

realisatie van beloften gebiedsgericht werken



realisatie van beloften gebiedsgericht werken



voorwoord

Gebiedsgericht werken is een fenomeen waar Rotterdam al langere tijd veel ervaring mee heeft. In opzet bedoeld als een wijze van werken, die nadrukkelijk rekening houdt met de verschillen in omvang, samenstelling en problemen van de 62 bewoonde wijken, waardoor resultaten sneller en meer zichtbaar kunnen worden bereikt. Een manier van werken die vooral uitgaat van de mogelijkheid om maatwerk in de wijken te leveren.

Deze belofte is uiteindelijk naar de mening van de rekenkamer niet ingelost. Eigenlijk mag deze conclusie geen verbazing wekken. Er is immers altijd een zekere spanning tussen het leveren van maatwerk enerzijds en de eisen die voortvloeien uit efficiency anderzijds. Dit dilemma is tevens terug te vinden in de uitkomsten van dit onderzoek, waarbij het college voortdurend op zoek is (geweest) naar het vinden van een juiste balans tussen doelmatigheid en doeltreffendheid.

In een tijd waar de noodzaak tot het nemen van forse budgettaire maatregelen vrijwel onomstreden is, zal de balans zeker doorslaan naar meer efficiency, standaardisering en centralisering. Daarmee verdampt naar de mening van de rekenkamer de kern van het gebiedsgerichte werken: maatwerk gericht op snellere en meer zichtbare resultaten op wijkniveau.

Het onderzoek toont aan dat het college een koers vaart, die wel rekening houdt met de huidige budgettaire omstandigheden, zonder echter daar in voldoende mate de negatieve consequenties aan te verbinden voor de op maatwerk gerichte kleine projecten. Het zijn immers vaak deze projecten die binnen de wijk de meest zichtbare resultaten laten zien en daarmee de beste invulling vormen van het gebiedsgerichte werken.

Juist deze - op maatwerk gerichte projecten - dreigen nu onder druk van de thans gekozen koers het loodje te leggen en daarmee mogelijk het einde in te luiden van de ooit geformuleerde belofte van het gebiedsgerichte werken.

Voor haar onderzoek heeft de rekenkamer gesproken met vertegenwoordigers van vele diensten en deelgemeenten. De rekenkamer is hen allen zeer erkentelijk voor hun medewerking. Het onderzoek werd verricht door een team bestaande uit Barbara Brink, José Westerman, Kees de Waijer, Wey's Qaran en Rolf Willemse (projectleider).

Paul Hofstra
Directeur Rekenkamer Rotterdam

deel 1 bestuurlijke nota

1 inleiding

- 11 1-1 aanleiding
- 11 1-2 doel- en probleemstelling
- 11 1-3 leeswijzer

2 conclusies en aanbevelingen

- 13 2-1 hoofdconclusies
- 13 2-2 toelichting op hoofdconclusies
- 19 2-3 aanbevelingen

3 reacties en nawoord

- 23 3-1 inleiding
- 23 3-2 reactie B en W en nawoord
 - 23 3-2-1 reactie college van B en W
 - 28 3-2-2 nawoord rekenkamer
- 33 3-3 reactie dagelijks bestuur Centrum en nawoord
 - 33 3-3-1 reactie dagelijks bestuur
 - 33 3-3-2 nawoord rekenkamer
- 33 3-4 reactie dagelijks bestuur Charlois en nawoord
 - 33 3-4-1 reactie dagelijks bestuur
 - 37 3-4-2 nawoord rekenkamer
- 38 3-5 reactie dagelijks bestuur Hillegersberg-Schiebroek en nawoord
 - 38 3-5-1 reactie dagelijks bestuur
 - 40 3-5-2 nawoord rekenkamer
- 41 3-6 reactie dagelijks bestuur Kralingen-Crooswijk en nawoord
 - 41 3-6-1 reactie dagelijks bestuur
 - 40 3-6-2 nawoord rekenkamer
- 41 3-7 reactie dagelijks bestuur Overschie en nawoord rekenkamer
 - 41 3-7-1 reactie dagelijks bestuur
 - 47 3-7-2 nawoord rekenkamer

deel 2 nota van bevindingen

1 inleiding

- 53 1-1 aanleiding
- 53 1-2 korte geschiedenis
- 55 1-3 formele veranderingen
- 55 1-4 doel- en vraagstelling
- 56 1-5 aanpak
- 57 1-6 leeswijzer

2 GGW algemeen

- 59 2-1 inleiding
- 59 2-2 wat is gebiedsgericht werken

61	2-3	veranderingen door gebiedsgericht werken
61	2-3-1	gepercipieerde verandering in werkwijze
62	2-3-2	organisatieverandering

3 inhoud iWAPpen

65	3-1	inleiding
65	3-2	plusmodel of totaalmodel
67	3-3	voor 1 jaar of voor meer jaar
69	3-4	regie bij deelgemeente of niet
70	3-5	noodzaak van een iWAP

4 betrokkenheid partijen uit de wijk

73	4-1	inleiding
74	4-2	betrokkenheid partijen uit de wijk bij opstellen iWAP
77	4-3	betrokkenheid partijen uit de wijk bij formuleren aanpak
78	4-4	betrokkenheid partijen uit de wijk bij uitvoering
79	4-5	aansluiting resultaten en terugkoppeling

5 verhouding dienst-deelgemeente

81	5-1	inleiding
82	5-2	betrokkenheid diensten bij opstellen iWAP
83	5-3	betrokkenheid diensten bij keuze aanpak
85	5-4	betrokkenheid diensten bij de uitvoering
85	5-4-1	beoogde relatie in gebiedsgericht werken
86	5-4-2	mate van betrokkenheid
86	5-4-3	opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie
89	5-5	verklaringen
89	5-5-1	vooraf
89	5-5-2	positie en mandaat gebiedsmanager
91	5-5-3	positie en mandaat accountmanager
91	5-5-4	sectorale aanpak krijgt voorrang
92	5-5-5	reflex tot centraliseren
93	5-5-6	verdeling van budget
93	5-5-7	verplichte winkelnering
93	5-5-8	aanwezigheid dienst in de wijk

6 resultaten in de wijk

95	6-1	inleiding
95	6-2	vastlegging beoogde resultaten
96	6-3	doelbereiking
97	6-4	zichtbaarheid en snelheid
98	6-5	invloed van gebiedsgericht werken

7 ontwikkelingen

101	7-1	inleiding
101	7-2	wetsvoorstel afschaffen deelgemeenten
102	7-3	OGOR
103	7-4	gebiedsgerichte aanbesteding zorg en welzijn
104	7-5	Buurt Bestuurt
106	7-6	Kwaliteitssprong op Zuid

deel 3 bijlagen

- 111 **bijlage 1** omschrijving en bevindingen casussen
- 113 **bijlage 2** onderzoeksverantwoording
- 117 **bijlage 3** normenkader
- 119 **bijlage 4** geïnterviewde en geraadpleegde personen
- 121 **bijlage 5** geraadpleegde bronnen
- 124 **bijlage 6** lijst van afkortingen

bestuurlijke nota

1 inleiding

1-1 aanleiding

Rotterdam kent 62 bewoonde wijken die onderling van elkaar verschillen in samenstelling, kansen en problemen die aangepakt zouden moeten worden. Om voor elke wijk een aanpak op maat te kunnen creëren formuleerde het vorige college in zijn collegeakkoord de ambitie om in de gehele gemeente gebiedsgericht te werken. Hierbij dient de gemeente meer te redeneren vanuit de behoeften en noden van bepaalde gebieden (meer vraaggericht werken). Hierdoor zullen volgens het gemeentebestuur resultaten sneller bereikt worden en meer zichtbaar voor de burger zijn.

De invoering van het gebiedsgericht werken en de daaraan verbonden potenties grijpen in op de wijze waarop de gemeentelijke organisatie opereert en functioneert en uiteindelijk, zo is de bedoeling, wat ze presteert. Het gebiedsgericht werken beperkt zich bovendien niet tot een bepaald beleidsveld, maar betreft in feite het gehele gemeentelijk takenveld en daarmee de gehele gemeentelijke begroting van enkele miljarden euro's. Gelet hierop besloot de rekenkamer een onderzoek te verrichten naar het gebiedsgericht werken.

1-2 doel- en probleemstelling

Concreet beoogt de rekenkamer met dit onderzoek:

- inzicht te geven in welke mate door gebiedsgericht werken meer vraaggericht gewerkt wordt en snelle en zichtbare resultaten geboekt worden.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

- is bij het gebiedsgericht werken daadwerkelijk sprake van een meer vraaggerichte aanpak en leidt het gebiedsgericht werken tot snelle en zichtbare resultaten in de wijk?

Het onderzoek van de rekenkamer richt zich op vier aspecten van gebiedsgericht werken, zoals dat door het college concernbreed is ingevoerd:

- het formele instrument integrale wijkactieplan (iWAP);
- de externe belofte van het vraaggericht werken;
- de interne belofte van een volwaardige opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tussen deelgemeenten en diensten;
- de externe belofte van sneller en zichtbaar resultaat.

1-3 leeswijzer

In de nota van bevindingen staan de resultaten van het onderzoek die als basis dienen voor de conclusies in de bestuurlijke nota. In deze nota van bevindingen wordt antwoord gegeven op de centrale vraag en daarvan afgeleide onderzoeksvragen. De voorliggende bestuurlijke nota bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen.

Samen vormen de bestuurlijke nota en de nota van bevindingen het rekenkamerrapport.

2 conclusies en aanbevelingen

2-1 hoofdconclusies

- 1 De concernbrede invoering van het gebiedsgericht werken heeft als belofte snelle en voor de burger zichtbare resultaten. Ruim vier jaar na de start van de invoering van gebiedsgericht werken, is deze belofte niet voldoende waargemaakt.
- 2 Een tweede belofte van de concernbrede invoering van het gebiedsgericht werken is dat er meer vraaggericht wordt gewerkt. Deze is niet voldoende waargemaakt.
- 3 Een derde belofte van de concernbrede invoering van het gebiedsgericht werken is een volwaardig functionerende opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tussen deelgemeenten en diensten. Ook deze belofte is niet voldoende waargemaakt.
- 4 Oorzaken dat de beloften van de concernbrede invoering van gebiedsgericht werken onvoldoende zijn waargemaakt, zijn:
 - a Het college heeft het gebiedsgericht werken te breed opgezet en is in zijn bedoelingen niet eenduidig genoeg.
 - b Er is binnen het concern geen eensluidend beeld van en draagvlak voor het door het college uitgerolde gebiedsgericht werken.
 - c Er zijn aanzienlijke verschillen in de organisatorische inbedding binnen diensten en deelgemeenten.
 - d De bestuurlijke en ambtelijke inbedding van het gebiedsgericht werken is niet stevig genoeg om steeds voldoende tegenwicht te kunnen bieden aan krachten die het gebiedsgericht werken doorkruisen, zoals sectorale en stedelijke belangen.
 - e Onder de vlag van het gebiedsgericht werken worden activiteiten verricht die zich niet voor gebiedsgericht werken lenen.
- 5 Met de (mede) door het college geïnitieerde ontwikkelingen als de gebiedsgerichte aanbesteding van zorg en welzijn, OGOR en de Kwaliteitssprong op Zuid, doet het zelf afbreuk aan de oorspronkelijke beloften van het gebiedsgericht werken of dreigt het dat te doen.

2-2 toelichting op hoofdconclusies

- 1 *De concernbrede invoering van het gebiedsgericht werken heeft als belofte snelle en voor de burger zichtbare resultaten. Ruim vier jaar na de start van de invoering van gebiedsgericht werken, is deze belofte niet voldoende waargemaakt.*
 - In juni 2007 legde het college in het document 'De wijken, de deelgemeenten en de stad' het voornemen vast om in de hele gemeente gebiedsgericht te gaan werken. Dit leidde in 2008 tot een invoeringsprogramma.
 - Met ingang van 2010 is de gemeentelijke organisatie aan het gebiedsgericht werken aangepast.

- In de zogenoemde iWAPpen die voor 62 Rotterdamse wijken zijn opgesteld, staan verschillende problemen en bijbehorende acties. De rekenkamer heeft uit de iWAPpen van 2010 er zes geselecteerd.
 - Volgens het format voor het iWAP dat door de Bestuursdienst is opgesteld, dienen in het iWAP acties te staan die in het betreffende jaar moeten worden uitgevoerd. Resultaten van de acties zouden nu dus inmiddels zichtbaar moeten zijn.
-
- In geen van de onderzochte gevallen zijn de beoogde resultaten volledig gerealiseerd. In één geval moeten de acties nog worden uitgevoerd (herinrichting Schouwburgplein, Cool), in de overige zijn resultaten gedeeltelijk gerealiseerd.
 - Waar dat is te beoordelen, zijn wel geboekte resultaten zichtbaar voor de burger (vijf van de zes gevallen).
 - In drie gevallen was niet te beoordelen of resultaten ook sneller werden gerealiseerd, bijvoorbeeld omdat de meeste activiteiten nu nog moeten worden uitgevoerd (herinrichting Schouwburgplein, Cool; winkelstructuur, Oud-Charlois) of omdat er niet sprake was van een andere werkwijze (jongerenoverlast, Nieuw-Crooswijk).
 - In één geval werden resultaten door gebiedsgericht werken juist minder snel gerealiseerd, vanwege de extra aandacht voor bewonersparticipatie (de Groene Hofjes, Overschie). De door het college in gang gezette concernbrede invoering van het gebiedsgericht werken heeft hier geen betekenis gehad, omdat de deelgemeente Overschie haar werkwijze niet heeft aangepast.
 - In twee andere gevallen is er feitelijk geen sprake geweest van gebiedsgericht werken zoals het door het concern is opgezet, ondanks het feit dat zij wel in een iWAP zijn opgenomen. In het geval van inbraakgolven in het Molenlaankwartier heeft de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek de uitvoering geheel zelf ter hand genomen. In het geval van de herontwikkeling van de Hofbogen in de Agniesebuurt speelt de deelgemeente Noord daarentegen nauwelijks een rol bij de uitvoering. Geboekte resultaten (zoals verhuur van ruimtes) komen op conto van het bedrijf Hofbogen BV.
-
- De bevindingen uit de casussen worden grotendeels bevestigd door resultaten uit een enquête onder gebiedsmanagers van de deelgemeenten, deelgemeentesecretarissen en accountmanagers van de diensten.
 - Een meerderheid van de gebiedsmanagers (53%), deelgemeentesecretarissen (60%) en accountmanagers (62%) is van oordeel dat het iWAP dan wel gebiedsgericht werken niet tot zichtbaarder resultaten in de wijk heeft geleid.
 - Tweederde van de gebiedsmanagers en de helft van de deelgemeentesecretarissen zegt dat sinds de invoering van het iWAP resultaten niet vaker naar bewoners wordt teruggekoppeld.
 - Een meerderheid van de gebiedsmanagers (55%) en een aanzienlijk deel van de deelgemeentesecretarissen (40%) en accountmanagers (47%) is van oordeel dat het iWAP dan wel gebiedsgericht werken niet tot snellere resultaten heeft geleid.
 - Ongeveer de helft van de gebiedsmanagers (48%) en deelgemeentesecretarissen (50%) stelt dat sinds het iWAP de resultaten van beleid niet beter aansluiten bij de wensen van bewoners en ondernemers.
-
- 2 *Een tweede belofte van de concernbrede invoering van het gebiedsgericht werken is dat er meer vraaggericht wordt gewerkt. Deze is niet voldoende waargemaakt.*

- Gebiedsgericht werken houdt in dat er vraaggericht gewerkt wordt. In principe worden alleen die problemen en behoeften aangepakt, die in de wijk leven of bestaan. In een iWAP worden deze problemen en bijbehorende acties vastgelegd.
 - Het iWAP is een document waaraan gemeente en deelgemeente zich na consultatie met partijen in de wijk hebben gecommitteerd en is in die zin op te vatten als een belofte aan de bewoners en organisaties in de wijk.
-
- In de onderzochte casussen is bij de totstandkoming van alle desbetreffende iWAPpen op een of andere manier de zogenoemde vraag uit de wijk betrokken. Dit kon gaan via bewonersavonden of consultaties van organisaties (zoals welzijnsinstellingen, corporaties, politie), maar ook via bijvoorbeeld kwantitatieve wijkanalyses.
 - Als het gaat om burgerbetrokkenheid is niettemin bijna 30% van de gebiedsmanagers en deelgemeentesecretarissen van mening dat dit bij het opstellen van een iWAP niet essentieel is. Meer dan de helft van de gebiedsmanagers (53%) en de deelgemeentesecretarissen (60%) is ook van mening dat sinds de invoering van het iWAP burgers niet in grotere mate bij de plannen worden betrokken.
 - Driekwart van de gebiedsmanagers is van oordeel dat burgers niet bij alle acties uit het iWAP moeten worden betrokken.
 - Dit wordt bevestigd in de onderzochte casussen. In de meeste casussen waren burgers niet betrokken bij het formuleren van de aanpak. In vier van de zes casussen zijn burgers ook niet bij de uitvoering betrokken. Overigens betrekken deelgemeenten wel andere partijen (corporaties, welzijnsinstellingen etc) erbij.
-
- 3 *Een derde belofte van de concernbrede invoering van het gebiedsgericht werken is een volwaardig functionerende opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tussen deelgemeenten en diensten. Ook deze belofte is onvoldoende waargemaakt.*
- Deelgemeenten betrekken diensten bij de opstelling van de iWAPs. Bijna 90% van de accountmanagers van de diensten zijn hiertoe door de deelgemeenten uitgenodigd.
 - Deelgemeenten maken ook gebruik van de expertise van de diensten bij de keuze van de aanpak van problemen, zij het in mindere mate (ongeveer 75%).
 - Van de expertise van fysieke diensten wordt significant vaker gebruik gemaakt dan van de expertise van maatschappelijke diensten, zowel wat betreft de keuze van de aanpak van problemen (de dienst als adviseur) als de uitvoering.
 - Daarentegen stelt meer dan de helft van de gebiedsmanagers van de deelgemeenten dat sinds de invoering van het gebiedsgericht werken de diensten de wensen van de deelgemeenten niet serieuzer zijn gaan nemen.
 - Bovendien stelt bijna tweederde van de accountmanagers dat hun dienst sinds het gebruik van het iWAP richting de deelgemeente niet vraaggerichter is gaan werken.
 - Afgaande op de opvattingen van de accountmanagers opereren de fysieke diensten over het algemeen meer als opdrachtnemer van de deelgemeente (zoals tijd vrijmaken voor aanvullende opdrachten; rapporteren resultaten aan deelgemeente) dan de maatschappelijke diensten.
-
- 4 *Oorzaken dat de beloften van de concernbrede invoering van gebiedsgericht werken onvoldoende zijn waargemaakt, zijn:*
- a *Het college heeft het gebiedsgericht werken te breed opgezet en is in zijn bedoelingen niet eenduidig genoeg.*
- Het college hanteert een zeer ruime omschrijving van gebiedsgericht werken. Deze heeft onder meer betrekking op burgerbetrokkenheid, vraagarticulatie en

beleidsvorming, op regie, integrale samenwerking en opdrachtgever- en opdrachtnemerschap, alsook op cultuurveranderingen en resultaten van beleid.

- Uit interviews en enquêteresultaten blijkt er geen eenduidig oordeel te zijn over wat gebiedsgericht werken precies inhoudt, hetgeen het college in 2011 zelf in een tussenrapportage erkent.
- Het college maakt in zijn omschrijving van gebiedsgericht werken bovendien een onderscheid naar “regulier beleid” en “een gedifferentieerd aanbod”. Wanneer beleid al dan niet regulier is, laat het college geheel open.
- Het college is niet helder of in de iWAPpen alleen “bovenreguliere” activiteiten moeten of alle activiteiten in de wijk. In een format voor de deelgemeenten stelt de Bestuursdienst het eerste, in een later document uit 2010 staat dat *alle* middelen voor een wijk via het iWAP moeten worden toebedeeld. Het college maakt evenmin expliciet wat “regulier” werk is.
- Het zogenoemde OGOR (Organisatie Gemeentelijke Overheid Rotterdam) heeft volgens het projectplan van 7 september 2011 ‘tot taak de eerder ingezette koers naar gebiedsgericht werken krachtig voort te zetten: de realisatie van een standaard voor alle wijken in de stad’. Dit suggereert dat gebiedsgericht werken over alle werkzaamheden gaat. In de bijbehorende bestuursopdracht beschouwde het college het gebiedsgericht besturen echter van toepassing op de 20% “niet-reguliere” werkzaamheden.

b Er is binnen het concern geen eensluidend beeld van en draagvlak voor het door het college uitgerolde gebiedsgericht werken.

- De onder a genoemde onduidelijkheid heeft mede geleid tot een grote diversiteit aan de inhoud van iWAPpen. In sommige gevallen staan alle activiteiten erin (een totaalmodel, zoals Oud-Charlois 2010), in andere gevallen slechts enkele (een plusmodel, Molenlaankwartier 2010).
- Er is geenszins een breed draagvlak voor het zogenoemde plusmodel. Slechts ongeveer de helft van de deelgemeentesecretarissen en accountmanagers is hier voorstander van, tegenover ruim 70% van de gebiedsmanagers. De laatsten werken dagelijks met de iWAPpen.
- Een plusmodel heeft als voordeel dat het voor burgers en andere betrokkenen inzichtelijk maakt welke extra activiteiten moeten worden ondernomen en waarmee de (aanpak in de) desbetreffende wijk van andere wijken verschilt. Dit laatste is immers een essentiële veronderstelling in het gebiedsgericht werken. Een plusmodel dwingt bestuurders ook om expliciete keuzes te maken over de verdeling van middelen.
- Aangezien het iWAP voor de deelgemeente een verantwoordingsmiddel naar de burgers en overige betrokkenen in de wijk is, is het van belang dat in een iWAP alleen die activiteiten staan die binnen een jaar tot zichtbare resultaten leiden en waarover de deelgemeente de regie heeft.
- Hiervoor bestaat echter geen unaniem draagvlak. Gemiddeld rond de 70% respectievelijk 75% van de direct betrokkenen bij deelgemeenten en diensten ziet deze noodzaak niet.
- iWAPpen blijken dan ook activiteiten te bevatten waarvan niet binnen een jaar resultaten zijn te verwachten en waarover de deelgemeente geen regie heeft.
- In algemene zin zijn gebiedsmanagers en deelgemeentesecretarissen van mening dat voor gebiedsgericht werken een soortgelijk document als het iWAP nodig is (60 respectievelijk 70%).

- Het draagvlak voor het iWAP zoals dat door Bestuursdienst is vormgegeven, ontbreekt echter goeddeels (85 respectievelijk 86%).
- c *Er zijn aanzienlijke verschillen in de organisatorische inbedding binnen diensten en deelgemeenten.*
- Gebiedsgericht werken – in het bijzonder de opdrachtnemer en –geversrelatie tussen deelgemeente en dienst – is gebaat bij gebiedsmanagers die van ‘voldoende gewicht zijn om als gesprekspartner van de diensten op te treden en zo nodig interventies te plegen’, zo stelt het college zelf.
 - De positie van de gebiedsmanagers bij deelgemeenten verschilt echter sterk. Soms is de gebiedsmanager de gemeentesecretaris, soms een sectorhoofd en soms een niveau lager. Niet overal zijn gebiedsmanagers ook lid van het managementteam.
 - Slechts de helft van de gebiedsmanagers heeft het mandaat om met diensten extra afspraken te maken.
 - Deelgemeenten (en daarmee gebiedsmanagers) hebben niet voor alle activiteiten waarvoor zij diensten inschakelen, een eigen budget.
 - Veel gebiedsmanagers ontbreekt het daarmee aan instrumenten om de opdrachtgeversrol goed te kunnen vervullen. De kwaliteit van de samenwerking is te veel afhankelijk van persoonlijke kwaliteiten.
 - Ook niet alle accountmanagers bij de diensten hebben een mandaat om buiten de jaaropgaven om extra afspraken met de deelgemeenten te maken (25%).
 - Accountmanagers hebben niet binnen alle diensten mandaat zelf beslissingen te nemen, maar dienen daarvoor bij hun meerdere(n) toestemming te vragen.
- d *De bestuurlijke en ambtelijke inbedding van het gebiedsgericht werken is niet stevig genoeg om steeds voldoende tegenwicht te kunnen bieden aan krachten die het gebiedsgericht werken doorkruisen, zoals sectorale en stedelijke belangen.*
- Gebiedsgericht werken impliceert een indeling van bijvoorbeeld beleid, werkprocessen en organisatie naar gebied.
 - De gemeente blijft echter zowel ambtelijk als bestuurlijk hoofdzakelijk sectoraal of naar onderwerp ingedeeld, zoals de plannen in de begroting, de meetbare doelen van het college, de verantwoordingen, de indeling naar diensten en de portefeuilleverdeling binnen het college. Hierdoor kunnen sectorale belangen de overhand krijgen.
 - Daar waar de deelgemeente bevoegd is of optreedt als opdrachtgever, wil het stedelijk beleid de deelgemeentelijke wensen nog wel eens doorkruisen (zoals bij de casus van de Hofbogen).
 - Het grootste deel van het budget binnen de gemeente ligt bij de diensten. De deelgemeenten hebben dan ook niet voor alle activiteiten waarvoor zij diensten inschakelen een eigen budget. Dit is een belemmering voor een volwaardig opdrachtgeverschap.
 - De accountmanagers bij de diensten en de gebiedsmanagers in de deelgemeenten moeten tegenwicht bieden aan deze krachten die het gebiedsgericht werken doorkruisen.
 - Maar, zoals onder c is aangegeven, accountmanagers en gebiedsmanagers hebben veelal onvoldoende instrumenten om hun rol als opdrachtnemer respectievelijk opdrachtgever volwaardig te kunnen vervullen.
- e *Onder de vlag van het gebiedsgericht werken worden activiteiten verricht die zich niet voor gebiedsgericht werken lenen.*

- In de iWAPpen hebben stad en deelgemeenten projecten opgenomen waar gebiedsgericht gewerkt moet gaan worden.
 - Willen deelgemeenten op wijkniveau hun beloftes van het gebiedsgericht werken waar kunnen maken, dan (1) dienen zij bij de desbetreffende projecten ten minste een regierol te hebben, (2) zullen de projecten op korte termijn voor burgers zichtbare resultaten op moeten kunnen leveren en (3) dienen de deelgemeenten zich als opdrachtgever richting de diensten te kunnen opstellen.
 - Vier van de zes onderzochte casussen voldoen niet aan deze voorwaarden, ook al komen zij uit een iWAP.
 - Zo heeft de deelgemeente Charlois niet de regie over de herstructurering van een winkelgebied, de deelgemeente Centrum niet over de aanpak van het Schouwburgplein (maar in beide gevallen de stad) en de deelgemeente Noord niet over aanpak van de Hofbogen (maar de eigenaar van de onderkant van de onderbouwde voormalige spoorbogen).
 - In vier van de onderzochte casussen was sprake van een probleem dat niet binnen een jaar kon worden opgelost, maar waarbij hooguit van tussentijdse resultaten sprake kan zijn (zoals de aanpak van de Hofbogen en het Schouwburgplein).
 - In vijf van de zes casussen treedt de deelgemeente niet als opdrachtgever richting de diensten op (omdat niet zij maar de dienst de regie voert of omdat diensten niet bij het probleem zijn betrokken).
 - De casus van de zogenoemde Groene Hofjes in Overschie voldoet wel aan de voorwaarden voor gebiedsgericht werken.
- 5 *Met de (mede) door het college geïnitieerde ontwikkelingen als de gebiedsgerichte aanbesteding van zorg en welzijn, OGOR en de Kwaliteitssprong op Zuid, doet het zelf afbreuk aan de oorspronkelijke beloften van het gebiedsgericht werken of dreigt het dat te doen.*
- Sinds de concernbrede invoering van het gebiedsgericht werken zijn er verschillende operaties in gang gezet, die schuren met verschillende uitgangspunten van het gebiedsgericht werken.

gebiedsgerichte aanbesteding zorg en welzijn

- In het najaar van 2011 is in de deelgemeente Charlois een pilot gestart van een zogenoemde gebiedsgerichte aanbesteding van zorg en welzijn. Afhankelijk van de resultaten van de pilot zal deze aanbesteding ook in andere deelgemeenten worden toegepast.
- Gebiedsgericht werken veronderstelt maatwerk per gebied, omdat de (aard van de) problemen per gebied verschillen.
- In de pilot wordt gebruikgemaakt van kerngegevens over de hele deelgemeente Charlois en niet van kerngegevens over de afzonderlijke wijken.
- Er is in de bestekken louter een gebiedsindeling naar Noord- en Zuid-Charlois, waarbij deze in inhoudelijk opzicht zo goed als identiek zijn.
- Aan een oorspronkelijke ambitie van het gebiedsgericht werken – maatwerk per wijk door vraaggericht werken – draagt de pilot onvoldoende bij. Eerder druist zij daar tegenin.

OGOR

- In de bestuursopdracht Organisatie Gemeentelijke Overheid Rotterdam (OGOR) meldt de wethouder Financiën dat 80% van de werkzaamheden in de wijken regulier is en dat het gebiedsgericht werken over de overige 20% gaat (het specifieke maatwerk). Voor de 80% reguliere werkzaamheden kiest het college voor een

gestandaardiseerde inkoop of vormgeving van bedrijfsprocessen. Hiermee dient OGOR een bijdrage te vormen aan de totale bezuinigingsdoelstelling van de gemeente.

- Aan gebiedsgericht werken is een zekere mate van flexibiliteit en ook inefficiëntie inherent. De vraag uit de wijk kan immers wijzigen en daarmee het noodzakelijke te voeren beleid. Gestandaardiseerde inkoop en werkprocessen kunnen hieraan afbreuk doen.
- De verdeling van 80%-20% is nauwelijks onderbouwd. Binnen het concern wordt nog bekeken welke activiteiten tot de standaardwerkzaamheden behoren en welke daartoe niet behoren. Hiermee vindt de bepaling van waar gebiedsgericht gewerkt gaat worden, primair plaats in de context van een bezuinigingsdiscussie.
- De mogelijkheid dat de verhouding bijvoorbeeld 20-80 is, lijkt met de gekozen opzet grotendeels uitgesloten.

Kwaliteitssprong op Zuid

- het Nationaal Programma Kwaliteitssprong op Zuid is een door verschillende partijen gedeelde visie op de ontwikkeling van Rotterdam op Zuid.
- Een risico van het programma voor gebiedsgericht werken is dat door centrale sturing van het rijk en het college de rol van bewoners en andere partijen in het gebied afneemt, hetgeen ten koste kan gaan van de vraaggerichtheid van de aanpak.
- Een ander risico is dat de schaal van het gebiedsgericht werken naar een hoger niveau dan het deelgemeentelijk niveau wordt opgetild. Dit is contrair aan het oorspronkelijke idee van het gebiedsgericht werken om juist binnen een deelgemeente, op wijkniveau, maatwerk te leveren.

2-3 aanbevelingen

Uit het onderzoek blijkt dat de beloften van gebiedsgericht werken onvoldoende zijn waargemaakt (conclusies 1 tot en met 3) en dat hiervoor een aantal oorzaken is (conclusie 4). Bij de formulering van bijbehorende aanbevelingen heeft de rekenkamer drie veronderstellingen en uitgangspunten van gebiedsgericht werken als vertrekpunt genomen, welke ten grondslag lagen aan de concernbrede invoering van het gebiedsgericht werken:

- De vraag uit de wijk verschilt per wijk en daarmee is er de noodzaak van een gedifferentieerd aanbod aan beleid en diensten (aanbeveling 1 en 2).
- Om het noodzakelijke maatwerk in kaart te krijgen, dient vraaggericht te worden gewerkt (aanbeveling 3 en 4).
- Dit alles vindt uiteindelijk voor en met betrokkenheid van de burger plaats (aanbeveling 5 en 8).

Een volwaardige opdrachtnemer-opdrachtgeverrelatie is op zich geen kenmerk van gebiedsgericht werken. Deze past in elke verstandige werkwijze. Wel is een dergelijke relatie een noodzakelijke voorwaarde voor het succes van gebiedsgericht werken zoals hierboven omschreven. Aanbevelingen 6 en 7 hebben op deze relatie betrekking.

Momenteel ligt er een wetsvoorstel gereed, waarin de deelgemeenten in de huidige vorm zullen worden afgeschaft. Wat de precieze gevolgen voor de bestuurlijke organisatie in Rotterdam zullen zijn, is niet geheel te overzien. Als ene uiterste is een bestuurscommissie met beperkt verordenende bevoegdheden denkbaar, al dan niet direct gekozen. Een ander uiterste is een zogenoemd 'sheriff'-model met een ambtelijk

gebiedsdirecteur. Hier tussenin zijn allerlei varianten mogelijk. De consequenties voor het gebiedsgericht werken verschillen per variant.

gevolgen wetsvoorstel afschaffen deelgemeenten

in haar aanbevelingen is de rekenkamer uitgegaan van het behoud van een of andere vorm van deelgemeentelijk bestuur, hetzij niet op de huidige wijze verkozen en met wellicht beperktere bevoegdheden, hetzij als adviesraad. mocht de discussie rondom het deelgemeentebestel uitmonden in het afschaffen ervan en er daarvoor in de plaats gebiedsgerichte ambtelijke diensten komen, dan gaan de in dit rapport geformuleerde aanbevelingen niet op. mogelijke consequenties van louter ambtelijke gebiedsgerichte diensten voor gebiedsgericht werken, zijn namelijk de volgende:

- van een opdrachtnemer-geverrelatie is geen sprake meer, omdat dat het college en diensten zowel opdrachtgever als -nemer zijn.
- iWAPpen of soortgelijke documenten worden bestuurlijk alleen nog op stedelijk niveau vastgelegd. Dit betekent dat de keuze aan welke vraag en behoeften van de wijken tegemoet zal worden gekomen, door de centrale stad zal worden bepaald.
- de organisatie van burgerbetrokkenheid bij de aanpak van relatief kleine problemen zal op een andere manier moeten worden vormgegeven omdat het gemeentelijk bestuur naar verhouding verder weg staat.
- inventarisatie waar maatwerk nodig is, bijvoorbeeld door middel wijkprofielen, zal op een andere manier vorm moeten worden gegeven, omdat de input van deelgemeentelijke politici en bestuurders ontbreekt.
- het belang van de fysieke aanwezigheid van diensten in de (nabijheid van de) wijken zal voor het vraaggericht werken toenemen.

Uiteindelijk komt de rekenkamer tot de volgende aanbevelingen aan B en W:

- 1 Beperk (de vormgeving van het) gebiedsgericht werken tot niet-reguliere activiteiten in de wijken.
- 2 Reserveer de term gebiedsgericht ook alleen voor niet-reguliere activiteiten. Hanteer om verwarring te voorkomen deze niet bij of voor operaties die in de kern niet over gebiedsgericht werken gaan (zoals aanbestedingen en OGOR) en daarmee zelfs schuren.
- 3 Bepaal in samenspraak met de deelgemeenten wat reguliere en niet-reguliere activiteiten zijn. Doe dit nadrukkelijk vanuit de verschillen in behoeftes die tussen of binnen wijken bestaan en doe dat niet in het kader van een bezuinigingsdiscussie:
 - a breng samen met deelgemeenten voor elk beleidsveld en per wijk in kaart aan welke producten en diensten behoefte bestaat en in welke mate;
 - b maak hiertoe gebruik van de reeds beschikbare of te ontwikkelen middelen (wijkprofielen) en kennis (eerder in het kader van gebiedsgericht werken verkregen);
 - c beschouw activiteiten waarbij sprake is van substantiële verschillen in aard en omvang van behoeften, als niet-regulier;
 - d maak de aldus vastgestelde reguliere activiteiten onderdeel van de reguliere jaarafspraken tussen dienst en deelgemeenten en koppel deze daarmee dus expliciet los van het gebiedsgericht werken;

- e herhaal deze exercitie periodiek, aangezien behoeften en de vraag van en uit de wijk kunnen veranderen.
- 4 Laat de deelgemeenten een voorstel doen welke niet-reguliere activiteiten zij het eerstkomend jaar willen (laten) ondernemen en ga daarover vervolgens in gesprek. Leg daarna samen – als alternatief voor de huidige iWAPPen – voor elke wijk de te ondernemen activiteiten in de wijk in een jaarlijks voortschrijdend actieplan vast.
- 5 Concentreer de inzet om burgerbetrokkenheid bij de aanpak van een probleem te realiseren, tot niet-reguliere projecten of activiteiten,
 - a die zo concreet en duidelijk afgebakend mogelijk zijn;
 - b die aantoonbaar onder bewoners in de wijk leven, of nog kleiner, binnen de buurt;
 - c waarbij voor bewoners een duidelijke rol mogelijk is en zij daadwerkelijk invloed kunnen hebben op de formulering van het gewenste resultaat en de realisatie daarvan;
 - d waarbij de deelgemeente substantiële invloed heeft op het proces en/of resultaat, bijvoorbeeld als regievoerder of als opdrachtgever;
 - e waarvan resultaten op korte termijn (binnen een jaar) zichtbaar kunnen zijn en dus relatief kortlopend zijn;
 - f maak gebruik van de ervaringen van bijvoorbeeld het project Buurt Bestuurt en de Groene Hofjes in Overschie.
- 6 Draag er zorg voor dat deelgemeenten – voor zover zij zelf opdrachtgever richting andere partijen zijn – over voldoende financiële middelen beschikken om de niet-reguliere activiteiten te kunnen (doen) ondernemen.
- 7 Teneinde het opdrachtgeverschap dan wel de regierol van de deelgemeente bij de genoemde projecten verder te waarborgen:
 - a zorg dat bij elke dienst de accountmanagers voldoende mandaat hebben om maatwerk voor de deelgemeente te leveren en sta geen verschillen tussen diensten toe.
 - b maak afspraken met de deelgemeenten dat de gebiedsmanagers over voldoende en gelijk mandaat beschikken om maatwerk af te dwingen.
- 8 Organiseer bij niet-reguliere langlopende stedelijke activiteiten in de wijk (zoals de onderzochte casussen van de winkelstructuur in Oud-Charlois, het Schouwburgplein of de Hofbogen in Noord) burgerbetrokkenheid en betrokkenheid van andere partijen in de wijk volgens de reeds bestaande werkwijzen (zoals inspraakprocedures, beroep- en bezwaarmogelijkheden).



3 reacties en nawoord

3-1 inleiding

In het kader van bestuurlijk wederhoor heeft de rekenkamer het college van B en W om een reactie op het rapport gevraagd. Deze reactie is in 3-2 integraal opgenomen, voorzien van een nawoord van de rekenkamer. De rekenkamer heeft ook de dagelijks besturen van de deelgemeenten waar voor het onderzoek een casus is bestudeerd, om een reactie gevraagd. De dagelijks besturen van de deelgemeenten Centrum en Noord hebben geen formele reactie gegeven. De reacties van de dagelijks besturen van Charlois, Hillegersberg-Schiebroek, Kralingen-Crooswijk en Overschie zijn in de paragrafen 3-3 tot en met 3-6 opgenomen, eveneens voorzien van een nawoord van de rekenkamer.

3-2 reactie B en W en nawoord

3-2-1 reactie college van B en W

Hierbij bieden wij u de reactie op het bestuurlijk wederhoor aan. Daarbij willen wij u graag in eerste plaats bedanken voor het opleveren van dit rapport. Uw rapport markeert voor ons de vervolgstap van de continue doorontwikkeling van gebiedsgericht werken in Rotterdam.

Ter inleiding van onze reacties op uw aanbevelingen eerst een algemene reactie op uw rapport. Zoals u zelf ook al beschrijft kent gebiedsgericht werken al een langere ontwikkeling. Onder andere gemarkeerd door de notitie genaamd Gebiedsgericht werken: de uitvoering (2008). Deze notitie beschrijft onze visie op het belang van gebiedsgericht werken. Wat willen we er mee bereiken? Het college schrijft in deze nota bijvoorbeeld: *"Gebiedsgericht werken is niet iets dat in Rotterdam of door het college van burgemeester en wethouders is uitgevonden. Alom onderkennen overheden, dat in de uitvoering van beleid het ruimtelijk, economisch en sociaal beleid elkaar beïnvloeden en van elkaar afhankelijk zijn. Dat vergt integrale beleidsontwikkeling en samenwerking met partners die de afgelopen decennia steeds meer buiten de overheid zijn gepositioneerd. Bovendien: uitsluitend op een hanteerbare gebiedsschaal kan de communicatie met en de participatie van burgers op een betekenisvolle manier georganiseerd worden."*

Terecht merkt de rekenkamer dan ook op dat het boeken van resultaten in de diverse wijken en voor de Rotterdammer het belangrijkste zou moeten zijn. En dat de organisatie ervan, de gebruikte instrumenten en manier van werken hier hulpmiddelen voor zijn en geen doel op zich. Zo is het niet een doel op zich om voor elke wijk een i-WAP te hebben maar dat dit integrale wijkprogramma zorg moet dragen dat er integraal afgewogen doelen en concrete resultaten worden afgesproken met de partners in de wijken. Het doel is niet om in elke wijk een gebiedsmanager te hebben, maar stevige ambtelijke regisseurs die uitvoering kunnen geven aan benoemde doelen en resultaten en gebiedsspecifieke problemen kan benoemen. Het is voor ons van belang om het doel en het waarom van gebiedsgericht werken dan ook in het oog te blijven houden. En het niet tot een doelverschuiving te laten komen. Daarvoor is een evaluatie op zijn tijd van belang. Iets waar uw rapport een grote

bijdrage aan levert. Waarbij wij onderschrijven dat een eenduidige definitie en afbakening van gebiedsgericht werken, het waarom, wat, hoe en waar van belang is. Iets waar wij in deze reactie op in zullen gaan en als markeerpunt voor de doorontwikkeling van gebiedsgericht werken zullen gebruiken.

Gebiedsgericht werken is een wijze van werken waarbij alle relevante betrokkenen in de wijk betrokken worden bij de programmering, de uitvoering en de wijze van werken in de wijk. De gemeente Rotterdam ontwikkelt in samenwerking met de deelgemeenten beleid voor de stad. Op basis daarvan bieden we, maar dat geldt ook voor de andere partners in de wijken, een aantal producten aan, een programmering. Wat de gemeente aanbiedt en welke middelen daarvoor worden ingezet ligt voor een groot deel vast. De gemeente is de bindende factor in de wijken, die samen met andere partners in de wijken bepaalt welke inzet van de wederzijdse programmeringen noodzakelijk is. Bij de uitvoering wordt wijkgericht gezien waar de noodzaak daarvoor het hoogst is. Maar ook wie de inzet pleegt. Ook burgers zullen steeds meer gevraagd worden een bijdrage te leveren in hun wijk.

Gebiedsgericht werken draagt dus bij aan het zodanig vormgeven van de condities dat de specifieke gebiedsopgaven optimaal aangepakt worden. Integraal, met onze partners en betrokkenheid van onze bewoners. Daarvoor zijn al veel stappen gezet en zullen er nog meer gezet worden. Zo hebben wij sinds het raadsbesluit 'We kunnen zoveel beter' in samenwerking met de deelgemeenten een visie neergezet van het gebiedsgericht werken. De basis is in 2010 gelegd met o.a. de deelgemeenteverordening 2010, de bestuursakkoorden met (bijna) alle deelgemeenten, de i-Wappen en de nieuwe overlegstructuur tussen het stedelijk bestuur en de deelgemeentelijke besturen. Daarna hebben wij in 2011 samen met de deelgemeenten een aangescherpte visie op gebiedsgericht werken neergezet: *'Gebiedsgericht werken is het op basis van het wijkprofiel, het C-BIS en participatie van bewoners en andere betrokkenen formuleren van opgaven in de wijk, die daarna worden gecombineerd met de bestuurlijke keuzes (van deel-gemeente-besturen én stadsbestuur) en vervolgens worden vertaald en geprioriteerd in een integraal wijkactieprogramma (i-WAP) waarin de inzet vanuit de verschillende clusters wordt gerelateerd aan de inzet van andere partners in de wijk'.*

Door de periodieke herhaling van deze cyclus ontstaat een informatiegestuurde beleidsontwikkeling en – evaluatie.

Gebiedsgericht werken is niet per se een gemeentelijk organisatie-concept. Wel zullen wij in de gemeente Rotterdam een aantal randvoorwaarden moeten creëren om Gebiedsgericht werken verder te optimaliseren en door te ontwikkelen. De hierboven omschreven aangescherpte visie bevat een aantal ingrediënten die wij momenteel aan het doorvoeren zijn, zoals informatiegestuurd werken en het op basis daarvan doorontwikkelen van de i-Wappen. Hiermee zijn wij toegekomen aan wat wij als 'fase 2.0 van Gebiedsgericht werken' willen bestempelen: het daadwerkelijk doorvoeren van deze aangescherpte visie gebiedsgericht werken bij de clusters en de deelgemeenten. Een belangrijk onderdeel hiervan is de invoering van het DIN- model , een nieuwe vorm van de huidige i-Wap. Gebiedsgericht werken is één van de kaders die bij het verder ontwikkelen van het concern gehanteerd wordt. In het voorjaar wordt in het kader van deze ontwikkelingen in een aantal deelgemeenten pilots gedraaid waarbij onze visie op gebiedsgericht werken wordt getoetst aan de praktijk.

Die concernontwikkeling, waar wij de gemeenteraad dit voorjaar verder deelgenoot van maken, moet de totale ambtelijke organisatie meer slagvaardig en toekomstbestendiger maken en daarbij sluiten de inzichten en een deel van de aanbevelingen in dit rapport goed aan.

Dat dus voor fase twee. Eenduidig waar mogelijk. De volgende fase, 3.0, waarmee we voor het einde van deze collegeperiode willen starten, gaat een stap verder. In deze fase zal de nadruk komen te liggen bij de verbetering van de informatievoorziening en de doorontwikkeling van burgerparticipatie. Naar onze mening de 'core business' in het gebiedsgericht werken. Vanuit informatie (objectief en subjectief) samen met bewoners komen tot maatoplossingen voor de wijk. Waarbij diezelfde bewoners dus meedenken, meehelpen en meetoetsen. De driehoek wetenschap – beleid – praktijk moet dan zichtbaar worden.

Tot slot moeten wij u echter ook deelgenoot maken van onze opvatting dat wij de door u in dit rapport behandelde casussen ongelukkig gekozen vinden en zeker niet altijd representatief voor het gebiedsgericht werken in Rotterdam op dit moment en wat we daarbij voor ogen hebben. Dat daarin op onderdelen verbeteringen en versterkingen noodzakelijk zijn is een conclusie die wij wèl met u delen. Wij erkennen dat werkendeweg de principes van Gebiedsgericht werken niet altijd goed zijn uitgevoerd. Zoals hierboven al aangegeven zijn wij, samen met de deelgemeentebesturen, daarmee volop bezig. En uw rapport zullen wij markeren als vertrekpunt voor de bovengenoemde volgende fasen.

Tot zover onze inleiding. In het navolgende zullen wij de door u geformuleerde acht aanbevelingen van ons commentaar voorzien.

1. Beperk (de vormgeving van het) gebiedsgericht werken tot niet-reguliere activiteiten in de wijken.

Deze aanbeveling zullen wij niet overnemen. Zie het antwoord op de tweede aanbeveling.

2. Reserveer de term gebiedsgericht ook alleen voor niet-reguliere activiteiten. Hanteer om verwarring te voorkomen deze niet bij of voor operaties die in de kern niet over gebiedsgericht werken gaan (zoals aanbestedingen en OGOR) en daarmee zelfs schuren.

Deze aanbeveling nemen wij niet over. Wij onderkennen dat er binnen het concern, en ook binnen de het gemeentebestuur of de deelgemeentebesturen op onderdelen soms verwarring bestaat over de term gebiedsgericht werken, en zullen daar oog voor blijven houden. Dit komt mede doordat het concern zich in een grote omslagfase bevindt, waarbij Gebiedsgericht werken één van de kaders vormt. Door deze ontwikkeling is de betekenis aangescherpt en daarmee veranderd (zie eerder in deze brief de nieuwe aangescherpte definitie).

Ons inziens spelen ook reguliere activiteiten een rol in het gebiedsgericht werken, al was het maar omdat deze in relatie tot de niet-reguliere activiteiten ingepland zullen moeten worden, of bijvoorbeeld omdat het voor kan komen dat de situatie in een bepaalde wijk aanleiding geeft om een reguliere activiteit daar juist niet uit te voeren (als in een wijk de bewoners het gemeentelijk gras maaien, dan hoeft de gemeente dat daar niet te doen). De uitdaging ligt in het verbinden van reguliere met niet-reguliere activiteiten waarbij gebiedsgericht werken een uitgangspunt zou moeten zijn.

U noemt hier overigens aanbestedingen. Indien en voorzover u daarmee doelt op het OGOR-spoor 'gebiedsgerichte gezamenlijke inkoop van welzijn en zorg' dan hechten wij er aan op te merken dat dat juist wèl over gebiedsgericht werken gaat: het is binnen dat spoor vooraleerst de bedoeling dat de ambtelijke onderdelen in het concern samen met het deelgemeentebestuur bepalen wat een wijk of gebied nodig heeft als het gaat om welzijnswerk en zorg, om die vervolgens gezamenlijk in te kopen. Dat inkopen kan dan door aanbesteding gebeuren, maar in voorkomende gevallen ook door subsidieverlening, als dan niet in combinatie met aanbesteding. Maar binnen dit spoor staat dus de gebiedsvraag centraal, en het heeft dus wel degelijk te maken met gebiedsgericht werken.

U noemt in deze aanbeveling ook OGOR als zijnde niet strikt gebiedsgericht werken. Maar de bestuurlijke opdracht Organisatie Gemeentelijke Overheid Rotterdam noemt als eerste punt het doorontwikkelen van het gebiedgericht werken, en pas ten tweede een aantal sporen waarbinnen op onderdelen een betere onderlinge rolverdeling tussen stad en deelgemeenten moet worden gevonden. Daarover hieronder meer.

3. Bepaal in samenspraak met de deelgemeenten wat reguliere en niet-reguliere activiteiten zijn. Doe dit nadrukkelijk vanuit de verschillen in behoeftes die tussen of binnen wijken bestaan en doe dat niet in het kader van een bezuinigingsdiscussie:

- a. Breng samen met deelgemeenten voor elk beleidsveld en per wijk in kaart aan welke producten en diensten behoefte bestaat en in welke mate;*
- b. maak hiertoe gebruik van de reeds beschikbare of te ontwikkelen middelen (wijkprofielen) en kennis (eerder in het kader van gebiedsgericht werken verkregen);*
- c. beschouw activiteiten waarbij sprake is van substantiële verschillen in aard en omvang van behoeften, als niet-regulier;*
- d. maak de aldus vastgestelde activiteiten onderdeel van de reguliere jaarafspraken tussen dienst en deelgemeenten en koppel deze daarmee dus expliciet los van het gebiedsgericht werken;*
- e. herhaal deze exercitie periodiek, aangezien behoeften en de vraag van en uit de wijk kunnen veranderen.*

Deze aanbevelingen omschrijven de interne cyclus die wij nu organiseren, en die is weergegeven in onze aangescherpte definitie in de inleiding van deze brief. OGOR levert hier een bijdrage aan. Wij vinden het jammer dat deze cyclus blijkbaar onvoldoende naar voren is gekomen in de interviews. Wij onderschrijven daarom uw aanbevelingen.

Samen met de deelgemeenten wordt op een aantal beleidsterreinen gezocht naar het aanbrengen van een onderscheid in reguliere (standaard) en niet-reguliere activiteiten. Dat hier tevens een bezuinigingsopgave aan vast hangt is ons inziens in dit kader minder relevant. Ook het in kaart brengen per wijk wat behoeften zijn door middel van kennis en bestaande instrumenten, is reeds in gang gezet. Dit systeem wordt momenteel ontwikkeld en moet een leidend principe worden in het bepalen van gebiedsgerichte inzet. Voor wat de overige onderdelen van deze aanbeveling (c t/m e) betreft wordt bedoeld op een 'plus-variant' van gebiedsgericht werken, waar in de concernontwikkelingen, zoals bovenstaand beschreven, reeds oog voor is.

4. Laat de deelgemeenten een voorstel doen welke niet-reguliere activiteiten zij het eerstkomende jaar willen (laten) ondernemen en ga daarover vervolgens in gesprek. Leg daarna samen – als alternatief voor de huidige iWAPpen – voor elke wijk de te ondernemen activiteiten in de wijk in een jaarlijks voortschrijdend actieplan vast.

Het vaststellen van een jaarlijks voortschrijdend actieplan is onderdeel van de cyclus die wij nu organiseren. Hierbij streven wij er naar vooral acties met concrete

resultaten op te nemen, de focus moet minder liggen op het ontwikkelen van ‘praatpapier’. De i-Wappen worden daarbij niet opgeheven, maar wel doorontwikkeld. Wij onderschrijven daarom deels deze aanbeveling van de Rekenkamer.

5. *Concentreer de inzet om burgerbetrokkenheid bij de aanpak van een probleem te realiseren, tot niet-reguliere projecten of activiteiten*
- a. *die zo concreet en duidelijk afgebakend mogelijk zijn;*
 - b. *die aantoonbaar onder bewoners in de wijk leven, of nog kleiner, binnen de buurt;*
 - c. *waarbij voor bewoners een duidelijke rol mogelijk is en zij daadwerkelijk invloed kunnen hebben op de formulering van het gewenste resultaat en de realisatie daarvan;*
 - d. *waarbij de deelgemeente substantiële invloed heeft op het proces en/of resultaat, bijvoorbeeld als regievoerder of als opdrachtgever;*
 - e. *waarvan resultaten op korte termijn (binnen een jaar) zichtbaar kunnen zijn en dus relatief kortlopend zijn;*
 - f. *maak gebruik van de ervaringen van bijvoorbeeld het project Buurt Bestuurt en de Groene Hofjes in Overschie*

Deze aanbeveling nemen wij niet over. Wij hechten zeer veel waarde aan burgerparticipatie in brede zin, dus ook bij reguliere activiteiten. Omdat burgerparticipatie in Rotterdam nog in ontwikkeling is, zal binnen het cluster Dienstverlening een expertisecentrum burgerparticipatie ingericht worden, en kiezen wij er op dit moment nog niet voor om in dat kader onderscheid te maken tussen reguliere en niet-reguliere activiteiten.

6. *Draag er zorg voor dat deelgemeenten – voor zover zij zelf opdrachtgever richting andere partijen zijn – over voldoende financiële middelen beschikken om de niet-reguliere activiteiten te kunnen (doen) ondernemen*

Wij kunnen op deze aanbeveling niet reageren. Het is de raad die, mede gelet op de bevoegdheden en taken van de deelgemeentebesturen, de omvang van het totale Deelgemeentefonds vaststelt, en het zijn de onderscheidenlijke deelraden die vervolgens vaststellen hoeveel geld aan wat besteed zal worden.

7. *Teneinde het opdrachtgeverschap dan wel de regierol van de deelgemeente bij de genoemde projecten verder te waarborgen*
- a. *zorg dat bij elke dienst de accountmanagers voldoende mandaat hebben om maatwerk voor de deelgemeente te leveren en sta geen verschillen tussen diensten toe;*
 - b. *maak afspraken met de deelgemeenten dat de gebiedsmanagers over voldoende en gelijk mandaat beschikken om maatwerk af te dwingen.*

Het eerste onderdeel (a) van deze aanbeveling wordt door ons overgenomen. Bij de verdere vormgeving van de clusters is het gebiedsgerichte werken één van de leidende principes. Daarbij is het inderdaad van belang dat binnen het cluster gezorgd wordt voor voldoende mandaat bij accountmanagers teneinde de deelgemeentebesturen de rol van opdrachtgever goed in te laten vullen. Ook het tweede onderdeel van deze aanbeveling (b) wordt door ons overgenomen. Dit past binnen de aan de deelgemeentebestuur overgedragen bevoegdheden en worden mee genomen in de verdere doorontwikkeling van gebiedsgericht werken aan de deelgemeentelijke kant.

8. *Organiseer bij niet-reguliere langlopende stedelijke activiteiten in de wijk (zoals de onderzochte casussen van de winkelstructuur in Oud-Charlois, het Schouwburgplein of de Hofbogen in Noord) burgerbetrokkenheid en betrokkenheid van andere partijen in de wijk*

volgens de reeds bestaande werkwijzen (zoals inspraakprocedures, beroep- en bezwaarmogelijkheden).

Hierboven hebben wij reeds bij aanbeveling 5 aangegeven dat wij participatie van burgers en andere betrokkenen belangrijk vinden, en dat daartoe binnen het cluster Dienstverlening een expertise centrum zal worden ingericht om de op dat gebied bestaande kennis en kunde te bundelen en voor het gehele concern beschikbaar te maken, en waar mogelijk met andere, meer moderne vormen te komen. In die zin willen wij ons niet beperken tot de door u genoemde 'bestaande werkwijzen'. Overigens zijn beroep- en bezwaarmogelijkheden naar wij menen geen instrumenten voor participatie. Het gebruik van deze mogelijkheden door burgers of betrokkenen is vaak helaas het gevolg van het niet goed organiseren van participatie. Daarnaast is inspraak bij veel niet-reguliere langlopende stedelijke projecten reeds bij wet of Inspraakverordening verplicht.

Tot zover ons commentaar op de aanbevelingen in uw concept-rapport. Wij hopen dat wij u hiermee voldoende geïnformeerd hebben en zien uit naar het eindrapport.

3-2-2 nawoord rekenkamer

De rekenkamer dankt het college voor de uitgebreide reactie. Hoewel B en W in hun reactie onderkennen dat 'verbeteringen en versterkingen noodzakelijk zijn', laten zij in het midden of zij de hoofdconclusies onderschrijven. Wel is duidelijk dat B en W de meeste aanbevelingen van de rekenkamer niet overnemen. Het betreft hier in het bijzonder de aanbevelingen die betrekking hebben op zogenoemde niet-reguliere activiteiten.

In zijn onderzoek heeft de rekenkamer de start van de concernbrede invoering van het gebiedsgericht werken en de toen geldende uitgangspunten ook voor het onderzoek als vertrekpunt genomen. Deze komen voort uit aan de raad gestuurde documenten ('We kunnen zoveel beter', 2009; 'Gebiedsgericht werken: de uitvoering', 2008) alsook aan het publiek gerichte communicatie ('Samenwerking stad en deelgemeenten & gebiedsgericht werken. Dichtbij de burger, slagvaardig en met resultaat op straat', 2010). Een belangrijk uitgangspunt is onder meer dat problemen en behoeften per wijk kunnen verschillen en dat er daarmee, naast de reguliere activiteiten, sprake is van de noodzaak van maatwerk per gebied. Gebiedsgericht werken veronderstelt daarmee in ieder geval de noodzaak van niet-reguliere activiteiten. Een belangrijke achterliggende veronderstelling was bovendien dat met gebiedsgericht werken er niet alleen meer vraaggericht zou worden gewerkt, maar ook dat resultaten sneller zouden worden geboekt en voor burgers zichtbaar zouden zijn. Bij de formulering van haar aanbevelingen is de rekenkamer van deze oorspronkelijke uitgangspunten en veronderstellingen van het gebiedsgericht werken uitgegaan.

sindsdien: verschillende invullingen van gebiedsgericht werken

Uit het onderzoek en de reactie van B en W blijkt dat niet al deze uitgangspunten en veronderstellingen altijd op dezelfde wijze leidend zijn geweest bij de invulling van het gebiedsgericht werken. Wat betreft de focus van gebiedsgericht werken op maatwerk en niet-reguliere activiteiten, stellen B en W in een uitvoeringsdocument uit 2008 nog dat dit bovenop het reguliere beleid komt. Dit suggereert dat gebiedsgericht werken over zowel reguliere als niet-reguliere activiteiten gaat. In een snel daarop volgende uitwerking dienden de iWAPpen – hét document in het gebiedsgericht werken – echter alleen niet-reguliere activiteiten te bevatten. Dit werd weer een jaar later losgelaten (alle middelen voor wijkacties zouden in het iWAP

moeten komen), waarna in de bestuursopdracht OGOR de wethouder weer stelde dat het bij gebiedsgericht besturen gaat om 'de afwijkende inzet'. In de uitwerking worden echter ook de reguliere activiteiten betrokken. In hun reactie kiest het college er nu voor het gebiedsgericht werken over alle activiteiten te laten gaan. Ervan uitgaand dat hier nu min of meer definitief voor is gekozen, betekent dit dat er een zeer brede invulling aan gebiedsgericht werken is gegeven.

Uit de reactie van het college blijkt dat het nu op drie punten een wezenlijke andere invulling aan gebiedsgericht werken geeft. Zo is de definitie van gebiedsgericht werken veranderd. In een definitie van 2008 werd het nog omschreven als werken vanuit de opgaven van de wijk, met partners in de wijk en aansluitend bij de kenmerken en vraagstukken van het gebied en de doelgroepen. Volgens het college gaat het bij gebiedsgericht werken nu om onder meer analyses van wijkprofielen en databestanden, waarbij de plaatselijke opgaven worden gekoppeld aan bestuurlijke keuzes van onder meer de centrale stad en waarbij de inzet vanuit de clusters in de wijk wordt gekoppeld aan de inzet van andere partners in de wijk (en niet omgekeerd). In deze laatste definitie is er een veel zwaardere rol weggelegd voor de centrale stad en de diensten (clusters) dan voorheen.

Ten tweede zijn in de reactie van B en W enkele oorspronkelijke ambities van gebiedsgericht werken ondergesneeuwd, zo niet verdwenen. B en W stellen dat 'het voor ons van belang is om het doel en waarom van gebiedsgericht werken in het oog te blijven houden en het niet tot een doelverschuiving te laten komen', maar daarmee zullen zij primair het beoogde maatwerk per gebied bedoelen. Zaken als voor de burger zichtbare en snelle resultaten noemen zij niet in de reactie.

Ten derde stellen B en W wel dat 'burgerparticipatie de core business in het gebiedsgericht werken is', maar dat blijkt niet uit de huidige stand van zaken. Sterker, deze burgerparticipatie wordt aan het eind van de collegeperiode doorontwikkeld. Voor een kernonderdeel van het gebiedsgericht werken vindt de rekenkamer dat tamelijk laat. Dit betekent dat momenteel invloed van de burger over waar en welk maatwerk wordt uitgevoerd, geen prioriteit heeft.

Kortom, waar bij aanvang het gebiedsgericht werken nog een tamelijk sterke *decentrale* naar *buiten* gerichte oriëntatie had, heeft het naar het oordeel van de rekenkamer nu een meer *centrale* naar *binnen* gerichte oriëntatie gekregen. Deze verschuiving in de invulling van het gebiedsgericht werken zal voor een groot deel zijn ingegeven door de budgettaire druk op de gemeentebegroting en de noodzaak om een grotere doelmatigheid in de bedrijfsvoering te creëren. Een voorbeeld is het OGOR-traject dat vanuit een taakstelling is ingezet en vervolgens wordt gekoppeld aan het gebiedsgericht werken.

consequenties voor maatwerk en zichtbaarheid resultaten

Een dergelijke invulling van gebiedsgericht werken – waarbij doelmatigheid meer in de plaats komt van doeltreffendheid – kan op zichzelf een legitieme keuze zijn. Sinds de eerste stappen in het gebiedsgericht werken zijn gezet, is de omgeving waarin de gemeente opereert drastisch veranderd. De economische crisis noopt tot grootschalige bezuinigingen en hervormingen van de gemeentelijke organisatie, zoals de recente clustervormingen die met stoom en kokend water moeten worden gerealiseerd. Daar bovenop komt nog de aanstaande wijziging van de Gemeentewet met mogelijk gevolgen voor de positie van de deelgemeenten. Een in beton gegoten vormgeving van

het gebiedsgericht werken ontnemt dan de flexibiliteit die de gemeente zeker nu nodig heeft.

Dit alles laat onverlet dat de nu door het college gekozen lijn consequenties zal hebben voor zowel het maatwerk als voor de zichtbaarheid van resultaten voor de burgers. Zo kan de breedheid die aan gebiedsgericht werken wordt gegeven betekenen dat de nadruk op standaardactiviteiten komt te liggen, terwijl de toegevoegde waarde van gebiedsgericht werken juist bij het niet-standaardwerk ligt. Illustratief is het idee in OGOR dat 80% van de werkzaamheden regulier is, is en zich daarmee leent voor standaardisatie. Met gebiedsgerichte standaardisatie van activiteiten en werkprocessen kan weliswaar doelmatigheidswinst worden geboekt, maar het is tegelijkertijd een groot risico voor de flexibiliteit die inherent is aan gebiedsgericht werken, en daarmee aan het beoogde maatwerk. Aan gebiedsgericht werken waar de vraag vanuit de wijk centraal staat, is ook een zekere inefficiëntie inherent, die voor lief zal moeten worden genomen.

Een tweede reële risico van de door het college gekozen lijn, is dat er een tamelijk sterke centrale druk is ingebouwd (zoals de nieuwe definitie laat zien). Uit het rekenkameronderzoek zijn al voorbeelden naar voren gekomen waarin deelgemeentelijke wensen werden doorkruist door centraal handelen, terwijl deze wensen rechtstreeks te maken hadden met de specifieke noden en behoeften in het desbetreffende gebied. De centrale verdeling van budgetten en de verplichte winkelnering bij de gemeentelijke diensten versterken deze centrale druk in het gebiedsgericht werken. In het onderzoek ervoeren meerdere betrokkenen dit als een probleem. De deelgemeentelijke gebiedsmanagers zouden in principe enig tegenwicht moeten kunnen bieden tegen sectorale of stedelijke belangen, maar blijken daartoe in de praktijk onvoldoende uitgerust. Het is aannemelijk dat met de nu gekozen invulling van het gebiedsgericht werken deze euvels zich voor zullen blijven doen, hetgeen ten koste zal gaan van het met gebiedsgericht werken beoogde maatwerk.

Ten derde zal het gebiedsgericht werken zoals B en W nu voorstaan niet meer dan eerst leiden tot voor de burger zichtbare en snelle resultaten. Uit het onderzoek blijkt dat dit nu al in veel gevallen niet uit de verf komt. Dit komt omdat projecten die onder de vlag van gebiedsgericht werken worden uitgevoerd, nog wel eens een te lange doorlooptijd hebben, zich niet goed lenen voor burgerbetrokkenheid of waarover de deelgemeente – als het voor de burger meest nabije bestuur – geen regie voert. Juist om die reden hebben wij aanbeveling 5 opgenomen: concentreer de inzet om burgerbetrokkenheid bij de aanpak van een probleem te realiseren bij relatief ‘kleine’ niet-reguliere projecten of activiteiten. Met de brede invulling van gebiedsgericht werken – waardoor er ook reguliere activiteiten toe gaan behoren – is er een reële kans dat er eerder minder dan meer van zulke gebiedsgerichte activiteiten worden ondernomen.

Zoals gezegd is het gelet op alle recente ontwikkelingen die op de gemeente afkomen, navolgbaar dat gebiedsgericht werken (gaandeweg) een andere invulling krijgt. Niettemin vindt de rekenkamer het belangrijk erop te wijzen dat met de nieuwe invulling evengoed legitieme wensen als maatwerk, zichtbaarheid van resultaten en burgerbetrokkenheid onder druk komen te staan. Mochten B en W de huidige lijn voortzetten maar toch ook nog aan deze wensen recht willen doen, dan dienen zij de volgende zaken in acht te nemen of te overwegen.

- verlichting van de centrale en sectorale druk door versterking van de positie van de gebiedsmanagers en accountmanagers (aanbeveling 7, welke wordt overgenomen door B en W);
- het zorg dragen voor voldoende middelen voor de deelgemeente (aanbeveling 6, niet door B en W overgenomen) of anders het loslaten van de verplichte winkelnering bij de diensten;
- het op stedelijk niveau formuleren van (college)doelstellingen per gebied;
- bij de verdeling van verantwoordelijkheden in het college de verantwoordelijkheden voor gebieden (wijken, deelgemeenten, Zuid) zwaarder inbedden;
- borgen van de fysieke aanwezigheid van de diensten in de wijk;
- stimuleren dan wel uitbreiden van kortdurende projecten in de wijk, die direct aansluiten bij de leefwereld van de bewoners (zoals Buurt Bestuurt en de Groene Hofjes in Overschie) en waarbij zichtbare resultaten relatief snel kunnen worden geboekt (zie aanbeveling 5).

Afsluitend nog een opmerking over de opvatting van B en W dat de onderzochte cases 'ongelukkig gekozen' zijn en 'niet altijd representatief zijn voor het gebiedsgericht werken'. Hier is geen sprake van een methodisch probleem, maar van een uitkomst van het onderzoek. De geselecteerde cases waren speerpunten in een iWAP. Op grond daarvan zou verwacht mogen worden dat zij exemplarisch zijn voor gebiedsgericht werken. Dat uit het onderzoek blijkt dat verschillende casussen zich niet goed lenen voor gebiedsgericht werken zegt echter meer over de wijze waarop gebiedsgericht werken concernbreed is uitgerold dan over de wijze van selectie.

aanbevelingen

Aanbeveling 1 en 2 (beperk vormgeving en term gebiedsgericht werken tot niet-reguliere activiteiten)

B en W nemen deze aanbevelingen niet over. Hiervoor zijn we in het nawoord uitvoerig ingegaan op de consequenties van deze keuze.

B en W geven in hun reactie bij deze aanbeveling nog aan dat het bij gebiedsgerichte gezamenlijke inkoop van zorg en welzijn en bij OGOR wél zou gaan om gebiedsgericht werken. B en W gaan hierbij echter uit van de nu gekozen brede invulling van het gebiedsgerichte werken. Afgaande op de oorspronkelijke opzet van gebiedsgericht werken schuren de beide genoemde organisatie-trajecten echter dusdanig sterk daarmee, dat zij in de kern niet over het (oorspronkelijke) gebiedsgericht werken gaan.

Aanbeveling 3 (periodiek in samenspraak met deelgemeenten bepalen wat niet-reguliere activiteiten zijn)

B en W zeggen deze aanbeveling te onderschrijven. Wat betreft de subs a en b blijkt dit ook uit de toelichting. Over de sub c t/m e zeggen zij echter dat 'wordt bedoeld op een plusvariant van het gebiedsgericht werken waar in de concernontwikkelingen reeds oog voor is'. Het is de rekenkamer niet duidelijk of ze daarmee de aanbevelingen ook gaan uitvoeren. Bovendien lijkt het niet te stroken met de eerdere opvatting van B en W dat gebiedsgericht werken over alle activiteiten gaat.

Belangrijker is dat B en W stellen dat bezuinigingsopgave die aan OGOR vast hangt 'in dit kader minder relevant is', terwijl de rekenkamer juist aanbeveelt om de discussie met de deelgemeenten over het maatwerk níet in de context van een bezuinigingsopgave te doen. Het risico bestaat dat een discussie over wat al dan niet maatwerk is, meer wordt gevoed door waar de grootste doelmatigheid is te boeken

dan door waar de grootste verschillen in behoeften bestaan. Zoals eerder gezegd is aan maatwerk een zekere inefficiëntie inherent, terwijl doelmatigheid juist vooral bij standaardactiviteiten kan worden geboekt.

Aanbeveling 4 (jaarlijks voortschrijdend actieplan met niet-reguliere activiteiten)
B en W nemen deze aanbeveling feitelijk over.

Aanbeveling 5 (concentreer organiseer burgerbetrokkenheid bij afgebakende, kortlopende problemen)

Aanbeveling 8 (organiseer burgerbetrokkenheid bij langlopende problemen volgens bestaande wijzen)

B en W nemen deze aanbevelingen niet over, omdat zij burgerparticipatie ook bij niet-reguliere activiteiten belangrijk vinden. Daarbij geven zij ook aan dat er een expertisecentrum burgerparticipatie zal worden ingericht en dat er daarom 'nog niet' voor een onderscheid tussen niet-reguliere en reguliere activiteiten kan worden gekozen.

De rekenkamer vindt burgerparticipatie bij reguliere activiteiten ook belangrijk, maar maakt hier nadrukkelijk het onderscheid omdat zij in haar aanbevelingen het gebiedsgericht werken heeft beperkt tot niet-reguliere activiteiten (zie hiervoor). Dat neemt niet weg dat daarbuiten ook burgerbetrokkenheid kan worden georganiseerd. Benadrukt wordt echter dat juist bij de kortlopende niet-reguliere activiteiten de burgergerichte ambities van gebiedsgericht werken het beste tot hun recht kunnen komen; namelijk relatief snelle voor de burger zichtbare resultaten waarin burgers een belangrijk stem hebben gehad. In het onderzoek zijn we twee van zulke projecten tegengekomen: de Groene Hofjes in Overschie en Buurt Bestuurt.

Bij langlopende (niet)-reguliere activiteiten zijn voor de burger snelle en zichtbare resultaten moeilijker te realiseren en is het de vraag of het opportuun is burgers net zo intensief bij de aanpak van een probleem te betrekken als bij de Groene Hofjes of Buurt Bestuurt gebeurt (bijvoorbeeld activiteiten kunnen heel technisch zijn; leven niet erg, maar moeten wel gedaan worden; niet altijd even gemakkelijk intensief veel burgers erbij te betrekken). Om die reden hebben we in aanbeveling 8 aangeraden burgerbetrokkenheid bij de langlopende activiteiten via bestaande werkwijzen te organiseren.

Aanbeveling 6 (draag zorg voor voldoende deelgemeentelijke middelen voor niet-reguliere activiteiten)

B en W nemen deze aanbeveling niet over 'omdat het de raad is die de omvang van het deelgemeentefonds vaststelt en het de deelraden zijn die vaststellen hoeveel geld aan wat besteed zal worden'. Het college gaat wat gemakkelijk voorbij aan haar eigen rol in deze en kan wel degelijk zeggen of het de aanbeveling overneemt of niet. Weliswaar beslissen de deelraden zelf hoe zij hun totale budget verdelen, daaraan voorafgaand is het college met de deelgemeente in gesprek over de niet-reguliere activiteiten. Dat is een geschikt moment om te bepalen hoeveel middelen ter beschikking moeten komen, temeer omdat deze discussie al in een financiële context wordt gevoerd (OGOR). Vervolgens is het aan het college om aan de raad een voorstel te doen voor de verdeling in het deelgemeentefonds.

Aanbeveling 7 (versterk positie accountmanagers en gebiedsmanagers)
Het college neemt deze aanbeveling over.

3-3 reactie dagelijks bestuur Centrum en nawoord

3-3-1 reactie dagelijks bestuur

Door de voorzitter, en portefeuillehouder gebiedsgericht werken, van de deelgemeente Rotterdam Centrum is kennis genomen van de inhoud van uw conceptrapport.

De reactie is dat het een "warrig stuk" is geworden, door de verscheidenheid van casussen die onderwerp van onderzoek zijn geweest en de verschillende wijze waarop het gebiedsgericht werken in de diverse deelgemeenten en bij gemeentelijke diensten is vorm gegeven.

De conclusies en aanbevelingen die in de rapportage zijn te lezen worden herkend.

3-3-2 nawoord rekenkamer

De verscheidenheid van casussen die de rekenkamer heeft onderzocht, laat zien dat op veel diverse wijzen gebiedsgericht werken in de praktijk is ingevuld, zoals het dagelijks bestuur in zijn reactie ook stelt. We hebben dit in het rapport zo goed mogelijk geprobeerd uiteen te zetten. Het is de rekenkamer helaas niet duidelijk waaruit de 'warrigheid' precies bestaat. Wel constateert zij dat het dagelijks bestuur niettemin de conclusies herkent.

3-4 reactie dagelijks bestuur Charlois en nawoord

3-4-1 reactie dagelijks bestuur

Bij brief van 16 januari 2012 heeft u ons het vertrouwelijk conceptrapport 'gebiedsgericht werken' voor wederhoor aangeboden. Hierbij doen wij u ons commentaar op uw conceptrapport toekomen.

In het conceptrapport trekt de Rekenkamer als voornaamste conclusie dat drie beloften op het gebied van gebiedsgericht werken niet voldoende zijn waargemaakt:

- snelle en voor de burger zichtbare resultaten;
- meer vraaggericht werken;
- volwaardig functionerende opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tussen deelgemeenten en gemeentelijke diensten.

Deze conclusies worden door de Rekenkamer als volgt onderbouwd:

- gebiedsgericht werken is te breed opgezet en in zijn bedoelingen niet eenduidig genoeg;
- er is binnen het concern geen eensluidend beeld van en draagvlak voor gebiedsgericht werken;
- aanzienlijke verschillen in de organisatorische inbedding binnen diensten en deelgemeenten;
- gebiedsgericht werken is onvoldoende bestuurlijk en ambtelijk ingebed om tegenwicht te kunnen bieden aan krachten die het gebiedsgericht werken doorkruisen, zoals sectorale en stedelijke belangen;
- onder de vlag van gebiedsgericht werken worden activiteiten verricht die zich niet voor gebiedsgericht werken lenen.

In algemene zin onderschrijven wij de meeste conclusies van de Rekenkamer. Desondanks plaatsen wij een aantal kanttekeningen bij het conceptrapport. De meeste aanbevelingen in het conceptrapport onderschrijven wij echter niet.

Onduidelijkheden en gebrek aan sturing

Naar ons oordeel heeft het college van burgemeester en wethouders de invoering van gebiedsgericht werken op essentiële momenten te weinig gestuurd. De eisen die door het college aan vormgeving en inhoud van gebiedsvisies en integrale wijkactieprogramma's (iWappen) zijn gesteld zijn te vaag, zodat de deelgemeenten en gemeentelijke diensten teveel vrijheid kunnen nemen om daar op hun eigen wijze mee om te gaan. Dat geldt ons inziens ook voor de invulling van de bijbehorende ambtelijke functies: gebiedsmanagers bij de deelgemeenten en accountmanagers bij de gemeentelijke diensten. Het was de bedoeling van het college dat dit zware functies zouden zijn met doorzettingsmacht binnen hun organisaties. In onze waarneming is daarvan – op stedelijke schaal gezien – te weinig terecht gekomen en is, wat betreft deze functies, een grote diversiteit ontstaan, zowel qua functie-inhoud als qua zwaarte van de functie. Het college van burgemeester en wethouders heeft verzuimd hiertegen tussentijds corrigerend op te treden richting deelgemeenten en gemeentelijke diensten.

Het voorgaande verklaart ons inziens de resultaten uit de door u genoemde enquête onder gebiedsmanagers, accountmanagers en deelgemeentesecretarissen. In het algemeen gezegd: er is inderdaad te weinig bereikt, vooral doordat onvoldoende duidelijk is gemaakt wat diende te worden bereikt en op welke wijze.

Vraaggericht werken

De invulling die door de Rekenkamer wordt gegeven aan het begrip 'vraaggericht werken' achten wij te beperkt, omdat die teveel is gefocust op betrokkenheid van de bewoners van wijken. Natuurlijk onderschrijven wij het belang van bewonersbetrokkenheid, maar het bestuur – zowel het stedelijk bestuur als de besturen van deelgemeenten – dient in de praktijk ook aandacht te geven aan zaken die minder hoog op verlanglijstjes van bewoners staan. Verder brengen wij naar voren dat bewoners zich vertegenwoordigd weten door leden van de gemeenteraad en de deelraden. (Deel)raadsleden en bestuurders staan voor de moeilijke taak bestuurlijke afwegingen te maken en dat is iets anders dan het louter kopiëren van door bewoners aangedragen probleempunten. In het conceptrapport vinden wij dat onvoldoende terug.

Opdracht geven en opdracht nemen

De kritische kanttekeningen die in het conceptrapport staan over opdracht geven en nemen komen wat ons betreft voort uit de hierboven door ons signaleerde onduidelijkheden en het gebrek aan sturing. Daar komt bij dat de gemeentelijke nota "We kunnen zoveel beter" in onze waarneming te weinig is ingedaald bij het management van de grote gemeentelijke diensten. Het gegeven dat stad en deelgemeenten niet meer los van en naast elkaar staan, maar in elkaars verlengde opereren als één Rotterdams bestuur, is bij veel stedelijke ambtenaren nog onvoldoende bekend. Daar staat, als positieve aantekening, tegenover dat bij deelgemeenten steeds meer het inzicht groeit dat de gemeentelijke diensten niet meer uitsluitend de diensten van het college van burgemeester en wethouders zijn, maar ook 'onze diensten'.

Reguliere werkzaamheden

De Rekenkamer signaleert onduidelijkheden over de invulling van het begrip 'reguliere werkzaamheden' en over de vraag of in een iWap al dan niet uitsluitend 'bovenreguliere werkzaamheden' moeten worden opgenomen. Wij zijn het met deze

conclusie eens en verwijzen naar onze eerder in deze brief hierover gemaakte opmerkingen. Overigens zijn wij van oordeel dat het college van burgemeester en wethouders terecht is uitgegaan van een brede opvatting van gebiedsgericht werken. Uw verwijzing naar de iWap Oud-Charlois 2010 als een ‘totaalmodel’ geeft aan dat wij op dit punt dezelfde visie hebben als het college van burgemeester en wethouders. Onnodig te zeggen dat de in het conceptrapport aangehaalde visie van de wethouder financiën, dat 80% van de werkzaamheden in de wijken regulier is en dat het gebiedsgericht werken over de overige 20% gaat niet de onze is en op een misverstand gestoeld moet zijn. In deze zin onderschrijven wij het conceptrapport.

Karakterisering iWap

In het conceptrapport wordt het iWap gekarakteriseerd als een ‘verantwoordingsmiddel naar de burgers en overige betrokkenen’ in de wijk. Deze karakterisering achten wij onjuist. Bij gebiedsvisies en iWappen gaat het primair om ‘bestuurlijke documenten’, die een rol spelen in de samenwerking tussen stad en deelgemeenten en die tevens ‘verantwoordingsmiddel’ zijn voor het dagelijks bestuur richting de deelraad. Overigens delen wij de opvatting van de Rekenkamer dat het draagvlak voor het iWap als door het stadsbestuur vormgegeven sterk verbreed moet worden.

Positie gebiedsmanagers

De deelgemeente Charlois heeft haar gebiedsmanagers binnen de ambtelijke en bestuurlijke organisatie van de deelgemeente gepositioneerd in overeenstemming met de eertijds tussen stad en deelgemeenten gemaakte afspraken.

Sectorale belangen versus integraal beleid

Wij onderschrijven de opvatting in het conceptrapport dat sectorale belangen van gemeentelijke diensten de overhand kunnen krijgen boven gebiedsgericht werken. Juist de deelgemeenten zijn als integraal frontlijnbestuur in de geest van “We kunnen zoveel beter” in staat om de gevolgen van sectoraal werken waar te nemen en daarop actie te ondernemen naar het college van burgemeester en wethouders. Het aloude dienstensysteem van Rotterdam is momenteel ‘under construction’, wat kansen biedt voor een positieve herwaardering van gebiedsgericht werken.

Activiteiten die zich lenen voor gebiedsgericht werken

In het conceptrapport wordt ervan uitgegaan dat er activiteiten zijn die zich niet voor gebiedsgericht werken lenen. Dit zou onder meer samenhangen met het al dan niet zijn toegekend van een regierol aan deelgemeenten. Naar ons oordeel is dit een te beperkte opvatting van gebiedsgericht werken. Ingevolge “We kunnen zoveel beter” bepaalt het stadsbestuur de grote lijnen van het beleid in Rotterdam en vullen deelgemeentebesturen dit nader in op gebiedsniveau, rekening houdend met noden en wensen in een gebied. Daarvoor gelden, anders dan de Rekenkamer kennelijk meent, geen beperkingen. Gebiedsgericht werken heeft een algemeen karakter.

Gebiedsgerichte aanbesteding van zorg en welzijn

In het conceptrapport wordt ten onrechte gesteld dat gebiedsgerichte aanbesteding van zorg en welzijn, als is geschied in de deelgemeente Charlois, indruist tegen de oorspronkelijke ambitie van gebiedsgericht werken. Dit wordt onderbouwd met de vaststelling dat in de pilot gebruik wordt gemaakt van gegevens over de hele deelgemeente Charlois en niet van kerngegevens van de afzonderlijke wijken. Nog afgezien van het feit dat een ‘gebied’ en een ‘wijk’ in het kader van het gebiedsgericht

werken ook geen synoniem zijn (een gebied kan immers meer wijken tellen), moet worden vastgesteld dat een deelgemeente – op stedelijk niveau gezien – ook ‘een gebied’ is. Zeker bij een experiment als gebiedsgerichte aanbesteding ligt het voor de hand de schaal in den beginne niet te klein te maken. Binnen de deelgemeente zullen de welzijnsorganisaties die uit de aanbesteding naar voren zijn gekomen wel degelijk gebiedsgericht werken, afgestemd op de specifieke situatie in de drie Charloise gebieden, dit in goede samenspraak met het deelgemeentebestuur.

De essentie bij gebiedsgerichte aanbesteding van zorg en welzijn is dat nu ook stedelijke budgetten gebiedsgericht worden ingezet, afhankelijk van de wensen en noden in het gebied. Helaas moet worden vastgesteld dat de betreffende gemeentelijke diensten hierop nog niet zijn ingesteld. Men kan bijvoorbeeld niet zeggen hoeveel budget per deelgemeente beschikbaar is.

Kwaliteitssprong Zuid

De in het conceptrapport geventileerde opvatting dat de Kwaliteitssprong Zuid contrair is aan het oorspronkelijke idee van gebiedsgericht werken onderschrijven wij niet, omdat dat geen recht doet aan het belang van een ‘Nationaal Programma’ voor Rotterdam-Zuid. Wij zijn van oordeel dat uitvoering van de Kwaliteitssprong Zuid en gebiedsgericht werken heel goed samen kunnen gaan en zeker niet op gespannen voet met elkaar staan.

Aanbevelingen

Het voorgaande in aanmerking genomen nemen wij over de aanbevelingen in het conceptrapport het volgende standpunt in:

- 1 Wij zijn geen voorstander van het beperken van gebiedsgericht werken tot niet-reguliere werkzaamheden in de wijken.
- 2 Wij zijn in de lijn van onze conclusie sub 1 geen voorstander van het reserveren van de term ‘gebiedsgericht’ voor uitsluitend niet-reguliere activiteiten.
- 3 Gelet op het door ons gestelde sub 1 en sub 2 kunnen wij deze aanbeveling evenmin onderschrijven.
- 4 Deze aanbeveling heeft, gelet op onze reactie op de aanbevelingen 1 tot en met 3, geen verdere bespreking onzerzijds.
- 5 De deelgemeente Charlois acht burgerbetrokkenheid van groot belang en heeft geen behoefte aan een onderscheid tussen activiteiten die zich wel en activiteiten die zich niet voor burgerbetrokkenheid zouden lenen.
- 6 Ook deze aanbeveling heeft, gelet op de aanbevelingen rond het begrip ‘reguliere activiteiten’, niet onze instemming. Uiteraard zijn wij wel van oordeel dat acties, opgenomen in een iWap, realistisch en uitvoerbaar dienen te zijn. Dat betekent dat de benodigde financiële middelen beschikbaar moeten zijn.
- 7 Wij zijn het ermee eens dat gebiedsmanagers en accountmanagers over voldoende mandaat dienen te beschikken, zonder onderscheid tussen deelgemeenten en gemeentelijke diensten. Dit is ook afgesproken tussen stad en deelgemeenten.
- 8 Voor een deelgemeente is burgerbetrokkenheid essentieel en reden van bestaan. Dat geldt ook voor de betrokkenheid van andere partijen in de wijken. Dit geldt voor de deelgemeente Charlois in algemene zin en wordt niet beperkt tot nader te bepalen activiteiten.

Wetsontwerp afschaffen deelgemeenten

Wij hebben ervoor gekozen op dit moment niet mee te gaan in gedachtevorming over andere bestuurlijke en ambtelijke constructies dan het huidige deelgemeentebestel. Wij achten dat voorbarig.

3-4-2 nawoord rekenkamer

Het dagelijks bestuur zegt de meeste conclusies van de rekenkamer te onderschrijven. Zo is het van mening dat het college 'de invoering van gebiedsgericht werken op essentiële momenten te weinig heeft gestuurd' en dat de eisen aan de gebiedsvisies, iWAPpen en functies als gebieds- en accountmanagers te vaag zijn. Ook stelt het dagelijks bestuur dat er 'te weinig is bereikt, vooral doordat onvoldoende duidelijk is gemaakt wat diende te worden bereikt en op welke wijze'. Naar het oordeel van het dagelijks bestuur zijn dit oorzaken voor de kritische kanttekeningen van de rekenkamer over het opdracht geven en nemen. Verder onderschrijft het dagelijks bestuur dat sectorale belangen van diensten 'de overhand kunnen krijgen boven gebiedsgericht werken' en dat het draagvlak voor een document als het iWAP verbreed moet worden.

Hoewel het dagelijks bestuur de meeste conclusies onderschrijft, onderschrijft het de daaruit voortvloeiende aanbevelingen niet. Onze verklaring is dat het dagelijks bestuur het gebiedsgericht werken niet wil beperken tot de niet-reguliere activiteiten; de aanbevelingen zijn immers op dit oorspronkelijke uitgangspunt van het gebiedsgericht werken gebaseerd. In zijn reactie is het dagelijks bestuur alleen niet geheel duidelijk waarom het gebiedsgericht werken breed dient te zijn. Het verwijst enkel naar het document 'We kunnen zoveel beter', dat primair ziet op de verhouding stad-deelgemeenten en in tweede instantie over gebiedsgericht werken gaat.

Ook het college is van oordeel dat gebiedsgericht werken breed is en ook de niet-reguliere activiteiten dient te bevatten. In 3-2-2 hebben we reeds gewezen op de negatieve consequenties die zich daarvan voor kunnen doen. Er zijn risico's voor het maatwerk en oorspronkelijke ambities als snelle en voor de burger snelle resultaten zullen minder snel gerealiseerd worden.

Het algemeen houden van gebiedsgericht werken heeft nog een ander risico. Het onderzoek van de rekenkamer laat zien dat juist door de brede invulling die gaandeweg aan gebiedsgericht werken is gegeven, er spraakverwarringen en onduidelijkheden zijn ontstaan, alsook verschillen in draagvlak, met als uiteindelijke gevolg dat er weinig resultaten zijn geboekt. Het zijn nu net deze conclusies die het dagelijks bestuur onderschrijven. Maar door te kiezen voor een algemene invulling van gebiedsgericht werken, is het een reëel risico dat deze problemen blijven bestaan. In dat opzicht bevat de reactie van het dagelijks bestuur een zekere tegenstrijdigheid.

Het dagelijks bestuur plaatst ook nog enkele andere kritische opmerkingen. Zo vindt het de gebiedsgerichte aanbesteding voor zorg en welzijn wel een voorbeeld van gebiedsgericht werken. Een argument is dat de deelgemeente ook een 'gebied' is en dat binnen de deelgemeente de welzijnsorganisaties wel degelijk gebiedsgericht werken. De deelgemeente is inderdaad ook een gebied. Maar, als het gebiedsgericht werken primair langs de lijnen van de deelgemeentegrenzen wordt georganiseerd, dan hoeft er voor het nodige maatwerk in wezen niet anders geopereerd te worden dan binnen het reguliere gemeentebestel al kan. Een sturingsconcept als gebiedsgericht werken voegt dan niet zo heel veel toe. De potentiële kracht van het gebiedsgericht

werken zoals oorspronkelijk uitgezet, is nu net de onderkenning van noodzakelijk maatwerk *per wijk*. Het is dan ook bevreemdend dat dit in de gebiedsgerichte aanbesteding geen vertaling krijgt. Dat welzijnsorganisatie wel gebiedsgericht werken blijkt overigens niet uit de aanbestedingsdocumenten, maar is ook niet heel erg relevant. Het gaat er hier om of de gemeente en deelgemeente gebiedsgericht werken.

Ten slotte is het dagelijks bestuur het oneens met ons oordeel dat de 'Kwaliteitssprong Zuid contrair is aan het oorspronkelijk idee van gebiedsgericht werken'. De rekenkamer heeft het iets genuanceerder gesteld: de Kwaliteitssprong draagt het risico van een opschaling in zich, dat kan gevolgen hebben voor het maatwerk. Dat hoeft niet, maar wil gebiedsgericht werken het belofde maatwerk opleveren, dan dient men zich hier wel bewust van zijn.

3-5 reactie dagelijks bestuur Hillegersberg-Schiebroek en nawoord rekenkamer

3-5-1 reactie dagelijks bestuur

Als eerste willen wij u complimenteren met dit gedegen onderzoek. Het geeft een goed beeld van de praktijk van gebiedsgericht werken in Rotterdam. De casusbeschrijving van het actiepunt woninginbraken Molenlaankwartier dat u heeft onderzocht geeft ons goede aanknopingspunten om het opzetten en uitvoeren van activiteiten in het kader van gebiedsgericht werken verder te verbeteren.

Wij kunnen ons dan ook vinden in de conclusies die in de bestuurlijke nota staan.

Onderstaand geven wij ons commentaar op de verschillende aanbevelingen.

- 1 Beperk (de vormgeving van het) gebiedsgericht werken tot niet-reguliere activiteiten in de wijk.

Reactie: Wij kunnen ons vinden in deze aanbeveling. De afgelopen jaren hebben wij de iWAP ook altijd gebruikt om de extra activiteiten die de deelgemeente in de verschillende wijken wil uitvoeren zichtbaar te maken. Wij willen daarbij wel opmerken dat er behoefte is om de extra activiteiten af te kunnen zetten tegenover de reguliere activiteiten. Ons streven is het om op termijn ook de reguliere activiteiten, voor zover mogelijk per wijk inzichtelijk te maken. Als daar de extra activiteiten naast worden gezet, geeft dat een goed beeld van wat er onder regie van de deelgemeente in een wijk gebeurt. Gebiedsgericht werken is voor de deelgemeente meer dan alleen de extra zaken in beeld brengen. Op basis van de vraag van de burgers, ondernemers e.d. wordt de inzet in een wijk bepaald. Dat geldt zowel voor reguliere als extra activiteiten.

- 2 Reserveer de term gebiedsgericht ook alleen voor niet-reguliere activiteiten.
Hanteer om verwarring te voorkomen deze niet bij of voor operaties die in de kern niet over gebiedsgericht werken gaan (zoals aanbesteding en OGOR) en daarmee zelfs schuren.

Reactie: zie hiervoor onze reactie bij aanbeveling 1, waarbij wij aangeven dat je reguliere activiteiten ook gebiedsgericht inzichtelijk kunt maken, vooral ook waar het gaat om reguliere activiteiten waar de deelgemeenten bevoegd voor is.

Wij kunnen ons vinden in uw opmerking dat voorzichtigheid betracht moet worden bij het gebruiken van de term gebiedsgericht werken bij operaties zoals OGOR.

- 3 Bepaal in samenspraak met de deelgemeenten wat reguliere en niet-reguliere activiteiten zijn. Doe dit nadrukkelijk vanuit de verschillen in behoeftes die tussen of binnen wijken bestaan en doe dat niet in het kader van een bezuinigingsdiscussie:

- a breng samen met de deelgemeenten voor elk beleidsveld en per wijk in kaart aan welke producten en diensten behoefte bestaat en in welke mate;
- b maak hiertoe gebruik van de reeds beschikbare of te ontwikkelen middelen (wijkprofielen) en kennis (eerder in het kader van gebiedsgericht werken verkregen);
- c beschouw activiteiten waarbij sprake is van substantiële verschillen in aard en omvang van behoefte, als niet regulier;
- d maak de aldus vastgestelde reguliere activiteiten onderdeel van de reguliere jaarafspraken tussen dienst en deelgemeenten en koppel deze daarmee dus expliciet los van het gebiedsgericht werken;
- e herhaal deze exercitie periodiek, aangezien behoeften en de vraag van en uit de wijk kunnen veranderen.

Reactie: Wij kunnen ons volledig vinden in deze aanbeveling, met de opmerking dat het gezamenlijk in kaart brengen van de behoeften in een wijk (punt a.) naar onze mening onder de regie van de deelgemeenten dient plaats te vinden.

- 4 Laat de deelgemeente een voorstel doen welke niet-reguliere activiteiten zij het eerstkomend jaren willen (laten) ondernemen en ga daarover in gesprek. Leg daarna samen – als alternatief voor de huidige iWAPpen – voor elke wijk de te ondernemen activiteiten in de wijk in een jaarlijks voortschrijdend actieplan vast.

Reactie: Deze aanbeveling kunnen wij onderschrijven. De door u beschreven werkwijze is in lijn met de werkwijze die wij hebben gehanteerd bij het opstellen van onze iWAP 2011.

- 5 Concentreer de inzet om burgerbetrokkenheid bij de aanpak van een probleem te realiseren, tot niet-reguliere projecten of activiteiten:
 - a die zo concreet en duidelijk afgebakend mogelijk zijn;
 - b die aantoonbaar onder bewoners in de wijk leven, of nog kleiner, binnen de buurt;
 - c waarbij voor bewoners een duidelijke rol mogelijk is en zij daadwerkelijk invloed kunnen hebben op de formulering van het gewenste resultaat en de realisatie daarvan;
 - d waarbij de deelgemeente substantiële invloed heeft op het proces en/of resultaat, bijvoorbeeld als regievoerder of als opdrachtgever;
 - e waarvan resultaten op korte termijn (binnen een jaar) zichtbaar kunnen zijn en dus relatief kortlopend zijn;
 - f maak gebruik van ervaringen van bijvoorbeeld het project Buurt bestuurt en de Groene Hofjes in Overschie.

Reactie: Wij kunnen ons volledig vinden in deze aanbeveling, met name punt d, waarbij u aangeeft dat de deelgemeenten substantiële invloed moet hebben op het proces en/of resultaat van een activiteit.

- 6 Draag er zorg voor dat de deelgemeenten – voor zover zij zelf opdrachtgever richting andere partijen zijn – over voldoende financiële middelen beschikken om de niet-reguliere activiteiten te kunnen (doen) ondernemen.

Reactie: Wij kunnen ons ook vinden in deze aanbeveling. De aanmerkelijke bezuinigingen die in het kader van OGOR de deelgemeenten zijn opgelegd, hebben ons doen besluiten voor 2012 geen aparte iWAP te maken. Het Uitvoeringsprogramma 2012 dat de deelraad in oktober 2011 heeft vastgesteld en waarin de plannen en activiteiten van de deelgemeente zijn beschreven die niet gerekend kunnen worden onder bestaand beleid, beschouwen wij voor 2012 als onze iWAP.

7 Teneinde het opdrachtgeverschap dan wel de regierol van de deelgemeente bij de genoemde projecten verder te waarborgen:

- a zorg dat bij elke dienst de accountmanagers voldoende mandaat hebben om maatwerk voor de deelgemeente te leveren en sta geen verschillen tussen diensten toe;
- b maak afspraken met de deelgemeenten dat de gebiedsmanagers over voldoende en gelijk mandaat beschikken om maatwerk af te dwingen.

Reactie: Ook in deze aanbeveling kunnen wij ons volledig vinden. Wij ervaren hinder dat de accountmanagers van de diensten over het algemeen weinig mandaat hebben. Wij hebben het idee dat, mede door de discussies in het kader van OGOR, de accountmanagers steeds minder mandaat hebben of krijgen.

8 Organiseer bij niet-reguliere langlopende stedelijke activiteiten in de wijk (zoals de onderzochte casussen van de winkelstructuur in Oud-Charlois, het Schouwburgplein of de Hofbogen in Noord) burgerbetrokkenheid en betrokkenheid van andere partijen in de wijk volgens de reeds bestaande werkwijzen (zoals inspraakprocedures, beroep- en bezwaarmogelijkheden).

Reactie: Bij deze aanbeveling willen wij opmerken dat voordat instrumenten zoals inspraakprocedures en bezwaar –en beroepmogelijkheden worden ingezet er meerdere mogelijkheden zijn om burgerbetrokkenheid en betrokkenheid van andere partijen te waarborgen. In 2011 hebben wij daar positieve ervaringen mee opgedaan bij het opstellen van een lange termijnvisie voor de wijk Kleiwegkwartier.

Tot zover onze reactie. Wij zien in uw rapportage voldoende aanknopingspunten om samen met het gemeentebestuur het instrument van gebiedsgericht werken te verbeteren. Uw aanbeveling zullen daar zeker een positieve rol bij spelen.

3-5-2 nawoord rekenkamer

Het dagelijks bestuur van de deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek kan zich in alle conclusies in de bestuurlijke nota vinden en onderschrijft alle aanbevelingen. Bij enkele aanbevelingen plaatst het bestuur een paar kanttekeningen.

Bij aanbeveling 1 en 2 geeft het dagelijks bestuur aan dat het ook reguliere activiteiten per wijk inzichtelijk wil maken. Dit is een begrijpelijke keuze en de reguliere activiteiten kunnen dan onderdeel uitmaken van de regulier jaarafspraken tussen dienst en deelgemeente, zoals we in aanbeveling 3, sub c, aanbevelen.

Bij aanbeveling 3 stelt het dagelijks bestuur dat de deelgemeenten de regie moeten hebben bij het in kaart brengen van de behoeften in de wijk. De rekenkamer merkt hierbij op dat het praktischer kan zijn als de stad dat doet, zolang maar de uiteindelijke keuze van voor welke behoeften maatwerk wordt uitgevoerd, vooral bij de desbetreffende deelgemeente ligt.

Bij aanbeveling 8, ten slotte, merkt het dagelijks bestuur dat er meerdere mogelijkheden dan inspraakprocedures en beroep- en bezwaarmogelijkheden zijn om burgerbetrokkenheid te organiseren. Dat klopt, de rekenkamer heeft slechts enkele voorbeelden genoemd.

3-6 reactie dagelijks bestuur Kralingen-Crooswijk en nawoord rekenkamer

3-6-1 reactie dagelijks bestuur

Bij deze laten we u weten kennis te hebben genomen van het conceptrapport 'gebiedsgericht werken'. Wij constateren dat de specifieke wijzigingen ten aanzien van het deel waarvoor wij als deelgemeente bij betrokken waren en ambtelijk zijn doorgegeven, in deze versie door u zijn verwerkt.

In gezamenlijkheid met het college beraden wij ons hoe het gebiedsgericht werken in Rotterdam nog beter vorm kan krijgen. Dit rapport zien wij als ondersteuning van dat proces. Op dit moment reageren wij niet inhoudelijk op de aanbevelingen, maar nemen deze wel mee in ons proces om het gebiedsgericht werken nog beter gestalte te geven.

3-6-2 nawoord rekenkamer

De rekenkamer constateert dat het dagelijks bestuur geen uitspraken doet over de inhoudelijke conclusies en aanbevelingen in het rapport. Op welke wijze en in welke mate het rapport volgens het dagelijks bestuur een ondersteuning vormt van de verdere vormgeving van het gebiedsgericht werken, is helaas onduidelijk.

3-7 reactie dagelijks bestuur Overschie en nawoord rekenkamer

3-7-1 reactie dagelijks bestuur

Met uw brief van 16 januari 2012 bood u ons het concept-rapport 'Gebiedsgericht werken' aan. U verzocht ons te reageren op de voorlopige onderzoeksresultaten en conclusies, en per aanbeveling aan te geven of de aanbevelingen worden overgenomen. Met deze brief voldoen wij graag aan uw verzoek.

Allereerst maken wij een aantal opmerkingen maken over de wijze waarop het onderzoek uitgevoerd is. Vervolgens geven wij onze reactie op de aanbevelingen.

1. Opmerkingen over methode en reikwijdte van het onderzoek

1.1 Relevantie van de onderzochte casussen

Na bestudering van het onderzoek rezen bij ons vragen over de relevantie van de onderzochte casussen voor het doen van geldige uitspraken over de centrale onderzoeksvraag. Hieronder lichten wij dit toe.

In de eerste alinea van paragraaf 5.4.3 staat dat in een of meerdere van de onderzochte casussen de stad opdrachtgever was.

In paragraaf 5.4.1. staat een citaat uit de brief van de burgemeester aan de gemeenteraad van 19.05.09 inzake 'We kunnen zoveel beter': *"In het gebiedsgericht werken behoort de deelgemeente de regie over de uitvoering te hebben (...), de deelgemeenten behoren als opdrachtgever op te treden."*

Onduidelijk is waarom de Rekenkamer in dit onderzoek naar gebiedsgericht werken kennelijk een of meerdere casussen geselecteerd heeft die niet aan dit door de burgemeester genoemde element van gebiedsgericht werken voldoen.

In zijn reactie op de ambtelijke wederhoor stelt de Rekenkamer dat de bevinding dat er projecten in de iWAPpen staan die onder de vlag van gebiedsgericht werken gedraaid worden maar zich daarvoor niet lenen, een bevinding van het onderzoek is die op zich al van belang is. Dat is inderdaad zo. Echter, het onderzoek was er in hoofdzaak op gericht of het gebiedsgericht werken geleid heeft tot meer vraaggericht

werken en tot snellere en zichtbare resultaten dan in de periode ervoor. Indien het de bedoeling was van de Rekenkamer om aan de hand van concrete casussen geldige uitspraken te doen over de onderzoeksvragen, dienen die casussen wel representatief te zijn en daadwerkelijke gebiedsgericht werken-projecten te zijn.

In het verlengde hiervan wordt in paragraaf 6.5 gesteld dat uit de casussen niet aannemelijk is geworden dat de invoering van gebiedsgericht werken geleid heeft tot snellere en zichtbare resultaten. Daarbij wordt aangegeven dat in twee casussen (waaronder Overschie) 'sowieso al gebiedsgericht gewerkt werd'. 'Er werd niet anders gewerkt sinds de concernbrede invoering van het gebiedsgericht werken, zodat er geen vergelijking mogelijk is tussen voor en na de invoering ervan.'

Kennelijk was de geselecteerde casus groene hofjes (en tevens die van Nieuw-Crooswijk) dus niet geschikt om te onderzoeken, er vielen geen zaken te vergelijken om de centrale onderzoeksvraag aan te toetsen.

Het is nu de vraag of het aantal resterende casussen die wel voldoen aan de gebiedsgericht werken-criteria, wel voldoende groot is om zuivere conclusies te trekken over meer vraaggericht werken en snellere en zichtbare resultaten door gebiedsgericht werken.

1.2 De enquête

- Een van de onderdelen van het onderzoek is de enquête die gehouden is onder deelgemeentesecretarissen, gebiedsmanagers en accountmanagers. Een deel van de onderzoeksvragen is erop gericht of het gebiedsgericht werken geleid heeft tot meer vraaggericht werken en tot snellere en zichtbare resultaten dan in de periode ervoor. Om daadwerkelijk de vergelijking te kunnen maken tussen de situatie voor en na invoering van het gebiedsgericht werken, dienen de respondenten beide situaties meegemaakt te hebben. Er is echter niet onderzocht welke termijn de respondenten werkzaam zijn in hun functie. In zijn reactie op de ambtelijke wederhoor stelt de Rekenkamer dat het niet zo heel relevant is hoe lang respondenten bezig zijn met GGW, het gaat vooral om opvattingen over en steun voor GGW op dit moment. Gelet op de onderzoeksvragen delen wij die reactie echter niet.
- In het onderzoeksrapport worden tal van conclusies getrokken op basis van de gehouden enquête. Aan het slot van hoofdstuk 4 plaatst de Rekenkamer bij een specifieke uitkomst de volgende voetnoot (nr. 27): 'In tegenstelling tot bij veel andere hier gepresenteerde analyses, lijkt er op het oog een relevant verschil van 17 procentpunten te bestaan tussen de gebiedsmanagers en deelgemeentesecretarissen. Hiervoor is geen direct voor de hand liggende inhoudelijke verklaring. Het is goed mogelijk dat dit verschil op toeval berust. Er zijn namelijk 10 deelgemeentesecretarissen die de enquête hebben ingevuld. Toevoegen van 1 extra respondent zou het verschil al aanzienlijk kleiner kunnen maken.' Echter, het gegeven dat slechts 10 deelgemeentesecretarissen de enquête hebben ingevuld, en dat de toevoeging van 1 extra respondent tot een aanzienlijk andere uitkomst zou kunnen leiden, geldt uiteraard voor alle conclusies. Het is merkwaardig dat de Rekenkamer dit gegeven nu plotseling en uitsluitend bij deze uitkomst aanvoert, terwijl de statistische onnauwkeurigheid die nu eenmaal bij een dergelijke lage respons hoort, op alle uitkomsten inzake de deelgemeentesecretarissen van toepassing is.
- In hoofdstuk 6 wordt getoetst wat de invloed is van gebiedsgericht werken op de resultaten in de wijken. Uit bijlage 2 blijkt dat de rekenkamer in het onderzoek gekozen heeft voor de volgende methoden: casestudies, enquêtes, documentanalyse en interviews. Zowel de enquêtes als de interviews zijn beperkt gebleven tot

professionals. Het is als een gemis te beschouwen dat de rekenkamer geen onderzoek in de wijken zelf gedaan heeft, onder de doelgroepen van de projecten uit de casestudies, wat hun bevindingen geweest zijn over het opereren van de gemeentelijke overheid, en of die in hun waarneming afweken van eerdere ervaringen met de gemeentelijke overheid (zichtbaar, sneller). Gezien de onderzoeksvraag naar de externe belofte van het gebiedsgericht (zie paragraaf 1.4) zou dit een logisch onderdeel geweest zijn. Uit de onderzoeksverantwoording wordt niet duidelijk waarom niet voor een dergelijk onderdeel in de onderzoeksopzet gekozen is.

1.3 Eenduidig definiëren van begrippen

Op een aantal plaatsen in het onderzoek worden begrippen gehanteerd die niet eenduidig gedefinieerd zijn. Dit noopt tot voorzichtigheid bij het trekken van conclusies uit de onderzoeksuitkomsten.

- Zo gaan de paragrafen 4.2 en 4.4 in op het betrekken van bewoners bij het opstellen en/of uitvoeren van het iWAP. Het begrip 'betrekken' wordt niet vooraf eenduidig gedefinieerd. Er zijn echter tal van vormen en gradaties van 'betrekken' denkbaar. De percepties daarover lopen uiteen, zowel bij bewoners als bij professionals. De een beschouwt de indirecte wijze zoals beschreven in het tweede gele blok op blz. 44 als een vorm van betrekken, terwijl de ander meent dat een omvangrijke enquête of een brede bewonersbijeenkomst pas als daadwerkelijk betrekken aangemerkt mag worden. In de vraagstelling en de conclusies komt dit slechts gedeeltelijk tot uitdrukking.
- Paragraaf 4.5 gaat onder andere in op de vraag of er sinds de invoering van GGW vaker of beter teruggekoppeld wordt aan bewoners over de bereikte resultaten. Het begrip 'terugkoppelen' wordt niet vooraf eenduidig gedefinieerd. Er zijn echter tal van vormen en ook gradaties van 'terugkoppelen' denkbaar. De een beschouwt de plaatsing van een klein bericht op een website als terugkoppeling, terwijl de ander pas bij nieuwsbrieven of bewonersbijeenkomsten spreekt van daadwerkelijke actieve terugkoppeling. De percepties daarover lopen uiteen, zowel bij bewoners als bij professionals. In de vraagstelling en de conclusies komt dit slechts gedeeltelijk tot uitdrukking. Bij een dergelijke uiteenlopende begripsuitleg kunnen slechts globale conclusies getrokken worden.

1.4 Reikwijdte van het onderzoek

Bij de opzet van het onderzoek heeft de Rekenkamer uiteraard een begrenzing gekozen. Op een aantal onderdelen roept de gekozen begrenzing vragen op, en in enkele gevallen geeft het onderzoeksrapport in onze ogen aanleiding tot nader onderzoek.

- Het is een groot gemis dat er niet voor gekozen is om de ook kostenkant van gebiedsgericht werken onderdeel van de onderzoeksvraag te laten zijn. Het is relevant om de totale kosten die het concern in zijn geheel gemaakt heeft voor de ontwikkeling en implementatie van gebiedsgericht werken, en die vervolgens af te zetten tegen de bevindingen over de mate waarin de vooraf door de stad gestelde doelen daadwerkelijk behaald zijn. Het kan toch niet zo zijn dat de hele gemeente organisatorisch overhoop gehaald wordt, een programmabureau opgetuigd werd, netwerkbijeenkomsten georganiseerd werden, leergangen in werking gezet werden, bestuurlijke overleggen gehouden werden, nieuw personeel aangetrokken werd,

nieuwe functiebeschrijvingen gemaakt werden etc., en dat die kosten nu niet afgezet worden t.o.v. de resultaten die in deze rapportage geconcludeerd worden.

In uw reactie op de ambtelijke wederhoor meldt u ervoor gekozen te hebben om dit onderzoek te richten op resultaten van het gebiedsgericht werken en niet op de kosten ervan. Gelet op uw conclusies in hoofdstuk 2 geven wij de Gemeenteraad in overweging om ingevolge artikel 9 lid 2 van de Verordening Rekenkamer Rotterdam de kostenkant van het gebiedsgericht werken als onderwerp aan te dragen voor onderzoek door de Rekenkamer Rotterdam.

- In het groene tekstblok van paragraaf 5.1 zegt de Rekenkamer:

“In hoeverre de diensten bij opdrachten van het college gebiedsgericht werken, wordt hier buiten beschouwing gelaten.”

Dit is opmerkelijk. In paragraaf 1.1 stelt de Rekenkamer namelijk dat het gebiedsgericht werken het gehele gemeentelijke takenveld en de gehele gemeentelijke begroting betreft, en dat dat gegeven voor de rekenkamer aanleiding vormde om het gebiedsgericht werken in haar jaarplan 2010 op te nemen. En in onze ogen is het juist wél interessant om te onderzoeken in hoeverre gemeentelijke diensten bij het voorbereiden en uitvoeren van opdrachten van het college (dat initiator is van het gebiedsgericht werken) gebiedsgericht te werk gaan en daar de onderzoeksvragen van dit onderzoek op los te laten. De ervaring in Overschie leert dat juist bij dergelijke opdrachten diensten niet goed in staat zijn om een innovatieve gebiedsgerichte projectmatige aanpak te maken en dikwijls vasthouden aan een generieke aanpak (zie de Overschiese Gebiedsvisie-projecten ‘Full engagement’ en ‘Dalton Talent Campus’ (tot 2010).

Uit het rapport wordt onvoldoende duidelijk waarom de Rekenkamer dergelijke stedelijke opdrachten in dit onderzoek buiten beschouwing laat.

- Paragraaf 5.5.2 gaat in op de uiteenlopende posities die gebiedsmanagers bij deelgemeenten in hun organisaties hebben.

De Rekenkamer heeft in de onderzochte casussen niet gezocht naar een verband tussen de snelheid en de zichtbaarheid van de behaalde resultaten en de positie c.q. het mandaat van de gebiedsmanager in de organisatie van de betreffende deelgemeenten. Gezien de conclusies onder 4c en 4d kan het interessant zijn om dit mogelijke verband nader te onderzoeken.

2. Reactie op de aanbevelingen

In reactie op de aanbevelingen zoals geformuleerd in paragraaf 2.3 van de bestuurlijke nota berichten wij u dat wij die niet aannemen. In plaats daarvan pleiten wij ervoor om het Overschiese model te hanteren. Hieronder lichten wij dit standpunt graag toe.

Om onduidelijkheid over wat Overschie onder het gebiedsgericht werken zou verstaan, te voorkomen, hebben wij destijds direct het Overschiese model geïntroduceerd. Dat model gaat uit van input vanuit gemeentebestuur (middels bestuursakkoord), gemeentelijke diensten (middels hun bedrijfs- en jaarplannen), deelgemeentebestuur (middels verkiezingsprogramma's en coalitieakkoord), private partijen (middels hun investeringsplannen). Die zaken waar een partij haar doelen niet alleen kan halen (dus waar een andere partij voor nodig is) zijn betiteld als strategisch en zijn opgenomen in de iWAP (gebiedsvisie).

Dit model is besproken met bestuur, maatschappelijke partners en collega-ambtenaren bij diensten. Het model is steeds strak gehanteerd, zo ook bij de

totstandkoming van de Gebiedsvisie 2010-2014. Het model is beschreven in de eerste gebiedsvisie (iWap voor 4 jaar), en tevens gepubliceerd op de deelgemeentelijke website, zodat er geen enkele onduidelijkheid zou kunnen ontstaan over hoe Overschie gebiedsgericht werken zou benaderen. De deelgemeente Overschie verwoordt haar gebiedsgericht werken op haar website als volgt:

“Gebiedsgericht werken en het Overschiese model

Gebiedsgericht werken is in Rotterdam het uitgangspunt. De centrale gemeente heeft de deelgemeenten gevraagd hier handen en voeten aan te geven. Onderstaande visie vormt de basis voor het gebiedsgericht werken in de Deelgemeente Overschie. Het is veel meer dan een intentieverklaring tot gebiedsgericht werken, het is een wederzijds bestuurlijk bekrachtigd besluit tot een gezamenlijke aanpak met wederzijdse afspraken over de kansen en de wijze waarop Overschie en Rotterdam ze kunnen verzilveren. In de gebiedsvisie is vastgelegd wat de bijdrage van Overschie is aan het Collegeprogramma.

Meedoen en binding zijn de sleutelwoorden van het Collegeprogramma. Rotterdammers moeten zich thuis voelen in hun wijk. Overschie heeft zijn eigen kansen en eigen opgaven. Wij zetten hier uiteen wat Overschie de komende jaren zal doen om de kwaliteiten van het gebied te laten uitkomen.

Gebiedsgericht werken is een manier van denken en handelen waarmee het geformuleerde beleid wordt toegesneden op de specifieke situatie in een bepaald gebied. Het is gericht op het bevorderen van samenhang en op het leven in een gebied. Het vereist maatwerk. Het vraagt ook vaak een samenhangende aanpak en betekent dus ook samenwerken met de mensen die het betreft, de bewoners, de ondernemers, de deskundigen bij de sectoren van de Rotterdamse diensten et cetera. Gebiedsgericht werken stelt de vraag centraal van degene die het treft en van de mogelijkheden van het gebied. Het legt eventuele spanningen bloot. Tegenstrijdigheden en onmogelijkheden komen vroeger aan het licht. Oplossingen moeten gericht zijn op deze samenhangen en op de complexiteit van de praktijk.

Bij gebiedsgericht werken maakt het niet uit wie de initiatiefnemer of regisseur is van de maatregelen. Dit kan de overheid of de deelgemeente zijn, maar dit kan evengoed een van de andere actoren zijn.

Enkele jaren geleden is een denkraam voor het gebiedsgericht werken ontwikkeld: het Overschiese model. Het is een instrument om inzichtelijk te maken hoe in de praktijk gebiedsgericht kan worden gewerkt.

Er wordt van grof naar fijn gewerkt: van het gemeentelijke kaderstellende beleid, via het beleid op het deelgemeenteniveau naar de concrete projecten en bijbehorende maatregelen. De projecten en maatregelen staan op de ‘kaart van Overschie’. Ook deze kaart is onderdeel van de gebiedsvisie die zowel door het deelgemeente- als gemeentebestuur is ondertekend.

Het Overschiese model is te vinden op de website www.overschie.nl, onderdeel politiek en organisatie en gebiedsgericht werken. Ook de bijbehorende kaart is daar te vinden.”

In de Overschiese iWAP 2011 zijn de Gebiedsvisie 2010-2014, het uitvoeringsprogramma bij de Gebiedsvisie 2010-2014 en het Bestuursakkoord samengebracht. De gebiedsvisie beantwoordt de ‘wat’-vraag: welke bestuurlijke doelen willen we in deze bestuursperiode bereiken? Het uitvoeringsprogramma beantwoordt de ‘hoe’-vraag: welke concrete inspanningen worden uitgevoerd om de

bestuurlijke doelen daadwerkelijk te bereiken? Dit is een lijst van ruim 50 projectmatige activiteiten van de in Overschie actieve partijen, zowel de ‘reguliere’ (bijv. straatonderhouds-projecten) als de ‘niet-reguliere’ (bijv. Dalton Talent Campus). Bij deze benadering is het lastig te definiëren onderscheid regulier-bovenregulier niet van belang, het gaat erom wie welke inspanningen verricht om de vastgestelde bestuurlijke doelen te bereiken.

De keuze om het iWAP beperkt te houden tot die zaken waarover de deelgemeente de regie heeft, gaat niet samen met het vereiste dat het iWAP de vraag uit de wijk verwoordt. Immers, het kan niet anders dan dat die vraag uit de wijk voor een belangrijk deel betrekking heeft op kwesties waarover de deelgemeente geen regie heeft. Nergens is bepaald dat het iWAP uitsluitend dat deel van ‘de vraag uit de wijk’ mag verwoorden waarover de deelgemeente de regie heeft. Het zou vreemd zijn om majeure ontwikkelingen in een deelgemeente (bijv. de bochtafsnijding van de Schie door de Provincie, de herstructurering van Kleinpolder-Oost door Woonstad, particuliere woningbouwlocaties) in het iWAP buiten beschouwing te laten, enkel omdat de deelgemeente er niet de regie over heeft. In het iWAP van Overschie zijn dergelijke projecten wel opgenomen (‘alles op 1 kaart’), evenals door de stad geïnitieerde en aangestuurde projecten (gezondheidsproject van de GGD, werkgelegenheidsproject van SoZaWe, Dalton Talent Campus van MVO). Stuk voor stuk sluiten deze projecten goed aan op de behoeften vanuit onze wijk. Het is essentieel dat deze projecten en hun effecten in nauwe samenhang met andere ontwikkelingen plaatsvinden en dat de relaties zichtbaar zijn. Het Overschiese model biedt hiervoor juist ruimte. Echter, volgens de aanbevelingen van de Rekenkamer zou dit niet meer mogelijk zijn.

Zolang getracht wordt om het iWAP te beperken tot zaken waarbij de deelgemeente de regie heeft, blijft de afbakening van dit begrip (dat al snel samenhang heeft met formele bevoegdheden en met geldstromen) in de weg zitten, en bestaat het gevaar dat majeure ontwikkelingen en kansen die zich binnen de wijk voordoen, buiten beschouwing blijven, hetgeen onmogelijk een bedoeling van gebiedsgericht werken kan zijn.

De iWAPpen bevatten soms bovengemiddeld complexe en omvangrijke projecten, zoals in Overschie de Dalton Talent Campus, de Flex en Full engagement. Mede om die reden heeft Overschie er vanaf het begin voor gepleit om het iWAP (volgens het Overschiese model) een tijdshorizon van 4 jaar te geven, indien nodig met een jaarlijkse actualiseringsstag. Daardoor is het mogelijk om juist deze zo belangrijke projecten onderdeel van dit samenhangende te laten zijn. Het is in onze ogen dus onwenselijk om het iWAP (of een opvolger daarvan) slechts een tijdshorizon van 1 jaar te geven, zoals de Rekenkamer aanbeveelt. Een verantwoordingsperiode van 4 jaar, gelijk aan een collegeperiode, met regelmatig tussentijdse rapportages, is naar ons oordeel zeer verdedigbaar.

slot

Tot slot benadrukken wij dat wij zijn het zeer eens met de conclusies van de Rekenkamer over de relatie tussen het OGOR-traject en het gebiedsgericht werken, alsmede over de relatie tussen de gebiedsgerichte aanbesteding zorg en welzijn en gebiedsgericht werken. Tevens delen wij de conclusie dat van het wetsvoorstel inzake opheffing van deelgemeenten een centraliserende werking uitgaat die schuurt met de decentrale ambities van het gebiedsgericht werken. Om de vraag uit de wijk correct,

gelegitimeerd en krachtig in de stad te laten klinken en leidend te laten zijn bij investeringen en maatregelen, zijn deelgemeenten bij uitstek de aangewezen organen.

Wij verwachten u middels deze reactie voldoende te hebben geïnformeerd, en vertrouwen erop dat u deze reactie zult opnemen in uw eindrapport dat aan de Gemeenteraad aangeboden wordt.

3-7-2 nawoord rekenkamer

algemeen

In zijn reactie stelt het dagelijks bestuur van de deelgemeente Overschie de aanbevelingen – die overigens gericht zijn aan het college van B en W – ‘niet aan te nemen’, zonder daarbij helaas in te gaan op de hoofdconclusies van het rapport. De reden die het bestuur aanvoert is dat de aanbevelingen niet passen bij het zogenoemde Overschiese model. De reactie van het bestuur leest dan ook als een promotie van dat model.

Opgemerkt dient te worden dat de rekenkamer niet het Overschiese model als zodanig heeft onderzocht, maar het gebiedsgericht werken zoals dat enkele jaren door het college concernbreed is uitgerold. Op basis van het onderzoek kunnen we dus geen uitspraak doen of het Overschiese model superieur is aan het model zoals dat concernbreed is ingevoerd. Wel zijn er enkele belangrijke overeenkomsten en verschillen aan te wijzen. Een overeenkomst is de vermeende noodzaak tot samenwerking met en tussen partners en het aanbrengen van samenhang; een punt, overigens, dat niet per se bepalend voor is gebiedsgericht werken maar voor alle vormen van integraal bestuur. Een verschil is dat volgens het dagelijks bestuur de regie bij gebiedsgericht werken niet per se bij de deelgemeente hoeft te liggen, terwijl het college dit tijdens de uitrol van het gebiedsgericht werken wel van mening was. Voor dit laatste standpunt is overigens veel te zeggen. Immers, wanneer een deelgemeente zelf de regie heeft, kan het zich ook beter richting de burgers verantwoorden. Dit raakt een tweede verschil, namelijk de ambitie dat gebiedsgericht werken leidt voor de burgers zichtbare en snellere resultaten. Deze oorspronkelijke ambitie van het college is niet terug te vinden in de beschrijving van het Overschiese model.

Uit de beschrijving blijkt het Overschiese model daarentegen vooral gericht op samenwerking tussen organisaties en het aanbrengen van samenhang; een procesgerichte ambitie. Hoewel gesteld wordt dat maatwerk vereist is, wordt uit de beschrijving niet duidelijk hoe dat gerealiseerd wordt en in welke mate dat verschilt van hoe het college dat voor zich ziet. Terwijl maatwerk per definitie een onderscheid tussen reguliere en niet-reguliere activiteiten impliceert, stelt het dagelijks bestuur dat dit onderscheid niet van belang is. Het gaat erom wie welke inspanningen verricht om de vastgestelde bestuurlijke doelen te bereiken’, wat overigens naar het oordeel van de rekenkamer bij elk sturingsconcept relevant is. Over in hoeverre het Overschiese model daarin succesvol is en welke resultaten er inmiddels zijn geboekt, vermeldt het dagelijks bestuur niets. Kortom, wat naast het aanbrengen van samenhang nu uiteindelijk de ambities van het Overschiese model zijn, blijft onduidelijk. Gaat het om effectiever beleid, zuiniger beleid, snellere resultaten of zichtbare resultaten, of echt alleen om samenwerking en samenhang als zodanig?

Ten slotte meent het dagelijks bestuur dat in het gebiedsgericht werken de deelgemeente niet altijd de regie hoeft te hebben. Uit de reactie blijkt dat de rekenkamer dat wel zou vinden en dat een iWAP alleen zulke activiteiten zou moeten bevatten. Dat moet op een misverstand berusten. De rekenkamer heeft dit noch in aanbeveling 3 noch in aanbeveling 4 gesteld. Wel acht zij dit noodzakelijk bij relatief kleine projecten waar een intensieve burgerbetrokkenheid reëel is en waarbij relatief snelle resultaten ook mogelijk zijn (aanbeveling 5). Een goed voorbeeld daarvan is nota bene in Overschie zelf te vinden, namelijk de Groene Hofjes, waarop het dagelijks bestuur overigens niet ingaat. De rekenkamer beveelt aan om in het kader van gebiedsgericht werken intensieve burgerbetrokkenheid juist bij dit soort projecten te organiseren, omdat vooral daar de beloftes van snel en zichtbaar resultaat waargemaakt kunnen worden; vooropgesteld dat de deelgemeente daarop een substantiële invloed heeft, bijvoorbeeld als regievoerder of opdrachtgever. Dit alles laat uiteraard onverlet dat langdurige en meer complexe projecten, waar de deelgemeente meer of minder regie op voert, in een iWAP of soortgelijk document kunnen worden opgenomen.

methodische opmerkingen

In ambtelijk wederhoor zijn door de deelgemeente enkele opmerkingen van methodische aard gemaakt. Het dagelijks bestuur heeft besloten deze ook in hun bestuurlijke reactie op te nemen. De rekenkamer gaat hier ter afsluiting ook op in.

Het dagelijks bestuur meent dat de onderzochte casussen niet relevant zijn voor het onderzoek, omdat ze bijvoorbeeld niet voldoen aan de kenmerken van gebiedsgericht werken. Het college heeft een soortgelijke opmerking gemaakt. Hier worden methoden van onderzoek en uitkomsten door elkaar gehaald. Het feit dat bijna geen enkele geselecteerde casus zich blijkt te lenen voor gebiedsgericht werken is een te trekken conclusie. Aangezien de casussen speerpunten in de iWAPpen waren, zou verwacht mogen worden dat zij exemplarisch zijn voor gebiedsgericht werken. Dat dit uiteindelijk niet het geval is, zegt meer over de wijze waarop gebiedsgericht werken concernbreed is uitgerold dan over de wijze van selectie.

Ten aanzien van de gehanteerde enquête merken zij op dat niet is onderzocht hoe lang respondenten al in dienst zijn en dat daarom niet gevraagd kan worden naar de situatie vóór het gebiedsgericht werken. De rekenkamer is uitgegaan van de professionaliteit van de desbetreffende ambtenaren bij het beantwoorden van de vragen. Dit betekent in dit geval dat verwacht mag worden dat zij gelet op hun functieniveau ofwel weten hoe het er drie jaar geleden aan toe ging en de vraag adequaat kunnen beantwoorden ofwel dit niet weten en zich hiervan bewust zijn en daarom gebruik maken van de mogelijkheid om de vraag over te slaan. Verder vraagt het dagelijks bestuur zich af waarom voetnoot 27 niet ook elders is geplaatst. De reden is dat de kwestie van de statistische onnauwkeurigheid alleen daar relevant was (want een op het eerste groot verschil in uitkomsten, waar dat bij andere vergelijkingen niet gold). Toevoeging van dezelfde voetnoot op andere plaatsen voegt helemaal niets toe. Een derde opmerking over de enquête is dat er geen onderzoek bij de doelgroepen zelf is gedaan, zodat meer inzicht zou zijn gekregen in de vraag of er ook volgens de doelgroepen snellere en zichtbare resultaten zijn geboekt. Dit is wel overwogen, maar in de meeste gevallen was dit niet zinvol bij gebrek aan resultaat. In andere gevallen hebben we zelf beoordeeld of er resultaat is. Zo heeft de rekenkamer de Groene Hofjes in Overschie bezocht en dus het resultaat van het project geobserveerd. Hierbij hebben we ook enkele toevallig passerende bewoners gesproken. Gesprekken met burgers

geven overigens vooral inzicht in hun tevredenheid en dat is uiteraard belangrijk, maar niet de primaire doelstelling van de onderzochte projecten of van het gebiedsgericht werken.

Verder stelt het dagelijks bestuur dat in de enquêtes gebruikte begrippen als 'betrekken' en 'terugkoppelen' niet eenduidig zijn gedefinieerd en dat om die reden slechts globale conclusies kunnen worden getrokken. Los van de onduidelijkheid wat 'globale conclusies' zijn heeft de rekenkamer zich niet louter beperkt tot de enquêtes, maar juist ook de cases en vooral aanvullende diepte-interviews gehouden om meer duiding aan de uitkomsten te kunnen geven. Overigens heeft het college bij de concernbrede invoering van het gebiedsgericht werken evenmin een nadere precisering gegeven.

Ten slotte maakt het dagelijks bestuur enkele opmerkingen over de reikwijdte van het onderzoek en doet zij suggesties voor verder onderzoek. Zoals het dagelijks bestuur zelf ook aangeeft, heeft de rekenkamer uiteraard zijn onderzoek moeten begrenzen. De rekenkamer neemt kennis van de suggesties van het bestuur.

nota van bevindingen

1 inleiding

1-1 aanleiding

Rotterdam kent 62 bewoonde wijken. Deze wijken verschillen onderling van elkaar in samenstelling, kansen en problemen die aangepakt zouden moeten worden. Om voor elke wijk een aanpak op maat te kunnen creëren formuleerde het vorige college in zijn collegeakkoord de ambitie om in de gehele gemeente gebiedsgericht te werken. Ruw gesteld betekent dit dat de gemeente minder moet denken en werken vanuit beleidssectoren (ruimtelijke ordening, sociale zaken, reiniging e.d.), maar meer vanuit de behoeften en noden van bepaalde gebieden (meer vraaggericht werken).

Deze kanteling in werkwijze heeft een impact op zowel de inrichting van de organisatie als de manier waarop beleidsresultaten geboekt worden. Zo worden organisaties naar gebieden gestructureerd en dient er meer vraaggericht gewerkt te worden. Omdat met een dergelijke werkwijze de geleverde producten en prestaties zullen aansluiten bij de noden en behoeften in een bepaald gebied, zullen resultaten sneller bereikt worden en meer zichtbaar voor de burger zijn. Zo is de verwachting van het gemeentebestuur.¹

De invoering van het gebiedsgericht werken en de daaraan verbonden potenties grijpen in op de wijze waarop de gemeentelijke organisatie opereert en functioneert en uiteindelijk, zo is de bedoeling, wat ze presteert. Het gebiedsgericht werken beperkt zich bovendien niet tot een bepaald beleidsveld, maar betreft in feite het gehele gemeentelijk takenveld en daarmee de gehele gemeentelijke begroting van enkele miljarden euro's. Gelet hierop besloot de rekenkamer het gebiedsgericht werken in haar jaarplan 2010 op te nemen. Het onderzoek is eind dat jaar van start gegaan.

1-2 korte geschiedenis

In het collegeakkoord uit 2006 heeft het college de ambitie opgenomen om kansen te bieden voor alle Rotterdammers. Daarbij gold de directe leefomgeving van de Rotterdammers als startpunt. Aangezien elke wijk specifieke problemen en kansen kent, werd hierbij gekozen om het gebiedsgericht werken verder te ontwikkelen. Door middel van gebiedsgericht werken kan namelijk voor elke wijk een aanpak gekozen worden die aansluit op de problemen en kansen in de betreffende wijk.

De stad had op dat moment al ervaring met gebiedsgericht werken. Zo werd onder andere op het gebied van veiligheid in de gehele stad wijkgericht gewerkt. Op het gebied van sociaal werd op een aantal plekken geëxperimenteerd met deze werkwijze. Het college wilde deze ervaringen gebruiken om op alle beleidsterreinen en in de gehele stad gebiedsgericht te werken. In het kader van deze ambitie werd in een plan van aanpak voor de verbetering van de gemeentelijke organisatie (juni 2007)²

¹ Verschillende documenten van de gemeente. Zie de noten hierna.

² Gemeente Rotterdam, 'De wijken, de deelgemeenten en de stad', juni 2007.

aangegeven dat een gemeenschappelijk standaard zou moeten worden vastgesteld, waarbij onderwerpen aan de orde komen als 'de vormgeving van opdrachtgeverschap en opdrachtnemerschap, accountmanagement dan wel 'één-ingang' principes, verantwoordelijkheid- en mandaatverhoudingen, en tenslotte organisatie van geldstromen.'

Het college van B en W en de voorzitters van de deelgemeenten bereikten even daarna, in december 2007, overeenstemming over de aanpak van het gebiedsgericht werken. Dit leidde in 2008 tot de definitieve versie van de notitie over de uitvoering van gebiedsgericht werken.³ Om de ambitie van gebiedsgericht werken waar te maken stelde het college een ambtelijk programmteam gebiedsgericht werken in. Dit team was verantwoordelijk om de werkwijze van het gebiedsgericht werken vorm te geven.

Vanaf 2008 liep daarnaast ook het project 'We kunnen zoveel beter'. Dit project kwam voort uit de discussie in de raad naar aanleiding van de kaderbrief 2008 (17 juli 2008) en de begroting voor 2009 (13 november 2008). Raadsleden vroegen zich af hoe de relatie tussen stad en deelgemeentebestuur zich verhiel tot het gebiedsgericht werken. Dit resulteerde in een discussienota (januari 2009), waarin stond aangegeven dat er mogelijkheden waren tot een verbetering van het Rotterdamse bestuursmodel wat betreft de werkwijze en vormgeving van het stedelijk bestuur, deelgemeentebesturen en de diensten. Het hieruit voortvloeiende voorstel 'We kunnen zoveel beter' is op 25 juni 2009 door de raad aangenomen. Op 8 september 2009 is het bijbehorende uitvoeringsplan door B en W vastgesteld, waarna het op 15 oktober 2009 is behandeld door de commissie voor Bestuur, Veiligheid en Middelen (BVM).

Met ingang van 2010 is de gemeentelijke organisatie op basis van de voornoemde documenten aangepast aan het gebiedsgericht werken. Daarnaast hebben op 10 december 2010 het college en twaalf deelgemeenten bestuursakkoorden afgesloten over de samenwerking in de nieuwe collegeperiode. Met de invoering van het gebiedsgericht werken en de borging ervan in de gemeentelijke organisatie, werd het programmteam gebiedsgericht werken opgeheven. Per 1 januari 2011 is gebiedsgericht werken geen apart programma meer, maar onderdeel van de staande gemeentelijke werkwijze.⁴ De directeur Bestuur en Communicatie van de Bestuursdienst is als lid van de concerndirectie verantwoordelijk voor het doorzetten van het gebiedsgericht werken. In een interview met de rekenkamer in maart 2011 heeft de directeur aangegeven dat de organisatorische kant van het gebiedsgericht werken op papier in grote lijnen af is en dat het nu zaak is alle betrokkenen in het concern meer en beter gebiedsgericht te laten werken. In juli 2011 heeft de Concerndirectie de ambtelijke regiegroep Gebiedsgericht werken opgericht. De regiegroep heeft opdracht gekregen te komen met aanbevelingen voor de doorontwikkeling van gebiedsgericht werken. Leden van de regiegroep zijn een vertegenwoordiging van de deelgemeentesecretarissen en de directeur Bestuur en Communicatie van de BSD. Gezamenlijk voeren zij de ambtelijke regie op de doorontwikkeling van gebiedsgericht werken in het concern.

³ Gemeente Rotterdam, 'Dit gaan we doen- invoeringsprogramma gebiedsgericht werken', mei 2008.

⁴ Concerndirectie, verslag van de netwerkbijeenkomst gebiedsgericht werken van 13 december 2010.

1-3 formele veranderingen

Zoals gezegd is met ingang van 2010 de gemeentelijke organisatie formeel aan het gebiedsgerichte werken aangepast. Zo worden per wijk plannen vastgelegd in een integraal wijkactieplan (iWAP). Hiervoor zijn de reeds bestaande plannen, wijkveiligheidsactieprogramma's (WVAP) en wijkactieprogramma's sociaal (WAPS), samengevoegd. Dit wordt aangevuld met de pijlers economie en fysiek. Door de vier pijlers economie, sociaal, veilig en fysiek samen te brengen in één planning wordt beoogd om samenhang en een verhoogde effectiviteit van het beleid te realiseren.⁵ iWAPpen worden door het college en het deelgemeentebestuur vastgesteld.

In de deelgemeenten zijn gebiedsmanagers aangesteld die zorg dragen voor het opstellen en uitvoeren van de iWAPpen. Het is de bedoeling dat zij de inzet van de gemeente Rotterdam en de partners regisseren, toezien op de samenwerking en uitvoering en de communicatie met bewoners, ondernemers en instellingen in het gebied organiseren. De gebiedsmanager is vanuit de deelgemeente aanspreekpunt voor de wijk, de gemeentelijke diensten en overige partners. In enkele gevallen heeft de gebiedsmanager een aantal wijkcoördinatoren of wijkregisseurs in het gebiedsteam om rechtstreeks contact met de bewoners te onderhouden.⁶

Binnen de stedelijke diensten zijn per gebied accountmanagers aangesteld. Zij zijn aanspreekpunt voor een bepaald beleidsterrein voor een of meerdere deelgemeenten. Accounthouders kunnen de deelgemeenten ook adviseren bij het opstellen en uitvoeren van iWAPpen. Voor de uitvoering van de plannen geldt een gedwongen winkelnering. Dit houdt in dat als de diensten de plannen kunnen uitvoeren, zij hiertoe opdracht krijgen van de betreffende deelgemeente(n). De deelgemeente kan dan geen opdracht verstrekken aan een andere partij dan de dienst.

1-4 doel- en vraagstelling

De invoering van het gebiedsgericht werken en de daarmee gepaard gaande organisatorische veranderingen hebben uiteindelijk als doel dat er snellere en zichtbare resultaten worden geboekt. Dat zou mogelijk moeten zijn, omdat er meer vraaggericht gewerkt wordt. In haar onderzoek wil de rekenkamer duidelijkheid verschaffen over deze werking van het gebiedsgericht werken.

Concreet beoogt de rekenkamer met dit onderzoek:

- inzicht te geven in welke mate door gebiedsgericht werken meer vraaggericht gewerkt wordt en snelle en zichtbare resultaten geboekt worden.

De centrale onderzoeksvraag luidt als volgt:

- is bij het gebiedsgericht werken daadwerkelijk sprake van een meer vraaggerichte aanpak en leidt het gebiedsgericht werken tot snelle en zichtbare resultaten in de wijk?

⁵ Gemeente Rotterdam, 'Samenwerking stad en deelgemeenten & gebiedsgericht werken. Dichtbij de burger, slagvaardig en met resultaat op straat', 2010.

⁶ Gemeente Rotterdam, 'Gebiedsgericht werken: samenwerken in de wijk', januari 2010, 'Samenwerking stad en deelgemeenten & gebiedsgericht werken. Dichtbij de burger, slagvaardig en met resultaat op straat', 2010.

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in een aantal deelvragen, deze staan in tabel 1-1 weergegeven. Zij hebben betrekking op vier aspecten van gebiedsgericht werken:

- het formele instrument van het iWAP;
- de externe belofte van het vraaggericht werken;
- de interne belofte van een volwaardige opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tussen dienst en deelgemeenten;
- de externe belofte van sneller en zichtbaar resultaat.

tabel 1-1: aspecten, deelvragen en bijbehorende hoofdstukken

aspect / belofte gebiedsgericht werken	deelvraag	hoofdstuk
voorbereiding: iWAP	1 wat is de reikwijdte van het iWAP?	3
voorbereiding en uitvoering: vraaggericht werken	2 op welke wijze betreft de deelgemeente partijen uit de wijk bij het gebiedsgericht werken?	4
uitvoering: opdrachtnemer- opdrachtgeverrelatie	3 werken diensten en deelgemeenten in hun samenwerking in voldoende mate gebiedsgericht?	5
resultaten: zichtbaar en sneller	4 welke resultaten worden nagestreefd? 5 zijn deze resultaten gerealiseerd? 6 zijn de resultaten zichtbaar en sneller gerealiseerd dan voor het gebiedsgericht werken mogelijk is gebleken? 7 is het aannemelijk dat deze zichtbaar en sneller gerealiseerd zijn vanwege het gebiedsgericht werken?	6

In de opzet van het onderzoek zoals deze op 10 februari 2011 is gepubliceerd staan andere onderzoeksvragen genoemd. Deze waren veel meer gericht op de iWAPpen. Gaandeweg het onderzoek bleek het zinvoller de vragen te formuleren rondom de hiervoor genoemde aspecten / beloften van het gebiedsgericht werken.

1-5 aanpak

Voor de beantwoording van de onderzoeksvragen zijn zes iWAPpen uit 2010 geselecteerd. Deelvraag één is beantwoord aan de hand van deze documenten.

Vervolgens is uit elke iWAP een daarin benoemde prioriteit gekozen. De overige deelvragen worden aan de hand van de bestudering van deze problemen beantwoord. Uit de iWAPpen van de Agniesebuurt, Cool, het Molenlaankwartier, Nieuw-Crooswijk, Oud-Charlois en Overschie zijn hiertoe de volgende problemen geselecteerd:

- de Hofbogen in de Agniesebuurt (deelgemeente Noord);
- het Schouwburgplein in Cool (deelgemeente Rotterdam Centrum);
- woninginbraak in het Molenlaankwartier (deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek);
- jongerenoverlast in Nieuw-Crooswijk (deelgemeente Kralingen-Crooswijk);
- winkelgebied in Oud-Charlois (deelgemeente Charlois);
- de groene hofjes in Overschie (deelgemeente Overschie).

Aanvullend aan de casussen heeft de rekenkamer bij de accountmanagers van de diensten en de gebiedsmanagers en deelgemeentesecretarissen van de deelgemeenten

een enquête afgenomen. De enquêteresultaten (die naar hun aard een globaal maar brede reikwijdte hebben) vormen een aanvulling op de bevindingen uit de casussen (die naar hun aard een gedetailleerd maar beperkte reikwijdte hebben), en omgekeerd. Ten derde zijn naar aanleiding aan de hand van de enquêteresultaten met verschillende spelers diepte-interviews gehouden.⁷

1-6 leeswijzer

In hoofdstukken 3 tot en met 6 worden de opeenvolgende onderzoeksvragen beantwoord. Daaraan voorafgaand, in hoofdstuk 2, worden enkele algemene bevindingen uit de enquêtes en interviews gegeven, namelijk over de definitie van gebiedsgericht werken en de gepercipieerde veranderingen. Deze algemene bevindingen vormen als het ware een brug naar de meer gedetailleerde bevindingen in de hoofdstukken 3 tot en met 6. Deze laatste geven meer duiding aan de in hoofdstuk 2 opgenomen algemene bevindingen. In hoofdstuk 7 worden diverse recente ontwikkelingen geschetst die direct of indirect gevolg (kunnen) hebben voor het gebiedsgericht werken.

Op verschillende plaatsen in de nota zijn geelgekleurde en groengekleurde tekstblokken te vinden. De geelgekleurde blokken bevatten voorbeelden, uit de casussen, interviews en de enquête, welke de bevindingen illustreren en medebepalend zijn voor de oordelen en conclusies van de rekenkamer. In de groene kaders worden bepaalde begrippen, instrumenten etc. nader toegelicht.

De bevindingen uit de casussen staan niet afzonderlijk in deze nota van bevindingen opgenomen. De bevindingen uit de casussen komen in de nota aan de orde waar zij relevant zijn. De volledige uitkomsten van de casestudies maken onderdeel uit van bijlage 2, die afzonderlijk op de website van de rekenkamer (www.rekenkamer.rotterdam.nl) staat gepubliceerd.

⁷ In de opzet van 10 februari 2011 wordt een onderzoek naar negen casussen aangekondigd. Gaandeweg het onderzoek besloot de rekenkamer het bij zes casussen te laten, omdat meer casussen niet meer of wezenlijk andere informatie zou opleveren. Uit de zes onderzochte casussen bleek bijvoorbeeld dat het gebiedsgericht werken op zes verschillende wijzen vorm is gegeven. Een algemene uitspraak over hét resultaat van hét gebiedsgericht werken is dan niet mogelijk, bij zes noch negen casussen. Daar kwam bij dat de geselecteerde casussen nauwelijks een goed beeld konden verschaffen van de verhouding dienst-deelgemeente. Daarom is het instrument van een enquête met additionele interviews als aanvullende methode ingezet.



2 GGW algemeen

2-1 inleiding

Zoals in de inleiding aangegeven worden in dit hoofdstuk enkele algemene bevindingen uit onder meer de enquêtes onder de deelgemeentesecretarissen, gebiedsmanagers en accountmanagers gegeven. In de hoofdstukken hierna komen de geformuleerde onderzoeksvragen aan de orde. De bevindingen in die hoofdstukken geven nadere duiding aan de algemene bevindingen in hoofdstuk 2.

In dit hoofdstuk wordt stilgestaan bij de percepties van wat gebiedsgericht werken is en of het gebiedsgericht werken iets wezenlijks heeft veranderd. Hierbij hanteert de rekenkamer de normen zoals weergegeven in tabel 2-1.

tabel 2-1: normen

norm	paragraaf
de definitie van gebiedsgericht werken is eenduidig	2-2
binnen de gemeente zijn betrokkenen eensgezind over de belangrijkste kenmerken van gebiedsgericht werken	2-2
gebiedsgericht werken zorgt voor een waarneembare verandering	2-3

2-2 wat is gebiedsgericht werken

Van gebiedsgericht werken geldt een zeer brede definitie. Betrokkenen zijn niet eenduidig in hun oordeel wat gebiedsgericht werken werkelijk betekent. Een deel van de respondenten noemt kenmerken, die aansluiten bij de definitie van gebiedsgericht werken van het college, maar er worden echter door veel respondenten ook kenmerken genoemd die daar niet direct bij aansluiten. Het sneller boeken van zichtbare resultaten wordt niet vaak als kenmerk van gebiedsgericht werken genoemd. Uit de grote variëteit aan antwoorden blijkt dat er geen volledige eensgezindheid is over de belangrijkste kenmerken van gebiedsgericht werken.

Sinds 2006 komt het begrip gebiedsgericht werken in verschillende documenten van de gemeente voor. In 2008 wordt hierbij door het college de volgende definitie gegeven door het college: 'Gebiedsgericht werken is het werken vanuit de opgaven van de wijk, samenwerken met burgers, ondernemers en alle partners die in de wijk actief zijn om te komen tot het ontwikkelen, uitvoeren en implementeren van beleid dat aansluit bij de specifieke kenmerken en vraagstukken van het betreffende gebied en de doelgroepen in dat gebied'.

Als essentie van gebiedsgericht werken wordt genoemd:

- Van buiten naar binnen denken en dus het gebied met zijn opgaven centraal stellen voor beleid en uitvoering.

- Een indeling van de stad in een aantal gebieden met specifieke kenmerken, vraagstukken en doelgroepen.
- Het combineren en gecoördineerd inzetten van ‘regulier beleid’ en een gedifferentieerd aanbod hierboven op.
- De geregisseerde inzet van alle betrokken partijen, overheid, maatschappelijke instellingen en particulier initiatief.⁸

Met de bovenstaande essentie heeft het college gekozen voor een zeer ruime omschrijving van gebiedsgericht werken. Het betreft onder meer de cultuur van de organisatie, de organisatiestructuur, de wijze van beleidsvorming en de manier waarop daaraan uitvoering wordt gegeven. Hierbij maakt het college ook expliciet onderscheid tussen ‘regulier beleid’ en ‘een gedifferentieerd aanbod. Het is niet duidelijk of gebiedsgericht werken nu vooral dit gedifferentieerde aanbod betreft, of ook het reguliere werk. Evenmin heeft het college ergens expliciet gemaakt wanneer beleid als regulier dient te worden aangeduid. Dit wordt feitelijk overgelaten aan degenen die gebiedsgericht moeten gaan werken.

Uit de tweede bestuursrapportage uit 2011 valt op te maken dat het opstellen van een definitie en formuleren van de essentie van gebiedsgericht werken niet heeft geleid tot unanimitéit over wat gebiedsgericht werken nu werkelijk is: ‘Gebiedsgericht werken is binnen de gemeente Rotterdam dé manier van werken. Hiermee zijn we er nog niet. Zo is er volgens de gemeente binnen het concern nog in onvoldoende mate een gedeelde visie op wat GGW nu in de praktijk precies betekent.’⁹ Deze vaststelling door het college wordt bevestigd in veel interviews die de rekenkamer met betrokkenen heeft gevoerd. In gesprekken gaf een aantal betrokkenen vanuit de deelgemeenten en een accountmanager aan dat het niet duidelijk is wat gebiedsgericht werken is en wat het doel is. Een van de gebiedsmanagers noemde gebiedsgericht werken bijvoorbeeld een ‘diffuus en een veelkoppig monster’.

In haar enquête onder accountmanagers en gebiedsmanagers heeft de rekenkamer gevraagd welke drie zaken kenmerkend zijn voor gebiedsgericht werken. Bij die kenmerken zijn veelal andere bewoordingen genoemd, maar veel van de genoemde kenmerken sluiten wel aan bij de definitie. Het gaat daarbij om vraaggerichtheid, samenwerken (tussen diensten, tussen dienst en deelgemeente en met partners en bewoners), maatwerk en integraliteit. Dergelijke kenmerken zijn ongeveer 100 keer genoemd. Het sneller boeken van zichtbare resultaten – een van de beloftes van gebiedsgericht werken – is bijna nooit genoemd. Een enkele accountmanager deed dit nog wel, vooral met betrekking tot specifieke onderwerpen (bijvoorbeeld ophalen van vuilnis). Gebiedsmanagers en deelgemeentesecretarissen noemden het echter bijna nooit, slechts door 1 gebiedsmanager is dit genoemd.

Verschillende elementen uit de collegedefinitie van gebiedsgericht werken worden dus door respondenten gedeeld. Er is echter ook een behoorlijk grote groep respondenten die zaken noemt die niet aansluiten bij de definitie en de essentie van gebiedsgericht werken. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om:

- instrumenten (accountmanagers, iWAP, bestuursakkoorden);
- negatieve zaken (overkill aan bureaucratie, onduidelijke mandaten);

⁸ College van B en W, ‘Gebiedsgericht werken: de uitvoering’, februari 2008.

⁹ Gemeente Rotterdam, ‘Tweede bestuursrapportage 2011’.

- algemene termen (uitvoerend, problemen signaleren, dynamisch);
- organisatieveranderingen (reorganisaties, gebiedsgerichte inrichting van de organisatie)

Dit soort zaken is meer dan 40 keer genoemd.

2-3 veranderingen door gebiedsgericht werken

Voor de meeste gebiedsmanagers, deelgemeentesecretarissen en accountmanagers van de diensten heeft het gebiedsgericht werken iets veranderd. Toch is er nog een behoorlijke groep (ongeveer 30% binnen de deelgemeente en 40% van de accountmanagers van de diensten) die geen wezenlijke verandering ziet. Volgens ongeveer de helft van de respondenten worden er met het gebiedsgericht werken geen andere problemen aangepakt.

Het gebiedsgericht werken heeft volgens de respondenten met de invoering van accountmanagers en gebiedsmanagers voor een organisatieverandering gezorgd. In een aantal diensten en deelgemeenten is de organisatie nog verder aangepast aan het gebiedsgericht werken.

2-3-1 gepercipieerde verandering in werkwijze

Gebiedsgericht werken is niet nieuw in Rotterdam. Deze werkwijze werd bijvoorbeeld al met de WVAPPen gevolgd. In 2008 besloot het college het gebiedsgericht werken een nieuwe impuls te geven door het versneld breed in te zetten.¹⁰ Hiertoe is onder meer het iWAP ingevoerd. In de enquête heeft de rekenkamer gevraagd of er sindsdien op een wezenlijke ander manier wordt geopereerd. Tabel 2-2 toont de resultaten.¹¹

tabel 2-2: stellingen gepercipieerde verandering in werkwijze

vraag		gebiedsmanager	deelgemeentesecretaris	accountmanager
het gebiedsgericht werken zoals uitgerold door de bestuursdienst heeft niets wezenlijks veranderd	(helemaal) eens	33%	30%	40%
	(helemaal) oneens	67%	70%	60%
worden er sinds het gebruik van het iWAP andere problemen aangepakt?	ja	53%	-	45%
	nee	47%	-	55%

De meerderheid van de gebiedsmanagers (67%), de deelgemeentesecretarissen (70%) en de accountmanagers (60%) geeft aan dat het gebiedsgericht werken iets wezenlijks heeft veranderd. Een omvangrijke minderheid (33% van de gebiedsmanagers, 40% van de accountmanagers en 30% van de deelgemeentesecretarissen) is deze mening echter niet toegedaan. De meningen van de verschillende groepen respondenten verschillen op dit punt dus niet substantieel.

Bij de vraag of er op dit moment (behalve een eventuele nieuwe indeling van de organisatie) anders wordt gewerkt dankzij gebiedsgericht werken, gaf de meerderheid

¹⁰ College van B en W, 'Gebiedsgericht werken: de uitvoering', februari 2008.

¹¹ Voor een overzicht van het aantal respondenten en responscijfers, zie de onderzoeksverantwoording in de bijlage.

aan dat dit het geval was. De rekenkamer vroeg het antwoord toe te lichten met een voorbeeld. De respondenten die dit deden, gaven vooral procesmatige veranderingen als voorbeeld, zoals: meer samenwerking en/of afstemming, een vaste contactpersoon in de wijk, kortere lijnen en een regierol. Soms werden ook inhoudelijke veranderingen genoemd. In het gele kader staan een paar voorbeelden van genoemde veranderingen, maar ook een antwoord van een respondent die meent dat er niets is veranderd.

wordt er anders gewerkt dankzij het gebiedsgericht werken? enkele voorbeelden volgens de respondenten

een gebiedsmanager: meekrijgen van bewoners als verandering

'met het gebiedsgericht werken kunnen knelpunten uit de wijk en wensen van bewoners in hun context worden aangepakt. de herinrichting van het Oleanderplein is bijvoorbeeld niet alleen een kwestie van meer beplanting en bankjes, maar vooral een kwestie van het meekrijgen van bewoners in het proces zodat het plein ook 'van hen' is en met respect wordt behandeld.'

een accountmanager: eerder communiceren

'de communicatie over programma's/projecten/knelpunten met de deelgemeenten vindt eerder plaats. ook binnen de dienst wordt beter afgestemd, zodat er geen tegenstrijdige adviezen worden gegeven. zo zijn door overleg tussen de GGD, directie Veilig en de deelgemeente Kralingen-Crooswijk de kaders voor het opnieuw opzetten van de homo ontmoetingsplaats gelijk getrokken.'

een accountmanager: geen verandering

'helaas wordt er door gebiedsgericht werken niet anders gewerkt. gebiedsgericht werken blijft een 'machtsstrijd' tussen dienst en deelgemeente (wie heeft de regie) en tussen afdelingen onderling (sturen op gebieden of op projecten).'

Uit de antwoorden blijkt dus dat een vermeende verandering veelal niet zit in de aanpak van andere problemen dan voorheen. Dit blijkt ook uit de antwoorden op de tweede stelling in tabel 2-2: bijna de helft van de gebiedsmanagers geeft (47%) geeft aan dat er sinds het gebruik van het iWAP géén andere problemen worden aangepakt in de wijk. Van de accountmanagers bij de diensten heeft 55% deze opvatting.

2-3-2 organisatieverandering

deelgemeenten

In de deelgemeenten zijn met de introductie van het gebiedsgericht werken gebiedsmanagers ingesteld. Het is de bedoeling dat zij de inzet van de gemeente Rotterdam en de partners regisseren, toezien op de samenwerking en uitvoering en de communicatie met bewoners, ondernemers en instellingen in het gebied organiseren. De organisatie van de meeste deelgemeenten is aanvullend daarop ook aangepast, van de deelgemeentesecretarissen gaf 80% in de enquête aan dat de organisatie in hun deelgemeente is aangepast aan het gebiedsgericht werken. Zo is Prins Alexander in 2007 gebiedsgericht ingericht. Dit houdt in dat er geen beleidsafdelingen meer zijn, maar dat er een afdeling per gebied is. In Kralingen-Crooswijk is nu een organisatieverandering bezig, waarbij de beleidsafdelingen verdwijnen en worden vervangen door gebiedsafdelingen. In andere deelgemeenten zijn naast de sectorale afdelingen gebiedsteams gevormd. Dit geldt bijvoorbeeld voor Noord, Hillegersberg-

Schiebroek en Delfshaven. In een enkele deelgemeente is de organisatie niet veranderd, omdat er daar al gebiedsgericht zou worden gewerkt, zoals in Overschie (zie kader). Daar zijn alleen gebiedsmanagers ingevoerd.

geen verandering door gebiedsgericht werken

de introductie van het gebiedsgericht werken heeft voor de deelgemeente Overschie nauwelijks tot wijzigingen in de organisatie geleid. Overschie werkte al voor het gebiedsgericht werken met vier programmacoördinatoren, die ieder het mandaat hebben om bindende afspraken te maken met externe partijen (zoals gemeentelijke diensten) over de realisatie van door het dagelijks bestuur verstrekte opdrachten, inclusief bijbehorende budgetten (programmacoördinatoren zijn tevens budgethouder voor hun programma). nieuw is wel dat voor de interne coördinatie een gebiedsmanager is aangewezen. Hiervoor is geen extra medewerker aangenomen. gedurende de eerste twee jaar van het gebiedsgericht werken is de rol van gebiedsmanager vervuld door de deelgemeentesecretaris. na die twee jaar heeft de programmacoördinator Buitenruimte deze rol van gebiedsmanager overgenomen, bovenop zijn al bestaande taak.

diensten

Bij alle diensten zijn naar aanleiding van de invoering van het gebiedsgericht werken accountmanagers aangesteld. Dit loopt uiteen van één accountmanager bij dKC voor alle deelgemeenten en twaalf accountmanagers bij JOS met elk één of twee deelgemeenten in hun account.¹² De accountmanagers zijn de ingang voor de deelgemeente in de dienst, zij moeten vragen van de deelgemeenten uitzetten binnen de dienst.

Volgens 83% van de accountmanagers is de organisatie van hun dienst ook aangepast aan het gebiedsgericht werken. Dit betekent niet dat er bij een aantal diensten geen organisatieverandering heeft plaatsgevonden, maar wel dat niet iedereen dat zo heeft ervaren.

Er zijn vier diensten waarover alle geënquêteerden aangeven dat de organisatie is aangepast. Dat zijn Roteb, SenR, dkC en Gemeentewerken. Bij Roteb zijn bijvoorbeeld wijkreinigingsteams gecreëerd, waarmee de reiniging per deelgemeente is georganiseerd. Bij Gemeentewerken is de organisatie al sinds 1994 gebiedsgericht georganiseerd en zijn er werven gevestigd in de verschillende deelgemeenten. Bij SenR worden de voorzieningen volgens de accountmanagers nu gebiedsgericht aangestuurd, waar dat eerder niet het geval was en is de organisatie ingedeeld in rayons. De accountmanager bij dKC gaf aan dat de verandering inhoudt dat er een medewerker is vrijgemaakt.. Ook de diensten dS+V en OBR werken al geruime tijd gebiedsgericht. In deze organisaties zijn medio jaren negentig de functies teamleider en ontwikkelingsmanager ontstaan als accounthouders richting deelgemeenten en andere stakeholders in het gebied.

Bij de andere diensten geeft een deel van de geënquêteerden aan dat de organisatie wel is aangepast en een deel dat de organisatie niet is aangepast, daar heeft dus niet iedereen een organisatieverandering ervaren. Dit geldt bijvoorbeeld voor de dienst JOS. Sommige accountmanagers geven daarover aan dat er geen verandering plaats heeft

¹² De Bestuursdienst heeft in ambtelijk wederhoor aangegeven dat dit verschil verklaarbaar is door een verschillend aantal inzetbare fte's.

gevonden of dat alleen accountmanagers zijn ingevoerd. Anderen geven aan dat er gebiedsteams zijn gevormd.

bestuurlijk

De wethouders in Rotterdam zijn allen verantwoordelijk voor een of meerdere beleidsterreinen. Elke wethouder (behalve de wethouder Organisatie die verantwoordelijk is voor het deelgemeentebestel) heeft daarnaast sinds 2010 twee deelgemeenten in de portefeuille. Voor die deelgemeenten zijn zij eerste aanspreekpunt binnen het college en het proces rond de bestuursakkoorden. De wethouders zijn hiermee niet verantwoordelijk voor het gebied, maar zij hebben volgens eigen zeggen alleen een procesmatige rol (ze zijn ondermeer eerste aanspreekpunt binnen het college voor de deelgemeenten en verantwoordelijk voor het proces rond de bestuursakkoorden).¹³ Dat de verantwoordelijkheden van wethouders primair sectoraal zijn georganiseerd, blijkt ook uit de website van de gemeente: alleen de inhoudelijke verantwoordelijkheid van de wethouders wordt genoemd, niet welke deelgemeenten zij in portefeuille hebben.

¹³ College van B en W, brief aan de gemeenteraad, dagelijks besturen, hoofden van dienst en directeurs Bestuursdienst betreffende portefeuilleafspraken, 31 mei 2010.

3 inhoud iWAPpen

3-1 inleiding

In dit hoofdstuk staat de volgende vraag centraal:
Wat is de reikwijdte van het iWAP?

Het jaarlijkse iWAP is een belangrijk instrument om het gebiedsgericht werken vorm te geven. In een iWAP worden namelijk de problemen en prioriteiten opgenomen die in een wijk spelen. Ook worden de acties opgenomen waarmee die problemen kunnen en moeten worden aangepakt.¹⁴ Het iWAP is niet louter bedoeld als een papieren opsomming van problemen en te ondernemen acties. Het is ook een document waaraan de gemeente en deelgemeente zich na consultatie met de partijen in de wijk hebben gecommitteerd. In zekere zin is het op te vatten als een belofte aan de burgers, ondernemers en andere partijen in de wijk.

Aangezien de problemen per wijk kunnen verschillen, zal de inhoud van iWAPpen en typen problemen die daarin staan, verschillen. Er is niettemin een aantal normen te stellen waaraan elk iWAP dient te voldoen. Deze zijn ontleend aan het door de Bestuursdienst opgestelde format dat de deelgemeenten bij de opstelling van hun iWAPpen dienen te gebruiken. De normen zijn weergegeven in tabel 3-1.

tabel 3-1: normen

normen	paragraaf
in het iWAP staan alleen boven-reguliere acties	3-2
in het iWAP zijn alleen problemen opgenomen waarop binnen een jaar zichtbaar resultaat kan worden gehaald	3-3
het iWAP bevat alleen acties waar de deelgemeente regie op heeft	3-4

De normen worden in paragrafen 3-2 t/m 3-4 getoetst. Het hoofdstuk wordt afgesloten met een paragraaf waarin de toegevoegde waarde van het iWAP voor betrokkenen centraal staat.

3-2 plusmodel of totaalmodel

Het is niet duidelijk wat de bedoeling van de stad met het iWAP is: moeten daar alle acties die worden ingezet in de wijk in staan of gaat het alleen over de boven-reguliere acties? In verschillende bronnen geeft de stad hierover een andere verwachting aan. In de praktijk blijkt de steun voor het plusmodel wisselend. Bij de gebiedsmanagers is een groot aantal daar voorstander van, maar bij de deelgemeentesecretarissen en accountmanagers is dit slechts de helft. Toch is het plusmodel in de meerderheid van de onderzochte casussen gehanteerd.

¹⁴ Bestuursdienst, 'Format iWAP', juni 2009.

De acties die in het iWAP zijn opgenomen, dienen volgens het format iWAP nieuwe acties te zijn: 'geen herhaling van activiteiten die al worden ingezet om dat specifieke probleem op te heffen (regulier werk)'. Hierbij heeft de Bestuursdienst niet omschreven wat regulier werk is en wanneer iets bovenregulier is. Bovendien is het denkbaar dat min of meer gangbare (reguliere) activiteiten ten behoeve van een nieuw urgent probleem in de wijk worden ingezet. Behoren deze dan wel of niet in de iWAP te worden opgenomen?

Hoe het zij, volgens het format mogen in een iWAP niet alle acties staan die de deelgemeente in een wijk uitvoert, maar slechts de aanvullende activiteiten. De deelgemeenten zouden volgens het format dus allemaal een iWAP-plusmodel moeten hanteren. In een ander document is door de stad echter aangegeven dat moet worden beoogd om 'alle middelen voor de inzet in de wijk via de iWAPpen toe te bedelen.'¹⁵ Dat veronderstelt juist dat ook regulier werk in het iWAP is opgenomen. Daarbij gaat het immers ook om inzet in de wijk. Dat suggereert dus dat er een totaalmodel iWAP moet worden gehanteerd, met daarin alles wat in de wijk gebeurt.

In tabel 3-2 zijn de stellingen uit de enquête weergegeven die betrekking hebben op het model van het iWAP.

tabel 3-2: stellingen iWAP inzake plusmodel of totaalmodel

stelling		gebieds- manager	deelgemeente- secretaris	accountmanager
een iWAP is alleen bedoeld voor de extra opgaven in de wijk.	(helemaal) eens	71%	50%	53%
	(helemaal) oneens	29%	50%	47%

Uit de resultaten van de enquête ontstaat een wisselend beeld over de steun voor het zogenoemde plusmodel. Een ruime meerderheid van de gebiedsmanagers is van mening dat het iWAP alleen bedoeld is voor de extra opgaven in de wijk (71%). Bij de deelgemeentesecretarissen en accountmanagers zijn de meningen hierover verdeeld. De helft (50%) respectievelijk iets meer dan de helft (53%) steunt het plusmodel. Dat de gebiedsmanagers het plusmodel vaker steunen wordt mogelijk verklaard doordat zij met het format iWAP werken, waarin is opgenomen dat het plusmodel voor het iWAP moet worden gehanteerd. De accountmanagers en deelgemeentesecretarissen stellen geen iWAPpen op en zij zullen dus het format ook minder goed of niet kennen en daarmee minder met de eis van het plusmodel bekend zijn.

In de praktijk wordt dan ook gebruik gemaakt van zowel het plusmodel als het totaalmodel. In de onderzochte casussen is er wel vaker sprake van het plusmodel.

- *Het totaalmodel.* Zoals aangegeven is het totaalmodel een iWAP met daarin alles wat in de wijk gebeurt. Een dergelijke variant werd in 2010 bijvoorbeeld gebruikt in Oud-Charlois en Overschie. In het iWAP is daar al het beleid dat wordt uitgevoerd in de

¹⁵ Gemeente Rotterdam, 'Samenwerking stad en deelgemeenten & gebiedsgericht werken: dichtbij de burger, slagvaardig en met resultaat op straat', 2010.

wijk opgenomen. In Charlois is men inmiddels van plan om over te gaan naar het plusmodel.

- *Het plusmodel.* Het plusmodel houdt dus in dat er een iWAP is met alleen de extra opgaven in de wijk. Het reguliere beleid dat in de wijk wordt uitgevoerd is daarin niet opgenomen. Het iWAP 2010 van het Molenlaankwartier in Hillegersberg-Schiebroek is een voorbeeld van een plusvariant. In dit iWAP zijn slechts zes acties opgenomen. Ook in Noord staan de reguliere werkzaamheden niet in het iWAP. De jaarafspraken met diensten worden buiten het iWAP gelaten. Wel worden in deze jaarafspraken per wijk drie accenten afgesproken, buiten het iWAP om. Ook voor de wijken Cool en Nieuw-Crooswijk wordt door de deelgemeenten gebruik gemaakt van het plusmodel.

Er zijn verschillende redenen om het plusmodel te gebruiken. Een plusmodel maakt meer inzichtelijk in welke opgaven en problemen de afzonderlijke wijken in een deelgemeente ten opzichte van elkaar verschillen dan een totaalmodel. Dat is immers een van de veronderstellingen achter het gebiedsgericht werken. Het plusmodel dwingt het deelgemeentebestuur ook om expliciete keuzes te maken over waar, waaraan, hoeveel en hoe bepaalde middelen dienen te worden ingezet. Voor burgers en andere partijen in de wijk is duidelijk wat er, gelet op de specifieke problemen in de wijk en hun vraag, apart of extra wordt gedaan. Een plusmodel is dus overzichtelijker voor partijen in de wijk dan een iWAP met ook de reguliere acties. De partijen die inbreng hebben gehad bij het opstellen zullen hun eigen inbreng ook gemakkelijker terugvinden. Een nadeel van een plusmodel is dat niet alle gemeentelijke middelen die in de wijk worden ingezet op basis van het iWAP kunnen worden toebedeeld, niet alle acties staan daar tenslotte in als het plusmodel wordt gehanteerd. Dit wilde de stad juist wel.

3-3 voor 1 jaar of voor meer jaar

In een iWAP zouden volgens de stad acties moeten staan die in het desbetreffende jaar worden uitgevoerd. De meerderheid van de respondenten deelt dit niet en is van mening dat er ook problemen in het iWAP moeten kunnen worden opgenomen waar binnen een jaar nog geen zichtbare verbetering in aangebracht kan worden. In de praktijk zijn we geen casussen tegengekomen waar de actie niet binnen een jaar tot een zichtbaar resultaat kon leiden.

Het iWAP dient een uitvoeringsprogramma te zijn dat de acties beschrijft die het komend jaar in de wijk zullen worden uitgevoerd.¹⁶ Het gaat dus om acties voor één jaar, of een jaarschijf van een langere actie. Dit veronderstelt dat er bij alle problemen die in het iWAP staan binnen één jaar een zichtbaar (deel)resultaat moet kunnen worden gehaald. Een belofte van het gebiedsgericht werken is immers dat resultaten voor burgers en andere partijen zichtbaar zijn en sneller worden gehaald.

In de enquête is gevraagd of respondenten van mening zijn dat er alleen problemen in het iWAP moeten worden opgenomen waar binnen één jaar (looptijd iWAP) een zichtbare verbetering in aangebracht kan worden. De uitkomst is weergegeven in tabel 3-3.

¹⁶ Bestuursdienst, 'Format iWAP', juni 2009.

tabel 3-3: stellingen iWAP inzake looptijd

stelling		gebieds- manager	deelgemeente- secretaris	accountmanager
in het iWAP moeten alleen problemen worden opgenomen waar binnen één jaar (looptijd iWAP) een zichtbare verbetering in aangebracht kan worden	eens	23%	30%	40%
	oneens	77%	70%	60%

Uit tabel 3-3 blijkt dat een meerderheid van de respondenten van mening is dat er in het iWAP niet alleen problemen hoeven te staan waar binnen een jaar een zichtbare verbetering in aangebracht kan worden (77% van de gebiedsmanagers, 70% van de deelgemeentesecretarissen en 60% van de accountmanagers). De verschillende groepen respondenten hebben hierover dus geen substantieel andere mening.¹⁷ In vier van de zes onderzochte casussen was er ook sprake van problemen waarvan de oplossing zeker langer dan een jaar zou duren. Dat neemt niet weg dat in al deze gevallen er sprake kon zijn van acties die binnen een jaar konden worden uitgevoerd en die ook zichtbaar resultaat kunnen geven. In het onderstaande kader worden enkele voorbeelden gegeven.

acties binnen een jaar en binnen een jaar probleem opgelost

in Nieuw-Crooswijk was het doel dat minimaal de helft van de overlastgevende groep daar een zinvolle dagbesteding had en geen overlast gaf. daarnaast mocht de groep niet meer voorkomen in de zogenoemde Beke-analyse.¹⁸ dit doel moest in een jaar gehaald worden en het is voor het grootste deel ook gerealiseerd. er zijn daartoe acties ingezet als het in kaart brengen van de groep en hanteren van zero tolerance beleid. dat is in 2010 (het jaar waarvoor het iWAP gold) gebeurd.

acties binnen een jaar, maar probleem niet binnen een jaar opgelost

in Cool zou het Schouwburgplein volgens het iWAP 2010 worden aangepakt. in 2010 zijn er acties uitgevoerd, zoals het opstellen van een integraal plan voor het plein. de daadwerkelijke aanpak voor de verbetering van de gebruikskwaliteit en kille sfeer (aanpassing van de terrassen, andere tegels op het plein etc.) is in 2011 nog bezig.

¹⁷ Er zit een verschil van 17% tussen de gebiedsmanagers en de accountmanagers. De aantallen respondenten tussen deze groepen verschillen behoorlijk (zie de onderzoeksverantwoording in de bijlage). Dit verschil hoeft daarom niet significant te zijn.

¹⁸ In een Beke-analyse worden alle jeugdgroepen in de wijk/deelgemeente in kaart gebracht. Deze groepen worden vervolgens in drie groepen verdeeld: hinderlijke groepen, overlastgevende groepen en criminele groepen.

3-4 regie bij deelgemeente of niet

In de praktijk blijkt de deelgemeente lang niet altijd regiehouder te zijn over de uitvoering van de acties uit de iWAPpen, ondanks dat de stad dat wel vraagt. Een grote meerderheid van de gebiedsmanagers en accountmanagers geeft dan ook aan dat in het iWAP niet alleen problemen hoeven te worden opgenomen waar de deelgemeente regie over heeft.

De deelgemeente is formeel regiehouder bij het opstellen en uitvoeren van het iWAP. Ambtelijk dient de gebiedsmanager hoofdvantwoordelijk te zijn voor de regie met betrekking tot de totstandkoming en uitvoering van het iWAP.¹⁹ B en W hebben aangegeven dat voor een succesvol gebiedsmanagement nodig is dat de deelgemeente de regie op de uitvoering heeft.²⁰ Dit gecombineerd met de formele rol van de deelgemeente als regiehouder over het iWAP, veronderstelt dat het iWAP alleen acties bevat waar de deelgemeente de regie op de uitvoering heeft. De regierol van de deelgemeente is ook logisch gelet op de verantwoordingsfunctie van het iWAP richting de partijen in de wijk. Het schept verkeerde verwachtingen als een deelgemeente zich in het iWAP committeert aan zaken waar zij geen regie op de uitvoering heeft.

In de enquête hebben we als stelling voorgesteld 'alleen problemen waarbij de regie over de uitvoering bij de deelgemeente ligt dienen in het iWAP te worden opgenomen'. De reacties op deze stelling staan weergegeven in tabel 3-4.

tabel 3-4: stellingen inhoud iWAP inzake regie

vraag		gebieds- manager	deelgemeente- secretaris	accountmanager
alleen problemen waarbij de regie over	(helemaal) eens	19%	30%	22%
de uitvoering bij de deelgemeente ligt	(helemaal) oneens	81%	70%	78%
dienen in het iWAP te worden opgenomen				

Uit tabel 3-4 blijkt dat een ruime meerderheid van de respondenten van mening is dat er in het iWAP niet alleen problemen hoeven te worden opgenomen waarbij de regie over de uitvoering bij de deelgemeente ligt (81% van de gebiedsmanagers, 78% van de accountmanagers en 70% van de deelgemeentesecretarissen). Er is geen substantieel verschil tussen de mening van de verschillende groepen respondenten.

Deze enquêteresultaten sluiten aan bij de bevindingen uit de casussen. In een meerderheid daarvan bleek de deelgemeente de regie slechts deels of helemaal niet in handen te hebben. Zo had de centrale stad als verantwoordelijk bestuursorgaan voor het stadscentrum de regie over de aanpak van het Schouwburgplein in de deelgemeente Centrum, hoewel de deelgemeente deze aanpak wel in haar iWAP had opgenomen. Ook over de herstructurering van een winkelgebied in Oud-Charlois had de stad de regie in plaats van de deelgemeente (zie ook het navolgend tekstkader). In de deelgemeente Noord lag bij een deel van de acties ten aanzien van de Hofbogen de regie bij de eigenaar van de onderkant van de Hofbogen, in plaats van bij de

¹⁹ Bestuursdienst, 'Format iWAP', juni 2009.

²⁰ College van B en W, 'Gebiedsgericht werken: de uitvoering', februari 2008.

deelgemeente. Bij de aanpak van inbraakgolven in Hillegersberg-Schiebroek kan eveneens niet worden gesproken van regiehouderschap, aangezien er geen andere partijen bij de uitvoering waren betrokken dan de deelgemeente. Bij de onderzochte problemen in Overschie en Kralingen-Crooswijk had de deelgemeente de regie wel in handen. Zo heeft Kralingen-Crooswijk overleggen met politie en jongerenwerk over de groepsaanpak en de voortgang op dit gebied georganiseerd en geregisseerd.

regie herstructurering winkelgebieden bij gemeente in plaats van deelgemeente

op basis van een analyse van alle winkelgebieden in Rotterdam heeft het OBR het Actieprogramma Winkelgebieden opgesteld. het winkelgebied Wolphaertsbocht in Oud-Charlois is een van de gebieden die is geselecteerd om aan te pakken. nadat het winkelgebied Wolphaertsbocht in het stedelijk actieprogramma winkelgebieden aangewezen was als een te ontwikkelen winkelgebied heeft het OBR in samenwerking met de deelgemeente Charlois het Actieprogramma Winkelgebied Wolphaertsbocht (AW Wolphaertsbocht) opgesteld.

het was de bedoeling dat de deelgemeente na de start van het project in 2009 langzaam de regie op de aanpak van het winkelgebied Wolphaertsbocht op zich zou nemen, maar dit heeft de deelgemeente nog niet gedaan. de verklaring die de deelgemeente hiervoor geeft is dat de deelgemeente te weinig personeel, geld en invloed heeft.

3-5 noodzaak van een iWAP

Het iWAP moet een bijdrage leveren aan het gebiedsgericht werken. Ongeveer twee derde van de gebiedsmanagers en deelgemeentesecretarissen is dan ook van mening dat een iWAP of soortgelijk document noodzakelijk is om gebiedsgericht te werken, maar niet in de huidige vorm. Een derde vindt een iWAP of soortgelijk document in het geheel niet nodig om gebiedsgericht te werken.

In de huidige opzet is het iWAP een belangrijk instrument om het gebiedsgericht werken vorm te geven. Het iWAP zou namelijk het document moeten zijn waar de vraag uit de wijk in is verwoord. We hebben respondenten in de deelgemeente gevraagd of zij een iWAP noodzakelijk achten voor gebiedsgericht werken. In tabel 3-4 wordt weergegeven hoe geënquêteerden hierover denken.

tabel 3-5: stellingen noodzaak iWAP

vraag		gebiedsmanager	deelgemeentesecretaris
om gebiedsgericht te werken heb ik een iWAP	(helemaal) eens	37%	30%
of soortgelijk document niet nodig	(helemaal) oneens	63%	70%
om gebiedsgericht te werken heb ik het iWAP	(helemaal) eens	15%	14%
in de huidige vorm nodig	(helemaal) oneens	85%	86%

Een meerderheid van de gebiedsmanagers en deelgemeentesecretarissen geeft aan dat een iWAP of soortgelijk document nodig is om gebiedsgericht te kunnen werken (63% van de gebiedsmanagers en 70% van de deelgemeentesecretarissen). De huidige vorm van het iWAP vindt een grote meerderheid echter niet noodzakelijk voor het

gebiedsgericht werken (85% van de gebiedsmanagers en 86% van de deelgemeentesecretarissen). Meer dan een derde van de gebiedsmanagers en bijna een derde van de deelgemeentesecretarissen is van mening dat een iWAP of soortgelijk document in het geheel niet nodig is. De gebiedsmanagers en de deelgemeentesecretarissen verschillen niet substantieel van mening over de noodzakelijkheid van een iWAP.

Een verklaring voor het gebrek aan steun voor het iWAP in de huidige vorm is dat het volgens geïnterviewden veel werk kost om een iWAP op te stellen. Daarnaast worden er ook al gebiedsvisies opgesteld, waarin een wijkanalyse zit en de vraag uit de wijk verweven zit. Dat er wel steun is voor een soortgelijk document zegt mogelijk dat respondenten voorstander zijn van een korter iWAP met daarin alleen actiepunten (iWAP-plus) of een ander document dat aan de partijen uit de wijk duidelijk maakt wat er gedaan wordt in de wijk. De normen uit de voorgaande paragrafen zijn voor een dergelijk document nog steeds geldig.

huidige iWAP niet nodig

Overschie heeft een gebiedsvisie 2010-2014 laten opstellen, waarin de input van partijen uit de wijk en gemeentelijke diensten is meegenomen. op basis van de gebiedsvisie 2010-2014 is door de deelgemeente een uitvoeringsprogramma opgesteld, waarin 65 projecten zijn opgenomen. het uitvoeringsprogramma is vastgesteld door de deelraad. de gebiedsvisie 2010-2014, het uitvoeringsprogramma 2010-2014 en het bestuursakkoord met het college zijn gebundeld tot de Overschiese iWAP 2010-2014, die vervolgens aan het college aangeboden is. omdat de stad wilde dat er een iWAP kwam, heeft de deelgemeenten de gebiedsvisie van 2007-2010 ook de status van iWAP gegeven. het uitvoeringsprogramma met 65 projecten kan dezelfde doelen hebben als het iWAP.



4 betrokkenheid partijen uit de wijk

4-1 inleiding

Het college heeft in het collegeprogramma 2006-2010 het gebiedsgericht werken tot uitgangspunt van de gemeentelijke werkwijze gemaakt. Een belangrijk principe daarin is dat het stadsbestuur luistert naar bewoners en ondernemers. Een belangrijke belofte van het gebiedsgericht werken is dan ook dat er vraaggericht gewerkt wordt. De gemeente moet vanuit de wensen in het gebied komen tot goede plannen voor de wijken. Hiertoe moeten alle betrokkenen in een gebied samenwerken. Het gaat daarbij om de deelgemeente, de diensten, bewoners, ondernemers en instanties in de wijken (schoolbesturen, politie, woningcorporaties, welzijnsinstellingen etc.). De samenwerking is niet nieuw, maar moet met het gebiedsgericht werken op meer terreinen worden ingezet.²¹

In dit hoofdstuk staat daarom de volgende vraag centraal:

- Op welke wijze betreft de deelgemeente partijen uit de wijk bij het gebiedsgericht werken?

Hiervoor wordt een aantal normen gehanteerd. Die zijn weergegeven in tabel 4-1.

tabel 4-1: normen

norm	paragraaf
partijen uit de wijk zijn betrokken bij het opstellen van het iWAP	4-2
partijen uit de wijk zijn betrokken bij het formuleren van de aanpak voor problemen uit het iWAP	4-3
partijen uit de wijk zijn betrokken bij het uitvoeren van het iWAP	4-4
de resultaten zijn teruggekoppeld naar de partijen uit de wijk	4-5

In dit hoofdstuk wordt de betrokkenheid van partijen in de wijk behandeld. De betrokkenheid van diensten en de bijbehorende opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie komen in hoofdstuk 5 aan de orde. Bij het beantwoorden van de onderzoeksvraag in dit hoofdstuk is er vooral aandacht voor de betrokkenheid van bewoners.

²¹ Gemeente Rotterdam, 'Samenwerking stad en deelgemeenten & gebiedsgericht werken: dichtbij de burger, slagvaardig en met resultaat op straat', 2010.

4-2 betrokkenheid partijen uit de wijk bij opstellen iWAP

In de meeste wijken zijn bewoners en andere partijen uit de wijk betrokken bij het opstellen van het iWAP, maar de wijze waarop dat gebeurt verschilt sterk. Bijna 30% van de gebiedsmanagers en deelgemeentesecretarissen is van mening dat het betrekken van bewoners niet essentieel is voor gebiedsgericht werken, terwijl het halen van de vraag uit de wijk door de stad juist als erg belangrijk wordt gepresenteerd voor gebiedsgericht werken. Ongeveer de helft van de gebiedsmanagers en deelgemeentesecretarissen geeft ook aan dat bewoners nu niet meer betrokken zijn bij het opstellen van plannen voor de wijken dan voorheen. De plannen zijn volgens respondenten dan ook niet vaker zichtbaar geworden voor de bewoners.

Gebiedsgericht werken betekent volgens de gemeente dat ‘de gemeente Rotterdam vanuit de wensen in het gebied – met participatie van bewoners, ondernemers en instellingen – komt tot goede plannen voor de wijken.’²² In de praktijk is het de bedoeling dat de deelgemeenten, diensten en partners (bewoners, ondernemers, maatschappelijke organisaties etc.) gezamenlijk een realistisch aantal prioriteiten stellen voor een gebied. Dit gebeurt onder de regie van de gebiedsmanager van de deelgemeente. Hierbij wordt gesteld: ‘Hoe beter de onderlinge afstemming, hoe beter geprioriteerd kan worden.’²³

Input van bewoners en andere partners in de wijk kan bijvoorbeeld worden georganiseerd door bewonersavonden, bewonersenquête's of brainstormsessies met professionals. Er wordt door de stad aangeraden om deze analyse gezamenlijk met alle betrokkenen uit te voeren, door alle betrokkenen gelijktijdig uit te nodigen, informatie met deze groep te delen en op basis van de bijeenkomst tot een gezamenlijke formulering van prioriteiten te komen.

kwantitatieve wijkanalyse

de input voor het iWAP komt niet alleen van partijen uit de wijk en gemeentelijke diensten. er wordt ook een kwantitatieve wijkanalyse gemaakt, waaruit duidelijk wordt welke problemen er zijn in de wijk. voor een dergelijke kwantitatieve analyse kunnen gegevens van het COS worden gebruikt (zoals de Veiligheidsindex en de Sociale Index).²⁴ bij de kwantitatieve analyse gaat het om de vraag uit de wijk in de zin van gegevens over de problemen die spelen in een wijk. in alle onderzochte casussen presenteert de deelgemeente dergelijke kwantitatieve informatie in het iWAP.

In de enquête onder gebiedsmanagers en deelgemeentesecretarissen heeft de rekenkamer een aantal stellingen opgenomen over het betrekken van partijen, in het bijzonder van bewoners. De uitkomsten hiervan zijn weergegeven in tabel 4-3. Onder de tabel worden de uitkomsten toegelicht en waar mogelijk geïllustreerd aan de hand van casussen.

²² Gemeente Rotterdam, ‘Samenwerking stad en deelgemeenten & gebiedsgericht werken: dichtbij de burger, slagvaardig en met resultaat op straat’, 2010.

²³ Bestuursdienst, ‘Format iWAP’, juni 2009.

²⁴ College van B en W, ‘Gebiedsgericht werken: de uitvoering’, februari 2008.

tabel 4-2: stellingen iWAP betrokkenheid partijen bij opstellen

stelling		gebiedsmanager	deelgemeentesecretaris
bewoners zijn betrokken bij het opstellen van het iWAP	ja	80%	-
	nee	20%	-
partijen zijn gelijktijdig uitgenodigd om een bijdrage te leveren aan het iWAP, bijvoorbeeld door middel van expertmeetings of inspraakavonden	ja	70%	-
	nee	30%	-
bewonersbetrokkenheid bij het opstellen van het iWAP is niet essentieel voor het gebiedsgericht werken	(helemaal) eens	29%	30%
	(helemaal) oneens	71%	70%
sinds de invoering van het iWAP betreft mijn deelgemeente bewoners meer bij het formuleren en/of uitvoeren van plannen voor de wijk	(helemaal) eens	47%	40%
	(helemaal) oneens	53%	60%
het iWAP heeft er voor gezorgd dat de plannen van de deelgemeente meer zichtbaar zijn voor bewoners	(helemaal) eens	38%	40%
	(helemaal) oneens	61%	60%

Uit tabel 4-2 komt naar voren dat bewoners niet in alle wijken zijn betrokken bij het opstellen van het iWAP: 20% van de gebiedsmanagers geeft aan dat de bewoners niet zijn betrokken. Het overgrote deel van de gebiedsmanagers geeft echter aan dat dit wel is gebeurd (80%). De onderzochte casussen laten zien dat bij het opstellen van de iWAPpen voor 2010 er altijd externe partijen zijn geconsulteerd. Bewoners zijn hierbij bijna nooit speciaal betrokken om input te leveren, met uitzondering van Cool. Dit betekent niet dat input van bewoners in het geheel niet is gebruikt. Deze is vaak op andere momenten verkregen, zoals uit consultaties voor de gebiedsvisie (welke meestal 4 jaar geldig is) of door input op afzonderlijke beleidsterreinen. Soms is de input voor het iWAP 2009 gebruikt, omdat het moment van opstellen van het iWAP 2009 en 2010 in een aantal wijken dicht op elkaar plaatsvond (zoals in het Molenlaankwartier in Hillegersberg-Schiebroek). Gebiedsmanagers van Nieuw-Crooswijk en het Molenlaankwartier hebben aangegeven dat voor het iWAP 2012 bewoners wel speciaal zijn betrokken of zullen worden betrokken. De meningen van gebiedsmanagers en deelgemeentesecretarissen over de betrokkenheid van partijen uit de wijk bij het opstellen van het iWAP verschillen niet substantieel.

bewoners speciaal betrokken bij het opstellen van het iWAP

er is een structureel bewonersoverleg georganiseerd in Cool. de bewoners zijn betrokken bij het opstellen van het iWAP via het bewonersoverleg. daarnaast is er ook een bewonersbijeenkomst gehouden speciaal voor het iWAP, waarvoor 10.000 uitnodigingen zijn verstuurd. er zijn ongeveer 90 bewoners naar de bijeenkomst gekomen.

bewoners niet speciaal betrokken bij het opstellen van het iWAP

voor het iWAP 2010 van Oud-Charlois zijn bewoners, ondernemers en andere partijen in de wijk niet speciaal betrokken. er zijn echter wijk- en beheerscoördinatoren die gedurende het gehele jaar in de wijk rondlopen en zo mensen spreken. hierover wordt teruggekoppeld naar de gebiedsmanager. op die manier is de input van bewoners, ondernemers en andere betrokken partijen toch meegenomen in het iWAP.

Bewoners worden dus in de meeste wijken op enigerlei wijze betrokken bij het opstellen van het iWAP. Niet iedereen – bijna een derde van de respondenten – is echter van mening dat bewonersbetrokkenheid essentieel is voor het gebiedsgericht werken: 29% van de gebiedsmanagers en 30% van de deelgemeentesecretarissen heeft deze mening, zo laat tabel 4-2 zien. De meeste gebiedsmanagers (61%) en deelgemeentesecretarissen (60%) zijn ook niet van mening dat het iWAP heeft gezorgd dat de plannen van de deelgemeente meer zichtbaar zijn voor bewoners.

In een meerderheid van de wijken zijn de verschillende partijen gelijktijdig uitgenodigd om een bijdrage te leveren aan het iWAP (70% van de gebiedsmanagers geeft dat aan; tabel 4-2). In een behoorlijk aantal wijken gebeurt dit niet (30% van de respondenten).

partijen gelijktijdig betrokken

voor de totstandkoming van het iWAP 2012 van Nieuw-Crooswijk zijn gemeentelijke diensten, bewoners en andere partijen uit de deelgemeente gelijktijdig uitgenodigd om een bijdrage te leveren aan het iWAP. het voordeel van die manier van werken is volgens de gebiedsmanager daar dat het voor alle partijen duidelijk is wat er speelt in de wijk en de prioritering (wat wel en niet doen) dan zichtbaarder kan worden gemaakt. een reden om dit niet te doen kan zijn dat het mogelijk veel tijd en moeite kost om partijen gelijktijdig op een bijeenkomst te krijgen.

Op de vraag of het gebiedsgericht werken een grote verandering heeft gebracht in het betrekken van burgers bij het formuleren en/of uitvoeren van plannen voor de wijk, stelt een kleine meerderheid van de deelgemeentesecretarissen (60%) en de gebiedsmanagers (53%) dat dit niet het geval is. Het is mogelijk dat een deel van de respondenten dit vindt, omdat naar hun oordeel al voor het gebiedsgerichte werken burgers nauw werden betrokken. Zo heeft de deelgemeentesecretaris van Overschie in een interview met de rekenkamer aangegeven dat de deelgemeente al voor de invoering van het gebiedsgericht werken vier keer per jaar in elke wijk een informele bijeenkomst organiseerde met bewoners en andere betrokkenen in de wijk. Het is

evenzeer mogelijk dat grotere burgerbetrokkenheid volgens een deel van de respondenten niet is gerealiseerd. De enquêtes geven hierover geen uitsluitsel.

4-3 betrokkenheid partijen uit de wijk bij formuleren aanpak

Partijen uit de wijk zijn in de meeste onderzochte casussen betrokken bij de keuze van de oplossing van problemen. Bewoners waren in de meeste onderzochte casussen niet betrokken.

De deelgemeente moet bij het gebiedsgericht werken niet alleen met andere partijen afstemmen wat er moet gebeuren, maar ook hoe dat het beste gerealiseerd kan worden.²⁵ Dit betekent dat de deelgemeente de relevante partners moet betrekken om gezamenlijk tot een oplossing te komen.

Uit de voorgaande paragraaf blijkt dat partijen uit de wijk vaak betrokken zijn bij de totstandkoming van het iWAP. De relevante partijen zijn bij de meeste onderzochte casussen ook door de deelgemeente of gemeente betrokken bij het formuleren van de aanpak voor problemen die in het iWAP zijn opgenomen. Alleen bij de inbraakgolven in het Molenlaankwartier zijn de acties geheel door de deelgemeente zelf bepaald. In de Agniesebuurt zijn de acties met betrekking tot de Hofbogen in het iWAP gekomen door de deelgemeente, andere partijen hebben daar geen invloed op uitgeoefend. Bij de invulling van de acties was Hofbogen BV ook betrokken. Alleen in Overschie zijn bewoners betrokken bij de keuze van de aanpak. Zij mochten daar reageren op de conceptgebiedsvisie, met daarin het actieprogramma milieu en konden dat op die manier beïnvloeden. Het realiseren van Groene Hofjes was één van de onderdelen van het actieprogramma.

partijen uit de wijk betrokken bij formuleren aanpak

in de wijk Cool is het Schouwburgplein in het iWAP 2010 opgenomen. het probleem was daar dat het plein niet optimaal gebruikt werd door de slechte toegankelijkheid, de gladde vloer en de kille sfeer. om dit op te lossen is een inrichtingsplan gemaakt met daarbij een programma van eisen. omwonenden en ondernemers konden hierop reageren. ook zijn hun reacties op het voorlopig ontwerp door de stad meegenomen en verwerkt in het definitieve ontwerp.

partijen uit de wijk niet betrokken bij formuleren aanpak

in het Molenlaankwartier in Hillegersberg-Schiebroek is het probleem inbraakgolven in het iWAP opgenomen. daarvoor is als oplossing gekozen om bewoners te wijzen op zaken die zij kunnen doen ter preventie van inbraak. deze oplossing is door de deelgemeente gekozen, zonder betrokkenheid van bijvoorbeeld bewoners en/of het particuliere beveiligingsbedrijf dat in een deel van de wijk werkzaam is.

²⁵ College van B en W, 'Gebiedsgericht werken: de uitvoering', februari 2008.

4-4 betrokkenheid partijen uit de wijk bij uitvoering

In de meerderheid van de onderzochte casussen zijn partners uit de wijk betrokken bij de uitvoering van het iWAP, waaronder soms bewoners. Bewoners zijn volgens een grote meerderheid van de gebiedsmanagers niet betrokken bij het uitvoeren van alle acties uit het iWAP. Dat wordt bevestigd in de casussen. Er is verdeeldheid over de vraag of bewoners moeten worden betrokken bij het uitvoeren van alle acties uit het iWAP.

Deelgemeentesecretarissen vinden dat in meerderheid nodig, terwijl de meerderheid van de accountmanagers en gebiedsmanagers dat niet noodzakelijk vindt.

Het is bij gebiedsgericht werken niet alleen de bedoeling dat partners in de wijk betrokken worden bij het opstellen van het iWAP en de keuze van de acties om de problemen uit het iWAP op te lossen. Ook de uitvoering van die acties moet gezamenlijk gebeuren. Ook hiervoor moet goed worden samengewerkt tussen professionals en partners uit de wijken.²⁶

In de enquête is een aantal stellingen opgenomen over het betrekken van partijen. De enquêtevragen gaan vooral over het betrekken van bewoners. De uitkomsten hiervan zijn weergegeven in tabel 4-5. Onder de tabel worden de uitkomsten toegelicht en waar mogelijk geïllustreerd aan de hand van bevindingen uit de casussen.

tabel 4-3: betrokkenheid bewoners bij uitvoering

stelling		gebieds- manager	deelgemeente- secretaris	account- manager
bewoners zijn betrokken bij het uitvoeren van alle acties uit iWAP	ja	25%	-	-
	nee	75%	-	-
bewoners moeten betrokken worden bij het uitvoeren van alle acties uit het iWAP	(helemaal) eens	24%	60%	45%
	(helemaal) oneens	76%	40%	55%

Uit tabel 4-3 blijkt dat volgens de meerderheid van de gebiedsmanagers bewoners in hun wijk niet betrokken zijn bij het uitvoeren van alle acties uit het iWAP (75%). Mogelijk zijn bewoners daar wel betrokken bij het uitvoeren van een deel van de acties. Niettemin worden de enquêteresultaten ondersteund door de zes onderzochte casussen. In vier daarvan zijn bewoners ook niet betrokken bij het uitvoeren van plannen in de wijk. Dit was alleen het geval in Overschie en de Agniesebuurt (zie onderstaand kader). Wel zijn in de meeste casussen, niet die in het Molenlaankwartier, partijen uit de wijk bij de uitvoering betrokken. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om woningcorporaties, de wijkpolitie, jongerenwerk en ondernemers. Een verklaring voor het niet betrekken van bewoners bij elke actie kan zijn dat het bij bepaalde acties niet voor de hand liggend is. Dit geldt bijvoorbeeld voor de aanpak van jeugdoverlast Nieuw-Crooswijk. Het was daar niet logisch geweest om bewoners te betrekken bij de uitvoering, aangezien de bewoners volgens de coördinator

²⁶ Gemeente Rotterdam, 'Samenwerking stad en deelgemeenten & gebiedsgericht werken: dichtbij de burger, slagvaardig en met resultaat op straat', 2010.

jeugdoverlast niet als probleem ervoeren. Dit werd wel als probleem ervaren door de politie en de deelgemeente.

bewoners betrokken bij de uitvoering

in deelgemeente Overschie zijn bewoners betrokken bij de uitvoering. zij konden invloed uitoefenen op de locatie van de groene hofjes die de deelgemeente had gepland. verder hebben de omwonenden van het eerste hofje dat is aangelegd invloed gehad op de invulling van het hofje (soort beplanting, hoeveelheid bomen etc.). ook de woningcorporatie en dS+V hadden hier een rol.

in de Agniesebuurt was één van de acties de tijdelijke programmering op de oude stations van de Hofpleinlijn, totdat ze een definitieve bestemming krijgen. de programmering is ingevuld door verschillende partijen, waaronder een bewonersorganisatie 'Vrienden van de Hofpleinlijn'. er is bijvoorbeeld een dansvoorstelling op station Hofplein uitgevoerd.

De meerderheid van de gebiedsmanagers (76%) is overigens ook van mening dat bewoners niet betrokken hoeven te worden bij het uitvoeren van alle acties uit het iWAP. Van de deelgemeentesecretarissen is juist een kleine meerderheid (60%) van mening dat bewoners wel bij het uitvoeren van alle acties uit het iWAP moeten worden betrokken. Bijna de helft van de accountmanagers deelt die mening (45%). Van die 45% vindt de meerderheid dat bewoners door de deelgemeente moeten worden betrokken (64%). De overige 36% van hen is van mening dat dit een taak is van zowel de deelgemeente als de dienst. Een mogelijke verklaring dat de gebiedsmanagers minder vaak dan de deelgemeentesecretarissen en accountmanagers van mening zijn dat bewoners moeten worden betrokken bij het uitvoeren van alle acties uit het iWAP, is dat gebiedsmanagers het dichtst op de uitvoering zitten. Vermoedelijk menen zij daardoor dat het niet altijd mogelijk of zinvol is om bewoners te betrekken bij de uitvoering een actie uit het iWAP. Deelgemeentesecretarissen en accountmanagers staan verder van de uitvoering af.

4-5 aansluiting resultaten en terugkoppeling

Het gebiedsgericht werken heeft er volgens bijna de helft van de gebiedsmanagers en deelgemeentesecretarissen niet voor gezorgd dat resultaten beter aansluiten bij wat bewoners en ondernemers uit de wijk nodig achten. De resultaten zijn in de meeste wijken wel teruggekoppeld aan bewoners, maar in 42% van de wijken niet. De terugkoppeling vindt volgens een meerderheid van de respondenten dan ook niet vaker plaats dan voor de invoering van het iWAP.

Zoals hiervoor bleek waren partijen uit de wijk, waaronder bewoners, in de meeste deelgemeenten betrokken bij het opstellen van het iWAP, waarin de problemen in de wijk en de aanpak daarvan centraal staan. Van een goed bestuur mag verwacht worden dat de resultaten van het beleid dan ook worden teruggekoppeld aan de partijen in de wijk.

We hebben ook gezien dat bewoners en andere partijen in de wijk niet alleen worden betrokken bij het opstellen van het iWAP, maar in bijna een derde van de wijken ook bij het uitvoeren ervan. Het zou dan ook te verwachten moeten zijn dat de resultaten van het beleid beter aansluiten bij wat bewoners en ondernemers verwachten. Naar de terugkoppeling en de aansluiting van de resultaten bij de vraag van de buurt is gevraagd in de enquête. De uitkomsten hiervan zijn weergegeven in tabel 4-5.

tabel 4-4: stellingen aansluiting resultaten en terugkoppeling

stelling		gebiedsmanager	deelgemeente- secretaris
sinds het gebruik van het iWAP sluiten de resultaten van het beleid van mijn deelgemeente beter aan bij wat de bewoners en ondernemers nodig achten	(helemaal) eens	52%	50%
	(helemaal) oneens	48%	50%
resultaten van het iWAP zijn aan bewoners teruggekoppeld	ja	58%	-
	nee	42%	-
sinds de invoering van het iWAP worden resultaten van het beleid vaker teruggekoppeld aan de bewoners	(helemaal) eens	33%	50%
	(helemaal) oneens	67%	50%

Onder de gebiedsmanagers wordt verdeeld gereageerd op de stelling ‘Sinds het gebruik van het iWAP sluiten de resultaten van het beleid van mijn deelgemeente beter aan bij wat de bewoners en ondernemers nodig achten’; ongeveer de helft is het hiermee eens en de helft oneens. Ditzelfde geldt voor de deelgemeentesecretarissen. De deelgemeentesecretarissen en gebiedsmanagers verschillen hierover dus niet substantieel van mening.

In de meeste wijken zijn de resultaten van het iWAP aan bewoners teruggekoppeld (58%). Toch is dit in 42% van de wijken niet gebeurd. In de wijken waar is teruggekoppeld, gebeurde dit op verschillende manieren. In de meeste gevallen gebeurde dit door bewonersavonden, maar ook nieuwsbrieven en persberichten worden hiervoor gebruikt. In een aantal wijken worden meerdere methoden gebruikt om terug te koppelen naar bewoners.

De terugkoppeling gebeurt volgens twee derde van de gebiedsmanagers (67%) en de helft van de deelgemeentesecretarissen niet vaker dan voor het iWAP was ingevoerd.²⁷ Waarschijnlijk is een klein deel van de respondenten van mening dat er al vaak teruggekoppeld werd. 42% van de gebiedsmanagers had echter al aangegeven dat de resultaten uit het iWAP niet zijn teruggekoppeld. Het is dus waarschijnlijk dat het grootste deel van de respondenten die aangeven dat dit niet vaker gebeurd door het iWAP van mening is dat het iWAP daarin gewoon niets heeft veranderd. Een mogelijke verklaring hiervoor is dat er nog maar kort met het iWAP wordt gewerkt en dat de aandacht nu nog vooral uitgaat naar het proces van opstellen en het eventueel aanpassen daarvan. Dit is bijvoorbeeld het geval geweest in Nieuw-Crooswijk (zie kader).

²⁷ In tegenstelling tot bij veel andere hier gepresenteerde analyses, lijkt er op het oog een relevant verschil van 17 procentpunten te bestaan de gebiedsmanagers en de deelgemeentesecretarissen. Hiervoor is geen direct voor de hand liggende inhoudelijke verklaring. Het is goed mogelijk dat dit verschil op toeval berust. Er zijn namelijk 10 deelgemeentesecretarissen die de enquête hebben ingevuld. Toevoeging van één extra respondent zou het verschil al aanzienlijk kleiner kunnen maken.

5 verhouding dienst-deelgemeente

5-1 inleiding

In hoofdstuk 3 is aangegeven dat de deelgemeente regie dient te hebben over het opstellen en het uitvoeren van het iWAP. De uitvoering doet de deelgemeente vaak niet zelf, maar wordt door andere partijen gedaan. Een van de partijen die de uitvoering op zich neemt zijn de gemeentelijke diensten. De deelgemeente is verplicht om een opdracht tot uitvoering aan een dienst te verstrekken, wanneer deze de plannen ook daadwerkelijk uit kunnen voeren (gedwongen winkelnering). De deelgemeente moet daarnaast ook gebruik maken van het expertise van de dienst bij het opstellen van het iWAP. Deze en andere aspecten van de relatie tussen dienst- en deelgemeente bij het gebiedsgericht werken komen in dit hoofdstuk aan de orde.

De onderzoeksvraag die centraal staat, is:

- Werken diensten en deelgemeenten in hun samenwerking voldoende gebiedsgericht?

Bij het beantwoorden van de vraag worden normen gehanteerd. Deze zijn weergegeven in tabel 5-1.

tabel 5-1: normen verhouding dienst-deelgemeente

norm	paragraaf
diensten zijn betrokken bij het opstellen van het iWAP	5-2
bij de ontwikkeling van de te ondernemen aanpak maakt de deelgemeente gebruik van de expertise van de diensten	5-3
diensten zijn betrokken bij de uitvoering van het iWAP	5-4
de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie loopt goed	5-4
de samenwerking tussen diensten en deelgemeenten is verbeterd naar aanleiding van het gebiedsgericht werken	5-4

Uit de analyses in 5-2 tot en met 5-4 zal blijken dat in het gebiedsgericht werken de samenwerking tussen de diensten en deelgemeenten tekortkomingen laat zien. In de afsluitende paragraaf 5-5 zullen hiervoor verschillende verklaringen de revue passeren.

dienst als opdrachtnemer van deelgemeente

in dit onderzoek is het iWAP als vertrekpunt gehanteerd, omdat dit document in het gebiedsgericht werken het kaderstellende document van de deelgemeente behoort te zijn. in het verlengde hiervan dient de deelgemeente bij de uitvoering van het iWAP als opdrachtgever richting de diensten te opereren. op hun beurt dienen de diensten zich als opdrachtnemer richting de deelgemeente op te stellen. in dit onderzoek wordt over deze verhouding een uitspraak gedaan. in hoeverre de diensten ook bij opdrachten van het college gebiedsgericht werken, wordt hier buiten beschouwing gelaten.

5-2 betrokkenheid diensten bij opstellen iWAP

Accountmanagers van diensten worden door deelgemeenten vaak betrokken bij het opstellen van het iWAP, maar toch is 10% bij geen enkele deelgemeente uitgenodigd. In vier deelgemeenten is minder dan de helft van de accountmanagers uitgenodigd. Accountmanagers worden door een aantal deelgemeenten ook niet op de hoogte gebracht van het definitieve plan.

In hoofdstuk 4 is aangegeven dat het iWAP niet alleen moet worden opgesteld door de deelgemeente, maar dat andere partijen hier ook bij betrokken dienen te worden. Het gaat daarbij niet alleen om partijen uit de wijken, maar ook om de gemeentelijke diensten.²⁸ Diensten hebben namelijk de benodigde specifieke deskundigheid in huis en zij kunnen ook aangeven wat er op bepaalde terreinen al door hun wordt gedaan en of er aansluiting kan worden gezocht bij stedelijke prioriteiten en programma's.

In de enquête heeft de rekenkamer aan de accountmanagers gevraagd of zij door de deelgemeenten zijn uitgenodigd om een bijdrage te leveren aan het iWAP. De uitkomst is weergegeven in tabel 5-2.

Uit de tabel blijkt dat elke accountmanager één of meerdere deelgemeenten als account heeft. Een grote meerderheid van de accountmanagers (89%) is dan ook door tenminste één deelgemeente uitgenodigd. Er zijn forse verschillen per deelgemeente. Zo zijn alle negen accountmanagers die Delfshaven als account hebben en de enquête hebben ingevuld in die deelgemeente uitgenodigd om een bijdrage te leveren. Er is zelfs een 10^e accountmanager uitgenodigd, die Delfshaven niet als account had. Mogelijke verklaringen hiervoor zijn dat die persoon is uitgenodigd vanwege een bepaald expertise of omdat die persoon Delfshaven in het verleden als account heeft gehad. Slechts 33% van de negen accountmanagers die Hoek van Holland als account hebben zijn daar uitgenodigd. Ook van de accountmanagers van Hillegersberg-Schiebroek, Overschie en Prins Alexander is volgens hun zeggen minder dan de helft uitgenodigd door die deelgemeenten om een bijdrage te leveren aan het iWAP.²⁹

²⁸ Bestuursdienst, 'Format iWAP', juni 2009.

²⁹ In ambtelijk wederhoor heeft de deelgemeente Overschie aangegeven dat de gebiedsvisie tot en met 2010 dienst gedaan heeft als iWAP en dat de deelgemeente bij de opstelling van zowel de vorige gebiedsvisie als de gebiedsvisie 2010-2014 wel degelijk alle accountmanagers heeft betrokken.

tabel 5-2: accountmanagers bijdrage aan iWAP

deelgemeente	aantal accountmanagers dat enquête heeft ingevuld	aantal accountmanagers uitgenodigd	% accountmanagers uitgenodigd
Charlois	12	9	75%
Delfshaven	9	10	111%
Feijenoord	11	7	63%
Hillegersberg-Schiebroek	10	4	40%
Hoek van Holland	9	3	33%
Hoogvliet	8	7	88%
IJsselmonde	13	8	62%
Kralingen-Crooswijk	10	9	90%
Noord	10	8	80%
Overschie	9	4	44%
Pernis	8	5	63%
Prins Alexander	9	4	44%
Rotterdam Centrum	8	6	75%
Rozenburg	8	5	63%

Hoewel accountmanagers vaak betrokken zijn bij het opstellen van het iWAP, wordt volgens hen vaak niet door de deelgemeente teruggekoppeld wat het definitieve plan is (niet weergegeven in de tabel). 22% van de accountmanagers heeft in de enquête aangegeven dat zij door geen enkele deelgemeente op de hoogte zijn gebracht van het definitieve iWAP. De overige accountmanagers zijn door één of meerdere deelgemeenten op de hoogte gebracht. Slechts één van de accountmanagers met deelgemeente Delfshaven en/of Kralingen-Crooswijk als account zijn door die deelgemeenten niet op de hoogte gebracht van het iWAP (respectievelijk 90% en 89% van de accountmanagers van die deelgemeente zijn op de hoogte gebracht). 37% van de accountmanagers van Rozenburg zijn op de hoogte gebracht.

5-3 betrokkenheid diensten bij keuze aanpak

De deelgemeenten maken volgens bijna driekwart van de accountmanagers van de diensten voldoende gebruik van hun expertise. Zowel de accountmanagers als de deelgemeenten geven aan dat er vooral vaak gebruik wordt gemaakt van de expertise van de fysieke en beheersdiensten en minder van de expertise van de overige, maatschappelijke, diensten.

Diensten hebben expertise opgebouwd op beleidsterreinen. Daarom zou de dienst ook beleidsadviseur van het dagelijks bestuur van de deelgemeenten moeten zijn.³⁰ De diensten moeten daarom betrokken worden bij de keuze van een aanpak voor de problemen die het deelgemeentebestuur heeft geagendeerd. Dit geldt uiteraard alleen wanneer het een onderwerp betreft waar de diensten expertise op hebben.

³⁰ College van B en W. 'Gebiedsgericht werken: de uitvoering', februari 2008.

In de enquête is aan de accountmanagers van de diensten gevraagd of de deelgemeente dit doet. De antwoorden zijn te zien in tabel 5-3.

tabel 5-3: stelling gebruik expertise diensten

stelling	accountmanager	
de deelgemeente maakt bij het formuleren van	ja	73%
de aanpak voldoende gebruik van mijn expertise	nee	27%

Uit de tabel blijkt dat de meerderheid van de accountmanagers (73%) van mening is dat de deelgemeente bij het formuleren van een aanpak voldoende gebruik maakt van hun expertise. Meer dan een kwart van de accountmanagers (27%) is van mening dat de deelgemeenten dit niet voldoende doen. Accountmanagers van de fysieke diensten (Gemeentewerken, Stadstoezicht, Roteb, dS+V en OBR) geven in vergelijking met de die van de maatschappelijke diensten significant vaker aan dat de deelgemeenten voldoende gebruik maken van hun expertise.³¹ Een mogelijke verklaring hiervoor is dat er tussen de fysieke diensten en de deelgemeenten al langere tijd sprake is van een inkooprelatie. De fysieke diensten waren ook al eerder gebiedsgericht georganiseerd.

De deelgemeenten hebben niet met elke dienst even veel contact over het iWAP en zaken uit het iWAP. Aan de deelgemeenten is gevraagd bij welke dienst ze gebruik maken van hun expertise bij overleg over afspraken uit het iWAP. Vooral van de expertise van Gemeentewerken (100% heeft aangegeven dit te doen) en dS+V (93%) maken de deelgemeenten veel gebruik. Van de expertise van de andere fysieke en beheersdiensten maakt ongeveer 70% van de deelgemeenten gebruik bij overleg tussen deelgemeente en dienst over afspraken uit het iWAP. Bij een aantal diensten wordt weinig gebruik gemaakt van expertise, maar dit kan komen omdat er minder vaak contact is met die dienst. Dit geldt bijvoorbeeld voor PZR.

In slechts één van de zes casussen is een dienst door de deelgemeente betrokken bij het formuleren van een aanpak voor het probleem, namelijk bij de totstandkoming van de Groene Hofjes in Overschie (zie het onderstaande kader). Bij de andere casussen heeft de dienst de aanpak zelf geformuleerd, omdat de dienst ook zelf de regie had (het Schouwburgplein in Cool en de winkelstructuur in Oud-Charlois) of lag de benodigde expertise bij andere partijen dan de diensten (ten aanzien van de jeugdoverlast in Nieuw-Crooswijk vooral bij het jongerenwerk en de politie en wat betreft de inbraakgolf in Hillegersberg-Schiebroek bij de politie). In de Agniesebuurt krijgt dS+V van de deelgemeente de opdracht om de toekomstvisie op te stellen, maar waren diensten niet betrokken bij het formuleren van de aanpak die in het iWAP is opgenomen (de toekomstvisie is daar als actie/aanpak in opgenomen, hoewel de toekomstvisie zelf ook weer een aanpak kan vormen). Dat is ook logisch, gezien het type acties (opstellen toekomstplan, verhuren boogruimtes en tijdelijke programmering stations) dat in het iWAP is opgenomen.

³¹ Uit een chi² toets blijkt dit verschil significant te zijn bij een gehanteerd betrouwbaarheidsniveau van 95% (de zogenoemde p-waarde is 0,002).

dienst betrokken bij formuleren aanpak

er is in Overschie sprake van geluidsoverlast en luchtverontreiniging door de snelwegen A20 en A13. één van de manieren waarop Overschie dat aanpakt is het uitvoeren van een aantal zogenoemde "Quick Wins", waar het ontwikkelen van een aantal Groene Hofjes er één van was. deze zijn opgenomen in het actieprogramma milieu. voor het opstellen van dit actieprogramma zijn expertmeetings gehouden met VROM, DCMR, RIVM, GGD, gemeente en deelgemeente. op die manier zijn die partijen dus betrokken bij het formuleren van de aanpak (ofwel de keuze van de verschillende Quick Wins). het idee van de Groene Hofjes kwam van de GGD. Groene Hofjes zijn groene plekken die in de wijk worden gecreëerd. het gaat bijvoorbeeld om een tuin tussen twee woonblokken en een kade langs het water. daar wordt nieuwe beplanting geplaatst en de plaatsen worden opnieuw ingericht.

5-4 betrokkenheid diensten bij de uitvoering

De deelgemeenten hebben met de meeste diensten contact over de uitvoering van het iWAP. Dit contact is er vooral vaak met de fysieke en beherende diensten en minder met de maatschappelijke diensten.

De opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tussen dienst en deelgemeente is lang niet in alle gevallen volwaardig. De diensten nemen de wensen van de deelgemeente volgens meer dan de helft van de gebiedsmanagers ook niet serieuzer sinds het gebiedsgericht werken is ingevoerd. Volgens de meeste accountmanagers is hun dienst ook niet meer vraaggericht gaan werken. Wel rapporteren de meeste accountmanagers alle behaalde resultaten richting de deelgemeenten. In meerdere opzichten treden de fysieke diensten beter op als opdrachtnemer dan de maatschappelijke diensten.

5-4-1 beoogde relatie in gebiedsgericht werken

Zoals eerder aangegeven behoort in het gebiedsgericht werken de deelgemeente de regie over de uitvoering te hebben, maar zal de deelgemeente daarbij de uitvoering zelf vaak aan anderen overlaten. Dit zijn vaak de gemeentelijke diensten. De deelgemeenten behoren in dat geval als opdrachtgever op te treden: zij geven de stedelijke diensten opdracht om beleid uit te voeren en controleren of de diensten hun opdrachten goed uitvoeren.³² De deelgemeente wordt geacht het opdrachtgeverschap professioneel in te vullen. Hierbij geldt dat deelgemeenten moeten handelen als diensten niet volgens afspraak presteren: '[ze] worden daar door de deelgemeente op aangesproken en desnoods vindt escalatie plaats'.³³ Er is formeel sprake van gedwongen winkelnering, zolang de dienst de expertise heeft om het gevraagde te leveren.

Aan de andere kant geldt de norm dat diensten zich als 'opdrachtnemer ('accountable') inrichten en opstellen'.³⁴ De dienst dient dit professioneel in te vullen,³⁵ waarbij het college overigens niet toelicht of dit al gebeurt of wat er dient te

³² Brief en ontwerpbesluit van de burgemeester aan de gemeenteraad betreffende 'We kunnen zoveel beter', 19 mei 2009.

³³ Gemeente Rotterdam, 'We kunnen zoveel beter', januari 2009.

³⁴ Brief en ontwerpbesluit van de burgemeester aan de gemeenteraad betreffende 'We kunnen zoveel beter', 19 mei 2009.

³⁵ College van B en W, 'Gebiedsgericht werken: de uitvoering', februari 2008.

veranderen zodat dit plaats vindt. Indien een dienst, om wat voor reden dan ook, niet kan leveren, moet de dienst het gevraagde product inkopen om toch de deelgemeentelijke opdracht uit te kunnen voeren. Met andere woorden: diensten hebben een leveringsplicht'.³⁶

Onder andere voor het opdrachtnemerschap is de functie van accountmanagers bij de diensten ingevoerd. Door accountmanagers aan te stellen hebben gebiedsmanagers, en daarmee de deelgemeenten, een duidelijk ingang bij de diensten.³⁷

5-4-2 mate van betrokkenheid

Het opdrachtgeverschap van de deelgemeenten richting de diensten betekent dat de deelgemeenten overleg met de diensten hebben over afspraken uit het iWAP. In tabel 5-4 is weergegeven met welke diensten er vooral contact is.³⁸

tabel 5-4: overleg over afspraken iWAP

	periodiek	incidenteel	nooit
Gemeentewerken	90%	10%	0%
Roteb	85%	15%	0%
Stadstoezicht	85%	15%	0%
dS+V	85%	15%	0%
JOS	75%	25%	0%
Directie Veilig	75%	20%	5%
S en R	70%	25%	5%
OBR	55%	35%	10%
SoZaWe	40%	60%	0%
GGD	40%	55%	5%
dKC	15%	75%	10%
Publiekszaken	5%	20%	75%
Gemeentebelastingen Rotterdam	0%	25%	75%

Uit tabel 5-3 blijkt dat de gebiedsmanagers vooral vaak periodiek contact hebben met de beherende diensten (Roteb, Stadstoezicht, Gemeentewerken) en met dS+V. Met sommige maatschappelijke diensten, zoals SoZaWe en de GGD, hebben aanzienlijk minder gebiedsmanagers regelmatig contact. De meeste gebiedsmanagers hebben met alle diensten, met uitzondering van Publiekszaken en Gemeentebelastingen, tenminste incidenteel contact. Dat er met PZR en Gemeentebelastingen weinig contact is, is logisch aangezien deze diensten weinig vertegenwoordigd zijn in het iWAP.

5-4-3 opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie

Niet bij elk probleem in het iWAP is er sprake van opdrachtgeverschap richting de diensten. In slechts één van de zes onderzochte casussen was de deelgemeente opdrachtgever richting een dienst. In de andere casussen waren diensten (nog) niet betrokken of was de stad opdrachtgever. In de enige casus waar wel sprake was van

³⁶ Brief en ontwerpbesluit van de burgemeester aan de gemeenteraad betreffende 'we kunnen zoveel beter', 19 mei 2009.

³⁷ College van B en W, 'Gebiedsgericht werken: de uitvoering', februari 2008.

³⁸ De desbetreffende vraag is niet voorgelegd aan het Gemeentearchief en de bibliotheek. Deze komen dus niet terug in de tabel.

een relatie opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tussen deelgemeente en dienst ging dat goed. De deelgemeente heeft daar onder meer prestatieafspraken met dS+V gemaakt en heeft gecontroleerd of die nagekomen werden. dS+V is de afspraken nagekomen en heeft hierover gerapporteerd aan de deelgemeente (zie het kader hieronder).

opdrachtgeverschap bij de Groene Hofjes in Overschie

de deelgemeente Overschie heeft dS+V de opdracht gegeven om drie groene hofjes te realiseren in Overschie. onderdeel van de opdracht was het maken van een verkenning naar de mogelijkheden voor inrichting en de locatie van de hofjes. over het ontwerp van de inrichting van de hofjes en de kosten van de inzet van dS+V heeft de deelgemeente schriftelijk afspraken gemaakt. via de overleggen van het projectteam heeft de projectleider van de deelgemeente de voortgang van de prestaties van de verschillende deelnemende partijen bewaakt. dS+V is de afspraken nagekomen en is bij alle stappen betrokken geweest. de deelgemeente heeft alle uiteindelijke besluiten over locatiekeuze en invulling zelf genomen.

Het goede voorbeeld van Overschie wordt niet weerspiegeld in de gesprekken die de rekenkamer met gebiedsmanagers en anderen bij de deelgemeenten heeft gehouden en evenmin uit de enquêteresultaten. Hieruit blijkt men binnen de deelgemeente is lang niet altijd tevreden te zijn over het opdrachtnemerschap door de diensten. De stellingen die daar betrekking op hebben zijn weergegeven in tabel 5-6.

tabel 5-5: stellingen opdrachtnemerschap

stelling		gebiedsmanager	accountmanager
de diensten nemen de wensen van mijn deelgemeente sinds de introductie van het gebiedsgericht werken serieuzer	(helemaal) eens	53%	
	(helemaal) oneens	47%	
dankzij het gebruik van het iWAP is mijn dienst meer vraaggericht gaan werken richting deelgemeente	(helemaal) eens	-	35%
	(helemaal) oneens	-	65%
ik maak tijd/capaciteit vrij voor aanvullende opdrachten	ja	-	93%
	nee	-	7%
ik rapporteer aan de deelgemeente over alle behaalde resultaten	ja	-	87%
	nee	-	13%

Aan de gebiedsmanagers is als stelling voorgelegd 'de diensten nemen de wensen van mijn deelgemeente sinds de introductie van het gebiedsgericht werken serieuzer'. Bijna de helft van de gebiedsmanagers is van mening dat de diensten de wensen van de deelgemeente niet serieuzer nemen (47%). Een voorbeeld dat in interviews naar voren is gekomen betreft de Roteb. Deze dienst kon niet goed duidelijk maken wat ze gingen doen met een vraag van de deelgemeente. Hiermee beschouwde de dienst de deelgemeente niet meteen als opdrachtgever. In het onderstaande kader wordt deze casus nader toegelicht.

extra inzet Roteb

de deelraad van Prins-Alexander nam een motie aan waarin zij eenmalig € 200.000 ter beschikking stelde om zwerfvuil in de deelgemeente op te laten ruimen. Roteb kwam daarop direct met een offerte. de deelgemeente wilde hierbij weten wat de Roteb extra voor dat geld ging doen, het betrof immers bovenregulier werk. de offerte gaf daarin geen inzicht en Roteb wilde dat volgens de directeur Gebied van de deelgemeente ook niet geven. uiteindelijk heeft het ongeveer 10 maanden geduurd om het inzicht te krijgen en zijn daar vier offertes voor nodig geweest. op het niveau van gebiedsmanager en accountmanager kon geen overeenstemming worden bereikt. door inzet van het escalatiemodel, met onderhandeling op directieniveau is het inzicht alsnog gegeven. uiteindelijk bleek dat de Roteb voor € 100.000 een extra wagen ging aanschaffen, dat nodig was om het zwerfvuil structureel op te ruimen.

Uit tabel 5-5 blijkt verder dat de meerderheid van de accountmanagers aangeeft dat hun dienst niet meer vraaggericht is gaan werken richting de deelgemeente dankzij het gebruik van het iWAP (65%). De fysieke diensten geven significant vaker aan dat de dienst niet meer vraaggericht is gaan werken.³⁹ Uit de open antwoorden blijkt dat dit komt omdat de accountmanagers van die diensten van mening zijn dat hun dienst al voor de invoering van het iWAP vraaggericht werkte. Dit is in lijn met een soortgelijke verklaring die we in 5-4-3 gaven. Zie ook het onderstaande kader.

opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie in Charlois

ook uit een interview met een gebiedsmanager uit Charlois kwam het beeld naar voren dat de fysieke diensten beter in staat zijn om als opdrachtnemer te werken dan de maatschappelijke diensten. de maatschappelijke diensten hebben volgens de gebiedsmanager vaak te weinig capaciteit om dingen voor de wijk te doen. een uitzondering is S en R, waar de inkooprelatie duidelijker geregeld is.

bij de fysieke diensten is de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie volgens de gebiedsmanager van Charlois duidelijker geregeld en gaat deze beter, maar bij afspraken buiten de jaaropdracht om wordt er nog niet altijd ruimte gemaakt. zo kan de deelgemeente geen invloed uitoefenen op de manier van ophalen van het vuilnis in de wijk. de relatie met OBR en dS+V is goed, omdat deze diensten ook projectleiders hebben die per wijk die in de wijk zitten. wel heeft de gebiedsmanager gemerkt dat er veel afhankelijk kan zijn van de personen die er zitten.

De meeste accountmanagers geven aan tijd/capaciteit vrij te maken voor aanvullende opdrachten (93%; tabel 5-5). Ook nu zijn er significante verschillen tussen de accountmanagers bij de fysieke en beherende diensten met die van de maatschappelijke diensten. De eersten geven significant vaker aan tijd/capaciteit vrij te maken voor aanvullende opdrachten.⁴⁰ Dit wordt weerspiegeld in de antwoorden van de gebiedsmanagers. Zij geven aan dat vooral Gemeentewerken, dS+V en Roteb tijd/capaciteit vrij maken voor aanvullende opdrachten (94%, 94% en 88% van de gebiedsmanagers). Bij SenR heeft 63% van de gebiedsmanagers aangegeven dat zij

³⁹ Er is een Chi²-toets gedaan om de waardes te vergelijken. Hieruit kwam een significant verschil: $p = 0,011$. Zie ook bijlage 2.

⁴⁰ Er is een Chi²-toets gedaan om de waardes te vergelijken. Hieruit kwam een significant verschil: $p = 0,011$. Zie ook bijlage 2.

tijd/capaciteit vrij maken voor aanvullende opdrachten. Bij de andere diensten heeft minder dan de helft dit aangegeven. Een mogelijke oorzaak hiervan is dat gebiedsmanagers mochten aanvinken welke diensten tijd/capaciteit vrij maken. Wanneer dit niet is aangevinkt kan dat twee dingen betekenen: er is geen of weinig contact met de dienst inzake het iWAP en dus dit is niet van toepassing of er is wel contact, maar de dienst maakt geen tijd/capaciteit vrij.

Bij goed opdrachtnemerschap hoort ook dat de dienst de behaalde resultaten aan de deelgemeente rapporteert. 87% van de accountmanagers geeft aan dat zij dat doen. En ook nu doen de accountmanagers van de fysieke diensten dit significant vaker dan die van de maatschappelijke diensten.⁴¹

5-5 verklaringen

5-5-1 vooraf

Uit de voorgaande paragrafen blijkt dat de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie tussen dienst en deelgemeente niet overal volledig volwaardig is. De vraag is hoe dat komt. Na onder meer vele gesprekken met betrokkenen en op basis van documenten en de enquête komt de rekenkamer tot zeven aannemelijke oorzaken. Vooraf wordt opgemerkt dat deze oorzaken niet voor alle deelgemeenten, voor alle diensten, voor alle beleidsproblemen en voor elk moment gelden. De tekortkomingen in het gebiedsgericht werken gelden immers ook niet voor alle situaties en betrokkenen in gelijke mate. De geschetste oorzaken geven aan waarom bepaalde zaken in bepaalde gevallen niet goed zijn gegaan, maar kunnen evengoed risico's betekenen voor het gebiedsgericht werken bij de toekomstige aanpak van problemen.

De geïnventariseerde oorzaken dan wel verklaringen zijn de volgende:

- de positie en het mandaat van de gebiedsmanager;
- de positie en het mandaat van de accountmanager;
- de voorrang die het sectorale werken krijgt boven het gebiedsgericht werken;
- de neiging van de stad om zaken te centraliseren;
- de verdeling van de middelen;
- verplichte winkelnering;
- aan- of afwezigheid van de diensten in de wijk.

De genoemde mogelijke verklaringen zijn hieronder per subparagraaf uitgewerkt.

5-5-2 positie en mandaat gebiedsmanager

Een mogelijke verklaring voor gebreken in opdrachtgeverschap ligt in de positie van de gebiedsmanager. In de 14 deelgemeenten werken 28 gebiedsmanagers, die in totaal 56 gebieden bedienen, bestaande uit 62 bewoonde wijken (ook wel CBS- buurten genoemd).⁴² Het aantal gebiedsmanagers per deelgemeente verschilt. Dit aantal is ondermeer afhankelijk van de grootte van de deelgemeente alsook de problematiek in de verschillende wijken.⁴³ Aan de hand van een door de stad opgesteld kwalificatieprofiel vult de deelgemeente de functie van een gebiedsmanager zelf in.

⁴¹ Er is een Chi² toets gedaan om de waardes te vergelijken. Hieruit kwam een significant verschil: $p = 0,008$. Zie ook bijlage 2.

⁴² Het CBS noemt de deelgemeenten in Rotterdam wijken en de Rotterdamse wijken worden door het CBS buurten genoemd.

⁴³ Gemeente Rotterdam, 'Gebiedsgericht werken: samenwerken in de wijk', januari 2010, 'Samenwerking stad en deelgemeenten & gebiedsgericht werken. Dichtbij de burger, slagvaardig en met resultaat op straat', geen datum.

Wat verder door het college mee wordt gegeven is dat de gebiedsmanager ‘van voldoende gewicht [is] om als gesprekspartner van diensten op te treden en waar nodig interventies te plegen.’⁴⁴

Er bestaat echter grote variëteit in de positie van de gebiedsmanagers binnen de deelgemeentelijke organisatie. De gebiedsmanager wordt op drie verschillende niveaus in de organisatie gevonden:

- gebiedsmanager – legt verantwoording af aan het sectorhoofd (o.a. Charlois, Delfshaven, Centrum, IJsselmonde).
- sectorhoofd (en gebiedsmanager) (o.a. Hoogvliet, Kralingen-Crooswijk, Hoek van Holland, Overschie, Prins Alexander, Feijenoord).
- secretaris (en gebiedsmanager) (Pernis en Hoek van Holland).

De meerderheid van de gebiedsmanagers schuift aan bij het (breed) MT van de deelgemeente:

- Lid MT – o.a. Pernis, Prins Alexander, Hoek van Holland, Kralingen-Crooswijk.
- Lid breed MT (deelgemeentelijk management met gebiedsmanagers) – Charlois.
- Legt verantwoording af aan MT – o.a. Delfshaven.

Het gevolg van de verschillende formele posities van de gebiedsmanagers en het verschillende gewicht die de functie heeft gekregen, is dat het veel gebiedsmanagers aan de instrumenten ontbreekt om hun opdrachtgeversrol goed te kunnen vervullen. De kwaliteit van de samenwerking met de diensten is dan vooral afhankelijk van persoonlijke kwaliteiten.

Het mandaat van de gebiedsmanagers verschilt eveneens. Hiernaar is in de enquête gevraagd. De reacties zijn te zien in tabel 5-7.

tabel 5-6: stelling mandaat gebiedsmanager

stelling	gebiedsmanager	
ik heb het mandaat om extra afspraken met de diensten te maken	ja	50%
	nee	50%

Uit de tabel is op te maken dat de helft van de gebiedsmanagers geen mandaat heeft om extra afspraken met de diensten te maken. Hiertoe behoren ook gebiedsmanagers die in het MT zitten. Een voorbeeld van een deelgemeente waar de gebiedsmanagers het mandaat niet hebben is Charlois. In bijvoorbeeld Prins Alexander hebben de gebiedsmanagers dat mandaat wel en zij hebben ook een eigen budget om in te zetten.

Het gebrek aan mandaat en stevigheid van de positie van de gebiedsmanager is in verschillende gesprekken als probleem genoemd. Dit geldt zowel voor hun positie richting de diensten als binnen de eigen deelgemeente. Een accountmanager gaf aan dat de gebiedsmanagers overal toestemming voor moeten vragen bij het dagelijks bestuur. Een gebiedsmanager gaf een voorbeeld waaruit bleek dat de positie in de

⁴⁴ College van B en W, 'Gebiedsgericht werken: de uitvoering', februari 2008.

deelgemeente niet stevig verankerd was: ze was niet betrokken bij het opstellen van de gebiedsvisie, maar het dagelijks bestuur had daar een beleidsmedewerker voor gevraagd. Een deelgemeentesecretaris en een gebiedsmanager gaven aan dat de gebiedsmanager afhankelijk is van lobbyen en goede contacten, omdat de gebiedsmanager zelf geen formele instrumenten in handen heeft.

5-5-3 positie en mandaat accountmanager

De opdrachtgever-opdrachtnemer relatie kan ook gebreken vertonen, omdat de accountmanager niet voldoende mandaat heeft. In een aantal gesprekken is het mandaat van accountmanagers aan de orde gekomen als een probleem. Een gebiedsmanager gaf hierover aan dat de accountmanager vaak wel weet wat er moet gebeuren, maar niet altijd de mogelijkheid heeft om binnen de dienst een integrale aanpak te regelen.

In de enquête is gevraagd of accountmanagers mandaat hebben. De reactie hierop is weergegeven in tabel 5-8.

tabel 5-7: stellingen positie accountmanager

stelling/ vraag	accountmanager	
ik heb het mandaat om buiten de jaaropgaven om extra afspraken met de deelgemeenten te maken	ja	76%
	nee	24%

De meeste accountmanagers hebben het mandaat om buiten de jaaropgaven extra afspraken te maken met de diensten (76%). Toch heeft bijna een kwart dat mandaat niet. Ook gaven zowel een accountmanager als een aantal deelgemeenten in interviews aan dat accountmanagers binnen de dienst niet altijd zelf mandaat hebben om een besluit te nemen en vervolgens 'tegen de interne organisatie aanlopen'. Binnen de eigen organisatie gaat het sectorale belang vaak voor. Wensen die niet in het lopende beleid passen krijgen daardoor niet altijd (direct) gehoor.

Binnen de fysieke en beheersdiensten hebben de accountmanagers overigens significant vaker dan bij de andere diensten een mandaat.⁴⁵

5-5-4 sectorale aanpak krijgt voorrang

Het gebiedgericht werken is in alle deelgemeenten en diensten ingevoerd. De gemeente blijft in eerste instantie echter sectoraal ingedeeld. De plannen in de begroting en beleidsdocumenten zijn ingedeeld per sector/onderwerp en niet per gebied. Ook de meetbare doelen van het college zijn voornamelijk doelen per sector/onderwerp en zijn niet per gebied geformuleerd. De verantwoording over de resultaten op de doelen en de resultaten van programma's/projecten vindt daarom ook hoofdzakelijk plaats in sectoren.

In de enquête heeft een aantal mensen bij open vragen aangegeven dat het sectorale denken een belemmering vormt voor het gebiedsgericht werken. Dit werd bevestigd in gesprekken met gebiedsmanagers, accountmanagers en deelgemeentesecretarissen.

⁴⁵ Er is een Chi²-toets gedaan om de waardes te vergelijken. Hieruit kwam een significant verschil: $p = 0,000$. Zie ook bijlage 2.

Zo gaf een accountmanager aan dat er binnen de eigen dienst voorrang wordt gegeven aan de programma's en dat er te weinig bewustheid is dat de programma's op gebiedsniveau moeten worden gerealiseerd. De programma's zijn veelal ook niet gedifferentieerd naar gebied en er zijn geen rapportages per gebied.

Een gebiedsmanager gaf ons aan dat het ook logisch is dat het sectorale denken de boventoon voert, aangezien het collegeprogramma bijvoorbeeld al zonder invloed vanuit de gebieden/ de deelgemeenten wordt opgesteld. Ook is er in de politiek volgens haar weinig aandacht voor gebieden. Zoals in hoofdstuk 2 is aangegeven zijn de wethouders ook vooral verantwoordelijk voor een beleidsterrein en niet voor een gebied.

In de gesprekken zijn verschillende voorbeelden aan de orde gekomen over het doorkruisen van gebiedsgericht werken door sectoraal denken. Deze voorbeelden zijn weergegeven in de gele kaders.

subsidieverlening voor mentoring: geen onderscheid naar gebied.

JOS verleent subsidie voor mentoring van jongeren. bij de subsidieverlening is echter niet gedifferentieerd naar gebied. de organisatie die de subsidie krijgt kan nu dus zelf bepalen waar de meeste inzet plaats vindt. dit hoeft niet altijd te zijn waar volgens de deelgemeente de noodzaak het hoogst is of er een grote kans is op verbetering.

aanpak armoedeproblematiek past niet in stedelijk beleid.

in Feijenoord constateerde het dagelijkse bestuur dat er iets gedaan moest worden aan de armoedeproblematiek in een bepaalde wijk. de deelgemeente maakt echter zelf geen beleid meer. daarom is aan SoZaWe gevraagd om armoedebelief voor de wijk te maken. SoZaWe wilde hier wel aan meewerken, maar het stedelijk beleid zou zijn geworden dat ingewikkelde armoedegevallen niet meer aangepakt worden. de prioriteit zou liggen bij mensen die gemakkelijk aan het werk kunnen worden geholpen en/of uit de schulden. in de desbetreffende wijk in Feijenoord was er echter sprake van te complexe gevallen. SoZaWe kon daarom niets doen, zo vertelde de deelgemeentesecretaris aan de rekenkamer. het centrale beleid voor deze dienst/sector is dus bovengesteld aan de vraag vanuit het gebied.

5-5-5 reflex tot centraliseren

Een andere mogelijke reden waarom de opdrachtgever- opdrachtnemerrrelatie tussen dienst en deelgemeente niet altijd goed gaat is dat er vanuit het college, de raad en de diensten nog wel eens de neiging bestaat om dingen centraal te willen beslissen. Dat gaat soms ook op als het bevoegdheden van de deelgemeenten betreft. Een voorbeeld uit één van de interviews in het kader van dit onderzoek is weergegeven in het gele kader.

stad komt met eigen oplossing

in deelgemeente Noord zou er een groot terrein beschikbaar komen op de Hofbogen. vanuit de stedelijke politiek en het stadsbestuur kwam er een sterke wens om daarop een fietspad aan te leggen. de deelgemeente wilde dit van de agenda hebben. de reden daarvoor is dat de deelgemeente wilde dat eerst werd gekeken welke wens de deelgemeente leefde voor de Hofbogen en wat de partijen in de wijk

wilden (bewoners, ondernemers, woningcorporaties etc.). het is de deelgemeente uiteindelijk gelukt om het plan voor een fietspad van de agenda te krijgen. bij het opstellen van de toekomstvisie voor de bovenkant is het nu de bedoeling dat er vraaggericht wordt gewerkt: de behoefte van partijen uit de wijk wordt meegenomen.

5-5-6 verdeling van budget

Het grootste deel van het budget binnen de gemeente ligt bij de diensten. De deelgemeenten hebben dan ook niet voor alle activiteiten waarvoor zij de diensten inschakelen, een eigen budget. Volgens meerdere betrokkenen uit de deelgemeenten én van de diensten maakt dit de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie soms lastig. Zo gaf een deelgemeentesecretaris aan dat hij zonder geld (en eigen bevoegdheden) niet bij machte is om de dienst tot medewerking te dwingen. Bij een volwaardig opdrachtgeverschap, hoort ook eigen budget.

5-5-7 verplichte winkelnering

De deelgemeenten moeten zoals gezegd waar mogelijk verplicht bij de diensten afnemen. Volgens sommige deelgemeenten belemmert dit hun opdrachtgeverschap, omdat ze niet de keus hebben naar een andere leverancier te gaan. Sommige deelgemeenten doen dit toch. Zo gaat Hillegersberg-Schiebroek een andere leverancier zoeken voor de voetbalkooi, omdat Gemeentewerken geen voetbalkooi met touw wil leveren. Meerdere geïnterviewden van de deelgemeenten en de diensten zijn echter van mening dat de verplichte winkelnering het gebiedsgericht werken niet in de weg hoeft te staan.

5-5-8 aanwezigheid dienst in de wijk

De diensten verschillen wat betreft hun aanwezigheid in de wijk. Diensten als Gemeentewerken, Roteb en Stadstoezicht zijn vanwege de aard van hun werk veel in de wijk aanwezig. SoZaWe heeft in een aantal wijken loketten. Een aantal andere diensten, zoals dS+V, OBR (inmiddels cluster Stadsontwikkeling), JOS en de GGD zijn niet per se in de wijk aanwezig. dS+V heeft in Rotterdam Zuid projectleiders in de wijken geplaatst. Zij hebben het meeste contact met de deelgemeente en zien wat er in de wijk speelt, waarmee zij voor de accountmanager de schakel naar het gebied zijn. In Rotterdam Noord heeft dS+V geen projectleiders in de wijken geplaatst. Een accountmanager van JOS gaf aan dat hij 1 dag per week in de wijk aan het werk is.

De aanwezigheid van de dienst in de wijk kan van invloed zijn op de samenwerking tussen dienst en deelgemeente. Zowel vanuit de diensten als de deelgemeenten is de rekenkamer aangegeven dat hun aanwezigheid in de wijk positief is. Zo gaf een gebiedsmanager aan dat de aanwezigheid van OBR en dS+V in de wijk de samenwerking verbeterde. Een accountmanager gaf aan dat zijn aanwezigheid in de wijk ervoor had gezorgd dat hij de mensen in de wijk beter kent en ze elkaar daarom sneller weten te vinden.

Daarnaast kan geconstateerd worden dat in het sociale domein een deel van de feitelijke uitvoering van prestaties niet ondergebracht is bij gemeentelijke maatschappelijke diensten maar bij niet-gemeentelijke welzijnsinstellingen. Dit kan mogelijk van invloed zijn op de mate waarin de maatschappelijke gemeentelijke diensten aanwezig zijn in de wijk.



6 resultaten in de wijk

6-1 inleiding

In dit hoofdstuk wordt aan de hand van de zes onderzochte casussen getoetst wat de invloed is van gebiedsgericht werken op de resultaten die worden behaald in de wijken.⁴⁶ Die toetsing vindt plaats door middel van de beantwoording van vier deelvragen. Tabel 6-1 toont de vier deelvragen vragen en de normen die bij de beantwoording ervan worden gehanteerd. Bij de beantwoording van enkele onderzoeksvragen is tevens gebruikgemaakt van de enquêteresultaten.

tabel 6-1: normen resultaten

deelvraag	norm	paragraaf
welke resultaten worden nagestreefd?	vooraf is SMART vastgelegd welke resultaten en / of effecten nagestreefd worden	6-2
zijn deze resultaten gerealiseerd?	deze resultaten worden behaald	6-3
zijn de resultaten zichtbaar en sneller gerealiseerd dan voor het gebiedsgericht werken mogelijk is gebleken?	de resultaten zijn voor betrokkenen in de wijk zichtbaar	6-4
	de resultaten zijn volgens betrokkenen sneller bereikt dan voorheen	6-4
is het aannemelijk dat deze zichtbaar en sneller gerealiseerd zijn vanwege het gebiedsgericht werken?	het is aannemelijk dat deze resultaten sneller gerealiseerd zijn en zichtbaarder zijn door het gebiedsgericht werken	6-5

6-2 vastlegging beoogde resultaten

In vijf van de zes casussen zijn de beoogde resultaten vooraf voldoende SMART vastgelegd.

Tabel 6-2 geeft voor elk van de onderzochte casussen aan of de beoogde resultaten en/of effecten vooraf SMART zijn vastgelegd

⁴⁶ Een korte beschrijving van de casussen is te vinden in bijlage 1. De bevindingen bij de zes casussen gepresenteerd staan in een afzonderlijke bijlage en deze is in zijn geheel te downloaden op de website www.rekenkamer.rotterdam.nl.

tabel 6-2: beoordeling vastlegging beoogde resultaten

	beoogde resultaten en/of effecten vooraf SMART vastgelegd
Oud-Charlois (winkelstructuur)	voldoende
Molenlaankwartier (inbraakgolf)	voldoende
Cool (Schouwburgplein)	voldoende
Nieuw-Crooswijk (jeugdoverlast)	voldoende
Agniesebuurt (Hofbogen)	onvoldoende
Overschie (Groene Hofjes)	voldoende

Uit tabel 6-2 komt naar voren dat in vijf van de zes casussen de resultaten en/of effecten van de aanpak voldoende SMART zijn vastgelegd. In elk van die vijf casussen zijn in ieder geval de beoogde resultaten vooraf vastgelegd. In het Molenlaankwartier en in Overschie is daarnaast ook vooraf iets vastgelegd over de beoogde effecten van de aanpak. Zo is in het iWAP van Hillegersberg-Schiebroek over de preventie van woninginbraken in het Molenlaankwartier als beoogd effect geformuleerd dat het aantal aangiftes woninginbraken met 10% afneemt. Alleen in de casus van de Agniesebuurt zijn resultaten noch effecten vooraf vastgelegd.

6-3 doelbereiking

In geen van de zes casussen waren de beoogde resultaten volledig gerealiseerd. In de meeste gevallen (vijf van de zes) is een gedeelte van de resultaten gehaald.

Tabel 6-3 geeft voor elk van de onderzochte casussen aan of de beoogde resultaten en/of effecten van de aanpak zijn gerealiseerd.

tabel 6-3: beoordeling doelbereiking

	beoogde resultaten en/ of effecten gerealiseerd
Oud-Charlois (winkelstructuur)	deels
Molenlaankwartier (inbraakgolf)	deels
Cool (Schouwburgplein)	beoordeling nog niet mogelijk
Nieuw-Crooswijk (jeugdoverlast)	deels
Agniesebuurt (Hofbogen)	deels
Overschie (Groene Hofjes)	deels

Uit tabel 6-3 komt naar voren dat in vijf van de zes casussen een deel van de beoogde resultaten is gerealiseerd, maar nergens geheel. In het Molenlaankwartier was een daling werd beoogd van het aantal aangiftes van woninginbraken van 10%. Er is een daling van 9% gehaald. In Overschie is vooralsnog één van de drie geplande 'groene plekken' gerealiseerd en zullen de twee andere naar verwachting in 2012 worden gerealiseerd. In Nieuw-Crooswijk werd beoogd om voor minimaal 15 jongeren van een

overlastgevende groep een zinvolle dagbesteding te realiseren. Dat resultaat is deels gerealiseerd, namelijk voor 13 jongeren. In de Agniesebuurt zijn twee van de drie acties (deels) gerealiseerd. Een deel van de Hofbogen is verhuurd en er is tijdelijke programmering geweest, de geplande toekomstvisie is nog niet gemaakt. In Oud-Charlois zijn de beoogde verbeteringen in het winkelgebied Wolphaertsbocht deels gerealiseerd. Zo is de leegstand van panden in het gebied verminderd. Er is bijvoorbeeld niet op thema verhuurd, terwijl dat wel de bedoeling was. In Cool worden de acties nog uitgevoerd, waardoor het niet te beoordelen is of het resultaat gehaald gaat worden. In geen van de zes casussen beoordeelt de rekenkamer de resultaten als onvoldoende. Wel zijn er factoren die voor vertraging hebben gezorgd. Hierop komen we in paragraaf 6-4 nader terug.

6-4 zichtbaarheid en snelheid

In de meeste casussen zijn (deels) geboekte resultaten voor de betrokkenen in de wijk voldoende zichtbaar, maar in geen enkel geval is vastgesteld dat er ook sneller dan voorheen resultaten zijn geboekt. In twee gevallen is de realisatie van de aanpak door het gebiedsgericht werken juist vertraagd, veroorzaakt door de betrokkenheid van actoren in de wijk.

Tabel 6-4 geeft voor elk van de onderzochte casussen aan of geboekte resultaten zichtbaar zijn voor betrokkenen in de wijk en of deze sneller worden bereikt dan voorheen.

tabel 6-4: beoordeling zichtbaarheid en snelheid van doelbereiking

	resultaten zichtbaar voor betrokkenen in de wijk	resultaten sneller bereikt dan voorheen
Oud-Charlois (winkelstructuur)	voldoende	beoordeling niet mogelijk
Molenlaankwartier (inbraakgolf)	voldoende	onvoldoende
Cool (Schouwburgplein)	beoordeling nog niet mogelijk	beoordeling niet mogelijk
Nieuw-Crooswijk (jeugdoverlast)	voldoende	beoordeling niet mogelijk
Agniesebuurt (Hofbogen)	voldoende	onvoldoende
Overschie (Groene Hofjes)	voldoende	onvoldoende

Uit de tabel komt naar voren dat in vijf van de zes casussen de resultaten voldoende zichtbaar zijn voor betrokkenen in de wijk. Zo is in Overschie het 'groene hofje' dat is gerealiseerd aan de Patijnstraat zichtbaar voor de omwonenden. In Oud-Charlois zijn niet alle beoogde verbeteringen in het winkelgebied Wolphaertsbocht gerealiseerd, maar de vermindering van de leegstand van panden is een zichtbaar resultaat. Voor Cool is beoordeling nog niet mogelijk omdat de werkzaamheden om de daar beoogde revitalisering van het Schouwburgplein te realiseren nog worden uitgevoerd. In geen van de casussen oordeelt de rekenkamer dat de resultaten onvoldoende zichtbaar zijn.

Voor drie van de zes casussen is het mogelijk om te beoordelen of de resultaten sneller zijn bereikt dan voor de invoering van het gebiedsgericht werken mogelijk was. In geen van die drie casussen zijn resultaten sneller gerealiseerd dan voor de invoering van het gebiedsgericht werken mogelijk is gebleken. In de casus Overschie is de realisatie van het groene hofje in de Patijnstraat met vertraging gerealiseerd, onder meer doordat de bewonersparticipatie in het project extra tijd in beslag nam. In de

casus Agniesebuurt is geen reden om aan te nemen dat Hofbogen BV anders is gaan werken nadat de gemeente gebiedsgericht werken heeft ingevoerd. De verhuur van de bogen en de tijdelijke programmering op de stations zal dus niet sneller zijn gegaan dan voor het invoeren van gebiedsgericht werken. De toekomstvisie voor de Hofbogen ligt er anno november 2011 nog steeds niet. Het opstellen daarvan zal ook niet sneller zijn gegaan. In de aanpak van vermindering van woninginbraken in het Molenaarkwartier heeft de deelgemeente de uitvoering geheel zelf verzorgd, waardoor niet gezegd kan worden dat er sneller is gewerkt dan voor het gebiedsgericht werken.

In drie casussen kan niet worden beoordeeld of de resultaten sneller zijn bereikt dan voor de invoering van het gebiedsgericht werken mogelijk was. In Oud-Charlois konden door de bezuinigingen veel activiteiten niet uitgevoerd worden zoals dit van tevoren bedacht was. In Cool zijn nog geen resultaten geboekt. In Nieuw-Crooswijk is niet mogelijk om te beoordelen of er sneller is gewerkt dan voor het gebiedsgericht werken omdat de groepsaanpak van de jongerenoverlast daar ook voor de concernbrede invoering van het gebiedsgericht werken al gebiedsgericht werd uitgevoerd.

Uit twee casussen komt naar voren dat de betrokkenheid van actoren uit de wijk juist voor vertraging heeft gezorgd. Hierboven is de eerste al genoemd, te weten de vertraging door bewonersparticipatie bij de groene hofjes in Overschie. De andere casus waar betrokkenheid van de wijk tot vertraging heeft geleid is Cool. De nieuwe inrichting van het Schouwburgplein is vertraagd doordat aanpassingen in het inrichtingsplan moesten worden aangebracht naar aanleiding van signalen die de deelgemeente ontving van ondernemers en bewoners.

In geen van de zes casussen kan worden vastgesteld dat beoogde resultaten sneller zijn gerealiseerd dan voor de invoering van het gebiedsgericht werken mogelijk is gebleken.

6-5 invloed van gebiedsgericht werken

Uit de casussen noch uit de enquêtes blijkt dat het aannemelijk is dat de concernbrede invoering van gebiedsgericht werken heeft geleid tot snellere en zichtbare resultaten in de wijk. In twee onderzochte gevallen werd sowieso al gebiedsgericht gewerkt, in twee andere zijn er nog geen resultaten en in de laatste twee is er geen relatie te leggen tussen gebiedsgericht werken en de resultaten. Uit de enquête komt naar voren dat de meerderheid van de gebiedsmanagers, deelgemeentesecretarissen en accountmanagers van mening is dat resultaten in de wijk niet zichtbaarder zijn door het gebiedsgericht werken. De meerderheid van de gebiedsmanagers en een aanzienlijk deel van de accountmanagers en de gemeentesecretarissen vindt dat resultaten niet sneller worden bereikt sinds de invoering van het iWAP.

Tabel 6-5 geeft voor elk van de onderzochte casussen aan of het aannemelijk is dat resultaten dankzij het gebiedsgericht werken zichtbaar en sneller zijn gerealiseerd.

tabel 6-5: beoordeling invloed invoering gebiedsgericht werken op resultaten casussen

	resultaten zichtbaar en sneller gerealiseerd dankzij invoering van gebiedsgericht werken
Oud Charlois (winkelstructuur)	niet vast te stellen
Molenaarkwartier (inbraakgolf)	onvoldoende
Cool (Schouwburgplein)	niet vast te stellen
Nieuw-Crooswijk (jeugdoverlast)	niet vast te stellen
Agniesebuurt (Hofbogen)	onvoldoende
Overschie (Groene Hofjes)	niet vast te stellen

Uit tabel 6-5 blijkt dat het in vier casussen niet is vast te stellen of de concernbrede invoering van het gebiedsgericht werken de zichtbaarheid en snelheid van de resultaten positief heeft beïnvloed. Zoals beschreven in 6-4 konden in Oud-Charlois door de bezuinigingen veel van te voren bedachte activiteiten niet uitgevoerd worden en zijn in Cool met de aanpak van het Schouwburgplein nog geen resultaten geboekt. In twee andere casussen – Overschie en Nieuw-Crooswijk – werd er niet anders gewerkt sinds de concernbrede invoering van het gebiedsgericht werken, zodat er geen vergelijking mogelijk is tussen voor en na de invoering ervan.

Bij de casussen Molenaarkwartier (de inbraakgolven) en Agniesebuurt (Hofbogen) oordeelt de rekenkamer dat de concernbrede invoering van het gebiedsgericht werken onvoldoende invloed heeft gehad op de behaalde resultaten. Reden hiervoor is dat bij deze casussen vraagtekens kunnen worden gezet bij de mate waarin er sprake is van gebiedsgericht werken. Zo heeft de deelgemeente bij de uitvoering van de aanpak van de woninginbraken in het Molenaarkwartier geen partijen in de wijk betrokken. Bij de bereikte resultaten in de Hofbogen in de Agniesebuurt heeft de deelgemeente geen rol gespeeld, zodat niet aannemelijk is dat het gebiedsgericht werken met een iWAP invloed heeft gehad.

Wat betreft de casussen Overschie en Nieuw-Crooswijk merkt de rekenkamer nog wel op dat niet is uit te sluiten dat daar het gebiedsgericht werken tot (deels) snellere en zichtbare resultaten heeft geleid (zie tabel 6-4). Maar omdat in deze deelgemeenten al lange tijd gebiedsgericht wordt gewerkt, is het niet vast te stellen of een andere werkwijze tot langzamere en minder zichtbare resultaten zou hebben geleid. Wel staat vast dat de concernbrede invoering voor de betreffende deelgemeenten niets uitmaakte.

De bevindingen uit de casus worden grotendeels bevestigd door de enquêteresultaten. In tabel 6-6 zijn de reacties weergegeven van gebiedsmanagers, deelgemeentesecretarissen en accountmanagers op stellingen uit de enquête over de invloed van gebiedsgericht werken op resultaten.

tabel 6-6: stellingen enquête over invloed van gebiedsgericht werken op resultaten

stelling		gebiedsmanager	deelgemeentesecretaris	accountmanager
sinds het gebruik van het iWAP zijn de resultaten van het beleid van mijn deelgemeente meer zichtbaar voor bewoners in de wijk	(helemaal) eens	48%	40%	
	(helemaal) oneens	53%	60%	
sinds het gebruik van het iWAP worden de resultaten van het beleid van mijn deelgemeente sneller bereikt	(helemaal) eens	45%	60%	
	(helemaal) oneens	55%	40%	
sinds de invoering van het gebiedsgericht werken zijn de resultaten van het beleid van mijn dienst meer zichtbaar voor bewoners in de wijk	(helemaal) eens			38%
	(helemaal) oneens			62%
sinds de invoering van het gebiedsgericht werken bereikt mijn dienst sneller resultaten	(helemaal) eens			53%
	(helemaal) oneens			47%

Uit de tabel komt naar voren dat de meerderheid van de gebiedsmanagers (53%) en de deelgemeentesecretarissen (60%) van mening is dat resultaten in de wijk níet zichtbaarder zijn sinds het gebruik van het iWAP. De meerderheid van de accountmanagers (62%) is een soortgelijke mening toegedaan. De meerderheid van de accountmanagers (55%) en een aanzienlijk deel van de gemeentesecretarissen (40%) vindt dat resultaten niet sneller worden bereikt sinds de invoering van het IWAP. Bijna de helft van de accountmanagers (47%) vindt dat resultaten niet sneller worden bereikt sinds de invoering van het gebiedsgericht werken. De verschillende groepen respondenten verschillen dus niet substantieel van mening over de invloed van gebiedsgericht werken op geboekte resultaten.

7 ontwikkelingen

7-1 inleiding

In de voorafgaande hoofdstukken zijn de werking en resultaten van het gebiedsgericht werken beschreven en beoordeeld, waarbij uitgegaan is van het gebiedsgericht werken zoals dat na 2010 door de Bestuursdienst binnen het concern en de deelgemeenten is uitgerold. Sindsdien zijn er echter enkele parallelle ontwikkelingen die raakvlakken hebben met gebiedsgericht werken of daar potentiële invloed op hebben. Hieruit blijkt dat gebiedsgericht werken als zodanig niet alleen een uitermate breed onderwerp is, maar bovendien continu in beweging. In dit hoofdstuk worden enkele ontwikkelingen beschreven en wordt er geschetst wat de relatie is met de in 2010 door de Bestuursdienst uitgerolde systematiek zoals die in de voorgaande hoofdstukken is onderzocht.

7-2 wetsvoorstel afschaffen deelgemeenten

In maart 2011 heeft de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties het wetsvoorstel 'Wijziging van de Gemeentewet en enige andere wetten in verband met het afschaffen van de bevoegdheid om deelgemeenten in te stellen' openbaar gemaakt. Strekking van het wetsvoorstel is dat in 2014 de deelgemeenten in Amsterdam en Rotterdam worden opgeheven.

Op 12 mei 2011 heeft de raad naar aanleiding van het ontwerp wetsvoorstel een motie aangenomen waarin het college wordt verzocht uiterlijk per 1 januari 2012 initiatief te nemen voor een proces dat leidt tot tijdige besluitvorming over de binnengemeentelijke organisatie na 2014. Per brief van 28 september 2011 heeft de verantwoordelijk wethouder de commissie BVM geïnformeerd dat het zal komen met een procesvoorstel voor het traject om te komen tot een aangepast bestuurlijk model, 'ervan uitgaande dat het nu voorliggende wetsvoorstel ook inderdaad het Staatsblad zal halen.' Per brief van 3 november 2011 heeft het college de raad geïnformeerd dat het procesvoorstel voor 1 januari 2012 aan de raad zal worden gestuurd. Het college geeft in laatstgenoemde brief verder onder meer aan dat het uit de Memorie van Toelichting bij het wetsvoorstel opmaakt dat de gemeente Rotterdam na 2014 alle ruimte behoudt om de deelgemeenten naar eigen wensen in te richten. De brief vermeldt als mogelijkheid onder meer de variant die op dit moment in Pernis van kracht is. Dat is ex artikel 83 Gemeentewet een bestuurscommissie met beperkt verordenende bevoegdheden, waarvan de leden niet op grond van de Kieswet worden verkozen.

Het wetsvoorstel zal gevolgen hebben voor de bestuurlijke organisatie in Rotterdam, maar dat op dit moment is niet geheel te overzien welke gevolgen. Het afschaffen van deelgemeenten betekent in ieder geval dat de bestuurlijke laag op deelgemeentelijk niveau een andere vorm krijgt of helemaal verdwijnt. Als ene uiterste is een bestuurscommissie met beperkt verordenende bevoegdheden denkbaar, al dan niet direct gekozen. Een ander uiterste is een zogenoemd 'sheriff'-model met een ambtelijk gebiedsdirecteur. Hier tussenin zijn allerlei varianten mogelijk.

De consequenties voor het gebiedsgericht werken verschillen per variant. In de eerste variant van de bestuurscommissie zijn deze het beperktst, omdat de bestuurscommissie als bestuurlijk opdrachtgever richting de diensten als opdrachtnemer nog enige politieke legitimiteit bezit (vooropgesteld dat zij direct worden verkozen). In de laatste variant is deze relatie in feite afwezig. Het college is immers feitelijk de opdrachtgever van zijn eigen diensten.

De verschillende varianten hebben ook gevolgen voor door welk bestuur gebiedsvisies, iWAPen of soortgelijke documenten worden vastgesteld. In het geval van een 'sherif-model' is dat op stedelijk niveau. Alleen als de stad op dezelfde wijze de vraagarticulatie vanuit de wijk organiseert zoals de deelgemeenten nu zouden moeten doen, hoeft dit geen afbreuk te doen aan het vraaggerichte werken.

7-3 OGOR

Op 6 juni 2011 heeft het college de bestuursopdracht Organisatie Gemeentelijke Overheid Rotterdam (OGOR) vastgesteld. Met de uitvoering van deze opdracht wordt gestreefd naar een meer doelmatige en doelgerichte organisatie van de bedrijfsprocessen en bedrijfsvoering in het concern. Concreet is er een financiële taakstelling aan OGOR verbonden. De wethouder Financiën heeft deze bestuursopdracht nadrukkelijk ingebed in het gebiedsgericht werken, zo blijkt uit de tekst ervan. Zij schrijft: 'Dat 'de wensen en behoeften' in de wijk centraal staan, laat echter onverlet dat voor een groot deel van de werkzaamheden geconstateerd moet worden dat deze min of meer standaard zijn. (...) Bij het gebiedsgericht besturen gaat het (...) om de afwijkende inzet, het specifieke maatwerk'.⁴⁷ Volgens de wethouder is het overgrote deel van de werkzaamheden standaard (80%) en 20% niet. De opdracht zelf behelst 'de doorontwikkeling van de methodiek en organisatie van het gebiedsgericht werken (...) om vervolgens de organisatie en bedrijfsvoering van de clusters en deelgemeenten daarop aan te passen en te standaardiseren'. Hierbij gaat het bijvoorbeeld om een gestandaardiseerde inkoop van producten en diensten of een standaard wijze van uitvoering van bepaalde zaken. Ook moest de algemeen directeur met voorstellen komen inzake 'de verdeling van taken en bijbehorende budgetten tussen stads- en deelgemeentebestuur en passende binnen de methodiek van het gebiedsgericht werken'. De opdracht moest december 2011 zijn afgerond.⁴⁸

Sinds juni 2011 zijn documenten verschenen waarin de bestuursopdracht OGOR nader wordt uitgewerkt.⁴⁹ In het projectplan OGOR van 7 september 2011 staat dat 'OGOR tot taak heeft de eerder ingezette koers naar GGW krachtig voort te zetten: de realisatie van een standaard voor alle wijken in de stad'. Waar de wethouder in de bestuursopdracht het gebiedsgericht besturen van toepassing zag op de 20% niet-reguliere werkzaamheden, lijkt in deze passage het gebiedsgerichte werken juist weer te worden verbreed naar ook de niet-reguliere activiteiten.

⁴⁷ Wethouder FBOV in een toelichting aan het college van B en W over de 'Bestuurlijke opdracht Organisatie Gemeentelijke Organisatie Rotterdam', 6 juni 2011.

⁴⁸ Op het moment dat de conceptnota van bevindingen in ambtelijk en bestuurlijk wederhoor ging, was dat nog niet het geval.

⁴⁹ Zoals de notities van de Bestuursdienst, 'Onderwerpen/proces OGOR', 30 juni 2011, 'Totaaloverzicht uitwerking projectplannen OGOR', 2 september 2011.

De bestuursopdracht heeft consequenties voor het huidige gebiedsgericht werken en haar beloftes. Zo impliceert het uitgangspunt van de 80-20 verdeling dat slechts 20% van de werkzaamheden maatwerk is en zich leent voor gebiedsgericht werken en dat een iWAP, gebiedsvisie of soortgelijk document enkel bovenreguliere activiteiten bevat. Daarmee betekent het dat het niet mogelijk zal zijn de totale financiële inzet in de wijk aan de iWAPpen te koppelen. Dit was wel een wens van het college. Verder kan de door het college gewenste gestandaardiseerde inkoop of vormgeving van bedrijfsprocessen afbreuk doen aan de flexibiliteit die inherent is aan gebiedsgericht werken. De vraag vanuit de wijk kan immers wijzigen en daarmee mogelijk ook het noodzakelijke beleid zelf. Dit kan leiden tot de noodzaak van nieuwe of andere activiteiten, waarin de standaard ingekochte voorzieningen niet voorzien. Indien het bij gebiedsgericht werken primair gaat om de vraag vanuit de wijk, is ook een zekere inefficiëntie daaraan inherent.

Belangrijk is ook dat de vermeende verdeling van 80% standaardwerkzaamheden en 20% werkelijk gebiedsgerichte activiteiten nauwelijks is onderbouwd. Dit wordt bevestigd doordat na de verstrekking van de bestuursopdracht met de deelgemeenten nog een discussie over een bijpassende verdeling van taken moet worden gevoerd. Een definitie van standaard en van niet-standaard ontbreekt, zowel in de bestuursopdracht zelf als in daaropvolgende documenten. Ook is niet duidelijk waarop de percentages betrekking hebben. Gelet op de bezuinigingsdoelstellingen die eraan zijn gekoppeld, hebben de percentages mogelijk betrekking hebben op het aandeel in de begroting. Als het echter werkelijk om activiteiten gaat, is het de vraag wat daaronder wordt verstaan. Gaat het om concrete prestaties en producten of alleen interne bedrijfsprocessen? Verder is er geen onderscheid gemaakt naar dienst. Het is aannemelijk dat de werkzaamheden (of producten en prestaties) van een dienst als JOS zich in veel groter aantal lenen voor maatwerk per gebied, dan de werkzaamheden van bijvoorbeeld Publiekszaken.

Overigens is de 80-20-verhouding niet in gewapend beton gegoten. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het projectplan waarin staat dat stad en deelgemeenten deze verdeling als richtlijn hebben afgesproken. Uit de in het projectplan beschreven voorgenomen acties om tot een nadere precisering te komen, blijkt echter dat het hierbij niet zozeer gaat om de kwantitatieve verdeling 80-20, maar primair om de toedeling van activiteiten aan een van deze categorieën. De in het projectplan vervatte spelregels om tot een uitwerking te komen van acht zogenoemde sporen, zien enkel op bezuinigingen. In deze opzichten is OGOR toch vooral financieel ingestoken. Vanuit het perspectief van gebiedsgericht werken zou er niet vooraf moeten worden uitgegaan van een bepaald getalsmatige verdeling, maar inhoudelijk van onderop moeten worden bepaald welke activiteiten extra nodig zijn en zich lenen voor gebiedsgericht werken. Hier zou een geheel andere verhouding uit kunnen komen.

7-4 gebiedsgerichte aanbesteding zorg en welzijn

Parallel aan en ook deel van het OGOR-traject heeft het college in het najaar van 2011 in samenwerking met de deelgemeente Charlois een pilot van een gebiedsgerichte aanbesteding van zorg en welzijn uitgevoerd. Alle WMO-voorzieningen in Charlois werden niet langer via een subsidiesystematiek bekostigd, maar openbaar aanbesteed. Deze pilot zou maatgevend moeten worden voor soortgelijke aanbestedingen in andere deelgemeenten.

De opgezette aanbesteding draagt het predicaat ‘gebiedsgericht’. Hierop is het een en ander af te dingen. Ten eerste staan in het Programma van Eisen allerlei sociale en maatschappelijke kerngegevens over de deelgemeente Charlois. Deze fungeren als een schets van de problematiek op basis waarvan verschillende doelstellingen zijn geformuleerd. De kerngegevens betreffen echter de hele deelgemeente Charlois en niet de afzonderlijke wijken.⁵⁰

Verder zijn er in totaal vier bestekken. Bestek 3 en 4 (talentontwikkeling en bevorderen gezonde en sociale leefstijl) betreffen de hele deelgemeente. Gegeven de aard van de te leveren prestaties (bestrijding schooluitval, sportbevordering jeugd, tegengaan overgewicht) lijkt een splitsing naar wijk niet bij voorbaat onlogisch. De vraag uit de verschillende wijken zal immers niet volledig overeenkomen, waardoor het geen standaardwerkzaamheden zal betreffen. De twee andere bestekken, nummer 1 en 2, betreffen wel een gebied, namelijk Charlois Noord en Zuid. Het is daarbij niet duidelijk waarom er geen besteksindeling naar de zeven Charloise wijken is gemaakt. Dat zijn immers de gebieden die in het gebiedsgericht werken als gebieden van elkaar worden onderscheiden.

Bij de doelstellingen en prestaties in de bestekken Noord en Zuid valt op dat deze in inhoudelijk opzicht voor beide bestekken zo goed als identiek zijn. Alleen de gevraagde aantallen prestaties verschillen, niet wat er moet worden geleverd. Een veronderstelling achter gebiedsgericht werken is echter dat problemen en behoeften per wijk verschillen. Dit impliceert ook dat er per gebied op zijn minst voor een deel inhoudelijk andere doelstellingen, prestatie-indicatoren en instrumenten zijn en daarmee ook inhoudelijk deels verschillende bestekken.

Ten slotte is in het Programma van Eisen nog wel aangegeven dat de opdrachtnemers bij de uitvoering van de percelen dienen bij te dragen aan zogenoemde focuspunten die voor elke wijk zijn benoemd. Deze zijn geformuleerd als ‘gezinnen’, ‘onderwijs’, ‘werk’ et cetera. Het is niet duidelijk hoe dit zich verhoudt tot de in de bestekken generiek geformuleerde doelstellingen en prestatie-indicatoren. Ook is niet duidelijk hoe en op welke wijze de opdrachtnemers hierop worden gecontroleerd en beoordeeld.

Naar het oordeel van de rekenkamer is de gebiedsgerichte aanbesteding van zorg en welzijn in Charlois in zoverre gebiedsgericht dat deze een zeer beperkt territoriaal onderscheid maakt. Aan de oorspronkelijke ambitie van gebiedsgericht werken – maatwerk per gebied door vraaggericht werken – draagt de pilot onvoldoende bij. Zij druist daar eerder tegenin.

7-5 Buurt Bestuurt

Sinds 2001 werkt de politie Rotterdam Rijnmond meer probleemgericht in plaats van incidentgericht. De criminaliteitscijfers daalden daarbij. Er werd verwacht dat de veiligheidsgevoelens hiermee zouden toenemen, maar dat bleek niet het geval. Vanuit de politie werd geconstateerd dat burgers zich niet herkende in de aanpak van de politie. Burgers gaven wel meldingen en klachten door, maar hadden het gevoel dat er

⁵⁰ Gemeente Rotterdam, ‘Beschrijvend document openbare aanbesteding Zorg en Welzijn Rotterdam-Charlois’, inclusief Programma van Eisen, september 2011.

niets mee gedaan werd.⁵¹ Om dit aan te pakken startte het wijkteam van de politie in het Nieuwe Westen (Delfshaven) eind 2009 met een proef om bewoners te betrekken bij de veiligheidsaanpak in de wijk. Deze aanpak is Buurt Bestuurt genoemd.⁵² Buurt Bestuurt is een vorm van vraaggericht werken op een kleine schaal. Kleiner dan bij het gebiedsgericht werken zoals in dit rapport beoordeeld, zowel in territoriale zin als naar inhoud.

Bij Buurt Bestuurt geven bewoners aan welke problemen zij zien in de buurt. Het kan daarbij bijvoorbeeld gaan om parkeeroverlast, hondenpoep of vervuiling. Deze problemen komen naar voren in een buurtcomité. Hierin zitten bewoners uit de buurt die een goede afspiegeling vormen. Als professionals nemen politie, Stadstoezicht en de deelgemeente deel. De deelgemeente heeft hierbij de regie. Het gaat om een vraaggerichte aanpak.⁵³ De professionals, zoals de politie, geven aan wat zij kunnen doen om de problemen op te lossen en de bewoners geven aan wat zij zelf willen doen. Er vindt hierbij terugkoppeling plaats over de acties die hebben plaatsgevonden en het resultaat.⁵⁴

De doelen van Buurt Bestuurt zijn:

- verbeteren van de veiligheid;
- versterken van het veiligheidsgevoel;
- vergroten van de leefbaarheid;
- bewoners actief bij de buurt betrekken;
- beschikbare uren van de politie en gemeente beter en effectiever inzetten;
- vertrouwen van de burger in de overheid terugwinnen.⁵⁵

Buurt Bestuurt in het Nieuwe Westen

Buurt Bestuurt is gestart in de Pupillenbuurt in het Nieuwe Westen. In de buurt is een buurtcomité opgericht. Het buurtcomité is een doorsnee van de buurt. Het bestaat uit 14 mensen uit diverse culturen. Hierbij zijn ondernemers vertegenwoordigd. Dit comité kreeg de beschikking over 200 uur van de politie en 200 uur van Stadstoezicht boven op de reguliere uren die werden ingezet. Binnen het comité zijn de ergernissen in de wijk geïnventariseerd. Er zijn voor zowel de politie als Stadstoezicht vier onderwerpen geselecteerd waar zij de extra uren aan zouden besteden.

Bij Stadstoezicht zijn de beloofde 200 uur verdeeld over: hinderlijk parkeren, verkeersoverlast (tegen de richting inrijden etc.), hondenpoep en huisvuil. De politie ging extra inzetten op: snelheidsovertredingen, drugshandel en drugsgebruik en overlast rondom horeca. De uren zijn hierover verdeeld.

Buurtbewoners die dat wilden konden op de hoogte gehouden worden van zaken over de veiligheid in de Pupillenbuurt door middel van email. Als buurtbewoners dat emailadres melden bij de buurtagent, kregen zij regelmatig bericht.⁵⁶

⁵¹ H. Hoekman, 'Buurt Bestuurt. Een aanpak voor nu en in de toekomst', mei 2011.

⁵² Gemeente Rotterdam, Factsheet Buurt Bestuurt, mei 2011.

⁵³ AD-Rotterdams Dagblad, 'Volle WC-pot op straat; vervuiling in het Nieuwe Westen aangepakt', 19 juli 2011; H. Hoekman, Buurt Bestuurt, 'Een aanpak voor nu en in de toekomst', mei 2011.

⁵⁴ Netwerkbijeenkomst Buurt Bestuurt, 26 oktober 2011.

⁵⁵ Gemeente Rotterdam, Factsheet Buurt Bestuurt, mei 2011 en Hans Hoekman, Buurt Bestuurt; Een aanpak voor nu en in de toekomst, mei 2011.

deze pilot in de Pupillenbuurt is geëvalueerd en Buurt Bestuurt bestaat in die wijk nog steeds. uit de evaluatie kwam naar voren dat het vertrouwen in de politie met 26% was toegenomen.⁵⁷

Een buurt in Buurt Bestuurt is verschillend van grootte, maar het is nooit een hele wijk. Het is belangrijk dat het een homogene buurt betreft (bijvoorbeeld geen stukje nieuwbouwwijk met hoogopgeleide tweeverdieners en een stukje wat nog geherstructureerd moet worden met veel MOE-landers in één buurt samenvoegen omdat de belevingswereld van de buurt en wat er moet gebeuren te verschillend is. In zo'n geval kan er opgeknapt worden in twee buurten met Buurt Bestuurt). De Buurt Bestuurt kent een aantal basisprincipes die overal worden toegepast (zoals opzetten van een buurtcomité, betrokkenheid Stadstoezicht, politie en deelgemeente, regie bij de deelgemeente, bewoners dragen problemen aan), maar de invulling kan verschillen (bijvoorbeeld omvang buurt en hoeveelheid inzet vanaf Stadstoezicht en politie).⁵⁸

De eerste resultaten van Buurt Bestuurt zijn volgens de politie en de gemeente positief. Uit metingen blijkt ook dat het vertrouwen in de overheid toeneemt. Burgers zijn tevreden over de problemen die worden aangepakt en Stadstoezicht en de politie zijn enthousiast. Het project draaide in oktober 2011 in zo'n 10-15 buurten. Burgemeester Aboutaleb heeft de ambitie uitgesproken Buurt Bestuurt in heel Rotterdam in te voeren.⁵⁹

Het project Buurt Bestuurt vertoont diverse kenmerken van gebiedsgericht werken – met name waar het gaat om de vraagarticulatie en de zichtbaarheid van resultaten – en is in die zin als een geslaagd voorbeeld ervan te beschouwen. Echter, het project is niet voortgekomen uit de concernbrede invoering van het gebiedsgericht werken, maar is een initiatief van de politie. De resultaten van Buurt Bestuurt houden dus geen verband met het gebiedsgericht werken van de gemeente en zijn in feite ondanks dit gemeentelijk project gerealiseerd.

7-6 Kwaliteitssprong op Zuid

Na een bezoek van toenmalige minister Van der Laan van VROM/WWI in november 2009 aan Rotterdam-Zuid zijn de heren Deetman en Mans in het jaar 2010 door de minister gevraagd om de gemeente Rotterdam te adviseren over de aanpak van de opgaven in Rotterdam-Zuid. Dit resulteerde in een eindadvies 'Kwaliteitssprong Zuid. Ontwikkeling vanuit kracht' dat februari 2011 aan de gemeenteraad aangeboden is. Met de zogeheten Kwaliteitssprong Zuid wordt beoogd om gedurende meerdere jaren extra inzet op Zuid te plegen.

In 2011 is het Nationaal Programma Kwaliteitssprong Zuid opgesteld. Hierin zijn de aanbevelingen van het eindadvies van Deetman en Mans verwerkt. Het nationaal programma is een gedeelde visie op het gebied. Verschillende partijen hebben zich aan de visie verbonden, onder andere de gemeente, het kabinet, deelgemeenten Charlois, Feijenoord en IJsselmonde, het Albeda-college, een aantal woningcorporaties en besturen uit het basisonderwijs. De kwaliteitssprong zet in op allerlei terreinen,

⁵⁶ Bewonersorganisatie het Nieuwe Westen, burgers van de Pupillenbuurt sturen politie en stadstoezicht aan, 30 november 2011.

⁵⁷ www.veiligheidsaward.nl

⁵⁸ Netwerkbijeenkomst Buurt Bestuurt, 26 oktober 2011.

⁵⁹ Netwerkbijeenkomst Buurt Bestuurt, 26 oktober 2011; Gemeente Rotterdam, Factsheet Buurt Bestuurt, mei 2011.

bijvoorbeeld de herstructurering van wijken, het wegwerken van taalachterstanden, inzet op talentontwikkeling en het stimuleren van bedrijvigheid. De kwaliteitssprong richt zich op Zuid, dat wil zeggen de deelgemeente Charlois, Feijenoord en IJsselmonde. De focusgebieden van de kwaliteitssprong zijn: Oud-Charlois, Carnisse, Tarwewijk, Afrikaanderwijk, Feijenoord, Bloemhof en Hillesluis. Dit zijn wijken in Charlois en Feijenoord.⁶⁰

Het nationale programma vormt een kader voor de gebiedsvisies die binnen het gebiedsgericht werken door de deelgemeenten moeten worden opgesteld. Het vervangt deze niet. Het programma geldt voor een groter gebied dan de gebiedsvisies, maar in de wijken die eronder vallen spelen veelal dezelfde problemen. Het gaat dus om een gebiedsgerichte aanpak van een groter gebied. Dit kan consequenties hebben voor de uniformiteit in de wijze waarop binnen de gehele gemeente gebiedsgericht wordt gewerkt.

De uitvoering van het programma vindt plaats door de programmadirecteur. Deze is verantwoordelijk voor het opstellen van uitvoeringsprogramma's en de uitvoering daarvan. Uit het nationaal programma wordt niet duidelijk wat de invloed op de iWAPpen is. Voor 2011 zijn in de betreffende wijken geen iWAPpen opgesteld vanwege de kwaliteitssprong. In ambtelijk wederhoor gaf de Bestuursdienst aan dat er een nieuw model en werkwijze voor iWAPpen zal worden ontwikkeld.

Naar het oordeel van de rekenkamer biedt het nationaal programma zowel kansen als risico's voor gebiedsgericht te werken. Een kans is onmiskenbaar dat de aanpak van problemen in het gebied meer bestuurlijke prioriteit kan krijgen door de betrokkenheid van gemeente en kabinet bij het programma. Een risico van het programma is een meer centrale sturing door gemeente en rijksoverheid, waardoor de rol van bewoners en andere partijen in het gebied afneemt. Dit kan ten koste gaan van de vraaggerichtheid van de aanpak. Dit laatste is nu juist een essentieel onderdeel van het gebiedsgericht werken. In welke mate dit risico zich voordoet is afhankelijk van de functie en inhoud die de iWAPpen in dit gebied gaan krijgen.

Een andere consequentie is dat de schaal van het gebiedsgericht werken wordt opgetild naar een hoger niveau dan het deelgemeentelijk niveau (namelijk het zuiden van Rotterdam). Dit is contrair aan het oorspronkelijke idee van het gebiedsgericht werken om juist binnen een deelgemeente, op wijkniveau, maatwerk te leveren. Indien iWAPpen of soortgelijke documenten achterwege worden gelaten, zal de Kwaliteitssprong tegen dit idee van gebiedsgericht werken indruisen.

⁶⁰ Zuid Werkt, nationaal programma Kwaliteitssprong Zuid, 19 september 2011.



bijlagen

bijlage 1 omschrijving en bevindingen casussen

In zijn onderzoek heeft de rekenkamer van zes casussen de werking en resultaten van het gebiedsgericht werken nader onderzocht.

- de Hofbogen in de Agniesebuurt (deelgemeente Noord);
- het Schouwburgplein in Cool (deelgemeente Rotterdam Centrum);
- woninginbraak in het Molenlaankwartier (deelgemeente Hillegersberg-Schiebroek);
- groepsaankpak in Nieuw-Crooswijk (deelgemeente Kralingen-Crooswijk);
- winkelgebied in Oud-Charlois (deelgemeente Charlois);
- groene hofjes in Overschie (deelgemeente Overschie).

De bevindingen bij de zes casussen staan gepresenteerd in een afzonderlijke bijlage en deze is in zijn geheel te downloaden op de website www.rekenkamer.rotterdam.nl. Hieronder volgt per casus een korte omschrijving.

Agniesebuurt

In het iWAP 2009/2010 van de Agniesebuurt zijn de Hofbogen als prioriteit opgenomen. De Hofbogen zijn gebouwd als viaduct waarop een trein en later een lightrail heeft gereden. Het betreft 189 boogruimtes, twee stations en een bovenkant. In het iWAP staan als maatregelen: de verhuur van de bogen, het uitwerken van een toekomstvisie (voor gebruik van de bovenkant) en tijdelijke programmering op de stations.

Cool

Het iWAP 2010 van Cool, deelgemeente Rotterdam Centrum noemt het inrichtingsplan (IP) van het Schouwburgplein. Het IP blijkt een antwoord op een initiatiefvoorstel van de gemeenteraad uit 2008 en 2009. Het is gebleken dat het plein niet optimaal gebruikt kan worden vanwege zijn gladde vloer, maar ook door de slechte toegankelijkheid en de kille sfeer. Het IP concentreert zich voornamelijk op het aanpassen van de randen van het plein.

Molenlaankwartier

In het iWAP 2010 van het Molenlaankwartier, Hillegersberg-Schiebroek wordt de woninginbraak genoemd. In het Molenlaankwartier waren insluipers die gebruik maakten van de onoplettendheid van de bewoners en inbraken via brandgangetjes en tuinen. Daarnaast waren er dieven die in teamverband werkten met een meer geavanceerde aanpak.

De deelgemeente wilde de inbraken voorkomen: 'Door maatregelen en goede voorlichting moet het aantal woninginbraken worden teruggebracht.'

Nieuw Crooswijk

In het iWAP 2011 van Nieuw Crooswijk is de groepsaankpak opgenomen, omdat er een overlastgevende groep in de wijk was. Het doel hierbij was de negatieve ontwikkeling in de groep doorbreken en overlast op straat tegengaan.

Oud-Charlois

In 2010 noemt deelgemeente Charlois het winkelgebied Wolphaertsbocht in haar iWAP voor Oud-Charlois. Dit is gebaseerd op het stedelijke Actieprogramma Winkelgebieden (AW) dat in de Wolphaertsbocht wordt uitgevoerd. Op basis van een analyse van de Rotterdamse winkelgebieden is geconstateerd dat de branchering in het winkelgebied Wolphaertsbocht verbeterd dient te worden.

Overschie

Aangezien het IWAP 2010 van Overschie is samengesteld uit documenten uit 2008 en 2007 zijn daarin geen recentere projecten opgenomen dan uit genoemde jaren. Daarom heeft de rekenkamer ervoor gekozen een casus te kiezen uit de nieuwe gebiedsvisie 2010-2014 van Overschie. In die gebiedsvisie is onder meer een Actieprogramma Milieu opgenomen. het programma beoogt 'quick wins' te behalen bij het verbeteren van het milieu in de deelgemeente. Een van de projecten uit het programma is het project Groene Hofjes. In de uitwerking van de gebiedsvisie is aangegeven dat in de deelgemeente drie hofjes zullen worden gerealiseerd

bijlage 2 onderzoeksverantwoording

algemeen

De rekenkamer heeft in haar onderzoeksplan 2011 aangekondigd een onderzoek te starten naar het gebiedsgericht werken. De onderzoekswerkzaamheden zijn februari 2011 gestart en november 2011 afgerond. Het onderzoek, waarvan de bevindingen in dit rapport zijn samengevat, berust op de verzameling en analyse van gegevens uit verschillende bronnen.

onderzoeksmethode

Voor het onderzoek is gebruik gemaakt van een aantal methoden gehanteerd:

- *Casestudies*
Aan de hand van zes casussen is het gebiedsgericht werken nader bekeken. Binnen elke casus zijn documenten bestudeerd en interviews gehouden. Soms zijn ook bijeenkomsten bijgewoond. De casusselectie wordt in deze bijlage verder toegelicht.
- *Enquêtes*
De casusselectie bleek op sommige punten te weinig informatie te geven, vooral over de relatie tussen dienst en deelgemeente. Om daar meer over te weten te komen en om te zien of de bevindingen vanuit de casussen ook breder onderbouwd konden worden is een enquête uitgezet onder alle gebiedsmanagers, accountmanagers en deelgemeentesecretarissen. In deze bijlage is een toelichting gegeven op de respons en de analyse van de resultaten.
- *Documentanalyse*
Zowel de documenten over gebiedsgericht werken in het algemeen als verschillende documenten over de casussen zijn gelezen en geanalyseerd. Een volledige lijst met gebruikte documenten is opgenomen in bijlage 5.
- *Interviews*
Er zijn interviews gehouden met verschillende betrokkenen. Er zijn drie typen interviews gehouden: interviews over gebiedsgericht werken in het algemeen, interviews voor de casussen en interviews naar aanleiding van de enquête. De volledige lijst met geïnterviewde en geraadpleegde personen is opgenomen in bijlage 4.

Door gelijktijdig casestudies, enquêtes en interviews te houden, past de rekenkamer zogenoemde *triangulatie* toe. Gegevens uit verschillende bronnen dienen elkaar aan te vullen, te illustreren of te bevestigen, om te kunnen gebruiken voor conclusies.

casestudies

Het onderzoek richt zich zowel op het tot stand komen van het beleid als de resultaten ervan. Om deze verschillende facetten van het gebiedsgericht werken aan bod te laten komen is gewerkt met casussen. Bij de keuze van de casussen is gezorgd voor een grote spreiding op een aantal variabelen. Hierbij is onder andere gekeken naar:

- verschillende wijken;
- verdeling over deelgemeenten;
- score van de wijken op de sociale en de veiligheidsindex;
- type aanpak (verdeeld over de pijlers fysiek, veilig, sociaal of economie).

Door deze spreiding kunnen een zo groot mogelijk aantal faal- en succesfactoren van het gebiedsgericht werken in het onderzoek geïdentificeerd worden.

Tabel 1 geeft een overzicht van de geselecteerde casussen en de variabelen:

tabel 1: geselecteerde casussen

nr.	wijk	deelgemeente	score SI ⁶¹	score VI ⁶²	probleem / prioriteit	pijler
1	Agniesebuurt	Noord	5,5	5,6	hofbogen	economie
2	Cool	Rotterdam Centrum	6,5	4,7	herinrichting schouwburgplein	fysiek
3	Molenlaankwartier	Hillegersberg-Schiebroek	8,1	10	preventie woninginbraken	veilig
4	Nieuw Crooswijk	Kralingen-Crooswijk	5,3	5	groepsaankpak/jeugdoverlast	veilig
5	Oud-Charlois	Charlois	5,1	5,6	versterking winkelstructuur	economie
6	Overschie	Overschie	6,1	8,4	groene hofjes	fysiek

Oorspronkelijk zouden meer casussen worden onderzocht. De rekenkamer besloot daar echter op een gegeven moment vanaf te zien en aanvullend een enquête uit te zetten. De reden hiervoor is dat de casussen allemaal weliswaar goede illustraties boden van gebiedsgericht werken, maar ook zeer verschillend waren. Op basis van alleen de casussen was het daarom lastig om een generalistisch beeld te geven van hét gebiedsgericht werken. Twee of drie extra casussen zouden daar geen verandering in hebben gebracht. Daarnaast boden de casussen te weinig zicht op de verhouding dienst-deelgemeente. De verwachting was niet dat de andere casussen daar verandering in zouden brengen. Om een meer overkoepelend beeld te kunnen geven van gebiedsgericht werken en de verhouding dienst-deelgemeenten is daarom gekozen voor een extra enquête met aanvullende interviews.

enquête

De rekenkamer heeft een enquête over gebiedsgericht werken uitgezet onder alle gebiedsmanagers, deelgemeentesecretarissen en accountmanagers. De gebiedsmanagers en accountmanagers zijn gekozen omdat hun functies belangrijk zijn voor het gebiedsgericht werken en zij veel ervaring zouden moeten hebben met gebiedsgericht werken. Aanvullend is gekozen om de deelgemeentesecretarissen ook enkele enquêtevragen voor te leggen, aangezien zij wat meer overzicht hebben over de organisatie van de deelgemeente en het gebiedsgericht werken.

De respons is weergegeven in de onderstaande tabel.

⁶¹ SI staat voor sociale index.

⁶² VI staat voor veiligheidsindex.

tabel: respons

	aantal ingevuld	totaal verstuurd	% respons
gebiedsmanagers	22	27	81%
deelgemeentesecretarissen	10	13	77%
accountmanagers	63	72	88%
totaal	95	112	85%

In de tabel is te zien dat de totale respons hoog ligt, op 84%. Niet iedereen heeft de enquête volledig ingevuld, de respons verschilt dus licht per vraag.

Van de gebiedsmanagers heeft 81% de enquête ingevuld. Voor zover bekend was er op het moment van uitzetten van de enquête 1 vacature voor gebiedsmanager bij de deelgemeente Charlois, deze is niet meegerekend voor de respons. Uit alle deelgemeenten behalve Hoek van Holland, Pernis en Rozenburg heeft tenminste één gebiedsmanager de enquête ingevuld.

Van de accountmanagers heeft 77% de enquête ingevuld. Hoewel er 14 deelgemeenten zijn, waren er op het moment van het uitzetten van de enquête slechts 13 deelgemeentesecretarissen. De functie van deelgemeentesecretaris in IJsselmonde was op dat moment vacant.

Onder de accountmanagers was de respons 88%. Eén persoon is niet meegeteld, omdat hij niet langer werkzaam was als accountmanager en de vervanger niet bekend was bij de rekenkamer. Van alle diensten waarnaar de enquête is gezonden heeft tenminste één accountmanager de enquête ingevuld.⁶³ De diensten waar de enquête naar gezonden is zijn: SoZaWe, JOS, GGD, SenR, dKC, Roteb, Stadstoezicht, Gemeentewerken, dS+V, OBR en directie Veilig.

Voor de analyse is voornamelijk gebruik gemaakt van frequentietabellen uit het enquêteprogramma SurveyMonkey. Aanvullend zijn enkele analyses gedaan met SPSS. Voor die analyses zijn kruistabellen gemaakt. Er is gekeken naar significante verschillen tussen fysieke en beheersdiensten en overige diensten. Daarvoor is gebruik gemaakt van een Chi² toets (chi-kwadraattoets). Een chi-kwadraattoets is in de statistiek een toets om na te gaan of twee of meer verdelingen (populaties) van elkaar verschillen. Uit de toets komt een p-waarde. Deze geeft aan hoe groot de kans is dat de gevonden waarden op toeval berusten. In dit geval geeft het de kans aan dat een gevonden verschil tussen de fysieke en beheersdiensten en de overige diensten op toeval berust. Bij een p waarde van 0,05 is die kans bijvoorbeeld 5%. De uitkomst is dan 95% betrouwbaar. In het onderzoek is een betrouwbaarheidsniveau van 95% gehanteerd.

De fysieke en beheersdiensten zijn: SenR, Roteb, Stadstoezicht, Gemeentewerken, dS+V en OBR.

⁶³ dKC, dS+V, directie Veilig, GGD, Gemeentewerken, JOS, OBR, Roteb, SenR, Stadstoezicht en SoZaWe.

procedure

De voorlopige onderzoeksresultaten zijn opgenomen in een conceptnota van bevindingen. Deze is op 5 december 2011 voor ambtelijk wederhoor voorgelegd aan de directeur Bestuur en Communicatie en de deelgemeentesecretarissen van de deelgemeenten die tot de casussen behoorden, met het verzoek een schriftelijke reactie te geven over eventuele feitelijke onjuistheden en onvolkomenheden. Na verwerking van de ontvangen reacties is de bestuurlijke nota opgesteld. Deze bevat de voornaamste conclusies en aanbevelingen van de rekenkamer. De bestuurlijke nota, met de nota van bevindingen als bijlage, is op 16 januari 2012 voor bestuurlijk wederhoor voorgelegd aan het college van B en W ter attentie van de verantwoordelijk wethouder bestuur en organisatie. Ook is de bestuurlijke nota voor bestuurlijk wederhoor gezonden aan de voorzitters van de dagelijks besturen van de deelgemeenten die tot de casussen behoorden. De reacties van B en W en de deelgemeentebesturen, alsook het nawoord van de rekenkamer, zijn opgenomen in het rapport. Het definitieve rapport wordt door toezending aan de gemeenteraad en B en W openbaar.

bijlage 3 normenkader

tabel 1: normen gebiedsgericht werken algemeen

norm	paragraaf
de definitie van gebiedsgericht werken is eenduidig	2-2
binnen de gemeente zijn betrokkenen eensgezind over de belangrijkste kenmerken van gebiedsgericht werken	2-2
gebiedsgericht werken zorgt voor een waarneembare verandering	2-3

tabel 2: normen inhoud iWAPpen

normen	paragraaf
in het iWAP staan alleen boven-reguliere acties.	3-2
in het iWAP zijn alleen problemen opgenomen waarop binnen een jaar zichtbaar resultaat kan worden gehaald.	3-3
het iWAP bevat alleen acties waar de deelgemeente regie op heeft.	3-4

tabel 3: normen betrokkenheid partijen uit de wijk

norm	paragraaf
partijen uit de wijk zijn betrokken bij het opstellen van het iWAP	4-2
partijen uit de wijk zijn betrokken bij het formuleren van de aanpak voor problemen uit het iWAP	4-3
partijen uit de wijk zijn betrokken bij het uitvoeren van het iWAP	4-4
de resultaten zijn teruggekoppeld naar de partijen uit de wijk	4-5

tabel 4: normen verhouding dienst-deelgemeente

norm	paragraaf
diensten zijn betrokken bij het opstellen van het iWAP	5-2
bij de ontwikkeling van de te ondernemen aanpak maakt de deelgemeente gebruik van de expertise van de diensten	5-3
diensten zijn betrokken bij de uitvoering van het iWAP	5-4
de opdrachtgever-opdrachtnemerrelatie loopt goed	5-4
de samenwerking tussen diensten en deelgemeenten is verbeterd naar aanleiding van het gebiedsgericht werken	5-4

tabel 5: normen resultaten

deelvraag	norm	paragraaf
welke resultaten worden nagestreefd?	vooraf is SMART vastgelegd welke resultaten en / of effecten nagestreefd worden	6-2
zijn deze resultaten gerealiseerd?	deze resultaten worden behaald	6-3
zijn de resultaten zichtbaar en sneller gerealiseerd dan voor het gebiedsgericht werken mogelijk is gebleken?	de resultaten zijn voor betrokkenen in de wijk zichtbaar	6-4
	de resultaten zijn volgens betrokkenen sneller bereikt dan voorheen	6-4
is het aannemelijk dat deze zichtbaar en sneller gerealiseerd zijn vanwege het gebiedsgericht werken?	het is aannemelijk dat deze resultaten sneller gerealiseerd zijn en zichtbaarder zijn door het gebiedsgericht werken	6-5

bijlage 4 geïnterviewde en geraadpleegde personen

algemeen

Dhr. G.J.M. van den Brink	hoogleraar, Universiteit van Tilburg
Mevr. D.M.E. van Est	projectleider, Algemene Rekenkamer
Dhr. A.H.P. van Gils	gemeentesecretaris
Dhr. R. Glerum	senior beleidsadviseur, JOS
Dhr. J. van der Ham	gebiedsmanager, deelgemeente Delfshaven
Mevr. K. Handstede	voormalig directeur Gebiedsgericht Werken
Mevr. S. Hijman	adviseur, Bestuursdienst
Dhr. W. Hoogendoorn	directeur bestuur en communicatie, Bestuursdienst
Mevr. K. Horeman	gebiedsmanager, deelgemeente Charlois
Dhr. H. Keizer	secretaris, deelgemeente Hillegersberg Schiebroek
Mevr. D. Knieriem	beleidsadviseur, Bestuursdienst
Dhr. dr. D. A. Loorbach	directeur Drift, Erasmus Universiteit Rotterdam
Mevr. L. Meijer-Wassenaar	auditor, Algemene Rekenkamer
Dhr. prof. dr. C. van Montfort	sectorhoofd, Algemene Rekenkamer
Dhr. J. Oppelaar	adviseur, Bestuursdienst
Dhr. N. Pover	directeur Gebied, deelgemeente Prins Alexander
Dhr. T. Quadt	directeur uitvoering Kwaliteitsprong op Zuid
Dhr. A. Rombout	hoofd Bureau Frontlijn
Dhr. S. Scheer	senior adviseur, Bestuursdienst
Dhr. M. Sutherland,	accountmanager, Stadsontwikkeling
Dhr. J. Wenting	deelgemeentesecretaris, deelgemeente Feijenoord
Mevr. E.M.M. van Willegen	auditor, Algemene Rekenkamer

casus Agniesebuurt, Noord

Dhr. H. van Dan	gebiedsmanager, deelgemeente Noord
Dhr. R. de Gruijter	programmamanager Wonen en Ondernemen (fysiek), deelgemeente Noord

casus Cool, Centrum

Mevr. A. den Ouden	secretaris Forum Stadsruit
Dhr. T. Hensen	pleinprogrammeur, Vereniging Schouwburgplein
Dhr. T. Kion	gebiedsmanager Cool, deelgemeente Rotterdam Centrum
Mevr. M. Nauta	projectmanager Schouwburgplein, Stadsontwikkeling
Mevr. M.E. Stanicic	gebiedsmanager Lijnbaankwartier, Stadsontwikkeling
Mevr. L. Zaric	voorzitter Forum Stadsruit

casus Molenlaankwartier, Hillegersberg-Schiebroek

Dhr. F.J.A.M. de Groot	wijkteamchef Hillegersberg-Schiebroek
Mevr. D. Nilwik	gebiedscoördinator Hillegersberg Noord & Zuid en Molenlaankwartier

Dhr. A. ten Velde	senior beleidsadviseur Opdrachtverlening welzijn, veiligheid en WMO
casus Nieuw-Crooswijk, Kralingen-Crooswijk	
Mevr. S. de Groot	coördinator Jeugdoverlast, deelgemeente Kralingen-Crooswijk
Dhr. P. Martijnse	gebiedsmanager Crooswijk
Dhr. L. Ringma	wijkteamchef Crooswijk, politie Rotterdam Rijnmond
casus Oud-Charlois, Charlois	
Mevr. I. Bijl	gebiedsmanager Oud-Charlois, Wielewaal en Heijplaat
Dhr. F. Delhij	beleidsadviseur, team beleid, OBR
Mevr. N. Djora	wijkcoördinator, deelgemeente Charlois
Mevr. C. van Dordregt	bedrijfscontactfunctionaris, deelgemeente Charlois
Dhr. R. Gönül	winkelstraatmanager, B&R Adviesgroep
Mevr. A. Henrion	wijkeconoom Oud-Charlois, OBR
Dhr. A. Unal	projectleider Volvaart, Multinational Adviesgroep
Dhr. J. Verbeek	stadsmarinier Veilig Ondernemen, directie Veiligheid
casus Overschie, Overschie	
Dhr. M. Beckerschmidt	wijkmanager Overschie, Woonstad Rotterdam
Dhr. J. Engelen	deelgemeentesecretaris, deelgemeente Overschie
Dhr. A. Koffijberg	gebiedsmanager, deelgemeente Overschie
Dhr. J. Schalekamp	senior beleidscoördinator, GGD
Mevr. C. de Vlaam	buitenruimteontwerper, dS+V
Mevr. I.C. Walda	senior medisch milieukundig adviseur, GGD
Mevr. M. Wijsman	projectcoördinator, deelgemeente Overschie

bijlage 5 geraadpleegde bronnen

algemeen

AD Rotterdams Dagblad, 'Volle wc-pot op straat; vervuiling in het Nieuwe Westen aangepakt', 19 juli 2011;
Bewonersorganisatie het Nieuwe Westen, 'Burgers van de Pupillenbuurt sturen politie en Stadtoezicht aan', 30 november 2011;
Bestuursdienst, 'Format iWAP', juni 2009;
Bestuursdienst, 'Onderwerpen/proces OGOR', 30 juni 2011;
Bestuursdienst, 'Totaaloverzicht uitwerking projectplannen OGOR', 2 september 2011;
College van B en W, 'Gebiedsgericht werken: de uitvoering', februari 2008;
College van B en W, Brief aan de gemeenteraad, dagelijks besturen, hoofden van dienst en directeurs Bestuursdienst betreffende portefeuilleafspraken, 31 mei 2010;
Concerndirectie, verslag van de netwerkbijeenkomst gebiedsgericht werken van 13 december 2010;
Concerndirectie, besluitenlijst concerndirectie van 6 juli 2011;
Gemeente Rotterdam, 'De wijken, de deelgemeenten en de stad', juni 2007;
Gemeente Rotterdam, 'Dit gaan we doen - Invoeringsprogramma Gebiedsgericht Werken', april 2008;
Gemeente Rotterdam, 'We kunnen zoveel beter', januari 2009;
Gemeente Rotterdam, 'Gebiedsgericht werken: samenwerken in de wijk', januari 2010;
Gemeente Rotterdam, 'Samenwerking stad en deelgemeenten & gebiedsgericht werken', 2010;
Gemeente Rotterdam, 'Tweede bestuursrapportage 2011';
Gemeente Rotterdam, 'Factsheet Buurt Bestuurt', mei 2011;
Gemeente Rotterdam, 'Beschrijvend document openbare aanbesteding Zorg en Welzijn Rotterdam-Charlois', inclusief Programma van Eisen, september 2011;
Zuid Werkt, 'Nationaal programma Kwaliteitssprong Zuid', 19 september 2011;
Hans Hoekman, 'Buurt Bestuurt; Een aanpak voor nu en in de toekomst', mei 2011.

casus Agniesebuurt, Noord

Crimson Architectural Historians in opdracht van Hofbogen BV, 'Toekomstvisie de Hofbogen: het langste gebouw van Rotterdam', 2008;
Deelgemeente Noord, brief aan wethouder Baljeu inzake het beheer en onderhoud van de Hofbogen, 8 maart 2011;
Deelgemeente Noord, 'Integraal wijkactieprogramma Agniesebuurt', 2009/2010;
Deelgemeente Noord, 'Oplegnotitie procesplan Hofbogen', 9 februari 2011;
Deelgemeente Noord, 'Procesplan Hofbogen', 4 februari 2011;
Dagelijks bestuur deelgemeente Noord, brief aan de deelraad betreffende communicatie en participatie Hofbogen, 26 juni 2009.

casus Cool, Centrum

Brief van college van B en W aan de commissie voor Bestuur en Veiligheid, betreffende het burgerinitiatief Rietbergen c.s., 7 februari 2006;

Brief van college van B en W aan de gemeenteraad, betreffende het initiatiefvoorstel Schouwburgplein, 27 januari 2009;

Brief van college van B en W aan de raadscommissie FIBS, betreffende het initiatiefvoorstel Schouwburgplein, 24 april 2011;

Brief van gebiedsmanager Lijnbaankwartier aan betrokkenen Lijnbaangebied, 5 november 2010;

Brief van wethouder Duurzaamheid, Binnenstad en Buitenruimte aan de commissie voor Fysieke Infrastructuur en Buitenruimte, betreffende toezegging herinrichting Schouwburgplein (FIB10034), 31 mei 2011;

Brief wethouder Financiën, Buitenruimte en Sport aan de commissie voor Fysieke Infrastructuur, Buitenruimte en Sport, betreffende het Schouwburgplein, 3 november 2008;

Centrumraad Rotterdam, 'Gebiedsvisie. Cool, Nieuwe Werk, Dijkzigt', november 2008;

Centrumraad Rotterdam, 'iWAP 2010 Cool, Nieuwe Werk, Dijkzigt', oktober 2009;

Centrumraad Rotterdam, notulen vergadering Werkgroep Buitenruimte van 22 februari 2010;

Deelgemeente Rotterdam Centrum, 'Gebiedsvisie 2010-2015 Cool – Scheepvaartskwartier – Nieuwe Werk – Dijkzigt', december 2010;

Deelgemeente Rotterdam Centrum, 'iWAP 2011 Cool – Scheepvaartskwartier / Nieuwe Werk – Dijkzigt', februari 2011;

Deelgemeente Rotterdam Centrum, agenda Commissie Fysiek van 7 maart 2011;

Deelgemeente Rotterdam Centrum, agendapunt 6, Werkgroep Buitenruimte van 22 februari 2010;

Deelgemeente Rotterdam Centrum, bijlage 'Schouwburgplein, projecten in samenhang' bij agenda Commissie Fysiek, 7 maart 2011;

Deelgemeente Rotterdam Centrum, notulen vergadering van 24 januari 2011;

Deelgemeente Rotterdam Centrum, verslag vergadering Commissie voor Welstand en Monumenten, 27 oktober 2010;

dS+V, Gemeentewerken, OBR, 'Programma van Eisen – IP', april 2009;

Forum Stadsruit en deelgemeente Rotterdam Centrum, notulen vergadering van 29 november 2010;

Gemeente Rotterdam en West 8, 'Revitalisatie Schouwburgplein: visie, ontwerp, maatregelen', december 2009;

Gemeente Rotterdam, 'De Toekomst van het Schouwburgplein. Verslag Stadsdebat, 1 oktober 2008'.

Gemeente Rotterdam, 'Persbericht Verbouwing Rotterdamse Schouwborg van start', 1 juli 2010;

Presidium van de gemeenteraad, 'Raadsvoorstel burgerinitiatief inzake terugdringen overlast op het Schouwburgplein', 23 februari 2006;

Reactie vragen commissie Fysiek van deelgemeente Rotterdam Centrum over het communicatie-/participatietraject en antwoorden op vragen van De Havenloods aan de projectmanager over het Schouwburgplein, zonder datum.

casus Molenlaankwartier, Hillergersberg-Schiebroek

Deelgemeente Hillergersberg-Schiebroek, 'IWAP Molenlaankwartier 2009', april 2009;

Deelgemeente Hillergersberg-Schiebroek, 'IWAP Molenlaankwartier 2010', november 2009;

Huis-aan-huisblad 'De Postiljon', 15 juni 2008; 16 juni 2010.

casus Nieuw-Crooswijk, Kralingen-Crooswijk

Deelgemeente Kralingen-Crooswijk, 'Integraal wijkactieprogramma 2010 Nieuw-Crooswijk', 2011;
Deelgemeente Kralingen-Crooswijk, 'Integraal wijkactieprogramma 2011 Nieuw-Crooswijk', 2011;
Deelgemeente Kralingen-Crooswijk, 'Plan van aanpak Crooswijkgroep', juni 2010;
Deelgemeente Kralingen-Crooswijk, 'Evaluatie aanpak Crooswijkgroep', april 2011.

casus Oud-Charlois, Charlois

Brief college van B en W aan de commissie ESHMV, betreffende de inzet impulsbudget 'Actieprogramma en branchering kwetsbare winkelgebieden', 4 december 2009;
Brief college van b en w aan de commissie ESMV, betreffende de voortgang van het actieprogramma winkelgebieden, 19 mei 2008;
Deelgemeente Charlois, 'Parels poetsen! iWAP Oud-Charlois 2010', november 2009;
Deelgemeente Charlois, 'Parels poetsen. iWAP Oud-Charlois 2009', maart 2009;
Gemeente Rotterdam, 'Actieprogramma Winkelgebieden', november 2007;
Gemeente Rotterdam, 'Actieprogramma Winkelgebieden Wolphaertsbocht', mei 2009;
Gemeente Rotterdam, 'Monitor Veilig Ondernemen 2010'.

casus Overschie, Overschie

E. van Beek en I. Bijl, 'Gebiedsgericht werken in Rotterdam, een onderzoek naar organiserend vermogen', masterscriptie EUR, 2008;
Deelgemeente Overschie, 'Gebiedsvisie Overschie 2010-2014 en uitwerking';
Deelgemeente Overschie, 'Gebiedsvisie Overschie 2010-2014', juli 2010;
Deelgemeente Overschie 'IWAP 2010', 2010.

bijlage 6 lijst van afkortingen

B en W	burgemeester en wethouders
BVM	commissie Bestuur, Veiligheid en Middelen
CBS	Centraal Bureau voor de Statistiek
COS	Centrum Onderzoek en Statistiek
DB	dagelijks bestuur van de deelgemeente
dKC	dienst Kunst en Cultuur
dS+V	dienst Stedenbouw en Volkshuisvesting
e.d.	en dergelijke
GGD	Gemeentelijke Gezondheidsdienst
GGW	gebiedsgericht werken
IP	inrichtingsplan
iWAP	integraal wijkactieplan
JOS	dienst Jeugd, Onderwijs en Samenleving
MOE-(landers)	Midden- en Oost-Europeanen
MT	managementteam
OBR	Ontwikkelingsbedrijf Rotterdam (voormalige dienst)
OGOR	Organisatie Gemeentelijke Overheid Rotterdam
Roteb	dienst Reiniging , Ontsmetting, Transport en Bedrijfswerkplaatsen
SenR	dienst Sport en Recreatie
SMART	Specifiek, Meetbaar, Acceptabel, Realistisch en Tijdgebonden
SoZaWe	dienst Sociale Zaken en Werkgelegenheid
SI	Sociale Index
VROM	(voormalig) ministerie Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu
VI	Veiligheidsindex
WAPS	wijkactieprogramma sociaal
WMO	Wet Maatschappelijke Ondersteuning
WVAP	wijkveiligheidsactieprogramma
WWI	(voormalig minister van) Wonen, Wijken en Integratie

de rekenkamer

De gemeenteraad van Rotterdam heeft in december 1997 de Rekenkamer Rotterdam ingesteld. Op 14 mei 2009 is de heer P. Hofstra RO CIA door de raad voor een termijn van 6 jaar benoemd en beëdigd als directeur Rekenkamer Rotterdam.

doel

De rekenkamer onderzoekt de doelmatigheid, de doeltreffendheid en de rechtmatigheid van het beleid, het financieel beheer en de organisatie van het gemeentebestuur. De rapporten van de rekenkamer zijn een aanknopingspunt voor het bestuur om rekenschap af te leggen aan de burgers.

positie

De rekenkamer is een onafhankelijk orgaan binnen de gemeente. Haar taken en bevoegdheden staan in de Gemeentewet en de verordening Rekenkamer Rotterdam. Zij bepaalt zelf wat en hoe zij onderzoekt en waarover zij rapporteert. Wel kunnen de raad en het college van B en W de rekenkamer om een onderzoek verzoeken. De rekenkamer stuurt hen jaarlijks haar onderzoeksplan en jaarverslag toe.

onderzoek

Het onderzoeksterrein strekt zich uit over alle organen (raad, B en W, commissies en burgemeester) en diensten van de gemeente. Ook kan de rekenkamer onderzoek doen bij gemeenschappelijke regelingen waar de gemeente aan deelneemt, bij NV's en BV's waar de gemeente meer dan 50% van de aandelen in bezit heeft en bij instellingen die een grote subsidie, lening of garantie van de gemeente hebben ontvangen. De onderzoeken worden uitgevoerd door het bureau van de rekenkamer.

publicaties

Het onderzoek resulteert in openbare rapporten die ter behandeling aan de raad worden aangeboden. Zij bevatten tevens de reacties van de onderzochte organen en instellingen op de eerder toegezonden voorlopige onderzoeksresultaten, conclusies en aanbevelingen (wederhoor). Bij kleine onderzoeken of studies met een beperkte reikwijdte doen we de onderzochte organen of instellingen en de raad de conclusies in een openbare brief direct ter kennisname toekomen. Ten slotte publiceert de rekenkamer op basis van haar onderzoek ook handreikingen en worden medewerkers aangemoedigd om artikelen te publiceren.

