijk voor de fysieke pijler en later voor de sociale pijler. De bewoners werden bewust benaderd.

De mate waarin de implicaties van wijkgericht werken voor de organisatie duidelijk waren en de attitudes van de ambtenaren ten opzichte van wijkgericht werken veranderden, was volgens de wijkuitvoerenden voldoende. In het begin echter niet: wijkgericht werken moest 'door de strot geduwd worden'. Het resultaat was dat het in de fysieke pijler doorzette en er bij de WOP's ook sociale aspecten inkwamen, zo stelt men.

5.5.2 *Discrepanties tussen doel en resultaat*

5.5.2.a *Draagvlak bij college en ambtelijk apparaat*

De wijkpostmedewerkers brengen naar voren dat het wijkgericht werken vanuit het bestuur en het management in het begin, in woorden, prioriteit had. Niet in financiële zin: het bestaande apparaat moest het verder neerzetten: budgettair neutraal. Na 2000 bleef de afdeling WgW aangeschoten wild, zo stelt men. Het hoofd WgW bleef echter met de directies in gesprek. Er kwamen acht wijkbeheerders die al een volledige taak hadden en die moesten er 20 uur per week mee aan de slag. Het moest, voor een groot deel, ingevuld worden door medewerkers die het "er even bij moesten doen". Dat leverde veel onderlinge strijd op en was geen fijne start. Praktisch had het wijkgericht werken kennelijk veel minder prioriteit dan in woorden.

Binnen het apparaat landde het niet en kwam er geen extra geld: het zou alleen maar een andere werkwijze zijn.

Stadswerken voerde wel een andere werkwijze in; de andere sectoren niet. De afdeling WgW kon die sectoren niet op hun budget aanspreken. De wijkcoördinator had een mond en kon slechts zijn diplomatieke talenten gebruiken.

5.5.3 *Organisatie*

5.5.3.a *Structuur*

Verschillen tussen de wijkposten

Op de vraag wat de verschillen tussen de wijkposten waren is het antwoord: de locatie in de wijk, de omvang van de wijkpost, de bezetting en het verloop en de betrokkenheid van de medewerkers. De verschillen waren per wijk groot. Ook het kader van de wijkraad verschilde nogal, alsmede de achtergrond van stadsdeelmanagers en dagelijkse wijkpostbezetting (wijkcoördinatoren). Tenslotte kreeg de ene wijk meer aandacht dan de andere bij reconstructiewerkzaamheden of meerjarenplanningen.

5.5.3.b *Cultuur*

Bij interne samenwerking was er enigszins procesmanagement aanwezig volgens deze informanten: bij sommige vakdiensten wel, bij andere niet.

In projectgroepen ging dit steeds beter en meer in het algemeen ging het ook de goede kant op: er was een ontwikkeling.

Bij de samenwerking met externe partijen was er ook enigszins sprake van procesmanagement. Er was op het niveau van het afdelingsmanagement afstemmingsoverleg. Er was enig afstemmingsoverleg met wijkbeheer, politie en Centrada. Deze contacten werden echter weer slecht onderhouden, aldus de wijkpostmedewerkers.

5.5.3.c *Instrumenten*

De wijkpostmedewerkers achtten de burgerparticipatie ruim voldoende: eerst met de vakafdelingen en later met wijkbeheer werden straatschouwen gehouden. Bewoners en vakafdelingen konden hier communiceren over het beheer en het onderhoud. Bewoners konden hun meningen geven over de gemeentelijke voorstellen. Verder vond er burgerparticipatie plaats via het participatiebudget, het organiseren van activiteiten, reconstructiewerkzaamheden en het WOP.

De straatschouw vond plaats met diverse partijen in een deel van de wijk. Na vaststelling van het werkproces gebeurde dit vrij consequent: eens per twee jaar werd een straatschouw georganiseerd, met drie keer in dat jaar een deel van de wijk. Vanuit de vakafdelingen had het volgens de wijkuitvoerenden weinig diepgang. Wel werd er in een behoefte voorzien en was het een communicatiemiddel voor een deel van de bewoners.

Daarnaast konden bewoners het gehele jaar door een beroep doen op het participatiebudget. Een belangrijke voorwaarde bij toekenning was een actieve bijdrage van de bewoners. Inspraakrondes, meedenken en meebeslissen zijn randvoorwaarde geweest bij reconstructieplannen en meerjarenplannen zoals het WOP-2 voor Noordoost.

Ook beleidsmatig is het naar de mening van deze informanten gelukt: WOP I omvatte 40 – 50 projecten en/of projectgroepen. Men kreeg steeds meer oog en oor voor wat er in de wijk speelde. Bijvoorbeeld een fiets- of voetpad dat er kwam op verzoek van bewoners of ondernemers: beargumenteerde verlangens werden beantwoord.

WOP II ging volgens hen nog beter: zestig projecten, met een verhouding fysiek – sociaal van 50 – 50%. Concrete dingen gingen goed: men kon het cijfermatig goed merken dat het werkte aan de hand van de monitoren. Ook sociaal werkte dat door.

De bewonersinspraak hierop heeft gewerkt doordat er een kader voor was. Bewoners zijn daar gevoelig voor en de wat langere termijnen (2,5 jaar bijvoorbeeld) vormen geen probleem: men heeft er begrip voor dat het geen tombola is. Bijvoorbeeld, interviews leidden tot invloed op WOP I en in WOP II ging dat weer beter. Bewoners in een vroeg stadium bij belangrijke ontwikkelingen in de wijk betrekken werkte.

Er werd een complete herstructurering van Waterwijk doorgevoerd in het kader van het Grotestedenbeleid. De afdeling WgW heeft daarop invloed gehad en zo'n 80% van de wensen van de bewoners werden meegenomen. De bewoners mopperden niet (meer), waren constructief, de leegstand verminderde, de woningen verbeterden, de gemeente was dichtbij en de veiligheid werd vergroot, aldus de wijkpostmedewerkers.

5.5.4. *Samenvattingen van de gesprekken met de wijkuitvoerenden*

Op grond van het bovenstaande valt op dat wanneer wijkpostmedewerkers gevraagd wordt naar het bereiken van wijkgerichte doelen, zij die van het Grotestedenbeleid en die van de WOP's noemen. De resultaten daarvan in de fysieke en sociale sfeer worden ruim voldoende geacht.

Organisatorisch wordt veel gewezen op de financiële beperkingen en een geringe betrokkenheid van vakdiensten. Over de burgerparticipatie is men positief.

5.5.4.a. *Doelbereiking*

- Het doel van wijkgericht werken is bij het Grotestedenbeleid en de fysieke pijler voldoende bereikt.
- De participatie van de burgers was ruim voldoende.
- De beleidsmatige vertaling van bewonersinspraak is gelukt. Men kreeg steeds meer oog en oor voor wat er in de wijk speelde.
Bij WOP I ging dit goed, bij WOP II ging dit nog beter.

5.5.4.b. *Draagvlak*

- Het College en het ambtelijk apparaat gaven in woorden prioriteit aan wijkgericht werken, maar niet in financiële zin.

5.5.4.c. *Functioneren ambtelijke organisatie*

- De verschillen tussen de wijken waren groot door de locatie in de wijk, de omvang van de wijkpost en de bezetting (verloop, de betrokkeneheid, de achtergronden van het personeel).
- De wijkposten werden mager toegerust in personeel en financiële middelen.
- Qua bedrijfsvoering ontstond er meer samenwerking intern en extern, maar dit verschilde per project of sector.
- Het instrumentarium heeft behoorlijk gefunctioneerd. Er waren onder andere straatschouwen; men kon een beroep doen op het participatiebudget; er werden activiteiten georganiseerd en er was inspraak mogelijk bij reconstructiewerkzaamheden en het WOP.

5.6 EXTERNE PARTNERS, INSTELLINGEN

We voerden gesprekken met een wijkagent, een manager Wonen van woningcorporatie Centrada en een directeur van een uitvoerende instelling voor jeugdwelzijn en jeugdhulpverlening, Stichting 3D.

5.6.1 Doelbereiking

5.6.1.a Is het gewenste resultaat bereikt?

Men brengt naar voren dat er geen doelstellingen per wijk waren. Wel waren er beleidsmatige speerpunten die van bovenaf en niet uit de wijk kwamen, zoals het recente plan voor de wijkveiligheid. Er was weinig geoperationaliseerd en er waren geen consequente uitwerkingen, zo stelt men. Zo is bijvoorbeeld de leefbaarheidsmonitor van 2 jaar geleden verbonden met de doelstellingen van het College. Deze monitor werd echter op wijkniveau berekend en maakte daardoor van grote verschillen op buurt- of postcodeniveau weer een redelijk gemiddelde, waardoor problemen op buurtniveau niet inzichtelijk worden.

Bereikt is wel dat de wijkposten vindbaar zijn en dat kleine dingen worden opgelost.

Er is volgens de instellingsprofessionals geen procesmanagement geweest op samenwerking door de jaren heen, gericht op doelen. Men heeft weinig gemerkt van een uitgekristalliseerde visie over wijkgericht werken van de gemeente en heeft een streven naar integraliteit door netwerkverbanden niet gezien.

5.6.1.b Heeft de aanpak gewerkt?

Men merkte dat de gemeente via de afdeling WgW de wijk inging; dat was nieuw en het hielp. Vooral op het niveau waarop de dagelijkse dingen geregeld konden worden. Voordien konden de buurtbeheerders de politie, de gemeente en Centrada niet in beweging krijgen. De bereikbaarheid van de gemeente is veel beter geworden en de lokale partijen vonden elkaar beter. Het is prima om ogen en oren in een wijk te hebben.

5.6.2 Draagvlak bij College en Raad:

5.6.2.a Discrepantie tussen doel en resultaat

Het achterblijvende resultaat bij burgerparticipatie wordt door Centrada en de wijkagent verklaard doordat huns inziens de wijkbudgetten lapmiddelen waren voor bewonersparticipatie: € 5.000 per jaar. Zodra er structurele kwesties waren, was er geen geld.

Afdelingen van de gemeente wilden niet meedenken. Als een wijkcoördinator een probleem opschaalde, bleef het hangen in de ambtelijke organisatie. Op hoger niveau kwam er niets van terecht. Er was dus wel een frontoffice gecreëerd, maar de aansluiting aan de gemeentelijke backoffice ontbrak.

Voorts kon een gemeentelijke dienst particuliere huiseigenaren niet aanpakken. Bijvoorbeeld wanneer bewoners met de wethouder WgW een wijkschouw deden en afval in tuinen en slechte erfafscheidingen signaleerden, kon dat niet (ook niet door de politie) worden aangepakt. De taakverdeling tussen politie en wijkcoördinator ontbrak en daarvan werd dan weer misbruik gemaakt.

5.6.2.b Draagvlak bij het ambtelijk apparaat

Wijkgericht werken had geen prioriteit binnen de afdelingen op het stadhuis. In het begin was er tegenwerking: de afdeling had eigen prioriteiten, zo stelt men. De wethouder kreeg weinig van de grond als de baas van een afdeling niet wilde. Integraal aanpakken lukte in die zin dan ook niet, omdat de afdelingen te autonoom waren. Wat betreft de communicatie tussen gemeente en instellingen wordt naar voren gebracht dat de sector Samenleving wel naar instellingen luisterde. Voor zover

bekend bij deze informanten werd wijkgericht werken echter niet gestuurd met subsidies.

5.6.3 *Ambtelijke organisatie*

5.6.3.a *Structuur*

Er trad echter verzanding op toen vanuit wijkposten te weinig energie kon worden gestopt in aangedragen kwesties. Dit kwam door het capaciteitsprobleem: het te bedienen gebied was voor een wijkpost te groot. Daardoor kwam er veel naar boven; zijn er verwachtingen gewekt, die vervolgens niet konden worden waargemaakt. Zo werden alle bewoners (huurders en eigenaars) gestimuleerd mee te werken aan herstructurering en onderhoudsplannen. Maar de onderhoudsplannen moesten vaak naar omlaag worden bijgesteld, hetgeen dan weer slecht was voor bewonersbetrokkenheid.

Wanneer een externe partner van de gemeente gebruik kan maken van een vooruitgeschoven gemeentelijke post, gaat deze partner daar de klachten naar toeschuiven. Men heeft zich van tevoren niet gerealiseerd hoeveel werk daaraan vast zat. Het was 'learning by doing', het schip strandde en dat werkte het afhaken in de hand.

Er is volgens Centrada en de wijkagent wel meer samenwerking met bewoners ontstaan ten behoeve van de integrale aanpak. Het bereikte is echter per wijk verschillend; belangrijk was wat de wijkcoördinator belangrijk vond. Dat had van meer structuur voorzien kunnen worden; op functionarissenniveau had er dan toch ook vrijheid kunnen blijven. Nu bestond er een spanning centraal – decentraal die te persoonsafhankelijk was.

5.6.4 *Samenvatting van de gesprekken met de externe partners, instellingen*

Opvallend is dat instellingsprofessionals naar voren brengen dat het wijkgericht werken halfslachtig werd ingevoerd. De zichtbaarheid van de gemeente in de wijk werd bevorderd, maar gewekte verwachtingen over de mogelijkheden tot beïnvloeding van het gemeentelijk apparaat werden niet waargemaakt. Er bestond geen mogelijkheid de invloed op hoger niveau te laten doorwerken, vooral doordat de vakafdelingen autonoom waren in het beheer van hun budgetten.

Samenwerking tussen gemeente en externe partners werd beter op alledaags niveau, maar een visie op wijkgericht werken werd niet consequent doorgevoerd.

5.6.4.a. *Doelbereiking*

- Het wijkgericht werken heeft voor wat betreft de integrale aanpak voor het regelen van de dagelijkse dingen goed gewerkt.
- De bereikbaarheid van de gemeente is veel beter geworden en de lokale partijen vonden elkaar beter.
- Er is meer samenwerking met bewoners ontstaan ten behoeve van de integrale aanpak, dit was echter per wijk verschillend.
- Ten aanzien van burgeparticipatie is sprake van een achterblijvend resultaat, mede doordat de wijkbudgetten lapmiddelen waren voor bewonersparticipatie. Zodra er structurele kwesties waren, was er geen geld.

5.6.4.b. *Draagvlak*

- Het College en het ambtelijk apparaat gaven weinig prioriteit aan wijkgericht werken.
- De afdelingen van de gemeente wilden niet meedenken. Als de wijkcoördinator een probleem opschaalde, bleef het hangen in de ambtelijke organisatie.

5.6.4.c. *Functioneren ambtelijke organisatie*

- De wijkposten hadden weinig financiële middelen tot hun beschikking en het te bedienen gebied was voor een wijkpost te groot.
- De verschillen per wijk waren groot, het was erg afhankelijk van personen hoe een wijkpost functioneerde.
- Het integraal aanpakken lukte niet, omdat de afdelingen autonoom waren.
- Er was een frontoffice gecreëerd, maar de aansluiting met de gemeentelijke backoffice ontbrak.

5.7 DE WIJKRADEN

We voerden een groepsgesprek met twee wijkraadsvoorzitters, een voorzitter van een bewonerscommissie en een ex-voorzitter van een wijkraad. Lelystad beschikt over acht wijkraden. De leden van de wijkraden zijn niet democratisch verkozen of geselecteerd, ieder kan zich vrijwillig aanmelden. Wijkraden stelden zich op als herkenbaar platform voor wijkbewoners, welke daarmee werden uitgenodigd om suggesties of ongenoegen over ontwikkelingen in de wijk kenbaar te maken.

5.7.1 Doelbereiking

5.7.1.a *Is het gewenste resultaat bereikt?*

De algemene doelstelling van het wijkgerichte werken is naar de mening van de wijkraadsleden in voldoende mate gehaald. De inbreng heeft in verschillende situaties bijgedragen aan een verbetering of verscherping van beleid.

Men stelt dat dit mede te danken is geweest aan de laagdrempelige werking vanuit de wijkposten. Deze vormen een belangrijke schakel in de moeilijke verbinding naar de centrale ambtenaren. Een van de doelstellingen was om de ambtenaren naar buiten, in de wijken te krijgen. Via de schakel van de wijkpost is dit voor een deel gelukt.

De burgerparticipatie heeft een ontwikkeling doorgemaakt. De wijkraad bestaat uit participerende burgers, dus dat was de eerste concrete winst. Echter de overige bewoners in een wijk bleken veelal alleen wanneer het individuele belang in het geding komt, te willen participeren. Zo waren de wijkpreventieteams een groot succes. In deze teams participeerden bewoners vrijwillig om in groepsverband door de wijk te lopen en medebewoners aan te spreken op hun verantwoordelijkheden en gedrag, maar tevens om positieve of negatieve signalen op te vangen.

De samenwerking en communicatie met de wijkposten wordt door allen als zeer positief ervaren, afgezien van de formatieproblemen in de wijkposten, zoals eerder geschetst. Zo wordt een voorbeeld genoemd van iedere-maandag-inloop voor bewoners op de wijkpost, waarbij de wijkraad ook aanwezig was.

De wethouder kwam ééns per maand langs om nader geïnformeerd te worden. Soms bleek de wijkraad effectiever in het verkrijgen van actuele informatie vanuit het stadhuis dan de wijkpost.

5.7.1.b *Heeft de aanpak gewerkt?*

Onderdeel van het wijkgericht werken was het bevorderen van een vraaggerichte oriëntatie van het gemeentelijke apparaat. De wijkraden stellen dat op uitvoerend gebied het bevorderen van de vraaggerichte oriëntatie prima werkte. De wijkraden vormden met de wijkposten een goede aansluiting naar het gemeentelijke apparaat. Het 'ketenoverleg' voor het wijkpreventieteam Kustwijk, met daarin alle verschillende partijen als de wijkraad, de afdeling Onderhoud van de gemeente, de woningcorporatie en de politie, was hiervan een goed voorbeeld.

Volgens deze informanten vond er onvoldoende inhoudelijke en beleidsmatige vertaling plaats van informatie vanuit de burgers/wijken naar het gemeentelijk beleid. De wijkraden werden bij hun inbreng bij WOP's, structuurvisies en de invulling van wijkgericht werken, onvoldoende serieus genomen. Men werd eerder geïnformeerd dan geconsulteerd. De kans op inbreng bij structurele wijkplannen of andersoortige projecten is onvoldoende geweest. De wijkraad werd vaak te laat om inbreng gevraagd. Zo wordt de 'Houtribhoogte' als slecht voorbeeld genoemd. Er is in deze wijk zonder consultatie van de wijkraad gekozen voor verkoop van grond met als bestemming het bouwen van woningen. De wijkraad had liever een ontwikkelingsmodel gezien waarbij het stimuleren van lokale economische activiteiten ook centraal stond. De wijkraad werd te laat gehoord en daarmee niet serieus genomen.

De wijkraden vinden tevens dat zij onvoldoende gehoord zijn bij een tussentijdse evaluatie en ontwikkeling van het wijkgericht werken. Er is meerdere malen bij de projectleider en de wethouder aangegeven dat de wijkraden graag wilden evalueren en bijsturen. Er is helaas niet op deze uitnodiging ingegaan, met als resultaat een minder effectieve wijkaanpak.

Ook kan gesteld worden dat de wijkraden bij het geven van hun inbreng in WOP's en structuurvisies minder serieus werden genomen dan in hun rol bij het reguliere beheer en onderhoud van wijken.

5.7.2 *Draagvlak bij de gemeente*

Ondanks de vele positieve meningen over het wijkgerichte werken, worden er door de wijkraden ook veel tekortkomingen opgesomd. Verklaarend hiervoor kan zijn de mate waarin naar hun mening wijkgericht werken duidelijk prioriteit had binnen de gemeente. Hiernaar gevraagd komt er een gedifferentieerd antwoord. Het wijkgericht werken had eigenlijk geen echte prioriteit: De formatie op de wijkposten was zeer beperkt. De wijkposten hadden zeer beperkte openingstijden en waren in de vakanties en tijdens ziekte veelal gesloten. De wijkposten werkten ook wel samen en deelden hiermee hun expertise en formatieproblemen. Soms gaf de gemeente de betrokken wijkposten en de vrijwilligers wel prioriteit, maar dan bleek dat de bewoners van de wijken onvoldoende betrokken waren. De betrokkenheid van de bewoners hing op zijn beurt erg af van de 'aanjagers' in de wijkraad.

De wijkraden beschikten naar zeggen van deze informanten echter over onvoldoende middelen en expertise om de complexe problemen van sociaal zwakkere doelgroepen aan te pakken. De participatie van allochtone doelgroepen is in dat licht als knelpunt ervaren.

De wijkraden vinden het ook een gemis dat zij niet secretariaeel ondersteund werden vanuit de wijkposten. Het aanwezige secretariaat was bestemd voor de stadsdeelmanagers en de –coördinatoren, maar niet voor de wijkraden.

De wijkraad werd voorts in de beleidsontwikkeling betrokken. In veel situaties gebeurde dit kennelijk pas aan het einde van een beslissingsproces. De besluiten voor de betreffende fysieke aanpassing, voorziening of economische ontwikkeling waren dan al min of meer genomen. Er was daardoor eerder sprake van 'informereren' dan van 'consulteren'. Dit wordt als een gemiste kans voor goed beleid en breed draagvlak in de wijk ervaren. Er wordt tevens opgemerkt dat het tijdig inzetten van de wijkraad sterk afhing van de individuele behandelende ambtenaar vanuit de centrale gemeente en van de daadkracht van de stadsdeelmanager.

Wat verder opvalt, is dat de verschillende wijkraden de openheid en samenwerking met de ambtenaren op het stadhuis voor verbetering vatbaar vonden. Soms moesten de politiek en de pers er aan te pas komen om gehoord te worden en bij te sturen.

De invoering van de milieutax en het plaatsen van de ondergrondse containers bij 'het Bastion' is hiervan een illustratief voorbeeld. Het werken met gebruikersspasjes vraagt een sterke discipline van de bewoners. Bij deze flats is de sociale controle veel minder dan in reguliere wijken. Met als gevolg dat ieder -op zijn/haar eigen wenselijk moment het grof vuil rond de plek van de ondergrondsecontainers neerzette. Dit liep snel uit de hand. Vanuit de wijkpost is meerdere keren geprobeerd om een verantwoordelijke ambtenaar uit te nodigen om op locatie kennis te nemen van de ongewenste situatie. Hier is echter geen gevolg aan gegeven. Tevens werd door de wijkpost als oplossing aangedragen om na iedere afvoerhandeling van het reguliere huisvuil, tevens de afvoer van grofvuil te organiseren. Negatieve publiciteit heeft er uiteindelijk toe geleid dat men wel tot een noodmaatregel is overgegaan. Het structurele probleem ligt er echter nog.

5.7.2.a *Instrumenten voor wijkgericht werken*

Belangwekkend is ook de vraag wat naar mening van deze informanten over de

instrumenten: wijkmonitor, wijkprogramma, activiteitenkalender, participatiebudget, straatschouw. Wat hebben deze instrumenten opgeleverd?

De wijkmonitor vormde een goed vertrekpunt voor de aanpak in de wijk. De monitors zijn echter voor een leek niet eenvoudig te lezen. De centrale dienst is wel vaak bereid gebleken om nadere uitleg te geven. Het vervolg op de wijkmonitor is ook niet eenvoudig gebleken. Externe partijen en centrale diensten hebben verschillende belangen en prioriteiten om er iets mee te doen. De concrete vertaling van de wijkmonitor naar plannen is onvoldoende van de grond gekomen.

De wijkschouw was inhoudelijk een goed instrument. Echter de deelnemers signaleerden vaak structurele fysieke knelpunten in hun wijk. Wanneer de genoemde knelpunten bij de vervolgschouwen bleven terugkomen en er geen ontwikkeling of verbetering werd geconstateerd, werden de schouwdeelnemers sceptisch en haakten vervolgens af.

Het participatiebudget werkte goed om de sociale cohesie in de wijk te versterken. De bewonerscommissie Centrum heeft bijvoorbeeld een budget aangevraagd om rond de feestdagen sfeerverlichting aan te schaffen. Vervolgens hebben de buurtbewoners deze gezamenlijk opgehangen en daarmee hebben zij de kans gekregen elkaar beter te leren kennen en gezamenlijk meer te ondernemen.

Geslaagde en minder geslaagde projecten wijkraden

We vroegen wat zaken zijn die wijkraden gerealiseerd hebben, waar ze trots op waren en welke belemmeringen zich voordeden.

Atolwijk: trots op de inspraak van bewoners bij de realisatie van 'Op de Veste' en 'Het Witte Pad'. Belemmering: het ontbreken van de participatie van (allochtone) bewoners.

Zuiderzeewijk: trots op een afspraak met de gemeente om de effectiviteit van de wijkraad te evalueren en vervolgens te versterken. Belemmering: men heeft onvoldoende inspraak gehad bij ontwikkeling van deze wijk.

Kustwijk: trots op: bemiddeling tussen politiek en bewoners inzake een conflict bij een planwijziging rond een lokaal park. Verder het oprichten van een wijkpreventieteam en aanpassingen in de nota Zorg en Welzijn en tenslotte het naar de wijk halen van seniorenactiviteiten. Belemmering: vaak speelden op de achtergrond grote financiële en machtsbelangen die voor de Wijkraad niet direct zichtbaar waren of werden uitgesproken.

Zo wordt ook het voorbeeld genoemd van het werken met externe projectleiders. Zij werden voor het opkomen van de belangen van de opdrachtgevers betaald en werkten met strakke deadlines. Deze werkwijze was veelal conflicterend met de inspraakmogelijkheden van bewoners.

5.7.3. *Samenvatting van de gesprekken met de wijkraden*

Op grond van het bovenstaande valt op dat de wijkraden het wijkgerichte werken positief beoordelen. Vooral de wijkposten spelen hierbij een rol en zijn een schakel in de verbinding naar de centrale ambtenaren op het stadhuis.

Er heeft onvoldoende inhoudelijke en beleidsmatige vertaling plaatsgevonden van informatie vanuit de burgers/wijken naar gemeentelijk beleid. De wijkraden werden bij hun inbreng bij WOP's. Structuurvisies en de invulling van wijkgericht werken, onvoldoende serieus genomen.

5.7.3.a. *Doelbereiking*

- De algemene doelstelling is in voldoende mate gehaald. De inbreng van de wijkraden heeft in verschillende situaties bijgedragen tot een verbetering of verscherping van beleid.
- Toch wordt ook gesteld dat beleidsmatig de invloed van de burgers en de wijkraden te gering is geweest. Men werd eerder geïnformeerd dan geconsulteerd. Ook werd vaak te laat om inbreng gevraagd.
- De vraaggerichte oriëntatie van het wijkgericht werken heeft voor het regelen van de dagelijkse dingen op buurtniveau goed gewerkt.

5.7.3.b. *Draagvlak*

- De gemeente gaf feitelijk weinig prioriteit aan wijkgericht werken.

5.7.3.c. *Functioneren ambtelijke organisatie*

- De samenwerking en communicatie met de wijkposten wordt als positief gezien. De wijkposten hebben onder andere gezorgd voor een laagdrempelige werking.
- De wijkposten beschikten over te geringe middelen en de formatie op de wijkposten was zeer beperkt.
- De wijkraden beschikten ook over te geringe middelen en zij werden niet secretariael ondersteund vanuit de wijkposten.
- De openheid en samenwerking van de ambtenaren op het stadhuis, is voor verbetering vatbaar. Soms moesten de politiek en pers er aan te pas komen om gehoord te worden en bij te sturen.
- Instrumenten als de wijkschouw en de wijkmonitor worden inhoudelijk goede instrumenten gevonden. Als probleem is ervaren om een goed vervolg te geven aan gesignaleerde knelpunten die aan de hand van deze instrumenten naar boven kwamen. Zo is de concrete vertaling van de wijkmonitor naar plannen onvoldoende van de grond gekomen. Het participatiebudget is als positief ervaren.

6 ANALYSE VAN DE BEVINDINGEN

6.1 INLEIDING

Het wijkgericht werken vanaf 2006 wordt door de gemeente voortgezet, zij het in een gewijzigde organisatiestructuur. Het is daarom zaak de bevindingen te analyseren, opdat daaruit lering te trekken is. Centraal staat in dit hoofdstuk de vraag: wat zijn de verklaringen voor de (in hoofdstuk 4) geconstateerde effectiviteit van het wijkgericht werken?

De bevindingen zoals weergegeven in hoofdstuk 5 overziende, vallen een aantal dimensies op:

- Doelbereiking: er waren twee centrale doelen te weten verbetering van de dienstverlening aan en de participatie van de burgers in de wijken. De aanpak bestond uit het centraal aangeven van enkele hoofdlijnen, die van onderop in de praktijk nader in te vullen waren;
- Functioneren ambtelijke organisatie: integraal, vraaggericht werken werd gepropageerd versus de sectorale, aanbodgerichte oriëntatie;
- waarbij de aandacht sterk gericht was op de structuur en de instrumenten en minder op de cultuur.

Aan de hand van deze dimensies leiden de bevindingen tot de volgende constatering.

6.2 DOELBEREIKING: VERBETERING VAN DE DIENSTVERLENING AAN EN PARTICIPATIE VAN DE BURGER

Deze dimensie geeft de dubbele doelstelling aan, die in het concept van wijkgericht werken besloten zit: men wil als gemeente meer tegemoet komen aan wensen van de burger omtrent het woon- en leefklimaat en tegelijkertijd hun betrokkenheid daarbij tot stand brengen en vergroten.

De mening van alle actoren is dat zowel de dienstverlening aan als de participatie van de burgers verbeterd zijn. De Omnibusenquête 2003 en de gesprekken met de wijkraden zijn in dit onderzoek de beste bron voor de beoordeling van het wijkgerichte werken op deze dimensie.

De gemeente is voor bewoners en externe partners beter zichtbaar geworden in de wijken. Daarnaast komt naar voren dat vijf van elke zes stadsbewoners van mening zijn dat de wijkposten een geschikte tussenpersoon tussen de burger en de gemeente vormen.

Op de vraag welke taken wijkpost medewerkers moeten vervullen, onderschrijven meerdere bewoners de taak om 'klachten over de wijk af te handelen', naast de rol als tussenpersoon tussen burger en gemeente. Sinds 1999 is er bij burgerpeilingen een duidelijke tendens waarneembaar om andere (mogelijke) taken van de wijkpost aan deze twee ondergeschikt te maken. Er is een stijgende waardering bij de bewoners voor de serviceverlening, maar er is onvoldoende informatie voor het beantwoorden van de vraag of en in hoeverre het niveau van dienstverlening vanuit de gemeentelijke sectoren in alle wijken is verbeterd. Met andere woorden: subjectief is sprake van verbetering, zonder dat dit met objectieve informatie kan worden bevestigd of uitgewerkt.

In alle wijken is wel een toename waarneembaar in de bereidheid van bewoners om aan wijkactiviteiten bij te dragen. De wijkraadsleden zijn wel content over de wijkposten, maar zij zijn toch van mening dat de omgang van de gemeentelijke sectoren met de (participerende) burgers beter kan.

De invloed van de bewoners uit de praktijk van onderop is er wel geweest, maar de cirkel werd niet gesloten: de topdown vertaling via de sectoren naar de top van de organisatie waar wijkgericht beleid wordt ontwikkeld en vice versa, bleef fragmentarisch. Een nadrukkelijke inbreng en bijdrage van bewoners, instellingen en bedrijven aan alle taken, die het woon- en leefklimaat beïnvloeden, is daardoor niet tot stand gekomen. Dit leidt tot teleurgestelde verwachtingen, die demotiverend kunnen werken en een negatief effect hebben op de participatie. Bovendien dreigt het risico dat de wijkpost degradeert tot een soort klachten bureau in de praktijk al waarneembare realiteit te worden.

Op de dimensie dienstverlenend – participatief is het effect van het wijkgericht werken halfslachtig, ook door gebrek aan objectieve informatie over de dienstverlening enerzijds en verstopping in de doorvertaling van uitvoering naar beleid anderzijds.

6.3 BELEID BEPALEN: CENTRAAL VAN BOVENAF VERSUS VAN ONDEROP IN DE PRAKTIJK

Op de dimensie van sturing met beleid van bovenaf, versus pragmatisch van onderop uit de praktijk is in Lelystad bij de start voor het laatste gekozen. De eerstgenoemde aanpak gaat uit van een veranderingstraject op basis van een 'grand design', dat voorschrijft waar de organisatie naartoe moet en langs welke weg. Bij een pragmatische aanpak van onderop laat men "duizend bloemen bloeien" en gebruikt men informatie uit ontwikkelingen in de praktijk voor het daaruit abstraheren van beleidsuitgangspunten.

De nota 'Wijkgerichte manier van werken. Verdiepingsnota' (gemeente Lelystad, 2000) laat een duidelijke visie zien. Er staan uitgangspunten in voor een ander gemeentelijk apparaat, dat intern samenwerkt en dat zich samen met externe partners richt op de verbetering van de leefbaarheid van de wijken. De bewoner wordt daarin gezien als klant en als participant. De organisatiestructuur en de bedrijfscultuur worden aangepast en diverse instrumenten worden ertoe ingezet. De afdeling WgW is de aanjager van het veranderingsproces. In 2002 volgt de nota '5 jaar Wijkgericht werken en de toekomst', een nadere uitwerking op basis van een discussie met wijkraadsleden, interne en externe partners van de afdeling WgW.

Wijkgericht werken werd weliswaar als politiek issue ingezet, maar het ontbrak niet aan uitwerkingen ten aanzien van de organisatie. Waar het wel aan ontbrak is SMART geformuleerde uitwerkingen ten aanzien van de twee hoofdoelen: dienstverlening en participatie. Wat waren de pijnpunten voor deze beide hoofdoelen, wanneer moesten die worden behaald en met welke middelen, waren die realistisch en acceptabel voor de betrokkenen?

Dit had als belangrijk effect dat de aandacht voor het succes van wijk gericht werken meer werd gericht op de ontwikkeling en de werkwijze van de organisatie (zie verder bij 6.4) dan op het niveau van dienstverlening en participatie.

Wat betreft het van onderop werken bleef, zoals aan het eind van 6.2 aangegeven, een belangrijke schakel ontbreken. Dit is overigens een veel voorkomend fenomeen in bestuurlijk Nederland. Vanaf de keuze voor projectmatige in plaats van structurele financiering van (o.a. buurt-) activiteiten blijft de vertaling van de ervaringen (sterkte/zwakte, kansen/risico's) achterwege en ontbreekt het daarmee aan continuïteit van beleid. Zo is ook in Lelystad een veel gehoorde klacht van de wijken, dat ervaringen en signalen vanuit de praktijk op concreet leefniveau hun vertaling niet vonden in beleid, dat van hogerhand werd bepaald. Daarmee gaat veel materiaal als voeding

voor het leervermogen verloren en blijft de kloof tussen beleid en uitvoering of uitvoering en beleid intact.

6.4 INTEGRAAL – SECTORAAL WERKEN IN DE GEMEENTELIJKE ORGANISATIE

Het begrip ‘integraal’ ontleent zijn betekenis vooral aan het tegendeel: niet verkokerd, niet categoriaal (per doelgroep), niet sectoraal (per specifiek aandachtsgebied), maar meer samenhangend, overkoepelend, specialismen doorbrekend. Het integraal werken betreft dus de afstemming tussen disciplines en vergt dus samenwerking van de gespecialiseerde “kokers”. De integrale aanpak werd vooral geprojecteerd op het decentrale wijkniveau: op die schaal moesten de diensten aan de burger samenkomen. Maar daarbij is het besef, dat de wijk voor sommige diensten een te kleine schaal is en daardoor zal een deel van de dienstverlening op centraal, stedelijk en sectoraal niveau moeten blijven bestaan: decentraal wat kan; centraal wat moet.

Van de gesproken groepen actoren zeggen zowel bestuurders, raadsleden, ambtenaren als externe partners/instellingen dat de vertaalslag naar integrale dienstverlening in alle wijken niet volledig tot stand gekomen is. De uitvoerenden in de wijk en de wijkraden zijn daarbij meer geconcentreerd op de projecten waarbij wel sprake was van integraal werken.

Het is duidelijk dat integraal wijkgericht werken, in al zijn consequenties doorgevoerd, een forse ambitie is. Het vereist draagvlak bij de vele betrokkenen, zowel politiek en ambtelijk als bij de externe partners. Als hieraan nog niet is voldaan, is er zowel vanuit politiek-bestuurlijk alsook uit het ambtelijk management veel daadkracht nodig. Het implementeren van integraal wijkgericht werken vereist overtuigingskracht, de wil om de nodige organisatorische ingrepen in het gemeentelijk apparaat door te voeren en een gedegen, strategische procesmatige begeleiding van het veranderingsproces.

Het heeft naar de mening van de meeste respondenten aan bestuurlijke daadkracht ontbroken om het integraal werken feitelijk door te voeren en weerstand in het apparaat te doorbreken. Over het al dan niet integraal werken op bestuurlijk niveau wordt nauwelijks gerept.

Op de dimensie integraal – sectoraal zijn de sectorale kokers in hoofdzaak blijven bestaan. De aandacht lijkt te zeer te zijn gericht geweest op het integraal werken als zodanig en te weinig op de effecten daarvan. Welke vormen van integraal werken waren het meest succesvol in de wijken? Met andere woorden: waar en in welke vorm is het integraal werken het meest effectief, en – minstens zo belangrijk – waar is een gespecialiseerde inzet effectiever?

6.5 FUNCTIONEREN AMBTELIJKE ORGANISATIE: STRUCTUUR, CULTUUR, INSTRUMENTEN

6.5.1 Structuur

De structurele kant van het wijkgerichte werken is beperkt gebleven tot de afdeling WgW. Achteraf beschouwd is vast te stellen dat er in de periode 2000 – 1 mei 2006 geen solide uitvoeringsorganisatie voor het wijkgerichte werken is gerealiseerd. De afdeling WgW heeft zich hiervoor wel sterk ingezet, maar stuitte op weerstand bij de meeste vakafdelingen. Een veelgehoorde uitspraak uit die hoek is dat men voor het wijkgerichte werken geen aparte afdeling nodig had en dat de vakafdeling dat zelf wel kon. Dit wordt onderstreept met verwijzing naar de WOP's en het Grotestedenbeleid, waarin wel degelijk wijkgericht werd gepland, zonder belangrijke bijdrage van de afdeling WgW. De wethouder Wijkgericht Werken (2002 – 2006) geeft te kennen dat hijzelf en het toenmalige College van B&W in die periode niet sterk hebben gemaakt voor een doorvoering van een wijkgerichte werkwijze bij het gehele gemeentelijk apparaat. Men liet de organisatorische kant uiteindelijk in hoge mate over aan initiatieven van de sectordirecties.

De positionering van de afdeling WgW binnen het gemeentelijk apparaat was niet bepaald zwaar aangezet. Men koos voor een coördinatiemodel, waarbij specifieke informatie uit de wijken vertaald moest worden in beleid en andersom, wijkgericht beleid in de wijken moest worden uitgevoerd. Er werd dus niet gekozen voor de visie, die als voorwaarde voor het welslagen de inzet van een zwaarwichtige afdeling WgW stelt, die in staat is op het niveau van sectordirecties en afdelingshoofden een forse inbreng te leveren bij de beleidsontwikkeling en –uitvoering. Daarnaast werd de inzet van procesmanagement binnen het gemeentelijk apparaat en extern bij het netwerk van professionele instellingen gemist. Dit werd als een van de oorzaken gezien waardoor vakafdelingen en instellingen bleven vasthouden aan hun core business en hun eigen bedrijfsvoering. De afdeling WgW was hiervoor niet toegerust.

Het realiseren van het voornemen 'decentraal wat kan en centraal wat moet' zou een forse ingreep in de organisatiestructuur en vooral ook cultuur van het gemeentelijk apparaat betekend hebben. De sector Stadswerken heeft deze structuur- en cultuurwijziging als enige doorgevoerd. Voor het overige bleef alleen de afdeling WgW de belichaming van het wijkgerichte werken. Niet duidelijk is echter hoe effectief de werkwijze van onderdelen uit de zachte sector als bijvoorbeeld de afdeling onderwijs was voor de wijken, ook al was de afdeling WgW daar niet bij betrokken. Van maatregelen ter ondersteuning van de gewenste cultuurverandering is nauwelijks sprake, behalve een incidenteel scholingsinstrument als de participatietoolkit.

6.4.2 Instrumenten

Er zijn allerlei instrumenten ontwikkeld voor het wijkgericht werken. Planningsinstrumenten, meetinstrumenten, communicatie instrumenten en in lichte mate ook het financiële instrument via het participatiebudget.

De commissieleden uit de Raad stellen dat er in oktober 2002 een goed moment is geweest om organisatorisch door te pakken. Er werden elf organisatorische acties vastgelegd in de nota '5 jaar Wijkgericht Werken en de Toekomst', die binnen een termijn van één à anderhalf jaar moesten worden uitgevoerd:

- Pilot wijkbudgetten
- Loket Ideaal
- Opzetten projectvolgsysteem
- Ondersteunen wijkraden bij participatie
- Communicatie/PR-plan

- Vervolgstap communicatiemodel
- Huisvestingsplan
- Onderzoek benodigde formatie afdeling WgW
- Organisatorische positionering afdeling WgW
- Toepassing wijkgerichte manier van werken binnen overige sectoren.

Dit ziet men achteraf wel degelijk als een goed kader, maar dat is kennelijk niet consequent doorgezet, waardoor de acties slechts ten dele tot uitvoering kwamen. Na de dualisering van het gemeentebestuur in 2002 en de overgang van projectbegroting naar programmabegroting, zo brengen de commissieleden naar voren, raakten zij de grip op het wijkgericht werken kwijt.

Naast al deze wijkgeoriënteerde instrumenten als wijkposten, wijkmonitor, wijk-schouw, participatiebudget, WOP is één essentieel instrument zeker niet van de grond gekomen: de wijkcyclus. In de wijkcyclus zou een gezamenlijke wijkanalyse moeten zijn opgenomen, op te stellen door samenwerking van gemeentelijke vakafdelingen, bewoners, wijkraden en professionele instellingen. In die cyclus had er een wijkprogramma in elke wijk tot stand moeten komen met zwaartepunten - de prioriteiten per wijk - waaraan met vereende krachten door alle sectoren had moeten worden samengewerkt. Dat is niet gebeurd. De wijkcoördinatoren waren hiertoe niet goed gepositioneerd. Daardoor bleef het gebruik van de andere wijkinstrumenten in de lucht hangen hetgeen leidde tot de genoemde halfslachtige resultaten. De samenwerking op wijkniveau had op zijn beurt ook de nodige regie vereist en tot werkverbanden op wijkniveau moeten leiden. De hiertoe noodzakelijke investeringen en inspanningen zijn er echter niet gekomen.

Aan de politieke wil om dit te bewerkstelligen heeft het in de beschreven periode niet ontbroken. Mogelijk beschikte men over onvoldoende politiek doorzettingsvermogen.

Op de dimensie structureel – instrumenteel zien we dat de bestaande structuur grotendeels intact bleef en de instrumentontwikkeling en toepassing ontoereikend is gebleken.

De aandacht van groepen actoren is sterk geconcentreerd op de ontwikkeling van de structuur in combinatie met de bedrijfsvoeringinstrumenten en de invloed daarop van actoren in het krachtenveld. Daarover wordt veel meer gesproken dan over wat er in de wijken wel of niet tot stand is gebracht al dan niet in samenhang met de organisatie op wijkniveau en de lijnen richting centraal apparaat. De hoofddoelen dreigden uit het zicht te raken en te worden overschaduwd door de focus op de machtsstrijd in de top.

Opvallend is voorts het grote gebrek aan aandacht voor de cultuur, op een incidentele opmerking over ontbrekend procesmanagement na.

Een andere kwestie is of er voldoende samenhang is tussen de verschillende instrumenten voor wijkgericht werken en de inbedding in het overige bedrijfsinstrumentarium.

	Vragen	a	b	c	d	e	f	g	h
5	Hoe operationeel (smart) zijn de wijkdoelstellingen naar uw mening geformuleerd?			x	x	x	x		
6	In hoeverre zijn de wijkdoelstellingen bereikt?	x	x	x	x	x	x		
7a	Zijn er onbedoelde resultaten (neveneffecten) van het WgW aanwijsbaar? Zo ja, welke?	x	x	x	x	x	x		
7b	Hoe zou het verschil tussen de beoogde en de bereikte resultaten kunnen worden verklaard?	x	x	x	x	x	x		
8	Hoe zag de planning & control ten aanzien van het WgW eruit? Hoe functioneerde de planning & controlecycclus?			X					
9	Had wijkgericht werken duidelijk prioriteit binnen de gemeente? Waaruit bleek dat?	x	x	x	x	x	x	X	x
10	Wat waren eventuele discussies tussen het College van B&W en de (directeuren van) de Vakdiensten over de prioriteit van WgW? En tussen de Vakdiensten en de afdeling WgW ?	x		X					
11	In welke mate stuurden de directies van de Vakdiensten op het realiseren van de wijkdoelstellingen?	x		x	X				
12	Hoe heeft uw aansturing hierop plaatsgevonden? En waar heeft dit toe geleid (welke resultaten heeft het opgeleverd)?	x		x					
13	In welke mate stuurde het College op het realiseren van de wijkdoelstellingen?	x		X					
14	Waren er daarbij verschillen tussen leden van het College? Zo ja, welke?	X							
15	In welke mate stelde de Gemeenteraad kaders voor het realiseren van wijkdoelstellingen?	x	x		X				
16	In hoeverre waren de implicaties van WgW voor de organisatie en de attitudes van de medewerkers (ambtenaren) duidelijk en werden deze ook doorgevoerd?			x	x	X			
17	In hoeverre was er procesmanagement aanwezig bij de interne samenwerking ?			x	x	X			
18	Werden de budgetten van uw afdeling/dienst wijkgebonden ingezet? Of: Op welke wijze hield u rekening met het inzetten van de budgetten van uw afdeling met het wijkgericht werken? Hoe was dit			x	X				

	Vragen	a	b	c	d	e	f	g	h
	op elkaar afgestemd?								
19	Tot welke differentiatie in het wijkaanbod heeft het WgW geleid qua diensten/producten/type wijkposten?	x	x	x	x	x	x		
20	Hoe controleerde de Gemeenteraad de realisatie van het WgW voor en na de dualisering?	x	X						
21	In hoeverre werd er op WgW gestuurd met subsidies?	x	x	x	x		X		
22	In hoeverre was de planning & control ook extern doorgevoerd door afstemming van de subsidiecycle met de wijkcyclus?			x	x	X			
23	In hoeverre was er procesmanagement op de samenwerking met de betrokken externe partijen?			x	x	x	x		
24	In hoeverre vond de inhoudelijke en beleidsmatige vertaling plaats van informatie vanuit de burgers/wijken naar de gemeente, naar beleid en uitvoering?				X		x	x	X
25	In hoeverre vond er burgerparticipatie plaats?		x		x	x		x	X
26	Op welke manier gebeurde dat en met welke fluctuaties in frequentie en diepgang?				x	x		X	
27	Hoe heeft de bijdrage van de bewoners er uit gezien voor wat betreft uw organisatie? Welke rol speelde het WgW hierin? Welke resultaten heeft dit opgeleverd?						x	x	x
28	Wat was uw bijdrage in het bepalen van de wijkdoelen? Kunt u een aantal concrete resultaten benoemen die behaald zijn?					x		x	X
29	Wat zijn de verschillen tussen de wijkposten? Hoe zijn die veroorzaakt? Hebben deze verschillen tot andere resultaten geleid? Wat is de reden voor verschillen op al deze punten tussen de wijkposten?					x			
30	Was de cyclus van WgW/de gemeente goed afgestemd op de cyclus van uw organisatie?						x		
31	Had WgW prioriteit bij uw organisatie? Waaruit bleek dat?						X		
32	In hoeverre vond de vertaling plaats van de communicatie tussen de gemeente en de betrok-					x	X		

BIJLAGE 2

GEÏNTERVIEWDE PERSONEN

Onderstaande personen hebben tot 1 mei 2006 een functie bekleed die in relatie stond met het wijkgericht werken in Lelystad. In hoofdstuk 5 is dat specifiek aangegeven per geïnterviewde.

Naam	Functie	Instantie
Dhr. R. Bootsma	Wethouder WgW	College van B&W
Dhr. W. De Jager	Wethouder WgW	College van B&W
Dhr. N. Benedictus	Lid Commissie Werk en Welzijn	Gemeenteraad
Mw. G. De Jong	Lid Commissie Werk en Welzijn	Gemeenteraad
Mw. E. Van Selm	Lid Commissie Werk en Welzijn	Gemeenteraad
Dhr. F. Teunissen	Lid Commissie Werk en Welzijn	Gemeenteraad
Dhr. A. Verhoef	Lid Commissie Werk en Welzijn	Gemeenteraad
Dhr. M. Cohen	Directeur	Bestuursdienst
Dhr. D. Willems	Gemeentesecretaris	Gemeente
Dhr. A. Manar	Hoofd	Afdeling WgW
Mw. A. Dil	Beleidsmedewerker	Afdeling WgW
Dhr. A. Banken	Directeur	Sector Stadswerken
Dhr. J. Korf	Directeur	Sector Samenleving
Dhr. P. Kagie	Coördinator	Grotestedenbeleid
Dhr. E. Bouwma	Beleidsmedewerker	Sector Samenleving
Mw. M. Huisman	Beleidsmedewerker	Sector Samenleving
Dhr. J. Gerritsen	Beleidsmedewerker	Sector Samenleving
Mw. E. Urban	Beleidsmedewerker	Sector Samenleving
Mw. J. Van Dijk	Beleidsmedewerker	Sector Samenleving
Dhr. H. Hofstra	Beleidsmedewerker	Sector Samenleving
Mw. E. Van der Zee	Beleidsmedewerker	Sector Samenleving
Mw. M. Croes	Beleidsmedewerker	Sector Stadsontwikkeling
Dhr. H. Arslan	Wijkcoördinator	Afdeling WgW
Dhr. L. Meerten	Wijkconsulent	Afdeling WgW
Dhr. H. Hulsman	Wijkopzichter	Afdeling WgW
Dhr. C. Kuipers	Wijkconsulent	Afdeling WgW
Mw. J. Ten Brink	Manager Wonen	Centrada
Dhr. M. Cobussen	Wijkagent	Politie
Dhr. J. Dekker	Directeur	Stichting 3D
Dhr. L. Veeger	Voorzitter	Bewonerscommissie
Dhr. D. Komen	Voorzitter	Wijkraad
Dhr. C. Kok	Voorzitter	Wijkraad
Dhr. J. Abels	Voorzitter	Wijkraad

BIJLAGE 3

Documentatie

- Hoofdstructuur sector Stadswerken, juli 1999
- Wijkplannen Boswijk, 1999, 2000, 2001
- Wijkplannen algemeen, 2000
- Wijkgerichte manier van werken. Verdiepingsnota, juni 2000
- Wijkontwikkelingsplan I, juni 2001
- 5 jaar Wijkgericht werken en de toekomst, oktober 2002
- Evaluatie eerste wijkontwikkelingsplan. November 2003
- Aanpak tweede wijkontwikkelingsplan, november 2003
- Collegeprogramma op hoofdlijnen 2002 - 2006
- Betrokkenheid op maat, juni 2005
- Wijkmonitor 2005, maart 2006