

Saxion Kenniscentrum Leefomgeving



Ruimte voor burgers: Gebiedsgericht werken in Deventer

-Monitoring en Reflectie -

***Memo 2,
mei 2013***

ISSN 1872-4418 18

Copyright© 2013 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
en Roy Nieuwenhuis*

Lectoraat Duurzame Leefomgeving,
Saxion Kenniscentrum Leefomgeving
ISSN 1872-4418 18

Deventer, mei 2013

Inhoudsopgave

1. Inleiding	4
2. Wat is gebiedsgericht werken?	5
3. De experimenten in de pilotwijken	8
4. Conclusies en reflecties	19
5. Aanbevelingen	25
Literatuur	28

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 deze 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) geadresseerd. 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.

In februari 2012 presenteerden we ons eerste memo. Op dat moment was de interne oriëntatie afgerond. Onze bevindingen en conclusies hadden toen vooral betrekking op de rol van de gemeente. Vervolgens hebben we het afgelopen jaar 2 van de 3 experimenten gevolgd. Onze bevindingen en reflecties leggen we neer in dit memo. Eerdere versies zijn gepresenteerd aan de projectgroep en de directie van de gemeente.

Het memo is opgebouwd in vier delen. We starten met een korte reflectie op gebiedsgericht werken. Daarbij maken we vooral gebruik van de studie van Roy Nieuwenhuis, die zijn afstudeerwerk heeft gericht op gebiedsgericht werken. Zijn studie heeft onder andere geresulteerd in een brede oriëntatie op het fenomeen gebiedsgericht werken, zowel in theorie, als in de visie van een aantal deskundigen en in de praktijk van een drietal gemeenten. Vervolgens beschrijven we de procesgang van de twee experimenten die we hebben gevolgd, met enkele observaties daarbij. We formuleren vervolgens onze reflecties en conclusies en sluiten af met enkele aanbevelingen.

2. Wat is gebiedsgericht werken?

Net als ons eerste memo starten we met een reflectie op de vraag wat gebiedsgericht werken (hierna: GGW) is en hoe het kan worden getypeerd. Een belangrijke bron hiervoor vormt de afstudeerscriptie van Roy Nieuwenhuis die daar onderzoek naar heeft verricht.

GGW past in de trend van 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).

Overheden kunnen verschillende motieven hebben om interactief te werk te gaan (De Bruijn 2008). Een belangrijk motief is het vergroten van de betrokkenheid van burgers. Vaak wordt gesproken over de kloof tussen bestuur en burgers. Door interactief te werk te gaan, wordt geprobeerd deze kloof te verkleinen. Een tweede mogelijk motief is gelegen in het meer verantwoordelijkheid geven aan burgers. Vaak zijn burgers en overheden zelf genegen om voor ieder maatschappelijk probleem de verantwoordelijkheid voor de oplossing bij de overheid neer te leggen. Die kan daar vaak niet of zeker niet alleen voor zorgdragen. Veiligheid bijvoorbeeld vraagt ook om een actieve houding en inbreng van burgers. Samenwerking via interactieve beleidsvoering kan bijdragen aan deze verantwoordelijkheidsverdeling. Een derde mogelijk motief ligt in de kwaliteit van oplossingen. In sommige situaties weten burgers simpelweg beter wat er moet gebeuren. Een eenvoudig voorbeeld is de vormgeving van speelvoorzieningen in een wijk. Burgers zijn zelf beter in staat om hun behoeften te verwoorden. Een laatste en vaak omstreden motief is een financieel motief: door verantwoordelijkheden en een deel van de beleidsuitvoering bij burgers neer te leggen, is de idee dat overheden geld kunnen besparen. In de praktijk is het vaak een mix van verschillende motieven die een rol spelen (Van Ham en Koppenjan 2002).

In ons eerste memo haalden we Pröpper aan die een aantal kernvoorwaarden formuleert voor interactief beleid. Kort samengevat luiden deze:

1. Een passende rol van de gemeente t.o.v. de participerende partijen;
2. Het leveren van maatwerk;
3. Het bieden van ruimte en ondersteuning aan initiatieven van burgers, instellingen en bedrijven;
4. Het creëren van duidelijkheid over bevoegdheden, verantwoordelijkheden en legitimiteit.

We zullen in dit paper reflecteren op de mate waarin GGW in Deventer voldoet aan deze kernvoorwaarden.

GGW is een specifieke vorm van interactieve beleidsvoering. Er bestaat geen eenduidige definitie van het begrip GGW en er wordt door gemeenten, organisaties en experts vaak een andere invulling aan gegeven. Roy Nieuwenhuis geeft in zijn scriptie een overzicht van enkele omschrijvingen en definities. Daaruit is af te leiden dat GGW gericht is op een integrale werkwijze door vanuit een gebied te redeneren waarbij overheden of organisaties samenwerken met bewoners en andere partners. Hoever een organisatie hiermee gaat, verschilt per situatie en per organisatie. De drie centrale termen zijn dus 'integraal', 'gebied' en 'samenwerken'.

De gemeente Deventer heeft veel ervaring met interactieve beleidsontwikkeling in relatie tot gebiedsgericht werken, bijvoorbeeld met de DOP's, de Deventer Wijk-aanpak en de werkwijze bij herstructureringswijken (de 'Deventer methode'). GGW is daarin een volgende stap. Het gaat dan om de burger als initiatiefnemer en de gemeente vooral in een faciliterende sturingsrol.

Uitgangspunt van gebiedsgericht werken in Deventer is dat er meer integraliteit ontstaat door gebiedsgerichte afstemming. Hierbij zullen bestaande middelen gebiedsgericht worden ingezet en, als dat wenselijk is, (deels) worden overgedragen aan bewoners /betrokkenen. Met gebiedsgericht werken in Deventer moeten bewoners meer medeverantwoordelijkheid en invloed krijgen op fysieke en sociale maatregelen en op het beheer van de buurt, ook in besteding van budgetten met daarin bovendien schuifmogelijkheden (Gemeente Deventer, 2011, p.1). Gebiedsgericht werken biedt bewoners de mogelijkheid zelf aan de slag te gaan met hun directe woon- en leefomgeving. Bewoners en ondernemers krijgen daarbij op gebiedsniveau meer zeggenschap en invloed als ze de daarbij behorende verantwoordelijkheid ook nemen. Daarnaast streeft de gemeente naar meer gebiedsgerichte samenhang in haar aanbod en wil ze daarin optrekken met partners en organisaties die hetzelfde doel nastreven (de Bruijn et al., 2012). Door in te zetten op verantwoordelijkheid van bewoners en het bieden van meer zeggenschap wordt dus verwacht dat bewoners gaan nadenken over hun eigen leefomgeving en daarvoor zelf een gebiedsagenda op gaan stellen. Daarnaast wordt er ook ingezet op zelfwerkzaamheid van bewoners. Hiermee draait het perspectief vanuit het aanbod van de overheid meer naar de vraag vanuit de bewoners. Hiermee hangt wel samen dat bewoners dan zelf ook actief moeten deelnemen. De bewoner is niet langer alleen maar consument, maar moet nu ook gaan functioneren als producent van de samenleving (van Soomeren, 2012).

Hieruit volgt dat GGW draait om de verhouding tussen de professional en de burger. Professionals moeten beschikken over nieuwe competenties en echt open staan voor nieuwe verhoudingen met burgers. Van burgers wordt verwacht dat ze hun verantwoordelijkheid nemen voor de publieke zaak. De burger speelt dus niet langer slechts mee: de burger is nu de centrale speler.

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 vraag die wij in dit memo stellen is in welke mate de zich ontwikkelende praktijk past bij deze kenmerken.

3. De experimenten in de pilotwijken

Gedurende stap 1 van het GGW-project heeft de gemeente Deventer vanuit de eigen interne organisatie een gebiedsprogramma opgesteld. Dit is gedaan door middel van drie deelstappen:

1. een verkenning middels interviews per begrotingsprogramma;
2. het selecteren van thema's per gebied;
3. het uitwerken van het gebiedsprogramma.

Stap 2 gaat over de ideeën en ambities van de mensen in de pilotgebieden. Gedurende stap 2 is vanuit het perspectief van bewoners en wijkorganisaties in de drie pilotwijken Rode Dorp, Zandweerd Noord en Colmschate Zuid gewerkt aan het opstellen van een gebiedsagenda. Hier waren de deelstappen:

1. een vooronderzoek;
2. de keuze voor een aanpak met betrekking tot het ophalen van kwesties bij de bewoners;
3. het formuleren van thema's;
4. het terugleggen van de thema's bij de wijkpartijen.

In dit hoofdstuk beschrijven we eerst per pilotwijk globaal het proces van de deelstappen. Daarna koppelen we terug naar een aantal punten van aandacht die we in ons eerste memo hebben benoemd.

Van de drie experimenten hebben we met name het proces in het Rode Dorp en in Zandweerd Noord gevolgd. Onze observaties tijdens stap 2 hebben betrekking op de periode voor en na de zomer van 2012. Daarvoor hebben we in het Rode Dorp de bijeenkomsten op 1 juni en 20 september bijgewoond en in Zandweerd Noord de bijeenkomsten op 4 juni en 11 september. De bevindingen daarover staan hieronder verwoord.

3.1 Pilotwijk het Rode Dorp, het proces

In stap 2 is voor het Rode Dorp een gebiedsagenda opgesteld. Hiervoor zijn kwesties opgehaald bij bewoners en wijkorganisaties. We beschrijven het proces dat in het Rode Dorp is doorlopen volgens de vier deelstappen.

3.1.1 Het vooronderzoek

Het vooronderzoek was gericht op een typering van het Rode Dorp. Dit is gebeurd door het vaststellen van het 'gebieds-DNA'. Dit 'gebieds-DNA' is bepaald door een gebiedsanalyse van de gemeente te combineren met een beschrijving en waardering van het gebied door bewoners en andere wijkpartijen (het 'bewoners-DNA'). Belangrijke vragen waren: Wat zijn de dragers van de buurt? Hoe verloopt de com-

municatie? Hoe is het oplossend vermogen? Hoe is de binding? Wat zijn de relaties tussen buurtbewoners? Wat zijn gezamenlijke normen in de buurt?

De aard van dit ‘gebieds-DNA’ heeft geleid tot de keuze voor een bepaalde aanpak ten aanzien van het ‘ophalen’ van kwesties (‘de agenda’) bij de bewoners van het Rode Dorp.

3.1.2 De aanpak

Bij stap 2 gaat het erom dat duidelijk wordt wat bewoners relevante kwesties vinden ten aanzien van hun wijk. Bij GGW zijn dit langere-termijn-kwesties, i.t.t. de korte-termijn-kwesties die spelen bij de Deventer Wijkaanpak. Uitgangspunt bij de GGW-aanpak is de vraag hoe bewoners hun wijk willen zien over tien jaar.

Voor het ophalen van de kwesties bij de bewoners van het Rode Dorp is ervoor gekozen om dit te laten doen door medewerkers van Raster (opbouwwerk, kinderwerk en buurtcontactwerk). Hiervoor is gekozen omdat deze mensen al bekend waren met de bewoners, wat een belangrijke voorwaarde was die naar voren kwam uit het DNA-onderzoek. De werkwijze was vrij informeel. Zo is de opbouwwerker bijvoorbeeld lopend door de wijk mensen gaan bevragen en heeft hij specifieke groepen gericht opgezocht op specifieke plekken of thuis (familiegesprekken). Bij deze benadering heeft hij aangehaakt bij de groepsvorming die voor zomer 2012 ontstond rond het EK. Het was de bedoeling dat de opgehaalde thema’s vervolgens op een lijst zouden worden gezet die huis-aan-huis zou worden voorgelegd aan de bewoners zodat ze prioriteiten aan zouden kunnen brengen.

Voor het ophalen van thema’s bij wijkorganisaties is gekozen voor een vergader-setting. Vertegenwoordigers van de wijkorganisaties die deelnamen waren de directeur van basisschool Mikado, de wijkmanager van het wijkkoppel (gemeente Deventer), de opbouwwerker van het wijkkoppel (Raster); een jeugdwerker van Raster; twee woningbouwcorporaties (Rentree en Ieder1); twee buurtcoaches en de projectleider GGW Rode Dorp van de gemeente¹. De bijeenkomsten vonden plaats op 1 juni en 20 september in basisschool Mikado in het Rode Dorp.

3.1.3 De kwesties

De startbijeenkomst voor de wijkorganisaties op 1 juni 2012 had een informeel karakter. De wijkorganisaties kregen een uitleg van de plannen en hoorden van de GGW-projectleider Rode Dorp van de gemeente en de opbouwwerker van Raster hoe het proces van het ‘ophalen van kwesties’ in het Rode Dorp in gang zou worden gezet. Omdat de corporaties niet aanwezig konden zijn, waren zij al eerder ingelicht en was afgesproken dat iedereen uit zou dragen dat bewoners zelf meer verantwoordelijkheid zouden gaan nemen.

Op 20 september 2012 zijn de resultaten gepresenteerd van de ronde door de wijk door Raster. Ook hebben de vertegenwoordigers van de wijkorganisaties op 20

¹ Saxion is aanwezig geweest bij de startbijeenkomst op 1 juni 2012 (waar de corporaties niet aanwezig waren) en de vervolgbijeenkomst op 20 september 2012.

september uiteen gezet wat zij met hun organisatie over tien jaar bereikt willen hebben in de wijk.

Bewoners

De kwesties van de bewoners die naar voren kwamen tijdens de ronde door het Rode Dorp hadden betrekking op de fysieke leefomgeving, de persoonlijke situatie, de woning en vooral op het hier en nu. Denk bijvoorbeeld aan last van verkeer in relatie tot de veiligheid van de kinderen, last van bomen, van zwerfafval en de wens om gelijkvloers te wonen van ouderen. Ook werd duidelijk dat de bewoners wel meer te zeggen willen hebben richting de gemeente en organisaties, maar dat ze geen verantwoordelijkheid willen dragen. De jongeren van de wijk zijn in deze ronde niet gehoord. Zij hadden andere prioriteiten en het is Raster niet gelukt om ze te spreken.

Wijkorganisaties

De lange-termijn-idealen van de vertegenwoordigers van de wijkorganisaties zijn in een aantal gevallen (corporaties en Raster) gekoppeld aan de doelen van hun organisaties. Bij Raster zijn dat (abstract geformuleerde) sociale doelen, bij de woningcorporaties doelen met betrekking tot het verbeteren van de woningen en breder. Rentree wil expliciet bewoners verantwoordelijkheden geven bij het onderhouden van de woonomgeving, terwijl Ieder1 zich wil beperken tot haar corebusiness 'wonen' en zich terug wil trekken uit het sociale domein. De buurtcoaches hebben concretere, brede wensenlijstjes (sociaal en fysiek), evenals de basisschool. De wijkmanager van het wijkkoppel wil vooral de tweejarige cyclus van de wijkaanpak handhaven en blijven inspelen op kwesties van het hier en nu, met als lange-termijn-doel een mondig bewoner 'die de weg weet te vinden'.

De thema's

Door de input vanuit de bewoners en die van de wijkorganisaties te combineren, heeft de GGW-projectleider Rode Dorp van de gemeente vier thema's voor het Rode Dorp geformuleerd. Dit zijn:

1. Het verbeteren van de openbare ruimte; veilig verkeer, schone en nette leefomgeving; meer groen.
2. Meer sociale samenhang, buurtactiviteiten in het Enkhuis, activiteiten gericht op opvoeden, elkaar kennen, behoud karakter volksbuurt.
3. Het verbeteren van het wonen; betere woningen, een betaalbare huur.
4. Het inkomen; geen betalingsproblemen, sociale zekerheid.

Op 20 september 2012 was nog onduidelijk hoe de gemeente over deze vier thema's met de bewoners van het Rode Dorp in gesprek wilde komen en hoe het nieuwe GGW in de wijk gerealiseerd zou moeten worden. De bewoners van het Rode Dorp lijken niet voldoende toegerust voor de vraagstelling en de opgave zoals die door de gemeente is geformuleerd. De professionals zagen er veel in om vooral

te investeren in de jeugd. Door een succesvolle methode voor gedragsverbetering die basisschool Mikado hanteert, breder te trekken zouden via de kinderen ook de ouders bereikt kunnen worden.

3.1.4 Terugleggen van de thema's bij de wijkpartijen

Het idee van de huis-aan-huis-prioritering van de lijstjes is niet gerealiseerd. De gedachte na het ophalen van de kwesties was dat de gezinnen in het Rode Dorp eerst hun levens op orde zouden moeten krijgen voordat hen verantwoordelijkheden gegeven kunnen worden. Dit zou volgens de GGW-projectleider Rode Dorp van de gemeente kunnen betekenen dat de professionals in het Rode Dorp langer in een sturende en leidende rol zouden moeten blijven en dat gekozen zou moeten worden voor een andere aanpak.

Tijdens de workshop voor projectgroepleden met Hofman en Van Straaten op 2 oktober 2012² zijn o.a. de stagnaties met betrekking tot het Rode Dorp besproken. Of er ter legitimering toch nog met de thema's langs de bewoners zou worden gegaan bleef toen onduidelijk. Die benadering zou misschien toch niet helemaal stroken met waar de pilot over zou moeten gaan: nieuwe verhoudingen, zo was de gedachte. Tijdens de workshop ontstond het idee van een apart 'laboratorium' met andere mensen uit de wijk (zzp'ers en 'losse mensen'). Een benadering à la de Kolonisten zou kunnen worden voorbereid door Hofman en Van Straaten. De verbreding van de aanpak van de school op het gebied van gedragsverbetering zou door de school zelf opgepakt kunnen worden. De verdere ontwikkeling van een nieuwe aanpak voor het Rode Dorp na 2 oktober 2012 is niet door ons gevolgd. We verwijzen hiervoor naar de documentatie die daarover is van Raster (Plan V).

3.2 Pilotwijk het Rode Dorp, reflecties

Om wie gaat het?

In het nieuwe GGW gaat het primair om nieuwe verhoudingen en andere rollen. In ons eerste memo typeerden we op basis van onze analyse van de Bestuursopdracht het nieuwe GGW onder meer als een verbreding van de Deventer Wijkaanpak. Die verbreding zit vooral in de participerende partijen en in de beleidsthema's. Naast de burgers krijgen in het nieuwe GGW de wijkorganisaties een belangrijke rol. Qua reikwijdte is het nieuwe GGW gericht op de uitvoering van een langere-termijn-agenda, terwijl de Deventer Wijkaanpak vooral betrekking heeft op het aanpakken van korte-termijn-kwesties. De rol van de gemeente zal, ook bij het nieuwe GGW vooral een faciliterende zijn. De gemeente zal door te regisseren en te coördineren, GGW-samenwerkingsverbanden faciliteren. Veel initiatief komt te liggen bij de participanten. Belangrijk daarbij is dat zij in het nieuwe GGW zeggenschap krijgen over lange-termijn-vraagstukken en dat de daarbij behorende verantwoordelijkheden, die nu nog bij de gemeente liggen, aan hen worden overgedragen. Of we onder

² Deze bijeenkomst is ook bijgewoond door Saxion.

‘participanten’ zowel de wijkorganisaties als de burgers moeten verstaan blijft wat onduidelijk. In de benadering en in de gesprekken met betrekking tot GGW in het Rode Dorp ligt sterk de nadruk op de noodzaak van verandering van de rol van de burgers. De doorwerking daarvan op de huidige en de toekomstige rol van de gemeente en de wijkorganisaties blijft wat buiten beeld.

Verhoudingen en rollen

In het proces van stap 2 staat het formuleren van de lange-termijn-agenda door de burgers en de wijkorganisaties centraal. Met betrekking tot het Rode Dorp zien we dat in deze fase van agendavorming de gemeente de regie heeft en coördineert. De verschillende partijen (burgers en wijkorganisaties) worden bij het proces betrokken op uitnodiging. Het ‘gebieds-DNA’ heeft de gemeente doen besluiten om in het Rode Dorp te kiezen voor een informele, persoonlijke benadering van de burgers via de opbouwwerker van Raster. Hij haalt de ‘bewonersagenda’ op door de wijk in te trekken en de bewoners te vragen naar hun visie op het Rode Dorp over tien jaar.

De wijkorganisaties zijn op een andere manier betrokken. Zij zitten aan tafel met de gemeente in een vergadersetting. Tijdens de bijeenkomst op 20 september hebben de organisaties hun doelen en wensen met betrekking tot de wijk verwoord. De opbouwwerker van Raster verwoordde tijdens diezelfde bijeenkomst zijn bevindingen met de bewoners. De visie van de bewoners werd dus indirect via Raster ingebracht.

Dat de gemeente in het proces van stap 2 voor wat betreft het Rode Dorp gekozen heeft voor het betrekken van bewoners en organisaties op uitnodiging, heeft consequenties. Dit is namelijk een wezenlijk andere manier dan door aan te sluiten bij initiatieven van de participanten zelf of door het faciliteren van dergelijke initiatieven. Dit sturen op eigen initiatief is een optie waarvoor in het Rode Dorp nadrukkelijk niet is gekozen, maar die wel meer zou aansluiten bij de door de gemeente gewenste verandering in verhoudingen en rollen. Hier komen we in onze conclusies en aanbevelingen nog op terug.

De keuze voor het betrekken van participanten op uitnodiging komt voort uit de wens van de gemeente om maatwerk te leveren. Voor de aanpak in de fase van agendavorming heeft de gemeente haar werkwijze immers afgestemd op het ‘gebieds-DNA’. Dit betekent dat de werkwijze is afgestemd op een inschatting van de mogelijkheden en onmogelijkheden van de betrokken burgers. Op basis van het ‘gebieds-DNA’ heeft de gemeente de inschatting gemaakt dat de Rode Dorpers waarschijnlijk snel overvraagd zullen worden en is er daarom geen beroep gedaan op een actieve houding. De verantwoordelijkheid voor het ophalen van de bewonersagenda is bij Raster neergelegd.

De inschatting van de Rode Dorpers op basis van hun ‘gebieds-DNA’ heeft ertoe geleid dat de gemeente in de fase van de agendavorming heeft teruggegrepen op een rolverhouding waar ze eigenlijk van af wil. Deze keuze brengt met zich mee

dat er in deze fase van het GGW-project dus geen kanteling in rollen en verhoudingen met betrekking tot de bewoners van deze wijk in gang is gezet.

Ook ten aanzien van de wijkorganisaties heeft de gemeente in deze fase in de pilot Rode Dorp geen nieuwe rol op zich genomen. Op 1 juni zijn de wijkorganisaties geïnformeerd over de door de gemeente gekozen aanpak. Er waren vragen, die beantwoord werden, maar er bleven ook twijfels over de haalbaarheid. Omdat de aanpak al vaststond heeft de gemeente niets meer gedaan met deze twijfels.

Na de informatieve bijeenkomst op 1 juni, hebben de wijkorganisaties in de bijeenkomst op 21 september hun doelen en wensen met betrekking tot de wijk naar voren kunnen brengen. Opmerkelijk is dat de organisaties verschillend aankijken tegen hun rol en hun relatie tot de bewoners. Zo verschillen bijvoorbeeld de visies van de betrokken woningcorporaties van elkaar op hun rol in de wijk en hun houding ten opzichte van de bewoners. Rentree wil breed actief blijven in de wijk en daarbij ook verantwoordelijkheden overdragen aan bewoners. Ieder1 lijkt weinig te zien in het overdragen van verantwoordelijkheden aan deze bewoners. De corporatie wil zich gaan beperken tot haar oorspronkelijke kernactiviteit. De vraag is hoe zich dit verhoudt tot de doelstellingen van het nieuwe GGW.

De thema's

De verbreding van de thema's in het nieuwe GGW heeft betrekking op thema's die thuis horen op de langere-termijn-agenda. Het gaat om kwesties die over tien jaar verbeterd moeten zijn. Dit is een belangrijk verschil met de Deventer Wijkaanpak. Zoals uit de procesbeschrijving blijkt, is vanuit de bewoners van het Rode Dorp geen lange-termijn-visie naar voren gekomen. De bewoners werden enerzijds nogal in beslag genomen door de renovatiewerkzaamheden van het moment en anderzijds verschilden de kwesties die naar voren kwamen niet echt van de thema's van de Wijkaanpak. De verklaring hiervan ligt volgens gemeente en de wijkorganisaties in de complexe situaties waarin veel gezinnen in het Rode Dorp zich bevinden. Er zijn opeenstapelingen van sociale en sociaal-economische problemen die verhinderen dat de bewoners verder kunnen kijken dan het hier en nu.

Omdat de wijkorganisaties en vooral ook de buurtcoaches met een brede lijst van thema's zijn gekomen, is de uiteindelijke agenda met de vier hoofdthema's zoals die is opgesteld door de projectleider Rode Dorp van de gemeente, sterk door hen ingekleurd wat betreft de lange-termijn-kwesties. Deze kwesties liggen echter in het verlengde van wat de bewoners aan kwesties hebben ingebracht en ze zijn ook geformuleerd vanuit de belangen van de Rode Dorpers.

3.3 Pilotwijk Zandweerd Noord, het proces

In stap 2 is ook voor Zandweerd Noord een gebiedsagenda opgesteld. Hiervoor zijn kwesties opgehaald bij bewoners en wijkorganisaties. We beschrijven het proces dat in Zandweerd Noord is doorlopen volgens de vier deeltappen.

3.3.1 Het vooronderzoek

Voor de startbijeenkomst is er al het nodige voorwerk gedaan door de projectleider van de pilot Zandweerd Noord. De projectleider heeft de opdracht om tot een buurtagenda te komen. De projectleider heeft een spindokter ingehuurd om dit traject op te zetten en te begeleiden. De projectleider heeft een ondersteuner, deze coördineert de bijeenkomst en zit deze voor. Met verschillende bewoners is er gesproken over het 'DNA' van de wijk. Deze mensen zijn uitgenodigd om deel te nemen aan het campagneteam.

3.3.2 De aanpak

Op 4 juni 2012³ is de startbijeenkomst geweest voor GGW in Zandweerd Noord. Deze bijeenkomst sloot aan op een afrondend project dat is uitgevoerd door de Vrijwilligers Centrale Deventer (VCD). Het tweede deel van de bijeenkomst was belegd voor GGW. De projectleider heeft kort en helder uitgelegd wat de bedoeling is met het project GGW. Daarbij werd ingegaan op de werkzaamheden die de gemeente voor ogen heeft, namelijk het komen tot een buurtagenda die opgehaald zou worden in de buurt en tot slot het gesprek tussen de bewoners en instellingen in de buurt met de gemeente.

Voor Zandweerd Noord is er voor gekozen om met een spindokter te werken om het project in de vorm van een campagne op stoom te brengen. De campagne heeft als titel 'De Slag om Noord' gekregen. Daarnaast is een logo voor de campagne voorgesteld, zodat de campagne ook een gezicht krijgt. Zowel de titel van de campagne als het logo is uiteindelijk een keuze van een voorgeselecteerd aanbod.

De campagne heeft 3 tot 6 maanden geduurd. De te nemen stappen om tot een gebiedsagenda te komen waren al bepaald door de spindokter. In een aantal bijeenkomsten (uiteindelijk 17) is een campagne opgezet, uitgevoerd en vertaald naar een concept-gebiedsagenda. De concept gebiedsagenda moet besproken worden met de gemeente. Tot slot wordt de definitieve gebiedsagenda gepresenteerd aan de hele wijk.

Concreet betekende dit dat er twee werkgroepen vanuit het campagneteam zijn opgesteld. Eén werkgroep heeft zich gericht op de keuzemogelijkheid om zeggenschap van de buurt aan te geven, om eigen inbreng aan te geven die er toe doen in de buurt en om de bekendheid van 'De Slag om Noord' te vergroten, de andere werkgroep heeft zich beziggehouden met het inhoudelijke programma, de thema's.

³ Saxion is aanwezig geweest bij de startbijeenkomst op 4 juni 2012 en 11 september 2012.

Een aantal bijeenkomsten in een kort tijdsbestek heeft ertoe geleid dat er veel energie was voor het opstellen van een enquête en een inhoudelijke afweging. Er werd echt naar iets toegewerkt.

3.3.3 De kwesties

Bewoners/ Wijkorganisaties

Het campagneteam is ontstaan uit reeds bekende bewoners die al in andere projectteams hebben deelgenomen, uit nieuwe bewoners en uit professionals van verschillende instellingen die in de wijk aanwezig zijn. Dit projectteam bestond uit maar liefst 15 deelnemers, die benaderd zijn door de projectleider.

De totstandkoming van de thema's is een samenspel geweest tussen bewoners en professionals van de wijkorganisaties. Het is in dit proces niet precies duidelijk geworden wat ieders (persoonlijk) belang is. De vraag naar geschikte thema's werd in zijn algemeenheid gesteld, waardoor niet werd stilgestaan bij het individuele belang van wijkorganisaties en bewoners. De spindoctor heeft het belang van Zandweerd Noord centraal gesteld: komen tot een buurtagenda voor Zandweerd Noord. Het campagneteam is op deze wijze aangespoord om tot een buurtagenda te komen met belangrijke thema's die in de wijk spelen.

Binnen ieder thema zijn meerdere onderwerpen benoemd die naar voren zijn gekomen tijdens de bijeenkomsten. Deze afbakening van thema's en onderwerpen werd door de twee werkgroepen gedaan. Zij hebben apart van elkaar geopereerd, maar tijdens de gezamenlijke bijeenkomsten vond er wel afstemming plaats. Voor de genoemde onderwerpen zijn uiteindelijk 25 stellingen bedacht waar de bewoners van Zandweerd Noord op konden reageren. Het doel van deze aanpak was om een volgende stap te kunnen zetten in de agendavorming van de wijk. Bij de gekozen 25 onderwerpen (5 bij elk van de 5 thema's) konden bewoners enerzijds aangeven bij welke onderwerpen ze zeggenschap van de buurt belangrijk vinden en verder konden ze aangeven bij welke onderwerpen ze zelf een bijdrage zouden willen leveren. Daarnaast konden de bewoners ook nog eigen onderwerpen toevoegen.

In het campagneteam was voldoende enthousiasme te merken onder de deelnemers. Op de momenten dat het concreet werd, bijvoorbeeld het opstellen van een digitale enquête met stellingen, was de inzet van de bewoners groter. Het overzicht wat er allemaal moest gebeuren ontbrak. Hierbij speelden de professionals een belangrijke rol. Zij stuurden het traject. Daarbij werd er geprobeerd om de bewoners eigenaar te laten zijn van de campagne. De druk bij het campagneteam werd door de projectleider en ondersteuner opgevoerd om de planning te halen. Iedere keer werd de inhoud met de projectleider en ondersteuner besproken, waardoor de projectleider en ondersteuner ook zijn aandeel had op de inhoud. Zodoende werd er in korte tijd behoorlijk veel gevraagd van het campagneteam.

De thema's

Het campagneteam heeft uiteindelijk 5 thema's met elk 5 onderwerpen benoemd die in een website zijn verwerkt. Deze website kon door elke bewoner worden bezocht om aan te geven waar zeggenschap voor de buurt nodig is en bij welke onderwerpen ze zelf inzet wilden plegen. De thema's zijn:

- samen leven;
- gebouwen en voorzieningen;
- woning en woonomgeving;
- zorg en hulp;
- verkeer en veiligheid.

Het zijn thema's die zowel op de lange als de korte termijn van toepassing zijn. Zo zijn er onoverzichtelijke verkeerssituaties in de wijk die leiden tot gevaarlijke situaties, een braakliggend Oude IJsbaanlocatie, veel ouderen wonend in de wijk en gebrek aan voorzieningen in de wijk.

3.3.4 Terugleggen van de thema's bij de wijkpartijen

Op 29 november 2012 is een terugkoppeling naar de bewoners van Zandweerd Noord geweest van de resultaten van het doorlopen van de website Slag om Noord. Er zijn 139 bruikbare reacties op de website Slag om Noord binnengekomen. De 5 thema's zijn afzonderlijk van elkaar besproken in themagroepen. De leden van het campagneteam waren gespreksleider van iedere themagroep. Op deze manier werd ieder thema ook echt onderdeel van de bewoners. Zij voelden zich hierdoor verbonden met een thema. Twee themagroepen (samenleven en zorg en hulp) zijn uiteindelijk samengevoegd tot één themagroep. Tijdens de terugkoppeling van de thema's bleek er geen animo te zijn voor het thema zorg en hulp. De projectleider en ondersteuner hebben geopperd om de twee thema's samen te voegen. Per themagroep zijn er 3 nieuwe vrijwilligers gevonden die verder mee wilden denken over het thema. Dit resulteerde in een nieuwe bijeenkomst.

Op 10 december 2012 is een volgende bijeenkomst gehouden. Tijdens deze bijeenkomst werden de 4 thema's (samenleven & zorg en hulp, Gebouwen en voorzieningen, woning en woonomgeving, verkeer en veiligheid) verder besproken. Hierbij waren naast het campagneteam ook andere bewoners betrokken. Zij hadden zich hiervoor opgegeven op de bijeenkomst van 29 november 2012.

2.2. Pilotwijk Zandweerd Noord, reflecties

Om wie gaat het?

In het gehele proces is geprobeerd om het campagneteam eigenaar te maken van het proces en de inhoud. De projectleider en ondersteuner ondersteunden en adviseerden het campagneteam. Het belang en het eigenaarschap werd niet altijd even duidelijk ervaren bij het campagneteam. Veel werd er gekeken naar de projectlei-

der en ondersteuner. Het voelde alsof de projectleider en ondersteuner de opdrachtgever waren voor het campagneteam. Daarmee waren de intenties van beide partijen absoluut van goede wil, maar de verhoudingen en rollen waren onduidelijk.

Verhoudingen en rollen

De Bestuursopdracht GGW had als uitdaging om enerzijds de vragen uit de wijk op te halen en anderzijds rekening te houden met het gemeentelijke beleid. Met de campagne 'Slag om Noord' is geprobeerd om hier recht aan te doen. In alle gevallen is de uitgangssituatie geweest dat de bewoners en organisaties mochten aangeven waaraan behoefte is in de wijk. Hierbij is de lange termijn (ca. 10 jaar) als uitgangspunt genomen. Dit betekende voor de projectleider en de ondersteuner om rekening te houden met de agenda van de bewoners en met de agenda van de gemeente.

De rol van de gemeente is die van het organiseren en faciliteren voor de bewoners en vertegenwoordigers van instellingen (campagneteam). Het idee GGW is afkomstig van de gemeente, er wordt een proces opgestart waarbinnen het campagneteam aan het werk werd gezet om te komen tot een buurtagenda. Dit proces werd verder ingevuld door het campagneteam met medewerking van de projectleider en ondersteuner. De projectleider en ondersteuner hadden wel een tijdsraming wanneer ongeveer de buurtagenda afgerond moest zijn en wat dit betekende voor het moment dat er een campagne opgestart moest worden.

Opvallend tijdens de eerste sessie was de rol van de initiators als de aanwezige bewoners en vertegenwoordigers van instellingen zelf aan de slag mochten. De initiators kozen er bewust voor om niet deel te nemen aan deze (inhoudelijke) sessie. De projectleider en ondersteuner waren wel aanwezig, maar stonden als het ware met de rug naar het campagneteam. In een sessie halverwege het traject viel dit wederom op. De projectleider en ondersteuner probeerden heel bewust de bewoners en de vertegenwoordigers van instellingen zelf aan de slag te laten. Het eigenaarschap behoorde toe aan het campagneteam.

Met deze opstelling was de rol van de gemeente die van procesbewaker en procescoördinatie. Alle planningen en bijeenkomsten werden georganiseerd door de projectleider en opbouwwerker. De (werk)documenten werden continu aangeboden aan de opbouwwerker, zodat de voortgang goed in de gaten kon worden gehouden. Daarnaast probeerde de gemeente de verantwoordelijkheid wel bij het campagneteam neer te leggen. Een mooi voorbeeld was het organiseren van de campagne. Hierbij werd veel 'via-via' geregeld, zodat de marktkraam wel steeds 'be-mand' was door bewoners.

Het campagneteam had de rol van bedenker, uitvoerder en eigenaar. Binnen het campagneteam was er gekozen voor een opdeling tussen twee producten. De bewoners en de vertegenwoordigers van instellingen zaten in beide teams. Een duidelijk onderscheid tussen deze twee partijen was niet aan de orde. Het campagne-

team is relatief veel bij elkaar gekomen in een kort tijdsbestek. Er was een behoorlijke betrokkenheid. De opkomst van de leden van het campagneteam was wel wisselend. De ene keer waren ze er allemaal, de andere keer waren er slechts drie. De vele bijeenkomsten en de verantwoordelijkheid voor de campagne maakte het behoorlijk intensief. Er werd veel van het campagneteam gevraagd.

Opvallend was de rol van de projectleider en ondersteuner bij de bijeenkomst op 10 december 2012. Zij namen het initiatief en leidden de themagroepen, zodat de bewoners en leden van het campagneteam konden nadenken over het thema.

Hiermee werd er toch behoorlijk gestuurd om een gebiedsagenda voor elkaar te krijgen.

Tijdens het volgen van dit traject viel op dat de rol van de gemeente vooral die van het sturen van het proces was. Er was in principe een proces opgericht door de projectleider en ondersteuner. Dit proces werd ingevuld door het campagneteam. Alles wat er omheen moest gebeuren werd opgepakt door de ondersteuner. Zij hebben ervoor gezorgd dat er vooruitgang is geboekt, dat er daadwerkelijk een buurtagenda lag en dat er een dialoog zal gaan plaatsvinden met de gemeente. Als de projectleider dit niet zo intensief had begeleid dan lag er nu geen buurtagenda. Kortom, het tempo van de projectleider en ondersteuner lag vele malen hoger dan het tempo van het campagneteam.

De thema's

De thema's zijn verder uitgewerkt en zijn zo goed als klaar om te kunnen dienen als basis voor de dialoog met de gemeente. Bij het bekijken van de thema's valt op dat er wel degelijk is geprobeerd om de lange termijn (5 a 10 jaar) in ogenschouw te hebben. Voorbeelden van uitgewerkte thema's zijn: nieuwe invulling oude IJsbaanlocatie, behouden van winkels en voorzieningen in de wijk, ontmoetingsplek creëren in de wijk. Hierbij is ook nagedacht wie gesprekspartners zouden kunnen zijn. De rol die de bewoners voor zichzelf zien is vooral het actief deelnemen, inventarisaties maken van wat er nu is, etc. Wat de rol zou moeten zijn voor de gemeente is nog onduidelijk. Wel zijn er suggesties of partijen genoemd die een rol zouden kunnen hebben in het realiseren van de buurtagenda. Wat die rol zou moeten zijn, blijft nog onduidelijk.

4. Conclusies en reflecties

In Memo 1 hebben we een aantal kernvoorwaarden van interactieve beleidsontwikkeling gelegd naast de uitgangspunten van de Bestuursopdracht, zoals ook in het eerste hoofdstuk gememoreerd. We signaleerden enkele punten van aandacht die de volgende kernvoorwaarden van interactief beleid raken:

1. Openheid; is er voor het nieuwe GGW voldoende beleidsruimte aanwezig?
2. Duidelijkheid over rollen; is er voor het nieuwe GGW duidelijkheid over de rollen van bestuur, politiek, professionals en burgers?
3. Meerwaarde van participatie; is het verwachtingspatroon van het bestuur t.a.v. GGW in overeenstemming met de mogelijkheden van de burgers en andere betrokkenen?

In ons slothoofdstuk van Memo 2 reflecteren we op de tweede en derde kernvoorwaarde⁴ van interactief beleid en op een tweetal kenmerken van GGW zoals verwoord in de Bestuursopdracht, te weten andere rollen en andere thema's. Deze keer baseren we ons daarbij op onze observaties gedurende stap 2. Dat doen we door te refereren zowel aan de kernvoorwaarden zoals geformuleerd door Pröpper als aan de gewenste kenmerken zoals te vinden zijn in de Bestuursopdracht.

4.1 De rol van de gemeente en de participerende partijen

Gedurende stap 1 is het woord 'loslaten' vaak gevallen tijdens de gesprekken binnen de eigen organisatie. Meer willen 'loslaten' was voor deelnemers aan de gesprekken een voorwaarde voor een nieuwe invulling van de rol van de gemeente bij GGW. Omdat dit uitgangspunt consequenties zou kunnen hebben voor de experimenten van stap 2, adviseerden we in memo 1 de gemeente om bij de toekomstige experimenten goed na te denken over de wenselijkheid en haalbaarheid hiervan in deze fase: is de rol van de participanten (initiatiefnemer) die hoort bij de nieuwe rol van de gemeente (faciliterend, dus vooral 'volgend' en 'dienend') in alle situaties in deze fase al haalbaar en wenselijk? Dit schreven we vanuit de insteek dat een andere positie op de participatieladder voor burgers maar ook voor de gemeente consequenties heeft. Dit is ook een sterke boodschap die uit de scriptie van Roy Nieuwenhuis komt: gebiedsgericht werken heeft grote consequenties voor de gemeente zelf.

Tijdens onze observaties gedurende stap 2 hebben we specifiek gekeken naar de rollen van de actoren. Bij de experimenten in de pilotwijken zagen we veel variatie in benadering. Voor deze variatie is gekozen op basis van de verwachtingen m.b.t.

⁴ Kernvoorwaarde 1 is in fase 2 niet relevant. Dit punt gaat pas weer spelen als het gebiedsprogramma en de gebiedsagenda samen komen.

de wijken/bewoners, die voortvloeien uit de DNA-onderzoeken. We zagen dat de uitkomsten van die onderzoeken vooral hebben doorgewerkt in de werkvormen, de benadering van de burgers en de communicatie met hen. De pilots verschillen op die punten sterk van elkaar. Er is dus nadrukkelijk geprobeerd om de rol van bewoners te variëren, afhankelijk van de specifieke situatie in de verschillende wijken.

Qua sturingsopvatting zien we minder variatie. In de pilots van stap 2 lijken vooral de professionals (gemeente en wijkorganisaties) aan het stuur te zitten. Dit kan ook moeilijk anders, want dit lijkt een noodzakelijke voorwaarde om iets van een proces op gang te krijgen. Dit is een dilemma: de gemeente wil een andere dan de sterk sturende rol, maar zonder die sterke sturing gebeurt er wellicht weinig. Een relevante vraag daarbij is in hoeverre de rol en verantwoordelijkheid van de burgers daarmee daadwerkelijk gaat veranderen in de toekomst. De vraag is ook hoe deze rol eruit ziet. Het gesprek daarover, voor zover gevoerd, heeft met name plaatsgevonden tussen professionals. Denkbaar is om de bepaling van de eigen rol van burgers ook over te laten aan burgers zelf.

Ten aanzien van de eigen rol van de gemeente merken we op dat het de vraag is of een nieuwe, wijkgerichte rol past binnen de huidige organisatiestructuur. Wij denken dat een verdere verankering in de structuur ook nodig is.

We constateren in de pilots dat niet alle groepen burgers zijn bereikt. Ook hier zien we per pilot variatie, maar de uiteindelijk gewenste rol van de burger als initiatiefnemer lijkt overal nog ver weg. In Zandweerd Noord zien we dat duidelijk gestuurde opdrachten opgepakt worden door de bewoners. Dit gebeurt in een ander tempo dan de professionals graag willen zien. De voor Zandweerd noord gekozen aanpak doet denken aan een planmatige aanpak. Dit is een andere dan waarvoor in het essay 'Natuurlijke Wijkvernieuwing; een proces van meebewegen' (Arts e.a., 2004) juist wordt gepleit. De auteurs stellen juist een cyclisch proces voor dat aansluit bij het tempo van de wijk. Daarmee wordt bedoeld dat er veel meer aansluiting wordt gezocht bij de burger en minder rekening wordt gehouden met de beleidsagenda van de professional. Soms ligt het tempo van de burger immers veel lager en soms is het tempo veel hoger dan de professional. In Zandweerd Noord lijkt de rol van initiatiefnemer voor de bewoners in ieder geval nog een stap te ver. In het Rode Dorp lijkt het erop dat de bewoners daar misschien wel helemaal niet in staat moeten worden geacht om de rol op te pakken die verwacht wordt. Zowel het gebieds-DNA als de uitkomsten van stap 2 wijzen in die richting. Daarmee is GGW wellicht niet overal toepasbaar, en in sommige wijken te hoog gegrepen.

Dat roept ook de vraag naar legitimiteit op. Het doen van een beroep op de zelfredzaamheid zal bij sommige burgers in vruchtbaardere aarde vallen dan bij anderen. Dat is niet alleen een kwestie van wil maar ook van competentie en capaciteit. In welke mate is het gerechtvaardigd om af te zien van handelen als een burger het zelf niet kan overpakken? Dat is een fundamentele vraag.

In relatie daarmee: We zien ook dat er nog vaak in een vergadersetting wordt gewerkt. Dat is meer systeem- dan leefwereld en het zou ertoe kunnen leiden dat GGW vooral een succes zou kunnen worden in wijken waar burgers wonen die vertrouwd zijn met de systeemwereld. Dit roept de vragen op of het gemeentelijk apparaat wel écht overal in de rolverhouding facilitator-initiatiefnemer kan samenwerken met burgers en of de kloof tussen systeem- en leefwereld met het nieuwe GGW werkelijk kan worden overbrugd. De experimenten geven onvoldoende overtuigende argumenten in deze.

De Bestuursopdracht spreekt van een andere rol voor bewoners, maar ook van een andere rol voor organisaties en partners. Qua organisaties zijn in stap 2 vooral de wijkorganisaties in beeld geweest. In stap 1 is duidelijk geworden welke rol de gemeente weggelegd ziet voor de burgers bij GGW, maar zowel in stap 1 als in stap 2 is het beeld dat de gemeente heeft van de gewenste rol van de wijkorganisaties bij GGW minder duidelijk. Hoe verhoudt hun rol zich tot die van de gemeente en tot GGW en bewoners? We zien ook dat er bij de wijkorganisaties zelf verschillende opvattingen bestaan over hun rol in relatie tot de burgers en GGW. Is een gezamenlijke visie hierop nuttig en/of noodzakelijk? GGW blijkt wellicht meer over een andere verhouding tot organisaties te gaan dan over rechtstreekse samenwerking met burgers. Dit onderscheid verdient wat ons betreft een nadrukkelijke plek op de agenda. Onderscheid kan daarbij ook worden gemaakt tussen verschillende typen wijkorganisaties: corporaties, Raster, sportverenigingen, wijkraden, enz. Het kan bijvoorbeeld verschil maken of een organisatie echt gericht is op de wijk zelf (wijkraad, school) of 'toevallig' in de wijk aanwezig is. Een sportvereniging kan bijvoorbeeld meer gericht zijn op de gehele stad en corporaties werken door de hele stad.

GGW gaat over nieuwe rollen en verhoudingen. Opvallend is daarom dat daar gedurende stap 2 weinig expliciet over gesproken is. Vanwege de focus op de burger, ging het in stap 2 vaak over de inhoud, ook al omdat dat de burger interesseert en dat hij daarmee betrokken kan worden bij het proces. De vraag is of langs deze weg daadwerkelijk de gewenste nieuwe verhoudingen ontstaan.

Op grond van bovenstaande willen we een punt van overweging formuleren. Gaat het bij het nieuwe GGW misschien niet veel meer om:

1. het anders samenwerken met partijen die dichtbij een gebied en de burger staan;
2. een samenwerkingsverband met burgers in de vorm van coproductie, i.p.v. in een verhouding facilitator-initiatiefnemer. Voor de betekenis van 'coproductie' sluiten we in dit geval aan bij Denters et al. (Denters et al. 2013:30): "een verregaande samenwerking tussen bewoners en instanties, waarbij de instanties de bewoners wel ondersteunen maar zelf ook belang hebben bij het realiseren van het initiatief en daarbij de samenwerking met de burgers goed kunnen gebruiken". Professionals en burgers worden dan partners die gezamenlijk een beleidsagenda uitvoeren.

4.2 Uitbreiding en verbreding van GGW-thema's

In de Bestuursopdracht wordt gesproken van een uitbreiding en een verbreding van de huidige GGW-thema's. Het gaat dus om meer thema's dan die van de Wijkaanpak, maar ook om andere thema's. Dit zijn thema's die te maken hebben met de lange-termijn-wensen die burgers en professionals hebben ten aanzien van de wijk. Het gaat om de vraag hoe de wijk er over tien jaar voor zou moeten staan. Een van de doelen van GGW is immers ook preventie, het voorkomen van grote gebiedsgerelateerde problemen in de toekomst. Onderkend wordt dat het daarbij kan gaan om thema's die vanuit de gemeentelijke beleidscyclus niet of veel minder worden onderkend.

Qua thema's en de betrokkenheid van burgers en professionals bij de vaststelling daarvan, zagen we in de pilots verschillen in oriëntatie. In Zandweerd Noord zagen we dat de knelpunten en aanleidingen aangedragen door de bewoners zich vooral in de huidige belevingswereld afspelen. Al deze aandachtspunten zijn met medewerking van de professionals vertaald naar doelen die over 5 à 10 jaar gehaald zouden moeten worden. Dit is vertaald in acties die bewoners zelf kunnen doen en welke instanties daaraan bij zouden kunnen dragen.

Ook in het Rode Dorp zijn de lange-termijnthema's vooral geformuleerd door de professionals. De bewoners hebben juist hier-en-nu-kwesties aandraagen die hen sterk in beslag nemen. In het Rode Dorp is het in tegenstelling tot Zandweerd Noord uiteindelijk niet gelukt om bewoners actief te betrekken bij het verder uitwerken van de thema's. Na de ronde door de wijk door de opbouwwerker van Raster zijn er wel plannen bedacht over het vervolgproces met de burgers, maar deze zijn óf niet uitgevoerd óf ze hebben uiteindelijk niet geleid tot succes.

Eerder in dit memo gaven we aan dat het nieuwe GGW misschien niet voor alle wijken en alle bewoners een haalbare kaart is. Zowel het Rob-rapport als dat van de WRR staan stil bij dit lastige vraagstuk. De Rob (2012) plaatst bij het pleidooi van de overheid om burgers meer taken over te laten nemen de kanttekening dat dit kan gelden voor het overgrote deel van de samenleving dat zelfredzaam is, maar dat het voor sommige groepen in de samenleving niet vanzelfsprekend is zelf richting te geven aan hun leven, laat staan dat ze voldoende zijn toegerust om taken over te nemen van de overheid (Rob 2012: 38). De Rob is van mening dat een goede overheid zich niet neerlegt bij het feit dat er mensen zijn die niet mee kunnen doen. Deze mensen zouden niet opgegeven of gediskwalificeerd moeten worden. Zo'n situatie vraagt volgens de Rob om een overheid die activeert en juist wel dominant aanwezig durft te zijn (Rob 2012: 70). Het WRR-rapport *Vertrouwen in burgers* (WRR 2012) gaat uitvoerig in op dit vraagstuk en geeft een aantal richtlijnen. Hoe men precies om moet gaan met deze 'achterblijvers' vraagt volgens de Rob echter om een eigenstandig advies (Rob 2012: 70). De boodschap hieruit is duidelijk: gebiedsgericht werken met een duidelijke initiërende rol voor burgers kan niet overal en met iedereen.

Qua themakeuze zien we op het lijstje dat door de projectleider voor het Rode Dorp is opgesteld zowel ruimtelijk-fysieke, sociale, als sociaal-economische thema's. Belangrijk zijn de openbare ruimte, de kwaliteit van wonen en woningen, de sociale samenhang en de sociaal-economische positie van de bewoners. In Zandweerd noord zijn de thema's vooral fysiek-sociaal georiënteerd. Ze zijn sterker afkomstig van de bewoners dan in het Rode Dorp. In Zandweerd Noord lopen bewoners warm voor een nieuwe invulling van de oude Ijsbaanlocatie, het behoud van winkels en voorzieningen en het creëren van een ontmoetingsplek in de wijk. Belangrijk vindt men buurtcontact en het gedrag van mensen, bijvoorbeeld in het verkeer.

Swanenvleugel (2012) stelt naar aanleiding van het Rob-rapport *Loslaten in vertrouwen* dat vermaatschappelijking van overheidstaken⁵ vooral voor het fysieke domein kansrijk is. Juist op dat gebied zijn er al veel voorbeelden van initiatieven die kleinschalig en sterk lokaal georiënteerd zijn. Overheid en markt kunnen daar aansluiting bij zoeken, zodat er allianties ontstaan tussen overheid en samenleving, al dan niet aangevuld met de markt. Dit kan bijvoorbeeld de vorm krijgen van buurt- en wijkbeheer door burgers. Voor GGW Deventer roept dit de vraag op of GGW zich leent voor toepassing op het brede terrein waarop het nu is gesitueerd.

Een ander punt van Swanenvleugel (2012) dat hier relevant is, is zijn stelling dat als het initiatief tot het overdragen van publieke taken vanuit de samenleving komt, de kracht van de burger volledig kan worden benut. In dat geval wordt immers recht gedaan aan zijn motivatie, creativiteit en daadkracht. Publieke belangen vinden dan ook aansluiting bij individuele en private belangen. Als dit niet het geval is, zo stelt Swanenvleugel, dan ontstaat bij burgers snel het gevoel van 'over de schutting gooien' (Swanenvleugel 2012: 80, 83). Voor Deventer speelt hier zeker het aspect van draagvlak. Kan de gemeente voor het overdragen van een zo breed scala aan vraagstukken wel rekenen op samenwerking en op initiatieven van de burger? In welke mate leeft GGW eigenlijk bij de burger? Is er voldoende gecheckt of de burger hier 'op zit te wachten'?

Gemeenten zijn gedreven door de ambitie om efficiënter om te gaan met minder middelen. Bij GGW is daaraan gekoppeld de aanname dat de burger gedreven wordt door de behoefte om zelf te bepalen wat er in zijn leefomgeving gebeurt. In het SCP-rapport *Een beroep op de burger* (SCP 2012) wordt aan de juistheid van die aanname getwijfeld. Er wordt veel gepubliceerd over successen, maar weinig over

⁵ De Raad voor het Openbaar Bestuur spreekt in zijn rapport *Loslaten in vertrouwen* dat eind 2012 is verschenen, over 'vermaatschappelijking van overheidstaken'. Hiervan is volgens de Raad sprake als de overheid publieke taken en de daarbij behorende verantwoordelijkheden en bevoegdheden overlaat aan burgers, maatschappelijke organisaties en bedrijven.

mislukkingen. Het SCP waarschuwt daarom voor te hoge verwachtingen over de samenwerking tussen de lokale overheid en burgers⁶.

Dit leidt tot de vraag of de verwachtingen van GGW voldoende realistisch zijn. Is via GGW een situatie te bereiken dat burgers (flinke) delen van taken en verantwoordelijkheden overnemen? Willen burgers dat ook? Zijn ze daartoe capabel en in staat? De ervaringen in de pilots geven aanleiding tot vraagtekens.

Daarmee zijn we relatief kritisch over de pilots en de resultaten. We hechten er aan daar ook een relativering op aan te brengen. Het experiment rond gebiedsgericht werken kent een Bestuursopdracht waarin logischerwijs ook termijnen en budgetten staan vermeld, dus een projectopdracht. Waar in sommige van de deelpilots een ander tempo wellicht beter had gepast, beter had aangesloten bij de dynamiek in het gebied en van de burgers, was dat niet mogelijk in het kader van dit project. Dat is onvermijdelijk. Immers, de gemeente wilde ervaring opdoen met gebiedsgericht werken met het oog op een mogelijke verdere uitrol. Dat vraagt om een plan- en projectmatige aanpak. Dat betekent dat de uitkomsten wellicht positiever waren geweest als er in de deelpilots meer ruimte zou zijn geweest om een eigen timing en een eigen tempo te kiezen. De wat teleurstellende resultaten nu mogen daarmee niet één op één representatief worden gesteld aan de potentie die gebiedsgericht werken wellicht wel biedt.

⁶ De auteurs baseren zich op de uitkomsten van verschillende onderzoeken, waarop we hier niet verder in zullen gaan.

5. Aanbevelingen

We beginnen de aanbevelingen met een citaat uit het coalitieakkoord:

Ten aanzien van de wijkaanpak wordt gesteld dat het een uitdaging is om de wijkaanpak meer van de gehele wijk te maken in plaats van alleen het wijkteam en de taakgroepen en dat naast zorg voor de directe leefomgeving, de sociale aspecten van een wijk meer aandacht behoeven.

Bewoners krijgen meer medeverantwoordelijkheid en invloed op sociale en fysieke maatregelen en op het beheer van hun buurt, ook in de besteding van budgetten met bovendien schuifmogelijkheden.

Over gebiedsgericht werken staat beschreven:

“In wijken en dorpen spelen meer thema’s dan de zorg voor de directe leefomgeving en sociale samenhang. Er zijn daar ook ontwikkelingen waar wij ons zowel politiek-bestuurlijk als op beleids- en uitvoerings-niveau gericht moeten concentreren en daar ook onze inzet samen met betrokken bewoners en partners moeten plegen”.

Uit dit citaat spreekt de ambitie om GGW te verbreden zowel thematisch als in bereik. De vraag is of deze ambities binnen bereik komen via de experimenten. Worden daadwerkelijk andere rollen aangenomen door burgers? Nemen zij medeverantwoordelijkheid voor hun eigen leefomgeving op langere termijn?

Naar ons oordeel en inzicht spreken we in Deventer over een interessant en moedig experiment. Een experiment dat past bij de jarenlange traditie in Deventer van zoeken naar meer inbreng en verantwoordelijkheid door burgers. Het past bovendien in de beweging die op veel plaatsen zichtbaar is: een overheid die zich bezint op haar kerntaken, meer gericht raakt op delen van verantwoordelijkheid en samenwerking. De Rob stelt dat deze vermaatschappelijking van publieke taken aansluit bij ontwikkelingen in onze maatschappij. Er is steeds meer samenwerking en verbinding tussen mensen en groepen. De Rob spreekt over ‘de vitale samenleving’ waarin mensen zich zonder concrete tegenprestatie in willen zetten op tal van terreinen en het politiek bestuur zou daarom meer ruimte moeten geven aan maatschappelijke initiatieven (RoB, 2012). GGW past bij die oproep.

Via GGW en de drie experimenten is veel in gang gezet. Gesprekken zijn geopend, ideeën zijn opgehaald, en een beweging is in gang gezet. Dat is positief. Afgezet tegen de ambities moeten we constateren dat realisatie van de ambities nog onvolgende in beeld is.

We geven de volgende punten ter overweging:

1. Wij constateren dat GGW vooral speelt tussen professionals, tussen gemeente en organisaties die in wijken actief zijn. In oorsprong was de focus geheel op de burger, met slechts zijdelings aandacht voor organisaties als Raster, woningcorporaties, enz. Dat lijkt ons onterecht. Juist in het kader van GGW zullen zij een belangrijke rol spelen. Dat verdient nadere aandacht ook in de formulering van de ambities die GGW uiteindelijk moet waarmaken.
2. Wij constateren dat GGW een relatief hoog 'systeemwereld-gehalte' blijft houden. Dat is wellicht onvermijdelijk maar betekent wel dat een bezinning nodig is waar GGW in vruchtbare aarde landt en waar minder. In wijken en buurten waar de systeemwereld ver afstaat van de beleving van de bewoners is het niet realistisch om te verwachten dat de beoogde verandering in rollen en verantwoordelijkheden tot stand komt. 'De vitale samenleving' van de Rob zal zich nog niet in alle wijken ver genoeg hebben ontwikkeld. Lang niet alle burgers zullen daarom klaar zijn voor het nieuwe GGW. De Rob stelt dat de overheid wel wil dat burgers taken overnemen die tot nu toe door de overheid werden vervuld, maar het is ook de vraag of de burgers dit zelf ook willen en kunnen en of het past in hun cultuur. Burgers hebben voor hun nieuwe rol vertrouwen nodig in zichzelf, in hun medemens, in de overheid en de democratie. Hun opleidingsniveau blijkt daarbij een bepalende factor te zijn. Voor de overheid is het verleidelijk om zich te richten op een beperkte groep burgers, de 'verantwoordelijken' en de 'volgzamen', maar ze mist dan de kennis, ervaring en legitimatie van de groeiende groep van 'pragmatici' en 'critici'. Ook een nadere bezinning op de legitimizeits- en rechtvaardigheidsvraag is hierbij van belang. Als burgers verschillende behoeften en capaciteiten hebben, hoe kunnen zij dan zo rechtvaardig mogelijk worden behandeld? Tot welk niveau mag de gemeente erop vertrouwen dat initiatieven vanuit burgers ook ten goede komen aan en gedragen worden door alle burgers?
3. GGW gaat niet alleen over nieuwe thema's die beter aansluiten bij de wensen van burgers. Het is ook expliciet de bedoeling om tot andere rollen en verantwoordelijkheden te komen. Opvallend is echter dat daar in de experimenten niet expliciet over wordt gesproken. Het is ook de vraag of via het gesprek over inhoudelijke thema's en het opstellen van een gebiedsagenda tot andere rollen gekomen gaat worden. Burgers zullen weliswaar eerder warm lopen voor inhoud, maar het verdient aanbeveling naar ons idee om ook met hen rechtstreeks te spreken over rollen, verantwoordelijkheden en samenwerking.
4. Ook bezinning op de rol die de gemeente zelf wil spelen, is wenselijk. De RoB noemt het particulier initiatief het uitgangspunt van de vermaatschappelijking van publieke taken. Vanuit dat wat ontstaat en groeit in de samenleving volgt de behoefte aan ondersteuning door de overheid. De overheid zou haar rol dus aan moeten laten sluiten op een specifieke situatie. Deze rol kan

variëren, van 1. 'loslaten', 2. 'faciliteren', 3. 'stimuleren', tot 4. 'regisseren' en 5. 'reguleren'. Deze 'participatietrap' zou de overheid echter beperkt moeten beklimmen⁷. Het loslaten van publieke taken gaat volgens de Rob namelijk niet goed samen met een overheid die tegelijk de ruimte wil houden om zelf te sturen. Daarmee pleiten wij voor het veel sterker volgend zijn op concrete initiatieven die vanuit burgers ontstaan.

5. In de drie experimenten is gewerkt langs verschillende lijnen, met verschillende middelen. Dat bleek nodig gezien de verschillende bevolkingssamenstelling. Het verdient aanbeveling om nader onderzoek te doen naar wat werkt in welke situatie zodat niet in iedere nieuwe situatie tot compleet nieuw maatwerk hoeft te worden gekomen, hoewel iedere wijk en buurt natuurlijk zijn eigen karakter heeft. Daarbij is het zinvol en misschien wel de kern van wijkgericht werken om te inventariseren wat er al aan maatschappelijke initiatieven leeft zodat juist daarbij kan worden aangesloten.

Tot slot: Deventer heeft een schat aan ervaring met de wijkaanpak. Wij zijn ervan overtuigd dat daar veel lering uit getrokken kan worden voor een aantal van de door ons gesignaleerde knelpunten. Gebiedsgericht werken is niet een nieuwe aanpak maar zien wij als de uitbouw van de wijkaanpak. Dat biedt ook de mogelijkheid om veel meer aan te sluiten bij de leefwereld van mensen en hun initiatieven.

⁷ Trede 1 is 'loslaten' en daar zou de overheid naar moeten streven. Hoe ver de trap beklommen moet worden moet per situatie, beleidsveld of onderwerp bepaald worden. De bovenste trede 5 'reguleren' zou zo weinig mogelijk moeten worden beklommen.

Literatuur

- Arts, G, A. Beernink, P. Beijer, A. Buijs (2004), *N7 Natuurlijke wijkvernieuwing. Een proces van meebewegen*. Rotterdam: KEI
- Bruijn, T. de (2008), Samenwerken in beleidsnetwerken, in: A. Hoogerwerf en M. Herweijer (red.), *Overheidsbeleid; Een inleiding in de beleidswetenschap*, Alphen aan den Rijn: Kluwer.
- Bruijn, T.de, J. Kuyper, E. Straatman (2012) *Ruimte voor burgers: Gebiedsgericht werken in Deventer. Monitoring en reflectie. Memo 1*. Deventer: Saxion.
- Denters, B., E. Tonkens, I.Verhoeven, J. Bakker (2013) *Burgers maken hun buurt*. Den Haag: Platform 31.
- Gemeente Deventer (2011) *Bestuursopdracht gebiedsgericht werken-versie 3*. Deventer: gemeente Deventer.
- Ham, H. van en J. Koppenjan (2002; red.), *Publiek-private samenwerking bij transportinfrastructuur*, Utrecht: Boom/Lemma.
- Nieuwenhuis, R. (2012) *Gebiedsgericht werken en de voorwaarden die het stelt voor toepassing in de gemeente Deventer*. Deventer: Saxion.
- Pröpper, I. (2009) *De aanpak van interactief beleid: elke situatie is anders*. Bussum: Coutinho.
- Raad voor het openbaar bestuur (2012) *Loslaten in vertrouwen. Naar een nieuwe verhouding tussen overheid markt en samenleving*. Den Haag: Rob.
- Soomeren. P. van (2012) *Van weerkerende liefde*. Amsterdam: DSP-groep.
- Swanenvleugel, B. (2012) 'Vermaatschappelijking in het fysieke domein' in Raad voor het openbaar bestuur (2012) *Cahier Loslaten in vertrouwen. Beschouwingen van adviesraden over een nieuwe verhouding tussen overheid, markt en samenleving*. Den Haag: Rob.
- Vermeij, L. P. van Houwelingen, J. de Hart (2012) 'Verantwoordelijkheid voor de eigen buurt' in Sociaal Cultureel Planbureau (2012) *Een beroep op de burger. Minder verzorgingsstaat, meer eigen verantwoordelijkheid?* Den Haag: SCP.
- Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (2012) *Vertrouwen in burgers*. Den Haag/Amsterdam: WRR/Amsterdam University Press.