



REKENKAMER LELYSTAD

WIJKGERICHT WERKEN

DEEL 1

RAPPORT VAN BEVINDINGEN

REKENKAMER LELYSTAD
AUGUSTUS 2007

REKENKAMER LELYSTAD

Onderzoek Wijkgericht Werken

Coördinatie onderzoek:

Ing Yoe Tan en Iris Koopmans, leden van de Rekenkamer Lelystad.

augustus 2007

H:\rekenkamer\afgerond onderzoek\wijkgericht werken\rapport wijkgericht werken deel 1.doc

INHOUD

	blz.
1. INLEIDING	5
2. DE BEVINDINGEN	7
2.1. De doelstellingen van het wijkgericht werken	7
2.2. Het onderzoek, opzet en werkwijze	7
2.3. De uitkomsten van het onderzoek	7
3. ANALYSE VAN DE BEVINDINGEN	11
3.1. Inleiding	11
3.2. Doelbereiking	11
3.3. Beleid bepalen: Centraal van bovenaf versus van onderop in de praktijk	12
3.4. Integraal – sectoraal werken in de gemeentelijke organisatie	12
3.5. Functioneren ambtelijke organisatie: structuur, cultuur, instrumenten	13
4. CONCLUSIES VAN DE REKENKAMER	17
5. AANBEVELINGEN VAN DE REKENKAMER	19
6. TENSLOTTE	23
7. BESTUURLIJKE REACTIE VAN HET COLLEGE	25
8. NAWOORD VAN DE REKENKAMER	27

1 INLEIDING

De Rekenkamer is er zich zeer van bewust, dat het relatief gemakkelijk is te oordelen over het verleden met het inzicht van thans over hoe een en ander is verlopen. Het denken over politieke en bestuurlijke ontwikkelingen en mechanismen is natuurlijk voortgeschreden. Nieuwe inzichten wisselen oude af.

Met dit onderzoek hoopt de Rekenkamer Raad, College en ambtelijke organisatie van Lelystad materiaal en inzichten aan te reiken om lering uit te trekken.

De Rekenkamer Lelystad presenteert hierbij haar eerste rekenkamerrapport aan de Raad van Lelystad. Het rapport behandelt het door het gemeentebestuur van Lelystad gevoerde bestuur rond het thema Wijkgericht Werken.

Na overleg met de Commissie van de Rekening en een presentatie van het onderzoeksprogramma op het Opinieplein heeft de Rekenkamer het onderzoek naar het gevoerde bestuur rond het thema Wijkgericht Werken als eerste aangevat.

De Rekenkamer heeft na ontvangst van vijf verschillende offertes het onderzoek opgedragen aan de B&A-groep te Amsterdam.

Het onderzoek is uitgevoerd door dr. Josine Meurs, drs. Marieke Bosch en drs. Peter Prins als projectleider. In deel 2 van dit rapport wordt de opzet, de werkwijze, de resultaten en de analyse van het onderzoek gepresenteerd.

Het voorlopig conceptrapport van de B&A-groep is door de gemeentesecretaris als hoofd van de ambtelijke organisatie en door de bij het onderzoek betrokken respondenten beoordeeld op feitelijke onjuistheden. De ontvangen opmerkingen zijn waar mogelijk en zinvol opgenomen in het rapport. De Rekenkamer heeft alle betrokkenen geïnformeerd over wat er met hun opmerkingen is gebeurd.

Leeswijzer

Dit voorliggende deel 1 van het rapport is de weergave van bevindingen, gevolgtrekkingen en aanbevelingen die de Rekenkamer Lelystad heeft ontleend aan het rapport van de B&A-groep.

De bevindingen, zoals die zijn samengevat uit deel 2 (onderzoeksrapport), zijn opgenomen in hoofdstuk 2. De analyse van deze bevindingen door de Rekenkamer vindt u in hoofdstuk 3. De gevolgtrekkingen komen in hoofdstuk 4 aan de orde en de rekenkamer geeft in hoofdstuk 5 haar aanbevelingen. Hoofdstuk 6 geeft de nabeschouwing van de Rekenkamer op het onderzoeksproces.

Het conceptrapport is voorgelegd aan het College van burgemeester en wethouders voor bestuurlijk hoor en wederhoor. De reactie van het College is in hoofdstuk 7 van dit rapport opgenomen.

De Rekenkamer heeft in deze publicatie het laatste woord. Zij reageert in hoofdstuk 8 op de reactie van het College.

Het allerlaatste woord is echter aan de Raad!

2 DE BEVINDINGEN

2.1 *De doelstellingen van het wijkgericht werken*

In de periode 1996 – 2006 heeft de Gemeente Lelystad wijkgericht gewerkt. Het centrale doel van wijkgericht werken was het verbeteren van de leefbaarheid in de wijken. Men trachtte dit te bereiken door enerzijds de responsiviteit van de gemeentelijke organisatie te verbeteren, anderzijds door de participatie van de burger bij de beleidsontwikkeling in de wijk te vergroten.

Het lag in de bedoeling dat de gehele gemeentelijke organisatie waar mogelijk wijkgericht zou gaan werken. “Decentraal wat kan, centraal wat moet” was het motto van de wijkgerichte aanpak. Hiertoe is de afdeling Wijkgericht Werken opgericht, die dit proces zou dienen te bevorderen.

Met de introductie van wijkgericht werken werd beoogd de dienstverlening aan de burger te verbeteren en de participatie van de burger in de beleidsontwikkeling in de eigen wijk bevorderen.

2.2 *Het onderzoek, opzet en werkwijze*

Na een informatieve voorbereiding is het onderzoek aangevangen met een werkconferentie, waarbij een groot aantal bij het wijkgericht werken betrokken personen aanwezig is geweest. Tijdens de werkconferentie is er zeer open gediscussieerd over het wijkgericht werken in Lelystad. Aan de hand van de uitkomsten van de werkconferentie werden de onderzoeksvragen aangescherpt.

De centrale vraagstelling van het onderzoek is naar aanleiding van de werkconferentie opgesteld.

De basis van het onderzoek wordt gevormd door de interviews met betrokken actoren, individueel of in groepsverband. Deze actoren zijn politiek, bestuurlijk, ambtelijk, uitvoerend, extern of als participerende burger (wijkraden) betrokken geweest bij wijkgericht werken.

2.3 *De uitkomsten van het onderzoek*

De uitkomsten van het onderzoek naar wijkgericht werken worden per deelvraag van de centrale vraagstelling samengevat.

◆ *Centrale vraagstelling:*

Wat is de effectiviteit van het wijkgericht werken geweest in de periode tussen 2000 en 1 mei 2006 in de gemeente Lelystad?

Allereerst dient er onderscheid te worden gemaakt tussen wijkgericht werken als werk- of organisatievorm van de gemeentelijke organisatie en de afdeling Wijkgericht Werken. De afdeling Wijkgericht Werken kreeg een communicatieve en coördinerende rol toebedeeld. Bewust is er voor gekozen de afdeling geen opdrachtgevende rol toe te bedelen. Het wijkgericht werken was bedoeld als een werkwijze voor de gehele gemeentelijke organisatie onder het motto “Decentraal wat kan, centraal wat moet”.

Op grond van de gesprekken kan worden geconcludeerd dat wijkgericht werken als werkvorm gedeeltelijk effectief is geweest in het dichterbij brengen van de doelen van wijkgericht werken. Gedeeltelijk, omdat sommige doelen wel en andere niet zijn gerealiseerd.

De Rekenkamer heeft niet kunnen vaststellen hoe Lelystad er uit zou zien als wijkgericht werken niet zou hebben bestaan. Begrippen als leefbaarheid zijn niet alleen moeilijk te operationaliseren, maar een bepaalde mate van leefbaarheid kan niet exclusief worden toegeschreven aan één oorzaak: het gemeentelijk beleid. Veel andere (persoonlijke, lokale, regionale, nationale, internationale) factoren spelen een rol bij de beoordeling van leefbaarheid door de bewoners van Lelystad.

Op wijkniveau is in Lelystad de leefbaarheid verbeterd of in ieder geval niet verminderd. De dienstverlening aan de burger is op deelaspecten verbeterd. De betrokkenheid bij de wijk is vergroot. De sa-

menwerking tussen gemeentelijke afdelingen en externe partners is op uitvoerend niveau verbeterd. Zodra problemen op een hoger niveau moesten worden behandeld is er vaak sprake van een hoge mate van stroperigheid in de samenwerking tussen gemeentelijke organisatieonderdelen.

Wijkgericht werken is beperkt succesvol geweest in de nagestreefde kanteling van de gemeentelijke organisatie. De sector Stadswerken en in mindere mate de sector Samenleving zijn de uitzonderingen onder de sectoren.

De centrale vraagstelling werd geoperationaliseerd in de volgende hoofdvragen:

◆ *Hoe is het gewenste resultaat geformuleerd en gecommuniceerd?*

De geformuleerde doelen zijn op twee verschillende manieren gedefinieerd: "SMART" (specifiek, meetbaar, acceptabel, realistisch en tijdgebonden) of "ER" (groter, kleiner, minder, meer, veiliger).

De instrumentele doelen zijn vooral "SMART" geformuleerd. De uitkomsten zijn meetbaar: er is bijvoorbeeld een afdeling Wijkgericht Werken gekomen; er zijn wijkposten gerealiseerd; er is een wijkmonitor ontwikkeld; er zijn straatschouwen gehouden en vooral in de fysieke sfeer zijn de nodige maatregelen genomen.

De organisatorische doelen voor de gemeentelijke organisatie zijn "SMART" noch "ER" geformuleerd.

De inhoudelijke doelen zijn vooral "ER" geformuleerd. De "ER" geformuleerde doelen zijn minder specifiek en moeilijker vast te stellen. De wijkmonitor en de omnibusenquête doen wel uitspraken over het bereiken van ER-doelen, maar veelal op een te hoog aggregatieniveau, waardoor vaak het zicht op kleinere probleemgebieden binnen een wijk verdwijnt in het gemiddelde van die wijk.

Over de communicatie van het wijkgericht werken is opgemerkt, dat hiervoor het huis-aan-huisblad Stadsbulletin is gebruikt en dat men bij de voorbereiding van WOP-I een enquête heeft gehouden. Uit de resultaten van de communicatie met de medewerkers binnen de organisatie van de gemeente kan worden opgemerkt, dat groepen medewerkers onvoldoende zijn bereikt.

◆ *Wat was het gerealiseerde resultaat?*

Hoewel leefbaarheiddoelstellingen in de praktijk moeilijk zijn vast te stellen, zijn veel respondenten het er over eens dat een aantal van deze doelstellingen is gerealiseerd. Zij het in verschillende wijken in verschillende mate.

De organisatorische en de dienstverleningsdoelstellingen zijn onvoldoende gerealiseerd. De wijkposten hebben beperkt als voorpost van het stadhuis gefunctioneerd. Bij de uitvoering van het fysieke beheer en onderhoud en op het gebied van veiligheid, sport en ouderenbeleid is het nodige tot stand gebracht.

Er zijn voor 2000 en 2001 in samenwerking met de vakafdelingen wijkplannen opgesteld door de afdeling Wijkgericht Werken. Het maken van wijkplannen is niet voortgezet, omdat de inzet van de daarvoor benodigde capaciteit niet in overeenstemming was met de verwachte resultaten. Tevens is geconstateerd dat de wijkplannen niet aansloten op de cyclus van de afdelingsplannen en de begrotingscyclus van de gemeente.

De wijkontwikkelingsplannen (WOP) zijn ontwikkeld in het kader van het Grote-stedenbeleid. De WOP's zijn ontwikkeld met behulp van participatie van de bewoners. Over het betrekken van bewoners bij de ontwikkeling van WOP-I waren betrokkenen niet erg positief. Bij de ontwikkeling van WOP-II verliep de participatie van de burgers volgens betrokkenen beter.

De wijkontwikkelingsplannen zijn niet op initiatief van de afdeling Wijkgericht Werken gerealiseerd. De sector Stadsontwikkeling achtte samenwerking met de afdeling Wijkgericht Werken in deze weinig zinvol.

De zogenaamde participatiegereedheidskist is niet door de afdeling Wijkgericht Werken ontwikkeld.

◆ *Waar week het gerealiseerde resultaat af van het gewenste resultaat?*

De gemeentelijke organisatie heeft de kanteling van een aanbodgerichte naar een vraaggerichte organisatie slechts gedeeltelijk gemaakt. Er was op sommige plaatsen in de ambtelijke organisatie mogelijk sprake van “werken in de wijken”, maar dat is niet hetzelfde als “wijkgericht werken”.

Het dienstverleningspakket in de verschillende wijken kende niet een vooraf aangegeven basisniveau, met daar bovenop voor iedere wijk een vanuit de wijk gevraagd dienstenpakket.

De medewerkers van de verschillende wijkposten trokken onvoldoende lering uit elkaars ervaringen.

De betrokkenheid van de afdeling Wijkgericht Werken bij de ontwikkeling van WOP's was zeer beperkt. Het participatiemodel was evenmin ontwikkeld door de afdeling Wijkgericht Werken. De ontwikkeling van de WOP's werd dan ook binnen de gemeentelijke organisatie niet gezien als een activiteit voortvloeiende uit het wijkgericht werken.

De aandacht van de politieke en ambtelijke top was onvoldoende gericht op het bevorderen van de ontwikkeling van de wijkgerichte werkwijze binnen de gemeentelijke organisatie.

◆ *Welke oorzaken zijn aan te wijzen van een mogelijk verschil tussen het gerealiseerde en het gewenste resultaat?*

Uit de gesprekken komen een aantal oorzaken voor het verschil tussen het gerealiseerde en het gewenste resultaat naar voren.

Zo heeft er onvoldoende sturing plaats gevonden vanuit het College en het ambtelijk management. Men zag het wijkgericht werken niet als een organisatorische uitdaging van de eerste orde. Het wijkgericht werken was vooral het “speeltje” van de wethouder wijkgericht werken en van de afdeling Wijkgericht Werken. De gewenste cultuuromslag voor de gehele gemeentelijke organisatie is niet gerealiseerd.

Zowel binnen het College als binnen de ambtelijke top wordt in de gesprekken een non-interventie houding gesuggereerd. Waarbij de indruk wordt gewekt, dat de leden van deze gremia het wijkgericht werken weliswaar onderschreven, maar niet krachtig ondersteunden.

Uit de rapportage van de onderzoekers over de gevoerde gesprekken krijgt de rekenkamer de indruk, dat de prioriteit die College en Raad via collegeprogramma en programmabegroting aan het wijkgericht werken hebben gegeven door de ambtelijke top niet op gelijke wijze is geïnterpreteerd.

De positionering van de afdeling Wijkgericht Werken was onvoldoende krachtig binnen de organisatie. De kwaliteit van de huisvesting van de wijkposten gaf onvoldoende het belang aan dat het College in de opeenvolgende collegeprogramma's aan het wijkgericht werken hechtte. Het leidinggevende personeel van de afdeling Wijkgericht Werken stond onvoldoende hoog in de ambtelijke hiërarchie. De medewerkers van de wijkposten waren voor een deel zogenaamde ID'ers of hadden op andere wijze een gesubsidieerde baan.

◆ *Wat zijn hierbij de effecten geweest van interne sturing?*

Interne sturing van het proces zou gegeven moeten worden door de Raad, het College en de ambtelijke top.

In de Raad bestond een hoge mate van eensgezindheid ten opzichte van wijkgericht werken. De Raad heeft de voortgang van het wijkgericht werken echter onvoldoende gecontroleerd, bijvoorbeeld door spontane bevraging van de wethouder. Op een gegeven moment was er voor de Raad de mogelijkheid krachtige kaders te stellen voor de voortgang van het wijkgericht werken aan de hand van de nota '5 jaar Wijkgericht werken en de toekomst'. De Raad heeft echter deze mogelijkheid laten passeren.

De ambtelijke verantwoordelijkheid voor wijkgericht werken is gedurende de onderzochte periode overgegaan van de directeur van de sector Bestuurszaken naar de gemeentesecretaris. De gemeentesecretaris had andere opvattingen over wijkgericht werken dan zijn voorganger.

Dit heeft geleid tot de opname van wijkgericht werken in het organisatieontwikkelingsproces van De Burger Centraal (DBC). Onder de uitgangspunten van DBC zijn voldoende elementen van het wijkgericht werken terug te vinden. De Rekenkamer acht het te vroeg om te kunnen beoordelen of in de nieuwe opzet het wijkgericht werken beter tot zijn recht komt dan in het verleden.

De afdeling Wijkgericht Werken is er onvoldoende in geslaagd beleidsmedewerkers van de vakafdelingen te bewegen het gemeentelijk beleid te vertalen in wijkbeleid. Evenmin slaagden de stadsdeelmanagers er in signalen vanuit de wijk terecht te laten komen bij de beleidsmedewerkers om deze te vertalen in beleid.

Verder wordt aangegeven, dat er voor het geheel van de organisatie sprake is geweest van teveel verschillende projecten tegelijkertijd, waardoor de bestuurlijke en ambtelijke aandacht te veel werd versnipperd.

De integrale benadering heeft op straat- en buurtniveau gewerkt.

Op het beleidsniveau bleef de “wij – zij”-attitude bestaan. Stadsdeelmanagers zijn er niet in geslaagd deze houding te doorbreken; beleidmedewerkers zagen het nut van samenwerking met de afdeling Wijkgericht Werken niet altijd in.

◆ *Wat zijn hierbij de effecten geweest van de externe regie?*

Externe regie voeren vereist erkenning van de gemeentelijke regierol. In de relatie met de participerende burger ontmoet de systeemwereld van de ambtenaar de leefwereld van de burger. De wijkraden deden hun best de leefwereld van de burger te vertegenwoordigen. Zij voelden zich niet altijd even serieus genomen. Zij werden meer geïnformeerd dan geconsulteerd.

Het werd de burger ook niet altijd even gemakkelijk gemaakt om actief te participeren. Daarbij gaat het vaak om praktische zaken. Straatschouwen werden bijvoorbeeld tijdens kantooruren gehouden. De deelname van burgers met een normale baan werd hierdoor niet echt bevorderd.

De door de gemeente gesubsidieerde instellingen werden niet door het toesnijden van subsidiëring hierop in de richting van het wijkgericht werken gestuurd.

Niet-gesubsidieerde instellingen als de Regiopolitie en de woningcorporatie Centrada werkten op uitvoeringsniveau in de wijk goed samen met de medewerkers van de gemeente in de wijk. Op beleidsvormend niveau werd het proces al gauw stroperig. Deze stroperigheid leidde tot een afwachtende houding van de externe partners.

3 ANALYSE VAN DE BEVINDINGEN

3.1 Inleiding

Omdat het wijkgericht werken vanaf 2006 door de gemeente, zij het in een gewijzigde organisatie-structuur, wel wordt voortgezet is het zaak de bevindingen te analyseren, opdat daaruit lering te trekken is. Centraal staat in dit hoofdstuk de vraag: wat zijn de verklaringen voor de geconstateerde effectiviteit van het wijkgericht werken?

De bevindingen zoals weergegeven in hoofdstuk 5 van het rapport van de B&A-groep overziende, valt een aantal dimensies op:

- **Doelbereiking: de centrale doelstelling was tweeledig, te weten verbetering van de dienstverlening aan én de participatie van de burgers in de wijken.**
- **De aanpak: deze bestond uit het centraal aangeven van enkele hoofdlijnen, die van onderop in de praktijk nader ingevuld dienden te worden.**
- **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.

3.2 **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 én tegelijkertijd hun betrokkenheid daarbij tot stand brengen en vergroten. De burger heeft ten opzichte van de overheid een dubbelrol als enerzijds afnemer van diensten en voorzieningen, en anderzijds coproducteur bij het leefbaar maken van de wijk.

Volgens alle actoren zijn zowel de dienstverlening aan als de participatie van de burgers verbeterd. 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 wijkpostmedewerkers 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. Een nadrukkelijke inbreng en bijdrage van bewoners, instellingen en bedrijven aan alle taken, die het woon- en leefklimaat beïnvloeden, is echter in de beleving van de betrokkenen veel minder dan verwacht tot stand gekomen. Dit leidt tot teleurgestelde verwachtingen, die demotiverend kunnen werken en vervolgens een negatief effect zullen hebben op de participatie. Bovendien dreigt het risico dat de wijkpost degradeert tot een soort klachtenbureau, hetgeen in de praktijk al waarneembare realiteit begint te worden.

Op de dimensie dienstverlenend – participatief zijn de effecten van het wijkgericht werken onvoldoende objectief meetbaar, ook door gebrek aan SMART formuleren van de doelstellingen over de dienst-

verlening en de participatie. Teleurgestelde verwachtingen hebben al gauw een contraproductief effect. De opgebouwde participatie kan snel verdwijnen en plaats maken voor cynisme. Managen van verwachtingen en goede communicatie zijn dan ook essentieel. Daarbij moet helder zijn afgebakend wat de rechten en plichten zijn in het verkeer tussen gemeente en burger, waarbij de burger niet alleen afnemer van diensten is, maar ook medeproducent. Aan dat laatste kleven immers naast rechten ook verplichtingen.

3.3 **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 laatstgenoemde gekozen. De eerstgenoemde aanpak gaat uit van een veranderingstraject op basis van een 'grand design', dat vanuit de top van de organisatie voorschrijft waarheen de ontwikkeling 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 van onderop, voor het 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 Wijkgericht Werken 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 Wijkgericht Werken.

Wijkgericht werken werd als politiek issue ingezet en het ontbrak niet aan uitwerkingen ten aanzien van de organisatie. Waar het wel aan ontbrak is SMART geformuleerde uitwerkingen ten aanzien van de twee hoofddoelen: dienstverlening en participatie. Wat waren de ijkpunten voor deze beide hoofddoelen, 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 wijkgericht werken meer werd gericht op de ontwikkeling en de werkwijze van de organisatie dan op het niveau van dienstverlening en participatie.

Wat betreft het van onderop werken bleef een belangrijke schakel ontbreken. De invloed van de bewoners uit de praktijk van onderop is er wel geweest, maar de cirkel werd niet gesloten: de vertaling van onderop via de sectoren naar de top van de organisatie waar wijkgericht beleid wordt ontwikkeld en vice versa, bleef fragmentarisch. Dit is overigens een veel voorkomend fenomeen in bestuurlijk Nederland.

De keuze voor projectmatige in plaats van structurele financiering was mede ingegeven door de wens af te willen van automatismen bij de verlenging van subsidie voor bepaalde activiteiten. Het probleem is echter dat projecten aan het eind van hun doorlooptijd zelden deugdelijk worden geëvalueerd. Effectief gebleken initiatieven houden dan ineens op, wat een lacune in de voorzieningen oplevert en demotivatie bij actief betrokken wijkbewoners. Duidelijk is dat dit feitelijk neer komt op gebrek 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.

Van belang voor het vervolg is dat de ervaringen in de dagelijkse praktijk op wijkniveau veel duidelijker doorklinken in de beleidsvorming op centraal niveau tot in de top van de organisatie.

3.4 **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, overkoepehend, specialismen doorbrekend. Het integraal werken betreft dus de afstemming tussen disciplines en vergt dus samenwerking tussen 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 wel de realiteit, dat de wijk voor sommige diensten een te kleine schaal is. Daarom zal een deel van de dienstverlening vanuit centraal, stedelijk en sectoraal niveau geleverd moeten blijven: “decentraal wat kan; centraal wat moet”.

Van de geraadpleegde 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 en 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 echter zeer gericht te zijn 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? Integraal werken is immers geen doel op zich, maar in het kader van wijkgericht werken een middel tot betere dienstverlening en participatie.

3.5 **Functioneren ambtelijke organisatie: Structuur, Cultuur, Instrumenten**

◆ *Structuur*

De structurele kant van het wijkgerichte werken is beperkt gebleven tot de afdeling Wijkgericht Werken. 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 Wijkgericht Werken 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 Wijkgericht Werken. De wethouder Wijkgericht Werken (2002 – 2006) geeft te kennen dat hijzelf en het toenmalige College van B&W zich 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 Wijkgericht Werken 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 en het 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 krachtige afdeling Wijkgericht Werken stelt. Deze afdeling zou in staat moeten zijn 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 wordt als een van de oorzaken gezien waardoor vakafdelingen en instellingen bleven vasthouden aan hun core business en hun eigen bedrijfsvoering. De afdeling Wijkgericht Werken was hiervoor niet toegerust.

◆ *Cultuur*

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 echt doorgevoerd. In de sector Samenleving is dit enigszins het geval geweest. Voor het overige bleef alleen de afdeling Wijkgericht

Werken 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 Wijkgericht Werken daar niet bij betrokken. Van maatregelen ter ondersteuning van de gewenste cultuurverandering is nauwelijks sprake, behalve een incidenteel scholingsinstrument als de participatieladder.

◆ *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. In de nota ‘5 jaar Wijkgericht Werken en de Toekomst’ stonden elf organisatorische acties, die binnen een termijn van één à anderhalf jaar moesten worden uitgevoerd:

- Pilot wijkbudgetten
- Loket Ideaal
- Opzetten project volgsysteem
- Ondersteunen wijkraden bij participatie
- Communicatie/PR plan
- Vervolgstap communicatiemodel
- Huisvestingsplan
- Onderzoek benodigde formatie afdeling Wijkgericht Werken
- Organisatorische positionering afdeling Wijkgericht Werken
- 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 productbegroting 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, wijkschouw, participatiebudget, WOP is één essentieel instrument kennelijk niet van de grond gekomen: de wijkcyclus, met een gezamenlijke wijkanalyse, 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 of onvoldoende gebeurd. Waren de wijkmanagers en -coördinatoren hiertoe voldoende gepositioneerd? Bleef daardoor het gebruik van de andere wijkinstrumenten in de lucht hangen? Had de samenwerking op wijkniveau meer regie vereist en tot werkverbanden op wijkniveau moeten leiden? Ook hier plaatsen respondenten vragen en kanttekeningen bij de politieke wil en doorzettingsvermogen om dit te bewerkstelligen.

Op de dimensie structuur - cultuur –instrumenteel zien we dat de bestaande structuur grotendeels intact bleef en de ontwikkeling en toepassing van instrumenten niet tot volle wasdom is gekomen, terwijl cultuur het vergeten ‘hoofdstuk’ is. De aandacht van groepen actoren is sterk geconcentreerd op de ontwikkeling van de structuur, in combinatie met die van 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 overschaduwed 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. Daarnaast is het de vraag of er voldoende samenhang is tussen de verschillende instrumenten voor wijkgericht werken en hoe de inbedding is in het overige bedrijfsinstrumentarium. Cruciaal is dat de Raad beter geïnformeerd en betrokken dient te worden.

De focus, om niet te zeggen fixatie, van de meeste geraadpleegde groepen en personen op de politieke inzet voor het wijkgericht werken mag wat overtrokken overkomen, het laat onverlet dat politiek commitment voor dit soort operaties uiteraard essentieel is.

De vraag rijst of er andere bestuurlijke constructies denkbaar en te prefereren zijn, die een breder bestuurlijk draagvlak uit zouden kunnen lokken dan bij de van meet af aan gekozen werkwijze met een coördinerend portefeuillehouder het geval is.

4 CONCLUSIES VAN DE REKENKAMER

De rekenkamer heeft uit het onderzoek de volgende conclusies getrokken.

- A.** De doelen van het wijkgericht werken zijn slechts voor een deel SMART geformuleerd, waardoor objectieve resultaatmeting nauwelijks mogelijk is. Hierbij hoort uit het oogpunt van redelijkheid de kanttekening, dat aandacht voor het SMART formuleren van doelen bij het begin van het wijkgericht werken mogelijk een minder bekend fenomeen in de bestuurspraktijk was. Voor zover de doelen wel meetbaar zijn geformuleerd, zijn er indicaties, dat de dienstverleningsdoelen onvoldoende zijn gerealiseerd, terwijl er ten aanzien van de participatie wel resultaten zijn geboekt. Wat die participatie betreft zijn de gewekte verwachtingen een belangrijk aandachtspunt. Bij gebrek aan management van verwachtingen is een uiteindelijk contraproductief resultaat een reëel risico. Daarnaast verdient de dubbelrol van de burger als afnemer én als coproductent meer aandacht.
- B.** Wat de organisatorische doelen betreft, is onze stellige indruk dat deze feitelijk subdoelen waren of liever gezegd instrumenten, die de doelen met betrekking tot de dienstverlening en participatie dienden te bevorderen. Misschien wel doordat deze onderdelen veel tastbaarder waren aangegeven dan de hoofddoelen, kreeg de aandacht voor de organisatieverandering gaandeweg de overhand en leek dit een doel op zichzelf te worden. De vraag naar de effectiviteit van de organisatiedoelstelling behelst ons inziens dus primair: wat en in hoeverre het integraal en vraaggericht werken heeft bijgedragen aan een betere dienstverlening en participatie? Deze vraag is evenals de onder A als eerste genoemde nauwelijks te beantwoorden. Wel is duidelijk dat het uitvoeren van de organisatorische voornemens als zodanig niet ten volle heeft plaatsgevonden (zie verder bij conclusie F).
- C.** Bij de werkwijze die Raad en College beoogden, is gekozen voor een aanpak van onderop. Dus geen van bovenaf uitgewerkte en opgelegde blauwdrukken, maar met het aangeven van een aantal hoofdlijnen aan de uitvoering de opdracht geven in de praktijk te werken aan de doelen: verbeteren van de dienstverlening aan en participatie van burgers in de wijken. Op zich is dit geen ongebruikelijke gang van zaken sinds de notie van de beperkte maakbaarheid van de samenleving heeft postgevat. Dat laat echter onverlet dat er een moment komt dat de praktijkervaringen moeten worden geabstraheerd en vertaald in beleid. Bij gebreke daarvan blijft de naald in de groef van de grammofoonplaat hangen, met andere woorden het proces stagneert in een herhaling van zetten. Dat haalt de vaart uit de voortgang en daarmee ook de motivatie voor en het vertrouwen in het wijkgericht werken. Wijkposten lopen dan al gauw het risico te verworden tot klachtenbureaus.
- D.** De hoge prioriteit van Wijkgericht Werken bij Raad en College, blijktens de achtereenvolgende collegeprogramma's, is niet vertaald in een dwingende kaderstelling en daarop toegesneden controle door de Raad. Evenmin heeft het College een daarbij te verwachten krachtige sturing laten zien, bijvoorbeeld richting ambtelijke top. Het College heeft gekozen voor een coördinatiemodel en niet voor een opdrachtgever – opdrachtnemer model voor de afdeling Wijkgericht Werken. Op zich hoeft dit geen verkeerde keuze te zijn, maar de daarbij behorende krachtige steun vanuit het College en een gerichte en krachtige sturing op de doelen en resultaten van het wijkgericht werken door het topmanagement heeft ontbroken. Het College wekte onvoldoende de indruk als één geheel in deze te opereren. Wijkgericht werken was vooral een zaak van de betreffende portefeuillehouder, die –zichtbaar voor buitenstaanders– niet altijd kon rekenen op de benodigde steun van het College als collectief. De Raad heeft in 2002 het momentum om zich een sterkere rol met betrekking tot het wijkgericht werken toe te eigenen laten passeren. Bovendien raakte de Raad na de invoering van de dualisering en de vervanging van productbegroting door de programmabegroting de greep op de voortgang van het proces kwijt.
- E.** De integrale en vraaggerichte werkwijze, die Raad en College beoogden met het wijkgericht werken, is vanuit de ambtelijke top niet consequent doorgevoerd. Dit kwam o.m. tot uiting in:

- a. De structuur: de afdeling Wijkgericht Werken was onvoldoende gepositioneerd qua plaats in de organisatie, bemensing en bevoegdheden om daadwerkelijk de coördinerende taak vorm en inhoud te geven
 - b. De cultuur: nieuwe noties als integraal en klantgericht werken werden nauwelijks gefaciliteerd, b.v. door middel van training en opleiding, met uitzondering van incidentele aandacht voor procesmanagement of een instrument als de participatieladder.
 - c. De bedrijfsvoeringinstrumenten: opvallend is de sterk uiteenlopende waardering door de verschillende groepen respondenten voor de instrumenten WOP I en II, wijkmonitor, participatiebudget, en straatschouw.
De wethouders wijzen op de gebrek aan samenhang tussen de instrumenten, de Raad acht de straatschouw maar ten dele geslaagd.
De ambtelijke top en de beleidsmedewerkers zijn positief over WOP I en II in het kader van het Grotestedenbeleid. Frappant is dat het oordeel van wijkuitvoerenden, externe partners, instellingen en wijkraden over de instrumenten over het geheel veel positiever is.
 - d. Over de werkwijze en resultaten van de wijkposten zijn de laatstgenoemde drie groepen positief, maar over de toerusting kritisch, omdat men die over het algemeen te mager vindt.
- F.** Het gebrek aan centrale visie en sturing hadden als gevolg dat:
- a. Integrale beleidsvoering in beperkte mate heeft plaats gevonden.
 - b. De samenwerking tussen beleidsmedewerkers en stadsdeelmanagers niet tot stand is gekomen. Sturing op deze samenwerking heeft onvoldoende plaats gevonden.
 - c. Men er niet in geslaagd is een wijkcyclus te realiseren, die aansluit op de gemeentelijke begrotingscyclus
 - d. Er geen gebruik is gemaakt van de mogelijkheid externe instellingen door middel van subsidies (meer) wijkgericht te laten werken.
 - e. Het niveau van uitvoering van het wijkgericht werken sterk afhankelijk bleef van de opvattingen en de inzet van medewerkers.
 - f. Een basisniveau van dienstverlening voor alle wijken niet van de grond is gekomen.
 - g. De vraag vanuit de wijken onvoldoende vertaald is in beleid.

De bovenstaande conclusies laten onverlet dat de direct bij het wijkgericht werken betrokken bestuurders, medewerkers, instellingen en burgers een grote inzet hebben getoond om aan de doelen van wijkgericht werken invulling te geven.

5 AANBEVELINGEN VAN DE REKENKAMER

Blijkens de inhoud van het programma Wijkgericht Werken in de programmabegroting 2007 en de aandacht die hieraan is gegeven in het organisatieontwikkelingstraject De Burger Centraal is wijkgericht werken een blijvende prioriteit van de Raad en het College. Hiervan uitgaande komt de Rekenkamer tot de volgende aanbevelingen:

Aanbeveling 1.

Formuleer de doelen SMART, monitor en stuur tot op wijkniveau

De verschillende doelen, de te bereiken resultaten en het aandeel van diverse betrokkenen daarbij dienen scherper te worden bepaald en SMART te worden omschreven. De rekenkamer realiseert zich dat dit een lastig en weerbarstig proces is. Desondanks verdient dit ons inziens veel aandacht, evenals het daarop aansluitende monitoren van de resultaten aan de hand van de geformuleerde indicatoren. Als belangrijke bouwstenen dienen de praktijkresultaten van de afgelopen jaren in de verschillende wijken (zie verder bij aanbeveling 8). Doelen en resultaten dienen immers niet alleen op stadsdeelniveau te worden geformuleerd, maar waar mogelijk op wijkniveau en indien nodig op straatniveau te worden toegesneden. Diverse betrokkenen worden dan in staat gesteld aan de hand van de rapportages een en ander, waar nodig, op hun eigen niveau bij te sturen. Aparte aandacht verdient het zoeken naar extra mogelijkheden voor het stimuleren van participatie door het ondersteunen van wijkactiviteiten.

Aanbeveling 2.

Maak actieve controle door de Raad mogelijk

Essentieel is de Raad een actievere rol te geven bij de kaderstelling van en de controle op het gevoerde beleid. De rekenkamer beveelt ten aanzien van alle belangrijke dossiers een proactieve houding van de Raad aan bij de controle van de programma's in de begroting. De Raad zou de wethouder actiever kunnen bevragen over de voortgang van de begrotingsprogramma's en niet alleen tijdens de vaste momenten van de begrotingscyclus. De inrichting van bedrijfsvoeringinstrumenten dient zodanig te zijn dat de Raad adequaat geïnformeerd is voor een actieve kaderstelling en controle. Ervaringen, zoals bijvoorbeeld uit het verleden met de productbegroting kunnen daarbij behulpzaam zijn.

Aanbeveling 3.

Vergroot de bestuurlijke betrokkenheid van B&W

Commitment van het College is gediend bij politieke verantwoordelijkheid voor wijkgericht werken bij het collectief van B&W in plaats van uitsluitend of vooral de betreffende portefeuillehouder. In plaats van het leggen van de verantwoordelijkheid voor het wijkgericht werken bij één afzonderlijke wethouder is aan te bevelen een verdeling en toewijzing van deelverantwoordelijkheden per sector en geografisch gebied aan elk collegelid. De coördinatie van het wijkgericht werken zou bij toerbeurt aan een van de collegeleden kunnen worden toegewezen. Langs deze weg kan een collectief en gedeeld politiek belang in de hand worden gewerkt en zullen de sectorale en territoriale deelbelangen evenwichtiger worden afgewogen tegen de integrale belangen.

Aanbeveling 4.

Structureer de ambtelijke verantwoordelijkheid

Beleg de eindverantwoordelijkheid voor de realisatie van het programma Wijkgericht werken bij de ambtelijke top en spreek die ook aan op de resultaten op basis van managementcontracten. Het ligt dan voor de hand dat de afdeling Beleid wordt belast met afstemming en de bewaking van de voortgang.

Daarmee wordt de ambtelijke top opdrachtgever van andere ambtelijke eenheden, zoals bijvoorbeeld de afdeling Project- en Wijkmanagement respectievelijk de afdeling Publiekszaken. Hiermee blijft de gewenste scheiding tussen beleid en uitvoering intact. De afdeling Beleid is hulpmiddel van de ambtelijke top bij de verantwoordelijkheid voor een goede interactie tussen de betrokken afdelingen. Ui-

teraard dient de afdeling Beleid qua bemensing in kwalitatief en kwantitatief opzicht, positionering in de organisatie en bevoegdheden adequaat te zijn toegerust voor het vervullen van de opgedragen taak.

Aanbeveling 5.

Zet een helder cultuurtransformatietraject uit

Voor het realiseren van programma's als wijkgericht werken en 'De Burger Centraal' is een wijziging van de werkwijze en attitude van de gemeentelijke medewerkers een kritische factor. Dit betreft een cultuurtransformatie van het totale ambtelijk apparaat, dus van medewerkers op alle niveaus, zowel op uitvoerend, beleidsadviseerend als op management- en directieniveau. Maak in het kader van het organisatieontwikkelingstraject 'De Burger Centraal' het vraaggericht en integraal werken naast de andere uit dit traject voortvloeiende onderwerpen tot speerpunten, zet daarvoor de beschikbare opleidingsmiddelen mede in en maak het onderdeel van werving en selectie, beoordelings- en beloningsprocedures.

Benut de praktijkervaring uit de wijkposten bij het nader bepalen van wat integraal en vraaggericht werken wel en niet inhoudt.

Aanbeveling 6.

Beperk het aantal gelijktijdig onderhanden zijnde projecten.

Kies voor een beperkt, overzichtelijk en behapbaar aantal gelijktijdig onderhanden zijnde veranderingprocessen. Laat dat aantal niet te groot zijn en zorg er voor dat de trajecten redelijk in de tijd gespreid worden op basis van een logische prioriteitsstelling. Te veel processen tegelijk onderhanden hebben, betekent versnippering van de aandacht van bestuur en management. Ambities zijn goed, maar houdt de realiteit in het oog: tempo en maatvoering zijn cruciaal. Bovendien is leiderschap door bestuur en ambtelijke top in dit proces onmisbaar.

Breng succesvolle onderdelen van het wijkgericht werken regelmatig voor het voetlicht, zodat er een stimulans uitgaat naar de (nog) minder succesvolle onderdelen om ook op het 'podium' te komen.

Eén van de manieren om deze attitudewijziging te bevorderen is een systeem van roulatie via stages en tijdelijke functiewisseling van medewerkers en management. Zo kan bijvoorbeeld een medewerker uit de backoffice één dag per maand mee werken in de frontoffice en omgekeerd. De inschatting is, dat het "wij - zij"-gevoel minder zal worden en de vraagpatronen vanuit de wijk of de stad weerklank zullen vinden in de ontwikkeling van het beleid.

Aanbeveling 7.

Integreer de wijkcyclus in de begrotingscyclus, vertaal de wijkvraag in beleid en benut het subsidie-instrument

Zorg voor integratie van de wijkcyclus in de begrotingscyclus, waardoor de budgetten die beschikbaar komen voor activiteiten in de wijken zichtbaar en stuurbaar worden. Op deze wijze houden de vakafdelingen zeggenschap over hun budgetten; stadsdeelmanagers kunnen de vraag vanuit de wijken inbrengen via de wijkcyclus in de begrotingscyclus. De betrokkenheid van bewoners bij de wijkcyclus kan gericht worden vormgegeven. Houdt daarbij rekening met bewoners met een baan.

Het is van groot belang dat er consequent een werkwijze wordt toegepast, waarbij de vraag vanuit de wijk systematisch wordt vertaald naar beleid. Omdat de vraag vanuit de wijk aan verandering onderhevig is, dient dit een planmatig proces te zijn, dat voortdurend aandacht en bijsturing behoeft.

Zet het subsidie-instrument in om de gewenste bijdrage van de externe partners aan het wijkgericht werken te stimuleren en effectueren.

Aanbeveling 8.

Zet de wijkposten centraler in het beleid

Evalueer per wijkpost op sterkte – zwakte – kansen – risico's en stel in onderling overleg een actieprogramma op. Leg daarbij ook de inzet en verplichtingen over en weer vast: dus zowel van de zijde

van de gemeente als vanuit de bewoners(groepen) in de wijk. Betrek externe partners en instellingen bij het overleg en de inzet. Leg het resultaat vast in een convenant met doelen, resultaten, taken, verantwoordelijkheden en middelen. Onderdeel van de afspraken is de opzet en bemensing van de wijkpost. Monitor en rapporteer periodiek over de voortgang, zodat transparant wordt welke de legitieme verwachtingen waren en wat daarvan terecht komt. Benut de praktijkervaring uit de wijkposten voor het herijken en bijstellen van het beleid inzake wijkgericht werken (zie ook bij aanbeveling 1).

6 TENSLOTTE

Terugkijkend op het gehele onderzoeksproces wil de rekenkamer waardering uitspreken voor de voortrekkersrol die de gemeente Lelystad met deze aanpak van het wijkgericht werken heeft vervuld.

Het wijkgericht werken is in Lelystad naar het oordeel van de Rekenkamer redelijk succesvol geweest en heeft tot de nodige resultaten geleid. Tegelijkertijd zijn een aantal zaken aan te wijzen dat niet of minder goed van de grond is gekomen. Met het inzicht achteraf doet de rekenkamer dan ook een aantal aanbevelingen tot verbetering. Het programma Wijkgericht Werken verdient zeker extra inzet wil het succes beklijven en toenemen.

Deze evaluatie heeft de bedoeling lering te trekken uit de ervaringen met wijkgericht werken teneinde tot verbeteringen te komen voor het vervolg. Het is geen kwalificerend oordeel over wat er goed of fout is aan resultaten, laat staan over het functioneren van betrokkenen.

Daarbij past bovendien de aantekening, dat bij de analyse, conclusies en aanbevelingen gebruik is gemaakt van voortschrijdend inzicht in de gangbare bestuurlijke praktijk. Verschillende geconstateerde verbeterpunten heeft Lelystad gemeen met vele andere gemeenten en overheden.

Bestuurders en medewerkers van de gemeente en haar partners zijn allemaal op eigen wijze, vanuit ieders eigen perspectief en met veel inzet bij het wijkgericht werken betrokken.

Tot slot

De Rekenkamer heeft het onderzoek niet alleen gedaan. Onze bijzondere dank gaat uit naar de grote groep burgers, vertegenwoordigers van instellingen, (al dan niet voormalige) raadsleden, wethouders en ambtenaren, die zo bereidwillig waren om vanuit een kritische reflectie en in grote openheid met de onderzoekers en de leden van de Rekenkamer hun gedachten te delen over wijkgericht werken.

De Rekenkamer hoopt met deze rapportage te kunnen bijdragen aan een succesvolle continuïteit van het wijkgericht werken in de gemeente Lelystad.

7 Bestuurlijke reactie van het College van B&W

Het College heeft op 19 september per brief zijn bestuurlijke reactie op het conceptrapport Wijkgericht Werken aan de Rekenkamer doen toekomen. De tekst van de brief wordt hieronder aangegeven. De originele brief is in het archief opgenomen.

Rekenkamer van de gemeente Lelystad

*t.a.v. de heer J. Bonhof
Stadhuisplein 2
8200 AB LELYSTAD*

uw brief van	uw kenmerk	ons kenmerk U07-34147	Datum 19 sept. '07
behandeld door A.H. Witteveen	doorkiesnummer 0320-278174	bijlagen	dossiernummer
onderwerp Reactie van het college op conceptrapport rekenkameronderzoek Wijkgericht Werken.			pr-nummer

Geachte heer Bonhof,

Graag nemen wij kennis van uw rapportage. Wij willen in deze brief ingaan op uw bevindingen. Met gepaste trots hebben wij kennis genomen van uw bevindingen over de betrokkenheid van onze burgers en de zichtbaarheid van onze gemeente. Burgers participeren meer, vaker en beter. Hiermee zijn wij bijzonder ingenomen. Tevens is het een goed signaal dat wij als gemeente zichtbaarder zijn voor onze burgers.

Maar daarmee is niet alles gezegd. Het is dan ook goed om na tien jaar wijkgericht werken de balans op te maken. De focus van uw onderzoek richt zich op onze doelmatigheid. Met het oog op de toekomst biedt uw rapport kansen. Wij stellen ons daarom open op voor uw bevindingen. U benoemt knelpunten in de wijze waarop wijkgericht werken is opgepakt binnen onze gemeente. Meer sturing, een sterkere positionering van de afdeling Wijkgericht Werken binnen de gemeentelijke organisatie en een hogere prioritering van raad en college hadden kunnen leiden tot een betere aansluiting van de resultaten op onze doelstelling. Uit onderzoek door De Galan & Voigt in 2003 en eigen onderzoek in 2004 hebben ook wij geconstateerd dat wijkgericht werken veel heeft bereikt, maar dat tegelijk ook het wijkgericht werken versterkt moet worden en een meer integrale positie moet hebben in de werkprocessen. De aanzet daarvoor is gegeven in de nota Betrokkenheid op Maat. Vervolgens is dat de leidraad geweest voor wijzigingen in de structuur per 1 mei 2006. Wij onderkennen dat deze overgang, mede door de te realiseren bezuiniging, binnen en buiten de organisatie onduidelijkheid heeft gegeven. Het heeft echter niet betekend dat wij in deze fase minder prioriteit hebben gegeven aan het wijkgericht werken. Juist door bijvoorbeeld de verdere ontwikkeling van het instrument wijkontwikkelingsplan en het wijkgericht inzetten van jeugdbeleid hebben wij het wijkgericht werken in brede zin ook in deze fase vormgegeven.

We hebben onze wijkgerichte werkwijze verbeterd door de afdeling Wijkgericht Werken op te nemen in een nieuwe structuur, namelijk Project- en Wijkmanage-

ment. In De Burger Centraal hebben wij ons toegespitst op het verbeteren van de dienstverlening door de gemeente en het vergroten van sturingsmogelijkheden van de organisatie. Op beide aspecten willen wij graag ingaan.

Door de medewerkers van de wijkposten op te nemen in de afdeling Stadswinkel verwachten wij ook de kwaliteit van de dienstverlening van de individuele klant in de wijk te verbeteren. Kennis wordt nu meer gedeeld en de wijkposten kunnen zich naar de toekomst toe gaan ontwikkelen tot wijkwinkels of wijkservicepunten, zo mogelijk binnen een multifunctionele accommodatie (MFA).

Een belangrijk onderdeel van onze dienstverlening in het kader van wijkgericht werken is de participatie van burgers. Het tweede wijkontwikkelingsplan (WOP NO) kent een veel grotere mate van betrokkenheid en deze methodiek willen wij voortzetten bij de volgende wijkontwikkelingsplannen.

Wij wachten verder nog op de resultaten van het in 2006 gestarte onderzoek naar participatiemogelijkheden- en instrumenten. Er worden nu al met succes nieuwe instrumenten – zoals het wijkwerkverband, het snelwerkbudget en de belangenkaart – ingezet en wij hopen binnenkort ook kennis te nemen van de evaluatie van de participatie-instrumenten waar wij tot op heden mee hebben gewerkt (rapport bureau Movisie).

Helaas gaat u in uw rapport niet in op het aspect participatie. Gezien het gewicht dat het onderdeel participatie heeft binnen onze doelstelling, vinden wij dat uw rapport aan kwaliteit en bruikbaarheid had gewonnen als het functioneren van Wijkraden en participatie-instrumenten bij uw onderzoek waren betrokken. Echter, ook in de toekomst blijven wij ons inzetten voor een verbetering van de responsiviteit van de gemeentelijke organisatie en een vergroting van burgerparticipatie bij beleidsontwikkeling. Bij de uitvoering van werkzaamheden en in de sociaal-maatschappelijke en –culturele netwerken in de wijk willen wij burgers eveneens meer betrekken.

Het laatste aspect betreft de betere sturing en beheersing van onze bedrijfsvoering. Wij zijn het met u eens dat de visie, het programma en de resultaten van wijkgericht werken een cyclisch karakter zouden moeten hebben. Daarom heeft het college aan de gemeenteraad van Lelystad afgelopen voorjaar voorgesteld onze visie en programma 'Wonen en Wijkontwikkeling' onderdeel te laten zijn van de programmabegroting en hebben wij onze wijkontwikkelingsplannen gekoppeld aan de reguliere planning- en controlcyclus. Wij ervaren door onze maatregelen al betere sturingsmogelijkheden, meer betrokkenheid en een effectievere werkwijze wat betreft het wijkgericht werken.

Zoals wij in deze reactie beschrijven, hebben dienstverlening en participatie binnen wijkgericht werken nog steeds onze volle aandacht. Met inachtneming van wat hiervoor is gesteld zullen wij uw aanbevelingen betrekken bij de verdere ontwikkeling van het wijkgericht werken. Uw rapport levert een bruikbare impuls daartoe. We danken de rekenkamer voor de gelegenheid die is geboden om te kunnen reageren op de rapportage.

Hoogachtend,

het college van de gemeente Lelystad,

de secretaris,

de burgemeester,

8 Nawoord van de Rekenkamer

Het College is in zijn brief uitgebreid ingegaan op de bevindingen en de aanbevelingen van de Rekenkamer. Het doet de Rekenkamer deugd, dat haar bevindingen grotendeels door het College worden gedeeld.

Het College betreurt het, dat de Rekenkamer in het onderzoek niet meer aandacht heeft gegeven aan de participatie van de burger en het functioneren van de wijkraden. De Rekenkamer heeft er voor gekozen om het onderzoek toe te spitsen op de doelmatigheid van de gemeentelijke organisatie. In het onderzoek is echter wel degelijk aandacht besteed aan de participatie van de burgers. (zie onder 3.2 en 4A van het rapport van bevindingen, deel I) Verder was het de rekenkamer bekend, dat de gemeente zelf al vele jaren onderzoek heeft gedaan naar de participatie van de burger.

Leden van de wijkraden hebben deelgenomen aan het onderzoek en zijn in de gelegenheid geweest hun opvattingen over het functioneren van de gemeente en de participatie kenbaar te maken. Deze opvattingen zijn in het rapport vermeld. De Rekenkamer heeft weliswaar niet specifiek en uitputtend onderzoek gedaan naar het functioneren van de wijkraden en de kwaliteit van de participatie-instrumenten, toch zijn daarover in het Onderzoeksrapport (deel II) de nodige opmerkingen gemaakt (zie ook hoofdstuk 5)

De Rekenkamer heeft acht aanbevelingen in het rapport opgenomen. Tot onze tevredenheid heeft het College een aantal aanbevelingen al in uitvoering of is van plan deze te betrekken bij de verdere ontwikkeling van het wijkgericht werken.

De ambtelijke verantwoordelijkheid voor de dienstverlening en de participatie lijkt nu helderder te zijn gepositioneerd in de organisatie. Het opnemen van de werkvorm wijkgericht werken in een programma en in de gemeentelijke planning- en controlcyclus maakt het naar onze inschatting voor de Raad beter mogelijk zijn controlerende taak uit te oefenen, mits de aanbevelingen 1 en 8 hierbij tot uitvoering worden gebracht.

De positionering van de wijkposten in de multifunctionele accommodaties doet ons inziens meer recht aan de positie van de wijkposten, dan het arrangement wat de Rekenkamer een jaar geleden heeft aangetroffen.

De Rekenkamer had graag gezien, dat, naast de integratie van de wijkposten in de multifunctionele accommodaties, het College de aanbeveling had overgenomen om per wijk een analyse te maken van de sterkten, zwakten, kansen en risico's. Op basis van deze analyse kan dan samen met externe partners –burgers, wijkraad, instellingen– een actieprogramma worden opgesteld en vastgelegd in een convenant, dat gedurende de looptijd wordt gemonitord en zo nodig bijgesteld. Een dergelijke aanpak biedt dan tevens de mogelijkheid de opdrachten en de te bereiken resultaten voor de werkorganisatie helder en duidelijk (SMART) te formuleren.

De verbinding tussen het wijkgericht werken als werkvorm met het project De Burger Centraal komt de Rekenkamer noodzakelijk voor. Het is de Rekenkamer bekend, dat binnen De Burger Centraal eveneens een cultuurtransformatietraject dient te worden doorlopen. Daarbij kan aanbeveling 5 worden meegenomen.

Het aantal tegelijkertijd onderhanden zijnde projecten lijkt nog steeds erg groot en groeiende te zijn. Een hoog ambitieniveau is te waarderen, maar ambities dienen wel te worden gerealiseerd. De Rekenkamer hecht aan de aanbeveling het aantal tegelijkertijd onderhanden zijnde projecten te beperken, omdat zij van mening is, dat een reëel tempo en juiste maatvoering de kans op realisatie vergroot.

Lelystad, 1 oktober 2007

De Rekenkamer Lelystad,

Jan Bonhof, voorzitter.