RAADSVOORSTEL

Aan de gemeenteraad

Zaaknummer 581995

Onderwerp: Evaluatie van Wijken Weten

Voorstel

1. Het college opdracht te geven om tot een vernieuwde Koersnota Van Wijken Weten 2.0 te komen waarin de aanbevelingen uit het onderzoeksrapport worden vertaald in drie hoofdopgaven: 1) koesteren wat goed is 2) stedelijke opgaven en wijkopgaven bundelen en 3) de uitvoering versterken. Deze Koersnota ter besluitvorming aan de raad aan te bieden.
2. Het college de opdracht te geven om op basis van Koersnota 2.0 tot een Implementatieplan te komen.

Inleiding

In de afgelopen jaren heeft Arnhem op basis van de Koersnota 'Van Wijken Weten' werk gemaakt van meer wijksturing. Er zijn door uw raad stevige ambities neergezet met een duidelijke visie op bestuurlijke vernieuwing. Dat betekent iets voor de stedelijke opgaven en voor de wijze waarop we deze vernieuwing samen met inwoners en organisaties in de stad organiseren. Met uw raad is afgesproken Van Wijken Weten te evalueren. De evaluatie is uitgevoerd en de uitkomsten daarvan leggen we aan u voor. Tevens vragen we u in te stemmen met het vervolg, gericht op het verder verbeteren van wijksturing.

Hoewel de evaluatie kritisch is op onderdelen is ons duidelijk dat Arnhem echt goud in handen heeft met het wijkgericht werken. De onderzoekers constateren dat de Arnhemse aanpak van wijksturing succesvol is en op onderdelen verder doorontwikkeld moet worden. Wij blijvende goede dingen doen voor de stad en voor onze inwoners en zien voldoende aanleiding om dat vorm te blijven geven met een aanpak samen met onze samenwerkingspartners. Of dat nu zorginstellingen zijn, woningcorporaties, bedrijven of dat het gaat om de gezondheidsdienst, welzijnsorganisaties of de politie. Uit de uitgevoerde evaluatie blijkt dat het goed gelukt is om bewoners en stakeholders in onze wijken daadwerkelijk meer invloed te geven. De gemeente Arnhem wordt meer dan voorheen het geval was als nabij ervaren. Daarmee is een belangrijke stap gezet in de uitvoering van de filosofie achter de Koersnota: werken vanuit de leefwereld van bewoners in plaats van dat de gemeente vertelt en doet wat vanuit het perspectief van de overheid nodig is. Dat is een belangrijke paradigmaverschuiving.

De evaluatie heeft langer geduurd dan gepland. Maar ook dat hoort bij een organisch en meerjarig proces. We presenteren de onderzoeksbevindingen nu tegelijkertijd met het onderzoek dat door de Rekenkamer is uitgevoerd. In de afgelopen jaren is uw raad geïnformeerd door middel van diverse voortgangsrapportages en via de reguliere planning en control cyclus over de verschillende wijkprogramma's en plan van aanpak. Méér transparantie, méér kracht van burgers en méér participatie van burgers staan nog steeds hoog op de wensenlijst van uw raad. Het college gaat in het vervolg deze ontwikkelingen nog beter in samenhang met elkaar brengen.

Van Wijken Weten is in essentie een vorm van bestuurlijke vernieuwing waarbij de gemeente dichterbij inwoners is georganiseerd. Zoals vastgelegd in de koersnota is de tussenbalans opgemaakt. Dit met als doel om te leren van de afgelopen jaren, mede vanuit het perspectief van de inwoners, partners en vanuit

Arnhem GEMEENTE

het perspectief van het bestuur en de ambtenaren. Deze leermomenten zijn vertaald naar verbetermogelijkheden en de doorontwikkeling van het concept wijksturing.

In de bijlagen is het onderzoeksrapport Evaluatie Van Wijken Weten van onderzoeksbureau Regioplan bijgevoegd. Deze evaluatie stimuleert ons om met elkaar een vervolgstap te zetten. Tegelijkertijd vragen de aanbevelingen om een nadere uitwerking. Een uitwerking die we de komende periode invullen. Graag doen we dat ook met input vanuit uw raad zodat er een gezamenlijk proces ontstaat. We willen bereiken dat de volgende aanbevelingen uit het evaluatierapport worden vertaald naar concrete opgaven in de Koersnota Van Wijken Weten 2.0.

Beoogd effect

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’ en is dus vraaggericht. De 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 wijk-programma’s, daarbij rekening houdend met de stedelijke programma’s en hun consequenties voor de wijken.

We willen bereiken dat de volgende aanbevelingen uit het evaluatierapport worden vertaald naar concrete opgaven in de Koersnota Van Wijken Weten 2.0. Hieronder nemen we de letterlijke tekst op uit de aanbevelingen van onderzoeksbureau Regioplan:

Strategische aanbeveling (zie onderzoeksrapport)
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 en ook in het document ‘Zo werken we in Arnhem’ 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 (wijk)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 (zie onderzoeksrapport)
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 wijk-managers 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 creëren 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.

C. Uitvoerende aanbeveling (zie onderzoeksrapport)
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 wijk-opgaven 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.

We hebben de aanbevelingen vertaald in drie concrete opgaven:
1. we koesteren wat goed is;
2. we verbeteren de samenhang van wijksturing en stedelijke programma's;
3. we versterken de uitvoering.

Opgave 1: We koesteren wat goed is

Basisgedachte van Van Wijken Weten is dat de gemeente er voor de belangen van de inwoners is. Laagdrempelig en toegankelijk met een goede kennis van de wijken en zichtbaar voor inwoners. Onze mensen aanwezig aan de voorkant (in de wijken) waarbij de wijkmanagers Arnhemmers haarfijn weten uit te leggen hoe zij ondersteund (kunnen) worden door de gemeente.

Het idee om de organisatie ‘naar de wijken te richten' vraagt echt om een grote verandering van denken, doen en organiseren. Na jarenlang gehandeld te hebben vanuit een leidend perspectief (gemeente als beleidsmaker en uitvoerder) moest het perspectief anders worden: de gemeente maakt met burgers en stakeholders beleid en geeft samen invulling aan de uitvoering. Dat kost tijd en vraagt om vasthoudendheid. We hebben belangrijke stappen gezet, zoals ook door de evaluatie wordt geduid, maar er bestaat nog veel potentie en we moeten en kunnen verder professionaliseren.

We stellen uw raad voor om de Koersnota Van Wijken Weten uit 2015 te vertalen in een vernieuwde versie. Deze Koersnota 2.0 bieden wij u voor het eind van 2021 aan. We herijken daarin de 22 uitgangspunten op basis van de evaluatie, de uitkomsten van het Rekenkamerrapport én op basis van de zienswijze van uw raad. De ambities die neergelegd zijn in de Koersnota zijn ambitieus en kennen een lange termijn perspectief. De filosofie van de koersnota is en blijft inspirerend om verdere vervolgstappen te zetten.

De Koersnota 2.0 moet wat het college betreft:

1. de inspiratie die van de eerste koersnota uitgaat vasthouden en tegelijk de ambitie plaatsen in de bestaande omstandigheden en tijd;
2. de ambitie van bestuurlijke vernieuwing vasthouden voor de lange termijn en vanuit de ervaringen van de afgelopen jaren meer aansluiting zoeken bij de kracht van inwoners en de wijken. We willen verwachtingen van inwoners, partners, bestuur en werkorganisatie conform de aanbevelingen een duidelijke plaat geven;
3. focus houden op het sociale domein én meer oog hebben voor de integrale vraagstukken in de wijk en de samenhang tussen het sociale en fysieke domein en op het terrein van veiligheid.
4. duidelijkheid geven over de verdeling van de budgetten over de wijken en de stedelijke opgaven. We geven zodoende richting aan het inzetten van budgetten ten behoeve van wijken en inwoners onder andere in relatie tot het budgetrecht van de raad en de stedelijke (geoormerkte) budgetten in de programma's.
5. duidelijkheid geven over de mandaatsverdeling tussen wijken en stedelijke opgaven. We geven daarmee meer richting aan de taken en verantwoordelijkheden van de Teams Leefomgeving en bakenen af op welke inhoudelijke domeinen de wijkmanagers een rol hebben. De rol van de wijkmanagers in stedelijke programma's wordt duidelijk beschreven.
6. de bestuurlijk-organisatorische inbedding beschrijven.

Opgave 2: wijksturing en stedelijke programma's

Wijksturing kan niet zonder stedelijke sturing en vice versa. Het gaat om het richten van doelen, instrumenten en middelen. Als we de werkloosheid willen aanpakken in een wijk dan moet er kennis zijn van hoe bewoners ondersteund kunnen worden in hun weg naar werk. Als er sprake is van een incident in een wijk dan moet er door Team Leefomgeving snel geschakeld worden met de afdeling Veiligheid en met samenwerkingspartners zoals de politie. Er zijn voorbeelden waar dit al goed gaat, maar het kan en moet nog beter. De wijkmanagers van de Teams Leefomgeving zijn dagelijks in de wijken aanwezig. Zij moeten zoeken naar integrale oplossingen voor problemen. Zij werken daarvoor nauw samen met de specialisten die werken aan de stedelijke opgaven.

Alle kennis kan nooit bij één wijkmanager zitten dus moeten wijkmanagers in hun opdracht om er echt te zijn voor de wijk en de bewoners goed worden ondersteund. Bij Openbare Ruimte gaat dit vaak al goed. Bij het sociaal domein vraagt het meer aandacht en dat geldt ook voor veiligheid en aanpak van overlast.

Constatering in de evaluatie is dat wijksturing en programmasturing elkaar nog niet op alle vlakken versterken. Dit speelt zowel bestuurlijk als ambtelijk. Dat betekent dat we organisatorisch wijken en stedelijke programma's meer gaan samenbrengen. Dit alles vanuit de doelen die we willen bereiken en de opgaven waar we met elkaar voor staan. De Koersnota zegt dat wijkbelangen doorslaggevend zijn, maar de realiteit vraagt om een secure afweging ten opzichte van stedelijke belangen. In een verdere verbetering van onze organisatie is het dan ook niet de vraag hoe spanning te voorkomen. We willen we juist optimaal gebruik maken van de spanning en dit vertalen naar inspanningen.

Wat betreft samenwerking en afstemming constateert de evaluatie ook dat er verbeterpotentieel ligt tussen de TLO's en de sociale wijkteams. Bij de raadsbehandeling van de herijking welzijn / Samen Werken aan een Sterke Sociale Basis is door uw raad aangegeven dat goede samenwerking tussen de wijkteams cruciaal is om bewoners te betrekken en om samen zorg te kunnen bieden aan de meest kwetsbare inwoners. Maar ook om voorzieningen te bouwen die helpen om wijken leefbaar te houden voor jongeren en ouderen. De in de evaluatie genoemde voorbeelden zodat de JOP's in Schuytgraaf en de Bakermat in Noord West Arnhem bieden kansen om op voor te borduren. In het najaar van 2021 schrijven wij samen met de Sociale Wijkteams een uitvoeringsplan gebaseerd op de nieuwe visie Sociaal Domein die binnenkort naar uw raad komt. In de praktijk zien we overigens dat via de Sociale Tafel en Fysieke tafel (openbare ruimte en veiligheid) partijen elkaar steeds beter weten te vinden.

Opgave 3: we versterken de uitvoering

Met Van Wijken Weten wilden we echt vanuit de wijken werken. Dáár moet het verschil gemaakt worden voor de mensen en dat vraagt om een goede uitvoering. Wijkmanagers zijn vaak adviseur, partner, verbinder, beslisser, opdrachtgever en aanjager tegelijkertijd. We gaan de wijksturing in elk geval op twee onderdelen verbeteren: we vereenvoudigen de financiën en werken aan een betere rolneming door de wijkmanagers.

A. Financiën vereenvoudigen en richten op daadwerkelijke invloed vanuit de wijken
De evaluatie doet geen uitspraken over de effectiviteit van de inzet van financiën in de wijk ten opzichte van ‘centraal’ georganiseerde middelen. Wel blijkt het construct van het toeschrijven van middelen aan de wijken, die vervolgens weer terug gemandateerd worden, niet optimaal voor wat betreft verantwoordelijkheden en effectiviteit. Het beeld ontstaat soms dat wijken over honderden miljoenen euro's beschikken met de daarbij behorende verwachtingen. En dat terwijl de realiteit is dat het werkelijk

vrij besteedbare budget aanzienlijk kleiner is. We willen in de verdere ontwikkeling van de inrichting van de financiering richting wijken opnieuw in beeld brengen wat de meest effectieve wijze van middelenverdeling is.

B. Rolneming wijkmanagers
De wijkmanagers van de Teams Leefomgeving hebben een belangrijke rol gekregen. Zij zijn het gezicht van de gemeente Arnhem en de eerste ingang voor inwoners. We willen het lerend vermogen van de wijkmanagers verder versterken en bezien ook of de capaciteit en de kwaliteit van de uitvoering per gebied optimaal is. Dat vraagt om flexibiliteit en wellicht om andere vormen van bewonersondersteuning.

Samenwerking van de Teams Leefomgeving met de collega's van strategie, beleid en regie (programmamanagers en bestuursadviseurs) en de financiële en juridische collega's is cruciaal. Het staat in onze werkorganisatie niet ter discussie sturen vanuit de inwoners enorm van meerwaarde is. Om de gewenste organisatiemechanismen goed te laten werken maken we daarom een organisatiebreed implementatieplan met aandacht voor onder andere:
- integraal werken in relatie tot de thema's van de programma's;
- effectievere en efficiëntere inzet van middelen voor de stad;
- huisvestingsmogelijkheden in de wijken;
- de werkwijze ten aanzien van ondergemandateerde budgetten.

Argumenten

1.1 De evaluatie levert verbeterpunten op

De evaluatie levert op hoofdlijnen verbeterpunten op die in de komende periode op strategisch, tactisch en operationeel niveau vertaald moeten worden. Dit heeft mede gevolgen voor de wijze waarop de organisatie werkt.

1.2 De verbeterpunten geven richting aan het vervolgproces

Door de verbeterpunten te vertalen naar drie opgaven geven we richting aan het vervolgproces.

Kanttekeningen en risico's

1.1 Wijksturing en programmasturing moeten elkaar versterken

Belangrijke constatering in de evaluatie is dat de verschillende sturingsparadigma's binnen onze gemeente nog niet volledig op elkaar afgestemd zijn. Wijksturing en programmasturing versterken elkaar nog niet op alle vlakken. Dat betekent dat we organisatorisch wijken en stedelijke programma's beter gaan samenbrengen en de gezamenlijke waardevolle (in)spanning(en) beter gaan benutten.

Participatie

Uitvoering van de evaluatie vond plaats door middel van een uitgebreid participatieproces. De evaluatie is begeleid door de Stuurgroep Van Wijken Weten. De onderzoekers en de stuurgroep hebben periodiek overleg gehad over de tussentijdse bevindingen en de voortgang van de evaluatie.

De oorspronkelijke evaluatieopdracht omvatte een analyse van acht casussen waarbij in gesprek is gegaan met medewerkers van de TLO´s, bewoners en externe stakeholders. De evaluatie is afgerond met een 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.

De algemene analyse is 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.

Als voorlaatste stap in het onderzoek zijn 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.

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.

Het evaluatierapport is na vaststelling besproken met programmamanagers en met de leden van Management Team Arnhem (MTA)

Financiën

De resultaten van de evaluatie heeft geen directe financiële consequenties. De uitwerking ervan heeft dat mogelijk wel voor wijkbudgetten en voor programmabudgetten.

Uitvoering

De uitvoering in drie concrete opgaven is beschreven onder 'beoogd effect' als uitvloeisel van de aanbevelingen uit het onderzoeksrapport.

Communicatie

De Teams Leefomgeving zullen via de wijkkanalen inwoners en organisaties informeren.

Bijlagen

Stukken voor gemeenteraad

- Rapport Evaluatie Van Wijken Weten
- Koersnota Van Wijken Weten (december 2015)

RAADSVOORSTEL

Besluit van	
Zaaknummer	581995

DE RAAD VAN DE GEMEENTE ARNHEM;

gelezen het voorstel van burgemeester en wethouders van 13 juli 2021, nummer: 581995;

gelet op artikel 160 van de Gemeentewet;

besluit:

1. het college opdracht te geven om tot een vernieuwde Koersnota Van Wijken Weten 2.0 te komen waarin de aanbevelingen uit het onderzoeksrapport worden vertaald in drie hoofdopgaven: 1) koesteren wat goed is 2) stedelijke opgaven en wijkopgaven bundelen en 3) de uitvoering versterken. Deze Koersnota ter besluitvorming aan de raad aan te bieden.
2. het college de opdracht te geven om op basis van Koersnota 2.0 tot een Implementatieplan te komen.

De griffier, De voorzitter,

Gemeente Arnhem