REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Evaluatie Van Wijken Weten

Evaluatie Van Wijken Weten

- EINDRAPPORT -

Auteurs
Melissa van der Grift, MSc
Wiebe Korf, MSc
Drs. Frank Kriek

Amsterdam, 19 mei 2021
Publicatienr. 20009

© 2021 Regioplan, in opdracht van de gemeente Arnhem

Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. Niets uit deze uitgave mag worden verveelvoudigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand en/of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van Regioplan. Regioplan aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.

REGIOPLAN

Inhoudsopgave

1 De wijksturing in Arnhem geëvalueerd 1
1.1 Inleiding 1
1.2 Doel en vraagstelling 1
1.3 Aanpak en methodiek 2

2 Wijksturing 5
2.1 De beleidsinhoudelijke uitgangspunten van Van Wijken Weten 5
2.2 De organisatorische invulling van Van Wijken Weten 6
2.3 Projecten in de wijk: een omschrijving van acht casussen 8
2.4 Projecten in de wijk: de bevindingen uit de acht casussen 11

3 Beantwoording onderzoeksvragen, conclusies en aanbevelingen 15
3.1 Beantwoording onderzoeksvragen 15
3.2 Conclusies 21
3.3 Aanbevelingen 22

Bijlage 1 – Het functioneren van het concept TLO in de wijken 25
Capaciteit van TLO's 25
Intermediaire functie van TLO's 26
Samenwerking in de wijken 28

Bijlage 2 – Samenwerking TLO's, kernorganisatie en wijkteams 32
Positie TLO's richting kernorganisatie 32
Positie kernorganisatie richting TLO's en wijken 33
Samenwerking tussen TLO's en sociale wijkteams 37

Bijlage 3 – Sturen vanuit het perspectief van de inwoners 39
Vraaggestuurd werken 39
Invloed van inwoners op wijkprogramma's 40
Inwonerparticipatie 42
Resultaten van wijksturing 44

Bijlage 4 – De financiering van het programma Van Wijken Weten 45
Ondermandatering 45
Financieel overzicht 45
Effectiviteit bepalen 46
Beeld van het rendement 47

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Evaluatie Van Wijken Weten

1

1 De wijksturing in Arnhem geëvalueerd

1.1 Inleiding

Voor u ligt het verslag van de evaluatie van het wijkgericht werken in Arnhem. Deze evaluatie is uitgevoerd door Regioplan Beleidsonderzoek in opdracht van de gemeente Arnhem, startte in maart 2020 en is in april 2021 afgerond.

Het concept wijksturing is nader ingevuld via het programma Van Wijken Weten. In de *Koersnota Van Wijken Weten* is de grondgedachte achter het wijkgericht werken als volgt verwoord: "….Wijksturing is de ambitie van de gemeente Arnhem om te willen sturen vanuit de leefwereld van de inwoners. Niet alleen om burgers (meer) invloed te geven op hun directe leefomgeving, maar ook om effectiever als gemeente de goede keuzes te maken in de uitvoering. Wijksturing vindt plaats 'van buiten naar binnen': vraaggericht. Dat is de essentie van Van Wijken Weten. De manier waarop we dat willen doen, heet frontlijnsturing. De 24 wijken van Arnhem zijn geclusterd in acht gebieden die elk een eigen wijkprogramma hebben. De teams leefomgeving (TLO's) vormen de schakel tussen het stedelijk bestuur en het wijkbestuur: zij halen de agenda's op bij inwoners en andere stakeholders en vertalen deze naar wijkprogramma's, daarbij rekening houdend met de stedelijke programma's en hun consequenties voor de wijken….".

Medio 2020 is inmiddels drie jaar ervaring opgedaan met het wijkgericht werken en vond de gemeente Arnhem het tijd om een tussenbalans op te maken. Niet met de bedoeling om een besluit te nemen over het wel of niet continueren van het wijkgericht werken, maar met als doel om te leren van de afgelopen jaren door de plussen en de minnen op te halen, vanuit het perspectief van de inwoners en andere stakeholders en vanuit het perspectief van het bestuur en de ambtenarij, en deze leermomenten te vertalen naar verbetermogelijkheden en de doorontwikkeling van het concept wijksturing.

1.2 Doel en vraagstelling

De evaluatie had tot doel om zicht te krijgen op:

- de mate waarin en de wijze waarop er daadwerkelijk wordt gestuurd vanuit de leefwereld van de inwoners;
- de (ervaren) effecten en resultaten van die sturing;
- de bijdrage van de wijze waarop het programma is georganiseerd aan de wijksturing.

De volgende vragen stonden centraal in de evaluatie:

1. Op welke wijze hebben inwoners en stakeholders (professionals en vertegenwoordigers van inwoners) in de wijken invloed gekregen op de wijkprogramma's en de uitvoering ervan?
2. Wordt de gemeente, en worden in het bijzonder de aanspreekpunten van de gemeente in de wijken, in de beleving van inwoners als 'meer nabij' ervaren?
3. Is het voor de wijk en voor inwoners transparant hoe de keuzes gemaakt worden?
4. Hoe is nu de rol van de wijkplatforms en andere bewonersoverleggen? Hoe verhoudt hun rol zich tot die van de TLO's?
5. Hoe verloopt de samenwerking tussen de TLO's en de kernorganisatie?
6. Hoe verloopt de samenwerking tussen de TLO's en de sociale wijkteams?
7. Hoe zijn budgetten belegd en wat is het effect van de keuzes die hierin gemaakt zijn?
8. Welk effect heeft de verdeling van de budgetten over de wijken op organisaties die stadsbreed werken? En op de kleine(re) organisaties die op wijkniveau werkzaam zijn?
9. Hoe is de verhouding tussen wijksturing, programmasturing en lijnsturing?
10. Hoe verhoudt de rol van wethouder 'Wijksturing en wijkzaken' zich tot de rol van de 'wijkwethouders'?

1.3 Aanpak en methodiek

Stuurgroep
De evaluatie is begeleid door de Stuurgroep Van Wijken Weten waarin de volgende personen zitting hadden: de wethouders Martien Louwers en Jan van Dellen, concerndirecteur Stef Schuit en Hans Niemeijer, senior businesscontroller financieel strategisch beleid. De stuurgroep heeft gefunctioneerd als bestuurlijk opdrachtgever van de evaluatie en de gemeentesecretaris als ambtelijk opdrachtgever. Het evaluatieteam en de stuurgroep hebben periodiek overleg gehad over de tussentijdse bevindingen en de voortgang van de evaluatie. De volgende beslissingen zijn in samenspraak met de stuurgroep genomen:
- de criteria voor de casusselectie;
- de vraagstelling voor de extra brede enquête;
- de insteek en de opzet van de toegevoegde toetsende gesprekken
- de insteek en de opzet van de toegevoegde toetsende eindgesprekken

De conceptbevindingen van de evaluatie zijn doorgesproken met de stuurgroep, waarna vervolgens het voorliggende eindverslag van de evaluatie is opgesteld.

Evaluatieopdracht
De oorspronkelijke evaluatieopdracht omvatte een analyse van acht casussen waarbij we in gesprek gaan met medewerkers van de TLO´s, bewoners en externe stakeholders. De bevindingen uit die casusanalyses zouden dan voorgelegd, besproken en verdiept/aangevuld worden via een groepsgesprek met een delegatie van de geïnterviewden en aansluitend via een groepsgesprek met de bij de casus betrokken beleidsadviseurs en bestuurders uit de kernorganisatie. In een afrondend gesprek met een delegatie van beide partijen zouden de bevindingen worden doorvertaald naar conclusies en aanbevelingen voor de verdere doorontwikkeling van het concept wijkgericht werken.
In overleg met de stuurgroep is de evaluatieopdracht tussentijds uitgebreid met een digitale enquête onder alle TLO-managers, de bestuurders van de acht sociale wijkteams, de bewonersplatforms, en een veertigtal bij de casussen betrokken bestuursadviseurs. Deze uitbreiding werd ingegeven door de wens de bevindingen uit de casussen breder te toetsen alvorens deze te bespreken met de betrokken partijen. Aansluitend op de enquête zijn digitale groepsgesprekken gevoerd met bovengenoemde partijen, én met het management van de gemeente Arnhem alsmede met een vertegenwoordiging van de stedelijke partners. Van die gesprekken zijn geen verslagen gemaakt die zijn gedeeld met onze gesprekspartners; de aantekeningen van de gesprekken waren voor intern gebruik door het onderzoeksbureau.
De evaluatie is afgerond met een digitaal groepsgesprek met een delegatie van de wijkteams, de sociale wijkteams, de bestuursadviseurs uit de kernorganisatie, de bewonersplatforms en de stedelijke partners waarin is gereflecteerd op de belangrijkste bevindingen en conclusies van de evaluatie en de consequenties daarvan voor de toekomst van het concept wijkgericht werken. Ten slotte zijn deze consequenties besproken met enkele managers en de wethouder grondzaken, vastgoed, mobiliteit en zorg.

Hieronder zijn de verschillende stappen in de evaluatie nader toegelicht.

Casusanalyse
In samenspraak met de Stuurgroep is allereerst een achttal casussen geselecteerd die nader onderzocht zijn als voorbeelden van de werkwijze van het programma. Bij de selectie is een thematische invalshoek gekozen: casussen die betrekking hebben op het thema ‘Ontmoeten’, het thema ‘Leefbaarheid’ en het thema ‘Veiligheid’. Vervolgens zijn bij die acht casussen tientallen interviews afgenomen bij wijkmanagers, externe stakeholders en individuele burgers. Voorafgaand aan die gesprekken is de documentatie van de casussen opgevraagd en geanalyseerd. Deze gesprekken hebben geresulteerd in een zogenoemde externe SWOT-analyse (wat wordt als sterk/zwak en als kans/bedreiging ervaren in de casus door de betrokkenen?). Deze SWOT-analyse is voor elke casus afzonderlijk gemaakt en heeft geresulteerd in een algemene analyse die begin november 2020 besproken is met de Stuurgroep. De acht geselecteerde casussen worden kort beschreven in paragraaf 2.3.

Brede enquête
De algemene SWOT-analyse hebben we vervolgens breder getoetst in een digitale enquête onder de wijkmanagers, de managers van de sociale wijkteams, de bewonersplatforms en een veertigtal bij de casussen betrokken ambtenaren van de kernorganisatie. In de onderstaande tabel is de respons op deze enquêtes weergegeven.

Tabel 1.1 Enquêterespons

Respondentgroep	Aantal respondenten	Responspercentage
Bewonersplatforms	22	50%
TLO's	24	83%
Kernorganisatie	23	51%
Sociale wijkteams	5	63%

Toelichtende groepsgesprekken
Als voorlaatste stap in het onderzoek zijn digitale groepsgesprekken gevoerd met een delegatie van wijkmanagers, managers van de sociale wijkteams, bij de casussen betrokken ambtenaren, programmamanagers van de gemeente Arnhem, het managementteam Arnhem en enkele stedelijke partners. In deze gesprekken stond een nadere duiding en verklaring van de belangrijkste enquêteresultaten centraal. De gesprekken duurden gemiddeld één tot anderhalf uur.

Toetsende eindgesprekken
Het onderzoek is besloten met een tweetal reflectiesessies waarin de bevindingen uit de eerdere fasen van het onderzoek zijn gepresenteerd en het draagvlak voor deze bevindingen is getoetst. Aansluitend is in deze gesprekken ingegaan op welke conclusies en aanbevelingen passen bij deze bevindingen. Het eerste gesprek heeft plaatsgevonden met acht personen die tezamen een brede vertegenwoordiging vormen van alle partijen die hebben geparticipeerd in het onderzoek (wijkmanagers, managers sociale wijkteams, programmamanagement, bestuursadviseurs, bewonersplatforms[1]).
Het tweede afrondende gesprek heeft plaatsgevonden met een wethouder en drie topambtenaren. Ook dit gesprek had tot doel de bevindingen uit het onderzoek te toetsen op draagvlak en door te vertalen naar conclusies en aanbevelingen.

Analyse en eindrapportage
De casusanalyses, de enquêtes en de toelichtende en toetsende gesprekken vormden het bronmateriaal voor de integrale eindanalyse en de eindrapportage zoals die thans voor u ligt. Het concept van dit rapport is doorgesproken met de Stuurgroep.

[1] De partij die vanuit de stedelijke partners was uitgenodigd was helaas verhinderd om aan deze sessie mee te doen.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Van Wijken Weten

2

2 Wijksturing

In dit hoofdstuk staat het concept wijksturing zoals verwoord in Van Wijken Weten centraal. In paragraaf 2.1 beschrijven we de belangrijkste beleidsinhoudelijke uitgangspunten van Van Wijken Weten zoals verwoord in de Koersnota. In paragraaf 2.2 besteden we aandacht aan de nadere (organisatorische) invulling van het concept aan de hand van een aantal documenten (TLO's, rollen wijkmanagers van juni 2019 en de functiebeschrijving van de wijkmanager) en enkele initiatieven die in de loop der jaren zijn genomen om het concept nader vorm te geven. De in deze documenten vastgelegde uitgangspunten vormen samen met de initiatieven de beleidsmatige achtergrond voor onze evaluatie en zijn daarmee een referentiekader voor onze conclusies en aanbevelingen. In paragraaf 2.3 beschrijven we kort de acht casussen die we hebben geanalyseerd. Deze beschrijvingen dienen als concrete illustratie van de feitelijke uitvoering van het concept wijksturing zoals verwoord in de bovengenoemde documenten en initiatieven.

2.1 De beleidsinhoudelijke uitgangspunten van Van Wijken Weten

De intentie van de gemeente Arnhem om meer vanuit de wijken en vanuit de burger te gaan werken ontstond vlak na de gemeenteraadsverkiezingen in 2014, toen in het nieuwe college een debat op gang kwam over de vermeende kloof tussen de burger en de politiek. Deze kloof werd gerelateerd aan te lange lijnen tussen de burger en de beslissers in het gemeentehuis. In 2015 werd de gedachte van sturen vanuit de burger en de wijken geconcretiseerd en vastgelegd in een Perspectiefnota. Deze nota verwoordt dat er voortaan gewerkt gaat worden vanuit twee concepten: Stad op de Kaart en Van Wijken Weten.

De achterliggende gedachte van het concept wijksturing is verwoord in het document 'Plan van Aanpak programma Van Wijken Weten/Veranderopgave Wijksturing' van juni 2015:

> "De ambitie van het college is om een transformatie te bewerkstelligen in de verhouding tussen burgers en overheid. De ambtelijke organisatie wordt daarom anders gepositioneerd ten opzichte van de wijken. Zij gaat gedeeltelijk in de wijken zitten en de wijken worden anders gepositioneerd ten opzichte van de gemeente. De bewoners hebben daadwerkelijk invloed op de gemeentelijke keuzes t.a.v. de opgaven in de wijk en de inzet van menskracht en middelen."

De uitgangspunten voor de nieuwe vorm van wijksturing/frontlijnsturing zijn vervolgens verder uitgewerkt in de Koersnota die door de gemeenteraad is vastgesteld op 15 december 2015.

In deze Koersnota zijn 22 uitgangspunten opgenomen die nadrukkelijk niet als een in beton gegoten kader zijn gepresenteerd, maar als uitgangspunten/toetsstenen voor de frontlijnsturing van de gemeente Arnhem. Samengevat gaat het om de volgende uitgangspunten:

- Over burgerparticipatie:
  - De wijkparticipatie krijgt een nieuwe impuls door de bestaande bewonersoverleggen te integreren in een nieuwe vorm van wijkparticipatie die een minder formeel karakter zal hebben en vooral gericht zal zijn op het faciliteren van initiatieven, het bespreken van de voortgang van de wijkactieplannen en het betrekken van meer bewoners.
  - De TLO's werken daarbij samen met de sociale wijkteams en de wijkplatforms/bewonersoverleggen om een vorm van overleg en samenwerking te vinden die passend is bij de wijk.
  - Door fysiek in de wijk te zitten kan snel gehandeld worden op de vraag vanuit de wijk. Ook wordt de communicatielijn naar de burger veel korter en duidelijker door het hebben van een aanspreekpunt. Inwoners worden, door vast te stellen wat de belangrijkste opgaven zijn in hun eigen wijk, in staat gesteld om effectief invloed uit te oefenen en krijgen daartoe een aantal instrumenten in handen (buurtrecht, buurtwetten) om dat in de praktijk waar te maken.

- Over de TLO's:
  - De TLO's hebben de opdracht om integraal vorm te geven aan de gemeentelijke taken in gebieden en wijken in samenspraak met de backoffice.

- De TLO's doen dat door opdrachten te geven aan de backoffice wat ook kan betekenen dat specifieke taken niet meer of minder worden uitgevoerd.
- De TLO's hebben daarbij de bevoegdheid om bij de uitvoering van deze taken af te wijken van geldende beleidskaders als er vooraf wordt gemotiveerd en achteraf wordt verantwoord aan de backoffice.

- Over de samenwerking met de kernorganisatie:
  - De gemeentelijke (kern)organisatie moet worden doorontwikkeld naar een organisatie die zich enerzijds in het kader van het programma 'Stad op de Kaart' richt op de stedelijke en regionale vraagstukken en anderzijds in toenemende mate als backoffice de wijkteams faciliteert in hun opdracht.
  - De TLO's en de backoffice vormen als het ware 'mal en contramal'. Het ene kan niet bestaan zonder het ander. Daar waar men er niet uitkomt, wordt een escalatieproces (eerst ambtelijk dan bestuurlijk) ingericht. Het is noodzakelijk dat de gemeente een goede balans vindt tussen de wijkgerichte benadering en de verdere ontwikkeling van kansen en mogelijkheden van de stad als geheel.
  - Het management van de ambtelijke organisatie zal ook voor de backoffice een uitvoeringsplan opstellen waarin taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van TLO's, individuele ambtenaren, afdelingen en de gehele backoffice worden beschreven.

- Over de samenwerking met de sociale wijkteams:
  - De sociale wijkteams teams zullen met de komst van de TLO's gezamenlijk vorm gaan geven aan wat er in sociaal opzicht nodig is in de wijk. Het wijkteam leefomgeving is daarbij de sturende partij als het gaat om de algemene voorzieningen op sociaal gebied.
  - Het sociale wijkteam is primair de uitvoerende organisatie als het gaat om coaching van inwoners en de toegang tot de maatwerkvoorzieningen en/of specialistische hulp.
  - Doordat de algemene sociale voorzieningen, gericht op preventie (en waarvoor dus ook geen indicatie nodig is) worden versterkt kan het beroep op de maatwerkvoorzieningen en specialistische hulp afnemen. De budgetten voor de algemene voorzieningen zijn onderdeel van de wijkbudgetten die onder de sturing vallen van de TLO's.

In het document 'Zo werken we in Arnhem' van december 2017 omschrijft de gemeente Arnhem zichzelf als regiegemeente: "… We zijn ons bewust dat de gemeentelijke organisatie niet als enige aan de stad bouwt. Daarom kiezen we een rol als regievoerder en netwerker en laten de stad nadrukkelijk aan zet. Samen met de stad verwoorden we ambities in stedelijke veranderopgaven. De wijkteams leefomgeving en de sociale wijkteams zorgen ervoor dat de wijken en hun inwoners zelf meer initiatief kunnen nemen én dat we als overheid nadrukkelijk in de hele stad te vinden zijn…". De kernwaarden van dit regieconcept zijn: Ken je Stad, Eigenaarschap, Resultaatgericht en Nabij. De gemeente Arnhem moet een ontwikkeling doormaken die getypeerd wordt als een transitie én een transformatie. De transitie heeft betrekking op de 'harde' kant van de organisatieontwikkeling: de structuur, mandaten, functies, fte's en bevoegdheden. De transformatie heeft betrekking op de 'zachte' kant van de organisatie: de cultuur, organisatiewaarden, houding, gedrag, werkwijze en omgangsvormen. Nadrukkelijk presenteert de gemeente Arnhem zich ook als en lerende organisatie in dit transformatieproces. In het bovengenoemde document wordt tevens gerept over de drie sturingsprincipes die de gemeente Arnhem hanteert: de wijksturing, programmasturing en lijnsturing. Letterlijk staat in het document dat "… Wijksturing vindt plaats door de teams Leefomgeving waarbij zij sturen op het realiseren van wijkdoelstellingen, de besteding van de wijkbudgetten en de verantwoording in de P&C cyclus. De uitvoering vindt plaats door de Kernorganisatie…".

2.2 De organisatorische invulling van Van Wijken Weten

Arnhem heeft acht gebieden en 24 wijken waarin de teams leefomgeving functioneren. Jaarlijks worden samen met de bewoners en andere (externe) stakeholders zogenoemde wijkprogramma's opgesteld waarin de prioriteiten voor de TLO's zijn benoemd en de acties voor het komende jaar zijn vastgelegd.

In de beschrijving van het functieprofiel[2] van de wijkmanager worden drie resultaatgebieden benoemd: de wijkregie, het programmamanagement, en het relatiebeheer en netwerken. Onder het resultaatgebied 'wijkregie' valt onder andere de taak 'het adviseren van bestuur en directie bij het afsluiten van contracten en het duiden van resultaten' alsook 'het zorg dragen voor de bijdrage van het wijkteam aan de begrotingscyclus, het krediet en budgetbeheer en de voortgangsrapportages'.

Onder het resultaatgebied 'programmamanagement' wordt onder andere de taak 'opdrachtgever' geschaard en 'ondersteuner van de gemeentelijke organisatie in de omslag naar vraaggericht en klantgericht denken en werken'. Het resultaatgebied 'relatiebeheer en netwerken' omvat onder andere de taak 'draagvlak creëren voor gemeentelijke ontwikkelingen'.

In een toelichtend document op het functieprofiel is de volgende passage opgenomen:

> "… Bij de start is aangegeven dat er voor de invoering van wijksturing geen blauwdruk is, het is een kwestie is van al doende ontwikkelen. Daarbij komt dat zo'n fundamentele verandering niet van vandaag op morgen 'in de steigers staat', dat kost jaren. Dit maakt dat het kader voor de TLO's – en ook voor collega's op het stadskantoor – in de loop van de tijd zowel duidelijker wordt als ook kan/zal (blijven) veranderen. Daarom wordt het kader periodiek herijkt en wordt gewerkt met een jaarlijkse ontwikkelagenda (en maandelijkse ontwikkeldagen/-dagdelen)…"

In de afgelopen drie jaar zijn er met name vanuit het programmateam Van Wijken Weten diverse initiatieven ontwikkeld om het wijkgerichte sturen beter in overeenstemming te brengen met het sturen vanuit programma's en de lijnsturing. De ontwikkeldagen zijn daar een goed voorbeeld van: deze maandelijkse bijeenkomsten zijn bedoeld als intervisie-instrument voor de wijkmanagers, maar worden ook benut om bestuursadviseurs uit de kernorganisatie uit te nodigen en op zoek te gaan naar mogelijkheden om beter samen te werken.

Sinds de zomer van 2020 zijn drie bestuursadviseurs aangesteld met als expliciete opdracht om de verbinding te vormen tussen de wijkmanagers en de bestuursadviseurs, met andere woorden: het stedelijk perspectief en het wijkperspectief zo goed mogelijk op elkaar af te stemmen. Voorheen functioneerden er al een Loket Leefomgeving en een Schakelteam 2.0 om een betere verbinding te realiseren tussen de TLO's en de kernorganisatie.

Ook functioneert er sinds begin 2020 een ambtelijke werkgroep waarin clustermanagers zitting hebben en die tot taak heeft het concept wijkgericht werken door te ontwikkelen op basis van casuïstiek die besproken wordt. Deze werkgroep heeft een adviesfunctie richting het hogere management (clustermanager wijken en dienstverlening, clustermanager SB&R, gemeentesecretaris) van de gemeente Arnhem.

Vanuit de wijkmanagers is eveneens het initiatief ontstaan om per beleidsthema één wijkmanager te benoemen die als eerste aanspreekpunt voor bestuursadviseurs uit de kernorganisatie kan functioneren als het bijvoorbeeld gaat om wijkoverstijgende initiatieven vanuit de kernorganisatie af te stemmen op specifieke wijkontwikkelingen en andersom, gelijksoortige initiatieven vanuit verschillende wijken onder de aandacht van bestuursadviseurs in de kernorganisatie te brengen. Het staat deze wijkmanagers vrij om bijvoorbeeld een themagroep samen te stellen rondom dergelijke initiatieven. In juni 2019 heeft de ontwikkeldag geresulteerd in een nadere omschrijving van de rol van de wijkmanager. In dat document wordt de algemene functie van een team leefomgeving omschreven als de aanjager en de spil in de nieuwe werkwijze die de gemeente Arnhem heeft ingevoerd met het programma Van Wijken Weten.

De wijkmanager wordt getypeerd als wijkkenner en de rollen van de wijkmanager zijn in het bovengenoemde document als volgt gedefinieerd en omschreven:

- adviseur en partner: een rol die geldt voor alle partijen waarmee wordt samengewerkt, gevraagd en ongevraagd en op alle niveaus, van strategisch tot operationeel;

[2] Er zijn twee profielen opgesteld die grotendeels op elkaar lijken, maar verschillen qua niveau waarop de manager geacht wordt te opereren: manager niveau 1 functioneert op het strategische en tactische niveau en manager niveau 2 functioneert op het tactische en operationele niveau.

- verbinder: tussen alle partijen, van inwoners onderling tot de collega's op het stadskantoor;
- beslisser: over wat de belangrijkste wijkopgaven zijn en over de budgetten, ook als die ondergemandateerd zijn bij de collega's op het stadskantoor;
- opdrachtgever: in de samenwerkingsrelaties tussen de teams en de collega's op het stadskantoor, alleen voor opdrachten die binnen het mandaat van de wijkmanagers vallen, nooit rechtstreeks naar externe organisaties;
- aanjager: een tijdelijke rol, om initiatieven die passen in de wijkopgave op te starten als niemand anders dat doet.

2.3 Projecten in de wijk: een omschrijving van acht casussen

Ontmoeten

Casus 1: JOP (Jongeren Ontmoetingsplek) *(Schuytgraaf)*

In 2018 bestond bij een groep jongeren de behoefte om ergens samen buiten af te kunnen spreken, zonder steeds weggestuurd te worden. Met ondersteuning van een jongerenwerker hebben de jongeren hun wens kenbaar gemaakt aan diverse professionals (waaronder een wijkagent, het sociale wijkteam en het TLO), die in de praktijk betrokken zijn gebleven bij het inwilligen van die wens. In 2019 heeft de gemeente twee plekken toegewezen voor een Jongeren Ontmoetingsplek (JOP). De jongeren zijn, onder begeleiding van de projectleider van Schuytgraaf, zelf verantwoordelijk geweest voor het ontwerp van de twee JOP's.

Het TLO heeft in deze casus een faciliterende rol op de achtergrond gehad en heeft zorg gedragen voor de randvoorwaarden om de JOP's te realiseren. Jongerenwerk is verantwoordelijk geweest voor de aansturing van de jongeren tijdens het proces en tussen het TLO en de jongeren is vrijwel geen contact geweest. Wel heeft het TLO zich ingezet om alle belanghebbende partijen (de politie, jongerenwerk, straathoekwerk, de kernorganisatie, het sociale wijkteam) regelmatig met elkaar in gesprek te laten gaan en op één lijn te krijgen. Daarnaast heeft het TLO de kernorganisatie (het projectteam Schuytgraaf) overtuigd van het beschikbaar stellen van €15.000 en €25.000 voor de verschillende JOP's.

Binnen de kernorganisatie zijn de afdelingen Stedenbouw & Landschap en Openbare Ruimte gezamenlijk aan het werk gezet vanuit het TLO voor het creëren van de JOP's. Vooral het projectteam Schuytgraaf heeft een grote rol gekregen in de ontwikkeling van de plannen.

Casus 2: Ontmoetingscentrum: De Bakermat *(Burgemeesterswijk, Hoogkamp, Sterrenberg en Gulden Bodem)*

Toen in 2016 bleek dat kerkelijk wijkcentrum De Bakermat om organisatorische redenen dreigde te verdwijnen per september 2020, heeft een aantal kerkgangers zelfstandig een burgerinitiatief opgesteld om het centrum te behouden. De doelstelling was het door laten gaan van activiteiten in de Diaconessenkerk, en tevens het aantrekken van een bredere doelgroep. Bij aanvang was er sprake van een kartrekkende projectgroep, voornamelijk bestaande uit kerkgangers. Begin 2020 werd stichting Bakermat opgericht. Het bestuur hiervan bestaat uit wijkbewoners, waarvan één lid vanuit de Protestantse Gemeente Arnhem.

Dit project en de organisatie van de stichting worden door wijkbewoners zelf getrokken. Naast de kartrekkers is er een grote groep enthousiaste vrijwilligers actief. Ook leveren betrokken externe partijen die gebruikmaken van het pand (zoals Stichting Welzijn Ouderen Arnhem) een actieve bijdrage in de organisatie.

Het TLO is in 2017 bij deze casus betrokken geraakt en heeft een monitorende, ondersteunende en adviserende rol. Wanneer zich iets voordoet, voorziet het TLO de bewoners van advies of verbindt het team hen met de juiste partijen binnen de kernorganisatie. Tussen april 2019 en januari 2020 heeft de projectgroep, op advies van het TLO, gesubsidieerde procesbegeleiding ontvangen. Deze begeleiding was tweeledig. Enerzijds hield de procesbegeleider het overzicht en pakte de taken op waarvoor de kennis en vaardigheden bij de projectgroep ontbraken, anderzijds was het streven het (toekomstige) bestuur

vaardigheden aan te leren zodat de stichting zonder begeleiding kan functioneren. Na het afsluiten van de projectbegeleiding is een deel van deze taken bij het TLO komen te liggen. Tevens heeft het TLO zich hard gemaakt voor de aankoop van de Diaconessenkerk door de gemeente vanuit programmatisch belang (eenzaamheid van ouderen). De gemeente heeft de Diaconessenkerk in september 2020 gekocht. De stichting betaalt kostprijs-dekkende huur aan de gemeente. Het streven van het bestuur is om na drie jaar tijd financieel onafhankelijk te zijn en het pand over te kunnen kopen van de gemeente.

Het behouden van De Bakermat is een casus waar wethouders Welzijn en Vastgoed zich hard voor hebben ingezet, aldus meerdere partijen die we hebben gesproken. Het aankopen en draaiend houden van De Bakermat zijn doelstellingen waarbij binnen de kernorganisatie Vastgoed, Sociaal domein, Communicatie en Business control afdeling-overstijgend (met elkaar) aan de slag is gegaan.

Casus 3: De Overkant *(Presikhaaf 3)*
In deze casus is er geen sprake van inwoners die zelf met een concreet initiatief bij de gemeente of het TLO hebben aangeklopt. Zowel door het TLO als door het sociale wijkteam werd gesignaleerd dat het bestaande Multifunctioneel Centrum niet voldeed aan behoeften van de inwoners van Presikhaaf 3. De Overkant, een door de gemeente gesloten buurthuis, werd genoemd als optie waar wél aan de behoeften van inwoners en van organisaties die activiteiten willen organiseren kon worden voldaan. Toen dit pand ter beschikking kwam, werden de volgende doelstellingen bepaald: activiteiten voor buurtbewoners aanbieden, een ruimte bieden waar buurtbewoners zelf iets kunnen organiseren, en een huiskamerfunctie creëren waar inwoners elkaar laagdrempelig kunnen ontmoeten. Woningcorporatie Volkshuisvesting heeft toegezegd het pand te willen kopen wanneer de doelstellingen behaald zijn en er sprake is van een bruisend wijkcentrum.

Het TLO heeft bij aanvang van deze casus een dragende, sturende en faciliterende rol gehad. Toen het pand van De Overkant te koop werd gezet door Rijnstad, heeft het TLO geïnventariseerd welke actieve partijen in de buurt geïnteresseerd zouden zijn om activiteiten in de Overkant te organiseren. Partijen als El Ele, Presikhaaf University, Stichting Samra, Stichting Jam en het WereldvrouwenKoor bleken daar interesse in te hebben. Vervolgens is het pand aangekocht door het TLO en maakte het TLO afspraken met Volkshuisvesting. Het TLO gaf de hurende partijen de opdracht om naast het organiseren van activiteiten een huiskamerfunctie te creëren. Gelijktijdig is het TLO zich blijven inzetten om ten aanzien van het wijkcentrum behoeften uit de wijk te blijven ophalen en wijkbewoners te activeren om zich actief in te zetten voor het wijkcentrum, met als streven een bestuur te kunnen vormen bestaande uit buurtbewoners.

Om het bestuur (dat uiteindelijk werd samengesteld uit leden buiten Presikhaaf) zelfredzamer te maken is op advies van het TLO gesubsidieerd projectmanagement vanuit de gemeente ingevlogen. De projectmanager had de taak om stabiliteit te brengen in de periode na aankoop en een voorstel op te stellen hoe dit proces in samenspraak met de buurt vormgegeven kon worden. Tevens heeft de projectmanager ervoor gezorgd dat de juiste mensen (zowel van buiten als binnen de organisatie) worden betrokken en aan elkaar worden verbonden om het proces in gang te zetten. Deze projectmanager geeft het TLO de mogelijkheid om meer op afstand te opereren, vooral faciliterend, en gericht op autonomie van het bestuur van De Overkant.

Om het buurtcentrum te realiseren in de vorm zoals het nu bestaat, zijn binnen de kernorganisatie Vastgoedmanagement, Vastgoed en Gebiedsrealisatie aan zet geweest. Daarnaast is gebruikgemaakt van de kennis van medewerkers van Strategie en Beleid.

Leefbaarheid
Casus 4: Kronenburg Passerelle (*Vredenburg/Kronenburg*)
Eind 2016 heeft een projectgroep, bestaande uit wijkbewoners binnen het bewonersplatform, gemeente (TLO en Klimaatadaptatie) en enkele organisaties (waaronder Rijnstad en Wereldhave), zich gebogen over de Kronenburg Passerelle. Dit voetgangersviaduct tussen het winkelcentrum Kronenburg, het busstation Kronenburg en de wijk Vredenburg werd door gebruikers al lange tijd als onaantrekkelijke en onveilige ruimte ervaren, onder meer door vervuiling en onvoldoende verlichting. Tijdens een

bewonersbijeenkomst ontstond het idee om het opknappen van de Passerelle te koppelen aan de ideeën die er leefden rondom het vergroenen van de wijk. Kronenburg is namelijk een 'hotspot' als het gaat om hitte-uitstraling, door de grote stenen oppervlakten.

Met medewerking van Opbouwwerk en Jeugdwerk van Rijnstad en ondersteuning door studenten van Hogeschool van Hall Larenstein is geprobeerd om bewoners en jongeren bij de planvorming te betrekken door het uitschrijven van een ontwerpwedstrijd. Ook via media (wijkkrant, website, muurkrant, Facebook, huis-aan-huisbladen) en via persoonlijke benadering op de Passerelle werd bewoners gevraagd om hun wensen en ideeën kenbaar te maken. Het bewonersplatform had hierin een trekkende rol, ondersteund door het TLO.

De wens van bewoners om de Kronenburg Passerelle op te knappen is in het begin van Van Wijken Weten als uitgangspunt genomen door het TLO. Het TLO heeft daarbij actief behoeften uitgevraagd, meegedacht en, desgewenst, advies gegeven en gefaciliteerd. Daar waar processen ingewikkeld werden of in de uitvoering misliepen, nam het TLO de regie. Een vaste persoon binnen het TLO (namelijk een trainee) zorgde voor het rondkrijgen van de financiering, door het combineren van budgetten en subsidies van de provincie, de gemeente en fondsen (waaronder het Fonds Vermindering Hitteplekken). Deze contactpersoon van het TLO onderhield als 'spin in het web' ook de contacten met de uitvoerders en de interne organisatie van de gemeente. Dit alles gebeurde in nauwe afstemming en samenwerking met het bewonersplatform en met overige partners (binnen de projectgroep).

Vanuit de kernorganisatie was met name de strategisch bestuursadviseur energietransitie en klimaatadaptatie betrokken.

<u>Casus 5: De Laar Schoon</u> *(de Laar)*
Vanuit de wens van inwoners in de wijk is de bewonersgroep 'De Laar Schoon' in het leven geroepen. Samen streeft deze bewonersgroep na de wijk schoner en aantrekkelijker te maken.

Het TLO faciliteert randvoorwaarden om de bewoners zo zelfstandig mogelijk te laten opereren. Dit gaat aanzienlijk verder dan het regelen van ruimte waar de groep kan vergaderen of het helpen bij het organiseren van grote schoonmaakacties. Er is door het TLO een jaarlijks budget van 25.000 beschikbaar gesteld dat De Laar Schoon naar eigen invulling mag besteden. Daarnaast wordt ondersteuning van een buurtconciërge (Dolmans) ingezet, die zijn inhoudelijke kennis deelt over aanbouw en groen en op die manier bewoners helpt om plannen zelf vorm te geven. Tevens heeft het TLO gezorgd voor coaching en ondersteuning vanuit Rijnstad. Deze organisatie helpt voornamelijk bij de minder inhoudelijke thema's zoals het vinden van de juiste kanalen bij de kernorganisatie en adviseert bij het nemen van financiële beslissingen. Daarnaast heeft Rijnstad de taak de inwoners te activeren. Het streven is bewoners vaardigheden aan te leren waarmee zij uiteindelijk zelfstandig (zonder Rijnstad) plannen kunnen opstellen, indienen en uitvoeren.

De doelen die De Laar Schoon nastreeft betreffen afdelingoverstijgende thema's waarbij voornamelijk de afdelingen Openbare Ruimte en Stedenbouw & Landschap aan zet zijn. In deze casus zijn het veelal burgers die direct een plan indienen bij de kernorganisatie via de stadsdeelmanager. Het TLO, Dolmans en Rijnstad ondersteunen bij de communicatielijnen tussen de kernorganisatie en inwoners.

<u>Casus 6: Beek op de Paasberg</u> *(Paasberg/Wellenstein)*
In 2018 heeft een groep bewoners het initiatief genomen om een gebiedsvisie op te stellen voor het Beekdal Paasberg. Met deze visie liet de initiatiefgroep Beek op de Paasberg zien hoe zij tegen het gebied aankijken en waar zij kansen zien, onder andere op het gebied van klimaat, toegankelijkheid, recreatie en ontmoeten. De ideeën richten zich vooral op een parkachtige ontwikkeling van het beekdal, waartoe de waterstroom bovengronds moet worden gemaakt. De initiatiefnemers hebben de gebiedsvisie gepresenteerd aan de heemraad en de betrokken wethouder en hebben Waterschap Rijn en IJssel en de gemeente Arnhem gevraagd om gezamenlijk te komen tot een door de gemeenteraad vastgestelde integrale gebiedsvisie.

Om de initiatiefgroep (op hun verzoek) verder te helpen en ondersteuning te bieden, werd vanuit de gemeente een projectmanager aangesteld bij TLO. Die verkent samen met de initiatiefgroep en andere betrokkenen (zoals het Waterschap en de korfbalvereniging) de opties, en doet via een integrale analyse een voorstel aan de gemeenteraad.

Veiligheid

Casus 7: Straatcoaches *(CSA: Centrum, Spijkerkwartier, Arnhemse Broek)*

Eind 2016 is in pilotvorm gestart met straatcoaches rondom de opvangvoorzieningen voor dak- en thuislozen aan de Spoorwegstaat (Kruispunt en Stoelenproject). Er was, tot groot ongenoegen van de omgeving, al jarenlang sprake van overlast door gebruikers van de opvangvoorzieningen. Dit kreeg een nieuwe impuls door de bed-bad-broodregeling die er in 2015 voor zorgde dat de opvangvoorzieningen ook in de zomermaanden werden opengesteld. Het initiatief kwam vanuit de monitorgroep Spoorhoek: een groep bewoners, ondernemers en professionals (waaronder politie, handhavers, dag- en nachtopvang) die de leefbaarheid monitort rondom de opvang. Ook overige bewoners maakten hun behoeften kenbaar via bewonersavonden en gesprekken op straat.

Het TLO maakte gebruik van de participatie en ideeën in de wijk. In periodiek gemeenschappelijk overleg met alle belanghebbenden vertegenwoordigd in de monitorgroep, werd langzaam maar zeker een goede werkwijze met elkaar ontwikkeld. Het TLO had gedurende het project met name een faciliterende rol; het TLO zorgde ervoor dat de straatcoaches konden functioneren, onder andere door het regelen van financiering, werving, scholing en organisatorische inbedding. Daarbij schakelde het TLO, waar nodig, tussen enerzijds de wijk en anderzijds de kernorganisatie en overige partijen in het veld. Verder werden het initiatief en de uitvoering zo veel mogelijk gelaten bij de omwonenden, de belanghebbenden, en bij de straatcoaches, die zelfstandig opereerden en al snel aanspreekpunt werden in de wijk.

De pilot inzet straatcoaches werd gestart onder de gezamenlijke verantwoordelijkheid van het TLO, het cluster Strategie, Beleid en Regie, en Maatschappelijke Opvang. Voor de voortzetting waren verschillende afdelingen relevant.

Casus 8: Winkelcentrum De Drieslag *(Malburgen)*

Vanaf het begin van Van Wijken Weten was bij het TLO veel aandacht voor het revitaliseren van het winkelcentrum De Drieslag, dat al jarenlang kampte met een teruglopend winkelaanbod, een gedateerde uitstraling en een verminderd veiligheidsgevoel. Hierbij kwamen drie dingen samen: een uitdrukkelijke wens van de gemeente om hiermee aan de slag te gaan (vanuit raad en wijkwethouder), eigen constateringen door het TLO, en zorgen en ongenoegen bij ondernemers, inwoners en bezoekers.

Door het TLO zijn ervaringen en wensen breed geïnventariseerd en zijn belanghebbenden betrokken door onder andere het houden van meer dan 150 interviews met bezoekers, gesprekken met vastgoedeigenaren en de georganiseerde bewonersgroep, en meerdere sessies met de gemeente en ondernemers. Met ondersteuning van het TLO zijn in 2019 drie werkgroepen (met o.a. gemeentelijk adviseurs, wijkagenten, ondernemers, bewoners uit de wijkbeheergroep) opgezet, elk gericht op planvorming en regie op de uitvoering van plannen ten aanzien van een van de drie doelstellingen (veilig, verzorgd en vitaal). Het TLO vormt in alles de spil en heeft als de betrokken procesbegeleider een duidelijke positie. De daadwerkelijke uitvoering van acties is in beginsel aan partijen in de wijk zelf overgelaten; het TLO pakt dingen vanuit voorafgaande prioritering op en grijpt in waar nodig.

2.4 Projecten in de wijk: de bevindingen uit de acht casussen

In deze paragraaf beschrijven we kort en kernachtig onze belangrijkste bevindingen uit de acht casussen die we hebben geanalyseerd. De bevindingen presenteren we vanuit twee perspectieven: die van de inwoners en stakeholders, en het perspectief van de samenwerking tussen de verschillende partijen in de wijk en met de kernorganisatie.

Perspectief/ervaringen/betrokkenheid van inwoners en stakeholders

Kijkend naar de onderzochte casussen is het merendeel van de projecten ontstaan vanuit een initiatief dat in de wijk door (groepen) bewoners is gestart (Kronenburg Passerelle, straatcoaches, Beek op de Paasberg, De Laar Schoon, JOP's en De Bakermat). Het TLO, specifiek (tijdelijk) aangestelde projectleiders en stedelijke partners (zoals Rijnstad en Dolmans) nemen in de meeste gevallen een ondersteunende, faciliterende rol op zich tijdens de voortgang van projecten, waardoor betrokken buurtbewoners de kartrekker kunnen blijven tijdens de uitvoering van het project. Deze faciliterende rol kan inhouden dat vergaderruimte of materiaal beschikbaar wordt gesteld (De Laar Schoon, JOP's, De Drieslag), maar kan ook inhouden dat inwoners van kennis worden voorzien waarmee zij vervolgens zelf plannen op kunnen stellen en keuzes kunnen maken gedurende het proces (De Laar Schoon, De Bakermat). In enkele gevallen, zoals bij De Laar Schoon, wordt via het TLO een jaarlijks te besteden budget beschikbaar gesteld dat de inwonersgroep naar eigen inzicht kan besteden aan het aantrekkelijker maken van de wijk.

Burgers zijn in de casussen vaak betrokken bij wijkinitiatieven via bewonersplatforms, die in verschillende wijken een stevige rol hebben. Deze platforms weten met een initiatief goed hun weg te vinden naar de TLO's, zo blijkt uit de casussen (De Bakermat, De Laar Schoon, Beek op de Paasberg, Kronenburg Passerelle). Zij zetten zich actief in om wensen en behoeften te inventariseren in de wijk en staan in die zin dicht bij de burger, zij aan zij en in onderlinge samenwerking met TLO's (die van wijk tot wijk verschilt). Van een goede afspiegeling van verschillende (bevolkings)groepen binnen de wijken is echter lang niet altijd sprake, maar de vraag is of dit altijd noodzakelijk is.

Om wijkbewoners die niet direct in de organisatie zitten van een initiatief toch invloed te laten uitoefenen, wordt in veel gevallen gebruikgemaakt van bewonersbijeenkomsten. Hier worden inwoners niet alleen geïnformeerd, maar kan ook input voor de voortgang geleverd worden (De Bakermat, De Overkant, De Laar Schoon, De Drieslag). Om standpunten die leven in een wijk te verkennen zorgt het TLO ervoor fysiek aanwezig te zijn op plekken waar zij inschatten laagdrempelig in contact te kunnen komen met buurtbewoners. In lage-SES-wijken is deze fysieke aanwezigheid in het bijzonder van belang om 'feeling' te krijgen met sentimenten in de wijk (De Overkant, JOP). In andere wijken blijken enquêtes uitgezet door O&S een effectieve methode om te toetsen of er voldoende animo is voor een verandering in de wijk (De Bakermat).

In wijken waar bepaalde groepen inwoners moeilijk te bereiken zijn (Presikhaaf 3, De Overkant) of bij het werken met een doelgroep die moeilijk te bereiken is (niet-westerse jongeren, JOP's) wordt in de praktijk ervaren dat de inzet van sleutelfiguren essentieel is om inwoners te activeren en stimuleren om invloed uit te oefenen op wijkprojecten. Dit houdt in dat personen met aanzien bij de te bereiken doelgroep worden benut om een brug te slaan tussen de betreffende doelgroep en inwoners met een initiatief en/of het TLO en stedelijke partners.

De mate waarin inwoners invloed uitoefenen op de wijkprogramma's en projecten, evenals de mate waarin zij sturing en ondersteuning nodig hebben bij de uitvoering, verschilt per casus. Ondersteunende partijen verklaren dit enerzijds vanuit wijkspecifieke factoren en anderzijds vanuit het type project. Zo wordt ervaren dat in wijken met relatief veel hoogopgeleide inwoners makkelijker mensen gevonden kunnen worden die beschikken over capaciteiten om een kartrekkende rol op zich te nemen en invulling kunnen geven aan plannen (Beek op de Paasberg, De Bakermat, De Laar Schoon). Bij projecten gericht op het creëren van ontmoetingscentra (De Bakermat, De Overkant) en het vergroten van veiligheid (straatcoaches) wordt in het bijzonder ervaren dat de invloed die inwoners kunnen uitoefenen begrensd is. Dit wordt door het TLO, projectleiders en stedelijke partners verklaard door de omvang en de complexiteit van dergelijke projecten, waarvoor veelal vaardigheden en kennis bij inwoners ontbreken. Vooral projecten gericht op de fysieke ruimte in de wijk (De Laar Schoon, Kronenburg Passerelle, De Drieslag) bieden mogelijkheden voor inwoners om zowel in de agendering van nieuwe plannen als in de uitvoering van plannen grote invloed uit te oefenen.

TLO heeft een belangrijke brugfunctie ten aanzien van de communicatie tussen inwoners en de kernorganisatie. Uit gesprekken met inwoners blijkt dat het merendeel van de afdelingen binnen de kernorganisatie, vóór de tussenkomst van TLO's, als complex en weinig toegankelijk werd ervaren. De TLO's zeggen tijd en energie te steken in het vinden van een geschikte contactpersoon binnen de kernorganisatie waarmee zij trachten de communicatiedrempel voor wijkbewoners te verkleinen. Daarnaast geven TLO's uitleg en openheid over (stagnerende) gemeentelijke processen, die te maken kunnen hebben met wetgeving en bestuurlijke besluitvorming; denk dan aan vergunningen (De Drieslag), beslissingen m.b.t. de

openbare ruimte (Beek op de Paasberg) en personeelsbeleid (straatcoaches). TLO's bieden op deze vlakken ook ondersteuning, indien gewenst vanuit burgers of stakeholders, bijvoorbeeld bij financiële aanvragen (Passerelle, De Laar Schoon, De Bakermat). Deze aanpak van de TLO's werpt zijn vruchten af. Betrokken inwoners zeggen zij via het TLO veelal direct bij de juiste afdeling en persoon terechtkomen. Ook is er sprake van een groei in begrip van en voor het verloop van interne processen en voelen inwoners zich gesteund bij complexe (financiële) aanvragen. Doordat de TLO's het gemeentelijke bureaucratische landschap weten te simplificeren, wordt de gemeente door inwoners als meer nabij en minder complex ervaren.

Samenwerking tussen verschillende partijen

In de casussen is over het algemeen sprake van een hechte, constructieve samenwerking tussen TLO's en partijen in de wijk. Vaak verenigen partijen zich in een kartrekkende 'kerngroep', waaraan ook vaak inwoners uit bewonersplatforms deelnemen. Op die manier wordt er, vaak met TLO in de lead, opgetrokken met verscheidene partners: denk aan ondernemers (De Drieslag), stichtingen (straatcoaches), wijkagenten (straatcoaches, De Drieslag), welzijnsorganisaties (De Bakermat), aanbieders van welzijnsactiviteiten (De Bakermat, De Overkant) en scholen (Passerelle), maar ook stedelijke partijen als Rijnstad (De Laar Schoon, De Overkant) en Dolmans (De Laar Schoon). Er is in de praktijk vaak regelmatig contact tussen betrokken partijen, met een open, transparante en gelijkwaardige insteek. Dit is volgens directbetrokkenen van groot belang. Dit contact leidt ook tot concrete acties die worden uitgezet in de wijken, zoals banners in winkelcentrum De Drieslag en schoonmaakacties (De Drieslag, Kronenburg Passerelle, De Laar Schoon). Ook leidt het gezamenlijk handelen op burgerinitiatieven uiteindelijk tot gewenste veranderingen, zoals verfraaiing van publieke (buiten)ruimten (Passerelle, De Drieslag, De Laar Schoon), meer veiligheid binnen een straat/wijk (straatcoaches), en ingebruikneming van ontmoetingsplekken (JOP's, De Bakermat). Indien binnen de samenwerking het contact verslapt en transparantie ontbreekt, kan dit leiden tot teleurstelling en onzekerheid en haken betrokkenen soms af, zo laten de casussen zien.

In de casussen komt naar voren dat de samenwerking tussen TLO's en de kernorganisatie niet altijd vlekkeloos verloopt. Niet altijd hebben personen of afdelingen van de kernorganisatie voldoende tijd of leggen zij voldoende prioriteit bij projecten die worden aangedragen vanuit de wijk. Soms lopen wijkinitiatieven tegen barrières op omdat ondersteuning of medewerking vanuit de kernorganisatie onvoldoende tot stand komt (straatcoaches, De Drieslag). Wrijving wordt onder andere ervaren tussen wijk- en stedelijke doelstellingen, bijvoorbeeld op het gebied van het afstoten dan wel aankopen van sociaal vastgoed (De Bakermat, De Overkant). Verder komt in de casussen naar voren dat de omslag naar wijkgericht werken binnen de kernorganisatie niet altijd voldoende is gefaciliteerd, in die zin dat processen en werkwijzen niet altijd zijn aangepast; daardoor kan onvoldoende ruimte (in tijd en prioriteit) bestaan voor medewerkers van de kernorganisatie om zich actief in te zetten voor wijkinitiatieven. Ook zitten schotten tussen afdelingen (zoals zorg en veiligheid, fysiek en sociaal domein) soms in de weg. In bepaalde gevallen, bijvoorbeeld als het gaat om de inrichting van de openbare ruimte, verloopt de samenwerking met de kernorganisatie beter (De Laar Schoon).

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Beantwoording onderzoeksvragen, conclusies en aanbevelingen

3

3 Beantwoording onderzoeksvragen, conclusies en aanbevelingen

In dit hoofdstuk beantwoorden we de onderzoeksvragen en formuleren we op basis van die antwoorden onze conclusies en de bijpassende aanbevelingen. Alvorens we de onderzoeksvragen beantwoorden is het goed nog even te benadrukken vanuit welk perspectief we het onderzoek hebben opgezet. We zijn gestart met de analyse van een achttal casussen van projecten in verschillende wijken. Die projecten zijn geselecteerd aan de hand van een indeling in drie thema's: 'ontmoeten in de wijk', 'een veilige wijk' en 'een aantrekkelijke wijk', thema's die in vrijwel alle wijkprogramma's prominent vertegenwoordigd zijn en een goede weerspiegeling vormen van wat het programma Van Wijken Weten daadwerkelijk kan betekenen in de verschillende wijken. Door met inwoners, stakeholders en wijkmanagers van TLO te praten hebben we zo veel mogelijk getracht het perspectief van de wijk op te halen. Dat perspectief van de wijk hebben we vervolgens breder getoetst en aangevuld via enquêtes onder en gesprekken met achtereenvolgens bewonersplatforms, ambtenaren die werkzaam zijn in de kernorganisatie (bestuursadviseurs die bij de casussen betrokken waren, programmamanagers en leden van het managementteam Arnhem), betrokken bestuurders/wethouders en stedelijke partners. Zo hebben we ervoor gezorgd dat we de onderzoeksvragen 'bottom-up' hebben kunnen beantwoorden en vanuit die antwoorden bredere conclusies hebben kunnen trekken naar het niveau van het programma Van Wijken Weten en het concept wijksturing.

3.1 Beantwoording onderzoeksvragen

1. Op welke wijze hebben inwoners en stakeholders (professionals en 'vertegenwoordigers van inwoners') in de wijken invloed gekregen op de wijkprogramma's en de uitvoering ervan?

Inwoners en stakeholders hebben op verscheidene manieren invloed op de programma's en projecten in de wijk. Burgers en stakeholders trekken (individueel of via bewonersplatforms/werkgroepen) aan de bel en kunnen bij het TLO hun zorgen, behoeften en ideeën inbrengen en hiermee, zelfstandig of met ondersteuning van het TLO, aan de slag gaan. In dat geval kunnen ook budgetten en uitvoeringsprocessen worden beheerd.

Zij aan zij met de inbreng en initiatieven uit de wijk vindt bovendien veelvuldig inventarisatie en activatie plaats vanuit TLO's (en ook vanuit bewonersplatforms). TLO's werken volgens de betrokken partijen over het algemeen proactief en vraaggericht. Zij gebruiken, afhankelijk per wijk, verscheidene tools om vragen en standpunten uit de wijk zo breed mogelijk te inventariseren (zoals gesprekken op straat, bewonersavonden en enquêtes), en slagen er volgens de sociale teams, de kernorganisatie en bewonersplatforms goed in om op te halen wat er leeft in de wijk, en om dit samen met burgers en stakeholders te vertalen naar concrete activiteiten en (fysieke) veranderingen in de wijk.

De praktijk laat dan ook zien dat wijkprojecten vrijwel nooit exclusief vanuit de gemeente en TLO's worden geïnitieerd, opgezet en uitgevoerd, maar altijd mede op initiatief en via sterke betrokkenheid van (georganiseerde groepen) burgers en stakeholders worden gerealiseerd.

Het is dus daadwerkelijk mogelijk voor burgers en stakeholders om (meer) invloed uit te oefenen op de programma's en projecten in de wijken, zo geven de TLO's, bewonersplatforms en de ambtenaren uit de kernorganisatie aan. Deze mogelijkheden worden ook daadwerkelijk benut, maar volgens betrokkenen valt hier nog wel winst in te behalen. Vooral in bepaalde wijken en door verschillende groepen inwoners wordt van de (inspraak)mogelijkheden nog niet altijd voldoende gebruikgemaakt. Onbekendheid met processen of met de mogelijkheden die wijksturing biedt zijn factoren die hierbij een rol kunnen spelen

Tegelijk zijn er volgens sociale wijkteams, TLO's en de kernorganisatie op dit moment grenzen aan de daadwerkelijke invloed van burgers en stakeholders. In de beleving van betrokkenen worden sommige wijkambities namelijk overruled door stedelijke ambities. Ook ervaren bewonersplatforms dat zij weinig invloed hebben op langlopende onderdelen van programma's.

2. Wordt de gemeente, en worden in het bijzonder de aanspreekpunten van de gemeente in de wijken, in de beleving van inwoners als 'meer nabij' ervaren?

De gemeente wordt, in de vorm van TLO's, in de wijken algemeen ervaren als meer nabij. Dit komt met name doordat het TLO zichtbaar is in de wijk en als goed benaderbaar wordt ervaren door inwoners en stakeholders; laagdrempeligheid en betrokkenheid zijn hier cruciale factoren. Betrokkenen weten de TLO's goed te vinden en andersom weten TLO's sleutelfiguren in de wijk ook goed te vinden. Ook bestaan er doorgaans aanzienlijk kortere lijnen tussen burgers en stakeholders en het TLO, en nauwer, persoonlijker contact. Er bestaat bij inwoners bovendien meer vertrouwen in TLO's ten opzichte van de gemeente als geheel, zowel als het gaat om openheid als om het daadwerkelijk ten uitvoer brengen van plannen, activiteiten en veranderingen. De mate waarin een TLO wordt ervaren als nabij, varieert overigens per wijk, wat te maken heeft met de aanpak van verschillende TLO's.

Het TLO wordt over het algemeen als een effectieve brug ervaren tussen de wijk en de gemeente in zijn totaliteit. Afhankelijk van de behoefte verwijst het TLO burgers en stakeholders door of onderhoudt het team zelf contact met de kernorganisatie. Op het moment dat bepaalde aspecten in een project moeten worden opgepakt door de kernorganisatie, komt het echter voor dat het project (tijdelijk) 'uit het beeld' van de burger verdwijnt, met ervaren vertraging en stagnaties van dien, wat kan leiden tot teleurstelling en frustratie. TLO's weten echter ook in die gevallen vaak, maar niet altijd te zorgen voor verbinding en meer begrip voor (noodzakelijke) gemeentelijke processen in de wijk (dit komt de beeldvorming van de gemeente ten goede). Zij functioneren als 'vertaler' van keuzes en processen vanuit de kernorganisatie. Voor sociale wijkteams geldt dat zij vaak zelf bestendige contacten hebben binnen de kernorganisatie; in die zin vervullen TLO's voor hen niet altijd een brugfunctie.

3. Is het voor de wijk en voor inwoners transparant hoe de keuzes gemaakt worden?

Inwoners en stakeholders ervaren in het algemeen voldoende transparantie bij de keuzes die de TLO's maken. De openheid die TLO-medewerkers geven, wordt door hen zeer gewaardeerd. Dit bevordert de samenwerking en houdt betrokkenen enthousiast en betrokken (zij voelen zich ook serieus genomen). Wel komt het voor dat brede inventarisaties en inspraakmogelijkheden vanuit TLO's de indruk wekken dat er meer kan en dat TLO's meer kunnen doen dan in werkelijkheid het geval is.

De bij wijkprojecten betrokken materie, besluitvorming en wet- en regelgeving zijn doorgaans complex, en ook zijn de duur en moeizaamheid van omringende processen voor inwoners (en externe stakeholders) vaak moeilijk te volgen. TLO's hebben in de communicatie daarom veel aandacht voor verwachtingsmanagement, oftewel het verhelderen van mogelijkheden en voorál ook beperkingen, zo is het beeld dat bij betrokkenen bestaat. Daar waar dit kan, vervullen TLO's een rol bij het geven van uitleg over processen, ontwikkelingen en stagnaties. Zij slagen hier volgens betrokkenen steeds beter in. Wel wordt nog met regelmaat een discrepantie ervaren tussen de verwachtingen (van inwoners en stakeholders) met betrekking tot het concept 'wijkgericht werken' en de mogelijkheden die er in de praktijk zijn voor het honoreren en succesvol uitvoeren van burgerinitiatieven.

De uitleg vanuit TLO's kan niettemin helpen de beeldvorming in de wijk over de kernorganisatie positiever te maken. Transparantie wordt namelijk onvoldoende ervaren als het gaat om de kernorganisatie zélf. Soms is er onvoldoende helderheid in communicatie op inhoud en sluit de boodschap niet aan bij de capaciteiten van inwoners; soms is er onvoldoende transparantie, omdat die boodschap er niet of niet op tijd komt. Een en ander kan leiden tot teleurstelling, onbegrip, demotivatie en terugtrekkingen van personen.

4. Hoe is nu de rol van de wijkplatforms en andere bewonersoverleggen? Hoe verhoudt hun rol zich tot die van de TLO's?

Net zoals de TLO's een brug vormen tussen de burger/stakeholder en de gemeente, vervullen bewonersplatforms eenzelfde brugfunctie tussen bewoners in brede zin en het TLO/de gemeente. Beide enti-

teiten vormen een spil in het web, en zetten verschillende lijnen uit in de wijk. Deze lijnen bereiken echter niet iedereen: er wordt ervaren dat bewonersplatforms vaak geen goede afspiegeling vormen van verschillende bevolkingsgroepen in de wijk.

Er is sprake van een goede samenwerking tussen de TLO's en de bewonersplatforms. Zij houden elkaar doorgaans goed op de hoogte, bakenen taken af en vullen elkaar aan. Er bestaat een gevoel van 'gezamenlijkheid' en tussen bewonersplatforms en TLO's is er sprake van een persoonlijker contact dan tussen bewonersplatforms en de gemeente als geheel. TLO en bewonersgroeperingen weten goed wat ze aan elkaar hebben en zij maken goed gebruik van elkaars mogelijkheden en kwaliteiten. Dit met het gewenste effect, namelijk: een zo breed mogelijke inventarisatie, het betrekken van zo veel mogelijk inwoners en het gezamenlijk maken van plannen en deze uitvoeren.

Hoe de TLO's en de bewonersplatforms zich precies tot elkaar verhouden, verschilt overigens per wijk en ook verschilt het per wijk hoe goed de samenwerking tussen bewonersgroeperingen en TLO's verloopt. Waar enerzijds wordt ervaren dat niet alle bewonersplatforms erin slagen om ideeën en behoeften van inwoners neer te leggen bij de TLO's, wordt anderzijds ervaren dat TLO's niet altijd meteen aan de slag gaan met de input die geleverd wordt door bewonersplatforms.

5. Hoe verloopt de samenwerking tussen de TLO's en de kernorganisatie?

De samenwerking tussen de TLO's en de kernorganisatie wordt door de TLO's en stakeholders getypeerd als vaak moeizaam, met name op het vlak van resultaatgericht meedenken, meewerken, inzetten en doorzetten. Ook ondersteuning wordt gemist. De samenwerking lijkt afhankelijk te zijn van (tijd en prioriteiten van) personen en afdelingen binnen de kernorganisatie.

Het effectief samenwerken wordt als moeilijker ervaren als het betrekking heeft op een onderwerp of activiteit waarbij meerdere afdelingen in de kernorganisatie betrokken (moeten) zijn. Klaarblijkelijk, zo geven met name de TLO's aan, is het lastig om (volledig) ontschot en integraal te werken. Ook de ambtenaren in de kernorganisatie geven aan dat dat soms lastig is, en de druk om binnen de grenzen van het programma te werken ertoe kan leiden dat een initiatief vanuit de wijk niet voldoende opgepakt kan worden omdat het niet goed past binnen het programmabeleid.

Desalniettemin kan men ook goede voorbeelden noemen van samenwerking tussen TLO's en de kernorganisatie. De samenwerking verloopt in het algemeen beter als het gaat om wijkprojecten op het gebied van ruimtelijke ordening; rond activiteiten in het sociaal domein verloopt de samenwerking moeizamer.

Uit de enquêtes en de gesprekken die we gevoerd hebben met wijkmanagers, bestuursadviseurs, managers van de sociale wijkteams en managers in de kernorganisatie rijst bovendien het beeld op dat er op grote lijnen hetzelfde gedacht wordt over de noodzaak om de samenwerking tussen de kernorganisatie en de TLO's te verbeteren: zowel de TLO's als de kernorganisatie moeten daarin beter gefaciliteerd worden, er moet een manier gevonden worden om de wijkkennis en wijkbehoeften beter te verbinden met de stedelijke kennis en de programmabehoeften.

6. Hoe verloopt de samenwerking tussen de TLO's en de sociale wijkteams?

Het algemene beeld dat in de casussen en de groepsgesprekken ontstaat is dat de samenwerking tussen de TLO's en de sociale wijkteams niet altijd geheel vanzelfsprekend of soepel is verlopen, maar dat dit door de jaren heen al sterk is verbeterd in verschillende wijken, op een enkele wijk na. Door zowel de sociale wijkteams als de TLO's wordt de samenwerking doorgaans als prettig ervaren. Men vindt echter dat die samenwerking wel beter kan en moet, zowel in het ophalen van behoeften en wensen van bewoners als in de doorvertaling hiervan naar activiteiten in de wijk.

De sociale wijkteams vormen de ogen en oren van de gemeente als het gaat om het ophalen van de individuele behoefte aan hulp en ondersteuning. De meerwaarde van de samenwerking tussen een TLO

en een sociaal wijkteam zou juist daar moeten zitten waar de geconstateerde behoefte aan ondersteuning het niveau van de individuele burger overstijgt en noodzaakt tot een structurelere, collectieve oplossing. De wijkmanagers stellen dat de individuele signalen die zij krijgen van de sociale wijkteams moeilijk te vertalen zijn naar die structurelere oplossing, omdat daarvoor te vaak de onderbouwing ontbreekt. Vanuit de sociale teams wordt de wisseling van personeel bij TLO's nog genoemd als stagnerende factor.

De verbeterslag van de effectiviteit van de samenwerking moet niet alleen gezocht worden in de directe samenwerking tussen de sociale wijkteams en de TLO's in de afzonderlijke wijken (bijvoorbeeld in heldere positionering ten opzichte van elkaar), maar is ook mede afhankelijk van het verbeteren van de samenwerking vanuit de wijken met de kernorganisatie en de stedelijke partners; om vanuit individuele wensen en behoeften te komen tot collectieve oplossingen is de inzet van beide laatstgenoemde partijen onontbeerlijk.

Desalniettemin, zo vinden beide partijen, zijn er voorbeelden te benoemen waar de samenwerking wel heeft geleid tot mooie resultaten; de potentie is er dus wel, maar de praktische invulling laat nogal eens te wensen over, omdat er nog te vaak en te veel gehandeld wordt vanuit de eigen opdracht/het eigen programma en men moeite heeft om het wijkperspectief daarin te integreren.

7. Hoe zijn budgetten belegd en wat is het effect van de keuzes die hierin gemaakt zijn?

De budgetten zijn per gebied/wijk thematisch belegd en uitgesplitst naar ondergemandateerd budget en niet-ondergemandateerd budget. In de praktijk is het aan de diverse TLO's om zelf te bepalen welke budgetten ondergemandateerd blijven en welke niet; ondergemandateerde budgetten blijven formeel binnen de beslissingsbevoegdheid van de TLO's vallen.

De vraag over het effect van de keuzes die hierin gemaakt zijn, is met dit onderzoek niet goed te beantwoorden. Als met de term 'keuzes' gerefereerd wordt aan de keuze het budget te besteden via de TLO's dan wel via de kernorganisatie, dan willen we wijzen op het fenomeen 'ondermandatering' wat het vrijwel onmogelijk maakt om die keuze scherp in beeld te krijgen.

Als met effect gedoeld wordt op het maatschappelijk rendement van die keuzes, dan is het antwoord op de vraag eveneens dat dit rendement niet goed objectief in beeld te krijgen is. Het maatschappelijk rendement is niet beschreven en vastgelegd in bijvoorbeeld de programmabegroting en de jaarrekening, en specifieke effecten zoals benoemd in de Koersnota (een verschuiving van individuele voorzieningen naar collectieve voorzieningen) zijn bijzonder lastig te meten. Het is niet onmogelijk, maar vereist wel specifiek onderzoek en dat is tot op heden niet uitgevoerd door of in opdracht van de gemeente.

Desalniettemin bestaat wel het beeld bij de diverse partijen dat besteding van budgetten via de wijk meer rendement oplevert dan besteding van budgetten via de kernorganisatie.

8. Welk effect heeft de verdeling van de budgetten over de wijken op organisaties die stadsbreed werken? En op de kleine(re) organisaties die op wijkniveau werkzaam zijn?

De stedelijke partners werken met stedelijke budgetten die uiteindelijk in de wijken worden besteed. Het merendeel van de stedelijke partners die we hebben gesproken zei weinig tot geen beperkingen te ervaren bij het uitvoeren en financieren van activiteiten die zij stadsbreed én specifiek in de wijken willen ondernemen. Alle stedelijke partijen zijn actief in de wijken en willen ook aansluiten bij hetgeen in de wijken leeft, sterker nog, zij ervaren dat als intrinsiek onderdeel van hun opdracht. Sommige partijen halen ook zelf actief in de wijken op welke wensen en behoeften inwoners hebben en proberen daar zo veel mogelijk aan tegemoet te komen. Zij werken daarbij ook samen met de TLO's. De verdeling van de budgetten over de wijken heeft dan ook doorgaans geen nadelige invloed op het functioneren van de stedelijke partners. Maar sommige stedelijke partners ervaren ook dat het soms voorkomt dat een TLO met specifieke wensen en behoeften aankomt die minder goed te verenigen zijn met de stadsbrede activiteiten van die partner en dat er dan sprake kan zijn van een belangenconflict.

De effecten van de verdeling van de budgetten over de kleinere organisaties die op wijkniveau actief zijn hebben we met dit onderzoek niet goed vast kunnen stellen, anders dan dat het voor deze organisaties makkelijker is geworden om aanspraak te maken op financiering vanuit de gemeente Arnhem, omdat de TLO's als meer nabij worden ervaren dan de kernorganisatie.

9. Hoe is de verhouding tussen wijksturing, programmasturing en lijnsturing?

Er wordt in Arnhem op verschillende manieren gestuurd: via de wijken, via de lijn, via een programma en ook via afzonderlijke projecten. Dit zijn vier sturingsprincipes die naast elkaar in de praktijk worden toegepast, elkaar dus ontmoeten en soms botsen met elkaar. Dat blijkt ook uit deze evaluatie van Van Wijken Weten.

De verhouding wijksturing versus de andere vormen van sturing wordt in de Koersnota omschreven met de metafoor 'mal' en 'contramal', dus als verschillende vormen van sturing die op elkaar inwerken en in dialoog met elkaar gaan om van daaruit te moeten komen tot de voor de gemeente Arnhem beste bestuurlijke keuzes: "… De TLO's en de backoffice vormen als het ware 'mal en contramal'. Het ene kan niet bestaan zonder de ander. Daar waar men er niet uitkomt wordt een escalatieproces (eerst ambtelijk dan bestuurlijk) ingericht…".

De Koersnota rept over een uitvoeringsnota waarin de verhouding tussen de TLO's, de sociale wijkteams en de kernorganisatie nader zou worden uitgewerkt. Die nota is medio maart 2021 nog niet verschenen. Wel zijn er diverse (ambtelijke) werkgroepen ingericht om te leren van de ervaringen met wijksturing in relatie tot de overige vormen van sturing. Al deze initiatieven zijn ontwikkeld vanuit Van Wijken Weten. De wijkmanagers organiseren sinds de start van Van Wijken Weten een maandelijkse ontwikkeldag waarin zij hun ervaringen met het functioneren van de TLO's uitwisselen om van daaruit het concept wijksturing door te ontwikkelen.

Het concept wijksturing zoals opgenomen in de Koersnota is nader uitgewerkt in een tweetal functieprofielen van de wijkmanager en in een separate notitie waarin de rollen van de wijkmanager zijn omschreven. Het betreft vijf rollen: adviseur, beslisser, opdrachtgever, verbinder en aanjager. De eerste drie rollen refereren rechtstreeks aan de verhouding tussen de TLO's en de kernorganisatie. Het zijn intrinsiek fundamenteel van elkaar verschillende rollen die elk refereren aan een andere gezagsverhouding tussen de wijkmanager en de bestuursadviseur in de kernorganisatie. Maar alle drie rollen veronderstellen dat er effectief en efficiënt wordt samengewerkt.

Dit genoteerd hebbende moeten we concluderen dat de eerdergenoemde driehoeksverhouding (TLO, sociaal wijkteam, kernorganisatie) in de praktijk voor veel partijen wordt ervaren als nog onvoldoende uitgekristalliseerd. Welke rol de wijkmanager oppakt, verschilt per initiatief en per wijk, maar de samenwerking binnen de zogenaamde driehoek laat vaak te wensen over. Hoewel er voldoende voorbeelden zijn van een geslaagde samenwerking met fraaie resultaten ervaren vrijwel alle partijen binnen de gemeente dat het programmamanagement in de praktijk doorgaans prevaleert boven het wijkmanagement. Als er afwegingen en keuzes gemaakt moeten worden, dan wegen de argumenten vanuit het programmamanagement doorgaans zwaarder dan de argumenten vanuit het wijkmanagement, althans zo ervaren de partijen dit, en, zo wordt daarbij aangegeven, de doorslaggevende argumenten zijn lang niet altijd exclusief inhoudelijk van aard.

Een goede inhoudelijke discussie veronderstelt een 'level playing field', wat iets anders is dan een gelijkgeschakeld kennisniveau tussen de wijkmanagers en de bestuursadviseurs van de kernorganisatie, maar wat in ieder geval inhoudt dat de kennisachtergrond van beide partijen gewaardeerd wordt, serieus genomen wordt en men bereid is naar elkaar te luisteren en de uiteenlopende argumenten objectief te beoordelen. Die bereidheid is er niet altijd en ook niet bij iedereen, waardoor de dialoog nogal eens niet goed tot stand komt: de wijkmanager die de bestuursadviseur beschouwt als iemand die zijn/haar eigen dossierkennis vooropstelt en hoger waardeert dan de inbreng van de wijkmanager en de bestuursadvi-

seur die de wijkmanager soms beschouwt als louter belangenbehartiger van specifieke (niet-representatieve) groepen bewoners in de wijk die onvoldoende oog heeft voor en kennis van de stadsbrede belangen.

Deze beeldvorming werkt belemmerend voor het tot stand komen van een goede dialoog binnen de driehoek, waardoor er onvoldoende kansen zijn en worden benut om de verhouding tussen wijkmanagement, programmamanagement, lijnmanagement en projectmanagement nader uit te kristalliseren.

Dit speelt niet alleen op ambtelijk niveau, zo zeggen de diverse partijen, ook op bestuurlijk niveau ervaart men dat het sturen vanuit programma's, lijnen en projecten doorgaans de overhand heeft en de inbreng vanuit de wijken, de wijksturing, te weinig invloed heeft. Deze observatie heeft niet alleen betrekking op het college, maar ook op de gemeenteraad. Ook vanuit de raad wordt soms te stringent vastgehouden aan de beleidskaders zoals vastgelegd in de diverse programma's.

Dat niet alle partijen op één lijn zitten als het erom gaat het concept wijksturing een eigen plaats te geven in het gemeentelijke beleid, blijkt ook uit de enquêteresultaten: een meerderheid van de respondenten vindt dat wijksturing een aantoonbaar positief effect heeft op de kwaliteit van de woon- en leefomgeving. Van de bewonersplatforms en de TLO's geeft een meerderheid daarom ook aan dat wijksturing de voorkeur boven programmasturing en lijnsturing heeft, maar van de kernorganisatie en sociale wijkteams is een meerderheid deze mening juist niet toegedaan.

Opvallend is dat een aantal stedelijke partners die we gesproken hebben de tegenstelling tussen wijkmanagement en programmamanagement niet zo stellig ervaart als de ambtelijke partijen: men zegt toch al in de wijken te werken en het te waarderen dat de TLO's de wijkwensen ophalen, sterker nog, men zegt dat ook zelf te doen en deze wensen vervolgens mee te nemen in de wijkspecifieke invulling van hun stedelijk takenpakket.

10. Hoe verhoudt de rol van wethouder 'Wijksturing en wijkzaken' zich tot de rol van de 'wijkwethouders'?

De wethouder 'Wijksturing en wijkzaken' is verantwoordelijk voor de uitvoering van het programma Van Wijken Weten en daarmee het bestuurlijk aanspreekpunt voor de gewenste 'kanteling' die de gemeente Arnhem wenst door te maken van een gemeente die wordt aangestuurd vanuit programma's en projecten naar een gemeente die wordt aangestuurd vanuit de wijken. Die kanteling suggereert geenszins dat er een draai van 180 graden moet worden gemaakt, maar dat de vier principes van waaruit de gemeente wordt aangestuurd (wijk, programma, lijn en project) meer met elkaar in balans moeten worden gebracht. Hierover zijn de wethouders die we hebben gesproken in het kader van dit onderzoek het met elkaar eens en ook op ambtelijk niveau wordt deze visie door vrijwel iedereen onderschreven. De praktijk blijkt echter weerbarstiger dan de theorie, zo is ons gebleken uit de vele gesprekken die we met de diverse partijen hebben gevoerd. Men is het eens over het theoretisch concept, maar verschilt van mening over de praktische invulling.

Men is nog volop zoekende naar de gewenste balans tussen de vier sturingsprincipes, zowel op ambtelijk als op bestuurlijk niveau. Zowel de bestuurders als de ambtenaren die we gesproken hebben vinden dat er nog (te) vaak wordt vastgehouden aan het eigen programma en/of het eigen project vanuit de eigen lijn- dan wel programmaverantwoordelijkheid en daarbij niet altijd even goed rekening wordt gehouden met datgeen er vanuit de wijken is opgehaald en ingebracht. Het blijkt bijzonder lastig te schakelen tussen de vier sturingsprincipes, met als gevolg dat de inbreng vanuit de wijken niet altijd op die plek terechtkomt waar die inbreng thuishoort.

Met andere woorden: de verhouding tussen de wethouder 'Wijksturing en wijkzaken' en de overige wethouders behoeft verduidelijking en een nadere uitwerking. Maar de hier beschreven onduidelijkheid geldt niet alleen voor de bestuurlijke verhoudingen in het college, maar geldt breed voor het hele concept van wijksturing en hoe dit is belegd in Van Wijken Weten: van hoe in de gemeenteraad wordt omgegaan met dit sturingsconcept tot hoe dit concept concreet in de wijken wordt toegepast.

3.2 Conclusies

In deze paragraaf formuleren we kort en kernachtig onze conclusies vanuit het perspectief van de drie centrale hoofdvragen:

- Sturen we vanuit de leefwereld van de inwoners?
  - Ja, met de invoering van het concept wijksturing via Van Wijken Weten en de veranderingen die in gang zijn gezet vanuit het concept Arnhem als Regiegemeente, wordt er inderdaad meer gestuurd vanuit de leefwereld van de inwoners.
  - Dat wordt ook als zodanig ervaren door de inwoners en de stakeholders.
- Wat zijn de effecten van deze sturing?
  - De effecten van de sturing zijn overal te zien in Arnhem, veel bewonersinitiatieven die opgepakt zijn door de TLO's hebben geleid tot concrete projecten en activiteiten in de wijken.
  - Er is veel draagvlak voor de TLO's in de wijken bij de inwoners en de stakeholders.
  - Op basis van de beschikbare gegevens kan echter niet worden vastgesteld dat de besteding van budgetten via de wijken effectiever en efficiënter is dan de besteding via de stad.
- In hoeverre draagt de wijze waarop het programma is georganiseerd daaraan bij?
  - Er is een aparte wethouder benoemd als portefeuillehouder Wijksturing en Wijkzaken die verantwoordelijk is voor de aansturing en de uitvoering van Van Wijken Weten. Ambtelijk is Van Wijken Weten ondergebracht bij het Cluster Wijken en Dienstverlening, Afdeling Teams Leefomgeving. Deze afdeling wordt aangestuurd door de Stedelijk Manager.
  - De TLO's werken daarbij samen met de bestuursadviseurs van de kernorganisatie en de sociale wijkteams, de zogenaamde driehoek.
  - In de Koersnota is aangegeven dat deze nota zou worden uitgewerkt in een uitvoeringsplan (voor de backoffice) waarin taken, verantwoordelijkheden en bevoegdheden van TLO's, individuele ambtenaren, afdelingen en de gehele backoffice worden beschreven.
  - Dat uitvoeringsplan, waarin de samenwerking in de zogenaamde driehoek nader wordt uitgewerkt en beschreven, is er niet gekomen.
  - Wel zijn in de afgelopen jaren meerdere initiatieven opgezet om te leren van de ervaringen die met Van Wijken Weten zijn opgedaan (ontwikkeldagen, aanstelling bestuursadviseurs, ambtelijke werkgroep), maar het lerend vermogen van de gemeente Arnhem is daarmee nog onvoldoende geprikkeld en geactiveerd.
  - De aanstelling van een wethouder specifiek voor wijkzaken en het beleggen van de ambtelijke verantwoordelijkheid voor de wijksturing bij een specifieke afdeling en de TLO's in de wijken heeft onvoldoende geleid tot een breed gedragen besef dat wijksturing een zaak is die zowel op bestuurlijk als op ambtelijk niveau (van hoger management tot de concrete uitvoering in de wijken) een zaak van iedereen is, zo is gebleken uit de vele gesprekken die we hebben gevoerd (en ook uit de antwoorden op sommige enquêtevragen). Dat betekent niet dat het apart beleggen van deze verantwoordelijkheden een foute keuze is geweest, integendeel, het apart beleggen van de verantwoordelijkheden is juist nodig om het concept wijksturing een herkenbare plaats te geven binnen de gemeente Arnhem, zowel in de structuur van de organisatie als in de werkcultuur. Maar uiteindelijk moet de wijksturing als concept in de genen van alle ambtenaren en bestuurders terechtkomen.
  - Het concept wijksturing heeft vooral aan de voorkant, op uitvoerend niveau, in de wijken een gezicht gekregen en dat is goed, maar het concept is dus nog onvoldoende opgepakt aan de achterkant, in de kernorganisatie, zowel ambtelijk als bestuurlijk.
  - Er kan dus geconcludeerd worden dat de vier sturingsprincipes die in Arnhem worden gehanteerd nog onvoldoende op elkaar zijn afgestemd en er nog maar in beperkte mate sprake is van synergie, laat staan dat deze principes elkaar aanvullen en versterken.
  - Dat blijkt bijvoorbeeld uit de ondermandatering van de wijkbudgetten. Met het ondermandateringsbesluit hebben de vakafdelingen weer de feitelijke zeggenschap gekregen over het grootste deel van deze budgetten, waar in de Koersnota werd aangegeven dat de begroting substantieel wordt omgevormd in wijkbudgetten en de wijkteams maximale ruimte geboden wordt bij de besteding van deze budgetten.
  - Dit illustreert ook de spanning tussen de hoge ambities die zijn vastgelegd in de Koersnota en de dagelijkse realiteit van het Arnhemse bestuur.

- Desalniettemin heeft de invoering van Van Wijken Weten wel geleid tot een grotere zichtbaarheid van 'de gemeente' in de wijken en meer invloed van de burger op wat er in zijn of haar onmiddellijke leefomgeving gebeurt.

3.3 Aanbevelingen

In deze paragraaf formuleren we onze aanbevelingen, waarbij we een onderscheid maken tussen de aanbevelingen op het strategische niveau (de ambities van de wijksturing), het tactische niveau (de organisatie van de wijksturing) en het uitvoerende niveau (de uitvoering in de wijken).

Strategische aanbeveling

1. Stel enkele ambities bij, faciliteer de uitvoering van de koersnota beter en formuleer de ambities duidelijker. De ambities van de gemeente Arnhem met betrekking tot de wijksturing zoals verwoord in de Koersnota zijn hoog en de vraag is of deze ambities in de afgelopen periode te hoog zijn gebleken. Deze vraag is zowel met een ja als met een nee te beantwoorden.
   - Ja, de ambities zijn te hoog gebleken daar waar het met name gaat om de samenwerking tussen de sociale teams en de TLO's. De daaraan gekoppelde ambitie, het terugdringen van de vraag naar maatwerkvoorzieningen en specialistische hulp, is niet reëel gebleken, niet in de laatste plaats omdat de samenwerking tussen de TLO's en de sociale wijkteams in dat opzicht nog niet goed van de grond gekomen is. Bovendien is het terugdringen van de vraag naar maatwerkvoorzieningen en specialistische hulp van veel meer factoren afhankelijk dan van die samenwerking, factoren die buiten de beïnvloedingssfeer liggen van de sociale wijkteams en de TLO's.
   - Nee, de ambities zijn reëel, bijvoorbeeld daar waar het gaat om de burgerparticipatie en de samenwerking met de kernorganisatie (de mal en contramal samenwerking), maar het realiseren van die ambities moet worden gefaciliteerd, zowel op het organisatorische vlak als op het vlak van de werkcultuur. Het in de koersnota aangekondigde uitvoeringsplan zou daarin hebben moeten voorzien, maar dat plan is er niet gekomen.
   - De centrale ambitie uit de koersnota, 'de bewoners daadwerkelijk invloed te geven op de gemeentelijke keuzes t.a.v. de (belangrijkste) opgaven in de wijk en de inzet van menskracht en middelen', kan op veel verschillende manieren geïnterpreteerd worden. Wat wordt verstaan onder 'daadwerkelijk meer invloed geven', wat zijn 'de (belangrijkste) opgaven' in de wijk, wat betekent het dat 'de begroting substantieel wordt omgevormd in wijkbudgetten, waarbij de wijkteams maximale ruimte geboden wordt om te komen tot voor de wijk optimale keuzes'? Dit zijn geweldige ambities die veel interpreteerruimte bieden en waarvan we in dit onderzoek hebben geconstateerd dat die ruimte door de diverse betrokken partijen ook daadwerkelijk verschillend geïnterpreteerd wordt, wat de samenwerking tussen de partijen niet ten goede is gekomen. Het beter uitwerken van deze ambities en dus het begrenzen van de interpreteerruimte, zal ten goede komen aan de uitvoerbaarheid van de ambities zoals geformuleerd in de koersnota.

Tactische aanbeveling

2. Ga door met de wijksturing, maar vul dit concept nader in, zowel bestuurlijk als ambtelijk, maar ook financieel.
   - Met betrekking tot de facilitering van de driehoek door de afstemming tussen met name de wijkmanagers en de bestuursadviseurs beter te organiseren en meer structuur te geven. Betrek daarbij ook de managers van de sociale teams. Maak voor de verschillende beleidsthema's concrete afspraken over hoe de wijkbelangen en de stedelijke belangen zich tot elkaar verhouden en wat daarvan de consequenties zijn voor het besluitvormingstraject.
   - Zorg ervoor dat dergelijke afspraken ook uiteindelijk in de beleidsprogramma's worden opgenomen, zodat die programma's meer geënt zijn op die belangenafwegingen en een steviger fundament krijgen in de wijken.
   - Verbind aan die belangenafweging ook de budgettaire consequenties waardoor het voor alle betrokkenen duidelijker wordt welk budget vrij besteedbaar is vanuit de wijken en op welke budgetten de wijken kunnen meedenken en meebeslissen over de uiteindelijke besteding.

- Zorg ervoor dat ook op het niveau van het programmamanagement en het hoger management een organisatiestructuur wordt ontwikkeld waar het geluid van de wijken permanent kan doorklinken, een structuur van waaruit ook expliciet gewerkt wordt aan het integreren van de vier sturingsprincipes waardoor het wijkperspectief niet langer wordt beschouwd als een 'los' perspectief dat er af en toe bijgehaald moet worden. Daardoor wordt het mogelijk dit perspectief expliciet mee te nemen als er nieuwe programma's worden opgesteld.
- En last but not least, zet een programma op dat expliciet is gericht op het realiseren van een cultuurverandering bij alle ambtenaren én bij de bestuurders met als doel een werkcultuur te creeren waarin het wijkperspectief integraal deel uitmaakt van de werkhouding van de ambtenaar en de bestuurder. De vier sturingsprincipes staan niet naast of tegenover elkaar, maar vullen elkaar juist aan, en soms prevaleert de een en soms de ander, maar altijd moet die integrale afweging gemaakt worden.

Uitvoerende aanbeveling

3. Doe meer aan verwachtingsmanagement richting de inwoners door duidelijk te maken wat de inwoners wel en niet kunnen verwachten van de wijksturing. Benoem daarbij wat de grenzen van de wijkopgaven zijn en wat de opgaven zijn voor de stad. Geef daarbij ook aan wat de grenzen zijn van de invloed die inwoners kunnen uitoefenen op deze opgaven; tot hoever reikt die invloed en hoe kan die invloed het beste geeffectueerd worden. Kijk daarbij nog eens met een schuin oog naar de klassieke participatieladder die verschillende niveaus van inspraak benoemt, van zelfbestuur/de burger als opdrachtgever (the right to challenge) tot het recht op informatie/geconsulteerd worden. Maak in ieder geval een onderscheid naar:
   - (kleine) projecten in de openbare ruimte die niet interfereren met grote RO-projecten en snel gerealiseerd zouden kunnen worden, zonder noemenswaardige consequenties voor aanpalende wijken;
   - grote RO-projecten die vanuit programma's stadsbreed moeten worden opgepakt, maar wel impact hebben op de wijken, maar waarop vanuit de wijk minder directe invloed kan worden uitgeoefend;
   - (kleine) projecten in het sociaal domein die direct van invloed zijn op de sociale cohesie in de wijk;
   - grotere projecten in het sociaal domein gerelateerd aan de wettelijke taken van de gemeente (Jeugdwet, Wmo, Participatiewet) die zorggerelateerd zijn en waarop vanuit de wijk minder directe invloed kan worden uitgeoefend.

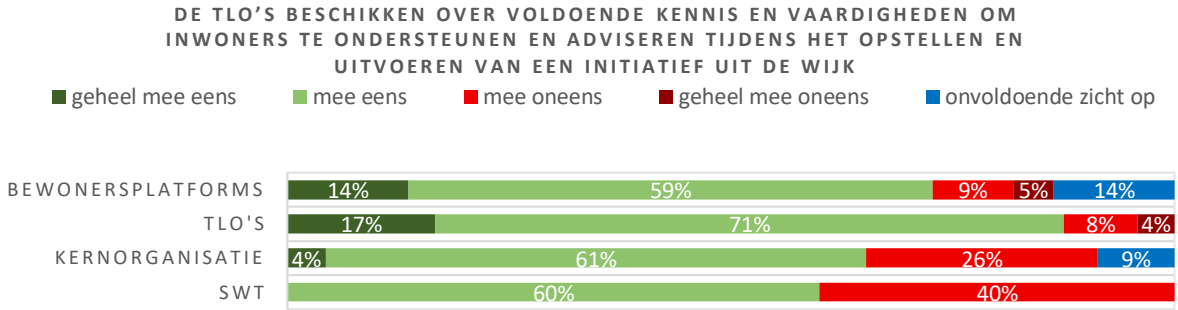
REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Bijlagen

B

Capaciteit van TLO's

Figuur B1.1 Kennis en vaardigheden TLO's



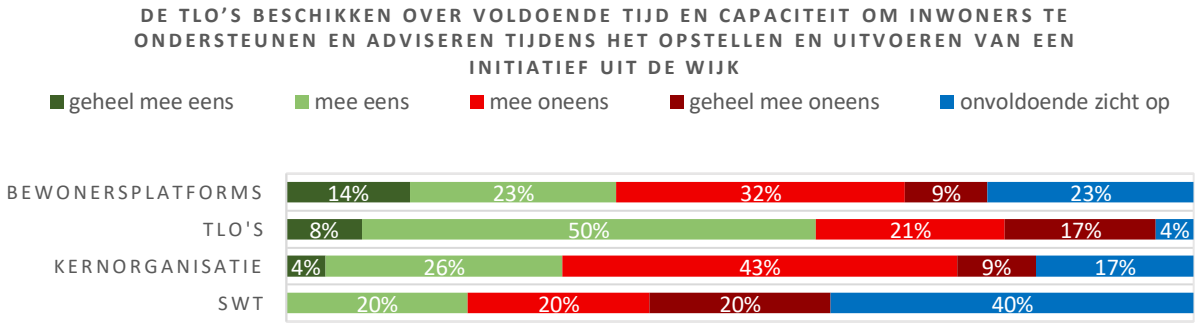
Het merendeel van de enquête-respondenten vindt dat de TLO's over voldoende kennis en vaardigheden beschikken om inwoners te ondersteunen en te adviseren bij wijkinitiatieven. De TLO's zijn hier minder verdeeld over dan de andere respondentgroepen: slechts 12 procent is het oneens met de stelling, tegenover 14 procent, 26 procent en 40 procent van respectievelijk de bewonersplatforms, de kernorganisatie en de sociale wijkteams.

In de gevoerde gesprekken komt, in lijn met de enquêteresultaten, naar voren dat het deskundigheidsniveau van TLO's over het algemeen op peil wordt geacht. Wel vinden alle respondentgroepen dat er duidelijke verschillen zijn in deskundigheidsniveaus tussen de verschillende TLO's en TLO-medewerkers. Ook resulteren personeelswisselingen bij TLO's soms in het verlies van opgebouwde kennis op actuele vraagstukken en initiatieven. Onder de TLO's is kennis en kunde op specifieke terreinen soms ontoereikend, zo stellen onder meer de sociale wijkteams en ambtenaren van de gemeente. Dit geldt met name voor kennis over het sociaal domein en het vermogen om behoeften en plannen uit de wijk goed te koppelen aan (langetermijn)opgaven en plannen van de stad, en deze krachtig te agenderen. Uit de groepsgesprekken blijkt verder dat men ervaart dat er (te) weinig kennis tussen TLO's wordt uitgewisseld.

De huidige praktijk laat zien dat TLO-medewerkers over brede deskundigheid moeten beschikken om initiatieven uit de wijk goed te kunnen ondersteunen. Vereiste vaardigheden zijn onder meer het vermogen om te verbinden, mee te denken, aan te jagen en te faciliteren. Daarbij is het voor bewoners en professionals in de wijken van belang dat TLO-medewerkers echt begaan zijn met hun wijk, kennis hebben over de historie en dynamiek daarbinnen en het vermogen hebben om écht te luisteren. Dat is veelal geborgd binnen de TLO's en dit maakt dat de gemeente als 'persoonlijker' en nabijer wordt ervaren.

Ook initiatief- en projectoverstijgend wordt, zowel formeel als in de praktijk, veel van de kennis en kunde van TLO's verwacht: kennis is niet alleen vereist over brede en specifieke sociale vraagstukken, maar ook over budgetbeheer, besluitvormingsprocessen, projectmanagement, en over betrokken spelers, afspraken en ontwikkelingen op bestuurlijk, ambtelijk en operationeel niveau (waaronder stedelijke plannen en contracten met stedelijke partijen). Zowel de TLO's zelf als stedelijke partijen zeggen dat deze brede en soms specialistische expertise niet altijd binnen de TLO's aanwezig is, maar dat dit ook niet altijd haalbaar is.
TLO's moeten bovendien kunnen omgaan met de complexiteit van specifieke projecten en snel, flexibel en creatief kunnen zoeken naar oplossingen, zo wordt door henzelf benadrukt. In de vaak weerbarstige praktijk is gebleken dat een bepaalde grondhouding vereist is, namelijk: een proactieve houding, met lef, daadkracht en doorzettingsvermogen. Hierover wordt opgemerkt dat het motto is: 'doen wat nodig is en zorgen dat je het voor elkaar krijgt', en 'als het niet linksom kan, dan maar rechtsom'. In verschillende casussen zien we terug dat TLO's zich uiterst flexibel opstellen wanneer regels, procedures of 'schotten' in de weg staan om voortvarend te handelen. Zo zorgde het TLO in CSA ervoor dat de straatcoaches werkkleding, onderdak en arbeidsvoorwaarden kregen op het moment dat formeel werkgeverschap lastig te beleggen bleek. Ook werd in de casus van de Passerelle al een voorschot genomen op de uitvoering, vooruitlopend op de volledige, formele financiering.

Figuur B1.2 Tijd en capaciteit TLO's



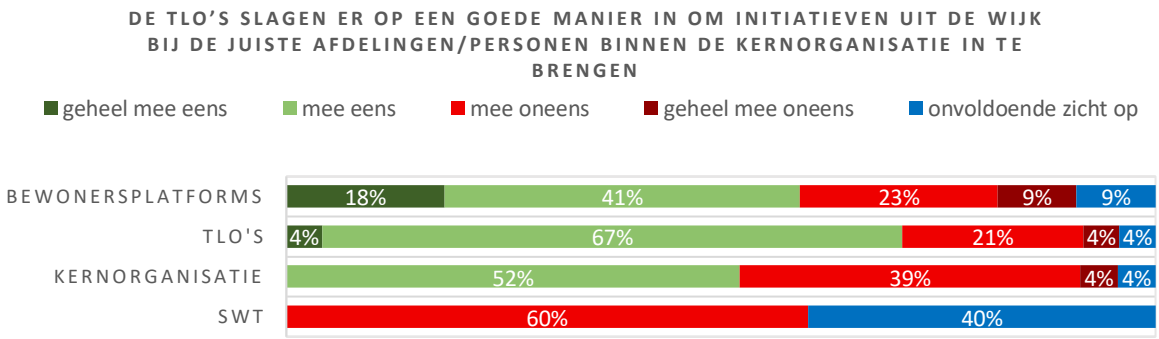
Wanneer in de enquête gevraagd wordt naar de tijd en capaciteit waarover TLO's beschikken om inwoners te ondersteunen en te adviseren bij wijkinitiatieven, ontstaat een ander beeld dan over kennis en vaardigheden. Bijna de helft van de bewonersplatforms, kernorganisaties en sociale wijkteams geeft in de enquête aan dat de TLO's niet voldoende tijd en capaciteit hebben. Van de TLO's vindt het merendeel dit wél.

Als achtergrond van deze enquêteresultaten geldt dat de TLO's bestaan uit kleine teams (van zo'n vier à vijf personen), terwijl zij grote gebieden bestrijken met veel inwoners. Hoewel TLO-medewerkers zich fulltime kunnen bezighouden met wijkinitiatieven, leidt de beperkte mankracht ertoe dat niet alle wijk-initiatieven en daaraan gekoppelde acties actief door TLO's kunnen worden opgepakt. Door verschil-lende partijen in het veld, waaronder de sociale wijkteams en bewonersplatforms, wordt dit gezien als beperking in hetgeen in de wijken bereikt kan worden. Toch ervaren TLO's zelf de grenzen aan tijd en mankracht niet altijd als probleem, omdat dit tegelijkertijd kan leiden tot goede prioriteringen en taak-verdelingen binnen (het geheel aan) wijkinitiatieven. Hierbij vinden TLO-medewerkers dat het juist de kunst is om niet alles zelf op te pakken, maar verantwoordelijkheden te beleggen binnen de wijk, bij de juiste ambtenaren van de kernorganisatie en bij professionele (stedelijke) partijen.

Wel ervaren TLO's soms onvoldoende tijd als het gaat om het kunnen investeren in het opbouwen van relaties met buurtbewoners (om informatie op te halen evenals te activeren en stimuleren). Dit wordt in het bijzonder ervaren in wijken met een lage SES waar burgerparticipatie niet in het DNA van een wijk zit. Een treffend voorbeeld is het trachten te betrekken van inwoners bij het opstellen en uitvoeren van plannen binnen wijkcentrum De Overkant in de wijk Presikhaaf 3. Zowel TLO's als sleutelfiguren uit de wijk stellen dat er aanzienlijk meer uren nodig zijn, willen wijkmanagers zelf een samenwerkingsrelatie met inwoners kunnen opbouwen.

Intermediaire functie van TLO's

Figuur B1.3 Inbrengen van initiatieven uit de wijk bij juiste afdeling binnen de kernorganisatie



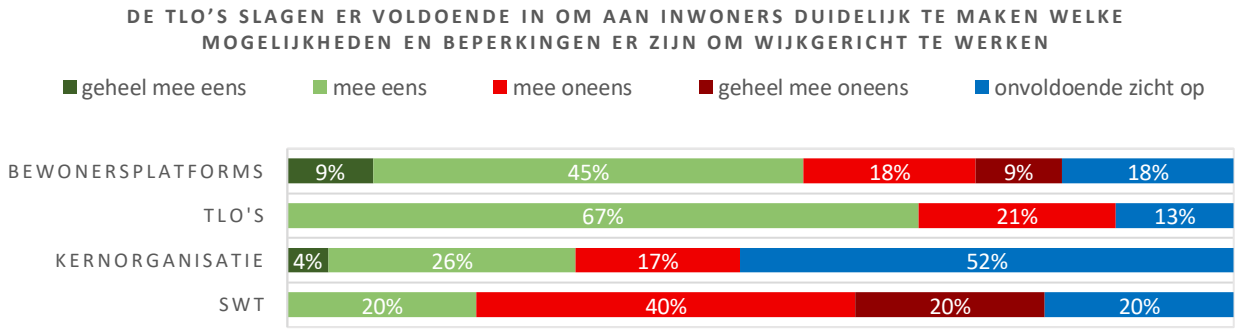
Van de bewonersplatforms, TLO's en kernorganisatie vindt meer dan de helft van de respondenten dat de TLO's er op een goede manier in slagen om initiatieven vanuit de wijk bij de juiste afdelingen of personen binnen de kernorganisatie in te brengen. Deze mening wordt niet gedeeld door de sociale wijkteams; van de sociale wijkteams geeft meer dan de helft aan het hier niet mee eens te zijn, terwijl iets meer dan een derde zegt hier geen zicht op te hebben.

Daar waar formele routes of specialistische experts ingeschakeld moeten worden binnen de verschillende fasen van een wijkproject, doen TLO's hun uiterste best om dit op de juiste plaats te beleggen binnen de kernorganisatie, en vaak lukt dit ook, zo is het algemene beeld. Daarnaast verwijzen TLO's partijen in de wijk door naar partijen binnen de kernorganisatie. Dit verloopt over het algemeen goed.

Deze brugfunctie van TLO's tussen gemeente en de wijken wordt vooral door bewoners(platforms) van grote meerwaarde geacht, omdat dit bij uitstek iets is dat voor henzelf voorheen vaak lastig in te schatten of te realiseren was. De nabijheid en benaderbaarheid van de TLO's is hierbij van belang: het feit dat TLO-medewerkers zichtbaar zijn in de wijk, goed bereikbaar zijn (ook in avonduren) en banden en contacten hebben opgebouwd met de bewoners en overige stakeholders, maakt dat mensen hen sneller inschakelen voor hulp. Voorheen was de gemeente 'verder weg', zo zeggen betrokken inwoners en stakeholders. De mate waarin een TLO wordt ervaren als nabij, varieert overigens per wijk. Dit heeft te maken met de 'aanpak' van verschillende TLO's, dus de wijze waarop zij zich in de wijk kenbaar maken, de mate waarin zij openstaan voor vragen en gesprekken en de mate waarin zij persoonlijke banden opbouwen in de wijk, betrokken zijn, en voeling hebben bij wat er leeft in de wijk. Voor sociale wijkteams geldt dat zij vaak zelf bestendige contacten hebben binnen de kernorganisatie, die zij in de wijkopgaven waar zij bij betrokken zijn ook zelf benaderen, doorgaans in afstemming met TLO.

Wel kan het ook voor TLO's ingewikkeld zijn om een goede inschatting te maken welke (verschillende) afdelingen en personen precies betrokken moeten en kunnen worden. Soms speelt de beperkte ervaring van TLO-medewerkers hierbij een rol. Veelal hangt dit echter vooral samen met de ervaren schotten tussen de gemeentelijke afdelingen, de onoverzichtelijkheid van de verschillende schijven en de beperkte bereikbaarheid of inzetbaarheid van relevante personen. Dit speelt zeker wanneer projecten en processen moeilijk gelinkt kunnen worden aan één beleidsthema, maar integraal moeten worden aangepakt.

Figuur B1.4 Communiceren van mogelijkheden en beperkingen wijkgericht werken door TLO's



Van de bewonersplatforms en TLO's vindt het merendeel dat de TLO's er voldoende in slagen om inwoners duidelijk te maken welke mogelijkheden en beperkingen er zijn om wijkgericht te werken. Van de sociale wijkteams vindt het merendeel dit niet. Meer dan de helft van de kernorganisatie geeft aan hier onvoldoende zicht op te hebben.

Of het nu gaat om veranderingen in de openbare ruimte (casus De Laar Schoon, De Passerelle en Beek op de Paasberg), het realiseren van een ontmoetingsplek in de openbare ruimte (casus JOP), de aankoop van sociaal vastgoed (De Bakermat) of veranderingen van meer organisatorische aard (casus straatcoaches en De Drieslag): het is voor inwoners (en externe stakeholders) vaak moeilijk te volgen waarom de gewenste veranderingen lang op zich laten wachten en soms moeizaam of in het geheel niet te realiseren zijn. De praktijk in deze casussen laat zien dat het ontbreken van zicht of zekerheid over mogelijkheden en beperkingen binnen het project kan leiden tot teleurstelling, onbegrip, demotivatie en zelfs terugtrekkende bewegingen bij betrokkenen.

Door aan bewoners en overige stakeholders vroegtijdig duidelijk te maken hoe processen verlopen en waarom, welke termijnen er worden gehanteerd en welke eisen en mogelijke obstakels er komen kijken bij het initiatief waar zij zich voor willen inzetten, wordt effectief aan verwachtingsmanagement gewerkt. Verwachtingsmanagement vanuit de TLO's is, net als structurele transparantie en terugkoppeling, cruciaal voor bewoners en overige stakeholders, zo geven zijzelf – net als de TLO's – aan. Zij voelen zich

hierdoor namelijk goed geïnformeerd en serieus genomen, maar krijgen hierdoor ook een realistischer beeld van wat de gemeente, inclusief de TLO's, wel maar vooral ook *niet* voor hen kan betekenen. Dit komt de beeldvorming van de gemeente ten goede, aldus TLO's en stakeholders.

Bij betrokken partijen bestaat het beeld dat TLO's in de communicatie veel aandacht hebben voor het verhelderen van (on)mogelijkheden en hier steeds beter in slagen. Inwoners en stakeholders ervaren in het algemeen voldoende transparantie bij de keuzes die de TLO's maken en deze openheid wordt zeer gewaardeerd. Het idee bestaat dat alles op tafel mag liggen en dat er ruimte is voor kritische vragen. Ook hierin ervaren inwoners en overige stakeholders een meerwaarde van TLO's ten opzichte van de gemeente als geheel. De communicatie vanuit de kernorganisatie wordt in veel gevallen namelijk ontoereikend geacht; de kernorganisatie slaagt er veelal niet in om inwoners (voor hen) bevredigende antwoorden te geven op vragen over aspecten als de duur en inhoud van besluitvorming, en de uitkomsten daarvan. In casussen als de straatcoaches, De Drieslag, De Bakermat, De Laar Schoon en de JOP's fungeerde het TLO als 'vertaler' van de kernorganisatie door uitleg te geven over processen, ontwikkelingen en stagnaties; een andere illustratie van de brugfunctie van de TLO's. Hierdoor wordt de afstand tussen de kernorganisatie en inwoners verkleind.

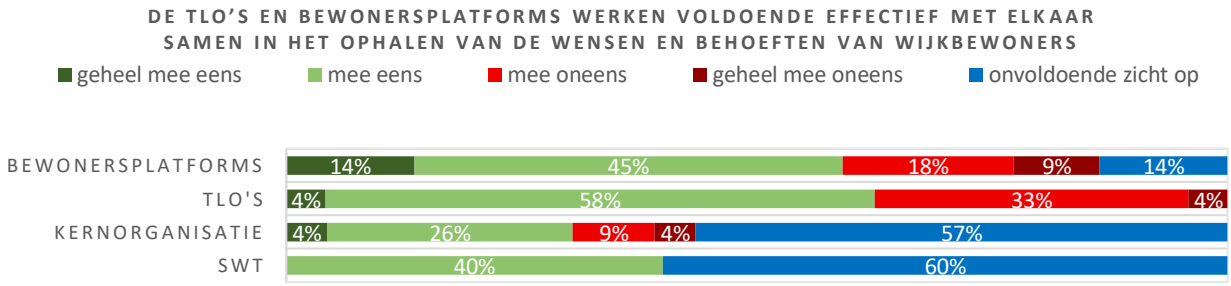
Ongeacht de openheid en transparantie over mogelijke beperkingen aan de zijde van TLO's, wordt er, onder andere vanuit de sociale wijkteams, burgers en overige stakeholders, kritiek geuit op de kloof tussen de hoge verwachtingen die het concept 'wijkgericht werken' wekt en de mogelijkheden die er op dit moment in de praktijk daadwerkelijk zijn voor het *uitvoeren* en *slagen* van burgerinitiatieven. Volgens betrokkenen laat dit laatste te wensen over, onder andere door het in de weg zitten van wet- en regelgeving, overige (stedelijke) beleidsprioriteiten en een gebrek aan doorzettingsmacht van TLO's.

Ook kunnen brede inventarisaties en inspraakmogelijkheden in de planvormingsfase vanuit TLO's de indruk bij bewoners wekken dat al of veel van hun wensen worden vertaald naar concrete acties, zo geven betrokken partijen aan. Sommige bewoners hebben een beeld bij de TLO's van 'u vraagt, wij draaien', terwijl dat niet de insteek van de TLO's is. Het komt voor dat bewoners geen directe reactie krijgen op ideeën, problemen of initiatieven die zij aandragen en daardoor ervaren zij minder transparantie, terwijl TLO's hier op wijkniveau wel degelijk invulling aan geven.

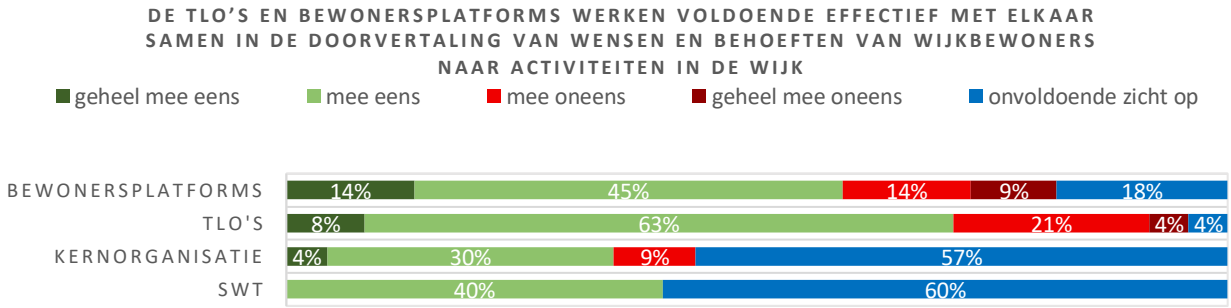
Aan de andere kant merken TLO's zelf, alsmede bewoners en de kernorganisatie, op dat menig burger nog geen idee heeft van de invloed en het budget waarover ze zouden kunnen beschikken en dat er juist winst te behalen valt in het beter informeren van burgers over de mogelijkheden binnen het werken vanuit de wijk.

Samenwerking in de wijken

Figuur B1.5 Effectiviteit samenwerking TLO's en bewonersplatforms ophalen wensen en behoeften



Figuur B1.6 Effectiviteit samenwerking TLO's en bewonersplatforms doorvertalen wensen en behoeften



Door de bewonersplatforms en TLO's wordt de samenwerking tussen TLO's en wijkplatforms in het ophalen van de wensen en behoeften van bewoners als voldoende effectief beschouwd. Van de kernorganisatie en sociale wijkteams geeft het merendeel aan hier onvoldoende zicht op te hebben. Voor de samenwerking tussen TLO's en wijkplatforms in de doorvertaling van wensen en behoeften van wijkbewoners naar activiteiten geldt eenzelfde beeld.

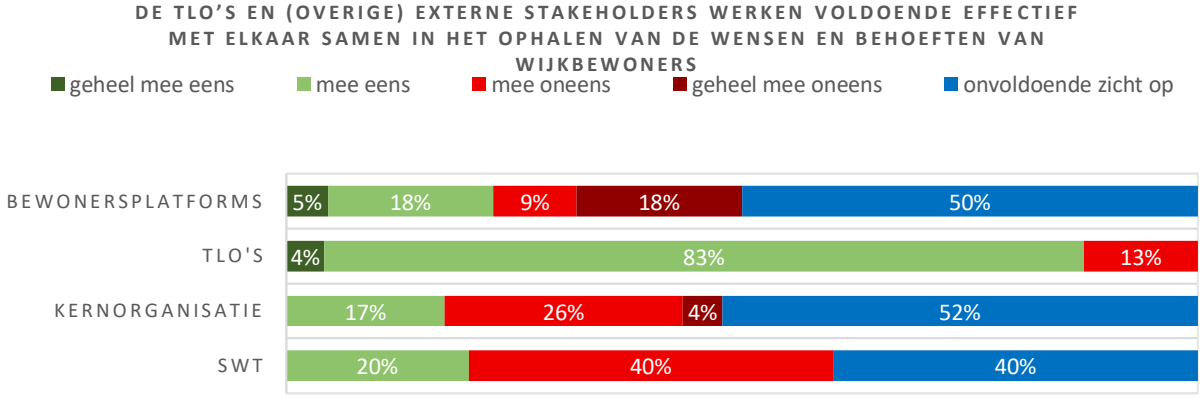
TLO's en bewonersplatforms trekken over het algemeen goed samen op in de wijken en met TLO's bestaat persoonlijker contact dan met de gemeente als geheel. Beide partijen hebben, los van elkaar, een zekere spilfunctie als het gaat om het inventariseren van wensen en het betrekken en activeren van burgers, maar weten daarbij doorgaans goed de verbinding met elkaar te leggen; het TLO heeft daarbij de lead. Er is in veel wijken sprake van een nauwe samenwerking met korte lijnen: men weet elkaar goed te vinden en men weet wat men aan elkaar heeft. De samenwerking wordt door betrokkenen veelal als prettig ervaren, en heeft volgens directbetrokkenen het gewenste effect, namelijk het zo breed mogelijk inventariseren van hetgeen in de wijk leeft, het betrekken van zo veel mogelijk groepen inwoners, en het gezamenlijk komen tot concrete plannen en de uitvoering hiervan.

Over en weer wordt blijkens de praktijk gebruikgemaakt van elkaars krachten, netwerken en mogelijkheden. Zo maken bewonersplatforms gebruik van budgetten via het TLO voor zowel communicatiematerialen als voor bredere activiteiten en van de organisatorische en ter zake doende expertise op uitvoerend vlak (casus De Drieslag en De Laar Schoon), terwijl TLO's gebruikmaken van de kanalen die bewonersplatforms reeds hebben en van de inzet (en expertise) van deze mensen om delen van het project te dragen en inwoners te betrekken (casus De Passerelle, Beek op de Paasberg en De Bakermat).

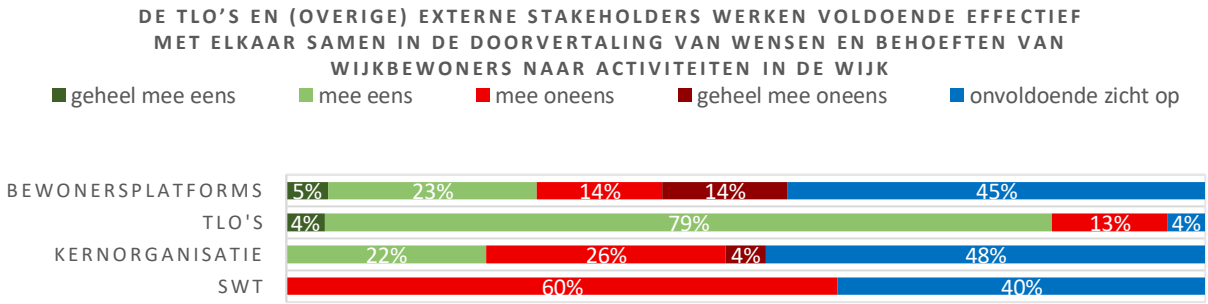
Hoe de TLO's en de bewonersplatforms zich precies tot elkaar verhouden, verschilt per wijk. Soms worden wijkplatforms door een TLO ingezet om zaken te inventariseren en ligt de bal meer bij het TLO; soms opereren bewonersplatforms vrijwel zelfstandig en komen zij met initiatieven, uitgewerkte plannen en acties en heeft het TLO's een meer faciliterende en adviserende rol.

Niet in alle wijken verloopt de samenwerking tussen bewonersplatforms en TLO's overigens even goed. Soms wordt consequente communicatie en betrokkenheid vanuit TLO's door bewonersplatforms gemist (onder andere bij personeelswisselingen); soms heerst het idee dat TLO's niet meteen met hun input aan de slag gaan en soms voelen bewonersplatforms zich door de komst van TLO's meer aan de zijlijn gezet. Moeizame onderlinge verhoudingen tussen verschillende georganiseerde bewonersgroepen (met verschillen in formele status) binnen dezelfde wijk kunnen hierbij een rol spelen.

Figuur B1.7 Effectiviteit samenwerking TLO's en externe stakeholders in ophalen wensen en behoeften



Figuur B1.8 Effectiviteit samenwerking TLO's en externe stakeholders in doorvertalen wensen en behoeften



Door de TLO's wordt de samenwerking tussen TLO's en andere externe stakeholders als voldoende effectief beschouwd als het gaat om het ophalen van wensen en behoeften van wijkbewoners. Van de respondenten uit andere groepen geeft ongeveer de helft aan hier onvoldoende zicht op te hebben en een derde geeft aan het hiermee oneens te zijn. Voor de samenwerking in de doorvertaling van wensen en behoeften naar initiatieven uit de wijk geldt ongeveer hetzelfde beeld. Een groot deel van de TLO's beschouwt de samenwerking als voldoende effectief, de andere respondentgroepen geven met name aan het hier mee oneens te zijn ofwel hier onvoldoende zicht op te hebben.

Hier kan een onderscheid gemaakt worden tussen de samenwerking in de wijk met kleinere, wijkgerichte partijen en de samenwerking met grotere, stedelijke partijen, zo blijkt uit de praktijk.

Het algemene beeld dat in de casuïstiek en in de gevoerde gesprekken naar voren komt, is dat er heel constructief en effectief wordt samengewerkt tussen TLO's en (externe) stakeholders in de wijk, zoals ondernemers, wijkagenten, scholen en huisartsen. Dit is zowel het geval in de planvorming als in de uitvoering en borging van wijkinitiatieven.

Projecten vanuit de wijk worden vaak gedragen door een kleine kerngroep, waarbinnen de wijkmanager van het TLO en enkele direct betrokken stakeholders (vaak ook inwoners uit bewonersplatforms) uit de wijk als kartrekkers fungeren om andere partijen aan te haken. De motivatie en de inzet zijn daarbij hoog. Het organiseren van een project vanuit een kleine projectgroep zorgt voor een goede en hechte samenwerking, met veel betrokkenheid, verantwoordelijkheidsgevoel, een gezamenlijke visie en heldere taakverdelingen, zo geven betrokkenen aan. De korte lijnen maken dat snel geschakeld kan worden als de praktijk dit vergt; hierin verschilt het TLO volgens betrokkenen van de kernorganisatie. We zien in de casussen ook dat multidisciplinaire samenwerking goed werkt om vraagstukken vanuit verschillende perspectieven te kunnen bekijken; dit werkt enthousiasme en creativiteit in de hand.

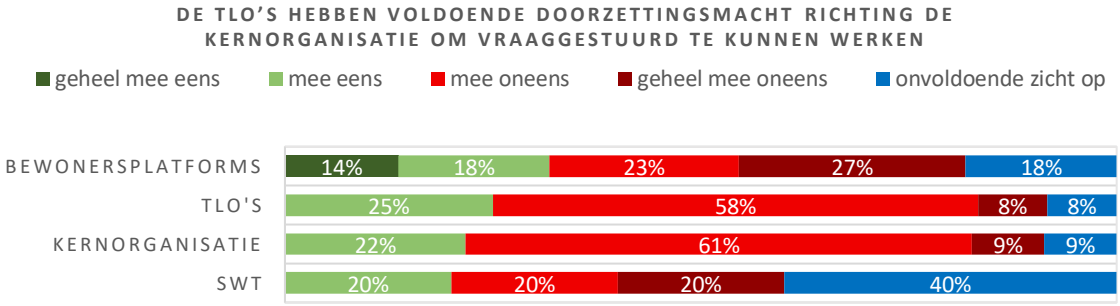
In de samenwerking met verschillende partijen in de wijken vindt regelmatig overleg plaats. Dit is niet alleen noodzakelijk om onderlinge relaties op te bouwen en te onderhouden en elkaar op de hoogte te

houden, maar ook om radiostiltes te voorkomen. Die resulteren blijkens verschillende casussen namelijk in onbegrip of verslapping. Naast heldere en consequente communicatie, wordt gelijkwaardigheid in de samenwerking sterk gewaardeerd. Het vroegtijdig formuleren van heldere doelen, een duidelijk tijdpad en taakafbakeningen kunnen helpen om doelen gezamenlijk te realiseren.

De samenwerking tussen TLO's en stedelijke partijen, zoals Rijnstad, SWOA, Rozet en Sportbedrijf Arnhem, wordt soms gezien als minder effectief, hoewel TLO's en deze partijen elkaar goed weten te vinden en constructief samen proberen op te trekken. Met name vanuit de sociale wijkteams, maar ook vanuit stedelijke partijen zelf wordt aangegeven dat stedelijke partijen lang niet altijd in staat zijn om wijkgericht te werken; zij kunnen overvoerd raken door wijkwensen en kunnen daarop niet altijd aanbod genereren, omdat veel van het aanbod generiek geldt en reeds is vastgesteld. Ook krijgen stedelijke partijen te maken met wensen en verzoeken uit de wijk die niet verenigbaar zijn met stedelijke activiteiten. Dit maakt dat vooral in de *vertaling* van wensen en behoeften naar activiteiten, de samenwerking niet altijd effecten genereert. Dit speelt volgens de sociale wijkteams met name in het sociaal domein. Toch zien we in de casussen ook succesvoorbeelden terug; zo zijn stedelijke partijen, soms als deel van een kerngroep, actief betrokken bij het realiseren van fysieke veranderingen (De Passerelle, De Laar Schoon), waarbij TLO's en stedelijke partijen onderling goed de taakverdelingen hebben afgestemd.

Positie TLO's richting kernorganisatie

Figuur B2.1 Doorzettingsmacht



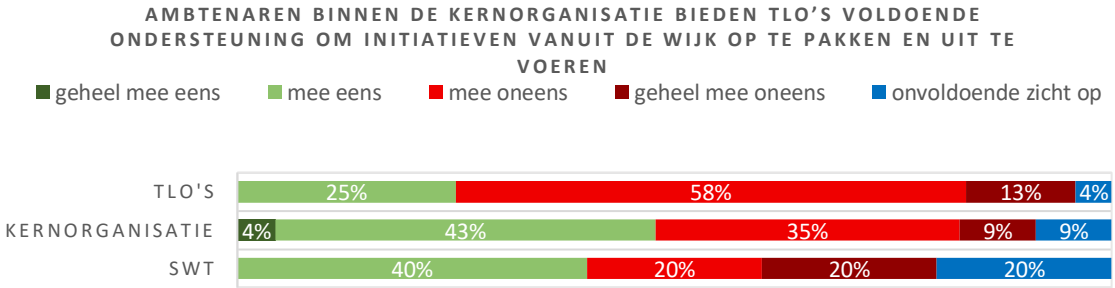
Uit de enquête blijkt dat van alle respondentgroepen de meerderheid van mening is dat de TLO's onvoldoende doorzettingsmacht hebben richting de kernorganisatie om vraaggestuurd te kunnen werken. De mening van TLO's en de kernorganisatie is op dit punt vrijwel gelijk en dat geldt ook voor de sociale wijkteams en de bewonersplatforms (hoewel laatstgenoemde groepen hier minder zicht op hebben).

In de gevoerde gesprekken komt naar voren dat het breed ervaren gebrek aan doorzettingsmacht van TLO's met name met twee dingen samenhangt. In de eerste plaats ervaren TLO's als budgethouders veel minder invloed dan bij de start van Van Wijken Weten werd verwacht. TLO's beschikken, volgens henzelf en volgens omringende partijen, nogal eens over onvoldoende overzicht en kennis om de budgetten effectief te (kunnen) beheren; aldus worstelen zij met het effectief benutten van hun mandaat. Bovendien staan veel financiële afspraken vanuit de gemeente al voor meerdere jaren vast en krijgen TLO's niet altijd voldoende de mogelijkheid om mee te beslissen over dergelijke meerjarige (programma)budgetten. In de praktijk gaat een groot deel van de wijkbudgetten dan ook ondergemandateerd weer terug naar de kernorganisatie. Dit betekent dat TLO's zelf op zoek moeten naar manieren om toch te kunnen sturen en budgetten bij te kunnen stellen, bijvoorbeeld door eenmalige initiatieven op te zetten, waar makkelijker budget voor te besteden is, of door om tafel te gaan met stedelijke partners.

In de tweede plaats ervaren zowel TLO's als de sociale wijkteams en bewonersplatforms dat TLO's vanuit de kernorganisatie worden beperkt in hun 'slagkracht' gedurende de uitwerking en uitvoering van wijkplannen. In een groot deel van de gesprekken wordt een situatie geschetst waarin TLO's informatie en behoeftes ophalen in de wijk en hiermee aan de slag gaan, waarna het stokt zodra besluitvorming dan wel 'goedkeuring' vanuit de kernorganisatie is vereist. Zowel de TLO's als de bewonersplatforms en de sociale wijkteams bestempelen het als risico voor vraaggestuurd werken dat een (onderdeel van een) plan vanuit de wijk kan worden tegengehouden of teruggedraaid door medewerkers van de kernorganisatie, ook in een laat stadium van een project. Uit de casussen (bijvoorbeeld in de casus Beek op de Paasberg en de casus straatcoaches) blijkt dat een en ander tot onzekerheid en frustratie leidt bij zowel TLO's als bewoners.

Positie kernorganisatie richting TLO's en wijken

Figuur B2.2 Ondersteuning



De TLO's vinden dat de kernorganisatie hun onvoldoende ondersteuning biedt om initiatieven vanuit de wijk op te pakken. Binnen de kernorganisatie wordt hier verschillend over gedacht; iets minder dan de helft (44%) deelt de mening van de TLO's, terwijl ongeveer de helft (47%) van de kernorganisatie van mening is dat er wél voldoende ondersteuning aan TLO's wordt geboden. Ook de sociale wijkteams zijn hier verdeeld over.[3]

In bepaalde gevallen ervaren de TLO's dat zij vanuit medewerkers van de kernorganisatie de ondersteuning krijgen die zij nodig hebben, en ervaren beide partijen (zowel TLO's als de kernorganisatie) de onderlinge samenwerking als heel soepel. Dit hangt volgens verschillende respondentgroepen onder andere samen met (combinaties van) personen en met thema's. Binnen het thema openbare ruimte werken bestuursadviseurs bijvoorbeeld al jaren meer wijkgericht en dit bevordert de samenwerking met de TLO's en andere partijen in de wijken. Specifiek blijkt uit de casussen dat TLO's bij de inventarisatie van hetgeen er aan behoeften leeft in de wijken actief en effectief worden ondersteund door de afdeling onderzoek en statistiek (O&S), bijvoorbeeld via online dashboards met informatie uit de wijk, behoeftepeilingen (o.a. casus De Bakermat) en de monitor Leefbaarheid en Veiligheid (o.a. casus De Laar Schoon).

Uit de gevoerde gesprekken blijkt echter dat de TLO's zich in veel gevallen te weinig ondersteund voelen vanuit de kernorganisatie. Zo wordt, zowel door TLO's als door andere partijen waaronder externe stakeholders, ervaren dat medewerkers vanuit de kernorganisatie niet altijd openstaan voor 'afwijkende' ideeën of plannen, niet altijd pragmatisch en oplossingsgericht meedenken en -werken, en niet altijd benaderbaar of betrokken zijn als het gaat om wijkinitiatieven. In die context wordt de samenwerking met de kernorganisatie door TLO's bestempeld als vaak moeizaam.

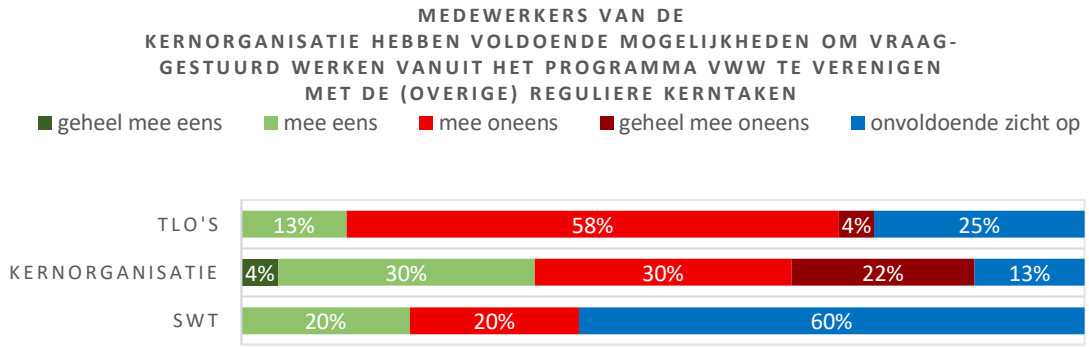
Niet alleen in het uitvoeren van wijkinitiatieven wordt de ondersteuning gemist: de TLO's missen ruggensteun vanuit de kernorganisatie als de kernorganisatie besluit budgetten anders verdelen en er ergens op bezuinigd wordt: bij het brengen van de bijbehorende 'negatieve boodschap' aan de wijk wordt onvoldoende steun vanuit de kernorganisatie ervaren. De TLO's en stedelijke partners ervaren hierin druk vanuit bewoners en politiek, maar ook vanuit de kernorganisatie zelf, die in de ogen van de stedelijke partners en TLO's altijd iets meer wil dan het budget toelaat. De TLO's ervaren soms onvoldoende vertrouwen vanuit de kernorganisatie. Daarbij heeft de praktijk ook uitgewezen dat zij binnen de kernorganisatie soms tegen weerstand of starheid aanlopen om de omslag naar een meer wijkgerichte houding en werkwijze, en dus naar de gewenste ondersteuning van wijkinitiatieven, te maken.

Ook de sociale wijkteams en medewerkers van de kernorganisatie zélf vinden dat de vereiste cultuuromslag binnen de gemeentelijke organisatie nog niet altijd voldoende is gemaakt. De meeste partijen zijn het er echter over eens dat de wil om te transformeren in de meeste gevallen wél aanwezig is, maar dat vooral bestaande processen en (politieke) prioriteiten vanuit programma's en portefeuilles, die beide veel tijd kunnen vergen, in de weg staan om vanuit de kernorganisatie effectief samen te werken met de TLO's. Het werken volgens het principe van de 'mal en de contramal' is in de praktijk onvoldoende gefa-

[3] Niet elke enquêtevraag in deze paragraaf is aan bewonersplatforms gevraagd.

ciliteerd; de TLO's stellen als een 'zijwiel' tegen de kernorganisatie te zijn aangeplakt, terwijl zij een tandem zouden moeten vormen. Betrokkenen zijn het erover eens dat de gemeentebrede omslag van zowel de denk- en werkwijze als de bedrijfsvoering veel tijd nodig heeft.

Figuur B2.3 Vraaggestuurd werken



In de enquête komt naar voren dat een meerderheid van de TLO's vindt dat de medewerkers van de kernorganisatie onvoldoende mogelijkheden hebben om vraaggestuurd werken vanuit het programma te verenigen met reguliere kerntaken. Hoewel een kleine meerderheid binnen de kernorganisatie ook vindt hier onvoldoende mogelijkheden voor te hebben, lopen de meningen binnen de kernorganisatie sterk uiteen. De sociale wijkteams zeggen hier onvoldoende zicht op te hebben.

Een factor die hierbij volgens betrokkenen een rol speelt is een gebrek aan tijd, doordat de beschikbare tijd van medewerkers van de kernorganisatie vaak volledig wordt opgeslokt door reguliere kerntaken. Bovendien worden de mogelijkheden om af te wijken van al ingezette lijnen vanuit programma's en portefeuilles als beperkt ervaren door medewerkers van de kernorganisatie, zeker met inachtneming van de door alle partijen ervaren en aangestipte cultuur (of neiging) om mee te buigen met beleidsprioriteiten vanuit het programma waarvoor de wethouder verantwoordelijk is. Ook van regelgeving en procedures is men binnen de kernorganisatie doorgaans niet gewend af te wijken. Volgens betrokkenen is de kernorganisatie bovendien onvoldoende in staat gesteld om (ad hoc) op wijkvragen in te kunnen spelen.

De beperkingen en de druk vanuit het programma kunnen ertoe leiden dat hetgeen leeft in de wijk niet (voldoende) opgepakt wordt. Vooral indien plannen en doelen vanuit de wijk niet overeenstemmen met programmadoelen waar doorgaans politiek prioriteit aan is gegeven, zo is de ervaring van de meeste geïnterviewden, ontstaat er volgens deze geïnterviewden spanning. Een voorbeeld uit de praktijk is de behoefte van veel inwoners aan kleinschalige, laagdrempelige ontmoetingsplekken dicht bij huis, die moeilijk te rijmen is met de programmatische opdracht om sociaal vastgoed af te stoten en ontmoetingsplekken onder te brengen in Multifunctionele Centra. Een ander voorbeeld is de sterke wens vanuit de wijk om in een straat iets aan verkeersveiligheid te doen die indruiste tegen de stedelijke ambitie van vergroening op het moment dat dit betekende dat bomen moesten worden weggehaald. Ook is de spanning groot bij controversiële opgaven, zoals maatschappelijk opvang en azc's; veelal voelen wijken hier minder voor, terwijl de gemeente deze opvang toch een plek moet geven. In de regel, zo zeggen alle betrokken partijen, delven behoeften, belevingen en initiatieven vanuit de wijk dan het onderspit; zij kunnen simpelweg niet concurreren met het bredere beleid en programma.

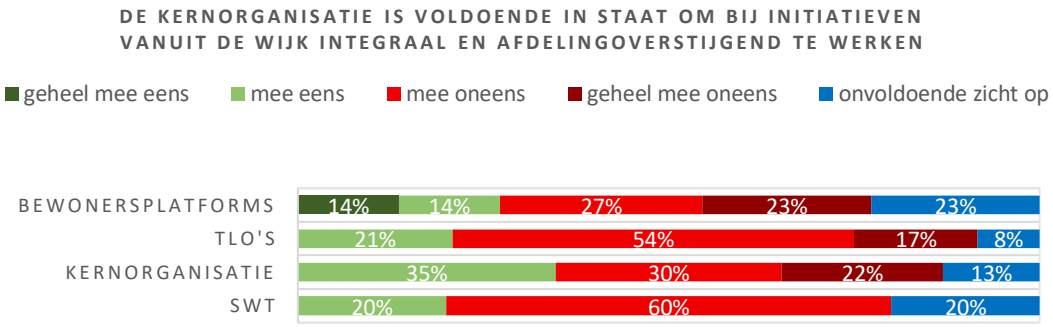
Bovenop het voorgaande wordt door burgers, stakeholders en TLO's een gebrek aan flexibiliteit ervaren bij de kernorganisatie. Met name daar waar snelle, creatieve of pragmatische oplossingen in de praktijk wenselijk zijn, schiet de werkwijze van de kernorganisatie volgens hen tekort.

Daar waar de TLO's vaak aanlopen tegen deze ervaren 'starheid' binnen de kernorganisatie en een ervaren onvermogen om buiten gebaande paden te handelen en mee te bewegen met het wijkniveau, wordt vanuit de kernorganisatie juist benadrukt dat het bij TLO's soms ontbreekt aan het bredere (stedelijke en beleidsmatige) perspectief en dat TLO's soms onvoldoende als verlengstuk van de gemeente handelen, maar meer als verlengstuk van de wijk, waarbij ieder voor zich als het ware een 'wijkprogramma' opstelt. Er kunnen vanuit de kernorganisatie heel goede redenen zijn om vragen of behoeften vanuit de

wijk geen doorgang te laten vinden, soms met een jarenlange geschiedenis, en volgens hen hebben TLO's daar ten onrechte niet altijd oog of begrip voor. Zo staan bestuursadviseurs veelal voor een veel bredere stedelijke opgave, waarbij het opsplitsen naar wijken niet altijd zinvol of haalbaar is. Waar het tot nog toe veelal aan ontbreekt is een goede middenweg, waarbij wijkkennis en wijkbehoeften goed worden verbonden aan stedelijke kennis en programmabehoeften.

Niet altijd is er overigens sprake van een 'wij-zij'-situatie tussen kernorganisatie en TLO's. De onderlinge samenwerking tussen TLO's en de kernorganisatie is, net als de wijze waarop wijkgeoriënteerde taken worden verenigd met reguliere taken vanuit het programma, erg afhankelijk van (draagvlak, mentaliteit en ervaringen van) personen en afdelingen binnen de kernorganisatie, zo stellen onder meer TLO's, sociale wijkteams en betrokkenen vanuit de kernorganisatie zelf. De samenwerking verloopt in het algemeen beter als het gaat om projecten in de wijk op het gebied van ruimtelijke ordening; rond activiteiten in het sociaal domein verloopt de samenwerking moeizamer, aldus de TLO's en de ambtenaren in de kernorganisatie.

Figuur B2.4 Integraal werken

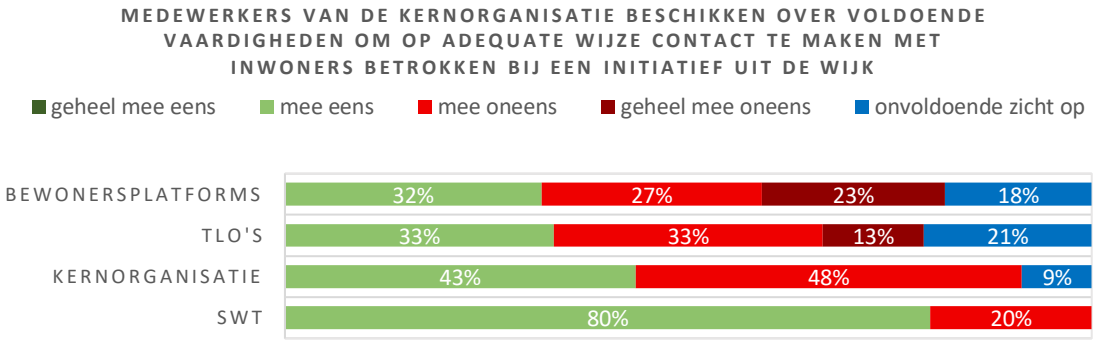


De meerderheid van alle respondenten vindt dat medewerkers van de kernorganisatie niet voldoende in staat zijn om integraal en afdelingoverstijgend te werken bij initiatieven vanuit de wijk. Ook medewerkers van de kernorganisatie zelf hebben deze mening.

Volgens betrokken partijen wordt vanuit de gemeente nog te veel sectoraal in tegenstelling tot integraal gekeken naar problemen en projecten in de wijken. Op het moment dat bepaalde wijkinitiatieven niet aan één beleidsthema gelinkt kunnen worden, dreigen zij tussen wal en schip te vallen. Juist wijkinitiatieven hebben vaak echter (gaandeweg) domeinoverschrijdende componenten. De schotten tussen gemeentelijke afdelingen werken vertragend en kunnen ervoor zorgen dat wijkgestuurd samenwerken met inwoners en het TLO stroef verloopt, zo komt in verschillende casussen (straatcoaches, De Drieslag) naar voren. Tegelijk vormen zij volgens betrokkenen ook een bedreiging voor het bereiken van overkoepelende acties en resultaten in de wijk die er echt toe doen en die echt verandering teweeg kunnen brengen.

Enerzijds heeft een en ander te maken met de wijze waarop gemeentelijke afdelingen en processen zijn ingericht. In de beleving van betrokken partijen is de kernorganisatie anderzijds onvoldoende gewend om integraal, afdelingoverstijgend en out-of-the-box-denkend te werken. Dit raakt wederom aan de vereiste, maar onvoldoende gemaakte omslag in bedrijfsvoering en cultuur. Daarin bestaat een kloof tussen de blauwdruk van de TLO's (generalistisch en breed belegd) en die van de gemeentelijke afdelingen (specialistisch en afgebakend).

Figuur B2.5 Vaardigheden



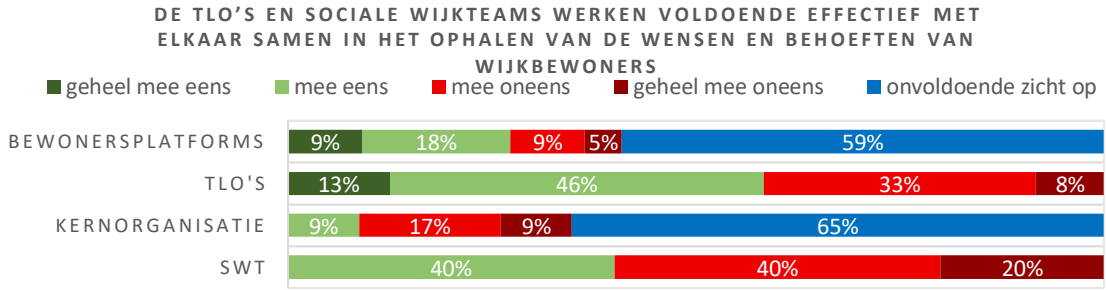
Een groot deel van de sociale wijkteams vindt dat medewerkers van de kernorganisatie over voldoende vaardigheden beschikken om op adequate wijze contact te maken met inwoners die betrokken zijn bij een wijkinitiatief. Dit komt niet overeen met de opvattingen van de bewonersplatforms, de TLO's en de kernorganisatie zelf, van wie ongeveer de helft aangeeft dat de kernorganisatie in deze context niet over voldoende vaardigheden beschikt.

Alhoewel de kernorganisatie, mede door de brugfunctie die de TLO's vervullen voor inwoners, toegankelijker is geworden, ervaren burgers en stakeholders vanuit de kernorganisatie veelal onvoldoende communicatie en onvoldoende helderheid op inhoud. Met een zekere regelmaat wordt onvoldoende transparantie ervaren, omdat de gewenste uitleg vanuit de kernorganisatie uitblijft of niet op tijd komt. In verschillende casussen komt naar voren dat dergelijke 'radiostiltes' bij burgers en stakeholders onbegrip in de hand werken en zorgen voor een negatieve beeldvorming van de gemeente; deze partijen in de wijk voelen zich dan namelijk niet serieus genomen en gesteund. Ook ontstaat er ergernis als burgers zich genoodzaakt voelen zelf (telkens) achter bepaalde informatie aan te gaan.

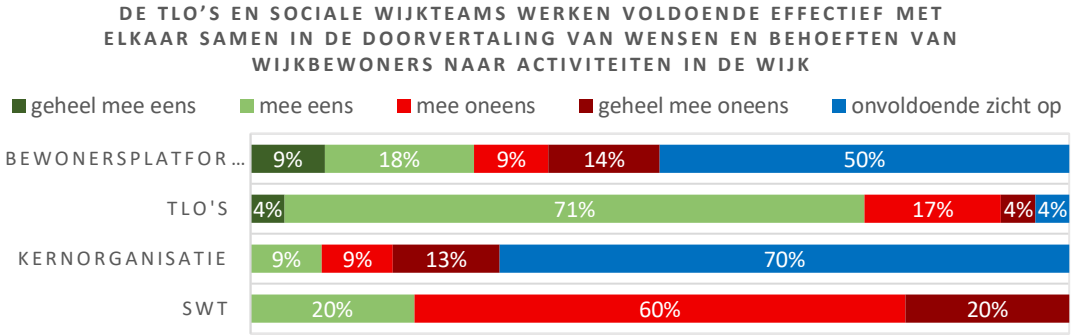
Indien er wel contact is, wordt de wijze waarop wordt gecommuniceerd, qua houding, toon en niveau, niet altijd passend of begrijpelijk geacht. Dit hangt samen met het feit dat het gaat om vaak ingewikkelde materie (bijvoorbeeld wet- en regelgeving), die voor burgers en stakeholders doorgaans lastig te volgen is. Binnen deze context uiten TLO's en inwoners zich bovendien kritisch over de hoge formele vereisten (op vorm en inhoud) waar aanvragen van inwoners en wijkgestuurde processen aan moeten voldoen vanuit de kernorganisatie; deze zijn voor 'de leek' vaak ingewikkeld. In de casussen komt bijvoorbeeld naar voren dat burgers (en overige stakeholders) soms worstelen met financiële aanvragen (o.a. de Kronenburg Passerelle) en aanvragen voor vergunningen (casus De Drieslag). TLO's en burgers hebben de indruk dat de procedures evenals de criteria en wijzen van beoordeling van burgerinitiatieven in de praktijk nog te veel gelijk worden gesteld aan die bij initiatieven vanuit professionals. Dit is in hun ogen minder passend, omdat inwoners doorgaans niet over dezelfde vaardigheden beschikken. Medewerkers van de kernorganisatie hebben daar volgens TLO's en inwoners soms nog onvoldoende oog voor en zijn volgens hen ook geneigd te strak vast te houden aan het vaste stramien en aan de bestaande procedures. Daarbij passen zij hun communicatie nog onvoldoende aan op het niveau van inwoners en leven zij zich soms onvoldoende in hun positie in, zo stellen alle partijen.

Samenwerking tussen TLO's en sociale wijkteams

Figuur B2.6 Samenwerken



Figuur B2.7 Samenwerken



Een kleine meerderheid van de TLO's geeft in de enquête aan dat de TLO's en de sociale wijkteams voldoende effectief samenwerken in het ophalen van de wensen en behoeften van inwoners. Dit staat in contrast met de opvattingen van de sociale wijkteams, waarvan een kleine meerderheid aangeeft dat dit niet het geval is. Dit verschil in opvatting is des te groter wanneer het gaat om de effectieve samenwerking in het doorvertalen van wensen en behoeften naar activiteiten. Driekwart van de TLO's vindt dat deze samenwerking voldoende effectief is, terwijl meer dan driekwart van de wijkteams vindt dat dit niet het geval is. Het merendeel van de bewonersplatforms en de kernorganisatie geeft aan op beide stellingen onvoldoende zicht te hebben.

De bovenstaande enquêteresultaten kunnen geduid worden door een aantal nadere observaties. Het algemene beeld dat ook in de (groeps)gesprekken ontstaat is dat de samenwerking tussen de TLO's en de sociale wijkteams niet altijd geheel vanzelfsprekend of soepel is verlopen, maar dat dit door de jaren heen al sterk is verbeterd in verschillende wijken, op een enkele wijk na. Door zowel de sociale wijkteams als de TLO's wordt de samenwerking doorgaans als prettig ervaren.

Een aantal dingen staat gezamenlijk optrekken en vooral gezamenlijke resultaten in de praktijk in de weg, zo volgt uit de gesprekken. Allereerst zijn wederzijdse verwachtingen niet altijd helder of realistisch geweest, en is positionering ten opzichte van elkaar ingewikkeld gebleken. Een ander punt dat samenwerking en voortgang doet stagneren is volgens de sociale wijkteams de wisseling van personeel bij TLO's. De wijkmanagers van de TLO's geven op hun beurt aan dat de individuele signalen die zij krijgen van de sociale wijkteams moeilijk te vertalen zijn naar structurelere oplossingen; daarvoor ontbreekt te vaak de onderbouwing, zo zeggen zij.

Belangrijker zijn volgens beide partijen echter de grenzen van hetgeen TLO's kunnen bereiken, met name gezien de huidige inrichting van het 'vraaggestuurde model', waarmee zij doelen op de organisatorische invulling van het wijkgericht werken. Enerzijds gaat het dan om de (onveranderde) processen en werkwijzen aan de zijde van de kernorganisatie, anderzijds gaat het om het gebrek aan doorzettingsmacht en aan mankracht en kennis bij de TLO's. Over dat laatste zeggen de sociale wijkteams dat het sociaal domein zeer complex is en dat specialistische expertise is vereist om binnen die context accuraat

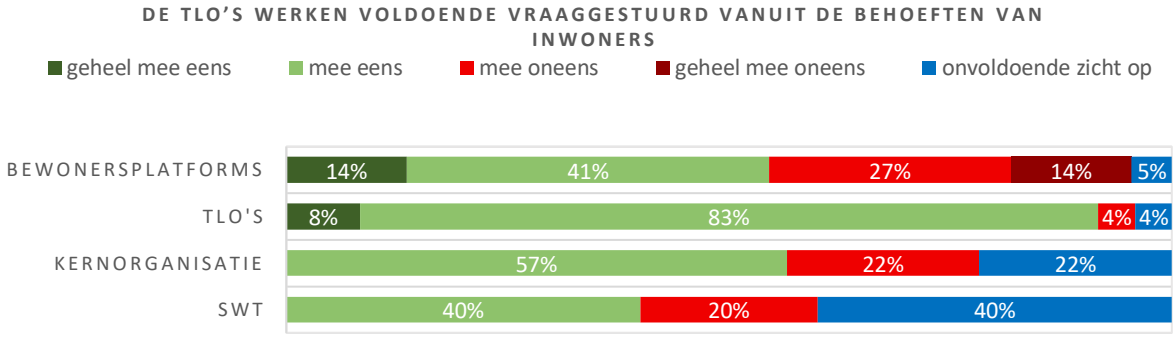
te kunnen handelen en signalen door te vertalen naar goed aanbod en goed beleid; die kennis is bij TLO-medewerkers vaak niet aanwezig, wat betekent dat deze kennis vaak vanuit bestuursadviseurs moet komen.

Ondanks deze beperkingen probeert men zo goed mogelijk samen op te trekken. Zo geven de sociale wijkteams ondertussen steviger adviezen om behoeften in de wijk te vertalen naar wat echt nodig is, hetgeen TLO's helpt. In sommige wijken zijn TLO's en sociale wijkteams fysiek verbonden, door in hetzelfde gebouw te zitten. Hierdoor loopt de samenwerking beter. Sommige TLO's vormen samen met de sociale wijkteams en werk en inkomen een kernteam, van waaruit men collectief probeert op te treden.

Na vier jaar constateren de sociale wijkteams en de TLO's dat het rendement van de samenwerking laag is. Met name de beweging van het realiseren van individuele voorzieningen naar collectieve voorzieningen komt moeilijk van de grond. Wel zijn er in de praktijk een paar voorbeelden waarin de samenwerking tussen TLO's en sociale wijkteams (en de kerngemeente) heeft geleid tot mooie resultaten, waaronder de Buurtschakel (een inloopcentrum voor eenzame inwoners), waarbij het sociaal wijkteam het initiatief nam, waarna vanuit het TLO een coördinator is aangesteld en financiering is geregeld, en het realiseren van een integrale wijkvisie vanuit het TLO en partners in Noordoost.

Vraaggestuurd werken

Figuur B3.1 Vraaggestuurd werken



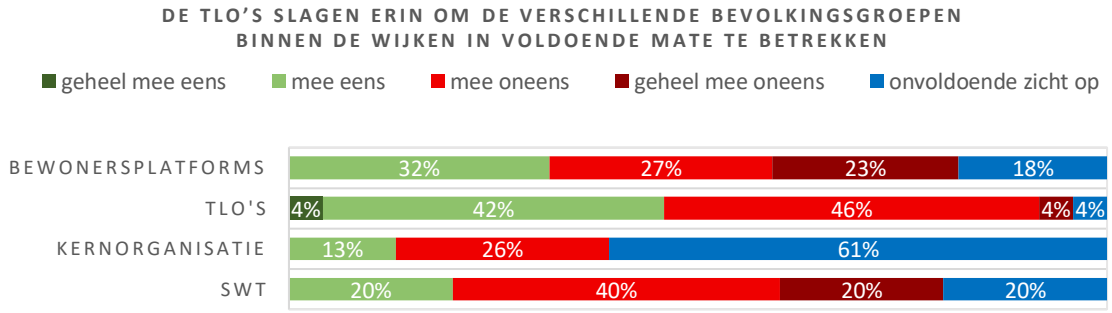
In de enquête vindt de overgrote meerderheid van de TLO's (91%) dat TLO's voldoende vraaggestuurd werken vanuit de behoeften van de inwoners. Het merendeel van de bewonersplatforms, sociale wijkteams en medewerkers van de kernorganisatie is dezelfde mening toegedaan, hoewel het deel dat het niet met de stelling eens is groter is dan bij de TLO's.

Welke tools TLO's in de praktijk gebruiken om vragen en standpunten uit de wijken te inventariseren, is bijzonder wijkafhankelijk. In de casussen komt naar voren dat TLO's veel fysiek in de wijken aanwezig zijn om behoeften te inventariseren. Ook worden samenwerkingspartners, zoals bewonersplatforms, huisartsen, wijkagenten, sportverenigingen, opbouwwerk en de sociale wijkteams, benut om inzichtelijk te krijgen welke behoeften er leven in de wijken. Daarnaast wordt gewerkt met peilingen door middel van wijkkranten, bewonersavonden en enquêtes vanuit O&S.

Van de taken die TLO's (formeel) zijn toebedeeld, slagen zij goed in het ophalen van hetgeen er in brede zin aan wensen en ideeën leeft bij inwoners en stakeholders, zo komt in de gesprekken naar voren. De TLO's zijn daadwerkelijk de ogen en oren in de wijk geworden, door hun sterke nabijheid en betrokkenheid. De vertaalslag hiervan naar concrete activiteiten en projecten in de wijk wordt volgens alle geïnterviewde respondentgroep door TLO's en partners ook gemaakt, vooral als het gaat om kleinere, vaak fysieke zaken zoals het realiseren van parkeerplaatsen en straatmeubilair, maar ook spaaracties door winkeliers (De Drieslag) en gezamenlijke schoonmaak- of onderhoudsacties door wijkbewoners (De Laar Schoon, de Kronenburg Passerelle). Als het gaat om het ten uitvoer brengen van plannen, activiteiten en veranderingen bestaan bij inwoners en stakeholders meer vertrouwen in TLO's dan in de gemeente als geheel. In de optiek van de sociale wijkteams en de kernorganisatie slagen TLO's er echter minder goed in om bepaalde wijkwensen, die verder strekken dan (kleinere) aanpassingen, structureel op de agenda van de kernorganisatie te plaatsen.

Door partijen wordt overigens benadrukt dat vraaggestuurd werken niet alleen 'iets van TLO's' is, maar 'van ons allemaal'. Ook andere partijen, waaronder gemeentelijke afdelingen en stedelijke partijen, zouden volgens geïnterviewden meer in de wijk aanwezig moeten zijn en meer voeling met (hetgeen leeft in) de wijk moeten krijgen, om in hun werkzaamheden de vragen en behoeftes uit de wijk zo goed mogelijk mee te kunnen nemen.

Figuur B3.2 Bevolkingsgroepen betrekken



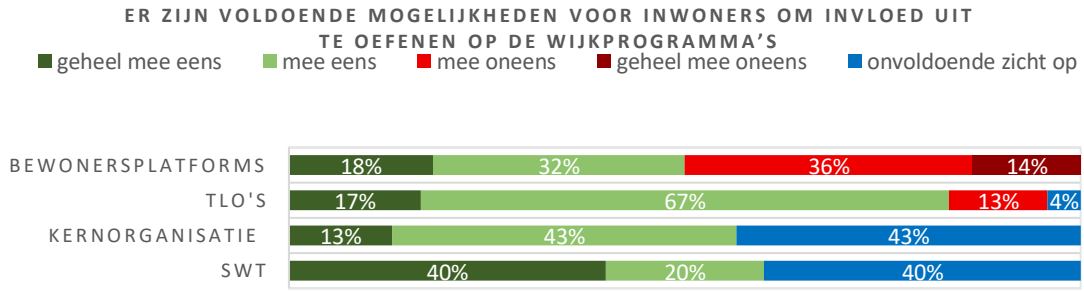
In de enquête komt naar voren dat de TLO's er onvoldoende in slagen om de verschillende bevolkingsgroepen binnen de wijken in voldoende mate te betrekken. Dat vindt de helft van de bewonersplatforms, sociale wijkteams, maar ook van de TLO's zelf. Vanuit de kernorganisatie zegt bijna twee derde hier onvoldoende zicht op te hebben.

Ondanks het gegeven dat TLO's er volgens alle partijen goed in slagen om behoeften en ideeën van inwoners breed op te halen, worden bepaalde groepen nog onvoldoende bereikt. Met name specifieke groepen Arnhemmers met een (niet-westerse) migratieachtergrond worden in de praktijk niet tot weinig bereikt door de TLO's. Ook kan het lastig zijn om jongeren en jonge gezinnen te bereiken. Volgens de bewonersplatforms, TLO's en sociale wijkteams is het moeilijk kunnen bereiken en betrekken van 'de hele wijk' echter een algemeen obstakel dat bij burgerparticipatie speelt; ook bewonersplatforms zelf lopen hier al jarenlang tegenaan. Zo identificeren niet alle bevolkingsgroepen zich zodanig met de wijk of met bepaalde vraagstukken dat zij bereid zijn actief te participeren. Aan de zijde van TLO's speelt een gebrek aan tijd en beschikbare middelen om voldoende energie te kunnen steken in het opbouwen van een relatie.

Vooral in bepaalde wijken (bijvoorbeeld lage-SES-wijken) is het voor TLO's moeilijker om informatie in te winnen, omdat het als lastig wordt ervaren om toegang te krijgen tot specifieke groepen inwoners en ze te interesseren voor bepaalde onderwerpen. Een succesvolle oplossing blijkt het actief samenwerken met sleutelfiguren.

Invloed van inwoners op wijkprogramma's

Figuur B3.3 Invloed wijkprogramma's

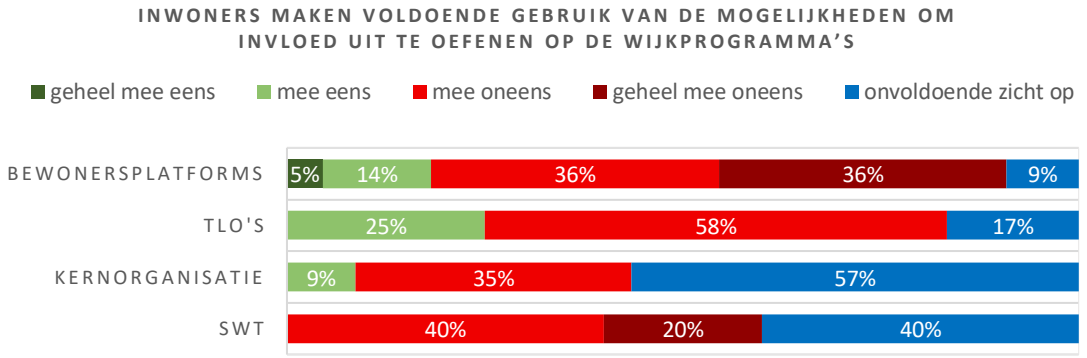


Een meerderheid van de TLO's, sociale wijkteams en de kernorganisatie vindt dat er voor inwoners voldoende mogelijkheden zijn om invloed uit te oefenen op de wijkprogramma's. Behalve een klein deel (13%) is niemand van deze respondentgroepen het oneens met deze stelling. Van de kernorganisatie en sociale wijkteams geeft een deel aan hier onvoldoende zicht op te hebben. De bewonersplatforms zijn verdeeld, de ene helft vindt dat er voldoende mogelijkheden zijn, de andere helft niet.

Blijkens de gevoerde gesprekken en de casussen bestaan er in de praktijk veel verschillende routes en manieren voor burgers en stakeholders om een mening te geven, om actief mee te denken en werken en om zaken in beweging te zetten of een tegenstem te geven, zowel als het gaat om specifieke initiatieven als om bredere wijkprogramma's. Hierbij kan worden gedacht aan deelname aan gesprekken op

straat, bewonersavonden, peilingen, bewonersplatforms, werkgroepen en wedstrijden. Het helpt volgens verschillende respondentgroepen dat zij in deze context proactief worden benaderd, zowel door TLO's als door bewonersplatforms.

Figuur B3.4 Invloed wijkprogramma's



Het merendeel van de bewonersplatforms, TLO's en de sociale wijkteams vindt dat inwoners niet voldoende gebruikmaken van de mogelijkheden om invloed uit te oefenen op de wijkprogramma's. De meerderheid van de kernorganisatie zegt hier onvoldoende zicht op te hebben.

Hoewel er veel mogelijkheden bestaan om invloed uit te oefenen, maken nog lang niet alle (groepen) inwoners hiervan gebruik, zo blijkt uit de praktijk. Naast het gegeven dat bepaalde groepen minder geneigd of bereid zijn om actief te participeren en hun invloed daarbij uit te oefenen, zijn de mogelijkheden om invloed uit te oefenen binnen het wijkgerichte werken nog niet bij alle burgers voldoende bekend. Bovendien sluiten de beschikbare middelen om invloed uit te oefenen niet altijd goed aan bij de mogelijkheden van inwoners. Zo worden de eisen waaraan procedures voor het indienen van voorstellen moeten voldoen door inwoners als onnodig langdurend en complex ervaren. Hierdoor haken inwoners af of laten zij zich weerhouden om zich überhaupt in deze processen te mengen. De mate waarin burgers gebruikmaken van hun inspraakmogelijkheden verschilt sterk per wijk.

De bewonersplatforms ervaren met name voor langlopende onderdelen van programma's dat zij weinig tot geen invloed kunnen uitoefenen, doordat er niet op de goede momenten informatie wordt opgehaald bij bewoners of naar hun behoeften wordt gevraagd.

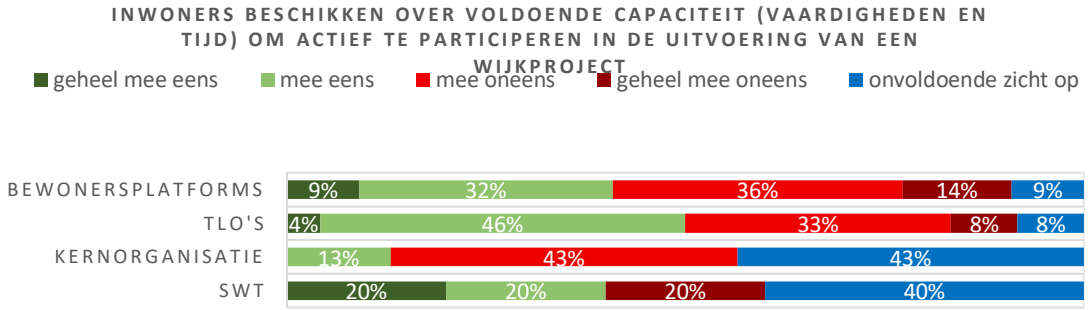
In de gevoerde gesprekken en onderzochte casussen komt overigens naar voren dat bewoners (en stakeholders) TLO's (en bewonersplatforms) veelvuldig weten te vinden, zowel met klachten als met verbeteropties. In het geval van concrete initiatieven en fysieke vraagstukken is er vaak sprake van direct en veelvuldig contact met initiatiefnemers en/of bewonersplatforms. Inwoners die vooral graag verandering zouden zien, maar niet direct een plan voor ogen hebben, zijn minder vaak een gesprekspartner van het TLO (of de kernorganisatie).

De plannen die in de wijken worden uitgevoerd komen vaak voort uit een initiatief van inwoners, zo laten ook de casussen zien (de casussen Kronenburg Passerelle, straatcoaches, Beek op de Paasberg, De Laar Schoon, JOP's en De Bakermat). In alle casussen zijn burgers en stakeholders nauw betrokken geweest bij het opzetten, vormgeven en uitvoeren van het project. Bij een burgerinitiatief blijken vooral de initiatiefnemers, maar ook overige inwoners, doorgaans actief betrokken te blijven en een vrij grote vinger in de pap te hebben bij beslissingen in zowel de planvorming als de uitvoering. Die invloed geldt volgens betrokkenen wel tot een zekere hoogte, namelijk tot de grenzen waar men met wijksturing in de praktijk tegenaan loopt.

Niet alle projecten in de wijken zijn overigens ingegeven vanuit een vraag van inwoners. Projecten die vanuit lijn- en programmasturing in de wijk worden opgezet kunnen vaak rekenen op minder draagvlak bij inwoners, en een minder actieve (of ontbrekende) bijdrage vanuit inwoners aan het proces. Dat is zeker het geval wanneer projecten controversieel zijn of tegen wijkwensen ingaan.

Inwonerparticipatie

Figuur B3.5 Capaciteit om te participeren

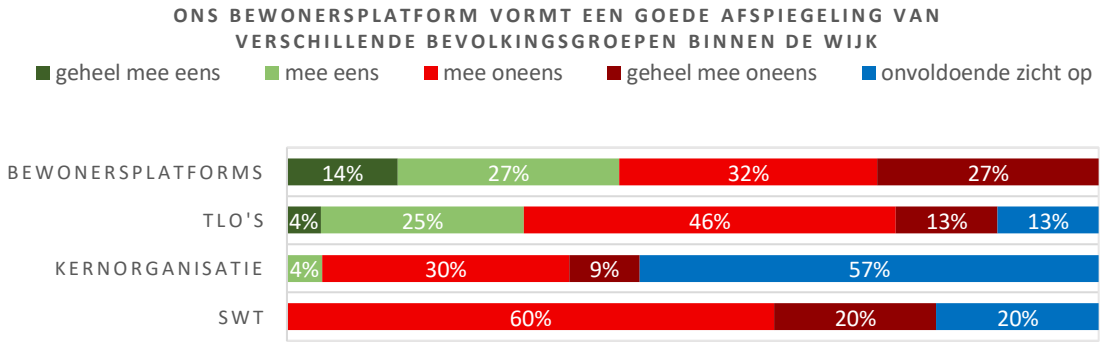


Er wordt verschillend gedacht over de capaciteit waar inwoners over beschikken om actief te participeren in de uitvoering van een wijkproject. Bijna de helft van de bewonersplatforms en de kernorganisatie vindt dat inwoners niet voldoende capaciteit hebben, terwijl bijna de helft van de TLO's en sociale wijkteams vinden dat inwoners wel over deze capaciteit beschikken. In alle respondent-groepen komen tegengestelde meningen voor. Een aanzienlijk deel van de kernorganisatie (43%) en de sociale wijkteams (40%) geeft aan hier onvoldoende zicht op te hebben.

Een gebrek aan capaciteit bij inwoners om actief te participeren komt naar voren in de casussen. Vaak is er sprake van één of twee kartrekkers en stagneert een project bij het wegvallen van een dergelijke (sleutel)figuur. Eveneens blijkt het in de praktijk vaak niet haalbaar om (ingewikkelde) projecten exclusief te beleggen bij individuele burgers (of stakeholders). Dit komt deels door de domeinoverstijgende en complexe aard van sommige projecten. Daarnaast is bij inwoners en andere stakeholders vaak niet alle benodigde kennis, kunde en tijd beschikbaar, of kunnen deze zaken niet ten volle worden benut vanwege eigen werk- en privéomstandigheden. In de praktijk vraagt dit vaak om externe ondersteuning waarbij een persoon (vanuit de gemeente) projectbegeleiding of -management op zich neemt.

Er is een groot verschil tussen wijken onderling en de mate waarin inwoners in staat zijn zelfstandig te participeren. Dat betekent in de praktijk dat het per wijk verschilt wat er nodig is aan ondersteuning om inwoners (volwaardig) te laten participeren. In meerdere casussen wordt nagestreefd inwoners van vaardigheden en kennis te voorzien, om hen daarmee (geheel) zelfstandig verantwoordelijk te maken voor een project. In de praktijk blijkt dit een grote uitdaging en is vaker langer ondersteuning nodig dan verwacht. Er zijn ook wijken of initiatiefgroepen waarin juist veel krachten en vaardigheden gebundeld zijn (bijvoorbeeld casus Beek op de Paasberg, casus straatcoaches).

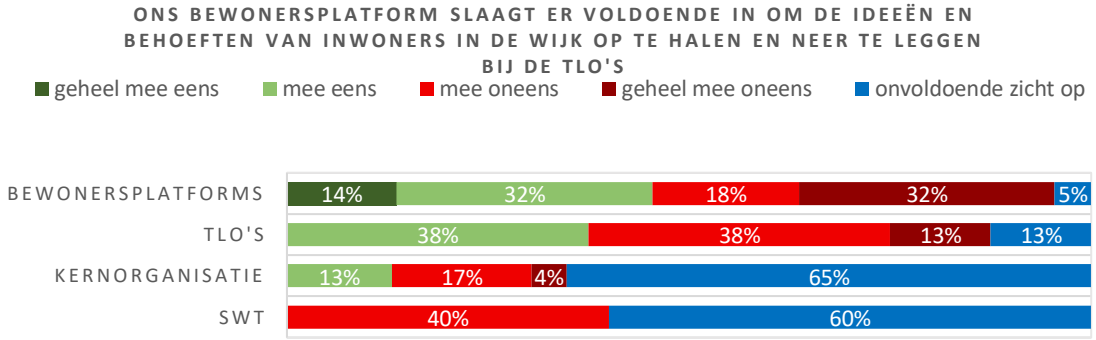
Figuur B3.6 Afspiegeling



De meeste bewonersplatforms, TLO's en sociale wijkteams vinden dat het bewonersplatform geen goede afspiegeling vormt van verschillende bevolkingsgroepen binnen de wijk. Waar een aanzienlijk deel (41%) van de bewonersplatforms vindt dat het platform wel een goede afspiegeling vormt, is dit veel minder het geval bij de TLO's (29%) en sociale wijkteams (0%). Het merendeel van de kernorganisatie zegt hier onvoldoende zicht op te hebben.

Een belangrijke vorm van inwonersparticipatie is deelname aan een van de bewonersplatforms. Deze bewonersgroepen zijn vaak initiatiefnemers van wijkprojecten. Uit het casusonderzoek komt echter naar voren dat bewonersplatforms niet altijd gezien worden als een goede afspiegeling van de verschillende bewonersgroepen en -belangen in de wijk. Het betreft in de realiteit vaak een groep enthousiaste inwoners met een gezamenlijke agenda (bijvoorbeeld op het gebied van groen, buurtoverlast of activiteiten voor kwetsbare jongeren). Doorgaans is er qua demografie weinig diversiteit in de bewonersplatforms. Deze platforms lijken er, in elk geval in de ogen van overige inwoners, niet altijd voldoende in te slagen om naast hun eigen agenda ook andere behoeften uit de wijk te inventariseren, laat staan een hele wijk te vertegenwoordigen. Hierdoor blijven groepen inwoners die zich minder makkelijk verenigen (met gelijkgezinden) onvoldoende vertegenwoordigd.

Figuur B3.7 Ideeën ophalen

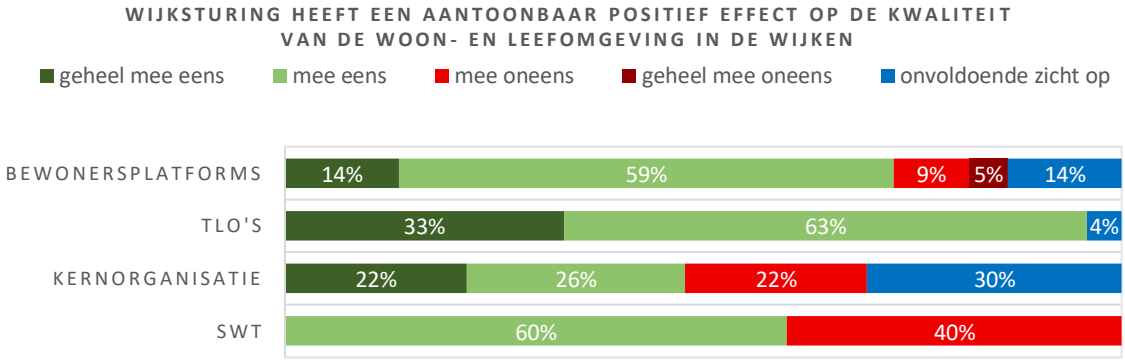


Uit de enquête blijkt dat de kernorganisatie en sociale wijkteams er onvoldoende zicht op hebben of bewonersplatforms er voldoende in slagen ideeën en behoeften van inwoners in de wijk op te halen en neer te leggen bij de TLO's. Onder de respondenten van de kernorganisatie en sociale wijkteams die hier wel zicht op hebben en de TLO's vindt een meerderheid dat bewonersplatforms hier niet voldoende in slagen. De bewonersplatforms zijn verdeeld, wel geven meer respondenten aan het geheel oneens te zijn met de stelling dan geheel eens.

De bewonersplatforms stellen veel te spreken met verschillende bewoners uit de wijk en hierin veel ideeën en initiatieven op te halen. In die zin vervullen zij een zekere spilfunctie in de wijk, zij aan zij met de TLO's. Een deel van de bewonersplatforms vindt het neerleggen van de opgehaalde ideeën bij de TLO's echter lastig, doordat de bewonersplatforms niet altijd de ervaring hebben dat het TLO direct met de ideeën van bewoners de slag gaat, of doordat het contact met het TLO (een periode) stroef verloopt door wisselende bezetting. Daar komt bij dat bewonersplatforms niet altijd diverse bewonersgroepen weten te bereiken en weten te weerspiegelen, zo kwam zojuist aan de orde. Sommige TLO's ervaren dan ook dat de ideeën en initiatieven die aangedragen worden door bewonersplatforms niet altijd door de meerderheid of een grote groep van de bewoners gedeeld worden. Doordat de TLO's zelf ook contact hebben met bewoners, buiten het bewonersplatform om, kunnen zij een afweging maken over wat initiatieven en ideeën zijn die breed gedragen worden.

Resultaten van wijksturing

Figuur B3.8 Positief effect



Een ruime meerderheid van de bewonersplatforms (73%), TLO's (96%) en sociale wijkteams (60%) vindt dat wijksturing een aantoonbaar positief effect heeft op de kwaliteit van de woon- en leefomgeving. Van de kernorganisatie heeft bijna een derde hier onvoldoende zicht op. Van de respondenten binnen de kernorganisatie die hier wel zicht op hebben, vindt – in lijn met de andere respondentgroepen – iets meer dan twee derde dat wijksturing een positief effect heeft.

Het algemene beeld onder alle respondentgroepen is dat er veel mooie dingen worden gerealiseerd door het wijkgerichte werken. Aantoonbare positieve effecten liggen volgens betrokkenen met name in het fysieke domein, zoals al eerder naar voren kwam. Voorbeelden hiervan uit de casussen zijn onder andere het realiseren van een aantrekkelijke voetgangersbrug met plantenbakken (de Kronenburg Passerelle), het schoonhouden en verfraaien van (een deel van) een wijk (De Drieslag, De Laar Schoon), het realiseren van ontmoetingsplaatsen (JOP, De Bakermat) en het verminderen van overlast (straatcoaches). In de casussen heeft een en ander daadwerkelijk geleid tot een ervaren verbetering van leefbaarheid en/of (het gevoel van) veiligheid. Ook is vaak sprake van meer sociale verbinding; zelfs daar waar sociale verbinding geen direct doel was, wordt dit veelal ervaren als positief neveneffect in projecten (waaronder de Kronenburg Passerelle en straatcoaches). Het voorgaande neemt overigens niet weg dat ook in het sociaal domein soms goede resultaten worden geboekt. Zo kan worden gedacht aan het project Achter de Voordeur (De Drieslag). In die gevallen ligt de meerwaarde meer in het vergroten van welzijn of zelfredzaamheid.

In de ogen van de kernorganisatie en sociale wijkteams zijn de activiteiten en resultaten van wijksturing (en van TLO's) soms klein, maar zij zeggen tegelijk dat die voor de burger wél concreet en tastbaar kunnen zijn en dat dát is waar wijksturing in de essentie om gaat. In de praktijk valt overigens op dat de reikwijdte van projecten soms uitdijt, in die zin dat er gaandeweg meer thema's, doelen en locaties aangehaakt worden, met bredere resultaten van dien (De Drieslag, Beek op de Paasberg, de straatcoaches). Te veel versnippering (van belangen) kan echter een belemmering vormen voor het behalen van resultaten. Blijkens de casussen kunnen onafhankelijke evaluaties helpen om de behaalde resultaten meetbaar te maken, en daarmee kunnen deze dienen als verantwoording en ankerpunt richting de kernorganisatie. De borging en bestendiging van wijkprojecten en -resultaten is namelijk nog een belangrijk aandachtspunt, zo komt in de casuïstiek naar voren.

Naast de tastbare en merkbare resultaten in de wijken, zijn er ook 'bredere' effecten. Vooral nauwere samenwerking met gezamenlijke plannen en acties en meer eigenaarschap in de wijken worden hierbij benoemd. Bovendien wordt de gemeente door inwoners en externe stakeholders als meer nabij ervaren en is het vertrouwen in en de beeldvorming over de gemeente verbeterd.

De financiële uitgangspunten van het programma Van Wijken Weten zijn verwoord in de Koersnota. In die nota is het volgende vastgelegd over de budgettaire consequenties van het programma Van Wijken Weten:

- De begroting wordt substantieel omgevormd in wijkbudgetten. Daarbij wordt aan de wijkteams maximale ruimte geboden om in samenspraak met inwoners te komen tot creatieve oplossingen en voor de wijk optimale keuzes. Wanneer deze keuzes afwijken van in het verleden vastgestelde beleidskaders, dan zal het TLO dit vooraf motiveren en afstemmen met de backoffice en achteraf verantwoorden.
- De budgetten worden ontschot en op wijkniveau samengevoegd. Om integraal te kunnen inspelen op de vraag van de burgers worden de algemene sociale voorzieningen onderdeel van de wijkbudgetten die onder de sturing van de TLO's worden gebracht.
- De kwaliteit van de leefomgeving en de sociale kwaliteit van een wijk worden door inwoners ervaren als één geheel en ook sterk beïnvloed door het gedrag van dezelfde inwoners. Om integraal in te spelen op de vraag worden de algemene sociale voorzieningen onderdeel van de wijkbudgetten die onder de sturing van de TLO's worden gebracht.

Ondermandatering

Voor het programma Van Wijken Weten is een budget gereserveerd van in totaal bijna 209 miljoen euro op jaarbasis, gebaseerd op de lasten conform de begroting 2021. Van dat budget worden de activiteiten van zowel de sociale wijkteams, de TLO's als de wijkgerelateerde uitgaven van de kernorganisatie gefinancierd. Wat dat laatste betreft het volgende: de algemene sociale voorzieningen als ook de voorzieningen op het gebied van ruimtelijke ordening/(fysieke) leefomgeving maken, zoals hierboven is aangegeven, deel uit van de wijkbudgetten waar de TLO's zeggenschap over hebben. In de praktijk hebben de TLO's afstand gedaan van de zeggenschap over een groot deel van dat budget. Dit zogenaamde 'Ondermandaatbesluit' is 3 december 2019 vastgesteld door de manager van het Cluster Wijken en Dienstverlening van de gemeente Arnhem. Het besluit betreft 33 nader omschreven bevoegdheden waarvan per bevoegdheid is aangegeven wie beslissingsbevoegd is. Het betreft hier voornamelijk activiteiten en bijpassende budgetten die aan stedelijk ingekochte activiteiten worden besteed die uiteraard in de wijken worden uitgevoerd, maar op stedelijk niveau (doorgaans voor meerdere jaren) worden ingekocht en aangestuurd.
Desgevraagd is aangegeven dat het ondermandaatbesluit bedoeld is om de daadwerkelijke besteding van deze budgetten door de vakafdelingen van de kernorganisatie mogelijk te maken. De vakafdelingen doen dit in opdracht van de TLO's. De verantwoordelijkheid en zeggenschap blijft bij de TLO's. De TLO's blijven dan ook betrokken bij het vaststellen en behalen van de doelen in de wijken.

Financieel overzicht

In de onderstaande tabel is aangegeven hoe de financiële verdeling er in de praktijk (conform de begroting 2021) uitziet:

Tabel B4.1 Financieel overzicht

Financieel overzicht wijkprogramma's	Lastenverdeling conform begroting 2021
Totale begroting Van Wijken Weten	208.834.829,00
Bestemd voor de sociale wijkteams	120.543.522,00
Bestemd voor de TLO's	88.391.307,00
Ondergemandateerd naar de kernorganisatie	81.677.983,00
Vrij besteedbaar voor de TLO's	6.713.324,00
Vaste kosten TLO's	3.691.298,00
Vrij besteedbaar budget TLO's	3.022.226,00

Het ondergemandateerde budget dat teruggelegd is bij de kernorganisatie heeft betrekking op een breed palet aan gemeentelijke taken en bijbehorende kostenposten: openbare orde en veiligheid,

groenvoorziening, ruimtelijke ordening en omgevingswet, openbare ruimte, asielzaken, dierenwelzijn, mobiliteit, zorg, publieke gezondheid, cultuur en erfgoed, onderwijs, jeugd en jeugdzorg, werk en inkomen, wijksturing en wijkzaken, schulddienstverlening, inclusie, welzijn, armoedebeleid, sport, automatisering en bedrijfsvoering. De grootste kostenposten zijn: onderwijs, armoedebeleid, openbare ruimte, welzijn, werk en inkomen, sport.

Van het vrij besteedbare budget van de TLO's wordt iets meer dan een derde besteed aan het armoedebeleid (1,052 miljoen euro), gevolgd door de kostenpost 'wijksturing en wijkzaken' (0,831 miljoen euro) en welzijn (0,583 miljoen euro).
De verdeling van de budgetten over de gebieden/wijken is weergegeven in de onderstaande tabel.

Tabel B4.2 Ondergemandateerde budgetten per wijk

Gebied/wijk	Ondergemandateerd	Niet ondergemandateerd	Totaal
CSA	12.478.577	618.940	13.097.517
De Laar/Elden	6.193.814	247.944	6.387.758
Malburg	14.027.222	540.812	14.568.034
NoordOost	8.989.365	250.853	9.240.218
NoordWest	10.869.827	450.576	11.320.403
Presikhaaf	9.894.225	372.180	10.266.405
RKV	9.294.516	256.516	9.551.032
Schuytgraaf/Elderveld	9.930.437	284.205	10.214.642
Totaal	81.677.983	3.022.026	84.700.009

Het is aan de TLO's om gedurende het jaar te bepalen welke budgetten worden ondergemandateerd aan de kernorganisatie of waarvan juist het ondermandaat wordt ingetrokken.

Effectiviteit bepalen

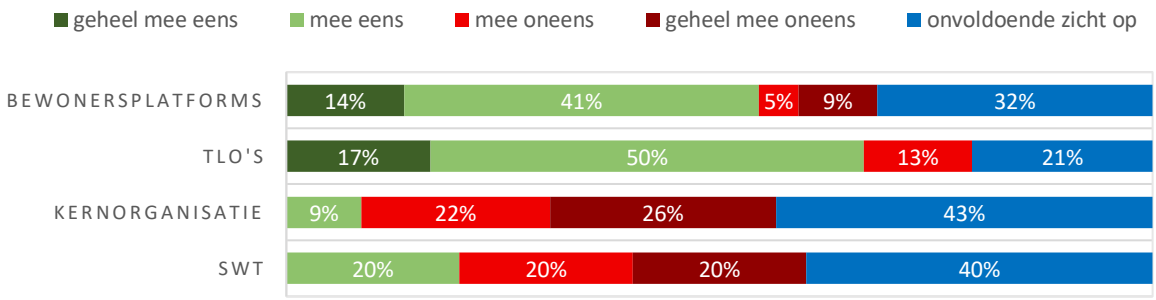
Het is niet goed mogelijk op macroniveau (stadsbreed) aan te geven welk effect de besteding van de budgetten via de TLO's, of beter gezegd via de wijken, heeft opgeleverd. Tot op de euro is aan te geven welke budgetten in welke wijken aan welke thema's/onderwerpen zijn besteed, maar uit de beschikbare informatie kan niet worden afgeleid of de besteding via de wijkprogramma's heeft geleid tot een grotere effectiviteit en efficiency dan als de besteding zou hebben plaatsgevonden via de kernorganisatie. Zo wordt bijvoorbeeld in de jaarrekening onderscheid gemaakt tussen de stedelijke en de wijkprogramma's, maar niets vermeld over de effectiviteit en efficiency. Een expliciet benoemd en verwacht budgettair effect van de wijksturing zou de gewenste verschuiving in het sociaal domein zijn van maatwerk- en individuele voorzieningen naar de inzet van collectievere voorzieningen, gericht op preventie. Een versterking van die inzet zou onder andere het resultaat moeten zijn van de nauwere samenwerking tussen de sociale wijkteams en de TLO's. We hebben geen gegevens ontvangen die erop wijzen dat dat budgettaire effect ook daadwerkelijk is opgetreden, als *direct causaal gevolg* van de wijksturing. Hieraan moet worden toegevoegd dat het sowieso bijzonder lastig is om de maatschappelijke en ook de budgettaire effecten van preventieve activiteiten scherp in beeld te brengen.

Beeld van het rendement

Desalniettemin leeft bij de TLO's wel het beeld dat besteding via de wijken meer rendement oplevert. We hebben in de enquête de verschillende partijen gevraagd naar hun oordeel over het rendement van de besteding van de euro's via de wijken en de onderstaande figuur laat zien dat met name de TLO's die mening zijn toegedaan, en dat de wijkteammanagers en de bestuursadviseurs in de kernorganisatie daar toch anders over denken.

Figuur B4.1 Rendement

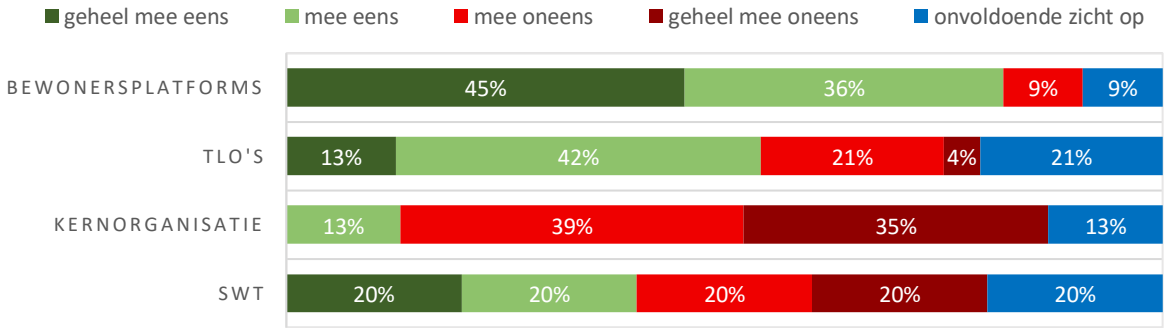
HET RENDEMENT VAN DE EURO'S DIE VIA DE WIJKEN WORDEN BESTEED VOOR EEN SPECIFIEK DOEL IS HOGER DAN HET RENDEMENT VAN DE EURO'S DIE VIA DE STAD WORDEN BESTEED VOOR DE REALISATIE VAN DATZELFDE DOEL



De onderstaande figuur laat zien dat de meningen flink verschillen over hoe de verdeling van de budgetten over de wijken en de stad in de toekomst moet gaan plaatsvinden. Als die discussie wordt gevoerd dan zou die gevoed moeten worden met meer en betere informatie over de effectiviteit en de efficiency van de besteding van de budgetten via de wijken. Zoals gezegd ontbreekt die informatie tot op heden (maart 2021).

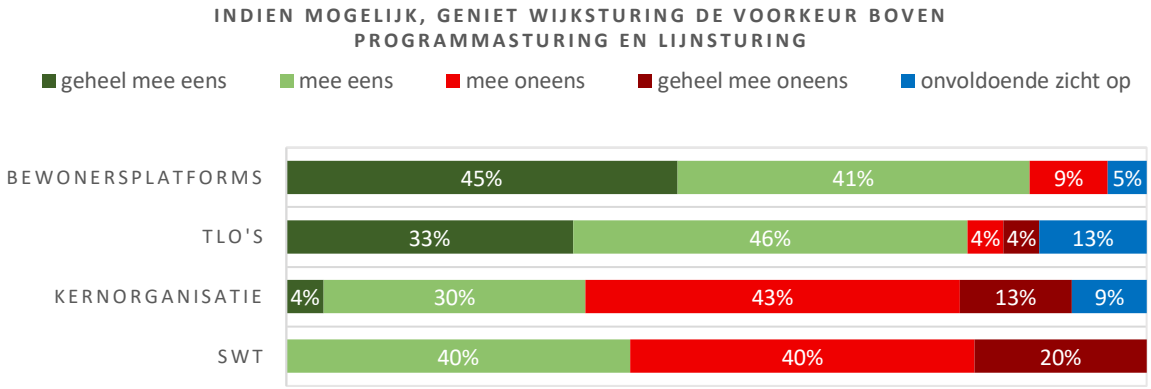
Figuur B4.2 Verdeling budgetten

DE VERDELING VAN DE BUDGETTEN OVER DE WIJKEN EN DE STAD ZOU (NOG) MEER IN HET VOORDEEL VAN DE WIJKEN MOETEN KOMEN TE LIGGEN



Deze verdeeldheid zien we ook terug in de volgende figuur waarin de diverse partijen is gevraagd naar hun voorkeur met betrekking tot de wijze waarop in Arnhem (meer) gestuurd zou moeten worden.

Figuur B4.3 Voorkeuren



Opvallend is de grote tegenstelling tussen enerzijds de bewonersplatforms en de TLO's en anderzijds de kernorganisatie waarvan een kleine meerderheid aangeeft dat wijksturing niet de voorkeur geniet boven programmasturing en lijnsturing. Opvallend is eveneens dat de sociale wijkteams die mening zijn toegedaan.

REGIOPLAN
BELEIDSONDERZOEK

Regioplan
Jollemanhof 18
1019 GW Amsterdam
T +31(0)20 531 53 15
www.regioplan.nl