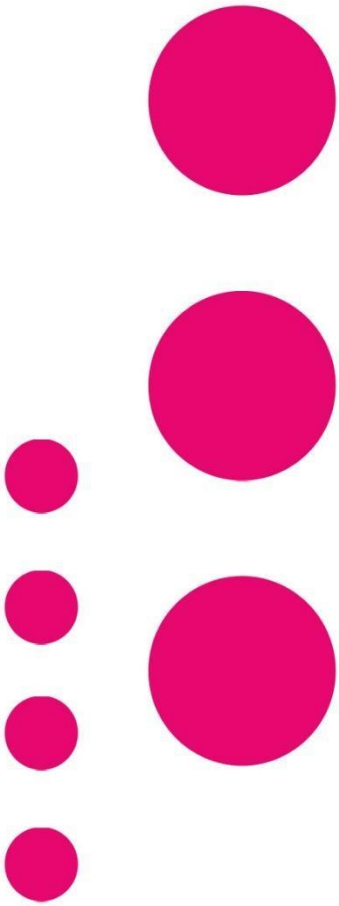
Rekenkamer Arnhem

Startonderzoek Nationaal Programma Arnhem-Oost



Oktober 2024

Zaaknummer: 4350922

Inhoud

Bestuurlijke nota

Reactie College

Bijlage: Onderzoeksrapport

Rekenkamer Arnhem

Bestuurlijke nota - Startonderzoek Nationaal Programma Arnhem-Oost

Het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid Arnhem-Oost (Verder NPAO genoemd) is voor college en raad van Arnhem een van de essentiële instrumenten om de ambities van college en raad om de stad, en met name de kwetsbare delen van de stad met de sociaal en economisch zwakste groep inwoners, te verbeteren en te versterken. Er is voor gekozen om dit in samenhang met andere, vergelijkbare steden en het rijk te ontwikkelen.

Het NPAO heeft een looptijd van 18 jaar. De Rekenkamer van Arnhem gaat het programma volgen door met enige regelmaat onderzoek te doen. Dit doet de Rekenkamer samen met de rekenkamers van Heerlen, Lelystad en Groningen waar ook een nationaal programma is gestart. Het kan zijn dat ook andere rekenkamers zich hierbij aansluiten. De Rekenkamer wil de gemeenteraad van Arnhem op deze manier faciliteren bij zijn kaderstellende en controlerende rol bij dit programma.

Voor de samenvatting van het programma verwijzen we naar de samenvatting in het bevindingenrapport. Wel geven we kort de essentie weer:

Doel NPAO

De rijksoverheid is in de zomer van 2022 gestart met het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid (NPLV). In het kort is de essentie van het programma: *"de leefbaarheid en veiligheid van de meest kwetsbare gebieden in Nederland in 15-20 jaar tijd op orde te brengen en het perspectief van de bewoners te verbeteren."* (NPLV 2022, p. 14).
Aan dit programma doen 20 focusgebieden in 19 gemeenten mee. Arnhem-Oost is één van de 20 focusgebieden. Het NPAO heeft als doel om de achterstanden op het gebied van onderwijs, werk & inkomen, wonen, gezondheid, leefbaarheid en veiligheid in de vijf wijken van Arnhem-Oost - Presikhaaf, Malburgen, Geitenkamp, Het Arnhemse Broek en Klarendal[1] - aan te pakken.

Alvorens we onze conclusies en aanbevelingen aan u voorleggen, kijken we eerst naar de beantwoording van de vragen die we ons gesteld hebben bij de start van dit onderzoek. Deze vragen gaan over:

- De duidelijkheid van de uitgangspunten van het programma voor de raad;
- De aan de raad verstrekte informatie;
- Opties voor facilitering van de raad, zodat de raad zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol kan invullen.

Betrokkenheid van de raad bij het programma

Kan de raad zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol invullen bij het NPAO? Wat is de betrokkenheid van de raad bij het programma? Of anders gezegd: *Kan de gemeenteraad de ontwikkeling van het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid aan de beleidsmatige en financiële kaders toetsen?* Dit is de centrale onderzoeksvraag van het

[1] Het programma heet wel "Arnhem-Oost", maar niet alle wijken liggen in Arnhem-Oost.

startonderzoek van de rekenkamer. Deze vraag beantwoorden we aan de hand van de drie deelvragen van het onderzoek.

*Deelvraag 1. Zijn de beleidsmatige en financiële uitgangspunten bij **aanvang** van het programma voldoende duidelijk voor de gemeenteraad om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen?*

Voor de beantwoording van deze vraag zien we de periode tot en met de lancering van het gebiedsplan voor Arnhem-Oost, zomer 2023, als aanvang.

Beleidsmatige kaders
Arnhem-Oost is een focusgebied van het NPLV. Dit betekent dat de kaders van zowel het rijk als de gemeente en/of alliantie van belang zijn. De beleidsmatige kaders van het rijk en van de gemeente Arnhem sluiten wat betreft het doel goed op elkaar aan. Het doel is, kort samengevat, om de achterstanden van Arnhem-Oost in te halen. Hierbij gaat het om wonen, gezondheid, veiligheid en perspectief voor de toekomst.
Er was een duidelijke betrokkenheid van de raad bij de behandeling van dit raadsvoorstel. De aanpak Arnhem-Oost is vervolgens doorontwikkeld naar het gebiedsplan voor Arnhem-Oost. Het is naar de raad gestuurd en er is, naast de presentatie van het gebiedsplan, ook een informatiesessie voor de raad over gehouden. Het is daarmee duidelijk wat het beleidskader is.

De drie programmalijnen van het NPAO hebben een inhoudelijk uitgangspunt en vervolgens tien acties per programmalijn. Zoals in onderdeel I aangegeven, zijn er diverse raakvlakken tussen de acties en het reguliere gemeentelijke beleid. Het NPAO is vooral vanuit de inhoud opgezet. De gemeente en daarmee de raad zijn bepalend voor het gemeentelijk beleid in het NPAO.
Om de acties uit te voeren, worden er middelen gezocht en ingezet. De middelen van het rijk zijn een belangrijk onderdeel van de bekostiging van het programma. De beleidsmaatregelen van het rijk passen in het NPAO.

Wie stelt welke kaders vast?
Het gebiedsplan van het NPAO bepaalt de inhoudelijke kaders. De alliantie stelt dit plan vast. De raad stelt het gebiedsplan niet vast, omdat het plan van de alliantie is en niet van de gemeente. De gemeente is één van de partners in de alliantie. Dit brengt de vraag met zich mee wat de ruimte voor de raad in de alliantie is.
De raad kan de coördinerend wethouder aanspreken. Raadsleden kunnen zich ook informeel laten informeren, bijvoorbeeld door naar bewonersavonden te gaan of met alliantiepartners in gesprek te gaan. Er zijn verder geen formele kaders voor de rol van de raad in deze netwerksamenwerking. Betrokkenheid van de raad is van belang, omdat het om een belangrijk, groot en langlopend programma gaat.

Financiële uitgangspunten bij aanvang
Een groot deel van de middelen voor het gebiedsplan komen van de rijksoverheid. Het gaat onder andere om middelen voor het volkshuisvestingsfonds en om middelen voor school en omgeving, via de scholen.
De raad is betrokken bij de cofinanciering voor het volkshuisvestingsfonds. Daarnaast heeft de gemeente zelf middelen vrijgemaakt. Toch is het voor de raad complex inzicht te krijgen in de financiële uitgangspunten. Hier is een aantal redenen voor:

- Het gaat om middelen die extra zijn ten opzichte van de reguliere middelen en/of beleid. Dit geldt zowel voor het rijk als voor de gemeente. Bij de middelen voor het NPAO kan het lastig zijn te onderscheiden wat regulier is en wat extra.
- Het rijk verstrekt diverse specifieke uitkeringen en subsidies voor verschillende onderwerpen. Dit betekent dat:
    - De middelen niet zijn ‘ontschot’, maar voor het desbetreffend onderwerp moeten worden gebruikt.

    - Een deel van deze middelen incidenteel is. Dit maakt langetermijnplanning lastig.
    - De gemeente een uitvoerende taak heeft voor de specifieke uitkeringen. De middelen zijn voor het focusgebied, maar staan wel in de begroting en de jaarstukken van de gemeente.
- De diverse specifieke uitkeringen worden geboekt op het relevante programma in de begroting en de jaarstukken van de gemeente Arnhem. Deels zijn deze middelen niet afzonderlijk zichtbaar, omdat ze een onderdeel zijn van een begrotingsprogramma. Dit is inherent aan de systematiek van de begroting en jaarstukken van gemeenten. Er wordt in de begroting of jaarstukken geen afzonderlijk inzicht gegeven in het gemeentelijk deel van het NPAO. Dit is wel mogelijk (zie verder de beantwoording van deelvraag 3).

De wijze waarop de raad wordt betrokken bij de financiën van het programma voldoet aan wat verplicht is. Het NPAO beoogt echter integraal en langjarig te zijn en in samenwerking met veel alliantiepartners. Er is daarom een overzicht van de gemeentelijke middelen nodig, evenals van de middelen die via de gemeente lopen. Zonder overzicht kan de raad geen inzicht krijgen in het gemeentelijk deel van de financiën van het programma.

*Deelvraag 2. Geeft de verstrekte informatie over het programma aan de gemeenteraad voldoende inzicht in de (financiële) **voortgang** van het programma?*

Beleidsmatige informatie over de voortgang
De raad is in de periode september 2023 tot de voortgangsbrief van 12 maart 2024 en het uitvoeringsplan van april 2024 niet actief geïnformeerd over het programma. Dit is een vrij lange periode. Ook omdat er nog geen planning is en/of een bepaalde regelmaat waarmee de uitvoeringsplannen komen. Binnen het NPAO wordt gewerkt aan een bepaalde regelmaat. Ook werkt het programmabureau aan het ontwikkelen van monitoring van de resultaten van het programma.

Beleidsmatige informatie gemeentelijk beleid - NPAO
De gemeenteraad van Arnhem heeft de afgelopen jaren diverse raadsbrieven of raadsvoorstellen gekregen over onderdelen van het NPAO, dat wil zeggen over acties van de programmalijnen van het NPAO of over regulier beleid dat aansluit bij of samenhangt met het NPAO. Het gaat dan bijvoorbeeld om het raadsvoorstel voor de cofinanciering van het volkshuisvestingsfonds, de woonvisie en het Integraal HuisvestingsProgramma Onderwijs.
De raad wordt op deze manier betrokken bij het gemeentelijk aandeel in het NPAO.

Om de relatie tussen bijvoorbeeld regulier beleid en het NPAO te kunnen leggen, is het nodig inzicht te hebben in de samenhang. Er zijn raadsvoorstellen waarbij de relatie met het NPAO wordt afgewogen, maar een systematiek ontbreekt vooralsnog.

Volgen van de resultaten
Binnen het NPAO wordt nog gewerkt aan zowel kwantitatieve (indicatoren) als aan kwalitatieve monitoring (bewoners bevragen hoe het met hen gaat). Dit kan daarom in dit startonderzoek nog niet worden onderzocht.

Inzicht in de financiële voortgang
De informatie over de financiën loopt via financiële besluiten over gemeentelijke onderdelen van het programma. Het gaat dan met name om de cofinanciering voor de aanvraag voor de tweede tranche van het volkshuisvestingsfonds.
Eind 2023 heeft Arnhem middelen gekregen voor de regeling kansrijke wijk. Dit is een specifieke uitkering die zes andere uitkeringen bundelt. Deze middelen zijn nog niet in de begroting van Arnhem opgenomen. Dit gaat in het verzamelbesluit van zomer 2024 gebeuren. Dit verzamelbesluit bevat ook een voorstel voor het boeken van de inzet van de eigen gemeentelijke middelen op de relevante begrotingsprogramma's.

De diverse acties van de programmalijnen staan op verschillende begrotingsprogramma's en hoeven niet afzonderlijk te worden gepresenteerd. Na het verzamelbesluit van zomer 2024 staan er op 10 van de 13 stadsprogramma's middelen voor het NPAO.
Het is mogelijk een afzonderlijk overzicht te maken, bijvoorbeeld in een paragraaf NPAO (zie de beantwoording van deelvraag 3). Zonder een overzicht kan de raad de financiële voortgang moeilijk of niet uit de begroting of jaarstukken halen.

Deelvraag 3. Aan welke voorwaarden moet worden voldaan om de gemeenteraad voldoende aangrijpingspunten te geven om zijn kaderstellende en controlerende rol ***gedurende de looptijd*** *van het programma te kunnen vervullen?*

Structuur voor informeren van de raad

Om de raad voldoende aangrijpingspunten te geven om zijn rol te vervullen is een structuur nodig voor het informeren van de raad over het NPAO. Daar wordt door het NPAO en de gemeente Arnhem aan gewerkt. Dit in combinatie met de sessie met de raadsleden voor dit startonderzoek en input vanuit andere focusgebieden zien wij de volgende opties:

- Twee keer per jaar een rapportage over het NPAO.
- Een informatieavond over de NPAO rapportage; met de programmadirecteur en eventueel ook alliantiepartners. Een dergelijke avond kan ook in de wijken plaatsvinden.
- Een tijdlijn over 18 jaar heen. Wat gebeurt er? Wat wordt wanneer ingezet? Wanneer is de raad aan zet? De komende jaren kunnen concreet worden uitgewerkt, de latere jaren globaal.
- Zowel in de begroting als in de jaarstukken een paragraaf NPAO opnemen, zodat inzichtelijk is welke bedragen in welk begrotingsprogramma er zijn opgenomen voor het NPAO.
- Op een raadsnota standaard een vakje opnemen of er een link is met NPAO of niet, en zo ja, welke link dat is.
- Aan de hand van stukken (vorige *bullet point*) expliciet bespreken wat regulier beleid is en wat aanvullend voor Arnhem-Oost. Welk beleid en middelen zijn wenselijk voor Arnhem-Oost? En wat betekent dat voor de andere wijken?

Rol van de raad

Het is van belang dat raadsleden met elkaar bespreken hoe ze hun rol zien en hoe ze die gaan invullen. Zo kan de raad:

- Een raadswerkgroep**,** klankbordgroep of tussenvariant/maatwerk variant instellen, zodat de balans gevonden kan worden tussen raadsleden die intensiever zijn betrokken en zij die er b.v. één keer per jaar gerichter tijd aan kunnen besteden.
- In een eerste sessie de wensen van de raad over het volgen van resultaten bespreken. De raadsleden dragen dan proactief aan wat ze willen weten. Het kan dan gaan om:
    - Prioriteiten van de raad. Welke indicatoren vindt de raad het belangrijkste?
    - Hoe inzichtelijk te krijgen welke groepen bewoners zijn betrokken en welke nog niet.
    - Hoe te weten of het echt beter gaat met bewoners?
- Nadenken over hoe raadsleden in de toekomst betrokken kunnen zijn. Is er bijvoorbeeld behoefte aan een tussentijdse reflectie op het programma rond de verkiezingen? Zodat de nieuwe raad kan bijsturen? Wat is nodig aan informatie voor de overdracht aan een nieuwe raad?

Andere mogelijkheden

Tot slot, is een bredere uitwisseling van ervaringen mogelijk. Eén van de onderdelen van het NPLV is dat er landelijke bijeenkomsten van bijvoorbeeld de burgemeesters, de coördinerend wethouders, de programmadirecteuren of de programmamanagers van het volkshuisvestingsfonds zijn. Over deze bijeenkomsten is enthousiasme bij geïnterviewden in Arnhem en andere focusgebieden van dit startonderzoek. Deelnemers aan deze bijeenkomsten vinden het prettig om

uit te wisselen hoe het gaat. Wat speelt overal? En wat is typisch voor de eigen gemeente? En hoe pakken ze elders een bepaald vraagstuk aan? Dit kan ook voor raadsleden zinvol zijn. Dit kan bijvoorbeeld door een (jaarlijkse) landelijke bijeenkomst. Het kan ook door bij een raad van een ander focusgebied op bezoek te gaan of uit te nodigen naar Arnhem.

Het betrekken van inwoners is nog in een beginfase. Raadsleden geven aan dat ze het belangrijk vinden om burgers te betrekken, maar dat ze niet goed weten hoe.

Aanbevelingen

Het NPAO is van essentieel belang voor de versterking van Arnhem. Daarom is het nodig om te zorgen voor

- Goede informatievoorziening voor de raad (maar ook voor andere deelnemers aan de alliantie)
    - Inhoudelijk
    - Financieel
    - Bereikte resultaten
    - Voorgenomen acties en plannen
- Heldere communicatie tussen alliantiepartners, college en raad
- Informatie-uitwisseling met andere gemeenten

In concrete zin bevelen wij uw raad daarom aan de volgende besluiten te nemen:

1. Organiseer de financiële informatiestromen. Voor een programma dat zo breed en langlopend is een over vele programma's in de begroting heen gaat is de eenvoudigste en helderste vorm een aparte paragraaf in de begroting. Daarmee is tevens geborgd dat uw raad zowel bij de behandeling van de begroting als van de jaarrekening de kans heeft over de financiële en inhoudelijke voortgang van het NPAO te spreken.
2. Zorg voor een aantal inhoudelijke bespreekmomenten
    a. Met het college
    b. Met de alliantiepartners
    c. Met de andere NPAO-gemeenten

    We suggereren hiermee niet dat u elke maand een overleg aan moet gaan. Dat is veel te belastend. Maar het programma is zo belangrijk voor Arnhem dat het terecht is dat u er tijd voor inruimt. Tenminste één keer per jaar -buiten de begroting en jaarrekening om- met het college, en ook één keer per jaar met de alliantiepartners en -wellicht- met de andere gemeenteraden.
3. Benoem voor deze gesprekken een aantal kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren waar u het over wilt hebben. Die worden niet nu in één keer vastgesteld, maar dat moet u samen met de alliantiepartners en andere gemeenten ontwikkelen. Wij zullen als gezamenlijke rekenkamers van 4 NPAO-gemeenten daarbij ook steeds voorzetten voor u doen; niet omdat wij over de inhoud gaan -integendeel-, maar omdat we u graag bijstaan op die inhoud te sturen en daarmee uw rol als raad te kunnen nemen.
4. Ga met het college in gesprek over wat de beste manieren zijn om inwoners te betrekken.

GEMEENTE Arnhem

Rekenkamer Arnhem
T.a.v. de voorzitter
Mr. A.H. Teeuw

Datum : 24 september 2024
Zaaknummer : 4316532
Contactpersoon : Susanne Boerhof
Telefoonnummer : 06-50 74 01 41

Onderwerp: Reactie college op rekenkamerrapport "Startonderzoek Nationaal Programma Arnhem-Oost

Geachte heer Teeuw,

Begin augustus ontvingen wij van u de resultaten van het Startonderzoek Nationaal Programma Arnhem-Oost. U heeft ons verzocht een schriftelijke reactie te geven op de conclusies en aanbevelingen naar aanleiding van dit onderzoek.

Wij willen ten eerste onze waardering uitspreken voor het onderzoek en wij hebben met belangstelling kennisgenomen van de nota van bevindingen en de rekenkamerbrief. Wij vinden dat het bevindingenrapport en de conclusies en aanbevelingen goede suggesties doen voor hoe wij als college kunnen bijdragen aan het verkrijgen van duidelijkheid van de uitgangspunten voor de raad en hoe wij door middel van informatievoorziening de raad kunnen faciliteren in hun kaderstellende en controlerende rol. In deze brief gaan we hier verder op in.

Conclusies en aanbevelingen

1. *Organiseer de financiële informatiestromen.*

Reactie van het college
In april 2024 is het Uitvoeringsplan 2024-2026 door de Alliantievertegenwoordiging van het NPAO vastgesteld. De raad is hier door middel van een raadsbrief door ons over geïnformeerd. Met het vaststellen van het Uitvoerings- en bestedingsplan zijn alle beschikbare middelen voor de komende drie jaar toegewezen aan specifieke activiteiten, interventies en experimenten. De door de gemeente beschikbaar gestelde middelen en de van het Rijk verkregen middelen waarmee het Uitvoeringsplan wordt gefinancierd, zijn met verzamelbesluit 2 in de begroting verwerkt. De middelen zijn momenteel over 10 van de 13 begrotingsprogramma's verdeeld. Het college deelt de conclusie van de rekenkamer dat deze verdeling onoverzichtelijk is voor de gemeenteraad en dat het wenselijk is een

aparte paragraaf in de begroting voor het programma op te nemen. In de begroting van 2026 willen wij dit realiseren. In de perspectiefnota van 2025 zullen wij de gemeenteraad hiervoor een voorstel doen. Naast verbetering van de informatievoorziening in de begroting willen we de raad twee keer per jaar over de voortgang van het NPAO informeren. Deze voortgangsrapportage zal zowel inhoudelijke als financiële informatie bevatten.

2. *Zorg voor een aantal inhoudelijke bespreekmomenten met het college, de alliantiepartners en andere NPLV-gemeenten.*

Reactie van het college

Het Nationaal Programma Arnhem-Oost is omvangrijk en ambitieus en vraagt van alle partners en hun toezichthouders een andere manier van werken, controleren en toezicht houden. De *governance* is in het voorjaar gestart. Ook van onze alliantiepartners horen wij dat zij met hun toezichthouders praten over de betekenis van NPAO voor hun rol. We onderschrijven de aanbeveling hierover in gesprek te gaan en blijven met de gemeenteraad en onze partners. We nemen graag het initiatief om dit te organiseren voor de gesprekken met het college en verkennen met de griffie de mogelijkheden voor werkbezoeken aan andere focusgebieden. Het programmabureau van NPAO nodigt de gemeenteraad graag uit voor werkbezoeken om in gesprek te gaan over hoe deze vernieuwende samenwerkingsvorm in de dagelijkse praktijk uitvoering en vorm krijgt. Het programmabureau stelt hiervoor een activiteitenkalender op voor de gemeenteraad.

3. *Benoem voor deze gesprekken een aantal kwantitatieve en kwalitatieve indicatoren waar u het over wilt hebben.*

Reactie van het college

Het NPAO kenmerkt zich door een lerende aanpak. We bouwen voort op wat de laatste jaren is gerealiseerd en starten nieuwe initiatieven. De kans dat onderweg bijsturen noodzakelijk is, is reëel. Daarom wordt voortdurend gemonitord wat wordt gedaan en worden verbeterpunten in kaart gebracht. Tevens ontwikkelt het programmabureau een kennisagenda. Zo wordt van de praktijk geleerd. De monitoring vindt plaats op niveau van het complete programma, per programmalijn en op het niveau van acties en activiteiten. Middels een set van kwalitatieve en kwantitatieve indicatoren ontwikkeld wordt de uitvoering gemonitord. Deze indicatoren vormen de basis voor verantwoording en evaluatie. Bij het opstellen van de indicatoren betrekken we ook graag de mening van de raad. Daarover gaan we graag samen met het programmabureau NPAO met de raad in gesprek.

4. *Ga met het college in gesprek over wat de beste manieren zijn om inwoners te betrekken.*

Reactie van het college

Het NPAO is een programma voor en vooral ook ván bewoners. Zij worden op verschillende manieren bij het programma betrokken. In de raadsbrief van 22 maart is de raad hierover geïnformeerd. We horen ook graag van de raad wat hij als beste manieren ziet om bewoners te betrekken. We gaan daarover graag met de raad in gesprek. Via de raadswerkgroep burgerparticipatie of tijdens een van de werkbezoeken die we samen met het programmabureau willen organiseren.

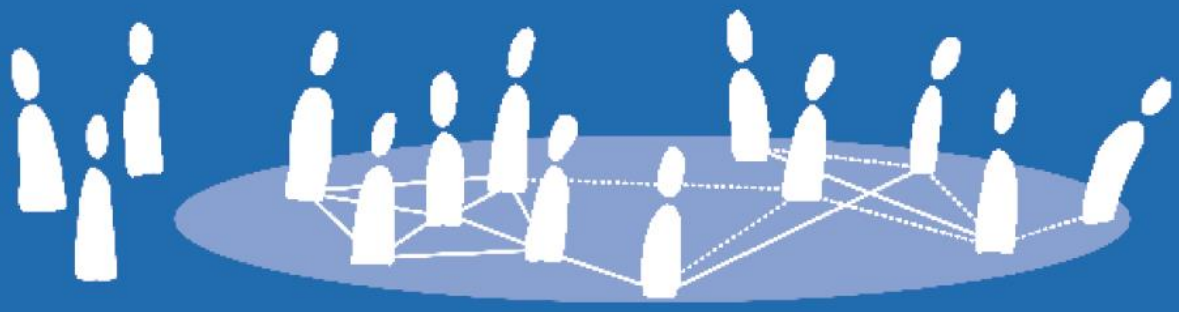
Tot slot

Met de vaststelling van het Uitvoeringsplan is een grote stap gezet in de uitvoering van het NPAO. Onderzoeken als deze zijn van belang om samenwerking in de alliantie en daarmee de kwaliteit van de uitvoering verder te ontwikkelen. We gaan graag in gesprek met de raad om de conclusies en aanbevelingen met elkaar verder uit te diepen en te bespreken hoe we hieraan invulling kunnen geven.

Hoogachtend,
het college van burgemeester en wethouders van Arnhem,
de secretaris, de burgemeester,



Startonderzoek
Nationaal programma Arnhem-Oost
Bevindingenrapport



OPDRACHTGEVER
Rekenkamer Arnhem

30 mei 2024
IdeeVersa/Elma van de Mortel

Naar inhoudsopgave

Samenvatting startonderzoek Nationaal programma Arnhem-Oost

Voor u ligt de bevindingenrapportage van het startonderzoek naar het Nationaal programma Arnhem-Oost (hier verder NPAO genoemd). Het NPAO heeft een looptijd van 18 jaar. De rekenkamer van Arnhem gaat het programma volgen door met enige regelmaat onderzoek te doen. Dit doet de rekenkamer samen met de rekenkamers van Heerlen, Lelystad en Groningen waar ook een nationaal programma is gestart. De rekenkamer wil de gemeenteraad van Arnhem op deze manier faciliteren bij zijn kaderstellende en controlerende rol bij dit programma.

Deze samenvatting bestaat uit twee onderdelen:

I) Het programma op hoofdlijnen. Aan de hand van de invalshoeken van het startonderzoek geven we kort aan wat het programma inhoudt en hoe het is georganiseerd.

II) Beantwoording van de deelvragen van het startonderzoek. Deze deelvragen gaan over:
- de duidelijkheid van de uitgangspunten van het programma voor de raad
- de aan de raad verstrekte informatie
- opties voor facilitering van de raad, zodat de raad zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol kan invullen.

I) Het NPAO op hoofdlijnen

Doel NPAO

De rijksoverheid is zomer 2022 gestart met het Nationaal programma leefbaarheid en veiligheid (NPLV). De doelstelling van het NPLV is: *"de leefbaarheid en veiligheid van de meest kwetsbare gebieden in Nederland in 15-20 jaar tijd op orde te brengen en het perspectief van de bewoners te verbeteren."* (NPLV 2022, p. 14).
Aan dit programma doen 20 focusgebieden in 19 gemeenten mee. Arnhem-Oost is één van de 20 focusgebieden. Het NPAO heeft als doel om de achterstanden op het gebied van onderwijs, werk & inkomen, wonen, gezondheid, leefbaarheid en veiligheid in de vijf wijken van Arnhem-Oost - Presikhaaf, Malburgen, Geitenkamp, Het Arnhemse Broek en Klarendal - aan te pakken.

Invalshoeken startonderzoek

Het onderzoek heeft zes invalshoeken. De invalshoeken: inhoud, netwerkorganisatie/alliantie en financiën vatten we hier kort samen. Twee van de invalshoeken van dit startonderzoek - bewonersparticipatie en het volgen van de resultaten - zijn in het beginstadium van ontwikkeling. In deze samenvatting gaan we daar daarom niet op in. In het bevindingenrapport zijn deze onderwerpen wel opgenomen. Governance[1] is in dit startonderzoek overkoepelend. We gaan daar bij de beantwoording van de deelvragen op in.

Inhoud programma

De opzet van het NPLV is dat de rijksoverheid bij al haar beleid telkens de vraag stelt of er iets extra's nodig en mogelijk is voor de focusgebieden. Het NPLV bestaat daarmee uit aanvullend beleid op regulier rijksbeleid. Zijn er extra middelen mogelijk? Kunnen de focusgebieden op een andere manier worden geholpen? Dat zijn vragen die het rijk voor de drie beleidsinhoudelijke actielijnen stelt.[2] Deze actielijnen van het NPLV zijn:
- we verbeteren slechte woningen en zorgen voor meer gemengde wijken (woningen en wijken)
- we zorgen ervoor dat meer bewoners kunnen meedoen in de samenleving (meedoen)
- we investeren in de preventie van jeugdcriminaliteit en vergroten de weerbaarheid van jongeren (veiligheid)

[1] Met governance bedoelen we de besluitvorming van de organisatie, de verdeling van de verantwoordelijkheden en de controle op de organisatie.

[2] Behalve de drie beleidsinhoudelijke actielijnen is er een procedurele actielijn. Deze actielijn luidt: "*We zorgen voor een integrale aanpak met duidelijke regie en een adequaat juridisch instrumentarium (samenhangende aanpak)*"

Het NPAO is in een aantal stappen ontwikkeld. De belangrijkste stappen zijn:

- het *'richtinggevend kader Arnhem-Oost (aanpak Arnhem-Oost)'* dat zomer 2021 door de raad is vastgesteld. Dit kader is in 2022 in uitvoering gegaan, vooral aan de hand van een aantal pilots en acties.
- in 2023 is het programma verder ontwikkeld. Inhoudelijk zijn de programmalijnen ontwikkeld waar acties onder zijn geplaatst. Dit leidde tot een *gebiedsplan* in juni 2023. Dit gebiedsplan is door de alliantie vastgesteld en ter kennisneming naar de raad gestuurd.

Het gebiedsplan voor Arnhem-Oost kent drie programmalijnen:

1. opvoeden en opgroeien; de pedagogische wijk
2. werk en inkomen; bestaanszekerheid voor ieder gezin en huishouden
3. wonen en leven; leven in een duurzame woning en in een gezonde en veilige buurt

Deze drie programmalijnen hebben ieder 10 acties. Deze acties worden ingevuld met activiteiten. In het uitvoeringsprogramma voor 2024 – 2027 dat april 2024 naar de raad is gestuurd ter kennisneming is per actie aangegeven welke activiteiten er zijn of worden ontwikkeld.

Diverse acties van het NPAO zijn nauw verwant met regulier gemeentelijk beleid; gemeentelijke acties, die al liepen, kunnen onderdeel uitmaken van het NPAO. Dit geldt bijvoorbeeld voor een aantal acties dat onder de pedagogische wijk viel. In de raadsinformatiebrief 'Voortgang en doorontwikkeling pedagogische wijk' van 11 oktober 2022 worden bijvoorbeeld de acties 'voorschool' voor 0-4 jarigen, de rijke schooldag, veilig in en om school (VIOS) en preventief interventie team (PIT) genoemd. Deze acties maken nu onderdeel uit van het NPAO. Daarbij is het van belang dat voorschoolse educatie en de rijke schooldag in het verlengde liggen van gemeentelijk beleid voor bijvoorbeeld peuterspeelzalen en buitenschoolse activiteiten. VIOS en PIT maken onderdeel uit van het programma 'preventie met gezag'. Deze onderdelen zijn voor Arnhem-Oost geïntensiveerd.

Ook de gemeente Arnhem heeft de inspanningsverplichting om bij haar beleid de vraag te stellen of er iets extra's nodig en mogelijk is voor Arnhem- Oost. Er is nieuw gemeentelijk (regulier) beleid waarin wordt gewogen of inspanningen in relatie tot Arnhem-Oost mogelijk zijn. Voorbeelden hiervan zijn de woonvisie en het Integraal Huisvestingsplan Onderwijs. Beide zijn door de raad vastgesteld op 27 maart 2024,

Netwerkorganisatie

Eén van de landelijke afspraken met de focusgebieden is dat er een samenwerking is van de diverse private en publieke partners in het focusgebied. Het gaat om een samenwerking in een netwerk: de alliantie. De gemeente is één van de partners in de alliantie. De alliantie kent een alliantievertegenwoordiging – deze is voorjaar 2024 formeel van start gegaan. Het doel van het alliantieoverleg is het bevorderen van integraal werken, onder andere door het vaststellen van het gebiedsplan.
De burgemeester is de onafhankelijk voorzitter van het alliantieoverleg. De coördinerend wethouder is deelnemer, dat wil zeggen vertegenwoordigt de gemeente.

Er is ook een programmaorganisatie of programmabureau. Deze heeft onder andere als taken: samenwerken stimuleren, dwarsverbanden leggen, uitwerken van de doelen en ambities van het gebiedsplan in concrete acties en projecten en zorg te dragen voor de uitvoering. De programmaorganisatie moet alle partners in de alliantie kunnen aanspreken. Dat is van belang omdat de gemeente één van de partners is. De relaties tussen de partners zijn zo gelijkwaardig mogelijk.
Op dit moment wordt de functie van programmamanager voor het NPAO binnen de gemeente vervuld door de kwartiermaker voor het programmabureau. De gemeente is de grootste partner en trekt veel van de acties. Het kost tijd om het programma, zowel inhoudelijk als organisatorisch op te zetten en vorm te geven. Er is voor gekozen om te beginnen het programma vanuit de gemeente op te zetten en daarna te bezien wat de toekomstige organisatievorm zou kunnen zijn.
Sinds voorjaar 2024 is het programmabureau volledig bemenst. Ook is het programmabureau gehuisvest op een locatie in Malburgen.

Financiën

Voor de drie programmalijnen van het NPAO zijn middelen van de rijksoverheid beschikbaar. Het gaat om specifieke uitkeringen van het rijk aan Arnhem: het volkshuisvestingsfonds, energiefixers (bestrijding

energiearmoede) en kansrijke wijk. Scholen krijgen voor de ontwikkeling van de rijke schooldag een bijdrage vanuit de subsidieregeling school en omgeving.

De gemeente draagt ook financieel bij. In de eerste plaats via cofinanciering. Voor het volkshuisvestingsfonds is cofinanciering van 30% vereist. Het raadsvoorstel voor de tweede tranche is door de raad in januari 2024 aangenomen. Voor de regeling kansrijke wijk is beperkte cofinanciering nodig. Deze is binnen de begrotingsprogramma's gevonden. Voor bestrijding energiearmoede is geen cofinanciering nodig. Ook voor de subsidie aan scholen is geen cofinanciering nodig.
Behalve de cofinanciering heeft de gemeente structurele middelen vrijgemaakt om het NPAO te borgen. Het gaat om € 3,1 voor 2024, vervolgens om € 3,6 mln. voor 2025 en 2026, € 2,9 mln. in 2027 en vervolgens om € 2,3 mln. structureel.

II) Betrokkenheid van de raad bij het programma

Kan de raad zijn kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol invullen bij het NPAO? Wat is de betrokkenheid van de raad bij het programma? Of anders gezegd: *Kan de gemeenteraad de ontwikkeling van het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid aan de beleidsmatige en financiële kaders toetsen?* Dit is de centrale onderzoeksvraag van het startonderzoek van de rekenkamer. Deze vraag beantwoorden we aan de hand van de drie deelvragen van het onderzoek.

*Deelvraag 1. Zijn de beleidsmatige en financiële uitgangspunten bij **aanvang** van het programma voldoende duidelijk voor de gemeenteraad om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen?*

Voor de beantwoording van deze vraag zien de we periode tot en met de lancering van het gebiedsplan voor Arnhem-Oost, zomer 2023, als aanvang.

Beleidsmatige kaders

Arnhem-Oost is een focusgebied van het NPLV. Dit betekent dat de kaders van zowel het rijk als de gemeente en/of alliantie van belang zijn. De beleidsmatige kaders van het rijk en van de gemeente Arnhem sluiten wat betreft het doel goed op elkaar aan. Het doel is, kort samengevat om de achterstanden van Arnhem-Oost in te halen. Hierbij gaat het om wonen, gezondheid, veiligheid en perspectief voor de toekomst. Het gebied waar het om gaat zijn de vijf wijken van Arnhem-Oost.
Het *'richtinggevend kader Arnhem-Oost (aanpak Arnhem-Oost)'* was de start van het gemeentelijk beleid voor Arnhem-Oost. Het raadsvoorstel voor dit plan is zomer 2021 aangenomen. Er was een duidelijke betrokkenheid van de raad bij de behandeling van dit raadsvoorstel. De aanpak Arnhem-Oost is vervolgens doorontwikkeld naar het gebiedsplan voor Arnhem-Oost. Dit gebiedsplan van zomer 2023 is van de alliantie. Het is naar de raad gestuurd en er is, naast de presentatie van het gebiedsplan ook een informatiesessie voor de raad over gehouden. Het is daarmee duidelijk wat het beleidskader is.

De drie programmalijnen van het NPAO hebben een inhoudelijk uitgangspunt en vervolgens 10 acties per programmalijn. Zoals in onderdeel I aangegeven zijn er diverse raakvlakken tussen de acties en het reguliere gemeentelijke beleid. Het NPAO is vooral vanuit de inhoud opgezet. De gemeente en daarmee de raad zijn bepalend voor het gemeentelijk beleid in het NPAO.
Om de acties uit te voeren worden er middelen gezocht en ingezet. De middelen van het rijk zijn een belangrijk onderdeel van de bekostiging van het programma. De beleidsmaatregelen van het rijk passen in het NPAO.

Wie stelt welke kaders vast?

Het gebiedsplan van het NPAO bepaalt de inhoudelijke kaders. De alliantie stelt dit plan vast. De raad stelt het gebiedsplan niet vast, omdat het plan van de alliantie is en niet van de gemeente. De gemeente is één van de partners in de alliantie. Dit brengt de vraag met zich mee wat de ruimte voor de raad in de alliantie is.
De raad kan de coördinerend wethouder aanspreken. Raadsleden kunnen zich ook informeel laten informeren, bijvoorbeeld door naar bewonersavonden te gaan of met alliantiepartners in gesprek te gaan. Er zijn verder geen formele kaders voor de rol van de raad in deze netwerksamenwerking. Betrokkenheid van de raad is van belang, omdat het om een belangrijk, groot en langlopend programma gaat.

Financiële uitgangspunten bij aanvang
Een groot deel van de middelen voor het gebiedsplan komen van de rijksoverheid. Het gaat onder andere om middelen voor het volkshuisvestingsfonds en om middelen voor school en omgeving, via de scholen.
De raad is betrokken bij de cofinanciering voor het volkshuisvestingsfonds. Daarnaast heeft de gemeente zelf middelen vrij gemaakt. Toch is het voor de raad complex inzicht te krijgen in de financiële uitgangspunten. Hier is een aantal redenen voor:

- het gaat om middelen die extra zijn ten opzichte van de reguliere middelen en/of beleid. Dit geldt zowel voor het rijk als voor de gemeente. Bij de middelen voor het NPAO kan het lastig zijn te onderscheiden wat regulier is en wat extra. Dat is inherent aan de opzet van het programma.
- het rijk verstrekt diverse specifieke uitkeringen en subsidies voor verschillende onderwerpen. Dit betekent dat:
    - de middelen niet zijn 'ontschot', maar voor het desbetreffend onderwerp moeten worden gebruikt.
    - een deel van deze middelen incidenteel is. Dit maakt dat langere termijn planning lastig.
    - de gemeente een uitvoerende taak heeft voor de specifieke uitkeringen. De middelen zijn voor het focusgebied, maar staan wel in de begroting en de jaarstukken van de gemeente.
- de diverse specifieke uitkeringen worden geboekt op het relevante programma in de begroting en de jaarstukken van de gemeente Arnhem. Deels zijn deze middelen niet afzonderlijk zichtbaar, omdat ze een onderdeel zijn van een begrotingsprogramma. Dit is inherent aan de systematiek van de begroting en jaarstukken van gemeenten. Er wordt in de begroting of jaarstukken geen afzonderlijk inzicht gegeven in het gemeentelijk deel van het NPAO. Dit is wel mogelijk (zie verder de beantwoording van deelvraag 3).

De wijze waarop de raad wordt betrokken bij de financiën van het programma voldoet aan wat verplicht is. Het NPAO beoogt echter integraal en langjarig te zijn en in samenwerking met veel alliantiepartners. Er is daarom een overzicht van de gemeentelijke middelen nodig, evenals van de middelen die via de gemeente lopen. Zonder overzicht kan de raad geen inzicht krijgen in het gemeentelijk deel van de financiën van het programma.

*Deelvraag 2. Geeft de verstrekte informatie over het programma aan de gemeenteraad voldoende inzicht in de (financiële) **voortgang** van het programma?*

Voor de beantwoording van deze deelvraag kijken we vooral naar de wijze waarop de raad vanaf de lancering van het gebiedsplan, zomer 2023 is geïnformeerd.

Beleidsmatige informatie over de voortgang
De raad is in de periode september 2023 tot de voortgangsbrief van 12 maart 2024 en het uitvoeringsplan van april 2024 niet actief geïnformeerd over het programma. Dit is een vrij lange periode. Ook omdat er nog geen planning is en/of een bepaalde regelmaat waarmee de uitvoeringsplannen komen.
Binnen het NPAO wordt gewerkt aan een bepaalde regelmaat. Ook werkt het programmabureau aan het ontwikkelen van monitoring van de resultaten van het programma.

Beleidsmatige informatie gemeentelijk beleid - NPAO
De gemeenteraad van Arnhem heeft de afgelopen jaren diverse raadsbrieven of raadsvoorstellen gekregen over onderdelen van het NPAO, dat wil zeggen over acties van de programmalijnen van het NPAO. Het gaat dan bijvoorbeeld om het raadsvoorstel voor de cofinanciering van het volkshuisvestingsfonds. Ook is er regulier beleid waarin wordt gewogen of inspanningen in relatie tot Arnhem-Oost mogelijk zijn. Dat is bij de woonvisie gebeurd. In de woonvisie is opgenomen dat in zes van de vierentwintig wijken voor hoge percentages sociale huur bij nieuwbouwprojecten wordt gekozen. Het gaat dan om niet-Arnhem-Oost wijken. Ook in het Integraal Huisvestingsplan Onderwijs, vastgesteld door de raad op 27 maart 2024, wordt rekening gehouden met Arnhem-Oost. Dit gebeurt door de wijze waarop de plannen voor de scholen worden geprioriteerd in het Integraal Huisvestingsplan Onderwijs.
De raad wordt op deze manier betrokken bij het gemeentelijk aandeel in het NPAO.

Om de relatie tussen bijvoorbeeld regulier beleid en het NPAO te kunnen leggen is het nodig inzicht te hebben in de samenhang. Een vraag is hoe de raad zicht op de relatie tussen het NPAO en het gemeentelijk beleid kan krijgen en kan houden. Welk beleid wordt wel en welk niet overwogen in relatie tot Arnhem-Oost? Er zijn raadsvoorstellen waarbij de relatie met het NPAO wordt afgewogen, maar een systematiek ontbreekt vooralsnog.

Volgen van de resultaten
Binnen het NPAO wordt nog gewerkt aan zowel kwantitatieve (indicatoren) als aan kwalitatieve monitoring (bewoners bevragen hoe het met hen gaat). Dit kan daarom in dit startonderzoek nog niet worden onderzocht.

Inzicht in de financiële voortgang
De informatie over de financiën loopt via financiële besluiten over gemeentelijke onderdelen van het programma. Het gaat dan met name om de cofinanciering voor de aanvraag voor de tweede tranche van het volkshuisvestingsfonds.
Eind 2023 heeft Arnhem middelen gekregen voor de regeling kansrijke wijk. Dit is een specifieke uitkering die zes andere uitkeringen bundelt. Deze middelen zijn nog niet in de begroting van Arnhem opgenomen. Dit gaat in het verzamelbesluit van zomer 2024 gebeuren. Dit verzamelbesluit bevat ook een voorstel voor het boeken van de inzet van de eigen gemeentelijke middelen op de relevante begrotingsprogramma's.

De diverse acties van de programmalijnen staan op verschillende begrotingsprogramma's en hoeven niet afzonderlijk te worden gepresenteerd. Na het verzamelbesluit van zomer 2024 staan er op 10 van de 13 stadsprogramma's middelen voor het NPAO.
Het is mogelijk een afzonderlijk overzicht te maken, bijvoorbeeld in een paragraaf NPAO (zie de beantwoording van deelvraag 3). Zonder een overzicht kan de raad de financiële voortgang niet uit de begroting of jaarstukken halen.

*Deelvraag 3. Aan welke voorwaarden moet worden voldaan om de gemeenteraad voldoende aangrijpingspunten te geven om zijn kaderstellende en controlerende rol **gedurende de looptijd** van het programma te kunnen vervullen?*

Structuur voor informeren van de raad
Om de raad voldoende aangrijpingspunten te geven om zijn rol te vervullen is een structuur nodig voor het informeren van de raad over het NPAO. Daar wordt door het NPAO en de gemeente Arnhem aan gewerkt. Dit in combinatie met de sessie met de raadsleden voor dit startonderzoek en input vanuit andere focusgebieden zien wij de volgende opties:

- twee keer per jaar een rapportage over het NPAO.
- een informatieavond over de NPAO rapportage; met de programmadirecteur en eventueel ook alliantiepartners. Een dergelijke avond kan ook in de wijken plaatsvinden.
- een tijdlijn over 18 jaar heen. Wat gebeurt er? wat wordt wanneer ingezet? Wanneer is de raad aan zet? De komende jaren kunnen concreet worden uitgewerkt, de latere jaren globaal.
- zowel in de begroting als in de jaarstukken een paragraaf NPAO opnemen, zodat inzichtelijk is welke bedragen in welk begrotingsprogramma er zijn opgenomen voor het NPAO.
- op een raadsnota standaard een vakje opnemen of er een link is met NPAO of niet, en zo ja, welke link dat is.
- aan de hand van stukken (vorige bullet) expliciet bespreken wat regulier beleid is en wat aanvullend voor Arnhem-Oost. Welk beleid en middelen zijn wenselijk voor Arnhem-Oost? En wat betekent dat voor de andere wijken?

Rol van de raad
Het is van belang dat raadsleden met elkaar bespreken hoe ze hun rol zien en hoe ze die gaan invullen. Zo kan de raad:

- een raadswerkgroep**,** klankbordgroep of tussenvariant/maatwerk variant instellen, zodat de balans gevonden kan worden tussen raadsleden die intensiever zijn betrokken en zij die er b.v. één keer per jaar gerichter tijd aan kunnen besteden.
- in een eerste sessie de wensen van de raad over het volgen van resultaten bespreken. De raadsleden dragen dan proactief aan wat ze willen weten. Het kan dan gaan om:
    - prioriteiten van de raad. Welke indicatoren vindt de raad het belangrijkste?
    - hoe inzichtelijk te krijgen welke groepen bewoners zijn betrokken en welke nog niet.
    - hoe te weten of het echt beter gaat met bewoners?

- nadenken over hoe raadsleden in de toekomst betrokken kunnen zijn. Is er bijvoorbeeld behoefte aan een tussentijdse reflectie op het programma rond de verkiezingen? zodat de nieuwe raad kan bijsturen? Wat is nodig aan informatie voor de overdracht aan een nieuwe raad?

Andere mogelijkheden

Tot slot, is een bredere uitwisseling van ervaringen mogelijk. Een van de onderdelen van het NPLV is dat er landelijke bijeenkomsten van bijvoorbeeld de burgemeesters, de coördinerend wethouders, de programmadirecteuren of de programmamanagers van het volkshuisvestingsfonds zijn. Over deze bijeenkomsten is enthousiasme bij geïnterviewden in Arnhem en andere focusgebieden van dit startonderzoek. Deelnemers aan deze bijeenkomsten vinden het prettig om uit te wisselen hoe het gaat. Wat speelt overal? En wat is typisch voor de eigen gemeente? En hoe pakken ze elders een bepaald vraagstuk aan? Dit kan ook voor raadsleden zinvol zijn. Dit kan bijvoorbeeld door een (jaarlijkse) landelijke bijeenkomst. Het kan ook door bij een raad van een ander focusgebied op bezoek te gaan of uit te nodigen naar Arnhem.

Naar inhoudsopgave

Inhoudsopgave

Samenvatting startonderzoek Nationaal programma Arnhem-Oost 2

Hoofdstuk 1. Inleiding 9
1.1 Aanleiding startonderzoek Nationaal programma Arnhem-Oost 9
1.2 Vraagstelling startonderzoek 9
1.3 Opzet onderzoek 10
1.4 Leeswijzer 11

Hoofdstuk 2. Doelen en start NPAO 12
2.1 Doelen en start Nationaal programma leefbaarheid en veiligheid 12
2.2 Waarom Arnhem-Oost als focusgebied? 15
2.3 Doelen en start NPAO 15
2.4 Betrokkenheid raad bij doelen en start NPAO 16

Hoofdstuk 3. Programmalijnen NPAO 17
3.1 De landelijk actielijnen 17
3.2 De programmalijnen van het NPAO 19
3.3 Wat is de ruimte voor de raad? 21

Hoofdstuk 4. Samenwerkende partners NPAO 22
4.1 De alliantie en de programmaorganisatie 22
4.2 De gemeente in de alliantieorganisatie 24
4.3 Wat is de ruimte voor de raad? 26

Hoofdstuk 5. Bewonersparticipatie 28
5.1 Bewonersparticipatie in het NPAO 28
5.2 Welke ruimte heeft de raad? 29

Hoofdstuk 6. Bekostiging 30
6.1 Welke middelen zijn er voor het NPAO? 30
6.2 Inzicht in de gemeentelijke bijdrage aan het programma 32
6.3 Welke ruimte heeft de raad? 33

Hoofstuk 7. Volgen van resultaten 36
7.1 Wat is er aan informatie? 36
7.2 Waar wordt aan gewerkt in het NPAO? 36
7.3 Welke ruimte heeft de raad? 36

Hoofdstuk 8. Governance 38
8.1 Betrokkenheid van de gemeenteraad tot nu toe 38
8.2 Opties verder ontwikkelen betrokkenheid raad 39

Bijlagen 41
Bijlage 1. Verbijzondering onderzoeksvragen vergelijkend onderzoek rekenkamers 41
Bijlage 2. Kernindicatoren NPLV 43
Bijlage 3. Bronnen 44
Bijlage 4. Geïnterviewde personen en deelnemers sessie raadsleden 46

Naar inhoudsopgave

Hoofdstuk 1. Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de aanleiding van dit startonderzoek. Dit is onder andere van belang omdat het geen standaard rekenkameronderzoek is. Vervolgens bespreken we de vraagstelling van het onderzoek. Daarbij gaan we ook in op de zes invalshoeken van het onderzoek. We sluiten dit hoofdstuk af met de opzet van het onderzoek en de leeswijzer.

1.1 Aanleiding startonderzoek Nationaal programma Arnhem-Oost

De rijksoverheid is een programma gestart om de leefbaarheid en veiligheid van 20 focusgebieden in 19 steden te verbeteren. Dit programma heet Nationaal programma leefbaarheid en veiligheid. Het gaat om een langjarige (20 jaar) inzet van het rijk met gemeenten en lokale partijen. Dit programma is officieel in juli 2022 gestart. Eén van de focusgebieden is Arnhem-Oost. Het programma in Arnhem heet 'Nationaal programma Arnhem-Oost' afgekort tot NPAO.

De rekenkamers van Heerlen, Groningen, Arnhem en Lelystad werken met elkaar samen met als doel het programma in hun gemeente te volgen en zo de gemeenteraden te faciliteren bij hun kaderstellende en controlerende rol bij dit programma. De rekenkamers willen dit onder andere doen door een startonderzoek, door andere onderzoeken komende jaren en door het historisch overzicht te bewaren en bewaken ten behoeve van de raden. Daarbij willen de rekenkamers ook van elkaar leren.

De rekenkamers voeren ieder een startonderzoek in de eigen gemeente uit. Vervolgens worden deze onderzoeken naast elkaar gelegd en wordt er een gemeenschappelijk vergelijkend onderzoeksrapport gemaakt. De gemeenteraad van Arnhem ontvangt zowel het eigen startonderzoek als het vergelijkend onderzoeksrapport.

1.2 Vraagstelling startonderzoek

1.2.1 Doel onderzoek en vraagstelling

Arnhem-Oost bestaat uit vijf wijken – Presikhaaf, Geitenkamp, Arnhemse Broek, Klarendal en Malburgen. Hier wonen 56.000 mensen. In Arnhem wonen circa 166.000 mensen. Het gaat dus om ongeveer 1/3 van de inwoners van de gemeente Arnhem. Voor deze inwoners wordt ingezet op een integrale aanpak gedurende circa 18 jaar. Het gebiedsplan voor Arnhem-Oost is van 15 juni 2023.
Dit startonderzoek richt zich op de opzet van het programma. De positie en de rol van de gemeenteraad staat daarbij centraal. De samenwerkende rekenkamers hebben de centrale onderzoeksvraag van het startonderzoek als volgt geformuleerd:

Kan de gemeenteraad de ontwikkeling van het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid aan de beleidsmatige en financiële kaders toetsen?

Deze vraag is verdeeld in de volgende deelvragen:
1. Zijn de beleidsmatige en financiële uitgangspunten bij aanvang van het programma voldoende duidelijk voor de gemeenteraad om zijn kaderstellende en controlerende rol te vervullen?
2. Geeft de verstrekte informatie over het programma aan de gemeenteraad voldoende inzicht in de (financiële) voortgang van het programma?
3. Aan welke voorwaarden moet worden voldaan om de gemeenteraad voldoende aangrijpingspunten te geven om zijn kaderstellende en controlerende rol gedurende de looptijd van het programma te kunnen vervullen?

Deze deelvragen worden benaderd vanuit zes invalshoeken: de inhoud van het programma, de netwerkorganisatie (de alliantie), de betrokkenheid van de bewoners, de middelen, het volgen van de resultaten en de governance door de raad. Met governance bedoelen we de besluitvorming in de organisatie, de verdeling van de verantwoordelijkheden en de controle op de organisatie.

1.2.2 Zes invalshoeken vraagstelling

Inhoud Het NPAO is gericht op *Arnhem-Oost*, omdat daar een cumulatie van problemen is. Dit leidt tot de vragen: om welke problemen gaat het? Waar blijken de problemen uit? Hoe is de opzet van het programma? Welke inhoudelijke lijnen zijn uitgezet? En wat zijn de acties? En waarom is daarvoor gekozen?
Een vraag die ook van belang is, is hoe is de relatie tussen de acties voor Arnhem-Oost en het reguliere beleid? De gemeente gaat immers over heel Arnhem. Er is bijvoorbeeld ook armoede buiten Arnhem-Oost.
Vragen voor de raad zijn dan bijvoorbeeld: Hoe is de raad betrokken bij de programmalijnen van het NPAO? Hoe ziet de raad de relatie tussen de acties voor Arnhem-Oost en het reguliere gemeentelijke beleid?

Netwerkorganisatie Het Nationaal programma leefbaarheid en veiligheid gaat uit van een netwerkorganisatie in de vorm van een alliantie – een informele samenwerking van alle partijen in het focusgebied. In deze alliantie zijn alle partijen gelijk. De gemeente is één van de partijen. De gemeente draagt financieel relatief veel bij en gaat over alle onderwerpen, terwijl een woningcorporatie met name over wonen gaat en scholen over onderwijs. Voor de werking van het programma is het van belang dat het een programma van alle partijen is.
Wat betekent dat voor de raad? Hoe kan de raad invloed hebben, zonder dat het een gemeentelijk programma wordt?

Bewonersparticipatie Bewonersparticipatie is van groot belang en één van de voorwaarden die het rijk stelt aan het programma. Het programma draait immers om de bewoners van het gebied Arnhem-Oost. Er is daarom direct contact tussen bewoners, het programmabureau en de alliantie.
Wat betekent bewonersparticipatie voor de volksvertegenwoordigende rol van de raad? Hoe vervult de raad zijn rol in dit netwerk?

Middelen De rijksmiddelen voor het NPAO betreffen vooral specifieke uitkeringen. Een specifieke uitkering is een uitkering van het rijk voor een specifiek doel. Bij een specifieke uitkering krijgt het college de middelen van het rijk al dan niet op basis van een aanvraag van het college bij het rijk. Het college legt verantwoording af aan het rijk. Het rijk kan cofinanciering vragen voor specifieke uitkeringen. Alle middelen, ook de specifieke uitkeringen, staan in de gemeentelijke begroting en jaarstukken; dus de raad gaat ook over specifieke uitkeringen van het rijk, maar beperkt.
Het is dan de vraag: hoe hiermee om te gaan als raad? Wat is de keuzevrijheid van de raad? Vooral als cofinanciering van de gemeente wordt gevraagd.
Een belangrijke vraag is ook hoe krijgt de raad inzicht in de gemeentelijke middelen voor het programma? Het programma is breed van opzet en is daarom op meerdere plekken in de begroting, en daarmee de jaarstukken, opgenomen.
Waar en hoe wordt er gerapporteerd over de (gemeentelijke) middelen voor Arnhem-Oost? Heeft de gemeenteraad zicht op de middelen?

Volgen resultaten Het nationaal programma kent een monitoringssystematiek, maar ieder focusgebied heeft ook een eigen manier van het volgen van het programma. Dit gebeurt onder andere door onderzoek. De monitoring is zowel landelijk als gemeentelijk nog in ontwikkeling.
In deze fase van ontwikkeling kan de raad meedenken en aangeven wat hij wil: Wat heeft de raad nodig aan informatie? Welke monitoring? Welke onderzoeken?

Governance Samenvattend is het de vraag wat de raad nodig heeft voor de sturing op het programma.
Heeft de raad scherp waar hij wel en waar hij niet over gaat? Welke vereisten zijn essentieel om het programma gedurende 20 jaar succesvol te kunnen uitvoeren?

In bijlage 1 is een overzicht opgenomen van de verbijzondering van de onderzoeksvragen van het vergelijkend onderzoek van de samenwerkende rekenkamers.

1.3 Opzet onderzoek

Het NPAO is in een startfase. Daarom ligt de nadruk in dit startonderzoek op het faciliteren van de raad om zijn kaderstellende en controlerende functies effectief te vervullen. Het onderzoek richt zich op de huidige rol van de raad, evenals op wat deze rol in de toekomst zou kunnen inhouden. Het onderzoek bestond uit de volgende onderzoeksstappen:

- een documentenanalyse (zie bijlage 3 voor de gebruikte bronnen)

- interviews met de burgemeester, coördinerend wethouder, twee programmamanagers, de programmadirecteur en andere bij het programma betrokken ambtenaren. De interviews beperkten zich tot de gemeente en de programmaorganisatie (zie bijlage 4 voor een overzicht van de geïnterviewden).
- een verkennende vragenlijst aan raadsleden, zie tekstkader 1.
- een gesprek met raadsleden. Dit gesprek is 21 februari 2024 gehouden, zie tekstkader 1.

De interviews, de vragenlijst aan raadsleden en de sessie met de raad zijn verwerkt in de hoofdstukken 2 tot en met 8.

Tekstkader 1. Verkennende vragenlijst en sessie raadsleden

Verkennende vragenlijst raadsleden
Voor het startonderzoek is een verkennende vragenlijst gestuurd aan de raadsleden en fractievolgers. De vragenlijst is 16 keer ingevuld. Daarnaast heeft één persoon alleen de eerste vragen beantwoord. Wij gaan hierna uit van 16 invullers. De vragenlijst is ingevuld door:

- 15 raadsleden en 1 fractievolger (wij noemen in dit startonderzoek alle invullers raadsleden)
- 8 raadsleden die sinds de verkiezingen 2022 in de raad zitten en 8 die er al langer inzitten.
- 5 raadsleden die in Arnhem-Oost wonen of er hebben gewoond.

Vermoedelijk is de vragenlijst vooral ingevuld door raadsleden die een betrokkenheid bij het NPAO hebben. De beantwoording is niet representatief voor de hele gemeenteraad van Arnhem. De vragenlijst is vooral verkennend en heeft gediend voor de voorbereiding van de sessie met de raadsleden en voor de voorbereiding van de interviews.

Bijeenkomst met raadsleden 21 februari 2024
Aan de bijeenkomst namen 11 raadsleden deel, van 8 verschillende politieke partijen.
Op de bijeenkomst ging het om de discussie. De discussie is input voor dit onderzoek en is met name gebruikt in de paragraaf 'wat is de ruimte voor de raad?' waarmee een aantal hoofdstukken afsluit. Deze paragrafen zijn op hun beurt input voor het overkoepelend hoofdstuk 8 'governance'.

Het onderzoek is uitgevoerd van 1 december 2023 – 31 maart 2024. Documenten van na 31 maart 2024 zijn inhoudelijk niet meegenomen in dit rapport, tenzij de inhoud in een interview is besproken. Het bevindingenrapport is 25 april 2024 uitgezet voor feitencontrole. De feitencontrole is 30 mei 2024 afgerond.

1.4 Leeswijzer

In hoofdstuk 2 gaan we in op de doelen en de start van het Nationaal programma leefbaarheid en veiligheid en op de doelen en de start van het NPAO. Dit hoofdstuk geeft de achtergrond van het programma.
In de hoofdstukken 3 tot en met 8 gaan we vervolgens in op de zes invalshoeken van het startonderzoek. De inhoud van de programmalijnen en de samenhang met het reguliere beleid in Arnhem bespreken we in hoofdstuk 3. In hoofdstuk 4 gaan we in op de netwerkorganisatie en in hoofdstuk 5 op bewonersparticipatie. Hoofdstuk 6 geeft een overzicht van de middelen en bespreekt hoe het inzicht in de middelen van de gemeenteraad tot nu toe is. Hoofdstuk 7 schetst hoe de resultaten gevolgd gaan worden. Het laatste hoofdstuk gaat over governance en is daarmee overkoepelend over de andere hoofdstukken. Dit hoofdstuk geeft een overall analyse.

In ieder hoofdstuk hanteren we een opzet die er op hoofdlijnen als volgt uitziet:

- wat is er afgesproken voor het programma met de rijksoverheid? Dat wil zeggen waar moet het NPAO zich aan houden?
- hoe gaat Arnhem ermee om? Hoe heeft Arnhem het georganiseerd?
- wat zijn de ervaringen tot nu toe?
- wat is de rol van de raad tot nu toe? En wat is de ruimte die de raad heeft?

Hoe deze opzet in de hoofdstukken is verwerkt verschilt per hoofdstuk. De reden hiervoor is het karakter van de verschillende hoofdstukken. Bij het hoofdstuk over het volgen van de resultaten kunnen bijvoorbeeld nog niet alle vragen worden geantwoord, omdat dit onderwerp in de beginfase zit.
Ieder hoofdstuk beginnen we daarom met een kort overzicht van de vragen die aan bod komen in dat hoofdstuk.

Naar inhoudsopgave

Hoofdstuk 2. Doelen en start NPAO

Arnhem-Oost is een focusgebied van het Nationaal programma leefbaarheid en veiligheid. In paragraaf 2.1 schetsen we eerst kort wat het Nationaal programma leefbaarheid en veiligheid inhoudt. Wat is de aanleiding? Wat zijn de doelen? En wat voor afspraken zijn er gemaakt tussen de rijksoverheid en een focusgebied? Daarna staan we in paragraaf 2.2 stil bij de keuze voor Arnhem-Oost. Wat is de opgave voor Arnhem-Oost? In paragraaf 2.3 beschrijven we de ontwikkeling naar het gebiedsplan 'Arnhem-Oost zijn we samen'. In de laatste paragraaf van dit hoofdstuk gaan we in op de betrokkenheid van de raad in de fase tot en met de ontwikkeling van het gebiedsplan.

2.1 Doelen en start Nationaal programma leefbaarheid en veiligheid

Start De rijksoverheid is zomer 2022 officieel gestart met het Nationaal programma leefbaarheid en veiligheid (NPLV). Dit gebeurde op een bijeenkomst in Schiedam. Ook bood de minister voor volkshuisvesting en ruimtelijke ordening (VRO) toen het NPLV aan de Tweede Kamer aan.

De *aanloop* van het NPLV is drie jaar. De eerste keer dat de rijksoverheid aangaf dat er wijken zijn die extra aandacht nodig hebben was in 2019. In dat jaar stuurde de minister twee brieven over het woonbeleid aan de Tweede Kamer.[3] Een onderdeel van deze brieven was verbetering van levens van inwoners in kwetsbare wijken. In maart 2020 stuurde de minister een vervolgbrief aan de Tweede Kamer waarin het NPLV wordt aangekondigd. Een lijst met gebieden was in de bijlage van de brief opgenomen. Arnhem-Oost was één van de gebieden.
Een reden voor de lange aanloop van het programma is dat januari 2021 het kabinet Rutte III demissionair wordt. Het duurde tot januari 2022 voordat het kabinet Rutte IV startte.[4] In juni 2022 startte het programma vervolgens officieel.

Aanleiding Een belangrijke aanleiding voor het NPLV is de leefbaarometer 2018.[5] De leefbaarometer is een instrument waarbij een inschatting wordt gemaakt van de leefbaarheid, zoals bewoners die ervaren. Het instrument doet dat op basis van allerlei kenmerken van gebieden – zoals criminaliteit en overlast, voorzieningen, woningvoorraad en bevolkingssamenstelling. De leefbaarometer laat zien dat de leefbaarheid verbetert in Nederland, maar niet in sommige kwetsbare wijken. Deze wijken blijven achter waardoor de kloof met de rest van Nederland groter wordt.
Het rijk heeft een aantal aanvullende onderzoeken naar deze wijken laten doen. Deze onderzoeken laten zien dat er in sommige wijken sprake is van *"een concentratie en stapeling van problemen op het gebied van onderwijs, werkloosheid, armoede (inkomen en schulden), gezondheid, de kwaliteit van de woon- en leefomgeving, veiligheid en georganiseerde en ondermijnende criminaliteit."* (NPLV 2022, p. 7).

De *doelstelling van het NPLV* is *"de leefbaarheid en veiligheid van de meest kwetsbare gebieden in Nederland in 15-20 jaar tijd op orde te brengen en het perspectief van de bewoners te verbeteren."* (NPLV 2022, p. 14).

Deze doelstelling is vertaald in drie doelen:[6]

- het verbeteren van de fysieke leefomgeving
- het bieden van een beter perspectief
- het vergroten van de veiligheid

Deze drie doelen zijn vertaald in drie actielijnen. In tekstkader 2 hebben we de actielijnen opgenomen. De actielijnen 2, 3 en 4 sluiten aan op de bovenstaande doelen. De eerste actielijn gaat over de randvoorwaarden van het programma.

[3] Brief van de Minister van BZK van 22 februari 2019 en brief van 28 oktober 2019.
[4] De 15 burgmeesters van 16 focusgebieden hebben twee maal een appel gedaan op het rijk voor aandacht voor de focusgebieden: op 15 juni 2020 via het manifest: "*Kom op voor de meest kwetsbare gebieden, Urgente oproep 15 burgemeesters voor ondersteuning om tweedeling tegen te gaan"* en 26 mei 2021, *'Dicht de kloof'* Artikel van de burgemeesters van 15 gemeenten in het Algemeen Dagblad.
[5] Rigo Research en advies & Atlas voor gemeenten, 'leefbaarheid in Nederland 2018', 16 augustus 2019.
[6] Deze drie doelen worden ER-doelen genoemd. ER-doelen geven gewenste ontwikkelingen of eigenschappen aan: betER, meER, grotER enzovoort. De doelen zijn kwalitatief en daarom minder gemakkelijk meetbaar.

Tekstkader 2. Actielijnen NPLV

Actielijn 1 | We zorgen voor een integrale aanpak met duidelijke regie en een adequaat juridisch instrumentarium (samenhangende aanpak)

Beleidsinhoudelijke actielijnen
Actielijn 2 | We verbeteren slechte woningen en zorgen voor meer gemengde wijken (woningen en wijken)
Actielijn 3 | We zorgen ervoor dat meer bewoners kunnen meedoen in de samenleving (meedoen)
Actielijn 4 | We investeren in de preventie van jeugdcriminaliteit en vergroten de weerbaarheid van jongeren (veiligheid)

Opzet van het programma Het uitgangspunt van het NPLV is dat als problemen van mensen stapelen er meer nodig is dan het reguliere beleid. Kernwoorden zijn:

- een extra inspanning
- gebiedsgericht werken, dat wil zeggen een samenwerking van private en publieke actoren in een gebied
- een integrale aanpak, zoals 'ontschotting' van middelen
- een langdurige inzet. Het NPLV gaat uit van één generatie, dat wil zeggen vijftien tot twintig jaar.

Inzet van het rijk De opzet van het NPLV is dat de rijksoverheid bij al haar beleid telkens de vraag stelt of er iets extra's nodig en mogelijk is voor de focusgebieden. Het NPLV bestaat daarmee uit aanvullend beleid op regulier rijksbeleid. Zijn er extra middelen mogelijk? Kunnen de focusgebieden op een andere manier worden geholpen? Dat zijn vragen die het rijk voor de drie actielijnen stelt.
Een aanvullende vraag is of het beleid integraler kan voor de gemeenten met focusgebied. Het gaat dan om actielijn 1 van het programma '*We zorgen voor een integrale aanpak met duidelijke regie en een adequaat juridisch instrumentarium (samenhangende aanpak)'.* Een voorbeeld van integraler beleid is de regeling kansrijke wijk.[7] In deze regeling zijn zes regelingen gebundeld.

Afspraken met de focusgebieden Met de focusgebieden van het NPLV is een overeenkomst gesloten. In de overeenkomst staan afspraken voor het focusgebied. Kort samengevat gaat het om de volgende afspraken:

- commitment aan de drie doelen (het verbeteren van de fysieke leefomgeving; het bieden van een beter perspectief; het vergroten van de veiligheid).
- maatwerk per focusgebied. De drie doelen zijn breed en geven daardoor veel ruimte. Hierdoor kunnen gemeenten hun eigen doelen stellen.
- commitment aan een langjarige inzet voor 15-20 jaar.
- organiseren van een publiek-private alliantie onder voorzitterschap van de burgemeester.
- er is een onafhankelijk programmabureau.
- inwoners worden betrokken.
- de alliantie stelt een integraal gebiedsplan voor het focusgebied op.
- opzetten van monitoring van het programma. De lokale programma's worden ondersteund door een 'kennisinfrastructuur'.

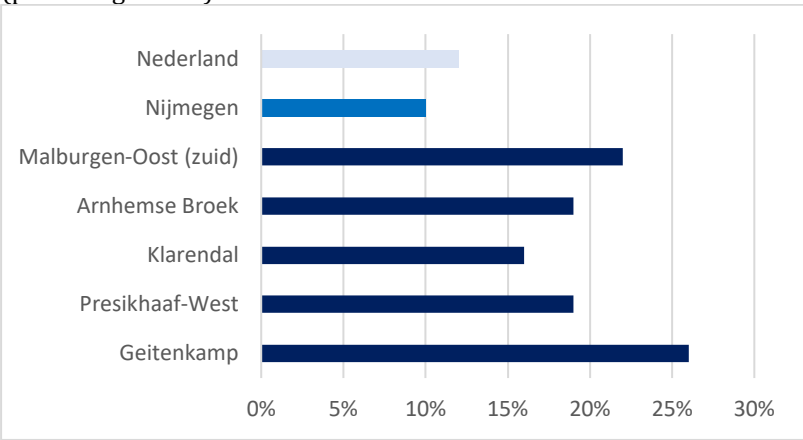
Een belangrijk verschil tussen het NPLV en eerder rijksbeleid[8] met vergelijkbare doelen met de focusgebieden is de lange looptijd (één generatie) van het NPLV. Het integraal werken is ook van belang, vooral omdat het doel van het NPLV heel breed is. Het gaat om een samenwerking van veel partners: de gemeente, privaatrechtelijke organisaties (corporaties, scholen, zorginstellingen enzovoort) én het rijk.

In paragraaf 2.3 van dit hoofdstuk gaan we in op het gebiedsplan. De andere afspraken bepreken we in de hoofdstukken 3 tot en met 7 van dit startonderzoek.

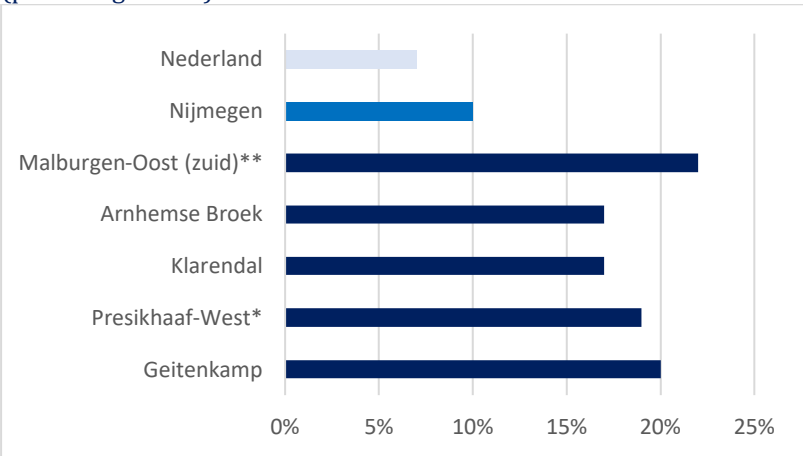
[7] Gemeenten verwijzen hier vaak naar met SPUK (specifieke uitkering) kansrijke wijk.
[8] Het grotestedenbeleid (1994 – 2002) had tot doel het wonen, werken en leven in 45 grote steden te verbeteren. In 2007 startte de Vogelaarwijken. In dat jaar werden de wijken geselecteerd. In deze wijken was een stapeling van sociale, fysieke en economische problemen. Het rijk investeerde in deze wijken met als doel de problemen aan te pakken. Dit beleid duurde tot ongeveer 2010.

Naar inhoudsopgave

Figuur 1.a 18 t/m 30 jarigen zonder startkwalificatie
(percentage 2020)



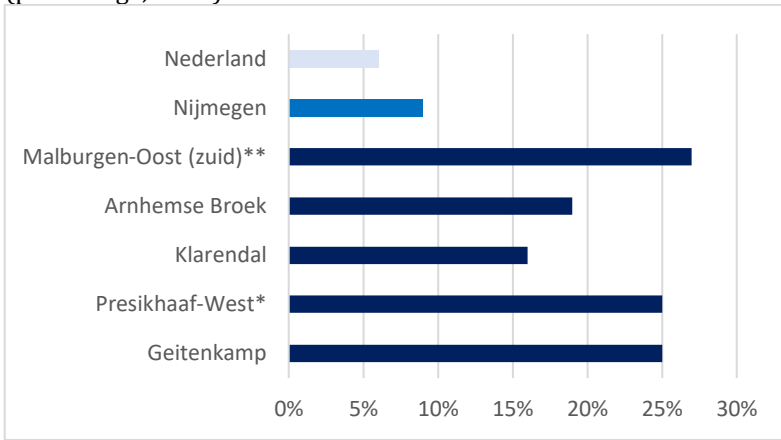
Figuur 1.b Huishoudens onder of rond sociaal minimum
(percentage 2021)



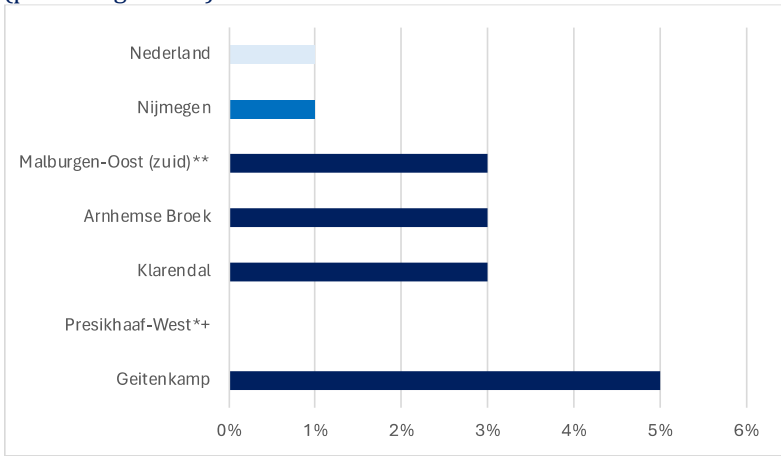
Bron: zichtopwijken, download 2 april 2024

** Presikhaaf is verdeeld in West en Oost. Hier is alleen West opgenomen.*
*** Malburgen – is in de database zichtopwijken in drie delen gesplitst. Alleen Malburgen-Oost (zuid) is hier meegenomen.*

Figuur 1.c Kinderen in bijstandshuishoudens
(percentage, 2021)



Figuur 1.d Jongeren verdacht van een delict (2021)
(percentage 2021)



+ er zijn geen cijfers voor Presikhaaf-West voor figuur 1.d.

2.2 Waarom Arnhem-Oost als focusgebied?

Keuze voor Arnhem-Oost Arnhem-Oost is één van de 20 focusgebieden. De keuze voor de focusgebieden is, zoals eerder aangegeven, onder andere gebaseerd op de leefbaarometer 2018. Gemeenten hebben het eigen focusgebied vervolgens afgebakend.
In Arnhem is de indeling Arnhem-Noord en -Zuid – boven en onder de rivier - gangbaar. Arnhem-Oost was geen term die bijvoorbeeld inwoners gebruikten. Er is een scheidslijn in Arnhem tussen Oost en West. In Arnhem-Oost wonen vooral mensen met lagere inkomens, in West met hogere inkomens. Deze scheidslijn tussen 'arm' en 'rijk' (Oost en West) is er zowel onder (Malburgen) als boven de rivier (Presikhaaf, Geitenkamp, Arnhemse Broek en Klarendal). Er zijn enkele delen in Arnhem-Oost die erbuiten vallen. Het gaat dan bijvoorbeeld om de wijk Paasberg in Noord, of de wijk Kronenburg in Zuid die in Arnhem-Oost liggen. Ook zijn er bedrijventerreinen in Arnhem-Oost, zoals bij Arnhemse Broek.
De wijken Elderveld en Schuytgraaf in Arnhem-West – zijn voorbeelden van wijken die ook steeds meer te maken krijgen met achterstanden. Op basis van kenmerken in de leefbaarometer zijn ze niet meegenomen. Besloten is te focussen op Arnhem-Oost. Succesvolle acties kunnen vervolgens ook in andere wijken worden uitgerold. In paragraaf 3.2 gaan we hier verder op in.

Kenmerken Arnhem-Oost De wijken van Arnhem- Oost hebben achterstanden op onderwijs, leefbaarheid en veiligheid. Er zijn veel bewoners met lage inkomens. In figuur 1 laten we enkele scores van de vijf wijken zien. Daarbij hebben ook de cijfers voor Nijmegen en Nederland opgenomen om te kunnen vergelijken. We hebben voor Nijmegen gekozen, omdat Nijmegen in dezelfde regio ligt en geen focusgebied heeft.
Als we kijken naar de cijfers van de leefbaarometer (cijfers van 2020) voor de fysieke omgeving en voor wonen dan geven bewoners hun wijk de volgende score:

- Malburgen-Oost (Zuid): onvoldoende,
- Arnhemse Broek en Presikhaaf-West: zwak
- Geitenkamp: voldoende
- Klarendal: ruim voldoende.

In Nijmegen geven bewoners hun wijk gemiddelde een ruime voldoende en het Nederlands gemiddelde is een 'goed'.

2.3 Doelen en start NPAO

Ontwikkeling programma Het NPAO is in een aantal stappen ontwikkeld. In de begroting 2021 van de gemeente Arnhem gaat het voor het eerst over het programma. In die begroting staat: *"In sommige wijken staat de leefbaarheid meer onder druk dan in andere wijken. Deze buurten hebben extra aandacht nodig. Op plekken waar dit speelt, ontwikkelen we samen met bewoners en professionals een aanpak."* Dit leidde tot de motie (20M253) met daarin de vraag van de gemeenteraad aan het college om:

1. In nauwe samenwerking met de teams leefomgeving en een brede vertegenwoordiging van bewoners uit deze wijken een integraal, samenhangend maar beknopt lange termijn beleid te formuleren voor de Arnhem Oost Aanpak.
2. Dit beleid, inclusief concrete, meetbare doelen en de daarvoor benodigde middelen, uiterlijk in mei 2021 aan de raad aan te bieden.

Vervolgens is 18 mei 2021 het *'richtinggevend kader Arnhem-Oost (aanpak Arnhem-Oost)'* aan de raad aangeboden. In juli 2021 is de 'aanpak Arnhem-Oost' in de raad behandeld. Dit leidde tot discussie en vijf aangenomen moties. Het programma is in 2022 in uitvoering gegaan, vooral aan de hand van een aantal pilots en acties.
In 2023 is het programma verder ontwikkeld. Inhoudelijk zijn de programmalijnen ontwikkeld waar acties onder zijn geplaatst. Organisatorisch was de verdere ontwikkeling gericht op de alliantie. Dit leidde tot een gebiedsplan in juni 2023. Dit gebiedsplan is door de alliantie vastgesteld en naar de raad gestuurd.
April 2024 heeft de raad een uitvoeringsprogramma gekregen voor de jaren 2024-2027. Dit uitvoeringsprogramma is door de alliantie vastgesteld en ter kennisneming naar de raad gestuurd.

Doelen programma De 'aanpak Arnhem–Oost' en het gebiedsplan hebben een sterke inhoudelijke samenhang. In tekstkader 3 hebben we een overzicht van de doelen opgenomen. Kort samengevat focust het programma op het inhalen van achterstanden. De huidige generatie kinderen en jongeren staat daarbij voorop.

In hoofdstuk 3 gaan we verder op de afzonderlijke programmalijnen in.

Tekstkader 3. Overzicht doelen diverse documenten van het NPAO

Richtinggevend kader Arnhem- Oost (aanpak Arnhem-Oost), (18 mei 2021)
De hoofdambitie van de Arnhem-Oost-aanpak is dat iedere jongere in Arnhem-Oost dezelfde kansen heeft als elke andere jongere in Arnhem en Nederland. Daarvoor is een langjarige beweging nodig.
Het programma is opgezet aan de hand van vier ontwikkellijnen:
1. Bewoners voelen zich vrij, veilig en verbonden met elkaar in hun wijk, waar zij trots op zijn.
2. Alle jongeren kunnen zich ontwikkelen in een cultuur waarin de persoonlijke ontwikkeling centraal staat en alle bewoners zijn aan het werk als ze dat kunnen of doen mee.
3. Iedere bewoner kan rondkomen, en leeft gezond - zowel fysiek als mentaal.
4. Opgroeien en leven in kwalitatief goede woningen in een prettige en veilige openbare ruimte.

Uitvoeringsprogramma Arnhem – Oost 2022 (15 maart 2022)
De doelen voor de komende generatie zijn ambitieus, maar ook urgenter dan ooit. Doelen zijn onder andere: het aantal kinderen dat opgroeit in armoede moet drastisch afnemen; alle jongeren die de mogelijkheden hebben om een startkwalificatie te hebben, halen die ook; jongeren zijn gezond, zowel fysiek als mentaal, en maken minder gebruik van Jeugdzorg.

Gebiedsplan Arnhem–Oost en uitvoeringsagenda 2023 – 2027 (presentatie 15 juni 2023)
Het Nationaal Programma Arnhem-Oost heeft als doel om de achterstanden op het gebied van onderwijs, werk & inkomen, wonen, gezondheid, leefbaarheid en veiligheid in de vijf wijken (Presikhaaf, Malburgen, Geitenkamp, Het Arnhemse Broek en Klarendal) aan te pakken.

Het Nationaal Programma Arnhem-Oost werkt langs drie lijnen:
1. Opvoeden en Opgroeien (de pedagogische wijk)| Een kansrijke en inclusieve ontwikkeling voor ieder kind en iedere jongere ('min 10 maanden' tot 27 jaar)
2. Werk en Inkomen | Bestaanszekerheid voor ieder gezin en huishouden
3. Wonen en Leven | Leven in een duurzame woning en in een gezonde en veilige buurt

Uitvoeringsplan 2024 – 2026 (PM april 2024)
Verdere invulling van de drie lijnen uit het gebiedsplan met acties voor de komende drie jaar.

2.4 Betrokkenheid raad bij doelen en start NPAO

De 'aanpak Arnhem-Oost' is door de raad behandeld. Hierover was discussie. Het beeld dat hieruit naar voren komt is dat het draagvlak van het programma groot is bij de raad; de noodzaak staat niet ter discussie.
15 juni 2023 is het gebiedsplan gepresenteerd in een bijeenkomst. 14 september 2023 was er een informatiesessie met raadsleden over het gebiedsplan Arnhem–Oost. Over de bijeenkomst in september wordt door geïnterviewden gezegd dat deze goed werd gewaardeerd, maar niet druk was bezocht.

In de verkennende vragenlijst van dit startonderzoek hebben we raadsleden gevraagd: *"hoe goed kent u het nationaal programma Arnhem-Oost?"* De meeste raadsleden (59%) geven aan hun kennis een cijfer tussen de 6 en de 7,5. 23% geeft een hoger cijfer en 18% geeft de eigen kennis een onvoldoende.
Op de vraag *"waar kent u het nationaal programma Arnhem-Oost van?"* Gaf 59% aan van het gebiedsplan, 41% was op de informatieavond in september 2023 geweest en 24% gaf aan geïnformeerd te worden in gesprekken met betrokkenen. 12% geeft aan het programma nauwelijks te kennen. Hierbij dient benadrukt te worden dat de kennis van het programma bij de invullers van de vragenlijst waarschijnlijk groter is dan bij de niet-invullers.
In de sessie met raadsleden over dit startonderzoek werd aangegeven dat het lang stil was na het verschijnen van het gebiedsplan en de raadsinformatiesessie van september 2023. Ook was er een vraag om meer zicht te krijgen op de planning. Het gaat dan onder andere om de vraag wanneer de raad welke stukken krijgt en wat er dan van de raad wordt verwacht. Inmiddels is het uitvoeringsplan 2024 – 2026 naar de raad gestuurd en kan een informatieavond worden georganiseerd als de raad dat wenst.

Dit hoofdstuk is vooral een terugblik. We gaan in dit hoofdstuk daarom niet in op de ruimte voor de raad. In hoofdstuk 8 'governance' komen we terug op de frequentie waarmee de raad informatie krijgt, de communicatie hierover en de mogelijke rol van de raad bij de huidige en toekomstige plannen.

Naar inhoudsopgave

Hoofdstuk 3. Programmalijnen NPAO

In dit hoofdstuk gaan we in op de vraag wat het NPAO inhoudt. Welk type beleids- en uitvoeringsacties zijn er? Hoe verhouden die acties zich tot het reguliere beleid van Arnhem? Bij deze vragen staan we in paragraaf 3.2 stil. In paragraaf 3.3 zoomen we in op de rol van de raad. Het NPAO en daarmee ook het gebiedsplan en de uitvoeringsplannen zijn van de alliantie. Wat betekent dat voor de raad? Welke stukken krijgt de raad? En welke ruimte heeft de raad bij het uitzetten van de beleidskaders?
We beginnen dit hoofdstuk met de vraag wat het landelijk beleid is voor het NPLV en wat dat betekent voor het NPAO.

3.1 De landelijk actielijnen

Inspanningsverplichting In tekstkader 2, in paragraaf 2.1, hebben we de actielijnen van het NPLV opgenomen. De actielijnen 2, 3 en 4 zijn beleidsinhoudelijk. Ze gaan kort samengevat over wonen, meedoen en veiligheid. Voor deze actielijnen is er regulier rijksbeleid. Met het NPLV heeft het rijk toegezegd, daar waar het van toepassing is en waar het kan, prioriteit te geven aan de focusgebieden; het rijk heeft een inspanningsverplichting. Behalve het reguliere rijksbeleid kan er daarom een extra accent worden gelegd of extra middelen beschikbaar worden gesteld voor de focusgebieden. De gemeenten met een focusgebied hebben eveneens een inspanningsverplichting. Ook gemeenten dienen bij beleid, waarvoor het relevant is, af te wegen of iets extra's voor het focusgebied nodig en mogelijk is.

Voor de volledigheid merken we op dat de kenmerken van de focusgebieden er al voor kunnen zorgen dat er relatief veel middelen naar de gebieden gaan. Bijvoorbeeld, als een kenmerk van de focusgebieden is dat er relatief veel woningen met een D tot en met F-energielabel staan, en er zijn maatregelen om woningen te verbeteren dan gaan relatief veel middelen naar deze woningen.

Overzicht van het rijksbeleid Figuur 2 geeft een overzicht van het rijksbeleid voor de focusgebieden tot en met 2023. In het overzicht zijn in de eerste kolom beleidsmaatregelen van de rijksoverheid opgenomen. Het gaat dan om regulier rijksbeleid. In de tweede kolom hebben we opgenomen welke specifieke rijksmaatregelen er voor de focusgebieden zijn. In de derde kolom hebben we aangegeven of de maatregel onderdeel uitmaakt van het NPAO of niet.
Kolom 2 van figuur 2 laat zien dat 'specifiek voor focusgebied' met name gaat om extra middelen voor een specifiek doel. De uitzondering is de regeling kansrijke wijk. Het bijzondere aan deze regeling is dat deze zes andere regelingen bundelt. Het doel hiervan is ontschotting, zodat beter integraal kan worden gewerkt. Deze bundeling van uitkeringen is er alleen voor gemeenten met een focusgebied. Andere gemeenten krijgen middelen via de diverse onderliggende specifieke uitkeringen.

Wel of geen NPAO? Uit figuur 2 blijkt dat van het rijksbeleid de middelen voor het volkshuisvestingsfonds, energiefixers (advies en hulp bij energiearmoede) en de regeling kansrijke wijk voor het NPAO worden ingezet. Het onderdeel school en omgeving van de regeling kansrijke wijk loopt in Arnhem via de scholen. In sommige andere focusgebieden lopen deze middelen via de gemeente.
De andere maatregelen maken geen onderdeel uit van het NPAO. Een voorbeeld hiervan zijn de regiodeals. De regiodeals, is voor een aantal focusgebieden van belang, maar voor andere focusgebieden niet of indirect. De gemeente maakt dan wel deel uit van bijvoorbeeld een regiodeal, maar niet specifiek voor het focusgebied. Dit is ook voor Arnhem het geval, zie figuur 2.
In paragraaf 3.2 gaan we in op de maatregelen die onderdeel zijn van het NPAO.

Naar inhoudsopgave

Figuur 2. Overzicht landelijk beleid in relatie tot de focusgebieden

Beleidsmaatregel	Positie focusgebieden	NPAO
Actielijn woningen en wijken		
Volkshuisvestingsfonds (VHF) herstructurering van het slechtste deel van de (particuliere) woningvoorraad in de meest kwetsbare gebieden, dat wil zeggen woningverbetering (renovatie en verduurzaming), transformatie van (commercieel) vastgoed naar woningen, sloop/nieuwbouw en inponding (verwerving voor herstructurering).	Alle gemeenten. Focusgebieden en grensgemeenten krijgen prioriteit	ja
Woningbouwimpuls (WBI) versnellen van de bouw, het vergroten van het aantal nieuwbouwwoningen in een project, of het vergroten van de betaalbaarheid van die woningen voor mensen met een middeninkomen.	Alle gemeenten. Afhankelijk van de woningbouwopgave	nee (middelen voor woningen rond Kronenburg)
Nationaal isolatieprogramma (NIP) Extra ondersteuning door gemeenten (lokale aanpak) van verhuurders van particuliere woningen en eigen initiatief woningeigenaren; energielabel: D, E, F en G.	Alle gemeenten. De focusgebieden leggen verbinding met de aanpak van het gebied.	nee, wordt ingezet voor heel Arnhem
Energiefixers (advies en hulp bij energiearmoede)	Een bedrag naar rato van het aantal energie-armoedewoningen in elke gemeente. Additionele middelen voor focusgebieden.	ja
Actielijn veiligheid		
Preventie met gezag; domein-overstijgende, gebiedsgerichte aanpak. - geïnvesteerd wordt in domeinen die samenhangen met de risico– en beschermende factoren voor jeugdcriminaliteit, zoals school, werk en inkomen en talentontwikkeling via jongerenwerk. - aanpak gericht op het versterken van het gezag in de wijk en de versterking van de jeugdstrafrechtketen.	De focusgebieden en acht andere gemeenten	nee; wordt ingezet voor heel Arnhem wel zijn er intensiveringen van onderdelen (VIOS en PIT) voor Arnhem-Oost.
Actielijn meedoen		
GALA aanpak van gezondheidsachterstanden op lokaal niveau voor onder meer sport en bewegen, gezondheidsbevordering, cultuurparticipatie en de sociale basis, met als dwarsdoorsnijdend doel het terugdringen van vermijdbare gezondheidsachterstanden.	Alle gemeenten. De focusgebieden kunnen voor de uitwerking van hun gebiedsplannen een beroep doen op het expertisecentrum Pharos.	nee (Arnhem doet mee aan GALA, maar er wordt geen gebruik gemaakt van de optie om een beroep te doen op Pharos).
Regeling Kansrijke wijk (SPUK Kansrijke wijk)		
1. Ontwikkeling van het jonge kind maatregelen om de kansengelijkheid in het funderend onderwijs te bevorderen	Gaat als één gebundelde SPUK naar de focusgebieden.	ja, De middelen school en omgeving zijn in Arnhem niet opgenomen in de Regeling Kansrijke wijk, maar worden via een subsidie van het rijk aan scholen verstrekt.
2. School en omgeving (verrijkte schooldag) buitenschools aanbod voor leerlingen tijdens hun basis- en middelbare schooltijd		
3. Preventie armoede en schulden aanpak van geldzorgen en de preventie van armoede en schulden voor inwoners		
4. Re-integratie gemeentelijke re-integratiedienstverlening aan inwoners		
5. Veerkracht en Weerbaarheid doel: gemeenten, professionals en maatschappelijke organisaties meer kennis en instrumenten in handen te geven, waarmee zij de		

Beleidsmaatregel	Positie focusgebieden	NPAO
veerkracht en weerbaarheid van individuen en groepen kunnen vergroten ten behoeve van de sociale stabiliteit		
6. Later toegevoegd door het rijk: gezonde leefomgeving; gezondheidsachterstanden in samenhang aanpakken.		
	€ 500.000 per jaar per focusgebied voor 2023 – 2025 voor het opzetten van het programmabureau	ja
Regiodeals (vijf tranches)	Een aantal regiodeals is voor gebieden waarbinnen een stedelijk focusgebied ligt.	nee (Regiodeal Arnhem-Nijmegen (Groene Metropoolregio))

3.2 De programmalijnen van het NPAO

3.2.1 Het NPAO op hoofdlijnen

Het NPAO heeft als doel om de achterstanden op het gebied van onderwijs, werk & inkomen, wonen, gezondheid, leefbaarheid en veiligheid in Arnhem-Oost aan te pakken. Het gebiedsplan kent daarvoor drie programmalijnen:

1. opvoeden en opgroeien; de pedagogische wijk
2. werk en inkomen; bestaanszekerheid voor ieder gezin en huishouden
3. wonen en leven; leven in een duurzame woning en in een gezonde en veilige buurt

Deze drie programmalijnen hebben ieder 10 acties. Deze acties worden ingevuld met activiteiten. In het uitvoeringsprogramma van april 2024 is per actie aangegeven welke activiteiten er zijn of worden ontwikkeld. In alle drie de programmalijnen is een aantal acties dat in gang is gezet en een aantal dat in het beginstadium van ontwikkeling is.

In *programmalijn 1. opvoeden en opgroeien* staan jongeren van min 10 maanden tot en met 27 jaar centraal. De programmalijn is gericht op preventie. De acties variëren van inzet voor 0-4 jarigen, zoals versterking van de voor- en vroegschoolse educatie (VVE)/peuteropvang, de rijke schooldag, waarbij het streven is dat kinderen van 8.00-17.00 vijf dagen per week naar school kunnen tot preventieve maatregelen rond middelbare scholen, zoals veilig in en om school, waarbij het gaat om het opvangen van signalen van risicovol gedrag van jongeren.

In programmalijn 2. werk en inkomen is de focus op financiële rust voor mensen, met de mogelijkheid voor daginvulling en voor perspectief. Acties zijn gericht op verminderen van schuldproblematiek, zoals het experiment Immerloo schuldenvrij, op het versterken van netwerken van bewoners, bijvoorbeeld door een gezin te koppelen aan een ander gezin. Ook de ontwikkeling van vaardigheden door opleidingen en taallessen maken onderdeel uit van deze programmalijn.

In *programmalijn 3. wonen en leven* staat prettig wonen centraal, waarbij het gaat om de woning, de straat, buurt en sociale samenhang. In deze programmalijn zijn acties rond verbeteren en verduurzamen van particuliere woningen opgenomen, evenals acties voor verbetering van de openbare ruimte, door meer groen, meer mogelijkheden voor bewegen, zoals in speeltuinen, voor ontmoeten, zoals in wijkcentra en tegengaan van verloedering, door bijvoorbeeld het opkopen van verwaarloosde panden.

Ambitie De drie programmalijnen hebben dus ieder een eigen ambitie met bijhorende acties en activiteiten. De lat ligt daarbij soms hoog, zoals bij de rijke schooldag waar het de ambitie is om een programma aan te bieden van 8.00-17.00 - en als het kan tot 20.00 - vijf dagen per week inclusief een schoolmaaltijd. Deze actie wordt werkenderwijs opgezet. Scholen zijn al begonnen met aanvullend aanbod. Werkenderwijs wordt ontdekt wat werkt en verbeterd kan worden. Gestart wordt in de Arnhem-Oost wijken. De ambitie van de gemeente is om uiteindelijk op alle Arnhemse basisscholen een rijke schooldag te introduceren.
De programmalijnen zijn zo opgezet dat de beleidsmaatregelen van het rijk erin passen, maar niet dominant zijn. Anders gezegd er is een inhoudelijk uitgangspunt per programmalijn, waarbij middelen worden gezocht en ingezet in plaats van andersom.

3.2.2 Relatie gemeentelijk beleid en de programmalijnen

Extra ten opzichte van regulier beleid Diverse acties zijn nauw verwant met regulier beleid. De rijke schooldag ligt bijvoorbeeld in het verlengde van een reguliere gemeentelijke taak, zoals buitenschoolse activiteiten, maar het is ook extra. Dit is in lijn met de afspraken met de rijksoverheid waarbij zowel het rijk als de gemeente een inspanningsverplichting hebben om iets extra's te doen voor de focusgebieden. Dat leidt tot de vragen: wat is regulier beleid en wat is specifiek voor Arnhem-Oost? Kan dat worden afgebakend? En is het belangrijk om het af te bakenen?

In het NPAO wordt uitgegaan van drie manieren waarop iets extra / aanvullend kan zijn:

- een intensivering van reguliere activiteiten. Zo zijn er acties als: 'meer kinderen, jongeren en volwassenen stimuleren om dagelijks binnen of buiten te bewegen en te sporten.' En 'meer opleidings- en leertrajecten.'
- een doorbraak, zoals bij onderwijshuisvesting. Voor de scholen in Arnhem-Oost kan anders met het aantal m² onderwijshuisvesting worden omgegaan. Het Integraal Huisvestingsplan (IHP) dat voorjaar 2024 door de raad wordt behandeld, biedt hier ruimte voor.
- innovatie, een voorbeeld hiervan is 'Immerloo schuldenvrij'. Het gaat bij deze activiteit om een experiment met een nieuwe aanpak. Schulden van bewoners worden versneld gesaneerd en waar nodig en mogelijk opgekocht.

Extra ten opzichte van gemeentelijk beleid Bij het extra kan het gaan om extra ten opzichte van gemeentelijk beleid, maar ook ten opzichte van het beleid van andere partners. Het gebiedsplan en het uitvoeringsplan is van de alliantie. Niet bij alle acties hoeft de gemeente te zijn betrokken. Wel lopen de meeste middelen via de gemeente, zie ook hoofdstuk 6. Dit betekent dat de gemeente vaak een rol heeft. Ook is de gemeente de enige partner in de alliantie die direct of indirect een rol heeft bij alle onderwerpen. De andere partners hebben de focus op een beperkt aantal taken, zoals wonen, bestrijden criminaliteit of onderwijs.

Als we naar programmalijn 1 opvoeden en opgroeien kijken dan zien we dat een aantal acties viel onder de pedagogische wijk. In de raadsinformatiebrief 'Voortgang en doorontwikkeling pedagogische wijk' van 11 oktober 2022 worden bijvoorbeeld de acties 'voorschool' voor 0-4 jarigen, de rijke schooldag, veilig in en om school (VIOS) en preventief interventie team (PIT) genoemd. Deze acties maken nu onderdeel uit van het NPAO. Daarbij is het van belang dat voorschoolse educatie en de rijke schooldag in het verlengde liggen van gemeentelijk beleid voor bijvoorbeeld peuterspeelzalen en buitenschoolse activiteiten. VIOS en PIT zijn onderdeel van het programma 'preventie met gezag'. Deze onderdelen zijn voor Arnhem-Oost geïntensiveerd.
Dit gemeentelijk beleid staat niet op zichzelf; voor alle acties zijn diverse (alliantie)partners van belang, zoals peuterspeelzalen, scholen, politie, welzijnsinstellingen en sportverenigingen. Iets vergelijkbaars geldt voor de programmalijnen 2 en 3. Ook daar liggen diverse acties in het verlengde van gemeentelijk beleid en wordt het gemeentelijk beleid veelal in samenwerking met meer partijen uitgevoerd.

3.2.3 Relatie met andere wijken

Er is dus een nauwe relatie tussen gemeentelijk beleid en het NPAO. Wat is de betekenis hiervan voor de andere wijken? De relatie kan er op twee manieren zijn. Enerzijds zijn er wijken waar het minder goed gaat met veel bewoners. Voor deze wijken is het mogelijk dat als activiteiten in Arnhem-Oost effectief zijn ze worden doorgezet naar deze wijken. Activiteiten kunnen breder worden ingezet en zijn niet onlosmakelijk aan het NPAO gekoppeld.
De interactie kan ook andersom. In Arnhem-Oost zijn relatief veel sociale huurwoningen. Andere wijken in Arnhem hebben relatief weinig sociale huurwoningen. In de woonvisie, vastgesteld door de raad op 27 maart 2024, is opgenomen dat het aandeel sociale woningbouw moet groeien, dit omdat de vraag naar sociale woningbouw groot is. Verder is in de woonvisie opgenomen: *"Om de tweedeling in de stad te verkleinen en het aanbod van sociale huur aan de West- en Noordkant te vergroten, gaan we in de toekomst extra sturen op sociale woningbouw in deze delen van de stad. In zes van de vierentwintig wijken kiezen we voor hoge percentages sociale huur bij nieuwbouwprojecten. In deze wijken gaan we zelf actief (potentiële) woningbouwprojecten van de grond proberen te krijgen, zie ook deze raadsbrief."* (raadsvoorstel Woonvisie Arnhem 2024-2028/2034, p. 3.).

3.3 Wat is de ruimte voor de raad?

De gemeenteraad van Arnhem heeft de afgelopen jaren diverse raadsbrieven of raadsvoorstellen gekregen voor acties van de programmalijnen van het NPAO. Dit met de kanttekening dat de acties niet altijd al onder het NPAO vielen. Het gaat dan bijvoorbeeld om:

- raadsvoorstellen over het volkshuisvestingsfonds en de cofinanciering.
- raadsbrieven over 'Voortgang en doorontwikkeling pedagogische wijk', (11 oktober 2022), 'Rijke schooldag en Aanpak gezonde schoolmaaltijden pedagogische wijk', (13 december 2022)

Ook is er regulier beleid waarin wordt gewogen of inspanningen in relatie tot Arnhem-Oost mogelijk zijn. Dat is bij de woonvisie gebeurd, zie de vorige paragraaf. Ook in het Integraal Huisvestingsplan Onderwijs (IHP), vastgesteld door de raad op 27 maart 2024, wordt rekening gehouden met Arnhem-Oost. Dit gebeurt door de prioriteringslijst in het IHP. *"Deze lijst is tot stand gekomen door de kwalitatieve analyse van de gebouwen, gekoppeld aan de kwantitatieve vraag en de maatschappelijke situatie, bijvoorbeeld in Arnhem-Oost waar de scholen voor hun specifieke opgave extra huisvestingsmeters ter beschikking kunnen krijgen. "* (Raadsvoorstel IHP 2024-2039,p. 6). Ook is aangegeven dat de inzet van extra middelen voor scholen in Arnhem-Oost bedoeld is voor leerlingen met achterstanden en om de schoolgebouwen het middelpunt van de wijk te laten zijn met voorzieningen die bijdragen aan een gezonde toekomst van onze kinderen. Waar het speelplein ook na schooltijd gewoon beschikbaar is voor buurtkinderen (voorwoord IHP, p. 5).

De raad wordt op deze manier betrokken bij het gemeentelijk aandeel in het NPAO. Aanvullend kunnen er overwegingen en/of inzichten zijn die ook voor de raad van belang zijn. Het gaat bijvoorbeeld om punten die zijn genoemd bij de beantwoording van de vragenlijst en/of in de raadssessie: Hoe voer je echt integraal beleid? Zodat sociaal en fysiek samen gaan? Hoe worden acties vanuit het NPAO ervaren? Wat is bijvoorbeeld een criterium om de acties breder in te zetten of af te bouwen?

Om de relatie tussen bijvoorbeeld regulier beleid en het NPAO te kunnen leggen is het nodig inzicht te hebben in de samenhang. Een vraag is hoe de raad zicht op de relatie tussen NPAO – in het bijzonder het gemeentelijke deel van het programma – en ander beleid kan krijgen. In de sessie met raadsleden is hierover verkennend gesproken. De volgende mogelijkheden kwamen naar voren:

Raadsvoorstellen: het is een optie om op raadsvoorstellen een vakje op te nemen 'relatie met NPAO'. Bij ieder onderwerp wordt dan de relatie aangegeven, bijvoorbeeld het betreft regulier beleid, maar het is ondersteunend aan het programma. Als er geen relatie is kan dat uiteraard ook worden aangegeven.
Er was enige twijfel in de sessie over deze optie, omdat de ervaring is dat dit snel verwatert. Het wordt plichtmatig. Daar staat tegenover dat het kan helpen iedereen scherp te houden.

Raadswerkgroep of klankbordgroep: er was discussie over de vraag of een raadswerkgroep wenselijk is. Het voordeel is dat een aantal raadsleden dan intensiever betrokken is. Dat kan handig zijn, omdat het om veel informatie gaat. Een klankbordgroep zou ook kunnen; dat is een lossere wijze van organiseren, dan kunnen meer raadsleden zich informeren op een minder intensieve manier. Ook zou het gecombineerd kunnen met een jaarlijkse dag in Arnhem-Oost waar raadsleden op een compacte manier kunnen worden bijgepraat en acties ook zichtbaar kunnen worden.
Een aandachtspunt bij de overwegingen voor een raadswerkgroep of klankbordgroep is dat het NPAO langlopend is en er een goede overdracht naar nieuwe raadsleden moet zijn.

Ook werd genoemd dat beleidsinformatie op een website handig zou kunnen zijn. Raadsleden kunnen dan kijken hoe het ermee staat.
Tot slot, benadrukten aanwezige raadsleden dat er ook voor moet worden gewaakt dat de organisatie niet teveel wordt belast, evenals dat er geen informatie overload voor raadsleden is.

Naar inhoudsopgave

Hoofdstuk 4. Samenwerkende partners NPAO

Bij het Nationaal programma Arnhem-Oost zijn veel partijen betrokken. Hoe werken zij samen? Wie doet wat? Wie spreekt wie aan? En wat is de rol van de gemeente daarbij? Op deze vragen gaan we in dit hoofdstuk in. We beginnen met de alliantie, het alliantieoverleg en de programmaorganisatie (paragraaf 4.1). In paragraaf 4.2 gaan we in op de rol van de gemeente, zowel bestuurlijk als ambtelijk. In de laatste paragraaf (4.3) kijken we naar de rol van de raad. Wat is die tot nu toe? En wat is de ruimte voor de raad?

De paragrafen hebben telkens de indeling: Wat is er afgesproken met de rijksoverheid? Hoe is het in Arnhem georganiseerd? Wat zijn de ervaringen?

4.1 De alliantie en de programmaorganisatie

4.1.1 Wat is afgesproken?

Alliantieoverleg Eén van de afspraken in het NPLV is dat er voor het focusgebied een alliantieoverleg is. Aan het overleg nemen de betrokken lokale partijen deel. Het rijk – dat is één van de betrokken ministeries - neemt ook deel aan het overleg. Het overleg is onder leiding van de burgemeester. Het doel van het alliantieoverleg is het bevorderen van integraal werken, onder andere door het vaststellen van het gebiedsplan.

Programmaorganisatie Er is binnen het NPLV ook afgesproken dat er een programmaorganisatie is. Doelen van deze organisatie zijn onder andere: samenwerken stimuleren, dwarsverbanden leggen, het uitwerken van de doelen en ambities van het gebiedsplan in concrete acties en projecten en het zorg dragen voor de uitvoering.
De programmaorganisatie moet volgens het NPLV onafhankelijk zijn. Wat onafhankelijk inhoudt is landelijk niet bepaald. Onafhankelijk wil dus (vooralsnog) niet zeggen dat er een aparte juridische organisatie moet zijn.

4.1.2 Hoe is de alliantie en programmaorganisatie voor het NPAO georganiseerd?

Partners in de alliantie Voorjaar 2024 bestaat de alliantie uit ongeveer 70 alliantiepartners. Een voorwaarde om een partner te kunnen zijn is onder andere actief zijn in Arnhem-Oost. Er melden zich regelmatig partijen die partner willen worden. De opzet is dat de alliantiepartners twee keer per jaar samenkomen om de voortgang van het NPAO te bespreken.

Figuur 3. Overzicht van de partners in de alliantievertegenwoordiging
(31 maart 2024)

Alliantievertegenwoordiging
Gemeente Arnhem; de burgemeester (voorzitter)
Gemeente Arnhem: coördinerend wethouder
Christelijke onderwijsgroep
HAN university of applied sciences
Politie Gelderland-Midden
Presikhaaf University
Rabobank
Rijksoverheid
UWV-werkbedrijf
VNO-NCW midden
Woningbouwcoöperatie volkshuisvesting
Een plek is nog open

Alliantievertegenwoordiging Vanaf de start van de ontwikkeling in 2021, zijn partners betrokken geweest en was er overleg. Vervolgens is in een aantal stappen meer structuur gebracht in de samenwerking en de vorming van de alliantie. Daarbij is er gekozen voor een alliantieoverleg in de vorm van een alliantievertegenwoordiging. Deze vertegenwoordiging bestaat uit 12 deelnemers. De opzet van deze vertegenwoordiging is dat de burgemeester, de coördinerend wethouder en het rijk deelnemen, evenals drie vertegenwoordigers per programmalijn (negen in totaal). De vertegenwoordigers zijn zo gekozen dat ze geen directe financiële belangen bij het programma hebben. Partners met een grote mate van financiële

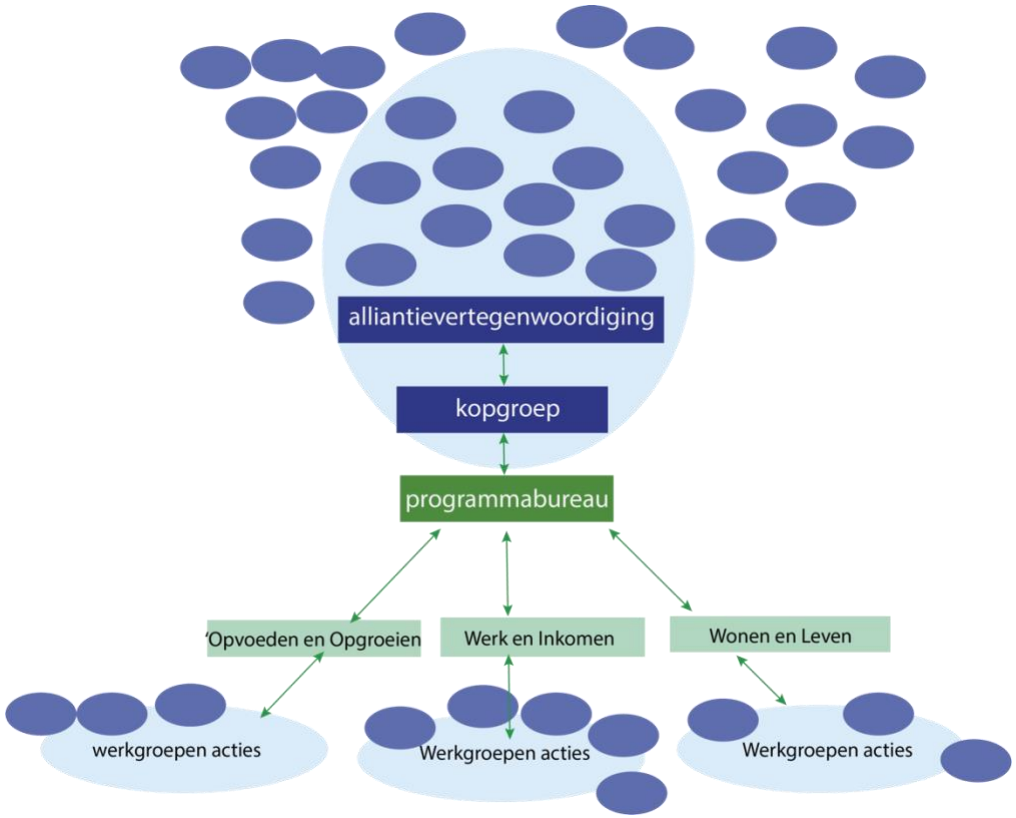
afhankelijkheid van de gemeenten zijn geen vertegenwoordiger. Een deel van de vertegenwoordigers vertegenwoordigt ook andere partners. Zo zijn er drie woningcorporaties actief in Arnhem-Oost. Eén van hen neemt aan de alliantievertegenwoordiging deel.
Voorjaar 2024 komt de alliantievertegenwoordiging voor het eerst bij elkaar. In figuur 3 hebben we de alliantievertegenwoordiging opgenomen.
De taken van de alliantievertegenwoordiging zijn: het bepalen van de richting en de plannen van het programma, adviseren over onderwerpen die extra aandacht behoeven in Arnhem- Oost en toezicht houden op de voortgang van het programma. De opzet is dat de alliantievertegenwoordiging zo'n vier keer per jaar bij elkaar komt.

Kopgroep Uit de alliantievertegenwoordiging wordt het dagelijks bestuur gekozen. Dit dagelijks bestuur bestaat uit vijf deelnemers. De burgemeester is de voorzitter. De coördinerend wethouder is deelnemer. Daarnaast is er één deelnemer per programmalijn.
De kopgroep is verantwoordelijk voor het uitwerken van de koers, de begroting en de samenwerkingsafspraken. Zij zijn de opdrachtgever van het programmabureau. De kopgroep komt 8 à 10 keer per jaar bij elkaar.

Figuur 4 geeft een overzicht van de organisatie van het Nationaal programma Arnhem-Oost.

Programmaorganisatie Het programmabureau bestaat uit een directeur, de programmamanagers voor de drie programmalijnen en enkele fte's voor communicatie, kennisdelen en kennisstructuren.
Het programmabureau is voorjaar 2024 volledig bemenst en heeft zijn intrek genomen in een eigen locatie in Malburgen. Het programmabureau wordt gefaciliteerd door de gemeente en is vooralsnog geen zelfstandige juridische entiteit. Een van de vragen voor de komende jaren is welke organisatievorm en bijhorende rechtsvorm het meest passend is voor het programmabureau en de alliantie.
De keuze voor de organisatievorm is complex, omdat het om publieke en private partners gaat, waarbij een groot deel van de middelen wordt verstrekt via het rijk aan de gemeente. Dit betekent dat er bij het aanvragen van de middelen, de wijze van uitvoeren (aanbestedingsregels) en bij de verantwoording moet worden voldaan aan regels van het rijk en de

Figuur 4. Organisatie NPAO



uitwerking ervan binnen de gemeente, zoals raamovereenkomsten van de gemeente.

Uitvoering van de acties van het NPAO Zoals in paragraaf 3.2 beschreven kent het NPAO drie programmalijnen met ieder tien acties. Het doel is dat iedere actie een trekker of 'eigenaar' heeft die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de actie. Deze eigenaren zijn werkzaam bij of voor een van de partners en

zijn dus niet in dienst van het programmabureau. Vooralsnog zijn de meeste eigenaren van acties werkzaam bij de gemeente, zie verder paragraaf 4.2. Afhankelijk van de actie is er ook sturing door een werkgroep of stuurgroep.

4.1.3 Ervaringen met de alliantie en programmaorganisatie

Ervaringen met de alliantie De alliantievertegenwoordiging moet bij het afronden van dit onderzoek nog starten. Er is afgelopen jaren wel gewerkt aan betrokkenheid van alle partners in het gebied. Wat zijn de ervaringen daarover tot nu toe?
In de eerste plaats wordt in diverse interviews genoemd dat er een enthousiasme is bij betrokken partners; betrokkenen zien kansen om iets voor elkaar te krijgen, om door te pakken. Er is breed commitment in de stad. Het geeft een boost aan de wijken. Er wordt aan gewerkt om het anders te doen; er is een beweging op gang gekomen.
In de tweede plaats is er de vervolgvraag: wat gaan de partners doen? Hoe kan de capaciteit, geld en commitment worden vergroot? En wat kan er gezien bijvoorbeeld de budgetten en/of personeelstekorten van partners? Daarbij is het van belang dat het ook gaat om anders werken. Het gaat om meer dan geld. Het gaat ook om de kwaliteit van de uitvoering en om samenwerking. Een aandachtspunt daarbij is dat er oog moet zijn voor wijkorganisaties; deze organisaties waren er al en moeten verder in hun kracht worden gezet.

Ervaringen met het programmabureau Het programmabureau is voorjaar 2024 pas voltallig. Over het programmabureau wordt aangegeven dat de pluspunten zijn dat ervoor wordt gezorgd dat acties zijn geborgd en er verbindingen zijn tussen de partners, waarbij iedereen zijn eigen rol kan pakken. Door de structuur van het programma – de drie programmalijnen – is het duidelijker waar de acties aan bijdragen, is er meer integraliteit en slagkracht.
Als nog te ontwikkelen punten wordt vooral genoemd: meer uitdragen wat er gebeurt, ervoor zorgen dat er nog meer eenheid is. Iedereen vertelt hetzelfde verhaal, maar heeft ook iedereen dezelfde beelden?

4.2 De gemeente in de alliantieorganisatie

4.2.1 Wat is afgesproken over de rol van de gemeente?

Over de rol van de gemeente is afgesproken dat de gemeente één van de partners in de alliantie is – dus gelijk is aan de andere partners.
Landelijk is afgesproken dat de burgemeester de voorzitter is van het alliantieoverleg. Dit vanwege de aard van de functie van burgemeester en de statuur. In het landelijke programma is opgenomen dat het voorzitterschap van de burgemeester, zowel van belang is *"voor de verbinding met de maatschappelijke partners in het gebied, als ook voor het borgen van een langjarige doorlooptijd van het programma, die niet onderhevig is aan de 4-jaren cyclus van de gemeentepolitiek of een kabinetsperiode; de burgemeester als boegbeeld en 'beschermheer/vrouw' van het programma."* (NPLV, p. 41).

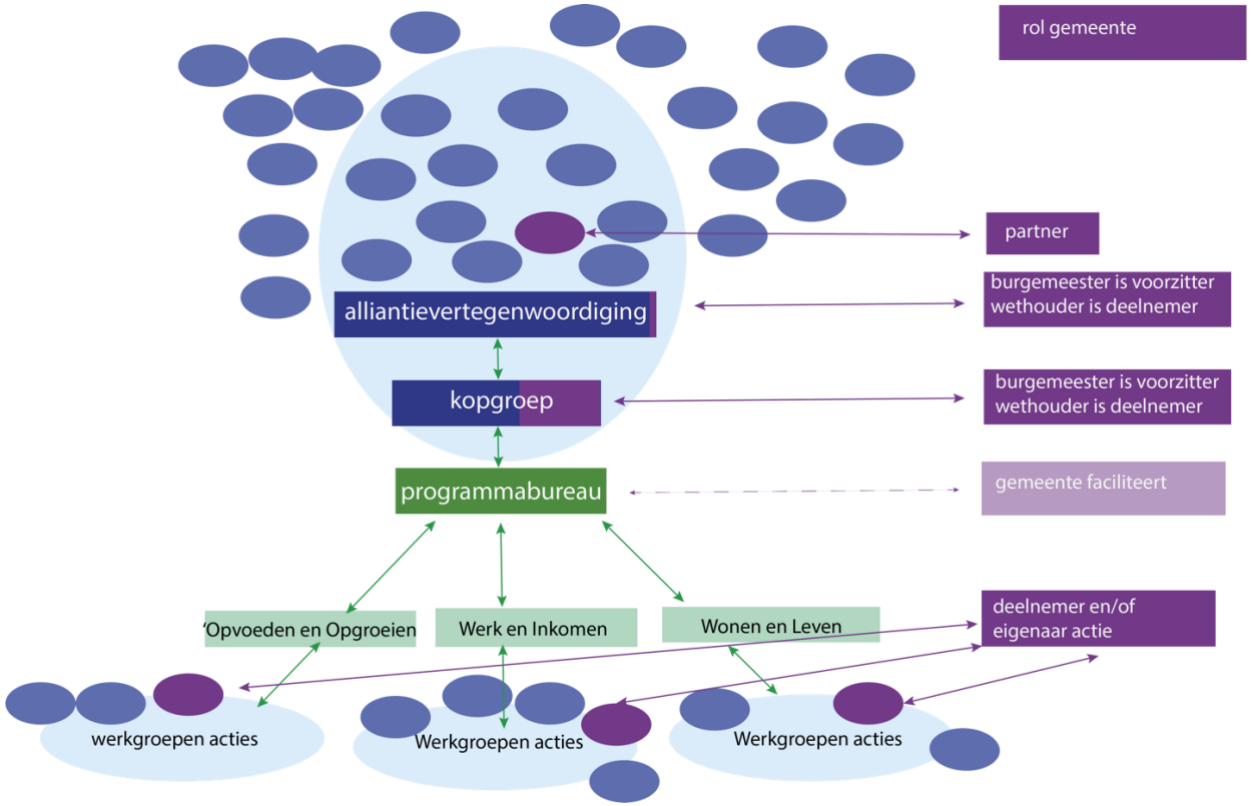
Verder is bepaald dat het programmabureau onafhankelijk is, dus ook onafhankelijk van de gemeente. De middelen lopen echter grotendeels via de gemeente (zie ook hoofdstuk 6).

4.2.2 Hoe is de rol van de gemeente georganiseerd in het NPAO?

Rol burgemeester In Arnhem is de burgemeester de voorzitter van de alliantievertegenwoordiging en van de kopgroep. De burgemeester is ook het boegbeeld van het programma; hij zet zich in voor het NPAO, waardoor draagvlak wordt gecreëerd.

Coördinerend wethouder Na de verkiezingen van 2022 heeft het nieuwe college ervoor gekozen de inzet van de gemeente te laten lopen via een coördinerend wethouder. De coördinerend wethouder zit in de alliantievertegenwoordiging en de kopgroep en kan daar aangeven wat de inzet van de gemeente is. In die zin stuurt de wethouder, met de andere partners in de overleggen, het programmabureau aan in relatie tot het NPAO. Coördineren houdt in: zorgen voor de structuren en de lijnen en zorgen dat de neuzen dezelfde kant op staan; het samen doen. Daartoe hoort ook het uitdragen van een andere manier van werken, zoals de wijk ingaan, naar bijeenkomsten gaan en dergelijke.

Figuur 5. Rol van de gemeente in de programmaorganisatie



Programmaorganisatie gemeente Het NPAO is ook een stadsprogramma binnen de gemeente Arnhem. Er is daarom een programmastaf van de meest betrokken wethouders. Ook is er een programmamanager voor het NPAO. Op dit moment wordt de functie van programmamanager voor het NPAO binnen de gemeente vervuld door de kwartiermaker voor het programmabureau. De gemeente is de grootste partner en trekt veel van de acties. Het kost tijd om het programma, zowel inhoudelijk als organisatorisch op te zetten en vorm te geven. Er is voor gekozen om te beginnen het programma vanuit de gemeente op te zetten en daarna te bezien wat de toekomstige organisatievorm zou kunnen zijn.

Complexiteiten Het NPAO goed inbedden in de gemeentelijke organisatie is complex, omdat het NPAO langlopend is en integraal en aanvullend is. Ook zijn er ontwikkelingen in de organisatie die van belang zijn voor het gemeentelijk deel van het NPAO. Het gaat dan om:

- het opnieuw vormgeven van de relatie tussen stadsprogramma's en de lijnorganisatie. In de vorige coalitieperiode was de organisatie zo

opgezet dat alle medewerkers in een stadsprogramma zaten. Zomer 2022 is opnieuw bepaald wat programma's zijn en wat niet. Dit leidt tot een andere manier van werken.
- het organisatorisch anders inbedden van de teams leefomgeving. De koersnota van september 2022 is de basis om de wijze van bekostiging van de teams anders vorm te geven. De teams krijgen dan alleen middelen voor wat wijkspecifiek is.[9] Los daarvan is het zoeken naar wat de relatie is tussen de teams leefomgeving in de relevante wijken en het NPAO.

Een andere complexiteit voor de gemeentelijke organisatie is dat er met veel partners wordt samengewerkt. Het NPAO is een vorm van netwerksturing. Dat is op complex. Delen van het netwerk waren er al en krijgen nu op net wat andere wijze vorm.

Organisatiewijze Inmiddels is er, zoals in paragraaf 4.1 geschetst, een organisatiewijze ontwikkeld met als doel dat er een eigenaar per actie is of komt. Voor iedere actie is dan iemand verantwoordelijk. Het verschilt per actie wie dat is. Het kan een wijkmanager zijn, een beleidsadviseur, een externe, een projectleider enzovoorts.
De afdelingen worden bij de acties betrokken. Daarbij geeft de indeling in eenmalige, tijdelijke en structurele acties duidelijkheid over de inzet:
- eenmalig is bijvoorbeeld een speeltuin renoveren
- tijdelijk is bijvoorbeeld het inzetten van extra jongerenwerkers bij scholen met een lerarentekort. Die actie is er tot het lerarentekort is opgelost.
- structureel is bijvoorbeeld dat kinderen van 8.00-17.00 naar school kunnen.

In figuur 5 hebben we aan figuur 4 de rol van de gemeente bij de organisatie van het NPAO toegevoegd.

4.2.3 Ervaringen met de rol van de gemeente in het NPAO

Uit de interviews blijkt dat de burgmeester zich sterk inzet voor het NPAO en hiermee veel draagvlak creëert. Hetzelfde geldt voor de coördinerend wethouder en het college.
Uit de interviews blijkt ook dat de organisatie aandacht vergt. Geïnterviewden geven aan dat het doel, inhoud en draagvlak hiervoor in de stad er zijn, maar dat de grote vraag is hoe het programma te organiseren, in het bijzonder in de gemeente.
De wijze van organiseren is niet voor iedereen een probleem. Voor diverse onderwerpen sluiten de doelstelling van de gemeente en het NPAO op elkaar aan, waarbij het programma een ondersteunende en versterkende rol heeft.
Zoals in paragraaf 4.2.2 aangegeven is er voorjaar 2024 inmiddels een organisatiewijze vormgegeven. Bij het afronden van dit startonderzoek is het nog te vroeg om de ervaringen hierover mee te nemen.

4.3 Wat is de ruimte voor de raad?

Wat is afgesproken? De gemeente neemt deel aan de alliantie van het NPAO. De alliantie is een publiek-private samenwerking met de gemeente als één van de partners. Over de rol van de raad in de alliantie is in het NPLV niets specifieks afgesproken. Dit betekent dat de raad zijn traditionele rol heeft. De raad heeft de kaderstellende en controlerende rol ten opzichte van het college. Het college, dat is de coördinerend wethouder en de burgemeester, heeft een rol in de alliantie. De raad kan met het college in gesprek over het NPAO en de alliantie.

Hoe heeft Arnhem de rol van de raad in het NPAO georganiseerd? De raad heeft in 2021 de aanpak Arnhem-Oost vastgesteld. Vervolgens heeft de raad diverse raadsinformatiebrieven ontvangen over onderwerpen met een raakvlak met het NPAO, zoals de rijke schooldag, het IHP en het volkshuisvestingsfonds (zie paragraaf 3.3).
De lijnen naar de alliantie lopen voor de raad via het college. Daarnaast waren er in 2023 twee bijeenkomsten over het NPAO. Op de eerste avond (15 juni

[9] In de huidige systematiek hebben de teams leefomgeving een groot budget, maar een deel daarvan wordt teruggemandateerd naar de stedelijke programma's. In de nieuwe opzet krijgen de teams alleen de middelen waarover ze zelf kunnen beslissen over de inzet. Terugmandateren is dan niet meer nodig.

2023) heeft de programmadirecteur het gebiedsplan gepresenteerd. De tweede avond (14 september 2023) was een raadsinformatiesessie.

Ervaringen met de rol van de raad in het NPAO In de vragenlijst aan de raadsleden was onder andere een vraag opgenomen of de raad zijn rol en positie ten opzichte van de alliantie zou moeten bepalen. Het merendeel van de invullers van de vragenlijst vindt dat de raad dat moet doen. Kanttekeningen die daarbij werden gemaakt zijn dat de raad in een samenwerking niet overal op kan sturen en dat er een grote afhankelijkheid is van Den Haag voor deze samenwerking.

In de bijeenkomst met raadsleden over het NPAO is de vraag voorgelegd welke rol raadsleden willen vervullen, bijvoorbeeld die van strateeg (stip op de horizon) of prioriteitsteller. Raadsleden gaven aan dat ieder raadslid zijn eigen rol kan kiezen. De rollen zijn dan verdeeld. Diversiteit van de rollen heeft de voorkeur boven allemaal een vergelijkbare rol.
Op de bijeenkomst bleek ook dat één van de grote vragen voor de raad is het zoeken van een balans tussen enerzijds afstand houden, want het gaat om de samenwerking, en anderzijds beslissingen nemen over het gemeentelijk aandeel. Daarbij speelt mee dat betrokkenheid van de raad bij het NPAO van belang is, omdat het om een belangrijk, groot en langlopend programma gaat.

Formele kaders voor de rol van de raad in een netwerksamenwerking zijn er niet. Er zijn wel andere netwerken, zoals de Groene metropoolregio Arnhem-Nijmegen. Aan deze samenwerking nemen 18 gemeenten deel via een bestuursakkoord. Bij die samenwerking gaat het om overheden. Het NPAO is een publiek-private samenwerking.

De ruimte die er voor de raad in ieder geval is, is een aantal keer per jaar, bijvoorbeeld twee keer, een informatieavond met de programmadirecteur, al dan niet samen met alliantiepartners. Een of twee keer per jaar een document met een terugblik en/of vooruitblik is ook een optie. Het uitvoeringsplan 2024-2026 kan worden gezien als een start hiervoor. Deze documenten kunnen worden besproken op de informatieavonden. In hoofdstuk 8 over governance gaan we hier verder op in.

Hoofdstuk 5. Bewonersparticipatie

Het NPAO is er voor de bewoners van Arnhem-Oost. Hoe worden zij bij het programma betrokken? Hoe worden bewoners geïnformeerd over het programma? Hoe worden ideeën opgehaald? Hoe worden bewoners gestimuleerd actief te zijn het programma? In paragraaf 5.1 gaan we hier op in. In paragraaf 5.2 staan we vervolgens stil bij de vraag welke ruimte de gemeenteraad hierbij heeft.

5.1 Bewonersparticipatie in het NPAO

Wat is er afgesproken? In het NPLV is opgenomen dat bewoners centraal staan. In het gebiedsplan moet worden aangegeven 'hoe en waarbij' bewoners worden betrokken. Dat er bewonersparticipatie is, is een verplichting. Hoe bewoners worden betrokken is aan de alliantie.

Hoe heeft Arnhem bewonersparticipatie in het programma georganiseerd?
Algemeen Vanuit het NPAO wordt gewerkt aan communicatie in het algemeen via de website en een nieuwsbrief. Ook is het programmabureau, sinds voorjaar 2024, gevestigd in Malburgen.

Bewonersbijeenkomst Bewoners betrekken in de zin van input ophalen is in een beginfase. In Klarendal zijn bewoners actief. Deze bewoners hebben zich bij het programma gemeld in 2023. Vervolgens hebben ze een bijeenkomst georganiseerd in het Posttheater. De actieve bewoners zijn de deuren af geweest om mensen voor de bijeenkomst te vragen. In die bijeenkomst zijn initiatieven uit de wijk opgehaald.

Acties programmalijnen De actiefste inzet op bewonersparticipatie loopt via de acties in de programmalijnen. Dit gebeurt op hoofdlijnen op twee manieren:

- netwerken met en voor bewoners opbouwen
- instanties toegankelijker maken voor bewoners.

In programmalijn 1 opvoeden en opgroeien wordt er bijvoorbeeld door jongerenwerkers gewerkt aan netwerken. De jongerenwerkers leren kinderen kennen. Ook via de rijke schooldag komt er zicht op kinderen en hun vragen. Netwerken gebeurt ook als ouders kinderen wegbrengen. Een gesprekje op zo'n moment kan bijvoorbeeld leiden tot een vraag om extra zorg.

Onderdeel van programmalijn 2 werk en inkomen is onder andere het streven naar een domeinoverstijgende frontoffice. Algemeen beleid van Arnhem, zoals onder andere de 'goed geregeld Arnhem loketten', zijn ook van belang. Het streven is dat er bijvoorbeeld loketten in buurthuizen in Arnhem komen waar een goede intake is en naar de totaalproblematiek wordt gekeken.
In programmalijn 2 zijn onder andere acties voor netwerkvorming van bewoners opgenomen. Het gaat dan om de actie buurtsupport. Bij deze actie gaat het om gezinnen met kinderen met beginnende problemen. Deze gezinnen worden gekoppeld aan andere gezinnen. Dit koppelen houdt in dat er bijvoorbeeld een keer in de week samen wordt gegeten of dat er een mogelijkheid is voor huiswerk maken.

In programmalijn 3 wonen en leven spelen bijvoorbeeld de energiefixers (of energiecoaches) een rol. Voor de klusbedrijven werken medewerkers met een afstand tot de arbeidsmarkt. Zij komen bij buurtgenoten binnen en kunnen een kop koffie drinken. Ze komen bij gezinnen waar problemen zijn en de stap naar hulpverlening te complex is. De energiefixer kan vragen of hij een volgende keer iemand mee kan nemen. Dat is een linking pin; die kan vervolgens weer verder helpen.
De activiteit 'ontwikkelperspectief Malburgen' is ook onderdeel van deze programmalijn. Voor dit ontwikkelperspectief worden bewoners betrokken via bijeenkomsten, door ouders te benaderen via scholen, met de moskee bespreken wat kan en bijvoorbeeld door gebruik te maken van de aanwezigheid van mensen die bij elkaar komen voor activiteiten en dergelijke. Per buurt wordt de input opgehaald.

Ervaringen Zoals aan het begin van de paragraaf aangegeven is het betrekken van bewoners in een beginfase. Het vergt ook een andere manier van werken. Het betekent bijvoorbeeld dat de gemeente ook veel meer in de wijken moet komen en oplossingsgerichter werkt. Veel bewoners in Arnhem-Oost hebben geen vertrouwen in de overheid. Het kost dus tijd om mensen te bereiken. Een aandachtspunt daarbij is het verloop van medewerkers van alle betrokken organisaties. Medewerkers gaan vaak snel weg, waardoor weer nieuwe mensen moeten worden ingewerkt. Dat betekent dat de bewoners

dan de constante factor in de wijk zijn. Het programmabureau ziet het als zijn rol om de continuïteit te borgen.

5.2 Welke ruimte heeft de raad?

Ervaringen met bewonersparticipatie Bewonersparticipatie bij het NPAO is nog in een startfase. We kijken daarom naar ervaringen met de volksvertegenwoordigende rol en bewonersparticipatie in Nederland in het algemeen. Platform 31'[10] geeft bijvoorbeeld aan dat uit onderzoek blijkt dat raadsleden het ingewikkeld vinden om een goede balans te vinden tussen burgerparticipatie en de eigen rol. Het gaat dan overigens om een ander vraagstuk (energietransitie). De reden dat raadsleden aangeven dat ze het moeilijk vinden een goede balans te vinden is dat ze enerzijds het proces van burgerparticipatie niet willen verstoren en anderzijds dat als ze afstand houden ze niet weten wat er speelt in de wijk (platform 31, tien lessen voor raadsleden voor participatie).

Opties voor bewonersparticipatie In tekstkader 4 hebben we een aantal opties opgenomen voor bewonersparticipatie. Deze opties hebben we gebaseerd op de website van platform 31 en discussies met raadsleden in Arnhem en andere focusgebieden voor het startonderzoek NPLV van de vier samenwerkende rekenkamers. De opties hebben we in drie groepen gedeeld: de raad kan sturen op wat hij belangrijk vindt hoe de bewonersparticipatie eruit zou moeten zien. De raad kan zelf contact zoeken, hetzij via raadsbijeenkomsten, hetzij door zelf op pad te gaan.

Input sessie met raadsleden Op de bijeenkomst met raadsleden voor het startonderzoek in februari was een van de vragen van raadsleden: hoe de rol van de burger te stimuleren? Ook in de vragenlijst aan raadsleden is bij de antwoorden een aantal keren opgemerkt dat bewoners betrokken moeten zijn en meer betrokken moeten worden. Het programma moet niet alleen door de gemeente en maatschappelijke partners worden bepaald, maar ook door bewoners.
In de sessie met raadsleden is over enkele opties voor bewonersparticipatie gesproken. De conclusie van die bijeenkomst was dat:

- de raad niet voorop staat en dat burgers daarom niet gevraagd moeten worden naar het stadhuis te komen. De raad moet naar de bewoners toe.
- het belangrijk is inzichtelijk te hebben welke groepen bewoners zijn betrokken door de diverse partners. Dit omdat het belangrijk is zoveel mogelijk mensen -iedereen is het streven – te betrekken. De moeilijk te bereiken groepen zijn daarbij vooral van belang. Hiervoor is het nodig te weten welke partners zich op welke doelgroepen richten. Wie richt zich op jongeren, op meiden, op expats, op studenten, op nieuwkomers enzovoort? En wat is dan nog meer nodig?

Tekstkader 4. Opties raad bij bewonersparticipatie

Sturing op participatie door de raad: dit kan door:
- kaders te stellen die ervoor zorgen dat bewoners het voortouw kunnen nemen: welke groepen moeten wanneer worden betrokken?
- te streven naar betrokkenheid van alle bewonersgroepen. Dit betekent dat de raad inzicht nodig heeft, bijvoorbeeld in welke alliantiepartner contact heeft met welke groepen bewoners. Als er hiaten zijn kan de raad bijvoorbeeld meedenken welke groepen wanneer betrokken kunnen worden.

Bewoners:
- uitnodigen bij raadsbijeenkomsten, bijvoorbeeld als gast van de raad.
- belangrijke documenten, zoals bijvoorbeeld een jaarrapportage, bespreken met een aantal bewoners

Raad naar bewoners:
- deelnemen aan bewonersbijeenkomsten
- regelmatig, bijvoorbeeld één keer per jaar, een raadsdag in Arnhem-Oost organiseren.

[10] Platform 31 is een kennisnetwerk voor complexe opgaven in de stad en de regio.

Hoofdstuk 6. Bekostiging

Welke middelen zijn er voor het NPAO? Van het rijk en van de gemeente? En wat is de inzet van de andere partners? In paragraaf 6.1 beantwoorden we deze vragen. Vervolgens kijken we in paragraaf 6.2 naar het inzicht in de middelen dat de gemeenteraad van Arnhem tot nu toe heeft gekregen. In paragraaf 6.3 staan we stil bij de ruimte voor de raad voor het verkrijgen van inzicht in de financiën.

6.1 Welke middelen zijn er voor het NPAO?

6.1.1 Inzet rijksoverheid

Zoals in hoofdstuk 2 beschreven bestaat het rijksbeleid voor het NPLV uit aanvullend beleid op regulier rijksbeleid. Dit betekent dat de ministeries bij regulier beleid steeds de vraag stellen en beantwoorden of er iets extra's nodig en mogelijk is voor de focusgebieden. Het rijk heeft een inspanningsverplichting. Ook wordt er gekeken waar het beleid integraler kan. Deze insteek komt tot uitdrukking in de vier actielijnen van het NPLV.

In figuur 2 (paragraaf 3.1) hebben we een overzicht opgenomen van het landelijk beleid, waarbij er iets extra's (financieel) mogelijk is voor de focusgebieden. Voor Arnhem gaat het dan om middelen voor het volkshuisvestingsfonds, school en omgeving, energiefixers (energiearmoede) en de regeling kansrijke wijk. Deze middelen worden als specifieke uitkering aan gemeenten verstrekt of als subsidie aan de scholen (school en omgeving).

De middelen van de eerste tranche van het volkshuisvestingsfonds zijn in 2021 aangevraagd door de gemeente Arnhem. De middelen zijn toegekend.[11] In Arnhem zijn deze middelen voor Arnhem-Oost, maar ze maken geen onderdeel uit van het budget en programmalijnen van het NPAO.[12] De reden hiervoor is dat de programmaorganisatie nog niet voldoende was ingericht toen deze tranche van het volkshuisvestingsfonds startte.

De middelen van de tweede tranche van het volkshuisvestingsfonds zijn voor Arnhem-Oost en maken onderdeel uit van het NPAO. Dit uitgezonderd één onderdeel, namelijk het refugium in Presikhaaf.

De middelen voor school en omgeving voor 2024 – zomer 2025 moeten per school worden aangevraagd en verantwoord. Voor 2023 was er ook een regeling. De middelen hiervoor konden door scholen samen worden aangevraagd. De middelen voor school en omgeving zijn niet bij het budget van het NPAO opgenomen.

Figuur 6. Rijksmiddelen voor Arnhem-Oost

Specifieke uitkering/subsidie		bedrag	periode
Middelen voor Arnhem-Oost, niet opgenomen in budget NPAO			
volkshuisvestingsfonds	eerste tranche (2021)	€ 25,5 mln.	10 jaar
school en omgeving		niet bekend	2023 voor één jaar 2024 – half 20205 anderhalf jaar
Middelen NPAO			
volkshuisvestingsfonds*	tweede tranche (2023)	€ 25,5 mln.	10 jaar
energiefixers (energiearmoede)**		€ 2,0 mln.	drie jaar (2023 – 2025)
kansrijke wijk+		€ 8,4 mln.	drie jaar (2023 – 2025)

* De tweede tranche is in totaal € 26,6 mln. Hiervan is € 25,5 mln. voor Arnhem-Oost. € 1,1 mln. niet (refugium in Presikhaaf).
** Arnhem krijgt € 4 mln. voor deze regeling: € 2 mln. voor Arnhem in het algemeen en € 2 mln. voor Arnhem-Oost.
\+ inclusief middelen (€ 1,5 mln.) voor de programmaorganisatie

[11] Raadsvoorstel: Plan van aanpak aanvraag Volkshuisvestingsfonds: Arnhem-Oost (11 mei 2021, nummer: 572098).
[12] Wel zijn er twee acties in het uitvoeringsplan 2024-2026 van het NPAO die een relatie hebben met de eerste tranche van het volkshuisvestingsfonds. Het betreft de inpondingsregel (onderdeel van actie 3, programmalijn 3) en het creëren van buurttuinen (onderdeel van actie 4, programmalijn 3).

De specifieke uitkeringen en de subsidie aan scholen zijn incidenteel. In figuur 6 hebben we een overzicht opgenomen van de rijksmiddelen voor Arnhem-Oost, zoals die 31 maart 2024 bekend zijn.
De figuur laat zien dat er voor drie jaar middelen beschikbaar zijn. Een aantal geïnterviewden vindt het een risico dat de middelen incidenteel beschikbaar zijn, terwijl de opgave groot en langjarig is. Andere geïnterviewden gaan ervanuit dat er ook na de drie jaar middelen beschikbaar zullen worden gesteld door het rijk.

6.1.2 Inzet gemeente Arnhem

Cofinanciering kan verplicht zijn bij het aanvragen van een specifieke uitkering door een gemeente. Voor het volkshuisvestingsfonds is cofinanciering van 30% verplicht. Ook voor de regeling kansrijke wijk is cofinanciering verplicht, maar beperkt. Voor de specifieke uitkering voor energiefixers (energiearmoede) en de subsidie aan scholen is geen cofinanciering verplicht.
Behalve de cofinanciering hebben gemeenten, net zoals het rijk, een inspanningsverplichting; ook gemeenten moeten bij hun reguliere beleid nagaan of iets extra's of anders voor het focusgebied nodig en mogelijk is. We gaan hier verder in op de cofinanciering van het volkshuisvestingsfonds, de regeling kansrijke wijk en de extra inzet van de gemeente.

Volkshuisvestingsfonds Bij het volkshuisvestingsfonds is 30% cofinanciering verplicht. Arnhem heeft een aanvraag ingediend voor de eerste tranche (2021) en de tweede tranche (2023).[13]
Voor de eerste tranche heeft Arnhem een plan opgesteld voor € 36,4 mln. Hiervoor is een aanvraag van € 25,5 mln. bij het rijk ingediend. De cofinanciering van de gemeente is € 10,4 mln. De provincie draag € 0,5 mln. aan cofinanciering bij (totale cofinanciering € 10,9 mln.).
Voor de tweede tranche is een plan opgesteld voor € 38 mln. Hiervoor is een aanvraag van € 26,6 mln. bij het rijk ingediend. De cofinanciering van de gemeente is € 10,9 mln. De provincie draag € 0,5 mln. aan cofinanciering bij (totale cofinanciering is € 11,4 mln.). Het refugium in Presikhaaf valt buiten het NPAO. Dat geldt zowel voor het rijksdeel € 1,1 mln. als de bijhorende cofinanciering (€ 0,3 mln.). De gemeentelijke cofinanciering van deze tranche voor het NPAO is daarom € 10,6 mln.).
Voor de uitvoering van de projecten vanuit het volkshuisvestingsfonds is tien jaar de tijd. De cofinanciering komt van diverse begrotingsposten van de gemeente, zoals het klimaatfonds, aanpak energiearmoede en beheer openbare ruimte voor de eerste tranche en voor de tweede tranche het klimaatfonds, klimaatadaptatiefonds en exploitatie duurzaamheid.

Kansrijke wijk De specifieke uitkering kansrijke wijk is in december 2023 beschikt voor 2023.[14] De middelen mogen in 2024 worden besteed. Cofinanciering is voor deze regeling beperkt verplicht. In de aanvraag heeft Arnhem € 2,6 mln. vanuit de gemeentelijke middelen opgenomen. Het gaat dan om middelen in de gemeentelijke begroting die reeds voor de relevante doelen waren bestemd. Van de € 2,6 mln. komt € 0,4 mln. van de middelen voor het NPAO. Daarnaast is er € 4,5 miljoen cofinanciering vanuit externe middelen (provincie, rijk, externe partijen) opgenomen in de aanvraag.

Eigen inzet gemeente Tot slot zijn er ook reguliere middelen die worden ingezet voor het programma. De gemeente heeft incidentele en structurele middelen vrijgemaakt om het NPAO te borgen. Het gaat om € 3,1 voor 2024, vervolgens om € 3,6 mln. voor 2025 en 2026, € 2,9 mln. in 2027 en vervolgens om € 2,3 mln. structureel. Voor een overzicht van de middelen, zie figuur 8.
Een deel van deze middelen (€ 2 mln. vanaf 2023) is in de begroting van 2022 opgenomen voor de Arnhem-Oost aanpak. Vervolgens zijn daar in het coalitieakkoord 2022 – 2026 incidentele en structurele middelen aan toegevoegd. De middelen uit het coalitieakkoord zijn in de begroting 2023 verwerkt.
De eigen inzet van de gemeente voor het NPAO is onder andere voor de rijke schooldag. De gemeente Arnhem stelt tot en met 2026 € 1,0 mln. aanvullend aan de rijksmiddelen beschikbaar voor de rijke schooldag en de schoolontbijten en vervolgens vanaf 2027 structureel € 250.000. De resterende middelen (€ 2,1 voor 2024, € 2,6 mln. in 2025 en in 2026) zijn

[13] De derde tranche is voor gemeenten die geen middelen uit de tweede tranche hebben gekregen. Deze gemeente kunnen daar waar nodig hun plan aanpassen en het opnieuw proberen. Arnhem doet met de derde tranche niet mee. Zomer 2024 kunnen aanvragen voor de vierde tranche worden ingediend. De voorwaarden hiervoor zijn nog niet bekend.
[14] De specifieke uitkering kansrijke wijk is inmiddels ook voor 2024 en 2025 beschikt.

voor het NPAO en de programmalijnen. In Paragraaf 6.2, onder het kopje uitvoeringsplan, gaan we daar verder op in.

Bestemmingsreserve Er is een bestemmingsreserve NPAO. Deze is gevormd van de middelen die voor de jaren 2021, 2022 en 2023, die nog niet zijn benut.

6.1.3 Inzet andere partners

Ook van andere partners dan de gemeente wordt inzet gevraagd. De partners leveren tot nu toe vooral menskracht voor het programma. Wat partners financieel kunnen bijdragen verschilt. Er zijn partners die voor hun middelen grotendeels afhankelijk zijn van de gemeente. Een eigen financiële bijdrage is dan niet mogelijk. Er zijn ook partners met 'eigen' geld, zoals woningcorporaties, de politie en scholen. Bij deze partners is het de vraag wat kan. Wat kunnen bijvoorbeeld scholen doen? Ze zijn nu vooral bezig met het vraagstuk van personeelstekorten. Scholen hebben sowieso al een extra inzet omdat zij de middelen voor school en omgeving aanvragen en vervolgens de rijke schooldag en de schoolmaaltijden uitvoeren. Ze krijgen daarbij ondersteuning van het programma, bijvoorbeeld bij het zoeken van aanbieders voor schoolmaaltijden.

Het NPAO zoekt ook buiten de alliantiepartners naar bijdragen. Zo draagt een stichting bij aan de pilot Immerloo schuldenvrij, er zijn middelen vanuit het Jeugdeducatiefonds voor de schoolmaaltijden en de Rabobank overweegt middelen beschikbaar te stellen. Ook de provincie draagt bij, evenals het rijk. In totaal gaat het in de periode 2024 – 2026 om € 18,9 mln.

6.2 Inzicht in de gemeentelijke bijdrage aan het programma

Veel van de middelen voor het NPAO lopen via de gemeente. Welk inzicht heeft de raad hierin? Wat is er verplicht voor dit inzicht?

Specifieke uitkeringen De gemeente krijgt diverse specifieke uitkeringen van het rijk. Deze worden aangevraagd via speciale formulieren. De verantwoording wordt ook afzonderlijk per specifieke uitkering geregeld. De gemeente is daartoe verplicht. Bij het niet nakomen van die verplichtingen kunnen middelen worden teruggevraagd. De reden hiervoor is dat het ministerie verantwoordelijk is voor specifieke uitkeringen. De ministeries worden gecontroleerd op de rechtmatige besteding van de middelen. De aanvraag en verantwoording over de specifieke uitkeringen ligt bij het college.

Budgetrecht De gemeenteraad heeft het budgetrecht. Het budgetrecht houdt in dat de gemeenteraad de begroting vaststelt. Daarmee autoriseert de raad de besteding van de middelen per begrotingsprogramma. Omdat de begroting geen tekort mag hebben is het ook van belang dat de raad weegt hoeveel aan welk begrotingsprogramma besteed kan worden. Het college voert vervolgens het beleid uit en legt na het jaar verantwoording af via de jaarstukken. De raad controleert de jaarstukken.
De begroting en jaarstukken zijn integraal, dat wil zeggen alle middelen die via de gemeente lopen zijn opgenomen. Specifieke uitkeringen zijn dus ook opgenomen, ongeacht of de raad er weinig invloed op heeft.

Uitvoeringsplan NPAO In het uitvoeringsplan 2024 - 2026 is een bestedingsplan opgenomen; per lijn en per actie. Dat is transparant voor het programma. In het uitvoeringsplan wordt een algemene koppeling met de begroting van de gemeente gemaakt door een overzicht te geven van de eigen bijdrage van de gemeente en de specifieke uitkeringen, uitgezonderd het volkshuisvestingsfonds. In totaal gaat het om een budget van € 57 mln. voor drie jaar. Daarvan is € 28,9 mln. in het uitvoeringsplan concreet uitgewerkt. De resterende middelen van € 28,1 komen van:

- externe partijen (de provincie, het rijk en andere partners). Het gaat dan om € 18,9 mln.
- de gemeente draagt € 9,2 mln. bij. Hier zit bijvoorbeeld de cofinanciering van het volkshuisvestingsfonds in; toegerekend naar de drie jaren in het uitvoeringsplan (3/10 x € 10,6 mln. = € 3,2 mln.).

Het verschil tussen de € 57 en € 28,9 mln. is de mate van zekerheid van de middelen. De € 28,9 mln. is zeker. De andere middelen zijn wel redelijk zeker, maar nog niet volledig rond. Als deze middelen definitief zijn worden ze in het NPAO verwerkt. De meeste middelen zullen via de gemeente lopen. Dit betekent dat deze middelen dan ook in de begroting van de gemeente worden opgenomen.

Tot slot, merken we op dat de middelen voor school en omgeving niet in het uitvoeringsplan zijn opgenomen. Deze middelen lopen via de individuele scholen.

Hoe zit het NPAO in de gemeentelijke begroting? In figuur 7 hebben we opgenomen op welk programma van de begroting 2024 van de gemeente Arnhem de middelen voor het NPAO zijn opgenomen. Het gaat dan om de specifieke uitkeringen en om de eigen gemeentelijke middelen. De middelen zijn niet bij alle programma's zichtbaar, omdat ze onderdeel uitmaken van een programma waar meerdere gemeentelijke onderwerpen onder vallen.

Figuur 7. Programmabegroting Arnhem en middelen NPAO
(begroting 2024, november 2023)

Middelen NPAO	Begrotingsprogramma gemeente
volkshuisvestingsfonds	klimaat en energie
energiefixers	
bijdrage gemeente voor rijke schooldag	onderwijs
kansrijke wijk	nog niet in de begroting opgenomen (middelen zijn eind 2023 definitief toegekend).
eigen gemeentelijke middelen	wonen en leefomgeving (middelen zijn hier geboekt voordat bepaald was hoe ze zouden worden ingezet in het NPAO).

De middelen voor kansrijke wijk en de eigen gemeentelijke middelen worden bij een verzamelbesluit op de juiste plek in de begroting van de gemeente verwerkt. De planning is dat dit verzamelbesluit 3 juli 2024 door de raad kan worden behandeld.
Er is een bestemmingsreserve voor het NPAO om de middelen over de jaren heen te egaliseren. In het verzamelbesluit wordt ook de aanwending van deze reserve opgenomen.

De middelen voor het NPAO staat dus op diverse begrotingsprogramma's. Na het verzamelbesluit zijn dat meer programma's dan in figuur 7 opgenomen. De programma's waar in het verzamelbesluit middelen naar overgeboekt zullen worden zijn: veiligheid, onderwijs, participatie en armoedebestrijding, welzijn en inclusie, gezondheid en sport, klimaat en energie, ruimtelijke ontwikkeling, wonen en leefomgeving, cultuur en economie. Dat betekent dat op 10 van de 13 stedelijke programma's middelen voor het NPAO staan.
Er is geen apart overzicht van alle middelen van het NPAO in de begroting of de jaarstukken van Arnhem. Ook na het verzamelbesluit is dat niet het geval.

6.3 Welke ruimte heeft de raad?

Afzonderlijke besluiten De raad heeft het budgetrecht. Aan de raad worden beslissingen voor het NPAO voorgelegd over cofinanciering en de eigen inzet van de gemeente. Indien de middelen verschuiven van begrotingsprogramma is een besluit van de raad nodig. De cofinanciering van de eerste en tweede tranche volkshuisvestingsfonds is aan de raad voorgelegd. Hierover is meegedacht door de raad.
Indien de cofinanciering binnen een programma kan worden geregeld hoeft de beslissing niet afzonderlijk aan de raad te worden voorgelegd. Als het gaat om technische verschuivingen vindt dit in de gemeente Arnhem plaats via het verzamelbesluit.

Complexiteit NPAO Het is complex om inzicht te krijgen in de gemeentelijke middelen van het NPAO. Daar is een aantal redenen voor.

- Zo verstrekt het rijk diverse specifieke uitkeringen, met randvoorwaarden. Een deel van de middelen is incidenteel, een deel is meerjarig, maar wordt wel per jaar beschikt. Incidentele middelen met randvoorwaarden hebben een risico te leiden tot versnippering en/of tot korte termijn sturing.
- Een andere complexiteit is dat zowel het rijk als de gemeente bij regulier beleid nagaan of er iets extra's nodig en mogelijk is voor Arnhem-Oost. Dit betekent dat op veel begrotingsprogramma's een deel van de middelen voor het NPAO staat of komt te staan. Zoals in paragraaf 6.2 aangegeven gaat het naar verwachting na het verzamelbesluit om 10 van de 13 begrotingsprogramma's waar middelen voor het NPAO op staan. Ook zijn middelen voor regulier beleid en middelen voor Arnhem-Oost nauw met elkaar verweven. De vraag: 'is dit (meer) reguliere beleid of (meer) NPAO?' is niet altijd eenvoudig te beantwoorden.

Tot slot, zijn er ook middelen van andere partners die via de gemeentebegroting lopen of gaan lopen, zoals de cofinanciering van de provincie.

Ruimte voor meer inzicht Het inzicht van de raad in de middelen van het NPAO is moeilijk te krijgen. Vermoedelijk is dat ook na het verzamelbesluit nog zo, omdat de middelen onvermijdelijk op verschillende begrotingsprogramma's zijn opgenomen. Deze middelen zijn veelal niet afzonderlijk zichtbaar. Er is daarmee geen overzicht van de middelen voor het NPAO die op de gemeentelijke begroting staan.
Er zijn diverse manieren waarop de raad beter inzicht in de gemeentelijke middelen voor het programma kan krijgen. De opties daarvoor hebben we in tekstkader 5 opgenomen. Het gaat om de opties: meer duiding bij de programma's, een paragraaf NPAO in de begroting en jaarstukken van de gemeente of een bestuursrapportage.

Paragraaf NPAO De raad bepaalt hoe de eigen begroting is ingedeeld. De raad kan dus vragen om een extra toelichting per programma en/of een extra paragraaf. Uiteraard kan de raad ook vragen om een afzonderlijke rapportage. In de sessie met gemeenteraadsleden op 21 februari 2024 over het startonderzoek is verkennend besproken welke voorkeur de raadsleden zouden hebben. Raadsleden hebben aangegeven dat meer inzicht gewenst is. Een aparte paragraaf sprak aan.

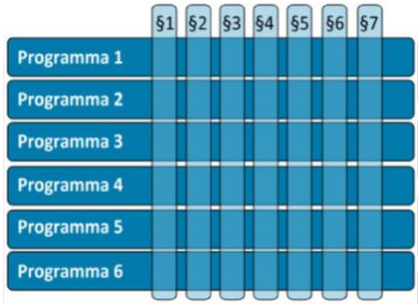
Bijdragen van andere partners kunnen ook in de paragraaf worden opgenomen. Omdat het NPAO een uitvoeringsplan heeft met een bestedingsplan is het opnemen van de bijdragen van andere partners in het uitvoeringsplan een optie. De paragraaf NPAO in de gemeentelijke begroting en jaarstukken beperkt zich dan tot de middelen van de gemeenten en de middelen die via de gemeente lopen.

Voorbeeld financieel overzicht In figuur 8 hebben we een voorbeeld van een financieel overzicht voor het NPAO opgenomen. Een dergelijk overzicht zou in een paragraaf NPAO in de begroting of jaarstukken kunnen worden opgenomen. Dit overzicht beperkt zich tot een tabel. Een paragraaf kent ook een toelichting.

Tekstkader 5. Opties voor inzicht gemeentelijke financiën NPAO

Er zijn grofweg drie opties hoe de raad inzicht kan krijgen in de gemeentelijke bijdragen aan het NPAO en in bijvoorbeeld de specifieke uitkeringen die via de gemeente lopen. Deze opties kunnen ook in combinatie met elkaar worden gebruikt.

Programma's De middelen worden (verplicht) opgenomen in een begrotingsprogramma. Hierbij is het mogelijk per programma apart toe te lichten welk bedrag voor welk onderdeel voor NPAO is.



Paragraaf NPAO Er zijn zeven verplichte paragrafen in de begroting en jaarstukken van de gemeente. Voorbeelden zijn de paragraaf onderhoud kapitaalgoederen, verbonden partijen en lokale heffingen. Deze paragrafen zijn dwarsdoorsneden van programma's; ze halen uit de programma's specifieke informatie, zoals welke verbonden partijen er zijn. In de paragraaf wordt dit vervolgens op een rij gezet. De reden voor deze verplichte paragrafen is dat het gaat om onderwerpen met een groot financieel belang en/of een groot maatschappelijk belang die verspreid over de begroting staan. Extra inzicht is daarom nodig. Gemeenten zijn vrij om in aanvulling op de verplichte paragrafen eigen paragrafen te maken. Voor het NPAO is dat bijvoorbeeld een optie. De informatie wordt dan uit de programma's opgehaald en op een overzichtelijke wijze in de paragraaf NPAO gezet.
Hierbij is het van belang dat de raad de bedragen in de programma's vaststelt; dat verandert niet. De paragraaf is extra. De informatie in de paragraaf dubbelt met die in de programma's.

Bestuursrapportage NPAO Het is ook mogelijk een bestuursrapporage te maken over het NPAO. Arnhem heeft diverse bestuursrapportages. Er is bijvoorbeeld de 'Bestuursrapportage Zorg Dichterbij'. In een bestuursrapportage kan een financieel overzicht worden opgenomen. Dit kan als voordeel hebben, dat er uitgebreider op het programma NPAO kan worden ingegaan, dan bijvoorbeeld in een paragraaf. Het nadeel is dat de raad het inzicht in de financiën dan wellicht op een net wat ander moment heeft dan dat de begroting wordt behandeld. Bovendien dubbelt een bestuursrapportage NPAO met het uitvoeringsprogramma.

Naar inhoudsopgave

Figuur 8. Voorbeeld overzichtstabel paragraaf NPAO

(in miljoenen €'s)

Begrotingsprogramma	Onderwerp	2024	2025	2026	Totaal excl VHF	Inclusief VHF
Klimaat en energie+	spuk* VHF (tweede tranche)		25,5			25,5
	cofinanciering (gemeente)		10,6			10,6
	cofinanciering provincie		0,5			0,5
	energiefixers	2,0	-	-	2,0	2,0
	gemeentelijke bijdrage	2,1	2,6	2,6	7,3	7,3
Onderwijs	rijke schooldag (bijdrage gemeente)	1,0	1,0	1,0	3,0	3,0
Diverse (nog toe te delen)	spuk kansrijke wijk**	4,5	3,2	-	7,7	7,7
	cofinanciering kansrijke wijk***	1,3	1,3		2,6	2,6
	Totaal (exclusief VHF)				**22,6**	
	Totaal (inclusief VHF)					**59,2**
	Totaal Spuks	**6,5**	**3,2**	**-**	**9,7**	**35,2**
	Totaal gemeente	**4,4**	**4,9**	**3,6**	**12,9**	**23,5**
	Totaal andere partners (via begroting gemeente)					**0,5**

+ VHF (eerste tranche) hebben we niet opgenomen
** SPUK is de afkorting van specifieke uitkering, VHF van volkshuisvestingsfonds*
*** € 0,5 mln. is in 2023 besteed*
**** we hebben hier alleen de cofinanciering van de gemeente, inclusief NPAO, opgenomen. De cofinanciering hebben we over twee jaar verdeeld.*

Naar inhoudsopgave

Hoofstuk 7. Volgen van resultaten

In dit hoofdstuk gaan we in op de informatie die verzameld wordt voor het volgen van de resultaten van het NPAO. We geven in paragraaf 7.1 aan welke informatie er is. Het gaat dan vooral om websites die vanuit het rijk zijn opgezet. In paragraaf 7.2 gaan we in op de monitoring waar vanuit het NPAO aan wordt gewerkt. De monitoring is nog in de fase van opzetten. In de laatste paragraaf staan we stil bij de vraag wat de ruimte voor de raad is.

7.1 Wat is er aan informatie?

Het NPLV biedt diverse gegevens:

- de leefbaarometer laat zien hoe de situatie van de leefbaarheid er is en hoe die zich in de afgelopen jaren heeft ontwikkeld.
- het dashboard zicht op wijken. In dit dashboard zijn gegevens per wijk opgenomen. De gegevens voor de figuren 1.a - 1.d in hoofdstuk 2 hebben we via dit dashboard verzameld.
- de website wijkwijzer. Deze site heeft als doel van elkaar leren. Het gaat dan onder andere om praktijkvoorbeelden.

Er is landelijke monitoring van de focusgebieden Voor de actielijnen 2, 3 en 4 van het NPLV (zie tekstkader 2 in paragraaf 2.1) zijn hiervoor kernindicatoren afgesproken. De focusgebieden gaan hierover rapporteren. In bijlage 2 hebben we deze kernindicatoren opgenomen.
Het rijk geeft aan dat er aanvullend aan deze kernindicatoren een kwalitatief onderdeel in de monitoring komt. Dit onderdeel is nog in ontwikkeling.

Ook binnen Arnhem zijn er gegevens beschikbaar. De gemeente monitort de leefbaarheid, veiligheid en het welzijn in de wijken aan de hand van het tweejaarlijkse onderzoek 'Arnhemse Leefbare Wijken'. Hiervoor wordt aan Arnhemmers gevraagd naar hun beleving en ervaring op een groot aantal thema's. De gegevens worden gepubliceerd op de website Arnhem.incijfers.nl.

7.2 Waar wordt aan gewerkt in het NPAO?

Ook binnen het NPAO wordt zowel aan kwantitatieve als aan kwalitatieve monitoring gewerkt.
Wat betreft het kwantitatieve deel zijn er de cijfers die landelijk worden verzameld en beschikbaar gesteld, en de Arnhemse cijfers, zoals in paragraaf 7.1 aangegeven. Ook zijn er telbare resultaten van het programma, zoals hoeveel kinderen er meedoen met de rijke schooldag en welke speeltuinen zijn gerenoveerd en verbeterd.

Daarnaast wordt gewerkt aan een structurele kwalitatieve monitor voor het NPAO. De opzet is om vragen voor te leggen aan een paar duizend bewoners; dat gebeurt in gesprekken. Het gaat dan om inzicht in de vraag of het leven van de bewoners verbetert. Ook de impact van het programma is van belang. Worden de ontmoetingsplekken gebruikt? Zie je meer mensen uit de huizen komen? Zijn mensen minder geïsoleerd?
Het doel is de effecten van het programma systematisch in beeld te brengen. De opzet is om dit halfjaarlijks te rapporteren.

7.3 Welke ruimte heeft de raad?

In de verkennende vragenlijst aan de raadsleden voor dit startonderzoek is onder andere de vraag gesteld: *"Wat wilt u aan het einde van de huidige raadsperiode (januari 2026) weten, gegeven dat het programma 18 jaar loopt?"* Hierop wordt samengevat als antwoorden gegeven:

- Een tussentijdse reflectie op het werken aan de doelen en de manier waarop (proces/organisatie), een tussenevaluatie, inzicht in voortgang, successen en 'fails'.
- Wat is ingezet? Wat gehaald? Lopen we achter of voor? Wat kunnen we ervan leren.
- Sluiten de gestelde doelen voldoende aan op de realiteit? Zijn partners nog voldoende aangehaakt/ervaren zij voldoende energie?
- Doorkijk naar de komende periode.

Een andere vraag in de vragenlijst was*: "Wat vindt u belangrijk voor toekomstige gemeenteraadsleden, bijvoorbeeld gemeenteraadsleden in 2034, gegeven de looptijd van 18 jaar?"* Hierop is, samengevat, geantwoord:

- Het moet steeds meer concreet worden wat de inzet en het resultaat is. Te weten of de wijken en vooral de inwoners verder gekomen zijn in hun leven en of de wijken een grote sprong voorwaarts gemaakt hebben. In hoeverre ze zonder hulp en ondersteuning van de overheid verder kunnen gaan op de ingeslagen weg.
- Raadsvisies/evaluaties in een overzichtelijke rapportage voor nieuwe raadsleden. Nieuwe raadsleden moeten de 'levensloop' van het hele programma begrijpen. Dat ze goed snappen waar het vandaan komt en wat we doen. Nieuwe raadsleden moeten daar inzicht in kunnen krijgen.
- Geen grote wijzigingen in de opzet, maar wel ruimte voor accenten en voor bijsturen als inzichten veranderen. Daarvoor is inzicht in de effecten van het programma van belang. De kans maatregelen ook preventief elders in te zetten.

In de sessie met de raadsleden voor dit onderzoek werden vragen gesteld als: *"Hoe de resultaten te volgen? Hoe beslissingen te nemen over raadsperioden heen? Hoe ga je om met de lengte van het programma? Hoe kan het programma leiden tot echte verbetering?"*
Vooralsnog is de monitoring nog in opzet. Toch is er een aantal opties waar de raad zich over zou kunnen uitspreken, bijvoorbeeld:

- hoe kan het kwalitatieve deel van het volgen van de resultaten eruit zien? Wat is belangrijk om aan bewoners van Arnhem-Oost te vragen?
- wat heeft prioriteit, wat betreft de indicatoren? Een database als 'zicht op wijken' bevat veel indicatoren. Welke indicatoren vindt de raad het belangrijkste? Anders gezegd, het rijk heeft 17 indicatoren (zie bijlage 2) gekozen als belangrijk. Welke 10, 15 of 20 indicatoren vindt de raad van Arnhem belangrijk?

Het is mogelijk dat de raad afwacht tot het college komt met een opzet voor de monitoring (kwantitatief en kwalitatief). De raad kan vervolgens aangeven wat hij belangrijk vindt en/of aanvullend zou willen zien. Het is ook mogelijk in een eerder stadium mee te denken. De raad kan bijvoorbeeld vragen om een werksessie van raadsleden, wethouder en ambtenaren.

Hoofdstuk 8. Governance

Het laatste hoofdstuk gaat over governance en is daarmee overkoepelend over de andere hoofdstukken. Dit hoofdstuk geeft een samenvattende overall analyse. In paragraaf 8.1 geven we aan hoe de betrokkenheid van de gemeenteraad bij het NPAO tot nu toe is. In paragraaf 8.2 geven we opties om de betrokkenheid van de raad verder te ontwikkelen.

8.1 Betrokkenheid van de gemeenteraad tot nu toe

Alliantie In hoofdstuk 4 hebben we uiteengezet hoe het NPAO is georganiseerd. Het programma wordt aangestuurd door een alliantie van publieke en private partners. De relaties tussen de partners zijn zo gelijkwaardig mogelijk.
De gemeente is de grootste partner en trekt veel van de acties. Het kost tijd om het programma, zowel inhoudelijk als organisatorisch op te zetten en vorm te geven. Er is voor gekozen om te beginnen het programma vanuit de gemeente op te zetten en daarna te bezien wat de toekomstige organisatievorm zou kunnen zijn. Op deze manier zijn er de afgelopen jaren diverse stappen gezet.
De burgmeester en de coördinerend wethouder nemen deel aan de alliantievertegenwoordiging (het alliantieoverleg) en de kopgroep. De burgemeester is vooral het boegbeeld van het programma en onafhankelijk voorzitter van de alliantievertegenwoordiging en de kopgroep. De coördinerend wethouder vertegenwoordigt de gemeente en stemt inhoudelijk af met het college.

Gemeenteraad De gemeenteraad heeft binnen de alliantie geen directe rol. De gemeenteraad heeft zijn reguliere kaderstellende en controlerende rol. Dat wil zeggen de raad stelt kaders, het college voert uit en informeert de raad. De raad kan vragen stellen en agendaverzoeken doen over het programma. Het gaat dan vooral om het programma in zijn geheel. Er is ook een gemeentelijk deel in het programma. Daar gaat de raad sowieso over. Maar wat is het gemeentelijk deel? En hoe ziet de rol van de raad er daarbij tot nu toe uit?

Kaderstellende rol
Het doel van het programma is in eerste aanzet landelijk bepaald. De afbakening van het gebied is in overleg met het college bepaald. Deze keuze is goed onderbouwd en wordt breed gedragen binnen Arnhem. Ook in de gemeenteraad is draagvlak voor het NPAO.

Het *'richtinggevend kader Arnhem-Oost (aanpak Arnhem-Oost)'* was de start van het gemeentelijk beleid voor Arnhem-Oost. Het raadsvoorstel voor dit plan is zomer 2021 aangenomen. Er was ook een duidelijke betrokkenheid van de raad bij de behandeling van dit raadsvoorstel.
De aanpak Arnhem-Oost is vervolgens doorontwikkeld naar het gebiedsplan voor het nationaal programma Arnhem-Oost. Dit gebiedsplan van zomer 2023 is van de alliantie. De raad heeft het ter kennisneming gekregen. Het gebiedsplan is 15 juni 2023 gepresenteerd. Ook was er een raadsinformatiesessie 14 september 2023.
April 2024 heeft de raad een uitvoeringsprogramma gekregen voor de jaren 2024-2026. Ook dit uitvoeringsprogramma is door de alliantie vastgesteld en ter kennisneming naar de raad gestuurd. De raad heeft de optie om, om een informatieavond over het uitvoeringsplan te vragen. Dit is aangeboden in de raadsbrief over de voortgang van het NPAO van 12 maart 2024.
De periode tussen de laatste raadsinformatiesessie (september 2023) en de brief over de voortgang van het programma van maart 2024 en het uitvoeringsplan van april 2024 wordt als vrij lang ervaren door raadsleden. Vooral ook omdat er geen planning was wanneer er een rapportage zou komen.

Het programma Arnhem-Oost heeft drie programmalijnen met ieder tien acties:

1. opvoeden en opgroeien; de pedagogische wijk
2. werk en inkomen; bestaanszekerheid voor ieder gezin en huishouden
3. wonen en leven; leven in een duurzame woning en in een gezonde en veilige buurt

In deze drie programmalijnen is gemeentelijk beleid opgenomen. Zoals acties uit het programma pedagogische wijk, waaronder de rijke schooldag en preventieve maatregelen rond middelbare scholen, zoals veilig in en om school, verbeteren en verduurzamen van particuliere woningen, acties voor verbetering van de openbare ruimte door meer groen, meer mogelijkheden voor bewegen, zoals in speeltuinen, voor ontmoeten, zoals in wijkcentra en

tegengaan van verloedering, door bijvoorbeeld het opkopen van verwaarloosde panden.
Dit betekent dat de programmalijnen zo zijn opgezet dat de beleidsmaatregelen van het rijk erin passen, maar niet dominant zijn. Anders gezegd er is een inhoudelijk uitgangspunt per programmalijn, waarvoor beleid is ontwikkeld en middelen worden gezocht en ingezet. De gemeente en daarmee de raad zijn bepalend voor het gemeentelijk beleid in het NPAO. Ook is er regulier beleid waarbij wordt gewogen of inspanningen in relatie tot Arnhem-Oost mogelijk zijn. Dat is bij de woonvisie gebeurd en bij het Integraal Huisvestingsplan Onderwijs. Ook op deze manier wordt de raad betrokken bij het gemeentelijk aandeel in het NPAO.

Om de relatie tussen bijvoorbeeld regulier beleid en het NPAO te kunnen leggen is het nodig inzicht te hebben in de samenhang. Om inzicht te hebben is overzicht nodig. Een vraag is hoe de raad overzicht over de relatie tussen het NPAO en ander beleid kan krijgen en kan houden. Welk beleid wordt wel en welk niet gewogen in relatie tot Arnhem – Oost? Een systematiek hiervoor ontbreekt vooralsnog.

Controlerende rol

Het programma is in een beginfase. De monitoring wordt opgezet. De monitoring zal cijfers bevatten. Landelijk zijn er gegevens beschikbaar per wijk. Ook houdt Arnhem cijfers bij voor de programmalijnen.
Een belangrijke vraag is hoe om te gaan met kwalitatieve informatie. Hoe bijvoorbeeld inzicht te krijgen in beantwoorden van de vragen als: Hoe vinden bewoners dat het gaat?

De raad heeft zijn controlerende rol voor het programma nog niet kunnen vormgeven. De huidige fase van ontwikkeling van de wijze waarop de resultaten van het programma gevolgd gaan worden is de aangewezen fase om na te denken over wat de raad gedurende het programma wil weten. De raad krijgt de monitoringsinformatie als die er is. De raad zou ook actief input kunnen geven. Een gesprek hierover is nog niet geagendeerd.

Kaderstellende en controlerend rol voor de financiën

De raad heeft ook de kaderstellende en controlerende rol voor de financiën. De raad krijgt voorstellen voor cofinanciering voorgelegd, evenals voorstellen voor de inzet van eigen gemeentelijke middelen voor acties van het NPAO. Alle informatie in de begroting is opgenomen, zoals het minimaal moet. De raad krijgt:

- het uitvoeringsplan met een bestedingsplan gericht op het NPAO.
- de begroting (en jaarstukken) van Arnhem waar op 10 van de 13 begrotingsprogramma's middelen voor het NPAO zijn opgenomen, na het verzamelbesluit van zomer 2024.

Een overzicht van op welke programma's in de gemeentebegroting en jaarstukken middelen voor het NPAO zitten en hoeveel is er nog niet.

Volksvertegenwoordigende rol

De raad heeft ook de volksvertegenwoordigende rol. Dit komt bijvoorbeeld tot uitdrukking als raadsleden deelnemen aan bewonersavonden in Arnhem-Oost. Ook kunnen raadsleden zich op andere manieren informeren. Er is geen structuur voor de rol van de raad bij bewonersparticipatie in het programma of vanuit de raad.

8.2 Opties voor het verder ontwikkelen van betrokkenheid raad

Zowel het programma NPAO als de rol van de raad daarbij zijn in een beginfase. Wat zijn mogelijkheden om de rol van de raad voor Arnhem-Oost verder te ontwikkelen?

In de eerste plaats is het van belang dat er een *structuur* wordt ontwikkeld voor het informeren van de raad over het NPAO. Daar wordt door het NPAO en de gemeente Arnhem ook aan gewerkt. Dit in combinatie met de sessie met de raadsleden voor dit startonderzoek en input vanuit andere focusgebieden zien wij de volgende opties:

- twee keer per jaar een rapportage over het NPAO.
- een informatieavond over de NPAO rapportage met de programmadirecteur en eventueel alliantiepartners. Een dergelijke avond kan ook in de wijken plaatsvinden.

- een tijdlijn over 18 jaar heen. Wat gebeurt er? Wat wordt wanneer ingezet? Wanneer is de raad aan zet? De komende jaren kunnen concreet worden uitgewerkt, de latere jaren globaal.
- zowel in de begroting als in de jaarstukken een paragraaf NPAO opnemen, zodat inzichtelijk is welke bedragen in welk begrotingsprogramma van de gemeente zijn opgenomen voor het NPAO.
- op een raadsnota standaard een vakje opnemen of er een link is met het NPAO of niet, en zo ja, welke link dat is.
- aan de hand van stukken (vorige bullet) expliciet bespreken wat regulier beleid is en wat aanvullend voor Arnhem-Oost. Welk beleid en middelen zijn wenselijk voor Arnhem-Oost? En wat betekent dat voor de andere wijken?

In de tweede plaats is het van belang dat *raadsleden met elkaar bespreken* hoe ze hun rol zien en hoe ze die gaan invullen:

- de raad kan een raadswerkgroep**,** klankbordgroep of tussenvariant/maatwerkvariant instellen, zodat de balans gevonden kan worden tussen raadsleden die intensiever zijn betrokken en zij die er b.v. één keer per jaar gerichter tijd aan kunnen besteden.
- in een eerste sessie kunnen de wensen van de raad over het volgen van resultaten worden besproken. De raadsleden dragen dan proactief aan wat ze willen weten. Het kan dan gaan om:
    - prioriteiten van de raad. Welke indicatoren vindt de raad het belangrijkste?
    - hoe inzichtelijk te krijgen welke groepen bewoners zijn betrokken en welke nog niet.
    - hoe te weten of het echt beter gaat met bewoners?
- nadenken over hoe raadsleden in de toekomst betrokken willen zijn. Is er bijvoorbeeld behoefte aan een tussentijdse reflectie op het programma rond de verkiezingen, zodat de nieuwe raad kan bijsturen? Wat is nodig aan informatie voor de overdracht aan een nieuwe raad?

In de derde plaats is een bredere uitwisseling van ervaringen mogelijk. Een van de onderdelen van het NPLV waar enthousiasme over is bij geïnterviewden in Arnhem en andere focusgebieden van dit startonderzoek, zijn de landelijke bijeenkomsten van bijvoorbeeld de burgemeesters, de coördinerend wethouders, de programmadirecteuren of de programmamanagers van het volkshuisvestingsfonds. Deelnemers aan deze bijeenkomsten vinden het prettig om uit te wisselen hoe het gaat. Wat speelt overal? En wat is typisch voor de eigen gemeente? En hoe pakken ze elders een bepaald vraagstuk aan? Dit kan ook voor raadsleden zinvol zijn. Dit kan bijvoorbeeld door een (jaarlijkse) landelijke bijeenkomst. Het kan ook door bij een raad van een ander focusgebied op bezoek te gaan.

Naar inhoudsopgave

Bijlagen

Bijlage 1. Verbijzondering onderzoeksvragen vergelijkend onderzoek rekenkamers

Wat betreft het landelijke programma:

1. Wat zijn de beleidsmatige en financiële uitgangspunten van het Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid (NPLV)? In welke mate zijn deze al opgenomen in lopende programma's van de rijksoverheid (bv de regiodeals), wat is nieuw/toegevoegd en wat moet nog nader ontwikkeld/gespecificeerd worden?
2. In welke mate en op welke manier zijn de doelstellingen/programma's van de lokale stedelijke vernieuwingsprogramma's verbonden met de landelijke doelstellingen en landelijke programma's?

Wat betreft de lokale programma's:

3. Wat is de lokale opgave en op welke wijze zijn deze opgaven onderling vergelijkbaar?
4. Wat zijn de lokale beleidsmatige uitgangspunten?
5. Welke thema's en speerpunten staan centraal in de lokale programma's,

Wat betreft de organisatie:

6. Wie zijn betrokken in de alliantie? Hoe is het programmabureau dan wel de programmaorganisatie ingericht?
7. Wat is de (juridische) status en de positie van de alliantie? En van het programmabureau?
8. Op basis van welke afspraken wordt er gewerkt in de alliantie en het programmabureau? Wie heeft welke verantwoordelijkheden en aan wie wordt verantwoording afgelegd?
9. Wat is de rol van de gemeente? Is de afbakening van de rol van de gemeente en die van het programma duidelijk?

Wat betreft het betrekken van de doelgroep:

10. Op welke manier is de doelgroep betrokken? Hoe worden bewoners geïnformeerd over het programma? Hoe worden ideeën opgehaald bij bewoners? Hoe worden bewoners gestimuleerd actief te zijn het programma en eraan bij te dragen?
11. Wat is de rol van de doelgroep in het alliantie-overleg?

Wat betreft de financiën:

12. Welke landelijke geldstromen zijn er voor het programma? Voor welke periode lopen deze geldstromen?
13. Hoe zitten de financiën van het programma in elkaar? Wat betekent dit voor de gemeentefinanciën?
14. Welke documenten krijgt de raad? Hoe is het programma herkenbaar in de begroting en andere P&C-documenten?
15. Wat is dan de rol van de raad bij de financiën?

Wat betreft de monitoring en onderzoek:

16. Welke monitoring/onderzoek is er op dit moment door het rijk voorzien, met welke focus en voor welke (groepen van) bewoners en stakeholders?
17. Welke monitoring/onderzoek wordt gedaan door het programma zelf?
18. Wat is het doel van de monitoring/onderzoek?
19. Wat vindt de raad belangrijk voor het volgen van het programma? Welke informatie vindt de raad nodig om de eigen rol goed te kunnen vervullen?

Wat betreft de governance:

20. Wat is de rol van de gemeenteraad, van het college van B en W, van de alliantie en van de rijksoverheid wat betreft de kaderstelling, de sturing en de controle op het programma? Hoe verhouden deze rollen zich ten opzichte van elkaar?
21. Hoe is de raad betrokken bij / geïnformeerd over het vaststellen van de beleidsmatige en financiële uitgangspunten?
22. Hoe wordt de raad geïnformeerd over de inhoudelijke en financiële voortgang van het programma? Is deze informatie adequaat om zijn controlerende rol te vervullen?
23. Is de raad zelf actief geweest om inzicht te krijgen in het programma en om zijn kaderstellende, sturende en controlerende rol in te vullen?

Naar inhoudsopgave

Wat betreft vervolgonderzoek:

24. Welke onderwerpen/invalshoeken zijn interessant voor vervolgonderzoek(en) over dit langjarige programma voor de gemeenteraden?

Naar inhoudsopgave

Bijlage 2. Kernindicatoren NPLV

(de Minister voor VRO rapporteert op basis van deze kernindicatoren aan de Tweede Kamer)

Kernindicatoren actielijn 2 "We verbeteren slechte woningen en zorgen voor meer gemengde wijken"**:**
o Leefbaarometer 'woningvoorraad'
o Het aantal te herstructureren en geherstructureerde woningen
o Het aantal nieuw te bouwen woningen
o Samenstelling woningvoorraad
o Woningen met energielabels E t/m G
o Inzet sturingsinstrumentarium woningtoewijzing

Kernindicatoren actielijn 3 "We zorgen dat meer bewoners kunnen meedoen in de samenleving"**:**
o SES-WOA-score
o Huishoudens onder sociaal minimum
o Arbeidsparticipatie
o Definitief schooladvies PO
o Inwoners zonder startkwalificatie
o Personen in schuldsanering
o Gebruik WMO
o Jongeren met jeugdzorg

Kernindicatoren actielijn 4 "We investeren in de preventie van jeugdcriminaliteit en vergroten de weerbaarheid van jongeren"**:**
o Leefbaarometer 'overlast & onveiligheid'
o Aantal personen jonger dan 25 verdacht van een delict
o Inwoners die 'veel jeugdoverlast' ervaren volgens de Veiligheidsmonitor

Naar inhoudsopgave

Bijlage 3. Bronnen

Documenten gemeente Arnhem

Arnhems coalitieakkoord 2022 - 2026

Begroting 2021

Begroting 2022

Begroting 2023

Begroting 2024

Een doorbraak voor Arnhem-Oost; uitgangspunten en doelen voor de gebiedsgerichte aanpak Arnhem-Oost, 18 mei 2021.

Integraal huisvestingsplan onderwijs gemeente Arnhem, 21 december 2021

Koersnota van wijken weten 2023 – 20230

Programma Arnhem-Oost en Plan van Aanpak; aanvraag volkshuisvestingsfonds, 2021

Raadsbrief, Rijke schooldag en Aanpak gezonde schoolmaaltijden pedagogische wijk, 13 december 2022

Raadsbrief, Voortgang Nationaal Programma Arnhem-Oost, 12 maart 2024

Raadsbrief, Voortgang en doorontwikkeling pedagogische wijk, 11 oktober 2022

Raadsvoorstel (4028511) Cofinanciering 2e tranche Volkshuisvestingsfonds Arnhem-Oost

Raadsvoorstel (4032448) Integraal huisvestingsplan onderwijs 2024 - 2039

Raadsvoorstel (3937843) Koersnota Van Wijken Weten 2023 - 2030

Raadsvoorstel (572098) Plan van aanpak aanvraag Volkshuisvestingsfonds: Arnhem-Oost

Raadsvoorstel (574142) Richtinggevend kader 'Een doorbraak voor Arnhem-Oost'

Raadsvoorstel (4011414) Woonvisie Arnhem 2024-2029/2034

Uitvoeringsagenda Arnhem-Oost 2022; Arnhem-Oost aanpak
Woonvisie Arnhem 2024 – 2029/2034,

Overige documenten

15 Burgemeesters, 15 juni 2020, Brief aan het kabinet: Kom op voor de meest kwetsbare gebieden; urgente oproep 15 burgemeesters voor ondersteuning om tweedeling tegen te gaan.

Burgemeesters, 26 mei 2021, ‘Dicht de kloof’, artikel in het Algemeen Dagblad.

Minister van BZK, brief van 22 februari 2019, aan de Tweede Kamer, kamerstukken II 2019-2020 32 847 nr. 470.

Minister van BZK, brief van 28 oktober 2019, aan de Tweede Kamer., kamerstukken II 2019-2020 30 995, no. 97.

Minister van BZK, brief van 31 maart 2020, aan de Tweede Kamer, kamerstukken II 2019 – 2020 30995 nr. 98.

Minister van VRO, brief van 4 juli 2022, aan de Tweede Kamer, kamerstukken II 2021-2022 30995 nr. 100.

Minister van VRO, Nationaal programma leefbaarheid en veiligheid, juli 2022.

Naar inhoudsopgave

Minister van VRO, Voortgang Nationaal Programma Leefbaarheid en Veiligheid brief van 12 juni 2023, aan de Tweede Kamer, kamerstukken II 2022-2023 30995 nr. 102.

NPAO, Actie in perspectief , uitvoeringsplan 2024 – 2026,

NPAO, Arnhem-Oost zijn we samen, gebiedsplan Arnhem-Oost, 15 juni 2023

Rigo Research en advies & Atlas voor gemeenten, 'leefbaarheid in Nederland 2018', Een analyse van de leefbaarheid 2016-2018 volgens de Leefbaarometer 2018.

Websites

Arnhem.incijfers.nl: https://arnhem.incijfers.nl

Leefbaarometer: https://www.leefbaarometer.nl/home.php

Loket gezondheidsbeleid: https://www.loketgezondleven.nl/aanpak-gezonde-gemeente/werk-samen/betrek-inwoners

Platform 31: https://www.platform31.nl/over-platform31/

Zicht op wijken: https://zichtopwijken.nl/dashboard/NL00/25

Naar inhoudsopgave

Bijlage 4. Geïnterviewde personen en deelnemers sessie raadsleden

Geïnterviewden

functie
burgemeester
coördinerend wethouder
drie medewerkers gemeente
drie medewerkers programmalijnen
gemeentesecretaris
kwartiermaker programmaorganisatie
twee business controllers
twee griffiemedewerkers

Deelnemers sessie met raadsleden

11 Raadsleden van 8 verschillende politieke partijen.

Naar inhoudsopgave

IdeeVersa

IdeeVersa doet onderzoek voor overheden op het snijvlak van beleid, bestuur en financiën. Voorbeelden hiervan zijn doorlichtingen van taken, bekostigingsvraagstukken van overheden, vraagstukken over bestuurlijke en financiële verhoudingen en onderzoeken naar de leesbaarheid van de financiële stukken voor de gemeenteraad.

Netwerkbedrijf IdeeVersa is een netwerkbedrijf. Afhankelijk van de opdracht wordt met andere adviseurs of bedrijven samengewerkt. Per opdracht wordt een passend team samengesteld.

www.ideeversa.nl
telefoonnummer: 06-28083458
email: info@ideeversa.nl