

Rapport

GEBIEDSGERICHT WERKEN IN OSS

Gemeente Oss
November 2017

COLOFON

Uitgave

I&O Research
Piet Heinkade 55
1019 GM Amsterdam
Tel.nr.: 020-3330670

Rapportnummer

2017/definitief

Datum

November 2017

Opdrachtgever

Gemeente Oss

Auteur(s)

Joran Laméris
Tijmen Siermann

Bestellingen

Exemplaren zijn verkrijgbaar bij de opdrachtgever.

Het overnemen uit deze publicatie is toegestaan, mits de bron duidelijk wordt vermeld.



INHOUDSOPGAVE

1.	Inleiding	5
1.1	Aanleiding onderzoek.....	5
1.2	Doel van het onderzoek	5
1.3	Onderzoeksaanpak	6
1.4	Leeswijzer	8
2.	Beleid	10
3.	Praktijk.....	14
3.1	Doelen	14
3.2	Bewonersparticipatie.....	15
3.3	Wijk- en dorpsraden	16
3.4	De gemeente	23
3.5	Professionele, maatschappelijke partners	27
3.6	Opbrengsten.....	28
4.	Conclusies en aanbevelingen	31
4.1	Belangrijkste conclusies	31
4.2	Hoofdaanbeveling.....	34
4.3	Aanbevelingen	35
Bijlage 1.		38



HOOFDSTUK

Inleiding

1. Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

De huidige structuur van het gebiedsgericht werken dateert uit 2003. Naar aanleiding van een evaluatie in het jaar daarvoor, heeft de gemeente Oss toendertijd besloten om geen onderscheid meer te maken tussen stadswijken en dorpen in de gebiedsgerichte aanpak. Vanaf 2003 vallen de dorpsraden en de wijkraden, die voortkwamen uit de wijkbeheerorganen, onder dezelfde regeling. De dorps- en wijkraden worden benoemd door de burgemeester voor een periode van vier jaar en zijn gesprekspartner voor het gemeentelijke bestuur. Doordat het gemeentelijk bestuur tijdig overlegt met de wijk- en dorpsraden, wordt er draagvlak gecreëerd voor een gezamenlijke aanpak van gebied specifieke problematiek.¹ Daarnaast hebben de wijk- en dorpsraden ook een signalerende en adviserende functie naar het gemeentelijk bestuur toe. Ze houden zich bezig met het bewaken, in stand houden en verbeteren van het woon- en leefklimaat, zoals de leefbaarheid, veiligheid, sociaal-cultureel welzijn en de inrichting van de openbare ruimte, in hun dorp of wijk. De gemeente heeft geconstateerd dat er een groeiende behoefte onder inwoners is om invloed te kunnen uitoefenen op hun eigen leefomgeving. Het gebiedsgericht werken lijkt een goede methode om voeling te houden met vraagstukken uit de grote en diverse gemeente die Oss in de laatste decennia is geworden. Het gemeentelijk bestuur heeft dan ook de ambitie uitgesproken om verdere stappen te zetten op het gebied van samenwerking met inwoners. De gemeente wil graag meer ruimte bieden aan inwonersinitiatieven. Hiervoor is het echter wenselijk om inzichtelijk te maken hoe de gemeente nog beter kan aansluiten bij wat er leeft onder de inwoners van Oss.

De wijk- en dorpsraden in de gemeente Oss

- Wijkraad Centrum, Krinkelhoek, Mettegeupel
- Wijkraad Oss Zuid
- Wijkraad Oss Noordwest
- Wijkraad Ruwaard
- Wijkraad Schadewijk
- Dorpsraad Berghem (sinds 1994)
- Dorpsraad Geffen (sinds 2015)
- Dorpsraad Ravenstein (sinds 2003)
- Dorpsraad Lith (sinds 2011)
- Dorpsraad Herpen (sinds 2003)
- Dorpsraad Megen, Haren, Macharen (sinds 1994)

1.2 Doel van het onderzoek

Dit onderzoek beoogt inzicht te bieden in de ervaringen met, de waardering van en mogelijke toekomstperspectieven voor het gebiedsgericht werken onder zowel interne als externe betrokkenen binnen de gemeente Oss. Het onderzoek kijkt terug om van het verleden te leren, maar kijkt met name vooruit om de gemeente handvatten te bieden om ervoor te zorgen dat de aanpak nog beter aansluit bij wat er leeft in de wijken en dorpen, dat belemmerende regels weggenomen worden, en dat er meer initiatieven vanuit de inwoners ontstaan.

¹ Uit: Verordening wijkgericht werken in Oss.

Onderzoeksvragen

We hebben de doelstelling vertaald naar vier onderzoeksvragen die zijn opgesplitst in meerdere deelvragen:

- 1 Hoe is het beleid rondom gebiedsgericht werken vormgegeven?
 - Welke doelen zijn er vastgesteld aangaande het wijk- en kerngericht werken?
 - Welke concrete projecten en plannen zijn vastgelegd om deze doelstellingen te behalen?
 - Welke interne organisatie(structuur) staat op papier beschreven om deze doelstellingen te behalen?
 - Hoe worden overige belanghebbenden (inwoners, maatschappelijke partners) betrokken om deze doelstellingen te behalen?
- 2 Wat zijn de ervaringen van de interne en externe betrokkenen met de gebiedsgerichte aanpak?
 - Hoe is het beleid in de praktijk geborgd?
 - Welke concrete projecten en plannen zijn uitgevoerd om de beoogde doelstellingen te behalen?
 - Wat zijn de taken en verantwoordelijkheden van alle betrokkenen bij de uitvoering van de gebiedsgerichte aanpak?
 - Hoe wordt de huidige manier van werken beoordeeld door alle betrokkenen?
- 3 Wat zijn de resultaten en opbrengsten van gebiedsgericht werken en staan deze in verhouding met de kosten van gebiedsgericht werken?
 - Is het mogelijk doelbereik vast te stellen van het overkoepelende beleid en/of onderliggende projecten en plannen?
 - Wat zijn volgens alle betrokken partijen de resultaten en opbrengsten van het gebiedsgericht werken en worden hiermee verwachtingen beantwoord en doelen bereikt?
- 4 Wat zijn de lessen voor de toekomst?
 - Welke sterke punten van de gebiedsgerichte aanpak moeten worden behouden?
 - Welke kansen zien betrokkenen voor de gebiedsgerichte aanpak?
 - Welke bedreigingen zien betrokkenen voor de gebiedsgerichte aanpak, en hoe kan hier op geanticipeerd worden?
 - Welke (landelijke) ontwikkelingen komen er op de gemeente Oss af, en hoe kan hier op ingesprongen worden?
 - Welke best practices in den lande zijn beschikbaar en relevant voor de gemeente Oss?

1.3 Onderzoeksaanpak

In het kader van het onderzoek zijn de volgende activiteiten uitgevoerd:

- Deskresearch
- Vragenlijst onder het burgerpanel van de gemeente Oss
- Vragenlijst onder interne en externe betrokkenen
- Interviews met interne en externe betrokkenen



Deskresearch

De deskresearch is erop gericht om een beeld te vormen van het beleid omtrent het gebiedsgericht werken in de gemeente Oss. Deze documentenanalyse is gebaseerd op de door de gemeente Oss ter beschikking gestelde documenten en bronnen over het gebiedsgericht werken.

Deel I - geraadpleegde documenten:

- Profiel wijk- en dorpsraden 2015-2018
- Profiel wijkcoördinator
- Organisatieontwikkeling gemeente OSS
- Nikki van de Veerdonk 'Die functie van wijkcoördinator, je moet wel kunnen schakelen?!', Stageverslag.
- Verordening binnengemeentelijke democratie

Daarnaast is gekeken naar ander onderzoek om best practices elders in het land in kaart te brengen. Ervaringen hiervan worden meegenomen in de duiding van resultaten, in de conclusies en aanbevelingen.

Deel II - geraadpleegde documenten:

- RKC Venray – Gebiedsgericht werken (2017)
- Gemeente Utrecht – Evaluatie initiatievenfonds (2016)
- RK Emmen – Erkende Overlegpartners (2016)
- RKC Zoetermeer – Wijkgericht werken (2016)
- RKC Pijnacker-Nootdorp – Gebiedsgericht werken (2015)
- RK Rhenen – Burgerparticipatie (2015)
- RKC Den Helder – Burgerparticipatie (2013)
- RKC Wageningen – Gebiedsgericht werken (2013)
- RKC Haarlemmermeer – Evaluatie participatiebeleid (2013)
- Rekenkamercommissie Teylingen – Participatiebeleid (2012)
- Lunsing, J. (2015), *De kloof. Effecten van referenda, buurtbudgetten en transparant welstandstoezicht op de door burgers waargenomen afstand tot het bestuur*, Boom Bestuurskunde.

Vragenlijst onder burgerpanel

Onder het digitale inwonerspanel van de gemeente Oss is een vragenlijst uitgezet over de bekendheid met de wijk- en dorpsraden, over de rol en het functioneren van deze raden alsmede over de rol van de gemeente in het gebiedsgericht werken. In totaal zijn 839 inwoners benaderd, waarvan 276 de vragenlijst hebben ingevuld (respons: 33%).

Vragenlijst onder interne en externe betrokkenen

Er is daarnaast een vragenlijst uitgezet onder interne en externe betrokkenen² om goed zicht te krijgen op hun beleving van, ervaringen met en verbeterpunten voor het gebiedsgericht werken. De focus van de vragenlijst lag op de samenwerking tussen betrokken partijen, de randvoorwaarden voor en de doelen en effecten van de gebiedsgerichte aanpak. De vragenlijst is niet alleen gebruikt als kwantitatief onderzoeksinstrument, maar tevens als ingang voor de kwalitatieve verdiepingsslag. Aan de deelnemers is gevraagd of zij bereid waren extra informatie te geven in een interview, per e-mail of telefoon.

² Het gaat om (ex-) dorps- en wijkraadleden, raadsleden, wethouders, maatschappelijke partners (kernteamleden), wijkcoördinatoren, gebiedsbeheerders en andere medewerkers van de gemeente die te maken hebben gehad met de gebiedsgerichte aanpak.

In juli 2017 zijn 416 interne en externe betrokkenen benaderd, waarvan er 204 de vragenlijst hebben ingevuld (49%). Betrokkenen uit alle wijken en dorpen zijn vertegenwoordigd in de onderzoekspopulatie.

Interviews met interne en externe betrokkenen

Er zijn negen *face-to-face* (groeps-)interviews gehouden met personen die professioneel betrokken zijn bij het gebiedsgericht werken in Oss. Er is gesproken met twee wethouders, vijf medewerkers van de gemeentelijke vakafdelingen, acht wijkcoördinatoren, twee gebiedsbeheerders, twee werknemers van ONS Welzijn, en een wijkagent. Van deze interviews zijn schriftelijke verslagen opgesteld die ter aanvulling en accordering aan de geïnterviewden zijn voorgelegd. Daarnaast zijn er twee groepsinterviews gehouden met inwoners die als vrijwilligers actief zijn in de wijk- en dorpsraden. Alle *face-to-face* interviews hebben plaatsgevonden op het gemeentehuis in Oss. Deze interviews zijn aangevuld met zeventien telefonische interviews. Er zijn vijf gemeenteraadsleden, een burgerlid van de gemeenteraad, zeven maatschappelijke partners en vier wijk- en dorpsraadsleden geïnterviewd. Zie bijlage 1 voor een compleet overzicht van de geïnterviewde personen.

1.4 Leeswijzer

Het rapport volgt grotendeels de indeling van de onderzoeksvragen. Hoofdstuk 2 richt zich op het beleid, waar hoofdstuk 3 de praktijksituatie beschrijft aan de hand van de ervaringen van betrokkenen. Dit leidt tot een beeld van de resultaten en opbrengsten en bijbehorende verbeter suggesties voor de gebiedsgerichte aanpak in hoofdstuk 4.

HOOFDSTUK

Beleid

2. Beleid

De gemeente Oss hecht veel waarde aan de binnengemeentelijke democratie. Binnen deze bestuursvorm krijgen inwoners de ruimte om, in samenwerking met de gemeente, verantwoordelijkheid te nemen voor hun eigen fysieke en sociale woonomgeving. Alle inwoners hebben hun eigen deskundigheid, netwerken en kracht, die de gemeente niet onbenut wil laten. Het gemeentelijk beleid en wettelijke kaders bepalen het speelveld waarin inwoners de gelegenheid krijgen om mee te denken en mee te doen. Burgers worden bovendien zoveel mogelijk betrokken bij besluitvormingsprocessen van het gemeentebestuur. De hoofddoelstelling van de binnengemeentelijke democratie is driedelig: de afstand tussen de gemeente en haar inwoners verkleinen, de betrokkenheid van inwoners bij hun eigen fysieke en sociale woonomgeving vergroten en waar mogelijk te komen tot een integrale aanpak van problemen (Verordening Binnengemeentelijke Democratie 2011). In het coalitieprogramma 2015-2018 'Durven door te doen' benadrukt het gemeentelijk bestuur het belang van burgerparticipatie. Er moet nog meer ruimte komen voor inwoners om hun bijdrage te leveren aan hun fysieke en sociale woonomgeving. Het gemeentelijk bestuur beoogt burgerinitiatieven nog beter te ondersteunen en aan te moedigen.

Ter bevordering van deze doelen beoogt de gemeentelijke organisatie te functioneren als een netwerkorganisatie en daarbij wijk- en dorpsgericht te werken. In het visiedocument aangaande organisatieontwikkeling voor de gemeente Oss (mei 2017) stelt de gemeente dat, wat betreft het functioneren als een netwerkorganisatie, het zelf organiserend vermogen binnen de organisatie vergroot moet worden. In de nieuwe organisatie moeten teams centraal komen te staan. Binnen deze teams moeten professionals de ruimte krijgen om nieuwe ideeën te ontwikkelen en uit te voeren. Regels en routines moeten, waar mogelijk, losgelaten worden om maatwerk te kunnen bieden. In samenspraak met inwoners, ondernemers en maatschappelijke instellingen ontdekken de teams waar er behoefte aan is. Dit sluit aan bij de wijk- en dorpsgerichte werkwijze binnen de gemeente. In deze werkwijze staan de vragen en behoeften vanuit de wijken en dorpen centraal. De gemeentelijke plannen en programma's voor deze gebieden worden op integrale wijze aangepakt. De wijk- en dorpsraden spelen hierin een cruciale rol. De gemeente stelt in samenwerking met deze raden integrale plannen op en voert deze uit teneinde het woon- en leefklimaat in de wijken en dorpen te verbeteren. De wijk- en dorpsraden dragen daarnaast bij aan het creëren van draagvlak onder de inwoners voor gemeentelijke plannen en aan het stimuleren van burgerinitiatieven ter vergroting van de leefbaarheid in de wijken en dorpen (Verordening Binnengemeentelijke Democratie 2011). Deze dorps- en wijkplannen zijn ontwikkeld, maar niet geactualiseerd. Ook de jaarlijkse uitvoeringsprogramma's worden niet actief bijgehouden.

De wijk- en dorpsraden worden, tegelijk met de gemeenteraad, door het college van B&W benoemd voor een periode van vier jaar. De raden bestaan elk uit zeven leden die voorgedragen zijn door een door de voormalige wijk- of dorpsraad ingestelde commissie. In algemene termen beschreven is de taak van de wijk- en dorpsraden om zich bezig te houden met de fysieke en sociale leefbaarheid, zoals de inrichting van de openbare ruimte en veiligheid, in hun eigen wijk of dorp. Hiervoor ontvangen de raden jaarlijks een vast bedrag dat naar eigen inzicht gebruikt kan worden. De raden zijn formeel bevoegd om het college van B&W en de onder het college werkzame diensten en functionarissen gevraagd en ongevraagd te adviseren over de zaken die de wijk of dorp in kwestie aangaan. Daarnaast hebben de wijk- en dorpsraden een intermediaire functie tussen het gemeentelijk bestuur en de afzonderlijke wijken en dorpen en een verwijzende functie voor bewoners en belanghebbenden in de wijken en dorpen (Verordening Binnengemeentelijke Democratie 2011). De wijk- en dorpsraden vergaderen minimaal zes keer per jaar openbaar. Tijdens deze vergaderingen worden adviezen voor het college van B&W besproken, wordt er besloten over de toekenning van subsidies aan burgerinitiatieven en wordt er informatie uitgewisseld tussen inwoners en de raden.

De gemeente benadrukt in het opgestelde profiel voor wijk en dorpsraden 2015-2018 dat het werk van de wijk- en dorpsraden verder gaat dan de vergaderingen. De wijk- en dorpsraadsleden trekken actief de wijken en dorpen in om met bewoners in contact te komen en om hun te activeren. Om dit op een goede manier te kunnen doen, is een wijk- of dorpsraadslid in de ogen van de gemeente onder meer een oplossingsgericht verbinder die enerzijds benaderbaar en herkenbaar is voor inwoners en anderzijds in staat is om het college helder en daadkrachtig te adviseren (Profielschets Wijk- en dorpsraad 2015-2018). Mocht een wijk of dorp niet in staat zijn om voldoende geschikte mensen te vinden voor de wijk- of dorpsraad, dan biedt de gemeente de mogelijkheid om te experimenteren met andere vormen van binnengemeentelijke democratie. De invulling van deze nieuwe vormen wordt in het document niet geëxpliciteerd.

De wijk- en dorpsraden worden ondersteund door een wijkcoördinator. In algemene termen wordt de wijkcoördinator beschreven als "een adviseur met een mening op het juiste moment en de juiste plek" ('Profiel wijkcoördinator: diplomaat met boodschappenkar vol verwachtingen!'). Deze persoon moet zich niet bezig houden met de inhoud maar met het proces, waarbij er ten alle tijden oog is voor de belangen van alle betrokken partijen. Concreter gezegd, de wijkcoördinator is een onafhankelijk adviseur, naast het college van B&W en van de ambtelijke organisatie, van de wijk- en dorpsraden die de verbinding vormt tussen de wijken en dorpen en de gemeentelijke organisatie. Deze persoon brengt de wijk- en dorpsraden in contact met de juiste personen binnen de gemeente en waar nodig buiten de gemeente. Binnen de gemeente is de wijkcoördinator op de hoogte van informatie die belangrijk kan zijn voor de wijk- en dorpsraden. Deze informatie brengt de coördinator over naar de wijk- en dorpsraden. Daarnaast staat deze persoon de wijk- en dorpsraden bij in het opstellen van hun eigen agenda. De wijkcoördinator dient ook vernieuwing op het gebied van burgerparticipatie – buiten de wijk- of dorpsraad – te stimuleren en faciliteren in zijn/haar aandachtsgebied. Een andere taak van de wijkcoördinator is het voorzitterschap van het kernteam, bestaande uit de gebiedsbeheerder, woonconsulent woningcorporatie, wijkagent, sociaal werker en wijkcoördinator. Net als de wijkcoördinatoren, zijn de gebiedsbeheerders aangesteld vanuit de gemeente. De gebiedsbeheerders zijn verantwoordelijk voor de kwaliteit van de openbare ruimte in deelgebieden van Oss. De andere leden van het kernteam zijn maatschappelijke partners van de gemeente in de gebiedsgerichte aanpak. Binnen het kernteam houden de verschillende betrokkenen elkaar op de hoogte van ontwikkelingen binnen hun werkgebieden en overleggen en stemmen zaken voor en van de wijk op en met elkaar af.

Sociale teams en kernteams

De gemeente werkt – samen met haar partners – steeds vaker gebiedsgericht. Zo zijn er kernteams die zich richten op leefbaarheid en veiligheid in wijk en dorp, waarbij woningcorporatie, welzijnsinstellingen en politie belangrijke partners zijn.

Naast de kernteams, kent de gemeente Oss ook vijf sociale teams verdeeld over de wijken en dorpen. In de sociale teams werken mensen met een verschillende achtergrond, zoals sociaal cultureel werk, maatschappelijk werk, consulent werk en inkomen, schuldhulpverlening, ouderenadvies en leven met een beperking. Ook een wijkverpleegkundige en een Wmo-consulent maken deel uit van deze sociale teams. Waar de kernteams gericht zijn op collectieve problematiek in de wijken en dorpen, richten de sociale teams zich op individuele problematiek.

Elke wijk en elk dorp heeft vanuit het college van B&W een aandachtsbestuurder toegewezen gekregen. Op verzoek van de wijk- en dorpsraden woont deze wethouder de vergaderingen bij en behartigt in het bijzonder de belangen van zijn/haar aandachtsgebied. Deze structuur moet zorgen voor een korte lijn tussen de gemeentelijk bestuurders en de wijk- en dorpsraden. Er kan makkelijker informatie uitgewisseld worden tussen het bestuur en de inwoners en daarnaast kunnen de belangen van specifieke wijken en dorpen makkelijker onder de aandacht worden gebracht van de juiste personen binnen de bestuurlijk en ambtelijke organisatie (Verordening Binnengemeentelijke Democratie 2011).

Indrukken uit het land

Uit de deskresearch van rapporten over gebiedsgericht werken elders in het land zijn verschillende parallellen te trekken met de situatie in Oss. Alle gemeenten in Nederland zijn zoekende naar een balans tussen structuur en controleerbaarheid enerzijds, en bewegingsruimte en maatwerk anderzijds. Beleid is vaak verouderd en sluit niet langer aan bij de snel veranderende praktijk, die vaak minder gestoeld is op controleerbaarheid. Gebiedsplannen van dorps- of wijkraden worden in veel gevallen niet geactualiseerd. Wel worden er in enkele gemeenten gewerkt met gebiedsagenda's: korte stukken die overzicht geven van enkele speerpunten voor het komende jaar. Dit biedt alle betrokkenen de kans om elkaar aan te spreken op commitment op deze speerpunten. Realiteit is dat de gemeente vaak nog een trekkersrol moet oppakken om deze structuur overeind te houden.

Landelijk speelt ook de problematiek van de moeilijk te activeren massa; burgerparticipatie hangt vaak af van een aantal enthousiaste trekkers. Dit staat in contrast met de trend dat inwoners steeds meer invloed willen hebben ('democratisering'). Men stelt hoge eisen aan de participatie. Voor veel groepen is structureel participeren en de inloopavond in het gemeentehuis geen optimale optie. Er wordt her en der al geëxperimenteerd met vernieuwende vormen om een grotere groep te betrekken. Voorbeelden hiervan zijn online communities van bewoners, waarvoor zij zich kunnen opgeven na het invullen van een enquête over de leefbaarheid in hun buurt. Gemeenten verkennen daarnaast de mogelijkheden op het gebied van thematische werkgroepen, waarbij sommige gemeenten ook op het gebied van het sociaal domein proberen actieve bewoners een rol te geven. Dit lijkt (vooralsnog) zeer moeizaam.

Een andere trend die zichtbaar is, is de ruimte die door de jaren heen ontstaan is tussen de papieren werkelijkheid en de uitvoering. Veel structuren zijn zwaar opgetuigd, maar blijken in de praktijk door de grote variatie tussen dorps- en wijkraden niet passend. Eisen die worden gesteld aan de participatie worden niet of nauwelijks gecontroleerd; gemeenten zijn blij met de participatie die er is en willen de participanten niet op de vingers kijken. Daarnaast lijken de strenge regels een drempel op te werpen voor een grote groep inwoners die wel actief wil worden, maar niet in een formele structuur. In de praktijk blijkt het soms weerbarstig om van een formele structuur af te stappen, omdat participanten hier vaak wantrouwend tegenover staan en raadsleden graag hun waardering voor de participanten willen tonen. Een constructieve dialoog en een dosis lef is een voorwaarde om structuren te moderniseren.

Alle gemeenten werken met een team van ambtenaren die de schakel vormen tussen inwoners en gemeente (wijkcoördinatoren, gebiedsmanagers, contactfunctionarissen). De taakverdeling van deze intermediaire rol verschilt, maar in alle gemeenten is een beweging te zien waarbij zij steeds meer een regisserende rol op zich nemen. Steeds minder spelen zij een rol bij het op touw zetten of in gang houden van burgerinitiatieven.

HOOFDSTUK

Ervaringen interne en externe betrokkenen

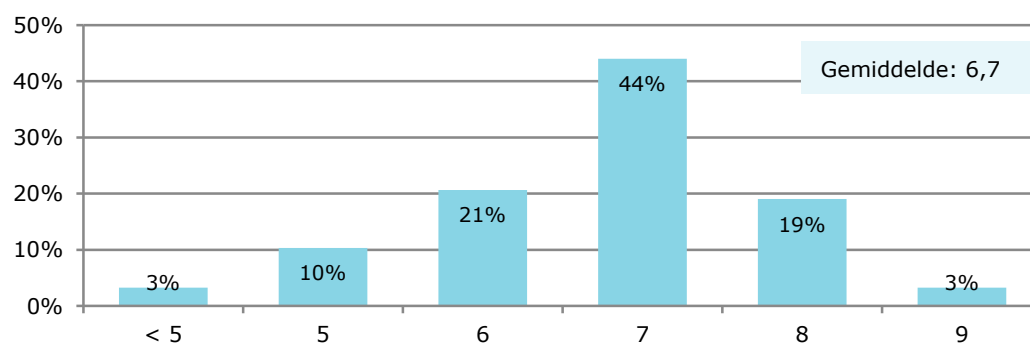
3. Praktijk

In dit hoofdstuk zullen de ervaringen van interne en externe betrokkenen met het gebiedsgericht werken in kaart worden gebracht. Het gaat dan om ambtenaren, bestuurders, raadsleden, dorps- en wijkraadsleden, maatschappelijke partners en betrokken inwoners.³ Dit wordt aan de hand van de volgende thema's gedaan: de doelen van het gebiedsgericht werken, de mate van bewonersparticipatie en de rol van de wijk- en dorpsraden, van de wijkcoördinator, van de ambtelijke organisatie, van het gemeentelijke bestuur, van de gemeenteraad en van de maatschappelijke instanties.

Over het algemeen zijn de betrokkenen tevreden over het gebiedsgericht werken in de gemeente Oss (Figuur 3.1). Het gebiedsgericht werken krijgt een 6,7 als gemiddeld rapportcijfer. Een ruime meerderheid van de betrokkenen beoordeelt het gebiedsgericht werken met een zeven of hoger (66%). In het vervolg van dit hoofdstuk zullen we de verschillende aspecten van de gebiedsgerichte aanpak langs lopen. Hierbij wordt een overkoepelend beeld geschetst van de ervaringen van betrokkenen vanuit zowel de enquête, als de (telefonische) interviews.

Figuur 3.1

Kunt u in een rapportcijfer aangeven wat u vindt van het gebiedsgericht werken?



3.1 Doelen

Uit de enquête blijkt dat twee op de vijf ondervraagden van mening is dat betrokkenen bij het gebiedsgericht werken hetzelfde hoofddoel voor ogen hebben (Figuur 3.2). Dit beeld wordt bevestigd door de interviews. Er bestaan uiteenlopende inzichten over wat de hoofddoelstelling van het gebiedsgerichte werken in de gemeente Oss is. Het verbeteren van de leefbaarheid in de wijken en dorpen wordt veel genoemd, waarbij er niet alleen aandacht moet zijn voor de fysieke leefomgeving maar ook voor de sociale cohesie. Daarnaast wordt het vergroten van de betrokkenheid van inwoners bij hun eigen wijk of dorp aangehaald als belangrijk doel van het gebiedsgericht werken. Waar inwoners vaker de nadruk leggen op het leefbaarheidsdoel en burgerbetrokkenheid als nevendoel zien, is dit binnen de ambtelijke organisatie voornamelijk andersom.

"Als meer bewoners zich actief inzetten voor hun eigen wijk of dorp dan volgt een verbetering van de leefbaarheid vanzelf."

- Medewerker gemeente Oss

³ Voor een volledige interviewlijst, zie bijlage 1.

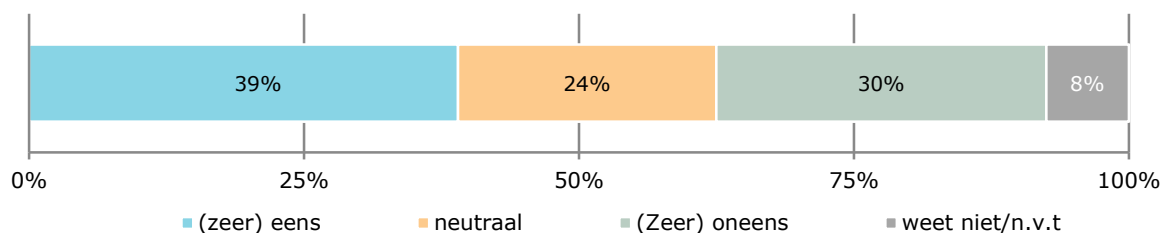
Ook het verkleinen van de afstand tussen de gemeente en de inwoners wordt door sommigen genoemd als doelstelling van het gebiedsgericht werken, hoewel het zelden als hoofddoelstelling wordt gezien. Gerelateerd hieraan geven een aantal interne en externe betrokkenen aan dat het beter afstemmen van de beleidsvorming en –uitvoering op de belangen en behoeften van specifieke wijken en dorpen alsmede van inwoners een belangrijk doel is. Tot slot wordt het creëren van een integraal samenwerkingsnetwerk tussen alle organisaties die actief zijn in de wijken en dorpen, de gemeentelijke organisatie en de inwoners genoemd als doelstelling van het gebiedsgericht werken.

Er is onderling begrip voor de verschillende inzichten over de (hoofd)doelstellingen van het gebiedsgericht werken. Deze worden gezien als een logisch gevolg van de verscheidenheid van belangen en behoeften van de verschillende betrokkenen. De doelstellingen variëren zelfs tussen de wijken en dorpen omdat verschillende inwonerssamenstellingen vragen om een andere aanpak en focus. In gebieden waar de bewonersparticipatie laag is, is vaak meer nadruk op het vergroten van deze participatie. In gebieden waar de participatie op een hoger niveau is, komt automatisch meer nadruk te liggen op het verbeteren van de leefbaarheid door de vragen en initiatieven die uit de bewonersparticipatie naar voren komen.

Tussen professionele instanties liggen accenten in aanpak eveneens verschillend, omdat deze andere prioriteiten hebben. Zo is het vanzelfsprekend dat de politie de nadruk legt op veiligheid, waar woningbouwcorporaties meer aandacht hebben voor bijvoorbeeld de sociale cohesie. Ondanks het begrip stellen sommige betrokkenen dat het desondanks goed zou zijn als er een duidelijker, gezamenlijke visie of doel wordt vastgesteld, zodat de neuzen dezelfde kant op staan en partners hierop kunnen worden aangesproken.

Figuur 3.2

De betrokkenen in het gebiedsgericht werken hebben hetzelfde doel voor ogen



3.2 Bewonersparticipatie

Aan het burgerpanel van Oss is gevraagd of zij zich betrokken voelen bij hun lokale woonomgeving (Figuur 3.3). Vier op de vijf inwoners voelt zich betrokken bij zijn/haar dorp of wijk. Deze gevoelens van betrokkenheid met de lokale woonomgeving vertalen zich (nog) niet altijd naar een brede groep bewoners die zich actief inzetten voor het dorp of de wijk. Het wordt door wijkraadleden en wijkcoördinatoren erkend dat het moeilijk is om mensen te motiveren om structureel bij te dragen. Inwoners zijn meer bereid om een informele en/of kortdurende rol te spelen. Inwoners bezorgen bijvoorbeeld de wijk- of dorpskrant, zijn tijdelijk mantelzorger, of lopen mee in een thematische werkgroep die zich vastbijt op één onderwerp. De ervaring leert dat inwoners een grotere betrokkenheid en wil tot participatie tentoonspreiden met betrekking tot thema's die hun direct raken dan met betrekking tot thema's die verder van ze afstaan. Het is daardoor minder in trek om een formele en/of langdurige functie op te pakken. Enkele betrokkenen geven bovendien aan dat het voor een grotere interesse onder de inwoners om zich actief in te zetten voor wijk of dorp van belang is dat er genoeg budget is voor de uitvoering van initiatieven.

"We moeten oppassen dat de wijk- en dorpsraden niet verworden tot een drempel voor burgers om actief te worden."

- Inwoner gemeente Oss



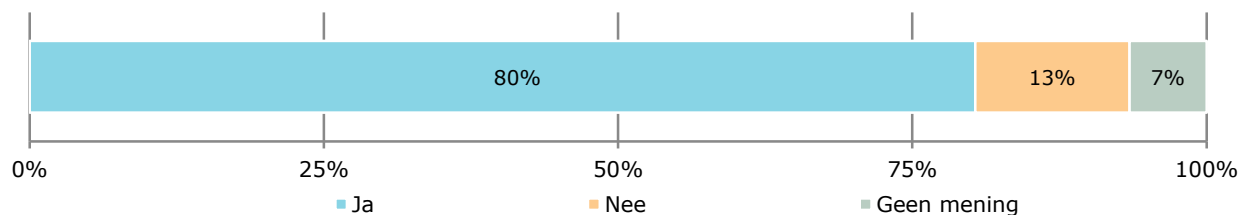
De betrokkenen geven aan dat de inwoners van dorpen over het algemeen makkelijker te motiveren zijn om zich actief in te zetten voor hun lokale woonomgeving dan de inwoners van de stadswijken. Hierbij moet de kanttekening geplaatst worden dat er ook tussen dorpen en tussen wijken variatie in burgerbetrokkenheid zichtbaar is. Het gepercipieerde verschil in bewonersparticipatie tussen wijken en dorpen komt, onder meer, doordat de dorpen meer een organisch geheel vormen met duidelijke grenzen, terwijl wijken een geografisch afbakening opgelegd hebben gekregen die niet altijd overeen komt met hoe inwoners het ervaren. Een tweede oorzaak, hieraan gerelateerd, is dat de bevolking van de stadswijken veel diverser is dan de bevolking van de dorpen, met minder sociale cohesie en meer anonimiteit tot gevolg. De grotere complexiteit van problemen in stadswijken in vergelijking met dorpen, zoals criminaliteit en drugsproblematiek, maakt ook dat bewonersparticipatie minder makkelijk van de grond komt in de wijken. Met name lager opgeleiden en allochtonen worden nog onvoldoende bereikt wordt met het gebiedsgerichte werken. Deze inwoners – die meer in de wijken dan in de dorpen zijn terug te vinden – zijn minder goed in staat zich te organiseren en eigen belangen te behartigen, organiseren zich op andere manieren en lossen meer op in eigen kring, weten minder goed welke organisaties ze moet benaderen en hoe ze zaken naar de gemeente moet communiceren.

"De dorpen worden gekenmerkt door een actief verenigingsleven en veel verschillende samenwerkingsverbanden. Ook zijn er kernraden in de dorpen die, over het algemeen, heel actief zijn. Echter, ook in de dorpen komen er niet veel nieuwe dingen van de grond, inwoners komen niet uit zichzelf met nieuwe ideeën."

- Inwoner gemeente Oss

Figuur 3.3

Voelt u zich betrokken bij uw buurt, dorp of wijk?



3.3 Wijk- en dorpsraden

Bekendheid onder inwoners

Onder de betrokkenen, zoals dorps- en wijkraadleden en wijkcoördinatoren, bestaat het beeld dat veel inwoners niet precies bekend zijn met de werkzaamheden van de wijk- en dorpsraden. In hun ogen zijn de dorpsbewoners over het algemeen beter op de hoogte van het bestaan en functioneren van de dorpsraad dan de wijkbewoners van de wijkraad. Dit beeld wordt in grote lijnen bevestigd door het burgerpanel. Meer dan de helft weet niet precies wat de wijk- en dorpsraden doen. Veertien procent was voorafgaand aan het onderzoek helemaal niet op de hoogte van het bestaan van de wijk- en dorpsraden. Dit betekent dat 46% een beeld heeft van de functie van de raden.⁴

⁴ Hierbij dient rekening te worden gehouden met het feit dat burgerpanelleden bovengemiddeld betrokken zijn bij de gemeente en dus beter op de hoogte zijn van participatiemogelijkheden. Het is redelijkerwijs aan te nemen dat de bekendheid van de dorps- en wijkraden in realiteit lager is.

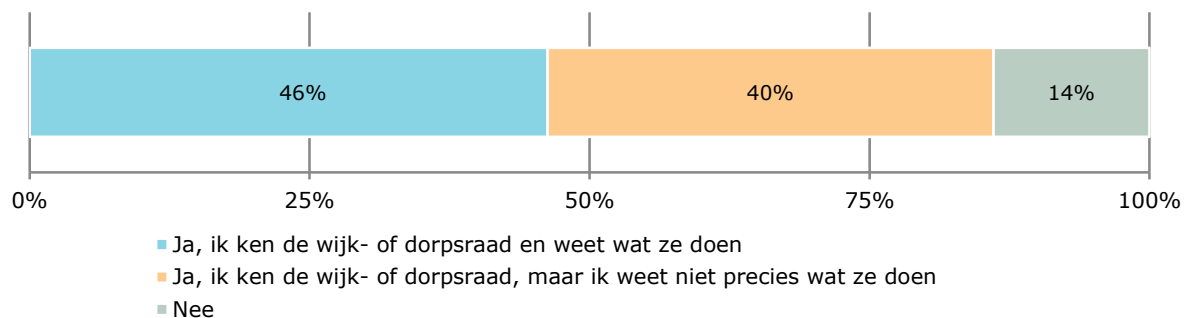
De relatieve onbekendheid van wijk- en dorpsraden kan een hogere mate van inwonersparticipatie mogelijk in de weg staan. Een ander gevolg van het feit dat bewoners niet goed weten wat de taken en mogelijkheden van de dorps- en wijkraden zijn is dat inwoners soms de wijk- en dorpsraden overslaan en direct zelf naar de gemeente stappen. Dit beeld wordt bevestigd door de enquête. Twee op de tien inwoners geven momenteel aan dat zij de wijk- en dorpsraden zouden benaderen als zij een idee hebben voor hun buurt (figuur 3.5). Een grotere groep inwoners zou in dit geval de buren of buurtvereniging benaderen of direct contact leggen met de gemeente Oss, via de website of contacten met ambtenaar of wethouder. De helft van de inwoners kan zich wel voorstellen dat zij bij bepaalde problematiek contact leggen met de wijk- of dorpsraad (figuur 3.6). Het draagvlak is echter groter dan dat. Vier op de vijf vindt het prettig dat een wijk- of dorpsraad meepraat bij beleidsontwikkeling in de buurt, drie op de vijf denkt dat bewoners hierdoor ook meer invloed kunnen uitoefenen op de woonomgeving. De helft ziet een meerwaarde voor de dorps- en wijkraden in de communicatie tussen bewoners en gemeente.

"Daarnaast zouden de wijk- en dorpsraden, in plaats van vergaderen, meer de dorpen en wijken in kunnen gaan in te kijken wat er leeft onder de bewoners. Het biedt wellicht de mogelijkheid dat ze op deze manier meer bekendheid genereren onder de inwoners."

- Medewerker gemeente Oss

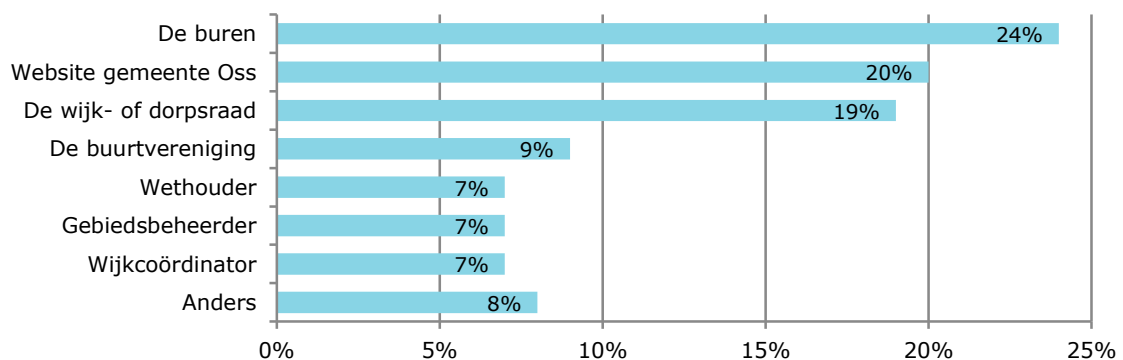
Figuur 3.4

Wist u voorafgaand aan dit onderzoek dat er in uw wijk een wijkraad is of een dorpsraad in uw dorp?



Figuur 3.5

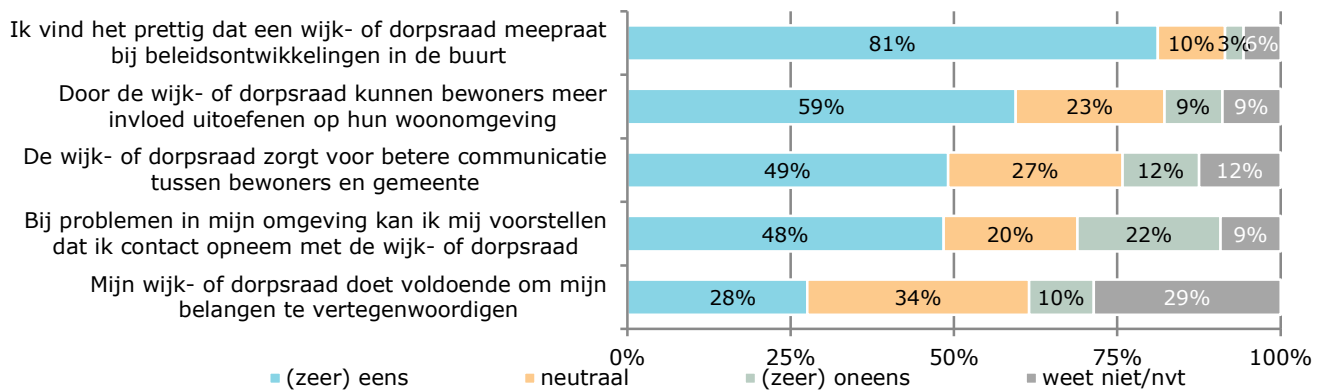
Als u een idee heeft voor uw buurt, wie of wat benadert u dan?



De respondenten die 'Anders' geantwoord hebben op deze vraag, geven enerzijds aan dat zij een specifieke ambtenaar of gemeenteraadslid benaderen, anderzijds geven zij aan niet te weten wie ze moeten benaderen.

Figuur 3.6

Stellingen over wijk- en dorpsraad voorgelegd aan het burgerpanel



Representativiteit

Een grote groep (44%) van de interne en externe betrokkenen is van mening dat de wijk- en dorpsraden niet representatief zijn voor de bevolking in hun gebied. Het zijn met name oudere en hoogopgeleide inwoners die zitting hebben in de wijk- en dorpsraden. Mannen zijn daarnaast sterker vertegenwoordigd dan vrouwen. De wijk- en dorpsraden zijn daarmee geen goede afspiegeling van de huidige bevolking van de wijken en dorpen. De doorstroming binnen sommige raden is beperkt. De interne en externe betrokkenen geven aan dat het voor wijken nog moeilijker is om een goede vertegenwoordiging van de bevolking te zijn dan voor de dorpen, omdat de bevolking in wijken meer divers is dan in de dorpen. Bovendien zijn groepen die minder goed in staat zijn zich te organiseren, waaronder lager opgeleiden en allochtonen, oververtegenwoordigd in de wijken in vergelijking met de dorpen.

Hoewel sommige wijk- en dorpsraden een duidelijke visie hebben voor hun gebied, en er veel goede ideeën zitten binnen de leden van wijk- en dorpsraden, is het niet altijd bekend in hoeverre deze breed gedragen wordt. Daarom kiezen sommige wijk- en dorpsraden heel bewust voor een rol waarin zij adviseren over het (participatie)proces van de gemeente, maar zelf geen inhoudelijk advies uitbrengen, omdat zij zich hiervoor onvoldoende gekwalificeerd en representatief vinden.

Een gebrek aan representativiteit is met name problematisch als er relatief weinig contact is met de achterban. Wanneer een niet-representatieve raad actief contact houdt met de achterban kan zij immers beter namens hen spreken. Het is voor de wijk- en dorpsraden echter moeilijk om de achterban te bereiken en daarmee de behoeftes van alle groepen inwoners te behartigen. In veel gevallen blijft achterbanbenadering beperkt tot de netwerken van de wijk- en dorpsraadleden en de openbare vergaderingen. Deze openbare vergaderingen worden over het algemeen door een beperkt en vast aantal mensen bezocht. Met name wanneer vergaderingen opgehangen worden aan thema's die leven in dorp of wijk is de opkomst wél groter. Dit is echter niet altijd mogelijk. Daarmee zijn dorps- en wijkraden voornamelijk afhankelijk van hun eigen netwerk.

Hoewel de ondervraagden uit het burgerpanel aangeven dat zij het prettig vinden dat de wijk- en dorpsraden meepraten over de beleidsontwikkelingen in hun woonomgeving (81%) en dat ze het gevoel hebben dat ze meer invloed kunnen uitoefenen op hun woonomgeving door de wijk- en dorpsraden (59%), hebben de ondervraagden niet het idee dat de wijk- en dorpsraden voldoende doen om hun belangen ter vertegenwoordigen (slechts 28% heeft het idee dat dit wel het geval is, figuur 3.6). Dit beeld wordt bevestigd door de interne en externe betrokkenen bij het gebiedsgericht werken. Slechts 37% van de betrokkenen geeft aan dat de wijk- en dorpsraden voldoende doen om de inwoners in hun gebied te bereiken.

Invulling adviesfunctie

Omdat de meeste zaken die spelen in de gemeente niet direct betrekking hebben op een specifieke wijk of specifiek dorp, vraagt de gemeente niet vaak advies aan de wijk- en dorpsraden. Het beeld is dat het aantal officiële adviesaanvragen per wijk- of dorpsraad op één hand te tellen zijn. Adviesaanvragen komen soms direct vanuit de vakafdeling en soms via de wijkcoördinator. De wijk- en dorpsraden zijn het er over eens dat hun voornaamste taak is om ervoor zorgen dat alle belangen boven tafel komen en dat alle partijen gehoord worden binnen het advies, maar zij vullen deze gevraagde adviesfunctie zeer verschillend in. Sommige raden kiezen ervoor om – zoals eerder aangegeven – alleen advies uit te brengen over het (participatie)proces en geen inhoudelijk standpunt in te nemen. Zij zien zichzelf als een extra check op de inrichting van de participatie bij gemeentelijke plannen.

Andere raden formuleren wel een inhoudelijk standpunt. Vaak is het noodzakelijk – door de complexiteit van sommige problemen waarover de gemeente advies vraagt – om tijd te investeren in het versterken van de expertise. De raden zijn vaak afhankelijk van experts in de wijk of het dorp die bereid zijn mee te denken. Momenteel is slechts een derde van de ondervraagde betrokkenen van mening dat de wijk- en dorpsraden voldoende ondersteuning krijgen om deskundigheid op te bouwen voor hun adviezen. Vaak wordt voorafgaand aan een inhoudelijk advies per casus gekeken in welke mate informatie wordt ingewonnen om de expertise te versterken en om een representatieve achterban te betrekken.

Het komt voor dat een advies een duidelijke voorkeur uitspreekt voor één oplossingsrichting, maar sommige raden kiezen er voor om de verschillende invalshoeken te belichten in het advies. Interne en externe betrokkenen geven aan dat de adviezen over het algemeen genuanceerd en goed onderbouwd zijn. Door aan te geven welke inspanningen zijn gedaan om achterban te bereiken kan relatief goed worden ingeschat in hoeverre een advies breed gedragen wordt. De adviezen van de wijk- en dorpsraden worden dan ook gezien als waardevolle informatie die zeker wordt meegewogen in de evaluatie van voorstellen die het college van B&W doet.

Enkele interne en externe betrokkenen geven aan dat de wijk- en dorpsraden ook meer aan de voorkant van het beleidsproces, in de beleidsvorming, een actievare adviesrol op zich zouden kunnen nemen. Met name de wijk- en dorpsraadsleden zelf zijn van mening dat ze nu nog te laat in het proces betrokken worden. Enerzijds signalen de leden dat ze voorin het proces een belangrijkere rol kunnen spelen in het vormen van beleid, en dat er nu nog te veel wordt gevraagd te reageren op reeds ontwikkelde plannen of beleid. Daarnaast speelt er een meer praktisch argument mee als het gaat om het moment waarop wijk- en dorpsraden worden betrokken. Het komt nu nog regelmatig voor dat de wijk- en dorpsraden onvoldoende tijd hebben om een goed onderbouwd advies te geven en/of inwoners erbij te betrekken.

"Soms zijn de problemen waarover de gemeente advies vraagt ook erg complex. Er is dan binnen de wijk- en dorpsraden niet genoeg expertise. De vakafdelingen zouden hier ook een rol in kunnen spelen, door hun plannen meer toe te lichten zoals ze ook in de gemeenteraad doen."

- Inwoner gemeente Oss



Het feit dat slechts twee op de vijf ondervraagde betrokkenen aangeeft dat de wijk- en dorpsraden op tijd wordt gevraagd om mee te denken geeft aan dat dit breder wordt gedeeld onder zowel intern als extern betrokkenen bij het gebiedsgericht werken.

De wijk- en dorpsraden hebben niet alleen de mogelijkheid om gevraagd advies uit te brengen, maar mogen ook ongevraagd advies uitbrengen. Alle wijk- en dorpsraden proberen op hun eigen manier actief dingen aan te kaarten bij de gemeente. Als er bijvoorbeeld ergens veel klachten over binnenkomen via de inwoners dan geven de wijk- en dorpsraden ook ongevraagd advies. Vaak gaat het echter om kleine zaken, zoals meldingen in de openbare ruimte. Bij concrete plannen in het eigen gebied heeft de wijk- of dorpsraad altijd wel een rol. Daadwerkelijk ongevraagd advies op beleidsontwikkeling komt weinig voor. Als redenen hiervoor geven de leden dat deze vorm zeer tijdsintensief is. Met de huidige werkzaamheden zijn de leden al veel tijd kwijt. Bij ongevraagd advies op beleid moet ook nog eens veel tijd worden geïnvesteerd in het bijhouden van de ontwikkelingen. De wijk- en dorpsraden zijn van mening dat ze op dit gebied actiever kunnen zijn. De wijk- en dorpsraden zijn hiervoor nu nog grotendeels afhankelijk van de gemeente (via officiële adviesaanvragen of de wijkcoördinatoren) om te horen wat er speelt. Twee op de vijf betrokkenen zijn van mening dat de wijk- en dorpsraden voldoende gebruik maken van hun recht om (ongevraagd) advies te geven. De voorstanders van een actiever adviserende wijk- of dorpsraad erkennen echter wel dat het geven van ongevraagd advies veel tijd, ervaring en kennis vergt.

Casus advisering: de Voorzieningenkaart

Onder de noemer Voorzieningenkaart werkt de Gemeente Oss sinds 2013 samen met inwoners, ondernemers, verenigingen en professionele organisaties aan goede en betaalbare voorzieningen voor sociale interactie, sport, cultuur en gezondheid. Het gaat hierbij zowel om het gebruik van gemeentelijk vastgoed als de activiteiten van verschillende instellingen. De behoeften en ideeën van alle betrokken partijen omtrent deze voorzieningen vormen – binnen de door de gemeente gestelde kaders – de basis voor de Voorzieningenkaart. Er zijn momenteel acht gebieden binnen de gemeente Oss met een dergelijke Voorzieningenkaart: Centrum-Krinkelhoek-Mettegeupel, Oss Zuid, Geffen, Herpen, Lith, Megen-Haren-Macharen, Oss Noordwest, Ravenstein en Ruwaard.

De interne en externe betrokkenen onderkennen het belang van de Voorzieningenkaart in het bereiken van het doel van de gemeente om meer inwoners bij hun beleid te betrekken. De wijk- en dorpsraden kunnen een belangrijk gremium zijn om de Voorzieningenkaart mee op te starten, aangezien zij een centrale plek kunnen creëren waar inwoners bijeen komen. In sommige wijken en dorpen, zijn de dorps- en wijkraadsleden zowel bij het proces betrokken in hun functie als dorps- en wijkraadsleden als bij de inhoud in hun hoedanigheid als inwoners. Dit kan soms een verstrengeling van belangen opleveren. De ervaringen van zowel de betrokkenen binnen de gemeente, als de dorps- en wijkraadsleden, rondom de voorzieningenkaart lopen sterk uiteen. Dit heeft niet alleen te maken met de verschillende aanpak per dorps- en wijkraad, maar ook met ruis in de communicatie over de 'spelregels' van de participatie.

De interne en externe betrokkenen geven aan dat het goed is dat de gemeentelijke agenda de kaders bepaalt waarbinnen inwoners de vrijheid hebben om mee te denken met de Voorzieningenkaart. Daarbij is het wel zaak om voldoende beïnvloedingsruimte te hebben, omdat anders het enthousiasme om mee te denken snel afneemt. De gemeente moet dus flexibel blijven; er moet geluisterd worden naar de (veranderende) behoeftes van de wijken en dorpen. Toch moeten er ook knopen worden doorgesneden. Sommige participatieprocessen rondom de Voorzieningenkaart duurden erg lang. Vaak kwam dit door ruis en/of ontevredenheid over de beïnvloedingsruimte, waardoor participanten teleurgesteld afhaakten en/of het proces vertraagde. Als advies vanuit de betrokken inwoners wordt verder meegegeven dat het noodzakelijk is dat de uitvoering van de Voorzieningenkaart sneller volgt op de vaststelling ervan. Op die manier houdt je als gemeente de inwoners betrokken.

Formele status

De wijk- en dorpsraden hebben een formele status in Oss, omdat ze een adviesorgaan voor het college zijn. Voor elk adviesorgaan gelden dezelfde regels. De vroegere wijkbestuursorganen waren informeler, maar hadden wel ook een adviesfunctie naar het college van B&W. De dorpsraden komen voort uit voormalige gemeentes, waardoor deze raden al langer gewend zijn aan de formele status.

Verschillende dorps- en wijkraadleden geven aan dat de formele status ervoor zorgt dat ze serieus genomen worden door het college en de ambtelijke organisatie. Niet alle wijk- en dorpsraadsleden zijn echter van mening dat de formele status noodzakelijk is voor het functioneren van de gebiedsgerichte aanpak in het algemeen, en de wijk- en dorpsraden in het bijzonder. Zij zien als nadelen dat de (ogenschijnlijke) drempel voor deelname in een wijk- of dorpsraad wordt vergroot door de formele insteek, met bijbehorende eisen. Er is een sterk verband tussen de invulling van de adviesrol en de voorkeur voor een formeel of informeel systeem. Met name wijk- en dorpsraden die zich actief profileren met inhoudelijk advies zien een meerwaarde in de formele status. Dit zijn vaak ook de dorpen die gewend zijn aan deze status vanuit het verleden, voor de fusie met de gemeente Oss.

"De dorpsraad wordt hier meer gezien als een middel om tegenwicht te bieden binnen de bestuurlijke omgeving van het college."

- Inwoner gemeente Oss

Verhouding tot maatschappelijke partners

Professionele organisaties zijn niet structureel betrokken bij de wijk- en dorpsraden. In de aanvangsfase waren verschillende organisaties nog standaard aanwezig bij de vergaderingen van de wijk- en dorpsraden, maar dit is nu niet meer het geval. De focus ligt voor de professionele organisaties meer op het werken binnen de sociale teams. De sociale teams focussen op individuele zorg binnen de wijk. Individuele casuïstiek wordt hier door welzijnsorganisaties, politie en woningbouwcorporaties uitgewisseld om zo tot een integrale aanpak te komen. De wijk- en dorpsraden kunnen wel een rol spelen in het signaleren van problemen bij individuele inwoners. Naast de sociale teams, zijn er in alle wijken en dorpen kernteams actief. In deze kernteams bespreken maatschappelijke partners en een aantal vertegenwoordigers van de gemeente zaken die belangrijk zijn voor het gehele gebied in kwestie.

In sommige gebieden is de kruisbestuiving tussen dit kernteam en de wijk- of dorpsraad groter en komen teamleden op verzoek van de wijk- of dorpsraad aansluiten bij de vergadering. In enkele gebieden sluit er ook een vertegenwoordiging van de wijk- of dorpsraad aan bij de overlegmomenten van het kernteam, maar dit is vrij zeldzaam. Zij zitten dan een deel van de vergadering bij, maar nemen niet deel aan het deel waarin privacygevoelige informatie wordt uitgewisseld.

Verhouding tot andere bewonersorganisaties

In de wijken en dorpen zijn verschillende andere bewonersorganisaties actief. Structureel gaat het hier om verenigingen, kernraden en de wijkstichtingen. Binnen een aantal dorpen in de gemeente Oss zijn er ook kernraden. De kernraden behartigen de belangen van een kern binnen een dorpsraad. Kernraden zijn door de gemeente niet officieel erkend maar de gemeente weet wel van hun bestaan. Ook communiceert de gemeente naar de kernraden.⁵ De wijkstichtingen bestaan naast de wijkraden en richten zich met name op het verbeteren van het sociale leefklimaat in de wijken. De wijkstichtingen zijn er voor activiteiten in de wijk en daarmee indirect voor de sociale cohesie. Ze ondersteunen laagdrempelige activiteiten met een kleine bijdrage. Zij stimuleren de sociale cohesie in de wijken. Zij organiseren activiteiten voor de bewoners. De meeste wijkstichtingen hebben een vaste jaarlijkse planning van activiteiten. Ze werken met aparte budgetten, maar in sommige wijken wordt er al actief samengewerkt tussen wijkstichting en wijkraad.

Het komt daarnaast ook voor dat ad hoc nieuwe groepen ontstaan doordat inwoners de krachten bundelen, vaak om te ageren tegen een specifieke ontwikkeling. Dat gebeurt volgens dorps- en wijkraad 'regelmatic', hoewel de omvang van deze groepen verschilt. De meeste wijk- en dorpsraadsleden zien dit als positief, ook al gaat het in sommige gevallen om groepen die een andere mening hebben dan de dorps- of wijkraad. Wel stellen enkele wijk- en dorpsraadsleden dat een advies van een wijk- of dorpsraad zwaarder zou moeten tellen, omdat zij een formele status hebben en het gebied vertegenwoordigen.

Op de vraag wat er zou gebeuren als er geen wijk- en dorpsraden zijn, lopen de meningen sterk uiteen. De adviesrol op inhoud zou waarschijnlijk anders – meer ad hoc – ingevuld worden. De meningen verschillen of dit problematisch is. Tegenstanders verwachten een minder sterk 'blok' om tegenwicht te bieden aan de gemeente. Het is minder duidelijk waar de gemeente terecht moet met hun adviesvraag en het zou hiermee ook de kans vergroten dat de wijk of het dorp niet gehoord wordt. Een deel ziet juist een mogelijk meerwaarde in de losse samenwerkingen die naar verwachting zullen ontstaan rondom specifieke thema's. Deze zouden laagdrempeliger zijn en beter werken dan de formele wijk- en dorpsraden. Door de lagere drempel zouden informele samenwerkingsvormen meer expertise uit de dorpen en wijken kunnen putten, omdat mensen eerder bereid zijn om kortstondig dan langdurig actief te zijn voor de wijk- en dorpsraden. Er wordt binnen het gebiedsgericht werken al wel de ruimte geboden voor nieuwe werkwijzen, al wordt hier in praktijk nog niet veel gebruik van gemaakt.

De adviesrol op het participatieproces zou grotendeels wegvallen, is het oordeel van betrokkenen. Dit kan vervelende gevolgen hebben, omdat regelmatig nu nog de raden met hun lokale kennis het proces kunnen versterken. De meeste betrokkenen – zowel intern als extern – verwachten dat het geen effect zal hebben op het aantal initiatieven.

⁵ De gebiedsindeling lijkt geen onderwerp van discussie; twee derde van de ondervraagden geeft aan dat deze logisch en helder is. Ongeveer een derde geeft aan dat de gemeente alle inwoners gelijke kansen biedt en dat de regels van het gebiedsgericht werken duidelijk zijn (32%).

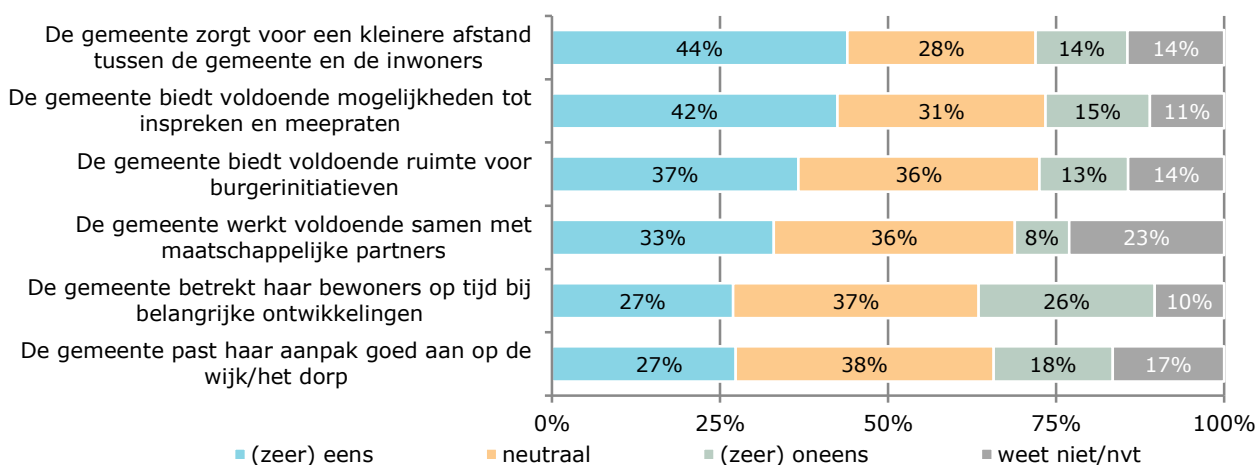
3.4 De gemeente

Voordat de ervaringen met de verschillende gemeentelijke partijen – de wijkcoördinator, de ambtelijke organisatie, het gemeentelijk bestuur en de gemeenteraad – in kaart worden gebracht, wordt er kort aandacht besteed aan het algemene beeld van de rol van de gemeente in het gebiedsgericht werken. Het burgerpanel van de gemeente Oss laat blijken dat er ruimte voor verbetering is in de rol die de gemeente speelt in het gebiedsgericht werken (figuur 3.7). Slechts een kwart van de ondervraagden geeft aan dat de gemeente haar aanpak goed aanpast op de individuele wijken en dorpen en dat de gemeente haar inwoners op tijd betrekt bij belangrijke ontwikkelingen. De inwoners van Oss zijn het meest te spreken over de bereikbaarheid van de gemeente. Respectievelijk 44% en 42% van de ondervraagden geeft aan dat de gemeente ervoor zorgt dat er een kleinere afstand is tussen de gemeente en de inwoners en dat de gemeente voldoende mogelijkheden biedt tot inspreken en meepraten voor inwoners. Ongeveer een derde van de ondervraagden is van mening dat de gemeente voldoende ruimte biedt voor bewonersinitiatieven en dat de gemeente voldoende samenwerkt met maatschappelijke partners.

Aan de interne en externe betrokkenen zijn daarnaast ook een aantal stellingen over de wisselwerking tussen de gemeente en wijk- en dorpsraden voorgelegd (figuur 3.8). Zeven op de tien ondervraagden is tevreden over de mate waarin wijk- en dorpsraden door de gemeente gestimuleerd worden om mee te denken. Anders dan het burgerpanel, is het merendeel van de interne en de externe betrokkenen van mening dat de gemeente voldoende ruimte biedt voor burgerinitiatieven (67%). Tussen de veertig en vijftig procent van de ondervraagden geeft aan dat inwoners alsmede wijk- en dorpsraden voldoende verantwoordelijkheid krijgen, dat de gemeente goede ondersteuning biedt bij het ontwikkelen van initiatieven en dat de gemeente voldoende luistert naar de wijk- en dorpsraden. Twee op de vijf ondervraagden meent dat de gemeente voor voldoende sturing en controle zorgt.

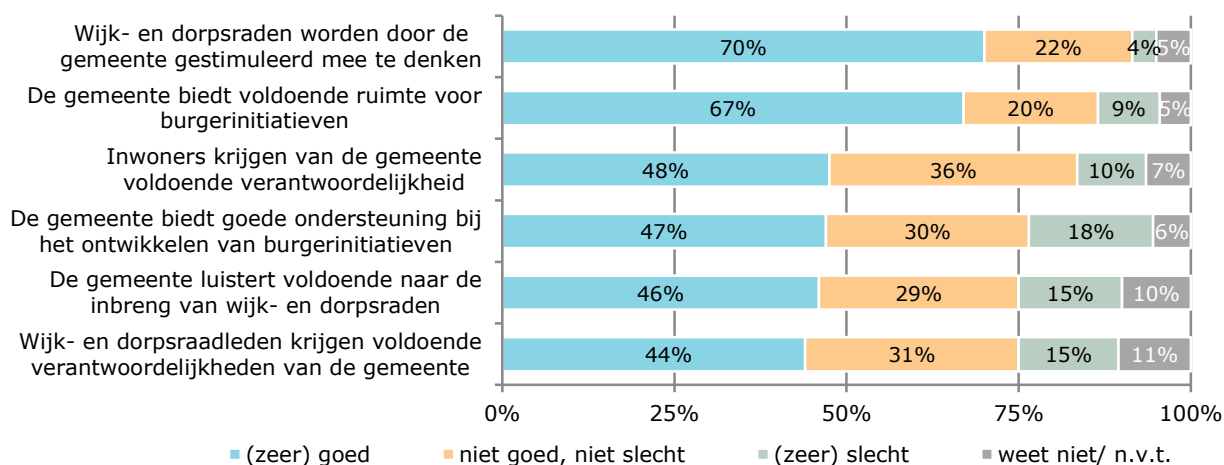
Figuur 3.7

Stellingen over de gemeente voorgelegd aan het burgerpanel



Figuur 3.8

Stellingen over de wisselwerking tussen gemeente en wijk- en dorpsraden voorgelegd aan de interne en externe betrokkenen



Gebiedsbeheerders

De gemeente Oss is opgedeeld in drie gebieden. Elke gebiedsbeheerder is verantwoordelijk voor de kwaliteit van de openbare ruimte in één van deze gebieden. De gebiedsbeheerders blijven op de hoogte van wat er speelt in de wijken en dorpen door zitting te nemen in de kernteams en door de openbare vergaderingen van de wijk- en dorpsraden bij te wonen. Het is de taak van de gebiedsbeheerders om burgers te begeleiden die aan de slag willen met het zelf beheren van stukjes van de openbare ruimte. De gebiedsbeheerders houden het maatschappelijk belang in het oog en treden in deze gevallen slechts op als kennispartner. De uitvoering van het zelfbeheer van de openbare ruimte ligt bij de inwoners in kwestie.

"Omdat de gebiedsgericht aanpak van oudsher betrekking had op het fysieke domein, is het ook wel logisch dat de afdeling gebiedsbeheer voorop loopt in deze nieuwe werkwijze. Wij staan dicht bij de inwoners dan andere ambtelijke afdelingen."

- Gebiedsbeheerder gemeente Oss

Wijkcoördinatoren

De wijkcoördinator speelt volgens alle betrokkenen een essentiële rol in de gebiedsgerichte aanpak, als verbinding tussen de gemeente en de inwoners. Enerzijds is de wijkcoördinator het eerste aanspreekpunt voor gemeenteambtenaren die een nieuw plan aan een bepaald dorp of bepaalde wijk willen voorleggen. De wijkcoördinator kan voor ambtenaren en college fungeren als klankbord om de adviezen van de wijk- en dorpsraden op waarde te kunnen schatten. Anderzijds is de wijkcoördinator een maatje en klankbord voor de wijk- en dorpsraden, die de noodzakelijke kennis heeft van de gemeentelijke structuren. Zo kan er worden doorverwezen naar de juiste personen en kan tijdig aan de bel worden getrokken als een wijk- of dorpsraad niet juist wordt betrokken in projecten of beleidsontwikkeling. Deze functie als 'luis in de pels' geldt alleen voor het proces, en maakt dat op de ambtelijke afdeling soms het gevoel heerst dat de wijkcoördinator 'aan de kant van de wijk- en dorpsraad staat'. Het is nadrukkelijk niet de bedoeling dat de wijkcoördinator inhoudelijk op de stoel van de wijk- en dorpsraad gaat zitten. Hier zijn ook geen voorvallen van bekend.

"De coördinator is het eerste aanspreekpunt als je als gemeenteambtenaar met een nieuw plan naar een dorp of wijk wil gaan."

- Ambtenaar gemeente Oss

De wijkcoördinatoren onderschrijven het belang van deze rol in het kader van de kanteling van de ambtelijke organisatie naar het integrale gebiedsgerichte werken. Idealiter gaan de vakafdelingen zelf de gebiedsgerichte aanpak implementeren, waardoor de aanjager en tussenpersoon in de vorm van de wijkcoördinator niet meer nodig is. De realiteit is dat deze functie momenteel en in de nabije toekomst nog hard nodig is, onderschrijven alle betrokkenen.

"De stip aan de horizon waar we naar toe moeten werken is dat wijkcoördinatoren niet meer nodig zijn."

- Ambtenaar gemeente Oss

Naast de taken gericht op de wijk- en dorpsraden en de taken binnen de gemeentelijke organisatie fungeert de wijkcoördinator ook als spil in de netwerken in wijk of dorp. Dat betekent dat ook de contacten met de maatschappelijke organisatie en verenigingen onderhouden worden en de juiste personen met elkaar in verbinding gebracht moeten worden.

De taakomschrijving voor de functie van wijkcoördinator is, kortom, heel breed. Dit biedt de ruimte voor gebieds-specifiek maatwerk, maar leidt ook tot grote verschillen in de manier waarop wijkcoördinatoren invulling geven aan de functie. Dit maakt dat het voor betrokkenen soms lastig is om in te schatten waarvoor ze de wijkcoördinator kunnen benaderen. De verschillende werkwijzen van de wijkcoördinatoren kan ook voor de wijk- en dorpsraden frustrerend zijn. De wijk- en dorpsraden die met verschillende coördinatoren te maken hebben (gehad), zien dat er verschillen zijn in werkwijze die neigen naar willekeur. Hoewel wordt ingezien dat verschil van invulling altijd zal blijven bestaan en maatwerk omarmt moet worden, stellen betrokkenen, waaronder de wijkcoördinatoren zelf, dat het mogelijk zou kunnen helpen als de functieomschrijving voor de wijkcoördinatoren strakker en eenduidiger wordt. Daarnaast zou meer sturing van bovenaf en meer onderling overleg bij kunnen dragen aan een duidelijkere, eenduidige invulling van de taken. Sinds dit jaar wordt er al in koppels gewerkt, wat al meer de ruimte biedt voor het geven van feedback. Hierbuiten is de intervisie beperkt; er is contact tussen de coördinatoren, maar weinig zicht op elkaars werkzaamheden. Er is geen supervisie van een direct leidinggevende. De gevolgen hiervan lijken relatief beperkt, mede doordat het oordeel van meer dan driekwart van de betrokkenen over de wijkcoördinatoren positief is. Slechts een enkeling oordeelt negatief. De wijkcoördinatoren stellen zelf dat bij structureel onderpresteren dit uiteindelijk via de wijk- en dorpsraden bij de wethouder terecht zal komen, waardoor hierop gehandeld kan worden.

Vakafdelingen

De beoogde kanteling van de ambtelijke organisatie naar een integraal, gebiedsgericht opererende vakafdeling is gaande, maar nog niet voltooid. De mentaliteit om gebiedsgericht te werken is nog niet wijdverspreid door het ambtelijk apparaat. Er is geen eenduidige visie over de mate waarin het ambtelijk apparaat de ruimte moet laten voor burgerbetrokkenheid, constateren verschillende ambtenaren. Hierdoor is het gebiedsgerichte werken op sommige vakafdelingen minder ingeburgerd dan op andere vakafdelingen. Dit is sterk afhankelijk van 'de juiste persoon op de juiste plaats', bijvoorbeeld in de vorm van management dat de meerwaarde inziet. Hoewel in de enquête zestig procent tevreden is over de ambtenaren in algemene zin, zijn de respondenten kritisch op de wijze waarop de verschillende afdelingen van de gemeente samenwerken en de mate waarin vakafdelingen zijn ingericht op de wijkgericht aanpak (respectievelijk 23% en 18% zijn hierover positief). Het beeld dat naar voren komt is dat de ambtenaren de wijk- en dorpsraden vaak pas in een laat stadium benaderen. Momenteel wordt de structuur met wijk- en dorpsraden door de ambtenaren nog te veel gebruikt om burgerbetrokkenheid af te vinken. Ambtenaren die burgerparticipatie nog onvoldoende hebben geïntegreerd in hun werkwijze, zien de wijk- en dorpsraden als een relatief eenvoudige manier om participatie in te richten. Het gevaar is dat zij vaak onterecht veronderstellen dat de dorps- en wijkraden een representatieve vertegenwoordiging zijn van alle inwoners van het gebied.

De interne en externe betrokkenen geven aan dat het goed zou zijn als de vakafdelingen worden opgeleid in het gebiedsgericht werken, en zo overtuigd raken van de meerwaarde. Het is essentieel de wijken en dorpen via participatie mee te nemen in het beleidsproces, te zorgen voor openheid over plannen en beslissingen en duidelijk te communiceren over wat wel en niet mogelijk is.

Behalve de communicatie naar de wijk- en dorpsraden, heeft de ambtelijke organisatie een faciliterende rol bij bewonersinitiatieven. Ze moeten inwoners de ruimte geven om hun eigen initiatieven uit te werken, en daarbij niet te bang zijn dat er projecten mislukken. Daarnaast zou het goed zijn als de ambtelijke vakafdelingen ook de externe partijen, waaronder de wijkagenten, zouden inlichten over en – waar nodig – betrekken bij bewonersinitiatieven.

Het college van B&W

Het is de taak van het gemeentebestuur om te borgen dat de gehele gemeentelijke organisatie ingericht is om gebiedsgericht te werken. Het gemeentelijk bestuur onderschrijft de meerwaarde van de gebiedsgerichte aanpak en waardeert de inzet van de vrijwilligers. Het bestuur spreekt zelfs uit dat zij meer betrokkenheid van burgers wil bij de beleidsontwikkeling en –uitvoering. Ter bevordering van de gebiedsgericht aanpak, hebben alle wethouders een aandachtsgebied toegewezen gekregen. Het contact tussen wethouders en betrokkenen, zoals dorps- en wijkraden, in deze gebieden verschilt. In de wijken en dorpen waar de wethouders meer op afstand opereren, voelt men weinig binding en bestuurlijke ruggesteun.

"De aandachtswethouders zouden zichtbaarder mogen zijn in de wijken en dorpen. Dit komt de binding ten goede."

- Inwoner gemeente Oss

Er is verschil van inzicht onder de interne en externe betrokkenen over de mate waarin de adviezen van de wijk- en dorpsraden worden benut door het gemeentelijk bestuur. De meeste intern betrokkenen en een deel van de wijk- en dorpsraadsleden zit op de lijn dat de wethouders de wijk- en dorpsraden als goed middel zien om de legitimiteit van hun beleid aan te tonen en de adviezen hierdoor zeer serieus nemen. Een deel van de wijk- en dorpsraadsleden stelt dat het bestuur de adviezen van de wijk- en dorpsraden vooral gebruikt als ze goed uitkomen om beleid kunnen verantwoorden richting de gemeenteraad.

De gemeenteraad

De gemeenteraad heeft de taak om het beleid voor het gebiedsgericht werken uit te zetten en ervoor te zorgen dat alle neuzen dezelfde kant op staan. Sommige betrokkenen menen dat de gemeenteraad momenteel nog te dicht zit op de uitvoering van het gebiedsgericht werken, en dat er meer ruimte in kader moet worden geschept om de burgerkracht beter te kunnen benutten.

Naast het stellen van de kaders heeft de raad via hun controlerende rol de taak de gebiedsgericht aanpak te monitoren en controleren. Dit gebeurt op basis van zeer minimale informatie vanuit de P&C-cyclus, mede omdat er geen harde doelstellingen met monitorcyclus is vastgesteld.

"Het college staat open voor vernieuwing in het gebiedsgericht werken, zoals voor de burgerbegroting. De gemeenteraad is hier wat voorzigtiger in, die zijn angstiger om dingen over te laten aan de inwoners."

- Maatschappelijke partner van de gemeente Oss

Daarnaast krijgt de gemeenteraad te maken met de adviezen van de dorps- en wijkraden. Zij heeft daar de taak om het advies van de wijk- en dorpsraden op waarde te schatten. Er moet bepaald worden of het gegeven advies echt het algemeen belang dient, of dat het slechts een uitvergroting van bepaalde reacties in een specifieke wijk of specifiek dorp is. De gemeenteraad heeft dus net als de wijk- en dorpsraden een rol in de afweging of het algemene belang gediend wordt. Gemeenteraadsleden moeten om deze reden ervoor zorgen dat ze op de hoogte blijven van wat er speelt in de dorpen en wijken, vanuit hun volksvertegenwoordigende rol. Een mogelijkheid hiertoe is het bijwonen van de vergaderingen van de wijk- en dorpsraden. Dit wordt echter nog maar mondjesmaat gedaan. De aanwezige raadsleden zorgen er voldoende voor dat zij zich op de achtergrond houden tijdens de vergaderingen en deze niet gebruiken als podium om een politiek statement te maken. De wijk- en dorpsraden hebben immers een apolitieke positie binnen het gebiedsgericht werken.

3.5 Professionele, maatschappelijke partners

Voor de integraliteit binnen het gebiedsgericht werken is het van belang dat de professionele, maatschappelijke organisaties aanhaken. De gemeente heeft via de sociale teams en de kernteams een vrij intensieve samenwerking met de professionele, maatschappelijke organisaties. Het beeld bij een groot deel van de dorps- en wijkraadleden is echter dat er onvoldoende wordt samengewerkt met maatschappelijke partners. Dat lijkt met name te maken te hebben met de frequentie van samenwerking tussen inwoners en maatschappelijke partners. Hier zien de verschillende stakeholders nog veel ruimte voor verbetering. Veel maatschappelijke partners zijn eenmalig - ter introductie - of nooit in de vergaderingen van de wijk- en dorpsraden langsgekomen. Daarna hangt samenwerking af van de netwerkkracht van de wijk- en dorpsraden. Op afroep is men vaak bereidwillig deel te nemen, maar veel wijk- en dorpsraden maken hier geen gebruik van, mede doordat de contactpersonen en de directe meerwaarde onbekend zijn. Wanneer er wél sprake is van samenwerking, stellen de betrokkenen dat deze doorgaans goed verloopt. Dit bestaat met name uit de uitwisseling van informatie, waarbij in sommige gevallen een rol is weggelegd voor een organisatie bij de uitvoering van initiatieven in de wijk/het dorp. In de praktijk hebben de wijkcoördinatoren echter veel meer contact met de maatschappelijke partners dan de wijk- en dorpsraden.

De maatschappelijke organisaties zien meerwaarde in de structuur met wijk- en dorpsraden. Deze bieden hen een podium om te communiceren met de inwoners. Als er een direct aanleiding voor is, worden in sommige gebieden de wijk- en dorpsraden ook betrokken bij de overlegmomenten van de sociale kernteams, die individuele problematiek onder de inwoners aanpakken. De mate waarin dit gebeurt verschilt per gebied.

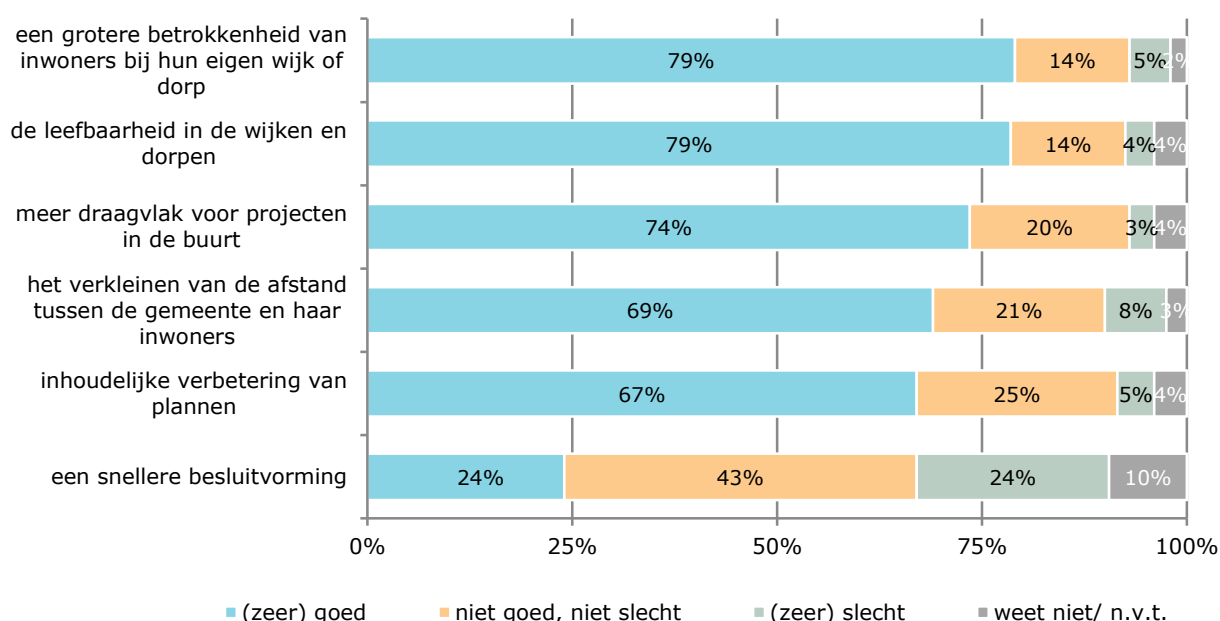
De maatschappelijke organisaties weten elkaar goed te vinden, onder meer via de structuur van de sociale teams en de kernteams. Door het gebiedsgericht werken zijn de lijntjes met de andere professionele organisaties in de wijken en dorpen kort. Hoewel er nuanceverschillen zijn in doelstelling en soms meningsverschillen over de in te zetten middelen, wordt er veel waarde gehecht aan de onderlinge contacten. In de proeftuin Ruwaard komen verschillende instanties bijvoorbeeld structureel elke week samen om te bespreken wat er speelt in de wijk en waar zij als instanties tegenaan lopen. Het belang van deze overlegstructuur wordt breed gedeeld in de Ruwaard.

3.6 Opbrengsten

De direct betrokkenen (ambtenaren, bestuurders, raadsleden, dorps en wijkraadsleden, maatschappelijke partners en betrokken inwoners) zijn positief gestemd over bijdrage die de gebiedsgericht aanpak heeft. Een ruime meerderheid is van mening dat het gebiedsgericht werken zorgt voor een grotere burgerbetrokkenheid, een verbetering van de leefbaarheid, meer draagvlak voor lokale projecten, het verkleinen van de afstand tussen de gemeente en de inwoners en een inhoudelijke verbetering van plannen (figuur 3.9).

Figuur 3.9

Het gebiedsgericht werken kan bijdragen aan:



Met het oog op de toekomst, geven de interne en externe betrokkenen aan dat zij een (nog) grotere betrokkenheid van inwoners bij hun eigen wijk of dorp zouden willen zien (38%). Daarnaast geeft meer dan een kwart van de ondervraagden (dus zowel intern als extern betrokkenen) aan dat zij de leefbaarheid in de wijken en dorpen (nog) meer verbeterd zouden willen zien.

Het is zeer complex om op objectieve wijze in kaart te brengen of de doelstelling van het gebiedsgerichte werken bereikt wordt. Er worden wel burgerpeilingen gedaan, maar die hebben betrekking op burgers tevredenheid in het algemeen en niet op het gebiedsgericht werken. Leefbaarheid wordt gemeten, maar ook sterk beïnvloed door andere ontwikkelingen in de gemeente. Het effect van de gebiedsgerichte aanpak hierop is lastig te destilleren. Burgerbetrokkenheid is beter inzichtelijk te krijgen, maar hiertoe is door de gemeente nog geen poging gedaan. Desondanks bestaat het beeld onder de betrokkenen dat het gebiedsgericht werken de burgerbetrokkenheid niet heeft vergroot. Het zijn vaak dezelfde mensen die zich actief inzetten voor hun wijk of dorp. Dat betekent dat de afstand tussen burger en bestuur niet direct verkleind wordt voor het collectief.

De verwachting van de direct betrokken is dat als de gemeente Oss geen structuur met wijk- en dorpsraden zou hebben, dat de burgers wel minder tevreden zouden zijn. Dit beeld heerst vooral in de dorpen, waar de raden een cruciale rol gespeeld bij de gemeentelijke fusie. Breder dan alleen in de dorpen wordt erkend dat de raden een bijdrage leveren aan de kwaliteit van de participatieprocedures, waarmee er automatisch wordt bijgedragen aan de kwaliteit van beleid en projecten.

HOOFDSTUK

Conclusies en aanbevelingen

4. Conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk presenteren we de belangrijkste conclusies die voortvloeien in de kansen, door aanbevelingen te doen om te gebiedsgerichte aanpak te versterken.

4.1 Belangrijkste conclusies

Ambitie uitgesproken in coalitieprogramma; aanpak is 'beleidsarm'

Het gebiedsgericht werken is een werkwijze die niet integraal is terug te vinden in beleidsdocumenten. De formele status van de wijk- en dorpsraden is vastgelegd in een verordening binnengemeentelijke democratie, waarbij aandacht is voor de taken en verantwoordelijkheden van de wijk- en dorpsraden en de randvoorwaarden die de gemeente moet scheppen. Dit document sluit echter niet aan bij de (diversiteit in) werkwijze van de dorps- en wijkraden. Het 'profiel wijk- en dorpsraden 2015-2018' – een ambtelijk, intern stuk – geeft hiervoor een passender beeld. Hierin wordt de uniekheid van de wijken en dorpen expliciet benoemd. Verder is er een profiel beschikbaar voor de wijkcoördinatorrol, die inzicht geeft in de taken van deze sleutelfiguur. Actuele overkoepelende beleidsstukken op het gebied van gebiedsgericht werken, binnengemeentelijke democratie of participatie zijn er niet. Zo staat de interne organisatiestructuur niet op papier. Ook is er geen overzichtsdocument – zoals een jaarverslag – op de plannen en projecten die zijn voortgekomen uit de gebiedsgerichte aanpak, of zicht op de projecten en plannen die nog op de planning staan voor de komende periode. Wél wordt in de organisatieontwikkeling van de gemeente Oss gerefereerd naar de kanteling die gemeentelijke organisatie moet maken richting een gebiedsgerichte aanpak. Het meest recente visiedocument is het coalitieprogramma 2015-2018 'Durven door te doen'. Hierin wordt in een korte passage gesteld dat de gemeente minder top-down oplossingen dient te bedenken en meer moet samenwerken met het veld, waarbij wordt gewerkt uit de maatschappelijke vraag, bijvoorbeeld vanuit bewonersinitiatieven. Dit sluit aan bij de landelijke trend dat gemeente meer een regisserende taak op zich nemen, en niet langer de trekkersrol ambiëren.

Doelen breed gedragen door direct betrokkenen; invulling op detailniveau verschillend

Vrijwel alle betrokkenen zien het verbeteren van de leefbaarheid en het versterken van de burgerbetrokkenheid als hoofddoelstellingen. Op hoofdlijnen kan worden gesteld dat binnen de gemeente de nadruk meer ligt op burgerbetrokkenheid, waar wijk- en dorpsraden primair zich richten op verbeteren van leefbaarheid. Deze verschillen in invulling bijten elkaar niet, omdat er begrip is voor de zienswijze van de andere betrokkenen en er een sterk verband tussen beide doelstellingen is. Andere genoemde (sub)doelstellingen zijn het verkleinen van de afstand tussen de gemeente en de inwoners, inhoudelijke verrijking van de beleidsvorming en –uitvoering en het versterken van een integraal samenwerkingsnetwerk in de dorpen en wijken. Binnen de gemeente hebben ambtenaren die minder direct te maken te hebben met de gebiedsgerichte aanpak minder beeld bij de doelstellingen.

Waardering voor vrijwilliger; bredere burgerbetrokkenheid blijft achter

De vrijwilligers die zich rond burgerinitiatieven en in dorps- en wijkraden inzetten, kunnen op veel waardering rekenen binnen de gemeente. De constatering is dat het wel gaat om een relatief kleine groep van zeer betrokken inwoners. Hoewel de gemeente deze inzet wil koesteren, is er ook een duidelijke wens om de burgerbetrokkenheid te verbreden naar een grotere groep. Hierin is de gemeente de afgelopen jaren niet of nauwelijks geslaagd, constateren de betrokkenen. Hier ligt in de eerste plaats de uitdaging om meer massa te creëren in participerende inwoners. De bekendheid van de wijk- en dorpsraden kan hier een rol in spelen. In sommige gebieden is deze ontoereikend. Mede hierdoor komt het voor dat inwoners de wijk- en dorpsraden overslaan en direct zelf naar de gemeente stappen. Hier

kan ook meespelen dat ze de meerwaarde van de wijk- en dorpsraden niet zien. Feit is dat de wijk- en dorpsraden ook onder meer actieve bewoners moeite hebben met de aanwas en opvolging van leden. De formele en structurele vorm van participatie van de wijk- en dorpsraden lijkt een drempel voor veel inwoners om een actieve rol op te pakken. Landelijk zijn meer gemeenten met dit vraagstuk bezig. Inwoners zijn vaak eerder bereid om een informele en kortdurende rol te spelen in participatie, doorgaans in een project dat hun direct raakt of op een thema waar zij al expertise op bezitten.

Lage burgerbetrokkenheid biedt uitdagingen voor representativiteit, en indirect voor adviesfunctie

De relatief kleine groep van betrokken inwoners brengt ook andere problemen met zich mee, waarvan de belasting en de representativiteit de belangrijkste zijn. Wanneer er een grotere groep inwoners actief is, kunnen taken meer verdeeld worden en vergroot dit de potentiële advieskracht van de wijk- en dorpsraden. Doordat er relatief weinig animo is tot actieve deelname in wijk- en dorpsraden is het lastig een goede afspiegeling van de wijk of het dorp te selecteren. Groepen zoals jongeren, lager opgeleiden en allochtonen worden onvoldoende bereikt, maar in sommige wijken of dorpen gaat het ook om bepaalde geografisch afgebakende groepen (buurten) die niet vertegenwoordigd zijn. Wijk- en dorpsraadsleden moeten te allen tijde proberen te denken in het algemeen belang van het dorp of de wijk zonder daarbij de verschillende standpunten onder inwoners uit het oog te verliezen. Hierdoor ligt er een grote uitdaging voor de wijk- en dorpsraden om deze groepen te raadplegen om een weloverwogen inhoudelijk advies uit te brengen. Hiertoe worden in verschillende mate pogingen gedaan, maar hier speelt ook de belasting van deze vrijwilligers een rol. Vaak zijn de wijk- en dorpsraadsleden afhankelijk van de omvang van hun eigen netwerk. Zij moeten naast deze vertegenwoordiging ook zorgen dat zij zelf voldoende expertise hebben om advies uit te brengen, waarin doorgaans ook een grote tijdsinvestering zit. Sommige raden kiezen er daarom voor niet langer inhoudelijk advies te geven, maar alleen advies uit te brengen om de kwaliteit van het participatieproces te borgen. De raden die wel een inhoudelijke adviesfunctie uitoefenen moeten omwille van de belasting goed kiezen waar zij hun aandacht aan besteden, en brengen daarom enkele adviezen per jaar uit. Hierdoor is de impact van de wijk- en dorpsraden op beleidsvorming – hoewel wisselend per gebied en thema – over de gehele breedte relatief beperkt.

Maatschappelijke organisaties werken goed samen, maar wel in een 'tweede spoor'

Een belangrijk onderdeel van de gebiedsgerichte aanpak is de samenwerking tussen én met de professionele partners in het maatschappelijk middenveld. Met name welzijnswerk, woningcorporaties en politie zijn belangrijke partners van de gemeente, onder meer in de sociale teams en de kernteams. De kruisbestuiving met de wijk- en dorpsraden is echter nog vrij minimaal. De organisaties zijn niet onwillig tegenover samenwerking, maar kiezen vaak voor een werkwijze waarbij ze op afroep beschikbaar zijn. Veel wijk- en dorpsraden maken hier weinig gebruik van, vaak uit onbekendheid met de contactpersonen en de mogelijke meerwaarde van samenwerking. Vanuit de maatschappelijke partners bezien kan samenwerking met de wijk- en dorpsraden moeilijk zijn, omdat zij deels te maken hebben met de aanpak van individuele problematiek die privacy gevoelig is.

Wijkcoördinatoren vormen belangrijke succesfactor; borging werkwijze verdient aandacht

De wijkcoördinator speelt een centrale rol in de gebiedsgerichte aanpak. De wijkcoördinator is zowel aanspreekpunt voor ambtenaren die een nieuw plan aan een bepaald dorp of bepaalde wijk willen voorleggen, als aanspreekpunt voor de wijk- en dorpsraden. In effect betekent dit dat de wijkcoördinator relevante partners met elkaar verbindt, maar ook aanjaagt om gebiedsgericht en integraal te werken. De invulling van deze taken verschilt vrij sterk, mede doordat er een veelvoud aan taken staan geformuleerd in het functieprofiel en er relatief weinig sturing van bovenaf (supervisie) of afstemming onderling (intervisie) plaatsvindt. De verschillende invullingen leiden vooralsnog niet tot grote problemen. Een overgrote meerderheid van de intern en extern betrokkenen is tevreden over de invulling van de wijkcoördinatoren. Wel worden de verschillen in werkwijze opgemerkt en worden hier in enkele gevallen vraagtekens bij gezet. Sinds dit jaar wordt er meer in koppels gewerkt, wat door de coördinatoren zelf als leerzaam wordt ervaren.

Ambtelijke organisatie zit in kanteling, maar er is nog een lange weg te gaan

De passage in het coalitieprogramma 2015-2018 dat de gemeente minder top-down moet denken en moet werken vanuit de maatschappelijke vraag veronderstelt dat de energie er is, maar momenteel nog te veel verdrongen wordt door te strakke kaders of de regierol van de gemeente. Onderdeel van de kanteling van de ambtelijke organisatie is dan ook het ruimte bieden voor burgerparticipatie. Het gaat dan om ruimte in de kaders, zodat er beleidsmatig speelruimte ontstaat, maar ook in de processen. Burgerparticipatie kost immers tijd en wanneer inwoners te laat betrokken worden en te kort de tijd krijgen, is de meerwaarde beperkt en ontstaan er wederzijdse frustraties. Als de kanteling van het ambtelijk apparaat voltooid zou zijn, zouden de wijkcoördinatoren overbodig zijn. Dit is momenteel nog niet het geval, is ook de unaniem gedeelde mening van betrokkenen. Te vaak wordt burgerparticipatie in het algemeen, maar ook de systematiek met wijk- en dorpsraden in het bijzonder, gezien als een 'afvinkoefening'. Het gebeurt wel, maar de potentie ervan wordt dan nog onderschat. Het wordt gezien als een relatief eenvoudige manier om participatie in te richten. Doordat op de vakafdelingen niet altijd goed zicht is op de werkwijze van wijk- en dorpsraden, wordt soms onterecht veronderstelt dat de wijk- en dorpsraden spreken namens alle inwoners van het gebied. Daarnaast komt het ook nog steeds voor dat de wijk en dorpsraden worden gepasseerd, waarbij het beeld is dat dit geen onwil is, maar dat dit vooral door onbekendheid komt.

College steunt gebiedsgerichte aanpak, maar kan dit actiever uitdragen

Het college staat achter de gebiedsgerichte aanpak. Er is veel waardering voor de vrijwillige inzet en er zijn vaak meerdere succesverhalen bekend, waarbij met name vaak gerefereerd wordt aan projecten in samenwerking met professionele partners uit het maatschappelijk middenveld. Binnen de ambtelijke organisatie én bij wijk- en dorpsraden ziet men een belangrijke rol voor het gemeentebestuur weggelegd om de potentie te vergroten. Het oordeel is dat participatie nog onvoldoende in het DNA van de organisatie zit, waarbij een top-down benadering kan bijdragen aan het tempo waarin deze verandering plaatsvindt. Nu is de borging van de gebiedsgerichte aanpak nog te sterk afhankelijk van de taakinvulling, de capaciteit en de interventie- en overtuigingskracht van de wijkcoördinatoren. Daarnaast zijn het met name wijk- en dorpsraadleden die vinden dat de wethouders – die alleen hun eigen aandachtsgebied hebben toegewezen – niet altijd even zichtbaar zijn. Niet iedereen ziet dit als een probleem, waarbij ook regelmatig wordt aangekaart dat het prettig is dat de wethouders meer op afstand staan en niet te sturend opereren.

Gemeenteraad opereert op afstand; geen ruis in volksvertegenwoordigende rolverdeling

Waar de wethouders op gepaste afstand staan in de gebiedsgerichte aanpak, staan de raadsleden nog verder van de praktijk af. Raadsleden zijn sporadisch te vinden bij wijk- en dorpsraadvergadering. Als dit gebeurt, wordt er – zoals afgesproken – geen politiek gevoerd. De raadsleden zien de formele wijk- en dorpsradenstructuur niet als probleem voor hun eigen volksvertegenwoordigende rol. Dit heeft te maken met de constructie waarin de wijk- en dorpsraden adviseren aan het college én het relatief lage aantal inhoudelijke adviezen. Het beeld is verder dat lang niet alle raadsleden de adviezen die wél tot hen komen goed op waarde kunnen schatten. Zij weten niet altijd in hoeverre achterban is benaderd en of een advies daarmee representatief is. Ze zijn hierbij afhankelijk van de wijze waarop het advies wordt gepresenteerd of eventuele lokale kennis binnen de fractie.

Geen monitorinformatie over doelbereik; opbrengsten lastig in kaart te brengen

De direct betrokkenen zijn over het algemeen positief gestemd over bijdrage die gebiedsgericht werken levert aan een grotere burgerbetrokkenheid, een verbetering van de leefbaarheid, meer draagvlak voor lokale projecten, het verkleinen van de afstand tussen de gemeente en de inwoners en een inhoudelijke verbetering van plannen. Er is geen meetbare informatie beschikbaar over de effecten van de aanpak. Met name op het gebied van leefbaarheid is het lastig om de impact van gebiedsgericht werken te scheiden van anderen effecten die de leefbaarheid raken. Andere onderdelen – zoals burgerbetrokkenheid – zijn beter in kaart te brengen, maar dit gebeurt momenteel niet. Er staan geen afspraken over monitoring en evaluatie op papier. Er zijn recentelijk ook geen evaluatiemomenten in de raad geweest. De raad opereert zelf dusdanig op afstand dat zij niet goed haar controlerende taken kan uitvoeren.

Meer ambitie mogelijk op het gebied van overheidsparticipatie

De interne en externe betrokkenen geven aan dat het goed zou zijn als er meer ruimte ontstaat voor bewonersparticipatie. In de eerste plaats speelt de gemeenteraad hier een belangrijke rol in, door ruimte in kaders te creëren en hiermee meer zaken over te laten aan inwoners. De vragen en behoeften van inwoners zouden centraal moeten staan. Activatie van inwoners is moeilijk af te dwingen en heeft een groter risico op mislukken als er onvoldoende voedingsbodem is bij de start. Het gemeentelijk bestuur – met in het verlengde daarvan de ambtelijke organisatie – speelt hierbij een prikkelende, faciliterende rol.

4.2 Hoofdaanbeveling

Denk samen na over de voor- en nadelen van de huidige structuur. Verken mogelijkheden van informele projectgroepen, een andere rol en/of professionalisering wijk- en dorpsraden

De gemeente Oss moet op zoek naar een werkwijze waarin de kennis en organisatiekracht van de vrijwilligers benut blijft, maar de drempel voor het vergroten van de burgerbetrokkenheid wordt verlaagd. De huidige samenleving vraagt om andere structuren en communicatie-strategieën. Het brede draagvlak voor innovatie onder de betrokkenen van het gebiedsgericht werken kan worden benut om gezamenlijk tot een ontwikkelplan te komen, waar onder meer social media en thematische werkgroepen een belangrijkere rol gaan spelen. De rol van dorps- en wijkraden kan hierin zowel verkleind als vergroot worden. De gemeenteraad speelt in dit proces een essentiële rol om in het algemeen belang een keuze voor effectieve participatie te maken. Hierbij opereert de gemeente op het scheivlak van uniformisering en maatwerk. Er is baat bij zicht op de agenda en aanpak van wijk- en dorpsraden, zonder de behoefte om het proces te veel te procedureel te maken.

Wanneer er wordt gekozen voor het loslaten van de formele status van de wijk- en dorpsraden, kan de positie worden herzien. Veel raden opereren reeds als adviesorgaan op het participatieproces, omdat zij zich onvoldoende gekwalificeerd en representatief vinden. Deze rol kan als standaard worden genomen, waarbij moet worden geborgd dat de leden die inhoudelijk advies willen geven dit via andere gremia, zoals thematische werkgroepen, kunnen doen. Het is de vraag of de huidige formele status dan noodzakelijk is of bijdraagt aan de burgerbetrokkenheid. Bij een beweging richting het afnemen van de formele status zullen dorps- en wijkraadleden moeten worden overtuigd van de goede bedoelingen van de gemeente. Noodzakelijk voor deze oplossingsrichting is om de dorps- en wijkraadleden intensief te betrekken. De gemeenteraad zal duidelijk stelling moeten nemen om veranderingen door te voeren.

Als gekozen wordt voor het (grotendeels) behouden van de huidige structuur, is het van belang dat er meer geïnvesteerd wordt in het functioneren van de wijk- en dorpsraden. Als de wijk- en dorpsraden meer budget, ruimte en ondersteuning krijgen om deskundigheid in te winnen, initiatieven te ondersteunen en achterban te benaderen, kunnen zij hun positie versterken. Dit betekent dat er ook ambtelijk meer tijd geïnvesteerd moet worden in de structuur, door niet alleen vaker en tijdiger de dorps- en wijkraden te betrekken, maar ook actiever te zijn op het gebied van toelichting van plannen waarover advies wordt gevraagd en ondersteuning bij uitvoering van taken. Hiermee zullen dorps- en wijkraden beter kunnen functioneren en zal de binding met de bewoners vergroten, waardoor de verwachting is dat bewoners ook actiever worden. Hiermee zou dan het probleem worden getackeld dat de belasting van de wijk- en dorpsraadleden te hoog wordt: een bredere basis van betrokken burgers kan dan het toenemend aantal taken op zich nemen.

Duidelijk is dat er een richting moet worden gekozen. Deze keuze is in grote lijnen ook in andere gemeenten aan de orde, blijkt uit het deskresearch. Hierbij is duidelijk dat een constructieve dialoog, een open houding en politiek commitment en lef noodzakelijk zijn om hierop stappen te zetten.

4.3 Aanbevelingen

Creëer eenduidige visie en doelstellingen op het gebied van gebiedsgerichte participatie en spreek elkaar aan op hiervan afwijkend gedrag – Dit kan bijdragen aan de samenwerkingsverbanden van de belangrijkste netwerkpartners (gemeente, inwoners en maatschappelijke organisaties), maar ook aan de kanteling van de ambtelijke organisatie. Afhankelijk van de doelstellingen kan worden gezien of er monitoring wenselijk is.

Investeer in burgerbetrokkenheid – Hieraan ligt een strategische keuze ten grondslag, waarbij moet worden bepaald of er wordt ingezet op verbetering van representativiteit (waarbij wordt ingezet op de ondervertegenwoordigde, moeilijk bereikbare groepen) of maximaal bereik (waarbij wordt ingezet op de groepen waar het meest potentie zit tot actief burgerschap en burgerinitiatieven). Hierop kunnen communicatieberichten en -kanalen worden aangepast.

Ondersteun de versterking van netwerken binnen dorpen en wijken – Hierdoor kunnen dorps- en wijkraadleden meer signalen oppikken en beter adviseren, prikkelen en doorverwijzen. De gemeente kan overwegen met technische innovaties de wijk- en dorpsraden te faciliteren, zoals online communities of assistentie bij het actueel houden van een website. Hiermee kan worden gewerkt aan de bekendheid in het gebied, zowel onder overige inwoners als onder maatschappelijke partners. Voor laatstgenoemde doelgroep zijn meer informele contactmomenten gewenst.

Meer eenduidigheid wijkcoördinatorrol met behoud van het goede – Meer intervisie, bijvoorbeeld door intensievere samenwerking en/of rotatie tussen wijkcoördinatoren kan er voor zorgen dat er meer lijn en minder willekeur in de werkwijze van de coördinatoren komt, die nu nog sterk voortkomt uit persoonlijke invulling. Vooropgesteld staat dat er ruimte moet zijn voor het werken vanuit de eigen kracht, maar intensievere samenwerking draagt bij aan het lerend vermogen van het team en zorgt voor een extra kwaliteitscheck. Verder kan worden nagedacht over een eventueel escalatie- en beslissingsmodel wanneer de meningen over een aanpak verdeeld zijn.

Beter benutten lokale kennis van dorps- en wijkraden én coördinatoren – Het komt regelmatig voor dat ambtenaren en raadsleden moeite hebben met het interpreteren van een advies van een wijk- en dorpsraad, omdat zij niet goed zicht hebben op de wijze waarop deze tot stand is gekomen. Door structureel in advies te benoemen of en hoe de achterban is betrokken kan hier een grote stap worden gezet. Daarnaast hebben de coördinatoren doorgaans beter zicht op de verhoudingen, emoties en organisatiekracht in een wijk of dorp. Deze kennis kan essentieel zijn bij het interpreteren van advies, maar ook het juist inrichten van een participatieproces. Bij laatst genoemde activiteit is ook de kennis van wijk- en dorpsraden uitermate relevant. Hoewel hier al gebruik van wordt gemaakt, kan dit nog verder worden uitgebouwd. Dit heeft te maken met bekendheid, maar ook met vertrouwen.

Zoek naar vruchtbare voedingsbodem voor overheidsparticipatie – Voor het succesvol overdragen van gemeentelijke taken aan inwoners is draagvlak nodig onder inwoners én gemeenteraad. Leg geen taken bij inwoners die zij (nog) niet willen. Wanneer er draagvlak is, zorg dan voor voldoende ruimte in de kaders; de gemeenteraad zal stelling moeten nemen om hierbij 'out of the box' te denken, beleidsmatige ruimte te scheppen en op een andere manier haar controlerende taken te benaderen. Bij het uitbesteden van taken is nog vaak de reflex om te scherp te controleren, wat een afschrikkende werking kan hebben. Deze vorm van participatie staat nog in de kinderschoenen en is daardoor nog niet altijd direct succesvol. De raad zal vertrouwen moeten houden als het niet direct goed gaat en ruimte geven voor een leerproces. De verschuiving van 'meten' naar 'samen reflecteren' in kwalitatief ingestoken evaluatiesessies met inwoners kan hier een bijdrage aan leveren. Er is daadkracht nodig om deze transitie in gang te houden, met blijvende transparantie over de taakverdeling en de status, waarbij het dus ook kan voorkomen dat de gemeente verkiest om taken bij zichzelf te houden of een advies naast zich neer te leggen.

BIJLAGE

Lijst geïnterviewden

Bijlage 1.

OVERZICHT INTERVIEWS (*FUNCTIE*)

Wethouder Zorg en Welzijn

Wethouder W&I/Participatiewet

Beleidsmedewerker Stadsbeleid

Adviseur Vastgoed

Wijkagenten

Sociaal werkers ONS Welzijn

Wijkcoördinatoren

Gebiedsbeheerders

Vakambtenaren afdeling Ruimtelijke Ontwikkeling

(voormalige)
Dorps- en wijkraadsleden

Gemeenteraadsleden VDG

Gemeenteraadslid SP

Gemeenteraadslid VVD

Burgerlid gemeenteraad CDA

Medewerkers sociaal beheer Brabant Wonen

Vrijwilliger St. Speelweiden Oijen

Medewerker Sport Expertise Centrum

Vrijwilliger VV Ravenstein

Jongerenwerker ONS Welzijn

Medewerker Brabant Zorg