

Datum

25 februari 2020

Auteurs

Mia Dieters, Arjun Swami-Persaud
(DSP-Groep BV)

Status

Definitief

Resultaten van gebiedsgericht werken in Stichtse Vecht





Endelhovenlaan 1, 3601 GR Maarssen
Postbus 1212, 3600 BE Maarssen
T 0346 25 40 00 F 0346 25 40 10
www.stichtsevecht.nl

Colofon

De rekenkamercommissie van de gemeente Stichtse Vecht bestaat uit drie externe leden en wordt ondersteund door een ambtelijk secretaris.

Leden rekenkamercommissie: Gerth Molenaar (voorzitter), Robert Olieman en Martijn Bakker

Secretaris: Jacqueline Willenborg

Postadres: Rekenkamercommissie Stichtse Vecht, Postbus 1212, 3600 BE Maarssen

e-mail: rekenkamercommissie@stichtsevecht.nl

telefoon: 0346-254200

Inhoudsopgave

Colofon.....	2
Bevindingen.....	5
Conclusies en aanbevelingen	9
Conclusies	9
Aanbevelingen.....	10
1. Inleiding.....	13
1.1 Aanleiding voor het onderzoek	13
1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen.....	13
1.3 Aanpak van het onderzoek	14
1.4 Leeswijzer.....	14
2 Context gebiedsgericht werken	15
3 Resultaten en ervaringen.....	16
3.1 Beleidslijnen gebiedsgericht werken.....	16
3.1.1 Kadernota Gebiedsgericht Werken 2011	16
3.1.2 Raadsprogramma “Samen verder”	17
3.1.3 Tussenbericht in 2015.....	17
3.1.4 Notitie Gebiedsgericht Werken Nieuwe stijl ...	18
3.1.5 Resultaten	20
3.1.6 Collegewerkprogramma 2019.....	22
3.1.7 Tussenconclusie	22
3.2 Uitwerking doelstellingen gebiedsgericht werken	22
3.2.1 Doelen	22
3.2.2 Fysieke en sociale leefbaarheid.....	23
3.2.3 Eigenheid en identiteit.....	24
3.2.4 Eigen kracht, creativiteit en betrokkenheid ...	25
3.2.5 Afstand inwoners en overheid.....	27
3.2.6 Zelfsturing.....	28
3.2.7 Tussenconclusie	29
3.3 Inrichting van de organisatie	29
3.3.1 Inbedding werkwijze	29
3.3.2 Focus van gebiedsgericht werken	30
3.3.3 Tussenconclusie	32
3.4 Lerend vermogen.....	32
3.4.1 Tussenconclusie	34

3.5 Instrument gebiedsontwikkelingsprogramma	34
3.5.1 Van programma van de gemeente naar plan van de bewoners	34
3.5.2 Effect	35
3.5.3 Tussenconclusie	36
3.6 Maatwerk voor kernen en perspectief van inwoners	36
3.6.1 Differentiatie in inzet.....	36
3.6.2 Maatwerk versus vastgesteld generiek beleid	37
3.6.3 Perspectief van inwoners	37
3.6.4 Tussenconclusie	38
3.7 Samenwerking.....	38
3.7.1 Samenwerking met bewoners(groepen)	38
3.7.2 Samenwerking met andere externe partijen ..	39
3.7.3 Samenwerking binnen de gemeente	40
3.7.4 Tussenconclusie	40
3.8 Bijdrage van wijk- en dorpsraden	40
3.8.1 Verandering van rol.....	40
3.8.2 Verhouding met de gemeenteraad	41
3.8.3 Tussenconclusie	42
4 Bestuurlijke reactie	43
5 Nawoord Rekenkamercommissie	46
Bijlage 1: normenkader	47
Bijlage 2: onderzoeksanpak.....	51
Bijlage 3: geraadpleegde documenten.....	52
Bijlage 4: respondenten interviews	53

Bevindingen

Beleidslijnen gebiedsgericht werken

Bij de start van het gebiedsgericht werken in 2011, op basis van de Kadernota Gebiedsgericht werken, geeft de gemeente de volgende toelichting op de invulling van deze werkwijze:

Gebiedsgericht werken is gericht op behouden of verbeteren van de leefbaarheid van wijken en kernen. Het gaat bij leefbaarheid om het samenspel van de fysieke kwaliteit (o.a. de kwaliteit van de openbare ruimte), de sociale kwaliteit (o.a. voldoende voorzieningen, sociale cohesie tussen burens en wijkgenoten) en de veiligheid (veiligheidsgevoelens en de mate van reële (on)veiligheid) van en in de woon- en leefomgeving. Hierin hebben de beleidsvelden wonen, welzijn, verkeer, veiligheid, beheer en inrichting van de openbare ruimte en voorzieningen een rol.

De gemeente zette hiervoor verschillende typen instrumenten in, zoals gebiedsontwikkelingsprogramma's, samenwerkingsconvenanten met bewonersorganisaties, en daarnaast de inzet van gebiedsregisseurs, gebiedsbeheerders en gebiedswethouders, als ambtelijke dan wel bestuurlijke verbinding tussen de kernen en de gemeentelijke organisatie. Deze 'tools' worden niet meer gebruikt zoals in 2011 beoogd was. Dit wordt nader toegelicht bij de hierna volgende thema's.

De gemeente heeft de werkwijze meerdere malen vernieuwd, in 2014 en 2017, maar de inbedding van de werkwijze in de hele organisatie is daarmee nog geen feit.

Uitwerking doelstellingen van gebiedsgericht werken

De doelen voor gebiedsgericht werken zijn niet concreet uitgewerkt

Bij de start in 2011 heeft de gemeente de volgende doelen geformuleerd:

1. We verbeteren en behouden de fysieke en sociale leefbaarheid per kern.
2. Het gemeentelijk beleid doet recht aan de eigenheid en identiteit van de dorpen en wijken en sluit aan bij de prioriteiten die de bewoners stellen in en aan hun leefomgeving.
3. We stimuleren de eigen kracht, creativiteit en betrokkenheid van (georganiseerde) inwoners.
4. Door onze manier van werken verkleint de afstand tussen inwoners en overheid. We nemen de inbreng van bewoners serieus, mensen voelen zich gehoord.

In 2017 is een nieuw doel toegevoegd:

5. Wij geven ruimte aan zelfsturing.

De doelen van het gebiedsgericht werken heeft de gemeente niet in eerste (Kadernota 2011) en tweede instantie (Notitie Gebiedsgericht Werken Nieuwe Stijl, 2017) concreet uitgewerkt. Dat betekent dat voor interne en externe betrokkenen niet vooraf is vastgesteld én afgesproken welke inzet, activiteiten benodigd zijn om de gewenste resultaten en doelen te behalen. Er zijn instrumenten, zoals gebiedsontwikkelingsprogramma's en inzet van het leefbaarheidsbudget, benoemd en ingezet, maar onduidelijk is hoe de inzet hiervan zich verhoudt tot het behalen van de beoogde doelen.

Veel resultaten in kernen, maar beperkt inzicht in hoeverre de doelen zijn bereikt

Er zijn veel verschillende, geslaagde resultaten in de kernen bereikt, maar deze worden niet structureel bijgehouden. Veel resultaten zitten ook in samenwerking en relatiebeheer; deze zijn niet altijd zichtbaar gemaakt.

Met de informatie uit de gesprekken met interne en externe betrokkenen en uit de Monitor veiligheid en leefbaarheid (2017) van de gemeente, is er inzicht in hoeverre de doelen bereikt zijn:

1. Fysieke en sociale leefbaarheid

Bewoners waarderen in 2017 de leefbaarheid met een dikke voldoende, namelijk een 7,6. De beoordeling was in 2014 iets hoger, maar in 2011 iets lager, in vergelijking met 2017. De beoordeling over de sociale cohesie is nagenoeg gelijk gebleven sinds 2011.

2. Eigenheid en identiteit van de dorpen en wijken, en prioriteiten van bewoners

In de praktijk blijkt het moeilijk om daadwerkelijk maatwerk te realiseren. De gebiedsplannen zijn niet richtinggevend voor interventies in de gebieden gebleken; er is namelijk ook sectoraal beleid dat kan botsen met gebiedsbehoeften.

3. Eigen kracht, creativiteit en betrokkenheid van (georganiseerde) inwoners

Met de werkwijze zijn initiatieven in de openbare ruimte in de kernen op gang gebracht en is met de bewonersorganisaties een vorm van burgerparticipatie ontstaan. En ook op andere manieren is de actieve inzet van buurtbewoners vergroot sinds 2011.

4. Verkleining afstand tussen inwoners en overheid

Bewoners geven aan dat zij bij de gemeente terecht kunnen met problemen over veiligheid en leefbaarheid, maar slechts 21% van de bewoners geeft aan het helemaal eens te zijn met de stelling dat de gemeente doet wat ze zegt in dit kader. In vergelijking met voorgaande jaren blijken bewoners in 2017 minder tevreden te zijn met het functioneren van de gemeente.

5. Zelfsturing

Er zijn de afgelopen jaren stappen in zelfbeheer gezet (overnemen van groenbeheer bijvoorbeeld), maar het is nog geen gemeengoed in de volle breedte. Zelfsturing vraagt ook om cultuurverandering bij inwoners.

Inrichting van de organisatie

Geen volledige inbedding van de werkwijze

De inbedding van de werkwijze in de organisatie is nog onvolledig, omdat voor de interne teams niet helder is hoe de afweging tussen de gebiedsgerichte en de sectorale, generieke werkwijze moet plaatsvinden. En wie deze afweging maakt en wanneer. Daardoor kan de gemeente (ambtenaren, college, raad) de afwegingen en bijbehorende besluiten onvoldoende onderbouwen voor de buitenwereld.

Taken pakken in de praktijk anders uit

De taken voor gebiedsregisseurs, medewerkers en gebiedswethouders zijn weliswaar passend voor de gekozen werkwijze, maar deze pakken in de huidige praktijk anders uit. Zo zijn gebiedsregisseurs veel tijd kwijt aan praktische vragen (en klachten) over de openbare ruimte; zij kunnen zich daardoor minder op de strategische taken richten die wel onder hun functie vallen. De gebiedsregisseur is voor betrokkenen nog steeds een belangrijke speler in de werkwijze, als het vaste aanspreekpunt voor de bewoners en externe partners. De personele wisselingen bij de gebiedsregisseurs zorgen voor te weinig continuïteit in de contacten met de externe partners. Met name de bewonersorganisaties hebben hier last van.

Niet alle gebiedswethouders zien de meerwaarde van deze functie; deze lijkt vooral ceremonieel en niet zozeer inhoudelijk strategisch van aard. En voor alle inhoudelijke vragen moet de gebiedswethouder toch naar de vakwethouder. De gemeente heeft echter geen andere invulling aan de functie van gebiedswethouder gegeven.

Ambtelijke en bestuurlijke twijfels over de werkwijze

De gemeente staat niet onwelwillend tegenover het gedachtegoed van gebiedsgericht werken. Wel zijn er steeds meer twijfels op ambtelijk en bestuurlijk niveau of de huidige invulling toekomstbestendig is. Het is niet duidelijk in hoeverre de nieuwe visie op het gebiedsgericht werken, die gereed moet zijn in 2020, hier antwoord op gaat geven.

Lerend vermogen

Gemeente heeft evaluaties uitgevoerd, maar er is geen structurele monitoring van acties en resultaten
In 2013 is, twee jaar na de start, een externe evaluatie uitgevoerd naar de werkwijze. De aanbevelingen richten zich op een stevigere implementatie van de gekozen werkwijze. Deze aanbevelingen zijn meegenomen in de doorontwikkeling van de aanpak in 2015. In 2017 voert de gemeente zelf een evaluatie uit. Bij de doorontwikkeling die wordt voorgesteld in 2017 worden de aanbevelingen uit 2013 opnieuw benoemd als vertrekpunt.

De gemeente toont vanaf 2014 keer op keer bereidheid om te leren en om stappen voor verbetering te zetten. Maar de voorgestelde stappen worden niet afgemaakt en de bijbehorende acties en resultaten worden niet structureel gemonitord en gedeeld met de raad.

De raad wordt niet consequent geïnformeerd over de aanpassingen en de resultaten. Er is hierbij te weinig sturing geweest vanuit college en raad op daadwerkelijke borging van de acties die voortkomen uit de aanbevelingen.

Belang van gebiedsontwikkelingsprogramma's

De gebiedsontwikkelingsprogramma's zijn niet herijkt en worden nauwelijks meer benut

Het proces met bewonersorganisaties om tot een gebiedsontwikkelingsprogramma te komen heeft de betrokkenheid vanuit de gebieden in de beginjaren vergroot, zo bleek uit de evaluatie uit 2013. Gaandeweg hebben de gebiedsontwikkelingsprogramma's echter hun functie verloren. De gemeente is de gebiedsontwikkelingsprogramma's gebiedsplannen en dorpsontwikkelplannen gaan noemen. Voor 11 van de 12 kernen is een dergelijk plan opgesteld tussen 2011 en 2015. Al deze plannen zijn in het college en in de raad vastgesteld. Maar deze plannen zijn de afgelopen jaren niet herijkt. Volgens de wethouders hebben de gebieds- en dorpsontwikkelplannen te weinig meerwaarde in de (beleids)praktijk en zijn ze te weinig actueel.

De gemeente gebruikt de gebieds- en dorpsontwikkelplannen nauwelijks meer als input voor beleidsontwikkeling en projecten. Deze plannen vervullen daardoor ook geen rol voor de omgevingsvisie. Als de gemeente deze plannen daadwerkelijk belangrijk had gevonden voor beleidsontwikkeling en projecten in wijken en kernen, en voor (de uitwerking van) de omgevingsvisie dan was er meer druk vanuit college én raad gekomen om de plannen te herijken. Dat is vooralsnog niet gebeurd.

Maatwerk voor kernen en perspectief van inwoners

Verschil tussen kernen betekent verschil in ondersteuning

Er is sprake van differentiatie in inzet vanuit de gemeente in de wijken en dorpen. Dat betekent dat juist die gebieden waar de leefbaarheids- en veiligheidsproblemen groter zijn en de sociale cohesie en organisatiekracht juist beperkter, meer ondersteuning nodig hebben. De gebiedsregisseurs passen hun werkzaamheden aan op het betreffende gebied en ook de intensiteit van hun inzet. Maar bewonersorganisaties vinden dat meer aandacht en specifieke inzet van de gemeente nodig zijn in (vooral stedelijke) gebieden waar weinig animo voor bewonersparticipatie is.

In de praktijk komt het maatwerk in de knel: er blijft namelijk weinig ruimte voor gebiedsgericht maatwerk over als de gemeente tegelijkertijd sectoraal, generiek beleid vaststelt. De onduidelijkheid omtrent de afweging tussen maatwerk en sectoraal, generiek beleid komt uiteindelijk terecht op de werkvloer, namelijk de betreffende beleidsmedewerkers en gebiedsregisseurs.

Bij de aanpak van leefbaarheid en veiligheid oordelen inwoners in 2017 negatiever over de gemeente dan in 2014

Er is geen volledig zicht op hoe de inwoners de werkwijze ervaren, maar wel hoe ze de gemeente ervaren als het gaat om het informeren, betrekken en nakomen van afspraken, bij de aanpak van leefbaarheid en veiligheid. Opvallend is dat in 2014 de scores veel hoger zijn ten opzichte van 2011. Mogelijk zijn dit de vruchten van de start van gebiedsgericht werken. Terwijl in 2017 de gemeente over het algemeen lager scoort, in vergelijking met 2014. Behalve op bereikbaarheid voor meldingen en klachten over onveiligheid en overlast; hier is juist een hogere score. Mogelijk is dit het effect van de FIXI-site en -app waarbij inwoners meldingen over de openbare ruimte kunnen doorgeven.

Interne en externe samenwerking

Positief oordeel van externe partijen over samenwerking, maar bewonersorganisaties zijn kritischer

De samenwerking is met name gericht op de versterking van leefbaarheid in de kernen en op vergroting van de betrokkenheid van inwoners bij hun leefomgeving.

De wijze van samenwerking met externe partijen in de kernen varieert van ad hoc (woningcorporaties, welzijn, politie) tot meer structureel (bewonersorganisaties). Politie, welzijn en woningcorporaties ervaren de samenwerking met de gemeente over het algemeen positief.

Bewonersorganisaties zijn negatiever over de samenwerking met de gemeente. Zij missen vaak communicatie over de voortgang van de afspraken.

Interne samenwerking wordt door externe partijen niet als efficiënt ervaren

De aanspreekbaarheid en bereikbaarheid van de gemeente worden als positief ervaren. Woningcorporaties missen daarentegen frequent contact/ overleg over de gebieden.

Zowel de bewonersorganisaties als de politie vinden dat binnen de gemeentelijke organisatie teams elkaar niet altijd goed weten te vinden. De interne afstemming kan beter om bijvoorbeeld afspraken met bewoners na te komen of om te zorgen voor een eenduidige aanpak in de wijk bij overlast van jongeren. De personele wisselingen en het verloop binnen de organisatie spelen hierbij zeker een rol, volgens bewonersorganisaties, politie en corporaties.

Bijdrage van wijk- en dorpsraden

Rol van wijk- en dorpsraden is in de loop der tijd veranderd

Bij de start en ontwikkeling van gebiedsgericht werken, vormden wijkcommissies en dorpsraden een belangrijke spil. In de loop der tijd is hun rol veranderd; niet alle 37 bewonersorganisaties zijn actief en niet alle bewonersorganisaties zijn een goede vertegenwoordiging van hun wijk of dorp. Ook wil de gemeente andere bewoners in de kernen bereiken voor participatie, onder andere vanwege de Omgevingswet. Tegelijkertijd heeft de gemeente nog geen antwoord op hoe zij aankijkt tegen de rol van de bestaande bewonersorganisaties.

De ondersteuning van de bewonersorganisaties vanuit de gemeente is er in de vorm van onder andere de inzet van gebiedsregisseurs en van andere teams, en het leefbaarheidsbudget. De bewonersorganisaties voelen zich door de gemeente echter niet altijd serieus genomen.

De raad heeft weinig informatie over wat er speelt in de kernen

De raad is beperkt op de hoogte van wat speelt in de kernen door informatie van de bewoners(organisaties); zij informeren of betrekken in beperkte mate raadsleden. De raadsleden zijn vooral op de hoogte van wat er speelt in de eigen kern. De informatie uit/ over de kernen lijkt raadsbreed beperkt.

Conclusies en aanbevelingen

Conclusies

De centrale onderzoeksvraag van dit rekenkameronderzoek luidt:

In hoeverre draagt het gebiedsgericht werken op een effectieve en efficiënte manier bij aan het bereiken van de doelstellingen van de gemeente Stichtse Vecht?

Algemeen beeld: gebiedsgericht werken is onvoldoende in de gemeentelijke werkwijze geïntegreerd

De gemeente Stichtse Vecht is met veel enthousiasme in 2011 gestart met de gebiedsgerichte werkwijze om maatwerk voor de kernen te kunnen bieden. De doelstellingen van de gemeente voor het gebiedsgericht werken zijn niet bij de start in 2011 en ook niet later bij de doorontwikkeling, vertaald naar beoogde, concrete ambities en resultaten. Daardoor is het lastig te beoordelen in hoeverre de doelstellingen volledig bereikt zijn. Wel zijn er de afgelopen jaren veel positieve resultaten bereikt, bijvoorbeeld als het gaat om stimuleren en ondersteunen van burgerinitiatieven in de kernen en om de samenwerking met partners, zoals politie, welzijn, corporatie en bewonersorganisaties. De gemeente houdt de resultaten van het gebiedsgericht werken niet structureel bij en deelt deze niet consequent met partners en de gemeenteraad. De gemeenteraad heeft, van zijn kant, ook niet om dit soort informatie gevraagd. De inbedding van het gebiedsgericht werken in de gemeentelijke organisatie is nog steeds geen feit. Er lijkt ambtelijk en bestuurlijk steeds minder draagvlak te zijn voor continuering van de huidige werkwijze.

Aanpassingen van de werkwijze leiden niet tot betere inbedding in organisatie

De gemeente heeft de werkwijze door de jaren heen aangepast naar aanleiding van evaluaties (in 2013 en 2017). Maar de doorwerking hiervan heeft onvoldoende beslag gekregen in de ambtelijke en bestuurlijke organisatie van de werkwijze. Zo functioneren niet alle instrumenten voor gebiedsgericht werken meer zoals beoogd, zoals de gebiedsontwikkelingsprogramma's. Hiervoor heeft de gemeente geen alternatieven ontwikkeld.

Onduidelijkheid omtrent afweging tussen gebiedswensen en sectoraal beleid

Het blijft onduidelijk wat voor de gemeente prioriteit heeft: de behoefte en mogelijkheden van onderop (namelijk, vanuit de kernen) of het vastgestelde, sectorale beleid? Dat maakt het voor de ambtelijke organisatie ingewikkeld om eenduidig naar de buitenwereld te kunnen communiceren over bijvoorbeeld keuzes die de gemeente maakt. Bewonersorganisaties vinden dit een knelpunt in de samenwerking met de gemeente.

De gemeenteraad heeft, vanuit zijn kaderstellende rol, te weinig sturing weten te geven aan hoe de gemeente om moet gaan met dit soort afwegingen.

Inzet van gebiedsregisseurs en gebiedswethouders anders dan beoogd

Kenmerkend voor de werkwijze is de inzet van gebiedsregisseurs en gebiedswethouders, als ambtelijke respectievelijk bestuurlijke contactpersonen voor stakeholders in de kernen. Gebiedsregisseurs hebben nog steeds een belangrijke verbindende rol tussen kernen en de gemeentelijke organisatie. Zij worden (daarom)

door bewonersorganisaties zeer gewaardeerd, al hebben zij last van de personele wisselingen. Zij besteden veel tijd aan beheerzaken sinds er geen gebiedsbeheerders meer zijn waardoor zij te weinig aan hun strategische taakinvulling toekomen. De gebiedswethouders zijn voor bewonersorganisaties een belangrijk bestuurlijk aanspreekpunt, terwijl er bij de wethouders verschil van mening is over de meerwaarde van deze functie. Veel zaken/ vragen moeten namelijk naar de vakwethouder voor beantwoording en vervolgacties. De twijfels en verschillen van inzicht hebben niet geleid tot aanpassingen van de functie van gebiedswethouder.

Sterke focus op vaste bewonersorganisaties

Burgerparticipatie is een wezenlijk onderdeel van gebiedsgericht werken en ook van de Omgevingswet die per 2021 ingaat. De gemeente had de afgelopen jaren een grote focus op samenwerking met de 37 bewonersorganisaties in de kernen. Deze verschillen in organisatiekracht en de mate van inzet en draagvlak van de betreffende wijk of het dorp. De gemeente is op zoek naar nieuwe vormen van participatie bij projecten, juist om de andere bewoners en andere belanghebbenden te bereiken en te betrekken bij hun leefomgeving, ook in het kader van de nieuwe Omgevingswet. Maar zij heeft nog geen antwoord op de vraag wat de rol van de huidige bewonersorganisaties hierbij kan zijn.

Draagvlak voor de gedachte van gebiedsgericht werken, maar minder voor de huidige werkwijze

Ambtelijk en bestuurlijk staat de gemeente nog steeds achter het principe van gebiedsgericht werken, dat wil zeggen maatwerk bieden voor de verschillende kernen. Maar de indruk is dat er minder energie is om de werkwijze in de huidige vorm te continueren. Veel aandachts- en knelpunten in de interne en externe samenwerking zijn al een tijd bekend en worden onvoldoende structureel opgelost. De gemeente heeft sinds 2013 meerdere malen verbeterlagen proberen te maken. De gemeente wil in 2020 een nieuwe visie op het gebiedsgericht werken hebben, zoals opgenomen in het collegewerkprogramma. Vooralsnog is niet duidelijk of de gemeente hierbij een geheel andere koers beoogt.

Aanbevelingen

De rekenkamercommissie komt naar aanleiding van het onderzoek naar het gebiedsgericht werken tot de volgende aanbevelingen voor het college dan wel de gemeenteraad. Daarbij hebben we de aanbevelingen gegroepeerd rond vier inhoudelijke thema's. De aanbevelingen voor respectievelijk het college en de raad zijn afzonderlijk genummerd en lopen door.

Nieuwe koers: inhoudelijke opgave voorop

Voor het college van B&W:

1. Ontwikkel een geheel andere koers die breder is dan sec gebiedsgericht werken. Zet gebiedsgericht werken niet meer in als parallelle werkwijze naast de sectorale werkwijze. Maak de integrale opgaven in gebieden leidend voor de organisatie en stem daar de werkwijze en de samenwerking met externe partijen (politie, welzijn, woningcorporaties) op af. Dan komen gebiedsgerichte kennis en de inhoudelijke expertise van de teams logischerwijs samen en worden krachten echt gebundeld. De integrale opgaven zullen voort komen uit de omgevingsvisie en de omgevingsplannen. Deze plannen worden participatief opgesteld, hebben draagvlak van de belanghebbenden uit het gebied en worden in de raad vastgesteld. Leg bij burgerinitiatieven in de kernen een link met deze opgaven.

Voor de gemeenteraad:

1. Maak met het college afspraken over het vaststellen van de (nieuwe of herijkte) doelstellingen en de uitwerking naar concrete en meetbare resultaten, in de gemeenteraad. Deze doelstellingen en de uitwerking vormen het kader voor de gemeenteraad.

Herijking positionering van gebiedsregisseur en gebiedswethouder

Voor het college van B&W:

2. Positioneer de gebiedsregisseurs (nog beter) als omgevingsmanagers die werken aan de vastgestelde, integrale opgaven in 'hun gebied'. Zij kunnen gebiedskennis inbrengen en hebben de contacten in de kernen, zijn experts in participatie van belanghebbenden in een gebied (bewoners en ook ondernemers, maatschappelijke organisaties, overige belanghebbenden/ gebruikers etc.). Maak hierbij duidelijk onderscheid tussen de taken en verantwoordelijkheden van de omgevingsmanager en die van de betreffende programma- of projectleider van de integrale opgaven. Zorg dat beheertaken voor de openbare ruimte elders in de organisatie worden belegd, en niet meer bij de gebiedsregisseurs. Zorg voor continuïteit in de personele bezetting van de gebiedsregisseur/ omgevingsmanager.
3. Heroverweeg de functie van gebiedswethouder in deze nieuwe context: wat is het beoogde doel en wat is de meerwaarde? Gebruik bij eventuele herijking als vertrekpunt dat de gebiedswethouders de functie op een vergelijkbare wijze invullen.

Brede participatie van belanghebbenden

Voor het college van B&W:

4. Ontwikkel tools voor brede participatie, in het kader van de Omgevingswet, om een nog grotere groep bewoners en andere belanghebbenden te bereiken. Zoals digitale (burger)panels voor algemene vraagstukken, stellingen voor een indruk via website, Facebook of Whatsapp, klankbordgroepen voor projecten, placemaking (interactief concept voor inrichting en beheer van de openbare ruimte) met belanghebbenden.
Streef daarbij niet naar meer bewoners die langdurig participeren, maar naar bewoners, en andere belanghebbenden, uit de minder voor de hand liggende geledingen. Gebruik hierbij een 'peer to peer' benadering: bijvoorbeeld jongeren die andere jongeren benaderen.
Maak vooraf aan de participanten duidelijk wat het doel (en de duur) van de participatie is, om de wederzijdse verwachtingen realistisch te houden.
Benut voor het bereiken van andere groepen de reeds aanwezige kennis en netwerken in de kernen van de gebiedsregisseurs, de bewonersorganisaties, de andere vrijwilligers die zich voor leefbaarheidsinitiatieven inzetten, verenigingen en van de welzijnsorganisaties, politie en woningcorporaties.
5. Bespreek met de bestaande bewonersorganisaties hoe zij hun rol zien in deze nieuwe context. Herijk op basis van deze gesprekken hun positie en stem daar de ondersteuning op af.
6. Organiseer samen met de bewonersorganisaties jaarlijks een (thema)bijeenkomst waarbij kennis, ervaringen en lessen onderling worden gedeeld. Een dergelijke uitwisseling is leerzaam, interessant en ook motiverend, inspirerend voor deze groep van actieve en betrokken bewoners. De ervaring leert dat dit soort bijeenkomsten niet van zelf tot stand komt.

Structureel volgen van proces en resultaten

Voor het college van B&W:

7. Werk (nieuwe of herijkte) doelstellingen uit naar concrete en meetbare resultaten. Dat kunnen ook beoogde resultaten voor het proces zijn.

8. Rapporteer per half jaar de voortgang aan de raad over het proces, de voortgang van de implementatie van de opgaven dan wel de (tussentijdse) resultaten.
9. Zorg voor borging van de verbeterpunten uit deze en andere evaluaties en voor borging van de nieuwe werkwijze waarin de aanbevelingen van de rekenkamercommissie zijn verwerkt.

Voor de gemeenteraad:

2. Maak met het college afspraken over de halfjaarrapportages en bespreek, vanuit de kaderstellende en controlerende taak, met het college aan de hand van deze rapportages en de (nieuwe of herijkte) doelstellingen, de verbeterpunten voor de werkwijze en de borging hiervan.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

In 2012 is de toen nieuw samengestelde gemeente Stichtse Vecht gestart met een gebiedsgerichte werkwijze. Met deze werkwijze had de nieuwe gemeente als doel “het bevorderen van de leefbaarheid, het betrekken van de bewoners bij hun leefomgeving en het leggen van korte lijnen tussen bewoners en bestuur”¹. Door gebiedsgericht te werken wilde de gemeente recht doen aan de identiteiten van de twaalf kernen en aansluiten bij de prioriteiten van bewoners.

In 2013 gaf de gemeente opdracht tot een externe evaluatie van de werkwijze. Uit deze evaluatie volgden aanbevelingen voor de gemeente die hebben geleid tot aanpassingen van de werkwijze. In 2019 hebben fracties bij de inventarisatie van de rekenkamercommissie aangegeven de effecten van het gebiedsgericht werken onder de loep te nemen. De rekenkamercommissie zag hierin aanleiding om een onderzoek naar de huidige stand van zaken van het gebiedsgericht werken te programmeren. Specifieke aandachtspunten zijn de Omgevingswet die in 2021 ingaat en de effectiviteit, rol(verdeling) en positionering van de gebiedswethouders en de gelijke bediening van verschillende kernen.

1.2 Probleemstelling en onderzoeksvragen

De rekenkamercommissie wil met dit onderzoek:

- De raad inzicht geven in de opzet (beleid en organisatie), de uitvoering, de resultaten (effecten, monitoring, lerend vermogen, gebiedsgericht werken als middel) en informatievoorziening over het gebiedsgericht werken in Stichtse Vecht
- Beoordelen of het gebiedsgericht werken doeltreffend en doelmatig is.
- Onderzoeken in hoeverre opvolging is gegeven aan de aanbevelingen uit de tussentijdse evaluatie uit 2013.
- Aanbevelingen doen voor verbetering.

De centrale vraag van het onderzoek luidt:

In hoeverre draagt het gebiedsgericht werken op een effectieve en efficiënte manier bij aan het bereiken van de doelstellingen van de gemeente Stichtse Vecht?

De rekenkamercommissie heeft op basis van bovenstaande vraagstelling deelvragen geformuleerd. In deze vragen ligt het accent in wisselende mate op de doeltreffendheid (effectiviteit) dan wel op de doelmatigheid (efficiency).

- 1 Wat verstaat de gemeente onder gebiedsgericht werken en hoe wordt hier vorm aan gegeven?
- 2 Zijn er heldere doelstellingen geformuleerd en uitgewerkt voor het gebiedsgericht werken?
- 3 In hoeverre is de organisatie hierop ingericht, qua taken en bevoegdheden, procedures?
- 4 In hoeverre wordt geleerd van eerder onderzoek en ervaringen?
- 5 Hoe functioneren de gebiedsontwikkelingsprogramma's? En in hoeverre is hier een relatie met de komende omgevingsvisie?
- 6 Hoe gaat de gemeente om met de verschillen tussen de gebieden en worden alle kernen even goed bediend?
- 7 Hoe krijgt de samenwerking vorm?

¹ Kadernota Gebiedsgericht Werken, 2011.

- 8 In hoeverre dragen wijk- en dorpsraden bij aan het gebiedsgericht werken en wat is de verhouding met de gemeenteraad?
- 9 Hoe wordt het gebiedsgericht werken ervaren door de inwoners?

1.3 Aanpak van het onderzoek

Het onderzoek is uitgevoerd door een onderzoeksteam van DSP-groep, onder verantwoordelijkheid van en in afstemming met de rekenkamercommissie van Stichtse Vecht.

De focus in dit onderzoek ligt op de invulling van het gebiedsgericht werken door de gemeente en de wijze van uitvoering samen met haar partners in de wijken en dorpen. Hierbij wordt gekeken naar alle betrokken onderdelen van de gemeente, zowel ambtelijk als bestuurlijk.

Het onderzoek is uitgevoerd in de volgende stappen:

- Documentanalyse
- Interviews met interne en externe betrokkenen
- Digitale enquête onder de 38 bewonersorganisaties (respons van 50%)
- Groepsgesprek met vertegenwoordigers van de wijkcommissies/ dorpsraden ter aanvulling en verdieping van de resultaten uit de enquête (met 20 bewoners/ leden van bewonersorganisaties)
- De resultaten van het onderzoek zijn vastgelegd in een Nota van Bevindingen (concept), die in het kader van ambtelijk wederhoor is toegezonden aan de gemeentesecretaris en ambtelijk betrokkenen om hen in de gelegenheid te stellen deze nota te verifiëren op een juiste en volledige weergave van feiten.

In de bijlage is een nadere toelichting op de onderzoeksaanpak opgenomen.

1.4 Leeswijzer

In de volgende hoofdstukken formuleren wij stapsgewijs een antwoord op de probleemstelling en deelvragen.

In hoofdstuk 2 beschrijven we kort de context van het gebiedsgericht werken.

In hoofdstuk 3 staat de vraag centraal of *de doelstellingen van de gemeente effectief zijn gerealiseerd en welke factoren en actoren daartoe hebben bijgedragen*. De beantwoording vindt plaats aan de hand van de negen deelvragen.

Bijlagen:

- Normenkader
- Onderzoeksaanpak
- Geraadpleegde documenten
- Lijst van respondenten interviews

2 Context gebiedsgericht werken

De gemeente Stichtse Vecht ontstond 2011 uit voormalige gemeenten Maarssen, Breukelen en Loenen. In 2012 deed gebiedsgericht werken haar intrede in de gemeente. Dit is vastgelegd in de Kadernota Gebiedsgericht Werken (2011). Directe aanleiding hiertoe was de wens van de nieuwe, gefuseerde gemeente om vertrouwen tussen haar bewoners op te bouwen door expliciet aandacht te geven aan de afzonderlijke kernen. De Kadernota vormt het fundament voor de werkwijze: hierin staan de doelen benoemd en wordt afgebakend welke zaken en onderwerpen vallen onder het gebiedsgericht werken.

Gebiedsgericht werken is een werkwijze waarmee de gemeente in haar beleid en de uitvoering daarvan handelt en denkt van 'buitenaf' (vanuit het gebied) naar 'binnen' toe (naar de ambtelijke organisatie). Bewoners maken hun behoeften en prioriteiten kenbaar en de gemeentelijke organisatie sluit daar bij aan met een integrale benadering en in samenwerking met relevante (externe) partijen en bewoners. De werkwijze is gericht op het behouden of verbeteren van de leefbaarheid van wijken en kernen, ofwel het samenspel van fysieke en sociale kwaliteit en veiligheid. Kleinere beheerszaken, zoals de 'losse stoeptegel', worden in de Kadernota nadrukkelijk genoemd als onderwerpen die niet thuishoren bij gebiedsgericht werken.

Doelen

In de Kadernota zijn de volgende doelen geformuleerd:

1. We verbeteren en behouden de fysieke en sociale leefbaarheid per kern.
2. Het gemeentelijk beleid doet recht aan de eigenheid en identiteit van de dorpen en wijken en sluit aan bij de prioriteiten die de bewoners stellen in en aan hun leefomgeving.
3. We stimuleren de eigen kracht, creativiteit en betrokkenheid van (georganiseerde) inwoners.
4. Door onze manier van werken verkleint de afstand tussen inwoners en overheid. We nemen de inbreng van bewoners serieus, mensen voelen zich gehoord.

In het volgende hoofdstuk (met name paragraaf 3.1) lichten we de vormgeving van de werkwijze nader toe.

3 Resultaten en ervaringen

In dit hoofdstuk beantwoorden we, aan de hand van de deelvragen, de hoofdvraag, zoals geformuleerd in hoofdstuk 1: *In hoeverre draagt het gebiedsgericht werken op een effectieve en efficiënte manier bij aan het bereiken van de doelstellingen van de gemeente Stichtse Vecht?*

3.1 Beleidslijnen gebiedsgericht werken

Deelvraag 1: Wat verstaat de gemeente onder gebiedsgericht werken en hoe wordt hier vorm aan gegeven?

We beschrijven in deze paragraaf wat de beoogde zienswijze en vormgeving van de werkwijze was volgens de Kadernota Gebiedsgericht Werken uit 2011 en de ontwikkelingen tot nu.

3.1.1 Kadernota Gebiedsgericht Werken 2011

De oorspronkelijke zienswijze van de gemeente, zoals beschreven in de Kadernota Gebiedsgericht Werken, is:

Gebiedsgericht werken is gericht op behouden of verbeteren van de leefbaarheid van wijken en kernen. Het gaat bij leefbaarheid om het samenspel van de fysieke kwaliteit (o.a. de kwaliteit van de openbare ruimte), de sociale kwaliteit (o.a. voldoende voorzieningen, sociale cohesie tussen burens en wijkgenoten) en de veiligheid (veiligheidsgevoelens en de mate van reële (on)veiligheid) van en in de woon- en leefomgeving. Hierin hebben de beleidsvelden wonen, welzijn, verkeer, veiligheid, beheer en inrichting van de openbare ruimte en voorzieningen een rol. Hiertoe wordt gewerkt met gebiedsontwikkelingsprogramma's.

Als input voor de gebiedsontwikkelingsprogramma's gebruiken we onder andere de reeds ontwikkelde gemeentelijke beleidskaders, zoals de woonvisie, structuurvisie, Integraal veiligheidsplan, verkeersbeleid, bomenbeheerplan etc.. Uiteindelijk zullen de zaken uit de gebiedsontwikkelingsprogramma's hun weg terug moeten vinden naar de verschillende beleidsterreinen en beleidsplannen en zo onderdeel gaan uitmaken van het regulier beleid.

Thematisch beleid (op bijvoorbeeld veiligheid, verkeer en inrichting openbare ruimte) en gebiedsontwikkelingsprogramma's zijn communicerende vaten. Het gebiedsgericht werken gaat niet over kleine zaken in het beheer van de openbare ruimte, zoals losse stoeptegels en scheve paaltjes. Deze horen thuis bij het meldpunt.

In de Kadernota zijn de volgende tools voor de werkwijze benoemd:

- Samenwerkingsconvenanten met bewonersorganisaties
- Gebiedsgerichte budgetten voor bewonersorganisaties en een leefbaarheidsbudget voor bewonersinitiatieven op sociaal en fysiek gebied
- Gebiedsontwikkelingsprogramma's
- Bewonersplatforms: drie platforms van georganiseerde bewonersorganisaties (Maarssen-Broek, grote kernen en kleine kernen).
- Voortgangsrapportages, verantwoording en evaluatie.

De werkwijze zet in op:

- *Vaste gezichten naar de buitenwereld*, door middel van gebiedsbeheerders, gebiedsregisseurs en gebiedswethouders; dit zijn de ambtelijke respectievelijk bestuurlijke aanspreekpunten in de wijk of kern. Daarnaast is er een wethouder gebiedsgericht werken die verantwoordelijk is voor de algehele

aanpak van het gebiedsgericht werken. De sectorale afdelingen leveren input voor de gebiedsplannen en dragen bij aan de uitvoering van de bijbehorende acties.

- *Overlegstructuren leefbaarheid en veiligheid.* Voor de afstemming over leefbaarheids- en veiligheidszaken tussen gemeente en externe samenwerkingspartners was een overlegstructuur in het leven geroepen: drie werkgroepen leefbaarheid en veiligheid en een stuurgroep leefbaarheid en veiligheid met vertegenwoordiging van (verschillende onderdelen van) de gemeente, politie, corporaties en welzijn.

Evaluatie in 2013

Vrij snel na de start, in 2013, is de werkwijze extern geëvalueerd. Uit de evaluatie bleek dat de implementatie van gebiedsgericht werken in de gemeentelijke organisatie op streek was, maar met name de interne inbedding nog aandacht behoeft; door een heldere rolverdeling tussen politiek, bestuur, MT, medewerkers, bewoners en partners en door de front- en backoffice goed op elkaar te laten aansluiten. De aanbeveling was ook om bewoners meer zeggenschap te geven en mede daardoor een wederkerige relatie op te bouwen.

De vernieuwing van de werkwijze heeft vanaf 2014 tot op heden fasegewijs plaats gevonden. Deze lichten we hieronder toe.

3.1.2 Raadsprogramma “Samen verder”

In het raadsprogramma “Samen verder” (2014-2018) is in 2014 afgesproken dat het gebiedsgericht werken wordt gecontinueerd en doorontwikkeld. Naar aanleiding van de evaluatie uit 2013 was hierbij de wens dat meer ruimte voor zelfsturing door wijkcommissies en dorpsraden het uitgangspunt is. En om per project zorgvuldig af te wegen welke rol de bewoners krijgen (informereren, communiceren, meedenken, meevormen of meebeslissen).

Het college gaf in 2014 opdracht om de werkwijze te vernieuwen: gebiedsgericht werken 2.0. Met vier hoofdonderwerpen:

1. Nieuwe kaders voor college en raad, zoals meer zelfsturing, samenwerken in netwerken, nieuwe thema's
2. (Ver)nieuw(d)e instrumenten en participatievormen voor bewonersorganisaties.
3. Vernieuwde samenwerking met strategische partners, zoals politie, corporaties, welzijn, scholen.
4. Andere manier van werken binnen de ambtelijke organisatie (nieuwe rollen voor team gebiedsgericht werken, gebiedsgerichte communicatie).

3.1.3 Tussenbericht in 2015

In 2015 is een vernieuwde aanpak voorgesteld op basis van de vier hoofdonderwerpen. De aanpak is verwoord in een zogenaamd Tussenbericht² dat in MT, college en raadscommissie is goedgekeurd. Hierbij wordt niet overall duidelijk gemaakt wat de vernieuwing op de vier onderwerpen behelst:

- 1 Bij nieuwe kaders voor college en raad worden actuele thema's benoemd, zoals minder overheid en meer burger, benutten van big data en veranderingen in de bevolkingssamenstelling (vergrijzing, vergroening en culturele diversiteit). Hierbij worden per thema ook vragen aan de gemeente benoemd, zoals: “Nemen we de wensen van bewoners een op een over of wil de gemeente toch nog zeggenschap over het eindproduct/gestelde prioriteiten?” Maar voor college en raad zijn hierbij geen kaders gegeven.

- 2 Bij bewonersorganisaties wordt met name de stand van zaken over het aantal bewonersorganisaties, het aantal bewonersinitiatieven en twee proeftuinen op zelfsturing gegeven. Ook is benoemd dat de samenwerkingsconvenanten zijn gecontinueerd in 2015.
- 3 Met de politie en de woningcorporaties is gesproken over de samenwerking en mogelijke verbeteringen. Geen van de partijen mist de stuurgroep en werkgroepen leefbaarheid en veiligheid die eerder opgeheven zijn. Reden hiervoor was dat gebrek aan meerwaarde, volgens name politie en corporaties; de overleggen voorzagen niet in een behoefte. Er vindt sindsdien overleg plaats als er iets in de wijk speelt. Beide partijen weten de gemeente goed te vinden als men elkaar nodig heeft op uitvoeringsniveau.
- 4 Voor de andere werkwijze staan een andere 'mindset' voor de ambtelijke organisatie door middel van interne trainingen en gebiedsgerichte communicatie centraal. Voor dat laatste is een actieprogramma gebiedsgerichte communicatie opgesteld.

3.1.4 Notitie Gebiedsgericht Werken Nieuwe stijl

In 2017 volgt een nieuwe stap in de doorontwikkeling: de Notitie Gebiedsgericht Werken Nieuwe Stijl. Met deze notitie bevestigt de gemeente dat zij doorgaat met de ontwikkeling van de vernieuwde aanpak. Er wordt niet vermeld wat de aanleiding is voor deze notitie en wat de opbrengsten tot dan toe zijn naar aanleiding van de aanpassingen uit 2015.

In deze notitie is een nieuw doel toegevoegd naar aanleiding van de evaluatie en al benoemd in het raadsprogramma: we geven ruimte aan zelfsturing. Achterliggende idee is dat zelfbeheer aansluit bij het benutten van eigen kracht en creativiteit van bewoners. En dat door meer ruimte te geven voor zelfbeheer (vastgoed, groen, straatmeubilair, braak liggende terreinen) de kosten voor bijvoorbeeld het dorps huis lager kunnen zijn. Ook het nieuwe beleid voor integraal beheer van de openbare ruimte gaat uit van meer zelfbeheer.

De gemeente wil dit soort initiatieven ondersteunen, bijvoorbeeld bij het vinden van intern en extern draagvlak, verbinden met de juiste stakeholders, adequaat omgaan met vergunningsaanvragen en bij het vinden van (alternatieve) financiering zoals crowdfunding.

In de notitie benoemt de gemeente hoe de doelen uit 2011 en het nieuwe doel meetbaar worden gemaakt. Hiervoor wordt met name de gemeentelijke monitor/ enquête over leefbaarheid en veiligheid gebruikt:

1. Behouden en verbeteren van de fysieke en sociale leefbaarheid per kern: meetbaar door de cijfers van de nationale Leefbaarometer te gebruiken en sommige uitkomsten van de gemeentelijke enquête over leefbaarheid en veiligheid.
2. Recht doen aan de eigenheid en identiteit van de dorpen en wijken en aansluiten bij de prioriteiten van bewoners voor hun leefomgeving: meetbaar door te kijken of er van alle gebieden een analyse en visie is en een actueel uitvoeringsplan.
3. Stimuleren van de eigen kracht, creativiteit en betrokkenheid van (georganiseerde) inwoners: meetbaar door te kijken naar de hoeveelheid aanvragen voor een bijdrage vanuit het leefbaarheidsbudget.
4. Verkleining van de afstand tussen inwoners en overheid: meetbaar door een vraag hierover op te nemen in de gemeentelijke enquête over leefbaarheid en veiligheid.
5. Ruimte aan zelfsturing: meetbaar door een vraag hierover op te nemen in de gemeentelijke enquête over leefbaarheid en veiligheid.

De voorgestelde wijzen van meten geven niet altijd goed inzicht op het wel of niet bereiken van de doelen. Ook ontbreken de normen per doel: wat is de bijbehorende ambitie, wanneer is het doel bereikt? Zo is het hebben van een analyse, visie en uitvoeringsplan per kern en wijk geen graadmeter voor hoe de gemeente

met de input uit de gebieden omgaat. De vragen in een structurele monitor (doelen 1, 4 en 5) kunnen weliswaar een goed beeld geven van beleving door de jaren heen maar in de laatste Monitor veiligheid en leefbaarheid (2017) waren de voorgestelde nieuwe vragen nog niet opgenomen. De gemeente heeft nog geen nieuwe monitor.

De gemeente presenteert met de notitie aanpassingen op de vier hoofdonderwerpen (sporen) uit 2014.

Spoor 1: College en raad

Dit spoor richt zich op de rol en positionering van de wethouder Gebiedsgericht werken en de gebiedswethouders en op de samenwerking met bewonersorganisaties. Daarnaast gaat het om het meetbaar maken van de doelen door indicatoren te benoemen, zodat de raad kan nagaan in of de doelen worden bereikt.

Spoor 2: Bewonersorganisaties en inwoners

Dit spoor betreft de kennisdeling tussen bewonersorganisaties (twee bijeenkomsten per jaar) en gebiedsgerichte communicatie.

Spoor 3: Strategische partners

In dit spoor wordt de hernieuwde samenwerking met welzijn, woningcorporaties en veiligheidspartners beschreven.

Spoor 4: Ambtelijke organisatie

Tenslotte is de focus van het vierde spoor om de interne, ambtelijke organisatie beter in te richten op gebiedsgericht werken (aansluiting front- en backoffice).

Bij deze vier sporen worden ook expliciet de veranderingen ten opzichte van de Kadernota uit 2011 benoemd: meetbaarheid van de beleidsdoelstellingen, meer zelfsturing voor bewonersorganisaties, sterker samenwerken met welzijn. Deze veranderingen komen voort uit de aanbevelingen uit de evaluatie van 2013. Daarnaast worden de volgende veranderingen genoemd: een nieuwe rol voor de gebiedsregisseurs bij omgevingsmanagement en de vakwethouder gaat voor de gebiedswethouder. Bij het eerste gaat het om procesbegeleiding van grote (infrastructurele) projecten en het maken van een omgevingsanalyse. Gebiedsregisseurs werken hierbij samen met de communicatieadviseur en de projectleider. Het tweede schept duidelijkheid over de positie van gebiedswethouder ten opzichte van de vakwethouder.

Naar aanleiding van de Notitie Gebiedsgericht Werken Nieuwe Stijl organiseerde de gemeente in november 2017 twee bijeenkomsten met de bewonersorganisaties over 'hoe komen we samen verder'. De uitkomsten zijn vastgelegd in een verslag³. In deze bijeenkomsten zijn vier thema's voor de toekomst voortgekomen. Deze zijn in de slotbijeenkomst van februari 2018⁴ over de toekomstige samenwerking verder besproken, met de volgende acties en aandachtspunten:

- 1 Organisatie van de gemeente: duidelijker communiceren als plannen (van bewoners) niet reëel zijn volgens de gemeente, efficiëntere processen.
- 2 Tools voor bewonersorganisaties: de gemeente organiseert trainingen voor bewonersorganisaties (omgaan met agressie en conflicthantering, sociale media en nieuwsbrieven, werving van nieuwe leden)
- 3 Gebiedsgerichte communicatie: de gemeentelijke communicatieadviseur kondigt een 'participatie-toolbox' en een website aan. Afspraak is dat bewoners geïnformeerd worden over de acties uit het actieprogramma gebiedsgerichte communicatie.
- 4 Platformbijeenkomsten: de gemeente nodigt de bewonersorganisaties twee keer per jaar uit voor een platformbijeenkomst. Tijdens deze bijeenkomst wordt er over diverse thema's informatie gegeven. De

³ Uitkomsten bijeenkomst bewonersgroepen Stichtse Vecht, 6 en 13 november 2017.

⁴ Terugblik slotbijeenkomst bewonersgroepen Stichtse Vecht, 8 februari 2018.

wens van de gemeente is om de platformbijeenkomsten in een co-creatie met de bewonersorganisaties samen te organiseren.

De uitkomsten van deze bijeenkomst zijn niet met de raad of extern gedeeld. Voor zo ver hier zicht op is, benoemen we de resultaten hiervan hieronder in 3.1.5.

3.1.5 Resultaten

Het meest concreet van de vernieuwde werkwijze zijn de vier voorgestelde sporen van de notitie uit 2017. We zien hierbij in relatie tot de geformuleerde elementen van de sporen, de volgende resultaten in 2019.

Spoor 1: College en raad

- De wethouder Gebiedsgericht Werken is verantwoordelijk voor de kwaliteit en inhoud van het gebiedsgericht werken en is leidend boven de gebiedswethouders. De gebiedswethouder is het aanspreekpunt voor bewoners richting het college.
- De gemeente maakt samenwerkingsafspraken in convenanten met bewonersorganisaties. De gemeente wil daarnaast ruimte bieden aan passende en vernieuwde inrichtingsvormen en wijzen van bewonersraadpleging zoals wijktafels, inloopavonden, een digitaal dorpsplein, etc.

Resultaten:

Er is (nog steeds) een wethouder voor gebiedsgericht werken, dat is sinds 2012 onveranderd gebleven en er zijn nog steeds gebiedswethouders als bestuurlijk aanspreekpunt. De invulling van deze ambassadeursfunctie verschilt per wethouder, hier komen we in paragraaf 3.3 op terug.

De samenwerkingsconvenanten met bewonersorganisaties zijn ondertussen verlopen en, in overleg, met één jaar verlengd. Dit heeft voor de samenwerking geen consequenties; de status van de convenanten lijkt hiermee beperkt.

In enkele gebieden zijn inloopsprekuren met bewonersgroep en gebiedsregisseur, en een digitaal platform in een dorp. Klankbordgroepen en dergelijke worden vooral gekoppeld aan de participatie voor (ruimtelijke) projecten in de wijk of kern.

Spoor 2: Bewonersorganisaties en inwoners

- Twee keer per jaar organiseert de gemeente een bijeenkomst voor alle bewonersorganisaties. Deze vervangt de voormalige platformbijeenkomsten.
- De gemeente heeft een actieprogramma gebiedsgerichte communicatie opgesteld dat als doel heeft om bewoners te informeren zonder hen te overspoelen met (beleids)stukken.

Resultaten:

De platforms voor de bewonersorganisaties hebben gefunctioneerd, maar er was weinig opkomst bij deze bijeenkomsten. Desondanks bleek in 2018⁵, en nog steeds in 2019⁶, dat de bewonersorganisaties veel behoefte hebben aan onderlinge uitwisseling. Daarom is in 2018 besloten twee bijeenkomsten per jaar te beleggen voor alle bewonersorganisaties. De gemeente heeft de bewonersorganisaties gevraagd om deze platformbijeenkomsten zelf te organiseren wat niet is gebeurd. De bewonersorganisaties zouden, volgens de gemeente, inhoudelijke thema's voor de bijeenkomsten aandragen wat eveneens niet is gebeurd. De gemeente heeft deze bijeenkomsten daarom niet georganiseerd. Er is daardoor nauwelijks uitwisseling tussen de bewonersorganisaties.

Het actieprogramma gebiedsgerichte communicatie was in 2015 vastgesteld, maar blijkt niet van de grond te zijn gekomen. Vanuit het actieprogramma was een experiment opgezet met gebiedsgerichte informatie op de gemeentelijke website voor twee kernen. Het experiment is niet doorgezet naar de 12 kernen omdat

⁵ Slotbijeenkomst met bewonersorganisaties, 8 februari 2018.

⁶ Bijeenkomst met bewonersorganisaties in het kader van dit onderzoek, 12 september 2019.

het lastig was om de informatie per kern te verzamelen en de informatie actueel te houden; hiervoor was onvoldoende capaciteit bij de gemeente beschikbaar. Er is geen alternatief voor in de plaats gekomen.

Spoor 3: Strategische partners

- Op beleidsmatig niveau heeft de gemeente partners vastgesteld: jeugd- en welzijnsorganisaties, woningcorporaties, vrijwilligersorganisaties; politie; scholen; georganiseerde bewonersorganisaties; sportverenigingen; winkeliersverenigingen en interne (beleids)collega's zoals sociale wijkteams.
- Met het sociaal domein, met woningcorporaties en met politie en veiligheidscollega's worden hernieuwde samenwerkingsafspraken gemaakt. De domeinen worden door middel van actieve samenwerking meer met elkaar verbonden.

Resultaten:

Vrij snel na de start van het gebiedsgericht werken in 2011/ 2012 bleek bij politie en woningcorporaties sprake te zijn van weinig draagvlak voor de ambtelijke en bestuurlijke overlegstructuren over leefbaarheid en veiligheid. Welzijn was hierbij niet bij betrokken. De werkgroepen zijn vervangen door projectmatig overleg en ad hoc overleg over lopende zaken in de wijk op uitvoerend niveau. Er zijn geen hernieuwde samenwerkingsafspraken gemaakt. Daarmee zijn de verwachtingen over rol en inzet van deze partijen op dit onderwerp niet vastgelegd. Maar de samenwerking tussen gemeenten en deze partijen is breder dan sec gebiedsgericht werken; de samenwerking is er namelijk ook bij regulier (sectoraal) beleid. De gemeente, politie en welzijn zijn positief over die onderlinge samenwerking. De gemeente (gebiedsregisseur, sociaal wijkteam, vakambtenaar) weet de externe partijen te vinden bij problemen, vragen en vice versa. De woningcorporaties vinden de afstemming over de wijken en kernen met de gemeente momenteel ad hoc en missen overleg tussen corporaties en gemeente, over een gezamenlijke strategie in de gebieden.

Spoor 4: Ambtelijke organisatie

De gemeente wil een goede aansluiting tussen front- en backoffice door meer datagericht te werken, de toezichthouder (Team Buiten), de opbouwwerker en het sociaal wijkteam (nog) meer de wijken in te laten gaan en de rol van de gebiedsregisseur te verruimen, namelijk meer als expert op gebied van participatie en gebiedsgerichte informatie.

Resultaten:

Om de interne samenwerking te versterken en het gebiedsgericht werken beter te borgen, hebben alle teams van de gemeente een extern begeleide training⁷ gevolgd, op initiatief van het cluster gebiedsregie, over verschillende participatievormen en communicatie met inwoners. De training ging over verbindingen maken tussen 'binnen' en 'buiten' en ook binnen de eigen organisatie tussen front- en de backoffice. Er is aandacht besteed aan het vinden van creatieve, onorthodoxe oplossingen. De teams werkten met veel praktijksimulaties waar ook inwoners, ondernemers, raadsleden en wethouders aan deel namen. Ondanks deze intensieve training blijft de aansluiting tussen front- en back office lastig in de praktijk. De meerwaarde van meer datagericht werken wordt gezien, maar is nog geen gemeengoed. Gebiedsregisseurs werken, zij het mondjesmaat, met informatie over leefstijlen in een gebied. Deze informatie kan de communicatiewijze bepalen. Het gemeentebrede voornemen voor het komende half jaar is om een inventarisatie van de informatiebehoefte uit te voeren. Op basis van de inventarisatie stelt de gemeente een datasysteem op. Voor het team Ruimtelijke Ontwikkeling speelt hierbij welke informatie over gebieden het team nodig heeft voor haar werk. In het eerste kwartaal van 2020 inventariseert een trainee de informatiebehoefte van dit team.

⁷ Training voor Verbindend en Ondernemend Samenwerken, door TwijnstraGudde.

De fysieke beheertaken zijn niet opgepakt door toezichthouders, zoals de bedoeling was. Deze liggen voornamelijk bij de gebiedsregisseurs. De gebiedsregisseurs zetten zich weliswaar in als participatie- en gebiedsexpert bij projecten maar door hun hele brede takenpakket komt deze rol onvoldoende van de grond.

3.1.6 Collegewerkprogramma 2019

In het kader van het collegewerkprogramma 2018-2022 heeft de raad een modernisering van de werkwijze voorgesteld⁸. Het voorstel is overgenomen in het definitieve collegewerkprogramma:

We ontwikkelen in 2019/ 2020 een nieuwe visie met als doel een impuls te geven aan het gebiedsgericht werken in Stichtse Vecht. Daarbij willen we voor wat betreft participatie nu al aansluiten bij de invoering van de nieuwe Omgevingswet per 2021. In overeenstemming met onze gekozen nieuwe bestuursstijl en de eisen van die wet zetten we in op (experimenten met) nieuwe vormen van bewonersparticipatie, zichtbaarheid van het bestuur -ook bij onze jeugd-, duidelijke communicatie naar betrokkenen en een goede ontsluiting van informatie (transparantie). De dorps- en buurthuizen vervullen een belangrijke functie in het gebiedsgericht werken. We onderzoeken of we deze kunnen inzetten als 'sociale huiskamers van de wijk' en nemen deze mee in onze visie.

De voorgestelde visie is, bij afronding van dit rekenkameronderzoek najaar 2019, nog niet gereed; er is geen einddatum bepaald. Volgens de gemeente is de oorzaak hiervan de structurele onderbezetting bij de gebiedsregisseurs en langdurig uitval van enkele gebiedsregisseurs. De gebiedsregisseurs hebben daardoor weinig tijd om extra activiteiten uit te voeren.

In het kader van de visie verkent het team Ruimtelijke Ontwikkeling de werkwijzen in andere gemeenten en wil in ieder geval een sterkere relatie dan voorheen met het omgevingsmanagement leggen.

3.1.7 Tussenconclusie

De gemeente verstaat onder gebiedsgericht werken het volgende: gebiedsgericht werken is gericht op behouden of verbeteren van de leefbaarheid van wijken en kernen. Het gaat bij leefbaarheid om het samenspel van de fysieke kwaliteit, de sociale kwaliteit en de veiligheid van en in de woon- en leefomgeving. Hierbij spelen beleidsvelden wonen, welzijn, verkeer, veiligheid, beheer en inrichting van de openbare ruimte en voorzieningen een rol. Hierbij werkte de gemeente met onder andere gebiedsontwikkelingsprogramma's, samenwerkingsconvenanten met bewonersorganisaties, en de inzet van gebiedsregisseurs en gebiedswethouders, als verbinding tussen de kernen en de gemeentelijke organisatie. Deze 'tools' worden niet meer gebruikt zoals in 2011 beoogd was.

De werkwijze is meerdere malen bijgesteld, in 2014 en 2017, en alle teams hebben een training gericht op samenwerking gevolgd, maar de inbedding van de werkwijze in de hele organisatie is daarmee nog geen feit.

3.2 Uitwerking doelstellingen gebiedsgericht werken

Deelvraag 2: zijn er heldere doelstellingen geformuleerd en uitgewerkt voor het gebiedsgericht werken?

In deze paragraaf gaan we in op de uitwerking van de doelen en de inzichten over wat is er bereikt per doel.

3.2.1 Doelen

De doelen van het gebiedsgericht werken heeft de gemeente niet in eerste (Kadernota, 2011) en ook niet in tweede instantie (Notitie Gebiedsgericht Werken Nieuwe Stijl, 2017) concreet uitgewerkt naar gewenste

⁸ Motie VVD, Groen Links, CDA, PvdA: Aanscherping Collegewerkprogramma (maart 2019).

resultaten en normen. Dat betekent dat voor interne en externe betrokkenen niet vooraf helder is vastgesteld én afgesproken welke inzet en activiteiten, ook buiten de gebiedsregie, benodigd zijn om de beoogde doelen en gewenste resultaten te behalen. Er zijn instrumenten (gebiedsontwikkelingsplannen, inzet van leefbaarheidsbudget) benoemd en ingezet, maar onduidelijk is hoe de inzet hiervan zich verhoudt tot het behalen van de beoogde doelen. Er is geen sprake van structurele monitoring van behaalde resultaten. De sturing op het kunnen behalen van de doelen is hierdoor in gebreke gebleven.

De doelen, weliswaar vaag en voor meer uitleg vatbaar, worden door interne betrokkenen herkend maar er is beperkt zicht op de bereikte resultaten. Sommige resultaten zijn heel concreet zichtbaar in de kernen, zoals gerealiseerde speelplaatsen, wandelroutes, verbetering van verkeerssituaties en aanpak van (jongeren)overlast in een wijk. Andere resultaten zitten meer in het delen van gebiedsinformatie in projecten en in relatiebeheer, en zijn daarmee niet erg zichtbaar.

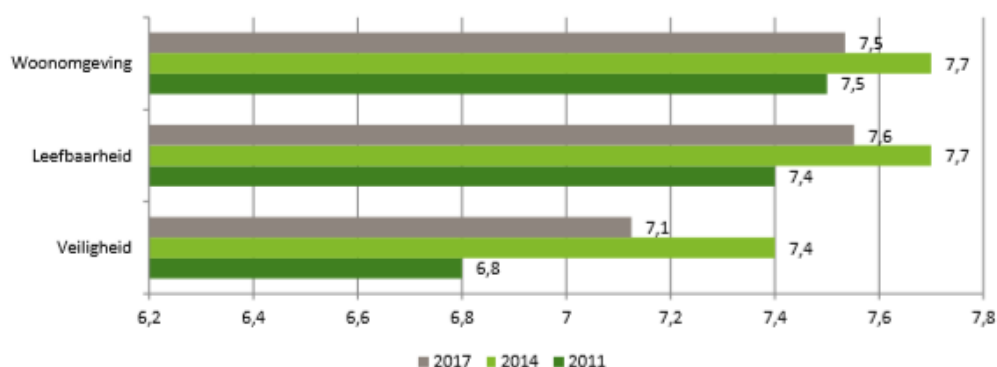
Wel zijn er inzichten vanuit de gesprekken met interne en externe betrokkenen in hoeverre deze doelen bereikt zijn en vanuit de informatie uit de Monitor veiligheid en leefbaarheid van de gemeente.

3.2.2 Fysieke en sociale leefbaarheid

Doel: we verbeteren en behouden de fysieke en sociale leefbaarheid per kern.

Uit de laatste Monitor veiligheid en leefbaarheid van de gemeente (2017) blijkt dat er kleine veranderingen zijn geweest tussen 2014 en 2017:

- Bewoners waarderen de leefbaarheid met het hoogste rapportcijfer: een dikke voldoende, namelijk een 7,6. Gevolgd door een 7,5 voor woonomgeving en een 7,1 voor veiligheid. In 2017 geven bewoners van de gemeente Stichtse Vecht gemiddeld een lager rapportcijfer voor woonomgeving, leefbaarheid en veiligheid dan in 2014. Maar het gemiddelde rapportcijfer is in 2017 wel beter of gelijk aan dat van 2011.



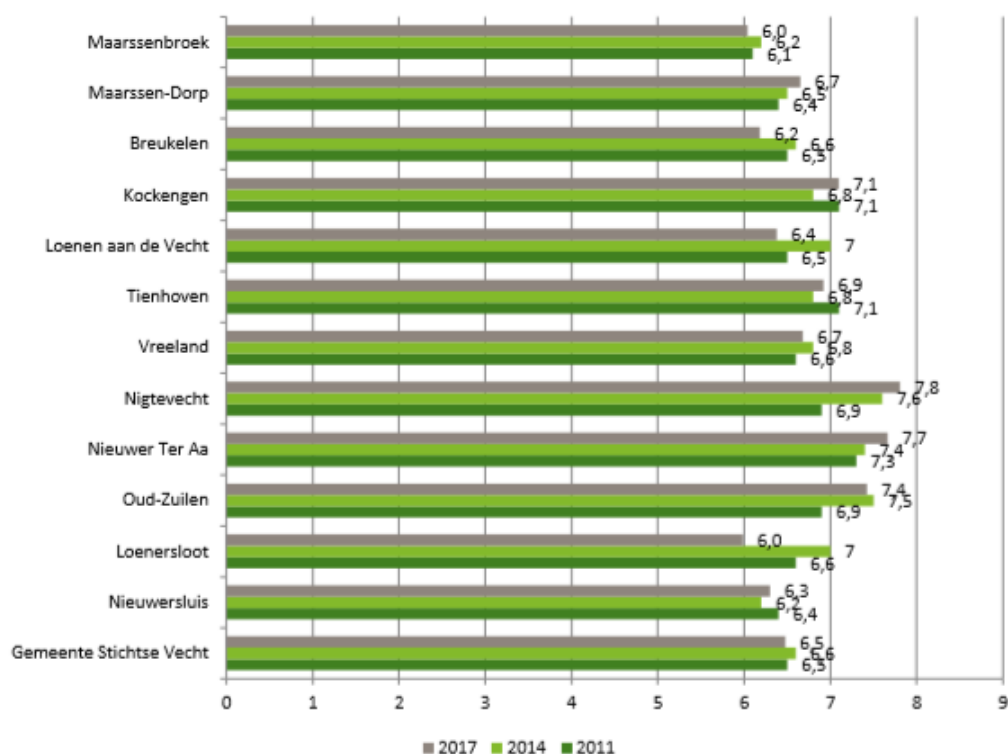
Figuur 3.1

Gemiddeld rapportcijfer voor de woonomgeving, de leefbaarheid en de veiligheid in de buurt, 2011 – 2017 (Monitor veiligheid en leefbaarheid Stichtse Vecht, 2017).

- Wat betreft leefbaarheid is het gemiddelde rapportcijfer 7,6. De bewoners van Oud-Zuilen zijn het positiefst (8,1). In Loenersloot (7,1), Vreeland (7,3) en Maarssenbroek (7,4) scoren lager dan het gemiddelde positief. De grootste veranderingen (dalingen) tussen 2014 en 2017 vonden plaats in Loenersloot (van 7,9 naar 7,1) naar en Vreeland (8 naar 7,3). Maar het rapportcijfer in 2017 is gelijk aan dat van 2011.

- Voor de sociale leefbaarheid wordt gekeken naar de beoordeling van de sociale cohesie; de sociale samenhang tussen bewoners in een buurt. Het gemiddelde rapportcijfer voor sociale kwaliteit is in 2017 nagenoeg gelijk aan dat van 2014 en van 2011.

Er zijn kleine ontwikkelingen binnen de kernen zichtbaar; een lager rapportcijfer zoals in Maarssenbroek, Loenersloot en in Breukelen, en een hoger rapportcijfer zoals in Nigtevecht en Nieuwer ter Aa. In Nigtevecht is het rapportcijfer voor sociale kwaliteit het hoogst met een 7,8.



Figuur 3.2

Schaalscore voor de sociale kwaliteit, naar kern, 2011 – 2017 (Monitor veiligheid en leefbaarheid Stichtse Vecht, 2017).

Samengevat: vanaf 2011 was er sprake van een verbetering qua beoordeling van de leefbaarheid: in 2014 was deze een 7,7 (ten opzichte van 7,4 in 2011). In 2017 is er een lichte daling ten opzichte van 2014 maar nog steeds een ruime voldoende: een 7,6. De beoordeling over de sociale cohesie is een voldoende (6,5) en is nagenoeg gelijk gebleven sinds 2011.

3.2.3 Eigenheid en identiteit

Doel: het gemeentelijk beleid doet recht aan de eigenheid en identiteit van de dorpen en wijken en sluit aan bij de prioriteiten die de bewoners stellen in en aan hun leefomgeving.

Dit doel is gericht op maatwerk bieden richting de kernen. Het vastleggen van behoeften en prioriteiten van de kernen gebeurde in de gebiedsontwikkelingsprogramma's. Het voornemen vanaf de start van het gebiedsgericht werken (2011) was dat gemeente met partners uit wijk of dorp, zoals bewonersorganisaties, deze programma's zou opstellen. Deze zouden richtinggevend zijn voor interventies in de gebieden. Omdat deze programma's al vooraf afgestemd zijn met bestaande beleidsplannen en beheerplannen binnen de

gemeente en bij de externe kernpartners, zouden er, volgens de Kadernota, geen conflicten meer tussen beleidsurgenties en gebiedsurgenties mogen zijn.

Informatie en wensen uit de programma's worden, volgens de gemeente, als input gebruikt bij beleidsontwikkeling, bestemmingsplannen en ruimtelijke en infrastructurele projecten. De gebiedsregisseur wordt aangehaakt door de beleidsadviseur of neemt het initiatief en brengt de bewonersorganisaties op de hoogte van relevante beleidswijzigingen en de mogelijkheden om te participeren. Daarnaast brengt de gebiedsregisseur tijdens intern overleg met de beleidsadviseur de relevante informatie uit de gebieden in. De bewonersorganisaties daarentegen lijken de doorwerking van de gebiedsprogramma's en andere input uit de kernen, in gemeentelijk beleid niet te herkennen. Terugkoppeling aan de bewonersorganisaties over wat met de informatie uit de kernen wordt gedaan, wordt hierbij gemist.

De gemeente geeft aan dat bewoners(organisaties) ook via de aanvragen voor het leefbaarheidsbudget hun gebiedswensen kenbaar kunnen maken en kunnen realiseren.

Samengevat: in de praktijk blijkt het moeilijk om daadwerkelijk maatwerk per gebied, wijk of kern te realiseren. De gebiedsprogramma's zijn niet richtinggevend voor interventies in de gebieden gebleken, zoals was beoogd. Er is namelijk sectoraal beleid dat kan botsen met gebiedswensen. Voor bewoners(groepen) en ook voor de interne teams en de raad is dan niet altijd helder wat, wanneer en waarom voorrang krijgt: in hoeverre gaan gebiedswensen vóór het sectorale beleid?

3.2.4 Eigen kracht, creativiteit en betrokkenheid

Doel: we stimuleren de eigen kracht, creativiteit en betrokkenheid van (georganiseerde) inwoners.

De gemeente ondersteunt de bewonersorganisaties actief met de inzet van gebiedsregisseurs, organisatiebudget, trainingen en hulp bij initiatieven. Er is nog steeds een centraal leefbaarheidsbudget voor fysieke en sociale initiatieven van bewoners in de wijken en dorpen: €125.000-160.000 euro per jaar. Binnen dit bedrag is een verdeling gemaakt voor sociale initiatieven voor 1/3^e van het bedrag en voor fysieke initiatieven 2/3^e van het bedrag. Hier wordt volop gebruik van gemaakt: het budget wordt jaarlijks bijna volledig benut. Vooralsnog zijn er voor 2019 ongeveer 53 aanvragen gehonoreerd (2/3^e sociaal, 1/3^e fysiek).

Inbreng bewonersorganisaties

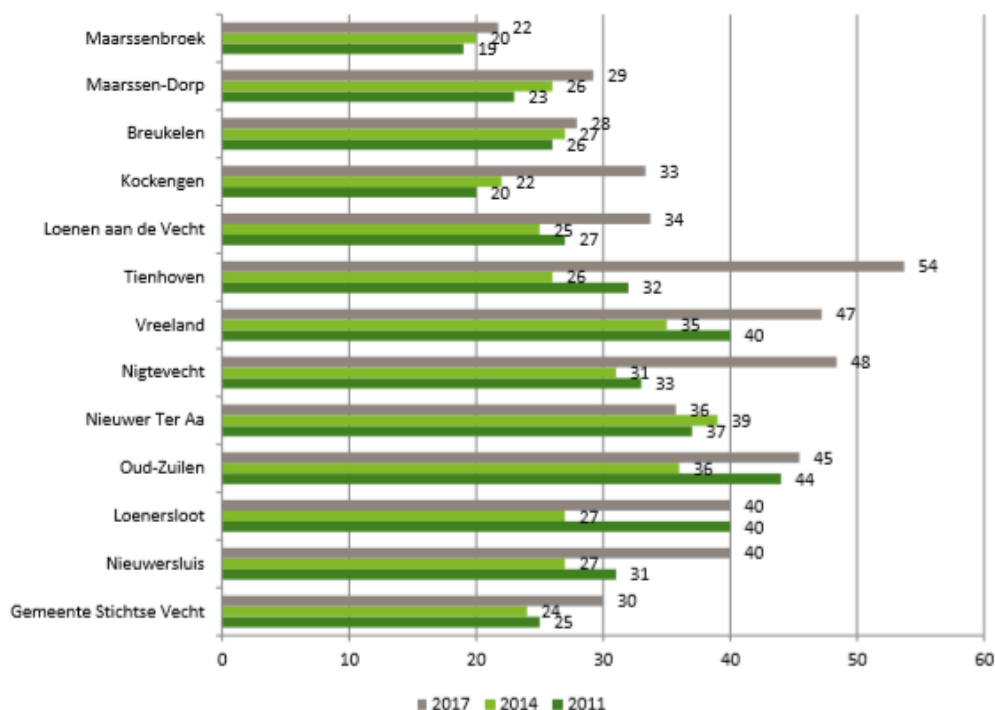
Bewonersorganisaties zijn van mening dat er te weinig met hun inbreng en ook hun vragen wordt gedaan. De interne teams vinden dat de participatie van de bewonersorganisaties zich teveel richt op klachten in hun eigen directe omgeving, op 'stoeptegelniveau'. De verwachtingen van bewonersorganisaties en gemeente (ambtelijk en bestuurlijk) over wat de samenwerking moet opleveren, blijken niet altijd op één lijn te zitten. De bewonersorganisaties verwachten dat zij een serieuze gesprekspartner zijn voor de gemeente terwijl interne teams en wethouders op zoek zijn naar andere groepen (niet-georganiseerde) bewoners, als gesprekspartner, en meer strategische input.

Op verzoek van de bewonersorganisaties hebben de gebiedsregisseurs in 2018 een workshop georganiseerd, begeleid door een extern bureau, over het enthousiasmeren van nieuwe deelnemers. Maar het blijft lastig om de niet-georganiseerde bewoners te bereiken en te betrekken, zowel voor de bewonersorganisaties als de gemeente. Dit geldt met name voor de stedelijke wijken.

Betrokkenheid buurtbewoners

Uit de Monitor veiligheid en leefbaarheid (2017) blijkt dat het percentage actieve bewoners bij de buurt is gestegen ten opzichte van 2011. Tienhoven (54%), Vreeland (47%) en Nigtevecht (48%) geven het meest

aan actief te zijn of geweest te zijn om de buurt te verbeteren. In de kleinere kernen is men over het algemeen actiever dan in de (wijken van) grotere kernen.

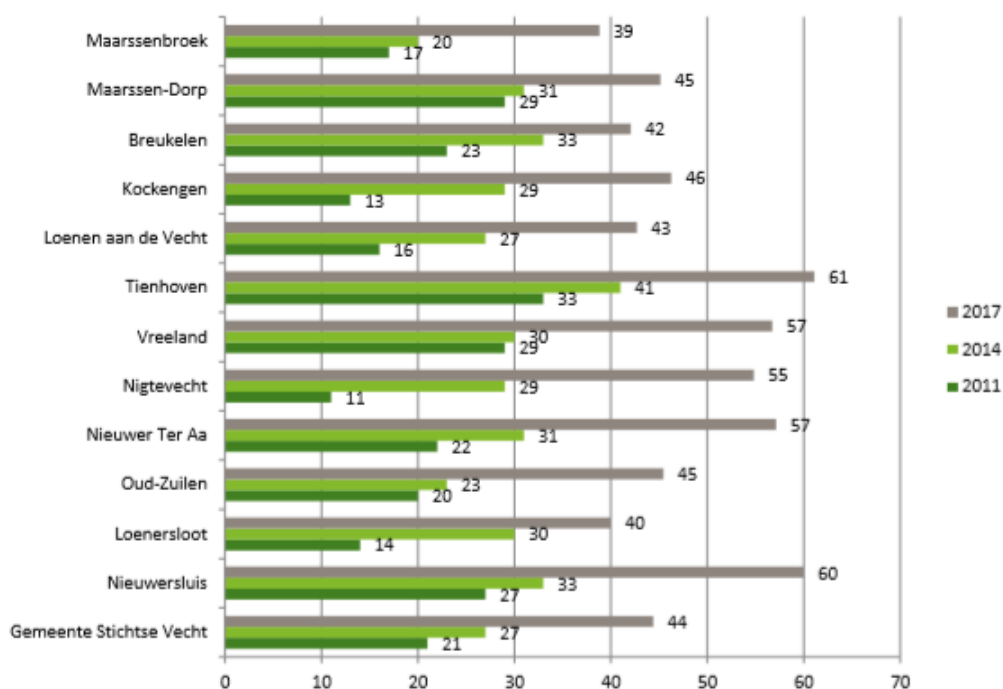


Figuur 3.3
Percentage bewoners dat actief is (geweest) om de buurt te verbeteren, naar kern, 2011 – 2017 (Monitor veiligheid en leefbaarheid Stichtse Vecht, 2017).

Uit dezelfde monitor blijkt dat de deelname aan één of meer buurtorganisaties in alle kernen in 2017 hoger is dan in 2014 het geval was. Door de jaren heen zijn er verschillende buurtorganisaties actief (geworden) in de gemeente Stichtse Vecht. Circa 30% van de bewoners in de gemeente Stichtse Vecht is lid van één of meer buurtorganisaties, in 2014 was dit nog 27%. Burgernet en Whatsapp-groepen zijn de voornaamste vormen waarbij men actief lid is of lid geweest. 21% van de bewoners is actief lid van Whatsapp-groepen en 30% van Burgernet. Het aandeel bewoners dat actief is in wijkcommissies/ of dorpsraden is sinds 2014 gestegen van 6% naar 11%.

Kijkend naar de kernen:

- In Tienhoven (33%) zijn bewoners meer dan gemiddeld lid van een wijkcommissie/ dorpsraad.
- In Tienhoven (40%) en Maarssen-Dorp (27%) zijn de meeste mensen lid van Whatsapp-groepen.
- In Maarssen-Dorp en Tienhoven (4%) is men meer dan gemiddeld lid van signaleringsteams.
- Van Burgernet zijn relatief veel bewoners van Nieuwer Ter Aa (38%) lid. Dit is in aandeel meer dan gemiddeld dan in andere kernen.



Figuur 3.4
Percentage bewoners dat lid is van één of meer buurtorganisaties, naar kern, 2011 - 2017 (Monitor veiligheid en leefbaarheid Stichtse Vecht, 2017).

Samengevat: met het leefbaarheidsbudget zijn initiatieven in de openbare ruimte in de kernen op gang gebracht en is met de bewonersorganisaties een vorm van georganiseerde burgerparticipatie ontstaan. Uit de monitor blijkt dat de actieve inzet van buurtbewoners de afgelopen jaren flink is toegenomen. Opvallend is dat bewonersorganisaties juist aangeven dat de animo voor de deelname aan bewonersorganisaties minder is geworden.

3.2.5 Afstand inwoners en overheid

Doel: door onze manier van werken verkleint de afstand tussen inwoners en overheid. We nemen de inbreng van bewoners serieus.

Uit de laatste monitor veiligheid en leefbaarheid van de gemeente (2017) blijkt het volgende:

- 50% van de bewoners is het (helemaal) eens met de stelling dat zij bij de gemeente terecht kunnen met problemen over veiligheid en leefbaarheid. Zij geven daarnaast aan dat de gemeente niet altijd de daad bij het woord voegt in het verbeteren van de leefbaarheid en veiligheid; slechts 21% van de bewoners geeft aan het (helemaal) eens te zijn met de stelling dat de gemeente doet wat ze zegt in dit kader. Dat is lager dan in 2014 (26%) en vergelijkbaar met 2011. In de monitor wordt geconstateerd dat in vergelijking met voorgaande jaren bewoners minder tevreden te zijn over het functioneren van de gemeente als het gaat om de aanpak van leefbaarheid en veiligheid.
- Het gemiddelde rapportcijfer van bewoners uit de gemeente Stichtse Vecht voor de gemeente is een voldoende: 6,5. Dit is vergelijkbaar met 2014; toen kreeg de gemeente een 6,6.

De interne respondenten en ook bewonersorganisaties vinden de afstand tussen inwoner en overheid klein: de gemeente (ambtelijk, bestuurlijk) is bereikbaar voor vragen en problemen. Hier spelen de gebiedsregisseurs een grote, positieve rol in. Maar daarmee worden niet alle signalen voortvarend en

serieus opgepakt, vinden de bewonersorganisaties. Er is vaak radiostilte bij een project in een wijk of dorp, of de bewonersgroep wordt laat geïnformeerd over de stand van zaken.

Samengevat: de afstand tussen gemeente en burger lijkt met de werkwijze verkleind te zijn maar het nakomen van afspraken door de gemeente en frequente, transparante communicatie naar bewoners blijven een aandachtspunt.

3.2.6 Zelfsturing

Doe: we geven ruimte aan zelfsturing

De gedachte achter zelfsturing is om meer verantwoordelijkheid voor de eigen woonomgeving bij de bewoners te beleggen. Het gaat bij zelfsturing om zelfbeheer van openbare ruimte en het overhevelen van bijbehorende budgetten naar bewonersorganisaties. Om hiermee ervaring op te doen, zijn in 2016 twee proeftuinen uitgevoerd: Nieuwer Ter Aa en Vreeland. Proeftuin Vreeland is wel uitgevoerd maar heeft geen vervolg gekregen. In Nieuwer ter Aa heeft de proeftuin tot een geslaagd resultaat geleid; het dorpshuis 'Ons Genoegen' is in beheer bij Stichting Behoud Leefbaarheid Nieuwer Ter Aa. De stichting doet zelf het onderhoud aan het dorpshuis, met budget dat van de gemeente overgeheveld is naar de stichting. Bewoners hebben een minisupermarkt opgezet waar bewoners kleine boodschappen kunnen doen. In de gemeente zijn er (onder andere) initiatieven van bewoners die het groenbeheer van een stuk openbare ruimte hebben overgenomen, in samenwerking met een vaste groenaannemer. Bewoners kunnen hiervoor een startbedrag krijgen en gereedschap lenen. In 2017 was het voorstel van de gemeente aan de bewonersorganisaties om het centraal leefbaarheidsbudget van de gemeente over te nemen. Dat was een te grote verantwoordelijkheid voor de meeste bewonersorganisaties; zij wilden besluiten over honorering van aanvragen liever aan de gemeente overlaten.

Samengevat: er zijn de afgelopen jaren stappen in zelfbeheer gezet maar het is nog geen gemeengoed in de volle breedte. Het vraagt om een cultuurverandering bij inwoners; het gaat immers om het (deels) overnemen van een gemeentelijke taak. Dat kan een grote verantwoordelijkheid zijn. Ruimte aan zelfsturing geven, sluit niet per se aan bij de behoefte van de inwoners.

3.2.7 Tussenconclusie

In relatie tot de normen in het beoordelingskader komen we bij de beantwoording van deze deelvraag tot de volgende beoordeling:

Norm	Oordeel	
De doelen voor gebiedsgericht werken zijn concreet en meetbaar uitgewerkt.	Hieraan is niet voldaan, niet in eerste instantie bij de start in 2012 en ook niet later, na de evaluaties in 2013 en 2017. Hierdoor is het niet mogelijk om goed te onderbouwen in hoeverre deze doelen bereikt zijn.	
De behaalde resultaten zijn inzichtelijk gemaakt.	Hieraan is niet voldaan. Er zijn veel verschillende, geslaagde resultaten in de kernen bereikt, maar deze worden niet structureel bijgehouden. Veel resultaten zitten ook in samenwerking en relatiebeheer; deze zijn niet altijd zichtbaar gemaakt.	
De behaalde resultaten zijn in lijn met de doelen.	Dit kan onvoldoende beoordeeld worden, omdat enerzijds de doelen niet zijn uitgewerkt naar gewenste resultaten (wanneer is het doel bereikt?) en anderzijds de behaalde resultaten onvoldoende inzichtelijk zijn gemaakt. Wel kan geconcludeerd worden dat de sociale en fysieke leefbaarheid gemiddeld goed beoordeeld worden (doel 1) en dat in de afgelopen jaren het percentage actieve buurtbewoners is vergroot (doel 3).	

3.3 Inrichting van de organisatie

Deelvraag 3: in hoeverre is de organisatie ingericht op gebiedsgericht werken, qua taken en bevoegdheden, procedures?

In deze paragraaf beschrijven we in hoeverre de organisatie van het gebiedsgericht werken en de ambtelijke en bestuurlijke cultuur bijdragen aan een goede uitvoering van de werkwijze.

3.3.1 Inbedding werkwijze

Vanaf de start in 2011/ 2012 is gekozen om met (een team van) gebiedsregisseurs te werken als eerste aanspreekpunt in een wijk of kern voor externe partijen en die de verbinding maken met de interne organisatie en het sectorale beleid. Het gebiedsgericht werken is als een soort tweede laag toegevoegd aan sectorale beleidsontwikkeling. Er is intern draagvlak voor de gedachte achter het gebiedsgericht werken, namelijk maatwerk voor gebieden bieden. Maar de inbedding van de werkwijze in de organisatie is onvolledig, omdat voor de interne teams niet helder is gemaakt hoe de afweging tussen de gebiedsgerichte en de sectorale, generieke werkwijze moet plaatsvinden. En wie deze afweging maakt en wanneer. Daardoor kan de gemeente (ambtelijk, college, raad) de wijze van afwegingen en bijbehorende besluiten onvoldoende onderbouwen voor de buitenwereld.

Omdat het interne proces niet volledig is afgestemd op het gebiedsgericht werken, blijven antwoorden op vragen van bewoners regelmatig uit als de gebiedsregisseurs hiervoor de medewerking van andere teams nodig hebben. Bewonersorganisaties trekken hieruit de conclusie dat de gebiedsregisseurs te weinig mandaat hebben. Tegelijkertijd blijft voor bewoners onduidelijk wanneer hun bijdrage wel of niet wordt

meegenomen in de gemeentelijke beleidsontwikkeling. Hierbij speelt mee dat de verwachtingen tussen gemeente en bewonersorganisaties, over elkaars rollen en positie, onvoldoende op elkaar zijn afgestemd; er blijft zo ruis op deze lijn.

Zolang niet duidelijk is hoe de afweging tussen gebiedsgericht en sectoraal werken wordt gemaakt, is het voor de interne organisatie lastig om de inbedding van gebiedsgericht werken te realiseren.

3.3.2 Focus van gebiedsgericht werken

De gemeente heeft bij de start drie gebiedsregisseurs en twee gebiedsbeheerders ingezet om het gebiedsgericht werken een gezicht naar buiten en binnen te geven. Waarbij de gebiedsregisseurs vooral op beleidsniveau werken en de -beheerders direct betrokken zijn bij het beheer van de openbare ruimte:

- Gebiedsregisseurs zijn de programmamanagers, verantwoordelijk voor het ophalen, vastleggen en verduidelijken van de thema's die spelen in hun gebied. Zij worden door de ambtelijke organisatie op de hoogte gehouden van het gemeentelijk beleid dat speelt in hun gebied en houden de bewoners daarvan op de hoogte. Zij kunnen gevraagd en ongevraagd advies geven op beleid binnen hun gebied, als zij daarin knelpunten constateren. Dit advies is niet bindend. Ze verrichten onderzoek naar de zaken die spelen in de verschillende gebieden en leggen dit vast in gebiedsontwikkelingsprogramma's.
- Gebiedsbeheerders zijn de eerste aanspreekpunten in de wijken en kernen; de dagelijkse contacten voor bewonersorganisaties. Ze werken aan verbetering van de leefbaarheid, sociale cohesie en participatie in hun gebieden door georganiseerde bewonersorganisaties te ondersteunen. Ze verzorgen de dagelijkse contacten van de georganiseerde bewoners met de gemeente. Ze pakken knelpunten in de leefbaarheid op waar die niet passen binnen andere teams van de gemeente.

De twee gebiedsbeheerders die in 2016 met pensioen zijn gegaan, zijn niet meer vervangen. Hun taken zouden overgenomen worden door toezichthouders openbare ruimte. Dat bleek in de praktijk niet goed te werken. Met als gevolg dat in de praktijk de beheertaken bij de gebiedsregisseurs zijn komen te liggen. Zij zijn veel tijd kwijt aan praktische vragen (en klachten) over de openbare ruimte. Zij kunnen zich daardoor minder op taken richten die wel onder hun functie vallen en passen bij de bedoeling van het gebiedsgericht werken. Bijvoorbeeld meewerken aan ruimtelijke projecten waar zij goed hun gebiedskennis kunnen inzetten.

De gebiedsregisseur is voor betrokkenen nog steeds een belangrijke speler in de werkwijze, als het vaste aanspreekpunt voor de bewoners en externe partners. De personele wisselingen bij de gebiedsregisseurs doen afbreuk aan de continuïteit in de contacten met de externe partners. Dit geldt met name voor de bewonersorganisaties; zij missen dan een vast contactpersoon die snel kan schakelen met de interne organisatie.

Op bestuurlijk niveau is er een algemene wethouder die de werkwijze van gebiedsgericht werken in zijn portefeuille heeft. Daarnaast zijn er gebiedswethouders: elke wethouder heeft, naast een inhoudelijke portefeuille, een gebied onder zich waarvoor hij/ zij aanspreekpunt zijn.

Rol van gebiedswethouder

Volgens de notitie Gebiedsgericht Werken Nieuwe Stijl (2017) is de gebiedswethouder 'de ambassadeur van het college naar zijn/haar gebied. Vanuit het gebied bezien, is de gebiedswethouder het aanspreekpunt voor bewoners richting het college'.

De rol wordt als volgt omschreven:

- De gebiedswethouder vervult een ambassadeursrol in zijn gebied voor het college.
- De gebiedswethouder houdt, samen met de gebiedsregisseur, goed contact met zijn / haar gebied.

- De gebiedswethouder zoekt bij het vinden van oplossingen altijd de samenwerking met de bestuurder (wethouder of burgemeester) die *inhoudelijk* portefeuillehouder, dus projectwethouder dan wel vakwethouder is van het betreffende probleem in een bepaald gebied. De projectwethouder of vakwethouder is dan leidend.
- De gebiedswethouder vervult een bemiddelende rol bij communicatieproblemen tussen gemeente en georganiseerde bewonersgroepen.
- De gebiedswethouder en de gebiedsregisseur hebben samen de taak verwachtingen bij bewoners te managen, om teleurstelling te voorkomen.
- Informatievoorziening aan de gebiedswethouder vanuit het ambtelijk apparaat is een belangrijk aandachtspunt.

Bij de gebiedswethouders is er verschil van inzicht over de meerwaarde van deze functie; deze lijkt vooral ceremonieel en niet zozeer inhoudelijk strategisch. En voor alle inhoudelijke vragen moet de gebiedswethouder toch naar de vakwethouder. Bewoners kunnen voor vragen dan beter direct aankloppen bij de vakwethouder, volgens een wethouder. De wethouder gebiedsgericht werken wil deze functie juist verder uitbouwen, voor de herkenbaarheid en zichtbaarheid van en contact met de gemeente. De bewonersorganisaties vinden een eigen bestuurlijk aanspreekpunt wel waardevol; hiermee worden de lijnen met het bestuur korter. Wel zijn er verschillen in de mate van betrokkenheid: de ene bewonersgroep spreekt een gebiedswethouder frequenter dan de andere.

De wethouders vinden dat bewonersorganisaties in beperkte mate hun gebied (kern of wijk) vertegenwoordigen en vinden daarom dat er een bredere bewonersparticipatie nodig is. Bewonersorganisaties realiseren zich dat een beperkte achterban hun positie als gesprekspartner voor de gemeente verzwakt.

Voorgaande inzichten hebben vooralsnog niet geleid tot een andere invulling van de functie van gebiedswethouder.

3.3.3 Tussenconclusie

In relatie tot de normen in het beoordelingskader komen we bij de beantwoording van deze deelvraag tot de volgende beoordeling:

Norm	Oordeel	
De condities voor gebiedsgericht werken zijn concreet uitgewerkt.	Hieraan is niet voldaan. Er zijn geen kaders voor de afweging tussen de behoeften uit de wijken en kernen enerzijds en het sectorale, generieke beleid anderzijds. Daardoor kan de gemeente (ambtelijk, college, raad) de wijze van afwegen en de bijbehorende besluiten onvoldoende onderbouwen voor de buitenwereld.	
De organisatie (taken en bevoegdheden van medewerkers, rol van en taakverdeling tussen gebiedswethouders, procedures) sluit aan op de werkwijze.	Hieraan is ten dele voldaan. De taken voor gebiedsregisseurs, medewerkers en gebiedswethouders zijn benoemd en passend voor de gekozen werkwijze maar deze pakken in de praktijk anders uit. Er is intern, op ambtelijk en bestuurlijk niveau, twijfel over de invulling van de taken van de gebiedsregisseur en de gebiedswethouder.	
De cultuur van de gemeente (ambtelijk en bestuurlijk) draagt bij aan het behalen van de doelen.	Hieraan is ten dele voldaan. De gemeente staat niet onwelwillend tegenover het gedachtegoed van het gebiedsgericht werken: behoefte, wensen en mogelijkheden van kernen als uitgangspunt voor de ontwikkeling van het gebied. Met name de gebiedsregisseurs dragen het gebiedsgericht werken uit. Maar de ambtelijke en bestuurlijke cultuur sluit onvoldoende aan op de werkwijze. Er zijn steeds meer twijfels op ambtelijk en bestuurlijk niveau of de huidige invulling toekomstbestendig is.	

3.4 Lerend vermogen

Deelvraag 4: in hoeverre wordt geleerd van eerder onderzoek en ervaringen?

In deze paragraaf beschrijven we in hoeverre de gemeente opvolging geeft aan aanbevelingen uit eerdere onderzoeken.

Zoals in paragraaf 3.1. is vermeld, is in 2013 een externe evaluatie uitgevoerd. De aanbevelingen richten zich op een stevigere implementatie van de gekozen werkwijze:

1. De verbeterslag vanuit concrete inhoud, zoals werken vanuit integrale opgaven
2. Effectievere inbedding van de werkwijze in de volle breedte in de organisatie (van raad, bestuur, MT tot en met de medewerkers)
3. Betere aansluiting tussen front en back office
4. Meer wederkerigheid in de samenwerking met bewoners (inzet op coproductie, zelfbeheer).

Deze aanbevelingen zijn meegenomen in de doorontwikkeling van de aanpak, volgens het Tussenbericht (2015). Hier zijn intenties en aandachtspunten voor het vervolg benoemd in de vier sporen:

- nieuwe kaders voor college en raad
- nieuwe participatievormen voor bewonersorganisaties en inwoners
- samenwerking met strategische partners
- andere mindset voor ambtelijke organisatie.

Deze kapstokken sluiten aan op de aanbevelingen. Bij de doorontwikkeling die wordt voorgesteld in 2017⁹ worden de aanbevelingen uit 2013 opnieuw benoemd als vertrekpunt.

Vanaf 2014 zijn de aanpassingen van de vernieuwde aanpak gestart. Voorgenomen acties zijn deels uitgevoerd, zoals meer invulling geven aan gebiedsgerichte communicatie, gebruik van Leefbaarometer en Monitor Veiligheid en leefbaarheid om behoefte van kernen en wijken beter in beeld te krijgen. Naar aanleiding van de evaluatie in 2013 hebben alle teams, in het kader van een andere mindset, een training over verschillende participatievormen en communicatie met inwoners gevolgd. Daarnaast is er meer samenwerking met welzijn en een grotere betrokkenheid van de gebiedsregisseurs bij de implementatie van de Omgevingswet. Maar de aanbevelingen zijn onvoldoende uitgewerkt naar duidelijke kaders voor college en raad waarop gemonitord en (bij)gestuurd kan worden. En niet alle verbeteringen zijn volledig doorgezet, zoals de uitvoering van het actieprogramma gebiedsgerichte communicatie en het takenpakket van de gebiedsregisseurs. Deze vervullen namelijk nog steeds een beheerfunctie hoewel dat niet de bedoeling was en is. Dat zien zij zelf als een bezwaar, evenals college en raad. Maar een verandering is niet voor handen. Bovendien is niet inzichtelijk gemaakt of de ingezette acties hebben geleid tot de gewenste resultaten zoals in de aanbevelingen is voorgesteld. Er vinden geen structurele rapportages of verantwoordingen over resultaten van het gebiedsgericht werken naar de raad en externe partners plaats. Dat zien de interne teams ook als een tekortkoming. De raad heeft, op zijn beurt, niet om dit soort informatie gevraagd.

De gemeente toont keer op keer bereidheid om te leren en om stappen voor verbetering te zetten. Maar deze stappen worden niet afgemaakt en de acties en resultaten worden niet structureel en inzichtelijk gevolgd. Er is hierbij te weinig sturing geweest vanuit college en raad op daadwerkelijke borging van de acties die voortkomen uit de aanbevelingen.

⁹ Notitie Gebiedsgericht Werken Nieuwe Stijl.

3.4.1 Tussenconclusie

In relatie tot de normen in het beoordelingskader komen we bij de beantwoording van deze deelvraag tot de volgende beoordeling:

Norm	Oordeel	
De gemeente maakt jaarlijks de voortgang (resultaten) en de effecten kenbaar aan de raad.	Hieraan is niet voldaan. Er is geen sprake van frequente en structurele monitoring op de voortgang.	
De werkwijze wordt om de 4 jaar geëvalueerd.	Hieraan is ten dele voldaan. De werkwijze is extern geëvalueerd in 2013 en daarna intern eind 2017/ begin 2018, maar de resultaten en aanbevelingen uit 2018 zijn niet breed gecommuniceerd naar onder andere de raad.	
De gemeente onderbouwt aanpassingen van de werkwijze naar aanleiding van evaluatie(s) of monitoring, aan de raad.	Hieraan is ten dele voldaan. De gemeente past sinds 2013 wel de werkwijze aan (in 2015 en 2017), maar informeert de raad hier niet structureel over.	

3.5 Instrument gebiedsontwikkelingsprogramma

Deelvraag 5: hoe functioneren de gebiedsontwikkelingsprogramma's? En in hoeverre is hier een relatie met de komende omgevingsvisie?

In deze paragraaf beschrijven we wat de rol van de gebiedsontwikkelingsprogramma's was en is: hoe worden deze momenteel gebruikt bij beleidsontwikkeling, ruimtelijke projecten, ook in het licht van de Omgevingswet die per 2021 ingaat?

3.5.1 Van programma van de gemeente naar plan van de bewoners

Al sinds de start was het vertrekpunt dat de gemeente, ter bevordering van de leefbaarheid en veiligheid, een gebiedsontwikkelingsprogramma (GOP) per kern opstelt, in nauwe samenwerking met inwoners, bewonersorganisaties en andere samenwerkingspartijen. De gebiedswethouder is hiervoor verantwoordelijk. Een GOP bestaat uit een gebiedsanalyse, een gebiedsvisie en een uitvoeringsplan:

- De gebiedsanalyse verschaft inzicht in de huidige situatie: de fysieke en sociale leefbaarheid, voorzieningenniveau en veiligheid in het gebied.
- De gebiedsvisie is gebaseerd op de gebiedsanalyse en geeft inzicht in de prioriteiten voor een gebied gedurende de komende 5 tot 10 jaar.
- In het uitvoeringsplan staat beschreven wat binnen het tijdsbestek van de eerste 5 jaar bereikt moet worden om de leefbaarheid en veiligheid in de kern of wijk te bevorderen.

In 2017 is opnieuw bevestigd dat de gebiedswethouder samen met de gebiedsregisseur een gebiedsontwikkelingsprogramma opstelt. De coördinerend wethouder gebiedsgericht werken is bestuurlijk verantwoordelijk voor de kwaliteit en de integraliteit van de gebiedsontwikkelingsprogramma's. De initiatieven die gebruik maken van het leefbaarheidsbudget moeten aansluiten op deze programma's.

De gemeente is de gebiedsontwikkelingsprogramma's 'gebiedsplannen' en 'dorpsontwikkelplannen' gaan noemen. Voor 11 van de 12 kernen¹⁰ zijn dorpsontwikkelplannen opgesteld met uitvoeringsplannen, zij het alweer enige tijd geleden, tussen 2011 en 2015. Deze plannen zijn in het college en de raad vastgesteld. Tien van de 11 plannen zijn in 2018 verlopen. Loenen is een van de weinige kernen die momenteel bezig is met de ontwikkeling van een nieuwe agenda, opgesteld samen met bewoners, ondernemers en andere belanghebbenden. Deze agenda is niet zo uitgebreid als een dorpsontwikkelplan en in de uitwerking committeren de betrokkenen zich aan de vervolgacties. De betrokkenheid is daarmee breder dan bij een regulier gebiedsplan. De gebiedswethouders, in eerste instantie verantwoordelijk voor de GOP's, sturen niet op herijking van de plannen.

Er is gaandeweg een accentverschuiving ontstaan waar geen beleidswijziging aan vooraf is gegaan: van programma's die de gemeente zou opstellen met haar partners, met een beleidsbepalend karakter, zoals beschreven in de Kadernota, naar gebiedsplannen die bewoners opstellen met de gemeente en die qua informatie wel gebruikt worden voor het beleid maar niet beleidsbepalend zijn.

3.5.2 Effect

Het effect van de programma's/ plannen op gemeentelijk beleid en projecten is beperkt, volgens de bewonersorganisaties, raad en college. De informatie over de kernen uit de plannen gebruiken de gebiedsregisseurs als inbreng voor sectoraal beleid en ruimtelijke projecten maar de doorwerking is niet voor iedereen zichtbaar. Beleidsteams hebben twijfels over het draagvlak van de bewonersorganisaties en dus van de plannen en zien de plannen niet als vertrekpunt voor beleidsontwikkeling en projecten. In het kader van omgevingsvisie stelt de gemeente participatief gebiedsgerichte omgevingsprogramma's op voor vier gebieden. De focus van de omgevingsvisie is gericht op andere deelgebieden dan de kernen en richt zich niet (alleen) op bewonersorganisaties als belanghebbende participanten in dit proces.

De gebiedsontwikkelingsprogramma's of -plannen hebben niet de leidende rol gespeeld, zoals beoogd bij de start van gebiedsgericht werken; zij vormen geen belangrijke leidraad voor de gemeente meer. Het proces met bewonersorganisaties om tot een programma/ plan te komen, heeft de betrokkenheid vanuit de gebieden in de beginjaren vergroot, zo bleek uit de evaluatie uit 2013. Die betrokkenheid hangt ook samen met wat de bewonersorganisatie en gemeente toen vonden dat aangepakt moest worden in de wijk of het dorp. Maar gaandeweg hebben de plannen hun functie verloren, volgens de wethouders: er is te weinig meerwaarde in de (beleids)praktijk.

Als de gemeente deze plannen daadwerkelijk belangrijk had gevonden voor beleidsontwikkeling en projecten in wijken en kernen, en voor (de uitwerking van) de omgevingsvisie dan was er meer druk vanuit college en raad gekomen om de plannen te herijken. Dat is vooralsnog niet gebeurd.

¹⁰ Er is geen dorpsontwikkelingsplan voor Oud-Zuilen opgesteld omdat het niet gelukt is om daar de participatie van de grond te krijgen.

3.5.3 Tussenconclusie

In relatie tot de normen in het beoordelingskader komen we bij de beantwoording van deze deelvraag tot de volgende beoordeling:

Norm	Oordeel	
De doelen van de gebiedsontwikkelingsprogramma's sluiten aan op de (algemene) doelen van gebiedsgericht werken.	Hieraan is ten dele voldaan. In eerste instantie was dit het vertrekpunt, maar gaandeweg hebben deze plannen hun meerwaarde verloren.	
De gebiedsontwikkelingsprogramma's zijn gebruikt voor de ontwikkeling en uitwerking van de omgevingsvisie.	Hieraan is niet voldaan. De meeste plannen zijn verouderd en niet herijkt de afgelopen jaren. Op de informatie over de kernen na worden de plannen weinig meer actief gebruikt door de gemeente en spelen daardoor ook geen grote rol van betekenis voor de omgevingsvisie.	

3.6 Maatwerk voor kernen en perspectief van inwoners

Deelvraag 6: hoe gaat de gemeente om met de verschillen tussen de gebieden en worden alle kernen even goed bediend?

Deelvraag 9: hoe wordt het gebiedsgericht werken ervaren door de inwoners?

In deze paragraaf beantwoorden we twee deelvragen die over de focus op de kernen gaan en daarmee ook op de inwoners. We beschrijven hoe de gemeente in de gebiedsgerichte werkwijze invulling geeft aan maatwerk voor de 12 kernen. Hierbij nemen we ook het perspectief van inwoners mee: wanneer komen ze in aanraking met de werkwijze en wat zijn hun ervaringen?

3.6.1 Differentiatie in inzet

Een van de gemeentelijk doelen voor het gebiedsgericht werken is expliciet gericht op de eigenheid en identiteit van de kernen en aansluiting op de behoeften van wijken en dorpen. Dat betekent dat de gemeente maatwerk in beleid(suitvoering) kan bieden, in plaats van 'one size fits all'. Elk gebied heeft eigen wensen en ook mogelijkheden. Het idee was om de wensen en mogelijkheden in gebiedsplannen in kaart te brengen. Zo zijn er verschillen tussen de gebieden als het gaat om sociale cohesie en organisatiekracht. Sommige bewonersorganisaties nemen zelf veel initiatief voor activiteiten, anderen hebben handvatten nodig en weer anderen redden het niet vanwege bijvoorbeeld te weinig betrokken vrijwilligers. Leefbaarheid en veiligheid(sbeleving) zijn in de dorpen gemiddeld beter dan in de stedelijke wijken, laat de Monitor veiligheid en leefbaarheid zien. In de dorpen zijn de bewoners(groepen) actiever dan in veel stedelijke wijken waar bewonersorganisaties veel moeite hebben om vrijwilligers aan zich te binden.

Dat betekent dat juist die gebieden waar de problemen op gebied van leefbaarheid en veiligheid groter zijn en de sociale cohesie en organisatiekracht juist beperkter, meer ondersteuning nodig hebben. De gebiedsregisseurs passen hun werkzaamheden aan op het betreffende gebied en ook de intensiteit van hun inzet. Zo vraagt een grote kern als Maarssenbroek meer van de gebiedsregisseur dan andere kernen. De inzet is ook persoonsafhankelijk; niet elke gebiedsregisseur vult de functie op dezelfde wijze in, van proactief tot meer afwachtend.

Desondanks vinden de bewonersorganisaties dat inzet van de gemeente proactiever moet zijn, vooral in de stedelijke gebieden waar minder animo voor bewonersparticipatie is dan in de dorpen.

3.6.2 Maatwerk versus vastgesteld generiek beleid

De gebiedswethouders vinden dat in de praktijk niet veel aandacht is voor de identiteit van de verschillende kernen: het vertrekpunt is niet zozeer de kern maar een thema of vraagstuk. Dat moet op het schaalniveau worden opgepakt waar het speelt, zo nodig in regionaal verband. Voor alles wat bij de gebiedsregisseur binnenkomt, zijn de beleidsprioriteiten vaak al vastgesteld. De gebiedsregisseur moet deze beleidsprioriteiten communiceren richting de bewoners en de verwachtingen managen.

Ook de raad bemerkt een discrepantie: er blijft in de praktijk weinig ruimte voor gebiedsgericht maatwerk over als de gemeente tegelijkertijd sectoraal, generiek beleid vast stelt. De onduidelijkheid omtrent de afweging tussen maatwerk en sectoraal, generiek beleid komt uiteindelijk terecht op de werkvloer, namelijk bij de betreffende beleidsmedewerkers en gebiedsregisseurs, zoals eerder beschreven in paragraaf 3.3 over de organisatie.

3.6.3 Perspectief van inwoners

De werkwijze wordt tastbaar voor inwoners als zij hun vragen, problemen of ideeën over hun woonomgeving of de leefbaarheid in de eigen kern, aan de gemeente willen voorleggen. Ze wensen, net als voor alle andere vragen aan de gemeente, één duidelijk aanspreekpunt of loket, en een snelle reactie en opvolging. In 3.2 hebben we al benoemd dat volgens de Veiligheids- en Leefbaarheidsmonitor (2017) bewoners vinden dat zij bij de gemeente terecht kunnen met problemen over veiligheid en leefbaarheid. Maar slechts 21% van de bewoners vindt de gemeente doet wat ze zegt bij het verbeteren van de leefbaarheid en veiligheid. Ook betreft de gemeente de buurt minder bij de aanpak van de leefbaarheid, in vergelijking met 2014. In vergelijking met 2014 blijken bewoners wat minder tevreden te zijn met het functioneren van de gemeente.



Figuur 3.5

Uitspraken over het functioneren van de gemeente als het gaat om de aanpak van veiligheid en leefbaarheid in de buurt, in procenten, 2011- 2017 (Monitor veiligheid en leefbaarheid Stichtse Vecht, 2017).

De gebiedsgerichte communicatie met specifieke informatie van de gemeente over en voor de kernen is niet van de grond gekomen. De meeste bewonersorganisaties gebruiken Facebook en een nieuwsbrief om informatie over wijk of dorp te delen. Voor initiatieven uit de kernen is een centraal leefbaarheidsbudget beschikbaar gesteld. Jaarlijks wordt via de gemeentelijke website en via de bewonersorganisaties aandacht gevraagd voor dit budget. Maar niet alle bewoners zijn hierbij betrokken of op de hoogte.

Samengevat: er is geen volledig zicht op hoe de inwoners de werkwijze ervaren, maar wel hoe ze de gemeente ervaren als het gaat om het informeren, betrekken en nakomen van afspraken, bij de aanpak van leefbaarheid en veiligheid. Opvallend is dat in 2014 de scores veel hoger zijn ten opzichte van 2011. Mogelijk zijn dit de vruchten van de start van gebiedsgericht werken. Terwijl in 2017 de gemeente over het algemeen lager scoort, in vergelijking met 2014. Behalve op bereikbaarheid voor meldingen en klachten over onveiligheid en overlast; hier is juist een hogere score. Mogelijk is dit het effect van de FIXI-site en -app waarbij inwoners meldingen over de openbare ruimte kunnen doorgeven.

3.6.4 Tussenconclusie

In relatie tot de normen in het beoordelingskader komen we bij de beantwoording van deze deelvraag tot de volgende beoordeling:

Norm	Oordeel	
De wijk- en dorpsraden leveren een concrete bijdrage aan de fysieke en sociale leefbaarheid in de kernen.	Deze norm is behaald, zij het dat de rol van de bewonersorganisaties gaandeweg veranderd is en minder groot lijkt. Er is daarbij sprake van verschillen tussen de bewonersorganisaties van de kernen en wijken.	
Inwoners ervaren de werkwijze als positief en effectief.	Deze norm is ten dele behaald. Inwoners zijn niet specifiek bevroegd over de werkwijze. Over het algemeen is het oordeel van bewoners in 2017 over het functioneren van de gemeente als het gaat om de aanpak van veiligheid en leefbaarheid in de buurt, gelijk aan of positiever ten opzicht van 2011. Wel is het oordeel van bewoners sinds 2014 negatiever geworden, met name over het informeren over de aanpak van leefbaarheid en veiligheid, het betrekken van de buurt en de daad bij het woord voegen.	

3.7 Samenwerking

Deelvraag 7: hoe krijgt de samenwerking vorm?

In deze paragraaf beschrijven we de samenwerkingswijze tussen gemeente en externe partijen en wat de ervaringen van betrokkenen hierbij zijn.

3.7.1 Samenwerking met bewoners(groepen)

De samenwerking met bewoners loopt voornamelijk via de lijn van bewonersorganisaties en de gebiedsregisseurs. Het gaat om het doorgeven van de signalen uit de wijk of kern, benodigde input uit de gebieden halen, samen oppakken van initiatieven of problemen in een wijk, bijvoorbeeld overlast, met andere teams en bijvoorbeeld politie. Gebiedsregisseurs sluiten vaak aan bij vergaderingen van wijk- en dorpscommissies. Hiermee zijn de lijnen tussen gemeente en bewonersorganisaties kort, volgens de bewonersorganisaties, zoals een van de doelen beoogt. Formeel is de samenwerking vastgelegd in samenwerkingsconvenanten die uit de beginjaren van de werkwijze stammen en ondertussen verouderd zijn. Deze vervullen slechts een beperkte rol in de samenwerking.

Bewonersorganisaties hebben vooral contact met de gebiedsregisseur. Ze zijn te spreken over de toegankelijkheid van en de samenwerking met de gebiedsregisseur. Er is steun vanuit de gemeente (organisatiebudget, meedenken) en op activiteiten en initiatieven van inwoners wordt vaak positief gereageerd. Maar ze zijn kritischer over de toegankelijkheid van andere medewerkers. Ze vinden dat beloften vaak niet waargemaakt worden en dat reactietijd van de gemeente traag is. Ze hebben het gevoel niet serieus genomen te worden bij lastige vraagstukken. Dat ligt volgens hen vooral aan dat het gebiedsgericht werken onvoldoende ingebed is in de teams.

Het sociaal wijkteam werkt in kernen, anders dan bijvoorbeeld gebiedsregisseurs, juist op individueel (cliënt)niveau. Dit team ziet kansen om meer samen te werken met gebiedsregisseurs in de wijk. Op die manier kan de kennis over de wijk en bewoners (met zorgbehoefte) meer gebundeld worden om eventuele problemen te voorkomen.

In de beginperiode van gebiedsgericht werken, nodigde de gemeente politie en corporaties uit voor overleggen met bewonersorganisaties. Dit werd door politie en corporaties niet als efficiënt ervaren, het ging over kleinschalige problemen en klachten. De afspraak met de gemeente is sindsdien dat leefbaarheidszaken in de wijken en kernen bij de gebiedsregisseur thuis horen. De politie heeft af en toe contact met bewonersorganisaties, dat is vaak op verzoek van de bewoners. Voor corporaties zijn de meeste bewonersorganisaties minder relevant, omdat deze niet hun huurders vertegenwoordigen. Zij overleggen voornamelijk met hun eigen huurderscommissies.

3.7.2 Samenwerking met andere externe partijen

De samenwerking met politie, welzijn en corporaties op gebied van leefbaarheid en veiligheid vindt vooral op ad hoc basis plaats als problemen in een wijk of kern zich voordoen of bij vragen. De politie heeft met name contact met de gebiedsregisseur en dat contact verloopt goed vanwege de korte lijnen. Daarnaast heeft de politie ook contact met team OOV, Boa's, sociaal wijkteam en jongerenwerk.

De samenwerking met de gemeente is volgens de politie verbeterd. De politie en gemeente komen sneller met elkaar in contact dan voorheen en het is duidelijker bij wie je moet zijn. Wat daarbij helpt, is dat medewerkers van de gemeente en de sociale wijkteams ingedeeld zijn naar gebieden. Woningcorporaties mogen tegenwoordig niet alle informatie (over huurders) delen met politie, in het kader van de privacywet. Voorheen kon sneller op signalen gereageerd worden, maar dat duurt nu langer.

De corporaties hebben met de gemeente sectoraal overleg over wonen, maar dat is niet gebiedsgericht ingestoken. Afspraken over woonbeleid worden gemaakt via de wettelijk verplichte, jaarlijkse prestatieafspraken tussen gemeente en corporatie. Corporaties missen frequent overleg over wat er speelt in een gebied. Voorheen organiseerde de gemeente wijkshouwen met bewoners, politie, corporatie en verschillende medewerkers van de gemeente. Dat was volgens een corporatie een goed moment om met partijen in de wijk in gesprek te gaan over verbeteringen. Ondertussen zijn er veel kanalen, waaronder de FIXI-website en -app, waar meldingen over de openbare ruimte gedaan kunnen worden die volgens de gemeente alternatief zijn voor de schouw. Een van de corporaties mist daarnaast een visie van de gemeente over hoe om te gaan met de leefbaarheid in kwetsbare wijken, vanwege de extramuralisering van de zorg; ook dat zijn gebiedsgerichte vraagstukken.

De gemeente (met name gebiedsregisseurs) en welzijnsorganisaties werken steeds meer samen. De gebiedsregisseur en welzijn komen elkaar tegen als het gaat om sociale leefbaarheid. Afstemming is dan belangrijk; afstemmen wat sec voor de gemeente is, en wat met of door andere organisatie op touw gezet kan worden. Dat kan nog beter, volgens Welzijn SV.

3.7.3 Samenwerking binnen de gemeente

Zowel de bewonersorganisaties als de politie vinden dat binnen de gemeentelijke organisatie teams elkaar niet altijd goed te vinden. De interne afstemming kan beter om bijvoorbeeld afspraken met bewoners na te komen of voor een eenduidige aanpak in de wijk bij overlast van jongeren. De wisselingen en het verloop binnen de organisatie spelen hierbij zeker een rol, volgens bewonersorganisaties, politie en corporaties. De interne teams vinden de samenwerking met gebiedsregisseurs teveel gericht op kleine beheerzaken en daarmee ad hoc. Volgens de gebiedsregisseurs worden de beheerzaken onvoldoende overgenomen in de lijn en zien andere teams gebiedsgericht werken als een functie en niet als iets wat onderdeel van hun eigen werk uitmaakt.

3.7.4 Tussenconclusie

In relatie tot de normen in het beoordelingskader komen we bij de beantwoording van deze deelvragen tot de volgende beoordeling:

Norm	Oordeel	
De samenwerking tussen de belanghebbenden is gericht op het behalen van de doelen van gebiedsgericht werken.	Deze norm is grotendeels behaald. De samenwerking is met name gericht op de versterking van leefbaarheid in de kernen en op vergroting van de betrokkenheid van inwoners bij hun leefomgeving.	
De belanghebbenden ervaren de samenwerking als effectief.	Deze norm is ten dele behaald. De wijze van samenwerking met externe partijen in de kernen varieert van ad hoc (woningcorporaties, welzijn, politie) tot meer structureel (bewonersorganisaties). Met name politie en welzijn ervaren de samenwerking met de gemeente over het algemeen positief. Dat geldt in mindere mate ook voor corporaties die strategisch overleg over de gebieden missen. Bewonersorganisaties zijn negatiever over de samenwerking met de gemeente, hoewel zeer positief over de samenwerking met de gebiedsregisseurs.	
De belanghebbenden ervaren de samenwerking als efficiënt.	Deze norm is ten dele behaald. De aanspreekbaarheid en bereikbaarheid van de gemeente worden als positief ervaren. Maar woningcorporaties missen frequent contact/ overleg over de gebieden. Bewonersorganisaties missen vaak communicatie over voortgang van de afspraken.	

3.8 Bijdrage van wijk- en dorpsraden

Deelvraag 8: in hoeverre dragen wijk- en dorpsraden bij aan het gebiedsgericht werken en wat is de verhouding met de gemeenteraad?

In deze paragraaf gaan we in op de rol van bewonersorganisaties bij het versterken van leefbaarheid in hun eigen wijk of dorp, en het samenspel met de gemeenteraad.

3.8.1 Verandering van rol

In de ontwikkeling van gebiedsgericht werken speelden de wijkcommissies en dorpsraden een grote rol bij de burgerparticipatie. Zij waren belangrijke aanspreekpunten en gesprekspartner in de 12 kernen voor de gemeente en voor andere inwoners. De bewonersorganisaties fungeren als ogen, oren en ook handen. Zo

hebben bewonersorganisaties plannen (GOP's en DOP's) voor hun wijk of dorp opgesteld en initiatieven in de openbare ruimte opgepakt. In de loop der tijd is hun rol veranderd; niet alle bewonersorganisaties zijn actief. Leden van bewonersorganisaties zijn niet verkozen en hebben daarmee geen mandaat vanuit hun wijk of dorp. De mening van een bewonersgroep is daarmee niet automatisch de gedeelde mening van de wijk of het dorp. Nieuwe leden/ vrijwilligers aantrekken, dus vergroting van de achterban van de bewonersorganisaties, was en is nog steeds een probleem waar gemeente en bewonersorganisaties door bijvoorbeeld trainingen aan hebben gewerkt.

Tegelijkertijd veranderde de context. De gemeente bleek niet alle verwachtingen van bewonersorganisaties rond het gebiedsgericht (van onderop) werken, te kunnen waarmaken. Dat werkt niet motiverend voor bewoners(organisaties). Nieuwe communicatiekanalen zijn gemeengoed geworden: met sociale media kunnen inwoners hun stem laten horen en kan de gemeente ook andere inwoners bereiken. De Omgevingswet die in 2021 in werking treedt, vereist brede participatie van belanghebbenden in een gebied. Die participatie gaat veel verder dan alleen de bewonersorganisaties. De teams van de gemeente en het college vinden het belangrijk om de focus van bewonersparticipatie te verbreden naar een bredere groep inwoners. Het draagvlak van bewonersorganisaties verschilt namelijk. Er blijft een grote groep inwoners buiten beeld; zij worden onvoldoende bereikt en gehoord, en melden zich niet actief bij de gemeente. De gemeente is op zoek naar nieuwe tools om belanghebbenden en gebruikers in een kern te betrekken bij projecten.

De wijkcommissies en dorpsraden realiseren zich dat zij als gesprekspartner serieuzer worden genomen als ze een grotere, vaste achterban hebben, al vinden ze dat in de praktijk moeilijk te realiseren.

Bij de start en ontwikkeling van gebiedsgericht werken, vormden wijkcommissies en dorpsraden een belangrijke spil. Gaandeweg is hun rol beperkter geworden, omdat de gemeente de participatiegroep in de kernen wil verbreden. Tegelijkertijd heeft de gemeente geen antwoord op de vraag hoe zij aankijkt tegen de rol van de bestaande bewonersorganisaties.

3.8.2 Verhouding met de gemeenteraad

Bewonersorganisaties lijken weinig frequent contact met raadsleden uit de eigen kern te onderhouden. Er zijn uitzonderingen: een bewonersorganisatie die gesprekken met raadsleden en wethouders organiseert of nieuwsbrieven naar raadsleden stuurt om hen op de hoogte te houden. Sommige raadsleden vinden dat de raad weinig zichtbaar is in de kernen. Bij evenementen bijvoorbeeld zijn vaak geen wethouders of andere raadsleden van buiten de kern aanwezig.

De raad vindt de betrokkenheid van bewoners van de kernen bij leefbaarheid en veiligheid belangrijk. Aandachtspunt is dat draagvlak en legitimiteit van de bewonersorganisaties enorm variëren. De gemeente zou zich daarom, naast het bevorderen en versterken van de positie en rol van de bewonersorganisaties, ook meer moeten richten op individuele burgers.

Bij interne teams is beluisterd dat raadsleden vooral podium bieden aan een kleine groep inwoners (uit de 'eigen' kern) voor het delen van hun ideeën, problemen en klachten over de gemeente. Deze inwoners worden, volgens hen, door de raad onvoldoende kritisch bevraagd. Er is dan te weinig sprake van wederhoor en de vraag is of deze inwoners wel een grote groep inwoners vertegenwoordigen.

3.8.3 Tussenconclusie

In relatie tot de normen in het beoordelingskader komen we bij de beantwoording van deze deelvraag tot de volgende beoordeling:

Norm	Oordeel	
De wijk- en dorpsraden leveren een concrete bijdrage aan de fysieke en sociale leefbaarheid in de kernen.	Deze norm is behaald, zij het dat de rol van de bewonersorganisaties gaandeweg veranderd is (minder groot lijkt).	
De wijk- en dorpsraden voelen zich voldoende ondersteund door de gemeente.	Deze norm is ten dele behaald. De ondersteuning is er in de vorm van onder andere de inzet van gebiedsregisseurs en van andere teams en het leefbaarheidsbudget. Maar de bewonersorganisaties voelen zich niet altijd serieus genomen. En de communicatie over bijvoorbeeld afspraken kan veel beter.	
De raad is op de hoogte van wat speelt in de kernen door informatie van de bewoners(organisaties)	Deze norm is ten dele behaald. Bewonersorganisaties informeren of betrekken in beperkte mate raadsleden. De raadsleden zijn vooral op de hoogte van wat er speelt in de eigen kern. De informatie uit / over de kernen lijkt raadsbreed beperkt. Bovendien vormen bewonersorganisaties geen representatieve afspiegeling van de bewoners.	

4 Bestuurlijke reactie

Datum

4 februari 2020

Onderwerp

Brief aan de Rekenkamercommissie

Bijlage(n)

n.v.t.

Beste meneer Molenaar,

In uw brief van 6 januari 2020 stelt u ons college in de gelegenheid schriftelijk te reageren op de conclusies en aanbevelingen vermeld in het rapport “Resultaten van gebiedsgericht werken in Stichtse Vecht” een onderzoek naar de werkwijze gebiedsgericht werken. Het rapport bevat de bevindingen en conclusies met betrekking tot het rekenkameronderzoek naar gebiedsgericht werken.

Het college heeft het onderzoeksrapport bestudeerd. Hieronder zullen wij nader ingaan op de conclusies en aanbevelingen.

Het college wil haar waardering uitspreken voor het door de rekenkamer uitgevoerde onderzoek. Het onderzoek komt op een goed moment, omdat de gemeente de werkwijze gebiedsgericht werken wil vernieuwen. Gebiedsgericht Werken is een werkveld dat continue in beweging is en zal blijven. Met de komst van de Omgevingswet en de uitkomsten van het Rekenkameronderzoek is een vernieuwing van Gebiedsgericht Werken extra wenselijk. Het door u opgestelde rapport zal zeker bijdragen aan de wijze waarop dit verder vorm zal gaan krijgen in Stichtse Vecht.

Conclusies

Wij onderschrijven de door u in het rapport opgenomen conclusies en ondersteunen uw aanbevelingen grotendeels. We onderzoeken al hoe wij de werkwijze kunnen vernieuwen en welke kant we op willen gaan. In de afgelopen jaren is er veel werk verricht en zijn er goede resultaten bereikt. Er zijn verschillende evaluaties en vernieuwingen geweest, maar dat heeft nog niet geleid tot het gewenste effect. Een voorbeeld hiervan is de inbedding van de werkwijze Gebiedsgericht Werken organisatiebreed.

Er zijn door de jaren heen met Gebiedsgericht Werken mooie resultaten bereikt met betrekking tot de fysieke en sociale leefbaarheid in de verschillende kernen. Echter deze resultaten zijn niet structureel bijgehouden en gedeeld met de gemeenteraad en de partners in Stichtse Vecht. Wij zijn ons er terdege van bewust dat er op dit gebied nog veel winst te behalen is.

Daarnaast zijn we in 2019 begonnen met een verkenning hoe wij gebiedsgericht werken kunnen vernieuwen. De inzet van de gebiedsregisseurs moet anders, zoals u dat ook aangeeft in het rapport. Deze verkenning zetten wij door in 2020 en zal resulteren in een nieuwe koers van gebiedsgericht werken. Deze vernieuwing van Gebiedsgericht Werken zal ook nieuwe instrumenten met zich meebrengen. Deze instrumenten moeten leiden tot nieuwe participatievormen in projecten, maar ook het bereik vergroten naar mensen met wie we nu nog niet in contact zijn. Met deze vernieuwing willen we samen met de bewonersgroepen onderzoeken wat hun rol gaat worden. We zien dat sommige bewonersgroepen erg actief zijn, maar dat er ook bewonersgroepen zijn die organisatiekracht missen.

Aanbeveling 1: Ontwikkel een geheel andere koers die breder is dan sec gebiedsgericht werken

Deze aanbeveling nemen wij over en zal verder worden vormgegeven in de nieuwe koers van Gebiedsgericht Werken. We zijn op dit moment gesprekken aan het voeren met diverse gemeenten (gemeente Utrecht en gemeente Peel en Maas) over gebiedsgericht werken. De twee centrale vragen zijn:

Hoe hebben andere vergelijkbare gemeentes deze werkwijze vormgegeven? Hoe is deze werkwijze ingebed in hun organisaties?

Door de komst van de nieuwe omgevingswet en de daarbij horende omgevingsvisie en omgevingsplannen zal participatie en het vroegtijdig betrekken van bewoners nog centraler komen te staan. De gebiedsregisseur kan hier een grotere rol in spelen om meer integraal met de organisatie deze participatieprocessen in de toekomst te gaan begeleiden.

In het onderzoek stelt u dat wij moeten inzetten op de integrale opgaven in de gebieden. Deze aanbeveling sluit aan bij de opdracht om te onderzoeken het opgavegericht werken binnen de organisatie te introduceren. Gebiedsoverstijgende opgaven worden in de organisatie georganiseerd en belegd en kunnen afhankelijk van de opgave ook middels gebiedsgericht werken zijn beslag krijgen (maatwerk per gebied). Dit geldt sowieso voor de niet gebiedsoverstijgende opgaven.

Aanbeveling 2: Herijking positionering van gebiedsregisseur en gebiedswethouder

Deze aanbeveling onderschrijven wij, omdat wij als college ook zien dat de rol van de gebiedsregisseur moet veranderen. Hier zijn we deels al mee bezig door de gebiedsregisseurs als omgevingsmanagers in te zetten bij grote projecten. Dit is in lijn met de vernieuwing die wij aan het onderzoeken zijn. Daarnaast willen we de gebiedsregisseurs meer inzetten als participatie-adviseurs, vanwege de grotere rol van participatie in de nieuwe Omgevingswet. Net zoals u stelt in het onderzoek, kan deze transitie alleen plaatsvinden als de gebiedsregisseur hier meer ruimte voor krijgt in het takenpakket. Wij erkennen de conclusie dat beheertaken voor de openbare ruimte elders in de organisatie belegd moeten worden. Dit is ook altijd de intentie geweest, maar door capaciteitsproblemen is dat niet gebeurd. Wij zoeken naar mogelijkheden om deze beheerstaken op korte termijn alsnog bij de toezichthouders te beleggen. Indien dat niet tot de mogelijkheden blijkt te horen dan zal om capaciteitsuitbreiding worden verzocht in de Kadernota 2021.

Sinds de aanvang van Gebiedsgericht Werken in Stichtse Vecht kent de gemeente gebiedswethouders en een wethouder Gebiedsgericht Werken. Het beoogde doel van de gebiedswethouder is de afstand tussen bewoner en het college klein te houden waardoor er oog voor de eigenheid van de kern blijft en maatwerk kan worden toegepast. De rol van gebiedswethouder wordt zeer gewaardeerd door de bewoners(groepen). 'De gebiedswethouder is de ambassadeur van het college naar zijn/haar gebied. Vanuit het gebied bezien is de gebiedswethouder het aanspreekpunt voor bewoners richting het college.'

In de praktijk merken we dat de rol tussen gebiedswethouder en portefeuillewethouder soms onduidelijk en inefficiënt is. Als college gaan wij onderzoeken hoe wij de rollen eenduidiger kunnen maken.

Aanbeveling 3: Brede participatie van belanghebbenden

Gebiedsgericht Werken is een werkveld dat continue in beweging is en zal blijven. Zo zullen vormen van participatie continue veranderen. Stichtse Vecht heeft een zogenaamde participatiekamer opgezet. In deze 'kamer' is de ambtelijke organisatie diverse vormen van participatie aan het onderzoeken. De gebiedsregisseurs zijn nauw betrokken bij deze participatiekamer. De participatiekamer denkt na over de inzet van (digitale) tools om nieuwe doelgroepen te betrekken bij participatie. Mogelijke nieuwe middelen zijn Maptionnaire, Box in de Wijk en wij zijn aan het onderzoeken hoe wij een burgerpanel kunnen vormgeven.

Wij zijn ons er van bewust dat we verder moeten kijken dan alleen de bewonersgroepen. Ook bewonersgroepen erkennen dat hun rol in de loop der tijd is veranderd. We gaan dan ook samen met de bewonersgroepen bekijken hoe we ze in deze veranderende context een nieuwe rol kunnen krijgen.

Aanbeveling 4: Structureel volgen van proces en resultaten

We gaan op zoek naar doelstellingen die meetbare resultaten zullen opleveren en deze resultaten gaan wij vaker delen met gemeenteraad en andere partners. Ook bewonersgroepen kunnen hier een centralere rol in spelen. Het bevorderen van de fysieke en sociale leefbaarheid in wijken en gebieden valt echter niet altijd te meten.



Endelhovenlaan 1, 3601 GR Maarssen
Postbus 1212, 3600 BE Maarssen
T 0346 25 40 00 F 0346 25 40 10
www.stichtsevecht.nl

Door de Rekenkamercommissie zijn verschillende zaken gesignaleerd die verbeterd kunnen en ook moeten worden. Het Rekenkamerrapport scherpt ons in een aantal denkrichtingen. Daar zijn we de Rekenkamercommissie erkentelijk voor. Wij zullen de ingeslagen weg voortzetten en de aanbevelingen hierbij oppakken.

Hoogachtend,

Burgemeester en wethouders van Stichtse Vecht,

gemeentesecretaris

burgemeester

5 Nawoord Rekenkamercommissie

De rekenkamercommissie heeft met belangstelling en waardering kennis genomen van de bestuurlijke reactie van het college. Het college geeft aan de conclusies te onderschrijven en de aanbevelingen grotendeels te ondersteunen. Bij de reactie van het college willen wij nog enkele kanttekeningen plaatsen.

Bij aanbeveling 1 waarin ook het opgavegericht werken aan de orde wordt gesteld, merkt het college op met andere gemeenten in gesprek te zijn over gebiedsgericht werken. In aanvulling op de genoemde gemeenten Utrecht en Peel en Maas willen wij ook de gemeente Alphen aan den Rijn nog noemen. Deze gemeente is een paar jaar geleden gestart met opgavegericht werken vanwege de Omgevingswet, maar ook naar aanleiding van een evaluatie naar het gebiedsgericht werken. Het opgavegericht werken is daar organisatiebreed doorgevoerd en beperkt zich niet tot opgaven in het ruimtelijk domein.

Bij aanbeveling 3 over participatie van belanghebbenden willen wij de opmerkingen van het college onderschrijven. Het idee om een burgerpanel op te zetten is aansprekend. Dat maakt het misschien ook makkelijker om daarmee burgers te bereiken die zich niet zo snel in een dorps- of wijkraad laten horen. Het lijkt ons wel van belang om bij de ontwikkeling van een burgerpanel ook de kennis en ervaring van de dorps- en wijkraden te betrekken.

Bij aanbeveling 4 over het structureel volgen van proces en resultaten merkt het college op dat het bevorderen van de fysieke en sociale leefbaarheid in wijken en gebieden niet altijd te meten valt. Opmerkingen van deze strekking zijn in de context van gebiedsgericht werken vaak te horen. Juist door de integrale aanpak en de veelvoud aan partijen is het verband tussen (gemeentelijke) inzet en effect (beoordeling van leefbaarheid, veiligheid) niet makkelijk aan te tonen. Dat neemt natuurlijk niet weg dat volgens ons de gemeente haar eigen doelen een stuk concreter kan maken dan tot nu toe is gebeurd. Door doelen, streefwaarden en/of -beelden concreter te benoemen is de voortgang beter te monitoren, is beter te begrijpen hoe het verloopt en is hiervan beter te leren en te bepalen waar bijstelling van het gevoerde beleid wenselijk is. De voortgang in het proces kan de gemeente in ieder geval monitoren. Het blijft naar onze overtuiging zinvol om door te gaan met de periodieke metingen van de monitor veiligheid en leefbaarheid. Het is nuttig om de uitkomsten van monitoruitkomsten regelmatig te bespreken met samenwerkingspartners, ook om samen te kijken naar: wat zegt dit over de werkwijze, over ieders inzet en onze samenwerking? Door het combineren van kwantitatieve en kwalitatieve informatie kan meer duiding worden gegeven aan de cijfers en waargenomen trends. Men leert van dergelijke reflecties, wat het draagvlak voor (verdere) verbetering vergroot. Aldoende krijgt de monitor een grotere meerwaarde dan alleen als verantwoordingsinstrument.

De rekenkamercommissie hoopt met het onderzoek en rapport een bijdrage te hebben geleverd aan de verdere ontwikkeling van het gebiedsgericht werken en ziet de behandeling van het rapport door de raad met belangstelling tegemoet.

Bijlage 1: normenkader

Het normenkader en de oordelen zijn hieronder samengevat.

Deelvraag 2: zijn er heldere doelstellingen geformuleerd en uitgewerkt voor het gebiedsgericht werken?

Norm	Oordeel	
De doelen voor gebiedsgericht werken zijn concreet en meetbaar uitgewerkt.	Hieraan is niet voldaan, niet in eerste instantie bij de start in 2012 en ook niet later, na de evaluaties in 2013 en 2017. Hierdoor is het niet mogelijk om goed te onderbouwen in hoeverre deze doelen bereikt zijn.	
De behaalde resultaten zijn inzichtelijk gemaakt.	Hieraan is niet voldaan. Er zijn veel verschillende, geslaagde resultaten in de kernen bereikt maar deze worden niet structureel bijgehouden. Veel resultaten zitten ook in samenwerking en relatiebeheer; deze zijn niet altijd zichtbaar gemaakt.	
De behaalde resultaten zijn in lijn met de doelen.	Dit kan onvoldoende beoordeeld worden, omdat enerzijds de doelen niet zijn uitgewerkt naar gewenste resultaten (wanneer is het doel bereikt?) en anderzijds de behaalde resultaten onvoldoende inzichtelijk zijn gemaakt. Wel kan geconcludeerd worden dat de sociale en fysieke leefbaarheid gemiddeld goed beoordeeld worden (doel 1) en dat in de afgelopen jaren het percentage actieve buurtbewoners is vergroot (doel 3).	

Deelvraag 3: in hoeverre is de organisatie ingericht op gebiedsgericht werken, qua taken en bevoegdheden, procedures?

Norm	Oordeel	
De condities voor gebiedsgericht werken zijn concreet uitgewerkt.	Hieraan is niet voldaan. Er zijn geen kaders voor de afweging tussen de behoeften uit de wijken en kernen enerzijds en het sectorale, generieke beleid anderzijds. Daardoor kan de gemeente (ambtelijk, college, raad) de wijze van afwegen en de bijbehorende besluiten onvoldoende onderbouwen voor de buitenwereld.	
De organisatie (taken en bevoegdheden van medewerkers, rol van en taakverdeling tussen gebiedswethouders, procedures) sluit aan op de werkwijze.	Hieraan is ten dele voldaan. De taken voor gebiedsregisseurs, medewerkers en gebiedswethouders zijn benoemd en passend voor de gekozen werkwijze maar deze pakken in de praktijk anders uit. Er is intern, op ambtelijk en bestuurlijk niveau, twijfel over de invulling van de taken van de gebiedsregisseur en de gebiedswethouder.	

<p>De cultuur van de gemeente (ambtelijk en bestuurlijk) draagt bij aan het behalen van de doelen.</p>	<p>Hieraan is ten dele voldaan. De gemeente staat niet onwelwillend tegenover het gedachtegoed van het gebiedsgericht werken: behoefte, wensen en mogelijkheden van kernen als uitgangspunt voor de ontwikkeling van het gebied. Met name de gebiedsregisseurs dragen het gebiedsgericht werken uit. Maar de ambtelijke en bestuurlijke cultuur sluit onvoldoende aan op de werkwijze. Er zijn steeds meer twijfels op ambtelijk en bestuurlijk niveau of de huidige invulling toekomstbestendig is.</p>	
--	--	--

Deelvraag 4: in hoeverre wordt geleerd van eerder onderzoek en ervaringen?

Norm	Oordeel	
<p>De gemeente maakt jaarlijks de voortgang (resultaten) en de effecten kenbaar aan de raad.</p>	<p>Hieraan is niet voldaan. Er is geen sprake van frequente en structurele monitoring op de voortgang.</p>	
<p>De werkwijze wordt om de 4 jaar geëvalueerd.</p>	<p>Hieraan is ten dele voldaan. De werkwijze is extern geëvalueerd in 2013 en daarna intern eind 2017/ begin 2018 maar de resultaten en aanbevelingen uit 2018 zijn niet breed gecommuniceerd naar onder andere de raad.</p>	
<p>De gemeente onderbouwt aanpassingen van de werkwijze naar aanleiding van evaluatie(s) of monitoring, aan de raad.</p>	<p>Hieraan is ten dele voldaan. De gemeente past sinds 2013 wel de werkwijze aan (in 2015 en 2017) maar informeert de raad hier niet structureel over.</p>	

Deelvraag 5: hoe functioneren de gebiedsontwikkelingsprogramma's? En in hoeverre is hier een relatie met de komende omgevingsvisie?

Norm	Oordeel	
De doelen van de gebiedsontwikkelingsprogramma's sluiten aan op de (algemene) doelen van gebiedsgericht werken.	Hieraan is ten dele voldaan. In eerste instantie was dit het vertrekpunt maar gaandeweg hebben deze plannen hun meerwaarde verloren.	
De gebiedsontwikkelingsprogramma's zijn gebruikt voor de ontwikkeling en uitwerking van de omgevingsvisie.	Hieraan is niet voldaan. De meeste plannen zijn verouderd en niet herijkt de afgelopen jaren. Op de informatie over de kernen na worden de plannen weinig meer actief gebruikt door de gemeente en spelen daardoor ook geen grote rol van betekenis voor de omgevingsvisie.	

Deelvraag 6: hoe gaat de gemeente om met de verschillen tussen de gebieden en worden alle kernen even goed bediend?

Deelvraag 9: hoe wordt het gebiedsgericht werken ervaren door de inwoners?

Norm	Oordeel	
De wijk- en dorpsraden leveren een concrete bijdrage aan de fysieke en sociale leefbaarheid in de kernen.	Deze norm is behaald, zij het dat de rol van de bewonersorganisaties gaandeweg veranderd is en minder groot lijkt. Er is daarbij sprake van verschillen tussen de bewonersorganisaties van de kernen en wijken.	
Inwoners ervaren de werkwijze als positief en effectief.	Deze norm is ten dele behaald. Inwoners zijn niet specifiek bevraagd over de werkwijze. Over het algemeen is het oordeel van bewoners in 2017 over het functioneren van de gemeente als het gaat om de aanpak van veiligheid en leefbaarheid in de buurt, gelijk aan of positiever ten opzicht van 2011. Wel is het oordeel van bewoners sinds 2014 negatiever geworden, met name over het informeren over de aanpak van leefbaarheid en veiligheid, het betrekken van de buurt en de daad bij het woord voegen.	

Deelvraag 7: hoe krijgt de samenwerking vorm?

Norm	Oordeel	
De samenwerking tussen de belanghebbenden is gericht op het behalen van de doelen van gebiedsgericht werken.	Deze norm is grotendeels behaald. De samenwerking is met name gericht op de versterking van leefbaarheid in de kernen en op vergroting van de betrokkenheid van inwoners bij hun leefomgeving.	

De belanghebbenden ervaren de samenwerking als effectief.	Deze norm is ten dele behaald. De wijze van samenwerking met externe partijen in de kernen varieert van ad hoc (woningcorporaties, welzijn, politie) tot meer structureel (bewonersorganisaties). Met name politie en welzijn ervaren de samenwerking met de gemeente over het algemeen positief. Dat geldt in mindere mate ook voor corporaties die strategisch overleg over de gebieden missen. Bewonersorganisaties zijn negatiever over de samenwerking met de gemeente, hoewel zeer positief over de samenwerking met de gebiedsregisseurs.	
De belanghebbenden ervaren de samenwerking als efficiënt.	Deze norm is ten dele behaald. De aanspreekbaarheid en bereikbaarheid van de gemeente worden als positief ervaren. Maar woningcorporaties missen frequent contact/ overleg over de gebieden. Bewonersorganisaties missen vaak communicatie over voortgang van de afspraken.	

Deelvraag 8: in hoeverre dragen wijk- en dorpsraden bij aan het gebiedsgericht werken en wat is de verhouding met de gemeenteraad?

Norm	Oordeel	
De wijk- en dorpsraden leveren een concrete bijdrage aan de fysieke en sociale leefbaarheid in de kernen.	Deze norm is behaald, zij het dat de rol van de bewonersorganisaties gaandeweg veranderd is (minder groot lijkt).	
De wijk- en dorpsraden voelen zich voldoende ondersteund door de gemeente.	Deze norm is ten dele behaald. De ondersteuning is er in de vorm van onder andere de inzet van gebiedsregisseurs en van andere teams en het leefbaarheidsbudget. Maar de bewonersorganisaties voelen zich niet altijd serieus genomen. En de communicatie over bijvoorbeeld afspraken kan veel beter.	
De raad is op de hoogte van wat speelt in de kernen door informatie van de bewoners(organisaties)	Deze norm is ten dele behaald. Bewonersorganisaties informeren of betrekken in beperkte mate raadsleden. De raadsleden zijn vooral op de hoogte van wat er speelt in de eigen kern. De informatie uit/ over de kernen lijkt raadsbreed beperkt. Bovendien vormen bewonersorganisaties geen representatieve afspiegeling van de bewoners.	

Bijlage 2: onderzoeksanpak

Het onderzoek is uitgevoerd in de volgende stappen:

1. Aan de hand van een gerichte documentanalyse zijn begrippen gedefinieerd en is inzicht verkregen in beleid, organisatie en stakeholders. Ook zijn de doelstellingen, evaluaties, resultaten en aanbevelingen uit het verleden meegenomen. Deze informatie is gebruikt voor inzicht in de context.
2. Op basis van het normenkader en informatie uit de documentanalyse is een interviewleidraad opgesteld. De onderzoekers hebben diepte-interviews gehouden met verschillende betrokken partijen. Dit zijn zowel interne partijen (team Ruimtelijke Ontwikkeling/ gebiedsgericht werken, Fysiek OOV, Buiten, Verkeer; Sport en Gezondheid, sociale wijkteams, de gemeenteraad, het college) als externe partijen (politie, woningbouwcorporaties, welzijn).
3. De twaalf kernen in de gemeente Stichtse Vecht tellen momenteel in totaal 37 wijkcommissies of dorpsraden. De onderzoekers hebben een digitale enquête verspreid onder alle vertegenwoordigers van de bewonersorganisaties. In deze enquête is aan de hand van vijf thema's gevraagd hoe bewoners het gebiedsgericht werken ervaren: doelen en resultaten, samenwerking en communicatie, organisatie en werkwijze, uitvoeringspraktijk, evaluatie en monitoring. 19 van de 38 bewonersorganisaties, uit 9 van de 12 kernen, hebben deze enquête ingevuld: een respons van 50%. Er was geen respons van de kernen Loenersloot, Oud-Zuilen, Tienhoven/ Oud Maarsseveen/ Maarsseveen/ Molenpolder/ Bethunepolder. De uitkomsten geven een beeld van met name de kritische ervaringen, maar is door de beperkte respons niet volledig.
4. In een groepsgesprek op 12 september 2019 in Breukelen, met 22 vertegenwoordigers van 11 wijkcommissies/ dorpsraden, hebben de bewoners de resultaten uit de enquête kunnen verdiepen en aanvullen. Er zou in eerste instantie een tweede groepsgesprek over ervaringen met gebiedsgericht werken gehouden worden met bewoners die niet actief zijn in bewonersorganisaties. Hier is vanaf gezien omdat dit breed uitgevraagd zou moeten worden. In plaats daarvan is in de interviews bij alle interne en externe respondenten gevraagd naar hun inschatting van de mate waarin bewoners op de hoogte zijn van de werkwijze.
5. Het onderzoek heeft geresulteerd in een concept Nota van Bevindingen die in het kader van ambtelijk wederhoor is toegezonden aan de gemeentesecretaris en ambtelijk betrokkenen om hen in de gelegenheid te stellen deze nota te verifiëren op een juiste en volledige weergave van feiten. De reacties vanuit het ambtelijk wederhoor zijn verwerkt in een definitieve rapportage inclusief conclusies en aanbevelingen. Deze definitieve rapportage is voor bestuurlijk wederhoor aangeboden aan het college.

Bijlage 3: geraadpleegde documenten

1. Gemeente Stichtse Vecht. (2011). *Kadernotitie Gebiedsgericht Werken. Versterken eigen kracht en verscheidenheid.*
2. DSP-groep. (2014). *In hoofd en hart. Evaluatie gebiedsgericht werken Stichtse Vecht.* Amsterdam.
3. Gemeente Stichtse Vecht. (2015). *Hoofdlijnenakkoord coalitie Stichtse Vecht 2014-2018. Solide en duurzaam.*
4. Gemeente Stichtse Vecht. (2015). *Tussenbericht: Doorontwikkeling naar Gebiedsgericht Werken 2.0.*
5. Gemeente Stichtse Vecht (2016). *Voortgang Hoofdlijnenakkoord 2014-2018 Samen verder, duurzaam en solide*
6. Gemeente Stichtse Vecht (2017). *Voorjaarsnota*
7. Gemeente Stichtse Vecht. (2017). *Notitie: Gebiedsgericht Werken Nieuwe Stijl. Doorgroeien van het Gebiedsgericht Werken.*
8. Companen (2017). *Gemeente Stichtse Vecht: monitor Veiligheid en leefbaarheid 2017*
9. Bureau LWPC. (2017). *Uitkomsten bijeenkomst bewonersorganisaties Stichtse Vecht, 6 en 13 november 2017.*
10. Bureau LWPC. (2018). *Terugblik slotbijeenkomst bewonersorganisaties Stichtse Vecht, 8 februari 2018.*
11. Gemeente Stichtse Vecht. (2018). *Collegewerkprogramma Stichtse Vecht 2018 – 2022. “Samen werken aan duurzame oplossingen”.*
12. Gemeente Stichtse Vecht (2019). *Motie VVD, Groen Links, CDA, PvdA Aanscherping Collegewerkprogramma.*
13. Gemeente Stichtse Vecht. *FORMAT dorpsvisies.* Jaartal onbekend.
14. Gemeente Stichtse Vecht. *Kaderstellend koersdocument Omgevingsvisie 1.0.* Jaartal onbekend.

Bijlage 4: respondenten interviews

Teams gemeente Stichtse Vecht

- Buiten
- OOV
- Verkeer
- Ruimtelijke Ontwikkeling
- Sport en Gezondheid

Fysiek domein

Sociale Wijkteams

Leden gemeenteraad Stichtse Vecht

Wethouders Stichtse Vecht

Politie Stichtse Vecht

Welzijn

- Welzijn Stichtse Vecht
- Stichting Jeugdpoint

Woningcorporaties

- Portaal
- Stichting Wuta
- Vecht en Omstreken

Bewonersorganisaties Stichtse Vecht

Maarssen/ Maarssenbroek:

- Wijkcommissie Antilopespoor
- Wijkcommissie Bisonspoor
- Wijkcommissie Spechtenkamp
- Wijkcommissie Valkenkamp
- Wijkcommissie Zogwetering, Dichters en Lanen
- Wijkcommissie Zandweg-Oostwaard
- Vereniging Landelijk Gebied Otter-Maten

Breukelen en omgeving:

- Dorpscomité Kockengen
- Klankbordgroep Nieuwer Ter Aa
- Wijkcomité Broeckland

Loenen en omgeving:

- Dorpsraad Loenen a/d Vecht