

ONDERZOEKSRAPPORT

Bruggen slaan met buurtgericht werken

Een nulmeting in 7 stadsdelen

juni 2011

Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

R a



ONDERZOEKSRAPPORT

Bruggen slaan met buurtgericht werken

Een nulmeting in 7 stadsdelen

juni 2011

Dit rapport bestaat uit 2 delen: het Bestuurlijk rapport (Deel 1) en het Onderzoeksrapport met bijlagen (Deel 2). Voor u ligt het Onderzoeksrapport met bijlagen waarin de rekenkamer in detail de bevindingen en de beantwoording van de onderzoeksvragen weergeeft.

Onderzoeksrapport -Inhoudsopgave

1	Inleiding	5
1.1	Aanleiding onderzoek	5
1.2	Verantwoording afbakening onderwerp	5
1.3	Verkenning	6
1.4	Definitie en afbakening	9
1.5	Onderzoeksvragen en analysekader	11
1.6	Aanpak	13
1.7	Leeswijzer	14
2	Beleid, definitie en doelen buurtgericht werken	17
2.1	Inleiding	17
2.2	Beleid, definitie en doelen buurtgericht werken Amsterdam	17
2.3	Beleid en doelen buurtgericht werken stadsdelen	20
2.4	Conclusie beleid, definitie en doelen buurtgericht werken	26
3	Buurten en programma's	29
3.1	Inleiding	29
3.2	Schaalgrootte buurten	30
3.3	Buurtprogramma's	31
3.4	Burgerparticipatie	35
3.5	Budgetten	38
3.6	Conclusies buurten en programma's	40
4	Ambtelijke en bestuurlijke organisatie	43
4.1	Inleiding	43
4.2	Ambtelijke organisatie	43
4.3	Sturingsprincipe uitvoering buurtgericht werken	46
4.4	Bestuurlijke organisatie	47
4.5	Conclusies ambtelijke en bestuurlijke organisatie	47
5	Succes van buurtgericht werken	49
5.1	Inleiding	49
5.2	Succesindicatoren in het werkveld	49
5.3	Succesindicatoren in theorieën	61

5.4	Meetbare en beschikbare succesindicatoren	71
5.5	Toepassing van succesindicatoren	77
5.6	Conclusie succes van buurtgericht werken	79
	Bijlage 1- Lijst met geraadpleegde personen	81
	Bijlage 2- Motie Van Doorninck en Van der Garde	83
	Bijlage 3 - Samenstelling leefsituatie index	85
	Bijlage 4 -Gebruikte analyses	87
	Bijlage 5- Indicatoren uit Staat van de Aandachtswijken	93

1 Inleiding

1.1 Aanleiding onderzoek

De Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam (rekenkamer) presenteert in dit document de resultaten van de nulmeting van het benchmarkonderzoek naar buurtgericht werken in de zeven stadsdelen van Amsterdam. Dit onderzoek is opgenomen in het onderzoeksprogramma 2010 van de rekenkamer. Jaarlijks voert de rekenkamer één zogeheten benchmarkonderzoek uit, waarbij alle stadsdelen betrokken zijn.¹

De rekenkamer kiest haar onderwerpen voor onderzoek op grond van de criteria risicodragendheid, substantieel belang, urgentie en toegevoegde waarde. Bij haar keuze voor het onderwerp buurtgericht werken heeft de rekenkamer laten meewegen dat dit onderwerp voor vrijwel alle stadsdelen van belang is. Buurtgericht werken wordt uitgevoerd op het niveau van de wijk of buurt. De stadsdelen zijn daarom bij uitstek de geschikte bestuurslaag om buurtgericht werken vorm te geven.

Door de samenvoeging van 14 naar 7 stadsdelen per 1 mei 2010 zijn de stadsdelen groter geworden. Dit kan mogelijk gevolgen hebben voor de uitvoering van buurtgericht werken en de bestuurlijke aandacht voor het onderwerp. In de discussie over de fusie van de stadsdelen is de angst geuit dat een grotere schaal van de stadsdelen zou leiden tot een te grote afstand van het bestuur tot de burger. Door leden van de (oude) stadsdeelraden is daarom gewezen op het belang en de urgentie van het onderwerp. Daarom staat de relatie van buurtgericht werken en de afstand tussen burger en bestuur in het onderzoek centraal.

Ook in de gemeenteraad is bij de bespreking van de voorstellen tot samenvoeging van de stadsdelen door leden van de raad gewezen op de betekenis van buurtgericht werken in de stadsdelen. Nadat de rekenkamer dit onderwerp in haar onderzoeksprogramma 2010 had opgenomen, heeft de gemeenteraad op 17 februari 2010 een voordracht aangenomen, waarin de voorwaarden voor het borgen van buurtgericht werken en burgerparticipatie als kernelement van de structuur, werkwijze en cultuur van de stadsdelen worden aangegeven.

1.2 Verantwoording afbakening onderwerp

Ter oriëntatie op het onderwerp heeft de rekenkamer diverse documenten geraadpleegd. Dit betrof onder andere de programma-akkoorden 2010-2014 van de stadsdelen, beleidsnota's, documenten van de stedelijke werkgroep buurtgericht werken en burgerparticipatie en enige relevante landelijke rapporten. Verder heeft de

¹ Per 1 juni 2010 is de rekenkamerfunctie geplaatst op de zogenaamde A-lijst van de Verordening op de stadsdelen. De stadsdelen hebben daardoor geen zelfstandige rekenkamerfunctie meer. In overleg tussen de gemeenteraad en de stadsdeelraden is bepaald dat de Rekenkamer Metropool Amsterdam verantwoordelijk wordt voor de rekenkamerfunctie in alle stadsdelen. De uitgangspunten hiervan zijn neergelegd in een convenant.

rekenkamer gesprekken gevoerd met politici en ambtelijk verantwoordelijken op het gebied van buurtgericht werken (zie bijlage 1, lijst met geraadpleegde personen).

Op grond van de voorbereidingsfase is de rekenkamer tot de conclusie gekomen dat het nog niet mogelijk is om de relatie tussen buurtgericht werken en de afstand tussen burger en bestuur goed vast te stellen. Buurtgericht werken verkeert in de meeste stadsdelen in een startfase. De ambities die de stadsdelen hebben met buurtgericht werken zijn soms verreikend en zullen de nodige inspanningen vragen. De rekenkamer meent daarom dat het onderwerp langere tijd om haar aandacht vraagt.

De rekenkamer kiest er daarom voor het onderwerp buurtgericht werken in de huidige raadsperiode in een aantal stappen te benaderen. De rekenkamer heeft het onderhavige onderzoek in 2010 en 2011 uitgevoerd. Dit onderzoek is een 'nulmeting' van de stand van zaken van buurtgericht werken. De rekenkamer wil dan in een onderzoek over 2 of 3 jaar nagaan welke relatie er is tussen buurtgericht werken en de afstand tussen burger en bestuur.

Om een eerste beeld te krijgen van de gevolgen van buurtgericht werken heeft de rekenkamer dit onderzoek ook benut om na te gaan hoe het succes ervan kan worden vastgesteld. De resultaten van dit deel van het onderzoek zijn voor wat het deel van de stadsdelen betreft in deze nota van bevindingen verwerkt. De complete resultaten zullen in het definitieve onderzoeksrapport worden opgenomen.²

Dit hoofdstuk is verder als volgt opgebouwd. In paragraaf 1.3 verkent de rekenkamer wat onder buurtgericht werken wordt verstaan. Heel kort gaan we daarvoor in op de achtergrond en historie van buurtgericht werken (paragraaf 1.3.1). Daarna behandelen we enige recente rapporten van landelijke adviesorganen over buurtgericht werken en burgerparticipatie (paragraaf 1.3.2). Vervolgens introduceren we de definitie die de gemeenteraad van Amsterdam heeft gemaakt van buurtgericht werken. Deze is het uitgangspunt van dit onderzoek (paragraaf 1.4). We sluiten dit hoofdstuk met de onderzoeksvragen (paragraaf 1.5) en de aanpak van het onderzoek (paragraaf 1.6). Als laatste paragraaf is een leeswijzer (1.7) opgenomen.

1.3 Verkenning

1.3.1 Achtergrond en historie

Een gebiedsgerichte benadering als strategie van de overheid om allerlei maatschappelijke problemen aan te pakken is niet nieuw.³

Al in de jaren vijftig van de vorige eeuw stond de wijkgedachte centraal. Achtergrond hiervan was de idee dat als gevolg van de oorlog en de invloeden vanuit de Verenigde Staten er sprake was van een vervlakking in het leven en denken van mensen. Daardoor

² De stadsdelen zijn hiervan in kennis gesteld in een notitie die op 12 oktober 2010 aan hen is verstuurd.

³ Deze paragraaf is deels gebaseerd op het rapport van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR), *Vertrouwen in de buurt*, 2005, vooral hoofdstuk 2.

kwamen ze lossen te staan ten opzichte van verbanden die voor maatschappelijke integratie cruciaal werden geacht, zoals kerk, partij en vakbond. Steden dienden daarom zo gestructureerd te worden, dat er een nieuw gemeenschapsleven zou ontstaan die vervlakking zou kunnen tegengaan. Gemeenschapszin was nodig om te voorkomen dat mensen onderdompelden in de massa. De betekenis van de buurt of wijk stond hierbij centraal. Wijken moesten functioneren als sociale gemeenschappen, maar ook als nieuwe vorm van democratie.

In de jaren zeventig verschoof de aandacht van gemeenschapsdenken naar interventie-denken. De wijk of buurt werd toen gezien als een geschikt niveau om maatschappelijke problemen aan te pakken, vooral van ervaren sociale verschillen. In dit kader kwamen de stadsvernieuwing en de wijkwelzijnsplanning van de grond. In de stadsvernieuwing wilde men 'bouwen voor de buurt' door middel van een ambtelijke projectgroep waarin bewoners, winkeliers, alle betrokken ambtelijke diensten en de woningcorporaties waren vertegenwoordigd. Ook fysiek en sociaal beheer kwam op de agenda's van deze projectgroepen. Het opbouwwerk en het club- en buurthuiswerk probeerden mensen te activeren om - op grond van inzicht in hun eigen belangen - in te grijpen in hun eigen situatie en die zo te verbeteren. Het welzijnswerk werd daartoe gedecentraliseerd naar de gemeenten en plaatselijk opgezet.

In de tachtiger jaren verflauwde de aandacht van de overheid voor de buurt, maar rond 1990 nam deze weer toe. Centrale thema's werden toen sociale vernieuwing en grote stedenbeleid en later integraal veiligheidsbeleid en integraal jeugdbeleid. Sociale vernieuwing en grote stedenbeleid waren vooral gericht op achterstandswijken: door meer koop- en huurwoningen in verschillende prijsklassen te bouwen moest er meer woningdifferentiatie in achterstandswijken ontstaan, waardoor de bevolkings-samenstelling zou veranderen. De landelijke overheid stimuleerde het om lokaal op een integrale manier, vanuit verschillende invalshoeken en instellingen, problemen aan te pakken. In het Bestuursakkoord Nieuwe Stijl (BANS) van rijk, provincies en gemeenten uit 1999 is bijvoorbeeld een gezamenlijke visie neergelegd die de grondslag moest bieden aan het buurtgericht aanpakken van problemen rond jeugd en opvoeding.

In het eerste decennium van de 21^{ste} eeuw zien we echter weer een zekere verschuiving van het interventie- naar het gemeenschapsdenken. Enerzijds ervaart men problemen met de sociale cohesie, anderzijds met de politieke legitimiteit. De sociale cohesie zou afnemen doordat burgers door de individualisering minder betrokkenheid hebben bij elkaar en de kwaliteit van hun netwerken is aangetast. De instroom van immigranten zorgt voor steeds grotere verschillen in leefstijl. Verder zou er sprake zijn van een vertrouwenscrisis tussen politiek en bestuur enerzijds en de bevolking anderzijds. Die kloof tussen burger en bestuur zou tot uitdrukking komen in de snel wisselende partijvoorkeuren van mensen en de steeds extremere politieke keuzes die mensen maken. Er wordt een teruglopend vertrouwen geconstateerd van burgers in parlement en regering en vooral in partijen en politici. Het gevolg daarvan is een toegenomen ervaring van een gebrek aan sociale cohesie in de samenleving als geheel. Als reactie daarop trok de politiek de wijk in om daar met de burger in gesprek te gaan. Buurt- of

wijkgericht werken bleef ook een middel om maatschappelijke problemen op te lossen. Bij de invoering van de Wet Maatschappelijke Ondersteuning (WMO) in 2007 is buurt- of wijkgericht werken ook opgedragen aan gemeenten. Volgens de wet zijn die namelijk verantwoordelijk voor het bevorderen van de sociale samenhang in en leefbaarheid van dorpen, wijken en buurten.

1.3.2 Landelijke discussie

Politiek vertrouwen en de buurt

In 2005 ging de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in het rapport 'Vertrouwen in de buurt' uitgebreid in op de oorzaken van het teruglopen van het sociale en politieke vertrouwen in Nederland. De WRR kiest in haar rapport 'de buurt' als object, maar ook als aangrijpingspunt van beleid, omdat ze meent dat een versterking van kleinschalige verbanden waarin mensen dagelijks met elkaar omgaan en hun wisselwerking met overheid en politiek inhoud krijgt een oplossing kan zijn voor de ervaren problemen. In het rapport analyseert de WRR een groot aantal voorbeelden van de succesvolle aanpak van leefbaarheidsproblemen en komt met een groot aantal aanbevelingen. Enerzijds raadt de WRR de gemeenten aan van bovenaf beleid op te leggen en met strakke hand uit te voeren ('sociale herovering'), waarbij veel aandacht moet uitgaan naar de procesgang en naar maatwerk per buurt. Anderzijds moet de gemeente 'kansgedreven beleid' maken, dat bewoners verleidt om in actie te komen, omdat het inspeelt op hun behoeften en kwaliteiten en hen de ruimte laat hun eigen omgeving in te vullen.

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), twee andere adviesorganen van de regering, hebben elk recentelijk een relevant rapport laten verschijnen over buurt- of wijkgericht werken⁴⁵. In de rapporten van de ROB en de RMO komt zowel de politieke als de sociale achtergrond van burgerparticipatie (politiek) als buurtgericht werken (sociaal) aan de orde.

In de analyse van de ROB staat centraal dat er - als gevolg van een aantal ontwikkelingen zoals individualisering, technocratisering, economisering, informatisering en mondialisering - sprake is van een verschuiving van representatieve democratie naar publieksdemocratie. Politiek en bestuur zijn onvoldoende aangesloten op die ontwikkelingen en dreigen daardoor hun legitimiteit te verliezen. Dit is volgens de ROB de oorzaak van de zogenaamde kloof tussen burger en politiek.

⁴ De rekenkamer gebruikt hierna steeds het begrip 'buurtgericht werken'. Ze verstaat hieronder zowel buurt- als wijkgericht werken.

⁵ Raad voor het Openbaar Bestuur: *Vertrouwen op democratie*, 2010 en Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling: *De wijk nemen*, 2009.

De ROB ziet drie wenselijke oplossingsrichtingen. Eén hiervan is dat er meer invloed moet komen van burgers op beleid en besluitvorming.⁶ Politici kunnen niet meer volstaan met één keer in de vier jaar verantwoording te geven bij verkiezingen. De ROB noemt een aantal instrumenten op die hierin een rol kunnen spelen: het burgerinitiatief, de burgerjury, het referendum, de participatieve begroting, het burgerteam, het burgerhandvest en diverse –nog te ontwikkelen- digitale kanalen. De ROB wijst er op dat het lokale bestuur al ruime ervaring heeft met vormen van burgerparticipatie. Buurtgericht werken en burgerparticipatie zijn volgens de ROB dus nodig om de legitimiteit van politici en bestuurders te vergroten.

Kloof burger en politiek

Ook de RMO constateert dat de vermeende kloof tussen burger en politiek de reden is dat bestuurders en politici de buurt of de wijk als een geschikt schaalniveau zien om met de burger in gesprek te gaan en met hem te werken. Overigens maakt de RMO een aantal kanttekeningen bij de vraag of de buurt het geschikte schaalniveau is om problemen als werkloosheid, drugscriminaliteit, sociale onveiligheid en multi-probleemgezinnen aan te pakken. Immers, de oorzaak van deze problemen ligt veelal niet op buurtniveau.

Volgens de RMO is de meerwaarde van buurtgericht werken vooral dat professionals zo beter inzicht krijgen in de vragen van burgers en de problemen daarachter en daardoor creatieve en innovatieve oplossingen kunnen vinden voor complexe problemen.

1.4 Definitie en afbakening

Definitie

In Amsterdam is naar aanleiding van de discussie over het bestuurlijk stelsel en de fusie van de stadsdelen een definitie van buurtgericht werken vastgesteld. Volgens de definitie die de gemeenteraad van Amsterdam op 18 februari 2010 vaststelde is buurtgericht werken:

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.

In de notitie die B&W voor de gemeenteraad over buurtgericht werken opstelde⁷, staat dat onder bewoners van een buurt ook de ondernemers en de instellingen die gevestigd zijn in een buurt moeten worden verstaan. Een buurt heeft als omvang 10.000 tot 30.000 inwoners en bestaat uit een aantal buurtcombinaties. Maar de afbakening van een buurt moet aansluiten bij de beleving van de buurt door bewoners.

⁶ De andere twee zijn een politiek vanuit waarden en beginselen (en niet vanuit SMART geformuleerde doelen) en meer invloed van burgers op wie zij kiezen.

⁷ Notitie van B&W aan de gemeenteraad van Amsterdam van 18 december 2009.

Verder beschrijft B&W in de notitie een aantal kenmerken van buurtgericht werken en burgerparticipatie. Door de toevoeging van burgerparticipatie wil B&W tot uitdrukking brengen dat zij het onderwerp breed wil opvatten. Daarmee wil ze voorkomen dat de discussie en de invulling in de praktijk verengd wordt tot politieke participatie c.q. inspraak en/of bewonersparticipatie met bewonersbudgetten.

Hoewel dat er niet met zoveel woorden staat, leidt de rekenkamer hieruit af dat het B&W gaat om *sociale* participatie. Wat dit is, wordt – volgens de rekenkamer – later in de notitie ingevuld door te zeggen dat de vooronderstelling bij buurtgericht werken is dat dit bijdraagt 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.

Volgens B&W hebben buurtgericht werken en burgerparticipatie de volgende kenmerken:

- Ze omvatten meer dan een organisatorische constructie, maar zijn een manier van denken en werken voor stadsdelen, diensten en partners van de overheid en gaan daarom de hele organisatie aan. Ze zijn complementair aan andere manieren van werken in het stadsdeel en de centrale stad.
- Ze kennen een sterke focus op de kwaliteit van de leefomgeving en het dagelijkse leven van bewoners in een buurt en zijn daarom sterk gericht op realisatie en uitvoering.
- Ze kennen een sterke interactie tussen burgers, ondernemers, coalitiepartners, stadsdeel en dienstverlenende centraal stedelijke organisaties, gebaseerd op het vertrouwen dat iedereen heeft op elkaars meerwaarde voor de buurt.
- Burgerparticipatie wordt voor alle bewoners gefaciliteerd door in alle stadsdelen overeenkomstige basisregelingen en wijkbudgetten.
- Burgerparticipatie is een kwaliteitskenmerk voor diensten, programma's en projecten die stad en stadsdelen managen met als kerncriterium dat de bewoner op basis van gelijkwaardigheid en eigen verantwoordelijkheid betrokken wordt bij zaken die hem aangaan.

Op grond van de definitie van de raad constateert de rekenkamer dat er van buurtgericht werken sprake is als er gewerkt wordt op grond van de vraag van bewoners en een gedeelde analyse van de opgave voor een buurt, samen met andere partners binnen kaders die met alle betrokkenen zijn vastgesteld. Dit vat de rekenkamer op als de vier factoren die beslissend zijn voor buurtgericht werken. Door deze factoren kan buurtgericht werken bijdragen aan het verkleinen van de kloof tussen burger en overheid (en zo het politieke vertrouwen vergroten) en tot het dragen van medeverantwoordelijkheid van de burger voor zijn sociale omgeving (en zo de sociale cohesie vergroten). Deze definitie van buurtgericht werken neemt de rekenkamer als grondslag voor haar onderzoeken op dit gebied.

De rekenkamer merkt op dat de kern van buurtgericht werken in deze definitie vooral ligt in het proces. In dit proces kunnen maatschappelijke problemen door burgers, overheid en andere partners worden aangepakt, verminderd of opgelost, waardoor het

maatschappelijk draagvlak van de overheid wordt vergroot. Om welke problemen het gaat, is echter afhankelijk van de situatie. Zonder de aanpak van die problemen komt echter geen proces op gang. Buurtgericht werken kent dus twee sporen die steeds nauw met elkaar verweven zijn en elk hun eigen doelstellingen kennen: inhoud en proces.

1.5 Onderzoeksvragen en analysekader

1.5.1 Doel

De rekenkamer wil met dit onderzoek de stand van zaken inventariseren van buurtgericht werken in de stadsdelen. Het onderzoek is op te vatten als een ‘nulmeting’. Over twee à drie jaar zal de rekenkamer een onderzoek uitvoeren naar de invloed van de samenvoeging van de stadsdelen op het buurtgericht werken.

1.5.2 Onderzoeksvragen

Het onderzoek richt zich op de stand van zaken van het buurtgericht werken vóór en na de samenvoeging van de stadsdelen per 1 mei 2010. De *centrale probleemstelling* van dit onderzoek luidt als volgt:

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:

Definitie

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?

Uitvoering

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?

Succes

11. Wat zijn geschikte succesindicatoren voor buurtgericht werken?

1.5.3 Analyseschema

Dit onderzoek is geen ‘doorsnee’ rekenkamer onderzoek. In het onderzoek staat de inventarisatie van het buurtgericht werken centraal. Het onderzoek is daardoor beschrijvend van karakter. Het gaat om een eerste meting; de rekenkamer voert over 2 à 3 jaar een tweede meting uit om te beoordelen hoe ver de stadsdelen dan zijn met het realiseren van buurtgericht werken.

Voor het beoordelen van resultaten van de nulmeting heeft de rekenkamer een analyseschema opgesteld. In dit analyseschema zijn de te inventariseren onderdelen van buurtgericht werken opgenomen. In onderstaande tabel is de relatie weergegeven tussen onderzoeksvragen en de onderzochte onderdelen.

Tabel 1.1 - Analyseschema

Vraag	Onderwerp	Onderdelen
1+2	Invoering van Buurtgericht werken .	<ul style="list-style-type: none"> • Definitie buurtgericht werken beschikbaar • Definitie conform motie Van Doorninck en Van der Garde • Beleid buurtgericht werken (vastgesteld door deelraad?) • Doelen voor buurtgericht werken • Er is een onderscheid gemaakt tussen buurtgericht werken en wijkaanpak
3+4+5+6+7	Buurtprogramma's	<ul style="list-style-type: none"> • Schaalgrootte buurten, analyse optimale niveau van aanpak • Beschikbare buurtprogramma's • Beleidsvelden die in het programma zijn opgenomen • Opzet, meetbaarheid (DIN indicatoren) en resultaten • Burgerparticipatie • Budget voor uitvoeren programma's

Vraag	Onderwerp	Onderdelen
8+9+10	Ambtelijke en bestuurlijke organisatie sluit aan bij buurtgericht werken.	<ul style="list-style-type: none"> • Aantal fte • Functies • Ambtelijke aansturing buurtgericht werken; vraaggericht werken (commissie Mertens)? • Bestuurlijke aansturing • Budget programma's, bewonersinitiatieven
11	Succesindicatoren	<ul style="list-style-type: none"> • Succesindicatoren volgens stadsdelen • Succesindicatoren volgens theorie • Beschikbaarheid indicatoren

1.6 Aanpak

Voor de aanpak van de beantwoording van de onderzoeksvragen maakt de rekenkamer een onderscheid in de volgende onderwerpen:

- het algemene beleid van de stadsdelen (onderzoeksvraag 1 t/m 2);
- de buurtprogramma's (vraag 3 t/m 7);
- de organisatie van de stadsdelen (vraag 8 en 9);
- de budgetten (vraag 10);
- het succes van buurtgericht werken (vraag 11).

Hieronder gaan we in op deze onderwerpen.

Algemeen beleid

Onderzoeksvragen 1 en 2 gaan over het beleid van het stadsdeel in het algemeen. De rekenkamer ging na welke definities en omschrijvingen de stadsdelen hanteren voor buurtgericht werken en in hoeverre deze afwijken van de definitie die in de gemeenteraad is vastgesteld. Voor de beantwoording van deze vragen inventariseerde de rekenkamer algemene nota's en notities van de stadsdelen. Ook voerden we gesprekken met de verantwoordelijke ambtenaren van de afdeling of sector.

Buurtprogramma's

Onderzoeksvragen 3-7 betreffen de buurten en de buurtprogramma's. De rekenkamer heeft alle in 2010 bestaande buurtprogramma's verzameld. In het geval er geen buurtprogramma's voor 2010 beschikbaar waren, gebruikte de rekenkamer de buurtprogramma's van 2009. Van deze programma's onderzocht de rekenkamer welke onderwerpen het omvat, welke resultaten bereikt moesten worden en of er een budget voor het programma was vastgesteld.

Organisatie en budget

De organisatie van de stadsdelen komt in onderzoeksvraag 8 en 9 aan de orde. Voor de beantwoording van de vragen verzamelde de rekenkamer de nodige gegevens over de opbouw en de omvang van de organisatie, die de stadsdelen voor buurtgericht werken hebben ingericht. Hierbij maakte de rekenkamer gebruik van o.a. de organisatieplannen van de nieuwe stadsdelen. Daarnaast voerde de rekenkamer een aantal gesprekken met

uitvoerende ambtenaren buurtgericht werken over hun werkwijze en over hun relatie met de rest van de ambtelijke organisatie. Voor de beantwoording van vraag 10 ging de rekenkamer na welke middelen er zijn voor de programma's en de bewoners-initiatieven.

Succes

Tenslotte gaat de rekenkamer bij onderzoeksvraag 11 aan de hand van gesprekken en documenten na wat geschikte succesindicatoren voor buurtgericht werken zijn. Allereerst inventariseren we welke succesindicatoren er zijn volgens de betrokkenen in het werkveld en de wetenschappelijke literatuur. Vervolgens analyseren we welke data er bij de dienst O&S beschikbaar zijn, bijvoorbeeld in de Burgermonitor, Staat van de Aandachtswijken en Staat van de Stad. Op basis hiervan construeren we een relevant beleidsmodel met de genoemde succesindicatoren. We sluiten het hoofdstuk af door aan te geven hoe deze indicatoren gebruikt zouden kunnen worden om het succes van buurtgericht werken te meten.

1.7 Leeswijzer

In deze benchmark geeft de rekenkamer haar bevindingen over de 11 onderzoeksvragen van dit onderzoek weer. De rekenkamer heeft de bevindingen zo weergegeven dat zij per stadsdeel te herleiden zijn en een vergelijking tussen de stadsdelen mogelijk is.

In hoofdstuk 2 gaat de rekenkamer in op de eerste 2 onderzoeksvragen over de definitie van het buurtgericht werken:

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

In de hoofdstukken 3 en 4 beantwoordt de rekenkamer de volgende 8 onderzoeksvragen over de inrichting van het buurtgericht werken in de stadsdelen:

- Wat is de schaalgrootte van de buurten zoals deze door het stadsdeel gehanteerd wordt?
- Is er voor deze buurten een programma gemaakt, wat is de opzet en meetbaarheid van dit programma?
- Op welke beleidsgebieden richt het programma zich?
- Is burgerparticipatie één van de doelen; wat is de betrokkenheid van de buurt bij het samenstellen van het buurtprogramma?
- Wordt er in het programma een relatie met de participatieladder gelegd en zo ja, op welke trede mikt het stadsdeel?
- Is er budget beschikbaar voor de uitvoering van het programma?
- Heeft het stadsdeel een organisatie voor de uitvoering van buurtgericht werken; hoe groot is die en uit welke functies bestaat die organisatie?
- Op welke wijze stuurt het stadsdeel de professionals in die organisatie aan?

Tenslotte gaat de rekenkamer in hoofdstuk 5 in op het succes van het buurtgericht werken:

- Welke succesindicatoren zijn er volgens betrokkenen in het werkveld?
- Is er een beleidstheorie waarin mogelijke indicatoren een plek kunnen krijgen?
- Welke data zijn beschikbaar?
- Zijn de gevonden succesindicatoren bruikbaar?

2 Beleid, definitie en doelen buurtgericht werken

2.1 Inleiding

In dit hoofdstuk inventariseert de rekenkamer wat de Amsterdamse stadsdelen verstaan onder buurtgericht werken. De rekenkamer inventariseert wat de stadsdelen als definitie gebruiken voor buurtgericht werken, of ze beleid hebben vastgesteld en welke doelen voor buurtgericht werken geformuleerd zijn. Ook gaat de rekenkamer na hoe de stadsdelen de relatie tussen buurtgericht werken en de wijkaanpak zien. De rekenkamer geeft daarmee antwoord op de eerste 2 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?

2.2 Beleid, definitie en doelen buurtgericht werken Amsterdam

2.2.1 Beleid en discussie in Amsterdam

De eerste stadsdelen zijn in Amsterdam in 1981 ingevoerd (Noord en Osdorp). In 1990 waren er in bijna alle delen van Amsterdam stadsdelen; in 2002 werd als laatste stadsdeel Centrum ingesteld.

De stadsdelen hebben vanaf het begin een belangrijke rol gespeeld bij gebiedsgericht werken. Uitgangspunt voor de instelling van stadsdelen was dat de gemeente Amsterdam enerzijds grootstedelijke taken moet kunnen uitvoeren, maar anderzijds ook gebiedsgericht moet kunnen werken.⁸ Stadsdelen zouden zo 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 dicht bij de burger staat en zaken efficiënter en doeltreffender kunnen worden aangepakt.*⁹

In zijn 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 plaatste de commissie buurtgericht werken als 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

⁸ Zie Rapport Commissie Verbetering Bestuur (Commissie Mertens), 2009, blz. 12.

⁹ Algemene toelichting op de Verordening op de stadsdelen 2006, blz. 3.

buurtgericht werken waren georganiseerd.¹⁰ 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.

Het College van B&W nam in zijn Nota Amsterdams bestuur anno 2010 de opvatting van de commissie over buurtgericht werken vrijwel volledig over. In de nota noemt het college buurtgericht werken nodig om de voorzieningen voor het directe contact met de burger verder te versterken en omdat bewoners en ondernemers bepalend zijn voor de resultaten van de uitvoering van beleid.¹¹

De gemeenteraad vond echter tijdens zijn discussie over de voordracht van het college inzake de verbetering van het bestuurlijk stelsel 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 een gezamenlijke visie met de stadsdeelbestuurders vast te leggen, waarin de voorwaarden voor en borging van burgerparticipatie worden benoemd. Deze visie moest vóór februari 2010 aan de gemeenteraad worden voorgelegd.

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 burgerparticipatie, 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.

2.2.2 Definitie buurtgericht werken

In de raadsvoordracht van 10 februari 2010 wordt buurtgericht werken als volgt gedefinieerd: *Het is 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. Buurtgericht werken kenmerkt zich door het vertrouwen dat partijen in elkaar stellen.*

De rekenkamer onderzocht of de stadsdelen een definitie van buurtgericht werken hebben. Ook onderzocht de rekenkamer of deze definities aansluiten bij de definitie in de motie. Daarbij gaat de rekenkamer uit van de centrale definitie uit de motie van de raadsleden van Van Doorninck en Van der Garde.

In tabel 2.1 is een overzicht opgenomen van de stand van zaken bij de stadsdelen. Daarin is opgenomen of stadsdelen zelf een definitie hebben voor buurtgericht werken die vastgelegd is in een nota. Vervolgens of deze definitie aansluit bij de definitie van het

¹⁰ Commissie Mertens, blz. 18.

¹¹ 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.

buurtgericht werken zoals deze staat in de motie van Van Doorninck en Van der Garde (zie bijlage 2). Van de 7 stadsdelen hebben 4 een definitie voor buurtgericht werken. Van deze 4 stadsdelen sluit de definitie in 3 stadsdelen aan bij de definitie van de motie. Stadsdeel Centrum heeft nog geen definitie opgesteld voor buurtgericht werken maar is van plan dit in 2011 te doen.

Tabel 2.1 - Definitie buurtgericht werken

Stadsdeel	Definitie bw aanwezig	Conform motie Van Doorninck/ Garde
Centrum	●	n.v.t.
Nieuw West	●	●
Noord	●	n.v.t.
Oost	●	●
West	●	●
Zuid	●	n.v.t.
Zuidoost	●	●

●=ja

●=nee

●=deels

n.v.t. = niet van toepassing

bw = buurtgericht werken

De rekenkamer constateert dat de stadsdelen Noord en Zuid nog geen specifieke definitie voor buurtgericht werken ontwikkeld hebben. De stadsdelen Nieuw-West, Oost, West en Zuidoost hebben wel een definitie voor buurtgericht werken. Voor Nieuw-West, Oost en West geldt dat deze definitie aansluit bij de definitie in de motie van Van Doorninck en Van der Garde. Stadsdeel Centrum hanteert in de praktijk volgens eigen opgave het begrip gebiedsgericht werken en gebruikt de definitie daarvan. Dit is echter (nog) niet een door de raad of db vastgestelde definitie. Deze definitie sluit voor het grootste deel aan bij de motie, maar niet geheel; het 'vertrouwensaspect' komt niet duidelijk naar voren. In Zuidoost wordt het begrip integraal wijkbeheer gebruikt en de definitie sluit in grote lijnen aan bij de definitie in de motie. De definitie in Zuidoost is minder duidelijk in de relatie van bewoners met de overheid (op basis van vertrouwen) en het maken van een gezamenlijke analyse met bewoners, ondernemers en het stadsdeel. Het stadsdeel Zuidoost gaat niet duidelijk in op de relatie van het stadsdeel met de bewoners van een buurt. In de definitie van Zuidoost wordt ook niets vermeld over een gezamenlijke analyse die door bewoners, stadsdeel en andere partners gemaakt dient te worden alvorens gestart kan worden met de uitvoering.

2.3 Beleid en doelen buurtgericht werken stadsdelen

2.3.1 Beleid buurtgericht werken stadsdelen

De rekenkamer realiseert zich dat de stadsdelen in een overgangsfase zitten en dat dit consequenties heeft voor de organisatie en het samenvoegen van het 'oude beleid' van de voormalige stadsdelen en het ontwikkelen van 'nieuw beleid' voor het stadsdeel. Vanwege deze reden heeft de rekenkamer het beleid voor buurtgericht werken op januari 2010 en januari 2011 geïnventariseerd en ook gevraagd naar de plannen na januari 2011.

Het beleid voor buurtgericht werken komt bij de stadsdelen van verschillende beleidsterreinen. Er zijn stadsdelen waarbij in eerste instantie vanuit de fysieke hoek beleid is ontwikkeld en op de tweede plaats vanuit de sociale hoek. De bijdragen van andere beleidsterreinen (zoals onderwijs, economie, leefbaarheid) is steeds groter geworden. Ook speelt een rol dat niet alleen vanuit inhoudelijke motieven beleid ontwikkeld wordt voor buurtgericht werken maar ook steeds meer als sturingsinstrument voor de organisatie. Zo wordt in de stadsdelen Noord en Zuid buurtgericht werken als een bestuursfilosofie gezien.

In deze nulmeting inventariseert de rekenkamer wat de stand van zaken is op 1 januari 2010 en 2011. Tabel 2.2 geeft een overzicht van het beleid voor buurtgericht werken.

Tabel 2.2 - Beleid buurtgericht werken

Stadsdeel	Januari 2010	Januari 2011	Plannen na januari 2011
Centrum	beleid voor 1012/- rayonmanagement	beleid voor 1012/rayonmanagement	ja
Nieuw West	oude voormalige stadsdelen	ja, organisatieplan, intern documenten in voorbereiding	niet bekend
Noord	ja, verouderd	ja, verouderd	niet bekend
Oost	ja, oude voormalige stadsdelen	ja, organisatieplan	ja
West	ja	organisatieplan en beleidsnota	ja, definitief vaststellen
Zuid	deels, alleen voormalig stadsdeel Oud-Zuid	deels, alleen Oud-Zuid en een plan voor Zuideramstel	ja
Zuidoost	ja, wat ouder	ja, wat ouder	niet bekend

n.v.t. = niet van toepassing

Alleen stadsdeel Centrum had in januari 2010 geen (integraal) beleid voor buurtgericht werken. Het stadsdeel heeft volgens eigen opgave wel gebiedsgericht beleid voor 1012 en beleid ten aanzien van gebiedgericht werken, het zogenaamde rayonmanagement. De andere stadsdelen hadden wel beleid voor buurtgericht werken. Daarbij moet opgemerkt worden dat het om de oude stadsdelen gaat.

Kwalitatief zijn er wel verschillen tussen de stadsdelen. In Noord dateert het beleid uit 2004 en is het niet meer relevant. In Zuidoost is het beleid afkomstig uit 2008¹² en in stadsdeel Zuid had alleen het voormalige stadsdeel Oud-Zuid beleid voor buurtgericht werken.

Per januari 2011 is de situatie, dat er 3 stadsdelen nieuw beleid hebben ontwikkeld voor buurtgericht werken. Dit zijn de stadsdelen Nieuw-West, Oost en West. Alleen in West wordt zowel beleid gemaakt voor de organisatie als een nieuwe beleidsnota voor buurtgericht werken.

Er zijn 4 stadsdelen (Centrum, Oost, West en Zuid) die zeggen na januari 2011 met plannen te komen voor buurtgericht werken. Als de stadsdelen de plannen tot het maken van beleid daadwerkelijk op korte termijn uitvoeren, dan zou dit inhouden dat alle stadsdelen uiteindelijk beleid hebben voor het buurtgericht werken. Stadsdeel West lijkt van alle stadsdelen het verste te zijn; het heeft zowel een organisatieplan als een beleidsnota voor het buurtgericht werken.

2.3.2 Doelen buurtgericht werken stadsdelen

Deze paragraaf beschrijft de doelen van buurtgericht werken bij de stadsdelen. Daarbij gaat het om expliciet geformuleerde doelen door de ('nieuwe') stadsdelen. Dit betekent dat de stadsdelen deze doelen duidelijk vermeld moeten hebben in een nota, beleidsstuk, ander materiaal of in het gesprek van de rekenkamer met de betrokkenen. De stadsdelen moeten aangeven voor welk probleem buurtgericht werken de oplossing is.

De rekenkamer constateert op basis van haar analyse dat de stadsdelen de volgende doelen noemen:

- De leefbaarheid in de wijken verbeteren.
- De leef- en woonsituatie van de bewoners verbeteren.
- Het creëren van voorwaarden voor een goed klimaat in de wijk, met een goede infrastructuur.
- De sociale samenhang in de buurt verbeteren.
- Integrale werkwijze van het stadsdeel.
- Door vraaggericht te werken het aanbod zoveel mogelijk laten aansluiten bij de vraag van bewoners en bedrijven.
- Een kwaliteitsverbetering van de organisatie van het stadsdeel.
- Op kansen voor de buurt inspelen.
- Snelle en goede resultaten.
- Participatie bevorderen.
- Herstel van politiek vertrouwen.

¹² In stadsdeel Noord is de meest recente nota over buurgericht werken van 2004; in stadsdeel Zuidoost van maart 2008.

De opsomming van de doelen is in te delen in doelen die beogen de organisatie (werkwijze) anders in te richten en aan te sturen en doelen die meer inhoudelijk van aard zijn. Met deze laatste doelen wil het stadsdeel een verbetering bewerkstelligen in de buurt of voor de bewoners. De vermelde doelen komen apart en in combinatie met elkaar voor bij het buurtgericht werken in de stadsdelen. De doelen die de stadsdelen willen bereiken met buurtgericht werken zijn in de volgende tabellen opgenomen.

Tabel 2.3 - Doelen buurtgericht werken A

Stadsdeel	Doelen	Leefbaarheid wijken verbeteren	Woonsituatie bewoners	Creëren van voorwaarden voor goede infrastructuur wijk	Sociale cohesie
Centrum ¹³	●	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Nieuw West	●	●	●	●	●
Noord	●	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Oost	●	●	●	●	●
West	●	●	●	●	●
Zuid	●	●	●	●	●
Zuidoost	●	●	●	●	●
Totaal ●	5	1	1	1	3

●=ja

●=nee

n.v.t. = niet van toepassing

Tabel 2.4 - Doelen buurtgericht werken B (situatie januari 2011)

Stadsdeel	Integrale werkwijze	Vraaggericht	Kwaliteitsverbetering organisatie	Op kansen buurt inspelen	Snelle en goede resultaten
Centrum	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Nieuw West	●	●	●	●	●
Noord	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Oost	●	●	●	●	●
West	●	●	●	●	●
Zuid	●	●	●	●	●

¹³ Stadsdeel Centrum heeft in de praktijk elementen voor Project 1012 en het rayonmanagement die in buurtgericht werken passen. Daarin zijn weliswaar doelen opgenomen maar dit zijn geen doelen die voortvloeien uit (apart) geaccordeerd integraal beleid voor buurtgericht werken.

Stadsdeel	Integrale werkwijze	Vraaggericht	Kwaliteitsverbetering organisatie	Op kansen buurt inspelen	Snelle en goede resultaten
Zuidoost	●	●	●	●	●
Totaal ●	3	1	2	2	2

●=ja

●=nee

n.v.t. = niet van toepassing

Tabel 2.5 - Doelen buurtgericht werken C (situatie januari 2011)

Stadsdeel	Participatie	Herstel politiek vertrouwen
Centrum	n.v.t.	n.v.t.
Nieuw West	●	●
Noord	n.v.t.	n.v.t.
Oost	● ¹⁴	●
West	●	●
Zuid	●	●
Zuidoost	●	●
Totaal ●	2	1

●=ja

●=nee

n.v.t. = niet van toepassing

Twee stadsdelen, Centrum en Noord, hebben (nog) geen doelen geformuleerd voor buurtgericht werken. De overige stadsdelen hebben wel doelen geformuleerd. De rekenkamer constateert dat van de 11 doelen in de tabel 5 gericht zijn op de *organisatie/werkwijze* van het buurtgericht werken en 5 meer een *inhoudelijk accent* leggen op de burger of buurt. Het overgebleven doel richt zich op het herstel van het politiek vertrouwen. In totaal geven de stadsdelen 19 keer een doel aan. De stadsdelen formuleren 10 maal een doel gericht op de organisatie/werkwijze, 8 maal een doel voor de burger of buurt en één maal is het doel gericht op het herstel van het politiek vertrouwen

De door de stadsdelen opgestelde doelen zijn in veel gevallen algemeen geformuleerd waardoor niet concreet wordt wat het stadsdeel wil bereiken. Aan de doelen zijn ook geen indicatoren gekoppeld die het te bereiken doel meetbaar zou kunnen maken. In een recent uitgebrachte notitie over buurtgericht werken in stadsdeel West is bijvoorbeeld als subdoel vermeld: *het stadsdeel wil snel en adequaat kunnen handelen*

¹⁴ Stadsdeel Oost gebruikt de participatiematrix. In deze matrix gaat het om sociale en politieke participatie en maakt het stadsdeel nog een onderscheid naar participatie van het individu en de groep (bewoners). Zie bijlage 4.

als zich specifieke kansen en knelpunten voordoen. Het stadsdeel geeft zelf in de notitie al aan dat dit niet concreet genoeg is en dat ze dit wil uitwerken in meetbare doelstellingen.

2.3.3 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 (VROM 2004; Project Sociaal fysieke Wijkaanpak). Deze zijn onlosmakelijk aan elkaar verbonden.

Buurtgericht werken en wijkaanpak zijn begrippen die nauw met elkaar verweven zijn. Het verschil tussen beide begrippen is niet altijd duidelijk. In de praktijk blijken ze door elkaar gebruikt te worden. Het Programmabureau Wijkaanpak (DMO) geeft aan dat het college van B&W van Amsterdam geen visie heeft vastgelegd over de relatie tussen buurtgericht werken en de Amsterdamse wijkaanpak.¹⁵ De Amsterdamse wijkaanpak is een intensieve aanpak die gepaard gaat met extra inzet (stedelijke programma's geld, capaciteit) en zich in het bijzonder richt op bewoners in probleemaccumulatiegebieden (bron: Programmabureau Wijkaanpak).

De rekenkamer onderzocht of de wijkaanpak afgebakend is ten opzichte van het buurtgericht werken. Met andere woorden maken de stadsdelen zelf een onderscheid in buurtgericht werken en wijkaanpak en zo ja, welke? In tabel 2.6 is in de tweede kolom opgenomen of het stadsdeel wijkaanpak heeft of heeft gehad. Indien dit het geval is, is in de derde kolom opgenomen of het stadsdeel een onderscheid maakt tussen buurtgericht werken en wijkaanpak. Dit kan door middel van een definitie voor wijkaanpak en buurtgericht werken en door apart beleid voor beide onderdelen.

Tabel 2.6 - Onderscheid buurtgericht werken en wijkaanpak

Stadsdeel	Wijkaanpak	Afbakening/onderscheid buurtgericht werken en wijkaanpak
Centrum	◦	n.v.t.
Nieuw West	◉	Buurtgericht werken valt onder gebiedsgericht werken en wordt als voortzetting van de wijkaanpak gezien
Noord	◉	Geen afbakening/onderscheid, vormt een onderdeel van het buurtgericht werken ¹⁶
Oost	◉	Geen afbakening/onderscheid, wordt als een werkwijze gezien ¹⁷

¹⁵ In een memo (Strategische aspecten rond verdere ontwikkeling van burgerparticipatie en buurtgericht werken) van de Directie Stedelijke Bestuursadvisering van 29 juli 2010 werd dit ook geconstateerd.

¹⁶ In stadsdeel Noord vormt wijkaanpak een onderdeel van het buurtgericht werken als werksoort. Om verwarring te voorkomen, stadsdeel Noord had voor de reorganisatie een afdeling buurtgericht werken. De wijkaanpak was toen geen onderdeel van deze afdeling.

Stadsdeel	Wijkaanpak	Afbakening/onderscheid buurtgericht werken en wijkaanpak
West	●	Onderscheid; wijkaanpak is projectmatig
Zuid	●	n.v.t.
Zuidoost	●	Wijkaanpak heeft extra middelen voor uitvoering van projecten

●=ja

●=nee

n.v.t. = niet van toepassing

Twee stadsdelen, Centrum en Zuid, hebben geen wijkaanpak. De andere 5 stadsdelen hebben dit wel. Van deze 5 stadsdelen maken 3 stadsdelen een afbakening/onderscheid tussen buurtgericht werken en wijkaanpak.

Stadsdeel Nieuw-West maakt wel een onderscheid tussen buurtgericht werken en wijkaanpak. Het stadsdeel voert dit jaar een nieuwe werkwijze in om deze verschillende manieren van gebiedsgericht werken met elkaar te verbinden. Het oude stadsdeel Osdorp had sociaal en fysiek beheer en een gebiedsmanager in elke buurt, in Slotervaart was er een afdeling Wijkmanagement en in Geuzenveld-Slotermeer een buurtgerichte aanpak waarin steeds meer sociale zaken werden opgenomen.

Stadsdeel West ziet de wijkaanpak als een projectmatige aanpak van buurten die extra aandacht krijgen om op een zelfde voorzieningenniveau te komen als de andere wijken in het stadsdeel. De wijkaanpak is opgenomen in het buurtgericht werken en is een tijdelijk programma om achterstanden weg te werken. De (Amsterdamse) wijkaanpak verschilt van buurtgericht werken volgens het stadsdeel door de tijdelijkheid.

Het stadsdeel Zuidoost ziet de wijkaanpak als 'een schepje op de bestaande aanpak waarbij er gestructureerd en op integrale wijze door meerdere organisaties gewerkt wordt aan een krachtige wijk'.¹⁸ De wijkaanpak betekent in feite alleen dat er meer middelen beschikbaar zijn voor de uitvoering van projecten.¹⁹ Wél worden aparte plannen voor de wijkaanpak opgesteld.

De stadsdelen Noord en Oost maken geen onderscheid tussen buurtgericht werken en wijkaanpak. In Noord is wijkaanpak een onderdeel van het buurtgericht werken. In Oost wordt het als een werkwijze gezien waaronder buurtgericht werken en wijkaanpak vallen.

¹⁷ Stadsdeel Oost geeft in haar reactie op de Nota van Bevindingen aan dat de wijkaanpak een vorm van buurtgericht werken is en dat het onderscheid is dat er meer centraal stedelijke en rijksmiddelen voor de wijkaanpak-buurten beschikbaar zijn.

¹⁸ Stadsdeel Zuidoost, *Programma wijkaanpak Zuidoost. Krachtige mensen in een Krachtige wijk. Investeren in kansen in de EGK-buurt Amsterdam Zuidoost*, januari 2010.

¹⁹ De middelen van de Wijkaanpak worden alleen ingezet voor projecten, het apparaat van de afdeling Wijkcoördinatie wordt niet uit deze middelen gedekt.

2.4 Conclusie beleid, definitie en doelen buurtgericht werken

Dit hoofdstuk bevat de conclusies van de rekenkamer over het beleid, de definities van het buurtgericht werken in de stadsdelen, de doelen en het onderscheid tussen wijkaanpak en buurtgericht werken.

Buurtgericht werken in de stadsdelen en de stedelijke definitie

In alle stadsdelen 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.

De stadsdelen Nieuw-West, Oost, West en Zuidoost kenden zowel in januari 2010 als in januari 2011 buurtgericht werken. Dit betreft dus zowel de nieuwe gefuseerde als de voormalige stadsdelen. In stadsdeel Noord is wel sprake van buurtgericht werken, maar het beleid hiervoor uit 2004 is niet meer relevant. In Zuid kende alleen het voormalige stadsdeel Oud-Zuid buurtgericht werken.

De rekenkamer constateert dat de meeste stadsdelen voornemens hebben nieuw beleid vast te stellen. Dit is ook wenselijk gezien het stopzetten van de stedelijke vernieuwing en afbouw van de wijkaanpak.

Vier stadsdelen gaan uit van een definitie voor buurtgericht werken; in 3 stadsdelen moet dit nog ontwikkeld worden. De stadsdelen Nieuw-West, Oost en West hanteren een definitie van buurtgericht werken die aansluit bij de definitie van de motie van de raadsleden van Van Doorninck en Van der Garde. Stadsdeel Centrum hanteert in de praktijk als definitie de definitie voor gebiedsgericht werken. In twee stadsdelen (Centrum en Zuidoost) lijkt deze nog niet goed aan te sluiten bij de definitie van de motie. De stadsdelen Noord en Zuid hebben nog geen definitie voor het buurtgericht werken.

Stadsdeel Centrum bereidt momenteel een integrale visie voor op gebiedsgericht werken en participatie.

Niet alle 7 stadsdelen hebben doelen geformuleerd voor het buurtgericht werken; Noord en Centrum hebben dit niet gedaan. Van de doelen die stadsdelen noemen, zijn 8 van de doelen inhoudelijk gericht op de burger of de buurt, 10 op de organisatie/werkwijze van buurtgericht werken en 1 op het herstel van het politiek vertrouwen. De doelbepaling is, net als het beleid, duidelijk nog in ontwikkeling.

Buurtgericht werken en wijkaanpak

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. Het onderscheid zit niet in de werkwijze maar in de financiering en de tijdelijkheid (project) of wordt gezien als een aanvulling op het bestaande. De relatie met buurtgericht werken is in geen van de stadsdelen helder uitgewerkt door middel van beleid.

Voor een deel wordt de onduidelijkheid veroorzaakt doordat de motie van Van Doorninck en Van der Garde niet helder is over de relatie tussen het buurtgericht werken en

de wijkaanpak. Uit de gesprekken die de rekenkamer heeft gehad met de stadsdelen blijkt dat deze relatie verduidelijking behoeft.

Tabel 2.7 - Overzicht buurtgericht werken

Stadsdeel	Definitie	Beleid (januari 2011)	Doelen	Afbakening wijkaanpak
Centrum	●	● Beleid 1012/ rayonmanagement	●	n.v.t.
Nieuw West	●	●	●	Valt onder gebiedgericht werken en wordt als voortzetting van de wijkaanpak gezien
Noord	●	●	●	Geen afbakening/onderscheid, vormt een onderdeel van buurtgericht werken
Oost	●	●	●	Geen afbakening/onderscheid, wordt als een werkwijze gezien
West	●	●	●	Onderscheid; wijkaanpak is projectmatig
Zuid	●	●	●	n.v.t.
Zuidoost	●	●	●	Het onderscheid is: extra middelen voor uitvoering van projecten

●=ja

●=nee

●=deels

n.v.t. = niet van toepassing

3 Buurten en programma's

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelt de rekenkamer de *vertaling van het beleid voor buurtgericht werken* naar de uitvoering. Dit kan door middel van buurtprogramma's. Naast een analyse van de buurt is in deze programma's een scala aan activiteiten, projecten, initiatieven opgenomen die het stadsdeel in een buurt wil gaan uitvoeren. Deze programma's bestrijken een aantal beleidsterreinen, bijvoorbeeld Economie of Wonen, waarop het stadsdeel met bepaalde doelen iets wil bereiken. Dit kan variëren van 'het versterken van de wijk economie' tot 'verbeteren onderwijsprestaties'. De rekenkamer geeft hiermee antwoord op de volgende onderzoeksvragen:

1. 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?
2. Is er voor deze buurten een programma en op welke beleidsvelden is dat gericht?
3. Welke resultaten moeten volgens het programma worden gerealiseerd? Hoe hoog zijn de ambities die het stadsdeel nastreeft?
4. Wordt er in het programma een relatie met de participatieladder gelegd en zo ja, op welke trede mikt het stadsdeel?
5. Is er een budget voor de uitvoering van het programma en hoe groot is dat?
6. Is er sprake van bewonersbudgetten en hoe groot zijn die?

Gezien het prille bestaan van de nieuwe stadsdelen en het (nog) nieuw te ontwikkelen beleid voor buurtgericht werken in de nieuwe stadsdelen heeft de rekenkamer bij haar analyse gebruik gemaakt van 'oude buurtprogramma's' van de voormalige stadsdelen en deze in haar onderzoek betrokken. Het basisjaar dat voor de analyse is gebruikt is 2010; indien geen programma beschikbaar was is het jaar 2009 gebruikt.

De volgende elementen staan centraal bij de inventarisatie van de buurtprogramma's²⁰:

- De schaalgrootte van de buurten zoals deze door het stadsdeel gehanteerd wordt.
- De opzet en meetbaarheid van de buurtprogramma's.
- De beleidsgebieden waar het programma zich op richt.
- Burgerparticipatie als één van de doelen; betrokkenheid buurt bij samenstellen buurtprogramma.
- De relatie met de participatieladder en de trede waar het stadsdeel op mikt.
- Het beschikbare budget voor het uitvoeren van het programma.

²⁰ Een volledig, gedetailleerd overzicht is opgenomen in bijlage 4.

3.2 Schaalgrootte buurten

De rekenkamer inventariseerde de buurten zoals deze door het stadsdeel onderscheiden worden. De gegevens die daarvoor gebruikt zijn, komen uit (beleids)stukken, programma's, de site en de informant van het stadsdeel.

In het overzicht hieronder is het aantal inwoners van het stadsdeel, het aantal buurten en/of wijken en de schaal (aantal inwoners per buurt) opgenomen.

Tabel 3.1 - Overzicht inwoners en aantal buurten/wijken (01/01/2011)

Stadsdeel	Inwoners	Aantal buurten	Aantal wijken	Aantal inwoners per buurt
Centrum	82.713	n.v.t.	4 rayons	20.500 (per rayon)
Nieuw West	135.188	n.v.t.	9	15.000
Noord	86.327	17	n.v.t.	5.000
Oost	116.615	7 ²¹	5	16.659
West	131.203	22	4	5.964
Zuid	133.810	14	n.v.t.	9.500
Zuidoost	81.508	18	4 rayons	21.000 (per wijk)

n.v.t. = niet van toepassing

Uit het overzicht blijkt dat de schaalgrootte van de buurten varieert van 5.000 inwoners per buurt in Noord tot maximaal 21.000 inwoners per buurt in stadsdeel Zuidoost. De stadsdelen hebben geen (onderlinge) standaard voor de optimale schaalgrootte voor de buurt.

Het is lang niet altijd duidelijk wat stadsdelen precies onder een buurt verstaan. De stadsdelen die wel een definitie hanteren, verschillen onderling in hun definitie. In het onderscheiden van buurten zijn de stadsdelen niet consequent. Zo verschilde bij 4 van de 7 stadsdelen (Oost, Nieuw-West, West en Zuidoost) het aantal buurten op de site van het stadsdeel met het aantal dat er volgens de informant waren.

De stadsdelen gebruiken verschillende criteria voor de indeling van buurten. Stadsdeel Noord hanteert een schaalgrootte die aansluit bij de sociale infrastructuur in de buurten of historisch zo gegroeid is. In Nieuw-West bepaalt de problematiek van de buurt de schaalgrootte. Stadsdeel Oost sluit aan bij de door b&w vastgestelde buurtindeling van de buurten; voor de 5 wijken hanteert het stadsdeel de beleving van de bewoners als de bepalende factor.²²

²¹ Volgens het stadsdeel zijn er 31 buurten in stadsdeel Oost.

²² In stadsdeel Oost is een complicerende factor het gegeven dat de 31 buurten zijn ondergebracht bij zeven gebiedsmanagers waardoor het lijkt dat stadsdeel Oost ook zeven gebieden onderscheidt.

De termen ‘wijk’ en ‘buurt’ worden veel door elkaar gebruikt. Daardoor is niet altijd duidelijk wat bedoeld wordt; een wijk of een buurt of beide. Dit speelt een rol omdat in een aantal stadsdelen (Nieuw-West en Oost bijvoorbeeld) ook een onderscheid wordt gemaakt in wijken.

Stadsdeel West maakt ook een onderscheid tussen buurten en wijken. Het stadsdeel gaat naast 22 buurten uit van 4 wijken. Deze 4 wijken komen overeen met de voormalige stadsdelen. Stadsdeel Zuidoost gaat bij de indeling uit van wijken. Dit is louter een organisatorische indeling op grond van de beschikbare capaciteit (personeel) van het stadsdeel.

Een aantal stadsdelen (bijvoorbeeld Nieuw-West) onderscheiden, naast het indelen in buurten en wijken, rode en groene buurten. Rode buurten zijn buurten met problemen; bijvoorbeeld sociale achterstanden, onveilig, slechte leefbaarheid etc. Deze buurten behoeven extra aandacht. Dit geldt niet voor groene buurten. Deze krijgen de normale aandacht.

Stadsdeel Zuid onderscheidt, naast buurten, buurtcombinaties en ontwikkelt daarvoor programma’s. Buurtcombinaties zijn verschillende buurten samen genomen.

Door de fusie van de stadsdelen is de schaalgrootte van buurten in de oude stadsdelen Geuzenveld-Slotermeer en Oud-West groter geworden.

3.3 Buurtprogramma’s

De rekenkamer onderzocht of het beleid voor buurtgericht werken geconcretiseerd is door middel van buurtprogramma’s. Als ijkpunten voor deze inventarisatie zijn januari 2010 en januari 2011 genomen. Het overzicht van de beschikbare buurtprogramma’s is in tabel 3.2 opgenomen.

Tabel 3.2 - Overzicht aantal buurtprogramma’s

Stadsdeel	Januari 2010
Centrum	n.v.t. ²³
Nieuw West	4
Noord	5
Oost	2
West	6 (2009) en 3 (2010) en 2 overkoepelende (2010)
Zuid	3
Zuidoost	5

n.v.t. = niet van toepassing

²³ Stadsdeel Centrum heeft in haar reactie op de Nota van Bevindingen aangegeven dat er wel straatprogramma’s zijn.

De stadsdelen hadden in januari 2010 totaal 30 programma's. In januari 2011 was er nog geen enkel nieuw programma voor 2011. Wel waren sommige stadsdelen bezig met de voorbereiding van programma's, onder andere met het oog op de verdeling van de middelen voor de wijkaanpak, die de centrale stad voor 2011 en 2012 ter beschikking heeft gesteld.

De rekenkamer constateert dat door de gevolgen van het fusieproces van de stadsdelen en de onzekerheid over de wijkaanpak de productie van nieuwe buurtprogramma's voor 2011 is vertraagd of niet tot stand komt.

De inventarisatie van de buurtprogramma's laat zien dat deze geschreven zijn vanuit de 'oude stadsdelen' en in de meeste gevallen vanuit de optiek van de wijkaanpak. Alleen in de stadsdelen Zuid, West en Zuidoost (voor een deel) is dit niet het geval.

Stadsdeel West had naast de gewone buurtprogramma's ook de beschikking over 2 overkoepelende programma's voor de buurten. In deze overkoepelende programma's worden de hoofdlijnen (context, visie, speerpunten, procedure, financiën) van de wijkaanpak beschreven, die vervolgens uitgewerkt worden in de genoemde gewone programma's. Stadsdeel Zuid onderscheidt in 2 van zijn 3 gebiedsprogramma's nog verschillende kleinere niveaus van buurtuitvoeringsplannen.

3.3.1 Opzet en meetbaarheid

De rekenkamer inventariseerde de opzet van de buurtprogramma's en de aanwezigheid van indicatoren voor het meten van de te realiseren doelen. Als er een indicator is opgenomen, geeft dat aan dat is nagedacht over de doelen, de samenhang van de doelen en hoe de effecten (of resultaten, prestaties) gemeten kunnen worden. Dit laatste om te weten of je bereikt hebt wat je wilde realiseren met het buurtprogramma.

Een benadering die daarvoor gebruikt kan worden is het DIN (het Doelstellingen Inspanningen Netwerk). Het betreft een aanpak die door het Ministerie, de woningcorporaties en de gemeenten is ontwikkeld voor de wijkaanpak²⁴. Een DIN gaat uit van de volgende vier elementen (op vier niveaus): een centraal doel, ER-doelen (na te streven, maar nooit te realiseren doelen in hun ideale toestand, zoals leefbaarheid of gezondheid),²⁵ SMART-doelen (concrete, meetbare doelen) en inspanningen.

Als er geen DIN opgenomen was, heeft de rekenkamer geïnventariseerd of er andere indicatoren waren opgenomen in het programma.

²⁴ Bron: Handreiking Outputmonitoring wijkaanpak (G18, AEDES, VNG en VROM/WWI).

²⁵ De benaming ER-doelen is afgeleid uit doelen als mindER uitval, meER betrokkenheid, optimalER gebruik.

Tabel 3.3 - Overzicht Meetbaarheid buurtprogramma's

Stadsdeel	DIN buurtprogramma	Andere indicatoren	Type indicatoren
Centrum	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Nieuw West	<p style="text-align: center;">●</p> <p style="text-align: center;">(Slotervaart beperkte DIN)</p>	<p style="text-align: center;">●</p> <p style="text-align: center;">(ER-doelen + per project een globaal effect en concrete prestaties)</p>	effect
Noord	<p style="text-align: center;">●</p> <p style="text-align: center;">(op projectniveau)</p>	<p style="text-align: center;">●</p>	resultaat
Oost	<p style="text-align: center;">●</p>	<p style="text-align: center;">●</p>	n.v.t.
West	<p style="text-align: center;">●</p> <p style="text-align: center;">(Bos en Lommer en Westerpark niet, De Baarsjes en Oud-West wel)</p>	<p style="text-align: center;">●</p>	effect/ resultaat
Zuid	<p style="text-align: center;">●</p>	<p style="text-align: center;">●</p> <p style="text-align: center;">(wel doelen, prioriteiten, indicatoren per programma)</p>	voornamelijk effect
Zuidoost	<p style="text-align: center;">●</p>	<p style="text-align: center;">●</p> <p style="text-align: center;">(alleen 7 activiteiten waar een indicator bij opgenomen is)</p>	prestatie

●=ja

●=nee

●=deels

n.v.t. = niet van toepassing

Niet alle stadsdelen hebben een DIN opgenomen in hun buurtprogramma. In West hadden de oude stadsdelen De Baarsjes en Oud-West een DIN opgenomen in hun programma. In Nieuw-West had stadsdeel Slotervaart een DIN in een beperkte vorm. Noord heeft in zijn buurtprogramma's een DIN op projectniveau. De stadsdelen Zuid en Zuidoost hanteren geen indicatoren op het niveau van het buurtprogramma maar wel per programma (Zuid) en activiteit (Zuidoost). Dit overigens in beperkte mate. In stadsdeel Oost ontbreekt een DIN of andere indicatoren in de programma's.²⁶ Over het karakter van de indicatoren (kolom 3) in dit stadsdeel kan de rekenkamer dus niets zeggen.

²⁶ Stadsdeel Oost heeft in een concept versie van een buurtprogramma voor 2011 van de Indische buurt en de Transvaalbuurt wel indicatoren opgenomen; deze sluiten aan bij de stedelijke indicatoren voor de wijkaanpak.

Drie stadsdelen willen een effect meten met de indicator, één stadsdeel een resultaat en één stadsdeel een prestatie. Stadsdeel West wil effecten en resultaat meten.

3.3.2 Beleidsgebieden

De rekenkamer maakte een inventarisatie van de beleidsgebieden waarop de buurtprogramma's zich richten. Daarbij is niet alleen onderzocht op welke gebieden deze zich richten maar ook of er duidelijke doelen geformuleerd zijn. De rekenkamer hanteert daarbij een standaard indeling van beleidsgebieden die in het kader van de wijkaanpak door het Ministerie van VROM (in 2002) is opgesteld.

Tabel 3.4 - Overzicht Beleidsgebieden buurtprogramma's

Stadsdeel	Leren - opgroeien	Integratie - participatie	Wijk-economie
Centrum	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Nieuw West	●	●	●
Noord	○	●	●
Oost	○	●	●
West	●	●	●
Zuid	●	●	●
Zuidoost	●	●	●

Tabel 3.5 - Overzicht Beleidsgebieden buurtprogramma's

Stadsdeel	Bewoners-participatie	Veiligheid	Concrete doelen
Centrum	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Nieuw West	●	●	●
Noord	●	●	○
Oost	●	●	○
West	●	●	●
Zuid	●	●	●
Zuidoost	●	●	○

●=ja

●=nee

○=globaal, gedeeltelijk

n.v.t. = niet van toepassing

Nieuw West, West en Zuid hebben voor alle onderscheiden beleidsgebieden doelen geformuleerd. Tussen de verschillende oude stadsdelen is wel een onderscheid. In het oude stadsdeel Geuzenveld-Slotermeer zijn het beleid en de doelen uitgebreider en concreter (ze worden benoemd) beschreven dan in het voormalige stadsdeel Osdorp. Voor West geldt dat het stadsdeel De Baarsjes de beleidsgebieden uitgebreider behandelt en concreet (benoemd) haar doelen formuleert. In Oud-West, Westerpark en Bos en Lommer gebeurt dit minder uitgebreid. In de programma's van de stadsdelen Oost en Noord zijn de aangegeven beleidsgebieden opgenomen, maar deze stadsdelen zijn niet volledig in het aangeven

van de na te streven doelen. In stadsdeel Oost ontbreken de doelen voor de Indische buurt bij het oude stadsdeel Zeeburg. In Zuidoost vindt de uitwerking in concrete doelen alleen bij projecten plaats en niet bij de beleidsgebieden.

3.4 Burgerparticipatie

Volgens de motie van Van Doorninck en Van der Garde “ontstaan er door het buurtgericht werken (wijkgericht werken) vele mogelijkheden tot laagdrempelige burgerparticipatie. Burgerparticipatie biedt niet alleen mogelijkheden, kent steeds meer innovatieve vormen, heeft een grotere rol door de invoering van de Wmo en is bij uitstek een stadsdeelaangelegenheid”. Vanwege deze motivatie onderzocht de rekenkamer apart de burgerparticipatie in de stadsdelen. De rekenkamer onderzocht de burgerparticipatie op basis van de aangeleverde stukken en informatie van de informanten. Zij heeft niet onderzocht of wat op papier staat ook daadwerkelijk in de praktijk gebeurt.

Bij de startvergadering van het Bestuurlijk koppel Buurtgericht werken & burgerparticipatie van de gemeente Amsterdam²⁷ is een onderscheid gemaakt in sociale participatie en politieke participatie. Onder sociale participatie wordt verstaan: “Bewoners, ondernemers en partners nemen zelf verantwoordelijkheid voor de kwaliteit van (sociaal) leven en leefomgeving, ook in hun buurt.” Politieke participatie wordt gedefinieerd als “De bewoner is serieus gesprekspartner bij het initiatief nemen, ontwikkelen en uitvoeren van beleid, met een heldere, waar te maken plek op de participatieladder van zeggenschap en verantwoordelijkheid.” De burgerparticipatie kan in de praktijk in verschillende vormen plaatsvinden en bepaalt daardoor ook de mate van invloed. Van raadplegen, adviseren, coproduceren tot en met meebeslissen. Bij burgerparticipatie maakt de rekenkamer een onderscheid naar het onderdeel ‘Burgerparticipatie algemeen’ (tabel 3.6) en ‘Burgerparticipatie bij buurtprogramma’s’ (tabel 3.7).

In het eerste onderdeel onderzocht de rekenkamer of het stadsdeel beleid voor burgerparticipatie heeft en dit evalueert. Ook inventariseerde de rekenkamer de instrumenten die ingezet worden om de participatie mogelijk te maken en de burger invloed te laten uitoefenen. Dit zijn instrumenten als overleg, een bewonersplatform en bewonersinitiatieven. Bij de selectie van deze instrumenten is de invulling hiervan (op papier) bij de stadsdelen bepalend geweest. Worden de instrumenten genoemd door de stadsdelen en zijn deze (duidelijk) ingevuld door het stadsdeel?

²⁷ Het Bestuurlijk koppel Buurtgericht werken & burgerparticipatie bestond uit de burgemeester (voorzitter), db-lid Osdorp en Oost-Watergraafsmeer. De belangrijkste taak van het bestuurlijk koppel lag op strategisch niveau: begrippenkader, richting, vervolgtraject (bron: agenda Bestuurlijk Koppel 11 november 2009).

Tabel 3.6 - Overzicht Burgerparticipatie algemeen

Stadsdeel	Beleid burgerparticipatie	Evaluatie beleid burgerparticipatie	Overleg	Bewoners platform	Bewoners initiatieven
Centrum	●	●	●	● Beheergroepen, bewonersoverleg Jordaan, Leidseplein en Burgwallen	●
Nieuw West	●	n.v.t.	●	●	●
Noord ²⁸	●	n.v.t.	● Buurtbeheer overleggen (wisselend)	● Buurt- platforms	●
Oost	● Sociale en politieke participatie (participatie- nota)	●	● (structureel)	● Buurtbeheer- groepen Bewoners- commissies Klankbord- groepen	●
West	●	●	● Structureel Overleg (uitgebreid) en digitaal panel	● Bewoners overleggen	●
Zuid	●	n.v.t.	●	●	●
Zuidoost	● (kadernota)	●	●	● Klankbord-groepen/ Denktank Sociale Cohesie/ Wijkcontact bijeenkomsten	●

●=nee n.v.t. = niet van toepassing

²⁸ Stadsdeel Noord geeft in haar reactie op de Nota van Bevindingen aan dat er nog meer mogelijkheden zijn als burgeravonden, Wijkdenktanks en Expertmeetings e.d.

In het tweede onderdeel onderzocht de rekenkamer de burgerparticipatie bij buurtprogramma's. Voor het vaststellen van de trede van participatie wilde de rekenkamer in eerste instantie gebruik maken van de participatieladder. Dit is een instrument dat ontwikkeld is door het Verwey-Jonker Instituut om het participatieniveau bij een groep of in een buurt vast te stellen. Trede 1 is het laagst en trede 5 het hoogst. Helaas bleek dat de beschikbare informatie bij de stadsdelen niet voldoende en eenduidig was om deze toe te passen.

Omdat dit niet mogelijk was, heeft de rekenkamer er voor gekozen de betrokkenheid van de buurt (burgers) bij het samenstellen van het buurtprogramma te onderzoeken. Deze betrokkenheid kan door het (mede) bepalen van beleid, de agenda voor de buurt, door het geven van meningen et cetera. Dit is bij uitstek een vorm waarbij de burger/bewoner kan participeren en invloed kan uitoefenen bij het vormgeven van zijn leefomgeving.

Tabel 3.7 - Overzicht Burgerparticipatie bij buurtprogramma's

Stadsdeel	Betrokkenheid burgers bij buurtprogramma
Centrum	●
Nieuw West	● (mening kenbaar maken BP)
Noord	●
Oost	● (BP maar bijv. ook buurtveiligheidsplannen, participatieagenda)
West	● (BP)
Zuid	●
Zuidoost	●

●=ja

●=nee

●=beperkt

n.v.t. = niet van toepassing

BP= buurtprogramma

Uit de overzichten blijkt dat in 3 van de 6 stadsdelen een beleidsnota over burgerparticipatie is gemaakt. Dit zijn de stadsdelen Oost, West en Zuidoost. Daarbij moet opgemerkt worden dat voor 2 stadsdelen (Oost en West) geldt dat dit nog beleid is vanuit de oude stadsdelen en dat nieuw beleid ontwikkeld wordt. De stadsdelen Oost en Zuidoost hebben het beleid voor de burgerparticipatie geëvalueerd. In stadsdeel West is het beleid voor de burgerparticipatie niet geëvalueerd.

Vijf stadsdelen gebruiken het 'overleg' als vorm van burgerparticipatie. Daarbij is bij de stadsdelen niet altijd duidelijk of dit structureel of incidenteel gebeurt; in 2 stadsdelen (Oost en West) gebeurt dit wel structureel. Het instrument Bewonersinitiatieven wordt in 5 stadsdelen ingezet, uitgezonderd Zuid. Het bewonersplatform (of een andere vorm daarvan) wordt als vast instrument ingezet bij 5 stadsdelen; in de stadsdelen Nieuw West en Zuid niet. Oost en Zuidoost zetten dit instrument in meerdere vormen in om de burger (en ondernemer) meer invloed te laten uitoefenen.

Het betrekken van burgers/bewoners bij het samenstellen van het buurtprogramma gebeurt in 2 stadsdelen, namelijk in Oost en West. Oost gaat met het betrekken van de bewoners en het laten participeren van haar burgers op papier het verste. In Oost participeren de burgers ook bij buurtveiligheidsplannen en de participatieagenda.

Een aparte plaats neemt stadsdeel Oost in bij de burgerparticipatie door een onderscheid in sociale en politieke participatie. Het is het enige stadsdeel dat het onderscheid hanteert zoals verwoord in de startvergadering van het Bestuurlijk koppel Buurtgericht werken & burgerparticipatie van de gemeente Amsterdam²⁹. Het stadsdeel hanteert daarbij een participatiematrix in plaats van de participatieladder. In deze matrix wordt naast een onderscheid in sociale en politieke participatie ook een onderscheid gemaakt naar 'individueel' en 'samen'. Het stadsdeel wil zowel de individuele participatie als de participatie van een groep (bewoners) bevorderen, zowel op sociaal als op politiek vlak.

In stadsdeel Nieuw-West en Zuidoost is er een beperkte betrokkenheid van de bewoners bij het samenstellen van het programma. In Nieuw-West kunnen de bewoners hun mening kenbaar maken en in Zuidoost streeft het stadsdeel naar open gesprekken met bewoners over hun behoeften maar niet naar inspraak over de programma's.

3.5 Budgetten

De rekenkamer inventariseerde de financiële middelen die ingezet worden voor de buurtprogramma's en bewonersinitiatieven. Daarbij onderzocht de rekenkamer of de stadsdelen hier ook eigen middelen in stoppen.

De middelen voor de buurtprogramma's (en voor de bewonersinitiatieven voor een groot deel) komen uit de financiering van de wijkaanpak. Vanaf 2011 is deze situatie echter ingrijpend gewijzigd. Vanuit het Rijk worden alleen nog middelen voor bewonersinitiatieven beschikbaar gesteld; de middelen voor de buurtaanpak zijn stopgezet. Voor bewonersinitiatieven is er nog wel geld vanuit het Rijk voor 2011, dat inmiddels beschikt is naar de stadsdelen en nog tot in 2012 mag worden ingezet. De gemeente Amsterdam heeft in het programakkoord 15 miljoen (€ 7,5 voor 2011 en € 7,5 voor 2012) gereserveerd voor de wijkaanpak. Dit betreft een incidenteel bedrag dat gericht ingezet wordt in de wijken die volgens de gegevens van de *Staat van de*

²⁹ Zie voetnoot 23

Aandachtswijken bovengemiddeld negatief scoren. Er is geld beschikbaar voor specifieke achterstandsgebieden, waar in samenwerking met de partners (cofinanciering) een integrale aanpak met multiplier effect wordt ontwikkeld. Men noemt dit ook wel ‘gebiedsgerichte arrangementen’. Het wegvallen van de extra middelen van de wijkaanpak betekent een forse achteruitgang voor elk stadsdeel.

In tabel 3.8 zijn de budgetten opgenomen voor de buurtprogramma’s en bewonersinitiatieven in 2010. In de tweede en derde kolom zijn de gelden voor de buurtprogramma’s opgenomen; in de vierde en vijfde kolom die voor de bewonersinitiatieven. In de derde en vijfde kolom zijn de eigen middelen van de stadsdelen opgenomen die ingezet worden voor buurtprogramma’s en bewonersinitiatieven. De laatste kolom geeft het totale budget aan. In de tabel zijn geen gelden opgenomen van woningbouwcorporaties, Koers Nieuw West en andere organisaties die ook betrokken zijn bij buurtgericht werken. Deze komen in de stadsdelen nog bovenop de vermelde bedragen.

Tabel 3.8 - Overzicht Budget buurtprogramma’s en Bewonersinitiatieven 2010

Stadsdeel	Buurtprogramma’s		Bewonersinitiatieven		Totaal
	middelen uit de wijkaanpak	middelen stadsdeel	middelen wijkaanpak	middelen stadsdeel	
Centrum	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.	n.v.t.
Nieuw West	€ 4.611.585	n.v.t.	€ 1.151.767	€ ⁻³⁰	5.763.352
Noord	€ 3.144.728	n.v.t.	€ 702.177	€418.840	4.265.745
Oost	€ 1.374.874	n.v.t.	€ 343.382	€ 246.000	1.964.256
West	€ 3.625.172	n.v.t.	€ 905.405	€ 340.563 ³¹	4.871.140
Zuid	€-	€240.000	€-	€ 45.000	€ 285.000
Zuidoost	€ 1.400.000	n.v.t.	€ 360.707	€ 203.000 ³²	1.963.707

De stadsdelen Nieuw-West, West en Noord hebben de hoogste budgetten voor de buurtprogramma’s. Nieuw-West beschikt zowel bij de buurtprogramma’s als bij de bewonersinitiatieven over het meeste geld in de buurten en zet deze in. Stadsdeel Noord reserveert uit eigen middelen het meeste geld voor de bewonersinitiatieven. Stadsdeel Zuid heeft uit eigen middelen een incidenteel budget voor de buurtprogramma’s. Stadsdeel Zuid reserveert het minste van alle stadsdelen voor bewonersinitiatieven.

³⁰ Stadsdeel Nieuw-West heeft in haar reactie op de Nota van Bevindingen aangegeven dat zij uit eigen middelen ongeveer een bedrag van € 650.000 investeert. Doordat dit bedrag in 2010 ‘verspreid’ was over verschillende afdelingen was het niet mogelijk voor de afdeling Wijken dit onderbouwd aan de rekenkamer te leveren.

³¹ Dit is inclusief de wijkbudgetten van de oude stadsdelen Oud-West en Westerpark; sinds 2009 zijn de wijkbudgetten in stadsdeel West toegevoegd aan de Bewonersinitiatieven.

³² Dit is inclusief de gelden van een pilot; deze zou eigenlijk al voor 2010 uitgevoerd worden.

Uit de inventarisatieronde bleek dat in geen van de stadsdelen de buurtprogramma's onderdeel zijn van de P&C-cyclus. Stadsdelen Oost³³ en West gaven aan dit wel te willen gaan doen.

Naast de middelen die naar de buurtprogramma's en de bewonersinitiatieven gaan, inventariseerde de rekenkamer ook of de stadsdelen bewoners- of buurtbudgetten inzetten bij de uitvoering van het buurtgericht werken. Dit is inmiddels niet meer het geval. De stadsdelen die in het verleden deze buurtbudgetten hadden, hebben deze middelen toegevoegd aan het budget voor bewonersinitiatieven. Stadsdeel West gaat het buurtbudget wel weer invoeren. Het besluit is op 15 maart 2011 genomen; per buurt komt een bedrag van € 74.200 beschikbaar als budget.

3.6 Conclusies buurten en programma's

In dit hoofdstuk zijn de conclusies van de rekenkamer opgenomen over de buurten en de programma's. Deze conclusies worden per onderzoeksvraag behandeld.

Schaalgrootte buurten

De schaalgrootte van de buurten varieert van 5.000 inwoners per buurt in Noord tot 21.000 inwoners per buurt in stadsdeel Zuidoost. Het aantal buurten varieert van 3 in Zuid tot 22 buurten in West. De termen wijk en buurt worden veel door elkaar gebruikt. Niet alle stadsdelen hanteren het begrip buurt consequent bij het bepalen van het aantal buurten in het stadsdeel. Bij 4 van de 6 stadsdelen (Oost, West, Nieuw-West, Zuidoost) verschilde het aantal buurten op de website van het stadsdeel met de informatie die de informanten gaven. Door de fusie van de stadsdelen is de schaalgrootte van buurten groter geworden voor Geuzenveld-Slotermeer. In de meeste stadsdelen vindt niet in alle onderscheiden buurten buurtgericht werken plaats. De stadsdelen hebben geen gemeenschappelijke definitie van wat een buurt is. Ook hebben de meeste stadsdelen geen analyse gemaakt van de optimale schaalgrootte van een buurt. Vanuit uitgangspunten van bedrijfsvoering is in de stadsdelen Zuid en Zuidoost voor de huidige indeling gekozen. Noord hanteert een indeling die aansluit bij de sociale infrastructuur in de buurten of historisch zo gegroeid is. Alleen stadsdeel West heeft wel een analyse gemaakt. De stadsdelen Nieuw-West en Oost zijn nog bezig met de analyse.

Buurtprogramma's

In januari 2010 hadden de stadsdelen programma's voor 30 buurten. Een groot deel van de stadsdelen maakt alleen een programma voor buurten met wijkaanpak. Alleen West, Zuid en Zuidoost maken ook voor andere buurten een programma. De meeste

³³ Stadsdeel Oost heeft in haar reactie op de Nota van Bevindingen aangegeven in de komende jaren buurtplannen met de begroting mee te sturen als bijlage. In deze buurtplannen wordt de opgave, de samenhang en de ingezette middelen per buurt zichtbaar. Op deze manier worden de buurtprogramma's onderdeel van de P&C-cyclus, zonder de begroting opnieuw in te delen in buurtbudgetten.

beschikbare buurtprogramma's zijn ook nog niet geschreven vanuit de optiek van buurtgericht werken, maar vanuit de wijkaanpak.

De programma's zijn geschreven vanuit de 'oude stadsdelen'. In januari 2011 waren er nog geen uitvoeringsprogramma's voor 2011. De rekenkamer meent dat dit te wijten is aan de gevolgen van het fusieproces van de stadsdelen en de onzekerheid over de wijkaanpak.

Gewenste resultaten en ambities

Voor een benadering van de door de stadsdelen gewenste resultaten en ambities gaat de rekenkamer uit van de indeling in beleidsgebieden, die het Ministerie van VROM opstelde voor de wijkaanpak. De stadsdelen Nieuw-West, West, Zuid en Zuidoost hebben alle beleidsgebieden (leren en opgroeien, integratie en participatie, wijkeconomie, bewonersparticipatie en veiligheid) in hun programma's opgenomen. In Noord en Oost ontbreken (voor een deel) de doelen op het beleidsgebied leren en opgroeien. Nieuw-West, West en Zuid hebben voor alle onderscheiden beleidsgebieden ook doelen geformuleerd. Zuidoost heeft geen concrete doelen bij de beleidsgebieden opgenomen, maar wel bij de projecten die uitgevoerd worden in het kader van het buurtprogramma.

De rekenkamer ging ook na of de stadsdelen indicatoren hebben bepaald, waarmee kan worden bekeken of de doelen uit de programma's zijn bereikt. Op het niveau van het programma kan dit alleen in de programma's van de oude stadsdelen De Baarsjes en Oud-West. Een aantal voormalige stadsdelen in Nieuw-West en West (De Baarsjes, Oud-West, Slotervaart) en stadsdeel Noord maken hiervoor 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.

Burgerparticipatie

Voor het vaststellen van de betrokkenheid van burgers bij de programma's wilde de rekenkamer gebruik maken van de participatieladder, een instrument dat is ontwikkeld om de participatie van burgers in een buurt vast te stellen. Dit is echter op grond van de beschikbare informatie bij de stadsdelen niet mogelijk. Wel is de rekenkamer nagegaan of de burgers betrokken zijn bij het samenstellen van het buurtprogramma. Dit blijkt in de stadsdelen Oost en West het geval te zijn; in Nieuw-West en Zuidoost gebeurt dit in beperkte mate.

De rekenkamer concludeert dat (nog) niet alle stadsdelen beleid hebben voor burgerparticipatie. De stadsdelen Oost, West en Zuidoost hebben dit wel. Instrumenten voor burgerparticipatie zoals het mee bepalen van de beleidsagenda, structureel of incidenteel overleg, bewonersplatform en bewonersinitiatieven worden niet even vaak ingezet door de stadsdelen. In 5 stadsdelen zijn er 'bewonersinitiatieven'. Ook in 5 van de 6 stadsdelen wordt 'overleg' en 'bewonersplatform' ingezet. Alleen de verdeling over de stadsdelen varieert per instrument. De stadsdelen Oost, West en Zuidoost gaan het verste met de instrumenten voor invloed van de burgers. Niet alleen door de

instrumenten die gebruikt worden maar ook door de invulling (verschillende vormen voor hetzelfde instrument gebruiken). Dit zijn ook de stadsdelen die beleid gemaakt hebben voor de burgerparticipatie.

Budgetten

Op één stadsdeel na is er geen koppeling van een budget aan een programma tenzij sprake is van wijkaanpak. Dit geldt voor West, Nieuw-West, Noord, Oost en Zuidoost. Stadsdeel Zuid heeft incidenteel eigen middelen voor buurtprogramma's. Het stadsdeel Nieuw-West heeft in 2010 het hoogste budget voor het uitvoeren van de programma's en de bewonersinitiatieven, namelijk ongeveer € 5,7 miljoen. Stadsdeel Zuid had het laagste: € 45.000. De stadsdelen Oost, Noord, West, Zuid en Zuidoost zetten eigen middelen in bij de Bewonersinitiatieven en gebruiken daarvoor niet alleen gelden uit de wijkaanpak. Stadsdeel Noord investeert het meeste geld hierin, namelijk € 418.840. De stadsdelen hebben geen structurele buurtbudgetten. In het verleden waren deze er wel maar deze zijn toegevoegd aan het budget voor bewonersinitiatieven. Dit was bijvoorbeeld het geval in het oude stadsdeel De Baarsjes. Stadsdeel West gaat het buurtbudget wel weer invoeren (besluit van 15 maart 2011). Het budget voor het buurtprogramma is (nog) geen onderdeel van de P&C cyclus van de stadsdelen. Een aantal stadsdelen (Oost en West) gaven aan dit wel te willen gaan doen.

4 Ambtelijke en bestuurlijke organisatie

4.1 Inleiding

In de voorgaande hoofdstukken is ingegaan op het beleid en de buurtprogramma's van de stadsdelen. In dit hoofdstuk inventariseert de rekenkamer hoe de organisatie voor het buurtgericht werken er uitziet, hoe groot deze is, wat voor functies deze bevat en hoe de aansturing ervan in het stadsdeel gebeurt. De rekenkamer heeft hiervoor de volgende deelvragen:

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

In de raadsvoordracht van 10 februari 2010 (Instemmen met de bestuurlijke reactie op motie van Van Doorninck en Van der Garde) schrijft het college van B&W niet voor hoe de ambtelijke organisatie voor buurtgericht werken er uit hoort te zien. Wel zijn een aantal uitgangspunten te destilleren uit deze raadsvoordracht zoals buurtgericht werken borgen, een vraaggerichte benadering en de toepassing van twee sturingsprincipes (bottom-up en top-down).

Voor de beantwoording van de genoemde deelvragen hanteert de rekenkamer daarom de volgende toetsaspecten:

- Is het buurtgericht werken ondergebracht in een apart organisatieonderdeel?
- Hoe groot is het aantal fte dat wordt ingezet bij de uitvoering van het buurtgericht werken?
- Welke functies zijn er bij de uitvoering van het buurtgericht werken?
- Welke sturingsprincipes gebruikt het stadsdeel bij de aansturing van de professionals (ambtelijk en bestuurlijk)?

4.2 Ambtelijke organisatie

Voor een inventarisatie van de ambtelijke organisatie die als taak heeft buurtgericht werken vorm te geven heeft de rekenkamer een overzicht proberen samen te stellen van die ambtenaren die rechtstreeks bij de uitvoering van buurtgericht werken betrokken zijn en hun leidinggevend. In sommige stadsdelen wordt buurtgericht werken óók opgevat als een sturingsfilosofie, waardoor het beleid van het stadsdeel wordt gevoed. In een dergelijk stadsdeel kan gesteld worden dat alle - of althans vele - ambtenaren 'buurtgericht' werken. In de onderstaande overzichten gaat het echter om die functies, die rechtstreeks bij de uitvoering van buurtgericht werken betrokken zijn. De rekenkamer merkt op dat hierbij overlap is tussen medewerkers buurtgericht werken en medewerkers wijkaanpak, omdat zoals we in hoofdstuk 2 zagen de verschillen tussen die twee niet altijd scherp zijn.

De rekenkamer constateert dat er grote verschillen zijn tussen de stadsdelen in de wijze waarop de uitvoering van buurtgericht werken ambtelijk is georganiseerd.

De verschillen betreffen de omvang van het aantal medewerkers, de functies van de medewerkers en de plek van de medewerkers binnen de organisatie. In de onderstaande tabel is een overzicht opgenomen van het aantal ambtenaren en de onderscheiden functies.

Tabel 4.1 - Overzicht aantal fte ambtelijke organisatie en verdeling naar functie (stand januari 2011)

Stadsdeel	Totaal aantal fte	Functies				
Centrum	16,0	8,0 Rayonmanagers 4,0 assistenten	4,0 Rayoncoördinatoren			
Nieuw West	24,0	1,0 afdelingsmanager	9,0 Wijkcoördinatoren	9,0 Gebiedsnetwerkers	5,0 Project medewerkers	
Noord	8,8	3,0 Makelaars bewonersinitiatieven	1,8 Wijkmariners	3,0 Buurtmeesters	1,0 Projectmanager Kleine Wereld/Vogelbuurt	
Oost	19,0	1,0 Afdelingsmanager	7,0 Gebiedsmanagers	5,0 Participatiemakelaars	3,0 Gebiedsadviseurs	1,0 Programmeur 2,0 Ondersteuners
West	21,89	1,0 Afdelingsmanager	4,0 Wijkmanagers	10,0 Medewerkers beleidsrealisatie	4,89 Winkelstraatmanagers	2,0 Adm./ondersteuning
Zuid	8,0	5,0 programma-managers	3,0 Beleidsadviseurs			
Zuidoost	9,85	3,0 Wijkcoördinatoren	1,0 Beheerscoördinator	2,85 Veiligheidscoördinatoren	3,0 Vernieuwingsmedewerkers	

Uit het overzicht blijkt dat er bij de verschillende stadsdelen een grote variatie aan functies is en de verdeling van de formatie over de onderscheiden functies duidelijk verschilt. De totale formatie is lang niet altijd duidelijk.

Voor stadsdeel Nieuw-West geldt dat het vermelde aantal fte inclusief de oude buurtbeheerders is. Volgens het stadsdeel zijn dit functies die bij andere stadsdelen uitbesteed zijn. Nieuw-West heeft er bewust voor gekozen dit niet te doen.

Uit een vergelijking van de typen van functies blijkt dat elk stadsdeel beschikt over buurt- of wijkcoördinatoren of gebieds- of programmamanagers³⁴. Deze hebben als primaire taak het buurtprogramma uit te voeren en contacten met de bewoners te onderhouden. West heeft ook nog wijkmanagers. Voor het overige gaat het om verschillende te onderscheiden typen van functies:

- de winkelstraatmanagers in West en de accountmanagers bedrijven in Noord,
- de participatiemakelaars (Oost) en de makelaars bewonersinitiatieven (Noord),
- de veiligheidscoördinatoren in Zuidoost.

Het is niet altijd duidelijk of er afzonderlijke beleidsfuncties buurtgericht werken zijn en waar deze zijn ondergebracht. Alleen voor stadsdeel Zuid zijn dergelijke functies in het overzicht opgenomen. In stadsdeel Oost wordt er van uitgegaan dat ook medewerkers van andere afdelingen buurtgericht ingezet worden.

Tenslotte is in het overzicht niet alle formatie van afdelingsmanagers opgenomen, vooral omdat een deel van deze managers niet alleen verantwoordelijk is voor buurtgericht werken, maar ook andere taken heeft.

In de meeste stadsdelen is de uitvoering van buurtgericht werken opgenomen in een apart organisatieonderdeel. In Nieuw-West is dit de afdeling Wijken, in Oost de afdeling Buurtregie en Participatie, in Zuidoost de afdeling Wijkcoördinatie.³⁵ In West maakt het deel uit van de eenheid Programma's, Projecten en Wijken.

In de andere twee stadsdelen is de organisatie anders ingericht. In Noord maken de uitvoerenden van het buurtgericht werken deel uit van de afdeling Signalering en Accountmanagement. Tot deze afdeling behoren ook de medewerkers van het Meldpunt zorg en overlast en de medewerkers, die de Achter de voordeur aanpak uitvoeren. Naast deze medewerkers buurtgericht werken is er in Noord ook een projectmanager wijkaanpak, die geen deel uitmaakt van deze afdeling. In Zuid maken de programmamanagers deel uit van het team Strategie en de beleidsadviseurs van de afdelingen Beleidsrealisatie fysiek en sociaal domein. De programmamanagers worden aangestuurd door de afdelingsmanager Concernstaf. Omdat de programmamanagers sturing geven aan de buurtprogramma's geven ze functioneel sturing aan de beleidsadviseurs.

³⁴ In stadsdeel Noord wordt de functie aangeduid als wijkmarinier en is in die hoedanigheid verantwoordelijk voor de uitvoering van het buurtprogramma.

³⁵ Stadsdeel Zuidoost bereidt een reorganisatie voor, waardoor de medewerkers uit de afdeling Wijkcoördinatie zullen worden verdeeld over de Directies Beleid en Strategie en Beheer en Handhaving.

4.3 Sturingsprincipe uitvoering buurtgericht werken

Zoals vastgelegd in de definitie van buurtgericht werken, die de gemeenteraad in februari 2010 vaststelde, is vraaggericht werken één van de belangrijkste kenmerken van buurtgericht werken. Om vraaggericht werken tot stand te brengen zijn twee aspecten van belang, namelijk de inhoud (beleid, diensten en producten) en de wijze van aansturing. Gaan de stadsdelen bij hun diensten en producten uit van de vraag, behoeften en belangen van de bewoners (bottom-up) of bieden zij deze aan omdat ze vinden dat deze in een buurt nodig zijn (top-down)? Vindt de aansturing van medewerkers verticaal plaats, hiërarchisch van 'boven naar beneden' (lijnorganisatie) of werken de medewerkers van het buurtgericht werken bij verschillende afdelingen en worden zij niet alleen door hun eigen afdelingsverantwoordelijken, maar ook gemeenschappelijk aangestuurd (matrixorganisatie)?

Om deze vragen te beantwoorden inventariseert de rekenkamer de doelstellingen en ambities die stadsdelen hierover in documenten (vooral organisatieplannen) hebben neergelegd. Het gaat hierbij dus niet om een beoordeling van de vraag in hoeverre de stadsdelen daadwerkelijk vraaggericht werken.

De rekenkamer constateert dat in de organisatieplannen van de 4 gefuseerde stadsdelen de ambitie om vraaggericht dan wel buurt- of gebiedsgericht te werken is vastgelegd. Dit was één van de leidende uitgangspunten tijdens het fusieproces voor de organisatie. Alle gefuseerde stadsdelen kennen - mede daardoor - een organisatiewijze die gebaseerd is op het procesmodel.

Dit is ook het geval in stadsdeel Noord, waar in de afgelopen jaren een reorganisatie plaatsvond. Het stadsdeel hanteert buurtgericht werken als bestuursfilosofie. Stadsdeel Zuidoost bereidt een reorganisatie voor, waarin de organisatie zal kantelen van een sectorenmodel naar een procesmodel. De reorganisatieplannen moeten nog worden vastgesteld door het bestuur en de raad. Vanaf juni 2011 hoopt het stadsdeel de fijnstructuur voor de reorganisatie gerealiseerd te hebben. In de nieuwe organisatie zal programma- en gebiedssturing een belangrijke derde sturingslijn worden. Programma- en gebiedssturing komen vanuit de Directie Beleid en Strategie. De wijkcoördinatoren van de afdeling Wijkcoördinatie komen na de convergentie (van sectoren- naar procesmodel) terug in de Directie Beleid en Strategie.

Zoals al aangegeven in de vorige paragraaf is de uitvoering van buurtgericht werken in de meeste stadsdelen ondergebracht in een lijnorganisatie. Alleen in stadsdeel Zuid is sprake van een matrixorganisatie. Overigens is er in diverse stadsdelen wel sprake van werken in een project- of programmaorganisatie naast de lijnorganisatie. Dit is het geval in de stadsdelen Nieuw-West, Oost en West. Stadsdeel Oost bijvoorbeeld heeft er voor gekozen om zowel buurtgericht werken, als programma- en projectmatig werken dwars op de lijnorganisatie te organiseren.

4.4 Bestuurlijke organisatie

Naast de ambtelijke organisatie speelt de bestuurlijke organisatie ook 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. Is het een van de vele instrumenten die het bestuur ter beschikking staat of wordt het gezien als instrument dat bij uitstek geschikt is om de burger en bestuur dicht bij elkaar te brengen? De rekenkamer inventariseerde of er in de stadsdelen buurtportefeuillehouders zijn. Dit blijkt alleen in de stadsdelen West en Zuid het geval te zijn.

Omdat het stadsdeel West groot van omvang is geworden en de portefeuillehouders op grotere afstand zitten heeft iedere portefeuillehouder enkele buurten ‘geadopteerd’ om toch in contact te blijven met bewoners. Elke dagelijks bestuurder is daarom buurtportefeuillehouder van enkele buurten, verspreid over het stadsdeel. Stadsdeel Zuid heeft één portefeuillehouder buurtgericht werken en 5 wijkwethouders die zich naast hun inhoudelijke portefeuille in het bijzonder richten op bepaalde wijken. De wijkwethouder is secundair aan de inhoudelijke portefeuillehouder. De bestuurlijke verantwoordelijkheid ligt bij de vakportefeuillehouder. Geen van de stadsdelen heeft de bestuurlijke taakverdeling formeel vastgelegd, bijvoorbeeld welke portefeuillehouder beslist bij een conflict.

In de stadsdelen Noord, Nieuw-West, Oost en Zuidoost zijn geen buurtportefeuillehouders (of wijkwethouders). Stadsdeel Nieuw-West heeft geen buurtportefeuillehouders maar kent wel een portefeuillehouder wijkgericht werken. Deze is ook onder meer verantwoordelijk voor politieke participatie. In Noord en Oost zijn er geen buurtportefeuillehouders of wijkwethouders, maar voor de wijkaanpak is wel een wethouder verantwoordelijk. In Zuidoost is er portefeuillehouder voor Wijkbeheer (onderdelen Wijkaanpak en integraal wijkbeheer). Wethouders verantwoordelijk voor participatie zijn er – naast al genoemde in Nieuw-West – in Oost, Zuid en Zuidoost.

4.5 Conclusies ambtelijke en bestuurlijke organisatie

Organisatie

De rekenkamer constateert dat er grote verschillen zijn tussen de stadsdelen in de wijze waarop de uitvoering van buurtgericht werken ambtelijk is georganiseerd.

De verschillen betreffen de omvang van het aantal medewerkers, de functies van de medewerkers en de plek van de medewerkers binnen de organisatie.

Niet alle stadsdelen kunnen een opgave doen van de formatie voor buurtgericht werken en de verdeling daarvan over de functies. De omvang van de formatie voor buurtgericht werken varieert van 6 (Noord) tot 24 fte (Nieuw-West). Van West is de omvang van de formatie van de afdeling Wijken nog niet duidelijk.

In elk stadsdeel, behalve Centrum en Noord, zijn er medewerkers met als taak het buurtprogramma uit te voeren en contact te onderhouden met buurtbewoners. Voor het overige is de ambtelijke formatie nogal verschillend. Ze kan bestaan uit

medewerkers die gericht zijn op bedrijven of winkels, op participatie van bewoners of bewonersinitiatieven of op veiligheid.

Aansturing

In 4 stadsdelen zijn de medewerkers buurtgericht werken opgenomen in een apart organisatieonderdeel. In Noord maken de uitvoerenden van het buurtgericht werken deel uit van de afdeling, die ook medewerkers op andere beleidsterreinen omvat. In Zuid zijn de medewerkers verspreid over verschillende afdelingen, hoewel zij ook gemeenschappelijk worden aangestuurd (matrixorganisatie).

De rekenkamer constateert dat in de organisatieplannen van de 4 gefuseerde stadsdelen de ambitie om vraaggericht dan wel buurt- of gebiedsgericht te werken is vastgelegd. In Noord is dat - na een reorganisatie - ook het geval. Stadsdeel Zuidoost bereidt een reorganisatie met onder andere dit doel voor.

Slechts in 2 van de 6 stadsdelen zijn er buurtportefeuillehouders. Dit zijn de stadsdelen West en Zuid. West heeft als uitgangspunt dat iedere portefeuillehouder enkele buurten 'adopteert'. Daarnaast koppelt het stadsdeel buurtcoördinatoren aan de portefeuillehouder en heeft een aparte portefeuillehouder voor buurtgericht werken en de wijkaanpak. Stadsdeel Zuid heeft één portefeuillehouder buurtgericht werken en 5 wijkwethouders die zich richten op bepaalde wijken. Nieuw-West heeft een portefeuillehouder wijkgericht werken en Noord en Oost hebben portefeuillehouders wijkaanpak. Verder zijn er portefeuillehouders participatie in de stadsdelen Nieuw-West, Oost, Zuid en Zuidoost.

5 Succes van buurtgericht werken

5.1 Inleiding

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. De succesindicatoren die worden gebruikt lijken niet optimaal. De stadsdelen hebben via het stedelijke Platform gebiedsgericht werken, waarin zij vertegenwoordigd zijn, aangegeven dat zij de wijze van monitoring van buurtgericht werken willen verbeteren.³⁶ De vraag wat geschikte succesindicatoren voor buurtgericht werken zijn, is niet eenvoudig te beantwoorden.

De rekenkamer wil daarom in dit hoofdstuk langs verschillende wegen op zoek naar succesindicatoren. De leidende onderzoeksvraag daarbij is:

Wat zijn geschikte succesindicatoren voor buurtgericht werken?

Een eerste voorwaarde waar een succesindicator aan moet voldoen, is dat er aansluiting is bij het beleidsveld zoals betrokkenen dat zien. Politici, en in hun spoor de ambtenaren, willen wat bereiken met buurtgericht werken. Voor dat doel moet een indicator worden gevonden. Het doel moet ook passen in een beleidstheorie. Dat wil zeggen dat er een houdbare redenering moet zijn die duidelijk maakt waarom de concrete activiteit buurtgericht werken zal leiden tot doelrealisering. Anders is het misschien wel een interessant doel, maar niet van buurtgericht werken. Tot slot moet de indicator er voor zorgen dat het doel meetbaar wordt en het zou handig zijn als daarvoor al bestaande gegevens zouden kunnen worden gebruikt.

Samengevat impliceert dit de volgende deelvragen die in het verdere verloop van dit hoofdstuk aan de orde zullen komen:

- Welke succesindicatoren zijn er volgens betrokkenen in het werkveld? (paragraaf 5.2)
- Is er een beleidstheorie waarin mogelijke indicatoren een plek kunnen krijgen? (paragraaf 5.3)
- Welke data passen bij de succesindicatoren en zijn beschikbaar? (paragraaf 5.4)
- Zijn de gevonden succesindicatoren bruikbaar? (paragraaf 5.5)

5.2 Succesindicatoren in het werkveld

Wanneer is volgens betrokkenen in het werkveld buurtgericht werken eigenlijk succesvol? Die vraag is vanuit 3 invalshoeken beantwoord. Er is nagegaan wat de formele doelen voor buurtgericht werken zijn (5.3.1), daarna zijn de succesindicatoren die daadwerkelijk door stadsdelen worden gebruikt geïnventariseerd (5.3.2) en tot slot zijn er ook bij de stadsdelen verschillende meningen geïnventariseerd over het succes van buurtgericht werken (5.3.3).

³⁶ Gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, Memo aan de deelnemers ambtelijk platform gebiedsgericht werken, *Resultaten platformbijeenkomst op donderdagmiddag 16 december 2010 in stadsdeel Zuid*, 21 december 2010.

5.2.1 Doelen voor buurtgericht werken

Indicatoren moeten zo goed mogelijk prestaties weerspiegelen en die prestaties moeten gekoppeld zijn aan de doelen die worden beoogd.³⁷ Goede succesindicatoren hangen met andere woorden sterk samen met de doelstellingen voor buurtgericht werken. Daarom wordt in deze paragraaf eerst ingegaan op de doelen die de centrale stad en de stadsdelen hebben vastgelegd voor buurtgericht werken.

Beoogde doelen centrale stad

De centrale stad formuleerde doelen voor buurtgericht werken voorafgaande aan de fusie van de stadsdelen in 2010. In de discussie over de fusie van de stadsdelen werd de angst geuit dat een grotere schaal van de stadsdelen zou leiden tot een te grote afstand van het bestuur tot de burger. Door zowel de commissie Mertens, die in 2009 met een rapport³⁸ over de verbetering van het Amsterdamse bestuur kwam, als het college van B&W is gewezen op het belang van buurtgericht werken voor het verkleinen van de afstand van het gemeentebestuur tot de burger.

De commissie Mertens gaf in haar rapportage van januari 2009 aan dat wanneer stadsdelen hun organisatie buurtgericht opzetten, ze zo het contact met buurten en wijken kunnen vergroten en maatwerk kunnen leveren bij specifieke problemen. Als reactie hierop noemt het college van B&W in zijn *Nota Amsterdams bestuur anno 2010* (april 2009) dat buurtgericht werken nodig is om de voorzieningen voor het directe contact met de burger verder te versterken en omdat bewoners en ondernemers bepalend zijn voor de resultaten van de uitvoering van beleid.³⁹ Verder gaf het college in een notitie over de richting en uitgangspunten voor buurtgericht werken en burgerparticipatie duidelijk aan dat door de fusie van de stadsdelen sterker ingezet moet worden op buurtgericht werken om zo de kloof tussen burger en overheid te verkleinen.⁴⁰

Het college van B&W ziet ook een andere belangrijke doelstelling voor buurtgericht werken, namelijk de bevordering van participatie van zoveel mogelijk verschillende mensen. Het gaat daarbij niet alleen om politieke participatie, maar ook om sociale participatie. Bij politieke participatie is de bewoner een serieuze gesprekspartner bij het initiëren en uitvoeren van beleid (bijvoorbeeld bewonersparticipatie bij bewonersbudgetten). Sociale participatie reikt verder omdat bewoners, ondernemers en

³⁷ Behn, R. D., Why measure performance? Different purposes require different measures. *Public administration review*, 2003, 63-5.

³⁸ Rapportage Commissie Verbetering Bestuur Amsterdam (Commissie Mertens), 16 januari 2009, p. 18

³⁹ Gemeente Amsterdam, *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.

⁴⁰ Gemeente Amsterdam, Raadsvoordracht. *Instemmen met de bestuurlijke reactie op de motie van de raadsleden Van Doornick en Van der Garde* (*Gem. blad 2009, afd. 1, nr. 330*) inzake verbeteringen in het bestuurlijk stelsel, 10 februari 2010.

partners dan zelf verantwoordelijkheid nemen voor de kwaliteit van hun leefomgeving.⁴¹

Samenvattend, constateert de rekenkamer dat de centrale stad buurtgericht werken vooral ziet als middel om de afstand tussen het gemeentebestuur en de burger te verkleinen. Een belangrijke schakel tussen buurtgericht werk en dit doel is het leveren van maatwerk aan de burger. Interessant is dat het college van B&W verwijst naar een nog verder liggend doel. Als de afstand tussen overheid en burgers te groot is, zal er geen draagvlak zijn voor beleid. Immers, bewoners en ondernemers zijn, aldus het college, bepalend voor de resultaten van de uitvoering van beleid. Tenslotte noemen het college en de raad ook nog een andere belangrijke doelstelling voor buurtgericht werken, namelijk de bevordering van zowel sociale als politieke participatie.

Beoogde doelen stadsdelen

Het beeld dat bij de stadsdelen uit de analyse van schriftelijke documenten⁴² naar boven komt is divers. Twee stadsdelen (Centrum en Noord) hebben nog geen doelen voor buurtgericht werken geformuleerd. Bij de stadsdelen die wel doelstellingen hebben vastgelegd, kunnen in totaal 15 verschillende doelen voor buurtgericht werken worden onderscheiden.⁴³ Een nadere analyse maakt duidelijk dat de doelen geclusterd kunnen worden rond 4 verschillende aspecten (zie tabel 5.1).

Tabel 5.1-Doelstellingen van stadsdelen voor buurtgericht werken

Aspect	Doelstelling buurtgericht werken	Stadsdeel
Politiek vertrouwen	1. Toename in het vertrouwen van bewoners en partners in de daadkracht van het stadsdeel	West
	2. Verkleinen van de afstand tussen overheid en burger	Zuidoost
Dienstverlening stadsdeel en contact met de burger	3. Vraaggericht werken en bureaucratie tot een minimum beperken	Nieuw-West
	4. 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	Oost
	5. Wegwerken van specifieke knelpunten door een gerichte differentiatie van beleid of het oppakken van kansen	West

⁴¹ Gemeente Amsterdam, Raadsvoordracht. *Instemmen met de bestuurlijke reactie op de motie van de raadsleden Van Doornick en Van der Garde (Gem. blad 2009, afd. 1, nr. 330) inzake verbeteringen in het bestuurlijk stelsel*, 10 februari 2010, p. 4-5.

⁴² In tegenstelling tot hoofdstuk 2 beperkt de rekenkamer zich hier tot de schriftelijk vastgelegde doelen voor buurtgericht werken. Doelen die mondeling in gespreken met de rekenkamer zijn genoemd, zijn uit de tabel gelaten. Mondelinge uitspraken komen later in dit hoofdstuk terug in de paragraaf 'Meningen van deskundigen'.

⁴³ Zie bijlage 4 voor uitgebreidere omschrijvingen en referenties.

Aspect	Doelstelling buurtgericht werken	Stadsdeel	
	6. Het stadsdeel beter toe te rusten om de behoeften en wensen van haar burgers in te vullen, op kansen voor de buurt in te spelen en, in en voor de buurt, betere resultaten te behalen	Zuid	
	7. Verbeteren van de dienstverlening van het stadsdeel	Zuidoost	
	8. Dichter bij elkaar krijgen van bestuur en bewoners	Nieuw-West	
	9. Meer dan voorheen hebben bewoners en ondernemers het gevoel gezien en gehoord te worden	West	
Leefbaarheid buurt	10. Leefbaarder maken van de wijk of buurt	Nieuw-West	
	11. Verbeteren van de leefbaarheid in wijken en buurten. Creëren van voorwaarden voor een goed klimaat in de wijk, met een goede infrastructuur waar mensen elkaar op straat ontmoeten, op school, in het winkelcentrum en bij diverse voorzieningen. Dit moeten aantrekkelijke plekken zijn, die uitnodigen tot ontmoeting	Zuidoost	
Maatschappelijke betrokkenheid	sociale cohesie	12. Vergroten van de sociale samenhang van bewoners vergroten. Het stimuleren van verbindingen tussen mensen en organisaties	Nieuw-West
		13. Ontstaan van succesvolle samenwerkingsverbanden met en tussen bewoners, ondernemers en professionals	West
		14. Versterken sociale samenhang ⁴⁴	Zuid
	sociale participatie	15. Vergroten van de eigen verantwoordelijkheid, zelfredzaamheid vergroten	Nieuw-West

Allereerst zijn er doelstellingen die te maken hebben met het aspect ‘politiek vertrouwen’. In de stadsdelen West en Zuidoost worden doelen geformuleerd waar dat in naar voren komt. Dat sluit aan bij de gedachte van de centrale stad dat het bij buurtgericht werken gaat om het verkleinen van de kloof tussen overheid en burger. Bij de andere stadsdelen komt deze belangrijkste doelstelling van de centrale stad niet terug. De stadsdelen kiezen meer voor concretere doelstellingen, zoals het aspect van ‘dienstverlening en contact met burgers’. De stadsdelen willen via een integrale, vraaggerichte en niet-bureaucratische werkwijze beter inspelen op de wensen van de

⁴⁴ Stadsdeel Zuid noemt dit doel in de *Gebiedsprogrammas Stadsdeel Oud-Zuid* (december 2009) voor de Pijp (Hendrik Segherskwartier en Diamantbuurt) en Nieuw-Zuid (Marathonbuurt).

bewoners en ondernemers uit de buurt. Dat past ook bij de gedachtegang van de centrale stad.

Overigens blijft het onduidelijk wat precies bedoeld wordt met vraaggericht werken. Is de gehele ambtelijke organisatie gericht op vraaggericht werken, inclusief bijvoorbeeld de veegmedewerkers die de straat schoonhouden? Of beperkt het vraaggericht werken zich tot dienstverlening bij de burgerloketten en het afhandelen van klachten? De precieze invulling hangt af van de concrete invulling die de stadsdelen aan vraaggericht werken geven. Op basis van die invulling kan ook een goede succesindicator voor vraaggericht werken gevonden worden. Wel is er dan meer sprake van een indicator die iets zegt over het proces in plaats van over het te bereiken doel.

Daarnaast worden door de stadsdelen ook andere doelen genoemd die niet of minder expliciet door de centrale stad zijn genoemd. Daarbij gaat het om het bewerkstelligen van veranderingen in de buurten zelf. Zowel aan de meer fysieke kant ('leefbaarheid') als aan de sociale kant ('sociale cohesie & sociale participatie') wordt daarbij aandacht besteed. In tegenstelling tot de centrale stad formuleert geen van de stadsdelen de bevordering van politiek participatie als doel voor buurtgericht werken.

De meeste stadsdelen benadrukken dat buurtgericht werken bij dient te dragen aan het verbeteren van de sociale cohesie (sociale samenhang tussen mensen) en de sociale participatie. Leefbaarheid wordt door 2 stadsdelen genoemd. Leefbaarheid is een breed containerbegrip. Het is daarom belangrijk om goed aan te geven wat er mee wordt bedoeld. In de literatuur wordt benadrukt dat het gaat om het scheppen van objectieve voorwaarden die de subjectieve beleving van een buurt beïnvloeden.⁴⁵ Van de 2 stadsdelen die aangeven dat het verbeteren van de leefbaarheid een belangrijk doel voor buurtgericht werken is, geeft alleen stadsdeel Zuidoost aan wat het daarmee bedoelt. Zuidoost streeft ernaar om met buurtgericht werken een goede infrastructuur te creëren waar mensen elkaar kunnen ontmoeten.

Dit brengt ons op bij de laatste constatering, namelijk dat de doelen van de stadsdelen in veel gevallen erg algemeen zijn geformuleerd. Zo geven de stadsdelen bij 'participatie bevorderen' niet aan welke participatie bij welke doelgroep bevorderd moet worden: de participatie in de buurt, in de politiek of op de arbeidsmarkt? De meeste doelstellingen van stadsdelen hebben betrekking op prestaties en zijn geformuleerd als een activiteit en niet als een concrete situatie waarin een concreet maatschappelijk effect moet zijn bereikt. Het gevaar is dat men dan buurtgericht gaat werken, zonder helder voor ogen te hebben waar dat buurtgericht werken precies aan moet bijdragen. Des te relevanter

⁴⁵ In het rapport *De Leefbarometer: rapportage instrumentontwikkeling* (2008) destilleren onderzoeksbureaus RIGO en Stichting Atlas voor Gemeenten, die de Leefbarometer in opdracht van het Ministerie van VROM/WWI hebben ontwikkeld, op basis van uitgebreid literatuuronderzoek, de volgende definitie van leefbaarheid: "Leefbaarheid is de mate waarin de leefomgeving aansluit bij de voorwaarden en behoeften die er door de mens aan worden gesteld", RIGO en Stichting Atlas voor Gemeenten, *De Leefbarometer: rapportage instrumentontwikkeling*, 2008, p.14. Zie voor meer informatie de website van het kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing (KEI): http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=1899&item_type=vraag_en_antwoord&item_id=162

wordt dan de vraag hoe de stadsdelen denken vast te kunnen stellen of de aanpak succesvol is.

5.2.2 Gehanteerde succesindicatoren

Met de keuze van succesindicatoren maakt een stadsdeel duidelijk wat ze beoogt met buurtgericht werken. Daarom gaat de rekenkamer hier in op de vraag welke succesindicatoren de stadsdelen in de praktijk hanteren. Sommige stadsdelen kiezen er expliciet voor om geen indicatoren te gebruiken. De redenen waarom ze geen succesindicatoren willen gebruiken wordt hieronder ook besproken. Ook dat zegt namelijk iets over de vraag wat geschikte succesindicatoren zijn. We sluiten af met een blik in de toekomst door aan te geven wat de voornemens van de stadsdelen zijn voor het gebruik van succesindicatoren voor buurtgericht werken.

Gehanteerde succesindicatoren buurtgericht werken in stadsdelen

Op dit moment maken 3 van de 7 stadsdelen (Nieuw-West, Oost en Zuid) gebruik van indicatoren om inzicht te krijgen in het succes van buurtgericht werken.

De stadsdelen Nieuw-West en Oost hebben voor buurtgericht werken in de begroting succesindicatoren opgenomen die betrekking hebben op maatschappelijke betrokkenheid en leefbaarheid. Het gaat om: de Ervaren sociale cohesie⁴⁶ en de zogenaamde Standaard Leefsituatie Index (SLI). De SLI is een samengestelde index, afkomstig van het Sociaal Cultureel Planbureau en verwerkt in de enquête *Staat van Amsterdam*. De index wordt berekend op basis van een enquête over de domeinen wonen, gezondheid, consumptiegoederen, vrijetijdsactiviteiten, mobiliteit, sociale participatie, sportactiviteiten, vakantie en sociaal netwerk.⁴⁷ De SLI bevindt zich op het snijvlak van maatschappelijke betrokkenheid (sociale participatie) en leefbaarheid en daarom is de SLI in tabel 5.2 bij beide aspecten ondergebracht.

Stadsdeel Zuid gebruikt juist meer indicatoren voor de gebiedsgerichte programma's⁴⁸ die de fysieke kant van leefbaarheid raken. Voorbeelden van indicatoren die stadsdeel Zuid noemt, zijn:

- Het aantal WIBO-woningen
- Gemiddeld rapportcijfer winkelaanbod
- Aandeel sociale huurwoningen in woningvoorraad
- Gemiddeld rapportcijfer aanbod aan sportvoorzieningen
- Gemiddeld rapportcijfer inrichting openbare ruimte
- Bruikbare verblijfsruimte (voetpad) in openbare ruimte (aantal m² / inwoner)
- Aandeel minima jongeren

⁴⁶ De ervaren sociale cohesie wordt gemeten door in de Amsterdamse Burgermonitor verschillende stellingen voor te leggen over de omgang van mensen in de eigen buurt. Op basis hiervan kan de sociale cohesie worden uitgedrukt in een rapportcijfer, waarbij geldt: hoe hoger, des te meer sociale cohesie.

⁴⁷ Een tabel in bijlage 3 geeft aan wat de SLI precies meet.

⁴⁸ Gemeente Amsterdam, stadsdeel Oud Zuid, *Gebiedsprogramma's Oost, Midden en West: Dialoogvisie en uitvoeringsplan 2010*, december 2009.

Tabel 5.2 geeft een samenvatting van de succesindicatoren die de stadsdelen Nieuw-West, Oost en Zuid momenteel gebruiken en op welke aspecten de huidige indicatoren voor buurtgericht werken betrekking hebben.

Tabel 5.2 – Succesindicatoren buurtgericht werken in stadsdelen

Aspecten buurtgericht werken	Maatschappelijke betrokkenheid		Leefbaarheid		
	Indicatoren	% Minima	Ervaren sociale cohesie	Standaard leefsituatie index	Woonsituatie, openbare ruimte en voorzieningen
Nieuw West			x	x	
Oost			x	x	
Zuid	x				x

Het eerste dat opvalt in tabel 5.2, is dat de gebruikte succesindicatoren niet alle relevante doelen voor buurtgericht werken beslaan. Tabel 5.2 laat zien dat de succesindicatoren die de stadsdelen voor buurtgericht werken gebruiken zich vooral richten op de aspecten van leefbaarheid en maatschappelijke betrokkenheid. Dit is opmerkelijk omdat het verbeteren van de ambtelijke dienstverlening de meest door de stadsdelen genoemde doelstelling voor buurtgericht werken is. In de stadsdelen Zuid en West dient buurtgericht werken bij te dragen aan meer vraaggerichtheid en betere kwaliteit van de dienstverlening. Het gebruik van indicatoren over dienstverlening van het stadsdeel of tevredenheid over het contact met ambtenaren en politici, zou in deze stadsdelen voor de hand liggen. Maar we zien dat de stadsdelen op dit moment geen passende succesindicator gebruiken om de dienstverlening te meten. Ook de doelstelling van de centrale stad en de stadsdelen Nieuw-West en West om de afstand tussen burger en overheid te verkleinen zien we niet terug bij de succesindicatoren die stadsdelen hanteren. Kortom, de succesindicatoren die Zuid, Nieuw-West en Oost nu gebruiken, geven slechts voor een deel inzicht in buurtgericht werken. Eerder genoemde aspecten van buurtgericht werken, zoals de dienstverlening en de afstand tussen gemeentebestuur en burger, ontbreken in de huidige succesindicatoren.

Verklaringen voor beperkt gebruik van succesindicatoren

Drie van de 7 stadsdelen (Centrum, Noord en Zuidoost) hanteren geen specifieke succesindicatoren voor buurtgericht werken. Voor een deel ligt de verklaring voor het niet-gebruik van succesindicatoren in het ontbreken van doelstellingen voor buurtgericht werken. De stadsdelen Noord en Centrum hebben (nog) geen doelen geformuleerd voor buurtgericht werken. Het is lastig om doelen te meten, als er geen doelen zijn.

Verder geven 3 stadsdelen (Noord, Zuidoost en Zuid) in de gesprekken met de rekenkamer expliciet aan dat het succes van buurtgericht werken lastig te bepalen is.

Stadsdeel Noord benadrukt dat het succes van buurtgericht werken moeilijk te bepalen is omdat effecten in de samenleving het gevolg kunnen zijn van verschillende invloeden, waaronder buurtgericht werken. Waarschijnlijk is bijvoorbeeld de economie van grotere invloed dan buurtgericht werken. Stadsdeel Zuidoost geeft aan dat het succes van buurtgericht werken moeilijk in cijfers is uit te drukken: ‘dat voel je aan’. Het stadsdeel verwijst daarbij naar de publicatie van Mark van Twist en Wouter Jan Verheul over de wijkaanpak waarin aannemelijk wordt gemaakt dat het nut van de wijkaanpak niet zit in de beoogde effecten, maar in de ongezochte opbrengsten (zie box 5.1). Er is door het stadsdeel geen poging ondernomen om die mogelijke bijvangsten van buurtgericht werken in kaart te brengen met bijvoorbeeld de Maatschappelijke kosten-baten analyse (MKBA).⁴⁹ De MKBA-methode is toegepast op de Achter de voordeuraanpak en het gebruik van een cultureel en economisch centrum in de Indische buurt.⁵⁰

Box 5.1 De uitdaging van ongetemde problemen

In *Bijvangsten van beleid. Over ongezochte opbrengsten van de Wijkenaanpak* van de Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB) stellen Mark van Twist en Wouter Jan Verheul dat bij de effectiviteit van ongetemde beleidsproblemen niet alleen gekeken dient te worden naar van te voren bedachte meetbare indicatoren. Er dient ook aandacht te zijn voor ‘ongezochte opbrengsten’ (‘bijvangsten’) die uit de verhalen van burgers naar voren komen. Bijvangsten zijn wel gewenst maar niet beoogd. De waarde van de wijkaanpak of het buurtgericht werken zit volgens de auteurs ook in dit soort neveneffecten. De rekenkamer constateert dat het ongetwijfeld waar is dat elk beleid onverwachte neveneffecten heeft waarvan sommige vervelend zijn en andere juist gunstig. Maar de vraag is wel welke consequenties deze constatering heeft voor het maken van beleid en het beoordelen van de doeltreffendheid. Reacties als ‘vooruit dan maar en god zegen de greep’ of ‘laat duizend bloemen bloeien’ zullen waarschijnlijk niet de kans op een doelmatige besteding van schaars overheidsgeld vergroten en voorstanders van een alternatieve besteding van die middelen overtuigen. Dat betekent dat zowel bij het maken van beleid als de beoordeling van de doeltreffendheid de doelstelling het uitgangspunt moet blijven. Wat dat betreft is het ook betekenisvol dat Twist & Verheul bij de categorieën van bijvangsten van beleid die zij onderscheiden⁵¹ zaken noemen die passen bij de doelstelling van de wijkaanpak. Dat soort bijvangsten zegt inderdaad iets over de doeltreffendheid. Het bestaan van gunstige neveneffecten die helemaal niets met het beleidsterrein te maken hebben, betekent natuurlijk nog steeds positief nieuws maar het maakt het beleid nog niet doeltreffend. Immers die ongetemde beleidsproblemen zijn nog steeds niet opgelost. Juist bij ongetemde beleidsproblemen is het essentieel om goed

⁴⁹ Deze methode wordt vooral door woningcorporaties (zoals Ymere, zie o.a.: Ymere, *Wijkaanpak, Ymere werkt Special*, maart 2011) gebruikt om de effecten van grote investeringen in kaart te brengen en te vergelijken met de situatie waarin het project niet wordt uitgevoerd.

⁵⁰ Ministerie van Binnenlandse zaken en Koninkrijksrelaties, *Werken aan maatschappelijk rendement. Een handreiking voor opdrachtgevers van MKBA's in het sociale domein*, februari 2011, p. 51-54.

⁵¹ De auteurs onderscheiden bijvangsten in economie en werkgelegenheid, in sociale cohesie en actief burgerschap en in bestuur en organisatie.

van te voren na te denken over indicatoren. Die indicatoren dienen zich niet zomaar aan; er is een grondige probleemanalyse nodig. Problemen zijn ongetemd omdat er veel verschillende aspecten kleven aan die problemen. Dat maakt het beleid niet noodzakelijkerwijs vaag, maar de centrale doelstelling vaak wel breed en meeromvattend. In de Maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA) wordt geprobeerd om daar rekening mee te houden.

Wens voor betere succesindicatoren in de toekomst

De stadsdelen benadrukken in het Platform gebiedsgericht werken dat er betere indicatoren moeten komen om het succes van buurtgericht werken inzichtelijk te maken. Dit blijkt onder andere uit de verslagen van het platform waarin staat dat de stadsdelen worstelen om de rol en meerwaarde van buurtgericht werken goed neer te zetten naar de ambtelijke organisatie en het bestuur.⁵² Aangezien de stadsdelen zich in verschillende ontwikkelingsfasen van buurtgericht werken bevinden, is het nog niet gelukt om tot gemeenschappelijke succesindicatoren te komen.

Wel zien we dat de afzonderlijke stadsdelen door de fusie van de stadsdelen steeds meer belang hechten aan het meten op buurniveau. Zo is stadsdeel West 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 indicatorenset op buurniveau. Voor stadsdeel Oost (maar ook voor Noord en West is dit gedaan) ontwikkelt O+S bijvoorbeeld factsheets voor alle 31 buurten van Oost met daarin gegevens over het aantal voorzieningen, bevolkingsamenstelling, kenmerken en tevredenheid over wonen, bedrijven, werk en inkomen, onderwijs en leefbaarheid en veiligheid. De factsheets geven een algemene typering van de buurt aan de hand van een aantal buurtkenmerken zoals de tevredenheid over de buurt en de staat van onderhoud van de straten en stoepen. De factsheets bevatten 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 in de factsheets.

5.2.3 Mening van deskundigen

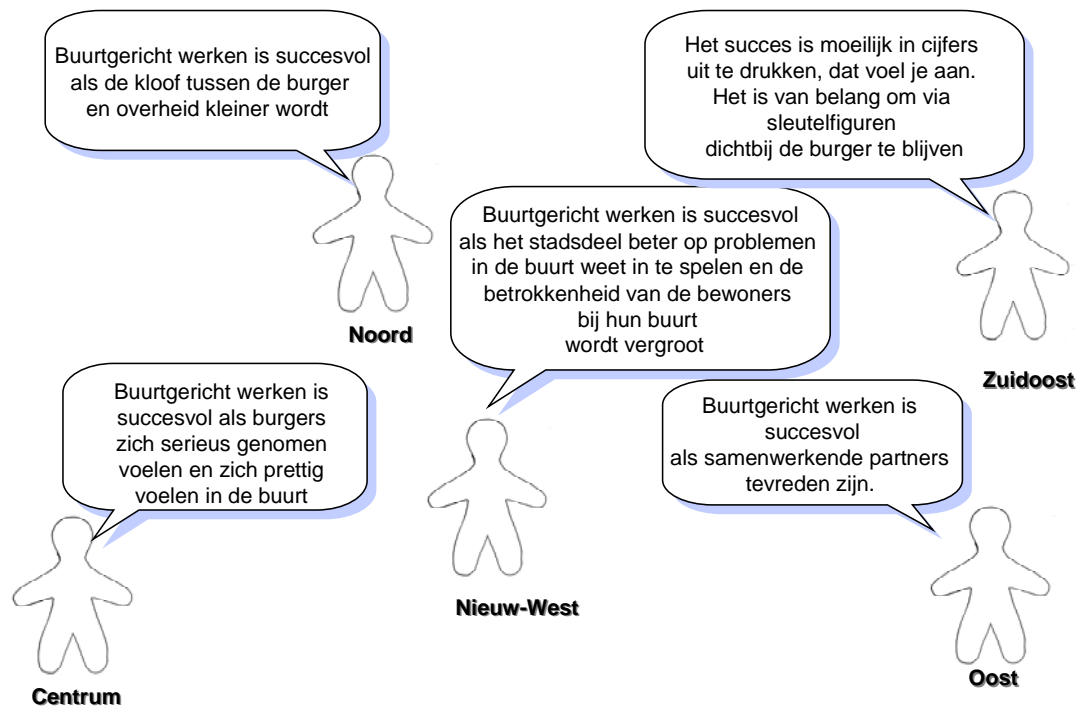
Niet alle stadsdelen leggen doelen en succesindicatoren voor buurtgericht werken vast in notities. Om zicht te krijgen op alle mogelijke succesindicatoren inventariseert de rekenkamer tot slot bij de stadsdelen de meningen over succesindicatoren voor buurtgericht werken die niet geformaliseerd zijn in de vorm van nota's of notities. De stadsdelen Zuid en West verwijzen voor hun mening over succes naar de nota's, waarin ze ingaan op de doelen en het succes van buurtgericht werken.⁵³

⁵² Gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, Memo aan de deelnemers ambtelijk platform gebiedsgericht werken, *Vorbereiding platformbijeenkoms op donderdagmiddag 16 december 2010 in stadsdeel Zuid*, 23 november 2010.

⁵³ De visie van de stadsdeel Zuid is vastgelegd in de nota *Beantwoording motie 74. Doelstelling wijkgericht werken*, 16 december 2009, p. 3. De visie van stadsdeel West op het succes van buurtgericht werken is vastgelegd in *Werkwijze Buurtgericht Werken en Bewonersinitiatieven in West*, maart 2011, p. 15.

De kern van de meningen van de leidinggevend en beleidsadviseurs in de overige stadsdelen zijn weergegeven in figuur 5.1.

Figuur 5.1- Meningen over het succes van buurtgericht werken



Ook bij de persoonlijke meningen zien we een grote diversiteit aan mogelijke succesindicatoren de revue passeren. Pasklare succesindicatoren worden niet genoemd. Wel zien we in de meningen relevante aspecten die ook zouden moeten terugkomen in de succesindicatoren voor buurtgericht werken, namelijk de:

- afstand van het gemeentebestuur tot de burger
- tevredenheid van burgers / samenwerkende partners / sleutelfiguren over dienstverlening van het stadsdeel
- maatschappelijke betrokkenheid in de vorm van de betrokkenheid van burgers bij de buurt en het zich prettig voelen in de buurt.

Deze aspecten kwamen ook al naar voren uit de eerdere geanalyseerde gemeentelijke doelen voor buurtgericht werken.

5.2.4 Conclusie succesindicatoren in het werkveld

De rekenkamer is nagegaan wanneer volgens betrokkenen in het werkveld buurtgericht werken eigenlijk succesvol is. Die vraag is vanuit 3 invalshoeken beantwoord, namelijk die vanuit de formele doelen, de gehanteerde succesindicatoren en de verschillende meningen uit het werkveld.

Diverse gemeentelijke doelen buurtgericht werken

De doelen van de centrale stad en de 7 stadsdelen voor buurtgericht werken zijn divers. Bij de centrale stad ligt het accent voor buurtgericht werken vooral op het verkleinen van de afstand van de gemeente tot de burger. Daarnaast formuleren de raad en het college van B&W het bevorderen van sociale en politieke participatie als doelstelling voor buurtgericht werken. In totaal formuleerden de stadsdelen 15 verschillende doelen voor buurtgericht werken, die te clusteren zijn rondom 4 aspecten (tabel 5.3). De stadsdelen vinden vooral het verbeteren van de dienstverlening aan de burger als een belangrijk doel van buurtgericht werken. Dit is meer een prestatie (activiteit) dan een concrete situatie waarin een concreet maatschappelijk effect moet zijn bereikt.

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. Opmerkelijk is dat sommige doelstellingen van stadsdelen niet concreet aangeven wat bereikt moet worden. Het gevaar is dat men dan buurtgericht gaat werken, zonder helder voor ogen te hebben waar dat buurtgericht werken precies aan moet bijdragen. Des te relevanter wordt dan de vraag hoe de stadsdelen vast kunnen stellen of de aanpak succesvol is.

Beperkt gebruik succesindicatoren door stadsdelen

Met de keuze van succesindicatoren maakt een stadsdeel duidelijk wat het beoogt met buurtgericht werken. Op dit moment maken slechts 3 van de 7 stadsdelen gebruik van indicatoren om inzicht te krijgen in het succes van specifiek buurtgericht werken (Nieuw-West, Oost en Zuid). De gebruikte succesindicatoren voor buurtgericht werken sluiten niet aan bij de doelen van stadsdelen voor 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.

Drie van de 7 stadsdelen (Centrum, Noord en Zuidoost) hanteren geen specifieke succesindicatoren voor buurtgericht werken. Verklaringen die de overige stadsdelen noemden voor het niet-gebruik van succesindicatoren zijn:

- Vage doelen of het ontbreken van doelen voor buurtgericht werken.
- Overtuiging dat het succes van buurtgericht werken niet meetbaar is.

Beide verklaringen zouden een reden kunnen vormen om op zoek te gaan naar alternatieven. Er zijn alternatieve manieren om het succes van buurtgericht werken in kaart te brengen, bijvoorbeeld via 'ongezochte bijvangsten' of de Maatschappelijke kosten-baten analyse, maar geen van de stadsdelen maakt daar gebruik van.

Overigens geven de stadsdelen aan steeds meer het belang te zien van goede succesindicatoren voor buurtgericht werken. Goede succesindicatoren kunnen ook helpen om de meerwaarde van buurtgericht werken duidelijk te maken naar de ambtelijke organisatie en het bestuur. Aangezien de stadsdelen zich in verschillende ontwikkelingsfasen van buurtgericht werken bevinden, is het nog niet gelukt om tot gemeenschappelijke succesindicatoren te komen.

Meningen over succes bevestigen eerder genoemde aspecten

Uit de meningen van deskundigen bij de stadsdelen is op te maken dat het succes van buurtgericht werken tot uiting kan komen op verschillende manieren, namelijk bij de:

- afstand van het gemeentebestuur tot de burger
- tevredenheid van burgers en anderen over dienstverlening van het stadsdeel
- maatschappelijke betrokkenheid

Vier aspecten voor indicatoren

Op basis van de geïnventariseerde doelen voor buurtgericht werken, de huidige gebruikte succesindicatoren en de meningen van deskundigen zijn 4 aspecten te destilleren die relevant zijn voor het meten van succes van buurtgericht werken:

- Politiek vertrouwen
- Dienstverlening van het stadsdeel en contact met de burger
- Leefbaarheid buurt
- Maatschappelijke betrokkenheid

De 4 aspecten maken duidelijk dat buurtgericht werken een container begrip is dat op zijn beurt ook weer bestaat uit niet eenduidige begrippen zoals leefbaarheid en dienstverlening. Tabel 5.3 geeft de 4 aspecten buurtgericht werken weer evenals de organisatie en de bron die het aspect noemden.

Tabel 5.3-Relevante aspecten voor succesindicatoren buurtgericht werken volgens werkveld

Aspect buurtgericht werken		Volgens ...	Bron
1. Politiek vertrouwen		College van B&W, Commissie Mertens	doelen
		Stadsdelen West en Zuidoost	doelen
		Stadsdeel Noord	mening
2. Dienstverlening stadsdeel en contact met de burger		College van B&W, Commissie Mertens	doelen
		Stadsdelen Oost, West, Zuid, Zuidoost en Nieuw-West	doelen
		Stadsdelen Centrum, Nieuw-West, Oost en Zuidoost	mening
3. Leefbaarheid buurt		Stadsdelen Nieuw-West en Zuidoost	doelen
		Stadsdeel Zuid, Nieuw-West en Oost	indicatoren
4. Maatschappelijke betrokkenheid	Sociale cohesie	Stadsdelen Nieuw-West, West en Zuid	doelen
		Stadsdelen Nieuw-West en Oost	indicatoren
	Sociale participatie	College van B&W en raad	doelen
		Stadsdeel Nieuw-West	doelen
		Stadsdeel Zuid	indicatoren
Politieke participatie	College van B&W en raad	doelen	

5.3 Succesindicatoren in theorieën

PM hier of in bestuurlijk rapport?

Geschikte succesindicatoren sluiten niet alleen aan bij de doelen van het werkveld, maar passen ook in een beleidstheorie. Dat wil zeggen dat er een houdbare redenering moet zijn die duidelijk maakt waarom de concrete activiteit buurtgericht werken zal leiden tot doelrealisering. Anders is het misschien wel een interessant doel, maar niet van buurtgericht werken.

In de vorige paragraaf zagen we dat vanuit het werkveld 4 aspecten naar voren werden gebracht die relevant zijn voor het meten van succes van buurtgericht werken:

- Politiek vertrouwen
- Dienstverlening van het stadsdeel en contact met de burger
- Maatschappelijke betrokkenheid
- Leefbaarheid buurt

Hieronder gaat de rekenkamer na wat wetenschappelijke theorieën aangeven over de bijdrage van deze aspecten aan buurtgericht werken. We sluiten deze paragraaf af met een conclusie waarin alle relevante aspecten een plek krijgen in een beleidsmodel voor buurtgericht werken.

5.3.1 Politiek vertrouwen

We gaan eerst in op wat bekend is vanuit de literatuur over de samenhangt tussen buurtgericht werken en politiek vertrouwen. Dat is immers volgens zowel de centrale stad als enkele stadsdelen één van de belangrijke doelstellingen+ voor buurtgericht werken. Van belang daarbij is wat we verstaan onder politiek vertrouwen of de kloof tussen burger en overheid.

Definitie

Hoewel de begrippen 'kloof', 'afstand tussen burger en overheid' en 'politiek vertrouwen' te pas en onpas worden gebruikt, bestaat er in de literatuur geen heldere definitie over. Wel formuleerden de wetenschappers André Krouwel en Koen Abts een heldere, zogenaamde 'glijdende schaal van politiek ongenoegen'.⁵⁴ De glijdende schaal van ongenoegen loopt van scepticisme, wantrouwen, cynisme tot vervreemding.⁵⁵ Volgens deze theorie kan politiek wantrouwen zich ontwikkelen wanneer een scepticus zich herhaaldelijk teleurgesteld of in de steek gelaten voelt door politieke actoren of instellingen. Indien wantrouwen niet langer gebaseerd is op enige vorm van kennis,

⁵⁴ André Krouwel en Koen Abts, *Politiek cynisme: voedingsbodem of creatuur van populistten?* in *Politiek cynisme*, Paul Dekker (redactie) 2006.

⁵⁵ De kloof tussen overheid en burger wordt in onderzoeken meestal gedefinieerd aan de hand van 4 verschillende groepen of 4 type burgers. Imrat Verhoeven (UvA) en de WRR onderscheiden op basis van een typering van Motivaction ook 4 typen burgers: de actieve, afwachtende, afhankelijke en afzijdige burger. Zie voor de Motivactiontypering ook het rapport van de commissie Wallage: Commissie Toekomst Overheidscommunicatie, *In dienst van de democratie*, augustus 2001.

aanwijzingen of een geïnformeerde redenering, verandert het onvermijdelijk in cynisme. Waar scepticisme en wantrouwen uitgaan van een relatief open geest die de werkelijkheid blijft bevragen, ontbeert cynisme elke vorm van reflectie of overweging.

In tabel 5.4 vat de rekenkamer de theorie van Krouwel en Abts over de glijdende schaal van ongenoegen samen.

Tabel 5.4- Samenvatting kenmerken glijdende schaal van ongenoegen

Politiek scepticisme	Uitgesteld of betwist vertrouwen in de politiek. Een neutrale of afwachtende houding van voorbehoud waarbij vertrouwen tijdelijk opgeschort wordt.
Politiek wantrouwen	Weloverdachte negatieve opvattingen over politici en het politieke systeem. Zolang wantrouwige burgers het democratische proces blijven doorlichten, kunnen ze nog overtuigd worden om de democratische instellingen en politici weer te steunen.
Politiek cynisme	Overtuiging dat de politiek, de overheid en politici wezenlijk niet deugen. Het is een houding van achterdocht, minachting en fatalisme die verder gaat dan een specifiek gebrek aan vertrouwen. Politici zijn zakkenvullers (niet integer, immoreel) en politici zijn niet in staat (ze kunnen het niet/incompetent) om problemen op te lossen.
Politieke vervreemding	Wanneer steun aan en identificatie met de democratische waarden en grondbeginselen van de hedendaagse politiek wordt teruggetrokken.

Bron: André Krouwel en Koen Abts, Politiek cynisme: voedingsbodemp of creatuur van populistten? in *Politiek cynisme*, Paul Dekker (redactie) 2006.

Aangezien gebrek aan vertrouwen en wantrouwen essentieel zijn voor een gezonde democratie, ligt het voor de hand om voor het succes van buurtgericht werken te kijken naar de beïnvloeding van politiek cynisme. Politiek cynisme ondermijnt namelijk de principes van democratie en zorgt voor een grote afstand tussen burger en overheid.

Samenhang met buurtgericht werken

De Raad voor het Openbaar Bestuur (ROB) en de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO), 2 adviesorganen van de regering, hebben elk recentelijk een relevant rapport laten verschijnen over buurtgericht werken.⁵⁶ In beide rapporten wordt een verband gelegd tussen buurtgericht werken en het verkleinen van de afstand van de overheid tot de burger. In de analyse van de ROB staat centraal dat er – als gevolg van een aantal ontwikkelingen zoals individualisering, technocratisering, economisering, informatisering en mondialisering – sprake is van een verschuiving van representatieve democratie naar publieksdemocratie. Politiek en bestuur zijn onvoldoende aangesloten op die ontwikkelingen en dreigen daardoor hun legitimiteit te verliezen. Dit is volgens

⁵⁶ Raad voor het Openbaar Bestuur: *Vertrouwen op democratie*, februari 2010 en Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling, *De wijk nemen*, 2009.

de ROB de oorzaak van de zogenaamde kloof tussen burger en politiek. Volgens de ROB kan buurtgericht werken bijdragen aan het verkleinen van de kloof tussen overheid en burger door meer invloed te geven aan burgers op beleid en besluitvorming.⁵⁷ Ook de RMO constateert dat de vermeende kloof tussen burger en politiek de reden is dat bestuurders en politici de buurt of de wijk als een geschikt schaalniveau zien om met de burger in gesprek te gaan en met hem te werken.

Samenhang met andere variabelen

Politiek cynisme hangt volgens de literatuur samen met achtergrondkenmerken als opleiding en leeftijd.⁵⁸ Naarmate mensen jonger en hoger opgeleid zijn, zijn ze minder politiek cynisch. Dit bevestigt ook wetenschapper Mark Bovens in zijn boek *De diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*. Hij geeft aan dat de huidige maatschappij kan worden aangeduid als een 'diplomademocratie', waarin hoogopgeleiden beduidend meer politieke invloed hebben dan laagopgeleiden. Er bestaat volgens Bovens een kloof tussen laag- en hoog opgeleiden. Aan de ene kant van de kloof staan hoogopgeleide burgers - krantenlezers en academici - die over veel politiek zelfvertrouwen beschikken, internationaal zijn georiënteerd en toegang hebben tot de politieke arena's en de maatschappelijke elites. Aan de andere kant staan betrekkelijk laag opgeleide burgers - ouderen, vroegtijdige schoolverlaters, kijkers naar de commerciële zenders - die maatschappelijk minder actief zijn, zich buitengesloten voelen en voor wie de internationalisering veel te snel gaat.⁵⁹ Ook bestaat er volgens de literatuur een matige samenhang tussen politiek vertrouwen en sociaal vertrouwen. Wanneer mensen vertrouwen hebben in andere mensen, hebben ze vaak ook meer vertrouwen in de politiek.⁶⁰

Daarnaast hangen ook subjectieve variabelen zoals de tevredenheid met het eigen leven en subjectieve veiligheid samen met politiek vertrouwen.⁶¹ Mensen die tevreden zijn met hun eigen leven, zijn vaker tevreden met de politiek, maar de samenhang is volgens een recente publicatie van het Sociaal Cultureel planbureau niet volledig: 40% van de mensen is tevreden met het eigen leven en ontevreden over de politiek. Het gaat dan

⁵⁷ Politici kunnen volgens de ROB niet meer volstaan met één keer in de 4 jaar verantwoording te geven bij verkiezingen. De ROB noemt een aantal instrumenten op die hierin een rol kunnen spelen: het burgerinitiatief, de burgerjury, het referendum, de participatieve begroting, het burgerteam, het burgerhandvest en diverse –nog te ontwikkelen- digitale kanalen. ⁵⁷ Raad voor het Openbaar Bestuur: *Vertrouwen op democratie*, februari 2010.

⁵⁸ Henk Dekker en Peggy Schyns, Politiek cynisme onder jongeren en de bronnen daarvan in *Politiek cynisme*, onder redactie van Paul Dekker, 2006, p. 77.

⁵⁹ M. Bovens, *De diplomademocratie. Over de spanning tussen meritocratie en democratie*, B en M, 2006.

⁶⁰ Sociaal Cultureel Planbureau, *Stemming onbestemd. Tweede verdiepingsstudie. Continue Onderzoek Burgerperspectieven*, onder redactie van Paul Dekker en Josje den Ridder, maart 2011

⁶¹ S. Van de Walle, *Zullen beter werkende overheidsdiensten bijdragen tot vertrouwensherstel?* in *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur. Diagnoses en remedies*, onder redactie van A. Kortsens en P. de Goede, 2007.

vooral om lageropgeleiden, lezers van de Telegraaf, aanhangers van de PVV en niet-stemmers die tevreden zijn met hun leven, maar ontevreden over de politiek.⁶²

5.3.2 Dienstverlening van het stadsdeel en contact met de burger

Dienstverlening of vraaggericht werken zijn ruime begrippen waar van alles onder kan vallen. Daarom gaan we eerst in op de definitie van dienstverlening.

Definitie

Op basis van de literatuur kan dienstverlening op macro-economisch niveau gedefinieerd worden als een product dat is ontstaan door een interactief proces tussen de klant en de dienstverlener, waarbij de dienstverlener het gezicht van de organisatie is. Diensten zijn dus geen 'tastbaar' product, maar krijgen hun vormen inhoud in de interactie met de klant.

Op macro-economisch niveau worden de taken van de overheid vaak als diensten gedefinieerd, maar wanneer er onderscheid gemaakt wordt tussen de verschillende rollen van de overheid, kun je daar ook op een andere manier naar kijken. Diensten van de overheid zijn soms wel degelijk 'tastbaar', een voorbeeld hiervan is het verstrekken van een paspoort. Daarom is het zinvol om te kijken naar wat de gemeente zelf onder dienstverlening verstaat. De gemeente Amsterdam maakt in haar visie op dienstverlening onderscheid tussen eenvoudige en complexe dienstverlening.⁶³ Elke vorm van klantcontact is hier onder te scharen. Dienstverlening is elke afhandeling van elke individuele klantvraag van het moment van aanvraag tot bijvoorbeeld levering van het product/dienst of afhandeling van het bezwaar. Voorbeelden van dienstverlening zijn: de gemeentebrede contactkanalen zoals 14020 en andere telefonische ingangen, loketten van diensten en de stadsloketten, het digitale loket, amsterdam.nl en losse websites van diensten. Maar ook eenvoudige contactafhandeling, de directe levering bij eerste contact en de herkenning en doorverwijzing van complexere vragen behoort hiertoe. Complexe dienstverlening betreft vaak maatwerk. Hoewel er niet meer voorbeelden genoemd worden, valt uit de visie van het college op dienstverlening op te maken dat niet alles wat de gemeente doet dienstverlening betreft.⁶⁴

Dienstverlening kan gemeten worden door te kijken naar de mening van burgers over zowel het proces als de output van een bepaalde dienst.⁶⁵ De tevredenheid wordt gevormd door zowel de objectieve eigenschappen van de geleverde dienst en subjectieve evaluaties (perceptie) van de dienst door de klant.⁶⁶ De wetenschapper

⁶² SCP, *Stemming onbestemd. Tweede verdiepingstudie. Continue Onderzoek Burgerperspectieven*, redactie Paul Dekker en Josje den Ridder, maart 2011.

⁶³ Gemeente Amsterdam, *Dienstverlening in Amsterdam, één visie en aanpak voor stad en stadsdelen*, 31 maart 2010.

⁶⁴ Gemeente Amsterdam, *Dienstverlening in Amsterdam, één visie en aanpak voor stad en stadsdelen*, 31 maart 2010.

⁶⁵ Sociaal en Cultureel Planbureau, *Publieke prestaties in perspectief: Memorandum* kwartaire sector 2006-2011, 2007.

⁶⁶ Bart, V., *Onderzoek naar de kwaliteit van de dienstverlening bij de Federale Politie: een toetsing uitgevoerd bij de directie DJF-Ecofin.*, 2006, Universiteit Gent.

Oliver stelt dat tevredenheid over een dienst vooral optreedt bij een werkelijke prestatie die gelijk of hoger is dan de gestelde verwachting.⁶⁷

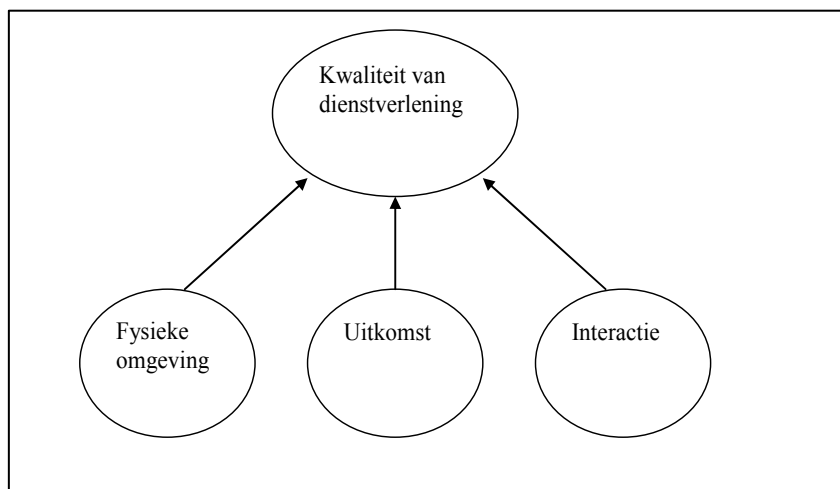
De wetenschappers Brady en Cronin veronderstellen dat de kwaliteit van dienstverlening bepaald wordt door:

- de fysieke omgeving
- de uitkomst
- de interactie⁶⁸

De fysieke omgeving heeft betrekking op de fysieke omgeving waar de dienstverlening plaatsvindt. De sfeer, het design en de sociale factoren die de omgeving uitstraalt zijn van invloed op de mening van de klant. De uitkomst van de dienst gaat in op de concrete dienst die verleend wordt. De wachttijd, de uitkomst en de gehele ervaring tijdens het proces zijn hiervoor belangrijk. Deze objectieve factoren zijn ook van invloed op de mening van de klant. Tenslotte is de interactie tussen burger en dienstverlener van belang voor de tevredenheid. De interactie wordt beïnvloed door de attitude, de expertise en het gedrag van de dienstverlener.

Figuur 5.2 geeft aan welke aspecten van invloed zijn op de kwaliteit van dienstverlening.

Figuur 5.2 - Factoren die van invloed zijn op de kwaliteit van de dienstverlening



Samenhang met buurtgericht werken

Dienstverlening, oftewel het vraaggericht werken, is een activiteit waarbij voor een buurtgerichte aanpak kan worden gekozen. Het wijkt daarmee af van de andere genoemde aspecten die meer een doel van buurtgericht werken zijn. Het verbeteren van de dienstverlening heeft betrekking op de manier waarop er gewerkt wordt (het proces).

⁶⁷ Oliver, R.L., *Satisfaction: a behavioral perspective on the consumer*, 1997, New York: McGraw-Hill.

⁶⁸ Brady, M. K. en Cronin Jr., J. J., Some new thoughts on conceptualizing perceived service quality: A hierarchical approach. *Journal of Marketing*. Volume 65, 2001.

Samenhang met andere variabelen

Betere dienstverlening en contact met de burger heeft volgens de literatuur vooral indirect, namelijk via het vergroten van politiek vertrouwen, een effect op buurtgericht werken.

Volgens Paul Dekker van het Sociaal Cultureel Planbureau beïnvloedt ook het overheidshandelen politiek cynisme.⁶⁹ De stijl van bestuurders en politici heeft ook invloed op politiek cynisme. Wanneer politici willen luisteren naar burgers, bedrijven en maatschappelijke organisaties zullen ze eerder het vertrouwen van burgers krijgen. Op landelijk niveau wordt dit als een wezenlijke verklaring voor politiek vertrouwen gezien. Voor het verkleinen van de afstand van de overheid tot de burger (en uiteindelijk ook voor buurtgericht werken) is het dus van belang dat politici meer oog hebben voor de leefwereld van burgers.

De prestatietheorie van de Belg Steven van de Walle sluit hier bij aan, maar gaat vooral in op de ambtelijke dienstverlening. Deze theorie veronderstelt dat als de overheid beter presteert, en dat zichtbaar wordt, het vertrouwen zal terugkomen. Deze theorie is alleen empirisch onderzocht in het gewest Vlaanderen. Daaruit kwam naar voren dat het verbeteren van de dienstverlening niet noodzakelijk leidt tot meer vertrouwen in publieke dienstverlening.⁷⁰

5.3.3 Maatschappelijke betrokkenheid

Definitie maatschappelijke betrokkenheid

Bij maatschappelijke betrokkenheid gaat het om betrokkenheid bij de samenleving die tot uiting kan komen door het voorkomen van sociaal isolement, sociaal vertrouwen tussen buurtbewoners, sociale participatie en politiek participatie.

Samenhang met buurtgericht werken

In de literatuur is vooral geschreven over de relatie tussen buurtgericht werken en sociaal isolement en sociaal vertrouwen.

In 2005 concludeert de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) in het rapport *Vertrouwen in de buurt* dat buurtgericht werken bijdraagt aan sociaal vertrouwen tussen buurtbewoners. Beleid dat toegespitst is op de buurt heeft volgens

⁶⁹ Arno Kortsens en Peter de Goede, *Dalend vertrouwen in de (rijks)overheid (2000-2005) verklaringen op een rij*, p.10, ter voorbereiding van The Netherlands Institute of Government (NIG), 4^{de} werkconferentie, Universiteit van Tilburg.

⁷⁰ Dit komt doordat opinies over de werking van de overheid vaak niet aansluiten bij de reële werking van de overheid. Burgers zijn over het algemeen negatiever over de overheid, dan over een specifieke dienst. Hoe breder en algemener de vraag naar het beeld over de overheid, des te omvangrijker het aantal potentiële ervaringen waarop de respondent zijn mening kan baseren. In een concrete klanttevredenheidsmeting wordt het blikveld van de respondent automatisch ingeperkt tot specifieke ervaringen. Van de Walle signaleert een kloof tussen de prestaties van de overheid en het beeld dat mensen hebben van de overheid in het algemeen. Zie ook: S. Van de Walle, Zullen beter werkende overheidsdiensten bijdragen tot vertrouwensherstel? in *Bouwen aan vertrouwen in het openbaar bestuur. Diagnoses en remedies*, onder redactie van A. Korsten en P. de Goede, 2007.

de de WRR een betere kans van slagen. Als bewoners zelf aan de slag gaan, voedt hun gezamenlijk succes het sociale vertrouwen binnen een buurt, waarbij zelfs traditioneel gescheiden woonblokken samenwerken. Deze theorie bevestigt dus dat buurtgericht werken kan bijdragen aan beter sociaal vertrouwen tussen buurtbewoners (sociale cohesie).⁷¹ Sterker sociaal vertrouwen tussen buurtbewoners levert op zijn beurt ook een positieve bijdrage aan het doorbreken van (dreigend) sociaal isolement. De WRR geeft aan dat er empirisch bewijs is dat vooral kwetsbare individuen geholpen zijn met een groter sociaal vertrouwen, waarbij buurtgenoten sneller hun helpende hand uitsteken.⁷²

Samenhang met andere variabelen

Ook zijn er indirecte verbanden tussen dienstverlening en buurtgericht werken, namelijk via politiek cynisme. Er blijkt namelijk een beperkt verband tussen groter sociaal vertrouwen en politiek cynisme. Dit komt overeen met de theorie van Robert Putnam, die in zijn boek *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community (2000)* veronderstelt dat sociaal isolement negatieve gevolgen heeft voor de betrokkenheid en het vertrouwen van de burger in de politiek. Verder is er ook een verband tussen sociaal isolement en politiek cynisme. Hoe meer burgers zich sociaal geïsoleerd voelen, hoe lager het politiek cynisme is.⁷³

5.3.4 Leefbaarheid buurt

Definitie

Leefbaarheid is een breed containerbegrip. In de literatuur wordt benadrukt dat het gaat om het scheppen van objectieve voorwaarden die de subjectieve beleving van een buurt beïnvloeden.⁷⁴ Landelijk wordt leefbaarheid gemeten via de Leefbarometer met nagenoeg alleen objectieve indicatoren zoals het aandeel van bepaalde huizentypen in de wijk, nabijheid van winkels, kust of bos, het gemiddelde inkomen.

Samenhang met buurtgericht werken

Buurtgericht werken draagt volgens de WRR, onder voorwaarden, ook bij aan de aanpak van leefbaarheidsproblemen op met name het terrein van fysieke inrichting, veiligheid, onderwijs en sociale infrastructuur.⁷⁵ Van belang daarbij is dat de gemeente

⁷¹ Wetenschappelijke raad voor Regeringsbeleid, *Vertrouwen in de buurt*, 2005, p. 160- 162.

⁷² Wetenschappelijke raad voor Regeringsbeleid, *Vertrouwen in de buurt*, 2005, p. 162.

⁷³ Niels F. Lievaart, masterthesis *Bowling alone without public trust Een bestuurskundig onderzoek naar de relatie tussen een ervaren sociaal isolement van Amsterdamse burgers en de mate van publiek vertrouwen dat deze burgers hebben in hun gemeentebestuur*, augustus 2009.

⁷⁴ In het rapport *De Leefbarometer: rapportage instrumentontwikkeling*(2008) destilleren onderzoeksbureaus RIGO en Stichting Atlas voor Gemeenten, die de Leefbarometer in opdracht van het Ministerie van VROM/WWI hebben ontwikkeld, op basis van uitgebreid literatuuronderzoek, de volgende definitie van leefbaarheid: "Leefbaarheid is de mate waarin de leefomgeving aansluit bij de voorwaarden en behoeften die er door de mens aan worden gesteld (RIGO en Stichting Atlas voor Gemeenten, *De Leefbarometer: rapportage instrumentontwikkeling*,2008, p.14. Zie voor meer informatie de website van het kenniscentrum Stedelijke Vernieuwing (KEI): http://www.kei-centrum.nl/view.cfm?page_id=1899&item_type=vraag_en_antwoord&item_id=162

⁷⁵ Wetenschappelijke raad voor Regeringsbeleid, *Vertrouwen in de buurt*, 2005, p. 111-113.

duidelijk maakt wat de meerwaarde is van buurtgericht werken, burgers serieus neemt en geen overdreven verwachtingen creëert. Buurtgericht werken is niet de oplossing voor alle maatschappelijke problemen. Ook heeft buurtgericht werken pas toegevoegde waarde voor de fysieke woonomgeving als de gemeente differentieert naar buurt en inspeelt op specifieke problemen van een buurt.

Samenhang met andere variabelen

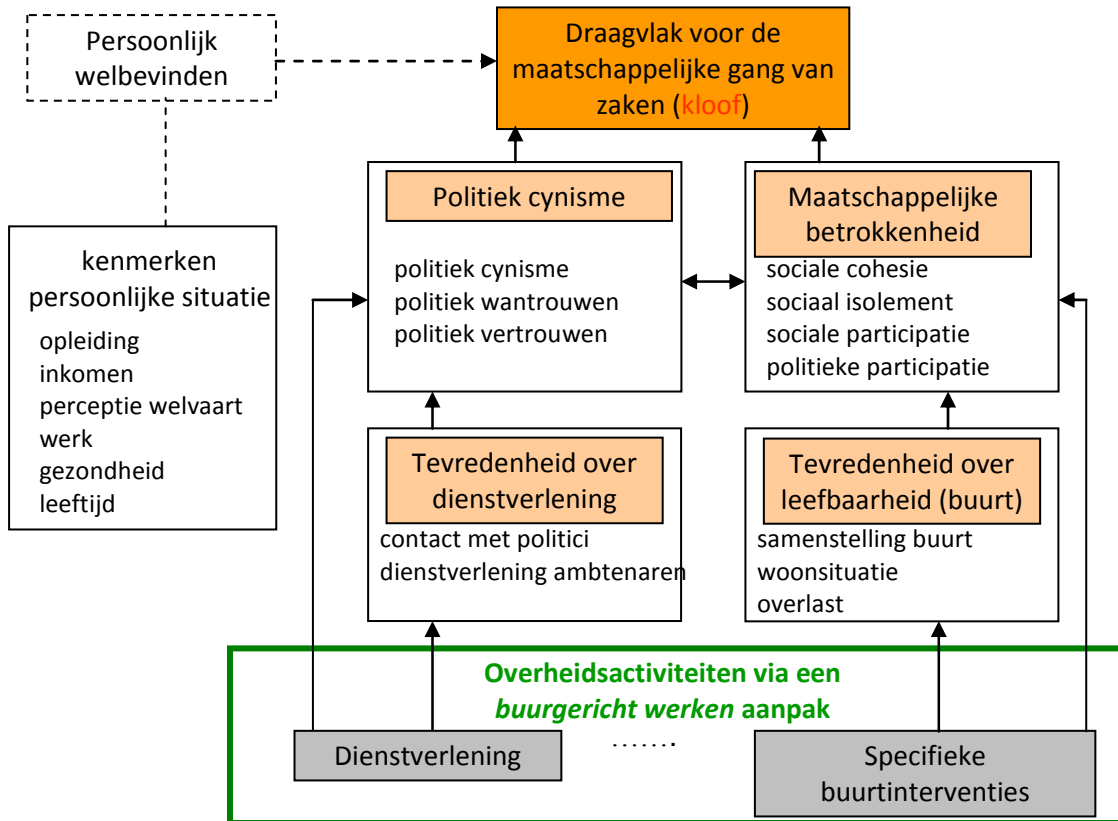
De tevredenheid over de leefbaarheid in de buurt (bijvoorbeeld de mate waarin de woonomgeving als leefbaar en veilig wordt ervaren) heeft ook invloed op hoe mensen zich voelen in de stad en op hun maatschappelijke betrokkenheid. De tevredenheid over de leefbaarheid in de buurt (bijvoorbeeld de mate waarin de woonomgeving als leefbaar en veilig wordt ervaren) heeft ook invloed op hoe mensen zich voelen in de stad en op hun maatschappelijke betrokkenheid. Omgekeerd geeft het Verwey-Jonker instituut in een literatuurverkenning aan dat in buurten met veel sociale samenhang en cohesie mensen meer tevreden met hun woonomgeving en buurt zijn.⁷⁶

5.3.5 Conclusie succesindicatoren in theorieën

Wetenschappelijke theorieën bevestigen dat buurtgericht werken samenhangt met de 4 aspecten die eerder door het werkveld genoemd werden als relevant voor het succes van buurtgericht werken. De rekenkamer probeert om op basis van de genoemde succesindicatoren en de correlaties uit de theorieën een beleidsmodel voor buurtgericht werken te construeren. Dit model (figuur 5.4) geeft op eenvoudige wijze aan hoe buurtgericht werken het draagvlak voor de maatschappelijke gang van zaken kan beïnvloeden.

⁷⁶ Verwey-Jonker Instituut, *De invloed en de effecten van sociale samenhang. Verslag van een literatuurverkenning*, april 2008.

Figuur 5.4- Visualisering van beleidsmodel voor buurtgericht werken



De rekenkamer veronderstelt dat er voor de gemeente 4 belangrijke manieren zijn om tot draagvlak voor de maatschappelijke gang van zaken te komen, namelijk via de:

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

Deze 4 aspecten dekken bijna alles waarmee burgers in aanraking komen bij hun contact met de gemeente en zijn daarmee illustratief voor de kloof tussen burger en overheid.

De groene rechthoek in figuur 5.4 geeft de mogelijke interventies van de gemeente voor buurtgericht werken aan. De gemeente kan zowel via specifieke buurtinterventies (bloembakken in de buurt, buurtbarbecue, etc.) als via de dienstverlening aan de burger (reageren op vragen, aanvragen en klachten van burgers) invloed uitoefenen op de 4 eerder genoemde aspecten van buurtgericht werken zoals: maatschappelijke betrokkenheid, politiek cynisme, tevredenheid over de leefbaarheid en de tevredenheid over de dienstverlening.

Een voorbeeld van de toepassing van bovenstaand beleidsmodel is het besluit van bewoners om het buurtbudget te besteden aan bloembakken in de buurt. Door de bloembakken verbetert de leefomgeving 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 en cynisme van burgers in de gemeente. Uiteindelijk moeten de bloembakken leiden tot meer draagvlak voor de maatschappelijke gang van zaken. Naar mate de betrokken bewoners hoger opgeleid zijn, meer inkomen hebben, gezond zijn en tevreden met hun leven zijn, zullen ze ook meer de maatschappelijke gang van zaken ondersteunen.

De gemeente kan via buurtgericht werken met specifieke buurtinterventies invloed uitoefenen op de tevredenheid over de leefbaarheid in de buurt. De tevredenheid over de leefbaarheid in de buurt (bijvoorbeeld de mate waarin de woonomgeving als leefbaar en veilig wordt ervaren) heeft ook invloed op hoe mensen zich voelen in de stad en op hun maatschappelijke betrokkenheid. Maatschappelijke betrokkenheid kan bestaan uit vertrouwen in mensen (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.

Overheidsactiviteiten beïnvloeden rechtstreeks of indirect het politiek cynisme dat burgers kunnen ervaren. Politiek cynisme is niet wenselijk, omdat het de principes van democratie ondermijnt en zorgt voor een grote afstand tussen burger en overheid. De manier waarop politici omgaan met burgers heeft effect op het ervaren politiek cynisme. Ook de tevredenheid van burgers over de ambtelijke dienstverlening kan politiek cynisme beïnvloeden. Zo zal de tevredenheid over de ambtelijke dienstverlening hoger zijn wanneer politici en ambtenaren bij het contact met de burger de gevoelens en emoties van burgers erkennen.⁷⁷ Stadsdelen kunnen dus met hun dienstverlening en het contact met de burger wel degelijk verschil maken voor het draagvlak voor de maatschappelijke gang van zaken. De tevredenheid over de dienstverlening is een succesindicator die iets zegt over het proces in plaats van het uiteindelijke effect van buurtgericht werken.

Politiek cynisme en maatschappelijke betrokkenheid beïnvloeden elkaar ook. Zo blijkt uit analyses van de rekenkamer dat sociaal isolement in grote mate samenhangt met politiek cynisme.⁷⁸ Omgekeerd zien we op basis van deze analyses ook dat sociaal isolement leidt tot meer politiek cynisme. Dit bevestigt de theorie van de eerder genoemde Robert Putnam.

⁷⁷ I. Verhoeven, *Burgers tegen beleid. Een analyse van dynamiek in betrokkenheid*, 2009.

⁷⁸ In bijlage 5 gaan we nader in op de gebruikte methoden en analyses.

Tenslotte zijn er ook indicatoren die rechtstreeks invloed uitoefenen op 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, inkomen etc., die van invloed zijn op alle andere indicatoren. Opleiding blijkt de belangrijkste factor voor politiek wantrouwen en cynisme te zijn.

5.4 Meetbare en beschikbare succesindicatoren

Geschikte succesindicatoren zorgen ervoor dat de doelen van buurtgericht werken meetbaar worden. In de voorgaande paragrafen kwam naar voren dat succesindicatoren in elk geval in moeten gaan op 4 belangrijke aspecten van buurtgericht werken, namelijk:

- Politiek cynisme
- Tevredenheid over de ambtelijke dienstverlening en het contact met politici.
- Maatschappelijke betrokkenheid
- Tevredenheid leefbaarheid in de buurten.

Het zou handig zijn als daarvoor al bestaande gegevens zouden kunnen worden gebruikt. Daarom gaat de rekenkamer in deze paragraaf na welke indicatoren op dit moment via de Dienst O+S beschikbaar zijn.

Op basis van ervaringen van anderen⁷⁹ komen we tot de volgende criteria voor meetbare succesindicatoren:

• <i>simpel:</i>	• gemakkelijk herhaalbaar, voortbouwend op wat er al is
• <i>betrouwbaar</i>	• gebaseerd op meerdere stellingen die behoren tot dezelfde schaal
• <i>informatief</i>	• geeft inzicht in behaalde resultaten en maakt trend zichtbaar
• <i>eenduidig</i>	• niet voor meerdere uitleg vatbaar
• <i>beïnvloedbaar</i>	• binnen eigen verantwoordelijkheid
• <i>onderdeel van beleid</i>	• aansluitend bij organisatiedoelstelling

Voordat we naar de indicatoren gaan, gaat de rekenkamer hieronder kort in op de verschillende monitoren van de Dienst O+S die relevante indicatoren bevatten.

5.4.1 Geschikte monitoren

Er zijn 3 monitoren van de Dienst O+S beschikbaar die informatie geven over aspecten van buurtgericht werken, namelijk de:

⁷⁹ De criteria zijn grotendeel gebaseerd op Leo Kercklaan, 8 mei 1998 *Indicatoren: Snel, Snel en Motiverend Voorbeelden en Handvatten* op <http://www.managementsite.nl/162/performance-management/indicatoren-snel-snel-motiverend.html#criteria>

- Burgermonitor
- Staat van de Stad Amsterdam
- Staat van de Aandachtswijken

De *Burgermonitor*, en in het bijzonder de *Burgermonitor 2009*⁸⁰, bevat de meeste informatie over een belangrijke doelstelling van buurtgericht werken, namelijk: het verkleinen van de afstand van de gemeente tot de burger. Naast de standaardvraag over de mate van vertrouwen in het gemeentebestuur, bevatte de *Burgermonitor 2009* eenmalig ook een vraag naar de mate van wantrouwen in het gemeentebestuur en 14 stellingen over democratiekritiek, de integriteit, de rechtvaardigheid en de competentie van de politiek.

Sinds 2011 is de vraag over vertrouwen in het gemeentebestuur niet meer opgenomen in de Burgermonitor, maar in de *Staat van de Stad*, een monitor over de ontwikkelingen in participatie en leefsituatie. Daarin is voor alle stadsdelen van Amsterdam informatie opgenomen over de kenmerken en tevredenheid van de leefomgeving, de woonsituatie en sociale participatie.

Voor een onderdeel van buurtgericht werken, namelijk de wijkaanpak, rapporteert O+S elke 2 jaar in opdracht van het Programmabureau Wijkaanpak van de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling en Dienst Wonen in de *Staat van de Aandachtswijken*. De informatie in de *Staat van de Aandachtswijken* is afkomstig uit andere monitoren zoals: *de Staat van de Stad Amsterdam*, *de Armoedemonitor*, *de Veiligheidsmonitor*, *Wonen in Amsterdam*, *de Leefbarometer van VROM*. Voor de aandachtswijken is veel informatie beschikbaar over de ervaren sociale cohesie, de leefbaarheid, het ervaren sociale isolement en de leefomgeving. In bijlage 5 vat de rekenkamer de indicatoren (en daarboven de domeinen) samen die voor de wijken met wijkaanpak beschikbaar zijn in de *Staat van de aandachtswijken*. Deze monitor heeft als belangrijk nadeel dat deze monitor zich beperkt tot de buurten met wijkaanpak en geen informatie bevat voor stadsdelen zonder wijkaanpak (zoals Zuid en Centrum). Ook geeft de *Staat van de Aandachtswijken* geen inzicht in politiek vertrouwen en ambtelijke dienstverlening. De stadsdelen vinden deze monitor van de wijkaanpak door de Dienst O+S niet optimaal. Trends en actuele ontwikkelingen zijn moeilijk te volgen en de data zijn te gedateerd. Ze vinden de *Staat van de Aandachtswijken* teveel gebaseerd op sociaalgeografische statistieken, waarbij er geen rekening wordt gehouden met mutaties in de bevolking.⁸¹

Overigens meten de 3 hiervoor beschreven monitoren het bruto-effect van de inspanningen van de gemeente. Ze geven aan of de situatie in een buurt verbetert of verslechtert. Hierbij wordt geen onderscheid gemaakt naar veranderingen die

⁸⁰ Voor het vinden van verklaringen van buurtgericht werken geeft het niet dat niet de meest recente dataset bekeken wordt.

⁸¹ Ambtelijk platform gebiedsgericht werken, *Strategische sessie burgerparticipatie & buurtgericht werken. Resultaten*, 11 oktober 2010.

veroorzaakt worden door de gemeente of door externe factoren. Het kan zo zijn dat de invloed van economische omstandigheden groter is dan activiteiten die in het kader van de wijkaanpak ontwikkeld worden. Voor een selectie van de inspanningen van de wijkaanpak wordt onderzocht wat het netto-effect is. De UvA/HvA onderzoekt welke effecten daadwerkelijk door deze inspanningen worden veroorzaakt.⁸²

5.4.2 Beschikbare variabelen

De rekenkamer gaat uit van de beschikbare variabelen uit de *Burgermonitor 2009*, omdat deze monitor de meest uitgebreide set variabelen voor buurtgericht werken biedt. Hieronder geven we aan in hoeverre er geschikte indicatoren beschikbaar zijn voor de 4 aspecten van buurtgericht werken:

- a. Politiek cynisme
- b. Tevredenheid over de ambtelijke dienstverlening en het contact met politici.
- c. Maatschappelijke betrokkenheid
- d. Tevredenheid over de leefbaarheid in de buurten.

a. *Politiek cynisme*

Politiek cynisme komt op verschillende manieren terug in de *Burgermonitor*. De *Burgermonitor* bevatte de afgelopen jaren (2005 tot en met 2010) een standaardvraag naar de mate van politiek vertrouwen in het gemeentebestuur. Vanaf 2011 is deze vraag opgenomen in de *Staat van de Stad Amsterdam*. Een nadeel van deze vraag is dat het een te algemene vraag is die burgers op verschillende manieren interpreteren. De ene burger denkt bij 'gemeentebestuur' aan het stadsdeelbestuur, de ander aan de landelijke politiek en weer een ander aan de burgemeester.⁸³

In de *Burgermonitor 2009* heeft de Dienst O+S eenmalig op verzoek van aantal wetenschappers⁸⁴ van onder andere de Vrije Universiteit van Amsterdam een aantal extra vragen opgenomen over politiek vertrouwen. Allereerst werd een vraag toegevoegd over de mate van wantrouwen in het gemeentebestuur. Het achterliggende idee hiervan was dat vertrouwen niet het omgekeerde hoeft te zijn van wantrouwen.

⁸² Er lopen diverse onderzoeken binnen de HvA in samenwerking met UvA en andere instituten. Van geen van de onderzoeken is een afgerond rapport beschikbaar. Het gaat om onderzoeken naar: 1) achter de voordeur (Kohnstamm instituut / Angélique Rondagh) 2) hoger onderwijs in de buurt / talentontwikkeling (Rob Andeweg / Judith Metz) lopend, 3) bewonersparticipatie (Sandra Bos / Pieter van Vliet participatiemakelaars en Imrat Verhoeven/ Evelien Tonkens bewonersbudgetten) 4) economische kanszones (Willem van Winden / Dennis van den Berg) lopend, 5) culturele interventies / kunst in de wijk (Sandra Trienekens / Willemien Dorrestijn).

⁸³ Het is van belang om in onderzoeken naar vertrouwen aan respondenten duidelijk te maken wat verstaan wordt onder bepaalde concepten, of om respondenten de mogelijkheid te bieden om hun eigen definities van of associaties met een bepaald concept te beschrijven. Zie ook: Niels F. Lievaart, masterthesis *Bowling alone without public trust Een bestuurskundig onderzoek naar de relatie tussen een ervaren sociaal isolement van Amsterdamse burgers en de mate van publiek vertrouwen dat deze burgers hebben in hun gemeentebestuur*, augustus 2009.

⁸⁴ De betrokken wetenschappers bestonden uit: Koen Abts, Steven van de Walle, André Krouwel en Frédérique Six.

Dat blijkt ook zo te zijn. Wantrouwen en vertrouwen zijn aparte concepten met iedere hun eigen oorzaken.⁸⁵ Naast deze aanvullende vraag, voegde de Dienst O+S eenmalig op verzoek van de wetenschappers 14 stellingen toe die betrekking hadden op integriteit, competentie, rechtvaardigheid en democratiekritiek. Voor een deel werden deze stellingen op landelijk niveau gebruikt om politiek cynisme te meten.

Aangezien gebrek aan vertrouwen en wantrouwen essentieel zijn voor een gezonde democratie, ligt het voor de hand om voor het succes van buurtgericht werken te kijken naar de mate van politiek cynisme in een buurt. Politiek cynisme ondermijnt namelijk de principes van democratie en zorgt voor een grote afstand tussen burger en overheid. Voor het meten van politiek cynisme heeft de rekenkamer de 14 stellingen in de *Burgermonitor 2009* over integriteit, competentie, rechtvaardigheid en democratiekritiek nader bekeken. Van de 14 stellingen blijken er 10 een sterke samenhang te vertonen en het beste inzicht te geven in politiek cynisme.⁸⁶ Op basis van deze 10 stellingen kan een nieuwe variabele voor politiek cynisme samengesteld worden, waarvan de waarden kunnen variëren van 0 tot en met 10 (= hoge mate van politiek cynisme).

Figuur 5.5 geeft de 10 stellingen die samen inzicht geven in de mate van ‘politiek cynisme’.

Figuur 5.5- Operationalisering politiek cynisme o.b.v. stellingen uit Burgermonitor 2009



⁸⁵ Steven van de Walle en Frédérique Six vergelijken het in een nog te verschijnen paper met de motivatietheorie. Waarschijnlijk is het bij vertrouwen net zo als bij salaris. Te weinig salaris is een dissatisfier, maar boven een bepaald salaris, dan maakt meer salaris niet meer tevreden. In dit geval heeft salaris wel een tijde effect, maar niet de hele tijd. Vermoedelijk hebben de oorzaken van vertrouwen en wantrouwen zo'n zelfde effect.

⁸⁶ Via factoranalyse en een reliabilitytest heeft de rekenkamer een betrouwbaar en krachtig instrument gevonden waarmee politiek cynisme gemeten kan worden. De schaal voor politiek cynisme heeft een Cronbach's alpha (α) van 0,88. In bijlage 5 verantwoordt de rekenkamer de gebruikte analyses.

De rekenkamer concludeert dat er op dit moment geen recente data voorhanden zijn om politiek cynisme in Amsterdam te meten. Wel kan politiek cynisme gemeten worden aan de hand van de stellingen die eenmalig in *Burgermonitor 2009* waren opgenomen.

b. Tevredenheid dienstverlening ambtenaren en contact met politici

Doelstellingen zoals het verbeteren van het contact met de burger en het meer vraaggericht functioneren van de ambtelijke organisatie kunnen deels ook via de *Burgermonitor* worden gemeten. De mening van burgers over de diensten van de gemeente wordt gemeten in de *Burgermonitor*. De fysieke omgeving en de dienst zelf zijn niet meegenomen in de dataset van de *Burgermonitor*. De *Burgermonitor 2009* bevat namelijk enkele vragen over het persoonlijke contact dat Amsterdammers het afgelopen jaar hadden met iemand uit de politiek, bijvoorbeeld een wethouder of een (stadsdeel)raadslid. Om inzicht te krijgen in de tevredenheid over dit contact, kan de vraag ‘Was u tevreden over het laatste contact?’ gebruikt worden als indicator. Ook meet de *Burgermonitor* de tevredenheid van Amsterdammers over het contact met ambtenaren van de stad of stadsdelen. Bijvoorbeeld voor het aanvragen van een nieuw paspoort, een identiteitskaart, of een rijbewijs, het vragen van informatie of het indienen van een klacht. Om inzicht te krijgen over de mening van burgers over de ambtelijke organisatie kan ook hier gebruik worden gemaakt van de vraag ‘Was u tevreden over het laatste contact?’. Het gaat hier niet zozeer om de tevredenheid over een product, als wel om de kloof tussen verwachting en de geleverde prestatie/dienstverlening.

c. Maatschappelijke betrokkenheid

Voor maatschappelijke betrokkenheid zijn we op zoek naar geschikte succesindicatoren die inzicht geven in:

- Sociaal isolement
- Sociale cohesie of binding met de buurt
- Sociale participatie
- Politieke participatie

Sociaal isolement

De bijdrage van buurtgericht werken aan het doorbreken van sociaal isolement kan gemeten worden aan de hand van 4⁸⁷ stellingen in de *Burgermonitor 2009* die betrekking hebben op het ervaren sociaal isolement:

- ‘Er zijn slechts weinig mensen met wie ik echt kan praten.’
- ‘Zelfs van je naaste familieleden kan je weinig belangstelling meer verwachten.’
- ‘Vaak voel ik me in de steek gelaten.’

⁸⁷ De *Burgermonitor* bevat ook een 5^{de} en 6^{de} stelling voor het meten van sociaal isolement. De rekenkamer heeft deze stellingen vanwege inhoudelijke redenen niet meegenomen bij het meten van sociaal isolement. Deze stellingen meten namelijk meer het vertrouwen in andere mensen in plaats van het sociale isolement. Van de 6 stellingen hebben deze 2 stellingen ook de laagste factorladingen. Zie ook bijlage 5 over de gebruikte analysemethode.

- ‘Er is niemand die speciaal belangstelling voor je heeft.’

Het gaat om stellingen die de Dienst O+S al jaren gebruikt om sociaal isolement in kaart te brengen.

Sociale cohesie

De ervaren sociale cohesie kan gemeten worden via de ‘binding met de buurt’. Het gaat daarbij om de banden met de eigen groep van familie, naaste burens en vrienden. In de *Burgermonitor 2009* zijn daarover 4 stellingen opgenomen die inzicht geven in de binding van Amsterdammers met hun buurt (sociale cohesie):

- ‘De mensen in deze buurt kennen elkaar nauwelijks.’
- ‘De mensen uit deze buurt gaan op een prettige manier met elkaar om.’
- ‘Ik woon in een (gezellige) buurt waar veel saamhorigheid is.’
- ‘Ik voel me thuis bij de mensen die in deze buurt wonen.’

Sociale en politieke participatie

De *Burgermonitor 2009* bevat geen vragen (meer) over sociale participatie zoals participatie in vrijwilligerswerk. De Dienst O+S heeft in de *Staat van de Stad Amsterdam* daarentegen wel een percentage opgenomen van het aandeel Amsterdammers per stadsdeel dat vrijwilligerswerk verricht. Dit percentage wordt ook meegenomen voor het onderdeel ‘sociale participatie’ in de Standaard leefsituatie-index in de *Staat van de aandachtswijken*. Niet alle stadsdelen zijn zich hiervan bewust, ze geven namelijk aan dat de inzet van vrijwilligers buiten beschouwing blijft in de *Staat van de Aandachtswijken*.⁸⁸ De rekenkamer constateert dat de ‘Standaard leefsituatie index (SLI), wel degelijk ook gebaseerd is op sociale participatie, zoals het verrichten van vrijwilligerswerk. Toch vinden we ook in de *Burgermonitor* mogelijkheden om inzicht te krijgen in sociale en politieke participatie, namelijk via het contact met de burens en deelname aan informatie- en inspraakavonden.

d. Tevredenheid leefbaarheid buurt

Eerder schreven we al dat leefbaarheid een breed container begrip is. Dit maakt het ook lastig om een goede indicator voor leefbaarheid te vinden. De Dienst O+S rapporteert in de *Staat van de Stad Amsterdam* uitgebreid over leefbaarheid. Daarvoor maakt het gebruik van variabelen over:

- standaard leefsituatie index (SLI, zie bijlage 3)
- tevredenheid met de buurt
- ervaren overlast op straat
- ervaren verloedering op straat
- percentage koopwoningen
- objectieve veiligheid; aantal aangiften en geregistreerde misdrijven, etc.
- subjectieve veiligheid.

⁸⁸ Gemeente Amsterdam, Bestuursdienst, Memo aan de deelnemers ambtelijk platform gebiedsgericht werken, *Resultaten platformbijeenkomst op donderdagmiddag 16 december 2010 in stadsdeel Zuid*, 21 december 2010.

Tenslotte heeft de Dienst O+S ook cijfers die per buurtcombinatie inzicht geven in de woonsituatie van Amsterdammers zoals de tevredenheid over de eigen woning, de gemiddelde woningbezetting, de gemiddelde woninggrootte (= aantal kamers), de gemiddelde waarde van de woningen, het aandeel koopwoningen en de gemiddelde woonduur op het adres (in jaren).

De *Burgermonitor 2009* bevat geen goede indicatoren voor de leefbaarheid. Wel is het mogelijk om gegevens per buurtcombinatie toe te voegen aan de data van de *Burgermonitor*.

5.4.3 Conclusie meetbare en beschikbare variabelen

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 *Burgermonitor* en de *Staat van de Stad Amsterdam* inzicht komen in buurtgericht werken. Een deel van de informatie is nu niet meer beschikbaar, zoals de stellingen over integriteit, competentie, rechtvaardigheid en democratiekritiek, die slechts eenmalig in de *Burgermonitor 2009* waren opgenomen, en inzicht konden geven in de mate van politiek cynisme. 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).

5.5 Toepassing van succesindicatoren

In deze laatste paragraaf gaat de rekenkamer in op de vraag op welke manier de beschikbare succesindicatoren voor buurtgericht werken toepasbaar zijn. De rekenkamer verrichtte enkele analyses op de beschikbare variabelen om te zien in hoeverre ze correleren met buurtgericht werken en om te zien welke verschillen er zijn tussen de stadsdelen.

Er is op dit moment geen variabele beschikbaar die goed inzicht geeft in de mate van buurtgericht werken in de 7 stadsdelen. Daarom heeft de rekenkamer zelf een variabele geconstrueerd die inzicht geeft in de mate van buurtgericht werken.⁸⁹

Op dit moment is het nog zo dat buurtgericht werken het meest uitgebreid wordt toegepast in de buurtcombinaties waar ook veel problemen zijn.

Uit analyses van de rekenkamer blijkt dat er sprake is van meer buurtgericht werken naar mate Amsterdammers:

- jonger zijn.
- minder binding met de buurt hebben.
- werkloos zijn, bijstandsgerechtigd zijn of een laag inkomen hebben.
- meer omringd worden door mensen die 'anders' zijn, dat wil zeggen een andere etniciteit hebben dan de eigen.⁹⁰

⁸⁹ Zie voor meer over de gebruikte data en analysemethode bijlage 5.

⁹⁰ Zie voor meer over de gebruikte data en analysemethode bijlage 5.

Met andere woorden, er is terecht gekozen om voor toepassing van buurtgericht werken in deze buurten. Positief is dat we zien dat buurtcombinaties waar meer buurtgericht werken plaatsvindt, Amsterdammers ook meer tevreden zijn over het contact met politici en de ambtelijke dienstverlening.

Op termijn, als buurtgericht werken meer ontwikkeld is, is de verwachting, dat buurten meer naar elkaar toe groeien. Op dit moment zien we nog aanzienlijke verschillen tussen de stadsdelen. De samenhang tussen buurtgericht werken en de succesindicatoren kan variëren per buurtcombinatie. In onderstaande tabel zijn de gemiddelde scores voor diverse stadsdelen voor de succesindicatoren van politiek vertrouwen en maatschappelijke betrokkenheid weergegeven. De gemiddelden voor politiek wantrouwen, contacten met de buurt en tevredenheid over politici zijn weggelaten omdat daar de verschillen tussen de stadsdelen niet significant waren. Tabel 5.5 toont de verschillen tussen stadsdelen per succesfactor.

Tabel 5.5- Gemiddelde scores van stadsdelen op verschillende succesindicatoren

stadsdeel	politiek cynisme	politiek vertrouwen	tevredenheid ambtenaren	sociaal isolement	sociale en politieke participatie	binding met de buurt
A Centrum	4,78	2,15	2,37	2,12	3,28	6,48
E West	4,97	2,15	2,41	2,58	3,31	6,00
F Nieuw-West	5,44	2,00	2,32	3,04	3,19	6,01
K Zuid	5,07	2,07	2,36	2,56	3,05	6,21
M Oost	4,88	2,20	2,27	2,69	3,15	6,44
N Noord	5,40	2,04	2,30	3,00	3,25	6,13
T Zuidoost	5,40	2,11	2,34	3,26	3,38	6,02
Total	5,12	2,10	2,35	2,74	3,22	6,14
Minimale score	0,00	0,00	1,00	0,00	1,00	0,00
Maximale score	10,00	4,00	3,00	10,00	4,00	10,00
F	10,52	3,59	2,98	11,58	3,06	4,95
Sig.	0,00	0,00	0,01	0,00	0,01	0,00

Groen: meest positieve score. Rood: meest negatieve score.

De gemiddelde scores zijn door de rekenkamer berekend op basis van variantie analyse.

Tabel 5.5 laat zien dat stadsdeel Centrum de laagste score voor politiek cynisme, sociaal isolement en binding met de buurt heeft. Ook zien we dat de perceptie van de eigen welvarendheid het hoogst is in Centrum. De ervaren welvarendheid blijkt volgens de analyses van de rekenkamer weer sterk samen te hangen met politiek cynisme. Wanneer we deze scores in ogenschouw nemen, is het niet vreemd dat stadsdeel Centrum nog weinig invulling heeft gegeven aan buurtgericht werken. Omgekeerd zien we dat stadsdeel Nieuw-West de hoogste score voor politiek cynisme heeft. Verder kijkt stadsdeel Oost af in die zin dat er sprake is van een relatief laag politiek vertrouwen en lage score voor tevredenheid over de ambtelijke dienstverlening. Dit

bevestigt de veronderstelling uit het beleidsmodel dat de tevredenheid over de ambtelijke dienstverlening samenhangt met het politiek vertrouwen.

Tenslotte concluderen we dat de verschillende succesindicatoren op bovenstaande wijze aan kunnen geven wat er in een stadsdeel nodig is. Om dit nog preciezer te doen, zouden de scores ook per buurtcombinatie of buurt kunnen worden weergegeven.

5.6 Conclusie succes van buurtgericht werken

In dit hoofdstuk analyseerde de rekenkamer het succes. Het op een goede manier in kaart brengen van het succes is niet eenvoudig. Langs verschillende wegen gingen we op zoek naar geschikte succesindicatoren voor buurtgericht werken.

Op basis van de geïnventariseerde doelen voor buurtgericht werken, de huidige door de stadsdelen gebruikte succesindicatoren en de meningen van deskundigen zijn 4 aspecten te destilleren die relevant zijn voor het meten van succes van buurtgericht werken:

- Mate van politiek cynisme
- Tevredenheid over de dienstverlening van het stadsdeel en contact met de burger
- Tevredenheid over de leefbaarheid buurt
- Maatschappelijke betrokkenheid

Het tweede aspect is meer een procesindicator, omdat het informatie geeft over de manier van buurtgericht werken. De overige aspecten geven inzicht in het succes van buurtgericht werken. Wetenschappelijke theorieën bevestigen dat buurtgericht werken samenhangt met bovenstaande aspecten die eerder ook door het werkveld genoemd werden als relevant voor het succes van buurtgericht werken.

De rekenkamer heeft getracht om op basis van de genoemde succesindicatoren en de correlaties uit de theorieën een beleidsmodel voor buurtgericht werken te construeren. Dit model geeft op eenvoudige wijze aan hoe buurtgericht werken het draagvlak voor de maatschappelijke gang van zaken kan beïnvloeden. Uitgangspunt is dat de gemeente via buurtgericht werken invloed heeft op de 4 hierboven genoemde aspecten via enerzijds het pad van politiek cynisme en anderzijds het pad van maatschappelijke betrokkenheid. Dit kan zowel via buurtinterventies als dienstverlening aan de burger. Tevredenheid over het contact met ambtenaren en politici beïnvloedt het politiek cynisme. Politiek cynisme is niet wenselijk, omdat het de principes van democratie ondermijnt en zorgt voor een grote afstand tussen burger en overheid. Buurtinterventies daarentegen zullen eerder leiden tot tevredenheid over de leefbaarheid in de buurt. De tevredenheid over de leefbaarheid in de buurt heeft ook invloed op hoe mensen zich voelen in de stad en op hun maatschappelijke betrokkenheid.

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* de *Staat van de Stad Amsterdam* inzicht komen in

buurtgericht werken. Een deel van de informatie is op dit moment niet meer beschikbaar, zoals de data over politiek cynisme.

Wanneer we de data over de succesindicatoren analyseren, komt naar voren dat buurtgericht werken momenteel het meest uitgebreid wordt toegepast in de buurtcombinaties waar ook veel problemen zijn. Dit betekent dat de gemeente en stadsdelen de juiste beleidskeuze hebben gemaakt. Op termijn, als buurtgericht werken meer ontwikkeld is, is de verwachting, dat buurten meer naar elkaar toe groeien. Op dit moment zien we nog aanzienlijke verschillen tussen de stadsdelen.

Bijlage 1 - Lijst met geraadpleegde personen

Gemeente Amsterdam

Politiek

Tiers Bakker

Raadslid SP stadsdeel Oost

Rien Fraanje

Raadslid CDA stadsdeel Nieuw-West

Dienst O+S

Willem Bosveld

Senior onderzoeksadviseur

Marije Baart de la Faille-

Senior onderzoeker

Deutekom

Ellen Lindeman

Senior onderzoeker

Bestuurdienst

Bob Kassenaar

Senior bestuursadviseur

DMO

Hettie Politiek

Programmamanager Amsterdamse Wijkaanpak

Stadsdeel Centrum

Barbera Lavell

Hoofd Regie en Beleid, sector Bouwen en Wonen

Stadsdeel Nieuw-West

Annemarijn Koop

Afdelingsmanager Wijken, directie Wijkzaken

Arjan Spit

Afdelingsmanager Wijken, directie Wijkzaken (a.i.)

Michiel van Hoof

Programmasecretaris Wijkaanpak Geuzenveld-Slotermeer

Lizette Ploeg

Programmamanager Wijkaanpak

Stadsdeel Oost

Sander Siegmann

Afdelingshoofd Buurt- en burgergericht werken

Stadsdeel Noord

Dave Coenders

Hoofd afdeling Signalering en Accountmanagement

Irene Slothouwer

Makelaar Bewonersinitiatieven

Stadsdeel West

Hanneke Klerks

Afdelingsmanager Wijken

Stadsdeel Zuid

Wolfgang Hövelmann

Manager Concernstaf

Stadsdeel Zuidoost

Antina Snijder
Dolores Heide

Interim manager afdeling Wijkcoördinatie, sector Wijkbeheer
Beleidsadviseur

Externe deskundigen

Imrat Verhoeven
Paul Dekker

Postdoc onderzoeker sociologie en antropologie UVA
Hoofd Participatie en bestuur (SCP) en hoogleraar Civil Society
Universiteit Tilburg

Steven van de Walle
Frédérique Six

Hoofddocent Bestuurskunde Erasmus Universiteit Rotterdam
Universitair hoofddocent Bestuurswetenschappen Vrije
Universiteit Amsterdam

Bijlage 2- Motie Van Doorninck en Van der Garde

Buurtgericht werken & burgerparticipatie

- Buurtgericht werken & burgerparticipatie omvat meer dan een organisatorische constructie. Het is een manier van denken en werken voor stadsdelen, diensten en partners van de overheid en gaat de hele organisatie aan. Het is complementair aan andere manieren van werken in stadsdeel en centrale stad.
- Kenmerk (1) is de sterke focus op kwaliteit van de leefomgeving en het dagelijks leven van bewoners in een buurt; daarom ook - binnen gezamenlijk gestelde kaders - is buurtgericht werken & burgerparticipatie sterk gericht op realisatie en uitvoering.
- Kenmerk (2) is de sterke interactie tussen burgers, ondernemers, coalitiepartners, stadsdeel en centraal stedelijke organisaties, gebaseerd op het vertrouwen dat betrokkenen hebben in elkaars meerwaarde voor de buurt.
- Kenmerk (3) is dat burgerparticipatie voor alle bewoners wordt gefaciliteerd door in alle stadsdelen overeenkomstige basisregelingen voor burgerparticipatie, inspraak, referendum, burgerinitiatief, klachten en wijkbudgetten.
- Tenslotte is burgerparticipatie - binnen buurtgericht werken - een kwaliteitskenmerk voor alle diensten, programma's en projecten die stad en stadsdelen managen; met als kerncriterium dat de bewoner op basis van gelijkwaardigheid en eigen verantwoordelijkheid betrokken wordt bij zaken die hem aangaan.

Organisatie

- Buurtgericht werken is een manier van denken en werken voor stadsdelen, diensten en partners en gaat de hele organisatie aan (naast andere manieren van werken, bijv. sectoraal werken).
- Buurtgericht werken kenmerkt zich door een sterke focus op kwaliteit van de leefomgeving en het dagelijks leven van bewoners in een buurt en is daarom binnen gezamenlijk gestelde kaders sterk op realisatie en uitvoering gericht.
- Buurtgericht werken kenmerkt zich door sterke interactie met bewoners, partners, ondernemers en stadsdeel, en door het vertrouwen dat betrokkenen hebben in elkaars meerwaarde voor de buurt.
- Binnen buurtgericht werken is burgerparticipatie een kwaliteitskenmerk onlosmakelijk verbonden aan alle diensten van het stadsdelen.

Bijlage 3 - Samenstelling leefsituatie index

De leefsituatie-index is een samengestelde variabele die gebaseerd is op een groot aantal indicatoren. Tabel B3.1 geeft aan op welke clusters, indicatoren en variabelen de index gebaseerd is.

Tabel B3.1- Samenstelling Leefsituatie index door Dienst O+S

Clusters	Indicatoren	Aantal variabelen
Wonen	a. Eigendom	1
	b. Woningtype	1
	c. Aantal kamers	1
	d. Oppervlakte woonkamer	1
Gezondheid	a. Ervaren gezondheid	1
	b. Ervaren belemmeringen	2
Consumptiegoederen	a. Aantal huishoudelijke apparaten	2
	b. Aantal hobbyartikelen	3
Vrijtjdsactiviteiten	a. Aantal hobby's	1
	b. Aantal uitgaansactiviteiten	10
	c. Verenigingslidmaatschap	12
Mobiliteit	a. Autobezit	1
	b. NS-kaart	1
Sociale participatie	a. Vrijwilligerswerk	19
	b. Sociale isolatie	6
Sportactiviteit	a. Aantal keren sporten per week	11
	b. Aantal sportactiviteiten	1
Vakantie	a. Vakantiereis afgelopen jaar	1
	b. Vakantietrip in buitenland	1

Bijlage 4 -Gebruikte analyses

In deze bijlage worden de analyses besproken die bij de zoektocht naar succesindicatoren voor buurtgericht werken in hoofdstuk 5 zijn gebruikt.

1. De data

De data voor dit onderzoek zijn afkomstig zijn uit de jaarlijkse enquête *Burgermonitor*. De Dienst O+S voert de enquête jaarlijks uit in opdracht van de Bestuursdienst, Directie Communicatie, van de gemeente Amsterdam. Daarbij hebben we ons beperkt tot de data uit de *Burgermonitor 2009*, omdat deze monitor de meest uitgebreide set variabelen biedt. Deze monitor bevat veel vragen die over politiek vertrouwen en politiek cynisme gaan.

In 2009 hebben 2.882 van de 631.057 Amsterdammers van 16 jaar en ouder meegedaan aan de enquête. Respondenten zijn benaderd op grond van een steekproef uit het Bevolkingsregister. Zij kregen een brief thuis gestuurd waarin het onderzoek werd aangekondigd. De steekproef is verrijkt met telefoonnummers. Als er geen telefoonnummer beschikbaar was werden respondenten face to face benaderd. De respons voor het telefonische gedeelte was exclusief de zogenaamde kaderfouten (afgesloten nummer, reeds ondervraagd) 41%, de face to face 25% respons (waarbij inbegrepen mensen die niet thuis waren of van wie werd aangegeven dat zij niet op adres het woonachtig waren). Een klein deel gaf aan de vragenlijst schriftelijk te willen invullen. Voor elk stadsdeel zijn ongeveer 200 respondenten benaderd.

Om de respondenten een goede afspiegeling te laten zijn van de Amsterdamse bevolking heeft de Dienst O+S de verzamelde gegevens vervolgens op een aantal kenmerken vergeleken met de Amsterdamse populatie. Het databestand is gewogen voor geslacht, etniciteit, stadsdeel, leeftijd en samenstelling huishouden. De analyses in dit onderzoek zijn uitgevoerd voor 2.882 respondenten.

2. Analysemethode

Ten behoeve van hoofdstuk 5 zijn de volgende stappen doorlopen:

- Operationaliseren van begrippen.
- Hercoderen van bestaande variabelen.
- Toevoegen van buurtgegevens uit andere bestanden.
- Correlaties.

2.1 Operationaliseren van begrippen

Hieronder gaat de rekenkamer in op de operationalisatie van de begrippen politiek cynisme, sociaal isolement, sociale en politiek participatie en buurtgericht werken met behulp van vragen uit de *Burgermonitor 2009*.

a. Politiek cynisme

Om het begrip politiek cynisme te operationaliseren is allereerst nagegaan welke vragen uit de *Burgermonitor 2009* politiek cynisme zouden kunnen indiceren. Daarbij zijn 17 stellingen geselecteerd die integriteit, competentie, rechtvaardigheid en

democriekritiek meten. Daarvan zijn 3 stellingen die O+S gebruikt al langer voor het begrip politiek zelfvertrouwen zijn uiteindelijk niet meegenomen omdat politiek zelfvertrouwen (de verwachte politieke invloed) iets anders is dan politiek cynisme. Bij politiek zelfvertrouwen gaat het over de invloed die een burger denkt te hebben op de politiek. Het gaat om de 3 stellingen:

- v35_1 'Er is altijd wel één politieke partij die ook naar mij luistert'
- v35_2 'De Amsterdamse politieke partijen zijn alleen geïnteresseerd in mijn stem, niet in mijn problemen'
- v35_3 'De raadsleden bekommeren zich niet om de mening van mensen zoals ik'

Als volgende stap is een factoranalyse uitgevoerd op deze 14 stellingen, waarbij sommige stellingen zijn gehercodeerd zodat de scores voor alle stellingen dezelfde richting van politiek cynisme aangeven. Verder zijn de missende waarden naar de neutrale categorie (3) gecodeerd.

De volgende 14 variabelen zijn in de analyse meegenomen

- v36_1 'De meeste Amsterdamse politici zijn teveel uit op eigen voordeel'
- v36_2 'Voor het gemeentebestuur is het bij elkaar houden van de coalitie belangrijker dan het oplossen van mijn problemen'
- v36_3 'Het gemeentebestuur is open en eerlijk naar de burgers'
- v37_1 'Het gemeentebestuur beseft te weinig wat de echte gevolgen zijn van haar beslissingen voor mensen zoals ik'
- v37_2 'Het gemeentebestuur is onbekwaam om de belastingcenten van de mensen goed te besteden'
- v37_3 'Politici doen doorgaans hun uiterste best om onze problemen op te lossen'
- v37_4 'In elke partij zijn er bekwame en onbekwame politici'
- v38_1 'Het gemeentebestuur let voldoende op de belangen van de bevolking als geheel'
- v38_2 'Het gemeentebestuur heeft te weinig oog voor de onvrede die leeft onder brede lagen van de bevolking'
- v38_3 'De politiek houdt teveel rekening met machtige groepen en te weinig met gewone mensen'
- v39_1 'Politici staan veel te ver van mij af om mij te kunnen vertegenwoordigen'
- v39_2 'Wij mogen van geluk spreken dat wij in een land leven met zulke democratische wetten en gewoonten'
- v39_3 'Gewone mensen weten veel beter dan politici hoe een gemeente bestuurd moet worden'
- v39_4 'Er gaat heel wat mis in de politiek, maar daarom is hele politiek nog niet rot'.

De 14 stellingen vertonen raakvlakken met stellingen voor politiek cynisme op nationaal niveau, zoals gebruikt in het *Nationaal Kiezersonderzoek* en het *Politiek Cynisme Jongerenonderzoek 2005*.

Factoranalyse laat zien dat er sprake is van 2 dimensies. Vier stellingen (v39-4, v37-4, v39_2rec en v39_3rec) wijken af van de andere stellingen. 3 van de 4 variabelen lijken iets met competenties (van politici) te maken te hebben en één variabele (v39_2) is afwijkend. De andere dimensie lijkt politiek cynisme te indiceren. De 10 items die hoog scoren op die dimensie zijn daarom als uitgangspunt genomen. Een

betrouwbaarheidsanalyse laat zien dat deze nieuwe schaal voor politiek cynisme betrouwbaar is ($\alpha = 0,88$).

Vervolgens is een nieuwe, samengestelde variabele (politiek cynisme) berekend door alle afzonderlijke items bij elkaar op te tellen. Het waardenbereik is vervolgens nog teruggebracht tot een score tussen 0 en 10, waarbij 10 een hoge mate van politiek cynisme vertegenwoordigt.

b. Sociaal isolement

De bijdrage van buurtgericht werken aan het doorbreken van sociaal isolement kan gemeten worden aan de hand van 6 stellingen in de *Burgermonitor 2009* die betrekking hebben op sociaal isolement:

- v44_1rec 'Er zijn slechts weinig mensen met wie ik echt kan praten.'
- V44_2rec 'Zelfs van je naaste familieleden kan je weinig belangstelling meer verwachten.'
- V44_3rec 'Vaak voel ik me in de steek gelaten.'
- V44_4rec 'Er is niemand die speciaal belangstelling voor je heeft.'
- V44_5rec 'Vandaag de dag kan je de meeste mensen nog vertrouwen.'
- V44_6rec 'Je kunt niet voorzichtig genoeg zijn als je met andere mensen te maken hebt.'

Factoranalyse laat één dimensie zijn. Bij sommige stellingen is de factorscore echter wel laag. De stelling 'Vandaag de dag kan je de meeste mensen nog vertrouwen' (v44_5rec) heeft een factorlading van 0,24 en stelling 'Je kunt niet voorzichtig genoeg zijn als je met andere mensen te maken hebt.' (v44_6rec) heeft een factorlading van 0,32. Er zijn ook inhoudelijke redenen om deze stellingen niet te zien als een meting van sociaal isolement. Deze stellingen meten namelijk meer het vertrouwen in andere mensen in plaats van het sociale isolement. De overblijvende vier items vormen een betrouwbare schaal ($\alpha = 0,80$).

c. Sociale en politieke participatie

De *Burgermonitor* geeft inzicht in de frequentie van het contact met de burens, het bezoek aan een kerk of moskee en deelname aan informatie- en inspraakavonden. Op basis van deze variabelen kan een indruk gevormd worden over de sociale en politiek participatie in Amsterdam. De vraag naar het kerk- of moskeebezoek (v100) hebben we hier achterwege gelaten omdat slechts een beperkt deel van de respondenten deze vraag beantwoord had. De vragen naar contact met de burens (v50) en deelname aan informatie- en inspraakbijeenkomsten (v52) gebruikten we voor nieuwe variabele voor sociale en politiek participatie. De 'missings' en 'weet niet' zijn gehercodeerd naar de gemiddelde of de neutrale waarde.

d. Buurtgericht werken

Aangezien er geen variabele beschikbaar is die goed inzicht geeft in de mate van buurtgericht werken in de 7 stadsdelen, heeft de rekenkamer zelf een variabele

(‘BGwerk’) geconstrueerd die inzicht geeft in de mate van buurtgericht werken op dit moment. De door de rekenkamer samengestelde variabele is geconstrueerd op basis van gegevens in de eerdere hoofdstukken van dit rapport. Op basis van documenten en interviews heeft de rekenkamer de stadsdelen ingedeeld naar mate van buurtgericht werken. De stadsdelen zijn aan de hand van 3 criteria ingedeeld:

- Mate van burgerparticipatie. Hiervoor heeft de rekenkamer gekeken of er structurele overleggen met bewoners of digitale bewonerspanels zijn. Ook is gekeken of er beleid is voor burgerparticipatie, of dit geëvalueerd wordt en wat de invloed is van bewoners op de buurtprogramma’s.
- Vraaggerichtheid ambtelijke organisatie. Wanneer vraaggericht werken een belangrijk sturingsprincipe is voor de ambtelijke organisatie.
- Gebruik van buurtportefeuillehouders, waarbij elke portefeuillehouder in het dagelijks bestuur van het stadsdeel verantwoordelijk is voor bepaalde buurten.

Op basis van bovenstaande componenten voor buurtgericht werken is de mate van buurtgericht werken bepaald voor de stadsdelen:

- BG****: als een stadsdeel burgerparticipatie heeft, een vraaggericht ambtelijke organisatie en gebruik maakt van buurtportefeuillehouders (West).
- BG***: alleen vraaggerichte ambtelijke organisatie en buurtportefeuillehouders (Zuid).
- BG**: alleen vraaggerichte ambtelijke organisatie zoals in (Oost en Nieuw-West).
- BG* alleen burgerparticipatie (Zuidoost, Oost-Watergraafsmeer, Zeeburg en Amsterdam-Noord).
- Geen buurtgericht werken (Centrum)

1.2 Hercoderen van bestaande variabelen

Ter voorbereiding op de regressieanalyse zijn een aantal afhankelijke variabelen (politiek vertrouwen, wantrouwen, politiek cynisme, herkomstgroepering, geslacht, contact met de burens, deelname inspraakavonden, ervaren welvarendheid, politieke interesse, tevredenheid over ambtenaren, tevredenheid over politici, buurtbinding, inkomen en opleiding) gehercodeerd zodat de antwoorden dichotoom werden. Daarbij zijn ook de ‘missende’ waarden gehercodeerd. De ‘missings’ kregen een neutrale of gemiddelde waarde.

Op basis van de variabele waarin gevraagd wordt naar herkomstgroepering, is een variabele gemaakt voor het percentage ‘andersoortige mensen’ in de buurt (‘PercAnders’). Deze variabele sluit aan bij de theorie van Lancee en Dronkers (2008)⁹¹ die veronderstelt dat het niet zozeer de etnische diversiteit van een buurt op zich is die sociaal vertrouwen schaadt, maar dat het draait om het hebben van naaste burens van een andere herkomstgroep. De variabele PercAnders geeft aan hoe hoog het percentage mensen in de wijk is die anders is dan de respondent. Daarbij is een onderscheid gemaakt tussen enerzijds Westerse allochtoon en autochtoon en anderzijds niet-

⁹¹ Lancee, B. & Dronkers, J. (2008). Etnische diversiteit. Sociaal vertrouwen in de buurt en contact van autochtonen en allochtonen met de burens. *Migrantenstudies*, 24 (4), 224-249.

Westerse autochtoon. Voor een niet-Westerse allochtoon geeft de variabele dus het percentage autochtonen en Westerse allochtonen in de buurt is.

1.3 Toevoegen van buurtgegevens uit andere bestanden

Op basis van de postcode zijn de buurtcombinaties (97) als variabele toegevoegd. Vervolgens zijn via die variabele gegevens over de kenmerken van buurtcombinaties aan het databestand van de *Burgermonitor 2009 toegevoegd*. De gegevens komen uit verschillende databronnen die beschikbaar zijn bij de Dienst O+S. Voorbeelden van buurtkenmerken die zijn toegevoegd zijn: de gemiddelde WOZ-waarde van woningen (gemWoz), het aantal bijstandsgerechtigden (noWWBers), het percentage allochtonen (percAllochtonen) en het percentage werklozen (percwrkl).

1.4 Correlaties

Met behulp van de pearson correlatiecoëfficiënt is nagegaan of er sprake is van een samenhang tussen buurtgericht werken en mogelijke succesindicatoren. Hieronder geven we de significante samenhang weer tussen buurtgericht werken en andere variabelen.

Correlatie van buurtgericht werken met andere variabelen

Variabelen	Pearson correlatiecoëfficiënt
Percentage werklozen	0,22
Percentage huishoudens met lage inkomens	0,21
Aantal bijstandsgerechtigden (noWWB)	0,18
Gemiddeld inkomen	-0,16
Leeftijd	-0,10
Percentage Anders (andersoortige mensen in de buurt)	0,10
Tevredenheid contact politici	0,09
Tevredenheid ambtelijke dienstverlening	0,06
Binding met de buurt	-0,06
Inkomen	-0,06

Bijlage 5- Indicatoren uit Staat van de Aandachtswijken

Hieronder geeft de rekenkamer de domeinen en indicatoren weer die zijn opgenomen voor de buurten met een wijkaanpak in de Staat van de aandachtswijken van Dienst O+S.

Voor de wijkaanpak onderscheidt men 5 domeinen:

- Wonen en leven
- Leren en opgroeien
- Werken & economie
- Integratie en participatie
- Veiligheid

Wonen en leven <ul style="list-style-type: none">• Standaard Leefsituatie index (SLI)• Tevredenheid inrichting openbare ruimte• Rapportcijfer overlast burens• Aandeel krappe woningen• Bevolkingssamenstelling (leeftijd, etniciteit, gezinssamenstelling)• Sociale cohesie• Betrokkenheid bij buurt	Integratie en participatie <ul style="list-style-type: none">• Sociaal isolement• Politiek participatie• Aandeel minimahuishoudens en jongeren• Ervaren gezondheid• Mate van overgewicht en obesitas onder 5-jarigen
Leren en opgroeien <ul style="list-style-type: none">• Gemiddelde citoscore• Aandeel voortijdig schoolverlaters• Schoolresultaat jongeren (18-23jr)• Ongeoorloofd verzuim voortgezet onderwijs• Aandeel inwoners dat vindt dat overlast van jongeren vaak voorkomt	Veiligheid <ul style="list-style-type: none">• Objectieve en subjectieve veiligheidsindex
Werken & economie <ul style="list-style-type: none">• Gemiddeld aantal banen per 1.000 inwoners• Aantal banen per buurtcombinatie• Omvang ondernemingen• Aandeel niet-werkende werkzoekenden per buurtcombinatie	

Bron: rekenkamer o.b.v. *Staat van de Aandachtswijken*.



Rekenkamer Stadsdelen Amsterdam

Frederiksplein 1
1017 XK Amsterdam

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