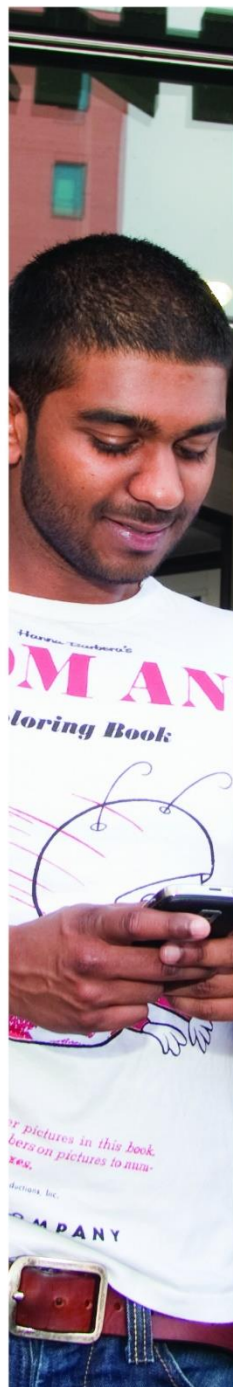


Evaluatie van de voorbereiding en start van de pilot wijkgestuurd werken

Onderzoek en Business Intelligence



Evaluatie van de voorbereiding en start van de pilot wijkgestuurd werken

Onderzoek en Business Intelligence

Auteurs: Liesbeth Heering, Sarah Boer, Wim van der Zanden, Berdi Christiaanse

Project: 5122

Datum: Augustus 2016

Adres: Wilhelminakade 179, 3072 AP Rotterdam

Postbus: 21323, 3001 AH Rotterdam

Telefoon: (010) 267 15 00

E-mail: onderzoek@rotterdam.nl

Website: www.rotterdam.nl/onderzoek

Inhoud

1	Samenvatting en conclusies	6
2	Inleiding	9
2.1	Achtergrond	9
2.2	Doel en vraagstelling	9
2.3	Onderzoeksgroep	10
2.4	Onderzoeksmethoden	10
3	Bevindingen	11
3.1	Hoofdvraag 1: wat was het oordeel over de kwaliteit van het gebiedsgericht werken <u>vóór de start</u> van de pilot wijkgestuurd werken?	11
3.1.1	Doorzettingsmacht	11
3.1.2	Relatie tussen gebiedsorganisatie en clusters	12
3.1.3	Concreetheid van gebieds- en uitvoeringsplannen	12
3.1.4	Overlegcircuit	12
3.1.5	Interactieve beleidscyclus	13
3.1.6	Overig	14
3.1.7	Verwachtingen ten aanzien van het wijkgestuurd werken	14
3.2	Hoofdvraag 2: hoe zijn het wijkactieplan (WAP) en het wijkactieteam (WAT) tot stand gekomen?	17
3.2.1	Beslissingen over de wijkactieplannen en de wijkactieteams	17
3.2.2	Samenstelling van de teams	18
3.2.3	Verantwoordelijkheden en bevoegdheden	19
3.2.4	Toezeggingen van de stedelijke inzet (clusters)	20
3.2.5	Is er in de bijdrage van de clusters aan het wijkactieplan een mogelijkheid om in de bredere gebiedsopgave voor een wijk vanuit de bredere samenhang te compenseren? Zo ja, hoe dan?	22
3.2.6	Escalatie	22
3.2.7	Financiële middelen en menskracht	23
3.2.8	Hebben de gebiedsdirecteuren de indruk dat het opstellen van wijkactieplannen tot minder (financiële) knelpunten leidt dan het werken met gebieds- en uitvoeringsplannen?	23
3.3	Hoofdvraag 3: Is er in april 2016 een wijkactieplan, wijkmanager en een wijkactieteam dat inspeelt op de behoefte van de bewoners, maatschappelijke instellingen en ondernemers en rekening houdt met stedelijke verantwoordelijkheden en prioriteiten?	25

1 Samenvatting en conclusies

In dit rapport wordt verslag gedaan van de voorbereiding en de start van de pilot wijkgestuurd werken. Daarin staan de volgende drie hoofdvragen centraal:

- 1) Wat was in het algemeen het oordeel over de kwaliteit van het gebiedsgericht werken (GGW), vlak voordat begonnen werd met de pilot wijkgestuurd werken?
- 2) Hoe zijn het wijkactieplan en het wijkactieteam, incl. de selectie van de wijkmanager, tot stand gekomen?
- 3) Is er in april 2016 een wijkactieplan, wijkmanager en een wijkactieteam dat inspeelt op de behoefte van de bewoners, maatschappelijke instellingen en ondernemers en rekening houdt met stedelijke verantwoordelijkheden en prioriteiten?

Aan de hand van informatie die is opgedaan uit een documentenanalyse en interviews met medewerkers uit de betrokken gebieden en clusters, kunnen de volgende conclusies worden geformuleerd.

(1) Gebiedsgericht werken vóór de start van de pilot

Het gebiedsgericht werken is na de opheffing van de deelgemeente in een onoverzichtelijke periode terechtgekomen. Die periode kan als volgt worden gekarakteriseerd:

- Clusters gaven op hun eigen manier invulling aan het gebiedsgericht werken. Clusters SO en SB en directie Veiligheid hadden daarin al een langere 'traditie'.
- Door de gebieden wordt aangegeven dat clusters vaak handelen vanuit centrale kaders en stedelijke beleidsprogramma's. De maat van de wijk wordt moeilijk gevonden.
- De samenwerking tussen gebied en clusters wordt moeizaam bevonden en het ontbreekt aan een uitgesproken 'wij-gevoel'.
- Er is sprake van een papieren doorzettingsmacht, een ingewikkelde overlegstructuur en weinig daadkrachtig handelen.
- Gebieds- en uitvoeringsplannen zijn te abstract met weinig herkenbare actiepunten voor participanten en belanghebbenden (bewoners, ondernemers e.d.) in de wijken.
- Schaalniveau van het gebied is niet geschikt.
- De escalatie is complex geregeld.
- Er zijn veel personeelsswisselingen, wat de samenwerking en de uitvoering op wijkniveau niet ten goede komt.
- Communicatie tussen gebied, gebiedscommissies en clusters verloopt onsamenvattend. Onduidelijk is wie met belanghebbenden en samenwerkingspartners in de wijk (dienen te) communiceren. Communicatie tussen clusters en gebiedscommissie verloopt veelal via de gebiedsdirecteuren en dat wordt als kwetsbaar aangemerkt.

De conclusie is dat het gebiedsgericht werken in die fase nog te weinig toegesneden was op de maat van de wijk.

(2) Inrichting van het wijkgestuurd werken

Begin 2016 is de pilot wijkgestuurd werken van start gegaan met als doel het gebiedsgericht werken te verbeteren. In theorie zou er vanuit de opgaven in het gebied, zoals beschreven in de gebiedsplannen, een wijkactieplan worden opgesteld door de clusters en de gebiedsorganisatie. Vervolgens zou er een wijkmanager worden gezocht en zou een wijkactieteam worden samengesteld, dat teamleden zou krijgen passend bij de vijf in het wijkactieplan vastgelegde prioriteiten. Wat is het beeld van de betrokkenen over deze fase van het wijkgestuurd werken?

- In de praktijk liepen – mede door de vliegende start die is gemaakt - de stappen (1) formuleren wijkactieplan, (2) benoemen wijkmanager en (3) samenstellen wijkactieteam door elkaar.
- Clusters waren betrokken bij het formuleren van het wijkactieplan, maar na vaststelling van het plan werden onderdelen uit het plan soms weer ter discussie gesteld. Reden hiervoor was dat onder de tijdsdruk van het opstellen van het wijkactieplan in een enkel geval punten zijn opgenomen in het plan die nog onvoldoende gedragen werden door de clusters. Er is toen voor gekozen die punten wel op te nemen met de gedachte dat later “glad te strijken”. De inregeling van het wijkactieplan in de werkzaamheden voor de clusters is dus niet overal goed geborgd.
- Toezeggingen stedelijke inzet zijn soms een voortzetting bestaande inzet, dan weer ‘met stoom en kokend water’ tot stand gebracht. Gedurende de pilot is reeds besloten dat het nodig is dit proces beter te borgen in de P&C cyclus.
- Er is een verschil in ervaren betrokkenheid van clusters, variërend van ‘samen optrekken’ tot een wat afstandelijke houding en het gevoel pas achteraf betrokken te zijn bij de totstandkoming van de wijkactieplannen.
- Positief is dat de rol van de wijkmanager is opgepakt door een mix van voormalige gebiedsmanagers en clustermedewerkers. Dit is van belang voor een goede betrokkenheid bij het wijkgestuurd werken van zowel gebied als clusters.
- Bij de samenstelling van de wijkactieteams is regelmatig in de bezetting geschoven om zo een vertegenwoordiging te realiseren die meer passend is bij de opgave in de wijk. Deze flexibiliteit wordt positief ervaren.
- Het ‘indalen’ van verantwoordelijkheden, bevoegdheden en rollen zorgt momenteel nog voor de meeste onduidelijkheid. Clusters zeggen dat hun mensen eigen bevoegdheden en verantwoordelijkheden hebben, maar dit wordt (nog) niet overal in de wijken zo ervaren.
- Er bestaat onduidelijkheid over de rol opvatting: ligt de verantwoordelijkheid over acties uit het wijkactieplan bij de wijkmanager, bij de gebiedsaccounthouder of (indien van toepassing) bij de contractmanager uit het cluster?
- Daarmee samenhangend is er onduidelijkheid over de scope van het wijkactieteam: gaan zij alleen over de vijf prioriteiten of ook over ‘de rest’ van de kwesties die in het gebied opkomen?
- Flexibiliteit in de inzet (mensen en middelen) is beperkt mogelijk
- Escalatie is geregeld, maar wordt liefst vermeden

Wat staat er april 2016?

Wanneer de stand wordt opgemaakt na de eerste maanden van de pilot kan het volgende worden geconstateerd:

- Er is in elke wijk een wijkactieplan met prioriteiten.
- Wijkactieplannen zijn concreter en SMART-er en op een relevanter schaal gemaakt dan de

gebiedsplannen.

- De plannen zijn tot stand gekomen in overleg met bewoners en stakeholders, maar de intensiteit daarvan varieert per gebied.
- Er bestaat een spanningsveld in de afweging van prioriteiten voor de wijk en voor de stad. Grofweg kunnen drie spanningsvelden worden onderscheiden:
 - ⇒ aansluiting van een wijkprioriteit op een stedelijk programma
 - ⇒ afweging of een wijkprioriteit vanuit stedelijke afwegingen wel gehonoreerd zou moeten worden (voorkomen van “sinterklaaslijstjes”)
 - ⇒ korte termijn doelen (uit de wijk) versus lange termijn doelen (stad), vooral bij SO-punten

Algemene conclusie

De verwachtingen ten aanzien van het wijkgestuurd werken als ‘versneller’ van het gebiedsgericht werken zijn op veel bovengenoemde punten positief: concreter, op kortere termijn afrekenbaar, snellere resultaten en minder (financiële) knelpunten. De verwachting is dat deze aanpak beter tegemoet zal komen aan de behoeften van de wijk en dat er gemakkelijker zichtbare resultaten kunnen worden geboekt. Tijdens de pilot worden ook waar nodig verbeteringen in de werkwijze aangebracht, zoals een duidelijke inpassing van het wijkactieplan in de P&C cyclus.

De eerste ervaringen met het wijkgestuurd werken laten desondanks zien dat ‘probleempunten’ uit het gebiedsgericht werken nog steeds opgeld doen:

- ⇒ er is behoefte aan duidelijkheid over wie, met welk mandaat, en met welke verantwoordelijkheid in de wijken opereert.
- ⇒ de clusters dienen een sterkere rol te krijgen en te nemen bij formuleren van de wijkactieplannen.
- ⇒ In de organisatiecultuur vraagt het meer vraag-gestuurd werken veel van mensen. Competenties die van belang zijn in het wijkgestuurd werken houden verband met het kunnen invullen van een ‘rol’ in plaats van een strak omschreven functie. Dat betekent onder andere het kunnen omgaan met onzekerheden, het kunnen hanteren van dynamische situaties en het goed kunnen schakelen.

2 Inleiding

2.1 Achtergrond

Er is sprake van een trend in het Nederlandse bestuur om overheidsafhankelijkheid te verminderen en de zelfredzaamheid van de samenleving te stimuleren en meer participatie te realiseren. Wijkgestuurd werken is één van de manieren waarop de gemeente Rotterdam vorm wil geven aan de doelstelling die te maken heeft met deze ontwikkeling. Bovendien wil zij beter aansluiten bij de leefwereld van burgers, maatschappelijke instellingen en bedrijven.

Doel van de pilot wijkgestuurd werken is om de huidige praktijk van gebiedsgericht werken te verbeteren en efficiënter te maken. In 2016 wordt een pilot uitgevoerd met deze nieuwe manier van werken, in eerste instantie in 10 wijken in drie gebieden te weten 2 in Overschie, 1 in Hillegersberg-Schiebroek en 7 in Feijenoord. Mogelijk wordt de pilot later in het jaar uitgebreid naar meer wijken.

Het hart van het wijkgestuurd werken wordt gevormd door een wijkactieteam, met een wijkmanager en het wijkactieplan. Wijkactieplannen zijn gebaseerd op de gebiedsplannen die samen met bewoners, instellingen en ondernemers zijn opgesteld. Het wijkactieplan bevat 5 prioriteiten die op korte termijn aangepakt of verbeterd dienen te worden.

De pilot wijkgestuurd werken wordt gevolgd met een evaluatieonderzoek, waaraan verschillende onderzoekers bijdragen: onderzoekers vanuit DRIFT (Dutch Research Institute for Transitions), onderdeel van de Erasmus Universiteit, een promovendus van dezelfde universiteit, de NSOB (Nederlandse School voor Openbaar Bestuur), de Open Universiteit en OBI. Bovendien verkrijgt het projectteam regelmatig informatie uit de praktijk van het wijkgestuurd werken door het doen van een 'rondje langs de wijkactieteams'. Dit verslag gaat uitsluitend over het onderdeel dat door OBI is uitgevoerd.

2.2 Doel en vraagstelling

OBI neemt in de evaluatie van de pilot het deel voor haar rekening dat betrekking heeft op de voorbereiding en de start van de pilot wijkgestuurd werken. In dit deel van de evaluatie staan de volgende drie hoofdvragen centraal:

- 1) Wat was in het algemeen het oordeel over de kwaliteit van het gebiedsgericht werken (GGW), vlak voordat begonnen werd met de pilot wijkgestuurd werken?
- 2) Hoe zijn het wijkactieplan en het wijkactieteam, incl. de selectie van de wijkmanager, tot stand gekomen?
- 3) Is er in april 2016 een wijkactieplan, wijkmanager en een wijkactieteam dat inspeelt op de behoefte van de bewoners, maatschappelijke instellingen en ondernemers en rekening houdt met stedelijke verantwoordelijkheden en prioriteiten?

2.3 Onderzoeksgroep

Betrokkenen uit de gebieden en de clusters die ofwel vorm hebben gegeven aan de nieuwe manier van werken, dan wel onderdeel zijn van de nieuwe organisatie.

2.4 Onderzoeksmethoden

Eerst zijn diverse documenten ter voorbereiding van de pilot, die in het tweede deel van 2015 en in de eerste maanden van 2016 zijn geschreven, geanalyseerd. Op basis van deze documenten is gepoogd een reconstructie te maken van het begin van het veranderingsproces. Aanvullend op de documentenanalyse zijn 19 interviews afgenomen met sleutelinformanten (uit het gebied en de clusters). Ten slotte is input verkregen uit een bijeenkomst van het DISCO-team (21 april 2016). Het DISCO-team is een groep medewerkers die een functie hebben dicht tegen het directieniveau van de clusters en gezamenlijk fungeren als een klankbordgroep voor de ontwikkeling van het wijkgestuurd werken. In genoemd overleg is een ronde gemaakt waar door clustercollega's is benoemd wat hun ervaringen tot op dat moment waren.

Gezamenlijk geven deze elementen input voor een beeld van de eerste ervaringen met het wijkgestuurd werken. Daar komt niet altijd een eenduidige lijn uit. Ervaringen verschillen per gebied en per cluster en per respondent. Het verslag is daarom ook te beschouwen als een bloemlezing van de ervaringen in de eerste periode van wijkgestuurd werken.

3 Bevindingen

3.1 Hoofdvraag 1: wat was het oordeel over de kwaliteit van het gebiedsgericht werken vóór de start van de pilot wijkgestuurd werken?

Hoofdvraag 1 gaat over de situatie vóór de start van de pilot. Vanuit welke situatie komen we? De vervanging van de deelgemeenten door de gebiedscommissies moest voorzien in een sluis tussen de wensen en behoeften van bewoners, ondernemers en instellingen naar het centrale bestuur en de centrale ambtelijke organisaties (R. Boeren & C. Zeegers, 2016). Een gebiedsdirecteur vat echter samen waarom het gebiedsgericht werken onvoldoende voldeed aan die verwachtingen:

‘Na het opheffen van de deelgemeenten brak een rommelige periode aan waarin in eerste instantie elke cluster een eigen invulling gaf aan het gebiedsgericht werken. In 2015 kwam daar meer uniformiteit in maar bleek het schaalniveau (gebied) niet goed te werken. De aanpak en de plannen waren teveel op macroniveau, terwijl Rotterdammergericht werken microniveau vereist. De wijk zou het mesoniveau daartussen kunnen en moeten zijn.’ (Gebiedsdirecteur)

3.1.1 Doorzettingsmacht

Uit de inventarisatieronde onder de voorzitters van de gebiedscommissies komt onder meer naar voren dat men een tekort ervaart in doorzettingsmacht en bevoegdheden op gebiedsniveau en bij accounthouders (zowel in de dagelijkse praktijk als door middel van escaleren), waardoor de slagkracht en handelingssnelheid wordt beperkt. Er zijn wel veel betrokken medewerkers, maar te weinig beslissers en/of doeners. Volgens de informanten is er wel een escalatiemodel ontwikkeld maar wordt daar nauwelijks gebruik van gemaakt, is de doorzettingsmacht ingewikkeld omdat de besluitvorming rekening te houden heeft met verschillende niveaus en partijen, hebben de clusters weinig gevoel voor en affiniteit met gebiedsgerichte aanpak en zijn er onderlinge verschillen in hoe zij de doorzettingsmacht hadden geregeld. Eén gebiedsdirecteur merkt over de doorzettingsmacht op:

‘Daarin heb ik nooit een knelpunt ervaren. Dat middel moet je ook beperkt inzetten en - net als escalaties - proberen te vermijden. Belangrijkste is om er op inhoud uit te komen met elkaar. Doordrukken is slecht voor de relatie en relatie is belangrijker dan procedure.’ (Gebiedsdirecteur)

Een andere gebiedsdirecteur signaleert hier een zwakke schakel in het gebiedsgericht werken.

‘Doorzettingsmacht is een betrekkelijk fenomeen in het gebiedsgericht werken. Op papier was het wel goed geregeld en als iedereen zou doen wat moet gebeuren zou het geen problemen opleveren. Maar in werkelijkheid liep het toch moeizaam. Neem als voorbeeld het aan burgers in eigen beheer kunnen geven van openbaar groen, waarbij allerlei zaken met een akkoord zijn bezegeld, maar het vervolgens toch niet loopt.’ (Gebiedsdirecteur)

Ook een wijkmanager, tevens accounthouder bij MO signaleert deze zwakte.

‘Deelgemeenten konden heel snel handelen op heel specifieke zaken. Dat ging snel en was flexibel. Met de opheffing van de deelgemeenten zijn we dat verloren. De clusters hebben weinig

gevoel voor en affiniteit met gebiedsgerichte aanpak. Clusters zijn verschillend. SO heeft de doorzettingsmacht heel anders geregeld dan MO. SO kan uren en budget wel of in ieder geval eenvoudiger toe delen aan gebieden.` (Wijkmanager)

3.1.2 Relatie tussen gebiedsorganisatie en clusters

De gebiedsorganisatie en de clusters zijn één concern; in de knelpunten die verzameld zijn tijdens de ontwerpdeliberies & heidagen (met betrokkenen vanuit de clusters en de gebiedsorganisatie) blijkt echter dat de clusters en de gebiedsorganisatie nog veelal als twee afzonderlijke organisaties worden gezien. Volgens een aantal informanten is ook sprake van een moeizame samenwerking. Er zijn veel wisselingen in het Gebiedsnetwerk Intern (GNI) waardoor geen echt team ontstaat, er is sprake van onderling wantrouwen en aanstaande bezuinigingen in de gebiedsorganisatie zijn ook niet bevorderlijk voor het 'wij' gevoel. Iets anders dat de samenwerking tussen de clusters en de gebiedsorganisatie wellicht bemoeilijkt, is dat clusters nog niet altijd optimaal zijn ingericht om gebiedsgericht te werken. Hoewel het college 'de wijk de maat' wil laten zijn, werken clusters vaak nog vanuit centrale kaders. Dit knelpunt komt zowel naar voren uit de inventarisatieronde bij de voorzitters van de gebiedscommissies als tijdens de ontwerpdeliberies & heidagen. Een van de geïnterviewden beschrijft de relatie als volgt:

'De relatie tussen gebiedsorganisatie en clusters was niet eenduidig. In de clusters waren zeker mensen die zeer gemotiveerd op gebiedsniveau acteerden, maar intern in het cluster iets geregeld krijgen was lastiger. Veiligheidsissues konden vaak wel succesvol worden aangepakt, mede door de rol van stadsmariniers.' (adviseur)

De communicatie tussen de clusters en de gebiedscommissie verloopt overwegend via de gebiedsdirecteur. Uit het rapport van de Rekenkamer '*Inspiraak zonder uitspraak*' (2015) komt naar voren dat sommige gebiedscommissies dit een kwetsbare constructie vinden. Als de verhouding tussen de gebiedscommissie en de gebiedsdirecteur of de verhouding tussen de gebiedsdirecteur en de clusters niet optimaal is heeft dit gevolgen voor de informatievoorziening aan de gebiedscommissies.

3.1.3 Concreetheid van gebieds- en uitvoeringsplannen

Zowel uit de ontwerpdeliberies & heidagen, het rondje langs de voorzitters van de gebiedscommissie en de gesprekken met informanten komt de breed gedeelde mening naar voren dat de gebieds- en uitvoeringsplannen te abstract zijn. Volgens sommigen teveel gericht op collegeprioriteiten en stedelijke beleidsprogramma's. Prioriteiten van het gebied in de gebiedsplannen worden lang niet altijd herkend en onderschreven door de clusters. Een gebiedsdirecteur merkt op dat hoewel gebiedsgericht werken (GGW) uitgaat van maatwerk, de vertaling naar een uitvoeringsplan lastig blijkt, omdat het vaak niet past in het staande beleidsprogramma.

Daarmee hangt samen dat de realisatie van de uitvoeringsplannen, monitoring van de voortgang en terugkoppeling daarvan aan de bewoners, moeilijk werd gevonden door de commissies.

3.1.4 Overlegcircuit

De geïnterviewde gebiedsdirecteuren en wijkmanagers geven aan dat er vooral sprake was van

veel overleg en te weinig resultaat. Zo wordt daarover gezegd:

*‘Teveel te lang zonder dat er besluiten werden genomen onder leiding van de toenmalige con-
cerndirecteur. Dat overleg is dan ook afgeschaft’. (gebiedsdirecteur)*

*Er was heel veel overleg (GNI, DIN, gebiedsadviseurs-overleg) maar als er overleg is geweest
moeten zaken aangekaart en geregeld worden ergens in de organisatie en dat lukte dan niet
altijd. De focuswijken, geadopteerd door directeuren, daar gebeurde meer omdat er een cluster-
directeur bij betrokken was. (wijkmanager)*

Een gebiedsdirecteur merkt op dat de overlegstructuur "monsterlijk" was en instituties op zich vormde met discussies over wie wel/niet aan tafel zouden moeten zitten, in plaats van dat de agenda bepalend was voor wie er vanuit de gebiedsorganisatie en de clusters aan tafel zou zitten. Een andere gebiedsdirecteur merkt op dat het overleg inmiddels is verbeterd:

*Dat was vooral in het begin door de vaagheid en de chaos die met de overgang van deelge-
meente naar gebied, veel en zoeken. Nu gaat dat veel beter en worden zaken ook en waar dat
kan in bila's opgelost. (gebiedsdirecteur)*

Meer algemeen blijkt uit de inventarisatieronde bij de commissievoorzitters onvrede over de lange communicatielijnen tussen de gebiedscommissies en de clusters. De communicatie moet over verschillende 'schijven'. Eenvoudige dienstverlening en producten stagneren daardoor in de bureaucratie. Gebiedscommissies zouden graag kortere communicatielijnen zien met een betere informatievoorziening vanuit de clusters over ontwikkelingen, verandering en werkwijzen.

3.1.5 Interactieve beleidscyclus

Volgens de inventarisatieronde is een aantal gebiedscommissies er goed in geslaagd de oren en ogen van de wijk te zijn. Na de start wisten de burgers de leden van de commissies te vinden en er werd opgemerkt dat het proces van burgerparticipatie goede vormen begint aan te nemen. Aan de andere kant blijkt uit het Rekenkamerrapport dat (geënquêteerde) participanten zich lang niet altijd konden vinden in het gebiedsplan en dat 39% van de respondenten die input hebben geleverd voor het gebiedsplan, hun inbreng daar uiteindelijk niet in kon terugvinden.

Sommige gebiedscommissies geven aan te verwachten dat uiteindelijk veel ideeën en wensen van burgers zullen sneuvelen, onder meer omdat de clusters en de gebiedsorganisatie alle ruimte krijgen om te besluiten over de procesafspraken die het college heeft gemaakt over de knelpunten in de gebiedsplannen. Overigens riep de bestaande manier van werken bij een aantal gebiedsmanagers en clusteraccounthouders de vraag op of het gebiedsplan niet een te abstract en algemeen karakter heeft om de (vaak concrete) wensen over de directe leefomgeving van participanten in mee te nemen.

Ook in de terugkoppeling en communicatie van de gebiedscommissies naar belanghebbenden in het gebied worden knelpunten gesignaleerd. Het Rekenkamerrapport beschrijft dat het in een aantal gevallen ontbrak aan terugkoppeling over voortgang en uitkomsten. In andere gevallen ervaarde men onvoldoende kwaliteit in de communicatie, bijvoorbeeld omdat de commissies en-

kel via algemene communicatiekanalen lieten weten dat het ontwerp-gebiedsplan was vastgesteld en concrete informatie over de uitvoering ontbrak.

3.1.6 Overig

Zichtbaarheid en bereikbaarheid gebiedscommissies:

Een aandachtspunt dat vooral naar voren komt uit de inventarisatieronde is dat de gebiedscommissies niet altijd zichtbaar en bereikbaar genoeg worden gevonden. Als één van de oorzaken wordt genoemd dat alles centraal geregeld is (post, mail, bezoek). Dat levert vertraging en onduidelijkheid, bijvoorbeeld over verantwoordelijkheden en bevoegdheden. Een andere reden wordt genoemd in de oplegnotitie van 18 november aan de directie GGW:

Ambtenaren in de gebieden besteden erg veel aandacht aan interne processen en hebben daardoor nog te weinig tijd en aandacht voor de omgeving. Daarmee is het voor de omgeving (Rotterdamers, bedrijven, instellingen) vaak onduidelijk wat nu de goede ingang is. Dit kan leiden tot shopgedrag en veel commotie.

Onduidelijkheden:

In de ontwerp-ateliers & heidagen, de inventarisatieronde worden ook nog enkele onduidelijkheden gesignaleerd in de bestaande manier van werken. Zo is het niet altijd helder wie met inwoners en partners communiceren: de leden van de gebiedscommissie, de medewerkers van de gebiedsorganisatie of de medewerkers van de clusters. Ook is er niet altijd overeenstemming over wat je precies onder gebiedsgericht werken zou moeten verstaan. De taakopvatting van de gebiedsorganisatie en clusters is niet scherp genoeg geformuleerd waardoor er soms overlap of gebrek is aan gemeentelijke inzet.

Samenwerking tussen commissies en het cluster:

Uit het Rekenkamerrapport blijkt een duidelijk verschil van opvatting tussen sommige gebiedscommissies en de clusters over de totstandkoming en de inhoud van de uitvoeringsplannen. De gebiedscommissies hadden graag meer inspraak gehad bij de totstandkoming van de uitvoeringsplannen en vonden naar hun mening te weinig terug van de gebiedsplannen in de uitvoeringsplannen. Vanuit de clusters wordt opgemerkt dat sommige gebieden het uitvoeringsplan ten onrechte zien als een directe vertaling van het gebiedsplan en verwijten de gebiedscommissies nog te veel te denken vanuit hun oude deelgemeenterol als opdrachtgever. Dit wordt door een commissievoorzitter onderschreven:

De meeste gebiedscommissies hebben de slag kunnen maken van bestuursorgaan naar participatie- en adviesorgaan. Een aantal (vice-)voorzitters stelt zich nog te veel op als bestuurders in plaats van vertegenwoordigers van het gebied. (uit: Inventarisatieronde voorzitters gebiedscommissies)

3.1.7 Verwachtingen ten aanzien van het wijkgestuurd werken

De gebiedsdirecteuren, de adviseur democratische vernieuwing en de wijkmanagers zijn tijdens de interviews gevraagd naar eerste ervaringen en hun verwachtingen ten aanzien van wijkgestuurd werken. Daar komt uit naar voren dat de verwachtingen positief zijn, maar dat het nog te vroeg is om uitspraken te kunnen doen over het succes van de aanpak.

Het succes heeft te maken met een verandering in de attitude waarmee ambtelijk wordt gewerkt, namelijk in dienst van de burgers van deze stad en dus in het agenderen en uitvoeren van kwesties die bij de burger spelen. Opgemerkt wordt dat daar andere vaardigheden en een ander handelingsrepertoire nodig zijn.

Velen verwachten dat deze aanpak beter tegemoet zal komen aan de behoefte van de wijk en dat er makkelijker zichtbare resultaten kunnen worden geboekt. Aandacht zou er wel moeten zijn voor verschillen tussen wijken, zoals gesignaleerd door de adviseur democratische vernieuwing:

'Het WAP moet 'heilig' zijn voor de inspanningen in het gebied. Daarbij is het van groot belang dat er voor bewoners zichtbare resultaten worden geboekt. Dit belang dient de lokale democratie, waarbij het gaat om inspraak, co-creatie en het bieden van ruimte voor initiatief.

Dat zal in de ene wijk makkelijker gaan dan in de andere wijk. Er zijn wijken (bijvoorbeeld Hillegersberg) waar bewoners zichzelf reeds goed weten te organiseren en voldoende zijn toegerust om zelf hun wensen te formuleren en over te brengen binnen de gemeentelijke gremia, terwijl in andere wijken er een dubbel tekort kan bestaan namelijk gebrekkige zelforganisatie, geen ingangen bij de gemeente plus gebrekkige toerusting (taal/ lobbyvaardigheid). Hierbij speelt een belangrijk punt dat de gemeentelijke organisatie geen afspiegeling is van de bevolking van Rotterdam en dus dat "bewonersparticipatie" geen vanzelfsprekendheid is. Daar moet je als overheid ook gedifferentieerd in kunnen opereren.' (adviseur)

Ten aanzien van de doorzettingsmacht:

De gedeelde verwachting is dat het wijkgestuurd werken bevorderlijk zal zijn voor de doorzettingsmacht. Vooral het feit dat de clusters zich (in veel gevallen) gecommitteerd hebben aan hele concrete prioriteiten/ maatregelen en daar al medewerkers aan hebben gekoppeld lijkt het vertrouwen te sterken. Eén wijkmanager beschrijft:

'Ik denk dat de kans op realisatie groter is. Gebiedsplan ging over vier jaar. Dan kun je dingen uitstellen, zo van dat doen we over drie jaar. Nu moet je aan het einde van het jaar laten zien wat je gerealiseerd hebt. Je moet met de billen bloot.' (wijkmanager)

Dit halen van zichtbaar resultaat wordt essentieel genoemd.

'Het succes van wijkgestuurd werken is 'zichtbaarheid': zijn er eind 2016 voor de bewoners zichtbare resultaten geboekt die een relevante verbetering betekenen voor de wijk? Het risico is dat we als overheid genoeg nemen met interne succesjes, maar het gaat erom dat resultaat op straat wordt geboekt.' (adviseur)

Snellere resultaten:

Of het wijkgestuurd werken gaat leiden tot snellere resultaten is volgens velen de hamvraag die op dit moment nog niet goed kan worden beantwoord. De overheersende verwachting is echter wel dat dit het geval zal zijn. Zowel de gebiedsdirecteuren als de wijkmanagers menen dat het schaalniveau en de concreetheid van de WAP's, de aanspreekbaarheid van individuen op gemaakte afspraken en minder wij-zij denken, de kans op realisatie zullen verhogen. Wel merken sommigen op dat clustervertegenwoordigers zich nog niet altijd verantwoordelijk voelen voor alle thema's die bij hun cluster thuishoren. Zij zijn soms nog geneigd teveel vanuit hun eigen expertise te denken. Ook wordt gewezen op het belang van een goede communicatie naar de wijk:

'Het beschrijft wie op welk moment wat moet doen om resultaat te behalen. Dat is winst. Voor Rotterdammergericht werken is dat heel goed. Helpt ook om de goede dingen te doen. Maar het

levert ook verwachtingen op bij bewoners. Je moet goed opletten hoe je erover communiceert.' (wijkmanager)

Draagvlak bij de clusters:

In de gesprekken met de wijkmanagers blijkt dat draagvlak bij de cluster nog geen vanzelfsprekendheid is. Zij maken zich zorgen over de communicatie met de clusters over wijkgestuurd werken. Zo merkt een wijkmanager op:

'Er is veel geïnvesteerd vanuit projectleiding in deze pilot, met startsessies, mails met instructies. Deze pilot is eigenlijk begonnen om de clusters dichter op de wijken te binden. Maar ik merkte, dat het in de clusters helemaal niet gecommuniceerd werd. Het leefde helemaal niet. Ik kom wel eens collega's tegen, die weten van niets! Die vragen me dan: pilot, is er een pilot?' (wijkmanager)

Ambtenaren uit de clusters worden soms vooraf niet geïnformeerd over hun deelname aan de pilot. Voelen zich dan overvallen. Een wijkmanager beschrijft dat het gevolg hiervan is dat de pilot wordt gezien als iets van het gebied en de wijk. Niet als iets gezamenlijks. Ze beschrijft:

'...als je dan als gebied/wijk gaat 'trekken' dan komt het al snel over als opdrachtgeverschap en ontstaat de indruk dat je nog in je 'oude deelgemeente' rol zit; terwijl dat helemaal niet zo bedoeld is.' (wijkmanager)

Sommige clusters 'bewegen beter mee' dan andere clusters. Eén wijkmanager heeft de indruk dat de mate van draagvlak bij de clusters soms lijkt te verschillen per WAP. Ook wordt genoemd dat de aanpak nog niet altijd goed meeloopt met de P&C cyclus en dat dat onrust geeft bij de clusters.

3.2 Hoofdvraag 2: hoe zijn het wijkactieplan (WAP) en het wijkactieteam (WAT) tot stand gekomen?

Hoofdvraag 2 gaat over de fase waarin de pilot uit de startblokken is gekomen. Wat is er daarvoor allemaal geregeld en op touw gezet?

3.2.1 Beslissingen over de wijkactieplannen en de wijkactieteams

In theorie zou er vanuit de opgaven in het gebied, zoals beschreven in de gebiedsplannen, een wijkactieplan worden opgesteld door de clusters. Vervolgens zou er een wijkmanager worden gezocht en zou een wijkactieteam worden samengesteld, dat teamleden zou krijgen passend bij de vijf in het wijkactieplan vastgelegde prioriteiten. In de praktijk liepen de stappen door elkaar en zijn er ook door de gebieden zelf WAP's gemaakt, die vervolgens aan de clusters werden voorgelegd.

In het gebied Feijenoord werd in de regel voortgebouwd op wijk programmateams (WPT). Men dacht met die teams aardig op weg te zijn naar wijkgestuurd werken. In het proces van het plannenmaken echter, is er nog geschoven met de wijkindeling en de mensen. Bovendien bleek met de vorming van het WAT dat, al naar gelang de prioriteiten die in het WAP naar boven kwamen, na verloop van tijd op sommige punten een andere invulling vanuit de clusters wenselijk was.

De gebiedsdirecteur van de drie wijken in Noord heeft zelf het proces rond de WAP van één van de drie wijken ter hand genomen. Voor de overige twee wijken waren de gebiedsmanagers de logische regisseurs en bovendien beoogd wijkmanager. Een van hen organiseerde in de tweede week van januari een projectstartup, heeft het lokale burgerpanel geraadpleegd en een enquête gehouden onder de bewoners. Telkens is hij terug naar de partijen gegaan om 'de prioriteiten van de prioriteiten' op tafel te krijgen.

In verschillende maar zeker niet alle wijken in Noord en Zuid - en ook niet uniform - is er een grote groep functionarissen betrokken bij de totstandkoming van de plannen. Veel meer dan er uiteindelijk in het WAT plaatsnemen. Bij de totstandkoming van het voortraject WAT zijn vooral generalisten betrokken. Bij de sessies die gehouden zijn om tot de plannen te komen is in ieder geval in een van de wijken aan elk cluster gevraagd geschikte mensen aan te leveren om mee te denken.

Er is wel een verschil in betrokkenheid van de clusters in deze fase. Door een teamleider van cluster Maatschappelijke Ontwikkeling (MO) wordt aangegeven, dat hun betrokkenheid bij het tot stand komen van de WAP's niet goed was geregeld.

'We werden eigenlijk achteraf met het plan geconfronteerd. Inhoudelijk is er toen een toets geweest of het past in de werkzaamheden die reeds op de rol stonden. Dat dat het geval was is meer geluk dan wijsheid geweest.' (teamleider MO)

Een gebiedsaccountmanager van SO geeft aan dat Stadsontwikkeling al lange tijd met een gebiedsgerichte insteek werkt. De 'gebiedsgerichte teams' vormden de ogen en oren in het gebied. In het gebied waar hij actief is werd voor de WAP's een voorzet gedaan door de wijkmanager, welke door de clusters is gecheckt en op is gereageerd. Soms kwam op onderdelen dan een afwijzing.

Maar de betrokkenheid van cluster Stadsontwikkeling (SO) wordt in deze fase van de pilot niet overal duidelijk gevoeld. Op de vraag hoe het wijkactieplan en het wijkactieteam tot stand zijn gekomen geeft een programmamanager van SO aan:

‘... geen idee. Het is onterecht om hier een mening over te ventileren, maar ik kan geen veranderingen vertellen van voor en na de pilot. Ik zie dat we het pragmatisch doen.’ (programmamanager SO)

Ook in het DISCO-overleg van april werd door SO aangegeven dat de eerste ervaringen positief zijn, dat men elkaar goed weet te vinden, maar dat SO niet overal stevig in de WAP's zit. Bovendien werd daar als zorgpunt naar voren gebracht dat er acties in WAP's staan waar SO het niet mee eens is.

De betrokkenheid van de directie Veiligheid is in deze fase eveneens als wat meer afstandelijk te duiden.

‘Wij hebben wel actief nagedacht om deel te gaan nemen aan de pilots in Feijenoord en Hillegersberg, om daar mensen van ons vrij te maken als wijkmanager voor de oefenfase, maar wij hadden geen capaciteit om de accounthouderstaak op veiligheid anders te beleggen. We waren meer in de doe en actie kant betrokken, dan echt aan de plankant. (...) verder werken wij via de accounthouders al jaren in de gebieden, maar meer op oud deelgemeenteniveau, minder in de wijken. Onze accounthouders leveren wel een actieve bijdrage aan de wijkactieteams.’ (afdelingshoofd wijkveiligheid - directie Veiligheid)

Vanuit cluster SB wordt door een manager juist een sterkere betrokkenheid beschreven.

‘Er werd [in de gebieden in Noord buiten de ring] gezamenlijk opgetrokken en invulling gegeven aan het plan. Vanuit een longlist van acties werd een gezamenlijke prioritering gemaakt in overleg met de gebiedscommissie. De bredere participatie is door middel van digitale peilingen ingevuld.’ (manager cluster Stadsbeheer)

3.2.2 Samenstelling van de teams

De betrokken gebiedsdirecteuren hebben volgens één van hen voorgesteld om voor tien pilotwijken te kiezen en voor alle wijken een wijkmanager te (laten) benoemen. De gebiedsmanagers die er waren vonden ze allemaal geschikt voor de rol van wijkmanager. Zij hebben de clusters gevraagd om mensen te leveren voor de vier overige plekken. Daar zijn 10 namen voor gekomen en een sollicitatieproces voor ingericht.

Een van de gebiedsdirecteuren was vooraf niet voor uitbreiding van het aantal gebiedsmanagers (in de ‘oude setting’) naar meer wijkmanagers. Toch is hier voor gekozen.

‘Om de clusters meer in de wijken te betrekken was het wel goed om ook uit die geledingen mensen te enthousiasmeren om de rol van wijkmanager op te pakken.’ (Gebiedsdirecteur)

Een wijkmanager geeft aan dat voor het samenstellen van het WAT de clusters namen hebben

aangeleverd. In Zuid waren dat deels dezelfde mensen als in het wijkprogrammteam. Deze wijkmanager merkte op dat de samenstelling van het WAT nooit definitief is. Vanuit elk cluster is er in principe één persoon in dat team aanwezig. Er zijn acht vaste leden in dat team en vier leden die niet elk overleg aanwezig zijn.

Een wijkmanager van een ander wijkactieteam had de samenstelling van de teams in sommige opzichten liever anders gezien:

‘Veelal zijn simpelweg de gebiedsadviseurs uit MO in de wijkactieteams gezet. Dat is een gemiste kans want je hebt het liefst de mensen uit het cluster die ook iets kunnen betekenen voor de problematiek van je prio’s.’ (wijkmanager)

Bij MO werd achteraf ook wel geconstateerd dat sommige mensen in ‘verkeerde’ wijken waren ingedeeld. Dat had te maken met de discipline waaruit die mensen voortkwamen (zoals Jeugd, Welzijn, Sport of Onderwijs). Achteraf is daarom geschoven tussen wijken, afhankelijk van de belangrijkste opgave in de wijk, waardoor de bezetting beter past.

De ervaring van een andere wijkmanager is vergelijkbaar.

‘De samenstelling van het WAT is [op het moment van het interview] nog niet definitief. Ik verwacht dat er nog wat geschoven zal worden. De clusters zijn nog aan het kijken wie er vanuit hun cluster de meest waardevolle bijdrage kan leveren aan het WAP (kan een prioriteit zijn, maar soms ook per maatregel). Ik heb de indruk dat de clusters dit serieus nemen, dus niet dat ze kijken naar ‘wie kunnen we missen’ maar echt ‘wie kan de beste inhoudelijke bijdrage leveren.’ (wijkmanager, stafadviseur SB)

3.2.3 Verantwoordelijkheden en bevoegdheden

Het gaat hier om de vraag of verantwoordelijkheden en bevoegdheden zo laag mogelijk in de organisatie zijn belegd. Daarover zijn de meningen verdeeld.

De gebiedsdirecteuren vinden dat de verantwoordelijkheden en bevoegdheden nog onvoldoende op het wenselijke wijkniveau zijn belegd. In hun optiek zeggen alle clusters "by speech" dat hun mensen eigen verantwoordelijkheden en bevoegdheden hebben, maar in de praktijk is dat nog niet te merken. Dat is niet erg in dit stadium. Het is een pilot en er is een escalatielijstje.

Eén van de wijkmanagers zegt dat er voldoende specialistisch inzicht aanwezig is in het WAT en dat verantwoordelijkheden en bevoegdheden eerder te laag zijn belegd dan te hoog. Allen hebben immers weinig zeggenschap over budget. Voor de één is het veel moeilijker dan voor de ander.

‘Dat is wel één van de spannende zaken in deze pilot. Het is al wel beter dan vorig jaar. De clusters raken er een beetje aan gewend. Er is meer draagvlak gekomen binnen het cluster. Al verschilt de mate van draagvlak binnen de clusters nog wel eens per WAP. Dat is nog een leerpunt voor 2017’. (Wijkmanager)

Een teamleider van cluster MO schetst ook een beeld van enige onduidelijkheid.

'Voor bevoegdheden geldt dit [duidelijkheid] wel, maar vooral rollen en verantwoordelijkheden zijn niet overal duidelijk. Het zit 'm ook in de breedte van de rol van de wijkmanager. Is deze nu alleen verantwoordelijk voor de prioriteiten-top5 of voor ook voor alle onderliggende sub-prioriteiten? En wat als er iets in het gebied 'op-popt' dat buiten de prioriteiten valt? Via welke lijn moet dat dan worden opgepakt? Via de wijkmanager, het wijkactieteam, de gebiedsaccounthouder uit het cluster of de accounthouder uit het cluster die over een specifieke subsidierelatie gaat, zoals dat bijvoorbeeld bij welzijn aan de orde is?' (Teamleider cluster MO)

Dit leidt tot de constatering dat de positie van de gebiedsaccounthouder in de pilot onduidelijk is. Genoemde teamleider geeft aan dat enige mate van rol-flexibiliteit wel goed is en kansen biedt: wat is de opgave in een gebied en welke mensen zet je daar op? Dat vraagt ook wat van de persoonlijke houding van mensen. Ze vraagt zich wel af of er genoeg mensen zijn die dat aankunnen.

Ten aanzien van rollen, bevoegdheden en verantwoordelijkheden zou het naar de mening van een van de gesprekspartners als volgt moeten zijn: degene in het wijkactieteam uit een cluster, moet binnen 24 uur antwoord op zijn of haar vraag hebben. Dat is mandaat (en dus verantwoordelijkheid en bevoegdheid); dat is inhoud geven aan mandaat waarvoor de directeuren borg moeten staan dat het zo gaat werken.

Dat die route nog niet geplaveid is blijkt wel uit de ervaring van een gebiedsadviseur welzijn van MO, die tevens contractmanager is voor de welzijnsopdracht:

'Het is soms nog even zoeken, er zit één vertegenwoordiger per cluster in het WAT, mijn collega, maar het onderwerp hoort bij mij [als contractmanager]. De vertegenwoordiger in het WAT moet dit regelen, ze mogen niet direct bij mij komen. Dat gebeurt nog wel eens, omdat de wijkmanagers vroeger ook direct bij mij kwamen. Het moet dus nu via de clustervertegenwoordigers. Daar moeten ze aan wennen, de clustervertegenwoordiger die moet het dan via de juiste lijn uitzetten. Als het loopt is dat beter, als we die weg uiteindelijk hebben gevonden.' (gebiedsadviseur en contractmanager cluster MO)

3.2.4 Toezeggingen van de stedelijke inzet (clusters)

Toezeggingen zijn via de projectorganisatie Wijkgestuurd werken in samenspraak met en op voorspraak van de clusters georganiseerd. Er is geen algemeen beeld over hoe de stedelijke afweging in dit alles wordt gemaakt.

Een gebiedsaccountmanager van SO geeft aan dat stedelijke kaders een belangrijke rol spelen:

'We houden de stedelijke kaders in de gaten. Zo wordt een wijk in mijn gebied door de corporatie als starterswijk geprofileerd. Maar als dat betekent dat bij nieuwbouw alleen wordt ingezet op sociale huurwoningen, staat dat op gespannen voet met de stedelijke visie over de ontwikkeling van de woningvoorraad. We gaan dan niet zonder meer akkoord.' (gebiedsaccountmanager cluster SO)

Het is een voorbeeld van een spanningsveld dat kan bestaan in de afweging van wat uit een wijk

naar voren komt en de bredere afweging voor de stad.

Een andere geïnterviewde merkt op dat toezeggingen van de stedelijke inzet vanuit de clusters in Feijenoord een voortzetting zijn van bestaande toezeggingen. Er is in de fase van het wijk-gestuurd werken geen nieuwe inzet bepaald, hooguit een verandering in de bestaande inzet (bijvoorbeeld van W+I in het kader van NPRZ). Opgemerkt wordt dat bij cluster W+I door de activiteiten voor NPRZ in combinatie met het wijkgestuurd werken een meer wijk- en gebiedsgerichte benadering tot stand komt.

Bij Stadsbeheer wordt aangegeven dat het doen van toezeggingen over de inzet weinig problemen opleverde.

‘De wijkactiehouders in de teams waren verantwoordelijk voor het maken van afspraken met de eigen organisatie (clusters). In ons geval werd in het Gebieds-MT van Stadsbeheer getoetst wat redelijk, billijk, beheersbaar en uitvoerbaar was. Als dat het geval was werd het opgenomen in het werkprogramma.’ (manager cluster Stadsbeheer)

Een van de geïnterviewde clustermedewerkers merkte op:

‘Er is een voorbehoud gemaakt door de clusters ten aanzien van toezeggingen in de WAP’s als er niet tijdig met de clusters is overlegd over die toezeggingen. Gebieden gaan wel eens te ver om zelf in vulling te geven aan de WAP zonder afstemming. Gebieden kunnen nu eenmaal niet eigenstandig oplossingen aandragen’. (Beleidsadviseur cluster MO)

Hij is voorstander van de volgende lijn: de probleemformulering moet je met z’n allen doen (gebieden en clusters), de antwoorden worden door de (vertegenwoordigers van) de clusters geformuleerd. Op die manier blijft iedereen in zijn rol.

Een van de wijkmanagers schetst het proces in zijn wijk, waarin deze lijn herkenbaar is. Door tijdsdruk is er naar zijn idee niet het optimale resultaat uit gekomen.

‘Voor het bepalen van prioriteiten in het WAP hebben we het gebiedsplan gebruikt, plus de input uit de wijktafels waar dit aanvullend was op het gebiedsplan. Verder hebben er gesprekken plaatsgevonden met bewoners en wijkpartners. De clusters zijn betrokken door middel van een startbijeenkomst waarin we de 5 prio’s hebben bepaald. Daarnaast hebben aanvullende bilaterale gesprekken met personen uit de clusters plaatsgevonden voor het bepalen van de prio’s. Er zat veel tijdsdruk achter. Daar kwam bij dat de wijkindeling werd aangepast en twee WAP’s daarvoor moesten worden teruggebracht tot één WAP en er 5 prio’s moesten worden geschrapt of bij elkaar worden ondergebracht. Het waren vooral de clusteraccounthouders die vanuit de clusters betrokken waren bij het maken van het plan. Daarna is het plan voorgelegd aan alle clusters om te besluiten wat wel en wat niet kon doorgaan. Er zijn uiteindelijk twee belangrijke maatregelen die een ‘nee’ hebben gekregen. Het gevoel is dat dit wellicht voorkomen had kunnen worden als er meer tijd geweest was voor het voortraject. Dan had er intensiever overleg kunnen plaatsvinden met de clusters en waren de maatregelen die uiteindelijk in het plan terecht zijn gekomen maar niet uitgevoerd worden, er wellicht niet in terechtgekomen.’ (wijkmanager)

3.2.5 Is er in de bijdrage van de clusters aan het wijkactieplan een mogelijkheid om in de bredere gebiedsopgave voor een wijk vanuit de bredere samenhang te compenseren? Zo ja, hoe dan?

Van diverse kanten wordt aangegeven dat hiervoor ruimte bestaat.

‘Ja in principe wel. Begrotingstechnisch is het echter lastig. Tussen producten schuiven op een begroting kan niet. Als bijvoorbeeld Lombardijen een extra Vraagwijzer wil, moet er in IJsselmonde iets verschuiven (van bijvoorbeeld de centrale vraagwijzer in het gebied naar de wijk Lombardijen). Extra inzet in Lombardijen zonder repercussies voor het product Vraagwijzer in het gebied IJsselmonde kan niet.’ (Beleidsadviseur cluster MO)

‘Ja, want budget in een gebied kun je flexibel inzetten. Je kunt bijvoorbeeld de plek van de vraagwijzer aanpassen in het gebied als de ene wijk iets anders hierin vraagt dan een ander wijk in dat gebied. Schoon en heel is ook zo’n voorbeeld, waarin gebied en wijk moeten en kunnen aangeven hoe de invulling op de grond gestalte moet krijgen.’ (directeur Gebied)

Maar er is ook een tegengeluid.

‘Moeilijk. Vanuit het college is gekozen om de oude deelgemeenten één op één om te zetten in gebieden. De diversiteit van de gebieden is groot en de grootte heel verschillend. Hoe lang houden we nog vast aan het idee dat alles overal hetzelfde moet zijn. Je zou - met de bewoners prioriteiten in de hand – moeten kunnen ruilen: buitenruimte aanpakken versus winkels verbeteren. Op deze manier werken en uitruilen kan nog niet en heeft tijd nodig.’ (Gebiedsdirecteur)

3.2.6 Escalatie

Met betrekking tot de escalatie geeft een gebiedsdirecteur aan dat escaleren op zichzelf goed is georganiseerd (met uitzondering van één cluster). Daarbij geldt wat hem betreft dat als je een goed WAP hebt gemaakt er weinig escalatie nodig zal zijn. Daarnaast vindt hij dat escalatie eigenlijk binnen de clusters zou moeten plaatsvinden. In een WAP is immers met de clusters over inzet een afspraak gemaakt. Indien de clusters op basis van de totale opgaven merken dat dat niet lukt, zou dus binnen het cluster moeten worden geëscaleerd. Daarin is ook nog oefening nodig. De directeur Gebied merkt hierover op:

‘De gebiedsdirecteur heeft een belangrijke functie in deze pilot. Zijn taak is om de signalen uit de wijk op te vangen. Hij is de sleutel en de schakel tussen stad, gebied en wijk en moet zorgen dat vraag (gebied) en aanbod (uit de clusters) elkaar opzoeken en vinden. Dan mogen er knelpunten benoemd, discussies gevoerd en indien nodig escalaties doorlopen worden, maar het proces moet leiden tot besluiten en acties. Op dit moment is iedereen goed in stelling gebracht en werkt het.’ (directeur Gebied)

Een andere gebiedsdirecteur vindt dat escaleren eigenlijk altijd moet worden voorkomen.

‘De relatie is belangrijker dan je zin krijgen of halen. Bovendien gaan we in de gebieden niet over de budgetten.’ (Gebiedsdirecteur)

Een wijkmanager geeft ook aan het escaleren te willen voorkomen.

‘Daar heb ik eigenlijk geen ervaring mee. We hebben in ons WAP geen knelpunten. We proberen dat te voorkomen door alleen zaken in het WAP op te nemen waar draagvlak voor is binnen het cluster, en die qua tijd en budget haalbaar zijn.’ (Wijkmanager)

Dat deze weg niet zonder reputatieschade gaat illustreert deze reactie van een wijkmanager:

‘We hebben nog geen gebruik gemaakt van de standaard escalatieprocedure. Dat doen we pas als het niet anders kan. Bij elkaar heeft het WAT een enorm netwerk. We proberen knelpunten eerst via netwerk op te lossen. Vaak gebeurt het uiteindelijk dan wel maar duurt te lang. Het cluster voelt zich nog geen eigenaar van probleem van het gebied. Het gaat vaak over dingen die bewoners vragen en die niet goed passen in programma of project. Probleem wordt wel erkend maar duurt dan 2 jaar voordat het geregeld is. Daarmee laat je je gebied stikken. Ik durf de omgeving niet meer onder ogen te komen. We worden ook nog wel eens met een slechte boodschap op pad gestuurd (bestaande probleem). We willen geen postbode zijn omdat we daarmee ons netwerk en de goodwill in de wijken kwijtraken.’ (Wijkmanager)

3.2.7 Financiële middelen en menskracht

Een meerderheid verwacht op dit gebied niet tegen grote problemen aan te lopen. Enkele wijkmanagers hebben al meegemaakt dat een maatregel niet is gehonoreerd door de clusters vanwege capaciteitstekort of omdat het betreffende cluster niet bereid is er geld voor vrij te maken.

‘Ik verwacht dat we tegen financiële beperkingen gaan oplopen. Dat gebeurt in feite nu al bij 1 van de prio’s die bij MO ligt. MO geeft aan dat ze een vergelijkbare prio al elders uitvoeren en geen budget hebben om het ook in onze wijk te doen.’ (wijkmanager)

‘Capaciteit kan een probleem worden. Voor één maatregel hebben we al te horen gekregen dat het niet gaat lukken door capaciteitsprobleem. Ik verwacht niet zo snel financiële knelpunten.’ (wijkmanager)

Maar dit wordt niet altijd een onoverkomelijk probleem gevonden. Wijkmanagers geven aan de maatregelen dan op een andere manier (soms buiten het WAP om) uitgevoerd te krijgen.

Een van de gebiedsdirecteuren geeft aan dat voor de wijkmanagers in zijn gebied voldoende middelen en menskracht geregeld is om het WAP uit te voeren. Hij is geen voorstander van een flexibel budget in de wijken, maar wel voor meer flexibiliteit van het budget in de clusters. Degene in het cluster die over dat onderwerp gaat, zou daar dan verantwoordelijkheid over moeten hebben.

3.2.8 Hebben de gebiedsdirecteuren de indruk dat het opstellen van wijkactieplannen tot minder (financiële) knelpunten leidt dan het werken met gebieds- en uitvoeringsplannen?

Die indruk bestaat zeker.

'Ik denk dat het opstellen van WAP's tot minder knelpunten zal leiden dan het werken met gebieds- en uitvoeringsplannen, omdat de laatsten minder transparant waren over de precieze opgave; de WAP's zijn daarover veel concreter.' (Gebiedsdirecteur)

'Ja, want er wordt intensiever samengewerkt en we weten elkaar beter te vinden. Er is bovendien meer focus op dingen die er toe doen.' (Gebiedsdirecteur)

3.3 Hoofdvraag 3: Is er in april 2016 een wijkactieplan, wijkmanager en een wijkactieteam dat inspeelt op de behoefte van de bewoners, maatschappelijke instellingen en ondernemers en rekening houdt met stedelijke verantwoordelijkheden en prioriteiten?

Hoofdvraag 3 schetst een kort beeld van wat er na de eerste sprint tot stand is gebracht. Wat zijn de eerste vruchten die worden geplukt van de nieuwe werkwijze?

Volgens de gebiedsdirecteuren kan de hoofdvraag positief worden beantwoord.

‘Ja, er is in de pilotwijken een WAT, een WAP en een wijkmanager, waarmee wordt ingespeeld op de behoeften. Er zal nu een fase aanbreken van oefening en finetunen. Het WAP in de wijken van Feijenoord vloeit voort uit de inspanningen die de gebiedscommissie in Feijenoord reeds had verricht om door burgerparticipatie te komen tot een gebiedsplan met punten die voor de bewoners van belang zijn. Die zijn weer teruggekoppeld wat vervolgens weer heeft geleid tot de Top5. Dat is weer voorgelegd aan de gebiedscommissie. Die heeft geen punten afgevoerd, wel nog aandacht voor andere punten gevraagd.’ (Gebiedsdirecteur)

‘Doel en behoefte is om een beter schaalniveau te hebben om op te acteren dan dat van de gebieden; dat er meer focus is op wat we gaan doen en hoe. Ten derde zouden we nu de juiste mensen aan tafel moeten hebben uit de clusters om ons op de prio’s in de wijken te kunnen toe te leggen. Ten slotte moeten we weer als één geheel opereren en niet met de wij-zij van clusters en gebieden. Nu met die WAP hebben we een beter schaalniveau te pakken, zijn de prio’s smarter, concreter, de wij-zij discussie is voorbij en we zitten met de juiste mensen aan tafel. Dus het gaat goed.’ (Gebiedsdirecteur)

Maar er zijn tegelijkertijd nog diverse aandachtspunten.

‘Conclusie is dat er ondanks het feit dat het goed gaat er nog wel een aantal vraagstukken liggen, te weten is het sturingsniveau goed geregeld? Zijn de WAP’s smart genoeg? En hoe zit het nu met die bemensing? Eigenlijk zouden we moeten verbinden met het rayonniveau en de bemensing vanuit de gemeente middels die rayons moeten. Nu wisselt die bemensing nog te veel. Belangrijk om pas op de plaats te maken en deze zaken goed te regelen, door te denken en te evalueren voor we verder gaan met uitrollen.’ (Gebiedsdirecteur)

Ook door de directeur Gebied worden aandachtspunten benoemd.

‘Het vergt veel tijd. De verandering zit nog lang niet in alle hoofden. Het hele proces is toch vooral ook een verandering in houding en gedrag naar veel meer vraag-gestuurd werken. Deze verandering wordt op het hoogste en laagste niveau wel zichtbaar, maar op de niveaus ertussen nog niet. De lagen binnen de clusters. De CD is akkoord met de werkwijze, de accounthouders in de wijken weten ook wat de vraag is. De lagen in het cluster om dit daadwerkelijk te bereiken en te organiseren, daar blijft het liggen of dringt het niet door. Omdat het niet altijd past in het stedelijk programma. Het is nu nodig om te verbreden, anders wordt het geheel te afhankelijk van een paar personen en blijft te kwetsbaar. Het is voor velen nog niet duidelijk waar we naar toe gaan. Het enthousiasme en het momentum dat er nu is moeten we vasthouden en benutten. Er liggen kansen in met name kleine gebieden om taken en rollen in één persoon te verenigen, waardoor enorm veel efficiency winst behaald kan worden.’ (directeur Gebied)

Een van de geïnterviewden signaleert dat er nog wel wat zaken duidelijker moeten worden alvorens de pilot te verbreden.

‘Het WAT als blauwdruk uitrollen over de stad lijkt moeilijk. Van belang is dat er meer richting wordt gekozen voordat je verder uitrolt. Het gaat dan om vragen als: gaat de wijkmanager over alle kwesties in de wijk of alleen over de prio’s? en gaat alles via het wijkactieteam, dus ook zaken die buiten de prio’s naar boven komen of gaat het WAT alleen over de prio’s? Van belang is helder te krijgen “bij wie je moet zijn en waarvoor”. Als dat helder is, is ruimte om zaken voor elkaar te krijgen (regelruimte) een goed principe.’ (teamleider cluster MO)

Deze worsteling wordt ook door een wijkmanager benoemd.

‘Het komt ook wel eens voor - maar niet zo vaak dat het echt een knelpunt is - dat afgevaardigden moeilijk tot actie te bewegen zijn als er vanuit de wijk verzoeken komen die niet direct te maken hebben met de 5 prio’s. Zij hebben ook nog hun reguliere werkzaamheden vanuit het cluster. Maar goed, we zijn toch het aanspreekpunt voor de wijk, ook als het gaat om andere zaken waar men de gemeente voor nodig heeft.’ (wijkmanager)

Het wijkgestuurd werken wordt gezien als kans om een integrale manier van werken te bevorderen. Maar dat vraagt wel wat van de vaardigheden van mensen.

‘Door met meerdere disciplines in een wijkactieteam samen te werken ontstaan mogelijkheden om verbindingen te leggen. Bijvoorbeeld door een grotere interactie met bewoners vanuit een sociale interventie, kunnen meer allochtone bewoners worden ingezet om de openbare ruimte in de buurt te schouwen in het kader van de productnormering.’ (manager cluster Stadsbeheer)

‘Wat ik zelf zie is dat wij soms ook vanuit onze verschillende rollen in dat gebied, nog best wel op een eilandje werken, ik probeer daar nu echt veel meer eenheid in te krijgen, in samenwerking met andere clusters, maar ook binnen ons eigen vakgebied, mensen moeten leren om breed te kijken, en dingen door te spelen, niet “dit staat niet in mijn functieomschrijving”, maar de functies verbreden Een expertisemedewerker op overlastmeldingen, die kan ook dingen doen op bijvoorbeeld ondermijning, radicalisering. Er moet worden geïnvesteerd in mensen, functies verbreden, dingen doorspelen, ze moeten de weg weten en overleggen met wat in andere clusters te halen valt, ze zitten te veel op hun eigen stukje, ze moeten een vorm van eigenaarschap krijgen en verantwoordelijkheid.’ (afdelingshoofd Wijkveiligheid)

‘De mensen van SO zijn momenteel voor hun rol opgewassen. Ze hebben voldoende bevoegdheden en ook voldoende kennis van stedelijke belangen. Maar de rol vergt van mensen dat ze met een brede blik kunnen kijken.’ (gebiedsaccountmanager SO)

De zorg wordt ook geuit dat mensen die deze rol goed kunnen vervullen, sneller weer een andere uitdaging in hun werk zullen zoeken, waarna het moeilijker wordt om anderen te vinden die er ook goed mee om kunnen gaan.

Ten aanzien van de vraag of het wijkgestuurd werken tot snellere resultaten zal leiden zijn de verwachtingen hoopvol gestemd. Maar ook klinkt her en der een zekere aarzeling, vooral bij de wijkmanagers.

‘Verwachtingen dat als het gaat landen, als mensen zich er bewust van zijn wat het betekent dat het wel tot snellere resultaten zal gaan leiden. Gevoel is er alleen nog niet helemaal. Ik weet niet of dat gevoel er nog gaat komen. De onderwerpen zijn erg uiteenlopend en de clustervertegenwoordigers voelen zich nog niet altijd verantwoordelijk voor alle thema’s uit hun cluster.’ (Wijkmanager)

‘Je moet veranderen. Zoals het ging was onvoldoende. Je moet blijven uitproberen en wijkgestuurd werken draagt daaraan bij. De opdracht is duidelijker. Het WAT is duidelijker en overzichtelijker. We hebben 5 prio’s en 15 acties. Mensen zijn aanspreekbaar op die acties. Ik denk dat met deze manier van werken meer overzicht en aanspreekbaarheid is.’ (wijkmanager)

‘Ik denk dat de kans op realisatie groter is. We hebben alles heel concreet moeten maken nu. Het gebiedsplan ging over vier jaar. Dan kun je dingen uitstellen, zo van dat doen we over drie jaar. Nu moet je aan het einde van het jaar laten zien wat je gerealiseerd hebt. Je moet met de billen bloot.’ (wijkmanager)

‘Overschie was al actiegericht. De WAT is wel SMART. We stoppen er veel energie in aan de voorkant. Je dwingt jezelf details uit te werken. Verwachting is dat het wel helpt om de slagkracht te vergroten. Betaalt zich later terug. Het beschrijft wie op welk moment wat moet doen om resultaat te behalen. Dat is winst. We zijn er redelijk in geslaagd. Participatie hebben we heel leidend/ transparant kunnen laten zijn voor het bepalen voor de prio’s (panelraadpleging gedaan). Voor Rotterdammergericht werken is dat heel goed. Helpt ook om de goede dingen te doen. Maar het levert ook verwachtingen op bij bewoners. Je moet goed opletten hoe je erover communiceert.’ (wijkmanager)

‘Tot nu toe is erg geïnvesteerd in het organiseren van wijkgericht werken in het gebied. We moeten gaan werken aan het meekrijgen van de clusters. We hebben hun menskracht en financiën nodig.’ (wijkmanager)