

BESTUURLIJK RAPPORT

Bruggen slaan met buurtgericht werken

Een nulmeting in 7 stadsdelen

juni 2011

Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam



BESTUURLIJK RAPPORT

Bruggen slaan met buurtgericht werken

Een nulmeting in 7 stadsdelen

juni 2011

colofon

Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

directeur: dr. Jan de Ridder

onderzoekers: drs. Marcella van Doorn

drs. Johan de Groot

drs. John van Leuken (projectleider)

Dit rapport bestaat uit 2 delen: het Bestuurlijk rapport (Deel 1) en het Onderzoeksrapport met bijlagen (Deel 2). Het Bestuurlijk rapport geeft de rekenkamer de belangrijkste bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen weer.

Samenvatting

Nulmeting buurtgericht werken

Met buurtgericht werken bedoelen we in Amsterdam dat de gemeente vanuit de vraag van de bewoners met alle betrokken partijen werkt aan de problemen en opgaven waar een buurt voor staat. Een buurtgerichte aanpak van problemen is niet nieuw en staat in een lange traditie van onder meer de stadsvernieuwing en het grote stedenbeleid. In de afgelopen jaren komt daarbij op de voorgrond dat een dergelijke wijze van werken de sociale samenhang in buurten verbetert en de veronderstelde vertrouwensbreuk tussen burger en politiek kan oplossen. In de discussie die er naar aanleiding van de fusie van de stadsdelen ontstond is de angst geuit dat schaalvergroting van de stadsdelen tot een grotere afstand tussen burger en politiek zou leiden en daarmee het buurtgericht werken zou bedreigen. Dit was de belangrijkste aanleiding voor de rekenkamer om dit onderzoek naar buurtgericht werken te starten. Omdat de rekenkamer al snel constateerde dat buurtgericht werken in de meeste stadsdelen in een startfase verkeert, is dit onderzoek exploratief van karakter. In het onderzoek is in kaart gebracht wat de stadsdelen onder buurtgericht werken verstaan, welke ambities zij hebben, hoe dat in programma's en projecten is vastgelegd en hoe de organisatie is ingericht, die dit tot stand moet brengen. Dit onderzoek kan daarom opgevat worden als een nulmeting. Een daadwerkelijk onderzoek naar de resultaten van buurtgericht werken wil de rekenkamer over twee of drie jaar uitvoeren. Om dit mogelijk te maken is in de nulmeting ook nagegaan hoe succes van buurtgericht werken kan worden vastgesteld.

Buurtgericht werken staat in de kinderschoenen

In kort bestek zijn de belangrijkste bevindingen over de stand van zaken van buurtgericht werken de volgende. In alle stadsdelen, behalve stadsdeel Centrum, is in januari 2011 sprake van buurtgericht werken. Het beleid voor buurtgericht werken is vaak nog niet uitgewerkt; doelen en definities ontbreken nog in sommige stadsdelen. Daarnaast lijkt het beleid ook erg gevarieerd. In totaal formuleren de stadsdelen 15 verschillende doelen voor buurtgericht werken, die te clusteren zijn rondom de volgende 4 aspecten: politiek vertrouwen, dienstverlening, leefbaarheid en maatschappelijke betrokkenheid. Bij de buurtprogramma's leunen de stadsdelen volop op de programma's die ontwikkeld zijn in het kader van de wijkaanpak. Ze laten een divers beeld zien in aandachtsvelden en betrokkenheid van bewoners. Budgetten voor buurtgericht werken bestaan voornamelijk uit middelen uit de wijkaanpak; andere budgetten zijn niet omvangrijk en niet structureel. In 2010 is de ambtelijke organisatie voor de uitvoering van buurtgericht werken – mede door de fusie van de stadsdelen – versterkt. Bij de stadsdelen bestaan slechts aanzetten tot ideeën over de vraag hoe het succes van buurtgericht werken kan worden vastgesteld. Een enkel stadsdeel meent dat het succes niet te meten valt.

Veranderende omstandigheden vragen om heroverweging

De kern van buurtgericht werken is de wijze van werken, het proces. Dit is ook zo neergelegd in de definitie van buurtgericht werken van B&W en de gemeenteraad. Maar met deze wijze van werken moeten oplossingen voor allerlei concrete problemen worden gevonden. De wijze waarop stadsdelen dit doen wordt beïnvloed door bestaand beleid, waardoor stadsdelen al snel gericht zijn op de inhoud. Een aantal stadsdelen meent dan ook dat bij buurtgericht werken niet de manier van werken, maar de inhoud centraal moet staan. Concrete inhoudelijke projecten staan nu onder druk door zowel de bezuinigingen van het rijk op de wijkaanpak als de gemeentelijke bezuinigingen. Door het gebrek aan middelen wordt het moeilijker om bewoners maatschappelijk betrokken te houden. Anderzijds blijkt dat nog weinig duidelijk is wat vraaggericht werken inhoudt. De fusie van de stadsdelen heeft wel een stimulans gegeven aan het meer integraal vormgeven van een vraaggerichte ambtelijke organisatie. Maar vele vragen over de wijze van vormgeving van vraaggericht werken blijven nog onbeantwoord. Ook is het niet bij voorbaat duidelijk of buurtgericht werken tot de gewenste maatschappelijke effecten leidt. De rekenkamer beveelt daarom de centrale stad en de stadsdelen aan de gevolgen van de veranderde omstandigheden te overdenken en met elkaar een nieuwe visie op buurtgericht werken vast te stellen. De rekenkamer meent wel dat na bepaling van de gemeenschappelijke visie de verdere uitwerking bij de afzonderlijke stadsdelen moet worden gelaten.

Verschillende wegen

Stadsdelen zullen ongetwijfeld verschillende accenten gaan leggen. Dit kan op twee manieren gebeuren. Stadsdelen zien buurtgericht werken allereerst als een andere manier van werken voor de ambtelijke organisatie, een 'houding' voor de omgang met de burgers. Vanuit deze invalshoek is buurtgericht werken vooral meer vraaggericht werken en verbetering van de kwaliteit van de dienstverlening aan de burgers. Dit hoeft niet noodzakelijk meer geld te kosten. Wel is het de vraag wat vraaggericht werken precies inhoudt. Maar buurtgericht werken kan ook opgevat worden als 'wijkaanpak in een nieuw jasje'. Het gaat dan niet alleen om vraaggericht werken, maar ook om de aanpak van specifieke problemen in bepaalde delen van Amsterdam. Dit zal meestal wel meer geld kosten.

De meetbaarheid van succes

Het is niet eenvoudig om goede indicatoren te vinden om het succes van buurtgericht werken te bepalen. Slechts 3 stadsdelen gebruiken indicatoren voor succes en die sluiten maar beperkt aan bij de beoogde doelen van buurtgericht werken. De stadsdelen slaan verschillende wegen in bij de oplossing van problemen en er zijn ook veel andere ontwikkelingen die de beoogde effecten van buurtgericht werken beïnvloeden. Dit betekent dat er meer nodig is dan één enkele indicator: er is een beleidsredenering nodig waardoor verwachtingen over de resultaten van een bepaalde aanpak tot uitdrukking worden gebracht en positieve of negatieve resultaten kunnen worden begrepen. De rekenkamer doet in dit onderzoek een aanzet tot een dergelijke beleidstheorie. Uitgangspunten daarvan zijn dat het draagvlak voor de maatschappelijke gang van zaken op twee manieren kan worden versterkt, namelijk door vergroting van politiek vertrouwen of door toename van maatschappelijke betrokkenheid. Door vast te stellen waar deze aspecten

door worden beïnvloed kunnen indicatoren worden afgeleid die iets zeggen over het proces van buurtgericht werken. De rekenkamer dringt er daarom bij de centrale stad en de stadsdelen op aan gezamenlijk een set van indicatoren te bepalen die relevant zijn voor het succes van buurtgericht werken en daar jaarlijks over te rapporteren.

De uitvoering kan beter

Hoewel dit onderzoek een inventarisatie van de stand van zaken betreft en niet uitgebreid op de daadwerkelijke uitvoering van buurtgericht werken in gaat, maakt de nulmeting duidelijk dat er verbeteringen mogelijk zijn bij de uitvoering. Deze betreffen in het bijzonder een betere afbakening van de buurten, een betere afstemming tussen buurtgericht werken en instrumenten van burgerparticipatie en het leggen van een duidelijker bestuurlijk accent door middel van buurtwethouders.

Het onderzoeksteam bestond uit mevr. drs. M. van Doorn, dhr. drs. J. de Groot en dhr. drs. J. van Leuken (projectleider). Dit onderzoek had niet op goede wijze tot stand kunnen komen zonder de bijdragen van de medewerkers van de stadsdelen, de Bestuursdienst, de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling en Dienst Onderzoek en Statistiek. De rekenkamer dankt verder de wetenschappers prof. dr. P. Dekker, mevr. dr. ir. F. Six, dhr. dr. I. Verhoeven en dhr. dr. S. van de Walle, die de rekenkamer bij dit onderzoek hebben geadviseerd.

Leeswijzer

Voor u ligt het rapport van de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam ('de rekenkamer') van het onderzoek naar buurtgericht werken door de stadsdelen. De rekenkamer voerde haar onderzoek uit aan de hand van de volgende centrale probleemstelling.

Hoe hebben de stadsdelen buurtgericht werken ingericht en hoe is het succes ervan te bepalen?

In het onderzoek maakt de rekenkamer onderscheid tussen:

- de definiëring,
- de uitvoering, en
- het succes van buurtgericht werken.

Deze onderdelen heeft de rekenkamer uitgewerkt in de volgende onderzoeksvragen:

1. Is er volgens het stadsdeel sprake van buurtgericht werken? Past deze wijze van werken binnen de stedelijke definitie?
2. Is er een afbakening tussen buurtgericht werken en de wijkaanpak? Zo niet, hoe ziet het stadsdeel de verhouding tussen die twee?
3. Wat is de schaal van buurten of wijken, waar buurtgericht werken plaatsvindt? Vindt er in alle buurten/wijken van het stadsdeel buurtgericht werken plaats? Heeft het stadsdeel een analyse gemaakt van het optimale niveau van aanpak?
4. Is er voor deze buurten een programma en op welke beleidsvelden is dat gericht?
5. Welke resultaten moeten volgens het programma worden gerealiseerd? Hoe hoog zijn de ambities die het stadsdeel nastreeft?
6. Wordt er in het programma een relatie met de participatieladder gelegd en zo ja, op welke trede mikt het stadsdeel?
7. Is er een budget voor de uitvoering van het programma en hoe groot is dat?
8. Heeft het stadsdeel een organisatie voor de uitvoering van buurtgericht werken; hoe groot is die en uit welke functies bestaat die?
9. Op welke wijze stuurt het stadsdeel de professionals in die organisatie aan?
10. Is er sprake van bewonersbudgetten en hoe groot zijn die?
11. Wat zijn geschikte succesindicatoren voor buurtgericht werken?

Dit rapport bestaat uit 2 delen:

I. Bestuurlijk rapport (Deel 1)

Dit deel bevat de samenvatting van de conclusies, aanbevelingen, de bestuurlijke reactie van het college van burgemeester en wethouders en van de dagelijks besturen van de stadsdelen en het nawoord van de rekenkamer.

II. Onderzoeksrapport (Deel 2)

Dit deel bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen.

Deel 1 - Bestuurlijk rapport

Het bestuurlijk rapport is bedoeld voor degene die snel op hoofdlijnen bekend wil raken met de bestuurlijke inhoud. Het bestuurlijk rapport geeft antwoord op de vraag wat de stand van zaken van buurtgericht werken is en hoe het succes daarvan bepaald kan worden. Tevens bevat het een samenvatting van de conclusies uit het onderzoeksrapport, geeft het inzicht in de aanbevelingen en de reactie van het college van burgemeester en wethouders en van de dagelijks besturen hierop. Het bestuurlijk rapport sluiten wij af met ons nawoord waarin wij de leden van de gemeenteraad en de stadsdeelraden een handreiking geven om de opvolging van de aanbevelingen te bewaken.

Deel 2 - Onderzoeksrapport en bijlagen

Het onderzoeksrapport bevat in detail de bevindingen en beantwoording van de onderzoeksvragen. Ook bevat het informatie over de totstandkoming en achtergrond van het onderzoek en de door de rekenkamer gehanteerde onderzoeksmethoden. In de bijlagen van het onderzoeksrapport hebben wij de lijst van geraadpleegde personen, de motie van de gemeenteraad van 10 juni 2009, informatie over de leefsituatie-index en over de door de rekenkamer verrichte analyses op succesindicatoren opgenomen.

Bestuurlijk rapport - Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Leeswijzer	7
1 Inleiding	11
1.1 Aanleiding onderzoek	11
1.2 Begripsbepaling	11
1.3 Onderzoeksaanpak	14
2 Bevindingen	17
2.1 Beleid, definitie en doelen buurtgericht werken	17
2.2 Uitvoering buurtgericht werken	20
2.3 Ambtelijke en bestuurlijke organisatie	23
2.4 Het succes van buurtgericht werken volgens het werkveld	24
3 Conclusies en aanbevelingen	27
3.1 De uitgangspunten van buurtgericht werken	27
3.2 Hoe is succes meetbaar?	31
3.3 Hoe is de uitvoering te verbeteren?	35
3.4 Aanbevelingen	37
4 Bestuurlijke reacties en nawoord	39
4.1 Bestuurlijke reacties	39
4.2 Nawoord rekenkamer	53

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

Buurt- of gebiedsgericht werken staat al enige tijd op de agenda in Amsterdam. De stadsdelen hebben vanaf het begin van hun bestaan hierbij een belangrijke rol gespeeld. Uitgangspunt voor de instelling van stadsdelen was dat de gemeente Amsterdam enerzijds grootstedelijke taken moet kunnen uitvoeren, maar anderzijds ook gebiedsgericht moet kunnen werken.¹ Stadsdelen zouden moeten zorgen voor een toegankelijke en beïnvloedbare overheid. In de algemene toelichting op de Verordening op de stadsdelen is dan ook opgenomen: *Het doel van het stelsel van stadsdelen is dat het bestuur dichter bij de burger staat en zaken efficiënter en doeltreffender kunnen worden aangepakt.*²

In haar rapport uit 2009 over de verbetering van het Amsterdamse bestuur kwam de commissie Mertens tot de conclusie dat het aantal stadsdelen moest worden verminderd. Omdat de stadsdelen de opdracht hebben toegankelijk en beïnvloedbaar te zijn voor burgers én kleinere stadsdelen in dit opzicht een voorsprong hebben, meende de commissie dat er daarom andere vormen moesten worden ontwikkeld om de toegankelijkheid en beïnvloedbaarheid van stadsdelen te behouden. In dit kader noemde de commissie buurtgericht werken een werkwijze die van groot belang is voor de aanpak van de problemen in Amsterdam. Volgens de commissie is de kwaliteit van buurtgericht werken onafhankelijk van de grootte van de stadsdelen. De commissie constateerde dat zowel in toenmalige grote als kleine stadsdelen effectieve vormen van buurtgericht werken waren georganiseerd.³ Overigens gaf de commissie geen definitie of nadere omschrijving van wat buurtgericht werken inhoudt.

In de discussie die naar aanleiding van het rapport van de commissie Mertens ontstond, is de angst geuit dat schaalvergroting van de stadsdelen tot een grotere afstand tot de burger zou leiden. Die angst is zowel door bestuurders van stadsdelen uitgesproken als door burgers. Onder meer door leden van de (oude) stadsdeelraden is gewezen op het belang en de urgentie van het onderwerp. Dit was de belangrijkste aanleiding voor de rekenkamer om dit onderzoek naar buurtgericht werken te starten.

1.2 Begripsbepaling

Het College van B&W nam in zijn Nota Amsterdams bestuur anno 2010 de opvatting van de commissie Mertens over buurtgericht werken vrijwel volledig over. In de nota noemt het college buurtgericht werken nodig om de voorzieningen voor het directe contact met

¹ Zie Rapport Commissie Verbetering Bestuur (Commissie Mertens), 2009, blz. 12.

² Algemene toelichting op de Verordening op de stadsdelen 2006, blz. 3.

³ Commissie Mertens, blz. 18.

de burger verder te versterken. Verder vindt het college dat bewoners en ondernemers bepalend zijn voor de resultaten van de uitvoering van beleid.⁴

De gemeenteraad vond echter dat er in het voorstel van het college geen duidelijke visie stond over de participatie van burgers. Op 10 juni 2009 verzocht de raad in een motie het college met de stadsdeelbestuurders samen een gezamenlijke visie vast te leggen, waarin de voorwaarden voor en borging van burgerparticipatie worden benoemd. In reactie hierop kwam het college van B&W op 18 december 2009 met een bestuurlijke notitie over de verdere ontwikkeling van buurtgericht werken en burgerparticipatie⁵, waar de gemeenteraad op 18 februari 2010 mee instemde. In deze notitie worden het begrippenkader, de gezamenlijke richting en het vervolgtraject van buurtgericht werken en burgerparticipatie vastgelegd.

Een buurt heeft, aldus de notie van B&W, een omvang 10.000 tot 30.000 inwoners en bestaat uit een aantal buurtcombinaties. De afbakening van een buurt moet echter niet van boven af worden opgelegd, maar moet aansluiten bij de beleving van de buurt door bewoners. Bewoners van een buurt zijn ook de ondernemers en de instellingen die gevestigd zijn in een buurt.. Door de koppeling van burgerparticipatie aan het buurtgericht werken wil B&W tot uitdrukking brengen dat het onderwerp breed moet worden opgevat. Daarmee wil het college voorkomen dat de discussie en de invulling in de praktijk verengd wordt tot politieke participatie c.q. inspraak en/of bewonersparticipatie met bewonersbudgetten. Het gaat met andere woorden bij buurtgericht werken volgens B&W ook om *sociale* participatie. Buurtgericht werken zou op deze manier moeten leiden tot het verkleinen van de kloof tussen burger en overheid en tot het dragen van *medeverantwoordelijkheid* door de burger voor – op zijn minst – de eigen leefomgeving.

In de notitie worden een aantal kenmerken van buurtgericht werken en burgerparticipatie besproken. Daarbij wordt onder andere het volgende naar voren gebracht:

- Het gaat niet om een organisatorische constructie, maar om een manier van denken en werken voor stadsdelen, diensten en partners van de overheid, waarbij sprake is van veel interactie tussen burgers, ondernemers, coalitiepartners, stadsdeel en dienstverlenende centraal stedelijke organisaties.
- De focus ligt sterk op de kwaliteit van de leefomgeving en het dagelijkse leven van bewoners in een buurt en daardoor op realisatie en uitvoering.
- Burgerparticipatie wordt voor alle bewoners gefaciliteerd door wijkbudgetten en basisregelingen die in alle stadsdelen hetzelfde zijn.

Een en ander mondt in de notitie uit in een definitie voor buurtgericht werken, die dus door de gemeenteraad van Amsterdam ook op 18 februari 2010 is vastgesteld:

⁴ Nota Amsterdams bestuur 2010, Bijlage 1 bij de raadsvoordracht 'Vaststellen verbeteringen bestuurlijk stelsel en wijziging van de Verordening op de stadsdelen', 14 april 2009, blz. 22.

⁵ Notitie van B&W aan de gemeenteraad van Amsterdam van 18 december 2009.

- 1 werken vanuit de *vraag van bewoners*, en
- 2 een *gedeelde analyse* van de opgave voor de buurt,
- 3 *samen* met de bewoners en coalitiepartners van bewoners en overheid.
- 4 dit gebeurt *binnen kaders* die opgesteld zijn met deze partijen.
- 5 buurtgericht werken kenmerkt zich door het *vertrouwen* dat partijen in elkaar stellen.

Volgens deze definitie ligt de kern van buurtgericht werken in het proces. Door een bepaalde wijze van werken moet bij de aanpak van maatschappelijke problemen het maatschappelijke draagvlak worden vergroot. Om welke problemen het gaat, is afhankelijk van de situatie. Zonder een goede onderkenning van de "opgave" komt er echter geen proces op gang. Buurtgericht werken kent dus twee sporen, die steeds nauw met elkaar verweven zijn en elk hun eigen doelstellingen kennen, namelijk inhoud en proces.

De gedachte is dat buurtgericht werken, op deze wijze vorm gegeven, kan bijdragen aan het verkleinen van de kloof tussen burger en overheid (vergroten van politiek vertrouwen) en tot het dragen van medeverantwoordelijkheid van de burger voor zijn sociale omgeving (vergroten van sociale cohesie).

De door de gemeenteraad vastgestelde definitie van buurtgericht werken wordt in het onderzoek als uitgangspunt genomen. We hebben echter moeten constateren dat de praktijk op het eerst gezicht niet altijd aansluit bij die definitie. Ter illustratie is in onderstaande box een aantal voorbeelden van buurtgericht werken uit de stadsdelen opgenomen. In hoofdstuk 2 wordt aan de verschillen tussen stadsdelen in definities en benaderingen uitgebreider aandacht besteed.

Box 1.1. Wat is buurtgericht werken? Een paar willekeurige voorbeelden: (omschrijvingen zijn van de stadsdelen)

Hofmaken/Zomerse zondagen (Stadsdeel Noord)

Hofmaken is een leefbaarheidsproject, bestaande uit buurtactiviteiten, gericht op ontmoeting en intercultureel contact in de Banne. Het gaat om het werken aan gezamenlijke doelstellingen rond leefbaarheid voor en door alle bewoners. Door middel van het organiseren van activiteiten wordt gewerkt aan sociale cohesie, bewonersparticipatie en leefbaarheid. Tevens treden bewoners uit de Banne op voor andere bewoners. Bewoners kunnen hun talenten laten zien of worden in de gelegenheid gesteld hun eigenhapjes te verkopen.

Toegekende bewonersinitiatieven Cremerbuurt (Stadsdeel West)

- Wilhelminahuisfestival
- Lutherhof 100 jaar geest voor de buurt
- 200^{ste} geboortedag Jan Pieter Heije
- Hondenpoepactie rond Staringplein
- Hinkelbaan Bloesemplein, Nicolaas Beetsstraat
- Peutervoetbal elke zondagochtend op het Cremerplein
- Herstellen gevelreclames Jacob van Lennepkade 299-311
- Puur/cultuurmarkt Zimmerende Zondagen Zimmerterrein
- Folder/wandeling gevelreclames Oud-West
- TV-serie over Oud-West 'Het Gewilde Oude-Westen'
- Zomerfeest Cremerplein
- Sinterklaasfeest Cremerbuurt
- Welkom in Oud-West, feest voor Oost-Europeanen die in Oud-West wonen

Bevorderen burgerparticipatie: kansen voor jongeren in het Hercules Segherskwartier en de Diamantbuurt (Stadsdeel Zuid)

De Pijp kent een aantal buurten waar overlast (in verschillende gradaties) van jongeren wordt ervaren. Op het gebied van jeugd en gezin ligt daarom de nadruk op de ontwikkeling van een breed aanbod van diverse groepen jeugdigen en op het beter coördineren van zorg- en hulpverlening, zoals de uitvoering van de multiprobleem-gezinnenaanpak en verschillende sport- en spelactiviteiten. Er wordt ingezet op participatie, empowerment en samenhang voor en door de buurt door middel van samenlevingsopbouw. Lokale samenlevingsverbanden in de buurten worden gemobiliseerd om een bijdrage te leveren aan de aanpak van collectieve problemen in het sociale, economische en fysieke domein. Wezenlijk hierbij is het bevorderen van burgerparticipatie. Mensen die rechtstreeks met knelpunten en kansen in hun woon- en leefomgeving te maken hebben, nemen actief deel aan de formulering van die problemen of kansen én aan het oplossen of oppakken daarvan.

1.3 Onderzoeksaanpak

Een gebiedsgerichte benadering van de overheid om allerlei maatschappelijke problemen aan te pakken is niet nieuw, maar staat in een traditie die minstens tot de jaren vijftig van de vorige eeuw teruggaat. De wijkgedachte uit de jaren vijftig die moest bijdragen aan de verbetering van het gemeenschapsleven, de stadsvernieuwing en het sociaal werk uit de jaren zestig en zeventig die sociale verschillen moesten verminderen en de sociale vernieuwing en het grote stedenbeleid uit de jaren negentig die de bevolkingssamenstelling van buurten moesten veranderen, behoren tot deze manier van aanpak. De socioloog Van Doorn plaatste hierbij al in 1955⁶ de kanttekening dat de wijk op zijn best één van de referentiekaders voor mensen en hun opvattingen is, maar niet de enige en waarschijnlijk niet de belangrijkste. Deze constatering is sinds 1955 door de toename van de mobiliteit en de opkomst van sociale media alleen maar van meer betekenis geworden. Het is daarom de

⁶ J.A.A. van Doorn (1955) Wijk en stad: reële integratiekaders?, in: Prae-adviezen voor het congres over sociale samenhangen in nieuwe stadswijken, Amsterdam.

vraag of het centraal stellen van de wijk of buurt wel zo nuttig en noodzakelijk is om bepaalde maatschappelijke problemen op te lossen.

Toch wordt ook in het eerste decennium van de 21^{ste} eeuw de gebiedsgerichte aanpak weer van belang geacht. Daarbij speelt een rol dat voor de veronderstelde vertrouwensbreuk tussen burger en politiek de oplossing wordt gezien in een bestuur dat dichter bij de burger vorm krijgt. Daarnaast heeft de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) in 2007 ook het buurt- of wijkgericht werken weer meer onder de aandacht gebracht. Volgens de wet zijn de lokale overheden verantwoordelijk voor het bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten. Die sociale samenhang is belangrijk omdat vanuit de visie van de WMO burgers een verantwoordelijkheid moeten dragen voor elkaar.

Idee van het onderzoek

De stadsdelen in Amsterdam hebben in sommige gevallen verreikende ambities om het buurtgericht werken vorm te geven. De rekenkamer onderkent, mede in het licht van de uitspraak van de gemeenteraad over buurtgericht werken, het maatschappelijk belang van deze aanpak en is daarom voornemens dit beleidsproces te volgen.

Buurtgericht werken verkeert echter in de meeste stadsdelen in een startfase. Onderzoek naar effecten is dan nog niet zinvol. Daarom is in dit onderzoek, uitgevoerd in 2010 en 2011, de aandacht vooral gericht op de stand van zaken van buurtgericht werken. Het is een exploratief onderzoek, waarmee in kaart is gebracht, wat de stadsdelen onder buurtgericht werken verstaan, welke ambities zij hebben met buurtgericht werken, hoe dat in programma's en projecten is vastgelegd en hoe de organisatie is ingericht, die dit tot stand moet brengen. Dit onderzoek kan dus opgevat worden als een nulmeting. De rekenkamer is van plan om over twee of drie jaar onderzoek te doen naar de resultaten van buurtgericht werken. Om dit mogelijk te maken is in het huidige onderzoek al nagegaan hoe succes van buurtgericht werken kan worden vastgesteld.

Het verzamelen van gegevens

Er is aan de hand van een analyseschema nagegaan welke definities en omschrijvingen de stadsdelen hanteren voor buurtgericht werken en in hoeverre deze afwijken van de definitie die in de gemeenteraad is vastgesteld. Verder zijn alle buurtprogramma's uit 2010 en (zo nodig) 2009 bestudeerd en is er per programma onderzocht welke onderwerpen het omvat, welke resultaten bereikt moesten worden en of er een budget voor het programma was vastgesteld. Met behulp van onder andere de organisatieplannen van de nieuwe stadsdelen zijn gegevens verzameld over de opbouw en de omvang van de ingerichte organisaties voor buurtgericht werken. Daarnaast voerden we gesprekken met uitvoerende ambtenaren buurtgericht werken over werkwijze en hun relatie met de rest van de ambtelijke organisatie. Om na te gaan hoe succes van buurtgericht werken kan worden vastgesteld, is wetenschappelijke literatuur geraadpleegd en is geïnventariseerd wat volgens de betrokkenen in het werkveld geschikte succesindicatoren zouden kunnen zijn.

2 Bevindingen

In alle stadsdelen, behalve stadsdeel Centrum, is in januari 2011 sprake van buurtgericht werken - ook al heeft het niet altijd die naam. Andere begrippen als gebieds- of wijkgericht werken of integraal wijkbeheer komen ook voor. Het beleid voor buurtgericht werken is vaak nog niet uitgewerkt; doelen en definities ontbreken nog in sommige stadsdelen. Daarnaast lijkt het ook erg gevarieerd. In totaal formuleren de stadsdelen 15 verschillende doelen voor buurtgericht werken, die te clusteren zijn rondom de 4 aspecten: politiek vertrouwen, dienstverlening, leefbaarheid en maatschappelijke betrokkenheid. Bij de buurtprogramma's leunen de stadsdelen volop op de programma's die ontwikkeld zijn in het kader van de wijkaanpak. Ze laten een divers beeld zien in aandachtsvelden en betrokkenheid van bewoners. Budgetten voor buurtgericht werken bestaan voornamelijk uit middelen uit de wijkaanpak; andere budgetten zijn niet omvangrijk. In 2010 is de ambtelijke organisatie voor de uitvoering van buurtgericht werken – mede door de fusie van de stadsdelen – versterkt. Bij de stadsdelen bestaan slechts aanzetten tot ideeën over de vraag hoe het succes van buurtgericht werken kan worden vastgesteld.

Dit zijn in kort bestek de belangrijkste bevindingen over de stand van zaken van buurtgericht werken. In de onderstaande paragrafen gaan we verder in op de afzonderlijke onderwerpen.

2.1 Beleid, definitie en doelen buurtgericht werken

De rekenkamer constateert dat de beleidsvorming bij de stadsdelen nog volop in ontwikkeling is en dat de meeste stadsdelen het voornemen hebben nieuw beleid voor buurtgericht werken vast te stellen. Vier stadsdelen hanteren een definitie voor buurtgericht werken. Niet alle stadsdelen hebben al doelen voor het buurtgericht werken ontwikkeld. De afbakening tussen buurtgericht werken en de wijkaanpak is niet altijd helder. Van de vijf stadsdelen die een wijkaanpak kennen, maken drie stadsdelen een expliciet onderscheid met buurtgericht werken. Deze conclusies zijn gebaseerd op bevindingen die in deze paragraaf kort worden samengevat. De volgende twee onderzoeksvragen vormden de leidraad bij dit onderdeel van het onderzoek:

- Is er volgens het stadsdeel sprake van buurtgericht werken? Past deze wijze van werken binnen de stedelijke definitie?
- Is er een afbakening tussen buurtgericht werken en de wijkaanpak? Zo niet, hoe ziet het stadsdeel de verhouding tussen die twee?

Beleid moet deels nog ontwikkeld worden

De beleidsvorming bij de stadsdelen is nog volop in ontwikkeling. Vier stadsdelen, namelijk Nieuw West, Oost, West en Zuidoost, hebben in januari 2011 beleid geformuleerd voor buurtgericht werken. Zij hadden dat beleid alle vier ook al een jaar eerder, in januari 2010. Het fusieproces, dat in 2010 veel aandacht van de stadsdelen vroeg, is een belangrijke reden waarom vernieuwing nog niet van de grond gekomen is.

In de andere stadsdelen is de beleidsvorming nog minder ver. Zo is in stadsdeel Noord sprake van buurtgericht werken, maar het beleid hiervoor uit 2004 is niet meer relevant. In stadsdeel Centrum is in januari 2011 geen sprake van buurtgericht werken. Het stadsdeel is begin 2011 wel gestart met het ontwikkelen van beleid voor buurtgericht werken. In Zuid kende alleen het voormalige stadsdeel Oud-Zuid buurtgericht werken; het is wel de bedoeling dit voor het hele stadsdeel te ontwikkelen.

Er zijn beleidsdoelen, maar wel divers

In totaal formuleren de stadsdelen 15 verschillende doelen voor buurtgericht werken, die te clusteren zijn rondom de 4 aspecten: politiek vertrouwen, dienstverlening, leefbaarheid en maatschappelijke betrokkenheid. De stadsdelen vinden vooral het verbeteren van de dienstverlening aan de burger een belangrijk doel van buurtgericht werken. Naast het verbeteren van de dienstverlening benadrukken de stadsdelen dat buurtgericht werken bij dient te dragen aan het verbeteren van de maatschappelijke betrokkenheid en de leefbaarheid van de buurt. Doelstellingen van stadsdelen geven vaak meer een denkrichting aan dan dat ze een concreet maatschappelijk effect benoemen. Dan wordt het moeilijk om het succes van de aanpak vast te stellen.

Geen eenduidige definitie buurtgericht werken

Vier stadsdelen hebben een definitie voor buurtgericht werken. Gegeven de diversiteit aan doelen ligt het voor de hand dat ook de definities onderling verschillen. Dat blijkt echter niet het geval te zijn. De stadsdelen Nieuw-West, Oost en West hanteren echter een definitie van buurtgericht werken die aansluit bij de definitie van de gemeenteraad van februari 2010. In stadsdeel Noord is geen (officiële) definitie voor buurtgericht werken geformuleerd.

Niet elk stadsdeel maakt een onderscheid tussen buurtgericht werken en wijkaanpak

Wijkaanpak is een benadering van de problemen in een wijk waarbij zowel naar de fysieke aanpak wordt gekeken (sloop, verbetering, nieuwbouw van woningen) als naar de sociale problemen, wensen en maatregelen. Deze worden gezien als onlosmakelijk aan elkaar verbonden. Voor de wijkaanpak was tot en met 2010 geld beschikbaar gesteld door de landelijke overheid. Buurtgericht werken en wijkaanpak zijn begrippen die nauw met elkaar verweven zijn. Bij buurtgericht werken is – zoals we in hoofdstuk 1 uiteenzetten – altijd sprake van twee sporen, namelijk inhoud en proces. Inhoudelijk lijkt buurtgericht werken op de wijkaanpak. Het richt zich in veel gevallen op dezelfde onderwerpen of problemen. Het verschil tussen beide begrippen is daarom niet altijd duidelijk. In de praktijk blijken ze door elkaar gebruikt te worden.

Twee stadsdelen hebben geen wijkaanpak. Van de 5 stadsdelen die wel wijkaanpak hebben, zijn er 3 die een onderscheid maken tussen buurtgericht werken en wijkaanpak, namelijk Nieuw-West, West en Zuidoost. Bij Nieuw-West is het onderscheid gering. Buurtgericht werken wordt daar gezien als een voortzetting van de wijkaanpak. In West ziet men buurtgericht werken als een meer structurele aanpak na het projectmatige werken in het kader van de wijkaanpak. In Zuidoost ziet men het verschil vooral financieel. Bij de wijkaanpak is er sprake van extra rijksmiddelen, bij buurtgericht werken niet. In geen van

de stadsdelen is de relatie tussen de wijkaanpak en buurtgericht werken helder uitgewerkt in beleid. De klaarblijkelijke verwarring bij de stadsdelen is begrijpelijk gegeven het feit dat in de gemeenteraad bij het definiëren van buurtgericht werken geen aandacht is besteed aan de relatie met de wijkaanpak.

Samenvatting stand van zaken

Het is duidelijk dat het beleid van buurtgericht werken nog in een beginstadium verkeert bij de meeste stadsdelen. Maar het begin is er wel. In tabel 2.1 is één en ander samengevat. Het overzicht laat zien dat behalve Centrum alle stadsdelen wel iets gedaan hebben op het terrein van buurtgericht werken. Er zijn echter nog wel veel verschillen bij de invulling. Dat blijkt vooral bij de doelstellingen. Voor wat betreft de definitie loopt men nog wel redelijk in het spoor van de definitie zoals vastgesteld door de raad.

Tabel 2.1 - Overzicht buurtgericht werken

Stadsdeel	Beleid (januari 2011)	Doelen	Definitie	Conform definitie raad	Afbakening buurtgericht werken t.o.v. wijkaanpak
Centrum	○	●	●	n.v.t.	n.v.t.
Nieuw-West	●	●	●	●	Valt onder gebiedsgericht werken en wordt als voortzetting van de wijkaanpak gezien
Noord	●	●	●	n.v.t.	Geen afbakening, buurtgericht werken wordt als een bestuursfilosofie gezien
Oost	●	●	●	●	Geen afbakening, buurtgericht werken wordt als een werkwijze gezien
West	●	●	●	●	Onderscheid: wijkaanpak is projectmatig; buurtgericht werken structureel
Zuid	○	●	●	●	n.v.t.
Zuidoost	●	●	●	●	Onderscheid: bij wijkaanpak zijn extra middelen aanwezig voor uitvoering van projecten

●=ja

n.v.t. = niet van toepassing

●=nee

○=deels

2.2 Uitvoering buurtgericht werken

Beleid opstellen is een eerste stap. De tweede stap is 'het vertalen van het beleid naar de uitvoering'. Gegeven het feit dat het beleid in de meeste stadsdelen nog tamelijk rudimentair is, ligt het in de lijn der verwachting dat uitvoering nog niet aan de orde is. Maar dat valt mee. Dat komt omdat het bij die uitvoering vooral gaat om een voortzetting van de wijkaanpak. Er zijn buurtprogramma's waarmee buurtgericht werken vorm kan worden geven. Een groot deel van de 30 buurtprogramma's voor 2010 is echter nog volledig geschreven vanuit de optiek van de wijkaanpak en vanuit de 'oude stadsdelen'. Tussen de buurtprogramma's en de beschikbare budgetten is – op een uitzondering na – geen koppeling, tenzij er sprake is van wijkaanpak. Het budget voor buurtprogramma's vormt (nog) geen onderdeel van de P&C cyclus bij de stadsdelen. Buurtprogramma's zijn niet zodanig opgezet dat de verwachte resultaten meetbaar zijn. Op basis van de inventarisatie blijkt dat de stadsdelen het begrip 'buurt' verschillend definiëren. Het is ook niet altijd duidelijk hoeveel buurten een stadsdeel onderscheidt. Bewonersbetrokkenheid bij de uitvoering staat in de stadsdelen niet hoog op de agenda. De rekenkamer merkt hierbij op dat al haar bevindingen gebaseerd zijn op documenten; er is nog geen onderzoek gedaan naar de daadwerkelijke uitvoering.

Bij de totstandkoming van de bevinding waarop deze conclusies zijn gebaseerd, vormden de volgende vijf onderzoeksvragen het startpunt:

- Wat is de schaal van buurten of wijken, waar buurtgericht werken plaatsvindt?
- Is er voor deze buurten een beleidsprogramma en op welke beleidsvelden is dat gericht?
- Welke resultaten moeten volgens dat programma worden gerealiseerd?
- Wordt in het programma een relatie met de participatieladder gelegd?
- Is er een budget voor de uitvoering van het programma?

Buurten verschillend van omvang

Wat is een buurt? De vraag klinkt overbodig, maar de beantwoording is zowel lastig als van wezenlijk belang. In de notitie van B&W voor de gemeenteraad wordt benadrukt dat een buurt een buurt is als het als zodanig wordt ervaren door de buurtbewoners. In de woorden van de B&W notitie: de schaalgrootte van buurten moet aansluiten bij de beleving van burgers. Er worden in diezelfde notitie ook getallen genoemd. Buurten worden verondersteld 10.000 tot 30.000 inwoners te tellen. Dat zijn hoge aantallen; in de literatuur wordt verondersteld dat de dagelijkse leefomgeving meestal uit niet meer dan enkele duizenden mensen bestaat. Uit het onderzoek blijkt dat de schaalgrootte van buurten die de stadsdelen onderscheiden varieert van gemiddelde 5.000 inwoners per buurt in Noord tot 21.000 inwoners per buurt in stadsdeel Zuidoost. In theorie passen deze verschillen nog wel bij een gedeeld uitgangspunt dat een buurt moet aansluiten bij de beleving van burgers. In de praktijk worden de verschillen toch vooral verklaard door een verschil in uitgangspunten tussen de stadsdelen. In Nieuw-West en Oost spelen de problemen in buurten of de herkenbaarheid van buurten voor de bewoners nog wel een belangrijke rol. In de stadsdelen Zuid en Zuidoost is echter vooral vanwege redenen van bedrijfsvoering voor de huidige indeling gekozen. Overigens zijn de stadsdelen niet altijd

consequent bij het onderscheiden van buurten. Zo verschilt bij 4 van de 7 stadsdelen (Oost, West, Nieuw-West en Zuidoost) het aantal buurten op de site van het stadsdeel met de opgave die het stadsdeel aan de rekenkamer deed.

Opzet en meetbaarheid buurtprogramma's kan beter

In een buurtprogramma geeft het stadsdeel aan wat ze in de buurt wil bereiken op verschillende (inhoudelijke) gebieden, zoals onderwijs, de wijk economie of wonen. Het stadsdeel neemt doelen, projecten, activiteiten in het programma op en geeft aan welke resultaten moeten worden gerealiseerd.

De inhoud van buurtprogramma's varieert van leren en opgroeien, integratie en participatie tot wijk economie, bewonersparticipatie en veiligheid. Slechts sommige stadsdelen (Nieuw-West, West en Zuid) hebben voor alle onderscheiden gebieden ook doelen geformuleerd. Voor het meten van de resultaten is het van belang dat het programma ook indicatoren kent. Daarnaast laat het opnemen van indicatoren ook zien dat is nagedacht over de doelen, de samenhang van de doelen en hoe de effecten (of resultaten, prestaties) gemeten kunnen worden. In de programma's van de "oude" stadsdelen zijn daarvan wel voorbeelden te vinden. Een aantal voormalige stadsdelen in Nieuw-West en West (De Baarsjes, Oud-West, Slotervaart) en stadsdeel Noord maken gebruik van een zogenaamde DIN (Doelstellingen Inspanningen Netwerk), een netwerk van doelen en resultaten op verschillende abstractieniveaus, dat in het kader van de wijkaanpak is ontwikkeld. In Noord en Slotervaart wordt een DIN gebruikt voor afzonderlijke projecten. Zuid en Zuidoost hebben indicatoren op het niveau van onderdelen van het programma (Zuid) of activiteiten (Zuidoost). Oost heeft geen indicatoren.

Al met al kan de opzet en meetbaarheid van buurtprogramma's beter. De programma's zijn nog niet herijkt in de zin dat aantoonbaar is nagedacht over de vraag wat de consequenties zijn van buurtgericht willen werken in vergelijking met de wijkaanpak en wat de gevolgen zijn van de vorming van de nieuwe stadsdelen.

Bewonersbetrokkenheid nog beperkt

Bewonersbetrokkenheid is volgens de definitie van de gemeenteraad één van de kernpunten van buurtgericht werken. Bewoners moeten betrokken worden bij de analyse en de vraag van bewoners moet centraal staan. Dit betekent dat ze een rol hebben bij het opstellen van het buurtprogramma. Beleid gericht op het laten participeren van burgers wordt vaak beschreven en getypeerd met behulp van de zogenaamde participatieladder. Wegens gebrek aan informatie was het niet mogelijk om systematisch de intensiteit en aard van de beoogde betrokkenheid van bewoners op deze manier vast te stellen.

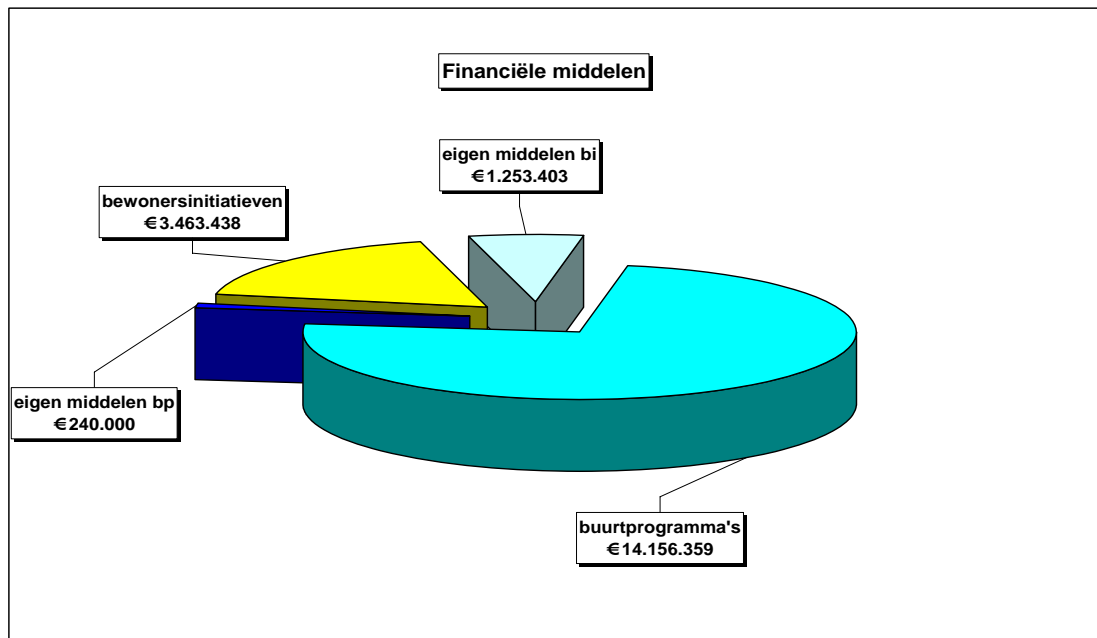
Uit wel beschikbare informatie blijkt dat burgers in de stadsdelen Oost en West worden betrokken bij het samenstellen van het buurtprogramma. In Nieuw-West en Zuidoost gebeurt dit in beperkte mate. Er is ongetwijfeld een zekere samenhang met het feit dat het algemene beleid ten aanzien van burgerparticipatie ook niet in alle stadsdelen uitgewerkt is. Alleen de stadsdelen Oost, West en Zuidoost hebben een burgerparticipatiebeleid. Er is in stadsdelen ook weinig systematische ervaring met de praktijk van burgerparticipatie. Instrumenten voor burgerparticipatie zoals het mee bepalen van de beleidsagenda,

structureel of incidenteel overleg, bewonersplatform en bewonersinitiatieven worden soms wel en soms niet ingezet door stadsdelen. In 5 stadsdelen zijn er bewonersinitiatieven. In 5 stadsdelen zijn er vormen van overleg of bewonersplatforms.

Geringe financiële (eigen) middelen voor buurtgericht werken

Aan programma's zijn geen budgetten gekoppeld behalve als ze onderdeel uitmaken van de wijkaanpak. Het gros van de financiële middelen voor de buurtprogramma's en de bewonersinitiatieven komt in 2010 uit de middelen voor de wijkaanpak (92%). Van het totale bedrag van ongeveer €19,1 miljoen dat voor de uitvoering wordt ingezet, komt 8% (ongeveer €1,4 miljoen) uit eigen middelen van de stadsdelen.

Figuur 2.1 Beschikbare budgetten



Nieuw-West, West en Noord hebben de grootste budgetten voor de uitvoering van het buurtgericht werken. Stadsdeel Noord reserveert uit eigen middelen het meeste; naast de bijdrage uit de wijkaanpak investeert het stadsdeel zelf een bedrag van € 418.840 in de bewonersinitiatieven. In 2 stadsdelen worden geen eigen middelen in gezet; de stadsdelen Centrum en Nieuw-West. De stadsdelen hebben geen structurele buurtbudgetten; deze waren er in het verleden wel.

Ook is het budget voor de buurtprogramma's (nog) geen onderdeel van de P&C-cyclus. Indien dit wel het geval zou zijn, zouden de budgetten afzonderlijk opgenomen zijn op de begroting. Hierdoor kan zowel de inhoud als de omvang van de budgetten onderwerp van begrotingsdiscussie zijn, al dan niet voorbereid door overleg met de buurtbewoners. Er vindt dan een politieke afweging plaats van nut en omvang van aan buurten toegewezen budget. In de huidige situatie is de inhoud van de programma's en het daaraan opgenomen budget eerder de optelsom van aan buurten toegewezen middelen nadat de begroting is vastgesteld.

2.3 Ambtelijke en bestuurlijke organisatie

Er zijn grote verschillen tussen de stadsdelen in de wijze waarop de uitvoering van buurtgericht werken ambtelijk en bestuurlijk is vorm gegeven. Er zijn verschillen in aantallen medewerkers, de functies van de medewerkers en de plek van de medewerkers binnen de organisatie.

Deze conclusies zijn gebaseerd op bevindingen die volgden uit de beantwoording van de volgende 2 onderzoeksvragen:

- Heeft het stadsdeel een organisatie voor de uitvoering van buurtgericht werken; hoe groot is die en uit welke functies bestaat deze?
- Op welke wijze stuurt het stadsdeel de professionals in die organisatie aan?

Ambtelijk en bestuurlijke sturing nog onvoldoende verankerd in organisatie

Het is niet eenvoudig om exact aan te geven hoe groot de formatie is die ingezet wordt bij de uitvoering van het buurtgericht werken. De omvang van de formatie varieert van 8 fte in stadsdeel Zuid tot 24 in Nieuw-West. De onduidelijkheid over de formatie komt door de (recente) fusie van de stadsdelen en het gegeven dat niet in alle stadsdelen het buurtgericht werken in één organisatie-onderdeel is ondergebracht. Dit laatste ligt voor de hand als buurtgericht werken wordt gezien als een wijze van werken of als sturingsfilosofie. In dat geval wordt elke ambtenaar binnen de organisatie geacht buurtgericht te werken. Het wordt dan lastig om vast te stellen hoeveel fte door een stadsdeel voor buurtgericht werken wordt aangewend.

In alle stadsdelen zijn er medewerkers wiens primaire taak het is om zich met het vorm geven van het buurtgericht werken bezig te houden. Dat zijn allereerst medewerkers die zorgen dat het buurtprogramma wordt uitgevoerd en contact onderhouden met buurtbewoners. Voor het overige is de ambtelijke inzet voor buurtgericht werken nogal verschillend. Ze kan bestaan uit medewerkers die gericht zijn op bedrijven of winkels, op participatie van bewoners, op bewonersinitiatieven of op veiligheid.

De aansturing door het stadsdeel op basis van vraaggericht dan wel buurt- of gebiedsgericht werken is in de 4 gefuseerde stadsdelen als ambitie vastgelegd in de organisatieplannen. Alle gefuseerde stadsdelen kennen – mede daardoor – een organisatiewijze die gebaseerd is op het directie- of procesmodel. In het directie- of procesmodel worden alle beleidsprocessen beleidsterrein overstijgend bij elkaar geplaatst en alle uitvoeringsprocessen eveneens. Hierdoor wordt het mogelijk integraler te werken en wordt verkokering tegen gegaan. Het procesmodel wordt ook gebruikt in Noord en in Zuidoost is het zeer recent ingevoerd.

De bestuurlijke organisatie vervult een belangrijke rol. Niet alleen omdat de eindverantwoording bij het bestuur ligt maar ook omdat het aangeeft wat voor belang het stadsdeel hecht aan buurtgericht werken. Een inventarisatie maakte duidelijk dat er alleen in de stadsdelen West en Zuid portefeuillehouders zijn voor buurtgericht werken.

2.4 Het succes van buurtgericht werken volgens het werkveld

Wanneer is buurtgericht werken succesvol te noemen? Bij een nulmeting hoort een eerste meting met een indicator die inzicht geeft in het realiseren van het doel voor buurtgericht werken. Succes kan worden vastgesteld door toekomstige waarden te vergelijken met de nulmeting. Maar de indicatoren die worden gebruikt door de stadsdelen lijken niet optimaal. De stadsdelen hebben via het stedelijke Platform gebiedsgericht werken, waarin zij vertegenwoordigd zijn, ook aangegeven dat zij de wijze van monitoring van buurtgericht werken willen verbeteren.

De rekenkamer is nagegaan wanneer volgens betrokkenen in het werkveld buurtgericht werken succesvol is. Die vraag is vanuit drie invalshoeken beantwoord, namelijk vanuit de formele doelen, de gehanteerde succesindicatoren en de verschillende meningen uit het werkveld. De onderzoeksvraag hierbij was:

- Wat zijn geschikte succesindicatoren voor buurtgericht werken?

Succesindicatoren buurtgericht werken ontbreken of sluiten niet goed aan bij de doelen
Met de keuze van succesindicatoren maakt een stadsdeel duidelijk wat het beoogt met buurtgericht werken. Dit is alleen gebeurd in Nieuw-West, Oost en Zuid. De stadsdelen Nieuw-West en Oost hanteren in de begroting succesindicatoren die betrekking hebben op maatschappelijke betrokkenheid en leefbaarheid. Voorbeelden zijn 'de ervaren sociale cohesie' en de zogenaamde 'Standaard Leefsituatie Index (SLI)'. Stadsdeel Zuid gebruikt succesindicatoren voor de gebiedsgerichte programma's die de fysieke kant van leefbaarheid raken; bijvoorbeeld het aandeel sociale huurwoningen in de woningvoorraad of het gemiddeld rapportcijfer voor het aanbod van sportvoorzieningen. Deze gebruikte succesindicatoren sluiten niet goed aan bij de doelen van de stadsdelen voor het buurtgericht werken. Zo gaan de huidige indicatoren niet in op de tevredenheid over de ambtelijke dienstverlening en ook niet op het verkleinen van de afstand van het gemeentebestuur tot de burger.

De stadsdelen Centrum, Noord en Zuidoost hebben geen indicatoren voor het meten van succes van buurtgericht werken. Voor een deel wordt dit verklaard door het (nog) ontbreken van doelstellingen voor buurtgericht werken. Als er geen doelen zijn, kan er niet gemeten worden. Naast deze reden voor het ontbreken van indicatoren geven de stadsdelen Noord, Zuidoost en Zuid ook aan dat het succes van buurtgericht werken lastig te bepalen is. Het succes is moeilijk zo niet onmogelijk in cijfers uit te drukken. Volgens stadsdeel Zuidoost komt dit doordat er naast de inspanningen van het stadsdeel ook 'ongezochte bijvangsten' zijn, die buurtgericht werken succesvol maken. De rekenkamer acht dit geen steekhoudend argumenten. Er zijn - voortbordurende op die gedachte van ongezochte bijvangsten - alternatieve manieren om het succes van

buurtgericht werken in kaart te brengen, bijvoorbeeld via de maatschappelijke kosten-baten analyse. Geen van de stadsdelen maakt daar echter gebruik van.

3 Conclusies en aanbevelingen

In deze nulmeting is de stand van zaken van buurtgericht werken in de stadsdelen in kaart gebracht. In dit hoofdstuk presenteren we onze conclusies en aanbevelingen.

Achtereenvolgens gaan we in op de vragen wat wordt beoogd met buurtgericht werken, hoe succes van buurtgericht werken is te meten en hoe de uitvoering van buurtgericht werken is te verbeteren.

3.1 De uitgangspunten van buurtgericht werken

Buurtgericht werken staat sinds 2009 op de Amsterdamse politieke en bestuurlijke agenda. Toch lijkt het in de praktijk nog niet veel voor te stellen. De stadsdelen worden geacht vorm te geven aan het buurtgericht werken, maar het beleid is nog niet erg uitgewerkt en de uitvoering van buurtprogramma's bouwt voort op de wijkaanpak. Hoe komt dat? Twee samenhangende factoren zijn te noemen. Allereerst ondernamen stadsdelen al activiteiten die op buurtgericht werken lijken. Vervolgens, en dat is een tweede factor, is het niet duidelijk is wat buurtgericht werken anders maakt dan er al gebeurde. Wat betekent buurtgericht werken? Wat is het probleem dat moet worden opgelost? Wanneer is er met andere woorden sprake van succes?

Wat is de kern van buurtgericht werken?

Volgens de definitie die de gemeenteraad heeft vastgesteld, kunnen we spreken van buurtgericht werken als er gewerkt wordt op grond van:

- de vraag van bewoners,
- een gedeelde analyse van de opgave voor een buurt,
- samen met andere partners,
- binnen kaders die met alle betrokkenen zijn vastgesteld.

In de visie van de gemeenteraad en het college van B&W kan buurtgericht werken op deze wijze bijdragen aan het verkleinen van de kloof tussen bewoners (burger en bedrijven) en overheid (vergroten politieke vertrouwen) en tot het dragen van medeverantwoordelijkheid van bewoners voor zijn omgeving (vergroten maatschappelijke betrokkenheid).

De kern van buurtgericht werken is in deze definitie vooral gelegen in het proces. Het kan bij buurtgericht werken om inhoudelijk verschillende programma's gaan. Sterker nog: het moet om veel inhoudelijk verschillende programma's gaan. Maar wat buurtgericht werken maakt tot buurtgericht werk is de vorm van het proces. Door de gekozen wijze van werken moet bij de aanpak van maatschappelijke problemen het maatschappelijke draagvlak voor de gekozen oplossingen worden vergroot.

Wat zijn de invalshoeken bij de stadsdelen?

De invulling door de stadsdelen van buurtgericht werken wordt beïnvloed door staand beleid en uitvoering op terreinen die raakvlakken of zelfs sterke overeenkomsten hebben met buurtgericht werken. In een stadsdeel als Centrum speelt bijvoorbeeld het project

1012 een centrale rol. Hierover verscheen al in 2007 een nota onder de titel gebiedsgericht werken. In het project 1012 zijn echter vooral de inhoudelijke doelstellingen rond leefbaarheid en het terugdringen van crimogene factoren belangrijk. Veel stadsdelen hebben buurtprogramma's ontwikkeld als onderdeel van de wijkaanpak. Hoewel daarbij ook aandacht is besteed aan participatie en bewonersinitiatieven ligt het accent sterk op de inhoudelijke doelstellingen van de programma's, die variëren van leefbaarheid en veiligheid tot wijkeconomie.

Gegeven de lopende projecten zijn stadsdelen dus al snel gericht op inhoud. Daarmee lijkt de centrale gedachte van buurtgericht werken - dat het gaat om een andere manier van werken - naar de achtergrond te verdwijnen. Het verder experimenteren met de wijze van werken bij allerlei projecten, wordt lastiger. Juist de concrete inhoudelijke projecten waarlangs buurtgericht werken vorm zou kunnen krijgen staan sterk onder druk. Vanaf 2011 bezuinigt het rijk fors op de wijkaanpak en zijn ook de corporaties niet meer verplicht om een financiële bijdrage te leveren. Daarnaast heeft de gemeente Amsterdam vanwege de noodzaak om te bezuinigen de stedelijke vernieuwing vertraagd. Het is met veel minder financiële ruimte en veel minder projecten moeilijk om bewoners die de afgelopen jaren intensief betrokken zijn geweest bij de plannen voor stedelijke vernieuwing maatschappelijk betrokken en positief te houden.

Een belangrijk onderdeel van die andere wijze van werken is "het vraaggericht zijn" en dat vraagt om aanpassing en verbetering van de organisatie. Dat is iets wat door de stadsdelen wordt onderkend. Vanwege het fusieproces van de stadsdelen per mei 2010 was het lastig om dat snel op te pakken. Het opzetten van een nieuwe organisatiestructuur en het afstemmen van de verschillende werkwijzen vroeg de nodige capaciteit en energie van de gefuseerde stadsdelen. Aan de andere kant creëert een fusie ook ruimte voor vernieuwing. De samenvoeging van de stadsdelen heeft, zo laat ons onderzoek zien, een stimulans gegeven aan het opnieuw en meer integraal vormgeven van een vraaggerichte ambtelijke organisatie. Vooral in de gefuseerde stadsdelen Nieuw-West, Oost, West en Zuid is de nieuwe organisatiestructuur meer gericht op het oppakken van signalen van burgers.

Zijn de doelen realistisch?

Het idee van buurtgericht werken is dat door een bepaalde wijze van werken het draagvlak voor de maatschappelijke zaken bij burgers kan worden vergroot. Het bereiken van de doelen van buurtgericht werken zal niet eenvoudig zijn. Aan de ene kant komt dit omdat nog weinig ingevuld is wat vraaggericht werken inhoudt. Is een gebiedsgerichte benadering voldoende om vraaggericht te werken of vraagt dat ook om een klantgerichte houding van de ambtelijke organisatie? Is het een kwestie van 'u vraagt en wij draaien'? De mensen in een buurt willen toch niet allemaal hetzelfde, want ze hebben toch niet allemaal hetzelfde belang? Hoe zie je de verhouding tussen agendering van problemen door burgers en de uitvoering daarvan door gekozen politici? De beste politici zijn toch de voorlopers, zij die verder kijken en een weg uitzetten en niet de meelopers? En er zijn toch andere en modernere middelen om de vragen en meningen van burgers te weten te komen dan vergaderingen in benauwde zaaltjes?

Aan de andere kant is niet bij voorbaat duidelijk of buurtgericht werken tot maatschappelijke effecten leidt. Een gebiedsgerichte benadering van de overheid om maatschappelijke problemen op te lossen, is immers niet nieuw. Buurtgericht werken staat in een traditie van minstens 50 jaar. En wat heeft de wijkgedachte bijgedragen aan het gemeenschapsleven van de jaren vijftig of de stadsvernieuwing en de sociale vernieuwing aan het verminderen van de sociale verschillen in de jaren zeventig, tachtig en negentig? Heeft Van Doorn al niet in 1955 gezegd dat de buurt hoogstens één referentiekader voor de burger is en dan nog niet eens het belangrijkste? Kunnen deze maatschappelijke problemen wel door interventies op buurtniveau worden opgelost? Als er al veranderingen optreden is dat dan een gevolg van de beleidsinterventies of heeft dat andere oorzaken? Er zijn vaak vele andere mogelijke verklaringen.

Nieuwe uitgangspunten?

Het zal dus niet meevallen om door middel van buurtgericht werken de kloof met de burger te overbruggen. Daarbij komt dat sinds februari 2010, toen de visie op buurtgericht werken en burgerparticipatie door de gemeenteraad van Amsterdam werd vastgelegd, de context behoorlijk veranderd is. De belangrijkste financieringsbronnen voor concrete projecten, de middelen van het rijk en woningcorporaties voor de wijkaanpak, lijken op te drogen. De stedelijke vernieuwing is vertraagd en Minister Donner van Binnenlandse Zaken is voornemens in 2014 de stadsdelen op te heffen. Bovendien staat de gemeente voor een grote bezuinigingsoperatie. Dat alles maakt buurtgericht werken niet onmogelijk. Het gaat immers vooral om de *wijze waarop* de overheid vorm geeft aan de activiteit die zij verricht voor en in buurten. De veranderende context vraagt echter wel om een nieuwe formulering van de gemeentelijke visie op buurtgericht werken.

Aanbeveling 1 Heroverweeg gezamenlijk de visie op buurtgericht werken

Overdenk de consequenties van de veranderde context en formuleer gezamenlijk met de stadsdeelraden en de gemeenteraad een visie op buurtgericht werken. Besteed daarbij ook aandacht aan financieringsmogelijkheden voor buurtprogramma's. Betrek bij deze heroverweging ook de mogelijke opheffing van de stadsdelen. Dat zal immers de noodzaak om aandacht te besteden aan het overbruggen van de afstand tot de burger zeker niet kleiner maken.

Wie doet wat?

Het bestuur dichter bij de burger brengen is een belangrijke reden voor het bestaan van stadsdelen. De zorg dat de fusie tussen stadsdelen zou kunnen leiden tot vergroting van de afstand tot de burger stimuleerde de aandacht voor buurtgericht werken. Het past bij die gedachtegang om na bepaling van de gemeenschappelijke visie de verdere uitwerking bij de afzonderlijke stadsdelen te laten. Ons onderzoek maakt nu al duidelijk dat dat ongetwijfeld zal leiden tot verschillen tussen stadsdelen. Maar dat is niet alleen niet erg; het is zelfs de bedoeling. Sterker nog: ook binnen stadsdelen zullen er tussen buurten verschillen zijn in aanpak om recht te doen aan het buurtgericht werken.

Aanbeveling 2 Leg de verantwoordelijkheid voor de uitwerking van de visie bij de stadsdelen

Bij buurtgericht werken is het de bedoeling om initiatieven van onderaf te laten ontstaan. Een sterke centrale coördinatie vanuit de centrale stad met een structureel overleg van stadsdeelraden ligt daarbij niet zonder meer voor de hand. Natuurlijk is het altijd zinvol om van elkaar te willen leren, maar leren kan wellicht ook van interessante voorbeelden in Enschede, Utrecht of Groningen.

Verschillende wegen

Stadsdelen zullen ongetwijfeld verschillende accenten gaan leggen. Ons onderzoek laat zien dat buurtgericht werken grofweg op 2 manieren ingevuld wordt door de stadsdelen.

Buurtgericht werken wordt in de stadsdelen allereerst gezien als een andere *manier van werken* voor de ambtelijke organisatie. Het is een ‘attitude’ voor de omgang van de gemeente met alle burgers; een manier van werken waarop de lokale overheid zich verhoudt tot alle burgers. Buurtgericht werken beperkt zich in dit geval tot een werkwijze die er op gericht is meer vraaggericht te werken en de dienstverlening aan burgers te verbeteren. Hiermee zijn niet noodzakelijk extra middelen gemoeid. Vaak zien we dat niet precies is aangegeven wat bedoeld wordt met meer vraaggericht werken. Vraaggericht werken is niet hetzelfde als ‘u vraagt, wij draaien’. Dat realiseren stadsdelen zich ook. Ons onderzoek laat zien dat het bij vraaggericht werken gaat om het op zo’n manier vormgeven van de ambtelijke organisatie dat vragen van burgers gemakkelijk en integraal beantwoord kunnen worden. In dat geval bepaalt de overheid nog steeds het kader, maar daarbinnen is ruimte voor de invloed van burgers. Het is dus meer *burgergericht* dan vraaggericht werken. In de gefuseerde stadsdelen en in stadsdeel Noord is de ambitie om vraaggericht te werken in de ambtelijke organisatie vastgelegd. Zuidoost bereidt een reorganisatie in deze richting voor.

Buurtgericht werken wordt soms echter ook gezien als ‘wijkaanpak in een nieuw jasje’. In dat geval beperkt buurtgericht werken zich niet tot een werkwijze of houding van het stadsdeel, maar gaat het ook om een inhoudelijke aanpak waarbij de stadsdelen vanuit een visie op de wijken extra activiteiten organiseren in meer problematische wijken. Dit soort buurtgericht werken kan ook bijdragen aan doelstellingen als maatschappelijke betrokkenheid, omdat mensen zich in een prettige omgeving eerder medeverantwoordelijk kunnen voelen. Ons onderzoek laat zien dat bij de stadsdelen dit soort pragmatische doelen vooral centraal staan.

Aanbeveling 3 Overdenk als stadsdeel welke buurten zich bij uitstek lenen voor buurtgericht werken in de vorm van inhoudelijke programma’s.

Ga na of buurtgericht werken beperkt blijft tot een werkwijze van het stadsdeel of dat ook gekozen wordt voor een meer inhoudelijke invulling zoals ook gebeurde in het kader van de wijkaanpak. Vergeet daarbij niet de doelen waaraan buurtgericht werken dient bij te dragen en waarop terug gevallen kan worden bij het meten van het succes van buurtgericht werken.

3.2 Hoe is succes meetbaar?

Voor de beoordeling van buurtgericht werken zal dus gekeken moeten worden – en dat zal de rekenkamer in een vervolgonderzoek ook doen - naar concrete prestaties op het terrein van anders werken en anders organiseren of naar concrete prestaties in het kader van inhoudelijke projecten in buurten. Daarnaast zijn ook de beoogde effecten van politiek vertrouwen en sociale cohesie belangrijke aangrijppunten voor het meten van succes.

Uitgangspunten

Het is niet eenvoudig om goede indicatoren te vinden om het succes van buurtgericht werken te meten. De stadsdelen zullen in de uitvoering verschillende wegen bewandelen en er zijn veel andere ontwikkelingen die de beoogde effecten van buurtgericht werken kunnen beïnvloeden. Dat betekent niet dat het niet geprobeerd moet worden. De overheid zal haar activiteiten moeten willen blijven verantwoordelijk in termen van behaalde resultaten. Het betekent wel dat er meer nodig is dan één enkele indicator. Er is een beleidsredenering nodig. Dat geeft ingangen om verwachtingen over resultaten bij het kiezen van een bepaalde aanpak te verwoorden en om positieve of negatieve resultaten te begrijpen. Een dergelijke beleidsredenering of beleidstheorie kan gezien worden als een precisering van de gemeenschappelijke visie die in Amsterdam zou moeten – dat is althans de gedachte in de eerste aanbeveling van de rekenkamer - worden geformuleerd.

Op basis van de bevindingen in dit onderzoek en een literatuurverkenning ziet de rekenkamer een aantal uitgangspunten voor een beleidstheorie. Het draagvlak voor de maatschappelijke gang van zaken kan via twee manieren worden versterkt, namelijk door vergroting van politiek vertrouwen of door toename van de maatschappelijke betrokkenheid. Bij politiek vertrouwen wordt het draagvlak bereikt omdat de burger de bestuurders die de oplossingen verzinnen vertrouwt en bij betrokkenheid omdat de burger zelf de oplossing heeft verzonnen of daar in ieder geval aan mee geholpen heeft. Het verhogen van de maatschappelijke betrokkenheid is dus juist van belang als het politieke gezag ondermijnd wordt. Direct omdat dan de andere weg wordt bewandeld om draagvlak te creëren, maar ook indirect. Burgers kunnen door sociaal en politiek actief te zijn weer meer vertrouwen in de politiek krijgen. Politiek vertrouwen en maatschappelijke betrokkenheid beïnvloeden elkaar dus ook. Of anders geformuleerd: sociaal isolement hangt in grote mate samen met politiek cynisme.⁷

⁷ Dit blijkt uit eigen analyses van de gegevens van de Dienst O&S en het komt ook overeen met wetenschappelijke opvattingen over de gevolgen van sociaal isolement voor het vertrouwen in de politiek, zie o.a. die van Robert Putnam, *Bowling alone: The Collapse and Revival of American Community*, 2000.

Maatschappelijke effecten en hun oorzaken

Een volgende stap in de beleidstheorie is dat geprobeerd wordt om vast te stellen waar politiek vertrouwen of negatief geformuleerd het politiek cynisme door wordt beïnvloed. Directe ervaringen van burgers met politici, bestuurders en ook ambtenaren blijken daarop van invloed. De tevredenheid over de ambtelijke dienstverlening zal hoger zijn wanneer politici en ambtenaren bij het contact met de burger de gevoelens en emoties van burgers erkennen.⁸ Stadsdelen kunnen dus met hun dienstverlening en het contact met de burger wel degelijk verschil maken. De tevredenheid over de dienstverlening is een succesindicator die iets zegt over het proces in plaats van het uiteindelijke effect van buurtgericht werken.

En ook bij de weg via sociale betrokkenheid kan de beleidstheorie verfijnd worden door na te gaan op welke factoren bij betrokkenheid een rol spelen. Maatschappelijke betrokkenheid blijkt uit vertrouwen in mensen (geen sociaal isolement), contacten met familie en burens (sociale cohesie), het verrichten van vrijwilligerswerk (sociale participatie) of deelname aan een inspraak of informatiebijeenkomst van de gemeente (politieke participatie). Hoe meer burgers maatschappelijk betrokken zijn, des te groter is het maatschappelijke draagvlak voor de gang van zaken. De maatschappelijke betrokkenheid kan ook bereikt worden via het verbeteren van de tevredenheid over de leefbaarheid in de buurt. Burgers die tevreden zijn over hun buurt zullen daar ook meer medeverantwoordelijkheid voor willen nemen.

Andere ontwikkelingen

Een beleidstheorie moet ook rekening houden met zaken die niet beïnvloedbaar zijn door buurtgericht werken, maar wel rechtstreeks invloed uitoefenen op het draagvlak voor de maatschappelijke gang van zaken. Dit geldt bijvoorbeeld voor het persoonlijke welbevinden (of de tevredenheid over het eigen leven) en een aantal persoonskenmerken zoals opleiding en inkomen, die van invloed zijn op alle andere indicatoren. Opleiding blijkt de belangrijkste factor voor politiek wantrouwen en cynisme te zijn. Daarnaast speelt ook – zo blijkt uit allerlei onderzoek – de beeldvorming over de overheid zoals dat via de media vorm krijgt een belangrijke rol bij de vraag of concrete activiteiten van de overheid zich wel of niet vertalen in politiek vertrouwen of maatschappelijke betrokkenheid.

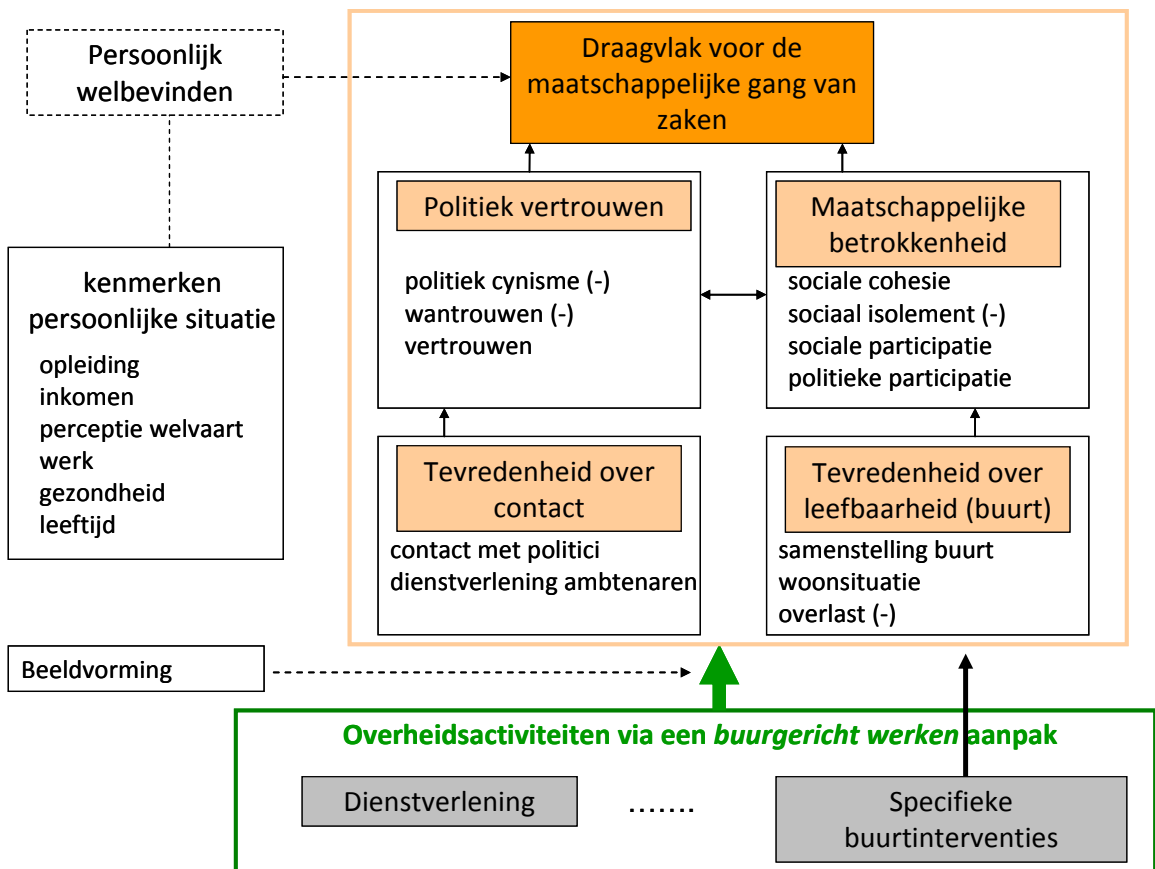
Een model

In de onderstaande figuur wordt de ontwikkelde gedachtegang samengevat. De groene rechthoek in de figuur geeft activiteiten van stadsdelen aan die op buurtgericht-werken wijze zouden kunnen worden aangepakt. De gemeente kan echter ook door specifieke buurtinterventies (bloembakken in de buurt, buurtbarbecue, etc.) de doelen van buurtgericht werken dichterbij brengen. In de oranje rechthoek staan succesindicatoren. Daarbij gaat het om vier belangrijke beïnvloedbare aspecten die het draagvlak voor de maatschappelijke gang van zaken beïnvloeden, namelijk de:

⁸ I. Verhoeven, *Burgers tegen beleid. Een analyse van dynamiek in betrokkenheid*, 2009.

1. de mate van politiek vertrouwen
2. de maatschappelijke betrokkenheid
3. de tevredenheid over leefbaarheid
4. de tevredenheid over het contact met politici en ambtenaren

Het laatste aspect geeft informatie over de manier van buurtgericht werken en is daarmee een procesindicator. De overige aspecten geven inzicht in het inhoudelijk succes van buurtgericht werken. Bij elk aspect staan verschillende indicatoren genoemd die in wetenschappelijke theorieën worden gebruikt en waar ook meetinstrumenten voor zijn ontwikkeld.



Een voorbeeld kan het bovenstaand wat abstracte beleidsmodel meer concreet maken. Stel er is een besluit van bewoners om het buurtbudget te besteden aan bloembakken in de buurt. De gedachtegang van het model is dat door de bloembakken de leefomgeving verbetert en ook de tevredenheid over de leefbaarheid van de buurt. Daarnaast nemen bewoners deel aan een wijkoverleg waar het besluit genomen wordt (=maatschappelijke betrokkenheid). Als bij dit wijkoverleg ook een ambtelijke wijkcoördinator en een bestuurder of raadslid aanwezig zijn, kan ook de tevredenheid over de ambtelijke dienstverlening en het contact van politici met de burger beïnvloed worden. Vervolgens heeft dit ook weer invloed op het politiek vertrouwen van burgers in de gemeente. Zo leidt het bloembakken besluit via twee wegen tot meer draagvlak voor de maatschappelijke gang van zaken in de buurt.

De kracht van een dergelijke beleidstheorie is dat er niet sprake is van één geïsoleerde indicator, maar van een redenering. Daardoor wordt het makkelijker om bij bepaalde interventies verwachtingen over resultaten te verwoorden en om resultaten begrijpen.

In het kader van deze nulmeting zijn enige analyses verricht met behulp van gegevens van de Dienst O&S. Hieruit blijkt onder andere dat buurtgericht werken momenteel het meest uitgebreid wordt toegepast in de buurtcombinaties waar ook veel problemen zijn. Dit betekent dat de gemeente en stadsdelen vooralsnog de juiste beleidskeuze hebben gemaakt door meer buurtgericht te werken in de buurten die dat het hardst nodig hebben.

Stadsdelen en succesmeting

Stadsdelen willen graag het succes van buurtgericht werken in kaart kunnen brengen. In de praktijk gebeurt dat nog niet veel. Slechts 3 stadsdelen (Nieuw-West, Oost en Zuid) gebruiken succesindicatoren en die sluiten maar beperkt aan bij de beoogde doelen van buurtgericht werken. De overige stadsdelen hebben (nog) geen heldere doelen voor buurtgericht werken of zijn van mening dat het succes niet goed meetbaar is. Geen van die laatste stadsdelen maakt gebruik van alternatieve manieren om het succes van buurtgericht werken in kaart te brengen, bijvoorbeeld via 'ongezochte bijvangsten' of de maatschappelijke kosten-batenanalyse.

De stadsdelen benadrukken dat er betere indicatoren moeten komen om het succes van buurtgericht werken inzichtelijk te maken. Stadsdeel West is voornemens om in 2011 concrete succesindicatoren voor buurtgericht werken te ontwikkelen. Verder maakt de Dienst O+S op verzoek van de stadsdelen Noord, Oost, West en Zuid een verzameling indicatoren op buurtniveau. De verzameling bevat slechts een deel van de relevante indicatoren voor buurtgericht werken. Indicatoren over politiek vertrouwen en de tevredenheid over de ambtelijke dienstverlening of het contact met politici ontbreken.

Conclusie

Aanleiding voor het onderzoek was de angst onder politici dat het samenvoegen van de stadsdelen zou leiden tot meer afstand tussen burger en gemeente. Hoewel deze 'kloof' in Amsterdam niet structureel gemeten wordt, zijn er geen signalen dat de fusie van de stadsdelen heeft geleid tot meer afstand tussen burger en gemeente.

In dit onderzoek is de stand van zaken in kaart gebracht, maar daarnaast had dit onderzoek ook tot doel aan te geven hoe het succes van buurtgericht werken te bepalen is. Nadenken over het meten van succes van buurtgericht werken is belangrijk gegeven de waarde die gehecht wordt aan buurtgericht werken.

Aanbeveling 4 Bepaal een set van indicatoren die relevant zijn voor het succes van buurtgericht werken en laat daar jaarlijks over rapporteren.

Gebruik de indicatoren ook bij de evaluatie van het beleid en stel zo nodig het beleid voor buurtgericht werken bij. Op dit moment bestaat er geen monitor van de Dienst O+S die inzicht geeft in alle relevante succesindicatoren voor buurtgericht werken. Wel kan op basis van eerdere metingen in de *Burgermonitors* en de *Staat van de Stad Amsterdam* inzicht komen in het succes van buurtgericht werken. Een deel van de informatie is nu niet meer beschikbaar, zoals de stellingen over politiek cynisme, die slechts eenmalig in de *Burgermonitor 2009* waren opgenomen. De overige indicatoren zijn versnipperd opgenomen in de *Staat van de Stad Amsterdam* (leefbaarheid, maatschappelijke betrokkenheid) en de *Burgermonitor* (ambtelijke dienstverlening en contact met de burger). Het is raadzaam om meer te investeren in de kwaliteit van de indicatoren en minder in de omvang van een monitor (minder verschillende indicatoren). Het verdient verder de voorkeur dat stadsdelen gezamenlijk een manier van monitoren ontwikkelen. Uiteraard hoeft het niet zo te zijn dat alle indicatoren even belangrijk zijn voor alle stadsdelen. We zijn daar in de vorige paragraaf uitvoerig op ingegaan. Afhankelijk van de problemen in bepaalde buurten en de doelstellingen van het stadsdeel in die buurten, kunnen bepaalde indicatoren belangrijker zijn voor de ene buurt dan voor de andere.

3.3 Hoe is de uitvoering te verbeteren?

Op basis van deze eerste inventarisatie van de stand van zaken concludeert de rekenkamer dat buurtgericht werken bij de stadsdelen nog in de kinderschoenen staat. Daarbij valt op dat de stadsdelen prioriteit geven aan de uitvoering boven het beleid. In alle stadsdelen zijn er buurtprogramma's voor 2010 opgesteld. Maar per januari 2011 hadden slechts 3 stadsdelen (Nieuw-West, Oost en West) het actuele beleid voor buurtgericht werken vastgelegd in een beleidsnota. De meeste stadsdelen zijn voornemens nieuw beleid voor buurtgericht werken vast te stellen. Net als het beleid zijn ook de doelen voor buurtgericht werken nog in ontwikkeling. De stadsdelen Noord en Centrum hebben nog geen doelstellingen voor buurtgericht werken bepaald. Verder blijkt dat de meeste stadsdelen, afgezien van de middelen uit de wijkaanpak, geen budgetten ter beschikking stellen voor de uitvoering van buurtprogramma's.

Geef buurten een duidelijk gezicht

Hoewel dit onderzoek een inventarisatie van de stand van zaken betreft en niet uitgebreid op de daadwerkelijke uitvoering van buurtgericht werken in gaat, maakt de nulmeting duidelijk dat er verbeteringen mogelijk zijn bij de uitvoering van buurtgericht werken. Alle stadsdelen worstelen met de vraag wat de optimale schaalgrootte van een buurt of wijk is. In de praktijk leidt tot een variatie in buurtgrootte van 5.000 tot 25.000 inwoners. Daarbij zien we twee aandachtspunten:

- Het is niet duidelijk op basis waarvan de buurten worden afgebakend en of dat aansluit bij de beleving van bewoners.
- Er is geen heldere informatie over het aantal buurten van een stadsdeel. Bij 4 van de 6 stadsdelen (Oost, West, Nieuw-West en Zuidoost) verschilt het aantal buurten op de website van het stadsdeel met de informatie die de informanten gaven.

Aanbeveling 5 Zorg dat voor burgers duidelijk is welke buurten er in het stadsdeel zijn

Juist met het oog op de mogelijke opheffing van de stadsdelen in de toekomst is het van belang dat het schaalniveau waar de gemeente zich op richt herkenbaar en bereikbaar is voor burgers. Maak duidelijk waarom gekozen is voor een bepaalde afbakening en controleer of de afbakening van buurten aansluit bij de beleving van burgers. Zorg dat informatie van ambtenaren en politici overeenkomt met de informatie die beschikbaar is op de website van het stadsdeel.

Organiseer de burgermacht

Van belang is dat het bij de invulling van buurtgericht werken niet alleen gaat om de vormgeving van de ambtelijke organisatie, maar ook om de cultuur binnen de ambtelijke organisatie. Er zijn empathische ambtenaren nodig om de vragen van burgers te signaleren en burgers desgewenst te helpen met het formuleren van hun vraag. De wetenschapper Imrat Verhoeven spreekt ook wel over een 'publieke participatie professional' (de PPP-er) die het scharnier kan zijn tussen de burgers en de gemeentelijke organisatie.⁹ De PPP-er is een onafhankelijke deskundige die tussen de partijen staat, vanuit de burgerij naar het bestuurlijke en ambtelijke apparaat kan redeneren en de visie van de bestuurders en ambtenaren kan vertalen naar de burgers. Dit is van belang omdat er door buurtgericht werken vele mogelijkheden zijn tot laagdrempelige burgerparticipatie en het winnen van vertrouwen van burgers.

Uit de nulmeting van de rekenkamer blijkt echter dat de stadsdelen aanzienlijk verschillen in de mate waarin buurtgericht werken gecombineerd wordt met burgerparticipatie. Instrumenten voor burgerparticipatie zoals het mee bepalen van de beleidsagenda, structureel of incidenteel overleg, bewonersplatform en ruimte voor bewonersinitiatieven worden niet even vaak ingezet door de stadsdelen. De stadsdelen Oost, West en Zuidoost die expliciet burgerparticipatiebeleid kennen, zijn ook de stadsdelen die in de praktijk het

⁹I. Verhoeven in artikel Alles heeft een emotionele lading in *Binnenlands bestuur*, 19-6-2009.

verste gaan om burgers bij buurtgericht werken te betrekken. De overige stadsdelen zouden op dat punt meer kunnen doen.

Aanbeveling 6 Heb blijvende en actieve aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij buurtgericht werken

Ontwikkel beleid voor burgerparticipatie en geef daarbij duidelijk aan welke rol burgers kunnen spelen bij het opstellen van een buurtprogramma. Geef helder aan waar je als overheid met burgers over wilt praten en waarover niet (verwachtingsmanagement). Nu is vaak niet duidelijk welke invloed burgers (bijvoorbeeld op de treden van de participatieladder) kunnen uitoefenen, waardoor verkeerde verwachtingen ontstaan. Verder is het ook belangrijk dat aandacht besteedt wordt aan het terugkoppelen van resultaten en waardering te uiten voor de inbreng van burgers.

Bestuurlijk gewicht

Op dit moment wordt buurtgericht werken slechts beperkt vertaald naar de bestuurlijke organisatie en politici. Buurtgericht werken wint aan kracht als er buurtwethouders (buurtportefeuillehouders) zijn die voor burgers in bepaalde buurten aanspreekbaar zijn, een buurt vertegenwoordigen en dagelijks contact onderhouden met hun buurt. Alleen de stadsdelen West en Zuid hebben momenteel portefeuillehouders benoemd die verantwoordelijk zijn voor bepaalde buurten.

Aanbeveling 7 Overweeg om buurtgericht werken een bestuurlijke component te geven door portefeuillehouders verantwoordelijk te maken voor een bepaalde buurt.

Een voorbeeld is stadsdeel West waar elke portefeuillehouder enkele buurten ‘geadopteerd’ heeft en regelmatig een buurtspreekuur in hun buurt houdt om in contact te blijven met bewoners.

3.4 Aanbevelingen

De rekenkamer doet de volgende 7 aanbevelingen voor buurtgericht werken in de gemeente Amsterdam. We maken onderscheid tussen aanbevelingen voor de centrale stad en de stadsdelen en aanbevelingen voor de stadsdelen alleen. De nummering van de aanbevelingen komt overeen met de volgorde waarin de aanbevelingen hierboven aan bod komen.

Aanbevelingen centrale stad en stadsdelen

1. Heroverweeg gezamenlijk de visie op buurtgericht werken.
2. Leg de verantwoordelijkheid voor de uitwerking van de visie bij de stadsdelen.
4. Bepaal een set van indicatoren die relevant zijn voor het succes van buurtgericht werken en laat daar jaarlijks over rapporteren.

Aanbevelingen stadsdelen

3. Overdenk als stadsdeel welke buurten zich bij uitstek lenen voor buurtgericht werken in de vorm van inhoudelijke programma's.
5. Zorg dat voor burgers duidelijk is welke buurten er in het stadsdeel zijn.

6. Heb blijvende en actieve aandacht voor de betrokkenheid van burgers.
7. Overweeg om buurtgericht werken een bestuurlijke component te geven door portefeuillehouders verantwoordelijk te maken voor een bepaalde buurt.

4 Bestuurlijke reacties en nawoord

De Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam heeft het concept van dit rapport op 17 mei 2011 voorgelegd aan het college van B&W en aan de dagelijks besturen van de stadsdelen. Dit ging vergezeld van het verzoek uiterlijk 31 mei te reageren op de conclusies en aanbevelingen. De rekenkamer heeft per 7 juni 2011 de onderstaande reacties ontvangen. De rekenkamer ontving geen reactie van het dagelijks bestuur van stadsdeel Zuidoost.

Hierna volgt de tekst van de bestuurlijke reacties en vervolgens het nawoord van de rekenkamer.

4.1 Bestuurlijke reacties

4.1.1 Bestuurlijke reactie college van B&W

Met veel waardering heb ik kennis genomen van uw conceptrapport 'Bruggen slaan met buurtgericht werken'. Ik vind de bevindingen en beschrijvingen zeer herkenbaar. Ik stel het zeer op prijs dat u het initiatief heeft genomen een nulmeting te doen in de huidige 7 stadsdelen. U heeft bij het opstellen van dit rapport beleidsdocumenten geanalyseerd. Ik ben met u benieuwd naar de resultaten van vervolgonderzoek naar de uitvoeringspraktijken.

Ik waardeer het zeer en dat u naast de dagelijkse besturen van de stadsdelen ook het College vraagt te reageren op de conclusies en aanbevelingen. Omdat de reactietermijn weinig ruimte bood, heb ik minder met de stadsdelen kunnen afstemmen dan ik wenselijk vind. In het vervolg van het ontwikkelingsproces, waarbij ik gebruik zal maken van uw aanbevelingen, wil ik dan ook graag de gelegenheid benutten voor een goede bestuurlijke en ambtelijke samenwerking met de stadsdelen en met centraal stedelijke portefeuilles. Uw rapport zal besproken worden in de gemeenteraad en in mijn overleg met de stadsdeelvoorzitters (bestuurlijk stelsel en burgerparticipatie).

Met uw rapport levert u een nuttige bijdrage aan de ontwikkeling van buurtgericht werken en burgerparticipatie. Het doel van dit college is om de relatie tussen Amsterdammers en lokale overheid te versterken. Burgerschap begint bij de eigen kracht en verantwoordelijkheid van Amsterdammers. Het is taak voor de overheid dit te ondersteunen, te versterken en (op buurt niveau) te werken aan nieuwe verbindingen en betrokkenheid van burgers.

In deze bestuurlijke reactie volg ik de aanbevelingen in uw rapport, voor zover ook relevant voor de centrale stad.

Aanbeveling 1 Heroverweeg gezamenlijk de visie op buurtgericht werken

Het college onderschrijft deze stelling, in het bijzonder de gezamenlijke aanpak van het ontwikkelingstraject, en het inspelen op de veranderde context.

Met betrekking tot het begrip *visie* wil ik drie opmerkingen maken:

1. De notitie van het College van 18 december 2009 over de verdere ontwikkeling van buurtgericht werken en burgerparticipatie levert een nog steeds waardevolle bestuurlijk onderschreven set uitgangspunten voor buurtgericht werken.
2. De bestaande praktijk van de wijkaanpak, de stedelijke vernieuwing, gebiedsontwikkeling (voorbeeld “Yburg zonder scheidslijnen”), de intensiveringsprogramma’s (voorbeeld “Beter Samen in Noord”) en de buurtcoördinatoren/ wijkmeesters in veel stadsdelen biedt goede, en dus te behouden, elementen.
3. De bestuurlijke ambities met betrekking tot buurtgericht werken - al dan niet vastgelegd in programakkoorden en beleidsstukken – staan nog fier overeind. Het is dan ook niet zozeer de visie die om een gezamenlijke heroverweging vraagt, maar de concretisering van ambities, *good practices* en eerder vastgelegde uitgangspunten in breed toegepaste werkwijzen en nieuwe verbindingen burger ↔ overheid. Dit moet de Amsterdammers op een praktische en herkenbare wijze steunen bij emancipatie en participatie; met alle lokale variaties die dit vergt gelet op de grote diversiteit van bevolking en de verschillen in uitgangspositie in de verschillende buurten. De veranderende context, met onder meer de afnemende financiële armslag, de decentralisatietendens en de nieuwe ambities rond burgerschap, vraagt om innovaties. Een aantal veelbelovende initiatieven is al op gang gekomen. Een nieuwe visie zal eerder de uitkomst van het innovatieproces zijn dan het startpunt. Daarom wil het College met versterkte inzet samen met de stadsdelen, bewoners en andere partners verder gaan met de ontwikkeling van buurtgericht werken. De opheffing van het democratisch gekozen bestuur van stadsdelen zou dit hoogstens (nog) urgenter maken.

Aanbeveling 2 Leg de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de visie bij de stadsdelen

De essentie van buurtgericht werken **is** de uitvoering, en niet, zoals ik hiervoor aangaf, de visie. Het College heeft al eerder de uitspraak gedaan dat verantwoordelijkheid voor de uitvoering, binnen de gestelde kaders, primair thuishoort bij professionals in de buurten, en dat de professionals daarbij op hun beurt de ruimte moeten bieden voor de eigen kracht en verantwoordelijkheid van burgers. Dat het stadsdeel hierbij verantwoordelijk is voor het faciliteren en coördineren, staat buiten kijf. Het stellen van flexibele kaders zien wij als gezamenlijke verantwoordelijkheid van stadsdelen en stad. De inbreng van de stad betreft met name bijdragen vanuit centraal stedelijke programma’s ter ondersteuning van lokale initiatieven op thema’s als bijvoorbeeld veiligheid, armoede, arbeidsparticipatie, scholing, en gemeentebreed onderzoek (zie reactie op aanbeveling 4). In de huidige praktijk gebeurt dit bijvoorbeeld al bij het opstellen van de gebiedsgerichte arrangementen van de (nieuwe) wijkaanpak. De betreffende centraal stedelijke diensten dragen rechtstreeks bij, onder meer met kennis en kunde.

Wij willen in het vervolg ook graag een relatie leggen met de ontwikkeling van welzijn nieuwe stijl.

Aanbeveling 4 Bepaal een set van indicatoren die relevant zijn voor het succes van buurtgericht werken en laat daar jaarlijks over rapporteren.

Wij ondersteunen uw conclusie dat de meetbaarheid van succesindicatoren en doelstellingen van buurtgericht werken structurele aandacht behoeft. Het is voor de concretisering van buurtgericht werken noodzakelijk dat er een meetsysteem met een set indicatoren wordt ontwikkeld waarmee de resultaten in beeld gebracht worden van het slim en doelmatig invullen van gebiedsgericht werken; nodig zijn indicatoren die recht doen aan de complexe, integrale samenwerking op het lokale niveau.

Wij zien dit als één van de hoofdpogingen voor stadsdelen en stad in de verdere ontwikkeling van buurtgericht werken.

Dankzij de inzichtelijke wijze waarop u de indicatoren en doelstellingen in kaart heeft gebracht die de verschillende stadsdelen en de stad thans toepassen, is duidelijk dat het huidige meetinstrumentarium abstract, niet eenduidig en weinig operationeel is.

Bovendien gaat het voorbij aan de betrekkelijkheid van de invloed van de (lokale) overheid op bijvoorbeeld de maatschappelijke participatie in een buurt. Bij buurtgericht werken gaat het niet om het zichtbaar maken van de resultaten van een top down uitgevoerd beleidsproces, maar om het zichtbaar maken van de effecten van het faciliteren en stimuleren van bewegingen van onderop, het mobiliseren van eigen kracht en verantwoordelijkheid van burgers (inclusief ondernemers).

De essentie is dat buurtgericht werken plaatsvindt in een governance-setting waarbij de overheid haar eigen rol heeft in een complex samenspel van krachten met meerdere actoren. Het goed vervullen van deze rol moet leiden tot successen van samenwerking. De eerstkomende tijd ligt het accent op innovatieve pilots ter beproeving van een nieuwe aanpak van problemen en kansen die een gebiedsspecifiek karakter hebben.

In een governance-situatie is de overheid één van de spelers in een coalitie; een speler die het resultaat wel substantieel kan beïnvloeden, echter niet door top down sturing en macht, wel door slim meebewegen en overtuigende regie, en door ruimte te geven aan bewoners en professionals.

Graag willen we de komende periode gebruik maken van uw expertise op het gebied van meetinstrumenten, bijvoorbeeld door deelname van medewerkers van de Rekenkamer Amsterdam aan een expertmeeting over een geschikt meetinstrumentarium voor buurtgericht werken en burgerparticipatie.

Aanbeveling 6 Heb blijvende en actieve aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij buurtgericht werken.

U constateert grote verschillen per buurt en stadsdeel in de invulling van buurtgericht werken, de koppeling aan burgerparticipatie, de omgang met bewonersinitiatieven en het faciliteren van 'buurtagenda's'. In het bijzonder voor de terreinen diversiteit, integratie en burgerparticipatie in mijn portefeuille, baart dit mij zorgen. Het bemoeilijkt het leggen van verbindingen tussen actieve bewoners en stedelijke intenties op dit gebied, zoals onlangs neergelegd in de brief over burgerschap en diversiteit ("geen burgerschap zonder hoffelijkheid").

Voor het College is versterking van de betrokkenheid van burgers een belangrijk agendapunt voor de bestuurlijke en ambtelijke samenwerking met de stadsdelen, zeker in de komende periode. In dit verband vraag ik ook aandacht voor het betrekken van

bewoners bij samenwerkingsafspraken tussen stadsdeel en partners als woningcorporaties en andere instellingen die relevant zijn voor hun leefomgeving.

4.1.2 Bestuurlijke reactie dagelijks bestuur stadsdeel Centrum

Bij deze reageren wij op uw Rapport Bruggen slaan met buurtgericht werken. Als bestuur van het stadsdeel Centrum onderschrijven wij het belang van een toegankelijke en beïnvloedbare overheid die vertrouwen toont in de kracht van bewoners, ondernemers en bezoekers van de binnenstad. Burgerparticipatie betekent voor ons dat alle belanghebbenden in een interactief proces worden gehoord en betrokken als volwaardige partners met een eigen verantwoordelijkheid. Vanuit deze hoedanigheid vinden wij het positief dat u als Rekenkamer de stand van zaken hebt onderzocht.

Uit het rapport ontstaat het beeld dat Bruggen slaan met buurtgericht werken zich vooral richt op het domein van bewoners en hun woonomgeving. Dit sluit ook aan bij de definitie zoals die door de gemeenteraad is vastgesteld, maar sluit niet aan bij de nota van het College van B&W waarin de burger gedefinieerd werd als bewoners en ondernemers. De specifieke situatie en opgave van de binnenstad betekent dat het behoud van evenwicht tussen bewoner, ondernemer en bezoeker centraal staat in ons handelen. Het is dan ook vanuit deze optiek dat uw rapport voor ons stadsdeel tekort schiet. Het beeld ontstaat dat u zich vooral gericht heeft op die omgevingen waar wonen, en de wijkaanpak van de afgelopen jaren, centraal staat.

Wij vinden het teleurstellend dat u de reactie van ons stadsdeel ten aanzien van de wijze waarop wij, gegeven de situatie in het centrum, vormgeven aan het terugbrengen van het vertrouwen in de overheid in het gebied 1012 door buurtschouwen, straatvisies, straatmanagement en straataanpak niet opneemt in uw rapport met als argument dat er geen “integraal geaccordeerd beleid” is en dat de activiteiten “niet vergelijkbaar zijn met de buurtprogramma’s”. Ook de veiligheidsindex die door ons ontwikkeld is en die nu wordt doorontwikkeld tot een leefbaarheidsindex voor alle stadsdelen ziet u niet als een relevante indicator voor het succes van de mate waarin de kloof tussen burger en overheid wordt geslecht.

Op zich klopt uw constatering dat er geen, voor het gehele stadsdeel, samenhangende visie is op burgerparticipatie en gebiedsgericht werken. Daar werken wij aan en wij verwachten dat deze visie eind van dit jaar door de raad zal worden vastgesteld. Wij hechten eraan nogmaals te benadrukken dat op meerdere terreinen een buurtgerichte aanpak een wezenlijk onderdeel is van hoe vandaag de dag beleid en nieuwe ontwikkelingen tot stand komen. De opgave van het stadsdeel maakt dat wij deze aanpak niet beperken tot de bewoners maar ons richten op alle belanghebbenden.

Uitgaande van deze bredere aanpak, kunnen wij ons in algemene zin voegen naar uw aanbevelingen. Wel vragen wij ons af of het zinvol is om op stedelijk niveau een visie op buurtgericht werken in meer detail dan hetgeen voorligt te maken. Het lijkt ons wel belangrijk om te onderzoeken of de in het rapport gehanteerde uitgangspunten niet meer verbreding behoeven. Verder zijn wij van mening dat de voorliggende hoofdlijnen

voldoende zijn om als stadsdeel, op basis van de eigen opgave, een verdere verdieping te geven aan dit onderwerp. Natuurlijk zijn wij altijd bereid om hierover gezamenlijk verder te spreken.

4.1.3 Bestuurlijke reactie dagelijks bestuur stadsdeel Nieuw-West

Zoals u ons op 17 mei verzocht, sturen wij u hierbij onze reactie op het onderzoek **Bruggen slaan met buurtgericht werken. Een nulmeting in 7 stadsdelen.**

We hebben met aandacht en interesse kennis genomen van het rapport. Wanneer we uitgaan van deze nulmeting, constateren we dat we inmiddels al weer wat verder zijn met een aantal zaken. Zo zijn aanbevelingen 3 en 5 inmiddels uitgevoerd. De overige aanbevelingen omarmen we van harte.

Ten aanzien van aanbeveling 7 maken we nog de kanttekening dat we bestuurlijke aandacht voor buurtgericht werken belangrijk vinden maar dat we over de vorm waarin dit gebeurt zelf nog verder willen nadenken.

4.1.4 Bestuurlijke reactie dagelijks bestuur stadsdeel Noord

Met veel interesse hebben wij het rapport “Bruggen slaan met buurtgericht werken” gelezen. U vraagt het Dagelijks Bestuur om aan te geven of de aanbevelingen die u in het rapport voorstelt overgenomen worden. En zo ja welke maatregelen getroffen zullen worden. Hieronder hebben wij per aanbeveling onze visie weergegeven.

Aanbeveling 1. Heroverweeg gezamenlijk de visie op buurtgericht werken

Overdenk de consequenties van de veranderde context en formuleer gezamenlijk met de stadsdeelraden en de gemeenteraad een visie op buurtgericht werken. Besteed daarbij ook aandacht aan financieringsmogelijkheden voor buurtprogramma's. Betrek bij deze heroverweging ook de mogelijke opheffing van de stadsdelen. Dat zal immers de noodzaak om aandacht te besteden aan het overbruggen van de afstand tot de burger zeker niet kleiner maken.

Reactie Dagelijks Bestuur aanbeveling 1

Het Dagelijks Bestuur is van mening dat de huidige visie¹⁰ en werkwijze voldoende kaders schept om buurtgericht werken verder vorm te geven, ook in een veranderende context. Een nieuwe gemeenschappelijke visie is derhalve niet nodig. Daarnaast merkt het Dagelijks Bestuur op dat -los van toekomstige ontwikkelingen- de burger centraal moet staan. Stadsdeel Noord draagt hier zorg voor.

¹⁰ O.a. zoals verwoord in de notitie van het college van B&W van 18 december 2009

Aanbeveling 2 Leg de verantwoordelijkheid voor de uitwerking van de visie bij de stadsdelen

Bij buurtgericht werken is het de bedoeling om initiatieven van onderaf te laten ontstaan. Een sterke centrale coördinatie vanuit de centrale stad met een structureel overleg van stadsdeelraden ligt daarbij niet zonder meer voor de hand. Natuurlijk is het altijd zinvol om van elkaar te willen leren, maar leren kan wellicht ook van interessante voorbeelden in Enschede, Utrecht of Groningen.

Reactie Dagelijks Bestuur aanbeveling 2

Het Dagelijks Bestuur stelt zich achter de aanbeveling. Buurtgericht werken is per definitie gebonden aan het karakter en dynamiek van een buurt. De uitwerking gebeurt daarom altijd samen met bewoners, ondernemers en partners in Noord. Het stadsdeel draagt een manier van werken uit waarbij de overheid de afstand tot bewoners en ondernemers wil verkleinen. Tenslotte vindt het Dagelijks Bestuur het uiteraard belangrijk om kennis te delen met de andere stadsdelen.

Aanbeveling 3. Overdenk als stadsdeel welke buurten zich bij uitstek lenen voor buurtgericht werken in de vorm van inhoudelijke programma's

Ga na of buurtgericht werken beperkt blijft tot een werkwijze van het stadsdeel of dat ook gekozen wordt voor een meer inhoudelijke invulling zoals ook gebeurde in het kader van de wijkaanpak. Vergeet daarbij niet de doelen waaraan buurtgericht werken dient bij te dragen en waarop terug gevallen kan worden bij het meten van het succes van buurtgericht werken.

Reactie Dagelijks Bestuur aanbeveling 3

Stadsdeel Noord vindt het van groot belang om de buurten die meer aandacht nodig hebben ook meer aandacht te geven. Met de monitor "De Staat van de Noordse Wijken" krijgt het stadsdeel inzicht in de vraag hoe de wijken zich in Noord ontwikkelen. Mede op basis van deze informatie kan een afweging worden gemaakt welke inspanningen er in bepaalde gebieden moeten worden verricht. Daarnaast zijn er goede ervaringen opgedaan met de methodiek van de Wijkaanpak, wat als leidraad kan dienen voor andere buurten. Ook de pilot Wijkgerichte Programmering Welzijn (waarbij op basis van een wijkanalyse aan de welzijnsinstellingen gevraagd wordt een passend aanbod te leveren) draagt bij aan een meer vraaggerichte werkwijze.

Aanbeveling 4. Bepaal een set van indicatoren die relevant zijn voor het succes van buurtgericht werken en laat daar jaarlijks over rapporteren.

Gebruik de indicatoren ook bij de evaluatie van het beleid en stel zo nodig het beleid voor buurtgericht werken bij. Op dit moment bestaat er geen monitor van de Dienst O+S die inzicht geeft in alle relevante succesindicatoren voor buurtgericht werken. Wel kan op basis van eerdere metingen in de *Burgermonitoren* en de *Staat van de Stad Amsterdam* inzicht komen in het succes van buurtgericht werken. Een deel van de informatie is nu niet meer beschikbaar, zoals de stellingen over politiek cynisme, die slechts eenmalig in de *Burgermonitor 2009* waren opgenomen. De overige indicatoren zijn versnipperd opgenomen in de *Staat van de Stad Amsterdam* (leefbaarheid, maatschappelijke

betrokkenheid) en de *Burgermonitor (ambtelijke dienstverlening en contact met de burger)*. Het is raadzaam om meer te investeren in de kwaliteit van de indicatoren en minder in de omvang van een monitor (minder verschillende indicatoren). Het verdient verder de voorkeur dat stadsdelen gezamenlijk een manier van monitoren ontwikkelen. Uiteraard hoeft het niet zo te zijn dat alle indicatoren even belangrijk zijn voor alle stadsdelen. We zijn daar in de vorige paragraaf uitvoering op ingegaan. Afhankelijk van de problemen in bepaalde buurten en de doelstellingen van het stadsdeel in die buurten, kunnen bepaalde indicatoren belangrijker zijn voor de ene buurt dan voor de andere.

Reactie Dagelijks Bestuur aanbeveling 4

Het Dagelijks Bestuur sluit zich aan bij de aanbeveling waar het de stadsdelen aangaat.

Aanbeveling 5. Zorg dat voor burgers duidelijk is welke buurten in het stadsdeel zijn

Juist met het oog op de mogelijke opheffing van de stadsdelen in de toekomst is het van belang dat het schaalniveau waar de gemeente zich op richt herkenbaar en bereikbaar is voor burgers. Maak duidelijk waarom gekozen is voor een bepaalde afbakening en controleer of de afbakening van buurten aansluit bij de beleving van burgers. Zorg dat informatie van ambtenaren en politici overeenkomt met de informatie die beschikbaar is op de website van het stadsdeel.

Reactie Dagelijks Bestuur aanbeveling 5

Mede gelet op de diversiteit binnen het stadsdeel onderkent het Dagelijks Bestuur het belang dat de beleving van bewoners aansluit bij de indeling van de buurten. Stadsdeel Noord heeft altijd veel geïnvesteerd in het zorgen voor de een goede spreiding van de dienstverlening, en is herkenbaar aanwezig in de buurt (bijvoorbeeld de loketten Zorg en Samenleven). Het Dagelijks Bestuur vindt het belangrijk dat het voorzieningenniveau in een buurt aansluit bij de behoefte.

Aanbeveling 6. Heb blijvende en actieve aandacht voor de betrokkenheid van burgers bij buurtgericht werken

Ontwikkel beleid voor burgerparticipatie en geef daarbij duidelijk aan welke rol burgers kunnen spelen bij het opstellen van een buurtprogramma. Geef helder aan waar je als overheid met burgers over wilt praten en waarover niet (verwachtingsmanagement). Nu is vaak niet duidelijk welke invloed burgers (bijvoorbeeld op de treden van de participatieladder) kunnen uitoefenen, waardoor verkeerde verwachtingen ontstaan. Verder is het ook belangrijk dat aandacht besteedt wordt aan het terugkoppelen van resultaten en waardering te uiten voor de inbreng van burgers.

Reactie Dagelijks Bestuur aanbeveling 6

In stadsdeel Noord hebben bewoners en ondernemers verschillende mogelijkheden om te kunnen participeren op alle niveaus van de participatieladder. Dit verschilt van informeren tot zelf beleid vormgeven zoals bijvoorbeeld in Landelijk Noord gebeurt (zie ook bijlage 1). Per activiteit of project wordt gekeken hoe bewoners en/of ondernemers het beste betrokken kunnen worden. Ook in het burgerjaarverslag wordt hier de nodige aandacht aan besteed.

Aanbeveling 7. Overweeg om buurtgericht werken een bestuurlijke component te geven voor portefeuillehouders verantwoordelijk te maken voor een bepaalde buurt.

Een voorbeeld is stadsdeel West waar elke portefeuillehouder enkele buurten geadopteerd heeft en regelmatig een buurtspreekuur in hun buurt houdt om in contact te blijven met bewoners.

Reactie Dagelijks Bestuur aanbeveling 7

Het Dagelijks Bestuur is niet overtuigd van de meerwaarde van een dergelijke constructie. Eventuele conflicterende belangen kunnen zelfs bijdragen aan het afnemen van de daadkracht en effectiviteit van de besluitvorming. Het Dagelijks Bestuur heeft uiteraard regelmatig contact met bewoners en ondernemers binnen het gehele stadsdeel. Opgemerkt kan worden dat Stadsdeel Noord in het verleden enige ervaring heeft opgebouwd met de hierboven voorgestelde manier van werken. De ervaringen zijn niet geheel succesvol gebleken. Mede hierdoor ingegeven ziet het Dagelijks Bestuur het nut en noodzaak van een aanpassing zoals u voorstelt niet in. Wel heeft het stadsdeel een coördinerend portefeuillehouder voor Landelijk Noord, waar het stadsdeel samenwerkt met de Centrale Dorpenraad.

4.1.5 Bestuurlijke reactie dagelijks bestuur stadsdeel Oost

Allereerst mijn dank en waardering voor uw nota van bevindingen *Bruggen slaan met buurtgericht werken*. De nota biedt een mooi overzicht van de staat van buurtgericht werken in Amsterdam. Wat mij direct opvalt is dat de Rekenkamer buurtgericht werken anders beziet dan het is ontwikkeld in stadsdeel Oost. De Rekenkamer kijkt vooral naar in hoeverre de manier van werken volgens een vast stramien is ingevoerd. Vanuit Oost stellen wij niet de manier van werken, maar de buurt centraal. Buurtgericht werken is ons inziens succesvol, niet primair wanneer er meer vertrouwen is in het bestuur of wanneer de dienstverlening beter wordt beoordeeld, maar wanneer de door de buurt gevoelde opgave wordt gerealiseerd. Ik wil u vragen om in uw rapport ook aandacht aan deze manier van kijken te besteden en met ons mee te denken over hoe dit beter meetbaar te maken is.

Met het haar programma-akkoord Oost! heeft het bestuur van stadsdeel Oost buurt- en burgergericht werken en versterking van bewonersparticipatie als haar speerpunten neergezet. De organisatie van stadsdeel Oost is hierop toegespitst. Naast dat burger- en buurtgericht werken een uitgangspunt is voor alle medewerkers van het stadsdeel, is er een speciale afdeling voor opgezet om een voortrekkersrol te spelen en buurtgericht werken goed te verankeren.

Buurtgericht werken voor Oost is: Werken vanuit de vraag van bewoners en een gedeelde analyse van de opgave voor de buurt, samen met de bewoners en coalitiepartners van zowel bewoners en ondernemers als overheid. Gezamenlijk wordt er gekeken naar de bedreigingen en kansen in een buurt. Hierbij wordt zoveel mogelijk de kracht van de buurt ingezet en gefaciliteerd.

Dat betekent dat de aanpak voor iedere buurt anders is. Die is immers afhankelijk van wat bewoners, stadsdeel en partners gezamenlijk als opgave zien. Dat kan voor de ene buurt vooral het thema ‘schoon, heel en veilig’ zijn en voor een andere buurt de ontwikkeling van een centrummilieu.

Naast deze algemene opmerkingen geef ik hieronder een reactie op de zeven aanbevelingen uit uw rapport:

Aanbevelingen centrale stad en stadsdelen

1. Heroverweeg gezamenlijk de visie op buurtgericht werken.

Reactie: Eens: Uit het rapport komt duidelijk naar voren dat de visie van stadsdelen en de diensten op buurtgericht werken niet gelijk is. Er is een netwerk met de naam platform Burger en Buurt, dat zich binnen de gemeente Amsterdam bezighoudt met dit onderwerp. Het is een goed idee om dit platform te gebruiken om meer van elkaar te leren en tot meer gezamenlijkheid te komen. Overigens is in de beantwoording van de motie in de gemeenteraad over buurtgericht werken al wel een definitie van buurtgericht werken genoemd: ‘*Buurtgericht werken is het werken vanuit de vraag van bewoners en een gedeelde analyse van de opgave voor de buurt, samen met de bewoners en coalitiepartners van bewoners en overheid. Dit gebeurt binnen kaders die zijn opgesteld met deze partijen.*’

2. Leg de verantwoordelijkheid voor de uitwerking van de visie bij de stadsdelen.

Reactie: Eens: stadsdelen zijn bij uitstek ingericht voor buurt- en burgergericht werken. De rol van de diensten is echter heel belangrijk. Ook de diensten werken immers in de buurten en voor de burgers van de stad. Een goede samenwerking tussen stadsdelen en diensten is dus cruciaal voor het slagen van buurtgericht werken.

4. Bepaal een set van indicatoren die relevant zijn voor het succes van buurtgericht werken en laat daar jaarlijks over rapporteren.

Reactie: Eens: Indicatoren zijn van belang om het succes of het falen van een aanpak aan te tonen, zodat verbetering mogelijk is. Het zou goed zijn de indicatoren die ontwikkeld zijn in het kader van de Amsterdamse wijkaanpak hiervoor te gebruiken.

Aanbevelingen stadsdelen

3. Overdenk als stadsdeel welke buurten zich bij uitstek lenen voor buurtgericht werken in de vorm van inhoudelijke programma's.

Reactie: Eens: In het kader van buurtgericht werken zijn door bureau O+S voor de 31 buurten van Oost factsheets ontwikkeld, die uitgebreide kwantitatieve informatie geven over de buurten. Op basis van deze informatie en andere kwalitatieve informatie wordt op dit moment gewerkt aan het vaststellen van de opgave per buurt. Afhankelijk van de opgave kan dan bepaald worden of er ‘gewoon’ goed beheerd moet worden, of dat er een beperkte ontwikkelopgave is, of dat er een zwaar integraal programma voor een buurt noodzakelijk is.

5. Zorg dat voor burgers duidelijk is welke buurten er in het stadsdeel zijn.

Reactie: Eens: Eenduidige communicatie over buurten is van belang. In Oost zijn er 31 buurten, verdeeld over vijf gebieden. Vanaf 1 juni 2011 wordt daarom via de website van stadsdeel Oost alle informatie per buurt en gebied aangeboden.

6. Heb blijvende en actieve aandacht voor de betrokkenheid van burgers.

Reactie: Eens: Buurtgericht werken is voor Oost het werken vanuit de vraag van bewoners en een gedeelde analyse van de opgave voor de buurt, samen met de bewoners en coalitiepartners van bewoners en overheid. Dit gebeurt binnen kaders die zijn opgesteld met deze partijen. Vanuit deze gedachte kan er dus zonder de betrokkenheid van burgers geen sprake zijn van buurtgericht werken.

7. Overweeg om buurtgericht werken een bestuurlijke component te geven door portefeuillehouders verantwoordelijk te maken voor een bepaalde buurt

Reactie: In stadsdeel Oost is één wethouder verantwoordelijk voor de twee wijkaanpakbuurten. Het bestuur van stadsdeel Oost is op dit moment in gesprek om te bepalen of deze vorm ook goed zou zijn voor andere buurten waar een zwaar integraal buurtprogramma noodzakelijk is.

4.1.6 Bestuurlijke reactie dagelijks bestuur stadsdeel West

Met deze brief reageert het Dagelijks Bestuur van Stadsdeel West op het door u op 17 mei 2011 verzonden conceptrapport van het onderzoek 'Bruggen slaan met buurtgericht werken' van de Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam.

Allereerst danken we u voor het toezenden van het conceptrapport.

Het Dagelijks Bestuur van Stadsdeel West maakt graag gebruik van het recht op bestuurlijk wederhoor.

Wij hebben het rapport 'Bruggen slaan met buurtgericht Werken' met belangstelling gelezen. De algemene indruk is positief. Wij kunnen ons vinden in de verkennende toon van het rapport en de gekozen invalshoeken. Wel zijn wij enigszins teleurgesteld over het wijze waarop de werkwijze van stadsdeel West in het rapport wordt gepresenteerd. Het feit dat het buurtgericht werken in stadsdeel West als richtinggevend principe in de centrale processen is geborgd, komt ons inziens onvoldoende uit de verf. In die zin vinden wij de scope van het onderzoek nog net iets te mager.

Hieronder vindt u onze reactie op de 7 aanbevelingen.

Aanbeveling 1: Heroverweeg gezamenlijk de visie op buurtgericht werken

Wij onderschrijven deze aanbeveling, maar wij zijn van mening dat de visie op het buurtgericht werken ten principale geen stedelijke opgave is, maar vanuit de stadsdelen moet worden opgebouwd. Daarbij is stedelijke samenwerking natuurlijk een goede zaak. Of en in welke mate de opheffing van de stadsdelen bij de visieontwikkeling moet worden betrokken is wat ons betreft voorlopig aan het voorzittersoverleg.

Aanbeveling 2: Leg de verantwoordelijkheid voor de uitwerking van de visie bij de stadsdelen.

Stadsdeel West onderschrijft deze aanbeveling en is zelf al sinds de fusie intensief bezig met visievorming en implementatie van het buurtgericht werken.

Aanbeveling 3: Overdenk als stadsdeel welke buurten zich bij uitstek lenen voor buurtgericht werken in de vorm van inhoudelijke programma's.

Stadsdeel West heeft ervoor gekozen het voorrangsbepaald van de Wijkaanpak te borgen in de reguliere werkwijze: Voor alle buurten wordt een inhoudelijke agenda opgesteld, maar er wordt extra ingezet geleverd op buurten met specifieke achterstandssituaties. Deze keuze is vastgelegd in de perspectiefnota van juni 2011.

Aanbeveling 4: Bepaal een set van indicatoren die relevant zijn voor het succes van buurtgericht werken en laat daar jaarlijks over rapporteren.

Stadsdeel West beschouwt deze aanbeveling als de belangrijkste uitdaging voor het komend jaar. Met oog op de gewenste vergelijkbaarheid van de indicatoren is het ons streven deze opgave in stedelijke samenwerking op te pakken. Wij willen daarbij gebruik maken van de verworvenheden van de Wijkaanpak. Ook het door de Rekenkamer aangedragen model biedt ons inziens belangrijke houvast voor de uitwerking van de indicatoren. Daarvoor onze dank.

Aanbeveling 5: Zorg dat voor burgers duidelijk is welke buurten er in het stadsdeel zijn.

Stadsdeel West neemt zich deze aanbeveling ter harte. Er wordt momenteel gewerkt aan een definitieve indeling van de buurten. En als in juni 2011 alle buurtagenda's zijn vastgesteld, zal de informatieoverdracht via de diverse communicatiekanalen van het stadsdeel worden versterkt.

Aanbeveling 6: Heb blijvende en actieve aandacht voor de betrokkenheid van burgers.

Deze aanbeveling is geborgd in het coalitieakkoord van West. Stadsdeel West heeft het buurtgericht werken als sturingsprincipe in de organisatie geborgd. De uitkomsten van het buurtgericht werken zijn richtinggevend geweest voor het leggen van accenten in de Perspectievennota 2012. Deze lijn zal in de komende begrotingscyclus worden voortgezet.

Aanbeveling 7: Overweeg om buurtgericht werken een bestuurlijke component te geven door portefeuillehouders verantwoordelijk te maken voor een bepaalde buurt.

Ook deze aanbeveling is door stadsdeel West geïmplementeerd: de buurten zijn verdeeld onder de portefeuillehouders.

4.1.7 Bestuurlijke reactie dagelijks bestuur stadsdeel Zuid

Wij hebben het conceptrapport 'Bruggen slaan met buurtgericht werken' met veel interesse gelezen. Het geeft een goed beeld over de manier waarop de stadsdelen buurtgericht werken hebben ingericht en maakt de complexiteit van het bepalen van het succes van buurtgericht werken duidelijk.

Wij lezen terug dat buurtgericht werken een manier van werken is met verschillende organisatorische oplossingen. Wij hebben in Zuid ervoor gekozen om niet een verbijzonderd onderdeel van de organisatie voor buurtgericht werken verantwoordelijk te maken maar de verantwoordelijkheid hiervoor over de hele organisatie te verdelen. Buurtgericht werken wordt dan ook zichtbaar in verschillende producten, zoals 'Vernieuwd welzijn' of de 'Beheerplannen Openbare Ruimte'. In deze plannen wordt vanuit de buurten geredeneerd. Dit betekent dat ook de budgetten voor buurtgericht werken niet op een plek zichtbaar zijn, maar onderverdeeld zitten in alle programma's en alle afdelingen.

Uitgaande dat wij op deze manier effectief invulling geven aan buurtgericht werken constateren dat wij in sommige buurten extra inspanningen moeten verrichten om de beoogde doelen te bereiken. De extra inspanningen richten zich dan op het gemeenschappelijk met partners en bewoners werken aan de buurten. Juist in tijden van beperkte middelen kan de overheid ontwikkelingen niet alleen bewerkstelligen en moeten we op zoek gaan naar partners die willen investeren in de ontwikkelingen in de buurten. Hierbij willen wij benadrukken dat deze werkwijze niet alleen werkt in probleembuurten, achterstandsbuurten of specifieke wijkaanpakbuurten. Buurtgericht werken als algemene werkwijze helpt in alle buurten om te kunnen inspelen op kansen en initiatieven.

Wij delen u opvatting dat wij het succes van buurtgericht werken meetbaar moeten maken. Wij missen in uw rapport wel de harde criteria die het mogelijk maken het uiteindelijke resultaat in de wijken te monitoren. Buurtgericht werken is een succes als wij als stadsdeel in verbinding staan met de buurten en op deze manier ervoor kunnen zorgen dat het goed gaat in de buurten. De door u in rapport gekozen focus op dienstverlening en op de relatie tussen stadsdeel en burger is als indicator dan niet voldoende.

Een belangrijk aspect voor buurtgericht werken is samenhang of integraliteit. Wij willen u verzoeken om aan dit aspect nog meer aandacht te besteden.

In onze verdere reactie gaan we eerst in op uw aanbevelingen. Afsluitend volgen nog een aantal inhoudelijk opmerkingen.

Aanbevelingen

Aanbeveling 1

Ons inziens biedt de huidige visie voldoende houvast ook in veranderende context om als gemeente buurtgericht werken vorm geven. Een nieuwe gemeenschappelijke visie is niet noodzakelijk om verdere stappen te zetten bij het ontwikkelen van buurtgericht werken.

Aanbeveling 2

Wij zijn het eens met de aanbeveling.

Aanbeveling 3

Dit advies kunnen we volgen. Hierbij willen we nog een keer opmerken dat een buurtprogramma ook succes kan hebben zonder grote inhoudelijke financiële middelen.

Aanbeveling 4

Wij zijn het eens met de aanbeveling om gemeenschappelijk te bepalen op welke manier wij het succes van buurtgericht werken in Amsterdam meetbaar kunnen maken. Echter is de vraag of de richting die u meegeeft leidt tot het gewenste resultaat. Wij willen erop attenderen dat vergroting van politiek vertrouwen of de toename van maatschappelijke betrokkenheid geen doel op zich zijn, maar wat telt is het resultaat in de buurt zelf.

Aanbeveling 5

Wij zijn het eens met de aanbeveling.

Aanbeveling 6

Wij zijn het eens met uw aanbeveling. Een nota burgerparticipatie is in ons stadsdeel op dit moment in besluitvorming.

Aanbeveling 7

Wij zijn het eens met uw aanbeveling.

Inhoudelijke opmerkingen

Pagina 17:

In de eerste alinea staat 'Bij de buurtprogramma's leunen de stadsdelen volop op de programma's die ontwikkeld zijn in het kader van de wijkaanpak.' Dit geldt niet voor stadsdeel Zuid. Wij hebben buurtprogramma's opgesteld in samenwerking met partners en bewoners zonder relatie met de wijkaanpak en zonder middelen vanuit de wijkaanpak. Wij noemen dit omdat wij vinden dat buurtgericht werken en buurtprogramma's niet alleen met veel extra geld mogelijk zijn.

Pagina 18:

Er zijn beleidsdoelen, maar wel divers

De organisaties van de stadsdelen, de verdeling van de portefeuilles, de indeling van de P&C-cyclus zijn ingericht naar inhoudelijke thema's. Dit maakt mogelijk dat mensen vanuit een inhoudelijke betrokkenheid met expertise hun werk kunnen doen en dat is goed. Om wel afgewogen te kunnen prioriteren is het wel noodzakelijk de verschillende inhoudelijke thema's weer met elkaar in samenhang te zien. Een buurt- of gebiedsgerichte benadering maakt dat mogelijk. Daarom willen wij hier graag nog een belangrijk doel aan toevoegen: integraliteit of samenhang.

Pagina 21:

Buurten verschillend van omvang

Bedrijfsvoeringsoverwegingen hebben voor de indeling van de buurten in Zuid geen rol gespeeld. Wij onderscheiden buurten, die gelijk zijn aan de indeling die O&S gebruikt. Op deze manier willen wij de beschikbare gegevens bij O&S gebruiken om de monitoren hoe

het met verschillende buurten in Zuid gaat. Voor de koppeling van wethouders aan buurten zijn meerdere buurten samengevoegd.

Pagina 22:

Bewonersbetrokkenheid nog beperkt

In stadsdeel Zuid bevindt zich een notitie over hoe het stadsdeel invulling wil geven aan burgerparticipatie in besluitvorming.

Pagina 24:

Ambtelijke en bestuurlijke sturing onvoldoende verankerd in organisatie

Stadsdeel Zuid heeft geen verbijzonderd organisatieonderdeel 'Buurtgericht werken'. Er zijn ook geen medewerkers die alleen bezig zijn met buurtgericht werken. Elke medewerker heeft hier een verantwoordelijk in. Echter zijn er een aantal sleutelfuncties aan te wijzen die belangrijk zijn voor het het goed laten functioneren van buurtgericht werken. Dit zijn er in totaal minimaal 18 fte.

Pagina 27:

De uitgangspunten voor buurtgericht werken

U schrijft dat buurtgericht werken in de praktijk nog niet veel voorstelt. Dit beeld delen wij ook na het lezen van u rapport niet. U schetst zelf dat buurtgericht werken niet nieuw is. Buurtgericht werken is er niet pas sinds het rapport van de commissie Mertens. Daarom kunnen ook veel stadsdelen voortborduren op de succesvolle manier van werken van voor 2010. Het in verbinding staan met de buurt zit in de genen van de stadsdelen en is dan ook moeilijk te verbijzonderen en dan als buurtgericht werken te identificeren. Echter bent u ons inziens te snel met de conclusie dat buurtgericht werken nog niet veel voorstelt.

Pagina 29

Aanbeveling 1

Het is goed om de consequenties van een veranderende context te overdenken. Wij willen wel opmerken dat buurtprogramma's niet altijd veel geld hoeven te kosten. Juist niet. Buurtgericht werken helpt verschillende belanghebbenden te laten samenwerken en ook samen voor financiering te zorgen, zonder dat de overheid alleen verantwoordelijk is voor de financiering van maatregelen.

Hierbij willen wij ook opmerken dat de minister van Binnenlandse Zaken niet van plan is om de stadsdelen op te heffen, maar ervoor te zorgen dat stadsdelen op een andere manier vorm worden gegeven.

Pagina 31

Hoe is het succes meetbaar

De gedachte achter buurtgericht werken is dat alleen als de gemeente niet te ver afstaat van de burger goed kan presteren met als uiteindelijk doel dat het goed gaat met de gemeente, het stadsdeel en de buurten. Uiteindelijk willen we bereiken dat we de juiste beleidsmatige keuzes maken, de potentie van de buurten benutten zodat de buurten en daarmee het hele stadsdeel zich optimaal ontwikkeld.

Wij willen erop attenderen dat vergroting van politiek vertrouwen of de toename van maatschappelijke betrokkenheid geen doel op zich zijn, maar wat telt is het resultaat in de buurt zelf.

Pagina 33

Figuur – Overheidsactiviteiten via een buurtgericht werken aanpak:

Het stadsdeel onderscheid een aantal taken dienstverlening, beheer, ontwikkeling en regelgeving&handhaving. Als het over buurtgericht werken gaat, gaat het niet alleen over dienstverlening maar ook over beleidsontwikkeling, beheer en ook regelgeving en handhaving.

Dit is in Zuid zichtbaar in bijvoorbeeld welzijnsbeleid, beheerplannen openbare ruimte, horeca- en evenementenbeleid.

Pagina 35

Hoe is de uitvoering te verbeteren?

U concludeert dat buurtgericht werken nog in de kinderschoenen staat. Wij delen dit beeld niet (zie ook onze opmerking bij pagina 27). Wij zien wel dat de meetbaarheid van de inspanningen en het bepalen van het succes een nog onderbelicht onderwerp is.

Pagina 37

Aanbeveling 7

Wij lezen dat u als voorbeeld buurtsprekuren in West noemt. Ook stadsdeel Zuid heeft portefeuillehouders die tweewekelijks in hun buurten spreekuur houden.

4.2 Nawoord rekenkamer

De rekenkamer dankt het college van B&W en de dagelijks besturen van de stadsdelen voor hun reacties op de conclusies en aanbevelingen in het rapport.

De rekenkamer constateert dat het college en de dagelijks besturen de conclusies uit het rapport en de meeste aanbevelingen voor een groot deel onderschrijven. De besturen maken het meeste voorbehoud bij aanbeveling 1 over het opnieuw bezien van de gemeenschappelijke visie over buurtgericht werken. Het dagelijks bestuur van stadsdeel Zuid maakt aantekeningen bij de richting die de rekenkamer geeft aan de indicatoren, waarmee het succes van buurtgericht werken kan worden gemeten. Verder is het dagelijks bestuur van stadsdeel Noord niet overtuigd van aanbeveling 7 over buurtportefeuillehouders. Het wijst daarbij op ervaringen uit het verleden. Ook het dagelijks bestuur van Nieuw-West maakt hierbij een kanttekening.

De rekenkamer gaat hieronder in op de reacties over de noodzaak van heroverweging van de visie op buurtgericht werken in samenhang met de meetbaarheid van het succes van deze wijze van werken. Daarna gaan we afzonderlijk op de reactie van het dagelijks bestuur van stadsdeel Centrum.

Heroverweging visie

Over de aanbeveling over de visie op buurtgericht werken zegt het college van B&W dat het deze aanbeveling onderschrijft, maar dat het niet zozeer de visie is die om een gezamenlijke heroverweging vraagt, maar de concretisering van ambities, good practices en eerder vastgelegde uitgangspunten in breed toegepaste werkwijzen en nieuwe verhoudingen tussen burger en overheid. Een nieuwe visie is volgens het college eerder de uitkomst van een innovatieproces dan het startpunt. De dagelijks besturen van stadsdelen Noord en Zuid zijn van mening dat de huidige visie voldoet, ook in een veranderende context. Het dagelijks bestuur van stadsdeel West is het wel eens met de aanbeveling, maar meent dat een nieuwe visie ten principale geen stedelijke opgave is, maar vanuit de stadsdelen moet worden opgebouwd. Het dagelijks bestuur van stadsdeel Centrum vraagt zich af of het op stedelijk niveau zinvol is om een visie in meer detail te maken dan hetgeen voorligt. Het lijkt het bestuur wel zinvol om te onderzoeken of de gehanteerde uitgangspunten niet meer verbreding behoeven. Het dagelijks bestuur van stadsdeel Oost is het eens met de aanbeveling en constateert dat uit het rapport duidelijk naar voren komt dat de visie van de stadsdelen en de diensten op buurtgericht werken niet gelijk is.

De rekenkamer kan zich het voorbehoud van de besturen over deze aanbeveling wel voorstellen. Niemand zit te wachten op een navelstaarderige discussie over de visie op buurtgericht werken. De rekenkamer heeft echter de aanbeveling gedaan omdat zij meent dat een aantal punten wel om verheldering vraagt en omdat ze constateert dat er ook verschillen zijn in hoe centrale stad en stadsdelen kijken naar buurtgericht werken. Volgens de rekenkamer is er meer duidelijkheid gewenst over wat onder vraaggericht werken wordt verstaan en hoe dat handen en voeten kan worden gegeven, hoe realistisch de ambities zijn inzake de verhoging van maatschappelijke betrokkenheid van bewoners of het dichten van de kloof tussen burgers en bestuur en wat de gevolgen zijn van de vermindering van de financiële middelen. Daarnaast zijn er accentverschillen aan te wijzen bij de benadering van wat buurtgericht werken is: gaat het om het spel of de knikkers, om proces of inhoud? Vanwege deze vragen dringt de rekenkamer toch aan op een discussie over buurtgericht werken, ook al zal dat deels –zoals het college aangeeft– een discussie zijn over de wijze waarop de vormgeving en uitvoering van buurtgericht werken tot stand komt.

De rekenkamer meent dat het bij buurtgericht werken gaat om het spel, dat de kern van buurtgericht werken ligt in een wijze van werken. De rekenkamer meent dat zij hiermee invulling geeft aan de definitie van buurtgericht werken zoals die door het college van B&W en de gemeenteraad is vastgesteld. De rekenkamer kan zich goed voorstellen dat bestuurders willen worden afgerekend op wat zij bereiken en dat bij hen resultaten en dus de inhoud voorop staan. In dit kader kijkt de rekenkamer ook naar de reacties van de dagelijks besturen van de stadsdelen Oost en Zuid, die er op wijzen dat bij buurtgericht werken de resultaten in de buurt voorop staan, respectievelijk dat de indicatoren die de rekenkamer aangeeft te weinig gericht zijn op wat er in de buurten gebeurt. De rekenkamer gaat echter uit van buurtgericht werken als proces. Grondslag van de beleidstheorie die de rekenkamer in het rapport uiteen zet is dat buurtgericht werken bestaat uit een bepaalde –vraaggerichte– wijze van werken met bepaalde –vrij algemeen geformuleerde– ambities

als doel. Volgens de rekenkamer dienen dan ook deze elementen centraal te staan bij de meting van succes van buurtgericht werken.

Stadsdeel Centrum

Het dagelijks bestuur van stadsdeel Centrum zegt in zijn reactie dat het rapport van de rekenkamer tekort schiet, omdat de rekenkamer zich vooral gericht heeft op omgevingen waar wonen en de wijkaanpak van de afgelopen jaren centraal staan. In Centrum is echter sprake van een specifieke situatie en opgave waarbij het behoud van evenwicht tussen bewoner, ondernemer en bezoeker centraal staat. Het dagelijks bestuur betreurt het dat de rekenkamer het beleid van het stadsdeel inzake het gebied 1012 niet opneemt in het rapport.

De rekenkamer tekent hierbij aan dat zij naar aanleiding van de ambtelijke reactie van het stadsdeel het genoemde beleid inzake het gebied 2012 opgenomen heeft in het onderzoeksrapport. De rekenkamer is van mening dat zowel in het beleid inzake het gebied 1012 als in het bestaande rayonmanagement in stadsdeel Centrum elementen van buurtgericht werken zijn te herkennen. De betekenis hiervan is voor de rekenkamer moeilijk te bepalen bij gebrek aan enig vastgesteld beleid voor buurtgericht werken in het stadsdeel. Dat stadsdeel Centrum zich richt op de verhouding tussen bewoners, ondernemers en bezoekers heeft hierbij voor de rekenkamer geen rol gespeeld. De rekenkamer merkt verder op – zoals uit het rapport blijkt – dat, niet alleen Centrum, maar de meeste stadsdelen nog aan het zoeken zijn naar de wijze waarop zij buurtgericht werken het beste invulling kunnen geven.

Verder merkt het dagelijks bestuur op dat de rekenkamer de veiligheidsindex die door het stadsdeel is ontwikkeld niet opvat als een relevante indicator voor het succes van buurtgericht werken. Dit is juist. De rekenkamer meent dat de genoemde indicator betrekking heeft op een andere context dan buurtgericht werken. De rekenkamer merkt hierbij op dat zij tot deze opvatting komt op grond van haar opvatting als buurtgericht werken als proces. Dat het dagelijks bestuur van Centrum dit anders ziet, wijst nogmaals op de accentverschillen die er zijn bij de benadering van buurtgericht werken.



Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

telefoon 020 552 2897
fax 020 552 2943
info@rekenkamer.amsterdam.nl
www.rekenkamer.amsterdam.nl