

Saxion Kenniscentrum Leefomgeving



Ruimte voor burgers: Gebiedsgericht werken in Deventer

-Monitoring en Reflectie -

***Memo 1,
februari 2012***

ISSN 1872-4418 18

Copyright© 2011 by Saxion University of Applied Sciences.

All rights reserved. No part of this article may be reproduced or utilized in any form or by any means, electronic or mechanical, including photocopying, recording, or by any information storage and retrieval system, without permission in writing from the authors.

Kom verder. Saxion.

saxion.nl/leefomgeving



Colofon

Opdrachtgever:
Gemeente Deventer

Auteur(s):
Theo de Bruijn, Jeroen Kuyper, Elly Straatman
Lectoraat Duurzame Leefomgeving,
Saxion Kenniscentrum Leefomgeving
ISSN 1872-4418 18

Deventer, februari 2012

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
2. Wat is gebiedsgericht werken?	5
3. Verwachtingen bij gebiedsgericht werken	8
4. Stap 1: Verloop en uitkomsten (groeps)interviews	11
5. Reflectie, conclusies en aanbevelingen.....	14

1. Inleiding

Vanaf het najaar van 2011 wordt in Deventer geëxperimenteerd met een andere manier van gebiedsgericht werken. Aanleiding is het besef dat de gemeente niet in staat is om geheel zelfstandig alle problemen in de leefomgeving op te lossen. Samenwerken en delen van de verantwoordelijkheid vormen de uitgangspunten. De Bestuursopdracht spreekt in dit verband over het overdragen van verantwoordelijkheden en mogelijk ook financiële middelen.

Bij een experiment, zeker in het licht van de ambitieuze doelstellingen, is het van groot belang om gaandeweg het traject te reflecteren op de ervaringen en resultaten en daarvan ook te leren. In de Bestuursopdracht worden vragen over het *wat* (welke verantwoordelijkheden over welke thema's kunnen we overdragen) en het *hoe* (wat moeten we doen om tot een effectieve en efficiënte overdracht en samenwerking te komen). Daaruit blijkt dat het niet alleen om een uitvoeringsproces maar zeker ook om een leerproces gaat. Kenniscentrum Leefomgeving van Saxion is gevraagd om het leerproces vorm te geven waarbij de nadruk ligt op het traject in Deventer zelf maar ook aandacht wordt geschonken aan ervaringen elders.

Dit memo is het eerste product in dit kader. Hierin geven we onze ervaringen en reflecties weer van stap 1 alsmede een viertal interviews dat is gehouden. Daarbij plaatsen we gebiedsgericht werken ook in de relevante literatuur. Het memo kent vier hoofdstukken, buiten deze inleiding. In het volgende hoofdstuk gaan we in op de omschrijving van gebiedsgericht werken. Daarbij identificeren we vier kernaspecten die bij het vervolg van de beschrijvingen in dit memo centraal staan. De afgelopen weken hebben we een tweetal activiteiten verricht: we hebben vier kernpersonen geïnterviewd over de achtergronden van gebiedsgericht werken, en we zijn aanwezig geweest bij drie sessies uit de eerste stap van gebiedsgericht werken. In de hoofdstukken 3 en 4 geven we onze bevindingen weer. We sluiten af met enkele reflecties, conclusies en aanbevelingen.

2. Wat is gebiedsgericht werken?

De eerste vraag die we ons stellen in dit memo is hoe gebiedsgericht werken (hierna: GGW) kan worden getypeerd. Daarvoor kijken we natuurlijk in de Bestuursopdracht en we verbinden die met recente bestuurskundige literatuur.

In de Bestuursopdracht (10 januari 2011, versie 3) wordt een aantal kenmerken van het nieuwe GGW in Deventer geformuleerd. Kort getypeerd, gaat het om:

1. het ontwikkelen van gebiedsgericht gemeentelijk beleid en gebiedsgerichte uitvoering;
2. een uitbreiding/verbreding van de huidige GGW-thema's;
3. een integrale i.p.v. een sectorale benadering;
4. een andere rol voor bewoners, ondernemers, organisaties en partners in relatie tot de gemeentelijke overheid;
5. maatwerk (preventief beleid);
6. geen extra financiële middelen.

Uit de Bestuursopdracht wordt duidelijk dat de gemeente de genoemde partijen op het schaalniveau van de wijk of het dorp op een breed scala van thema's zowel bij de voorbereiding als bij de uitvoering van gebiedsgericht beleid wil betrekken in de rol van samenwerkingspartner. Vaak zal er dan sprake zijn van maatwerk omdat de vraagstukken en de actoren per wijk verschillen en een van de doelen van het nieuwe GGW is om grote gebiedsgerichte problemen te voorkomen. Het is de bedoeling dat bewoners en ondernemers meer invloed krijgen op beleidsmaatregelen die de wijk/het dorp betreffen, op beheer, op besteding van budgetten en dat ze daarvoor ook (mede-)verantwoordelijkheid dragen. Ook partners en organisaties krijgen meer verantwoordelijkheden. Het gaat om maatschappelijk ondernemerschap. Deze partijen worden tevens betrokken bij het aanbrengen van meer samenhang in het gemeentelijke aanbod. Bij het nieuwe GGW staat integraliteit voorop. De bedoeling is om op gebiedsniveau te ontschotten.

De hierboven beschreven wijze van beleidsvoering staat in de bestuurskundige literatuur bekend als interactieve beleidsvoering. Interactief beleid betekent "dat een overheid in een zo vroeg mogelijk stadium burgers, maatschappelijke organisaties, bedrijven en/of andere overheden bij het beleid betreft om in een open wisselwerking met hen tot de voorbereiding, bepaling, uitvoering en/of de evaluatie van beleid te komen" (Pröpper 2009: 33).

Gebiedsgericht beleid op een laag schaalniveau leent zich erg goed voor een interactieve benadering. Immers, dan zijn de partijen waarmee wordt geïnteracteerd ook identificeerbaar en benaderbaar. Bij interactieve beleidsvorming zijn verschillende vormen te onderscheiden die meer of minder interactief zijn. De mate van

interactiviteit hangt samen met de mate van invloed die de participanten hebben op het beleid en de mate van inhoudelijke openheid die de overheidssector biedt (in hoeverre ligt inhoudelijk al vast wat er gaat gebeuren). Belangrijke aandachtspunten bij de keuze voor een bepaalde vorm van interactief beleid zijn onder andere de juiste afstemming tussen de rol van de participanten (participatievorm) en die van het bestuur (de bestuursstijl) en de beschikbare beleidsruimte.

De gemeente Deventer heeft veel ervaring met interactieve beleidsontwikkeling in relatie tot gebiedsgericht werken. Denk aan de DOP's, de Deventer Wijkaanpak en de werkwijze bij herstructureringswijken (de 'Deventer methode'). De nieuwe GGW-plannen zijn een volgende stap, die goed lijkt aan te sluiten bij de wijze van beleidsontwikkeling zoals die ten grondslag ligt aan de Deventer Wijkaanpak. Het gaat dan om de burger als initiatiefnemer en de gemeente vooral in een faciliterende sturingsrol, een benadering die in het nieuwe GGW verder wordt verbreed qua beleidsthema's en qua participerende partijen.

Pröpper formuleert in *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders* een aantal kernvoorwaarden voor interactief beleid. Deze kernvoorwaarden vormen tevens belangrijke faal- en succesfactoren. Als we bovengenoemde uitgangspunten van de Bestuursopdracht confronteren met een aantal kernvoorwaarden van interactieve beleidsontwikkeling, signaleren we enkele punten van aandacht. Deze punten raken met name kernvoorwaarden zoals die van openheid (er is voldoende beleidsruimte aanwezig), duidelijkheid over de rol van de verschillende partijen (in dit geval die van het bestuur, de verschillende participanten, maar ook van de politiek en de professionals) en de meerwaarde van participatie (hier vooral het verwachtingspatroon van het bestuur in relatie tot de mogelijkheden van de participanten en andere betrokkenen). Op basis hiervan werken we de volgende vier punten in dit memo verder uit:

1. de rol van de gemeente t.o.v. de participerende partijen;
2. maatwerk versus gemeentelijk beleid;
3. vraaggericht of aanbodgericht;
4. bevoegdheden, verantwoordelijkheden en legitimiteit.

Ad. 1. De bestuursopdracht schetst de sturingsrol van de gemeente bij het nieuwe GGW als het faciliteren van samenwerkingsverbanden door te coördineren en te regisseren. Deze bestuursstijl staat hoog op de participatieladder van Pröpper en laat veel aan het initiatief van de participanten over. Het nieuwe GGW heeft betrekking op een breed scala aan onderwerpen en ook zijn er verschillende participerende partijen bij betrokken en de pilot-wijken verschillen sterk van elkaar (o.a. qua problematiek en bewoners). Het is daarom van belang goed te bekijken of in alle situaties en bij alle participanten de rol van de participant die hoort bij de genoemde bestuursstijl van de gemeente wel haalbaar en wenselijk is en of de gemeente de ruimte en verantwoordelijkheid die erbij hoort echt wil en kan overdragen. Een kenmerk van interactief beleid is dat er altijd gevarieerd kan worden in participatievorm en bestuursstijl al naar gelang het onderwerp, de participant of de

fase van het beleidsproces. Een juiste keuze voor participatievormen en daarbij passende bestuursstijlen hangt van erg veel factoren af en moet, ook bij een experiment, goed overwogen worden.

Ad. 2. De wens tot maatwerk past goed bij interactieve beleidsvoering en bij GGW. In feite zijn interactief beleid en GGW per definitie maatwerk. Iedere situatie is immers anders en vraagt om een specifieke aanpak. GGW en interactief beleid gaan daarom niet uit van blauwdrukken. In de Bestuursopdracht (p.1) staat hierover: “De aanpak van buurten en wijken hoeft geen eenheidsworst te zijn. Binnen de marges van gemeentelijk beleid mag er worden afgeweken, mits het niet leidt tot suboptimalisatie, zoals afwenteling tussen gebieden”. Het is hier denkbaar dat de wens om te komen tot maatwerk (‘geen eenheidsworst’) op gespannen voet kan komen te staan met de beschikbare beleidsruimte.

Ad. 3. “ In het nieuwe GGW staan de wensen en behoeften van bewoners en ondernemers in het gebied en het (gemeentelijke) aanbod centraal” In de Bestuursopdracht (p.3) wordt het bij elkaar brengen van vraag en aanbod een belangrijke opgave genoemd. Goed is het om hier stil te staan bij het ‘hoe’ in relatie tot de door de gemeente gewenste faciliterende bestuursstijl. Hierbij past geen vraaggestuurde benadering in de vorm van ‘u vraagt, wij draaien’ (de burger als consument), maar ook geen aanbodgerichte benadering (de burger als onderdaan of doelgroep). In deze context past wellicht beter het begrip ‘responsief bestuur’. “Een responsief bestuur signaleert tijdig problemen van burgers en opgaven voor de samenleving die op de politieke agenda thuishoren en vertaalt deze in bestuurlijk handelen. Dit kunnen eigen acties zijn, maar kan ook worden gestimuleerd door het bieden van ruimte en ondersteuning aan initiatieven van burgers, instellingen en bedrijven” (Pröpper 2009:21–22). Deventer mikt met het nieuwe GGW vooral op de initiatieven van de verschillende betrokken partijen. Een interessante vraag is hoe dit zich verhoudt tot de ambitie om vraag en aanbod bij elkaar te brengen.

Ad 4. Een verandering van rollen betekent vaak ook wijzigingen in bevoegdheden en verantwoordelijkheden. Belangrijk is om duidelijk te krijgen welke verantwoordelijkheden en daarbij behorende bevoegdheden worden overgedragen en wat dit betekent voor de legitimiteit. Ook speelt hier het langjarig perspectief een rol, ofwel de continuïteit. Kunnen partijen aan elkaar garanderen dat ze de nieuwe bevoegdheden en verantwoordelijkheden ook langjarig kunnen waarmaken? Het is belangrijk om hiervoor van tevoren randvoorwaarden en spelregels op te stellen in nauwe samenwerking met de gemeenteraad.

Om de verantwoordelijkheden meer inzichtelijk te maken, heeft Hofman de ‘achterkant’ van de participatieladder opgesteld (Hofman, 2000). Hiermee kan de ladder van de andere kant worden beklommen en vanuit verantwoordelijkheden gekeken worden welke bevoegdheden er overgedragen kunnen worden.

3. Verwachtingen bij gebiedsgericht werken

Bij het reflecteren op de rol, positie en doelstellingen van GGW is van belang om goed zicht te hebben op de verwachtingen. Daarom is gesproken met vier sleutelpersonen: dhr. Lantain (gemeentesecretaris), dhr. Piercy (verantwoordelijk wethouder), dhr. Arentsen (ambtelijk opdrachtgever) en dhr. Schuttert (projectleider). Met hen is gesproken over hun visie op de kern van GGW, de doelstellingen die behaald moeten worden, de positionering van GGW temidden van andere aanpakken, de bedoelingen van de experimenten, de belangrijkste partners bij GGW, de mate van innovatie en onze eigen rol bij de experimenten. Hieronder geven we onze bevindingen weer. Daarbij volgen we de vier aandachtspunten zoals we die in het vorige hoofdstuk benoemden.

Voorafgaand geven we middels enkele genoemde termen weer hoe GGW wordt omschreven en gedefinieerd. Enkele quotes:

“GGW gaat over het aanboren van de eigen kracht van burgers, zodanig dat de gemeente een stapje terug kan doen”

“...meer overlaten aan burgers, vooral meer invloed geven.”

“Het gaat om invloed, verantwoordelijkheid en een rol bij de realisatie.”

“GGW verhoogt de invloed van burgers op de programmering van de gemeente.”

“GGW betekent het voeren van een dialoog met een gebied zodat tot een eigen agenda gekomen kan worden.”

“...meer betrokken en meer verantwoordelijk.”

Hoewel GGW steeds met andere woorden wordt omschreven is het beeld dat hieruit komt wel tamelijk eenduidig. Over de verhouding tot de wijkaanpak is opgemerkt dat het om een ander (lager) schaalniveau gaat. Ook worden bij de wijkaanpak in principe alleen burgers betrokken. De wijkaanpak gaat vooral uit van een (kleine) plus bovenop het ‘standaardpakket’ terwijl GGW juist ook over differentiatie zou kunnen gaan. Hier ligt overigens wel een punt van discussie, zie ook hieronder.

De rol van de gemeente ten opzichte van andere partijen

GGW gaat –terecht– uit van de gedachte dat de gemeente niet alleen kan zorgdragen voor en verantwoordelijkheid kan nemen voor het oplossen van maatschappelijke problemen en het voldoen aan de behoeften van burgers. Tijdens de meeste interviews werd benadrukt dat de gemeente niet ‘alwetend’ is. Soms werd zelfs gesteld: “De burger weet het beter”. Samenwerking met anderen wordt dan ook breed gezien als een kernonderdeel van GGW. Met iedereen is gesproken over wie die anderen dan zijn, ofwel wie de belangrijkste partners zijn. Opvallend is dat het interne apparaat daarbij vaak genoemd wordt. Verwacht wordt dat veel weerstand en scepsis over–

wonnen moet worden. Ook ligt er een keuze ten aanzien van het werken met andere organisaties of met burgers direct. Hierover lopen de meningen enigszins uiteen. Alle geïnterviewden benadrukken dat GGW uiteindelijk gaat om de burger, maar over de mate waarin bij het (beter) voldoen aan de wensen van de burger ook samengewerkt moet worden in het kader van GGW met bijvoorbeeld Raster, woningcorporaties en anderen verschillen de meningen.

Uitgebreid is gesproken over wat de kern is van GGW. Een kernvraag daarbij is op welke fase van beleidsvoering GGW betrekking heeft. Gaat het om het maken van keuzes in de fase van beleidsontwikkeling of gaat het om actieve betrokkenheid tijdens de beleidsuitvoering/beheerfase? In sommige gesprekken werd benadrukt dat het om de wezenlijke keuzes gaat voor een gebied. Bijvoorbeeld: wat voor voorzieningen willen we in deze buurt? Anderen gingen juist in op de eigen inzet van burgers bij bijvoorbeeld groenbeheer. Daarmee constateren we uiteenlopende ideeën over waar GGW betrekking op moet hebben.

Bij het bepalen van de eigen rol is ook van belang om inzicht te hebben in de verwachtingen en wensen van de 'anderen'. Opvallend is dat in alle gesprekken is aangegeven dat hierin nog relatief weinig inzicht bestaat, anders dan dat GGW aansluit bij bredere trends in de samenleving en dat het goed past in de traditie van Deventer. De pilots kunnen hier nader zicht op bieden.

Maatwerk vs. gemeentelijk beleid

Het bieden van meer maatwerk is een belangrijke motivatie voor GGW. Hier ligt de kern van de opgave. Dat wordt door alle geïnterviewden benadrukt. Wel lopen de verwachtingen uiteen over de mate waarin dit kan worden waargemaakt. Zwart-wit gesteld: gaat het om het geven van een volwaardige plaats aan burgers in alle fasen van de beleidsvoering of gaat het om het laten meepraten van burgers over de detaillering van beleidskeuzes. We constateren daarmee verschillen in relatie tot de participatieladder van Pröpper, maar ook in relatie tot de uitgangspunten zoals verwoord in de Bestuursopdracht. Deze verschillen in visie werken door in de opvattingen van de geïnterviewden over de mate waarin maatwerk kan worden geleverd. Het debat gaat hier over de gevoelde tegenstelling tussen uniformiteit en efficiëntie versus diversiteit en maatwerk. Hoewel iedereen het belang van meer maatwerk dus benadrukt, signaleren we wel twijfel over de mate waarin dit daadwerkelijk gerealiseerd kan worden, en ten koste van hoeveel efficiëntie die zal gaan. Een veelgebruikt voorbeeld gaat over groenbeheer waar het bieden van maatwerk, of zelfs het inschakelen van burgers bij zelfbeheer geen kostenbesparingen zal geven, maar snel meerkosten zal opleveren. Hier klinkt ook weer het verschil in perceptie door ten aanzien van de keuze of GGW vooral over beleidsontwikkeling gaat of meer over beheer.

Vraaggericht of aanbodgericht

Ook hier is helder dat GGW gaat over meer vraaggericht werken. Daarover verschillen de meningen niet. De kern is beter aansluiten bij de behoeften van de burger. De vraag die wordt opgeworpen in sommige gesprekken is hoe dit kan worden vormgegeven en in welke mate dit mogelijk is. Daarbij bespeuren we ook verschillen van

inzicht over of GGW gaat over wezenlijke keuzes (bijvoorbeeld wel of geen wijkcentrum) of om meer beheersmatige aspecten (bijvoorbeeld maaifrequentie). Ook hier klinkt dus weer het verschil van inzicht in door over de vraag in welke fase van beleidsvoering GGW met name gestalte dient te krijgen.

Bevoegdheden, verantwoordelijkheden en legitimiteit

Het vraagstuk van legitimiteit is door alle geïnterviewden genoemd. GGW zal zich voor een (belangrijk) deel buiten de inmiddels geïnstitutionaliseerde paden afspelen. In alle gesprekken is benadrukt dat het niet direct gaat om het benutten van bijvoorbeeld wijkraden. Juist ook burgers die zich niet vertegenwoordigd voelen in dergelijke organen worden uitgenodigd in het kader van GGW. De mate waarin burgers zich vertegenwoordigd voelen, de 'organisatiegraad' van een gebied, en bijvoorbeeld de mate waarin mensen zich ook verbonden voelen met een gebied, zal uiteen lopen. Hoe de keuze dan gemaakt moet worden over met wie samengewerkt gaat worden en de consequenties die dat heeft voor de legitimiteit van GGW, is nog een open vraag. Daarbij is ook gewezen op de ervaring die Deventer heeft in het werken met DorpsOntwikkelingsPlannen DOPs. Deze wijze van werken vertoont sterke gelijkenis met GGW. Daarbij is wel aangetekend dat de ervaringen niet 1-op-1 vertaald kunnen worden naar de stedelijke omgeving.

Ten aanzien van de bevoegdheden en verantwoordelijkheden is herhaaldelijk gewezen op verwachte weerstand in het interne apparaat. Ambtenaren zijn getraind en worden ook geacht om hun stukje binnen het gehele veld van beleidsvoering zo efficiënt mogelijk en verantwoord uit te voeren. Het overdragen van verantwoordelijkheid (steeds genoemd als de kern van GGW) zal een stevige verandering vergen binnen het apparaat. Over de mate waarin grote veranderingen wenselijk of acceptabel zijn, lopen de meningen uiteen.

Tot slot over de rol van Saxion. Wij zijn verheugd te merken dat alle gesprekspartners zeer open staan ten opzichte van onze betrokkenheid. De gesprekken zijn in alle openheid gevoerd. In een van de gesprekken is onze rol kernachtig omschreven als 'kritische vriend'. Dat is een uitdaging die we graag aangaan. Vanuit betrokkenheid bij GGW, met de intentie om bij te dragen aan de kwaliteit en uitkomsten van de pilots, zullen we, mede gevoed door literatuur, kanttekeningen en voetnoten plaatsen.

4. Stap 1: Verloop en uitkomsten (groeps)interviews

Stap 1 in het experiment bestaat uit het inventariseren via (groeps)interviews van de ambities die de gemeente zelf heeft en de beleidsruimte die de aanwezigen signaleren voor GGW. Wij hebben drie rondes met interviews geobserveerd die binnen de gemeente zijn georganiseerd. Het betrof twee rondes met programmaonderdeelmanagers en het projectteam en een ronde met de programmamanagers herstructurering. De resultaten van deze interviews alsmede de conclusies die de projectgroep hieruit trekt, voorzien wij hieronder van een analyse en commentaar. Daarbij gebruiken we opnieuw de aandachtspunten die we in hoofdstuk 2 hebben geïdentificeerd.

De interviews op 1, 12 en 20 december 2011 zijn door ons als observanten bijgewoond. Tijdens deze bijeenkomsten zijn alle programma's en programmaonderdelen tegen het licht gehouden. De verschillende verantwoordelijken hebben tijdens deze interviewrondes aan kunnen geven of er ruimte en mogelijkheden in de programma's zitten die bij kunnen dragen aan gebiedsgericht werken. Per programma is nauwkeurig gezocht naar de zogenaamde beleidsruimte om gebiedsgericht werken mogelijk te kunnen maken.

Programmamanagers die betrokken zijn bij de herstructurering zijn gevraagd naar hun mening over gebiedsgericht werken zoals geformuleerd in de bestuursopdracht. Deze groep heeft vanuit hun ervaringen een kritische reflectie gegeven over gebiedsgericht werken binnen de gemeente. Zij zijn aangemerkt als ervaringsdeskundigen op het gebied van gebiedsgericht werken.

De rol van de gemeente t.o.v. de participerende partijen

Tijdens de bijeenkomsten wordt duidelijk dat de gemeente Deventer zich in een ontwikkelingsproces van government naar governance bevindt. Bij government gaat het om de traditionele hiërarchische, gesegmenteerde en gespecialiseerde overheid die als centraal sturende actor de enig verantwoordelijke partij is voor het oplossen van maatschappelijke problemen. Bij governance gaat het om samenwerking tussen de gemeente en andere partijen en het delen van verantwoordelijkheden. Door samen te werken met burgers, bedrijven en de civil society probeert de overheid in het governance-model in plaats van verticaal te sturen, juist een meer horizontale relatie met de andere actoren aan te gaan. Ze deelt dan de verantwoordelijkheid voor het oplossen van maatschappelijke vraagstukken met andere actoren. Voor de overheid betekent dit ondermeer dat zij op zoek gaat naar nieuwe sturingsconcepten. Tijdens de groepsinterviews blijkt dat het soms lastig is de traditionele rol los te laten. Verkokering en specialisatie zijn daarvan belangrijke oorzaken. Vanuit een centraal perspectief en vanuit de verkokerde structuren van de eigen organisatie is het lastig te ontdekken welke programma-(sub)onderdelen

geschikt zijn voor een meer horizontale werkwijze met andere partners op het decentrale niveau van de wijk. Tegelijkertijd is wel een ambitie zichtbaar om het juist helemaal anders te gaan doen. Dit door integraal te gaan werken en meer 'los te laten'.

Maatwerk versus gemeentelijk beleid

Het huidige beleid is centraal, generalistisch, gesegmenteerd en gefragmenteerd. De programma-onderdeelmanagers hebben er moeite mee om binnen het geboden stramien van de bijeenkomst een 'omgekeerde denkwijze' te hanteren. De 'omgekeerde denkwijze' houdt in het denken vanuit het perspectief van de andere actoren (met hen moeten immers verantwoordelijkheden worden gedeeld) en vanuit het schaalniveau van de wijk (het gaat immers om gebiedsgerichte mogelijkheden) in plaats van primair te redeneren vanuit het eigen programma. Tijdens de groepsinterviews blijkt dat het denken vanuit beleid bijna haaks staat op het denken vanuit het gebied. Daar lijkt een botsing te zitten tussen de systeemwereld van professionals die denken vanuit beleid en programma's en de leefwereld waarin de burger leeft en met heel andere vraagstukken zit. Het blijkt moeilijk te zijn om het meer generalistische beleid, dat wil zeggen: gericht op de gemeente als geheel, los te laten. Toch wordt er ook geconstateerd dat bepaalde demografische trends zich in bepaalde wijken voordoen waar op geanticipeerd kan worden. De effecten hiervan zijn besproken tijdens een van de interviews. Opkomende leegstand in buurthuizen en een verschuiving van voorzieningen voor kinderen die vervangen dienen te worden voor voorzieningen voor jongeren. Deze voorbeelden bieden de mogelijkheid om hierop aan te haken. Hierbij kan maatwerk geleverd worden per pilotgebied.

Vraaggericht of aanbodgericht

De gesprekken met de programmamanagers en programma-onderdeelmanagers zijn ingestoken om duidelijk te krijgen waar ruimte is in het beleid. Deze (beleids)ruimte lijkt beperkt. Veel programma's zijn doorgelicht, maar bij slechts enkele programma's lijkt beleidsruimte te zitten om in te zetten voor GGW. Het lijkt dat in de meer sociaal georiënteerde programma's iets van ruimte te zitten (bijvoorbeeld Centrum voor Jeugd en Gezin, terwijl de meer fysiek georiënteerde programma's weinig tot geen ruimte bieden.

De bijeenkomsten geven een inkijk in het moeizame ontwikkelingsproces van government richting governance. Het stadsbestuur wil op innovatieve wijze tot een nieuw governance model komen, terwijl de ambtenaren juist sterk vast blijven houden aan denk- en werkwijzen die beter passen bij het traditionele government model. Dit zie je terug in de opgestelde programma's. Veelal wordt aangegeven dat er een activiteit of een maatregel wordt aangeboden. Uit de programma's valt minder nadrukkelijk af te leiden dat het om een vraaggerichte aanpak.

Bevoegdheden, verantwoordelijkheden en legitimiteit

Uit de gesprekken met de programma-onderdeelmanagers blijkt een flinke segmentatie en versnippering van onderwerpen en thema's over de vele programma-onderdelen. Hiermee lijkt een overlap te ontstaan in enerzijds bevoegdheden en anderzijds in verantwoordelijkheden. Uit de gesprekken wordt zichtbaar dat verschillende programma-onderdeelmanagers een deel van het geheel in het programma hebben zitten. Dat is niet erg, maar dat ze niet van elkaars werkzaamheden op de hoogte zijn, is.

Uit de gesprekken met de programmamanagers blijkt dat er veel verwarring is over het begrip gebiedsgericht werken. Het gaat daarbij vooral over legitimiteit en sturingsfilosofie. Wat volgens deze ervaringsdeskundigen in ieder geval niet moet gaan ontstaan is een structurele relatie die leidt tot een nieuwe structuur met een daarbij horende nieuwe 'bestuurslaag'. En hoe zit het met de legitimiteit van wijkgericht werken als je verantwoordelijkheden overhevelt naar andere actoren op het niveau van de wijk?

5. Reflectie, conclusies en aanbevelingen

In het voorgaande hebben we een aantal observaties gedaan op basis van interviews en bijgewoonde groepssessies. Uiteraard valt er in het beginstadium van een nieuw en innovatief traject veel op te merken en zijn er veel vragen te stellen. In dit laatste hoofdstuk herhalen we niet alles dat in het voorgaande is gezegd of opgemerkt kan worden. We stippen hieronder enkele kernpunten aan die naar ons idee geadresseerd moeten worden voor een succesvol vervolg van GGW.

Een eerste constatering is dat er binnen zowel de aansturing als het ambtelijk apparaat veel verschillende perspectieven leven op GGW: in opvatting over waar GGW betrekking op heeft (beleidsthema's), wie betrokken zijn (burgers of ook andere partners/organisaties/ondernemers zoals staat in de Bestuursopdracht) welke rol die anderen krijgen, willen, aankunnen, of die rol in alle situaties en gedurende het hele beleidsproces dezelfde is en blijft). Meer eenduidigheid is gewenst. De tekst van de Bestuursopdracht is blijkbaar onvoldoende leidend, waarbij ook de vraag is in hoeverre is deze tekst echt bekend bij alle betrokkenen.

Een principiële keuze is of het gaat om beleidsvorming, dus inbreng bij maken van keuzes of om beleidsuitvoering (dus overdracht van verantwoordelijkheden in beheersfeer) of combinatie. Op zich is het bij een zo brede aanpak als GGW niet verwonderlijk dat er verschillende perspectieven zijn. Een blauwdruk zal niet mogelijk en gewenst zijn. Soms zal alleen betrokkenheid bij de uitvoering gewenst zijn, bijvoorbeeld bij bestaand beleid, soms is meewerken aan een probleemanalyse in de beginfase juist nodig of wil de gemeente vooral initiatieven van anderen stimuleren. Dit laatste past ook bij de faciliterende rol die de gemeente zich toewenst in de Bestuursopdracht. Wat wel nodig is dat er bij de pilots of mogelijk per onderwerp nadrukkelijk wordt gesproken over welke rollen wie dient te spelen, in welke fase van het beleidsproces en bij welk onderwerp. Dat beperkt zich overigens niet tot alleen de rol van de gemeente. Ook de (beoogde) rol van burgers en andere organisaties, met name woningcorporaties, is een belangrijk aandachtspunt.

We constateren tevens dat het nieuwe GGW op meerdere gedachten lijkt te zijn gestoeld die niet even gemakkelijk te verenigen zijn: geen extra financiële middelen en een situatie van bezuinigingen tegenover het innovatieve karakter, maatwerk, preventief beleid, beter inspelen op de behoeften van de burgers, empowerment, zeggenschap, integraal werken, ontschotting etc. Dit zijn uiteenlopende doelen en motieven. Hoe verhoudt zich het overdragen van verantwoordelijkheden tot de bevoegdheden en tot het overdragen van budgetten? Wat houdt regievoeren precies in? Wat is uiteindelijk het hoofddoel met GGW? Dat zijn vragen die in ieder geval tijdens de pilots en mogelijk daarvoor al beantwoord moeten worden.

Over de aanpak van de pilots merken we nog het volgende op: De aanpak om eerst in de eigen organisaties te kijken, staat haaks op de dialoog die eigenlijk aange-

gaan moet worden met de bewoners en betrokken instanties in de pilotgebieden. Het gevaar hierbij schuilt in het feit dat de kaders alweer gesteld zijn door de gemeente terwijl de spontaniteit die gevonden kan worden buiten de gemeentelijke organisatie hiermee misschien wel teniet wordt gedaan. De scepsis die zo hier en daar in het interne apparaat worden aangetroffen zijn bovendien ook begrijpelijk als vanuit het huidige beleid wordt gedacht. Wellicht dat vanuit de pilots in stap 2 hele andere onderwerpen en perspectieven worden aangedragen dan nu in stap 1 naar voren zijn gekomen.

De rol van het ambtelijk apparaat is een veelbesproken onderwerp en een belangrijk aandachtspunt. Gezien het belang hiervan, en de mogelijke faalfactor die hierin besloten ligt, verdient het naar onze mening speciale aandacht. Daarin zou duidelijk moeten worden welke achtergrond de gevoelde scepsis heeft en wat mogelijke oplossingsrichtingen zijn. Daarbij tekenen we aan dat de overgang van een government- naar een governance-model ook geen eenvoudige is. De beide modellen hebben deels verschillende uitgangspunten en de combinatie van beide binnen een apparaat is een complexe opgave, die naar onze mening dus nadrukkelijke aandacht verdient.