

Wat bewoners wensen en diensten doen

Bewoners praten mee over wijkbestedingen
voor onderhoud en beheer
in Utrecht

**Astrid Huygen
Hugo Swinnen**

Juni 2001

Voorwoord

Utrecht loopt in Nederland vaak voorop als het gaat om het zoeken naar werkwijzen waarbij bewoners betrokken worden bij het werk van de lokale overheid. Zo was Utrecht een van de eerste steden waar het wijkgerichte werken van de grond kwam dankzij succesvolle samenwerking tussen burgers en gemeente. Die ontwikkeling heeft zich doorgezet. Utrecht probeert de dienstverlening aan de bewoners van de stad te verbeteren. Utrecht zoekt ook naar een meer vraaggericht aanbod van diensten en ontwikkelt een 'loket' in de wijk. De stad tracht de participatie van bewoners te vergroten. In het Collegeprogramma 1998-2002 was dat onder de titel Betrokken Stad ook verwoord.

De doelen van het programma Betrokken Stad zijn:

- betrokkenheid door transparante besluitvorming
- te boek staan als betrouwbare partner
- een vraaggerichte dienstverlening
- zeggenschap over de eigen buurt vergroten
- eenduidig communiceren

In het Collegeprogramma 2001-2006 wordt die lijn nog versterkt: met een wethouder "wijkgericht werken", met wijkwethouders en wijkraden.

In een aantal Nederlandse steden wordt geëxperimenteerd met zogeheten wijkbudgetten voor zaken als leefbaarheid, bewonersinitiatieven, verbeteren van de woonomgeving. Veelal wordt gezocht naar mogelijkheden om over de besteding van die budgetten zo autonoom mogelijk in de wijk te kunnen beslissen, met maximale inbreng van bewoners.

In al deze gevallen is de motivatie van gemeenten dubbel: zij willen enerzijds de kwaliteit van het beleid en de uitvoering verbeteren, en anderzijds willen zij het draagvlak voor dat beleid verstevigen.

Ook Utrecht kent deze budgetten, die flexibel en snel in te zetten zijn voor wensen van bewoners en gebruikers. Maar Utrecht wilde verder gaan en zocht naar mogelijkheden om de invloed van bewoners en

gebruikers op de middellange termijn programmering van stedelijke diensten te vergroten. Hier gaat het om de reguliere middelen van die diensten en dus om een belangrijk deel van het gemeentelijk budget.

Om deze vorm van bewonersinvloed te verkennen is in twee wijken een pilot gestart op het terrein van de Dienst Stadsbeheer (DSB), namelijk de programmering van het onderhoud en beheer van de openbare ruimte.

Hiermee wordt inhoud gegeven aan begrippen als vraagsturing en vraaggericht werken. Daarbij zijn de verschillende mogelijke rollen van burgers in het geding: die van consument, die van participant en zelfs van coproducteur van beleid en ten slotte die van burger in de politieke betekenis.

Het Verwey-Jonker Instituut heeft de Utrechtse pilots gevolgd in opdracht van de afdeling Betrokken Stad, sector Algemeen Bestuur (ten tijde van de opdrachtverlening nog programmabureau Betrokken Stad). De onderzoekers werden bijgestaan door een Begeleidingsgroep Monitoring Wijkbestedingen, die nauwgezet de vorderingen van de pilots en het onderzoek heeft gevolgd. Hun commentaren hebben in belangrijke mate bijgedragen aan dit rapport. Daarvoor dank aan: Angeline Diederik (programmamanager Betrokken Stad), Paul Hartman (wijkmanager Noordoost), Antoniek Vermeulen (Hoofd Wijk, Dienst Stadsbeheer), Caia Oortwein (Afdeling Bestuursinformatie), Gülizar Unlü (secretariaat begeleidingsgroep).

De onderzoekers hebben met vele participanten gesprekken gevoerd. De neerslag daarvan staat in dit rapport. De successen en knelpunten, de mogelijkheden en beperkingen van burgerparticipatie zijn beschreven en er worden aanbevelingen gedaan, die consequenties hebben voor burgers, ambtenaren en politici. In de overtuiging dat in een verbeterd samenspel van deze drie voor iedere partij winst te behalen valt.

Inhoudsopgave

Voorwoord	3
Hoofdstuk 1	
Inleiding	7
Het kader	9
De Pilots	14
Het Onderzoek	18
Hoofdstuk 2	
De pilots en het participatieproces	23
Zuidwest	23
Noordoost	31
Hoofdstuk 3	
De pilots en participatiemethodes	39
Zuidwest	40
Noordoost	46
Commentaren van betrokkenen	50
Hoofdstuk 4	
Ervaringen in andere steden en wijken	59
Maatschappelijke ontwikkelingen	59
Wijkbudgetten en wijkbestedingen	61
Inspraak, participatie, zeggenschap	64
Legitimiteit en representativiteit	66
Procesvoorwaarden	68
Gemeentelijke randvoorwaarden	70

Hoofdstuk 5	
Beknopte samenvatting en conclusies	71
Inleiding	71
Context	71
Proces	72
Product	75
De onderzoeksvragen beantwoord	76
Hoofdstuk 6	
Slotbeschouwing en aanbevelingen	81
Slotbeschouwing	81
Aanbevelingen	87
Tot slot	95
Bijlagen	97
Literatuur / bronnen	97
Samenvatting onderzoek internet pilot	103
Samenstelling Begeleidingsgroep Monitoring	
Wijkbestedingen en deelnemers aan expertmeeting	107
Samenvattend verslag expertmeeting	109

Hoofdstuk 1 Inleiding

Vertrouwen Utrechters in toekomst eigen buurt neemt toe

De meeste Utrechters blijven positief over hun eigen buurt. Het 'rapportcijfer' dat Utrechters gemiddeld aan hun buurt geven (7,1) is in de afgelopen twee jaar stabiel gebleven. Daar komt bij dat het vertrouwen in de toekomst van de eigen buurt recentelijk weer toeneemt. Dit vertrouwen was daarvoor teruggelopen. Nu verwacht 40% van de Utrechters dat hun buurt er in de toekomst op vooruit zal gaan. Deze conclusies zijn gebaseerd op de tweejaarlijkse bewonersenquête van de gemeente Utrecht. De ontwikkelingen verschillen overigens per buurt of wijk: er zijn zowel wijken met een gunstige ontwikkeling als wijken met een minder gunstige ontwikkeling.

In het tweede kwartaal van 2000 is aan een grote groep Utrechters (6.900 personen) gevraagd wat zij vinden van de leefbaarheid en veiligheid van hun buurt. De representatieve peiling is gehouden in het kader van Nieuw Utrechts Peil (NUP), de periodieke peiling onder de Utrechtse bevolking. Ook in 1998 en 1996 zijn soortgelijke peilingen afgenomen. De resultaten van 2000 zijn daarmee vergeleken om trends zichtbaar te maken.

Urechters over leefbaarheid en veiligheid in de buurt: de stad

Meer sociale samenhang

Volgens inwoners van Utrecht is de *sociale samenhang* in de buurt in de afgelopen 4 jaar geleidelijk toegenomen: van 'rapportcijfer' 5,6 naar 5,8. De *betrokkenheid* van bewoners bij de leefbaarheid en de veiligheid in de buurt is licht toegenomen. Ook de *actieve inzet* van bewoners in de buurt is iets gestegen. In het afgelopen jaar heeft 21% van de bewoners zich actief ingezet voor de buurt (tegenover 19% in 1996).

Schonere buurten

Bewoners zijn nog niet tevreden over de *netheid* van hun buurt, maar ze geven wel een hoger rapportcijfer (5,5) dan in 1996 (5,3).

Veiligheid recentelijk vooruit behalve bij geweld

Utrechters blijven redelijk tevreden over de *veiligheid* in hun buurt. In 2000 geven zij hiervoor hetzelfde rapportcijfer als in 1996, namelijk 6,6. Het percentage Utrecht dat zich 'wel eens' onveilig voelt is de laatste twee jaar afgenomen van 50% naar 47%. Hetzelfde geldt voor het percentage Utrechters dat zich 'vaak' onveilig voelt, dat nam af van 10% naar 8%. Het aantal Utrechters dat naar eigen zeggen slachtoffer is geweest van *inbraak* is sterk gedaald. Slachtofferschap van *mishandeling of bedreiging* nam echter duidelijk toe: van 8% in 1996 naar 13% in 2000.

Minder neiging om te verhuizen

De *verhuisgeneigdheid* van Utrechters is afgenomen. Van de huishoudens met zelfstandige woonruimte geven nu minder inwoners (22%) aan dat zij willen verhuizen dan 4 jaar terug (27%). Utrechtse huishoudens met concrete verhuisplannen zoeken vooral een woning binnen de stad (58%). Meestal is dat de bestaande stad, in 6% van de gevallen noemt men Leidsche Rijn als zoekgebied.

Wijziging in top-5 buurtproblemen

In het onderzoek is ook gevraagd wat bewoners als de belangrijkste *problemen* in hun buurt zien. Verkeer en parkeren komen daarbij nog steeds op de eerste plaats, vooral in de oude wijken. Vervuiling, criminaliteit en drugsoverlast, en problemen met de jeugd worden belangrijker. Nieuw in de top vijf is het ongenoegen van Utrechters over de samenstelling van de bevolking, met name in de naoorlogse wijken.

Het kader

Het kader voor de pilots wijkbestedingen is dubbel: het wijkgericht werken en het programma Betrokken Stad.

Wijkgericht werken

De gemeente Utrecht kent een specifieke vorm van wijkgericht werken. Daarbij staat deconcentratie centraal. Bij alle beleidsvormingsprocessen wordt uitgegaan van het principe van de dubbele ingang: de inbreng van de wijken staat op gelijke voet met de inbreng vanuit het stedelijke niveau. Daarenboven hecht de gemeente groot belang aan betrokkenheid en een kwalitatief hoogwaardige inbreng van alle Utrechters bij beleid en uitvoering. Om die inbreng te versterken en te bevorderen is het programma Betrokken Stad in het leven geroepen.

In het Handboek Wijkgericht Werken uit 1993 geeft de gemeente Utrecht aan hoe de deconcentratie van het gemeentelijk bestuur

vorm dient te krijgen. Een belangrijk aspect daarvan is de vormgeving van samenwerking en betrokkenheid van bestuur, ambtenarij en burgers. De ontwikkelingen in de periode dat het Handboek tot stand kwam en in de tijd daarna gingen echter bijzonder snel. Een van de gevolgen daarvan is dat het Handboek eigenlijk nooit echt gebruikt is.

Het Wijkgericht Werken kwam tot stand ten tijde van de Sociale Vernieuwing. Deze kende twee belangrijke componenten: een grondige herijking van het achterstandsbeleid en bestuurlijke vernieuwing. In eerste instantie beperkte het Wijkgericht Werken zich dan ook tot de vroegere stadsvernieuwingsgebieden en concentreerde het zich op achterstandsbestrijding via sociale vernieuwing.

Sinds 1994 is er echter heel wat gebeurd: het wijkgericht werken werd uitgebreid naar de hele stad en de aandachtsvelden werden uitgebreid met beheer en onderhoud, welzijn, integrale veiligheid en werkgelegenheid. Er kwam gebiedsprogrammering en wijkmanagementoverleg, de gemeenteraad stelde wijkcommissies in, er werden wijkschouwen gehouden, er werd nagedacht over de relatie tussen wijkbureaus en vakdiensten en er kwam meer bestuurlijke aandacht voor participatie in plaats van inspraak.

Hoewel dit laatste op de agenda stond, ging zeer veel energie toch zitten in de interne organisatie van de gemeente (college – raad – ambtelijk apparaat) en afstemming daarvan op het model van deconcentratie waar Utrecht de bestuurlijke vernieuwing op heeft gebouwd. Uit een studie van Tops blijkt dat de wijken er relatief bekaaid vanaf komen.¹ Tegelijkertijd moest worden vastgesteld dat nieuwe vormen van participatie ad hoc wel functioneerden, maar dat cruciale kwesties op dit terrein: representativiteit, structuur, status van bewonersinbreng, spanning tussen representatieve en participatieve democratie e.d. bleven liggen. Er moest ook op dit punt opnieuw een wiel uitgevonden worden, terwijl maatschappelijke ontwikkelingen dat juist complexer maakten.

¹ Tops, P.W. e.a. (1998). Verlengstuk of spreekbuis? Het wijkbureau als schakel in het Utrechtse besturingsmodel. Tilburg: KUB / IVA / Bestuur en Management Consultants.

Betrokken Stad

Betrokken Stad is eind 1999 begonnen als tijdelijk programmabureau en was gehuisvest bij de Dienst Wijkbeheer en Stadsvernieuwing. Per 1 april 2001 is Betrokken Stad overgegaan naar de Secretarie en een afdeling geworden van de sector Algemeen Bestuur.

Betrokken Stad is een centrum voor ontwikkeling van bestuurlijke vernieuwing, wijkgericht werken en participatie. Hierbij wordt voortgebouwd op wat Utrecht in dit opzicht al bereikt heeft. De afdeling ondersteunt de Utrechtse bestuurlijke en ambtelijke organisatie om de relaties met bewoners, bedrijven en maatschappelijke organisaties te versterken. Daarbij wil Betrokken Stad zoveel mogelijk aansluiten bij projecten die de gemeente al uitvoert. Waar nodig worden in samenwerking met andere onderdelen van de gemeente proefprojecten opgezet. Het gaat dus om samen doen, daarvan leren en de ervaringen en resultaten doorgeven zodat bestuurlijke vernieuwing, wijkgericht werken en participatie zich verder ontwikkelen. Een belangrijk element is ook consultatie van bewoners en professionals binnen en buiten de gemeente om de kwaliteit van de gemeentelijke organisatie te verbeteren.

Vanaf eind 1999 is aan een aantal maatregelen gewerkt, die in 8 clusters zijn ondergebracht:

1. De invloed van bewoners op het wijkprogramma en de wijkbestedingen versterken.
2. De publieksdienstverlening door wijkservicecentra verbeteren.
3. Het ondersteuningsaanbod aan bewonersgroepen en maatschappelijke organisaties verbeteren.
4. Uitvoering van de verordening van het Recht van Initiatief en ondersteuning bestuur in de uitvoering.
5. Indien noodzakelijk in samenwerking met anderen het Correctief Referendum uitvoeren.
6. Een proeftuin voor initiatievenbeleid realiseren.
7. De communicatie tussen gemeente en bewoners verbeteren (o.a. internetdiscussies, debatten, bewonersplatform participatie, algehele externe communicatie betrokken Stad).

8. De kwaliteit van de gemeentelijke organisatie verbeteren (o.a. participatieprogramma, expertbijeenkomsten).

Deze werkzaamheden lopen ook de komende tijd nog door.

In januari 2001 is het nieuwe collegeprogramma voor de periode 2001 - 2006 gepresenteerd. In opdracht van het college voert Betrokken Stad sinds april 2001 ook het programma Wijkaanpak in Uitvoering uit met als belangrijke onderdelen: wijkraden, wijkraadpleging, wijkwethouders, raadscommissies voor de wijk, wijkspreekuur en het wijkprogramma.

Met dit programma bouwt het college voort op de resultaten van maatregelen die Betrokken Stad tussen 1999 en 2001 uitvoerde: de pilots overleggroepen en de pilots wijkbestedingen.

Een van de maatregelen uit de nota Betrokken Stad is dus het versterken van de invloed van bewoners op het wijkprogramma en de wijkbestedingen. De gemeente wil de invloed van bewoners en andere wijkpartijen versterken en de invloed van de wijkcommissies op de wijkprogrammering en –bestedingen vergroten.

Participatie-instrumenten

Betrokken Stad geeft (op zijn website) zelf volgend overzicht van participatie-instrumenten, die in de loop van de jaren zijn ontstaan:

- Wijkcommissie
- Wijkschouw
- Recht van Initiatief
- Overleggroep
- Beheergroep
- Buurtpreventie
- Kinderraad

Voor projecten die een duidelijk begin en eind hebben, organiseert de gemeente speciale groepen of aparte bijeenkomsten:

- Informatiebijeenkomst
- Projectgroep

- Klankbordgroep
- Consultatierondes

Er is in 1999 onderzoek verricht naar de inzet en effectiviteit van gebruikte participatie-instrumenten.²

De aanleiding voor dat onderzoek werd in de notitie *Participatie in Utrecht; hoe verder?*³ als volgt aangegeven:

In Utrecht wordt tot op heden een aantal participatie-instrumenten in de praktijk gebruikt. Er is onvoldoende inzicht in de wijze waarop dit gebeurt, de mate van effectiviteit van instrumenten en de daarbij gehanteerde methoden en werkwijzen.

Over overleg- en beheergroepen concludeert dat onderzoek het volgende:

Overleg- en beheergroepen leveren relatief veel problemen op. In de meeste wijken zijn deze vormen van overleg verouderd. De wijkbureaus noemen de sfeer regelmatig negatief en klagerig. Slechts weinig deelnemers aan de overleggroepen denken op hoofdlijnen en zijn met ontwikkelingen in de wijk bezig. Bovendien komt steeds eenzelfde groep mensen naar deze bijeenkomsten toe; ze zijn niet representatief voor de hele wijk. Maar ook van de kant van bewoners en vertegenwoordigers zijn er knelpunten aangedragen. Men vindt de positie van het wijkbureau onduidelijk en is regelmatig teleurgesteld in de invloed die het wijkbureau heeft op gemeentelijke plannen. Ook bestaat er het beeld dat de gemeente bewoners vaak niet serieus neemt en afspraken niet nakomt.

² B. Velthuyse en I. Rohde, 2000. *De wijken in gesprek, een onderzoek naar participatie-instrumenten bij de wijkbureaus in Utrecht*. Gemeente Utrecht, afdeling Bestuursinformatie.

³ Dienst Wijkontwikkeling en Stadsvernieuwing, 1999. *Participatie in Utrecht; hoe verder?* Gemeente Utrecht.

Betrokken Stad heeft dan ook de ambitie om nieuwe werkwijzen voor participatie en bewonersinvloed te ontwikkelen.

De Pilots

In een notitie van het College (7 maart 2000), gericht aan de Commissie voor Financiën en Algemene Zaken worden de pilots als volgt samenvattend beargumenteerd en beschreven⁴:

Het is onze intentie om belanghebbenden in de wijk meer invloed en zeggenschap te geven over bestedingen van de gemeente Utrecht in hun wijk. In twee proefgebieden (de wijk Noordoost en de buurt Kanaleneiland / Transwijk) wordt hiertoe een eerste stap gezet. Hierbij gaat de aandacht niet uit naar de volledige breedte van de gemeentelijke inzet in de wijk, maar wordt de aandacht gericht op een herkenbaar onderdeel daarvan: het onderhoud en beheer van het openbare gebied in de wijk.

Ook is er nog geen sprake van mandateren van middelen. In eerste instantie worden belanghebbenden betrokken bij de prioriteitsstelling ten aanzien van de vraag in de wijk. Het is de bedoeling de programmeringsystematiek transparanter en meer toegankelijk voor inbreng van direct betrokkenen in de wijk te maken. Uiteindelijk zal dit er toe moeten leiden dat mensen de aanpak van de door hen aangegeven problemen duidelijk herkennen in het programma.

De wijkcommissie speelt in deze pilots een actieve rol, zonder dat er sprake is van formele bevoegdheden. De reactie van de wijkcommissie op het voorgestelde programma zal voor ons wel een belangrijk punt van afweging zijn bij de collegebespreking.

⁴ Dienst Wijkontwikkeling en Stadsvernieuwing, 2000. *Betrokken Stad: participatie bij wijkprogrammering: pilots wijkbestedingen*. Gemeente Utrecht.

In de proefgebieden worden verschillende aanpakken met elkaar gecombineerd. Zo is er veel aandacht voor netwerkverbreding. In Zuidwest door de inzet van een laagdrempelige aanpak van participatie. In Noordoost door een fijnmazige aanpak op buurniveau gecombineerd met een proef met interactieve beleidsvorming met inzet van internet.

Verder is er aandacht voor verdere visieontwikkeling. In Zuidwest experimenteert de Dienst Stadsbeheer met de ontwikkeling van het wijkbuitenruimteplan samen met andere beheerders en bewoners / gebruikers. Dit is een instrument dat dient om onderhoud en beheer van de buitenruimte integraler en meer afgestemd op de behoeften in de wijk te programmeren.

In Noordoost worden buurtanalyses gepresenteerd aan de wijkbewoners en wordt hen de gelegenheid geboden om hun mening hierover en hun behoeften ten aanzien van het beheer en de ontwikkeling van hun buurt aan de gemeente kenbaar te maken en samen met de gemeente prioriteiten aan te geven tijdens buurtschouwen en buurtgesprekken. Dit vormt de input voor een meer vraaggerichte programmering.

Op basis van de twee pilots zullen voorstellen worden geformuleerd voor verdergaande proeven. Daarbij valt – afhankelijk van de uitkomsten – te denken aan verbreding van het aandachtsgebied (meer dan alleen onderhoud en beheer), verdere ontwikkeling van participatie-instrumenten, verschuiven van de zeggenschap over de middelen (mandateren) of nader invullen van de rol van de wijkcommissie.

De invloed van bewoners en andere belanghebbenden op de wijk-programmering verliep tot dan toe vooral indirect, via in het programma opgenomen projecten. De bewonersinvloed bestond uit:

- indirecte beïnvloeding via de gebruikte informatiebronnen (bijvoorbeeld ingebracht bij wijkschouwen, overleggroepen, gemeentelijke peilingen, klachtensysteem, projectgroepen e.d.);
- directe beïnvloeding in een aantal wijken bij behandeling van de “wijkopgave voor het komend jaar” in de overleggroep.

In het kader van de pilots werden dus (nieuwe) participatievormen ontwikkeld en gebruikt om de invloed van bewoners directer (en door henzelf herkenbaarder) te maken en om meer bewoners daarbij te betrekken dan in de bestaande overlegstructuren het geval was. Daarnaast zal bezien worden of en hoe de wijkcommissie een adviserende rol kan vervullen naar het College toe.

Het spreekt voor zich dat de pilots, naast consequenties voor de politiek, ook gevolgen hebben voor het ambtelijk apparaat: de ondersteuning van het participatieproces, de afstemming van de ambtelijke begrotingsvoorbereiding op dat participatieproces, de afstemming tussen onderdelen van de Dienst Stadsbeheer (DSB), de afstemming tussen het wijkniveau en het stedelijk niveau. Met name de vraag “of en hoe er met budgetten geschoven kan worden” zal daarbij aparte aandacht moeten krijgen.

Het budgettaire kader voor de pilots

In deze pilots gaat het om de reguliere gemeentelijke onderhouds- en beheersbudgetten voor de openbare ruimte. Concreet gaat het om de gewenste activiteiten en de prioriteitsstelling voor de volgende onderdelen:

- schoon (groen, wegen);
- heel (groen, wegen, riolering, straatmeubilair);
- veilig (gladheidbestrijding, speelplaatsen, openbare verlichting, verkeerslichten);
- evenementen (bereikbaarheid);
- natuur- en milieueducatie;
- daarnaast zijn er budgetten voor de onmiddellijke afhandeling van klachten (wegverharding, straatmeubilair, watergangen, speelplaatsen, rioolverstopping en kolkreiniging).

In beginsel zijn de pilots gericht op de bestaande budgetten, d.w.z. dat er niet wordt uitgegaan van extra middelen op de begroting voor maatregelen voor onderhoud en beheer in 2001.

Totaal ging het om de invulling van de voor de pilotwijken beschikbare deelbudgetten voor de genoemde onderhouds- en beheeronderdelen voor het jaar 2001. Voor het bepalen van de omvang is uitgegaan van de budgetten op de begroting 2000.

Voor de pilot Noordoost, die de hele wijk Noordoost besloeg was er ongeveer 2,5 miljoen gulden op de begroting voor onderhoud en beheer van de openbare ruimte. In de pilot Kanaleneiland / Transwijk (in omvang ongeveer de helft van de wijk Zuidwest) was dit 1,4 miljoen gulden.

Niet alle budgetten voor onderhoud en beheer in de pilotwijken waren even goed in beeld te brengen. Voor een aantal onderdelen is de programmering en budgettering wijkoverstijgend en dus niet per wijk aan te geven. Wel was dit mogelijk voor de onderdelen schoon, heel en voor specifieke verhardingsprojecten per wijk (vervangingsinvesteringen).

Schuiven tussen en binnen deelbudgetten?

Onderlinge flexibiliteit tussen deelbudgetten is bij de pilots niet aan de orde, aangezien de raad de omvang van het budget voor de verschillende "vakgebieden" heeft vastgesteld (budgetrecht van de raad).

De Dienst Stadsbeheer gaf bij de start van de pilots aan dat verdergaande invloed van de burger op het onderdeel schoon binnen het bestaande budget op zich mogelijk was. Alleen werd toen ook al aangegeven dat het bestaande budget dermate krap wordt geacht dat schuiven binnen dit budget zou kunnen leiden tot onaanvaardbare achteruitgang van de kwaliteit op bepaalde onderdelen of plekken.

Ten aanzien van groen werd gewezen op een ander gevolg van eventuele verschuivingen binnen dit budget, namelijk versnelde afschrijvingen van bepaalde groenvoorzieningen door hierin minder en in andere onderdelen meer te investeren. Dit zou kostenverhogend werken.

Bij de onderdelen veilig en heel zou de beïnvloedbaarheid van het beheer zeer beperkt zijn, en bij riolering niet mogelijk. Bij dit laatste gaat het immers om belastinggelden, die voor dit doel betaald zijn!

Verwachtingen

Bij de start van het onderzoek werden interviews gehouden met de centrale actoren van de pilots, onder meer om hun verwachtingen van de pilots te kennen. De doelen die verschillende actoren aan de pilots toeschrijven zijn samen te vatten als: Het versterken van draagvlak voor beleid en het verbeteren van de kwaliteit van beleid op het terrein van de wijkbestedingen voor onderhoud en beheer. Daarin onderscheiden actoren volgende punten (in willekeurige volgorde):

- Het doorbreken van sectoraal denken binnen het ambtelijk apparaat.
- Het vergroten van het democratisch gehalte bij de besluitvorming over de begroting.
- Het in beeld brengen van de vraag van bewoners een kwalitatieve impuls geven.
- Een proeftuin bieden voor nieuwe modellen van burgerparticipatie (vernieuwen kader, bereiken andere groepen).
- Een effectievere inzet van middelen realiseren.
- Tevredenheid van burgers over het gemeentelijk optreden vergroten.

Aan het onderzoek om na te gaan of en in welke mate die verwachtingen door de pilots zijn ingelost.

Het Onderzoek

In de onderzoeksofferte werden de doelstellingen van de pilots als volgt samengevat:

- onderzoeken of de communicatie- en participatieprocessen in de pilots tot meer zeggenschap van bewoners en andere belang-

- hebbenden op de onderhouds- en beheerbestedingen in de wijk leiden;
- onderzoeken of de behandeling in de wijkcommissie een grotere betrokkenheid van het bestuur en de politiek bij de wijk tot gevolg heeft;
 - onderzoeken of de aanpak in de pilots bijdraagt aan een integrale, breed gedragen wijkaanpak.

De vraagstellingen van het onderzoek luiden als volgt:

- Wat is het vernieuwende van de pilots binnen de Utrechtse wijkaanpak en hoe verhouden die zich tot soortgelijke aanpakken die elders ontwikkeld worden en die voor participatie met betrekking tot budgetten van belang zijn?
- Hoe worden de nieuwe instrumenten van bewonersparticipatie gewaardeerd door betrokkenen?
- Is de bewonersinvloed herkenbaar in de uiteindelijke programmering?
- Leidt de behandeling in de wijkcommissie van de gemeenteraad tot een grotere betrokkenheid van bestuur en politiek bij de wijk?
- Welke aanbevelingen met betrekking de toekomstige aanpak ten behoeve van het vergroten van de zeggenschap van bewoners op bestedingen in de wijk kunnen gedaan worden op basis van de ervaringen in de pilots?

Het onderzoek bestond in feite uit drie deelonderzoeken die gelijktijdig werden uitgevoerd:

1. Beschrijving van de Utrechtse aanpak in de pilots en de verschillen ten opzichte van de gangbare Utrechtse programmeringaanpak.
Via documentenanalyse, interviews met sleutelfiguren en participerende observaties werd de Utrechtse aanpak beschreven (ook in vergelijking met aanpakken elders in het land), gemonitord en in kaart gebracht.
2. De toegevoegde waarde van de wijkcommissies van de gemeenteraad.

Het functioneren van de wijkcommissie van de gemeenteraad in de twee wijken werd in relatie tot de pilots bekeken. Gevolgd werd hoe de resultaten van de beide pilots in de wijkcommissies behandeld werden. In een tweetal groeps gesprekken met vertegenwoordigers van de wijkcommissies is de vraag aan de orde gekomen in hoeverre de behandeling in de wijkcommissie een grotere betrokkenheid van het bestuur en de politiek bij de wijk tot gevolg heeft.

3. De invloed van bewoners en andere betrokkenen in de buurt.
Aan zowel georganiseerde als niet-georganiseerde bewoners, ambtenaren en andere beheerders en professionals werden in individuele en groepsinterviews de volgende vragen voorgelegd:
 - Welke knelpunten treden op bij de implementatie van het instrumentarium van bewonersparticipatie?
 - Welke investering aan middelen en tijd vereist de implementatie van het instrumentarium van bewonersparticipatie van de betrokken actoren?
 - Hoe is de waardering van het instrumentarium van bewonersparticipatie bij de betrokkenen (bewoners, andere belanghebbenden in de wijk en gemeentelijke vertegenwoordigers)?
 - Leidt de implementatie van het nieuwe instrumentarium van bewonersparticipatie tot meer feitelijke zeggenschap van bewoners en andere belanghebbenden op de onderhouds- en beheerbestedingen in de wijk?
 - Leidt de implementatie van het nieuwe instrumentarium van bewonersparticipatie tot meer invloed van bewoners en andere belanghebbenden op de wijkbestedingen?
 - Hoe denkt men over de rol van de verschillende deelnemers aan het proces (DSB, wijkbureau, wijkcommissie, bewoners) en in hoeverre worden verwachtingen waargemaakt?

Bij de start van de monitoring van de pilots door het Verwey-Jonker Instituut waren de processen waarbij aangesloten is in beide wijken al een tijd aan de gang. Dat had er alles mee te maken dat Betrokken Stad voor de pilots aansluiting heeft gezocht bij lopende activiteiten. Voor het onderzoek had dit als consequentie dat een gedeelte van de werkwijze binnen de pilots slechts retrospectief kon worden beschreven, mede aan de hand van verslaglegging door anderen.

In de onderzoeksopzet waren in elke wijk twee keer twee panelbijeenkomsten gepland. Het was de bedoeling om bij de start (verwachtingen) en bij de afsluiting (evaluatie) van de pilots een bijeenkomst te hebben met bewoners, en één met andere actoren. De bijeenkomsten bij de start kwamen te vervallen doordat de processen al een eind gevorderd waren toen het onderzoek begon. De bijeenkomsten aan het eind werden wel gehouden, zij het dat de bijeenkomsten met overige actoren werden vervangen door enkele individuele interviews. De reden daarvoor was dat de betrokkenheid van andere actoren dan bewoners in deze pilots eerder beperkt is gebleven.

De eigen observaties en interviews van de auteurs van dit rapport betreffen:

Interviews

Tijdens het onderzoek werden acht individuele interviews met sleutelfiguren gehouden. Een drietal betrokken bewoners werden individueel geïnterviewd. Daarnaast vonden drie groepsinterviews plaats met georganiseerde bewoners. Ook met elk van de wijkcommissies vond een groepsinterview plaats.

Er werd in elke wijk een korte straatenuquête gehouden waarbij in totaal met circa 35 personen werd gesproken.

Bijeenkomsten

In totaal werden 11 bijeenkomsten bijgewoond (6 in Zuidwest, 5 in Noordoost), waaronder enkele intern gemeentelijke overlegvergaderingen, één buurtschouw, en alle bijeenkomsten met wijkbegeleidingsgroep of klankbordgroep en wijkcommissies ter afronding van de pilots.

Voor het onderzoek was een begeleidingscommissie ingesteld, die een drietal keren bij elkaar is geweest om tussentijds te reflecteren op de pilots en het onderzoek. De voorlopige conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek werden bovendien voorgelegd aan een expertgroep. Beide gremia hebben een belangrijke bijdrage geleverd aan en invloed gehad op de rapportage.

Hoofdstuk 2 De pilots en het participatieproces

Zuidwest

Beschrijving van de wijk

De wijk Zuidwest bestaat uit drie wijken: Kanaleneiland, Transwijk en Rivierenwijk / Dichterswijk. Kanaleneiland en Transwijk zijn de gebieden die centraal staan in deze pilot, Rivierenwijk / Dichterswijk blijft hier buiten beschouwing.

Kanaleneiland is een naoorlogse wijk met veel corporatieflats en veel gezinnen met kinderen. Ook is in deze wijk sprake van een hoge sociale achterstand, een hoge werkloosheid, veel laagopgeleide bewoners en veel inwoners met een laag inkomen (Nieuw Utrechts Peil - NUP, 2000).

In Transwijk daarentegen staan veel eengezinswoningen uit de jaren vijftig. Hier wonen relatief veel ouderen. Transwijk wordt omschreven als een gemiddelde subwijk wat betreft de sociale situatie van de bewoners (NUP 2000).

In Kanaleneiland wonen aanzienlijk meer allochtonen: in Noord is dat 74% en in Zuid 52%, ten opzichte van Transwijk Noord (23%) en Transwijk Zuid (10%). In de stad Utrecht als geheel is 29,5% van de bevolking van allochtone komaf. De functionele (gebruik, functie, inrichting en bereikbaarheid) en de beeldkwaliteit (sfeer en identiteit) zijn in Transwijk ook hoger dan in Kanaleneiland, zo blijkt uit diverse schouwen (Wijkbuitenruimteplan - WBRP, 2000).

Geschiedenis betrokkenheid bewoners in Zuidwest

In de wijk zijn meerdere (3) beheergroepen en een aantal zelforganisaties actief. Daarnaast bestaan er twee overleggroepen. In dit bestaande overlegcircuit zitten veel autochtone bewoners met een hoge mate van betrokkenheid.

De opstellers⁵ van het wijkbuitenruimteplan hebben gemerkt dat bewoners een 'plannenmoetheid' hebben ontwikkeld. Telkens worden ze gevraagd om mee te praten en denken over hun wijk. De opstellers van het wijkbuitenruimteplan hebben de indruk dat in Transwijk de bewoners meer betrokken zijn dan in Kanaleneiland.

Pilot wijkbestedingen Betrokken Stad

Inleiding

In Zuidwest is de Dienst Stadbeheer (DSB) aanvankelijk begonnen met een experiment Wijkbuitenruimteplan, als één van de actiepunten van hun Bedrijfsplan. Het is een experiment om het wijkgericht werken van deze dienst invulling te geven. Het is de bedoeling dat deze aanpak, al dan niet in aangepaste vorm, later naar andere wijken wordt uitgebreid. Tevens is het de bedoeling dat het wijkbuitenruimteplan een cruciaal instrument wordt en tegelijk een kader gaat vormen bij de programmering en uitvoering van inrichting, onderhoud en beheer van de buitenruimte. Het plan wordt ook gezien als een belangrijk participatie- en communicatie-instrument in de toekomst.

Het doel van dit wijkbuitenruimteplan is het creëren van een goed onderhouden buitenruimte met optimale gebruikswaarde voor bewoners en gebruikers van de wijk. Dit buitenruimteplan geeft richtlijnen voor ontwerp, uitvoering en beheer van de buitenruimte voor de korte en middellange termijn en is te zien als onderlegger voor meerjarenprogramma's van de beherende diensten. (WBRP⁶, 2000: p. 2). Dit wijkbuitenruimteplan kan gezien worden als een nadere uitwerking van de wijkontwikkelingsvisie op het vlak van beheer van de buitenruimte, aldus de opstellers ervan.

Wijkbuitenruimteplannen vormen op deze manier de basis om onderhouds- en investeringsgeld integraal te programmeren op grond van enerzijds de vaktechnische eisen en anderzijds de wensen en

⁵ Het wijkbuitenruimteplan is ontwikkeld door Início, een bureau voor stedelijke vernieuwing en beheer uit Rotterdam.

⁶ Wijkbuitenruimteplan.

inzichten van bewoners ten aanzien van functionaliteit en belevingswaarde.

De Dienst Wijkbeheer en Stadsvernieuwing heeft de DSB verzocht het experiment wijkbuitenruimteplan te lenen voor de pilots in het kader van Betrokken Stad. Enerzijds is de opzet voor die pilots smaller, het gaat slechts om onderhoud en beheer, niet om inrichting. Anderzijds voegt de pilot Betrokken Stad ook iets toe. In deze pilots wordt ook nagegaan hoe het samenspel tussen bewoner, ambtenarij en politiek (wijkcommissie) verloopt en verbeterd kan worden.

Zeker in de praktijk werd dit onderscheid tussen de twee experimenten niet zo strikt gehanteerd. De term wijkbuitenruimteplan wordt door de diverse betrokkenen (ambtelijk en professionals) ook gebruikt om de pilot wijkbestedingen aan te duiden. In feite sloot de pilot wijkbestedingen aan waar het ontwikkelen van wijkbuitenruimteplan was afgerond.

Het doel dat o.a. DSB met de pilot wijkbestedingen in Zuidwest voor ogen had, was het bereiken van groepen die voorheen niet bereikt werden. Anders gezegd, het vernieuwen van bestaande kader van bewoners. Dit trouwe kader bestaat uit zo'n 30 tot 40 witte, oudere (60-70 jaar) mannen. Deze groep vormt geen afspiegeling meer van de wijk.

Vraagarticulatie

Voor het opstellen van het wijkbuitenruimteplan is, zoals hierboven al genoemd, een extern bureau ingeschakeld (Início). Zij hebben in de eerste plaats een analyse gepleegd van de huidige situatie. Daartoe heeft een inventarisatie plaatsgevonden van diverse demografische gegevens, rapporten en beleidsuitgangspunten voor het beheer. Deze informatie is aangevuld met kennis van sleutelpersonen, zoals ambtenaren van DSB en overige functioneel betrokkenen. Daarnaast is de gehele buitenruimte geschouwd en op beeldkwaliteit en functionaliteit een waardering gegeven. Op basis van een analyse van al deze bronnen is een visie op hoofdlijnen geformuleerd, uitgewerkt in een aantal gewenste typologieën.

Een belangrijk onderdeel van het opstellen van het wijkbuitenruimteplan was de participatie van bewoners (WBRP 2000: p.2). Als ervaringsdeskundigen kunnen zij heel goed aangeven wat belangrijk is bij de inrichting en het onderhoud van de openbare ruimte. Het participatietraject was erop gericht een zo breed mogelijke groep bewoners te bereiken (WBRP 2000: p.20). De peiling naar behoeften en wensen van bewoners is door Início op uiteenlopende wijzen gerealiseerd: het op de agenda plaatsen van het experiment bij de bestaande overleggroepen, het op straat benaderen van bewoners middels het uitdelen van enquêtes. Deze enquêtes werden uitgedeeld verkleed als Sinterklaas en twee zwarte pieten (het was 3 december 1999) en konden worden ingeleverd bij de bibliotheek of het buurthuis. Ook zijn mondelinge enquêtes afgenomen op de markt. Daarnaast zijn bestaande verbanden opgezocht zoals in het jongeren centrum, de werkgroep Sociale Veiligheid, het theehuis, de Marokkaanse ouderraad en ouderen in een dienstencentrum of bewonerscommissie. Nadat de eerste wensen waren geïnventariseerd is een klankbordgroep van bewoners bijeen geweest om over de stand van zaken te praten en mee te denken over de werkwijze en de prioriteiten voor de aanpak.

De samenstelling van het wijkbuitenruimteplan is gevolgd door een stuurgroep, waaraan vertegenwoordigers van het wijkbureau, de DSB, de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO) en een vertegenwoordiger namens de drie corporaties deelnamen. Op een aantal belangrijke momenten in het proces is deze stuurgroep geraadpleegd. Met name de betrokkenheid van de corporaties kwam moeilijk op gang. Pas in de laatste fase van het opstellen van het wijkbuitenruimteplan gaven de corporaties blijk van echte betrokkenheid en realiseerden zich dat het ook hen aanging (uit interview Início).

Op de achtergrond heeft een klankbordgroep van professionals de totstandkoming van het wijkbuitenruimteplan gevolgd.

Op 8 maart 2000 tenslotte is het participatietraject wat betreft het opstellen van het wijkbuitenruimteplan afgesloten met een toetsing van de plannen op een bijeenkomst waarvoor alle bewoners en professionals waren uitgenodigd die gedurende het traject op een bepaald moment hun mening hebben gegeven (WBRP, 2000: p.20).

Voor het snel uitvoeren van maatregelen die voorgesteld werden, is f 250.000 beschikbaar gesteld door Dienst Wijkbeheer en Stadsver-

nieuwing (DWS). Naast de toetsing van de plannen is tijdens deze avond prioritering aangebracht op uit te voeren activiteiten door de bewoners en aanwezige professionals. De aanpak van vervuiling bleek het belangrijkste aandachtspunt. Extra inzet milieupolitie, een schoonmaakactie, een extra schoonmoment en het verwijderen van graffiti behoren tot deze prioriteit. De f 250.000 zullen worden gebruikt om deze activiteiten zo snel mogelijk uit te voeren⁷.

De overige vier prioriteiten die uit het WBRP naar voren kwamen: betere speel- en verblijfsplekken voor kinderen (wordt apart opgepikt), de eigendomsverhoudingen in relatie tot de beheerregimes, Kanaleneiland-Noord als aandachtsgebied en herinrichting (van bijvoorbeeld de groene zone langs het Amsterdam-Rijnkanaal en Park Transwijk) biedt goede kansen om de aanwezige buitenruimte van de wijk te verbeteren. Dit laatste biedt tevens een goed aanknopingspunt voor de participatie van bewoners.

Kort daarna is het wijkbuitenruimteplan in rapportvorm verschenen. Het wijkbuitenruimteplan is ingediend bij de Voorjaarsnota (zie verslag stuurgroep 17-5-2000) en daarbij is gevraagd om vanaf 2001 voor de vijf opeenvolgende jaren fl.500.000 beschikbaar te stellen voor investeringen.

Verwerking van vraag tot aanbod

Het aldus geconstrueerde wijkbuitenruimteplan is aan het college aangeboden en vervolgens in de raadscommissie besproken. De vaststelling van het wijkbuitenruimteplan in de raad heeft een politieke kaderstelling opgeleverd. Vastgesteld werd ook dat de aanbevelingen dienden te worden omgezet in een programmering.

Naar aanleiding van het wijkbuitenruimteplan is door de accountmanager DSB een planidentificatie opgesteld. Dit is een aanzet tot programmering voor de uitvoering van de voorstellen uit het plan.

⁷ Op dinsdag 26 september is de eerste activiteit uitgevoerd. De gemeente verwijdert graffiti op de Domicuflat. De corporatie gaat er vervolgens vuurdoorns plaatsen die de bewoners, gezamenlijk, gaan onderhouden.

Op basis van het wijkbuitenruimteplan en de planidentificatie is vervolgens gewerkt aan een voorstel tot programmering⁸. Deze programmering bevat een beschrijving van de voorgestelde maatregelen in globale projectvoorstellen en in een vertaling van de kosten (programmering Wijkbuitenruimteplan, p.2). Deze programmering vormt zowel de basis voor het zoeken naar dekkingsmogelijkheden voor de voorgestelde maatregelen als de basis voor samenwerking met beheerders in Kanaleneiland en Transwijk.

Een eerste voorstel van de programmering is voorgelegd aan de werkgroep van beheerders (DSB 'schoon' en 'groen', DMO en corporaties) op 14 september 2000. Opvallend was dat de 'technici' meer zicht hebben op wat er leeft bij bewoners, dan bijvoorbeeld de Dienst Maatschappelijke Ontwikkeling (DMO).

Tevens wordt het slechte onderhoud van de buitenruimte rondom scholen en gymzalen ingebracht. Zij blijken over het minste budget (per m²) te beschikken: middelen om de buitenruimte professioneel en frequent te onderhouden ontbreken. Meestal gebeurt dit door leerkrachten of leerlingen, soms door of met behulp van een conciërge. Deze problemen doen zich het sterkst voor in het basisonderwijs en het minst bij ROC's.

Opmerkingen die naar voren kwamen tijdens deze bijeenkomst zijn verwerkt in een volgende versie van de programmering, die vervolgens is voorgelegd aan een klankbordgroep van bewoners. Deze bijeenkomst vond plaats op 21 september 2000. De opkomst was laag, slechts vier van de twaalf bewoners waren aanwezig. Degenen die er waren konden zich goed vinden in de voorgestelde programmering. Suggesties die door deze bewoners gedaan werden hadden betrekking op de mogelijkheden om een beroep te doen op een groep oudere bewoners in de wijk. Zij willen zich vaak graag inzetten voor hun wijk en hebben daar ook de tijd voor. Daarnaast suggereerden zij dat campagneachtige activiteiten wellicht ook een optie zijn als het gaat om het meer betrekken van bewoners bij hun wijk. Premie op actie en opzoomen worden genoemd.

⁸ De programmering is opgesteld onder verantwoordelijkheid van de wijkmanager Zuidwest, de wijkaccountmanager en het hoofd wijkgericht werken van de Dienst Stadsbeheer door het bureau Wonen en Milieu BV uit Utrecht.

Naast dat de uitkomsten van het participatietraject zoals dat met het wijkbuitenruimteplan is vormgegeven via aanvullende programmering worden verder gebracht, hebben deze uitkomsten tevens een rol gespeeld in de reguliere programmering van de Dienst Stadsbeheer. Eén van de doelstellingen van de pilots was immers het nagaan in hoeverre bewoners invloed hebben op de onderhoud- en beheerbudgetten in hun wijk.

Door de accountmanager van DSB werd tijdens het wijkgesprek Schoon, waarin door de DSB en de RHD gesproken wordt over de invulling van de jaaropdracht 2001, nadrukkelijk de problemen die bewoners ervaren ingebracht. Deze geluiden van bewoners baseert hij enerzijds op de uitkomsten van het wijkbuitenruimteplan en anderzijds op wat hij hoort vanuit de beheergroepen.

Tijdens dit wijkgesprek werd nagegaan in hoeverre de inzet om deze wijk Zuidwest schoon te houden, voldoende is. Met name Kanaleneiland (m.n. Kanaleneiland Noord) is een probleemgebied als het gaat om het schoonhouden van de openbare ruimte. De situatie is ongunstig, maar sinds 1996 wel verbeterd (Een leefbare en veilige buurt, BI, 2000).

Om een beter onderhoud van Kanaleneiland Noord te bewerkstelligen is in 1996 een convenant afgesloten. In dit convenant zijn afspraken vastgelegd tussen verschillende beheerders van de buitenruimte. Het streven is een "schoonmoment" op vrijdagmiddag. De afspraken die destijds gemaakt zijn, worden niet meer door alle partijen nagekomen. Het beter managen van het convenant, een actie richting bewoners, een integrale aanpak worden als suggesties opgeworpen om beter het hoofd te kunnen bieden aan de vervuiling in Kanaleneiland Noord. Ook wordt gepleit voor het inzetten van middelen op de samenwerking in het aansturen van beheer. "Op termijn zou het mooi zijn als sprake kon zijn van één uitvoeringsorgaan voor de buitenruimte".

Besluitvorming

Op wijkniveau

Op 4 oktober 2000 vergaderden de wijkcommissie, samen met de klankbordgroep Wijkbuitenruimteplan en de overleggroep Kanaleneiland / Transwijk over het wijkbuitenruimteplan en de daaruit voortge-

komen programmering. Tijdens deze bijeenkomst waren naast drie wijkcommissieleden, bewoners, professionals (opbouwwerk, politie, woningcorporatie) en ambtenaren (wijkbureau en DSB stedelijk) aanwezig. De programmering werd gepresenteerd en alle aanwezigen waren in de gelegenheid hierop te reageren. Vervolgens kwamen de prioriteiten zoals voorgesteld aan de orde. Tot slot werd het dekkingsvoorstel besproken. De dekking wordt zowel bij de gemeente als bij de corporaties gezocht. Geconcludeerd mag worden dat de programmering aansluit bij de wensen en ideeën van de aanwezigen, want van enige noemenswaardige discussie was geen sprake. Wel werd opgemerkt dat de positie en rol van de bewoners wat matig naar voren kwam in het hele verhaal.

Op deze avond werden door de wijkcommissie een aantal voorstellen vastgesteld. De vertaling van het wijkbuitenruimteplan naar programmering werd door de aanwezigen goed gekeurd, tenzij de betrokkenheid van bewoners duidelijker wordt verwerkt. De betrokkenheid van de bewoners is dan ook in de definitieve programmering explicieter in beeld gebracht.

Voor de buitenruimte rondom scholen wordt voorgesteld een extra financiële impuls te combineren met extra inspanningen van leerlingen (programmering p.5/12).

De programmering wordt tenslotte als volgt voorgesteld:

1. Het verhogen van de motivatie en participatie van bewoners Kanaleneiland-Noord.
2. Verbeteren van de organisatie (afstemming beheerregimes, schoonmoment moet schoon zijn: toezicht, aanspreekpunt op straat: inzet buurtconciërges, actief beheer door bewoners).
3. Verbeteren functionele kwaliteit groen.
4. Verbeteren onderhoudsniveau.
5. Projecten herinrichting (groenstrook Amsterdam-Rijnkanaal).
6. Monitoring en evaluatie.

Met de volgorde en inhoud van de prioritering van de maatregelen gaan de bewoners, professionals, ambtenaren en wijkcommissie akkoord. Ook de dekkingsvoorstellen worden akkoord bevonden.

De wijkcommissie brengt advies uit aan de raad op basis van de programmering. Over de manier waarop de financiering van de pro-

grammering gaat plaats vinden is echter op deze avond nog niets zeker.

Op stedelijk niveau

Afsluitend wordt een advies uitgebracht aan het College van B&W ten aanzien van de besluitvorming over de uitvoering en de beschikbare middelen. De adviespunten zijn: vaststellen van het programma voor het wijkbuitenruimteplan als kader voor de aanpak van de buitenruimte de komende 4 jaar en het vrijgeven van een krediet van f 500.000, voor het programmaonderdeel voor 2001. Om het hele programma uit te kunnen voeren is meer geld nodig dan de nu bekende dekkingsbronnen. Het komende jaar gaan de betrokken partijen daarnaar op zoek. Over ca. driekwart jaar is een vervolgvorstel gepland voor uitvoering de rest van het programma.

Voor activiteiten die uit de pilot in Zuidwest voortkomen was in een eerder stadium 900.000 gulden extra beschikbaar gesteld, gespreid over vier jaar. Via een amendement heeft de wijkcommissie daarbovenop nog eens 200.000 gulden voor de pilot verkregen.

Noordoost

Beschrijving van de wijk⁹

Noordoost is één van de negen wijken van Utrecht. Utrecht Noordoost is onderverdeeld in drie subwijken en 11 buurten. In totaal wonen er ruim 34.000 mensen, dat wil zeggen ongeveer 15% van de Utrechtse bevolking. Er wonen 7700 jongeren tussen de 0 –21 jaar, dat is 10% van de Utrechtse jeugd. Ongeveer 10% van de mensen is ouder dan 65 jaar.

Noordoost is 507 hectare groot. Daarvan is 123 hectare voor verkeer en 101 hectare voor groen. 242 hectare is bebouwd. Het aandeel eengezinswoningen in deze buurt is 45% van de in totaal 14.648

⁹ Deze beschrijving is ontleend aan de buurtbrochures, die zich baseren op 'De Utrecht Monitor 1999' en 'Wijk Noordoost in cijfers 1999'.

woningen. Van de stedelijke werkgelegenheid is 5% te vinden in Noordoost. Iets meer dan 1700 mensen zoeken werk.

Wat betreft leefbaarheid scoort de wijk hoog: een 8. Over de winkels en basisscholen is men tevreden, over de sportvoorzieningen, speelmogelijkheden voor kinderen en jongerenvoorzieningen daarentegen veel minder. Het openbaar vervoer en autobereik is goed, het parkeerprobleem echter, is vrij groot.

“In de verschillende gemeentelijke onderzoeksrapporten staat dat het goed gaat met Utrecht Noordoost. De bewoners zijn tevreden en hebben vertrouwen in de toekomst van hun wijk. Veel bewoners in Noordoost wonen in de buurt van hun keuze. Zij zijn dan ook gehecht aan hun buurt” (Buurtbrochures Noordoost, maart 2000).

Geschiedenis betrokkenheid bewoners in Noordoost

Sinds 1988 wordt in Utrecht en ook Noordoost wijkgericht gewerkt. Dat wil zeggen dat ernaar gestreefd wordt projecten en activiteiten van de gemeente, maar ook van particulieren, beter op elkaar af te stemmen. Ook de afstemming van de projecten op de vraag vanuit de wijk is een belangrijk uitgangspunt. Deze afstemming vindt doorgaans plaats in het Wijkmanagementoverleg, waarin vertegenwoordigers van verschillende diensten zitten en de politie (Wijkprogramma 2000, april 2000).

De afstemming van de projecten en activiteiten op de vraag vanuit de wijk wordt in Noordoost al jarenlang op diverse manieren georganiseerd. Met name de laatste jaren was er sprake van veel discussie over de overlegvormen, de participatie en betrokkenheid van de bewoners (Notitie Pilots in Noordoost, mei 2000).

In 1996 heeft een reorganisatie plaats gevonden van het overleg met bewoners. Dit werd ingegeven door het feit dat het wijkbureau merkte dat de betrokkenheid van de bewoners afnam. Uit onderzoeken die in 1997 zijn uitgevoerd door de Universiteit van Utrecht en door Akro Consult, was de belangrijkste conclusie dat wanneer je mensen wilt betrekken bij hun wijk of buurt je dat moet doen op het niveau van de eigen straat. Naar aanleiding van deze onderzoeken heeft intern overleg plaats gevonden en is in nauw overleg met de bewoners een wijkplan (Wijkplan Noordoost 1998, wijkmanagement-over-

leg Noordoost, juni 1998) opgesteld. Vervolgens is een analyse gemaakt van de 11 buurten in Noordoost. In deze analyse werd aandacht besteed aan demografische gegevens, maar bijvoorbeeld ook aan gegevens met betrekking tot wonen en werken. Op basis van die analyse is per buurt een brochure gemaakt, die huis aan huis verspreid is.

Tevens is gewerkt aan het optimaliseren van de beheergroepen. Voorheen waren er elf beheergroepen. Liever wilde het wijkbureau één overleggroep vormen, die één à twee keer per jaar bij elkaar komt om over de hoofdlijnen van het beleid van de wijk te praten, zoals over het wijkplan, het wijkprogramma en de begrotingsvoorstellen.

Pilot wijkbestedingen Betrokken Stad

Inleiding

Betrokken Stad vormde destijds (1999) een mooie kapstok om deze lopende activiteiten aan op te hangen. De wijkmanager heeft deze activiteiten bekend gemaakt bij het programmabureau Betrokken Stad, met de bedoeling de voortzetting van deze activiteiten te laten plaats vinden onder de noemer van Betrokken Stad. De activiteiten gingen één van de pilots wijkbestedingen vormen. De motivatie daarvoor was tweeledig: enerzijds omdat dit project al liep en het goed zou aansluiten bij de voornemens van Betrokken Stad en anderzijds omdat de wijk Noordoost steeds minder bedeed wordt vanuit allerlei investeringsbudgetten, zowel stedelijk, landelijk als Europees. Noordoost is een relatief welvarende buurt met 'luxeproblemen'. In Noordoost komt de nadruk steeds meer te liggen op beheer, precies waar de pilots zich op richten.

De wijkmanager heeft er uitdrukkelijk voor gekozen dit proces zelf op gang te brengen en uit te voeren, kortom de ontwikkeling ervan niet uit handen te geven¹⁰.

¹⁰ De wijkmanager geeft hiervan terecht aan dat dit een wezenlijk verschil is met de aanpak in Zuidwest, waar zowel de ontwikkeling als de uitvoering van het proces aan externe bureaus zijn uitbesteed (zie verder procesbeschrijving Zuidwest).

Omdat de manier waarop in Noordoost gewerkt wordt aan het betrekken van bewoners bij hun wijk een pilotproject werd, zijn aan de lopende activiteiten een aantal onderdelen aan toegevoegd. Zo wordt in de pilot tevens de rol van de wijkcommissie nagegaan en wordt geëxperimenteerd met het vergroten van de zeggenschap van bewoners op budgetten voor onderhoud en beheer van de Dienst Stadsbeheer (DSB).

Daarmee kan het doel van de pilot wijkbestedingen als volgt worden omschreven: bewoners meer invloed geven op de reguliere budgetten van de gemeente in de wijk, op het terrein van onderhoud en beheer van de woon- en leefomgeving (notitie Pilots in Noordoost, mei 200, p.2).

Vraagarticulatie

Een belangrijk aandachtspunt in Noordoost was hoe zo veel mogelijk bewoners kunnen worden betrokken bij het aanleveren van ideeën, suggesties en initiatieven voor de wijk. Hierboven werd al melding gemaakt van een belangrijk instrument dat daartoe werd ingezet: het huis aan huis verspreiden van een brochure met daarin de buurtanalyse. Naast het bieden van informatie werden met deze brochure de bewoners attent gemaakt op het van start gaan van een discussie op de nieuwe internetsite van de wijk. Met het verspreiden van de brochure is tegelijkertijd een uitnodiging met antwoordkaart voor één van de elf buurtschouwen meegestuurd. Op deze manier werden alle bewoners in de gelegenheid gesteld kennis te nemen van het bestaan van de pilot en de mogelijkheid mee te praten over het onderhoud en beheer in hun buurt.

De internetsite is door de bewoners met name gebruikt om vragen te stellen en klachten in te dienen. Deze reacties hadden doorgaans betrekking op vuil, verkeer en parkeerproblemen. Veel minder dan gehoopt kwam ook echt een discussie over de bestedingen van wijkbudgetten op gang. Als één van de redenen werd genoemd dat wijkbestedingen geen geschikt onderwerp zou zijn om over te discussiëren (Bestuursinformatie, p.16). Ook werd het deelnemers niet altijd duidelijk welke mogelijkheden er waren om te reageren op elkaars

antwoorden. De discussie richting bestuur is niet op gang gekomen omdat de pilot te geïsoleerd zou zijn uitgevoerd van het overige beleid van de gemeente. Daardoor was het niet mogelijk werkelijk iets te doen met de resultaten van de discussie (Bestuursinformatie, p.4). Wel zijn de deelnemers aan de pilot positief over de mogelijkheid tot interactie en reageren. De drempel om de gemeente via internet te benaderen is lager dan bijvoorbeeld telefonisch.

De buurtschouwen vormden een tweede participatie-instrument. In elke buurt werd een wandeling georganiseerd. De route werd telkens zo bepaald dat in ieder geval de straten werden aangedaan waar de deelnemende bewoners wonen. In mei en juni zijn in totaal 11 buurtschouwen gehouden. In één buurt is de schouw afgeblazen wegens een gebrek aan belangstelling. Een extra schouw is ingelast ten behoeve van het nieuwbouwcomplex aan de Professor Zonnebloemlaan. De schouwen werden gehouden om vier uur 's middags. Het aantal deelnemers aan de schouwen liep uiteen van 5 tot 20 bewoners. In totaal deden 112 bewoners mee (uit: verslag 5/7/2000 bijeenkomst wijkcommissie en overleggroep). Daarnaast zijn er ongeveer 400 geïnteresseerden die het verslag van de schouw willen ontvangen. Een aantal medewerkers van het wijkbureau liep mee en een aantal keer was een wijkcommissielid aanwezig. Na afloop van elke schouw werd nagepraat. Dit buurtgesprek leverde soms interessante gesprekken en discussies op. Uit buurten waar de verstandhouding tussen het wijkbureau en de bewoners niet zo best meer was, bleken toch betrokken en meedenkende bewoners deel te nemen. Zo werd bijvoorbeeld na de schouw in Wittenvrouwen op inspirerende wijze nagepraat. O.a. in deze buurt werd een verschuiving geconstateerd van klagen naar praten over de buurt door buurtbewoners en gemeente (uit: verslag schouw Wittenvrouwen 13 juni 2000).

De regiegroep beheer bespreekt iedere week de reacties. Daarbij wordt vastgesteld wat wordt gedaan met een reactie: direct afgewezen, gehonoreerd of doorverwezen naar de wijkbegeleidingsgroep.

Kort nadat alle schouwen hadden plaats gevonden kwamen de wijkcommissie en de overleggroep van bewoners bijeen¹¹. Tijdens deze avond, onder voorzitterschap van de wijkmanager, werd een eerste korte evaluatie van de pilot Betrokken Stad gehouden. De resultaten van de schouwen werden gepresenteerd. De hoofdelementen die uit de schouwen naar voren kwamen, hebben enerzijds betrekking op de *staat, aanleg en onderhoud van de wegen* en anderzijds op het *niet schoon zijn van de wijk* (verslag 5/7/2000).

Tevens vond een toelichting plaats op in hoeverre bewonersinvloed kan worden gerealiseerd. De aanwezigen worden er nadrukkelijk op gewezen dat het pas na de begrotingsbehandeling duidelijk zal worden of de inbreng van bewoners is terug te vinden in de programmering.

Verwerking vraag tot aanbod

Tijdens elk buurtgesprek werd aangegeven dat na de zomer een wijkbegeleidingsgroep wordt samengesteld. Deze groep bestaat uit bewoners, wijkcommissieleden en ambtenaren van het wijkbureau, i.c. de accountmanagers van DSB en DMO, coördinator veiligheid en assistent wijkmanager. Bewoners die interesse hebben om in deze wijkbegeleidingsgroep zitting te nemen kunnen zich direct opgeven. Uiteindelijk gaven 19 mensen zich op (verslag 5/7/2000 bijeenkomst wijkcommissie en overleggroep). De wijkbegeleidingsgroep komt na de zomer drie keer bijeen om de resultaten van de schouwen en de internetsite te bespreken en om gezamenlijk het proces te bepalen waarin de grotere projecten worden uitgezet. Gedurende de zomerperiode wordt door medewerkers van het wijkbureau gewerkt aan het categoriseren van alle suggesties, ideeën, opmerkingen en meldingen die tussen 1 april en 1 september bij het wijkbureau zijn binnen gekomen. De eerste categorie betreft de reacties die zijn onder te brengen in reguliere onderhoudsprogramma's. Hierbij gaat het om bijvoorbeeld boomwortels die het trottoir omhoog drukken, overhangende takken op het fietspad of verstopte putten. De tweede categorie opmerkingen van bewoners is van dien aard dat een uitbreiding van het reguliere programma aan de orde is. Hierbij gaat het bijvoor-

¹¹ 5 juli 2000.

beeld om het vaker verwijderen van onkruid, het vaker snoeien van struiken of het vaker legen van het milieuparkje. De derde categorie wordt gevormd door suggesties die vragen om incidentele investeringen. Zoals bijvoorbeeld het plaatsen van meer afvalbakken, het plaatsen van bloembakken rondom bomen, meer fietsklemmen, betere bebording of het plaatsen van antiparkeerkransen en het verbeteren van speelmogelijkheden voor kinderen.

Dit alles werd voorgelegd aan de wijkbegeleidingsgroep die op 29 november 2000 voor de eerste keer bijeenkwam. Oorspronkelijk was het de bedoeling dat deze eerste bijeenkomst in september zou plaats vinden. Besloten is om dit uit te stellen tot na de behandeling van de begroting. Meer duidelijkheid omtrent de besluitvorming over de begroting werd nodig geacht om geen 'bewonersbedrog' te plegen. Met andere woorden, in Noordoost is men van mening dat de bewoners niet met plannen en voornemens kunnen worden geconfronteerd, zonder dat bekend is of er geld voor beschikbaar gesteld wordt.

Besluitvorming

Op wijkniveau

In de afronding van de pilot zijn een aantal aspecten aan de orde. Ten eerste moet worden nagegaan in hoeverre de ingekomen reacties van bewoners zijn afgehandeld binnen de bestaande uitvoeringsprogramma's. Als dit niet zo is moet duidelijk worden waarom niet. Van deze niet afgehandelde reacties wordt nagegaan in hoeverre het noodzakelijk is de budgetten van die programma's te vergroten, of in hoeverre het nodig is prioriteiten te stellen binnen de bestaande programma's. Ook is er aandacht voor het feit of middels het programmeren van de werkzaamheden, de uitvoering in de komende jaren wordt gegarandeerd.

Van de grotere projecten (uit categorie 3) wordt nagegaan in hoeverre het mogelijk is, alvorens het lange traject van de besluitvorming in te gaan, om deze projecten te programmeren binnen de structurele ofwel incidentele budgetten. Indien dit niet mogelijk is zullen de grote projecten worden opgenomen in de Voorjaarsnota.

Het resultaat van de discussie over bovenstaande in de wijkbegeleidingsgroep op 29 november is verwerkt in een voorstel. Dit voorstel werd door het wijkbureau in samenwerking met de DSB gemaakt. Dit voorstel werd vervolgens twee weken later weer besproken met de wijkbegeleidingsgroep. Na bespreking van dit voorstel liggen er drie producten:

1. Een voorstel bewonersinvloed op beheer- en onderhoudsprogramma's voor 2001 en verder.
2. Een lijst met projecten die via de voorjaarsnota 2001 wordt voorgesteld voor uitvoering in 2002.
3. Een lijst met reacties in categorie 1, met een aanduiding of deze zijn uitgevoerd of en zo niet, een verklaring waarom niet.

Het voorstel dat deze drie producten omvat werd twee weken later besproken en voorgelegd aan de wijkbegeleidingsgroep en de wijkcommissie. Zij gingen akkoord met het voorstel.

Op stedelijk niveau

Voor activiteiten die uit de pilot in Noordoost voortkomen is 900.000 gulden extra beschikbaar gesteld, gespreid over vier jaar. Dit geld zal met name worden ingezet voor de voorstellen die een uitbreiding van het reguliere programma voor onderhoud en beheer met zich meebrengen (categorie 2).

Daarnaast heeft de wijkmanager besloten om een gedeelte van het leefbaarheidbudget (250.000 van de 560.000 gulden per jaar) te oormerken voor kleinere incidentele herstellingen en investeringen (lap- en klachtenwerk).

Grotere projecten uit de categorie 3 (incidentele investeringen) worden voorgelegd aan het gemeentebestuur in het kader van de Voorjaarsnota, waarin investeringen voor het komende jaar worden vastgesteld.

Hoofdstuk 3 De pilots en participatiemethodes

In het vorige hoofdstuk zijn de pilots als proces beschreven. De twee wijken waren daarin erg verschillend. Hetzelfde geldt de gebruikte participatiemethoden. Daarmee bedoelen wij de concrete werkwijzen die zijn gevolgd om burgers bij de programmering van de wijkbestedingen voor onderhoud en beheer te betrekken.

In dit hoofdstuk volgt een schematisch en chronologisch overzicht van de gebruikte methoden van bewonersparticipatie, met telkens een korte beschrijving en de “effecten” in procestermen. Het gaat hier dus niet om de feitelijke inhoudelijke uitkomsten. Die zijn voor de wijken natuurlijk essentieel, maar niet voor dit onderzoek, dat erop gericht is na te gaan of de invloed van bewoners en de betrokkenheid van het bestuur zijn toegenomen.

Waar onder Methode de opmerking **p.m.** staat, betreft het activiteiten die voor de chronologie van de pilot belangrijk waren, maar waarbinnen geen participatie van bewoners plaats vond.

Na het schematisch overzicht per wijk volgen enkele beschouwingen over de gehanteerde methodes. Daarin komen met name de reacties en evaluaties van verschillende actoren aan bod.

Zuidwest

Methode	Datum	Fase	Beschrijving
Raadpleging bestaande overleggroepen: 1. Wijkontwikkelingsvisie 2. Overleggroep kanaleneiland / transwijk 3. Beheergroep transwijk 4. Beheergroep kanaleneiland	16/11/99	Vraagarticulatie	Wijkbuitenruimteplan = agendapunt tijdens vergadering; Gevraagd naar mooiste, lelijkste, onveilige plek, verkeersknelpunt. Over de inventarisatie wordt met stickers plakken gestemd. Gevraagd "wat te doen met een half miljoen"
	23/11/99		Doelgroep Georganiseerde bewoners
	25/11/99		Bereik 1. Niet bekend 2. 26 deelnemers, waarvan 16 bewoners, 7 externe professionals (corporatie, politie, opbouwwerk), 3 ambtenaren.
	16/12/99		3. 23 deelnemers, waarvan 13 bewoners, 6 externen, 4 ambtenaren. 4. 22 deelnemers, waarvan 12 bewoners, 6 externen, 4 ambtenaren.
			Effecten Inzicht in prioriteiten bewoners Betrokkenheid bestaand bewonerskader
Methode	Datum	Fase	Beschrijving
Klankbordgroep	09/12/99	Vraagarticulatie	Bespreken van voortgang pilot wijkbuitenruimteplan
			Doelgroep Betrokken bewoners en professionals
			Bereik 9 deelnemers: geen bewoners, 6 externe professionals, 3 ambtenaren.
			Effecten Besloten om een interne projectgroep te formeren en klankbordgroep uitsluitend als extern overleg te gebruiken.

Methode	Datum	Fase	Beschrijving
Schriftelijke enquêtes op straat uitgedeeld	03/12/99	Vraag-articulatie	Als sinterklaas verkleed (3 december) – in te leveren bij bibliotheek of buurthuis Thema's: sport- en speelplekken, verkeer/onderhoud, inrichting van de buitenruimte. Gevraagd naar rapportcijfer. Gevraagd naar "Wat zou u doen met een half miljoen?"
Mondelinge enquêtes op de markt	10/12/99		Doelgroep Niet-georganiseerde bewoners Bereik 58 ingevulde enquêtes in Kanaleneiland; 16 ingevulde enquêtes in Transwijk Effecten Betrokkenheid van niet- of anders- georganiseerde bewoners (= niet rechtstreeks bij onderhoud en beheer betrokken, zoals de bestaande overleggroepen). Inzicht in en overzicht van wensen van verschillende typen bewoners.

Methode	Datum	Fase	Beschrijving
Gesprek jongerencentrum (groep)	18/01/00	Vraag-articulatie	Open gesprek over hangplekken, sportmogelijkheden
			Doelgroep Jongeren Bereik 10 (meest Marokkaanse) jongeren Effecten Betrokkenheid van niet-georganiseerde jongeren. Inzicht in en overzicht van wensen van verschillende typen bewoners.

Methodie	Datum	Fase	Beschrijving
Gesprek Werkgroep sociale veiligheid	18/01/00	Vraag- articulatie	Open gesprek over dezelfde thema's als die zijn aangesneden in de schriftelijke enquête en in de overleggroepen
			Doelgroep
			Actieve allochtone vrouwen: Werkgroep sociale veiligheid = groep vrouwen van Turkse, Marokkaanse en Nederlandse afkomst
			Bereik
			15 leden van de werkgroep
Effecten	Betrokkenheid van anders-georganiseerde bewoners (= niet rechtstreeks bij onderhoud en beheer betrokken, zoals de bestaande overleggroepen). Inzicht in en overzicht van wensen van verschillende typen bewoners.		

Methodie	Datum	Fase	Beschrijving
Gesprek Theehuis	03/02/00	Vraag- articulatie	Open gesprek over dezelfde thema's als die zijn aangesneden in de schriftelijke enquête en in de overleggroepen
			Doelgroep
			Niet-georganiseerde allochtone mannen
			Bereik
			12 mensen (3x een groepje) gesproken
Effecten	Betrokkenheid van anders-georganiseerde bewoners (= niet rechtstreeks bij onderhoud en beheer betrokken, zoals de bestaande overleggroepen). Inzicht in en overzicht van wensen van verschillende typen bewoners.		

Methode	Datum	Fase	Beschrijving
Gesprek Marokkaanse ouderraad	30/01/00	Vraag-articulatie	Open gesprek over dezelfde thema's als die zijn aangesneden in de schriftelijke enquête en in de overleggroepen
			Doelgroep
			Actieve allochtone mannen
			Bereik
			3 bestuursleden
Effecten	Betrokkenheid van anders-georganiseerde bewoners (= niet rechtstreeks bij onderhoud en beheer betrokken, zoals de bestaande overleggroepen). Inzicht in en overzicht van wensen van verschillende typen bewoners.		

Methode	Datum	Fase	Beschrijving
Gesprek ouderen in dienstencentrum + Bewonerscommissie + cliëntenraad	01 en 08/02/00	Vraag-articulatie	Open gesprek over dezelfde thema's als die zijn aangesneden in de schriftelijke enquête en in de overleggroepen
			Doelgroep
			Niet-georganiseerde ouderen en actieve ouderen
			Bereik
			4 interviews + 6 kleine gesprekjes
Effecten	Betrokkenheid van niet-georganiseerde en anders-georganiseerde bewoners (= niet rechtstreeks bij onderhoud en beheer betrokken, zoals de bestaande overleggroepen). Inzicht in en overzicht van wensen van verschillende typen bewoners.		

Methode	Datum	Fase	Beschrijving
Gesprek kinderen tijdens schouw speelplekken		Vraag-articulatie	Open gesprek over dezelfde thema's als die zijn aangesneden in de schriftelijke enquête en in de overleggroepen
			Doelgroep
			Kinderen
			Bereik
			Niet bekend
			Effecten
			Betrokkenheid van niet-georganiseerde en anders-georganiseerde bewoners (= niet rechtstreeks bij onderhoud en beheer betrokken, zoals bestaande overleggroepen). Inzicht in en overzicht van wensen van verschillende typen bewoners.

Methode	Datum	Fase	Beschrijving
Klankbord-groep bewoners	03/02/00	Van vraag naar plan	Bespreken stand van zaken (aan de hand van kaarten en thema's voor aanpak) en meedenken over werkwijze en prioriteiten voor de aanpak
			Doelgroep
			Betrokken bewoners
			Bereik
			13 deelnemers, waaronder 10 bewoners
			Effecten
			Inzicht in prioriteiten van bewoners. Thema 'politie en veiligheid' toegevoegd (samen met vervuiling belangrijkste thema voor bewoners)

Methode	Datum	Fase	Beschrijving
Open bijeenkomst van bewoners en professionals	08/03/00	Van vraag naar plan	Toetsing van plannen. Prioritering op uit te voeren activiteiten / bepalen inzet van HFL 250.000,- (ter beschikking gesteld door DWS)
			Doelgroep
			Geïnteresseerde bewoners en professionals
			Bereik
			35 aanwezigen, waaronder circa 15 bewoners, 10 ambtenaren en 10 professionals (o.m. beheerders)
			Effecten
			Enthousiasme bij bewoners omdat er snel geld te besteden was voor de hoogste prioriteiten

Methode	Datum	Fase	Beschrijving
p.m.: Wijkbuiten- ruimteplan in college en raadscom- missie; Onderhande- lingen tussen wijkbureau en diensten mbt uitwer- king	04/00 – 09/00	Van plan naar pro- gramma	Doelgroep
			Intern gemeentelijk
			Bereik
			Weinig tot geen communicatie met bewo- ners
			Effecten
			Politieke kaderstelling via college en raadscommissie. Vaststellen onmogelijkheid om te schuiven met budgetten. Vaststellen mogelijke prioriteiten voor programmeren onderhoud en beheer, inclusief mogelijke participatie van bewo- ners.

Methode	Datum	Fase	Beschrijving
Klankbord- groep	21/09/00	Van plan naar pro- gramma	2e versie van programma (1e versie intern gemeentelijk geproduceerd – voorgelegd aan werkgroep van beheerders)
			Doelgroep
			Betrokken bewoners en professionals (o.m. beheerders)
			Bereik
			12 deelnemers (waaronder twee corpora- ties). Opkomst bewoners laag (4 bewoners).
			Effecten
			Globaal draagvlak voor het programma- voorstel.

Methodie	Datum	Fase	Beschrijving
Klankbord- groep + wijkcommissie	04/10/00	Van plan naar pro- gramma	Programmering gepresenteerd en geamendeerd / prioritering / dekkingsvoorstel = slotbijeenkomst pilot
			Doelgroep
			Betrokken bewoners en professionals (o.m. beheerders) Wijkcommissie
			Bereik
			3 wijkcommissieleden; een tiental bewoners(vertegenwoordigers); 1 woningbouwvereniging; opbouwwerkster; politie
Effecten			
			Inzicht in (on)mogelijkheden om met budgetten te schuiven. Draagvlak voor verzoek om meer budget; bijstellen prioritering door ambtenaren (m.n. hogere prioriteit en meer geld voor het participatieproces).

Noordoost

Methodie	Datum	Fase	Beschrijving
23.000 brochures in de brievenbussen	03-04/00	Vraagarticulatie	Informatie over de wijk, over de 11 buurten. In de bijsluiter "werving" voor de buurtschouwen, de internetsite, het vervolgtraject.
			Doelgroep
			Alle wijkbewoners
			Bereik
			Af te meten aan het succes van m.n. de 11 buurtschouwen en de internet pilot.
Effecten			
			Het participatietraject is breed bekend gemaakt, maar lang niet iedereen legt later de link tussen de participatiemogelijkheden en deze brochure.

Methode	Datum	Fase	Beschrijving
11 buurt-schouwen + gesprek, 1 kinderschouw, 1 avond / nacht / weekend schouw	25/04/00 – 15/07/00	Vraag-articulatie	Per buurt is een schouw gehouden, waarbij in elk geval de straten aangedaan worden, waarvan bewoners zich hebben opgegeven voor de schouw. Na afloop is telkens een gesprek gehouden.
			Doelgroep
			Bewoners en wijkcommissie
			Bereik
			Totaal aantal deelnemers: 112 400 geïnteresseerden voor het verslag 19 bewoners hebben zich opgegeven voor de wijkbegeleidingsgroep
Effecten	Systematisch overzicht van de klachten per schouw, naar het soort klacht, door wie af te handelen, procedure. Gesprekken zijn een goede aanvulling – mensen merken dat er goed naar hen geluisterd wordt – geeft de mogelijkheid om voor het vervolgtraject te werven.		

Methode	Datum	Fase	Beschrijving
Internet pilot (zie ook samenvatting rapport in bijlage)	04/00	Vraag-articulatie	Site bevatte nieuws en actuele informatie over wat er speelt in de buurt, met de mogelijkheid te reageren en te discussiëren. Men kon abonnement nemen op buurtnieuws per e-mail. Men kon klachten melden.
			Doelgroep
			Ongeorganiseerde bewoners die niet aan wijkschouwen deelnemen.
			Bereik
			Aantal user sessions: 2170. Aantal inhoudelijke reacties: 142.
Effecten	Nieuwe klachten. Circa de helft van de user sessions komt uit de wijk. Weinig discussie. Bereidheid om verder deel te nemen. Weinig relatie met andere instrumenten. Weinig deelname van jongeren en ouderen. Wordt gezien als waardevolle aanvulling op bestaande participatie instrumenten.		

Methode	Datum	Fase	Beschrijving
p.m.: Wekelijkse bijeenkomst regiegroep beheer	Vanaf 04/00	Verwerking van de vraag	Doelgroep
			Intern gemeentelijk
			Bereik
			Weinig tot geen communicatie met bewoners
			Effecten
			<p>Besluit over aanvragen, ideeën en suggesties die direct afgehandeld kunnen worden met beschikbare (extra) middelen.</p> <p>Bepalen van issues die in de langere termijnprogrammering meegenomen moeten worden (voorjaarsnota 2001).</p>

Methode	Datum	Fase	Beschrijving
Bijeenkomst overleggroep en wijkcom- missie	05/07/00	Verwerking van de vraag	Bijeenkomst om georganiseerde bewoners te informeren over de pilot, de eerste uitkomsten (inventarisatie vraag) en te vragen om aanvulling.
			Doelgroep
			Georganiseerde bewoners, professionals, ambtenaren, wijkcommissie
			Bereik
			Circa 30 bewoners, 8 leden wijkcommissie, enkele ambtenaren (wijkbureau, DSB, DMO), opbouwwerk
			<p>Effecten</p> <p>Directe communicatie tussen bewoners en politici (blijkt grote behoefte aan te bestaan). Bewoners reageren sterk als in een soort hoorzitting: zij dragen hun wensen en klachten aan, zonder echt mee in de discussie (beeldvorming, prioriteiten) te participeren.</p>

Methodie	Datum	Fase	Beschrijving
p.m.: onderhandelingen en afspraken tussen wijkbureau en diensten	07/00 – 11/00	Van vraag naar plan	
			Doelgroep
			Intern gemeentelijk
			Bereik
			Weinig tot geen communicatie met bewoners
			Effecten
			Verwachtingen en wensen van bewoners intern gemeentelijk gecommuniceerd. Duidelijkheid over reeds gerealiseerde wensen, kwesties die in de programmering 2001 in principe meegenomen kunnen worden, kwesties die extra middelen vragen (lange termijn).

Methodie	Datum	Fase	Beschrijving
Bijeenkomst wijkbegeleidingsgroep	29/11/00	Van vraag naar plan	Eerste bespreking plannen zoals door wijkbureau gemaakt
			Doelgroep
			Geïnteresseerde bewoners, professionals, ambtenaren en wijkcommissie
			Bereik
			8 wijkcommissieleden 10 bewoners (uit 5 buurten)
			Effecten
			Categorisering van voorstellen: direct uitvoerbaar, programmering 2001, langere termijn keuzes. Inzicht in en overeenstemming over criteria voor keuzes. Inzicht in problematiek wijk vs. diensten en (in-) flexibiliteit van budgetten.

Methodie	Datum	Fase	Beschrijving
Bijeenkomst wijkbegelei- dingsgroep	13/12/00	Besluit- vorming (in de wijk) over plan	Bespreking bijgestelde plannen wijkbureau
			Doelgroep
			Geïnteresseerde bewoners, ambtenaren, professionals en wijkcommissie
			Bereik
			6 wijkcommissieleden 10-tal bewoners
Effecten			
			Inhoudelijk draagvlak voor uitkomsten rich- ting voorjaarsnota 2001. Inzicht in wat reeds is uitgevoerd. Inzicht in onvrede over onderdelen van het proces bij een deel van het bestaande kader (zie ook de commentaren).

Commentaren van betrokkenen

De commentaren over de gebruikte werkwijzen, die in de loop van het onderzoek zijn opgetekend, kunnen in enkele rubrieken worden ondergebracht:

- Klagen, meedenken of meedoen;
- Bestaande vertegenwoordiging en nieuwe input;
- Informatie, communicatie, terugkoppeling;
- Participatie en ambtelijke processen;
- Invloed;
- De wijkcommissie: ogen en oren zonder gezicht?

Klagen, meedenken of meedoen

Vele respondenten (ook bewoners zelf!) geven aan dat bewoners met name met klachten komen, en eigenlijk weinig met ideeën over hoe het beter zou kunnen, laat staan met voorstellen om daar zelf aan bij te dragen.

Deels wordt dat toegeschreven aan het feit dat “de burger geen recepten wil maar gerechten”, maar deels ook aan de gebruikte werkwijzen en aan de interpretatie van wat bewoners inbrengen.

De evaluatie van de internet pilot in Noordoost is hiervan een voorbeeld¹². Bewoners leveren flink wat klachten in, maar participeren niet in de discussie (zie de samenvatting van het onderzoek in bijlage).

Over de nagesprekken bij de buurtschouwen zijn de commentaren positiever, in die zin dat die gesprekken meer over wensen en mogelijke aanpakken gingen.

Ook in Zuidwest komen bewoners in de eerste plaats met veel klachten en knelpunten. Tijdens de groepsbijeenkomsten en gesprekken in de fase van vraagarticulatie werden zij echter steeds 'gedwongen' om ook te prioriteren. Dit kan gezien worden als een eerste stap om mee te denken over oplossingen.

Overigens geeft één respondent ook aan dat een klacht gezien kan worden als een advies!

Om die eenzijdige inzet van bewoners te verhelpen, wordt de suggestie gedaan om het bedenken van ideeën te koppelen aan acties in de wijk, waarbij bewoners ook zelf de handen uit de mouwen kunnen steken. Een jongerenwerker merkt op dat jongeren eerder op actie aanspreekbaar zijn, dan op het meedraaien in formele inspraaktrajecten.

Het is in beide wijken niet goed gelukt om naast bewoners ook gebruikers in het proces te betrekken. Met andere beheerders (corporaties, scholen...) van de buitenruimte is dat iets beter gegaan, maar feitelijk toch slechts in een veel later stadium.

Deze opmerkingen laten onverlet, dat in beide wijken onder alle betrokkenen een grote mate van tevredenheid heerst over de participatie in de eerste fase van de pilots. In dit onderzoek is dat de 'vraagarticulatie' genoemd.

¹² C. Oortwijn, 2000. *Internetpilot Noordoost – een evaluatie*. Gemeente Utrecht, Afdeling Bestuursinformatie.

De internet pilot en de buurtschouwen in Noordoost hebben vele en vaak ook nieuwe participanten gemobiliseerd, waarvan velen ook hebben aangegeven geïnteresseerd te zijn in vervolg en uitkomsten.

De enquêtes en gesprekken met zowel overleggroepen als niet- of anders georganiseerde bewoners in Zuidwest leverden soms bevestiging van inzichten, maar in een aantal gevallen ook aanvulling op inzichten in de 'zwakke' plekken in de wijk.

Het nieuwe van dit alles, zeggen meerdere geïnterviewden, is de betrokkenheid van bewoners in de initiële fase van de programmering, nog voor de ambtenaren hun eigen plannen maken.

Over de participatie / betrokkenheid van bewoners in de volgende fasen van de pilots zijn alle partijen minder enthousiast. In de fase van verwerking van de wensen van bewoners tot een plan voor de programmering van onderhoud en beheer is er teveel 'radiostilte' geweest. Over de fase van besluitvorming binnen de wijk (met welk advies gaat de wijk naar het College?) komen drie typen opmerkingen naar voren:

- Het is te willekeurig wie tijdens de bijeenkomsten hierover hun stem laten horen. In Zuidwest valt men in deze fase terug op de 'gestaalde kaders'. In Noordoost hebben deze juist het gevoel buiten spel te zijn gezet, of weet men niet wie waarom werd uitgenodigd. Zo geeft iemand aan dat vanuit een bepaalde buurt wel zeven mensen aan een bijeenkomst van de wijkbegeleidingsgroep hadden willen deelnemen, maar dat "het wijkbureau dat teveel vond".
- Bewoners(vertegenwoordigers) hebben onvoldoende informatie en tijd gekregen om zich gedegen op deze besluitvorming te kunnen voorbereiden.
- De werkwijzen zijn in de vervolgfase toch weer te traditioneel geworden: het bespreken van nota's tijdens vergaderingen.

Tijdens de bespreking van het concept programma door de klankbordgroep in Zuidwest is dan ook begrijpelijk door zowel professionele deelnemers als bewoners gevraagd om tijdens de uitvoering van het programma grote prioriteit te geven aan het procesmanagement, en aan de activering (zelfwerkzaamheid) van bewoners.

Bestaande vertegenwoordiging en nieuwe input

Het bureau dat in Zuidwest de totstandkoming van het Wijkbuitenruimteplan heeft begeleid schrijft als één van zijn conclusies op:

Er is zowel in Kanaleneiland als Transwijk een actief kader van bewoners, dat meedenkt over beleidsmatige onderwerpen, zoals het wijkontwikkelingsplan, de schoonmaakkalender etc. Dit kader geeft zelf echter ook al aan dat het veelal dezelfde mensen zijn, en dat het moeilijk is om allochtonen, jongeren en kinderen te bereiken.

Bij het intensieve participatietraject dat voor de totstandkoming van dit plan (=wijkbuitenruimteplan,red.) gevolgd is, blijkt het mogelijk te zijn om ook deze 'moeilijke' groepen te betrekken bij de totstandkoming van een wijkbuitenruimteplan, zeker in de inventarisatiefase, waarin mensen met name gevraagd wordt naar hun ervaringen, wensen en ideeën over de buitenruimte. Aangezien deze groepen actief opgezocht moeten worden, kost het wel veel tijd en moeite om hun inbreng boven tafel te krijgen.

Ook in Noordoost hebben de gebruikte methoden input van andere bewoners opgeleverd bij de vraagarticulatie en geven de geïnterviewden aan dat daarmee de inbreng behoorlijk representatief was voor de samenstelling van de bevolking.

Bovendien is in Noordoost tijdens die eerste fase gevraagd naar gewenste betrokkenheid bij het vervolg. Dat leverde ook in de laatste fase in elk geval een aantal nieuwe deelnemers aan de discussies op.

De verwachting dat deze pilots nieuw bewonerskader zouden opleveren is echter nauwelijks ingelost.

Sommigen vinden dat het ook niet meer de bedoeling kan zijn om in de klassieke betekenis bewonerskader te kweken. Zij willen meer ad hoc (voor een bepaald programma of een bepaalde actie) participanten werven of de hele buurt raadplegen: "de buurt is het kader". In hun ogen moet er dan ook gesaneerd worden in overleggroepen, beheergroepen, en dergelijke. Overigens kan daarbij gebruik ge-

maakt worden van 'anders' georganiseerde bewoners (zie Zuidwest). Het is niet omdat bewoners niet actief zijn in overlegstructuren met de gemeente, dat zij niet in ander verband georganiseerd zijn en binnen die verbanden aangesproken kunnen worden. De eigen agenda van die verbanden kan benut worden om die te koppelen aan de agenda van de gemeente.

In Noordoost gaven bewoners naar aanleiding van de slotbijeenkomst van de wijkbegeleidingsgroep aan dat het wijkbureau toch te gemakkelijk tot de conclusie komt dat er voor de plannen draagvlak was, met name omdat niet duidelijk was wie namens wie sprak. De opvattingen over representativiteit lopen blijkbaar toch uiteen. Enkele bewoners hebben achteraf ook schriftelijk gereageerd. Anderzijds is in Noordoost vanuit bewoners het initiatief genomen om met elkaar in gesprek te gaan over de ontwikkeling van het wijkgericht werken.

Hoe men ook tegen de positie van kader in de buurten en in de wijk aankijkt, een aantal respondenten geeft aan dat het mobiliseren van bewoners een kwestie is van gericht en persoonlijk benaderen en van een grote mate van continuïteit in de contacten. Een aantal keren wordt daarbij ook aangegeven dat er op dit punt te weinig gebruik gemaakt wordt van het opbouwwerk.

Een link wordt ook gelegd met herkenbaarheid, taalgebruik en tijdige en adequate terugkoppeling als men bewoners voor actieve participatie wil interesseren en vasthouden.

Informatie, communicatie, terugkoppeling

Alle geïnterviewden hechten veel belang aan informatie, communicatie en terugkoppeling. Het gaat daarbij om taalgebruik, timing, herkenning van het programma.

Er wordt op gewezen, dat bewoners na enkele maanden niet meer weten dat informatie die ze krijgen in verband staat met bijvoorbeeld een folder die ze eerder in de bus hebben gehad, of een mededeling in de wijkkrant, of een gesprek dat ze in het theehuis met een medewerker van de gemeente hebben gehad.

Verder zeggen bewoners die zich hebben opgegeven voor een vervolg, na twee maanden zonder nieuws van de gemeente, dat zij niet serieus genomen zijn.

Tijdens de straatinterviews blijkt maar tussen eenvierde en eenderde van de respondenten iets van de inspraak over onderhoud en beheer te hebben meegekregen. In Noordoost zegt ongeveer eenderde van geïnterviewden er wel vertrouwen in te hebben dat de gemeente goed naar bewoners luistert. In Zuidwest is dat vertrouwen geringer. Getalsmatig hoeft aan deze willekeurige (en zeer beperkte) steekproef niet teveel waarde te worden gehecht, maar de onbekendheid met de gemeente in de wijk (wijkbureau, wijkcommissie) is wel opvallend.

Alle geïnterviewden, zowel bewoners als professionals en ambtenaren zijn het erover eens dat er – om allerlei redenen – eigenlijk te weinig terugkoppeling is geweest in de loop van de pilots. In Noordoost wordt als voorbeeld gegeven het feit dat de gemeente al heel snel na de buurtschouwen aan de slag is gegaan om knelpunten die bewoners gesignaleerd hadden aan te pakken. De terugkoppeling daarvan vond door gebrek aan “communicatiecapaciteit” pas gestructureerd plaats een maand of vier later.

Participatie en ambtelijke processen

De opmerkingen die hierover gemaakt werden komen erop neer dat:

- er te weinig vrije ruimte is binnen de budgetten van de diensten en te weinig mogelijkheden om te schuiven met budgetten tussen de afdelingen van een dienst;
- veel van de budgetten voor onderhoud en beheer vast liggen in de vorm van eigen gemeentelijke werknemers: flexibilisering kan dus ook consequenties hebben voor de rechtspositie van medewerkers;
- de schotten tussen diensten en tussen diensten en de wijk onvoldoende doorbroken zijn;
- de ambtelijke processen soms alle energie opeisen, zodat er geen (psychische?) ruimte is voor goede communicatie naar buiten.

Oplossingen zien geïnterviewden in zaken als:

- meer mogelijkheden voor oplossingen op wijkniveau (mandatereen);
- meer sturingsbevoegdheden voor het wijkbureau, of voor de wijkcommissie;
- meer aandacht voor procesmanagement.

Invloed

In vele gesprekken die de onderzoekers met participanten hebben gevoerd wordt aangegeven dat pas duidelijk zal worden hoe groot de invloed van bewoners op de wijkprogrammering voor onderhoud en beheer is, als het College zijn keuzes heeft gemaakt.

Tegelijk geven m.n. ambtenaren aan dat de invloed van bewoners op het leefbaarheidbudget alvast maximaal is. Het leefbaarheidbudget wordt ingezet om snel op wensen van bewoners te kunnen inspelen. Een geïnterviewde wijst er echter op dat ook hier de beslissing niet door de bewoners, maar door het wijkbureau wordt genomen.

Ondanks deze relativeringen is er veel vertrouwen dat er met de klachten en wensen die door bewoners zijn geuit wel degelijk rekening zal worden gehouden.

De onderzoekers hebben kunnen vaststellen dat in de gesprekken en onderhandelingen die in de fase van verwerking van vraag naar plan of programma binnen de gemeente tussen ambtenaren zijn gevoerd, het belang van bewoners (zoals door henzelf verwoord) een belangrijke rol heeft gespeeld.

Iedereen is er dan ook van overtuigd dat de inhoudelijke uitkomsten van deze exercitie op een groot draagvlak binnen de wijken kunnen rekenen.

Wijkcommissie: ogen en oren zonder gezicht?

De wijkcommissie is te weinig bekend. Zij heeft te weinig geparticipeerd in de pilots. Zij heeft te weinig helder omschreven bevoegdheden. Zij werd overvraagd (11 schouwen in korte tijd...). De wijkcommissie zou de agenda moeten bepalen en het wijkbureau moeten sturen in plaats van andersom. Leden van de wijkcommissie zouden het voorbeeld moeten (kunnen) geven als het om deelname aan participatieprocessen gaat.

Tot zover enige uitspraken, niet alleen van buiten de wijkcommissie, maar in belangrijke mate ook van wijkcommissieleden zelf.

Tegelijk is men over het fenomeen wijkcommissie zeer te spreken: zij laat de betrokkenheid van de politiek bij het leven in de wijken zien; binnen de wijkcommissie spelen partijpolitieke belangen een geringere rol dan het algemene wijkbelang; het directe contact met de politiek tijdens gesprekken in de wijk heeft een belangrijke meerwaarde.

Maar niet- of anders georganiseerde bewoners kennen de wijkcommissie niet:

De benaming speelt daar wellicht een rol in (doet aan wijk- of buurtcomité denken), maar er is natuurlijk in de eerste plaats onduidelijkheid over hoe die wijkcommissie zich zou moeten ontwikkelen. Zolang dat niet duidelijk is kan ook geen adequate naam bedacht worden en kan geen heldere presentatie gegeven worden.

Hoofdstuk 4 Ervaringen in andere steden en wijken

In de loop van het onderzoek is via literatuur en middels een aantal gesprekken en (telefonische) interviews informatie verzameld over ervaringen met wijkbudgetten. Daarbij heeft de aandacht zich gaandeweg toegespitst op de elementen die specifiek voor de Utrechtse praktijk leerzaam kunnen zijn.

In dit hoofdstuk zal geen overzicht gepresenteerd worden van 'best practices'. Onder een aantal kopjes zullen relevante definitorische kwesties aangesneden worden en zullen voorbeelden en suggesties gepresenteerd worden die uit ervaringen elders zijn af te leiden.

Maatschappelijke ontwikkelingen

De afgelopen jaren is in vele steden ervaring opgedaan met een of andere vorm van wijkgebonden budget. Aanleiding daartoe in meer algemene zin is de volgende vaststelling:

Ondanks dat het goed gaat in Nederland, groeit in de grote(re) steden het risico van een cultuur van afhankelijkheid en van structurele sociale uitsluiting. In het rapport van de Commissie 'onderzoek lokale sociale infrastructuur' (de commissie Etty) wordt signaleerd dat de problemen zich concentreren in bepaalde delen van steden en bij specifieke groepen. Rode draad in het advies van de commissie Etty vormt het centraal stellen van de behoeften van de wijk en haar bewoners (de vraag). Uitgangspunt is dat in de zogenaamde 'speerpuntwijken' mensen zelf vaststellen wat de behoefte is, ook in situaties waarin die concrete vraag nog niet helemaal duidelijk is.¹³

Een aantal maatschappelijke ontwikkelingen brengen met zich mee dat het aan de ene kant vanzelfsprekender is geworden om bewo-

¹³ Kees Fortuin e.a. 1998. Quick scan wijkgebonden budget, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.

ners meer te betrekken bij beslissingen die de directe woon- en leefomgeving betreffen, terwijl het tegelijkertijd moeilijker is geworden om de bewoners via vertegenwoordiging hun inbreng te laten leveren.

Zonder volledig te willen zijn kunnen de volgende elementen genoemd worden.

- De wijk of de buurt is minder vanzelfsprekend geworden als integratiekader. Sociale verbanden zijn veelvormiger en minder territoriaal gebonden dan vroeger het geval was. Maatschappelijke vraagstukken worden nog wel zichtbaar op wijkniveau, maar de aanpak ervan hoeft niet noodzakelijk op dat niveau plaats te vinden. Bewoners en gebruikers zijn dan ook minder gemakkelijk op de buurt- of wijknoemer te organiseren. Tegelijkertijd richt de overheid haar beleid steeds meer op de wijk en de buurt, vanuit de behoefte om beter aan te sluiten bij de vragen van burgers;
- De belangen van bewoners zijn minder gelijklopend. De bevolkingssamenstelling van vele buurten en wijken is steeds meer heterogeen geworden, onder meer door immigratie en differentiatie van het woningaanbod. Bovendien is het wijkgerichte beleid zich op veel meer terreinen gaan richten dan ten tijde van de stadsvernieuwing, de bloeiperiode van belangenbehartiging en inspraak. Toen konden bewoners rond één issue georganiseerd worden. Dat ligt heel wat moeilijker als het bijvoorbeeld gaat om het beheersen van drugsoverlast, of zelfs een onschuldige kwestie als speelruimte voor kinderen. Mede daardoor is het speelveld ook veel complexer geworden, zodat eigenlijk de behoefte aan inbreng van verschillende actoren is toegenomen;
- Enerzijds zijn burgers mondiger geworden, hoewel dat niet voor iedereen geldt. Ook op dit punt is sprake van toegenomen differentiatie. Burgers beschikken over meer informatie, vaak ook over meer kennis en zijn dan ook minder geneigd om beslissingen van overheden zonder meer te accepteren. Overheden willen graag van de aanwezige (ervarings)deskundigheid gebruik maken, maar zullen manieren moeten vinden om niet slechts in de fase van vraagarticulatie en bij de uitvoering van beleid een beroep op burgers te doen. Zowel voor de kwaliteit als voor het

- draagvlak van beleid is het nuttig om burgers bij de verschillende fasen van het beleidsproces te betrekken;
- Anderzijds moet worden vastgesteld dat het steeds moeilijker wordt om nieuw kader voor meer structureel overleg tussen burgers en overheid te werven. De differentiatie in leefstijlen, opleidingsniveaus en belangen spelen daarin ongetwijfeld een rol. Ook speelt mee dat minder burgers in andere situaties ervaring opdoen met vormen van vertegenwoordiging en belangenbehartiging. Ten tijde van de stadsvernieuwing kon men vaak rekenen op vertegenwoordigers die een achtergrond hadden in vakbeweging of actiewezen. Dat is nu minder het geval. Deskundigheidsbevordering zal daarom steeds een belangrijke rol spelen in het tot stand brengen van overleg.

Consequentie van dit alles is dat zowel bij politici, als bij ambtenaren en burgers andere - en vaak onderling verschillende - verwachtingen leven ten aanzien van burgerbetrokkenheid, dan die aan de bestaande inspraakprocedures en overlegstructuren ten grondslag lagen.

Wijkbudgetten en wijkbestedingen

In 1998 is door het Verwey-Jonker Instituut in opdracht van het ministerie van VWS een *Quick Scan wijkgebonden budget* uitgevoerd.¹⁴

In deze rapportage wordt een onderscheid gemaakt tussen drie typen van wijkbudgetten:

Additionele wijkbudgetten

Het betreft hier betrekkelijk kleine wijkbudgetten bestemd om knelpunten mee op te lossen of ad hoc wijkbudgetten uit specifieke additionele fondsen.

Voorbeelden: Wijkbeheer in de gemeente Oss; De schat van de Spaarnestad in de gemeente Haarlem.

Reguliere wijkbudgetten

Dit is een meer structurele vorm van additioneel wijkbudget, waarbij er sprake is van meerjarige programma's en bundeling in één pot van de middelen van diverse gemeentelijke diensten en instellingen

¹⁴ Kees Fortuin e.a. 1998.o.c.

op het gebied van sociale integratie en economische en ruimtelijke structuurversterking.

Voorbeelden: Wijkgewijs werken in de gemeente Groningen; De integrale wijkgerichte aanpak in de gemeente Brunssum; De Integrale Stadsdeel Aanpak (ISA) in de gemeente Nijmegen.

Wijkbudgetten op basis van publiek-private samenwerking.

Dit is een vorm van een regulier wijkbudget met een (financiële) inbreng van partners in de wijk: bewoners, scholen, woningcorporaties en ondernemers.

Voorbeelden: Park-Boswinkel in de gemeente Enschede; Buurtaandeelhouderschap in de gemeente Capelle aan de IJssel; De Wijkaanpak in de gemeente Deventer; Wijkgericht werken in de gemeente Utrecht.

Deze studie heeft onder meer geleid tot de formulering van een *voorlopig programma van eisen ten aanzien van het wijkgebonden budget als vraagsturingsinstrument*. Hoewel die studie in strikte zin gaat over wijkbudgetten en niet over de invloed van bewoners op wijkbestedingen, zoals het onderzoek waarover hier gerapporteerd wordt, loont het toch de moeite om dat programma van eisen hier te citeren. In de eerste plaats omdat het een aantal principes bevat die ook voor het organiseren van bewonersinvloed op wijkbestedingen van stedelijke diensten opgaan. In de tweede plaats omdat het programma van eisen ook expliciet de link legt met wijkbestedingen (zie punt 6).

**Meerjarenplanning; sociaal, fysiek en economisch*

1. Bij de koppeling van fysieke, economische en sociale structuurversterking moet men bedacht zijn op:
 - het feit dat de sociale structuurversterking een eigen bestaansrecht heeft binnen het geheel van beleidsinspanningen en dat het traditionele mechanisme doorbroken moet worden dat eerst de fysieke structuurversterking wordt vastgelegd en daarna pas de sociale;
 - dat er binnen het lange termijn beleid van zowel de fysieke als de economische en de sociale structuurversterking maximale ruimte gecreëerd wordt voor sturing vanuit de wijk.

**Keuze voor speerpuntwijken op basis van wijkprofielen, waarbij de partners in de wijk, de scholen, woningcorporaties, bewoners en ondernemers een belangrijke inbreng kunnen leveren.*

2. Als actor wordt gekozen voor burgers en andere belanghebbenden uit (speerpunt)wijken, waarbij:
 - het beheer van budgetten en de onderwerpen waarop ze kunnen worden ingezet, gestalte moeten krijgen vanuit de infrastructuur die in de betreffende wijk aanwezig is, met gebruikmaking van 'toevalsfactoren' en historisch gegroeide mogelijkheden.
 - Er gewerkt moet worden vanuit een partnership van lokale actoren, gebaseerd op een gezamenlijke inbreng en een gezamenlijke betrokkenheid op de wijk; partners van de gemeente hebben een substantiële financiële inbreng in de voeding van het wijkgebonden budget.

**Regie en maatwerk: in zijn rol als regisseur of makelaar koppelt de gemeente marktpartijen aan stedelijke diensten en organisaties voor de realisering van de afgesproken doelen.*

3. Het wijkbudget fungeert als stroom: de gemeente organiseert via het wijkgebonden budget diverse maatschappelijke hulpbronnen ten behoeve van de ontwikkeling en instandhouding van de sociale infrastructuur in de wijk.
4. Het wijkbudget als stroom richt zich ook op private geldstromen: De 'ordenende' gemeente koppelt in zijn rol als makelaar via het wijkgebonden budget het bedrijfsleven, not-for-profitorganisaties, en overheidsgefinancierde organisaties aan stedelijke diensten en organisaties voor de realisering van de afgesproken doelen.

**Sturing op wijkniveau*

5. Uitgaande van het concept van vraagsturing wordt aan het actorschap vanuit de (speerpunt)wijken vorm gegeven via een legitieme¹⁵ vertegenwoordiging van burgers en andere belanghebbenden in de wijk.

¹⁵ De auteurs gebruiken de term legitiem blijkbaar in de plaats van representatief. In de aanbevelingen zullen wij hierop aansluiten.

**Afstemming en aansluiting tussen de wijk en de stad*

6. Het wijkgebonden budget kan ten opzichte van de 'grote geldstromen' vanuit de gemeentelijke diensten alleen dan als stroom werken, als de 'gevoeligheid' van die grote geldstromen voor de eisen die het wijkniveau stelt versterkt wordt. Een wijkbudget als stroom zou daarom aangevuld moeten worden met vraagsturing vanuit het wijkniveau ten opzichte van de 'grote geldstromen'. In het vergroten van de gevoeligheid van gemeentelijke diensten voor het wijkniveau moet de gemeente een actieve rol spelen.

Onder de kopjes die volgen komen verschillende van bovengenoemde eisen in concreto terug. De opmerkingen die over punt 6 te maken zijn horen hier thuis.

Door verschillende gesprekspartners is erop gewezen dat bewonersinvloed zich op de verschillende geldstromen dient te richten. Als bewoners slechts invloed kunnen uitoefenen op relatief geringe leefbaarheidbudgetten, dan is de kans groot dat zij dat ervaren als een doekje voor het bloeden. Anderzijds zijn bewoners vaak onvoldoende gemotiveerd om in de wat langere trajecten te participeren, die gemeindelijk zijn met programmering van de reguliere inzet van gemeentelijke diensten voor de wijk. Als die participatie ondersteund kan worden door de mogelijkheid om prioritaire wensen – en actiebereidheid - van bewoners via een snel in te zetten wijkbudget te honoreren, dan vergroot dat het vertrouwen van bewoners in de langere procedures.

Inspraak, participatie, zeggenschap

Daarmee is gelijk gezegd dat een succesfactor voor het betrekken van bewoners bij gemeentelijk beleid voor de wijk gelegen is in de coherentie en continuïteit tussen terreinen waarop bewoners inspraak hebben, terreinen waar ze effectief kunnen participeren en hun invloed kunnen doen gelden, en terreinen waar ze zeggenschap over hebben.

In die zin staan inspraak, participatie en zeggenschap dus absoluut niet tegenover elkaar. Maar de gradatie in mogelijkheden voor beïn-

vloeding moeten door bewoners ook effectief als dusdanig gezien en ervaren worden. Dat betekent dat voor elk van de terreinen een aangepaste structuur gekozen moet worden, waarbinnen de wisselende rollen van de partners tot hun recht komen.

De meeste experimenten beperken zich tot leefbaarheidbudgetten. Daarbinnen wordt gestreefd naar zo groot mogelijke zeggenschap van bewoners. In de gesprekken is duidelijk geworden dat dergelijke zeggenschap voor de programmering van de reguliere inzet van diensten in de wijken niet gewenst is. Daarvoor lijkt een verregaande adviesfunctie voor bewoners een adequatere formule. Voor lange termijn investeringen in de basisinfrastructuur kiest men eerder voor meer klassieke inspraakprocedures.

Tot slot van dit punt een tweetal interessante indelingen.

Minette Koornstra (adviseur Stedelijke Ontwikkeling Arcadis Heidemij Advies BV, voormalig coördinator wijkgericht samenwerken gemeente Nieuwegein), onderscheidt de volgende typen wijkbudgetten:¹⁶

- Leefbaarheids- en knelpuntenbudgetten. Additioneel geld voor snelle acties, wijkmanager budgethouder, besteding in overleg met bewoners(organen);
- Premie op actie. Beloning voor inzet van bewoners als extra stimulans, wijkmanager als budgethouder;
- Reguliere wijkbudgetten per dienst. Binnen een gemeentelijke dienst worden de gelden verdeeld naar wijken, waarbij bewoners nog invloed kunnen hebben op het flexibele deel van de gelden;
- Wijkfonds. Financiële middelen van meerdere gemeentelijk diensten, corporaties, welzijnsinstellingen e.d. samengevoegd naar wijk, besteding ontschot (inwisselbare besteding) en flexibel, met mogelijk bewoners(organisatie) als budgethouder.

Een tweede interessante indeling geeft Wessel Visser (hoofd sociaal geografisch bureau Dordrecht). Hij stelt dat het financiële model van

¹⁶ M. Koornstra , 23/6/2000, lezing tijdens discussiedag "De nieuwe managementopgave: decentralisatie van zeggenschap en gelden bij wijkgericht werken". (Organisatie: Nederlands Studie Centrum).

het wijkgericht werken afhankelijk is van de doelen van het wijkgericht werken. Hij onderscheidt drie organisatiemodellen:¹⁷

Organisatiemodel	Doelen	Financieel model
Communicatiemodel	Leefbaarheid Cohesie Kloof burgers – bestuur	Leefbaarheidbudget
Opdrachtgevermodel	Integraal Vraaggericht	Wijkbudget Zeggenschap dienst- budget
Coördinatiemodel	Leefbaarheid Cohesie Democratisering Integraal Vraaggericht	Leefbaarheidbudget Wijkbudget Zeggenschap dienst- budget

Legitimiteit en representativiteit

Wie het heeft over invloed en zeggenschap van bewoners over gemeentelijke middelen, kan niet voorbijgaan aan de vraag naar legitimiteit en representativiteit.

Gegeven de toenemende heterogeniteit van wijken en de beperkte bereidheid van bewoners om in reguliere overleggen te participeren, is het wellicht beter om legitimiteit en representativiteit van elkaar los te koppelen.

In het kader van leefbaarheidbudgetten worden er verschillende modellen uitgetoetst, die met name gericht zijn op "premie op actie". Het gaat dan bijvoorbeeld om het buurtaandeelhouderschap uit Capelle a/d IJssel.¹⁸

Huurders kopen een aandeel in de buurt door elke maand een bedrag van bijvoorbeeld HFL 10,- in een 'buurtschapfonds' te

¹⁷ W. Visser, 23/6/2000, lezing tijdens discussiedag "De nieuwe managementopgave: decentralisatie van zeggenschap en gelden bij wijkgericht werken". (Organisatie: Nederlands Studie Centrum).

¹⁸ K. Fortuin, e.a. 2000. Dieptescan wijkgebonden budget. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.

storten. Feitelijk kost het de huurder niets, want het bedrag wordt in mindering gebracht op de huur. De corporatie stelt de post wijk- en buurtbeheer navenant lager. Het fonds dat aldus ontstaat wordt aangevuld met geld van de gemeente. De bewoners/aandeelhouders vormen een bestuur dat activiteitenplannen opstelt en een begroting presenteert aan de aandeelhoudersvergadering. Het is de bedoeling dat alle activiteiten in een 'buurtservicebedrijf' worden ondergebracht.

Soortgelijke modellen zijn ook elders in ontwikkeling. Ook zijn er verenigingen van wijkeigenaren die op een vergelijkbare wijze functioneren.¹⁹

Dit zijn op zichzelf interessante initiatieven, maar die toch vooral op het niveau van leefbaarheidbudgetten inspiratie bieden.

De Deventer Wijkaanpak levert wellicht voor Utrecht, op het niveau van de inzet van reguliere wijkbestedingen nog de meeste inspiratie op.²⁰ De volgende aspecten zouden Utrecht kunnen inspireren:

- de drie stappen;
- het wijkteam;
- het partnership;
- de campagneachtige aanpak (herkenbaar / herhaling).
- de rol van het opbouwwerk.

De drie stappen: samen op onderzoek, samen kiezen, samen aan de slag, zijn ook in de Utrechtse praktijk herkenbaar. Met name de eerste stap is in de Utrechtse pilots een succes geweest. Maar als nader gekeken wordt naar de invulling van die eerste stap, dan kan daar nog meer mee gedaan worden dan nu in Utrecht gebeurd is. Deventer hanteert hiervoor de zogeheten SMART-formule: Signaleren, Mobiliseren, Activeren, Rekruteren, Tegen het licht houden. Ook in Utrecht is naast signaleren, vooral dan in Noordoost, gemikt op participatie in het vervolg. Men heeft dat alleen in de tweede en derde stap onvoldoende weten vast te houden.

¹⁹ Werkgroep 2duizend - De wooncirkel, 1998, Vereniging van Wijkeigenaren; Startdocument voor experimenten.

²⁰ M. Schuttert en A. van Straaten (red.), 1999, De Deventer Wijkaanpak, gemeente Deventer.

Voor de tweede stap (samen kiezen = feitelijke planvorming) stelt Deventer een zogeheten wijkteam samen, dat bestaat uit bewoners (70%) en professionals van instellingen die in de wijk actief zijn (30%). Het team wordt niet gekozen, de deelnemers worden door een stuurgroep uitgenodigd om deel te nemen. Bewoners, die zich tijdens de eerste stap actief hebben betoond komen hier prioritair voor in aanmerking. Hier wordt gestreefd naar een beargumenteerde en gelegitimeerde samenstelling: actieve betrokkenheid en zo goed mogelijke vertegenwoordiging van de bevolking van de buurt. Alleen bewoners hebben in Deventer stemrecht in het wijkteam. Professionals hebben een ondersteunende en adviserende rol.

Voor Utrecht zou dit een aardige formule zijn voor de besteding van het leefbaarheidbudget. Daarmee zouden bewoners niet alleen veel invloed, maar effectief zeggenschap over het leefbaarheidbudget krijgen.

Voor de programmering van de wijkbestedingen van diensten zou een soortgelijke samenstelling van het wijkteam gekozen kunnen worden. Het zou ook gewoon hetzelfde wijkteam kunnen zijn. In dit geval zou het wijkteam adviesbevoegdheid krijgen richting het College. Alle partners zouden hier dan ook op voet van gelijkheid kunnen functioneren.

Procesvoorwaarden

Overal waar gewerkt wordt met bewonersinvloed op wijkbudgetten is sprake van een specifieke organisatie van het committent.

Wat betreft de instellingen en organisaties is er minimaal sprake van het vastleggen van de intentie om aan de gekozen aanpak bij te dragen door mensen en middelen ter beschikking te stellen. De gemeente kan daarmee ook rekenen op (en investeren in) de innovatiekracht van externe partners. Zij hoeft het innoverend vermogen niet alleen in zichzelf te zoeken.

Bewoners zullen continu gemotiveerd en geworven moeten worden. Veelal ligt hier een specifieke taak voor het opbouwwerk. In Deventer formuleert men dat zo:

De opbouwwerker richt zich met name op de activering van bewoners tot daden en de begeleiding van bewonersgroepen in de verdere aanpak. Samenwerking met andere wijkpartijen en de vorming van nieuwe wijknetwerken is hierin een belangrijk onderdeel. Tot op heden is de Deventer wijkaanpak sterk doortrokken van de consumenten- en producentenrol van bewoners, en is de rol van andere wijkpartijen niet altijd even duidelijk. Welke mogelijkheden biedt de wijkaanpak hen en welke interventies beschouwen zij zelf als succesvoorbeelden van wijkaanpak?

Een ander belangrijk onderdeel van het opbouwwerk is het voortdurend aanboren van nieuwe schatten in de sociale aardlagen van buurten en wijken en het exploitabel maken van deze wijkbronnen. Regisseur en animator van deze activiteit is de "loods" opbouwwerker.

Daarnaast is telkens ook sprake van een herkenbare benaming van het proces, die door iedereen consequent gebruikt wordt. Het geheel kent een campagneachtige benadering. Regelmatige informatie en communicatie (via diverse kanalen) en herhaling spelen daarin een belangrijke rol. Procesmanagement is een essentiële en aparte functie! Dit kan er onder meer voor zorgen dat niet verschillende participatieprocessen door elkaar heen spelen.

Naast mogelijkheden om individuele wensen en klachten te uiten, zijn er zowel in de inventarisatie- als de beoordelings- en de besluitvormingsfase collectieve momenten (platforms) die bewoners (en andere partners) de gelegenheid bieden om te prioriteren, af te wegen en de eigen inzet in relatie tot die van anderen te bepalen. Creatieve werkvormen staan er garant voor dat iedereen een gelijkwaardige inbreng kan hebben, dat onorthodoxe oplossingen en samenwerkingsrelaties het licht kunnen zien.

Gemeentelijke randvoorwaarden

In de eerste plaats dient er een sterk politiek commitment te zijn voor de basisprincipes van de aanpak gericht op meer bewonersinvloed op de inzet van middelen en op de programmering van de diensten. In alle voorbeelden van wijkaanpakken vertaalt dat commitment zich in de verantwoordelijkheid van bestuurders en/of raadsleden voor de wijken: wijkwethouders, wijkraadsleden of zoals in Utrecht: de wijkcommissie.

Verder is het nodig dat er in de wijken zeggenschap over wijkbudgetten (minimaal een leefbaarheidbudget) is – via wijkambtenaren, of zoals in Utrecht via de wijkmanager.

Een meer heikel punt is de flexibiliteit binnen de reguliere budgetten die nodig is om de invloed van bewoners op de programmering daarvan te kunnen honoreren. De meningen over hoe dat zou moeten lopen uiteen. De meest praktische oplossing is wellicht de suggestie om bestaande budgetten ongemoeid te laten, maar eventuele stijgingen te reserveren voor te programmeren prioriteiten van bewoners.

Een andere suggestie is om – op het terrein van onderhoud en beheer – te investeren in één of meer flexibele teams, die in principe regulier meedraaien, maar die op afroep beschikbaar zijn voor specifieke wijkopdrachten.

Tenslotte, het is al genoemd: de gemeente moet voor stevig procesmanagement zorgen als men wil dat invloed van bewoners op de programmering van diensten met de nodige continuïteit en coherentie wordt aangepakt. Bij dat procesmanagement is een gecombineerde aandacht voor structurering, aansturing en keuze van persoonlijkheden wellicht de sleutel tot succes.

Hoofdstuk 5

Beknopte samenvatting en conclusies: de onderzoeksvragen beantwoord

Inleiding

De pilots zijn erop gericht te experimenteren met participatievormen die een brede groep bewoners de kans geeft mee te doen aan de verdeling van de bestedingen in hun woonomgeving. De bedoeling van deze experimenten was om na te gaan in hoeverre en op welke manier bewoners meer invloed kunnen krijgen op de diverse wijkbudgetten. In eerste instantie ging om de invloed op reguliere budgetten en niet om aanvullende en investeringsbudgetten.

Context

In twee wijken is dit experiment gestart. De keuze voor deze twee wijken was een min of meer logisch gevolg van processen die al op gang gebracht waren in de wijk.

In Zuidwest is een zogeheten wijkbuitenruimteplan ontwikkeld, waarbij de kwaliteit van de buitenruimte in kaart is gebracht en wat de belangrijkste verbeterpunten voor de komende jaren zouden moeten zijn.

In Noordoost sloot de pilot aan bij de in gang gezette buurtgerichte benadering op basis van een wijkanalyse.

Het was aardig dat de pilots juist in deze twee wijken plaats vonden, omdat de sociaal-maatschappelijke context behoorlijk van elkaar verschilt. De bevolkingssamenstelling, woningvoorraad, mate van tevredenheid van bewoners over hun woonomgeving lopen enorm uiteen. Zuidwest, waarvan Kanaleneiland deel uit maakt, is een aandachtswijk, waarvoor dus ook veel extra middelen beschikbaar zijn. Noordoost is geen aandachtswijk, kent enkel 'luxeproblemen', die overigens wel met name op het terrein van onderhoud en beheer liggen, en heeft daardoor nauwelijks politieke prioriteit. Extra middelen komen in Noordoost zelden beschikbaar omdat deze middelen in

andere delen van de stad, waar het minder goed mee gaat, worden ingezet.

Proces

Ambtelijk

De fase van vraagarticulatie, waarin wensen en ideeën van bewoners en andere belanghebbenden in de wijk worden geïnventariseerd, was in Zuidwest al grotendeels achter de rug op het moment dat de pilot van start ging, terwijl in Noordoost deze fase gelijk op liep met de beginfase van de pilot. Een ander opvallend verschil tussen de twee wijken was dat in Noordoost het proces getrokken en begeleid werd door de wijkmanager (Dienst Wijkbeheer en Stadsvernieuwing) en dat in Zuidwest gekozen werd om voor de verschillende uit te voeren onderdelen een extern bureau in te schakelen. Deze externen -een bureau dat met name de vraag in beeld bracht en een ander bureau dat de vraag in een aanbod verwerkte- werkten telkens onder regie van de Dienst Stadsbeheer in nauwe samenspraak met de wijkmanager.

Opvallend hierbij is, ondanks dat in beide wijken in grote lijnen dezelfde actoren in beeld waren, de 'trekkersrol' door een ander werd in gevuld.

Het in beeld brengen van de vraag van bewoners heeft een kwalitatieve impuls gekregen. Diverse instrumenten zijn ingezet en maximale inspanningen zijn verricht om een zo groot mogelijke groep bewoners en andere belanghebbenden in de wijk te betrekken.

Op wijkniveau was de aanpak integraal, nauw aansluitend op de leefwereld van de bewoners. Op het moment dat de wensen en ideeën van de wijk vertaald moesten worden in een concreet aanbod kwam het geheel terecht in wat een 'black box' genoemd werd. De confrontatie met de beperkingen van de sectorale organisatie op stedelijk niveau tekende zich het duidelijkst bij deze vertaalslag af. Het 'black box' effect heeft te maken met een combinatie van elkaar versterkende factoren: gebrek aan communicatie naar buiten; schotten tussen de wijk en de stad en tussen de diensten; nog te sterk bureaucratische cultuur.

Ook werd op dat moment pas duidelijk om welke budgetten het nu eigenlijk ging. Oorspronkelijk waren de bij de pilots betrokken budgetten de reguliere budgetten voor onderhoud en beheer in de twee betreffende wijken, op de onderdelen schoon, heel en veilig. Daarnaast zijn er budgetten voor onmiddellijke afhandeling van klachten. Het schuiven tussen de verschillende deelbudgetten op stedelijk niveau bleek niet mogelijk. De raad stelt de omvang van de deelbudgetten voor de verschillende vakgebieden vast. Hier kan dus niet mee geschoven worden. Een bijkomende complicatie was dat niet alle budgetten per wijk even goed in beeld te brengen waren. Het schuiven binnen budgetten per wijk behoorde wel tot de mogelijkheden. Maar in beide wijken bleek dat er volop wensen voor 'meer' waren, maar nergens voor 'minder'. Om een minimale kwaliteit te handhaven kon het ook nergens minder. Dat impliceert dus een verhoging van de budgetten en dat was niet aan de orde.

Politiek

Tegelijkertijd met het interne, ambtelijke proces vindt ook een meer extern, politiek proces plaats. Hierbij gaat het om de wijze waarop de betrokken actoren –bewoners, ambtenaren en bestuurders- hun rol vervullen. Ook de verhouding tussen representatieve democratie en participatieve democratie is hier aan de orde.

In Noordoost heeft de wijkmanager met name als intermediair opgetreden. Dat wil zeggen dat de wijkmanager alle (belangen van) betrokken partijen op een zo goed mogelijke manier in het proces heeft proberen af te stemmen. Hierdoor ontstond het beeld van de 'betrouwbare overheid'. Met name bewoners werd geprobeerd duidelijk te maken waarover het in deze pilot ging. Het gevaar van 'bewoners-bedrog' werd nauwlettend in de gaten gehouden. Men was erop bedacht bewoners beloften te doen die uiteindelijk toch niet zouden kunnen worden waargemaakt.

In Zuidwest had de wijkmanager eerder de rol van belangenbehartiger. Met name omdat de trekker van deze pilot op stedelijk niveau zat, maakte dat de positie van de wijkmanager anders. Op wijkniveau werd er vooral op toegezien dat het belang van de wijk en dat van de bewoners niet uit het oog verloren werd. De wensen van de bewo-

ners stonden voorop. De manier waarop geprobeerd wordt aan deze wensen tegemoet te komen en het inzicht dat geboden wordt in de betreffende werkwijze roept het beeld op van de transparante overheid.

De manier waarop gewerkt is aan het (vernieuwen van) kader is in beide wijken verschillend. In Noordoost werd elke wijkbewoner, deel uitmakend van kader –de overleggroep in dit geval- of niet, de gelegenheid geboden mee te denken, via schouwen en via internet. Men kon zich aanmelden voor de wijkbegeleidingsgroep die ten behoeve van deze pilot in het leven was geroepen. Het bestaande kader echter, werd voor deze pilot niet in die hoedanigheid aangesproken. Wel werden zij uitgenodigd voor gezamenlijke bijeenkomsten. In Zuidwest is ervoor gekozen om bestaande meer of minder georganiseerde verbanden te raadplegen. Deze benadering was meer gericht, om een zo representatief mogelijk bereik te waarborgen. Geconcludeerd kan worden dat in de fase van vraagarticulatie in beide wijken een brede groep bewoners ('consumenten') betrokken is geweest. Op het moment dat prioriteiten gesteld moesten worden en beslissingen daarover genomen, bleken de betrokken bewoners ('participanten') voor een belangrijk deel ook tot oud, bestaand kader te behoren.

De wijkcommissies zijn in beide wijken betrokken geweest bij het proces, in de ene fase meer nadrukkelijk dan in de andere. In het algemeen bleek de wijkcommissie onvoldoende in de gelegenheid om de gewenste rol te kunnen vervullen. Dat had met name te maken met de tijdsinvestering die een dergelijk proces vergt en waarop de wijkcommissies niet zijn ingesteld. In de fase van vraagarticulatie is de wijkcommissie in Noordoost nadrukkelijker betrokken geweest dan in Zuidwest. In beide wijken hebben de wijkcommissies zich een adviesrol toegekend, hoewel dat verder ging dan het formele mandaat (ogen en oren van de raad). Achteraf vroegen wijkcommissieleden zich af of zij niet meer de rol van (vertegenwoordiger van de) bestuurder zouden moeten krijgen in relatie tot de wijkmanager. Voor bewoners is de rol en positie van de wijkcommissie niet duidelijk. De wijkcommissie is ook nauwelijks bekend bij niet direct bij het proces betrokken bewoners.

Tijdens het proces bleek duidelijk dat bewoners verschillende rollen aannemen: de rol van consument, van participant en van burger. De rol als consument is het meest aan de orde in fase van vraagarticulatie. De wensen en behoeften van bewoners worden in kaart gebracht. Een bewoner wordt participant op het moment dat hij gaat meedenken in een wijkbegeleidingsgroep bijvoorbeeld. Van een rol als burger is sprake als hij zijn belangen behartigd ziet worden door de gekozen volksvertegenwoordiging.

Wat hier eveneens moet worden opgemerkt is dat de aansluiting bij andere inspraakprocedures voor met name bewoners niet altijd even duidelijk is. Bewoners weten niet precies meer waarover zij wanneer en hoe wensen hebben geuit. Het resultaat daarvan weten zij vervolgens ook niet naar waarde te schatten. Het onderscheid tussen onderhoud en investering, het wijkbureau of een stedelijke dienst wordt door bewoners doorgaans niet gemaakt. Gevolg is het ontstaan van verwarring en soms zelf irritatie. Bewoners voelen zich 'gebruikt'.

Het vergroten van het democratische gehalte bij de besluitvorming over de begroting is gerealiseerd in de vorm van het tussentijds toetsen van de beleidsvoorbereiding. Bewoners en andere belanghebbenden –die overigens in Zuidwest meer nadrukkelijk in het proces betrokken waren dan in Noordoost-, maar ook de wijkcommissie hebben tussentijds kunnen reageren op voorstellen zoals die vanuit de wijk naar het stedelijk niveau zouden worden gebracht.

Product

Materieel

Wanneer de uiteindelijke producten die de pilots hebben opgeleverd worden vergeleken, constateren we ook hier een verschil tussen Zuidwest en Noordoost. In Noordoost is gekozen voor gespreide interventies in de wijk: een 'facelift' voor de hele wijk. De aandacht is gedurende de pilot met name gericht op welke invloed mogelijk was op de reguliere budgetten. De (on)mogelijkheden van deze invloed hebben consequenties voor de planvorming.

In Zuidwest daarentegen is gekozen voor een aantal speerpunten en een aantal gebieden. De centrale aandacht ging uit naar de planvorming en welke consequenties dat vervolgens heeft voor reguliere (en investerings-)budgetten.

Draagvlak

De wijkbegeleidingsgroep in Noordoost was een tijdelijke vertegenwoordiging van bewoners. Bestaand kader kon hier deel van uitmaken, als zij dat zelf wensten. Steeds werd duidelijk aangegeven dat deze vorm van beïnvloeding naast de bestaande vormen een rol speelt. Zo werd verwezen naar het toetsen van ideeën bij omwonenden voordat tot uitvoering wordt overgegaan, en naar de formele inspraakprocedures op het moment van besluitvorming in de raad.

In Zuidwest bestond de klankbordgroep uit de bestaande overleggroep, aangevuld met andere partijen en betrokkenen. Dit was een min of meer formeel kader waarbinnen de planvorming werd getoetst.

In die zin kregen de bijeenkomsten van de wijkbegeleidingsgroep in Noordoost ook niet het karakter van een besluitvormende vergadering, terwijl dat in Zuidwest wel het geval was. En daarmee is het uiteindelijke draagvlak voor het programma dat vanuit de wijk wordt voorgelegd aan de raad, in beide wijken ook verschillend (informeel versus formeel), maar wellicht even groot. Of dat consequenties heeft voor de reacties op de definitieve besluitvorming, voor betrokkenheid bij de uitvoering en voor de relatie tussen bewoners en de wijkbureaus valt nu uiteraard nog niet te zeggen. Het zal wel een punt van aandacht moeten zijn bij de terugrapportage van de raadsbesluiten over de wijkbestedingen.

De onderzoeksvragen beantwoord

Het onderzoek naar de twee pilots wijkbestedingen moest antwoord geven op vijf onderzoeksvragen. In de verschillende hoofdstukken

van deze rapportage zijn zij terug te vinden. Kort samengevat luiden die vragen en de antwoorden daarop als volgt.

1. *Wat is het vernieuwende van de pilots binnen de Utrechtse wijkaanpak en hoe verhouden die zich tot soortgelijke aanpakken die elders ontwikkeld worden en die voor participatie met betrekking tot budgetten van belang zijn?*

De bestaande overleggen tussen gemeente en bewoners binnen de Utrechtse wijkaanpak kunnen in twee groepen ondergebracht worden. Enerzijds zijn er min of meer reguliere wijkoverleggen die bedoeld zijn om betrokkenheid van bewoners bij de lange termijn beleidsstrategieën van de gemeente voor de wijk te organiseren. Anderzijds zijn er ad hoc initiatieven om voor de korte termijn betrokkenheid in werkgroepen, beheergroepen en dergelijke te realiseren.

De pilots wijkbestedingen zijn het eerste initiatief om de middellange termijn programmering van reguliere werkzaamheden van een dienst mede door bewoners te laten vormgeven. Inhoudelijk gaat het hier dus om een vernieuwing van de beleidsvormings- en (de daaraan gekoppelde) begrotingscyclus.

Ook methodisch is voor een nieuwe weg gekozen. Er is geëxperimenteerd met vormen van inspraak en betrokkenheid buiten de reguliere kanalen om, deels in combinatie met en aanvulling op die reguliere kanalen. De herkenbaarheid van deze nieuwe weg als een samenhangend traject was voor de verschillende actoren echter niet steeds even groot.

Tenslotte zijn ook in technische zin nieuwe en diverse aanpakken gebruikt: van enquêtes op de markt, en bezoeken aan bestaande groepen, tot het internet en wijkshouwen met nabesprekingen. Met name tijdens de fase van vraagarticulatie is intensief vernieuwend gewerkt. In latere fasen is dat minder systematisch volgehouden.

In vergelijking met initiatieven elders gaat Utrecht verder in het betrekken van burgers bij de programmering dan “gebruikelijk”. De meeste gemeenten beperken bewonersinvloed tot (min of meer)

beperkte leefbaarheidbudgetten. Anderzijds laten zij de invloed van bewoners daarop vaak groter zijn dan nu in Utrecht het geval is. In dit kader is elders vaak nagedacht over de relatie tussen inspraak en zeggenschap en over de rol van instellingen en bewonersondersteuners. Van die kennis kan Utrecht gebruik maken om een samenhangend participatiepakket te ontwikkelen met betrekking tot zowel de lange, als de middellange en de korte termijn beleidstrajecten.

2. Hoe worden de nieuwe instrumenten van bewonersparticipatie gewaardeerd door betrokkenen?

Zoals gezegd zijn met name tijdens de fase van vraagarticulatie nieuwe instrumenten gebruikt. Deze worden inhoudelijk door alle betrokkenen als zeer waardevol bestempeld. Noordoost heeft het wat dat betreft gezocht in de breedte van een internet-pilot, geflankeerd door een diepte investering in buurtschouwen. Zuidwest is gericht de wijk ingegaan naar bestaande groepen en ontmoetingsplekken. Een combinatie van beide aanpakken zou het beeld nog completer hebben gemaakt.

Qua vraagtechniek zou nog meer als nu aandacht geschonken kunnen worden aan de activerende werking van de aanpak. In het licht van de nagestreefde continuïteit is het immers van groot belang om niet slechts wensen en klachten te inventariseren, maar ook te vragen naar oplossingen voor gesignaleerde problemen en naar de concrete eigen inbreng. Dat is in de gevolgde aanpak onvoldoende gebeurd.

De instrumenten die tijdens de tweede (van vraag naar aanbod) en derde fase (besluitvorming) van het traject zijn gevolgd worden door alle betrokkenen als onvoldoende vernieuwend en activerend gekenschetst.

De ambtenaren geven aan dat in beide wijken voor de organisatie van de pilots grote extra inspanningen zijn geleverd met zeer / te beperkte middelen. Voor een meer coherente aanpak van begin tot eind is meer capaciteit en specifieke deskundigheid nodig, zeggen zij.

Externe professionals (corporatie, politie, scholen, opbouwwerk) zijn bij deze pilots te weinig betrokken geraakt. Hun deskundigheid zou beter benut kunnen worden. Dat blijkt onder meer uit de positieve resultaten in die situaties waar die betrokkenheid wel gerealiseerd werd. Bijvoorbeeld waar de corporatie een deal sluit met gemeente en bewoners ten behoeve van het onderhoud van de woonomgeving, of waar het opbouwwerk actief bij de participatie van bewoners betrokken is.

3. *Is de bewonersinvloed herkenbaar in de uiteindelijke programmering?*

In de uiteindelijke programmering zijn de wensen en verwachtingen van bewoners expliciet meegenomen. Tijdens de overleggen tussen ambtenaren werd steeds verwezen naar de inventarisaties die hadden plaatsgevonden.

Tijdens de bijeenkomsten waarin de wijkmanagers de uitgewerkte plannen aan bewoners voorlegden bleek ook in grote mate draagvlak voor de voorstellen te bestaan. Kritiek was er met name op een deel van de gevolgde procedures, maar niet op de uitkomsten.

4. *Leidt de behandeling in de wijkcommissie van de gemeenteraad tot een grotere betrokkenheid van bestuur en politiek bij de wijk?*

Zoals de ambtenaren, geven ook de leden van de wijkcommissie aan dat een operatie als deze eigenlijk een te grote inspanning vergt in relatie tot de tijd die de wijkcommissies in de huidige opzet kunnen inzetten ten behoeve van de wijk.

Iedereen is het erover eens dat de wijkcommissies een goede vorm zijn om de betrokkenheid van de politiek bij de wijk gestalte te geven. In het kader van de wijkbestedingen was de wijkcommissie meer dan 'de ogen en oren' van de raad. Zij was ook de vertegenwoordiger van de politiek in de wijk, die advies gaf aan de raad met betrekking tot de programmering. De wijkcommissieleden zagen zich hierdoor ook

meer als pleitbezorgers van de wijk richting het stedelijke niveau, de gemeenteraad.

Om die laatste rol goed te kunnen spelen zouden zij echter in de procedure een duidelijker (politieke) plek moeten hebben. Dan zou de wijkcommissie wellicht voor bewoners ook echt een gezicht krijgen, wat op dit ogenblik nauwelijks het geval is.

5. Welke aanbevelingen met betrekking de toekomstige aanpak ten behoeve van het vergroten van de zeggenschap van bewoners op bestedingen in de wijk kunnen gedaan worden op basis van de ervaringen in de pilots?

De onderzoekers komen tot vijf samenhangende aanbevelingen:

1. Zet de experimenten met bewonersinvloed op de programmering van de wijkbestedingen verder;
2. Geef de experimenten een duidelijker kader mee, d.w.z. maak onderscheid tussen typen budgetten in relatie tot de aard van betrokkenheid van bewoners;
3. Geef de experimenten een duidelijker en herkenbaar gezicht;
4. Ontwikkel een heldere strategie en zorg voor procesmanagement, dat zich concentreert op de kwaliteit van het proces en van het draagvlak;
5. Gebruik adequate methodes om ervoor te zorgen dat in het proces de verschillende rollen en posities tot hun recht komen en dat het daartussen tot "creatieve confrontaties" komt.

Voor de uitwerking van deze aanbevelingen hebben wij het laatste hoofdstuk van dit rapport gereserveerd. Zij worden voorafgegaan door een slotbeschouwing.

Hoofdstuk 6 Slotbeschouwing en aanbevelingen

Slotbeschouwing

Door de toenemende complexiteit van opdrachten waarvoor de gemeente zich geplaatst ziet en door de toenemende behoefte van bewoners en gebruikers om “gehoord” te worden, is interactief besturen de afgelopen jaren steeds belangrijker geworden. Tegelijk is de vanzelfsprekende gemeenschappelijkheid van de belangen (zo die al bestaan heeft) verdwenen en mede daarmee is het moeilijker geworden om “de stem” van bewoners en gebruikers in de gemeentelijke besluitvorming te laten doorklinken. Enkele van de kwesties die daarbij spelen zijn:

- Rollen en partijen
- Formeel en informeel handelen
- Besluitvorming en creativiteit
- Korte en lange termijn
- Representatie en representativiteit
- Draagvlak en legitimatie
- Zeggenschap en inspraak
- Betrouwbaarheid en transparantie van de lokale overheid.

Sommige van die kwesties zijn te zien als dilemma's, sommige als probleemclusters. Het onderzoek naar de invloed van bewoners op wijkbestedingen voor onderhoud en beheer raakt onvermijdelijk aan het geheel van het Utrechtse Wijkgericht Werken. Daarom zal in deze slotbeschouwing en in de aanbevelingen bij dit onderzoek aandacht besteed worden aan de samenhang tussen verschillende participatiemogelijkheden en participatieniveaus. Daarmee is dit onderzoek niet slechts van belang voor het onderwerp wijkbestedingen voor onderhoud en beheer, maar biedt het ook mogelijkheden om naar wijkbestedingen op andere beleidsonderdelen te kijken, en werpt het wellicht een nieuw licht op de invloed van bewoners op de leefbaarheidbudgetten en binnen de reguliere wijkoverleggen.

Nogmaals voor de helderheid: in Utrecht gaat het bij de programmering van het onderhoud en beheer om circa 2,5 miljoen gulden per

wijk op jaarbasis. Met het leefbaarheidbudget is 500.000 gulden per wijk per jaar gemoeid. In de loop van het onderzoek is duidelijk geworden dat er drie belangrijke invalshoeken zijn om naar de invloed van bewoners op deze wijkbestedingen voor onderhoud en beheer te kijken. Wij doen dat aan de hand van drie vragen:

Invloed van bewoners op wijkbestedingen voor onderhoud en beheer...

Hoe verhoudt dat zich tot de lokale democratie?

Hoe verhoudt dat zich tot de gemeentelijke organisatie (diensten en wijkbureau)?

Hoe verhoudt dat zich tot de verschillende 'rationaliteiten'?

Relatie tot de lokale democratie: complexiteit versus eenvoud in rolverdeling en procesgang

Binnen het Utrechtse model van deconcentratie zijn er diverse mogelijkheden om een grotere invloed van "de wijk" op de bestedingen voor onderhoud en beheer te realiseren. Het gaat dan om het samenspel tussen burgers, ambtenaren (wijkbureau) en politici (wijkcommissie). Het primaat kan bij elk van deze drie partijen gelegd worden. Dat zou een drietal scenario's opleveren. Er is evenwel feitelijk gekozen voor een scenario dat een combinatie van deze keuzen inhoudt. Nu eens ligt het primaat bij de ambtenaren, dan weer bij de burger of bij de wijkcommissie. In de praktijk is niet steeds duidelijk wie wat wanneer waarover te zeggen heeft. Dat creëert soms verwarring en ongenoegen tussen de betrokken partijen, ondanks de waardering voor de inspanningen van de ander.

De complexiteit waar betrokkenen zich voor geplaatst zien kent globaal twee aspecten:

- In de eerste plaats wisselen de rollen van de diverse actoren (bewoners, ambtenaren, bestuurders) gedurende het proces;
- In de tweede plaats passen het zoeken naar betrokkenheid, het maken van creatieve plannen en een flexibele uitvoering niet al-

tijd even eenvoudig binnen het formeel democratisch besluitvormingsproces.

Wisselende rollen

Dat de rollen wisselen heeft onder meer te maken met wat eerder werd gezegd over de groeiende behoefte bij alle betrokkenen aan meer bewonersinvloed en de moeilijkheid om in formele zin een bewonersvertegenwoordiging te realiseren. Er is sprake van ontkadering, enerzijds omdat bewoners zich minder gemakkelijk langdurig als vertegenwoordiger opwerpen, anderzijds omdat andere bewoners ook minder gemakkelijk deze vertegenwoordiging accepteren.

Wanneer het gaat om vraagarticulatie, wordt de bewoner aangesproken als consument. Hij geeft zijn mening over de kwaliteit van zijn leefomgeving, en dat is de buurt. Hoe het verdere proces verloopt interesseert hem in deze rol niet zo, als het resultaat maar naar zijn zin is. Deze consument wil geen recepten, maar gerechten.

Bij de oordeelsvorming over uitgewerkte voorstellen en plannen wordt de bewoner aangesproken als participant. Het gaat nu niet meer om zijn persoonlijke beleving, maar om de publieke zaak en zijn deelname daaraan.

Op stedelijk niveau tenslotte is de bewoner als burger betrokken, in eerste instantie via inspraak bij de besluitvorming door de gekozen vertegenwoordiging.

Maar ook de ambtenaren kennen wisselende rollen. Zij zijn beleidsvoorbereiders die plannen ontwerpen en doorrekenen. Wanneer zij daarbij intensief bewoners consulteren zijn zij onderzoekers en soms agogen (ambtenaar als opbouwwerker?). Zij zijn verder ook nog de bewakers van bestuurlijke kwaliteit (correcte toepassing van wet- en regelgeving). Zij geven ondersteuning en advies aan bewoners en aan bestuurders. En soms lijken ze zelf wel politici. Zeker in het geval van de wijkmanagers is niet steeds duidelijk waar de rol van de ambtenaar eindigt en die van de politiek begint.

Bestuurders nemen ook verschillende rollen op zich. Ze zijn verbinder, regisseur en beslisser.

De wijkcommissie is in zekere zin opdrachtgever van het wijkbureau. De wijkcommissie wordt verder aangesproken op haar politieke rol in relatie tot de bewoners, gebruikers en partners in de wijk. Zij vormen

haar achterban (ogen en oren van de raad). En ongeacht de mate van consensus in de wijk, individuele burgers blijven steeds het formele inspraakrecht behouden op het moment van politieke besluitvorming in de gemeenteraad. Binnen de wijk nemen politici dus geen besluiten.

Creativiteit en formele besluitvorming

Elk beleidsproces kent drie belangrijke fasen: een fase van beeldvorming, een fase van oordeelsvorming en een fase van besluitvorming. In het politieke proces gaat het dan om planvorming of beleidsvoorbereiding, afweging en beslissing.

In het samenspel tussen bewoners, ambtenaren en politici gaat het erom dat de verschillende rollen, kennis en kunde zo productief mogelijk benut worden. Interessant daarbij is dat de verschillende rollen van bewoners, ambtenaren en politici niet alleen verschuiven in de tijd, maar dat ze elkaar ook overlappen. Wijkcommissieleden en ambtenaren weten ook wat wonen in een bepaalde wijk betekent. Bewoners hebben ook technische kennis... Misschien zit de meeste creativiteit en dynamiek juist in de momenten en terreinen waarop de rollen elkaar overlappen. Om die creativiteit los te weken en te benutten, moeten er "plekken" zijn om ideeën te ontwikkelen en meningen te confronteren. Om met de constructivisten te spreken: hier ontstaan mogelijkheden om de betekenissen van de verschillende actoren 'naar elkaar toe te modelleren'.

Het beleidsvormingsproces dient dus rekening te houden met de complexiteit van wisselende rollen en posities, maar tegelijkertijd zal het voor elke participant, inclusief de bewoner overzichtelijk moeten blijven.

Relatie tot de gemeentelijke organisatie (diensten en wijkbureau): marginale versus substantiële invloed

De redenering die in de vorige paragraaf is opgebouwd was ingegeven door het onderzoek naar de wijkbestedingen voor onderhoud en beheer. In de pilots ging het enerzijds om de ontwikkeling van wijken en anderzijds om het beheer van de openbare ruimten. In het spel

waren reguliere budgetten. In de praktijk bleken reguliere en investeringsbudgetten overigens moeilijk te scheiden.

Onder welke randvoorwaarden is participatie van bewoners bij de programmering van wijkbudgetten voor onderhoud en beheer realistisch, en is dat ook op andere terreinen toepasbaar?

Voor zowel bewoners, als voor ambtenaren en bestuurders moet vanaf het begin duidelijk zijn hoe groot de beïnvloedingsruimte is in dubbel opzicht: hoe groot is het budget waarover meegepraat kan worden en hoe flexibel is de inzet van dat budget binnen en tussen diensten? Overigens: het gaat bewoners natuurlijk niet over de mate van zeggenschap over budgetten als dusdanig. Het gaat (in dit geval) om het beïnvloeden van de kwaliteit van de openbare ruimte en de gemeentelijke diensten die daar werk van maken.

De gemeentelijke diensten hebben ten behoeve van planning en interne afstemming in zekere zin belang bij minder beïnvloedbare budgetten, terwijl bewoners (en politici) het liefste budgetten zo flexibel mogelijk zien. Samenwerking tussen diensten en mogelijkheden om onderling te schuiven met budgetten zijn belangrijke elementen in het flexibiliseren ervan. Bovendien moet onderscheid gemaakt worden tussen integraal management (dat in zekere zin flexibiliteit in de uitvoering in de weg staat) en een integrale aanpak in de uitvoering, die op flexibiliteit en vraaggerichtheid steunt. Concreet: als een probleem in een wijk om een snelle interventie vraagt vanuit één sector, dan komt de afstemming van de werkzaamheden tussen sectoren ten behoeve van die wijk in het gedrang. Meer deconcentratie van diensten naar de wijken en dus een groter mandaat voor de wijkbureaus zou hierop een antwoord kunnen zijn. Maar daarmee is de beïnvloeding door bewoners niet vanzelfsprekend geregeld.

Om flexibilisering van reguliere budgetten en investeringen voor alle partijen werkbaar en acceptabel te maken, moet er een keuze gemaakt worden: wanneer betreft het vaststaande, beïnvloedbare en flexibele budgetten? De grens tussen reguliere en investeringsbudgetten zou in elk geval opgerekt kunnen worden om tegemoet te komen aan de beleving van bewoners. Op het terrein van onderhoud en beheer, maar wellicht ook op andere terreinen kunnen deze cate-

gorieën dan verbonden worden met de lange, de middellange en de korte termijn.

Vaststaande budgetten zouden dan die budgetten zijn die op de lange termijn voor behoud van de infrastructuur moeten zorgen.

Beïnvloedbare budgetten betreffen die budgetten die middellange termijnkeuzen (3 tot 4 jaar) van betrokken burgers en politici voor een bepaald beeld van de wijk moeten mogelijk maken: ligt de prioriteit bij groen, bij heel, bij veilig? En voor wie (ouderen, kinderen, ...) en in welk deel van de wijk, etc. Over deze budgetten gingen de pilots.

Flexibele budgetten dienen dan om snel in te kunnen grijpen bij “calamiteiten” of als “slagroom” op de taart.

Relatie met verschillende ‘rationaliteiten’: transparantie en helderheid

Naast een helder beleidsvormingsproces en duidelijke afspraken over de beïnvloedingsruimte, is het van het grootste belang om tijdens het proces te zorgen voor afstemming van de verschillende “rationaliteiten”.

Bewoners, ambtenaren en bestuurders hebben te onderscheiden rationaliteiten. Als voorbeeld: Bewoners willen invloed en snelheid; ambtenaren willen zorgvuldigheid en efficiency; politici willen juiste (rechtvaardige) keuzes en resultaat.

Door transparantie te bieden tijdens het consultatie- en besluitvormingsproces wordt tegelijkertijd de ingewikkeldheid ervan duidelijk. Helderheid is daarmee nog niet gewaarborgd.

Door zorgvuldigheid binnen het ambtelijk apparaat te betrachten, wordt de betrouwbaarheid objectief wel groter, maar burgers verliezen misschien wel het zicht op waar ze mee bezig zijn.

Tempo en timing zijn dan ook belangrijke terreinen van afstemming tussen de verschillende rationaliteiten. Maar ook (regelmatige) communicatie en taalgebruik spelen hierbij een cruciale rol.

In feite gaat het hier om de vraag of en hoe ambtenaren- en bestuurdersrationaliteiten beter kunnen aansluiten bij de “bewonersrationaliteit”. Bewonersrationaliteit is gebaseerd op de ervaren belevingswereld, terwijl de ambtenarenrationaliteit veel meer gebaseerd is op het

bureaucratische systeem. (sommigen zullen spreken over het onderscheid tussen een institutionele logica en een situationele logica). Het is zaak om vraagarticulatie en aanbodontwikkeling beter, sneller met elkaar te verbinden en daarover continu te communiceren. Het is bijvoorbeeld niet voldoende om wensen van bewoners, die bij een eerste consultatie geuit werden en die snel ingelost kunnen worden, in de directe planning mee te nemen. Minstens zo belangrijk is het om dat ook meteen te laten zien!

Maar hoe dan ook, praten wij hier over vrij lange processen, die bovendien niet steeds bij alle participanten in de eigen straat of buurt zichtbaar zijn. Taalgebruik en beheer van de communicatie spelen dan ook een essentiële rol in de herkenbaarheid van het consultatie- en besluitvormingsproces voor bewoners. Bij taalgebruik denkt men in de eerste plaats aan vertalen van ambtelijk en/of technisch jargon in gewone mensentaal. Het resultaat is echter dat de burger meestal niet goed weet waarover hij wanneer en hoe zijn wensen heeft geuit – en dus evenmin het resultaat daarvan naar waarde weet te schatten. Vandaar ook dat burgers alles wat van de gemeente komt gewoon over een kam scheren. Wat maakt het immers uit of iets onderhoud of onder investering valt, of het de ene of de andere dienst is die verantwoordelijkheid draagt, of het wijkbureau of het stadhuis om zijn mening vaagt? De vraag is of niet zorgvuldiger gestreefd moet worden naar het gebruiken van een gemeenschappelijke taal die voor alle betrokken actoren duidelijk is en waarmee continuïteit en herkenbaarheid gecreëerd kunnen worden.

Aanbevelingen

***Aanbeveling 1:
zet de experimenten met bewonersinvloed op de programmering
van de wijkbestedingen verder***

De pilots geven voldoende aanwijzingen dat het betrekken van bewoners en professionals bij het totstandkomen van de programmering inhoudelijke meerwaarde heeft. Dat heeft met name in de fase van vraagarticulatie veel extra input van niet- of anders georgani-

seerde bewoners opgeleverd. Programma's sluiten daarmee beter aan bij de prioriteiten van bewoners.

In de vervolgfases is die betrokkenheid weliswaar onvoldoende uit de verf gekomen, maar er zijn geen aanwijzingen dat dat niet verbeterd kan worden.

Ook het draagvlak voor de plannen blijkt voldoende groot om van een groter democratisch gehalte van de besluitvorming te kunnen spreken.

Om de gewenste verbeteringen te realiseren zal de gemeente bereid moeten zijn om een kwaliteits- en capaciteitsimpuls te geven aan het procesmanagement en aan de activering van bewoners. Dit zijn de basisvoorwaarden om de hiernavolgende aanbevelingen te realiseren.

Aanbeveling 2:

geef de experimenten een duidelijker kader mee, dwz maak onderscheid tussen typen budgetten in relatie tot de aard van betrokkenheid van bewoners

Onderscheid kan gemaakt worden tussen: (in grote mate voor lange termijn) vaststaande budgetten, (in grote mate voor de middellange termijn) beïnvloedbare budgetten, en (voor de korte termijn) flexibele budgetten. Het blijft enigszins arbitrair waar precies de grenzen gelegd worden tussen deze drie typen budgetten (en de gemeentelijke dienstverlening die daaronder valt). De gemeente dient daar echter wel vooraf uitspraken over te doen.

Het lastigste onderdeel is hier het 'beïnvloedbare' budget. Voor de diensten gaat het hier om flexibiliteit bij de inzet van middelen. Het overheersend standpunt van en binnen de diensten is dat de budgetten dermate krap zijn, dat schuiven met budgetten betekent dat er gens de basiskwaliteit wordt aangetast.

Dit probleem kan voor onderhoud en beheer bijvoorbeeld deels opgelost worden door het in het leven roepen van flexibele teams (wijk-onderhoudsploegen?), die weliswaar regulier meedraaien, maar die voor specifieke vragen snel vrijgespeeld kunnen worden.

Een andere oplossingsrichting kan zijn om eventuele groei in budgetten als beïnvloedbaar deel te oormerken en niet vast aan een bepaalde dienst of afdeling toe te wijzen.

De betrokkenheid of invloed van bewoners kan groter worden naarmate budgetten meer beïnvloedbaar zijn. Niet alle bewoners zullen overigens de behoefte hebben om met die intensivering van betrokkenheid mee te gaan. Verschillende vormen van betrokkenheid zullen dan ook steeds naast elkaar moeten kunnen bestaan.

Schematisch ziet dat er als volgt uit:

Type budget	Aard van het budget / voorbeeld	Rol bewoners	Mate van participatie
Vaststaand	Behoud infrastructuur	Consument	Inspraak via formele kanalen
Beïnvloedbaar	Jaarprogramma diensten	Coproducent Consument	Zwaarwegend advies in partnership met professionals en gebruikers, met ondersteuning van ambtenaren
Flexibel	Leefbaarheid-budget	Opdrachtgever Coproducent Consument	Zeggenschap bij bewoners, na advies van professionals, ambtenaren en gebruikers

De bewonersinvloed op de lange termijn op de vaststaande budgetten beperken wij hier tot de rol van consument, die uiteraard gehoord moet worden. Dat betekent concreet dat consultatie van bewoners plaats dient te vinden bij belangrijke wijzigingen en beslissingen, en dat bewoners via de klassieke kanalen inspraakrecht hebben.

Voor de snelle ingrepen ligt het voor de hand om flexibele budgetten (dit is niet hetzelfde als flexibiliteit tussen diensten!) op wijkniveau beschikbaar te hebben en daarvoor een constructie te maken waarbij

zeggenschap van bewoners geregeld is (bewoner als opdrachtgever). Het leefbaarheidbudget leent zich hier bij uitstek voor.

Voor de jaarprogrammering van diensten (middellange termijn – afhankelijk van het type dienst?) stellen wij voor om burgers als co-producent van beleid te zien, samen met professionals en gebruikers. Dat betekent dat zij in de drie fasen van de beleidsvorming (beeldvorming, oordeelsvorming, besluitvorming) geconsulteerd moeten worden. Zij moeten echter ook de gelegenheid krijgen om in alle drie de fasen deel te nemen aan prioritering, afweging, onderhandeling over ieders inzet.

***Aanbeveling 3:
geef de experimenten een duidelijker en herkenbaar gezicht***

Tijdens het onderzoek is vaak aan de orde geweest dat bewoners (en niet alleen zij) niet of nauwelijks wisten binnen welk traject zij participeerden. In de gegeven omstandigheden was dat ook begrijpelijk: er werden twee pilots gestart, die elk aansloten op een reeds gestart traject.

Voor de toekomst is het zaak om de participatie met betrekking tot planning van onderhoud en beheer in de wijk een eigen gezicht te geven. Het traject van beleidsvorming met betrekking tot onderhoud en beheer dient een campagneachtige uitstraling te krijgen.

Frequente informatie en communicatie via een diversiteit aan media zijn daar belangrijke ingrediënten van. En daar hoort een duidelijke taal bij, die bij voorkeur gemeenschappelijk is voor alle partners in het proces. Daarnaast kan natuurlijk elke partner zijn eigen specialistische taal (intern) blijven gebruiken.

Het beste wordt die taal ook gemeenschappelijk ontwikkeld. Communicatiedeskundigen kunnen daar een rol in spelen, maar de basis zal toch gelegd moeten worden in situaties waar de partners met elkaar nadenken over de planning van onderhoud en beheer. Met andere woorden, de ontwikkeling van een gemeenschappelijke taal dient te gebeuren binnen het interactieve beleidsproces. Het gaat hier immers niet alleen maar om taal als vehikel, maar ook als uit-

drukking van de eigen visie op de leefomgeving, op het in te brengen belang, etcetera. Als betekenissen 'naar elkaar toe gemodelleerd worden', dan gebeurt dat in de eerste plaats via taal (tegelijk middel en doel).

Aanbeveling 4:

Ontwikkel een heldere strategie en zorg voor procesmanagement, dat zich concentreert op de kwaliteit van het proces en van het draagvlak

Centraal in de strategie dient te staan de samenhang tussen de drie planningstrajecten. Het traject gericht op de vaststaande budgetten, het traject dat gericht is op de beïnvloedbare budgetten en het traject voor het (flexibele) leefbaarheidbudget.

In feite kan een gemeenschappelijk stappenplan gekozen worden, waarvoor slechts twee structuren nodig zijn:

- Het procesmanagement kan uitgevoerd worden binnen een stuurgroep onder leiding van de wijkmanager. Deelnemers aan de stuurgroep komen uit de kring van beheerders, bewonersondersteuners (opbouwwerk), DSB. De aandacht van het procesmanagement dient te gaan zowel naar het externe, als naar het interne (ambtelijk) proces en de afstemming tussen beide.
- Een Wijkoverleg Onderhoud en Beheer: dit is een breed samengestelde groep (vergelijk huidige klankbordgroep of wijkbegeleidingsgroep) van alle relevante partners bij de verschillende stappen in het proces: instellingen, ambtenaren diensten, beheerders, gebruikers, wijkcommissie. Dit is de groep die zich inzet voor de programmering (en monitoring) van de beheer- en onderhoudsprogramma's in de wijk.

Binnen het stappenplan zijn voor elk type budget bepaalde onderdelen al of niet - dan wel op een specifieke wijze - van toepassing.

Schematisch gaat dat er als volgt uit zien:

Stappen	Budgetten infrastruc- tuur	Jaar- programma diensten	Leefbaar- heidbudget
Beeldvorming: dat wil zeggen consultatie van bewoners, professionals, gebruikers, beheerders, gevolgd door de gemeenschappelijke constructie van een 'knelpunten- en wensenoverzicht'	Consultatie	Consultatie Gemeen- schappelijk knelpunten- en wensenover- zicht	Consultatie Gemeen- schappelijk knelpunten- en wensenover- zicht
Oordeelsvorming: dat wil zeggen de gemeen- schappelijke constructie van een 'ideaalplaatje', waarbij met name onderlinge afweging van priori- teiten en belangen een rol spe- len		Gemeen- schappelijke constructie van 'ideaal- plaatje'	Gemeen- schappelijke constructie van 'ideaal- plaatje'
Besluitvorming op wijkniveau: dat wil zeggen het construeren van een besluit of een advies		Formulering van een ad- vies vanuit wijkpartnership	Formulering van besluit door bewo- ners, na ad- vies van ande- re partners
Besluitvorming op stedelijk niveau: college en/of raad – inspraak- recht	Besluit	Besluit	
Uitvoering op wijkniveau	<i>Medewer- king van de wijk- partners</i>	<i>Partnership in de uitvoering van gemeente, bewoners, instellingen, gebruikers, beheerders</i>	<i>Bewoners opdrachtgever en mede- uitvoerder</i>

Ambtenaren zijn in de eerste plaats beleidsvoorbereiders, ondersteuners en adviseurs.

De leden van de wijkcommissie worden vooral op hun politieke rol aangesproken. Die kunnen zij het beste waar maken door in het proces met betrekking tot de jaarprogramma's de leiding te nemen (ondersteund door ambtenaren) over het tot stand komen van de besluitvorming in de wijk, die als advies naar het College gaat. Bewoners worden als consument geraadpleegd, en kunnen als burger

uiteindelijk via formele procedures inspreken. Met betrekking tot de leefbaarheidsbudgetten hebben zij het laatste woord.

Alle drie de partijen kunnen op duidelijke plekken in de tijd als participant meedenken, met name in de fasen van beeldvorming en van oordeelsvorming.

Aanbeveling 5:

Gebruik adequate methodes om ervoor te zorgen dat in het proces de verschillende rollen en posities tot hun recht komen en dat het daartussen tot 'creatieve confrontaties' komt.

De methodes die in de verschillende fasen gebruikt worden moeten erop gericht zijn om alle participanten te helpen:

1. Hun eigen belang zo helder mogelijk over het voetlicht te brengen;
2. Hun empathische vermogens te ontwikkelen: het begrijpen en respecteren van verschillen in standpunt en positie;
3. Hun eigen mogelijke bijdrage in de oplossing van klachten en knelpunten te zien en waar te maken.

Daarvoor zijn zeker niet klassieke vergadertechnieken geëigend, maar veeleer op consensus of consent gerichte methodes. Wij noemen dit "creatieve confrontatie". Daarmee wordt bedoeld dat de verschillen in belangen en macht niet worden weggepoetst, maar door de aanpak zelf hanteerbaar worden gemaakt. Dit speelt een belangrijke rol bij overlegbijeenvakomen, maar ook bij individuele benadering van bewoners kan de gebruikte methode juist stimuleren dat mensen over hun eigen rol in het geheel gaan nadenken: ook enquêtes en interviews kunnen een activerende component bevatten.

Voor de consultatierondes is een gevarieerde werkwijze waarschijnlijk de meest geëigende. Een optelsom van werkwijzen uit de pilots in Noordoost en Zuidwest biedt een brede waaier van mogelijkheden.

Aparte aandacht verdient de samenstelling van wat wij als werktitel het "Wijkoverleg Onderhoud en Beheer" hebben meegegeven. Inspiratie daarvoor biedt het model wijkteam uit Deventer. Daar is bepaald dat 70% van de deelnemers bewoners (-vertegenwoordigers) moeten zijn en 30% vertegenwoordigers van instellingen en beheerders.

Bewoners worden (door de stuurgroep) gevraagd om in dit overleg te zitten. Dat kan gebeuren op basis van hun deelname aan consultatierondes. Zowel leden van bestaande bewonersorganisaties als niet-georganiseerde bewoners moeten de kans krijgen om aan de overleggen mee te doen. Tijdens het traject met betrekking tot een bepaald jaarprogramma moet er wel continuïteit zijn in de samenstelling van het Wijkoverleg. Het komt er feitelijk op neer dat de samenstelling van de bewonersvertegenwoordiging op basis van de inhoud en van de bevolkingssamenstelling goed beargumenteerd en gelegitimeerd kan worden.

De werving en ondersteuning van bewoners voor het Wijkoverleg is een vak apart, dat veel persoonlijke contacten vergt, een lange adem en een grondige kennis van de netwerken in de wijk. Het ligt ons inziens voor de hand om die taak toe te vertrouwen aan het opbouwwerk, dat daar indien nodig extra voor toegerust kan worden. Hoe waardevol het ad hoc inzetten van externe deskundigen ook is, zij kunnen de kwaliteiten niet bieden die hier nodig zijn. Zij zouden overigens wel als adviseurs of trainers van het opbouwwerk kunnen optreden.

Een laatste opmerking betreft de verhouding buurt – wijk – stad. Het ziet er naar uit dat bewoners met name te mobiliseren zijn op twee niveaus: het niveau dat de directe leefomgeving betreft, en het niveau waarop de politieke beslissingen genomen worden. Het betreft overigens twee verschillende vormen van mobilisatie. De directe leefomgeving is duidelijk de buurt en niet de wijk, die veelal (slechts) een administratieve eenheid is. Als op het niveau van de wijk geen politieke beslissingen genomen worden (zoals bij deelgemeenten bijvoorbeeld), dan is het zaak om consultatie van en overleg met bewoners in de eerste plaats zoveel mogelijk op buurtniveau te laten plaats vinden.

Tot slot

De aanbevelingen, zoals hier geformuleerd vormen een samenhangend pakket. Op zichzelf zijn natuurlijk niet de meest concrete invullingen wezenlijk, maar de principes die daaraan ten grondslag liggen. Maar slechts als aan al deze aanbevelingen in voldoende mate wordt voldaan, kan bewonersparticipatie bij de totstandkoming van de programmering van onderhoud en beheer in de wijken succesvol verder gezet worden. Dan zal op termijn de invloed van bewoners op de kwaliteit van hun woonomgeving zienderogen – ook in hun eigen ogen – toenemen.

Bijlagen

Bijlage 1: Literatuur / bronnen

Literatuur / referenties algemeen

Boer, drs. N.J.G. de, prof. dr. J.W. Duyvendak (2000). *Buurten in de wijk*. Verslag van een onderzoek. Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties

Duyvendak, J.W. e.a. (2000). *Duurzaam wijken voor milieu*. Een onderzoek naar succes- en faalfactoren. Utrecht, Verwey-Jonker Instituut

Rijkschroeff, Rally, Jan Steyaert, Frank Hordijk (2000). *Technologie voor sociale integratie*. Technologiescan in het kader van het programma 'Technologie & Samenleving'. Verwey-Jonker Instituut, Utrecht, april 2000.

Swinnen, Hugo (1999). *Het groene hart leefbaar*. Evaluatie van twee methodieken voor een actieve aanpak van onderop. Utrecht, Verwey-Jonker Instituut

Tops, P.W. e.a. (1998). *Verlengstuk of spreekbuis?* Het wijkbureau als schakel in het Utrechtse besturingsmodel. Tilburg: KUB / IVA / Bestuur en Management Consultants

Referenties wijkbudgetten

Buiten Gewone Buurt Blad – Informatiekrant nr 1. Juni 1999

Het buurtbudget in Nijmegen. Bewoners bepalen besteding. SEV (i.s.m. LSA), juni 1992

Dijkema, Peronne (1999). Bewoner als expert voor een optimale woonomgeving. In *MO Samenlevingsopbouw*, 18^e jrg. nr.167/okt'99.

Fortuin, Kees, Greet Hettinga, Rally Rijkschroeff (1998). *Quick scan wijkgebonden budget*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut

Fortuin, Kees, Rally Rijkschroeff (2000). *Dieptescan wijkgebonden budget*. Utrecht: Verwey-Jonker Instituut

Geld verdienen voor een betere buurt. (over het Millinx-Moneyspel). In *Aedes-magazine* 13-14/2000, p.38-39

Haest, Guus (1995). *Wijkgericht werken met budgetten, drie voorbeelden*. Werkgroep '2duizend, Amersfoort.

Matthieu, drs. P. (1999). *Wijkgericht werken en de gevolgen voor de gemeentelijke organisatie*. P2-Managers, Dordrecht

Rijkschroeff, Rally en Kees Fortuin (1999) *Het wijkgebonden budget als vraagsturingsinstrument*, Discussienotitie, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht

Schuttert, M en A. van Straaten (red.), 1999, *De Deventer Wijkaanpak*, gemeente Deventer.

SEV (2000). *Voorstel Stimuleringsprogramma Wijkgebonden leefbaarheidbudgetten*, 15 mei 2000.

'SEV-directeur Henk Westra: Wijkgebonden vastgoedfonds zo gek nog niet': Interview met Henk Westra. In: *Indruk* – jrg. 26, nr.3 (oktober 1998) p. 8-9.

Vereniging van Wijkeigenaren. *Startdocument voor experimenten*. Werkgroep 2duizend De Woencirkel, SEV. November 1998.

Verslag van De expertmeeting Wijkgebonden Leefbaarheidbudgetten. Utrecht 10 november 1999, Verwey-Jonker Instituut, Utrecht.

Wijkpanel: nieuwe strijder voor een leuke wijk. Leeuwarder Courant d.d. 17 juli 2000.

Wijkgebonden leefbaarheidbudgetten. Het Experiment, SEV-krant december 1999

Wijkgericht werken in de gemeente. Welk bestuurlijke, organisatorische en culturele aanpassingen zijn noodzakelijk voor succesvol wijkgericht werken? Parallelsessie C: Werken met wijkgerichte budgetten: drs. Guust Haest, ing. N.J.M. de Lange, M.Knol. Uit: *congresmap Wijkgericht werken 21-3-97/4-12-97.*

Wijkgebonden leefbaarheidbudgetten. In: *MO Samenlevingsopbouw* 19^e jrg.nr.173/juli '00

Utrecht Algemeen

Advies aan College van B&W (DWS 99.103803)

Betrokken Stad Bewogen Samenleving, maart 2000, Gemeente Utrecht (brochure)

Betrokken Stad: Werkprogramma 2000, concept 25 januari 2000 en Bijlagen:

- 1) Nieuwe instrumenten voor een betrokken stad. Een oriëntatie op het Recht van Initiatief.
- 2a) Notitie Participatie in Utrecht; hoe verder? Jan Jansen (DSB, betrokken stad) maart 1999
- 2b) Participatieprogramma 1999, Jan Jansen, maart 1999

Brief aan de commissie voor Financiële en Algemene Zaken (FAZ) dd. 7 maart 2000 '*Betrokken Stad: participatie bij wijkprogrammering; pilots wijkbestedingen*' en het verslag van de commissie FAZ dd. 4 april.

Commissiebrief '*Uitwerking hoofdstuk 6 collegeprogramma: Betrokken Stad. Aan commissie voor FAZ*, door H. Kars/ H. Indemans, 6 mei 1999. Inclusief verslag van de commissievergadering

Collegieprogramma 1998- 2002, gemeente Utrecht, april 1998

Evaluatie Utrechtse wijkcommissies, Bestuursinformatie, oktober 1997

Gemeente Utrecht. *Handreiking voor de participatiepraktijk – werkboek*. 2000

Gemeente Utrecht Bestuursinformatie. *De wijken in gesprek*, onderzoek naar participatie-instrumenten bij de wijkbureaus in Utrecht. I.o.v. Dienst Wijkbeheer en Stadsvernieuwing. Procesmanager Participatie, februari 2000.

Nieuwsbrief Betrokken Stad, mei 2000

Participatiewijzer. Gemeente Utrecht, Programmabureau Betrokken Stad, mei 2000

Samenleven in Utrecht, *Nieuw Utrechts Peil 2000*, Analyse NUP sociale infrastructuur, Bestuursinformatie Gemeente Utrecht, maart 2000

Utrecht Monitor 2000, Bestuursinformatie Gemeente Utrecht, maart 2000

Wijkbureau Binnenstad (1997) *Wijkbudget Leefbaarheid Binnenstad*. Criteria ten aanzien van bestedingen.

Utrecht krantenartikelen

Utrechtse wijk voert regie liefst zelf, de Volkskrant 3 juni 2000

Utrechts Kanaleneiland: minima Spreiden, de Volkskrant 20 juli 2000

“Utrechts Kanaleneiland volgestopt met allochtonen”, Metro 19 juli 2000

Utrecht Noordoost

Bestuursinformatie, Internetpilot Noordoost, een evaluatie. Gemeente Utrecht, juli 2000

Brochures "*Uw wijk: Noordoost, Uw buurt ...*". April 2000

Bijl, de M., drs. T.J.M.Meijer, drs. A. Wolting (Akro Consult), drs. V.H. Kompier, S. Metaal, ir. A. Reijndorp (Reijndorp bv Stedelijke onderzoek en advies) *Perspectief voor de wijk* Votulast Utrecht Noordoost, juni 1997

Nieuwstad, L. juli 1997.(afstudeerscriptie) *De particuliere investeerder in de dagelijkse leefomgeving*. Een verkenning naar de mogelijkheden binnen het wijkgericht werken in Utrecht om de samenwerking met particuliere investeerders te bevorderen. Universiteit Utrecht. Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen. Vakgroep Toegepaste geografie en Planologie.

Wijkbureau Noordoost: *Buurten in de wijk*. Een onderzoek in Voordorp, Tuindorp-Oost en Wittevrouwen. Faculteit Ruimtelijke Wetenschappen Universiteit Utrecht, (in het kader van doctoraal keuzecursus Planologie/Sociale Geografie, maart 1998

Wijkplan Noordoost Gemeente Utrecht juni 1998

Wijkprogramma Noordoost 2000, april 2000, Wijkmanagementoverleg

Utrecht Zuidwest

Heel de buurt Kanaleneiland, aanvulling jaarplan 1998 –1999, november 1998

De stuurinrichting, Jaarverslag heel de buurt 1998 (maart 1999)

Wijkbuitenruimteplan Kanaleneiland en Transwijk, maart 2000, Bureau Início in opdracht van de gemeente Utrecht

Verslag van de vergadering van de stuurgroep Wijkbuitenruimteplan 23 december 1999.

Verslag van de vergadering van de Stuurgroep Wijkbuitenruimteplan 17 mei 2000.

Wijkontwikkelingsvisie Kanaleneiland – Transwijk. Sociale verkenning. Gemeente Utrecht, Wijkbureau Zuidwest, maart 1999

Wijkontwikkelingsvisie Kanaleneiland – Transwijk. Sociale verkenning. Bijlagen. Gemeente Utrecht, Wijkbureau Zuidwest, maart 1999

Wijkprogramma Zuidwest 2000, april 2000, Wijkmanagementoverleg

Bijlage 2: Samenvatting onderzoek internet pilot

(Deze samenvatting is door de onderzoekers van het Verwey-Jonker Instituut gemaakt).

Afdeling Bestuursinformatie van de gemeente Utrecht heeft de eerste internetpilot²¹ in Noordoost geëvalueerd. De site bevat nieuws en actuele informatie over de buurt en via een discussie op deze site konden de bewoners van Noordoost hun mening geven over de bestedingen van wijkbudgetten in hun buurt. Het onderwerp van de site werd door het College aan het begin van de pilot bepaald. Dit werd achteraf door medewerkers van het wijkbureau betreurd (p.25). Het onderwerp 'wijkbestedingen' spreekt de mensen te weinig aan. Om de discussie te testen was een ander onderwerp beter geweest, aldus de aanbieders. Om de pilot te doen slagen zouden er geen restricties moeten worden ingebouwd ten aanzien van het onderwerp van de discussie. Het onderwerp dient emotie op te roepen, concreet te zijn en goed gepretest te worden. De aanbieders hadden zich hier meer op moeten aandringen vinden ze achteraf (p.25).

Ook blijkt uit deze evaluatie dat het referentiekader van bewoners de buurt of de straat is en niet de wijk (zie bijvoorbeeld p.20). Men wil vooral deelnemen aan de discussie als het onderwerp van de discussie dicht bij huis speelt en concreet is (p.24).

De belangrijkste conclusie van deze evaluatie is dat de internetsite van Utrecht Noordoost geslaagd is als communicatiemiddel, maar minder geslaagd als discussiemiddel richting bestuur (p.3-4).

De aanbieders van de site (de medewerkers van het wijkbureau) noemen het volgende argument waarom het als discussiemiddel richting bestuur niet is geslaagd:

“Omdat de pilot geïsoleerd is uitgevoerd van het overige beleid van de gemeente was het niet mogelijk daadwerkelijk iets te doen met de resultaten van de discussie”(p.4).

²¹ Van de in totaal zeven pilots in het kader van het project 'Interactieve beleidsvorming'. Hiermee wil de afdeling Personeel, Organisatie en Informatie (POI) gebruik van nieuwe technologie bij beleidsvorming stimuleren.

Wel wordt melding gemaakt van het feit dat deelnemers positief zijn over de mogelijkheid tot interactie en tot reageren (p.16). De mogelijkheid van discussie over elkaars reactie (in forum) werd de deelnemers niet altijd duidelijk (p.21).

Een greep uit de conclusies die worden gepresenteerd:

Er zijn 142 inwoners van Noordoost geweest die een reactie hebben gegeven op de vraag waar volgens hen meer geld naartoe moet in de buurt (p. 3).

Dit wordt uitgelegd als *'actief deelnemen aan de internetdiscussie'*. Feitelijk betreft het een vorm van *'vraagarticulatie'*.

Van de 46 personen die een klacht hebben ingediend, heeft de helft nog nooit deelgenomen aan wijkschouwen, inspraakavonden of debatten van de gemeente Utrecht (p.3).

De drempel om de gemeente via internet te benaderen is lager dan bijvoorbeeld telefonisch (p.20 en p.22).

De snelheid en interactie, die het medium internet biedt, wordt nog onvoldoende benut (p.21). De ervaringen over de afhandeling van klachten zijn veelal negatief (p.22).

Verder zijn de aanbieders van de site teleurgesteld over het ontbreken van de betrokkenheid van de wijkcommissie bij de discussie (p.4).

De diepte-interviews met vijf deelnemers geven nog wat aardige inzichten:

Deze respondenten (n=5) kennen de verschillende participatie-instrumenten²² van de gemeenten. Als men ervaringen heeft, zijn die redelijk goed. Men heeft wel het idee dat naar bewoners wordt geluisterd, maar anderzijds worden niet alle beloften nagekomen. Internet is een goede aanvulling op de participatie-instrumenten, maar het wordt niet gezien als een vervanging van bestaande instrumenten. Respondenten twijfelen eraan of het bijvoorbeeld voor allochtonen en ouderen een geschikt medium is. Van de gemeente wordt verwacht dat ze mogelijkheden blijft creëren om mensen elkaar te laten ontmoeten (p.19).

²² O.a. wijkschouwen, inspraakavonden.

Dat het belangrijk is om informatie te verstrekken over wat met de klachten en resultaten van de discussie gedaan wordt wordt hier benadrukt (p.21).

De geïnterviewden zijn het er over eens dat de site een middel is om de betrokkenheid van mensen bij de wijk of de gemeente te vergroten. Hoewel mensen toch al enigszins betrokken moeten zijn willen ze de site bezoeken. De geïnterviewden zijn positief over de betrokkenheid van mensen bij de buurt. Ze geven aan dat mensen bereid zijn mee te denken en zelf dingen te doen. Wel zou de gemeente het actief zijn van bewoners in de buurt moeten organiseren (p.23).

Resultaten van een groepsgesprek waaraan medewerkers van het wijkbureau deelnamen:

Men is tevreden over de kwantiteit van de reacties, maar minder over de kwaliteit. De verwachte reactie op het beleid kwam niet. De directe leefwereld bleek toch meer tot reactie te leiden. Ook gingen bewoners niet in discussie met elkaar. De discussie vond in het voorkomende geval plaats met de gemeente (p.25).

Drie belangrijke knelpunten die door de medewerkers van het wijkbureau worden genoemd:

Personele en financiële inzet is onderschat (p.4 en p.26)

Het was onduidelijk wie verantwoordelijk was voor de procesbegeleiding (POI, Betrokken Stad of het Wijkbureau?)

Het experiment is te geïsoleerd uitgevoerd van het gemeentelijke beleid. "Ondanks onze inspanningen was het een wassen neus".

De site werd wel geschikt gevonden als medium om te Informeren en als klachtenbox.

Kortom: *"om iets te brengen en minder om iets te halen."*

Bijlage 3: Samenstelling Begeleidingsgroep Monitoring Wijkbestedingen en deelnemers aan expertmeeting

Begeleidingsgroep

- Angeline Diederens, programmamanager Betrokken Stad, gemeente Utrecht
- Antoniek Vermeulen, hoofd Wijk, Dienst Stadsbeheer, gemeente Utrecht
- Paul Hartman, wijkmanager Noordoost (sinds 1 januari 2001 wijkmanager Vleuten-De Meern)
- Caia Oortwijn, Bestuursinformatie, gemeente Utrecht

Deelnemers expertmeeting

- Eugenie Bruins, stadsdeelmanager Tongelre, Eindhoven
- Ronald Camstra, beleidsadviseur vereniging van woningcorporaties AEDES
- Henk Cornelissen, bureausecretaris Landelijk Steunpunt Aandachtsgebieden
- Angeline Diederens, programmamanager Betrokken Stad, Utrecht
- Jan Willem Duyvendak, directeur Verwey-Jonker instituut
- Toon Gispens, wethouder Wijkgericht Werken, Utrecht
- Paul Hartman, wijkmanager Wijkservicecentrum Vleuten - de Meern (voorheen wijkmanager Noordoost en trekker van de pilot aldaar), Utrecht
- Roelof Hortulanus, hoogleraar Stadssociologie, Universiteit Utrecht
- Geert Huizing, hoofd wijkaanpak en projecten, Delft
- Astrid Huygen, onderzoeker Verwey-Jonker Instituut
- Hans Kars (voorzitter), adviseur bureau Transmissie
- Monique Peltenburg, hoofd wijkaanpak, Deventer
- Hans van Soelen, hoofd Betrokken Stad, Utrecht
- Willem Stam, bestuurslid Landelijk Platform Wijk- en buurtbeheer
- Vincent van Stipdonk, faculteit bestuurskunde Katholieke Universiteit Brabant
- Hugo Swinnen, onderzoeker Verwey-Jonker Instituut

- Henk Verhagen, stadsdeelmanager Woensel-Zuid, Eindhoven
- Antoniek Vermeulen, Dienst Stadsbeheer, Beleid Buitenruimte, Utrecht, trekker van de pilot in Zuidwest.
- Anke Wiegmans, communicatie Betrokken Stad, Utrecht

Bijlage 4: Samenvattend verslag expertmeeting²³

Wethouder Toon Gispen opende de expertmeeting met een korte inleiding, waarin hij het belang van dit onderzoek onderstreepte in het licht van de wens van de gemeente om het wijkgericht werken in omvang en belang te doen toenemen.

Vervolgens gaf Hugo Swinnen van het Verwey-Jonker Instituut een korte presentatie van de voorlopige conclusies en aanbevelingen op basis van de monitoring van de pilots wijkbestedingen. Die voorlopige conclusies en aanbevelingen waren in drie thema's ondergebracht:

- Relatie tot de lokale democratie: complexiteit versus eenvoud in rolverdeling en procesgang;
- Relatie tot de gemeentelijke organisatie (diensten en wijkbureau): marginale versus substantiële invloed;
- Relatie met verschillende 'rationaliteiten': transparantie en helderheid.

Onder leiding van Hans Kars werden die thema's aan de hand van een aantal stellingen bediscussieerd. Per thema werden enkele deelnemers uitgenodigd om in een binnenkring plaats te nemen. Zij werden op dat thema wat indringender bevraagd dan de overige participanten. In feite werd hen telkens de vraag voorgelegd: kunt u zich vinden in de aanbevelingen van het Verwey-Jonker Instituut op dit punt?

De stellingen waren uitspraken die tijdens een eerdere expertmeeting van Betrokken Stad werden gedaan. Zij dienden als achtergrond voor de discussie.

Voordat het eerste thema werd aangesneden, kregen de deelnemers de gelegenheid om meer algemene opmerkingen en vragen bij de pilots en het onderzoek te plaatsen. Er werd een pleidooi gehouden om in de rapportage vooral ook aandacht te besteden aan de ge-

²³ Op basis van het volledige verslag van de hand van Paul Bataille.

bruikte participatiemethodieken. Verder is men natuurlijk geïnteresseerd in het antwoord op de vraag of deze pilots hebben geresulteerd in wezenlijk meer invloed van bewoners op de wijkbestedingen. Enerzijds zeggen de onderzoekers in kwalitatieve zin dat uit alle observaties en interviews blijkt dat wel degelijk met wensen en verwachtingen van bewoners rekening gehouden wordt. Anderzijds moet worden vastgesteld dat feitelijke participatie in de loop van het traject is afgenomen en dat het niet mogelijk was te meten of de doelstellingen in meer kwantitatieve zin (aantallen betrokken bewoners) gehaald zijn, omdat die doelstellingen niet van tevoren op die wijze helder omschreven waren.

Thema 1: Relatie tot de lokale democratie: complexiteit versus eenvoud in rolverdeling en procesgang

Toelichting onderzoekers:

Er moet een keuze gemaakt worden. De extremen zijn enerzijds het decentraliseren van zeggenschap naar de wijken en anderzijds het handhaven van het bestaande democratisch proces, waarbij er dan wel voor gezorgd wordt dat dat proces transparant en helder wordt doorlopen. Wij zouden kiezen voor een combinatie van beide vormen. Dat maakt de zaak complexer, maar wellicht ook productiever. Bewoners, ambtenaren en bestuurders spelen op verschillende momenten verschillende rollen. Om daar recht aan te doen, hebben we een scenario opgesteld waarlangs zo'n proces zou kunnen verlopen. Het is daarbij belangrijk dat de overlap van rollen tussen de partijen gebruikt wordt om de verschillende partijen tot creatieve confrontaties te laten komen; juist in die overlap zitten de meeste kansen om tot creativiteit en dynamiek te komen. Dat gebeurt bij de beeldvorming en de oordeelsvorming, waar je politiek (de wijkcommissie), burgers en ambtenaren bij elkaar brengt in een proces van afweging, voordat de besluiten worden genomen.

Bij de pilot Noordoost heeft Paul Hartman bij wijze van spreken 's nachts in zijn eentje de afwegingen gemaakt en daarna een voorstel geformuleerd, in Zuidwest werd alles wat extra gewenst werd op een lijstje gezet, er werd een prijskaartje aan gehangen en er werd gekeken of er geld voor gevonden kon worden.

Discussie:

De discussie spitte zich toe op de volgende onderwerpen:

- de ingewikkeldheid van het besluitvormingsproces en de plaats van de burger daarbinnen;
- de verschillende en wisselende rollen van de burger;
- de mate van zeggenschap in de wijk;
- de spelregels en randvoorwaarden.

In zijn aanbeveling had het Verwey-Jonker Instituut een schematisch beeld geschetst van een mogelijk beleidsvormingsproces, met daarin de specifieke plaats van burgers, ambtenaren en politici. Een aantal participanten vonden dat verhaal te complex, te veel "polder", te bureaucratisch.

Zoekend naar betere oplossingen kwamen de overige discussiepunten successievelijk aan de orde.

Er moet aandacht zijn voor wat burgers bereid zijn om te doen. Burgers willen niet vanzelfsprekend meer doen dan zich als consument manifesteren en rekenen erop om als dusdanig gerespecteerd te worden. Het onderscheid in rol / participatieniveau tussen consument, participant, burger wordt nuttig gevonden. Ook andere indelingen gaan over tafel: burger als consument, mede-uitvoerder, opdrachtgever.

De mate waarin mensen betrokken worden, het scala aan onderwerpen en de grootte van het bedrag hebben invloed op de bereidheid om te participeren. Ik merk wel dat er meer mensen bereid zijn te participeren als men van tevoren weet dat men tot het laatst mee mag praten. Er zijn veel mensen die meer willen doen dan een wensenlijstje invullen.

Je moet bij iedere gelegenheid de belangstelling peilen om die verschillende rollen te spelen. Kijk maar hoeveel bewoners een opdrachtgeversrol willen vervullen. Is dat maar 10%, dan moet je het anders invullen. Een andere mogelijkheid is om de gewenste bewonersrollen aan te passen aan het schaalniveau van het project. Een derde punt is

dat je niet alleen aan bewoners moet denken, maar ook aan andere beheerders en eigenaren. Zij kunnen soms lastige situaties veroorzaken.

Wat de feitelijke oordeels- en besluitvorming betreft vinden nogal wat participanten dat je meer zeggenschap in de wijk zou moeten leggen dan nu het geval is. Tegelijk willen met name de Utrechtse betrokkenen een productieve spanning behouden tussen de vakdiensten (de technici) en het wijkbureau. De medewerkers van het wijkbureau zitten namelijk in de positie dat zij de voortdurende rolwisselingen, zowel van burgers als van ambtenaren moeten managen.

Als je dat niet leuk vindt, moet je een andere baan gaan zoeken.

In het verhaal zou duidelijker aangegeven moeten zijn op welke plek, ten aanzien van welke kwestie of over welk budget bewoners zelf kunnen beslissen. En iemand merkt nog op dat tussen bewoners en de politieke besluitvorming niet teveel ambtelijke buffers moeten zitten.

Aan spelregels en randvoorwaarden wordt door de bank genomen te weinig aandacht besteed vindt men. Vooraf politiek aangeven wat je ambities zijn, welke eisen je stelt aan het proces en aan het resultaat.

En vergeet het geld niet!

Een tweede punt is dat men vaak veel aandacht besteedt aan investeringen, maar niet aan exploitatie. In heel veel gemeenten is structureel te weinig geld om voldoende kwaliteit van de openbare ruimte te waarborgen. Verder denk ik dat bestuurders de neiging hebben zich met details van de openbare ruimte bezig te houden, terwijl ze zich misschien meer zouden moeten richten op het scheppen van goede voorwaarden voor goed beheer.

Thema 2: Relatie tot de gemeentelijke organisatie (diensten en wijkbureau): marginale versus substantiële invloed

Toelichting onderzoekers:

Geef je veel zeggenschap over weinig of beperkte zeggenschap over veel? In de pilots is geneigd naar het laatste, het DSB-budget dat ter discussie stond is fors. Wij stellen voor om het type invloed te koppelen aan het type budget. Voor de korte-termijn flexibele budgetten kun je de zeggenschap volledig in de wijk leggen. Voor de middellange-termijn budgetten – denk aan 3 tot 4 jaar – zou je een proces als bij aanbeveling 1 kunnen starten, zodat ze in belangrijke mate beïnvloedbaar worden. Een dergelijk proces om een programma op te stellen heeft een doorlooptijd van ongeveer een jaar. Voor de vaste, lange-termijnbudgetten, met name als het gaat om infrastructuur, moet je wellicht kiezen voor de bestaande formeel-democratische manieren van besluitvorming.

Verder is het belangrijk dat er met budgetten geschoven kan worden, wanneer bewoners invloed op de besteding ervan krijgen. Wanneer dat niet kan, zonder op bepaalde gebieden onder de minimale kwaliteitseisen te duiken, is het hele proces een wassen neus.

Ook willen we onderscheid maken tussen integraal management en integrale aanpak. Diensten zullen snel zeggen dat ze minder goed vraaggericht kunnen werken, wanneer er integraler gewerkt wordt. Ze moeten dan meer afstemmen met andere diensten, en kunnen minder flexibel inspelen op acute vragen. Dat zou anders moeten kunnen.

Discussie:

Er wordt eerst een rondje gemaakt langs de aanwezigen uit andere steden. Hoe ver en waarover gaat bewonersinvloed bij hen?

In Den Helder gaat directe bewonersinvloed op geld niet verder dan de wijkbudgetten voor kleine aanpassingen, tot zo'n twee ton voor de hele stad. Op grotere budgetten niet, maar wel op de kwaliteit van hun wijk, op de visie die daarop ontwikkeld wordt. Dat is misschien nog wel belangrijker, omdat die visie richting geeft aan de bestedingen.

Wij hebben in Delft een keer, weliswaar eenmalig, 15 miljoen verdeeld uit de verkoop van het elektriciteitsbedrijf. Er is, mede aan de hand van bewonersideeën, een lijst met suggesties voor de besteding daarvan opgesteld en iedereen van twaalf jaar en ouder heeft daarover mogen stemmen. De stemresultaten zijn voor 95% opgevolgd en dat wordt erg gewaardeerd. Stemmen over lijstjes met suggesties is iets waar ik met wijkbudgetten ook best heen wil, in plaats van het vele vergaderen. Overigens is het merendeel van die 15 miljoen naar investeringen in de wijken gegaan. Daarnaast ben ik bezig met de verdeling van structureel geld. Aanvankelijk wilde het college de hele gemeentebegroting vertalen naar de wijken, maar dat is iets verschrikkelijks, alleen al door wat het aan papier en boekhouding oplevert. Nu is er een vrij besteedbaar extra budget van 2 miljoen per jaar gereserveerd, dat komt neer op 21 gulden per inwoner. Dat is met een bepaalde sleutel over de wijken verdeeld. Er zijn wijkplannen die vertaald worden in wijkprogramma's die nu worden gebudgetteerd, waarbij gekeken wordt hoeveel geld ervoor uit het reguliere en uit het extra wijkbudget wordt gehaald. Daarvoor is met wijkpanels gewerkt. De raad was daar erg tevreden over, maar het probleem daarbij is toch dat mensen snel afhaken, de opkomsten werden allengs geringer. Zo'n aanpak gaat snel richting een vast kader. We hebben goede ervaringen met wijkmarkten om ideeën te presenteren en waar mensen formulieren in kunnen vullen. We zoeken nog, het perspectief is dat mensen kunnen stemmen, telefonisch van huis uit. Dan is de bewoner consument. Overigens is dat maken van wijkprogramma's een redelijk bureaucratisch proces, waar veel papier bij komt kijken. Ik zoek wel naar andere wegen. Zoals ze het in Deventer doen – een wijkplan met budgettering binnen één A4-tje houden –, dat spreekt me erg aan.

In Eindhoven is stadsbreed 6 à 7 miljoen beschikbaar voor curatieve zaken als loszittende stoeptegels, waar we volledig budget over hebben. Dan is er 20 à 23 miljoen voor regulier onderhoudswerk waar we de directievoering over

doen. Dat betekent dat we invloed hebben in tijd en plaats van uitvoering, niet in frequentie. Voor bewoners maken we een indeling in drieën: achterstandswijken, waar onder andere GSB-gelden naartoe gaan. Over delen van dat geld, zo'n 50 tot 60.000 gulden, kan in de wijk beslist worden; georganiseerde bewoners: 10 gulden per huishouden; niet-georganiseerde bewoners: 6 gulden per huishouden. Bewoners kunnen zelf plannen aandragen voor de besteding van dat geld. Verder is er 7 ton voor het oplossen van door bewoners gesignaleerde verkeersproblemen en voor bijvoorbeeld speeltuintjes.

In Deventer stapelen we vaak budgetten: door een stukje wijkbudget, een stukje regulier budget en dat wat bewoners zelf aan geld of inspanning willen bijdragen bij elkaar te verzamelen, kun je dingen realiseren. Het proces heeft drie stappen: 1. Consultatie. 2. Afweging in een taakgroep die leidt tot een wijkplan voor het komende jaar. 3. Uitvoering.

Een eerste punt van discussie wordt hier gevormd door de budgettaire ruimte of beperking voor bewonersinvloed.

Zonder vet op je budget organiseer je in feite een teleurstelling.

De indeling in type budgetten (vast, beïnvloedbaar en flexibel) en de koppeling daaraan van bewonersinvloed vinden de meeste participanten een bruikbaar uitgangspunt. Overigens vindt men ook dat je het met je partners in de eerste plaats moet hebben over de gewenste en haalbare kwaliteit van onderhoud en beheer en minder over budgetten.

Wij praten met bewoners in principe alleen over incidentele bestedingen. Pas zodra mensen bereid zijn om ook met elkaar keuzes te maken waar het in de dienstverlening minder kan, praten we ook over structureel geld. Want je mag geen valse verwachtingen creëren, geen fata morgana's organiseren en je moet aangeven welke mogelijkheden er budgettair zijn. Bewoners zaten er ook niet mee als er een

financiële limiet werd aangegeven. Als maar helder was wat je met hun wens deed. Of je een actie op grond van een bewonerswens nou in 2001 of 2002 programmeerde maakte ook niet zo veel uit, als binnen die programmering maar datgene gebeurde wat je met ze had afgesproken.

Ook onder dit thema komt de spanning tussen wijkgericht en sectoraal werken aan de orde.

De sport is om de optimale rek te vinden in het budget door de technische ondergrens zo laag mogelijk te leggen, zodat zo veel mogelijk van het budget flexibel wordt en in overleg met de wijk ingevuld kan worden. Het gaat er om een match te vinden tussen enerzijds wat de vakman verantwoord vindt en anderzijds wat de burger wil.

Ik begin zelf steeds minder geïnteresseerd te raken in de discussie over deconcentratie en decentralisatie. Ik denk hoe dan ook dat er een prikkel bij de diensten moet blijven liggen. Zij moeten niet alleen afgerekend worden op technische kwaliteit, maar ook op de mate waarin bepaalde budgetten door bewonerswensen beïnvloed kunnen worden. Het gaat er vooral om of het het gemeentebestuur en de wethouders lukt om het management van de verschillende sectorale diensten in die zin aan te sturen, zowel op het gebied van budgettaire- als van uitvoeringstechniek. Je hebt wijkmanagement nodig om verbindingen te leggen tussen diensten onderling en tussen diensten en bewoners, maar voor mij staat centraal dat het management van die diensten aangestuurd wordt op die prikkels.

Thema 3: Relatie met verschillende 'rationaliteiten': transparantie en helderheid

Toelichting onderzoekers:

In de pilots heeft de gemeente vooral transparantie nagestreefd. Op zich positief, maar transparantie is niet gelijk aan helderheid en herkenbaarheid. Transparantie is wel een noodzakelijke voorwaarde,

maar nog geen voldoende voorwaarde. Zeker het feit dat bewoners, ambtenaren en bestuurders vanuit verschillende rationaliteiten handelen, werkt misverstanden in de hand. Kort door de bocht gezegd: uit onze observaties tijdens de pilots bleek ons dat bewoners vooral invloed en snelheid willen, ambtenaren vooral zorgvuldigheid en efficiency en bestuurders vooral rechtvaardige keuzes en resultaat.

Tempo en timing zijn van belang. Wat voor een ambtenaar snel is, kan voor bewoners erg langzaam zijn. Terugkoppeling van wat er gebeurt binnen de gemeente is belangrijk: soms zijn zaken aangepakt op aangeven van bewoners, maar hebben bewoners niet herkend dat dat het resultaat van hun invloed was.

Een derde punt is de taal: vaak komt men niet verder dan het vertalen van elkaars taal: van bewoners naar ambtenarentaal of andersom. In plaats daarvan is het misschien beter een gemeenschappelijke taal te ontwikkelen voor de loop van zo'n traject, en dan vooral bij de middellange-termijn trajecten. Het kan een soort campagnetaal worden, met termen waarvan voor iedereen duidelijk is wat ermee bedoeld wordt, zodat iedereen zich realiseert dat bepaalde gesprekken of acties voortkomen uit of deel uitmaken van een bepaald participatieproces.

Discussie:

Onder dit thema ging de discussie achtereenvolgens over:

- legitimeringsgrondslagen en proceskwaliteit;
- creatieve confrontaties;
- tempo en timing;
- afhaakmomenten en minimumkwaliteit;
- taal.

Een aantal van deze kwesties was al eerder aan de orde geweest. Zo bijvoorbeeld de ambtelijke verantwoordelijkheid voor proceskwaliteit (met inbegrip van draagvlak).

Over legitimeringsgrondslagen:

Ik herken in de genoemde rationaliteiten de legitimeringsgrondslagen: deskundigheid, rechtvaardigheid en eigen belang. Ik heb tenminste de wens van snelheid en invloed van bewoners geïnterpreteerd als: ze willen hun zin hebben en liefst meteen. Ik vind het juist heel spannend om te merken als mensen af en toe van hun centrale legitimeringsgrondslag afstappen. Dus als de professional zegt: vanuit mijn deskundigheid zeg ik dat dat niet kan, maar ik begrijp dat jullie het zo willen. Of als de politicus zegt: dit is weliswaar niet rechtvaardig, maar ik geloof toch dat we het zo moeten doen. En de burger die zegt: zelf zou ik het het liefst zus hebben, maar ik begrijp ook dat het misschien anders moet.

De onderzoekers wijzen erop dat hierover precies de aanbeveling gaat met betrekking tot "creatieve confrontaties". De kunst bestaat erin om partners in situaties te brengen waarbinnen zij hun opvattingen (betekenissen) naar elkaar toe kunnen modelleren.

Een van de randvoorwaarden daarvoor is dat alle partijen (politiek, vakdiensten, wijkbureau, bewoners, externe beheerders) duidelijk zijn over waar voor hen de grenzen liggen. Wat is bespreekbaar en wat is het niet, en hoe groot is de kans dat "de achterban" te overtuigen is?

In verband met tempo en timing speelt onder meer de kwestie van seriële of cyclische afhandeling van het beleidsvormingsproces.

Dat komt denk ik ook doordat een participatieproces altijd serieel wordt afgewerkt: eerst de vraaginventarisatie, dan het aanbod in beeld brengen, dan besluiten. Zo'n strak georganiseerde cyclus beknop de creativiteit binnen zo'n proces.

Zeker moet je meer cyclisch bezig gaan: als je mensen vraagt wat ze willen, moet je ze er ook toe dwingen na te denken over wat daar de consequenties van zijn en wat er reëel van is en wat niet. Dan moet er wel voldoende voorinformatie beschikbaar zijn.

Het idee dat je tot een gemeenschappelijke campagneachtige taal zou moeten komen wordt met enige nuances gedeeld. Overigens wordt daarmee niet bedoeld dat dit een zaak is die overgelaten kan worden aan externe deskundigen. Die taal moet zich in het participatieproces ontwikkelen.

Conclusies

Aan het eind van de discussie werd aan de centrale actoren van Betrokken Stad gevraagd om aan te geven wat hen in de discussie bijzonder had aangesproken en wat zij hiermee verder willen gaan doen.

De ambtenaren geven, in willekeurige volgorde, puntsgewijs aan wat tijdens de discussie is opgevallen:

- Proceskwaliteit en inhoudelijke kwaliteit zouden meer gelijkwaardig moeten worden. Managers zouden niet alleen afgerekend moeten worden op de kwaliteit die ze leveren, maar ook op het draagvlak van wat ze doen, op de proceskwaliteit;
- Bewoners betrekken bij vormgeving van het proces van betrekken zelf;
- Meer aandacht geven aan de werkmethodeken;
- Waar mogelijk versimpelen van de aanpak;
- Wijkbudgetten invoeren om duidelijkheid te scheppen over financiële grenzen en beïnvloedbaarheid;
- De verleidingsstrategie toepassen: zorg dat je altijd snel kan inspringen op een aantal zaken;
- Uitkijken voor bureaucrativering;
- De discussie in eerste instantie voeren over kwaliteit en niet over geld;
- De politiek meer bij de wijk betrekken, zonder dat de politisering weer de wijk insluit ten koste van de eensgezindheid bij de probleemoplossing.

De wethouder zegt met name getroffen te zijn door:

- De spanning tussen integraal management versus integrale aanpak;

- De spanning tussen veel zeggenschap over weinig of beperkte zeggenschap over veel;
- Het belang van goede spelregels en het aangeven van wat 'locatiespecifieke afhaakmomenten' is genoemd.

Hij plaatst deze bijeenkomst in het teken van de politieke ambitie om meer beleid in de wijk te brengen. De ervaring uit deze pilots zal dus niet alleen op het terrein van onderhoud en beheer benut moeten worden, maar ook op andere terreinen. Verder ziet hij een goede uitwerking van het grotere politieke belang van de wijk, binnen het model van deconcentratie, in de figuur van een volwaardige raadscommissie voor de wijk.