




Gebiedsgericht werken in Oss: de toekomst

 Siermann
Onderzoek

GEMEENTE  Oss

Inleiding

Aanleiding

In november en december 2021 heeft Siermann Onderzoek bij de gemeente Oss onderzoek gedaan naar gebiedsgericht werken. De afgelopen jaren is de gemeente Oss meer gebiedsgericht gaan werken. Recentelijk lijkt een versnelling in deze beweging gaande te zijn. Deze versnelling maakt een heldere en breed gedragen visie op deze (door)ontwikkeling in de gebiedsgerichte aanpak noodzakelijk. Deze stip op de horizon is politiek, bestuurlijk en organisatorisch nog onvoldoende expliciet gemaakt. Daarmee dreigt het gevaar van de waan van de dag, onvoldoende samenhang en versnippering van geld en energie. In het verlengde daarvan is het team Wijkzaken in het bijzonder kwetsbaar voor dit gebrek aan visie, omdat dit gepaard gaat met onduidelijkheid over hun rol en verspilling van energie bij het aanjagen van de organisatie.

Doel

Dit onderzoek is erop gericht om de ontwikkelingen in Oss in een breder perspectief te plaatsen van landelijke ontwikkelingen. Op basis van deze ontwikkelingen wordt geschetst welke richting Oss zich op kan bewegen om het gebiedsgericht werken beter te borgen. Daarbij gaat het in de eerste plaats om een brede doorontwikkeling van de gehele organisatie, maar is expliciet ook aandacht voor de rol van team Wijkzaken en de wijk- en dorpsraden.

Dit rapport geeft ipv is input voor een intern gesprek, dat leidt tot een concreet ambitiesdocument op het gebied van gebiedsgericht werken. Dit document (en hoofdstuk 5 in het bijzonder) moet handvatten geven om dat gesprek efficiënt te voeren, en vragen te beantwoorden als: Wat voor gemeente wil de gemeente Oss zijn? Wat is er nodig om nog meer die netwerkende of responsieve overheid te zijn die de bestuur, management en

gemeenteraad voor ogen heeft? Hoe kan de organisatie van gebiedsgericht werken hier verder aan bijdragen? Welke rol heeft Team Wijkzaken, en welke rol heeft de rest van de organisatie hierin? Maar ook: waar moet de gemeente Oss prioriteit aan geven, en welke ontwikkelrichtingen zijn meer voor de langere termijn?

Afbakening

Gebiedsgericht werken kent verschillende invullingen. In dit onderzoek is de definitie die platform 31 aan gebiedsgericht werken geeft leidend geweest. Gebiedsgericht beleid is een manier van werken waarbij in de beleids- en uitvoeringsfase nadrukkelijk van buiten (de samenleving, het gebied, de wijk) naar binnen (de ambtelijke organisatie) wordt gehandeld. 'Gebiedsgericht werken' is niet zozeer een methode, maar vooral een filosofie die nauw verbonden is met het concept van overheidsparticipatie dat wordt toegepast.

Gebiedsgericht beleid kan zowel een structureel als een incidenteel of projectmatig karakter hebben. In het tweede geval wordt meestal gesproken van een 'gebiedsgerichte aanpak'. Dit begrip verwijst naar een samenhangende aanpak die gericht is op het verbeteren van de leefsituatie van bewoners in een gebied (meestal een buurt of wijk) waar sprake is van een cumulatie van sociale en/of fysieke problemen. In een wijkaanpak worden vaak meerdere opgaven met elkaar verbonden, waarbij wordt samengewerkt tussen alle partijen die belanghebbend zijn: de gemeente, maatschappelijke organisaties en bewoners.

Hoewel er aandacht is voor de incidentele 'gebiedsgerichte aanpak' ligt de nadruk van dit document op de structurele vorm. Dit kan worden gedefinieerd als een vorm van binnengemeentelijk organiseren van taken op een kleiner schaalniveau dan het gemeenteniveau. Allerlei gemeentelijke

taken kunnen gebiedsgericht georganiseerd worden: van het uitgeven van paspoorten tot de uitvoering van de Participatiewet of stedelijk beheer op buurt- of stadsdeelniveau. Door een kleiner schaalniveau te kiezen, kunnen gemeenten met gebiedsgericht werken aansluiten op de kenmerken en behoeften van de gebieden. Met de focus op een gebied (buurt, wijk, regio, etc.) is de werkwijze per definitie niet vergelijkbaar met generiek, one-size-fits-all beleid. Dit komt voort uit het idee dat elk gebied zijn eigen karakteristieken heeft en daarom een eigen aanpak behoeft.

Aanpak en leeswijzer

In hoofdstuk 3 is er aandacht voor de context: het groeiende belang van gebiedsgericht werken en welke organisatievormen er in de praktijk worden toegepast. Aan de hand van drie typen organisatievormen wordt inzichtelijk gemaakt wat de voor- en nadelen zijn van de die manier van gebiedsgericht werken. Deze informatie komt uit een documentstudie van relevante bronnen (zie ook bijlage 1).

Naast een documentstudie zijn er ook een zestal interviews gehouden met bestuurders en medewerkers van de gemeente Oss (zie ook bijlage

2). Hier is een beeld verkregen van de situatie in Oss, terug te vinden in hoofdstuk 4. Dit hoofdstuk is ingedeeld naar de belangrijkste thema's die in deze interviews aan bod zijn gekomen, zoals integraliteit in werkwijze, onduidelijkheid op het gebied van prioriteiten en eigenaarschap, de positionering van team Wijkzaken, de rolduidelijkheid van wijkcoördinatoren en de rol van de dorps- en wijkraden in de gemeente Oss. Ook zijn er diverse onderzoeken en nota's bij andere gemeenten bestudeerd, om ontwikkelingen elders in het land in kaart te brengen. Deze zullen in dit zelfde hoofdstuk in aparte kaders – te herkennen aan dit symbool  - worden gepresenteerd, gekoppeld aan de thema's die in de interviews naar voren zijn gekomen. Bij elk thema is er dus een blok met indrukken die in de rest van het land zijn opgedaan: worstelen gemeenten elders met dezelfde problemen, en zo ja, hoe pakken zij deze aan?

Tot slot volgen in hoofdstuk 5 de conclusies met de een perspectief voor de doorontwikkeling die uit het onderzoek naar voren komt. Deze volgen uit het theoretisch kader, de indrukken uit Oss en de analyses van oplossingsrichtingen en ervaringen uit de rest van het land.

2. Samenvatting

In het najaar van 2021 is er via een documentenstudie en interviews onderzoek gedaan naar gebiedsgericht werken in de gemeente Oss, gericht op het in kaart brengen van de ontwikkelingen in Oss en deze plaatsen binnen de landelijke ontwikkelingen. Vanuit de documentstudie is een beeld zichtbaar dat gebiedsgericht werken de laatste jaren in belang toeneemt. Er is een steeds breder gedeelde ambitie om beleidsontwikkeling dichterbij de burger te brengen. Ook Oss heeft de wens om een responsieve, participerende overheid te zijn, die ruimte biedt voor initiatief van onderop. De gebiedsgerichte aanpak kan hier goed op aansluiten. Ook de toenemende aandacht voor (verschillen in) leefbaarheid in wijken en buurten draagt bij aan draagvlak voor gebiedsgericht werken. Daarnaast worden steeds meer beleidsopgaven, zoals de transitie naar aardgasvrij en de aanpak van criminaliteit en ondermijning, gebiedsgericht aangepakt.

Er zijn grofweg drie typen van gebiedsgericht werken terug te vinden in de praktijk. In sommige gemeenten is gebiedsgericht werken het leidende principe in de gemeentelijke organisatie. Er zijn dan vaak grotere wijkteams die ook opdrachtgevend werken voor beleidsontwikkeling en uitvoering en budgetbevoegd zijn. Omdat de wijken leidend zijn, kan beleid en uitvoering per wijk verschillen. Deze vorm van gebiedsgericht is vanwege de schaal van de gemeenten eerder te zien bij grotere gemeenten. De meeste gemeenten gebruiken wijkcoördinatie. De coördinatie en afstemming tussen de beleidsdomeinen en tussen de wijken is dan afzonderlijk belegd in de gemeentelijke organisatie. De beleidsverantwoordelijkheid en bevoegdheden, bijvoorbeeld met betrekking tot budgetten, blijft merendeels liggen bij de domeinen. Soms heeft de wijkcoördinatie wel kleine werkbudgetten. De wijkcoördinatie is het aanspreekpunt van inwoners

en organisaties uit de wijken en vervult een schakelfunctie met de gemeentelijke organisatie. Ook bouwen zij sociaalmaatschappelijke netwerken waarop kan worden aangehaakt vanuit de domeinen. Een derde spoor is vooral terug te vinden bij kleinere gemeenten. De organisatie is dan opgebouwd op basis van beleidsdomeinen (en/of inhoudelijke thema's en opgaven). Bij ontbreken van wijkcoördinatie wordt er door die inhoudelijke domeinen invulling gegeven aan het gebiedsgericht werken. Oss werkt volgens het principe van wijkcoördinatie, door middel van de wijkcoördinatoren van team Wijkzaken. Er werken meer teams gebiedsgericht, maar dit is dan vanuit een inhoudelijke component (sociale teams, gebiedsbeheer in het fysiek domein).

De organisatievorm met wijkcoördinatie brengt meerdere voordelen met zich mee, zoals een eenduidig aanspreekpunt voor inwoners en/of wijk- en dorpsraden. Ook kunnen de wijkcoördinatoren structureel en systematisch werken aan verbinding in en met de wijken. Voor deze werkwijze is dan ook veel draagvlak in de organisatie, hoewel er wel aandachtspunten zijn op het gebied van effectiviteit. In Oss is bewust gekozen voor een Team Wijkzaken zonder budget, mandaat en hiërarchische positie. Dat heeft duidelijkheid en onafhankelijkheid als voordeel, maar heeft als nadeel de afhankelijkheid van de middelen van de lijnafdeling om zaken gedaan te krijgen. Deze lijnafdelingen zijn al erg druk met hun eigen prioriteiten en doordat er geen gebiedsplannen zijn en het responsief werken nog niet goed is ingebed, hebben de signalen vanuit de gebieden vaak een lagere prioriteit dan de plannen uit het eigen vastgesteld beleid. Hoewel de gemeente Oss werkt met wijkwethouderschap ('aandachtswethouders') die de responsieve aanpak zouden moeten borgen, komt Team Wijkzaken in de praktijk nog soms klem te zitten tussen

wat vanuit wijken wordt gevraagd en de keuzes die de domeinen maken. Signalen worden niet of te traag opgepakt. De onduidelijkheid over de rol van Team Wijkzaken speelt dit verder in de kaart. Medewerkers van de vakafdeling moeten zélf responsief en gebiedsgericht werken, maar zien dat nog regelmatig als iets wat door Wijkzaken wordt gedaan. Wijkzaken probeert het takenpakket van de wijkcoördinator aan te scherpen door te stellen dat zij nooit van de inhoud zijn, participatietrajecten dus ook nooit trekken en vooral op het proces adviseren. Doordat Wijkzaken veel energie in de aanjagende rol in de eigen organisatie moet stoppen, komen zij minder toe aan hun verbindende rol in de wijk. Wijkcoördinatoren komen ook zeer beperkt toe aan een strategische invulling van hun taken, zoals prioritering van taken aan de hand van speerpunten in het coalitieprogramma.

Momenteel werkt de gemeente Oss met wijkfoto's waarin gebiedsinformatie structureel gebundeld worden. Op ad hoc basis worden deze inzichten ook aangevuld met andere bronnen, zoals input van de GGD of kwalitatieve indrukken van partners. Er is draagvlak in de organisatie om – in lijn met doorontwikkelingen in de rest van het land – een stevigere gebiedsmonitoring op touw te zetten en dit te gebruiken als basis voor gebiedsplannen. Dit kan door de (verstevigde) gebiedsmonitoring aan te vullen met gebiedsgerichte activiteiten uit de afdelingen. Zo'n 'gebiedsplan' brengt onderbouwde, inhoudelijke focus aan voor

de gemeente én de wijkcoördinator. Deze gebiedsplannen kunnen uiteindelijk ook aanleiding zijn voor betrokken inwoners (inclusief wijk- en dorpsraden) om met initiatieven te komen. Eventueel kan door commitment van bestuur aan deze gebiedsplannen ook meer status worden gegeven aan de ontwikkelopgaven vanuit de gebieden, en daarmee ook meer doorzettingskracht bij de wijkcoördinatoren worden gecreëerd.

De gemeente Oss heeft met de wijk- en dorpsraden een fundament voor de huidige gebiedsgerichte aanpak. Zij vormen een middel om tot de inwoners in het gebied te komen. De wijk- en dorpsraden hebben het recht om inhoudelijke advies (gevraagd en ongevraagd) aan het college te geven. Deze werkwijze is gangbaar in heel het land, al zijn er de afgelopen jaren gemeenten geweest die de wijk- en dorpsraden een andere rol hebben gegeven. Ook zijn er veel gemeenten die met participatietrajecten náást de raadpleging van dorps- en wijkraden werken. Dat geldt in zeker mate ook voor Oss, hoewel het nog regelmatig voorkomt dat participatie alleen via dorps- en wijkraden plaatsvindt. Er worden echter steeds vaker vraagtekens gezet bij de representativiteit. De verbinding met de achterban is zeer wisselend, en mede door het geïnstitutionaliseerde karakter (gekozen raad, periode van vier jaar) is de drempel tot deelname hoog en is er weinig aanwas van nieuwe leden.

3. Theoretisch kader

Het groeiend belang van gebiedsgericht werken

De beleidsdecentralisaties van de afgelopen 15 jaar luiden een tijdperk in waarin gemeenten meer dan vroeger ‘aan de knoppen’ zitten. Gemeenten bepalen het overgrote deel van de invulling van het beleid én ze zijn verantwoordelijk voor de bekostiging ervan. Doordat de decentralisaties gepaard gingen met aanzienlijke bezuinigingen, ging de aandacht in eerste instantie uit naar een betaalbare uitvoering van taken. Op lokaal niveau vroegen de stelselwijzigingen om andere manieren van samenwerken, financieren, uitvoeren en monitoren. Dit alles verliep niet overal vlekkeloos. Binnen ambtelijke organisaties verhardden de schotten tussen beleidssectoren zich, terwijl in uitvoeringsspraktijken sprake was van versnippering. Ook de inperking van taken van woningcorporaties door de herziening van de Woningwet (2015) droeg bij aan verkoking: veel corporaties trokken zich terug uit de buurt en investeringen in leefbaarheid werden teruggeschroefd.

Doordat deze ongewenste effecten steeds meer in beeld komen, is de afgelopen jaren in veel gemeenten de aandacht voor wijken en buurten als aangrijpingspunt voor beleid gegroeid. In steeds meer steden ligt een tweedeling op de loer en er is een steeds breder gedeelde ambitie om beleidsontwikkeling dichterbij de burger te brengen en als één overheid op te treden. Daarnaast wordt een toenemend aantal beleidsopgaven, zowel door gemeenten als het Rijk, op wijk- of kernniveau uitgeserveerd: van de transitie naar aardgasvrij en de aanpak van criminaliteit en ondermijning, tot het accommoderen van langer thuis wonen en het investeren in preventieve gezondheidsaanpakken. Veel van deze opgaven worden aangepakt met allerlei gebiedsgerichte, veelal sectorale beleidsprogramma's en/of geldstromen. De hernieuwde oriëntatie op de wijk vraagt, zowel

bij gemeenten als het Rijk, om nieuwe vormen van (samen)werken, zowel intern als extern.

Extern maakt de afgelopen decennia een sectoraal gedreven, top-downmodel van overheidssturing, geleidelijk plaats voor een interactief systeem waarbij private en gemeenschapspartijen een belangrijke rol spelen in besluitvormingsprocessen. Dit proces is nog altijd in ontwikkeling. Maatschappelijke vraagstukken worden in toenemende mate (mede) aangepakt door maatschappelijke organisaties, ondernemers en burgerbewegingen. Burgers en organisaties zijn zelfstandiger en autonomer geworden, grenzen tussen regio's en publieke domeinen vervagen. Gemeenten - die voorheen de regie voerden - zijn aan het zoeken naar een nieuwe rol. Dat betekent dat besturen in deze tijd meer en meer plaatsvindt zonder blauwdrukken die ontwikkeld en opgelegd zijn in hiërarchische verhouding. Dit is voor gemeenten vaak nog een zoektocht die binnen een gemeente per project kan verschillen: doet de buitenwereld mee aan het vormen van het beleid of staat de samenleving aan het einde van het proces?

Intern staan sectorale schotten tussen wonen, onderwijs, armoedebestrijding of verduurzaming een integrale gebiedsaanpak vaak in de weg. Op gemeentelijk niveau is wendbaarheid en slagkracht nodig om schotten te doorbreken en sectoroverstijgende samenwerking te realiseren. Veel gemeenten leggen zich toe op gebieds- of opgavegericht werken – sommige gemeenten spreken van ‘het kantelen van de organisatie’ – om tot ontschotting van beleidsontwikkeling en financieringsstromen te komen. Deze initiatieven komen veelal voort uit het streven van gemeenten om een meer effectieve, integrale beleidsinzet en een hoger doelbereik te realiseren. Gemeenten vullen dit onderdeel verschillend in. Soms ligt de nadruk op het behalen van (vooraf gestelde)

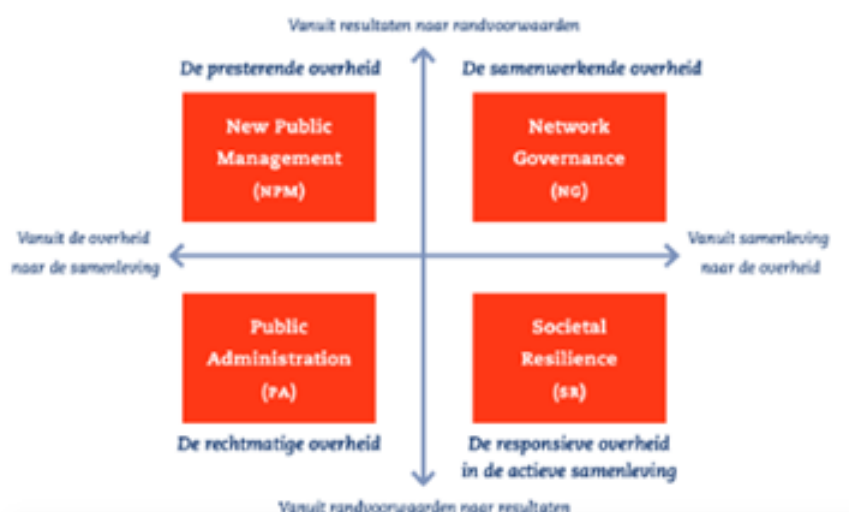
resultaten, soms ziet de gemeente meer een rol in het creëren en vasthouden aan randvoorwaarden. De Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) heeft deze ontwikkelingen samengevat in een model met vier vormen van overheidssturing.

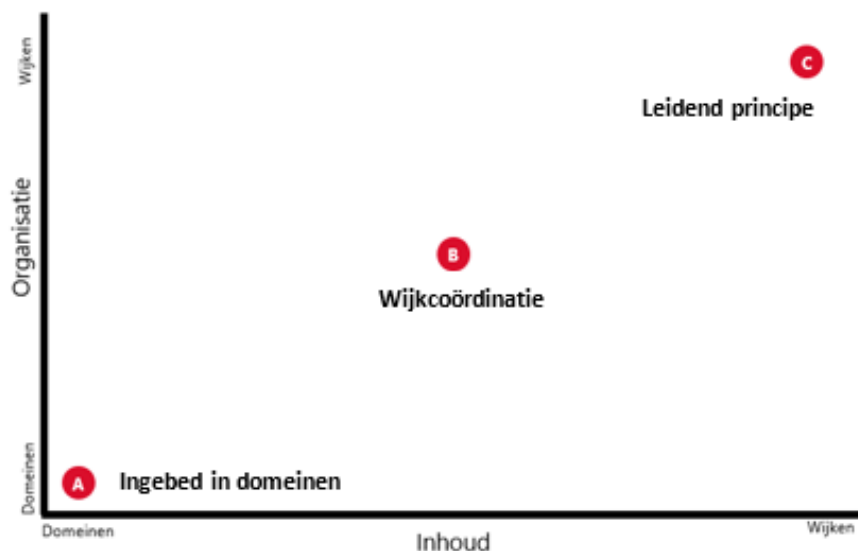
Bij de rechtmatige overheid gaat het om uitvoering van wet- en regelgeving, staat zorgvuldigheid centraal en is er nog sprake van hiërarchische sturing. De presterende overheid is logischerwijs gericht op prestatiebesturing, waarbij de overheid als bedrijf kan worden gezien en de inwoner of ondernemer als klant. Effectiviteit en efficiency staan centraal. Bij de netwerkende overheid is de overheid nog in the lead om samenwerking te zoeken met partijen in de samenleving waarbij doelen meer gezamenlijk worden bepaald en vastgelegd. Een responsieve, participerende overheid biedt ruimte voor initiatief van onderop. Er wordt gewerkt zonder blauwdrukken en hiërarchie. De gemeente staat open voor nieuwe invalshoeken en maatschappelijk initiatief. Sturing vindt niet plaats op resultaat, de nadruk ligt op scheppen van de randvoorwaarden (kaders) waarbinnen initiatieven kunnen plaatsvinden.

Welke organisatievormen kent gebiedsgericht werken?

De vorm die gebiedsgericht werken krijgt, wordt bepaald door de mate waarin gebiedsgericht werken als sturend principe geldt voor de gemeentelijke organisatie. Het gaat om graduele verschillen, een glijdende schaal. Hierin zijn drie varianten te onderscheiden. Bij de vorm van gebiedsgericht werken ingebed in de organisatie (punt A) wordt de inhoud en organisatie vanuit domeinen/thema's bepaald. Dit kan nog steeds op basis van input uit inwoners gebeuren. Onderstaand figuur zegt dus niets over de mate van participatie, enkel over hoe deze georganiseerd en hoe de inhoud bepaald wordt. Uiteraard is er hier sprake van een versimpelde weergave. In de praktijk zijn gemeenten op verschillende plekken in figuur 1 te plotten. Daaronder worden op hoofdlijnen de drie typen beschreven aan de hand van een voorbeeld in het land, inclusief typische voor- en nadelen van deze varianten.

 **Figuur 1. NSOB-model overheidssturing**









Figuur 2. Geleidende schaal van gebiedsgericht werken






A. Gebiedsgericht werken primair ingebed in de domeinen

	De organisatie is opgebouwd op basis van beleidsdomeinen (en/of inhoudelijke thema's en opgaven). Vanuit die inhoudelijke domeinen wordt invulling gegeven aan het gebiedsgericht werken. Er is geen sprake van een gemeente-brede coördinatiefunctie, in en voor de wijken. Door de domeinen wordt zelf invulling gegeven aan de wijze waarop in en met de inwoners en organisaties in de wijken wordt gewerkt. Afstemming moet vanuit de domeinen plaatsvinden. Vaak zijn er wel vormen van wijkplatformen (inwoners vanuit de wijk) waarmee op meer algemeen niveau kan worden gecommuniceerd, maar deze worden niet actief ondersteund.
	Een potentieel voordeel van deze aanpak is dat de gebiedsgerichte focus van buiten naar binnen dichtbij de inhoudelijke beleidsverantwoordelijkheid is georganiseerd, waardoor deze hand in hand kunnen gaan.
	Een potentieel nadeel is dat door de beleidsdruk en beperkte tijd en capaciteit weinig geïnvesteerd wordt in het gebiedsgericht werken en ieder beleidsdomein zelf moet bouwen aan sociaalmaatschappelijke netwerken in wijken. Net als dat deze aanpak veel coördinatie en afstemming vergt om te voorkomen dat in wijken langs elkaar heen wordt gewerkt.
	Dit type gebiedsgericht werken komt relatief gezien vaker - maar niet uitsluitend - voor in kleinere gemeenten (minder dan 50.000 inwoners). Voorbeelden van grotere gemeenten die zo werken zijn de gemeenten Amstelveen en Velsen.
	<p>Het brede wijkgericht werken door middel van gemeentelijke wijkcoördinatoren is in Amstelveen opgehouden te bestaan. Wijkplatforms hielden zich bezig met 'meedenken met de gemeente' en werden na het weghalen van de gemeentelijke wijkcoördinatoren tijdelijk 'op verzoek' ondersteunen door een beleidsmedewerker van de gemeente. Later zijn de wijkplatforms helemaal opgeheven omdat er verondersteld werd dat er in de wijken te weinig draagvlak was om deze adviesrol goed te vertolken.</p> <p>Er zijn toen in het sociaal domein Bewoners Initiatief Groepen (BIG's) ontstaan, die zich vooral richten op het organiseren van activiteiten in de wijk, gericht op sociale samenhang. Deze worden geleid door een partner in het sociaal domein, welzijnsorganisatie Participe. De gemeente kent enkel een beleidsadviseur en een contractbeheerder die de hoofdlijnen uitzetten en bewaken. In het fysiek domein zijn er wijkteams met een scherp gekaderd takenpakket op het gebied van beheertaken (groenonderhoud, vegen en straatmeubilair).</p>

B. Wijkcoördinatie

	<p>De coördinatie en afstemming tussen de beleidsdomeinen en tussen de wijken is afzonderlijk belegd in de gemeentelijke organisatie. Vaak worden daarvoor termen gebruikt als wijkregisseur of wijkcoördinator en, bij grotere gemeenten, een afdeling wijken. De beleidsverantwoordelijkheid en bevoegdheden, bijvoorbeeld met betrekking tot budgetten, blijft merendeels liggen bij de domeinen. Soms heeft de wijkcoördinatie wel kleine werkbudgetten. De wijkcoördinatie is het aanspreekpunt van inwoners en organisaties uit de wijken en vervult een schakelfunctie met de gemeentelijke organisatie. Ook bouwen zij sociaalmaatschappelijke netwerken waarop kan worden aangehaakt vanuit de domeinen.</p>
	<p>Een potentieel voordeel van deze aanpak is dat er structureel en systematisch gewerkt kan worden aan de verbinding in en met de wijken en dat deze van dienst kan zijn voor beleidsmatige ontwikkelingen en uitvoering van beleid. Uniformiteit van beleid voor de gehele gemeente is in deze variant nog steeds uitgangspunt. Het aanspreekpunt vanuit de gemeente is voor de inwoners eenduidig.</p>
	<p>Een potentieel nadeel is dat de wijkcoördinatie klem komt te zitten tussen enerzijds wat vanuit wijken nodig is of wordt gevraagd en anderzijds de keuzes die de domeinen maken. Afstemming kan in de praktijk moeilijk blijken. Stroperigheid ligt dan op de loer waardoor de inwoners en samenwerkingspartners in de wijken er wel de nadelen van kunnen ondervinden.</p>
	<p>Dit type gebiedsgericht werken is het meest voorkomend, hoewel het zeer verschillend wordt ingevuld. Een voorbeeld van een gemeente die zo werkt is de gemeente Haarlem.</p>
	<p>In Haarlem wordt gewerkt met een afdeling Programma's en Gebieden, waar ook gebiedsmanagement over de 6 gebieden plaatsvindt. Het gebiedsmanagement vult 5 rollen in: een (1) agenderende rol, die zorgt voor focus op en prioritering van wat er nodig is in gebied en dorp door het opstellen, uitvoeren en monitoren van de gebiedsopgave en draagt bij aan slagkracht, versnelling en zichtbaarheid in het realiseren van de gebiedsopgave in samenwerking met de betreffende lijnafdelingen. Daarnaast is er een (2) signalerende rol, waar risico's, knelpunten in de uitvoering worden geadresseerd en waar nodig wordt opgeschaald. De (3) verbindende rol verbindt de leefwereld met de systeemwereld, om zodoende zowel kleine vraagstukken uit de leefwereld van bewoners op te lossen, dan wel grotere vraagstukken aan te kunnen pakken. Het aanjagen van initiatieven en benutten van kansen die bijdragen aan de gebiedsopgave hoort hier ook bij, waarbij gebiedsmanagement zorgt voor samenhang in uitvoering door ook beleidsafdelingen met elkaar te verbinden. Tot slot gebruikt gebiedsmanagement kennis en netwerk in het gebied en maakt dit toegankelijk voor burgers, ondernemers, collega's en gemeentelijke partners. De (4) programmerende rol verbindt wat er buiten nodig is en speelt door middel van de gebiedsopgave in op de gemeentelijke (programma)doelstellingen. Zo worden projecten in samenhang aangepakt, wat zorgt voor gecoördineerde uitvoering. De laatste rol is de (5) opdrachtgeversrol in complexe (ontwikkel)projecten. Gebiedsmanagement organiseert bij meervoudige complexe vraagstukken de juiste integrale aanpak en stuurt aan. Ook zorgt gebiedsmanagement voor verantwoording via de P&C cyclus.</p> <p>In een evaluatierapport over de gemeentelijke organisatie in Haarlem uit 2021 wordt geconstateerd dat gebiedsgericht werken verder versterkt moet worden: "Verticale lijnsturing vanuit afdelingen is dominant, maar leidt in de huidige vorm niet (overall) tot effectieve samenwerking tussen afdelingen. Horizontale sturing vanuit programma's in een vragende rol naar de lijnorganisatie is niet effectief. Gebiedsgericht werken leidt tot meer verbinding in gebied, en verdient versterking. Vanuit inwoners, partners en de beide gemeentebesturen wordt er overwegend positief naar het gebiedsgericht werken gekeken. Op zich kunnen de programma's en gebiedsgerichte aanpak goed dienen als systematiek om als netwerkorganisatie over de afdelingsgrenzen heen te werken. Dan moeten deze werkwijzen echter wel worden versterkt: voorzien van doelen en resultaten, capaciteit en sturing (inclusief directe aansturing van medewerkers binnen de opgave) en mandaat."</p>

C. Gebiedsgericht werken als leidend principe

	Gebiedsgericht werken is het leidend principe in de gemeentelijke organisatie. Er zijn dan vaak grotere wijkteams die ook opdrachtgevend werken voor beleidsontwikkeling en uitvoering en budgetbevoegd zijn. Omdat de wijken leidend zijn, kan beleid en uitvoering per wijk verschillen. Deze vorm van gebiedsgericht is/was vanwege de schaal van de gemeenten eerder te zien bij grotere gemeenten.
	Een potentieel voordeel van deze aanpak is dat de gebiedsgerichte focus van buiten naar binnen het sterkst doordringt in beleid en uitvoering. Ook kan slagvaardiger in wijken worden geacteed op ontwikkelingen en vragen.
	Een potentieel nadeel van deze aanpak is dat verschillen tussen wijken niet altijd goed te legitimeren zijn. Ook moet op wijkniveau veel kennis worden georganiseerd om de veelheid aan domeinen en processen te kunnen bolwerken. Het sturen op en realiseren van gemeentebrede en regionale opgaven is in deze variant vaak moeilijker.
	Hoewel steeds meer gemeenten experimenteren met verregaandere buurtbegrotingen is dit type gebiedsgericht werken met omvangrijke wijkteams relatief zeldzaam en voornamelijk in grotere steden terug te vinden. De gemeenten Groningen en Arnhem zijn hier een voorbeeld van.
	<p>Arnhem werkt sinds 2016 met 'Van Wijken Weten' – een verregaande samenwerking van de wijken met het team Leefomgeving. De oude vertrouwde manier van werken – planmatig, langs strak afgebakende taakvelden, aanbodgericht en weinig maatwerk – is verlaten. Die werkwijze speelde, zo stelde men, onvoldoende in op de initiatieven van de bewoners, die zelf vorm willen geven aan het publieke domein. De wijkmanagers hebben nu een andere manier van werken, zowel in relatie tot bewoners, als tot de gemeente en tot partners. Voor de invoering van wijksturing is er echter geen blauwdruk, het is een kwestie van al doende ontwikkelen. Daarom wordt het kader periodiek herijkt en wordt gewerkt met een jaarlijkse ontwikkelagenda.</p> <p>In de omvang van Team Leefomgeving (34 medewerkers in 24 wijken) en de budgetten die hiermee gepaard gaan wordt het leidende principe van de gebiedsgerichte aanpak duidelijk. Alle budgetten/voorzieningen waar een logische koppeling kan worden gelegd met wijken/bewoners en waarbij er geen sprake is van een evidente stedelijke voorziening, worden per wijk geregistreerd. Dit geldt ook voor budgetten die niet (eenvoudig) kunnen worden beïnvloed. Op die manier wordt een zo volledig mogelijk inzicht gegeven in het geld dat in een wijk omgaat. Ook budgetten voor dergelijke taken die zijn ondergebracht bij verzelfstandigde bedrijfsonderdelen of bij gesubsidieerde instellingen, en waarvoor de gemeente opdrachtgever is, zijn overgeheveld naar de wijk. Dit geldt voor bijvoorbeeld voor groen, wijkonderhoud, speeltuinen, veiligheid, welzijn, participatie, sport en cultuur in de wijken. Alleen als blijkt dat wijksturing evident niet efficiënt is, dan worden deze budgetten als stedelijk aangemerkt. Bij aanvang van 'Van wijken weten' was daarmee 207 miljoen in wijkbudgetten georganiseerd en 490 miljoen in stedelijk budget.</p> <p>In de eerste jaren werd er door deze vernieuwende aanpak willekeur ervaren: "Er is geen transparant overzicht van de financiën die per wijk en gebied besteed worden en er is geen inzicht in de budgetten die beschikbaar zijn. De ambtenaren beslissen en bewoners ontwikkelen handigheden om de eigen belangen in beeld en gefinancierd te krijgen." Experts vroegen zich af in hoeverre het paste dat het mandaat aan de ambtenaren in de wijk is gegeven en de raad voor een substantieel bedrag grotendeels 'buitenspel staat'.</p> <p>Ook bij een inventarisatie onder initiatiefnemers in 2019 komen aandachtspunten naar voren: "Zo blijft voor de gemeente efficiency een belangrijke overweging – in de systeemwereld wil men alles snel en doelmatig doen – maar bij een buurtinitiatief gaat het om aansluiten bij wat er is en bij wat er al gebeurt." En: "De gemeente wil wel kantelen, maar in de praktijk van de uitvoering is dat toch nog vaak lastig. Op managementniveau van de gemeente wordt de kanteling ondersteund, maar bij de uitvoerende laag eronder blijkt vaak dat men onvoldoende is meegenomen in het verhaal. Er moeten nog heel wat stappen worden gezet."</p>

4. Indrukken uit de interviews

I. Interne samenwerking voorwaarde voor responsieve aanpak

Oss wil graag waar mogelijk een responsieve overheid zijn. Een responsieve overheid biedt ruimte voor initiatief van onderop. Er wordt gewerkt zonder blauwdrukken en hiërarchie. De gemeente staat open voor nieuwe invalshoeken en maatschappelijk initiatief. Sturing vindt niet plaats op resultaat, de nadruk ligt op scheppen van de randvoorwaarden (kaders) waarbinnen initiatieven kunnen plaatsvinden. Voorwaarde hiervoor is een integrale aanpak, zo stellen de betrokkenen. Ondanks nieuwe organisatie-indelingen die via programma's en gebiedsgericht werken deze integraliteit moeten bevorderen, is er nog steeds te veel sprake van 'eilandjes' en het lukt medewerkers in wisselende mate zichzelf responsief op te stellen; als het ware een professionele beperking op te leggen en de eigen macht in te perken.

In het fysiek domein moet de gemeente nog wennen aan de nieuwe rol van 'scheidsrechter' die alleen de kaders aangeeft. Soms lukt dit goed, zoals bij het afschaffen van de welstand, maar in andere situaties is de neiging van medewerkers nog 'naar het stuur te grijpen' als ze zien dat participatie niet leidt tot een inhoudelijk beter plan. Hoewel sociale teams al langere tijd individuele problematiek gebiedsgericht aanpakken, is de gebiedsgerichte aanpak van collectieve problematiek nog relatief nieuw. Er ligt momenteel een

uitdagende opgave om binnen het sociaal domein meer integraal te werken. De koppeling met het fysiek domein heeft daarmee minder prioriteit. Hoewel er veel successen zijn, zoals de proeftuin Ruwaard, zijn er ook kanttekeningen te plaatsen. Veel van die successen zijn primair in een netwerk van partners vanuit het maatschappelijk middenveld opgezet. Binnen het sociaal domein is de reflex nog vaak om kansrijke initiatieven vanuit inwoners dermate te omarmen dat ze geïnstitutionaliseerd worden. De gemeente Oss is hiermee meer ingericht op de rol die hoort bij de samenwerkende, netwerkende overheid – niet de responsieve. Uitgangspunt is dat alle rollen nodig zijn, dus institutionalisering is niet in alle gevallen verkeerd.

Tal van gemeenten experimenteren met verregaande kanteling, maar een volledig gekantelde gemeente – zoals beschreven in de ambitie van platform 31 - bestaat nog niet. Er wordt dan ook gewaarschuwd voor de nadelen van deze beleidsfilosofie. (zie kader 'werken in de matrix'). Integraliteit kan ook worden bereikt door bijvoorbeeld expliciet fysiek én sociaal domein ene rol te geven in een wijkaanpak, zoals in de gemeente Groningen. (zie kader 'positionering Sociaal Domein in collectieve aanpak')

Integrale aanpak: werken in de matrix



Platform 31 beschrijft meerdere typen gemeenten, waarbij de 'gekantelde gemeente' een uiterste voorbeeld is van 'werken naar de logica van de burger'; een platte organisatie met korte lijnen, intern continue afstemming met vakcollega's, intensieve interne en externe gebiedsgerichte communicatie om ook moeilijk te bereiken inwoner te betrekken, wijkbewoners die via deze communicatie actief bij beslissingen worden inwoners en bestuurders en directeuren die deze beslissingen van wijkbewoners volgen.

Daarbij stelt Platform 31 dat er *geen enkele* gemeente is die zo werkt. Hoewel zo'n beleidsfilosofie voordelen heeft voor gemeente en bewoner, is dit niet altijd een wenselijke situatie, onderschrijft Platform 31. Klassieke beleidsmodellen - die niet ingericht zijn om wijkgericht te werken - hebben ook hun sterke kanten. Daarom is het verstandig om de goede aspecten van wijkgericht werken te matchen met de sterke kanten van de bestaande organisatie, om zo tot een goede mix van wijk- en gemeentelijk beleid te komen in de matrixorganisatie. Tal van gemeenten werken momenteel in de matrix, maar in deze gemeenten is het nog zoeken naar de integraliteit. In Haarlem wordt deze zoektocht als volgt beschreven: *"Het programmatische en gebiedsgericht werken zal naar verwachting de verschillende aandachtsgebieden dichter bij elkaar brengen en daarmee de samenwerking verder verbeteren."*

Een gemeente die pioniert op dit vlak is de gemeente Roerdalen, met name vanwege de gekozen invalshoek. Hier is het voornaamste streven van de gemeente om bij te dragen aan het geluk en de levensvoldoening van inwoners én bezoekers. Ze zeggen hier over: *"Geluk is voor ons nauw verbonden aan de ontwikkeling naar een andere overheid. Samen met onze inwoners zoeken we de komende jaren naar een nieuwe rolverdeling tussen de gemeente en de gemeenschap, waarbij gemeente mét in plaats van vóór inwoners werkt."*

Integrale aanpak: positionering Sociaal Domein in collectieve aanpak



Hoewel vrijwel alle gemeenten op individuele problematiek een gebiedsgerichte aanpak hanteren in het sociaal domein, door middel van sociale (wijk)teams, is de komst van het sociaal domein in de collectieve aanpak relatief nieuw. In de meeste gemeenten heeft gebiedsgericht werken dan ook méér een focus op het fysieke dan het sociale. Er zijn veel gemeenten die de gebiedsgerichte inzet in het sociaal domein hoofdzakelijk invulling geven via initiatievenfondsen gericht op sociale elementen, en/of reguliere en programmatische budgetten vanuit de bestaande afdelingen in het sociaal domein. Er zijn echter voorbeelden van gemeenten die bewust kiezen voor een prominente rol van het sociaal domein en hier ook een organisatieverandering aan koppelen. In Groningen is bij 'Wijkvernieuwing 3.0' beoogt een gelijkwaardige samenwerking van sociaal en fysiek te maken, om te voorkomen dat de wijkaanpak anders te veel verweven raakt met duurzaamheidsopgaven en er op sociaal-maatschappelijk vlak opgaven blijven liggen. De zorgvuldige positionering op bestuurlijk niveau is hierbij de sleutel: wethouders van beide domeinen trekken samen de kar. Dit werkt stapsgewijs door in de organisatie: op elk niveau is afvaardiging van beide domeinen geborgd. Vanuit het bestuur wordt uitgedragen dat beide domeinen gelijkwaardig zijn in de aanpak: dit vergt doorzettingskracht van de wethouders en de organisatie eronder.

II Werken in de matrix brengt onduidelijkheid over prioriteiten en eigenaarschap

Oss omschrijft zichzelf in haar P&C-stukken als een provincie in het klein, *een stadteland*. Hiermee wordt bedoeld op de uitdagingen van een middelgrote stad én van een uitgestrekte platteland gemeente. Het levert een cumulatie van opgaven en kansen op, een profiel dat niet door één kenmerk wordt gedomineerd en voortdurend zoeken naar het beste voor de stad, de kernen en het buitengebied. Dat is de opgave van Oss: een balans en verbinding zoeken tussen stad, kernen en buitengebied.

De gemeente Oss is daarom bezig met een ontwikkeling in coördinatiemechanismen en interne samenwerking, waarbij het ontwikkelen en versterken van het programmatisch en gebiedsgericht werken moet leiden tot goede samenhang tussen beleid en uitvoering en een integrale aanpak waarbij voor de korte en lange termijn gedacht wordt vanuit de gebieden. Het gevaar wat hierbij op de loer ligt is onduidelijkheid voor medewerkers wanneer activiteiten of taken moeten worden opgepakt door een afdeling, binnen een programma of via het gebiedsgericht werken. Er is onduidelijkheid bij wie een taak of activiteit hoort. In het slechtste geval is *iedereen* erbij betrokken, maar is er *geen* (gezamenlijk) eigenaarschap. Waar gebiedsgericht werken moet leiden tot samenhang, zijn ambities vanuit de wijken en kernen te veel los komen te staan van de lijnorganisatie. De organisatie draagt primair bij aan de doelen van hun eigen afdeling. Het is regelmatig onduidelijk hoe initiatieven vanuit de wijk zich tot deze doelen verhouden. De bijdrage aan het grotere geheel kan niet (inhoudelijk) worden gedefinieerd. Als er geen duidelijke samenhangende strategie is, met bijbehorende prioritering, is het ook moeilijk om daarop te sturen.

In Oss is bewust gekozen voor een Team Wijkzaken zonder budget, mandaat en hiërarchische positie: *“Er is niets te halen”*. Dat heeft duidelijkheid en onafhankelijkheid als voordeel, maar heeft als nadeel de afhankelijkheid van de middelen van de lijnafdeling om zaken gedaan te krijgen. Deze lijnafdelingen zijn al erg druk en zien niet altijd de meerwaarde. Er gaat daardoor veel energie verloren bij Wijkzaken, waarbij ze per casus moeten kijken of escalatie nodig is. In een dergelijk geval is er meestal sprake van ‘escalatie’ naar de aandachtswethouder van het betreffende gebied, hoewel er ook andere wegen mogelijk zijn (via management of door dorps- of wijkraad te laten escaleren). De korte escalatielijn naar de wethouder heeft voordelen, maar er worden ook vraagtekens geplaatst bij dit proces. Het zou meer een laatste redmiddel moeten zijn, waar in de eerste plaats de steun en borging meer vanuit directie moet komen. Een vast gremium om knopen door te hakken en hiermee een eenduidige en samenhangende inhoudelijke strategie vanuit de lijn én gebied te hanteren mist.

In tal van gemeenten wordt gezocht naar de juiste balans in de matrix, waarbij afwegingen over wat prioriteit moet hebben deels bij de raad liggen, maar deels ook binnen de organisatie moeten worden opgelost, bijvoorbeeld door een afdelingshoofd boven de programma- en gebiedsmanagers te zetten of door verbinders in de wijk veel autonomie en escalatiemogelijkheden te geven. (zie kader ‘Prioritering, eigenaarschap en belang mandaat en escalatiemogelijkheden in de matrix’)

Werken in de matrix brengt onduidelijkheid over prioriteiten en eigenaarschap

Oss omschrijft zichzelf in haar P&C-stukken als een provincie in het klein, een *stadteland*. Hiermee wordt bedoeld op de uitdagingen van een middelgrote stad én van een uitgestrekte platteland gemeente. Het levert een cumulatie van opgaven en kansen op, een profiel dat niet door één kenmerk wordt gedomineerd en voortdurend zoeken naar het beste voor de stad, de kernen en het buitengebied. Dat is de opgave van Oss: een balans en verbinding zoeken tussen stad, kernen en buitengebied.

In Stichtse Vecht speelt een vergelijkbare problematiek, zo constateert de rekenkamer: *“Het blijft onduidelijk wat voor de gemeente prioriteit heeft: de behoefte en mogelijkheden van onderop (namelijk, vanuit de kernen) of het vastgestelde, sectorale beleid? Dat maakt het voor de ambtelijke organisatie ingewikkeld om eenduidig naar de buitenwereld te kunnen communiceren over bijvoorbeeld keuzes die de gemeente maakt. Bewonersorganisaties vinden dit een knelpunt in de samenwerking met de gemeente.”*

Het feit dat deze problematiek langdurig aanhoudt en de gemeenteraad vanuit zijn kaderstellende rol te weinig sturing heeft weten te geven aan hoe de gemeente om moet gaan met dit soort afwegingen, heeft tot gevolg dat het draagvlak onder betrokkenen in Stichtse Vecht afneemt:

“Er lijkt ambtelijk en bestuurlijk steeds minder draagvlak te zijn voor continuering van de huidige werkwijze. Ambtelijk en bestuurlijk staat de gemeente nog steeds achter het principe van gebiedsgericht werken, dat wil zeggen maatwerk bieden voor de verschillende kernen. Maar de indruk is dat er minder energie is om de werkwijze in de huidige vorm te continueren. Veel aandachts- en knelpunten in de interne en externe samenwerking zijn al een tijd bekend en worden onvoldoende structureel opgelost.”

In Haarlem is een afdeling Programma- en Gebiedsmanagement opgezet. Deze afdeling richt zich op afdelingoverstijgende maatschappelijke opgaven, ter versterking van het programmatisch werken, gebiedsgericht werken en de flexibele netwerkorganisatie. De programma- en gebiedsmanagers werken binnen hun programma's met collega's uit de lijnafdelingen. Bij een evaluatie van het organisatie-model werd geconstateerd: *“De opzet voorzag in sterke programma's en gebiedsmanagement waarvoor de capaciteit zou worden geleverd door de lijnafdelingen. In de praktijk zien we dat de programma's en gebieden in een 'vragende positie' kwamen ten opzichte van de hiërarchische lijn. Eindverantwoordelijken hebben in de praktijk hierop onvoldoende krachtig geïnterveneerd. Eigenaarschap gaat zodoende onvoldoende over de afdelingsgrenzen heen.(...) Het is voor medewerkers onduidelijk wanneer activiteiten of taken moeten worden opgepakt door een afdeling, binnen een programma of via het gebiedsgericht werken.”*

Autonomie van de verbinders (in het geval van Oss: wijkcoördinatoren) is een veelgenoemde succesfactor in het gebiedsgericht werken, volgens onderzoek van Platform 31. Om resultaat te boeken, hebben verbinders vrijheid nodig om te kunnen doen wat zij denken dat nodig is en flexibel (bij) te sturen. Daarbij kan het gaan om tijd, maar bij vrijheid kan het ook gaan om zeggenschap of om de beschikking over een eigen budget, bijvoorbeeld om activiteiten op te starten of te versnellen. Zoals eerder aangegeven is in Oss bewust gekozen voor een Team Wijkzaken zonder budget, mandaat en hiërarchische positie. Waar Oss bewust koos voor een Team Wijkzaken zonder mandaat, zie je elders dat mandaat als succesfactor wordt gezien om deze mogelijke impasse te doorbreken.

De gemeente Rotterdam heeft de afgelopen periode al geëxperimenteerd met het zgn. opgave en kredietmandaat. In de uitrol van Wijk aan Zet (vanaf maart 2022) wordt hun positie versterkt. Wijkmanagers krijgen een stevig mandaat, zodat de stem van de wijk via hen harder doorklinkt in de gemeentelijke organisatie. Ook krijgen wijkmanagers jaarlijks 'handgeld' om kleine, prangende zaken in de wijk te financieren.

III. Steun voor concept van wijkcoördinatie

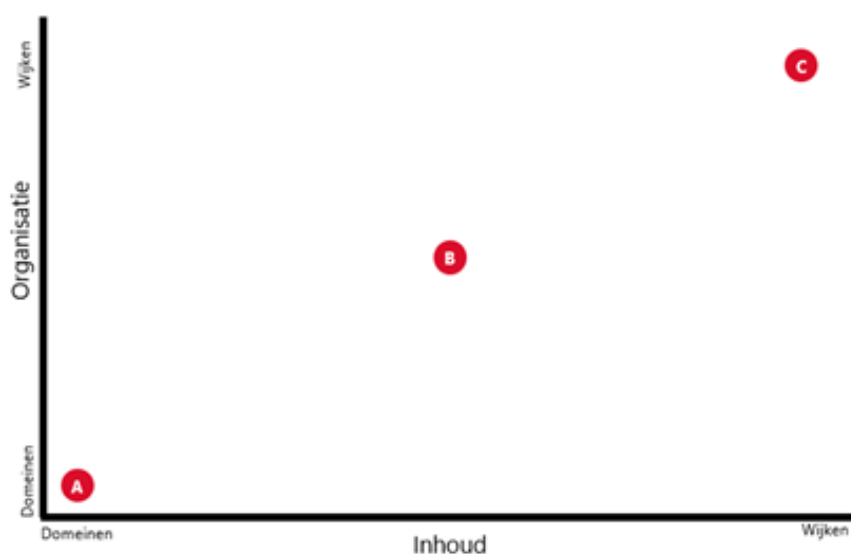
Oss werkt voornamelijk vanuit een gebiedsgerichte aanpak met een wijkcoördinatie (B), met accenten van wijkgericht werken ingebed in de domeinen (A), zie hoofdstuk 3 voor meer toelichting op deze structuren.

In de gesprekken met betrokkenen zijn ook de andere organisatiestructuren besproken, maar hiervoor is nu weinig voedingsbodem binnen Oss. Het oordeel is dat de lijnafdelingen niet geëquipeerd zijn voor een variant waarbij gebiedsgericht werken volledig bij hen geborgd zit. De kans is groot dat de beleidsdruk en beperkte tijd en capaciteit – die nu voor spanningen zorgt met wijkcoördinatie – in dat geval zorgt voor het ondersneeuwen van de gebiedsgerichte aanpak: *“De kans op de ivoren toren is dan erg groot.”*

Ontwikkeling richting de variant waarbij gebiedsgericht werken het leidend principe is (C), de organisatie verder kantelt en dat wat gebiedsgericht opgepakt kan worden in de gebiedsteams wordt geplaatst, kan op meer draagvlak rekenen. Hierbij is er wel discussie over welke onderdelen dit precies zijn. *“Het loont om te kijken wat integraler kan worden opgepakt, maar er moet gewaakt worden dat alles in de gebiedsgerichte structuur wordt*

geduwd.” Beeld bij de geïnterviewden in Oss is dat Arnhem hier ‘te ver’ in is gegaan. Men pleit voor kleine, weloverwogen stappen bij het verplaatsen van taken naar de gebiedsgerichte aanpak. Het scenario waarin het onderhoud van de openbare ruimte hier ook onder valt, wordt zowel ambtelijk als bestuurlijk als te verregaand gezien. Momenteel zijn er bescheiden budgetten die gebiedsgericht worden ingezet, en die gaan grotendeels op aan overhead (Team Wijkzaken). De bulk van het geld zit nog in de lijn.

Continue aandachtspunt blijft hierbij de afbakening van de taken van Wijkzaken (hier gaan we later dieper op in) en de bijbehorende capaciteit van Wijkzaken om deze taken in te vullen. In de praktijk zijn er meerdere voorbeelden van gemeenten die met wijkcoördinatie werken, maar die dit zo inrichten dat deze niet effectief functioneert. Gevolg is dan dat het gebiedsgericht werken alsnog primair vanuit de domeinen moet komen, maar de domeinen het – door de aanwezigheid van wijkcoördinatie – niet als hun taak zien. Dit is ook in Oss terug te zien, blijkt uit de gesprekken. Afdelingen zien vaak Wijkzaken als het ‘responsieve frontje’, waar het juist de bedoeling is dat die afdelingen zelf responsief gaan werken.



Wijkcoördinatie; gevaar van krappe invulling



Bij de deskresearch komen verschillende voorbeelden naar voren van gemeenten met een vorm van wijkcoördinatie, waarbij deze te slecht geëquipeerd is om invulling te geven aan de taken die van hen verwacht worden. In de gemeente Velsen is voor de hele gemeente één wijkrelatiemanager voor 16 uur per week. Deze wijkrelatiemanager is de enige structurele verbinding tussen de gemeente en de wijken. Naast een rol in de harde wijkteams, de verbinding met de wijkplatforms en de gemeentelijke organisatie is deze ook het enige aanspreekpunt voor bewonersinitiatieven. Hiermee is er te weinig tijd om de gebiedsgerichte aanpak intern te stimuleren. Enkele domeinen werken met wijkplannen, maar deze hebben een wisselende status en zijn niet integraal afgestemd.

Bij de gemeente IJsselstein is gekozen voor een hybride variant waar de wijkcoördinatie belegd is bij welzijnsorganisatie Pulse, maar er wordt ook verwacht dat dat wijkgericht werken binnen de verschillende domeinen wordt vormgegeven. Door deze invulling heeft men te maken met de nadelen van het inbedden in de domeinen én de nadelen van coördinatie. Het potentiële voordeel van deze invulling is dat de gebiedsgerichte focus dichtbij de inhoudelijke beleidsverantwoordelijkheid is georganiseerd. Dit voordeel valt weg doordat het wijkgericht werken onvoldoende in het DNA zit bij de beleidsverantwoordelijken; het wijkgericht werken wordt binnen de gemeente meer als iets van Pulse beleefd. Door de beleidsdruk en beperkte tijd en capaciteit wordt er weinig geïnvesteerd in het wijkgericht werken. Dit maakt het voor Pulse lastig om tot een goede uitvoering van de wijkcoördinatie te komen en brengt de organisatie in een spagaat tussen enerzijds wat vanuit wijken nodig is of wordt gevraagd en anderzijds de keuzes die de beleidsdomeinen maken of juist niet maken. Afstemming is moeilijk en mandaat ontbreekt bij Pulse om echt dingen voor elkaar te krijgen met stroperigheid en een gebrekkig samenspel tussen bewoners, Pulse en gemeente tot gevolg.

Inzet budgetten in de wijk



In het land zijn tal van voorbeelden (en varianten) van wijkbudgetten. Vele van gemeenten (Lelystad, Amsterdam, Haarlem, Emmen) werken met buurtbegrotingen. Invullingen verschillen wel van elkaar. Soms wordt er met inwoners verkend welke gemeentelijke taken deel uitmaken van deze begroting, waarna de inwoners zelf deze budgetten kunnen herverdelen. Meestal is er sprake van een budget en kunnen inwoners een idee voor hun buurt opperen. Alle inwoners mogen stemmen op het volgens hen beste idee. Het budget gaat naar de ideeën met de meeste stemmen. De initiatiefnemer is vervolgens zelf verantwoordelijk voor de uitvoering van het idee.

De gemeente Enschede begroot jaarlijks één miljoen euro voor de realisatie van bewonersinitiatieven, waarbij de zeggenschap bij de inwoners van de wijken zelf ligt. De participatieve gemeente legt een deel van de verantwoordelijkheid voor de wijk zodoende neer bij bewoners en richt haar pijlen op de samenwerking met bewoners en actieve partijen in de wijk. Dit gaat wel nog via de wijkplatforms. In de gemeente Ede werkt men met het project 'Ede doet', waarbij wijkplatforms geen rol spelen. Alle huishoudens in gemeente Ede ontvangen twee keer per jaar de Ede Doet cheque in de brievenbus. Deze cheque heeft een waarde van € 7,50 en ontvang je van de gemeente. Inwoners kunnen met buurtgenoten cheques verzamelen om te sparen voor een initiatief dat de eigen buurt leuker, mooier en beter maakt. Er is een brede afkadering: een initiatief kan zich richten op activiteiten voor kinderen, het samen onderhouden van een stuk groen of een buurtfeest. Andere gemeenten kiezen voor een specifieke inhoudelijke afkadering:

De gemeente Amersfoort werkt met buurtbudgetten en projectensubsidies samen met bewoners en de welzijnsorganisatie aan het versterken van de sociale basis. Op die manier poogt de gemeente de kracht in de wijk (onder bewoners en partners) te benutten.

De gemeente Venray werkte met raamkredieten (náást budget voor bewonerinitiatieven in de openbare ruimte) ten behoeve van de zelfsturingsplannen. Per gebied kon één hoofdprioriteit door dorpen of wijken worden gerealiseerd. Hieraan zaten bepaalde voorwaarden verbonden waarna met behulp van een wegingmethodiek een rangorde wordt vastgesteld in de projecten die rijp zijn voor uitvoering. In deze weging zat een factor dat een grotere vorm van eigen inbreng een positief effect heeft op het eindoordeel. De gebieden zijn dus gebaat bij een intensieve en/of brede burgerbetrokkenheid. Uit evaluatief onderzoek van de rekenkamer blijkt: *“De dorpen hebben hiermee een ‘voordeel’, omdat zij doorgaans een hogere sociale cohesie hebben en een hogere mate van zelfsturing kunnen organiseren. Dit vertaalt zich onder meer in het feit dat al de zeven zelfsturingstrajecten plaatsvinden in de dorpen. Gebieden die meer aandacht behoeven, hebben juist meer moeite om hun inwoners te laten participeren. Hiermee ligt het gevaar op de loer dat het gebiedsgericht werken in Venray zijn doel ‘leefbaarheid verbeteren’ voorbij schiet, vanwege een te grote focus op het andere doel ‘zelfsturing’.”*

De tendens is dat er steeds meer budget wijkgericht wordt ingezet. De gemeente Rotterdam heeft het college onlangs besloten dat er meer geld de wijk in moet. De precieze invulling staat nog open: *“Bijvoorbeeld door bestaande budgetten effectiever in te zetten of de wijk binnen bestaande budgetten meer leidend te maken, ongeacht de portefeuille/ het cluster. En/of door de wijk meer zeggenschap te geven bij het verdelen van het budget en dus meer ruimte te geven voor wat de wijk belangrijk vindt. De wijk beheert het geld niet, maar krijgt wel zeggenschap over hoe het geld besteed wordt. Dit vergroot de betrokkenheid van bewoners en is een onlosmakelijk onderdeel van een optimale wijkdemocratie. Ook komt er zoals gezegd handgeld beschikbaar voor de wijkmanagers.”*

IV. Zichtbaarheid en positionering Team Wijkzaken

Wijkzaken is een van de drie teams van de afdeling Mens en Maatschappij. Als team werkt het organisatiebreed, hoewel het is gepositioneerd binnen een afdeling in het sociaal domein. In 2019 is een andere positionering van Wijkzaken verkend, waarbij is gekeken naar een onafhankelijke positie met een sterkere koppeling aan gebiedsbeheer. Binnen IBOR wilde men echter gebiedsbeheer bij hen in de lijn behouden en was men tegen de onafhankelijke positionering. Als gevolg werd verkend of wijkzaken bij IBOR in de lijn kon plaatsnemen, zodat de koppeling aan gebiedsbeheer alsnog versterkt kon worden. Hiervoor was geen draagvlak binnen Wijkzaken. Hier speelde beeldvorming (‘te veel fysiek’) en verschillen in cultuur een rol. Als conclusie van dit traject werd aangeraden om een nieuwe eenheid te creëren waarin een gezamenlijke opdracht leidend is. Zo lang gelijkwaardigheid bovenaan staat, had men samen een nieuwe teamcultuur kunnen vormen. Er werd echter een ‘opdracht inwonersgericht

werken’ gemist, waardoor er (te) veel ruimte zit in de mogelijkheden tot organiseren.

Team Wijkzaken moet door verloop binnen het eigen team én de rest van de organisatie continue aandacht besteden aan de eigen zichtbaarheid en bekendheid in de organisatie. Er moet immers bij initiatieven vanuit de samenleving snel de juiste ingang worden gevonden. Andersom is het van belang dat collega’s Wijkzaken betrekken bij projecten in de wijk. Nu wordt er soms langs Wijkzaken heen gewerkt, dat kan bewust of onbewust gebeuren. Er is geen beeld bij wat Wijkzaken ‘meebrengt’, het belang van deze afstemming wordt onderschat en/of er heerst een beeld dat Wijkzaken het traject compliceert. Opvallend genoeg lijkt juist de lijn tussen Team Wijkzaken en de directe collega’s in het sociaal domein nog minder strak gelegd. Dit houdt waarschijnlijk verband met het feit dat het sociaal domein later te maken heeft gekregen met de collectieve gebiedsgerichte aanpak.

De ambitie van Wijkzaken gaat op dit gebied nog verder; zij willen niet alleen dat ze ad hoc worden betrokken bij gebiedsgerichte projecten, maar ze willen ook op de hoogte zijn van alle gebiedsgerichte activiteiten in komende periode, zodat er pro-actiever kan worden opgetreden. De zichtbaarheid van en bekendheid met (de werkwijze van) Wijkzaken is dus essentieel.

Uit onderzoek van Platform 31 blijkt dat de verbindende rol die van team Wijkzaken beoogd wordt

bij voorkeur buiten de traditionele gemeentelijke structuren van domeinen, sectoren en afdelingen en de verplichtingen en hiërarchie die daarmee samenhangen worden geplaatst. Dit gebeurt in de praktijk echter lang niet altijd. De positionering van (equivalenten van) Wijkzaken in andere gemeenten is zeer wisselend. Soms is het inderdaad een aparte afdeling, soms wordt het in een vakinhoudelijk team geplaatst. Ook positionering onder de directie komt voor. (zie kader 'Positionering gebiedsgerichte team')

Positionering gebiedsgerichte team



De gemeente Oss verwacht van team Wijkzaken (o.m.) een verbindende rol. Uit onderzoek onder Verbinders in de gebiedsgerichte aanpak van Platform 31 blijkt dat de meeste verbinders wijzen op het belang van hun positie in de organisatie voor het goed kunnen doen van hun verbindende werk: *“Het liefst opereren ze zo onafhankelijk mogelijk; buiten de traditionele gemeentelijke structuren van domeinen, sectoren en afdelingen en de verplichtingen en hiërarchie die daarmee samenhangen.”*

Verbinders benadrukken dat ze door hun onafhankelijke positie de mogelijkheid hebben om met iedereen binnen (en soms ook buiten) de gemeente contact te leggen en samen te werken. Vooral de mogelijkheid tot contact en samenwerking met het bestuur – bestuurlijke dekking, ‘het kunnen opschalen’ – is voor de verbinders en het succes van hun werk cruciaal. Sommige gemeenten kiezen bijvoorbeeld voor een aparte afdeling gebiedsgericht werken (zoals de gemeente Groningen en Haarlem). In de gemeente Altena is het kerngericht werken direct onder de directie gepositioneerd. Daardoor heeft het kerngericht werken geen inhoudelijke positionering, en maakt het in effect deel uit van *alle* vakinhoudelijke teams binnen de organisatie. De wethouder kerngericht werken heeft als taak om dit type werk in het bestuur verder te prioriteren. Oss is echter niet de enige gemeente die voor een positie in de lijn kiest. Hier wordt soms ook gekozen voor een positionering in het ruimtelijk domein, zoals bij de gemeente Amersfoort.

V Rol wijkcoördinator waaiert breed uit; meer focus is noodzakelijk, maar beelden hierover verschillen

De rol van een wijkcoördinator is om de leefwereld van de inwoner en systeemwereld van het ambtelijk apparaat aan elkaar te koppelen, maar de werkwijzen hiervoor liggen niet vast. Wel is er consensus dat wijkzaken *niet* van de inhoud is, maar van het proces. In de gesprekken komt er een diffuus beeld naar voren van de huidige invulling. Dit loopt van een te platte invulling – te veel ‘notulist of postbode’ – tot het perspectief dat wijkcoördinatoren zich *tóch* nog te veel met

de inhoud bezig houden. Op het gebied van overheidsparticipatie is de invulling relatief helder, hoewel er een paradox zit in de uitvoering van oplossingen. Wijkzaken is niet van de inhoud en is daarmee afhankelijk van inhoudelijke afdelingen. Bij de invulling van burgerparticipatie ‘in de wijk’ ontstaat er opnieuw ruis. Bij sommige collega’s is het idee dat Wijkzaken ook ingezet kan worden bij burgerparticipatie, waarbij de verwachting is dat het hele traject wordt overgenomen.

Onduidelijkheid over het precieze takenpakket heeft verschillende ongewenste effecten. In de eerste plaats worden wijkcoördinatoren soms niet gevonden waar dit wél nodig is. Andersom komt het voor dat taken die niet logischerwijs bij een wijkcoördinator horen hier toch terecht komen, vaak omdat ze nergens anders binnen de organisatie landen. Doordat ook binnen het team verschillen zijn van inzicht in het precieze takenpakket, kan de rol ook zeer verschillend worden ingevuld. Er is een kern van werkzaamheden die door alle coördinatoren worden uitgevoerd, zoals voorzitterschap van het kernteam, ondersteunen van de dorps- en wijkraden, de sociale agenda, adviseren en ondersteunen van de aandachts-wethouder en Mijn Buurt Oss. Daarbuiten verschilt de invulling sterk. Hoewel verschillen tot op zekere hoogte te verdedigen zijn – de gebieden verschillen immers ook van elkaar – zorgen te véél verschillende invullingen voor onduidelijkheid richting de organisatie (en andere actoren, zoals dorps- en wijkraden).

In de gesprekken vallen termen als *omgevingsmanagers*, *participatiegoeroe's* en *opbouwwerkers 'oude stijl'*. Wat overlapt in deze invullingen is de rol van verbinder. De betrokkenen zien de coördinatoren graag inspireren, mobiliseren, krachten organiseren, plooiën gladstrijken en onafhankelijk opereren gericht op het versterken van de gemeenschap. Doordat ze de talenten en sentimenten in het gebied goed kennen kunnen ze de juiste personen aan elkaar koppelen in het geval van overheidsparticipatie, maar zijn ze ook waardevol in burgerparticipatietrajecten vanuit de lijn. Team Wijkzaken zou dan moeten meedenken aan de voorkant. Zij kennen immers het gebied het best en kunnen inschatten hoe het proces moet worden ingericht. *“De wijkcoördinator zal dan niet de participatieavond leiden, maar wel aanwezig zijn om de ogen en de oren van de gemeente te zijn, en zo het proces te verbeteren.”* Bij gevoelige trajecten kunnen ze een rol spelen als ‘het geweten van de organisatie’. Ze zijn tijdens de participatiesessies aanwezig om te kunnen adviseren bij de ambte-

naren die de participatie vormgeven, en in nood te escaleren indien iets niet goed verloopt.

In de gesprekken wordt duidelijk dat er naast de communicatieve skills die horen bij verbindende kwaliteiten, ook kennis nodig is van de organisatie om de juiste ingang te vinden. Daarnaast is het ideaalbeeld dat er ook een basale kennis van de inhoud beschikbaar is, om bij initiatieven en signalen uit de wijk in de startfase verwachtingen goed te kunnen managen. Om snel in te springen op initiatieven en ideeën/ situaties is het soms noodzakelijk te toetsen of iets binnen de kaders valt, en dan is het van belang dat er óf basiskennis beschikbaar is bij de wijkcoördinator óf snel een ingang wordt gevonden op de vakafdeling die zich medeverantwoordelijk voelt.

De taken zijn hiermee in hoofdlijnen te vergelijken met die van de gebiedsbeheerders. Belangrijk verschil is dat zij zich (vrijwel) uitsluitend met IBOR hoeven bezig te houden. Team Wijkzaken moet op veel meer plekken in de organisatie de juiste ingangen kennen, weten wat er speelt aan gebiedsgerichte trajecten en basiskennis vergaren om verwachtingen te kunnen managen. Dit vergt een groot organisatievermogen, dat ten koste gaat van de tijd die de wijkcoördinator in de wijk kan spenderen om netwerken te onderhouden of versterken.

Verder valt op dat gebiedsbeheer werkt met een beheerder (tactisch) en een opzichter (operationeel). De wijkcoördinator opereert in principe op operationeel, tactisch én strategisch niveau. Dit draagt verder bij aan de verschillende invullingen van de rol van wijkcoördinator. Er moeten immers keuzes worden gemaakt. In de praktijk ligt de nadruk op operationele en tactische invulling van de taken, en komen wijkcoördinatoren minder toe aan een strategische invulling – zoals prioritering van taken aan de hand van speerpunten in het coalitieprogramma. Er zijn verschillende opvattingen over hoe bezwaarlijk dit is. Er gaan stemmen op dit deel vooral door de aandachts-wethouder te bewaken, maar er worden ook kansen gezien in

een meer strategische invulling. Zo heeft een 'gebiedsmanager' die strategischere opereert beter grip op de prioritering van verschillende opdrachten die binnen komen, en meer statuur om de organisatie op te voeden dan een 'gebiedsverbinder' die grotendeels de blik naar buiten heeft.

Uit de analyse in den lande komt naar voren dat de gebiedsverbinder een sleutelrol speelt in de succesvolle uitrol van het gebiedsgericht werken, maar de beschrijving van Platform 31 is nauwer dan de wijkcoördinator in Oss. Deze heeft bepaalde taken die bijvoorbeeld bij de gemeente Haarlem in een aparte rol zijn neergezet, omdat hier andere competenties bij komen kijken. (zie kader 'Takenpakket en taakverdeling gebiedsgerichte team')

Takenpakket en taakverdeling gebiedsgerichte team



In Haarlem wordt gewerkt met gebiedsteams waarin een gebiedsmanager en een gebiedsverbinder naast elkaar opereren. Partners van de vakafdelingen (zoals communicatie en financiën) kunnen hier af en toe bij aansluiten, maar de verbinder en de manager vormen de kern.

De gebiedsverbinder opereert zo veel mogelijk in de wijk als kan en wil met alle relevante partijen stevige relaties onderhouden. Het kunnen leggen van slimme verbindingen tussen mensen, processen en middelen is de kerntaak. Belangrijke competenties zijn vermogen tot 'perspectiefwisseling', een empathische houding en wat Platform 31 in een onderzoek als 'bricolierend handelen' beschrijft: *"(..) het werken met dat wat beschikbaar is, daar kansen voor te zien en iets nieuws mee te maken. Ambtenaren die hier goed zijn, zijn vaak pragmatisch ingesteld, kunnen goed overzicht houden en hebben een groot improvisatievermogen."*

De gebiedsmanager heeft een meer strategische en meer interne focus. De manager is sparringpartner van gemeentesecretaris en college en zorgt voor focus op en prioritering van wat er nodig is in gebied en dorp. Daarnaast borgt de manager continuïteit, zorgt voor slagkracht, versnelling en zichtbaarheid in het realiseren van de gebiedsopgave, bewaakt (datagedreven) dat de gebiedsopgave (nog) aansluit bij de ontwikkelingen in het gebied, stuurt bij op de kwaliteit van de uitvoering wanneer dit in hun gebied te wensen over laat, of meer met andere disciplines verbonden moet worden (bij meervoudige complexe vraagstukken). De manager probeert ook het patroon te doorbreken dat de gebiedsteams zelf de inhoud in duiken, door middel van 'verleiding en stevige gesprekken met de lijnmanagers en projectleiders de komende jaren'.

VI. Gebiedsmonitoring vindt plaats, maar is niet geborgd in vaste structuur en is geen basis voor gebiedsplannen

De verschillen in de wijken en kernen zijn de legitimatie voor een gebiedsgerichte aanpak, maar dat brengt ook aandachtspunten met zich mee. Het kan bijvoorbeeld legitiem zijn in het ene gebied meer te investeren dan het andere, als de problematiek hier groter is. De onderbouwing van dergelijke keuzes draagt bij aan transparantie en vertrouwen in de overheid. Er gaan echter ook stemmen op om het uitonderhandelen van de middelen aan de politiek over te laten.

Los van de keuze of er financieel inzicht wordt gegeven is gebiedsmonitoring wenselijk. De gemeente beschikt over tal van gegevens die op gebiedsniveau kunnen worden gepresenteerd. Afhankelijk van het ambitieniveau kunnen extra gegevens worden ingekocht of via bijvoorbeeld onderzoek vergaard. Daarnaast zijn er tal van professionals die in de gebieden rondlopen en deze cijfers van duiding kunnen voorzien. Zo kunnen financiële keuzes onderbouwd worden en/of kunnen trends en ontwikkelingen in de gaten worden gehouden. Dit biedt input voor inhoudelijke prioriteiten. Momenteel zijn er al gegevens op wijkniveau beschikbaar, via het product wijkfoto's. Dit wordt momenteel op ad hoc basis soms aangevuld met andere bronnen, zoals input van de GGD of kwalitatieve indrukken van partners. Er ligt geen vaste structuur over hoe deze informatie te gebruiken. Er wordt binnen de organisatie wel potentie gezien in een stevigere gebiedsmonitoring en de verwerking en gebiedsplannen. Daarbij worden vanuit de gemeente opgestelde gebiedsplannen als het meest kansrijk gezien.

Door gebiedsinformatie structureel te bundelen en aan te vullen met gebiedsgerichte activiteiten uit de afdelingen, kan de gemeente in een 'gebiedsplan' onderbouwd inhoudelijke focus worden aangebracht voor de wijkcoördinator in dat jaar. Zo kan deze ontwikkeling bijdragen aan de focus van wijkcoördinatoren, zonder de uitgangspunten van

de gebiedsgerichte aanpak – dat elk gebied verschillend is – uit het oog te verliezen. Uiteraard is het ook al winst dat bij een dergelijke structuur de afdelingen geprikkeld worden vooraf na te denken welke projecten zij in de wijk uitrollen.

De gebiedsplannen kunnen ook aanleiding zijn voor betrokken inwoners (inclusief wijk- en dorpsraden) om met initiatieven te komen. Die kunnen zowel aansluiten op de inhoudelijke speerpunten, als zich richten op thema's waar in hun ogen te weinig aandacht voor is: *“Zeker wanneer de budgetten gaan toenemen helpt het om weloverwogen, onderbouwd keuzes te maken, al zal de gemeente ook moeten accepteren als er prioriteiten worden gekozen die in mindere mate uit de monitoring naar voren komen.”* Door subjectieve indicatoren (meten van beleving via onderzoek) toe te voegen in de gebiedsmonitoring wordt de kans dat er zwaar afgeweken wordt van speerpunten kleiner. *“Via subjectieve indicatoren is hard te maken dat ergens weinig draagvlak voor is.”* Een koppeling van de bewonersinitiatieven aan de gebiedsplannen wordt als te ambitieus gezien, maar zou in de toekomst een doorontwikkeling kunnen zijn.

Als deze gebiedsplannen 'een bestuurlijk sausje' krijgen, krijgen zij ook meer status. De gebieden werken vanuit dezelfde matrixpositie als de programma's maar kennen géén door het college vastgestelde gebiedsplannen. Bestuurlijke vaststelling draagt bij aan de doorzettingskracht van de wijkcoördinatoren.

Er zijn vele vormen van gebiedsplannen terug te zien in het land, waarbij accenten verschillen. Belangrijk onderscheid is de rol van de inwoners (leidend, volgend of zelfs (nog) niet aanwezig) en de mate waarin een data-analyse ten grondslag ligt aan de speerpunten van de gebiedsplannen. (zie kader 'Gebiedsmonitoring en gebiedsplannen')



Er zijn veel verschillende producten te vinden van gemeentelijke gebiedsmonitoring. Vaak verschillen de producten in naam, maar zijn ze in de basis vergelijkbaar: een eigen data-instrument op wijkniveau. Voorbeelden zijn het wijkkompas (Groningen) en de wijkprofielen (Rotterdam). Uiteraard verschilt per gemeente het ambitieniveau, en hoe de producten worden ingezet. Er zijn ook gemeenten die een gebiedscyclus opstellen, zoals Amsterdam en Haarlem. In Amsterdam bestaat deze uit vier stappen/producten: een gebiedsanalyse waarin verregaand onderzoek wordt gedaan (één keer per vier jaar), een gebiedsagenda met speerpunten (één keer per vier jaar met jaarlijkse bijsturing), een gebiedsplan die alle projecten in de buurt omvat en de speerpunten vertaald naar concrete acties (één keer per jaar) en een gebiedsmonitor waarin op hoofdlijnen de belangrijkste trends worden beschreven (twee keer per jaar).

Er zijn tal van gemeenten die vanuit de eigen organisatie met gebiedsplannen komen. In Eindhoven werkt men met vanuit de gemeente opgestelde, datagestuurde gebiedsprogramma's. Deze moeten een bijdrage gaan leveren aan de brede, integrale aanpak in de wijken: samenleving & sociale cohesie, veiligheid, gezondheid, meervoudige problematiek en activering. Om het gebiedsgericht werken gemeentebreed beter te borgen werd er in 2021 opnieuw ingezet op de doorontwikkeling van het meetinstrument op leefbaarheid (in samenhang met de monitor brede welvaart, in afstemming met verschillende domeinen). Door het beter monitoren, delen, duiden en koppelen van informatie (hard en zacht) uit de verschillende sectoren en de wijken, kan de gemeente met betrokkenen in gesprek om de basis op orde te krijgen, passend binnen de huidige wetgeving. In Eindhoven wordt er overigens niet alleen datagestuurd gemonitord, maar worden ook evaluaties op interventies uitgevoerd. Vragen die daarbij spelen zijn bijvoorbeeld: welke impact heeft een ruimtelijke ingreep op veiligheid? Of: wat doet een veiligheidsprobleem met de sociale samenhang in een wijk?

In Enschede zijn twee beleidsinstrumenten ontwikkeld om tot integrale gebiedsplannen te komen: de Stedelijke Investeringsagenda (SIA) op stedelijk niveau en de Dynamische Investeringsagenda (DIA) op wijkniveau. De SIA adviseert voor welke buurten een DIA moet worden uitgevoerd en in welke volgorde. Ook adviseert de SIA over minder integrale aanpakken – bijvoorbeeld voor buurten waarvoor alleen de warmtetransitie moet worden vormgegeven. In kwetsbare wijken met relatief veel corporatiebezit liggen de meeste kansen voor een brede, integrale aanpak; voor deze gebieden wordt een DIA opgesteld. De DIA heeft als doel het bundelen van investeringsbudgetten van de betrokken partijen (gemeente, woningcorporaties, netbeheerders, etc.) voor stedelijke vernieuwing voor de middellange termijn (5-10 jaar). Daarbij zorgt het voor minder overlast voor inwoners en ondernemers wanneer opgaven gelijktijdig worden opgepakt. Platform 31 deed overigens al onderzoek naar deze methodiek en concludeerde: De DIA introduceert een werkwijze binnen de gemeente, waarin het integrale gebiedsbelang voorop staat. Het ontkokeren van beleidsdomeinen komt echter nog beperkt uit de verf. De belangrijkste winst is dat het proces van de SIA/DIA laat zien wat er wringt en waar (politieke) keuzes nodig zijn of besluiten moeten worden genomen: *“De basis is gelegd, nu is het tijd om het beleid te borgen op bestuurs- en uitvoeringsniveau.”*

Er zijn ook voorbeelden te vinden van gebiedsplannen die primair door inwoners worden opgesteld.

De dorpspiegel is een product - ontwikkeld door gemeente Opsterland – waarin dorpsbewoners de stand van zaken in hun dorp opmaken. Wat gaat goed, wat gaat niet goed? Welke ontwikkelingen zijn positief, welke negatief? Aan de hand van cijfers, woorden en foto's wordt het verhaal van het dorp verteld. De dorpspiegel is gemaakt om dorpsbewoners een instrument in handen te geven dat hen kan helpen bij het verbeteren van hun dorp. De gemeente Opsterland heeft hierbij samengewerkt met Movisie, die in "Hoe maak ik een buurtagenda? - Zeven bouwstenen voor een vliegende start" dit proces beschrijven (zie afbeelding).

-  1. Zoek de urgentie
-  2. Maak een buurtscan
-  3. Breng relevante partijen samen
-  4. Haal verhalen op
-  5. Verbind tellen en vertellen
-  6. Verbind ideeënvorming met gemeentelijk beleid
-  7. Stel de buurtagenda op

De borging van door inwoners vastgestelde plannen verdient aandacht. In de gemeente Venray hebben dorps- en wijkraden een ontwikkelingsplan in samenwerking met de gemeente en ketenpartners (respectievelijk dorpsontwikkelingsplannen en wijkontwikkelingsplannen – DOP en WOP) opgesteld. De gebieden werden hierin ambtelijk gefaciliteerd. Na vaststelling van deze DOP en WOP is bewust gekozen om de dorps- en wijkraden vrijheid te geven hoe zij met hun ontwikkelplan omgingen. De huidige status en het gebruik van de ontwikkelplannen is daardoor momenteel zeer uiteenlopend. In de meeste gebieden wordt het ontwikkelplan niet meer geactualiseerd. Hierdoor is de status van de plannen ook snel afgenomen.

Meestal wordt er dan ook gekozen voor een stevige gemeentelijke ondersteuning, zoals in de gemeente Den Haag. Hier wordt voor alle 44 wijken een wijkagenda opgesteld. De bewoners, ondernemers en samenwerkingspartners bepalen mét medewerkers van de gemeente tezamen wat prioriteit krijgt. Het proces om te komen tot de agenda wordt wel aangepast aan de behoeften van wijkbewoners en is dus maatwerk.

Ook de gemeente Zutphen werkt met wijkontwikkelingsplannen, die ze in partnerschap met wijknetwerken opstellen en met deze netwerken (gezamenlijk) presenteren aan de raad. Zo wordt het proces binnen de gemeente deels gestroomlijnd en komen signalen niet incidenteel en verspreid de organisatie binnen.

In Velsen zit men nog aan de voorkant van dit traject, maar worden wijkagenda's als de ingang gezien om een integraal domeinoverstijgende aanpak op te zetten: *"We kennen geen ingericht proces om te komen tot wijkagenda's die met en door bewoners en ondernemers zijn opgesteld (van buiten naar binnen) en vastgesteld. En hoe we tot een gezamenlijke integrale aanpak per wijk kunnen komen. De aanpak lijkt nog sterk sectoraal/domein gericht."*

VII. Wijk- en dorpsraden

De wijk- en dorpsraden zijn een belangrijke spil in de gebiedsgerichte aanpak. De wijk- en dorpsraden zijn voor de gemeente een middel om tot de inwoners in het gebied te komen. Ze kunnen echter niet als vertegenwoordiging van de wijk gezien worden. Hiervoor zijn ze onvoldoende representatief voor de inwoners van hun gebied, en niet gekozen. Toch komt het nog voor dat bestuur of ambtelijke organisatie de mening van een wijk- of dorpsraad op die manier 'gebruikt'.

De wijk- en dorpsraden hebben daarnaast het recht om inhoudelijk advies (gevraagd en ongevraagd) aan het college te geven. Dit advies kan zowel op (participatie)proces zijn, als op beleidsmatige inhoud. Een groot deel van de wijk- en dorpsraden vult deze rol in en opereert dus ook op de inhoud. Adviezen landen nog niet altijd goed binnen de organisatie en wijk- en dorpsraden zijn ook ontevreden over de mate waarin en/of het moment waarop zij betrokken worden, en de traagheid waarmee signalen of adviezen worden opgepakt.

De mate waarin een wijk- en dorpsraad zich op de inhoud focust verschilt sterk per wijk- en dorpsraad, en per thema. Dit hangt ook samen met een conclusie uit het rapport van 2017; lid zijn van een wijk- of dorpsraad kost veel tijd en vraagt veel kennis. In de praktijk kiezen de leden op basis van beschikbare tijd, persoonlijke voorkeuren en bijbehorende kennis hun speerpunten uit. De verbinding met de achterban is zeer wisselend, waardoor deze rollen niet altijd goed kunnen worden ingevuld: "Met name wanneer de gemeente vraagt om mee te besluiten, kan het een worsteling zijn met voor- en tegenstanders in de buurt."

Ook is aanwas van nieuwe leden een probleem: de periode van vier jaar wordt als een belemmering gezien. Een ontkoppeling van de raads cyclus, zodat men niet vier jaar de rol hoeft in te vullen, lijkt een eerste stap om animo voor activiteiten in wijk- en dorpsraden te vergroten.

Hier kan ook verder in worden gegaan. Er wordt door verschillende betrokkenen geopperd om meer in thematische groepen te gaan werken. Dit kan in plaats van wijk- en dorpsraden, maar ook naast elkaar in een meer 'hybride model'. Wijk- en dorpsraden worden dan meer een adviesorgaan op het gebied van participatie, waarmee de functie van adviesorgaan op inhoudelijke vraagstukken verschuift naar de thematische groepen.

"Binnen de wijk kan dan per onderwerp naar enthousiaste inwoners worden gezocht, wat meer ruimte geeft om het flexibel op te pakken (per gebied anders) en daarmee de drempel tot deelname verlaagt."

De wijk- en dorpsraden worden dan één van de partners, maar zijn niet meer dé partner in het gebied. Hoewel dit een grote verschuiving is en wellicht bij sommige wijk- en dorpsraadleden weerstand zal oproepen, gaat er niets verloren aan de inhoudelijke impact van het gebied. Als de gemeente faciliteert dat bewoners zich thematisch organiseren, staat het wijkraadleden sowieso vrij om in al deze themagroepen te gaan zitten. Tegelijkertijd wordt de drempel voor inwoners lager om aan te sluiten bij een thema wat voor hen interessant is. Doordat naar verwachting de animo voor deelname hierdoor verbreedt zal de kwaliteit van de adviezen toenemen, en hiermee ook de impact van de adviezen binnen de gemeentelijke organisatie. *"Toch is de verwachting dat als de adviserende taak wordt weggenomen bij de wijk- en dorpsraden een substantieel deel van de huidige wijk- en dorpsraadleden hier ontevreden over zal zijn. Voor zo'n besluit is dus bestuurlijk lef nodig."*

De wijk- en dorpsraden zijn tot op zekere hoogte een erfenis van de gemeentelijke herindelingen. De al bestaande dorpsraden zijn in stand gehouden en hebben enige status gekregen om medezeggenschap te garanderen. Hieruit stamt ook de benoeming door het college. Dit sluit niet goed

aan op het concept van een responsieve overheid. Feitelijk worden de wijk- en dorpsraden in de systeemwereld van de gemeente geplaatst, waar idealiter de gemeente juist bij de energie in de samenleving wil aansluiten. Ook voor de gemeente is een nieuwe rol van wijk- en dorpsraden dus spannend: het dwingt tot écht responsief werken. Er kan bijvoorbeeld niet meer participatie worden afgevoerd door enkel met een wijk- en dorpsraad te spreken.

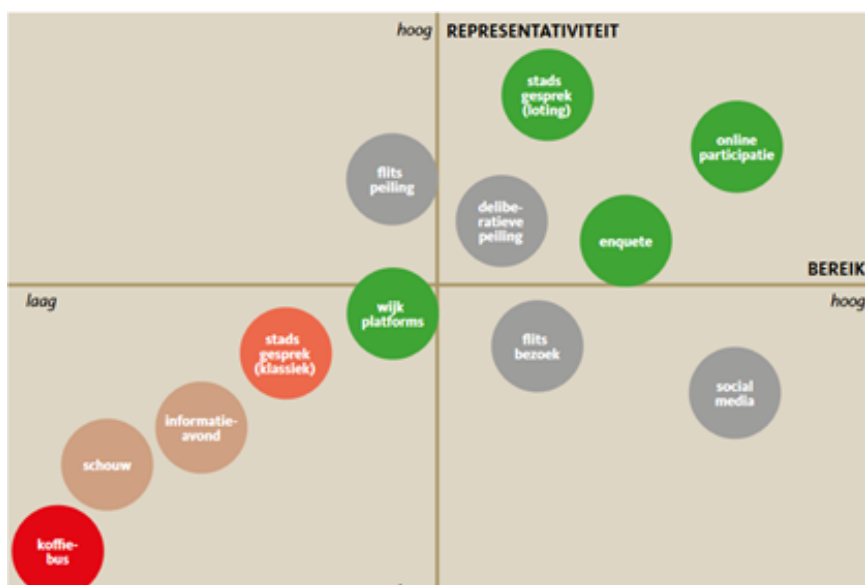
Vrijwel alle gemeenten hebben een structuur waarin bewonersgroepen kunnen participeren, maar de manier waarop wordt steeds meer verschillend ingevuld. Mede door vraagstukken rond representativiteit en bereik zijn met name stedelijke gemeentes de ‘traditionele’ wijkraden aan het vervangen óf versterken door anderen vormen van participatie. (zie kader ‘Wijk- en dorpsraden en andere vormen van bewonersgroepen’)

Wijk- en dorpsraden en andere vormen van bewonersgroepen



De gemeenten in Nederland vullen participatie via bewonersgroepen zeer divers in. Er zijn tal van voorbeelden van gemeenten die op een (enigszins) vergelijkbare wijze participatie vanuit het gebied inrichten, zoals de gemeente Emmen. Zij werken met Erkende Overlegpartners (EOP's). Dit zijn bewoners, ondernemers en andere personen uit een dorp, wijk of buurt die namens de inwoners praten. De EOP's zijn de vaste gesprekspartners van de gemeente. Zij zijn ook belangrijke contactpersonen voor alle inwoners uit het gebied. De samenwerking met de Erkende Overlegpartners is geregeld in een verordening die sterk overlapt met de invulling in Oss.

De gemeente Nijmegen heeft een analyse gedaan van de verschillende vormen van participatie, waarbij ze bereik en representativiteit als leidende principes namen. Hieruit bleek dat de wijkplatforms onvoldoende bereik en onvoldoende representativiteit hadden om als enige instrument ingezet te worden. Nijmegen werkt daarom met een breed spectrum aan participatiemethodieken: klankbordgroepen, wijkraden en -platforms, digitale debatten, G1000, subsidies voor bewonersgroepen en digitale platformen (om ideeën voor inrichting openbare ruimte in te dienen, waar anderen op kunnen stemmen).



In Nijmegen bestaan de wijkplatforms náást de andere instrumenten. Er zijn voorbeelden van gemeenten waar wijkraden om deze reden een nieuwe invulling hebben gekregen. Wat opvalt is dat dit met name gaat om meer stedelijke gemeenten, waar primair met wijkraden (en minder met dorpsraden) wordt gewerkt. In Utrecht kwamen er in de plaats van de wijkraden – die te weinig flexibel en te bureaucratisch werd ervaren – zogenaamde wijkplatforms, waarbij de positie als adviseur van de gemeente en de budgetten om onderzoek te doen verdwenen. Deze platforms leggen verbindingen met buurtgroepen, bewonerscomités, ondernemersverenigingen en maatschappelijke organisaties en met de gemeente. Zo kunnen bewoners van wijken en buurten zich beter laten horen bij het maken van plannen. Een van de uitgangspunten is dat meer gemêleerde groepen aangehaakt worden, met het oog op inclusiviteit.

In Amstelveen werden ook vraagtekens gezet bij bereik en representativiteit van de wijkplatforms. Hier ligt de nadruk vanaf de participatievisie 2020 op het gebruik van methoden die representatief, gericht of breed in te zetten zijn. De koers is ingezet dat wijkplatforms zijn aangesloten bij de bewonersinitiatiefgroepen in de wijk. De bewonersinitiatiefgroep heeft tot doel de sociale basis te versterken door het faciliteren van bewonersinitiatieven in de wijk en zelf activiteiten te organiseren die bewoners bij elkaar brengt.

Er zijn echter ook tegengestelde bewegingen zichtbaar. In Rotterdam is er onlangs juist de beweging gemaakt richting institutionalisering van de wijkraden, inclusief verkiezingen. Het college ziet de verkiezingen op persoonlijke titel als belangrijke bouwsteen voor een model dat apolitek is, maar toch recht doet aan de beoogde wijkdemocratie. In ‘Wijk aan Zet’ is gekozen voor de Rotterdamse wijk als schaal, waar bewoners via een wijkakkoord meedenken en meebeslissen over wat hun wijk nodig heeft. De wijkraad heeft hier de klassieke taken; niet alleen gericht op wijknetwerken en initiatieven, maar ook het gevraagd en ongevraagd geven van advies aan het gemeentebestuur. De gemeente vraagt vertegenwoordigers uit de wijk te signaleren, te toetsen en te verbinden. Insteek is dat deze werkwijze niet formeel en bureaucratisch, maar vooral praktisch is ingericht. Het Rotterdamse college heeft een voorkeur uitgesproken voor een directe verbinding tussen wijkvertegenwoordigers en het gemeentebestuur op basis van reguliere gesprekken. Ook willen zij de escalatiemogelijkheden, bijvoorbeeld met de raad maar ook met toekomstige colleges van burgemeester en wethouders, formaliseren. Dit in tegenstelling tot de huidige, formele gedelegeerde bevoegdheden.

VIII. Bestuur is via aandachtswethouderschap betrokken bij gebiedsgerichte aanpak

De komst van aandachtswethouders – die de verbinding met de coalitie bewaken – is een positieve ontwikkeling geweest. Sinds 2015 heeft elke wethouder een aantal kernen en een wijk in Oss onder zijn/haar hoede. Hoewel de lijn leidend blijft, zou deze werkwijze moeten borgen dat er ook aandacht is voor het gebied: “Als wethouder heb je immers er (in politieke zin) baat bij dat de gebiedsgerichte aanpak in jouw gebied goed loopt.” Dat deze borging in de praktijk niet feilloos werkt blijkt uit de signalen vanuit de wijken, dorpen én Team Wijkzaken dat zaken stroef lopen (zie ook onder meer passage ‘Werken in de matrix brengt onduidelijkheid over prioriteiten en eigenaarschap’). Het college zou nog meer de daad bij het woord kunnen voegen door de rest van de gemeentelijke organisatie actiever te begeleiden en te sturen op de gebiedsgerichte werkwijze. Bestuurlijk wordt erkend dat – mede door de onderbezetting – zaken soms te lang blijven liggen. Het ontbreken van (bestuurlijk vastgestelde) gebiedsplannen speelt wellicht een rol in de (onbewuste) prioritering van signalen uit de gebieden. Er wordt echter ook gewezen naar andere knelpunten die dit proces bemoeilijken, zoals wijk- en dorpsraden met onvoldoende draagvlak, wijkcoördinatie met onvoldoende kennis van de kaders en verschillende visies van lijnafdeling in gebied, die door bestuur worden afgewogen.

Wijkcoördinatoren zitten momenteel dicht op het bestuur via de aandachtswethouders. Dat heeft duidelijke voordelen: De aandachtswethouders worden graag door de wijkcoördinator geïnformeerd en geadviseerd. Het rechtstreekse lijntje zorgt er andersom voor dat er – zoals eerder al geconstateerd – makkelijk geëscaleerd kan worden. Er zijn wel vraagtekens of dit het primaire

escalatiekanaal moet zijn. Ook moet er gewaakt worden dat de wijkcoördinator geen ‘politieke buffer’ wordt: “Je moet niet tussen de wethouder en de wijk komen te staan.” Daarnaast is de afstemming tussen de lijn en de wijkcoördinator van groot belang, zodat er een helder en breed gedragen verhaal naar het bestuur gaat.

Er zijn verschillende visies op wie de drijvende kracht achter de doorontwikkeling van de gebiedsgerichte aanpak kan zijn. Sommigen zien de doorontwikkeling meer als een opdracht voor college dan als een opdracht voor de raad. Anderen zien wel degelijk een rol weggelegd voor de raad, om kaders te stellen voor wat zich wel en niet leent voor een ‘responsieve’ aanpak: *“Deze randvoorwaarden moeten duidelijk zijn, en kunnen ook prikkelen.”* Het beeld is dat de raad zich op dit moment nog onvoldoende bewust is van deze mogelijke rol als drijvende kracht bij doorontwikkeling. Hiervoor staan zij wellicht te veel op afstand, en zien ze gebiedsgericht werken nog te veel als ‘afstemming met de wijk- en dorpsraden’. De raad zal meegenomen moeten worden in alternatieven én het besef dat responsief werken kan betekenen dat er plannen uit komen die haaks staan op de eigen politieke agenda’s. *“Er moet niet – als de uitkomsten niet uitkomen – weer naar het stuur gegrepen worden.”*

Het fenomeen wijkwethouderschap is al breed uitgewaaierd in het land. De invulling kan wel op onderdelen verschillen, afhankelijk van de rol van een wijkwethouder in bepaalde overlegvormen of bijvoorbeeld een ‘wijkschouw’. (zie kader ‘Wijkwethouderschap’)



Het aanstellen van wijk- of kernwethouders die een gebied voor hun rekening nemen, zoals in Oss, is een veelgebruikte methode. Zij vertegenwoordigen, ongeacht hun politieke kleur, het gebied in het college en richting de raad. Deze bestuurders overleggen regelmatig met bewonerscommissies, wijkambtenaren en partners in de wijk om een goed beeld te krijgen van wat er speelt. In Groningen zijn naast de wijkwethouders ook twee sectorale wethouders verantwoordelijk voor de wijkvernieuwingsopgave. Hierdoor is zowel sectoraal als gebiedsgericht bestuurlijk draagvlak gecreëerd. In sommige gemeenten, zoals Den Helder, gaan college en gemeenteraad jaarlijks op bezoek in de wijken in een 'schouw'. Het doel hiervan is om als gemeente meer zichtbaar en (daadwerkelijk) meer aanwezig te zijn in de wijken.

IX. Overlappende patronen

Er zijn op verschillende manieren overlappende patronen te ontwaren, bijvoorbeeld in de belangrijkste gremia die gebiedsgericht werken. Het Sociaal Team (gericht op individuele sociale problematiek), kernteam (waar breder contact is met maatschappelijk middenveld en professionele partners gericht op collectieve problematiek, zowel sociaal, als fysiek en op het gebied van veiligheid), gebiedsbeheer (waar meldingen in het fysiek domein landen) en de wijkcoördinatie inclusief wijk- en dorpsraadstructuur zijn niet voor alle medewerkers helder afgebakend. De verschillen in wijkindelingen die binnen de gemeente worden gehanteerd compliceren de situ-

atie. Er zijn in Oss 22 wijken volgens de CBS-indeling, die geclusterd zijn tot 11 wijken, maar IBOR, omgevingsvisies, VTH en Ons Welzijn clusteren deze 11 wijken elk op hun eigen manier. Dit maakt het voor een wijkcoördinator lastig om efficiënt te werken omdat er steeds weer andere partners aan tafel zitten. Voor andere ambtenaren is het complexer om in te schatten wie aangehaakt kan of moet worden. Het zou voor het gebiedsgericht werken goed zijn als er helderheid komt over de afbakening (en kruisbestuiving) van de gremia, en als de organisatie voor eenzelfde wijkindeling kan kiezen.

5. Conclusies en verbeteringen

In dit hoofdstuk worden de belangrijkste conclusies opgesomd, en volgen daarna verbeteringen voor de toekomst die daaruit voortkomen.

Belangrijkste Conclusies

Oss zet stappen als netwerkende overheid, maar heeft moeite met rol als responsieve overheid

Oss ambieert door te schuiven naar de rechterkant van het NSOB-model. Het lukt Oss al regelmatig goed om te sturen als een netwerkende overheid, zoals bij de Proeftuin Ruwaard. De responsieve overheid staat nog verder van de huidige werkwijze af. Signalen van inwoners krijgen soms onvoldoende prioriteit. Dat wordt deels verklaart door de personeelskrapte, waardoor het onvoldoende lukt 'van buiten naar binnen te werken'. Los hiervan lijkt het nog een zoektocht voor de organisatie om waar mogelijk de eigen macht in te perken. Input uit de samenleving wordt niet altijd op waarde geschat – vakinhoudelijke deskundigen leggen het naast zich neer omdat het in hun ogen niet bijdraagt aan een beter plan – en initiatieven die wél worden omarmt, worden soms geïnstitutionaliseerd. Zo valt ook op dat de huidige 'geïnstitutionaliseerde' invulling van de wijk- en dorpsraden niet goed past in de beoogde responsieve aanpak. Hiermee verschuift de organisatie – al dan niet onbewust – naar de netwerkende overheid.

Gebrek aan integraliteit zit responsieve aanpak in de weg en bemoeilijkt gebiedsgericht werken

Ondanks de matrixstructuur die integraliteit moet bevorderen, is er nog steeds te veel sprake van 'eilandjes'. Er is vaak onduidelijkheid waar en wanneer initiatieven uit de samenleving moeten landen, bij wie een taak of activiteit hoort. Doordat er geen duidelijke samenhangende strategie is, met bijbehorende hiërarchie of prioritering, is het ook moeilijk om daarop te sturen. Doordat er

géén door het college vastgestelde gebiedsplannen zijn, heeft input uit de gebieden onvoldoende status en dragen vakafdelingen primair bij aan de doelen van hun eigen afdeling. Team Wijkzaken wordt te vaak gezien als het 'responsieve frontje', waar het juist de bedoeling is dat die afdelingen zelf responsief gaan werken. Het is voor een groot deel van de organisatie onduidelijk hoe initiatieven vanuit de wijk zich tot deze doelen verhouden. Een ander concreet voorbeeld van gebrek aan integraliteit zijn de uiteenlopende clusterings van de wijken, die de gebiedsgerichte aanpak onnodig compliceert.

Brede, multi-interpretabele invulling rol wijkcoördinator werkt beperkend voor beoogde verbindende rol

De huidige invulling van de rol van wijkcoördinator is zeer breed. Hoewel er consensus bestaat dat Team Wijkzaken niet van de inhoud is, blijkt uit de gesprekken dat er zeer verschillende beelden heersen bij de huidige en gewenste rol van de wijkcoördinator. Deze ruis zorgt er voor dat met regelmaat taken bij wijkcoördinatoren terecht komen die niet bij hen horen. In sommige gevallen lijkt dit te gebeuren omdat ze nergens anders binnen de organisatie landen. Mede doordat er veel oneigenlijke taken bij de wijkcoördinatoren terecht komen, hebben zij onvoldoende tijd voor hun basistaken: een verbindende rol in wijk en dorp, en een aanjagende rol binnen de organisatie. Dit heeft tot gevolg dat wijkcoördinatoren soms niet gevonden worden wanneer dit wél nodig is – bij gebiedsgerichte activiteiten.

Systematiek dorps- en wijkraden sluit niet aan bij responsieve overheid

De systematiek met dorps- en wijkraden komt voort uit keuzes uit het verleden om met een binnengemeentelijke democratie te willen werken en is versterkt door de erfenis uit gemeentelijke herindelingen. Gezien deze historie worden wijk- en dorpsraden (onbewust) nog te

veel ingezet als enige spoor van burgerparticipatie. Waar Team Wijkzaken soms ongewenst als responsief frontje wordt ingezet, zijn dorps- en wijkraden een manier om de ‘participatieplicht’ te organiseren. Niet alle dorps- en wijkraden zijn echter geëquipeerd voor die rol. Momenteel is de drempel voor inwoners om deel te nemen met name in de wijken hoog, waardoor de spoeling voor nieuwe leden te dun is en het voor bestaande leden moeilijk is om de gehele achterban te bereiken, laat staan zelf een representatieve afspiegeling te zijn. Daarnaast werpt de systematiek (gekozen raad, vierjarige termijn, diverse thema’s, mogelijk gevraagd advies op gevoelige thema’s) een drempel op voor mogelijke nieuwe leden, die in andere participatievormen wellicht wel een bijdrage willen en kunnen leveren.

Verbeteringen

Er komen verschillende verbeteringen uit de gesprekken naar voren, met een sterke onderlinge samenhang. Paradoxaal op de complexe opgave met grote onderlinge verbondenheid is de breed gedragen boodschap om niet te veel in één keer te willen veranderen, en te werken met kleine, gedragen stappen. Dit pleit voor het betrekken van alle actoren bij een gefaseerde uitwerking van deze stappen.

Vooropgesteld staat dat er binnen Oss een wens is om meer naar de rechterkant van het NSOB-schema te bewegen (netwerkende en responsieve overheid). De doorontwikkeling van de gebiedsgerichte aanpak sluit goed aan op het versterken van deze rollen. Dit blijkt ook onder meer uit onderzoek elders in het land, waar gebiedsgericht werken als een positieve ontwikkeling wordt gezien die bijdraagt aan de gemeente als betrokken, meedenkende en empathische organisatie. Het organisatieadvies voor de gemeente Haarlem (2021) pleit voor versterking van het gebiedsgericht werken en meer verbinding in gebied. De gebiedsgerichte aanpak – indien voorzien van doelen en resultaten, capaciteit en sturing – kan volgens organisatieadviesbureau Berenschot goed dienen als systematiek om als netwerkorganisatie

over de afdelingsgrenzen heen te werken.

Met het oog op de wens om met kleine gedragen stappen te werken ligt het tevens voor de hand om vast te houden aan de werkwijze met wijkcoördinatie. Versterking van de wijkcoördinatie is daarbij een belangrijke factor, maar gewaakt moet worden dat wijkcoördinatie niet een excuus is om in de domeinen niet gebiedsgericht te hoeven denken, en/of geen taken en budgetten af te hoeven staan bij verdere kanteling. Kortom: hoewel in de wijkcoördinatie geïnvesteerd dient te worden, moet de gebiedsgerichte aanpak tevens vanuit de domeinen worden verstevigd. Om de positie van gebiedsgericht werken in de domeinen te verstevigen is een vernieuwde bestuurlijke visie wenselijk. Hierin komen verschillende zaken samen, die doordruppelen in de rest van de organisatie en werkwijze. Om deze verbeterrichting vorm te geven zijn er verschillende opties, die al dan niet in samenhang verkend kunnen worden:

1. Uitdragen van belang van **integrale, responsieve aanpak**: hoewel er momenteel al beoogd wordt meer responsief te werken is er extra aandacht nodig om deze werkwijze te borgen. Waar de samenwerkende, netwerkende rol al vaak met succes wordt ingevuld, lukt het minder goed in te schatten wanneer de responsieve rol passend is en de bijbehorende rolopvatting aan te meten. Een responsieve overheid biedt ruimte voor initiatief van onderop. Er wordt gewerkt zonder blauwdrukken en hiërarchie. De gemeente staat open voor nieuwe invalshoeken en maatschappelijk initiatief. Sturing vindt niet plaats op resultaat, de nadruk ligt op scheppen van de randvoorwaarden (kaders) waarbinnen initiatieven kunnen plaatsvinden.
 - a. Het onderstrepen van het belang in de visie is hier een eerste stap, maar uiteindelijk moet dit ‘landen’ bij het management zodat er **ruimte in de capaciteitsplanningen** komt voor een responsieve aanpak. Deze methode kost immers tijd, en is niet altijd in te plannen. Als er initiatieven vanuit de buurt komen, moet er echter wel

- ruimte zijn of worden gemaakt. Nu is er nog te vaak sprake van stroperigheid, waarmee draagvlak bij (toekomstige) initiatiefnemers kleiner wordt.
- b. Een stap die direct kan worden gezet, maar vooral effect heeft op de langere termijn is de aandacht voor **responsieve competenties** bij de werving van nieuw personeel. Onder meer de communicatieve vaardigheden en een pragmatische insteek zijn van belang om responsief te kunnen werken.
 - c. In het verlengde van bovenstaande is er continue aandacht nodig om **responsieve competenties bij medewerkers (door) te ontwikkelen**, zowel in introductieprogramma's voor nieuwe medewerkers als bij trainingen voor een bredere groep medewerkers. Team Wijkzaken hier kan - samen met HR - een rol in spelen.
2. Het gebruik van **gebiedsplannen**: door te committeren aan gebiedsplannen krijgt het gebiedsgericht werken een meer gelijkwaardige status ten opzichte van de (al bestuurlijk vastgestelde) programma's en beleid.
 - a. Het lijkt het meest opportuun om te starten met **gebiedsplannen vanuit de gemeentelijke organisatie**. De basis is een wijkfoto op basis van beschikbare statistische gegevens en indrukken uit de wijk van professionals. Dit wordt aangevuld met gebiedsgerichte projecten die in dat gebied gaan plaatsvinden. Dit is de basis voor een prioritering van Wijkzaken, waarbij uiteraard ook tijd en ruimte overblijft voor initiatieven vanuit inwoners. Er zijn tal van wenselijke effecten: er is meer zicht op gebiedsgerichte projecten uit de lijn, Wijkzaken kan makkelijker focus behouden en 'nee' zeggen tegen zaken die niet in het gebiedsplan geland zijn en wanneer er bestuurlijk commitment is bij de plannen is er ook sprake van extra doorzettingsmacht.
 - b. Mogelijk kan op de langere termijn worden
 3. Bijdragen aan een helder en realistisch **takenpakket van de wijkcoördinator** om impact te vergroten: Aanbeveling 1 en 2 (visie op responsieve aanpak, gebiedsplannen) zullen bijdragen aan een duidelijkere afbakening voor de wijkcoördinator. Vanuit de visie wordt immers duidelijker dat Wijkzaken niet 'het responsieve frontje' is van de gemeentelijke organisatie. Gebiedsplannen zorgen voor focus in een gebiedsgerichte aanpak en bieden daarmee de kans om onderbouwd 'nee' te zeggen tegen projecten die niet binnen deze focus passen. Deze duidelijkheid draagt bij aan een grotere impact, maar er zijn meer mogelijkheden om de impact van team Wijkzaken te vergroten. Met name de spagaat tussen de verbindende rol – die veel tijdsinvestering vraagt buiten het gemeentehuis – en de rol binnen het gemeentehuis botsen. Team Wijkzaken moet immers op veel plekken in de organisatie de juiste ingangen kennen

en weten wat er speelt aan gebiedsgerichte trajecten. In de praktijk gaat er ook veel tijd en energie verloren doordat lijnafdelingen prioriteiten anders leggen en niet altijd de meerwaarde zien. De tijd die in de opvoedende en aanjagende rol binnen de organisatie wordt gestopt gaat ten koste van de tijd die de wijkcoördinator in de wijk kan spenderen om netwerken te onderhouden of versterken.

- a. De komst van **gebiedsmanagement** kan wijkcoördinatoren meer vrijspelen om hun verbindende rol vorm te geven. Een gebiedsmanager heeft idealiter meer staatur om de organisatie op te voeden en kan op strategisch niveau functioneren. Hierbij kan gedacht worden aan een rol als sparringpartner van gemeentesecretaris en college, het bewaken dat de (datagedreven) prioritering aansluit bij de ontwikkelingen in het gebied en de gekozen focus (al dan niet uit de gebiedsplannen) en vasthouden en voorkomen dat Team Wijkzaken zelf de inhoud in duikt. Indien nodig kan de gebiedsmanager met een grotere doorzettingsmacht voor versnelling zorgen; opschalen als kwaliteit van de responsieve aanpak te wensen overlaat of meer met andere disciplines verbonden moet worden bij meervoudige complexe vraagstukken. De gebiedsmanager helpt op deze manier te beoordelen wanneer wat nodig is, en kan er aan bijdragen dat dit ook gebeurt.
- b. Team Wijkzaken is een van de drie teams van de afdeling Mens en Maatschappij. Als team werkt het organisatiebreed, hoewel het is gepositioneerd binnen een afdeling in het sociaal domein. De **positionering van team Wijkzaken** heeft geen onmiddellijke prioriteit, maar idealiter wordt de verbindende rol van de wijkcoördinator gekoppeld aan een onafhankelijke positie. De verplichtingen en hiërarchie die samenhangen met de traditionele gemeentelijke structuren van domeinen, sectoren en afdelingen worden daarmee losgelaten.

Ook voorkom je de beeldvorming dat Wijkzaken met name in het sociaal domein actief is. Door Wijkzaken bijvoorbeeld onder de directie te positioneren maakt het gebiedsgericht werken deel uit van alle vakinhoudelijke teams binnen de organisatie.

4. Het verkennen van nieuwe vormen van **participatie via bewonersgroepen**: Met de uitdagingen van een middelgrote stad en de aanwezigheid van een uitgestrekte platteland is het complex een systematiek voor bewonersgroepen uit te rollen die passend is voor de hele gemeente.
 - a. Een eerste stap is het creëren van ruimte voor **thematisch ingestoken participatie** náást wijk- en dorpsraden. Hier kunnen inwoners op een thema dat hen aanspreekt aanhaken. De lengte van een traject is afhankelijk van het thema en het niveau van participatie, maar in de basis korter dan de vier jaar in een dorps- of wijkraad. Deze ontwikkeling betekent dat er ook gekeken moet worden naar de verhouding tussen deze twee sporen van participatie: wijk- en dorpsraadleden zijn normaliter vrij om ook aan te sluiten bij thematische projectgroepen, maar als ze dit niet doen en adviezen wijken af, moet er een systematiek zijn om deze input van weging te voorzien. Van essentieel belang is dat medewerkers van de gemeente duidelijk hebben welke rol wijk- en dorpsraden spelen in participatietrajecten.
 - b. Mogelijk kan ook worden gezien naar een **nieuwe invulling van de dorps- en wijkraden**. Mogelijke nieuwe doelstellingen van wijk- en dorpsraden kunnen zijn het borgen van kwaliteit van participatietrajecten in dorp of wijk, de sociale basis versterken door het faciliteren en organiseren van bewonersinitiatieven in de wijk en/of (indien van toepassing) het begeleiden van de trajecten rond de buurtbegrotingen.

Bijlage 1: belangrijkste documenten

- Leefbare steden: wat werkt – een verkennend essay (Keek your Change, Colours of Impact, 2021)
- Organisatievormen in het wijkgericht werken – Platform 31 (2021)
- Mensen die een verschil maken in kwetsbare wijken - Best persons, tien jaar later (Tilburg University, 2021)
- Leefbare steden: wat werkt – een verkennend essay (Keek your Change, Colours of Impact, 2021)
- Hoe maak ik een buurtagenda? - Zeven bouwstenen voor een vliegende start (Movisie, 2021)
- ABCD: naar veerkrachtige gemeenschappen – over gemeenschappen, impact en handelingsperspectieven voor gemeenten (Landelijk Samenwerkingsverband Actieve bewoners, 2021)
- Samen meer dan de som der delen- Evaluatie organisatieontwikkeling gemeente Haarlem 2015-2021 (Berenschot, 2021)
- Bouwstenen voor de Wijk aan Zet en de derde tussenrapportage evaluatie bestuursmodel Rotterdam (Gemeente Rotterdam, 2021)
- Evaluatie Van Wijken Weten (Regioplan, 2021)
- Blik op het werk van José, Mehmet en andere wijkteamleden: Wat belemmert en helpt wijkteams? (Movisie, 2021)
- Participatievisie 2021-2022 (Gemeente Amstelveen, 2021)
- Wijkgericht werken in IJsselstein (Twynstra Gudde, 2020)
- Onderzoek naar participatie in Woerden (Partners + Pröpfer, 2020)
- Werken aan opgaven in de wijk - Gebiedsgerichte organisatiemodellen in vier gemeenten (Platform 31, 2020)
- Resultaten van gebiedsgericht werken in Stichtse Vecht (DSP-Groep BV, 2020)
- Balanceren en bijeenbrengen Verbinders in de gebiedsgerichte aanpak (Platform 31, 2020)
- Wijk in zicht - Kwalitatief onderzoek naar de dynamiek van leefbaarheid in kwetsbare wijken (Platform 31, 2020)
- Inspiratieboek Opgaven Verbinden in de Wijk (Nyenrode & Platform 31, 2020)
- Samen stad maken op de Utrechtse manier (Gemeente Utrecht, 2019)
- Kwesties en keuzes in wijkgericht werken (Werkplaatsen Sociaal Domein, 2017)
- Gebiedsgericht werken in Oss (I&O Research, 2017)

Bijlage 2: geïnterviewde personen

- Wobine Buijs – burgemeester
- Dirk Duis – Wijkaanjager (Sociaal Domein)
- Thijs van Kessel – wethouder
- Raymond Leijte – teamleider Gebieden en Projecten
- Rian Marijnissen – Afdelingshoofd Zorg
- Henk Mensink – gemeentesecretaris
- Peggy Mulderij - wijkcoördinator
- Judith Swinkels – wijkcoördinator
- Berton Wijdeven - afdelingshoofd IBOR