

onderzoeksopzet gebiedsgericht werken

februari 2011

1 inleiding

Rotterdam kent 62 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 heeft het vorige college de ambitie geformuleerd om in de gehele gemeente gebiedsgericht te werken.

De gemeente werkte al enkele jaren met wijkplannen op het gebied van veilig en sociaal. Ook is door middel van pilots geëxperimenteerd met andere vormen van een wijkgerichte aanpak. Naar aanleiding van de ambitie van het vorige college werkt de gemeente echter vanaf 2010 voor het eerst op alle beleidsterreinen en in de gehele stad gebiedsgericht. Hiervoor wordt nu voor elke wijk in Rotterdam jaarlijks een integraal wijkactieplan (iWAP) opgesteld, waarin plannen op het gebied van veiligheid, sociaal, economie en fysiek geïntegreerd gepresenteerd worden. De acties voor de wijk worden bestuurlijk vastgesteld door het college van B en W en het deelgemeentebestuur. Ook de afspraken over de uitvoering, onder andere tussen de diensten en de deelgemeenten, worden in het iWAP vastgelegd. De gemeentelijke organisatie is sinds 2010 ook aangepast aan het gebiedsgericht werken. Zo zijn bij deelgemeenten gebiedsmanagers aangesteld voor de coördinatie van het opstellen en het uitvoeren van het iWAP. Bij de diensten zijn accountmanagers aangesteld als verantwoordelijken voor gebieden.

De gedachte achter gebiedsgericht werken is dat er wijk- en vraaggericht gewerkt wordt, met als doel snel tot concrete, zichtbare resultaten te komen.

De volgende paragraaf introduceert het gebiedsgericht werken. Vervolgens wordt het doel en de vraagstelling van het onderzoek gegeven, waarna de aanpak kort wordt geschetst. Ten slotte wordt beschreven hoe het onderzoek wordt georganiseerd.

2 gebiedsgericht werken

2-1 vooraf

In het collegeakkoord uit 2006 heeft het college de ambitie opgenomen om kansen te bieden voor alle Rotterdammers. Het gaf daarbij in het collegeprogramma aan dat de directe leefomgeving van de Rotterdammers het startpunt is. 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.¹

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.

¹ Gemeente Rotterdam, 'Collegeakkoord 2006-2010 Rotterdam: perspectief voor iedere Rotterdammer', mei 2006; 'Het college programma Rotterdam 2006-2010: De stad van aanpakken voor een Rotterdams resultaat', september 2006.

Het college wilde deze ervaringen gebruiken om op alle beleidsterreinen en in de gehele stad gebiedsgericht te werken.

Om deze ambitie te kunnen waarmaken is een programmateam gebiedsgericht werken van start gegaan. Dit team was verantwoordelijk om de werkwijze van het gebiedsgericht werken vorm te geven. Vanaf 2008 liep daarnaast 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 aangaande de werkwijze en vormgeving van stedelijk bestuur, deelgemeentebesturen en de diensten. Het voorstel 'We kunnen zoveel beter' dat hier uit voortvloeide 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 deze stukken aangepast aan het gebiedsgericht werken. Na deze borging in de gemeentelijke organisatie is het programmateam gebiedsgericht werken opgeheven.

2-2 het opstellen van een iWAP

Centraal bij het gebiedsgericht werken zijn de integrale wijkactieplannen (iWAPpen). De deelgemeente legt per wijk plannen op het gebied van economie, sociaal, veilig en fysiek voor de wijk vast in een iWAP.

Bij het opstellen van een iWAP worden verschillende partijen betrokken, zoals de gemeentelijke diensten, maar ook bijvoorbeeld woningcorporaties en welzijnsorganisaties. Om dit proces te coördineren zijn in de deelgemeenten gebiedsmanagers aangesteld.

Accounthouders van de gemeentelijke diensten kunnen een bijdrage leveren aan het iWAP. Accounthouders zijn verantwoordelijk voor de communicatie van hun dienst met een toegewezen gebied in de stad. Zij kunnen vanuit hun expertise adviseren bij het opstellen van het iWAP.

Naast de inbreng van de gemeentelijke diensten, via de accounthouders, kunnen bewoners, ondernemers en instellingen in de wijk hun kennis en ervaringen delen met de gebiedsmanager. Hierdoor kunnen de wensen, kansen en knelpunten van de wijk in kaart gebracht worden.

Uiteindelijk stelt de gebiedsmanager het iWAP op. Hierin staat niet alleen beschreven welke acties uitgevoerd worden, maar ook door wie, met welke middelen en onder wiens verantwoordelijkheid (deelgemeentebestuur, college van B en W of externe partners). Vanwege deze afspraken stelt het college van burgemeester en wethouders en het deelgemeente bestuur het iWAP vast. Voor 2010 zijn in totaal zestig iWAPpen vastgesteld.

2-3 het uitvoeren van een iWAP

Net als voor het opstellen van het iWAP heeft de gebiedsmanager voor de uitvoering een coördinerende taak.

Een groot gedeelte van de uitvoering zal door de diensten plaats vinden. De deelgemeente treedt hierbij als opdrachtgever op. Bij het opstellen van de plannen hebben de diensten aan kunnen geven op welke gebieden zij de uitvoering kunnen verzorgen. Hierbij geldt gedwongen winkelnering. Dit betekent dat als de diensten de plannen kunnen uitvoeren, de deelgemeente verplicht is om de opdracht aan die diensten te verstrekken.

Voor de uitvoering van de iWAPpen wordt de kennis in de wijken benut. Hiervoor wordt samengewerkt met professionals in de wijken: diensten, deelgemeenten, scholen en schoolbesturen, politie, woningcorporaties, welzijnsinstellingen en bewoners. Het uitgangspunt voor de uitvoering is dat 'de frontlijn stuurt'.²

2-4 resultaten

Door middel van het gebiedsgericht werken wordt beoogd om samenhang tussen de verschillende beleidsterreinen tot stand te brengen. Daarnaast zal hiermee het beleid door deze samenhang effectiever uitgevoerd worden.³ Zo geeft de gemeente aan: 'Wij willen de noodzaak van een meer vraaggerichte opstelling van de organisatie verbinden met eisen van effectiviteit, uniforme kwaliteit en efficiency. Wij gaan dat doen met een optimale organisatie van het gebiedsgericht werken.'⁴ Op deze manier zal naar verwachting zichtbare en snelle resultaten geboekt worden.

2-5 spanningen

Er is een aantal mogelijke faalfactoren te benoemen die het snelle en zichtbare resultaat kan belemmeren.

Zo heeft het gebiedsgericht werken als uitgangspunt dat de aanpak wordt afgestemd op de behoeften van de wijk. Echter, de kaderstellende afspraken worden op andere niveaus gemaakt. Zo worden wetten op rijksniveau gemaakt, worden afspraken tussen gemeentebestuur en corporaties op stadsniveau vastgelegd en afspraken tussen gemeentebestuur en deelgemeentebestuur op deelgemeenteniveau. Deze afspraken bepalen de kaders voor het beleid in de wijk. Hierbij kan een spanning ontstaan tussen het formuleren van een aanpak voor de wijk vanuit de behoefte van de wijk en de bestaande afspraken (kaders).

Een aanpak op maat veronderstelt ook dat er middelen beschikbaar zijn om een dergelijke aanpak te realiseren. Middelen moeten ingezet kunnen worden waar daar op dat moment vraag naar is. De gemeentelijke organisatie moet deze flexibele inzet

² Gemeente Rotterdam, 'Samenwerking stad en deelgemeenten & gebiedsgericht werken. Dichtbij de burger, slagvaardig en met resultaat op straat.'

³ Gemeente Rotterdam, 'Samenwerking stad en deelgemeenten & gebiedsgericht werken. Dichtbij de burger, slagvaardig en met resultaat op straat.'

⁴ Bijlage bij raadsvoorstel 'Wij kunnen zoveel beter', 19 mei 2009.

van middelen faciliteren. Zo niet, dan kan dit belemmerend werken bij de samenstelling van een plan van aanpak voor de wijk.

Kenmerkend voor het gebiedsgericht werken is ook de opdrachtgever en –nemerrelatie tussen deelgemeenten en de gemeentelijke diensten. De gemeentelijke organisatie is hierop aangepast door accounthouders en gebiedsmanagers aan te stellen. De diensten werken daarbij wijkgericht. Het kan enige tijd kosten om deze manier van werken te borgen in de gehele organisatie. Dit kan spanning opleveren met de ambitie om snel resultaten te bereiken.

3 onderzoeksplan

3-1 aanleiding

De gemeente voert het gebiedsgericht werken in de gehele gemeente in, daarnaast wordt deze manier van werken voor alle beleidsterreinen gebruikt. Hierdoor heeft het een impact op zowel de organisatie als de manier waarop beleidsresultaten geboekt worden. De rekenkamer vindt het gebiedsgericht werken vanwege de breedte van het onderwerp en de potentie die deze manier van werken volgens de gemeente heeft een belangrijk thema. Om die reden heeft de rekenkamer in 2010 besloten hier een onderzoek naar te verrichten.

3-2 doel- en vraagstelling

De rekenkamer wil duidelijkheid verschaffen over de 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?

De centrale onderzoeksvraag is uitgewerkt in een aantal deelvragen (zie hieronder).

Voor de beantwoording hiervan zijn iWAPpen uit 2010 geselecteerd. Gedeeltelijk wordt voor de beantwoording van deelvragen 1a en 1b per wijk het gehele iWAP bestudeerd. Voor alle vragen wordt vervolgens het beleidsproces rondom een geselecteerde probleem uit het iWAP onderzocht. Vervolgens vindt een analyse plaats op de bevindingen van de verschillende casusstudies, om zodoende de hoofdvraag te beantwoorden.

De deelvragen zijn opgedeeld in de drie fases van het gebiedsgericht werken.

1. de ontwikkeling van het iWAP;
2. de uitvoering van het iWAP;
3. de resultaten van het iWAP.

1a. Hoe is het iWAP tot stand gekomen?

- 1b. Sluit de inhoud van het iWAP voldoende aan op de kennis van en de vraag in de wijk?
- 1c. Zo nee, welke factoren werken hierbij belemmerend?

- 2a. Werken de deelgemeenten bij de uitvoering van de plannen in voldoende mate als opdrachtgever richting de gemeentelijke diensten en externe partijen?
- 2b. Werken de betrokken gemeentelijke diensten bij de uitvoering van de plannen in voldoende mate wijk- en vraaggericht?

- 3a. Welke resultaten worden nagestreefd?
- 3b. Zijn deze resultaten gerealiseerd?
- 3c. Zo nee, waarom zijn de resultaten niet gerealiseerd?
- 3d. Zijn de resultaten zichtbaar en sneller gerealiseerd dan voor het gebiedsgericht werken mogelijk is gebleken?
- 3e. Is het aannemelijk dat deze zichtbaar en sneller gerealiseerd zijn vanwege het gebiedsgericht werken?

Bij vragen 3a t/m 3e wordt gesproken over resultaten. Dit gaat over resultaten die geboekt worden met de acties die ingezet zijn om problemen aan te pakken of kansen te benutten. Het beoogde resultaat kan op verschillende niveaus beschreven worden. Zo kan het uitvoeren van de actie het resultaat zijn, maar ook de prestatie door de actie of de effecten van de actie. Dit is onder meer afhankelijk van het type probleem.

3-3 normen

In het onderzoek zal de rekenkamer normen hanteren ter beoordeling van de werking van het gebiedsgericht werken. Hieronder volgt een aantal normen dat onder andere gehanteerd wordt. Deelvragen 1c en 3c zijn verklarende vragen. In plaats van normen worden hierbij mogelijke verklaringen gegeven.

- 1a. I. Voor het opstellen van de iWAPpen zijn de relevante partijen en relevante informatie in kaart gebracht.
- II. De deelgemeente heeft mogelijkheden gecreëerd om de relevante partijen een bijdrage te laten leveren aan opstellen van de iWAPpen.
- III. Voor het opstellen van de iWAPpen zijn alle relevante partijen (waaronder partijen in de wijk) benaderd om een bijdrage te leveren aan het opstellen van de iWAPpen.

- 1b. I. De selectie van acties in het iWAP is grotendeels logisch te herleiden tot de kennis in en vraag uit de wijk (globale beoordeling gehele iWAP)
- II. De voorgenomen inzet bij afzonderlijke acties sluit grotendeels aan bij de kennis in en vraag uit de wijk (casestudies).

- 1c. Mogelijke verklaringen waaraan gedacht kan worden zijn het gebrek aan middelen voor de uitvoering of conflicterende bestaande afspraken.

- 2a. I. De deelgemeente heeft de regie over de uitvoering van het iWAP.
- II. De deelgemeenten werken in voldoende mate als opdrachtgever richting de gemeentelijke diensten en externe partijen, waaronder partijen in de wijk.

- a. Er is overleg met de betrokken diensten en de externe partijen over de te behalen prestaties en de hiervoor in te zetten instrumenten.
 - b. Er worden prestatieafspraken gemaakt.
 - c. Er worden prikkels ingebouwd ter stimulering van de nakoming van de afspraken.
 - d. Er wordt toegezien op het nakomen van de afspraken.
 - e. Er worden prikkels toegepast ter bevordering van de realisatie van de afspraken.
- 2b. I. De dienst komt de afspraken in het kader van het iWAP met de deelgemeente na.
- II. De dienst rapporteert aan de deelgemeente over de behaalde resultaten.
 - III. De dienst legt voorstellen voor wijzigingen in de uitvoering voor aan de deelgemeente.
- 3a. Vooraf is vastgesteld welke resultaten nagestreefd worden.
- 3b. Deze resultaten worden behaald.
- 3c. Mogelijke verklaringen waaraan gedacht kan worden kunnen liggen in de organisatie van de uitvoering (geen heldere afspraken, niet nakomen van deadlines, tekortschietende middelen) of veranderende omstandigheden waardoor bestaande afspraken niet tot het gewenste resultaat leiden.
- 3d. I. De resultaten zijn voor betrokkenen in de wijk zichtbaar.
- II. De resultaten zijn volgens betrokkenen sneller bereikt dan voorheen.
- 3e. Het is aannemelijk dat deze resultaten sneller gerealiseerd en zichtbaar zijn door het gebiedsgericht werken.
- a. Er is een logische relatie tussen de snellere, zichtbare resultaten en het gebiedsgericht werken.
 - b. Er is geen aannemelijke andere verklaring voor het snelle en zichtbare resultaat.

3-4 casussen

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 wordt 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:

- verdeling over deelgemeenten;
- score van de wijken op de Sociale Index 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 3-1 geeft een overzicht van de geselecteerde casussen en de variabelen:

tabel 3-1: geselecteerde casussen

nr.	wijk	deelgemeente	score SI ⁵	score VI ⁶	probleem / prioriteit	pijler
1	Cool	Rotterdam Centrum	6,5	4,7	herinrichting schouwburgplein	fysiek
2	Schiemond (buurt Schiemond)	Delfshaven	5,2	6-6,5	opvoedingsondersteuning alleenstaande moeders	sociaal
3	Agniesebuurt	Noord	5,5	5,6	hofbogen	economie
4	Molenlaankwartier	Hillegersberg-Schiebroek	8,1	10	preventie woninginbraken	veilig
5	Oud-Charlois	Charlois	5,1	5,6	versterking winkelstructuur	economie
6	Feijenoord	Feijenoord	4,8	5,4	gezondheid	sociaal
7	Oudeland	Hoogvliet	6,3 ⁷	8,4 ⁸	aanpak leefbaarheid	vnl fysiek
8	Nieuw Crooswijk	Kralingen-Crooswijk	5,3	5	jeugdoverlast	veilig
9	Overschie	Overschie	6,1	8,4	groene hofjes	fysiek

Voor het onderzoek zullen verschillende documenten geraadpleegd worden. Hierbij valt te denken aan:

- relevante verslagen van (deel)raad, commissies, college, deelgemeentebesturen;
- iWAPpen en wijkvisies;
- voortgangsrapportages;
- tevredenheidsenquêtes;
- de Sociale Index en Veiligheidsindex.

Naast het documentenonderzoek zullen gesprekken met betrokkenen bij de aanpak van de geselecteerde problemen worden gevoerd. Het ligt in de verwachting dat geïnterviewd worden:

- gebiedsmanagers in de deelgemeenten;
- accountmanagers van de betrokken diensten;
- verantwoordelijken van betrokken externe partijen;
- (vertegenwoordigers van) betrokkenen;
- verantwoordelijke collegeleden;
- deelgemeentebestuurders;
- directeuren betrokken diensten.

Op basis van de gevonden informatie zullen de onderzoeksvragen per casus beantwoord worden.

⁵ SI staat voor Sociale Index

⁶ VI staat voor Veiligheidsindex

⁷ De Sociale Index is niet op Oudeland toegespitst, maar is voor Hoogvliet-Noord als geheel opgesteld.

⁸ De Veiligheidsindex is niet op Oudeland toegespitst, maar is voor Hoogvliet-Noord als geheel opgesteld.

4 organisatie, planning en procedure van het onderzoek

4-1 organisatie

Het onderzoek zal worden uitgevoerd door de volgende medewerkers van de Rekenkamer Rotterdam:

- mevrouw Barbara Brink;
- de heer Weys Qaran;
- de heer Kees de Waijer;
- mevrouw José Westerman;
- de heer Rolf Willemse (teamleider).

4-2 planning en procedure

De uitvoering van het onderzoek start begin 2011. De bevindingen en conclusies zullen in een conceptnota van bevindingen worden vastgelegd. De rekenkamer stelt de Bestuursdienst in de gelegenheid hierop te reageren. Hiertoe zal de conceptnota voor ambtelijk wederhoor worden aangeboden.

Na verwerking van de reacties stelt de rekenkamer een bestuurlijke nota op. Daarin presenteert de rekenkamer de voornaamste conclusies van het onderzoek. Ook kan zij daarin aanbevelingen opnemen. De bestuurlijke nota zal, met de nota van bevindingen als bijlage, voor wederhoor aan B en W worden voorgelegd. De reacties worden, samen met het nawoord van de rekenkamer, in de definitieve bestuurlijke nota opgenomen. De bestuurlijke nota en de nota van bevindingen vormen samen het gehele onderzoeksrapport. Dit wordt rond de jaarwisseling aan de raad aangeboden.
