

**De wijk, midden in
het bestuurlijk rijk?**

Draagvlak voor
Buurtverbeteringsplan
Heerenveen-Midden

3 oktober 1995
Van Dijk, Van Soomeren en Partners
Henk Gossink
m.m.v. Harm Jan Korthals Altes

Inhoudsopgave

	pag.
1 Inleiding	1
1.1 Sociale vernieuwing, op weg naar het derde seizoen	1
1.2 Niet bij sociale vernieuwing alleen	2
1.3 Leeswijzer	3
2 Methode	4
2.1 Draagvlak in soorten	4
2.1.1 Draagvlak in niveau's	4
2.1.2 Draagvlak in beslissing bepalende beelden	5
2.2 De interviews	6
3 Het draagvlak	7
3.1 Draagvlak... waarvoor?	7
3.2 Het geld, het gesprek en het overleg	8
3.3 Draagvlak voor discussie	10
3.4 Het project, welk project?	12
3.5 Sociale vernieuwing, dat komt goed uit!	13
3.6 Externe omstandigheden	14
3.7 Een klein beetje weerstand	14
3.8 Een zichtbaar schonere was (en de kleuren blijven mooi)	15
3.9 Conclusies	15
4 Van knelpunten naar oplossingen	17
4.1 Inleiding	17
4.2 Naar volwassen verhoudingen	17
4.3 Naar duidelijke voorwaarden	19
4.4 Sprekend beleid	20
4.5 De bolero van Beethoven	23
5 De verbetering beheerd	24
5.1 Inleiding	24
5.2 Wijkbeheer, welk wijkbeheer	24
5.3 Integraal wijkbeheer: van model naar aanpak	26
5.4 Politiek, procesbegeleider van verbeteringen	27
5.5 Tot slot	27

Bijlage 1: Lijst van geïnterviewden

Bijlage 2: Draagvlak vanuit het werkteam

1 Inleiding

1.1 Sociale vernieuwing, op weg naar het derde seizoen

Een spannende zoektocht

Sinds enige jaren is de gemeente Heerenveen bezig met het proces van sociale vernieuwing. De beleidmakers geven zelf aan niet precies te kunnen duiden wat dat inhoudt. Wanneer gekeken wordt naar de concrete activiteiten - bijvoorbeeld de Op Stelten Cafés - dan valt er echter wel een spil waar de vernieuwing om draait aan te wijzen: de bewoner als klachtenverwoorder, wensenaandragers en oplossingsbedenker. Het is dan ook geen wonder dat Heerenveen - samen met tientallen andere gemeenten in Nederland - zoekt naar een constructieve plek voor die bewoner in de gemeentelijke organisatie. Zo'n zoektocht is spannend, verrassend en soms vermoeiend, maar vooral een belonende onderneming. Tot nu toe heeft die zoektocht twee fasen doorlopen.

De ontlading

De eerste fase kan men de ontlading noemen. Vergelijkbaar met een verlossende maar erg natte zomerse bui. Alle klachten over de situatie in de gemeente werden onbevangen geregistreerd. De Op Stelten Cafés leverden een schat aan informatie op. Met een hele hoop van die klachten is wat gedaan. Toch kon niet alles worden opgelost.

Deze eerste stap op weg naar sociale vernieuwing is niet uniek voor Heerenveen. Ook andere gemeenten zijn begonnen met een 'Roept u maar'-ronde. Voor vrijwel iedere gemeente geldt dat zij daarmee gedeeltelijk de lucht heeft geklaard. Er werden echter ook verwachtingen gewekt die de gemeente niet 1, 2, 3 kon worden waarmaken.

Toen de lucht enigszins geklaard was, kon de sociale vernieuwing zijn tweede fase in.

De projecten

Veel problemen konden opgelost worden met wat enkelvoudige maatregelen genoemd. Één afdeling binnen de gemeente kon met een relatief eenvoudige maatregel een doorn uit het oog van de bewoners wegnemen. Voor een aantal problemen lag dat wat ingewikkelder. Hiervoor zijn projecten opgestart. Het beste voorbeeld hiervan is wellicht de aanpak in Heerenveen Zuid. Met een duidelijke inbreng van de bewoners werd de buurt grondig opgeknapt. De projecten hebben een aantal kenmerken. In de eerste plaats zijn zij tijdelijk. Na een reeks van samenhangende ingrepen werd het project afgesloten. In de tweede plaats was een aantal afdelingen van de gemeentelijke organisatie bij de projecten betrokken. Dat betekent dat in de werkwijze van de gemeente een samenhang werd gezocht die gebaseerd was op de problematiek in het gebied.

In de nazomer van de projecten-fase

Ook het buurtverbeteringsplan Heerenveen Midden kan als zo'n project opgevat worden. Wanneer het verbeteringsplan - opgesteld door een groep bewoners, met behulp van professionals - en de maatregelen zijn genomen, dan is het project in principe afgerond. Toch heeft dit project een iets ander karakter. De gemeente Heerenveen wil buurtbeheer invoeren en Heerenveen-Midden geldt daarbij als een soort proeftuin. De ervaringen van dit tijdelijke project worden gebruikt om een

duurzaam samenwerkingsverband met de bewoners aan te gaan, niet alleen in Heerenveen Midden, maar ook elders. Het verbeteringsplan voor Heerenveen-Midden bevindt zich op het snijvlak van een tijdelijk project en duurzaam proces. Dat betekent dat het project met beide handen moet worden aangegrepen om van te leren. Niet alleen om te kijken hoe Heerenveen in de toekomst met de wijk Heerenveen Midden om kan gaan - een uitbreiding in de tijd -, maar ook hoe het in andere wijken en dorpen in Heerenveen wijkbeheer zou moeten worden aangepakt - een uitbreiding in de ruimte -. Hiermee bevindt het verbeteringsplan Heerenveen Midden zich zowel in de nazomer van het projecten-seizoen als aan het begin van het wijkbeheer-seizoen.

1.2 Niet bij sociale vernieuwing alleen: bestuurlijke vernieuwing

Vrijwel tegelijkertijd met de sociale vernieuwing is in Heerenveen een proces van bestuurlijke vernieuwing op gang gekomen. In april 1993 verscheen de nota Bestuurlijke Vernieuwing waarin de gemeente zichzelf onderwerpt aan een eerlijke en kritische zelf-analyse. Ook hierin staat de gemeente Heerenveen niet alleen. In tal van gemeenten heeft men na de verkiezingen van 1990 de bestuurlijke vernieuwing ter hand genomen. Het signaal van de kiezers - lage opkomst, een sterkere keuze voor extreme of protestpartijen - was daarbij de directe aanleiding.

Gelukkig heeft men zich geen crisis heeft laten aanpraten. Geen paniecreactie op de thuisblijvers, maar een heldere analyse van wat het probleem is en wat er dus verbeteren moet. De gemeente Heerenveen richt zich daarbij met name op het versterken van het democratisch platform. Zij stelt zich daarbij vijf taken:

- het stimuleren van het maatschappelijk debat over politieke zaken die burgers werkelijk aangaan;
- het verbreden van het draagvlak dat het gemeentelijk handelen in de samenleving heeft;
- het vergroten van de zeggenschap van de burger over de inrichting van zijn omgeving;
- het verbeteren van de communicatie tussen de burger en bestuur;
- het optimaliseren van de dienstverlening en het terugdringen van de bureaucratie;¹

Met name de tweede en derde taak - vergroten van de zeggenschap en het verbeteren van de communicatie - komen sterk overeen met de taak die de sociale vernieuwing zichzelf stelt: het vinden van een constructieve plaats voor de burger in de gemeentelijke organisatie. Het ligt dan ook voor de hand dat de gemeente een relatie met sociale vernieuwing legt. Dat gebeurt in voornoemde nota dan ook expliciet. De nota eindigt met een uiteenzetting over de aanpak van sociale vernieuwing.

Hoewel de relatie tussen sociale en bestuurlijke vernieuwing voor de hand ligt, is het niet gewoon dat zij ook daadwerkelijk gelegd wordt². Soms liggen zaken zo voor de hand dat zij over het hoofd worden gezien. Dat dit wel is gebeurd in Heerenveen is niet alleen hoopgevend vanwege de inhoudelijke overeenkomst, het is ook strategisch van belang. Wil sociale vernieuwing het projecten-niveau overstij-

1 Gemeente Heerenveen, april 1993, *Nota Bestuurlijke Vernieuwing*, pag. 5

2 Zie ook Soomeren P.F. van, m.m.v. Ph. A. Idenburg en H. Gossink, 1994: *Willen kan je niet leren, Eindrapportage Experiment integrale Vernieuwing* Ministerie van Binnenlandse Zaken, 's-Gravenhage.

gen dan zal het functioneren van de gemeentelijke organisatie aan de kaak gesteld moeten worden. De zelf-analyse waar de bestuurlijke vernieuwing mee begon, kan daarbij als wegbereider gelden.

1.3 Leeswijzer

In dit rapport wordt met name ingegaan op de implicaties van wijk- en buurtbeheer voor de gemeentelijke organisatie van Heerenveen. Hierbij is in eerste instantie vooral de aandacht gevestigd op het draagvlak voor het buurtverbeteringsplan Heerenveen-Midden. Vanuit dat project wordt verder gekeken naar de mogelijkheden voor buurtbeheer in heel Heerenveen. Het rapport geeft antwoord op vier te onderscheiden onderzoeksvragen.

- 1 Wat is het draagvlak voor het buurtverbeteringsplan Heerenveen Midden onder ambtenaren en (politiek en ambtelijk) bestuur voor het proces waarlangs het buurtverbeteringsplan tot stand komt. Onder de totstandkoming verstaan wij daarbij zowel het opstellen van het plan als de uitvoering ervan.
- 2 Wat zijn de knelpunten in de organisatie die het draagvlak voor het buurtverbeteringsplan in de weg (kunnen) staan?

Beide vragen worden beantwoord in hoofdstuk 3.

- 3 Hoe kan het draagvlak onder ambtenaren en bestuur worden verhoogd?
- 4 Langs welke weg kan de gemeente Heerenveen verder met een wijk- en dorpsgerichte werkwijze?

Deze vragen worden beantwoord in hoofdstuk 4 en 5.

2 Methode

2.1 Draagvlak in soorten

Centraal in dit rapport staat het woord draagvlak. In het vorige hoofdstuk hebben we aangegeven dat het verbeteringsplan zich op het snijvlak bevindt tussen project en proces. De gemeente Heerenveen is op zoek naar een vastere vorm om gebiedsgericht te werken en zoekt naar een constructieve plaats voor de bewoners daarbinnen. Om die reden zullen we vooral kijken naar het draagvlak dat er bestaat voor **het proces** waarlangs het buurtverbeteringsplan tot stand komt. Met name het proces zal namelijk bouwstenen aanleveren om in tijd en ruimte het gebiedsgericht werken uit te breiden. De reden hiervoor is dat ieder gebied met betrekking tot inhoudelijke problematiek sterk kan verschillen, maar de aanpak een aantal gemeenschappelijke kenmerken behoudt.

Het draagvlak is echter een te globaal begrip om mee aan de slag te gaan. Het draagvlak bestaat niet. Vanuit iedere positie in de organisatie heeft het buurtverbeteringsplan - en de aanpak die daaraan ten grondslag ligt - andere gevolgen. Bovendien zijn er tientallen verschillende redenen om een aanpak wel of niet te zien zitten. Het is dan ook nodig om het draagvlak onder te verdelen in soorten. We maken daarbij twee verschillende onderverdelingen: naar niveau in de organisatie en naar beslissing bepalende beelden. Beiden worden hieronder kort toegelicht.

2.1.1 Draagvlak in niveaus

De ambtenaren van wie vermoed wordt dat zij het meest direct bij het project buurtverbetering Heerenveen Midden zijn betrokken zijn verenigd in de 'Club van Keuning'. Wanneer je kijkt naar het ambtelijk niveau binnen de organisatie, dan zou je kunnen zeggen dat zij behoren tot het middenkader. Zij zijn dagelijks betrokken bij beleidsvoorbereiding en -vorming op een specifiek terrein. Juist op dit niveau wordt verwacht dat er in de toekomst meer wordt samengewerkt. Deze groep is dan ook het meest specifiek bevraagd op het draagvlak voor het buurtverbeteringsplan.

De Stuurgroep sociale vernieuwing - bestaande uit het managementteam en de coördinator sociale vernieuwing - heeft twee petten op. De eerste is de leiding over een sector waarbinnen prioriteiten moeten worden aangegeven, een bepaalde werkhouding wordt aangemoedigd en de samenwerking binnen de sector wordt georganiseerd. De tweede is de gezamenlijke verantwoordelijkheid voor de plaats van sociale vernieuwing - en dus het toekomstig wijk- en buurtbeheer - binnen de ambtelijke organisatie. Deze groep is dan ook meer bevraagd op de organisatorische consequenties van het buurtverbeteringsplan en de gevolgen van een uitbreiding in tijd en ruimte van de werkwijze die eraan ten grondslag ligt - wijk- en dorpsbeheer - voor hun organisatie.

Van het college van burgemeester en wethouders ten slotte zijn de meest betrokken leden bevraagd naar hun rol in het proces, de politieke keuzes die aan de gebiedsgerichte werkwijze ten grondslag liggen en de prioriteit die aan sociale vernieuwing gegeven wordt. Aangezien het college relatief het verst van de dagelijkse

inhoudelijke en organisatorische beslommeringen af staat³, zijn deze gesprekken het sterkst gericht geweest op wijk- en dorpsbeheer in het algemeen.

2.1.2 Draagvlak in beslissing bepalende beelden

Wanneer we stellen dat het draagvlak niet bestaat, dan doelen wij echter niet alleen op de verschillende niveaus waarop het lokale overheidsbeleid gestalte krijgt. De vaak zeer verschillende beelden die de diverse actoren binnen de gemeentelijke organisatie hebben, zijn vaak evenzeer bepalend. Voor de personen zelf zijn die beelden vaak heel amorf. Men ziet een project zitten of niet, maar waarom? Vaak toch een kwestie van intuïtie.

Om een beeld helder te krijgen zal het eerst ontrafeld moeten worden. In 1985 heeft Bedell het beeld in acht verschillende categorieën opgedeeld. Deze categorieën zijn uiteindelijk bepalend voor het draagvlak voor een project of werkwijze.

De onderscheiden categorieën zijn:

- . Voorwaarden; capaciteit, vaardigheden, beschikbare middelen (bijv. de vraag of er voldoende mensen beschikbaar zijn om het project goed uit te kunnen voeren).
- . Waarden; de mate waarin het project aansluit bij de heersende werkwijze en denkbeelden binnen de organisatie (bijv. men is gewend om kant en klare plannen voor te leggen aan de bewoners en nu moet men veel eerder gaan praten).
- . Ideeën; de mate waarin mensen zich binnen de organisatie bewust zijn van de inhoud en mogelijke consequenties van het project/proces.
- . Omstandigheden; externe omstandigheden die het proces beïnvloeden (bijv. de gemeente moet heel veel bezuinigen en heeft geen geld voor nieuw beleid).
- . Tijdstip, geschiktheid van het moment van invoering (bijv. een belangrijke reorganisatie vindt net op dat moment plaats).
- . Behoeften; mate van aansluiting bij bestaande behoeften van een organisatie (bijv. klantgericht willen werken).
- . Weerstanden; tegenwerking van het project met name in het licht van het vernieuwende karakter ervan (bijv. de vraag waarom we het nu weer anders moeten doen. We doen het toch goed?).
- . Baten; verwachte voordelen van het project (bijv. betere dienstverlening).

Om te achterhalen hoe er over de verschillende categorieën wordt gedacht, heeft Bedell een vragenlijst ontwikkeld, de zogenaamde Decision Determinate Questionnaire (DDQ). DSP heeft deze methode in het verleden aangepast en gebruikt voor onderzoek naar draagvlak voor verschillende innovatieve processen. In de praktijk bleek de meting van het draagvlak op deze wijze een positief effect te hebben op het draagvlak zelf. De geïnterviewden worden gedwongen om na te denken over de vernieuwing en als het project aanwijsbare voordelen heeft, dan komen deze boven tafel.

3 Met als uitzondering natuurlijk wijkwethouder M. Scheweer die de vergaderingen van de projectgroep van bewoners voorziet.

2.2 De interviews

We hebben gesproken met alle leden van 'de Club van Keuning' (7), de leden van de stuurgroep sociale vernieuwing (6) en vier collegeleden⁴. In het totaal zijn er veertien gesprekken gevoerd. De heren Roelfsema en Keuning hebben in zowel de stuurgroep als het werkteam zitting, met hen zijn natuurlijk geen twee aparte gesprekken gevoerd, met mevrouw van de Veen en de heer Schoot is - op verzoek van de eerste - een gecombineerd gesprek gevoerd.

De vragenlijst is nader aangepast voor de Heerenveense situatie. Aangezien het project zelf tijdens de gesprekken nog niet in uitvoering was, lagen er nog heel veel zaken open. Juist het benoemen van concrete factoren die gunstig of juist ongunstig zijn voor het draagvlak dienden boven tafel te komen. Om die reden zijn er open vragen gebruikt⁵.

De uiteindelijke gesprekken hadden de vorm van een half-gestructureerd open interview. Belangrijk voor het onderzoek was dat de geïnterviewden open en eerlijk over hun ideeën zouden spreken. Om die reden is een ongedwongen context van groot belang. Over het algemeen waren de gesprekken open en hartelijk. De duur van de gesprekken varieerde van drie kwartier tot anderhalf uur.

Van ieder gesprek is een verslag gemaakt waarbij voor de acht onderscheiden categorieën de ideeën en denkbeelden van de betreffende persoon zijn vastgelegd. Deze verslagen vormden een hulpmiddel voor de onderzoekers om in deze rapportage het draagvlak binnen de organisatie te kunnen aangeven. Vanwege de toegezegde anonimiteit zijn deze verslagen niet beschikbaar voor de gemeente. Wel is in bijlage twee de conclusies voor het werkteam weergegeven om de controleerbaarheid van onze bevindingen te verhogen.

4 Zie ook Bijlage 1: Lijst van geïnterviewden

5 Bedell hanteert een gesloten vragenlijst waarbij op een zevenpuntsschaal 'gescoord' kan worden. Door middel van een gestandaardiseerde norm wordt er vervolgens een waarde vastgesteld. Deze waarde geeft het draagvlak aan.

3 Het draagvlak

3.1 Draagvlak... waarvoor?

Voor het buurtverbeteringsplan Heerenveen Midden natuurlijk!

Maar, wat houdt dat in? Het verbeteringsplan heeft twee gezichten.

Het eerste is een fysieke verbetering van de buurt. welke verbeteringen worden aangebracht, wordt bepaald door de bewoners. Professionals zoals ambtenaren assisteren daarbij en geven de grenzen van het mogelijke aan. Het plan komt tot stand door letterlijk van klein naar groot te werken. Van de tuintjes via de straat naar de hele buurt.

Het tweede gezicht is het vergroten van de betrokkenheid van de bewoners bij de buurt⁶ en het verbeteren van de relatie met de gemeente. Met die dubbele opdracht is DSP naar Heerenveen getogen.

Het is verheugend om te zien dat vrijwel alle betrokken ambtenaren en politici die dubbele opgave ook zo zien. In dat opzicht staan alle neuzen dezelfde kant op. Er zijn evenwel wel een aantal nuances aan te brengen. Een aantal van de geïnterviewden legt sterk de nadruk op het fenomeen gebiedsgericht werken. Met name binnen het werkteam en voor de sector ROM is de gebiedsgerichte benadering van groot belang. De leden van het college en de respondenten uit de welzijnshoek leggen sterker de nadruk op het betrekken van de burgers bij de planvorming. Dat nuance-verschil lijkt vooralsnog geen probleem te vormen. Het één kan immers het ander versterken. Onder het motto 'als de ene hand de andere wast worden zij beiden schoon', ligt hier juist de kracht van het project (en, later, kracht van de gebiedsgerichte, betrokken werkwijze).

Voor wat betreft de rol van de burgers zijn er grotere verschillen te ontdekken. De een legt de nadruk op de betere dienstverlening en plaatst daarmee de burger in de rol van consument. De ander legt de nadruk op een betere relatie tussen burger en bestuur en plaatst het project sterk in het kader van bestuurlijke vernieuwing. Een derde beoogt dat de burgers sterker hun verantwoordelijkheid voor de eigen omgeving gaan nemen en plaatsen de burgers in feite in de rol van producent van de eigen omgeving. Ook hier lijkt vooralsnog geen probleem te zijn. Als belastingbetaler heeft de burger ontegenzeggelijk recht op een goed produkt en dient als zodanig goed door de gemeente behandeld te worden. Aan de andere kant heeft de gemeente geen Dienst Straatvervuiling aan het werk, de leefbaarheid van de omgeving wordt door de bewoners in grote mate bepaald. Ook die rol zal de bewoner moeten accepteren. Het is echter van belang om wederzijds duidelijk te maken wat de één van de ander mag en kan verwachten. Wanneer is de burger de belastingbetaler die recht heeft op een goede dienstverlening en wanneer kan hij of zij zelf aangesproken worden op zijn gedrag en is de gemeente **niet** de aangewezen instantie om de problemen op te lossen?

De vraag wanneer de burger consument is en wanneer zij als producent mag worden beschouwd is zeer fundamenteel. In het kader van een draagvlakmeting kan zij ook onmogelijk beantwoord worden. Het belangrijkste is evenwel dat de rolverdeling tussen bewoners en gemeente een onderwerp van discussie is. Die discussie moet gaandeweg ook leiden tot helderheid.

6 Dit zou je ook kunnen formuleren als de sociale verbetering van de buurt.

Die helderheid moet verder gaan dan een simpel ja of nee van de gemeente als reactie op verzoeken van bewoners. In de ogen van bewoners zal de gemeente niet altijd even consequent zijn. Een logische vervolgvraag op een weigering van de gemeente is: "Waarom niet". Bovendien zullen er voorbeelden te vinden zijn waar de gemeente wel op een dergelijk verzoek is ingegaan: "Waarom daar wel en hier niet?", "Waarom toen wel en nu niet?". Wanneer zulke vragen, hoe lastig soms ook, niet bevredigend worden beantwoord zullen bewoners afhaken.

3.2 Het geld, het gesprek en het overleg

Het geld

Voor we uitgebreider ingaan op de hoogdravende idealen over eigen verantwoordelijkheid en een betere relatie dient de meest banale vraag gesteld te worden. Hoe zit het met de poen? Is er voldoende geld om daadwerkelijk iets te verbeteren in Heerenveen Midden?

Om te weten of er **voldoende** geld is, moet eerst bekend zijn **hoeveel** geld er beschikbaar is. Wij hebben hier niet naar gevraagd in de veronderstelling, dat dit toch wel bekend zou zijn. Opvallend was echter dat gedurende de gesprekken maar liefst vijf verschillende bedragen boven tafel kwamen. Vijf, zes, zeven ton. Een bedrag van zeven ton dat helemaal nodig is voor de riolering, een bedrag van zeven ton voor riolering waar ook nog hele leuke dingen voor de buurt kunnen gebeuren. Het geld voor de nieuwe Stoof waar nog wel het één en ander mee kan worden gedaan voor de buurt... Let wel, we hebben niet gevraagd hoeveel geld er beschikbaar was. Wij meenden dat er zes ton vrij te besteden was door de buurt en de rest voor riolering nodig was, waarbij herbestrating was inbegrepen. Deze veronderstelling werd vijf keer spontaan weersproken.

Ook de vraag of 'dat bedrag' (wat het ook zijn moge) voldoende is, werd zeer verschillend beantwoord⁷. Een deel (zes van de veertien) meende dat het genoeg was, een aantal mensen - met name vanuit de stuurgroep - had daar ernstige twijfels bij. Vanuit stedenbouw werd opgemerkt dat een vergelijkbaar project in Heerenveen Zuid een veelvoud had gekost voor een veel kleiner gebied. Algemeen was de stelling dat er wel meer wensen boven tafel zouden komen, dan centen. De vraag hoe je daar mee om zou moeten gaan, wordt in hoofdstuk 4 beantwoord.

Het gesprek

'Als iemand naar je toe komt met een vraag over de gemeente, mag je nooit zeggen dat je daar niet over gaat. Iedere ambtenaar heeft meer zicht op de gemeentelijke organisatie, dan een willekeurige bewoner. Om die reden kun je altijd wel iets betekenen voor die bewoner.' Dit citaat - afkomstig van een lid van de stuurgroep sociale vernieuwing - geeft heel goed aan wat er van de ambtenaren in de organisatie mede in het kader van dit project wordt verwacht:

- . De ambtenaren dienen de blik te verruimen naar andere afdelingen;
- . De ambtenaren dienen welwillend te reageren op verzoeken van bewoners en zo veel mogelijk proberen die bewoners te helpen.
- . De ambtenaren zullen in gesprek moeten met de bewoners wanneer de laatste aangeeft daar behoefte aan te hebben.

Er zijn twee kanten aan deze uitgesproken verwachting. In de eerste plaats, zijn de ambtenaren bereid om zo te functioneren? In de tweede plaats, zijn zij daar ook toe in staat?

7 Zie ook bijlage 2, het draagvlak vanuit het werkteam.

De **bereidheid** om dat te doen wordt verschillend ingeschat. In een vergadering van de stuurgroep stak één van de leden de hand in eigen boezem: *'Als je gebeld wordt door een burger terwijl je een rapport aan het lezen bent, heb je het gevoel dat je wordt gestoord.'* Dat gevoel is natuurlijk diametraal tegenovergesteld aan de taak die net verwoord werd. De vraag is echter of dat gevoel verandert door te roepen dat het anders moet. Een luisterende houding ten aanzien van je bewoners (of klanten) zit tussen de oren. Om daar iets te veranderen, is een verandering van mentaliteit vereist. Het moet ook gewaardeerd worden dat je meer tijd besteedt aan het accuraat afhandelen van klachten en suggesties van bewoners. Om die waardering te bewerkstelligen zal die houding ook zichtbaar moeten worden gemaakt. In verschillende bedrijven tracht men dat te doen door een zogenaamd ISO-systeem voor kwaliteitszorg. Hoewel deze kwaliteitsregistratie wel erg omvangrijk is, kan voor de gemeente aan een soortgelijk initiatief worden gedacht. Een hoopvol signaal hierbij is het zichtbaar maken van klachtenafhandeling binnen de afdeling wegen- groen en water. Het verdient aanbeveling om te bezien in hoeverre dit systeem voor uitbreiding vatbaar is.

De **mogelijkheid** om vraaggericht te functioneren is een heel ander verhaal. Één van de wethouders wees er op dat de laatste drie a vier jaar heel wat is veranderd in de gemeentelijke organisatie. De gemeente Heerenveen heeft zijn ambitie-niveau naar boven toe bijgesteld. Bovendien is met de komst van de beheersbegroting bewerkstelligd dat ambtenaren verantwoordelijk zijn voor een bepaald produkt. Dit heeft samen ervoor gezorgd dat de werkdruk aanzienlijk is verhoogd. Als het luisteren naar bewoners ten koste gaat van de vereiste prestaties, dan wordt de ambtenaar voor een probleem gesteld waarvan het niet eerlijk is om te stellen dat hij of zij dat maar moet oplossen. De positie van de betreffende ambtenaren gelijkt hierbij op die van de buschauffeur in het plangerichte busbedrijf:

De busmaatschappij heeft besloten om planmatig en klantvriendelijk te werken. Er zijn twee zaken waar de klant zich aan schijnt te ergeren. Bussen rijden niet op tijd en het vervoer gaat te langzaam. Om die reden maakt de leiding van de vervoersmaatschappij een zeer strakke planning en instrueert de chauffeurs om koste wat het kost op tijd te rijden. Daarnaast dient men vriendelijk te zijn voor de passagiers. De planning is echter zo strak dat de bus geen tijd heeft om op de haltes te stoppen. De buschauffeur lost dit op door op iedere halte heel kort te stoppen, vriendelijk door het raampje te roepen dat hij geen tijd heeft om de passagiers mee te nemen en dan snel weer de rit te vervolgen. Uit de schema's blijkt dat de bussen perfect op tijd rijden. De leiding is tevreden, de klant verbijsterd.

Hoewel de vergelijking schromelijk overdreven is, valt er wel een aantal lessen uit te trekken. In de eerste plaats moet het uiteindelijk oordeel van de klanten worden meegewogen. In de tweede plaats dient de mate waarin de produkten van de overheid aansluiten bij de vraag van de burgers zichtbaar te worden gemaakt. In de derde plaats moeten de ambtenaren de ruimte krijgen om - met het oog op de klant - flexibel om te gaan met zijn of haar produkt.

Het overleg

De vragen van burgers vanuit de wijk sluiten niet altijd aan op de organisatie van de gemeente. Een goed voorbeeld hiervan is de speelplek voor kinderen. Bewoners die een goede speelplaats willen, vragen om aan de ene kant om één voorziening - een speelplek - en aan de andere kant om een heleboel zaken tegelijkertijd. Een goede speelplaats is veilig in de zin dat niet aan alle kanten verkeer 'full speed' er langs raast. Hiervoor zijn verkeerskundigen verantwoordelijk. Een speelplek moet schoon zijn in de zin dat niemand zijn kinderen graag onder de hondepoep thuis ziet komen. De voorzieningen op de plek moeten aansluiten bij de behoeften van de kinderen. Jongens van zestien willen wellicht een basketbalveldje, kinderen van

een jaar of vier, vijf stellen meer prijs op een glijbaan en wipkippen. Kortom, er komt een hoeveelheid kennis bij kijken voor de gemeentelijke organisatie die over vele afdelingen verspreid is. Hier komt het dilemma naar voren van gebiedsgericht werken versus werken vanuit het eigen vak. In onderstaande tabel, wordt weergegeven wat dit dilemma behelst. Wij benoemen dit met de termen liefde voor het vak versus liefde voor de stad.

Tabel 3.1 Vakgericht versus gebiedsgericht werken

Liefde voor het vak	Liefde voor de stad
Sectoraal, vakgericht	Integraal, gebiedsgericht
Problemen geformuleerd door de gemeente	Problemen geformuleerd door bewoners
Oplossingen worden bedacht door professionals	Oplossingen worden bedacht door alle betrokkenen
Planning beleidsgestuurd	Planning vraaggestuurd
Uitvoering door sectoren	Uitvoering projectmatig

Bij een vraaggerichte werkwijze zal de vakkennis gebundeld moeten worden, maar komt die samenbundeling voldoende tot stand? Over het algemeen zijn de respondenten hier redelijk optimistisch over. Men weet elkaar wel te vinden in het gemeentehuis, zo is de teneur. Het draagvlak om met elkaar in overleg te treden ten einde een produkt te bewerkstelligen dat aansluit bij de vraag is groot. Nu willen wij geen spelbreker zijn bij dit optimisme, maar de vraag is of de inschatting van de respondenten reëel is. Het is immers zo dat het overleg **binnen** de afdelingen vele malen gestructureerder is, dan het overleg **tussen** de diverse onderdelen van het ambtelijk apparaat. Laat staan het overleg met organisaties als politie en welzijnsinstellingen. de welzijnsambtenaar gebruikte het voornoemde speelveldje als voorbeeld hoe het niet moet. *'De kloof tussen ambtenaren en bewoners kwam heel duidelijk naar voren. De een spreekt over vierkante meters, de andere over een speelveld.'* Wellicht dat de omvang van de beoogde verandering nog niet geheel is doorgedrongen tot alle respondenten. Dezelfde welzijnsambtenaar verwoordde het prachtig: *'Het gaat om het vermogen de vraagstelling te veranderen. Dat wil zeggen; om bij het formuleren van beleid de gedachtengang van de bewoners te volgen.'* Wie die gedachtengang daadwerkelijk wil volgen, zal echter de paden op het gemeentehuis (en daarbuiten) moeten effenen. Ons beeld is vooralsnog dat dit voldoende gebeurd is.

3.3 Draagvlak voor discussie

De discussie tussen bewoners en gemeente over welke maatregelen in de buurt worden genomen, is één van de centrale onderdelen van het buurtverbeteringsplan Heerenveen-Midden en zal één van de centrale onderdelen van een toekomstig wijk-

en buurtbeheer zijn. Nu is die discussie niet nieuw. Op inspraakavonden en door middel van klachtenprocedures vond die discussie al plaats. Wel nieuw is dat de discussie op een andere wijze wordt georganiseerd. Dat wil zeggen vroeger in het besluitvormingsproces en dichter bij de bewoners.

Bij zo'n nieuwe wijze van discussiëren is het beeld dat de gemeentelijke organisatie heeft van zijn discussiepartner - de bewoners - van niet te onderschatten belang.

De vragen wat je wilt overlaten aan de bewoners, welke beslissingen je aan hen toe vertrouwd en hoe je hun bereidheid inschat om ook een 'nee' te accepteren, zullen beantwoord moeten worden voordat men zo'n nieuwe discussie in gaat. Immers, de antwoorden op die vragen bepalen in hoge mate het draagvlak om die discussie in te gaan. In de gesprekken kwamen feitelijk drie vraagtekens ten aanzien van de bewoners naar boven.

In de eerste plaats zijn er twijfels bij de representativiteit van de projectgroep van bewoners. In hoeverre staat de mening van de sprekende bewoners gelijk aan de ideeën die verder leven in de buurt? Met name vanuit de stuurgroep kwamen hier ernstige twijfels over het voetlicht.

In de tweede plaats wordt er getwijfeld aan de bereidheid van de bewoners om blijvend betrokken te zijn bij de leefbaarheid van hun buurt. Wie garandeert dat - wanneer het nieuwe ervan af is - er nog steeds genoeg bewoners zijn die bereid zijn om mee te denken en te werken aan de wijk? Voor een wijk waarin de diversiteit groot is en de samenhang klein geldt deze twijfel nog harder dan voor bijvoorbeeld de dorpen waar de sociale samenhang groter wordt geacht.

In de derde plaats blijken er twijfels te leven over de kwaliteit van de bijdragen van de bewoners. Deze twijfel heeft twee gronden. Aan de ene kant vreest men dat de bewoners blijven steken in klachten en verzoeken waarbij er een sfeer ontstaat van 'wij vragen en u - gemeente - hebt daar maar aan te voldoen'. Aan de andere kant meent een aantal respondenten dat bewoners niet bereid of in staat zijn om de gevolgen van hun keuzes op langere termijn te overzien. Één van de leden van de stuurgroep verwoordde deze twijfel als volgt: *'U moet niet vergeten dat tachtig procent van de bewoners niet in staat is om verder te denken dan het eigen tuintje.'*

Het is van belang om hier vast te stellen dat met name de derde bron van twijfel niet gedeeld wordt door het overgrote merendeel van de respondenten. Toch kan ook dit minderheidsstandpunt grote gevolgen hebben voor het project en het proces van wijk- en buurtbeheer. Indien, deze gedachten toch wijd verbreid zijn in de organisatie loopt de duurzaamheid van wijkgericht werken groot gevaar. Wanneer gesteld wordt dat de bewoners meer vertrouwen zouden in de gemeente zou moeten krijgen, dan is het van enorm belang om te realiseren dat vertrouwen niet iets is dat eenzijdig kan zijn. Hoe kun je iemand vertrouwen die jou niet vertrouwt? Op deze plaats is het van belang op te merken dat het overgrote deel van de respondenten wel de discussie met de bewoners ziet zitten, zij het onder een aantal voorwaarden.

De tweede nieuwe kant van de discussie is dat zij vroeger in het besluitvormingsproces plaatsvindt. In plaats van de bewoners te confronteren met een kant en klaar plan wordt gedurende de gehele planvorming de inbreng van de bewoners georganiseerd. Dit verschilt volgens één van de respondenten aanzienlijk met de gebruikelijke inspraak in de gemeente Heerenveen: *'Tot nu toe worden de bewoners eerder pragmatisch bij de plannen van de gemeente betrokken. Dat betekent dat men hen niet betreft om de wensen uit de bevolking te bewerkstelligen, maar om de ideeën van de bewoners te gebruiken ter ondersteuning van de eigen ideeën van de ambtenaren of de politiek. Wanneer de inspraak niet goed uitkomt, wordt zij verder genegeerd.'* Deze harde woorden aan het adres van de eigen organisatie overdrijven de verandering wellicht iets. Toch zijn zij goed om de gedachten nader te bepalen. De

verandering van strategische inspraak naar wijkgerichte planvorming behelst een verschuiving van de omgang met belangen. Het is niet het belang van de gemeente dat tegenover dat van de bewoners wordt gesteld, maar een zoektocht naar een gemeenschappelijk belang.

Deze verandering kan rekenen op een groot draagvlak binnen de gemeentelijke organisatie. Het 'oude' model wordt kennelijk als onbevredigend ervaren. Daar is ook een aantal redenen voor aangegeven door de respondenten. In de eerste plaats is de ruimte om nog tegemoet te komen aan de wensen van bewoners aan het einde van het traject gering. Dit werkt zeer frustrerend. In de tweede plaats lokt een kant en klaar produkt voornamelijk negatieve reacties uit. Er wordt vooral geageerd tegen wat niet goed is aan de plannen. De positieve kanten raken daarmee onderbelicht. Ten derde hebben de plannen aan het einde van het traject vaak een sterk sectoraal karakter. Kansen om samen te werken met andere onderdelen van de organisatie worden te laat onderkend om een positieve bijdrage te kunnen leveren aan het uiteindelijke produkt.

Hoewel het draagvlak groot is, is er een tweetal factoren die de welwillende houding ten aanzien van zo'n nieuwe werkwijze wat temperen. De eerste is dat niet duidelijk is wat wel en niet tot de mogelijkheden behoort. Deze onduidelijkheid werkt overspannen verwachtingen in de hand. Omdat niet afdoende kan worden beantwoord welke wensen wel en welke niet gehonoreerd zullen worden, blijft enige tijd onzekerheid bestaan onder de bewoners. Dat heeft als nadeel dat als het ware frustratie wordt georganiseerd. De tweede factor die het enthousiasme voor het nieuwe discussiemodel wat tempert is de tijd die in het overleg gaat zitten. Dit kwam eerder al naar voren onder het kopje 'het gesprek'.

3.4 Het project, welk project?

De eerste voorwaarde voor een project om enig draagvlak binnen de organisatie te hebben, is natuurlijk dat men binnen de organisatie goed op de hoogte is. Nu hebben we in de eerste paragraaf al gezien dat voor wat betreft de doelstelling van het project de neuzen redelijk één kant op staan. Helaas houdt de informatie daarmee zo'n beetje op. Uit bijlage 2 blijkt dat zelfs binnen het werkteam de informatie over het project te wensen overlaat. Ook binnen de stuurgroep sociale vernieuwing worden ernstige twijfels geuit ten aanzien van de informatieverbreiding. Illustratief was wat dat betreft het gesprek met de coördinator sociale vernieuwing (CSV):

DSP: Begrijpen de medewerkers van uw organisatie met welk doel het buurtverbeteringsplan wordt ingevoerd?

CSV: *Ik heb daar grote twijfels over.*

DSP: Zijn de procedures die nodig zijn voor het invoeren van het project bij uw medewerkers bekend?

CSV: *Ik heb daar grote twijfels over.*

DSP: Zijn zij op de hoogte van de veranderingen die de werkwijze met zich meebrengt?

CSV: *Ik heb daar grote twijfels over.*

Hoewel de doelstelling veel breder bekend is dan de coördinator meende, hebben we hier te maken met een zeer ernstig probleem. Verondersteld werd dat via het werkteam de informatie over het project zich als een inktvlek over de organisatie zou verspreiden. De ruime verspreiding van de notulen van de projectgroepvergaderingen zou de rest moeten doen. De notulen worden echter niet of vluchtig gelezen, verschillende leden van het werkteam geven aan niet te weten in welke fase het project zich bevindt, de besprekingen in de werkoverleggen laat ernstig te wensen over. Een lid van het werkteam: *'Tijdens het werkoverleg wordt er wel geïnfor-*

meerd over de gang van zaken bij Heerenveen Midden, maar daar wordt dan lacherig over gedaan.'

Ook de vraag of men weet wat er te doen staat wanneer het plan gereed is, leverde vooral pijnlijke stiltes op. Het merendeel wist hierop geen begin van een antwoord te geven. Men vertrouwt erop geïnformeerd te worden 'als het zo ver is'. Hoewel dat vertrouwen op zich mooi is, kan men vraagtekens zetten bij de mogelijkheden voor de organisatie om bij dit vernieuwende project mee te denken. Ook de reden waarom de bewoners nu weer anders worden benaderd, dan bijvoorbeeld in het geval van Heerenveen-Zuid was hier en daar onvoldoende bekend. Dit frustriert het draagvlak voor de verandering zelf in hoge mate. *'Het steekt de afdeling dat er na een succesvolle aanpak in De Greiden en de Uitvindersbuurt weer naar een nieuwe aanpak wordt gezocht.'*, stelde één van de geïnterviewden getergd.

Ten slotte bleken er een aanzienlijk aantal misverstanden te leven over dit project. Zo meende één van de respondenten dat de aanpak van de kleine ruimte ook betekende dat in de uitvoering consequent van klein naar groot zou worden gewerkt. Dit is echter nadrukkelijk niet de bedoeling.

In het volgende hoofdstuk zullen wij uitgebreid stilstaan bij de communicatie ten aanzien van dit project en wijkbeheer in het algemeen. Het lijkt ons echter niet overdreven om hier al vast te stellen dat het project staat of valt bij een zeer forse verbetering van de communicatie. Blijft deze uit, dan kan **het project** wellicht nog slagen op basis van enige goodwill, maar de overgang naar **een proces** van wijkgericht werken, lijkt ons dan een brug te ver.

3.5 Sociale vernieuwing, dat komt goed uit!

Het derde seizoen van sociale vernieuwing staat natuurlijk niet op zich. Er zijn tal van processen gaande in de gemeentelijke organisatie die van invloed zijn op de gesteldheid van het seizoen. Andersom kan de vernieuwende werkwijze in Heerenveen-Midden van invloed zijn op andere ontwikkelingen in de organisatie.

De vraag is of het project buurtverbeteringsplan Heerenveen-Midden en de stap naar wijkgericht werken past in de andere ontwikkelingen die gaande zijn.

Dit blijkt gelukkig het geval te zijn. In de inleiding hebben we al gezien dat sociale en bestuurlijke vernieuwing elkaar kunnen ondersteunen.

Het is verheugend om te constateren dat een aantal afdelingen gelijktijdig op zoek is naar methoden om hun aanbod dichterbij de vraag van burgers te brengen. Uit ervaringen in andere steden⁸ blijkt dat wijkgericht werken hier een ondersteunende rol in kan vervullen. De geactiveerde wijk- en dorpskaders kunnen benut worden om het bestaande aanbod aan de behoeften onder bewoners te toetsen.

Daarnaast wordt de sociale vernieuwing zelf gesteund door het streven van de gemeente om klantvriendelijker te werken. Beter uitleggen waarom iets wel of niet kan past niet alleen in het kader van sociale vernieuwing, maar wordt daarnaast gemeentebreed gesteund vanuit de behoefte om bewoners sneller en beter te antwoorden.

Zowel bij wegen, groen en water als bij welzijn kunnen ontwikkelingen worden geconstateerd die aansluiten bij het proces naar wijkgericht werken. Bij welzijn wil men zich niet alleen baseren op het aanbod van instellingen, maar sterker dan voorheen burgergericht werken. Bij wegen, groen en water geldt dat men meer buurtgericht wil gaan werken. Ook dat sluit dus mooi aan.

8 Bijvoorbeeld Deventer en Rotterdam

3.6 Externe omstandigheden

Er zijn van die zaken die niets te maken hebben met het buurtverbeteringsplan, noch met wijkgericht werken in het algemeen. Toch kunnen zij - positief of negatief - van invloed zijn op het proces. Voor de buurt zijn dit de sluiting van de Kempnaerschool, de nieuwbouw en de nieuwe Stoof. Van belang is dat met name met betrekking tot de laatste twee goed overlegd wordt met de bewoners. Onze indruk is dat dit voor een belangrijk deel al is gebeurd. De functie van de nieuwe Stoof zou ook in de projectgroep van bewoners aan de orde moeten komen. Bij de eerste bijeenkomst van de bewoners is dit al gebeurd. Voor de bewoners is het heel belangrijk dat de jeugd zich thuis zal voelen in het nieuwe gemeenschapshuis. Omstandigheden binnen de gemeentelijke organisatie die het proces rond de buurtverbetering kunnen beïnvloeden zijn met name de aankomende bezuinigingen. Herhaalde malen hebben de geïnterviewden aangegeven dat aan het budget voor de buurtverbetering niet zal worden getornd. Dit geeft wel aan hoe hoog de prioriteit is die aan het plan wordt gegeven. De stap van project naar proces kan echter wel onder druk van de bezuinigingen komen te staan. Hoe je het ook wendt of keert, met name in het begin zal wijkgericht werken een tijdsinvestering vergen... en tijd is geld.

3.7 Een klein beetje weerstand

Verreweg het grootste deel van de respondenten rekt er op dat het ambtelijk apparaat dermate loyaal is dat de uiteindelijke uitvoering van het project niet in gevaar zal komen. Toch valt er hier en daar wel wat weerstand te verwachten. In de eerste plaats is deze weerstand gelegen in een zekere veranderingsmoeheid. Zoals eerder gesteld is de laatste tijd behoorlijk wat veranderd in de gemeentelijke organisatie. Dat heeft een zware wissel getrokken op de bereidheid van de ambtenaren om het nu weer anders te doen. Één van de geïnterviewden stelde: *'Men zit hier echt niet te wachten op veranderingen'*. Een slechte communicatie over die veranderingen, versterkt dat alleen nog maar.

Enige weerstand wordt ook verwacht vanwege de grotere bemoeienis van bewoners en andere afdelingen met het werk van de ambtenaren. We hebben in de eerste paragraaf van dit hoofdstuk aangegeven dat de gemeente naast duidelijkheid over wat wel en niet kan, ook helderheid zal moeten verschaffen **waarom** iets wel of niet mogelijk is. Dat betekent dat bewoners in het winkeltje van de ambtenaren kunnen kijken. *'Je moet bereid zijn je kwetsbaar op te stellen'*, gaf één van de leden van het werkteam aan. Dat kan op enige weerstand stuiten.

Een ander soort weerstand komt voort uit de stelling van één van de leden van de stuurgroep dat de gemeente Heerenveen geen lerende organisatie zou zijn. Deze stelling lijkt ons wat te ver gaan. Er wordt echter wel een aantal eigenschappen van de Heerenveense gemeentelijke organisatie door de respondenten genoemd die het lerende vermogen beperken:

- . Men verdringt fouten liever dan dat men er uitgebreid mee geconfronteerd wordt.
- . Men blijft zo dicht mogelijk bij de orde van de dag die al genoeg eisen aan het functioneren stelt.
- . Men ervaart kritiek al snel als bedreigend in plaats van opbouwend.

Ook hier menen wij dat enige nuancering op zijn plaats is. De wijze waarop vrijwel alle respondenten openlijk kritiek hadden op de eigen organisatie gedurende de interviews, levert ons het beeld op dat er heel wat zelf-kritisch vermogen aanwezig is. De open en eerlijke gesprekken gaven bij ons juist het beeld dat men in Heerenveen heel goed in staat is om een kwetsbare positie in te nemen.

De vraag is echter niet zo zeer of Heerenveen al dan niet een lerende organisatie is, maar hoe groot het lerend vermogen van Heerenveen is.

Ten slotte speelt de extra tijd die besteed wordt aan de nieuwe werkwijze een rol bij de weerstand die tegen het wijkgericht werken heerst. Door verschillende leden van het werkteam werd aangegeven dat het van belang is dat het management (i.c. de sector-directeuren en de gemeentesecretaris) aangeven dat aan de wijkgerichte werkwijze prioriteit wordt gegeven. De verschuiving in tijdsbesteding moet 'bestuurlijk afgedekt zijn', zoals het zo mooi heet.

3.8 Een zichtbaar schonere was (en de kleuren blijven mooi)

De uitgebreide reis langs weerstanden, obstakels en twijfels zou bijna doen vergeten waar het allemaal ook alweer om begonnen was. Een mooiere buurt, bewoners die meer vertrouwen krijgen in de plaatselijke overheid en mee betrokken zijn bij hun directe leefomgeving.

De vraag is of deze voordelen ook bereikt worden met wijkgericht werken in het algemeen en het buurtverbeteringsplan in het bijzonder. Gelukkig zien de meeste ambtenaren duidelijk het voordeel van deze benadering in.

Met betrekking tot de dienstverlening verwoordde één van de leden van het werkteam het verwachte voordeel als volgt: *"Stel dat twee stoepen er even slecht aan toe zijn. Wij kunnen dan willekeurig aan één van de twee stoepen beginnen. Het kan echter zijn dat bij de ene stoep iemand woont die slecht ter been is en bij de andere niet. Dan is het natuurlijk van groot belang dat we bij de stoep van die oudere persoon beginnen. Je zou dan wel een manier moeten hebben om daar achter te komen. Volgens mij kan dat buurtbeheer daaraan bijdragen."*

Kort en bondig: je levert (bijna) hetzelfde produkt, maar het resultaat voor de bewoners is veel beter.

Gevraagd of de verwachte baten de tijd en moeite van wijkgericht werken, het overleg met de bewoners, rechtvaardigen, antwoordde een lid van de stuurgroep: *'Een kosten/baten analyse gaat bij dit project niet op. De kosten van betrokken burgers is de prijs van de democratie'.*

3.9 Conclusies

In dit hoofdstuk is het draagvlak voor het buurtverbeteringsplan Heerenveen-Midden uitgebreid aan de orde geweest. Hoewel er belangrijke knelpunten zijn die het draagvlak voor het project in weg staan, mag voorzichtig worden geconcludeerd dat de uitvoering van het buurtverbeteringsplan niet echt gevaar loopt. Zolang door politiek en management voldoende prioriteit wordt gegeven aan het project zullen de ambtenaren loyaal meewerken. Toch zal er nog wel het één en ander aan werk verzet moeten worden voor (de uitvoering van) het project ook daadwerkelijk een succes wordt. Met name in de sfeer van de randvoorwaarden is een aantal zaken nog onvoldoende helder. Op zijn minst moet duidelijk worden hoeveel geld er exact beschikbaar is. Daarnaast moet voor de direct betrokkenen veel beter duidelijk worden gemaakt wat het buurtverbeteringsplan nu precies inhoudt. Wat is onderwerp van het verbeteringsplan en wat niet? Binnen welke marges functioneren de bewoners als projectgroep? Wanneer gaat het plan 'werk opleveren' voor de gemeentelijke organisatie? Juist in een experiment als dit buurtverbeteringsplan wordt vaak aan dit soort vragen voorbij gegaan. In de praktijk van alledag zijn zij immers vaak al beantwoord, in de praktijk van experimenten zitten in deze hoek juist het

vaakst de faalfactoren. Het is volkomen onnodig en doodzonde om die faalfactoren daar te laten zitten. In de eerste plaats kunnen zij makkelijk weggehaald worden en in de tweede plaats levert een experiment dat door deze factoren is mislukt niets aan extra inzicht op ten aanzien van de beoogde vernieuwingen.

Wanneer tegelijkertijd een meer blijvende verandering in houding en werkwijze wordt beoogd, dan zal er nog veel meer werk verzet moeten worden. Er zijn nog te veel beren op de weg om te kunnen stellen dat de rit naar wijkgericht werken volbracht zal worden. De gevaarlijkste van deze beren is de slechte communicatie over de werkwijze rond het verbeteringsplan en de onvoldoende betrokkenheid van het ambtelijk apparaat bij de meer duurzame verandering die met deze werkwijze beoogd wordt.

4 Van knelpunten naar oplossingen

4.1 Inleiding

In het eerste hoofdstuk gaven wij aan dat het buurtverbeteringsproject Heerenveen-Midden zich in de nazomer van de projectenfase bevindt. De gemeente wil naar een proces van wijkgericht werken toe. Wanneer het draagvlak nodig voor een project wordt vergeleken met het draagvlak dat vereist is voor een proces dan zijn er een aantal verschillen te constateren. In de eerste plaats is een project eenmalig. Ambtenaren kunnen schouder ophalend eenmaal hun medewerking verlenen, 'omdat het bestuur dat nu eenmaal wil'. Bij een proces ligt dat anders daar zal de medewerking duurzaam moeten zijn. Een beroep op 'schouderophalende ambtenaren' voldoet daarbij niet. In de tweede plaats kan bij een project eenmalig een extra bedrag worden vrijgemaakt als smeerolie. Bij een proces keren die bedragen jaarlijks op de begroting terug. Dat is wel even wat anders. In de derde plaats kan bij een project onder het motto 'nieuw!' vaak wel wat extra aandacht worden georganiseerd. Processen blijven echter niet nieuw.

Kortom, het draagvlak voor een proces zal aanzienlijk groter moeten zijn dan voor een project. Dat betekent dat zoveel mogelijk knelpunten dienen te worden weggenomen. Bij het wegnemen van de knelpunten kan een extern bureau twee rollen vervullen. In de eerste plaats kan zij kant en klare oplossingen aanreiken. In de tweede plaats kan zij handvatten aanreiken waarmee de gemeentelijke organisatie zelf aan de slag kan gaan. Wij hebben gekozen voor de tweede optie. Juist vanwege de overgang naar een proces is het van belang dat de gemeente zelf oplossingen bedenkt. Ook na dit project zal de gemeente immers soortgelijke knelpunten tegenkomen en op dat moment zelf moeten oplossen. Dat wil niet zeggen dat met de handvatten die wij aanreiken niet direct aan het werk kan worden gegaan. Integendeel, waar mogelijk hebben wij het zo uitgewerkt dat de gemeente er direct mee aan de slag kan. Maar, het zal de gemeente zelf moeten zijn die aan het werk gaat...

4.2 Naar volwassen verhoudingen

In het vorige hoofdstuk hebben wij drie vraagtekens ten aanzien van de bewoners benoemd:

- . de representativiteit van de bewonersgroep;
- . de bereidheid van de bewoners om blijvend betrokken te zijn bij de leefbaarheid;
- . de kwaliteit van de plannen opgesteld door de bewoners;

We bespreken de drie vraagtekens kort.

Representatief?

In de eerste plaats is het natuurlijk zo dat bij dit soort processen de vertegenwoordigende gedachten - die wel gelden voor een raad - los worden gelaten. In de plaats daarvan komt 'afspiegeling'. Hierbij zijn een aantal procesmatige randvoorwaarden van belang:

- . Iedere bewoner krijgt de kans om zich aan te melden voor een bewonersgroep;
- . Wanneer plannen worden opgesteld wordt er goed teruggekoppeld naar de buurt, bijvoorbeeld via een wijkkrant, grotere thema-avonden en het werken in tijdelijke taakgroepen;

- . Wanneer de plannen gereed zijn, krijgen de bewoners dezelfde inspraakansen als in het oude model, dat wil zeggen inspraakavonden met dezelfde zeggenschap als wanneer de gemeente het plan zou hebben bedacht;
- . Er wordt op toegezien dat de samenstelling van de bewonersgroep niet te eenzijdig is. Dat wil zeggen dat er niet alleen mannen, jongeren, autochtonen of bewoners van één bepaald buurtje in de bewonersgroep zitten. Met name de wijkambtenaar zal hierop moeten letten. Indien de samenstelling toch te eenzijdig dreigt te worden, onderneemt de gemeente wervingsacties in overleg met de bewonersgroep;

Praktijk in andere gemeenten wijst overigens uit dat de plannen van de bewoners over het algemeen op een redelijk draagvlak kunnen rekenen. Dit blijkt mede uit de bereidheid van niet-leden van bewonersgroepen om zich (eenmalig) in te zetten om een plan te verwezenlijken. Bovendien wordt de bewoner geen middel tot invloed ontzegt, maar juist extra invloed aangeboden.

Blijvende betrokkenheid

Wanneer het nieuwe ervan af is, zouden bewoners wel eens af kunnen haken. Als hun probleempje is opgelost, gaat men weer over tot de orde van de dag. Gedeeltematig is dit zeker waar, maar het zou te eenvoudig zijn om te stellen dat dit voor alle bewoners geldt. Bewoners verschillen in de mate waarin zij betrokken zijn en betrokken blijven. Dat moet echter geen probleem zijn, maar een uitgangspunt.

Onder de volgende randvoorwaarden is betrokkenheid redelijk gegarandeerd:

- . Indien er van de bewoners wordt gevraagd zelf iets te doen in ruil voor een andere klus door de gemeente, dan zou deze zelfwerkzaamheid in ieder geval tijdelijk moeten zijn.
- . Wijkplannen dienen een looptijd te hebben van maximaal één jaar.
- . Slechts een kleinere groep bewoners moet worden gevraagd om langere tijd mee te praten. Ook hieraan moet echter een horizon worden gesteld. Een periode van twee jaar is lang genoeg. Daarna moet er weer vers bloed komen. Wie na die twee jaar nog verder wil, moet hiertoe echter ook de mogelijkheid krijgen.
- . Meedoen moet leuk zijn. Hou het concreet, houdt de vergaderingen kort, maak resultaten zichtbaar, vertel de succesverhalen (die er zeker zullen komen).

Ook in gemeenten (als Deventer en Dordrecht) levert de betrokkenheid van bewoners feitelijk geen problemen op. Integendeel, zodra zichtbaar wordt dat wijkbeheer werkt, neemt de animo toe. Bovendien zou de gemeente zich niet moeten richten op problemen die er misschien nog zouden kunnen komen, maar knelpunten moeten oplossen die er daadwerkelijk zijn.

Kwaliteit van de wijkplannen

De vrees dat bewoners maatregelen zouden willen nemen waarvan zij de consequenties niet kunnen overzien, speelt in een aantal gemeenten. Dat wil niet zeggen dat zij gerechtvaardigd is. In de eerste plaats blijven professionals (als ambtenaren) betrokken. Zij kunnen aan de noodbel trekken indien dat nodig is. In de tweede plaats bepaalt de gemeente wat de marges van beheer zijn (hier kom ik in hoofdstuk 4 op terug). Waar je naar toe zou moeten groeien is wat wijlen minister Dales benoemde met 'Volwassen verhoudingen'. Dat wil zeggen dat je de burgers serieus neemt. Dit is heel iets anders dan 'de burger heeft altijd gelijk'. Het is juist essentieel dat je ook aangeeft wanneer iets niet kan, waarom niet en hoe dan eventueel wel kan. Er zal gediscussieerd moeten worden. Dit vormt een essentieel onderdeel van een wederzijds leerproces.

Een schoolvoorbeeld voor zo'n wederzijds leerproces vond plaats in Heerenveen Zuid. De wijkwethouder aldaar werd aangesproken op een kapotte stoep ten

gevolge van het fout parkeren van auto's. (Quasi-) verbaasd antwoordde de wet- houder dat hij zijn auto daar toch echt niet had geparkeerd. De bal werd terug- gespeeld. 'Jullie wonen daar, jullie weten toch wie de auto's daar neer zetten? Dan kunnen jullie daar toch wat van zeggen?' Hierop werd geantwoord dat het parkeren 's avonds gebeurt 'en dan hebben we de gordijnen dicht'. Men voelde natuurlijk wel aan dat die vlieger niet op ging. De bewoners trokken zelf de con- clusie dat zij zelf maar wat van het parkeergedrag moesten gaan zeggen. De gemeente heeft de kapotte stoep alsnog hersteld

Er zijn een drietal lessen uit deze anekdote te trekken:

- . Indien de bewoners met wensen komen waar de gemeente niet voor verantwoor- delijk kan worden gehouden, is het aan de gemeente om duidelijk te maken wat de rol van de gemeente wel is.
- . De bewoners moeten er op gewezen worden dat ook zij een functie vervullen ten aanzien van de leefbaarheid van de buurt.
- . De gemeente en de bewoners hoeven het niet altijd met elkaar eens te zijn zo- lang de discussie over het verschil van mening maar constructief is.

4.3 Naar duidelijke voorwaarden

Hoeveel geld er nu beschikbaar is voor het buurtverbeteringsproject laten wij hier even in het midden. Dat lijkt ons iets voor de gemeente om eens heel goed uit te zoeken. Het moet echter wel duidelijk zijn wat de marges zijn waarbinnen deze projectgroep (en later andere bewonersgroepen) dient te functioneren. Het totale beschikbare bedrag zou daarbij moeten gelden als harde randvoorwaarde. Indien er meer wensen boven tafel komen, dan er centen zijn, moeten resterende wensen waar mogelijk ondergebracht worden in reguliere werkzaamheden.

Vanaf het begin af aan zal duidelijk moeten worden gemaakt dat het geld maar één keer kan worden uitgegeven en dat dus prioriteiten moeten worden gesteld. Ieder- een die zelf een portemonnee heeft, zal deze voorwaarde begrijpen en accepteren.

De financiën kunnen gelden als voorbeeld voor overige voorwaarden die duidelijk moeten zijn. Er zijn een aantal zaken waar bewoners in het kader van wijkgericht werken geen zeggenschap over hebben. Je kunt van stedelijke doorgaande wegen geen woonerf-straatjes maken. Deze voorwaarden dienen, indien verder wordt ge- gaan met wijkbeheer, bekend te zijn bij de bewoners. Nu kan dat worden gedaan door aan te geven wat er allemaal niet kan. Één van de leden van de stuurgroep stelde echter: *'Je moet niet aangeven wat niet kan, maar wat wel mogelijk is'* Het is daarom beter om een lijst te maken van de onderwerpen, maatregelen en produkten die wel in het kader van wijkgericht werken onderwerp van gesprek kunnen zijn. Het verdient aanbeveling om op afdelingsniveau te vragen een lijst op te stellen van produkten en maatregelen van die afdeling waar zij wel over willen spreken met de bewoners. Ook de mate van invloed die hierbij aan de bewoners worden toegeschreven kan daarbij worden aangegeven. Op die manier ontstaat een gemeentebrede lijst van werkzaamheden waar bewoners invloed op kunnen uitoeffe- nen. Een aantal van die onderwerpen zal door de bewoners niet interessant worden bevonden. Die worden door de verschillende bewonersgroepen van de lijst ge- schrapt. Het kan daarbij voorkomen dat de ene buurt wel over bijvoorbeeld speel- voorzieningen wil spreken en een andere niet. Dat is geen ramp. In tegendeel, op die manier creëer je wijkbeheer op maat.

Naast invloed - binnen de marges door de gemeentelijke organisatie zelf aangege- ven - ontstaat een tweede mogelijkheid. Bewoners zouden kunnen aanbieden zelf

een maatregel te uit te voeren. In ruil hiervoor zou de betreffende sector een andere activiteit kunnen uitvoeren die de bewoners niet kunnen uitvoeren. Een voorwaarde hierbij is dat het altijd tijdelijke uitvoeringsmaatregelen van zowel gemeente als bewoners als gemeente betreft.

4.4 Sprekend beleid

De gebrekkige communicatie rond het project is in het vorige hoofdstuk aangewezen als belangrijkste knelpunt. Hiermee hangt een belangrijk deel van de reserves van ambtenarij en management ten aanzien van het project samen. Bovendien wordt opgemerkt dat de gemeente geen lerende organisatie zou zijn. Je kunt echter niet verwachten dat mensen die niet voldoende op de hoogte zijn meegaan in een veranderingsproces.

Verschillende groepen, verschillende communicatie

Het zou onjuist zijn om de gehele gemeentelijke organisatie over één kam te scheeren voor wat betreft de mate waarin men geacht wordt op de hoogte te zijn. Je hebt in feite te maken met drie verschillende groepen:

- 1 de mensen die zelf wijkgericht moeten gaan werken;
- 2 de mensen die direct te maken krijgen met de gevolgen van wijkgericht werk;
- 3 de mensen die hooguit indirect geconfronteerd worden met de nieuwe werkwijze;

Los van de vraag hoe groot deze verschillende groepen worden ingeschat moge duidelijk zijn dat de eerste twee groepen op de hoogte moeten zijn van de reden waarom er wijkgericht wordt gewerkt, wat die werkwijze inhoudt, welke gevolgen dat kan hebben voor hun functioneren. Voor de eerste groep geldt bovendien dat zij zeer goed op de hoogte dienen te zijn van de kenmerken van de betreffende wijken.

Voor de acceptatie binnen de gemeentelijke organisatie is daarbij van belang dat de mensen in de derde categorie weten welk proces in de organisatie meer in het algemeen gaande is.

Het verdient aanbeveling om de drie verschillende groepen op een verschillende wijze te benaderen. Van belang is daarbij dat de informatie niet meer dan noodzakelijk is, maar ook niet minder dan voldoende. Hoe dit zou kunnen wordt hieronder verder uiteengezet.

Een andere cultuur, een ander verhaal

In de gemeente Rotterdam hebben de sociale vernieuwers zich twee stellingen stevig in de oren geknoopt:

- 1 Informatie verspreidt zich pas als het onderwerp leeft;
- 2 Waar een cultuur verandert, veranderen de verhalen.

Om die reden is men heel snel begonnen met het maandelijks verspreiden van kaartjes waarop iedere keer een verhaal van sociale vernieuwing verteld wordt. Hieronder treft u daar zo'n kaartje aan. Voor de gemeente Heerenveen lijkt dit middel te begroetelijk en arbeidsintensief. Het idee heeft achter het kaartje heeft echter wel een aantal eigenschappen die relevant zijn voor de communicatie in Heerenveen:

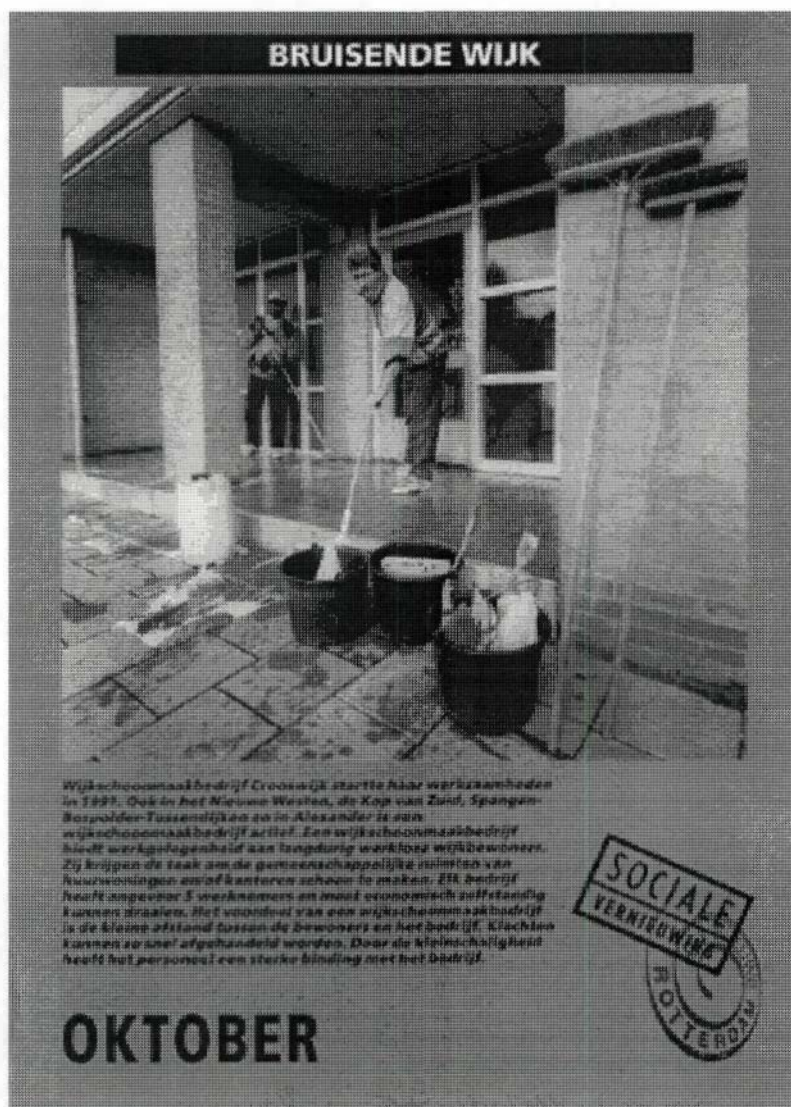
- . Het verhaal van sociale vernieuwing moet verteld worden;
- . Dit moet regelmatig, gestructureerd en gericht gebeuren;
- . De informatie dient levendig, makkelijk toegankelijk en heel kort te worden aangeboden;

Met name voor de derde groep is het van belang om de informatie levendig aan te bieden. Er zijn hiervoor mogelijkheden te over;

- . Een wisselende expositie in de hal van het gemeentehuis met uitleg over het wijkgerichte werken;
- . Succes-stories over wijkgericht werken in het personeelsblad van de gemeente;
- . Actieve benadering van de lokale en regionale media.
- . Korte excursies van een dagdeel naar een buurt of wijk;
- . Het houden van open discussie-bijeenkomsten over wijkgericht werken in het gemeentehuis;

Er zijn kortom mogelijkheden te over.

Voorbeeld: Een Ansichtkaart uit Rotterdam



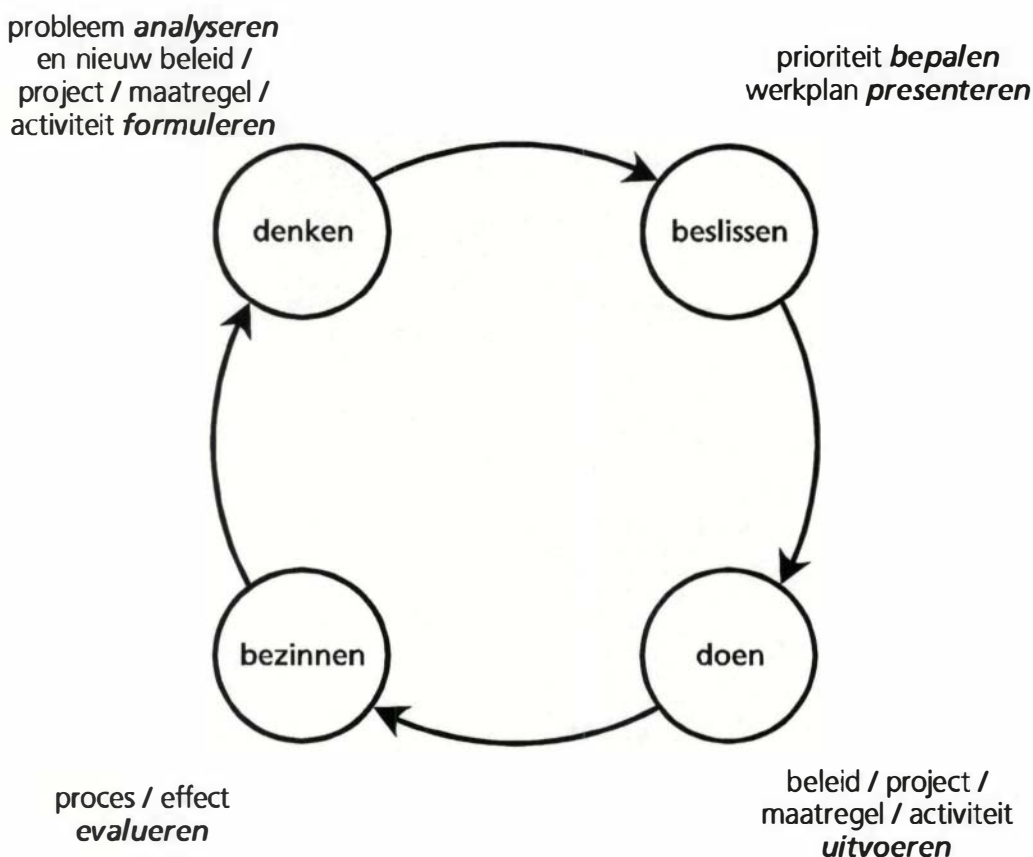
Voor de ambtenaren die direct te maken krijgen met het proces van wijkgericht werken, is deze informatievoorziening echter niet voldoende. Zij zullen aan het denken moeten worden gezet over het hoe en waarom van de nieuwe werkwijze. Dit behelst een leerproces dat hieronder nader wordt omschreven.

Communicatie als leerproces

Wanneer een gemeente haar werkwijze (deels) wijzigt, dan ligt daar een leerproces aan ten grondslag. Je zou vier stappen kunnen onderscheiden.

- 1 Men formuleert een probleem en daarbij een beleid (denken)
 - 2 Men neemt het besluit om het ook uit te voeren (beslissen),
 - 3 Men gaat er mee aan de slag (doen)
 - 4 Men evalueert vervolgens de wijze waarop het beleid functioneert: Hoe verloopt het proces? Welke effecten heeft het beleid? Wat zijn de knelpunten? (bezinnen).
- Dit proces is cyclisch en wordt in onderstaand schema van Kolb weergegeven.

Schema 4.1: De leercyclus van Kolb



De vier stappen worden vaak door verschillende personen binnen de organisatie genomen. Dit heeft tot gevolg dat de mensen die geacht worden het beleid uit te voeren, niet goed weten waarom het nu weer anders moet. Die verandering is gebaseerd op een denkproces dat zij niet hebben meegemaakt. De weerstanden die daaruit voortkomen vertragen het veranderingsproces. *'Men zit hier niet echt te wachten op veranderingen'*, verzuchten de bedenkers van het veranderingsproces dan al snel.

Het verdient aanbeveling om ook uitvoerders en beleidmakers te betrekken bij het bezinnen op 'oud beleid' en het opnieuw formuleren van nieuw beleid. Het draagvlak voor een werkwijze die men zelf heeft bedacht is veel groter dan een opgelegde verandering. Bovendien voorkom je hiermee dat de gewenste veranderingen sterk worden opgevat als kritiek op het functioneren van de medewerkers.

Het zal niet mogelijk zijn om iedereen overal bij te betrekken. Bovendien dienen de bijeenkomsten waar men zich beleid evalueert, problemen analyseert en (her)formuleert bij voorkeur kleinschalig te zijn. Te grote bijeenkomsten zijn weinig vruchtbaar. Om die reden verdient het aanbeveling om niet in de gebaande (vergader)wegen te denken. Je zou in plaats daarvan brainstorm-lunches kunnen houden, een korte vragenlijst ter bespreking op werkoverleggen voorleggen, een prijsvraag kunnen organiseren, enzovoorts. Wat in ieder geval niet werkt, is te volstaan met de enkele constatering dat 'er teruggekoppeld moet worden'. Die terugkoppeling (feedback) zal je moeten organiseren.

4.5 De Bolero van Beethoven

Hoe je het ook aanpakt, veranderingen in houding en werkwijze zullen nooit zonder slag of stoot gaan. Om die reden is het van belang om een bewuste verandingsstrategie te hanteren. Hierbij kunnen twee opties worden onderscheiden. De eerste lijkt op de symfonieën van Beethoven. Met veel 'toeters en bellen' wordt de volle omvang van de nieuwe werkwijze in drie eerste maten neergezet. Denk daarbij aan de Vijfde Symfonie. De tweede heeft veel weg van de Bolero van Ravel. Rustig beginnen en langzaam de verandering laten aanzwellen. Van beide strategieën kan iets geleerd worden. In de eerste plaats is het belangrijk om van het begin af aan een aantal duidelijke voorwaarden aan de verandering te stellen. Ook een heldere omschrijving van de verlangde positieve effecten, is van groot belang. Aan de andere kant moet er ruimte worden gelaten voor groei. Men moet niet van te voren alle eventuele problemen gaan inventariseren en oplossen. Het kan heel goed zijn dat ze zich uiteindelijk nooit voordoen en dan is alle inspanning vergeefse moeite geweest.

Bezien we ten slotte het hele vernieuwingsproces als de Bolero, dan is de vraag gerechtvaardigd waar wij nu ergens in het muziekstuk staan. Tijdens de verschillende gesprekken ontstond het beeld van allerlei individuele muzikanten die telkens een heel ander deel van de partituur aan het spelen waren. Wat betreft het sociale vernieuwingsproces lijkt de gemeente Heerenveen een beetje op een orkest waarvan alle leden in verschillende kamertjes zitten. Men weet niet goed wat de overige muzikanten doen. Het is hard nodig dat de verschillende muzikanten naar elkaar gaan luisteren. Pas dan is er een kans dat de vernieuwing 'wijkgericht werken' harmonieus opgevoerd gaat worden in Heerenveen. Hiertoe is in dit hoofdstuk een reeks van aanbevelingen gegeven. De belangrijkste zijn:

- . een heldere opvatting formuleren over wijkbeheer en de plaats van bewoners en gemeente daarbinnen;
- . duidelijk randvoorwaarden scheppen waardoor geen (onnodige) misverstanden kunnen ontstaan;
- . zorgdragen voor een levendige en tegelijkertijd gestructureerde communicatie;
- . waar mogelijk uitvoerders betrekken wanneer hun werk(wijze) ter discussie wordt gesteld;
- . langs de weg der geleidelijkheid komen tot veranderingen;

Wanneer er aan deze voorwaarden wordt voldaan, zal het wijkgerichte werken niet de herfst van de sociale vernieuwing blijken maar een nieuwe lente.

5 De verbetering beheerd

5.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk hebben wij oplossingsrichtingen aangegeven voor de geconstateerde knelpunten. Van belang daarbij is dat er duidelijke voorwaarden aan het wijkgericht werken worden gesteld, de communicatie creatief ter hand wordt genomen, de gemeente een veranderingsstrategie hanteert die zowel ruimte laat voor ontwikkeling als grenzen stelt.

Wanneer de verbeteringen in de organisatie en in Heerenveen-Midden zijn werkstelligd zullen zij echter ook beheerd moeten worden. Om dit voor elkaar te krijgen, is meer nodig dan in het vorige hoofdstuk aan aanbevelingen is meegegeven. De gemeente zal zowel in tijd (blijvende communicatie met de bewonersgroep in Heerenveen-Midden) als in ruimte (ook in andere wijken wijkbeheer invoeren) de werkwijze moeten uitbreiden.

In dit hoofdstuk bieden wij hiervoor een aantal handvatten.

5.2 Wijkbeheer, welk wijkbeheer?

In de gesprekken met de leden van het college en binnen de stuurgroep over wijkbeheer, kwam enige onduidelijkheid naar voren ten aanzien van de vraag wat wijkbeheer nu precies behelst. Zowel de uiteindelijke bevoegdheden van de bewoners, als de organisatie van het wijkbeheer blijken niet erg duidelijk. Dit heeft een nadelig effect op het draagvlak voor de ontwikkeling richting wijkbeheer.

Het is om die reden van belang om boven water te krijgen waar we het nu precies over hebben. In onderstaand schema wordt uiteengezet welke varianten van buurtbeheer mogelijk zijn.

Schema 5.1: Typologie buurtbeheer⁹

	Aanpak van concrete buurtproblemen	Samenwerking tussen een aantal beheerorganisaties	Coördinatie/aansturing vanuit de buurt	Overdracht van taken en verantwoordelijkheden
Enkelvoudige beheermaatregelen	+	-	-	-
Additioneel beheermodel	+	+	-	-
Integraal beheermodel	+	+	+	-
Zelfbeheermodel	+	+	+	+

Het schema geeft vier typen beheer. deze zullen hier onder kort worden toegelicht.

⁹ Lagendijk e.a., 1993, *Typisch buurtbeheer*, Van Dijk, van Soomeren en Partners, Amsterdam.

Enkelvoudige beheermaatregelen worden uitgevoerd door één afdeling binnen de gemeentelijke organisatie of door één instelling. Hierbij kan gedacht worden aan het onderhoud van een plantsoen of het aanleggen van een stoep. De maatregel kan worden uitgevoerd zonder overleg met andere afdelingen of instellingen, dat wil niet zeggen dat er bij enkelvoudig beheer coördinatie niet gewenst is. Zo is het handig voor bestraters om te weten wanneer de riolering wordt vernieuwd.

Bij het **additionele beheermodel** wordt samengewerkt tussen verschillende beheerorganisaties. Hierbij kan gedacht worden aan de herinrichting van een speelveldje. De afdeling die verantwoordelijk is voor het aanbrengen van speeltoestellen treedt in overleg met de afdeling Groen om te voorkomen dat de glijbaan in de Berberis uitkomt.

Het integrale beheermodel gaat er van uit dat er wordt samengewerkt met zowel diverse beheerorganisaties als met de bewoners. De bewoners hebben hierbij een aansturende en coördinerende taak. Dat wil zeggen dat hun wensen het uiteindelijke produkt van de gemeente en/of instellingen beïnvloedt en de planning van de werkzaamheden in overleg met hen tot stand komt. Een wijkplan kan hierbij het produkt van zo'n overleg zijn.

Het zelfbeheermodel gaat een stap verder dan het integraal beheermodel. Hier worden taken en verantwoordelijkheden daadwerkelijk naar (organisaties van) de bewoners overgedragen. Zij krijgen bijvoorbeeld de bevoegdheid om te bepalen welke beheermaatregelen in de wijk worden genomen en wie deze uitvoert.

De verschillende modellen kunnen naast elkaar bestaan. Over bepaalde onderwerpen zal bij bewoners niet zo'n behoefte bestaan om invloed uit te oefenen. Andere onderwerpen zullen weer wel enorm bij bewoners leven. Het naast elkaar laten bestaan van verschillende beheermodellen is op zich geen probleem. Wel is het van belang om hier zowel intern (in de gemeentelijke organisatie) als extern (richting bewoners en instellingen) duidelijkheid over te scheppen.

Het is ook niet zo dat het ene model hoger op de wijkbeheerladder staat dan de andere. Het kan wel zo zijn dat het ene model voor het ene soort beheermaatregel meer van toepassing is dan het andere. Dit hangt zowel af van de langere termijnconsequenties van de beheermaatregel als de behoefte van bewoners om op dat specifieke gebied invloed uit te oefenen. Dit zal per type maatregel moeten worden bepaald.

Wanneer betrokkenheid van burgers bij hun directe leefomgeving en een betere relatie tussen burger en bestuur behoren tot het pakket aan doelstellingen van wijkbeheer (en dat is in Heerenveen zo), dan liggen twee opties het meest voor de hand: het integraal beheermodel en het zelfbeheermodel. In de praktijk van buurtbeheer is gebleken dat zelfbeheer niet de meest voor de hand liggende optie is.

De eerste reden hiervoor is dat overdracht van taken weliswaar wel tot de mogelijkheden behoort, maar overdracht van verantwoordelijkheden vaak niet. Indien bewoners bijvoorbeeld zelf het beheer van een speelplek op zich nemen en er gaat iets mis, dan blijft de gemeente aansprakelijk.

De tweede reden waarom zelfbeheer minder voor de hand ligt, is de twijfel die er bestaat over de duur dat een bewonersgroep bereid is een taak op zich te nemen. Als bewoners raken 'uitgekeken' op een bepaalde verantwoordelijkheid, dan zal de taak toch weer bij de gemeente terechtkomen.

Dit wil overigens niet zeggen dat zelfbeheer nimmer aan de orde is. De gemeente kan besluiten om toezicht te houden op werkzaamheden die verricht worden door de bewoners om zo de kwaliteit van de produkten waarvoor zij verantwoordelijk is te garanderen. Daarnaast kunnen ook eenmalige maatregelen in het beheer van de bewoners worden uitgevoerd.

Toch zal integraal wijkbeheer vaker voor de hand liggen. Deze variant verenigt het goede van beide werelden: de wereld van de ambtelijke organisatie en die van de bewoners. Van groot belang is hierbij dat de aansturing van de bewoners breder wordt georganiseerd dan per afdeling of sector. De vragen van bewoners kunnen immers dwars door de ambtelijke organisatie heen gaan. Dat betekent dat binnen de gemeentelijke organisatie en daarbuiten (met het welzijnswerk en de politie bijvoorbeeld) samengewerkt zal moeten worden. Het is dan ook van belang dat niet iedere sector apart een aantal maatregelen voorlegt (aanbodgericht werken), maar juist reageert op de wensen van bewoners (vraaggericht werken). Om dit type wijkbeheer in Heerenveen te bewerkstelligen zal echter nog wel het nodige moeten gebeuren. Hieronder wordt een aantal van die veranderingen kort benoemd.

5.3 Integraal wijkbeheer: van model naar aanpak

In het vorige hoofdstuk hebben wij al aangegeven dat afdelingen aan zouden moeten geven over welke maatregelen zij met de wijken in conclaaf willen. Hiermee is echter nog geen integraal beheer bewerkstelligd.

- . In de eerste plaats zal ook de samenwerking tussen de verschillende afdelingen moeten worden georganiseerd en hun activiteiten worden afgestemd.
- . In de tweede plaats dient er inzicht te worden gecreëerd in de maatregelen die in de verschillende wijken worden genomen.
- . In de derde plaats moeten de kosten per maatregel duidelijk zijn, zodat eventueel maatregelen tegen elkaar afgewogen kunnen worden. Hier is het natuurlijk een geweldig voordeel dat de gemeente werkt met een Budget Beheer en Informatie systeem waarbij de kosten per produkt al vrij exact kunnen worden aangegeven

Wanneer aan deze drie voorwaarden is voldaan, kan gewerkt gaan worden aan **integrale** wijkplannen. Dit zijn plannen voor de duur van één jaar waarin staat wat de gemeente in de wijk gaat doen, waar bewoners (eenmalig) bijspringen en waarover overeenstemming is bereikt tussen bewoners en gemeente. Zo'n plan lijkt overigens verdacht veel op het buurtverbeteringsplan van Heerenveen-Midden, dus de gemeente heeft al eens kunnen oefenen.

Wil zo'n wijkplan van de grond komen, dan zullen bewoners moeten gaan meepraten. Ook de betrokkenheid van de bewoners moet daarom worden georganiseerd in alle wijken. In andere gemeenten is daar buurtopbouwwerk voor. In Heerenveen is dit echter wegbezuinigd. Dat betekent dat medewerkers van de gemeente het zelf zullen moeten doen. Op dit moment zijn er wel een aantal wijkambtenaren, maar het is zeer de vraag of die voldoende tijd hebben om zowel de afstemming in de organisatie als het betrekken van bewoners voor hun rekening te nemen. Hier zal binnen de organisatie een oplossing gevonden moeten worden.

Naast het mede-opstellen van wijkplannen hebben de bewonersgroepen een signalerende functie. Wanneer snel kleinere problemen worden opgespoord en gemeld bij de gemeente, dan kunnen grotere problemen worden voorkomen. In dat opzicht vormen de bewonersgroepen - naast de medewerkers in de buitendienst - de extra oren en ogen voor de gemeentelijke organisatie. In andere gemeenten is echter geconstateerd dat tussen het signaleren van problemen en het oplossen soms frustrerend veel tijd zit. Het blijkt dat het handig is om per wijk een klein budgetje voor snelle maatregelen te creëren. De bewoners kunnen daarmee snelle diensten kopen bij de gemeente. Dit budget kan worden opgevat als de smeerolie voor het wijkbeheer. Het hoeft zeker niet al te groot te zijn, maar omgerekend naar de gehele gemeente zal het toch al snel om een bedrag tussen de 1 à 2 ton per jaar

gaan¹⁰. We denken om die reden dat het goed zou zijn, wanneer het college en de gemeenteraad hier een uitspraak over doet, voordat verdere stappen op het pad van wijkbeheer worden gezet.

5.3 Politiek, proces-begeleider van verbeteringen

De politiek heeft, naast het beschikbaar stellen van de nodige middelen, echter een belangrijkere taak te vervullen. De raad en het college zullen de vaart in het proces moeten houden door een besluit te nemen over het al dan niet invoeren van buurtbeheer. 'The point of no return' zal moeten worden gepasseerd. Daarnaast zal de politiek moeten aangeven dat wijkbeheer prioriteit heeft voor de gemeente. Indien het ambtelijk apparaat zijn werkwijze gaat bijstellen, dan moet dat wel een voldoende politieke basis hebben. Pas wanneer de politiek deze twee stappen heeft gezet, is er voldoende reden voor de stuurgroep sociale vernieuwing om op de ingeslagen weg verder te gaan.

5.4 Tot slot

Er moet nog heel wat gebeuren voordat een systeem van integraal wijkbeheer van de grond is gekomen. In de zoektocht naar een constructieve plek voor de bewoner vormt wijkbeheer echter een hele belangrijke vindplaats. We denken dat binnen de gemeentelijke organisatie voldoende draagvlak zal blijken om de zoektocht af te maken. De inspanningen rond Heerenveen-Midden kunnen hierbij als wegbereider gelden.

10 In een gemeente als Alkmaar wordt bijvoorbeeld per wijk vijftigduizend gulden ter beschikking gesteld. Hier gebeurt in feite meer voor, dan wat hier onder 'smeerolie' wordt verstaan. Ook grotere maatregelen worden uit dit budget gefinancierd. Een heel groot budget is niet per sé beter dan een kleiner budget. Het risico is dat reguliere werkzaamheden vanuit het wijkpotje betaald gaan worden. Dat is niet de bedoeling. Er is echter ook een minimum. Fysieke maatregelen, hoe klein ook, hebben nu eenmaal de vervelende eigenschap snel in de papieren te lopen.

Bijlage 1: Lijst van geïnterviewden

Club van Keuning

- G. de Vries, Stedebouwkundige bij Ruimtelijke Ontwikkeling en Milieu
- C. Moser, beleidsmedewerker welzijn bij Sociale Zaken en Welzijn
- W. Siebenga, Eerste medewerker wegen en water bij Ruimtelijke ontwikkeling en milieu
- R. van der Schoot, Beleidsmedewerker bij Ruimtelijke Ontwikkeling, Sector Ruimtelijke Ontwikkeling en Milieu
- A.C. Hoek, Chef reinigingsdienst bij Ruimtelijke Ontwikkeling en Milieu

Stuurgroep sociale vernieuwing

- E. Witbraad, Gemeentesecretaris
- J.W. Keuning, Sectordirecteur Ruimtelijke Ontwikkeling en Milieu
- D. Roelfsema, coördinator sociale vernieuwing
- J. v.d. Knaap, Sectordirecteur Ondersteuning
- Tj. Hofma, Directeur Algemene Dienst
- A. Doornbos, Sectordirecteur Sociale Zaken en Welzijn

College van Burgemeester en Wethouders

- P. de Jonge, Burgemeester, portefeuillehouder Sociale Vernieuwing
- D. v.d. Veen, Wethouder, portefeuillehouder openbare ruimte
- M. Scheweer, Wethouder, wijkwethouder Heerenveen-Midden
- F. Bouwers, wethouder, portefeuillehouder Ruimtelijke Ordening

Bijlage 2: Draagvlak vanuit het werkteam

	Ruimtelijke ontwikkeling	Welzijn	Reiniging	Wegen, groen en water	Stedebouw
Voorwaarden					
Financiën	±	+	?	±	-
Vaardigheden	±	±	+	+	-
Organisatie	+	±	+	+	-
Waarden					
Aansluiting bij huidige werkwijze	+	+	+	+	-
Ideeën ten aanzien van burgers	+	±	+	+	-
Ideeën					
Informatie over het project	-	±	-	±	-
Betrokkenheid bij het project	+	-	±	+	-
Consequenties voor de eigen organisatie	-	-	-	-	-

Omstandigheden

Vanuit de organisatie + + + 0 0

Vanuit de buurt - - 0 - -

Tijdstip - + - ± -

Behoeften

Aansluiting bij bestaande behoefte binnen de organisatie 0 ++ + ++ -

Weerstand

Veranderingsmoeheid - + + + -

Moeite met nieuwe wijze van werken met burgers + - + + -

Overig - - - - -

Baten

Betere dienstverlening + + ± + -

Betere relatie met de burgers + + + + -

Toelichting op de verschillende categorieën

Positief voor het draagvlak is: +

Negatief voor het draagvlak is: -

- . Financiën: Is het beschikbare bedrag voldoende?
- . Vaardigheden: Zijn de medewerkers ingesteld op de eisen die de werkwijze bij het buurtverbeteringsproject en - breder - bij wijkbeheer aan hen stelt
- . Organisatie: Is de organisatie van de afdeling/sector ingesteld op de wijkgerichte werkwijze?
- . Ideeën ten aanzien van burgers: Zijn burgers in staat of bereid om een voldoende inbreng te leveren om het buurtverbeteringsproject te laten slagen? Zijn burgers bereid om verantwoordelijkheid te nemen voor de wijk?
- . Informatie over het project: Is er voldoende informatie beschikbaar over het buurtverbeteringsproject?
Betrokkenheid bij het project: Is de afdeling of sector betrokken bij het buurtverbeteringsproject?
Consequenties voor de eigen organisatie: Is de afdeling/sector zich bewust van de gevolgen die het wijkgericht werken voor de eigen organisatie heeft? Weet men bijvoorbeeld wat hen te doen staat wanneer het plan gereed is?
- . Omstandigheden vanuit de organisatie: Zijn er omstandigheden in de organisatie waardoor het project belemmerd of juist bevorderd wordt?
Omstandigheden van uit de buurt: Zijn er omstandigheden in de buurt die het project belemmeren (-) of juist bevorderen (+)?
- . Tijdstip: Vindt het project op een gelukkig tijdstip plaats?
- . Veranderingsmoeheid: na alles wat er in de afgelopen periode veranderd is in de gemeentelijke organisatie van Heerenveen geeft een aantal respondenten aan dat er een zekere veranderingsmoeheid optreedt.
Moeite met nieuwe wijze van werken met burgers: Sommige respondenten menen dat het voor een aantal ambtenaren lastig zal zijn om in hun keuken te laten kijken en bewoners mee te laten praten over de bereidingswijze van hun producten.
Overig: Met name de toenemende werkdruk, het meer tijd kwijt zijn aan praten en de verantwoordelijkheid om een bepaald product af te leveren vormen de overige weerstanden.
- . Baten: verwachten de leden van het werkteam dat de dienstverlening zal verbeteren of de relatie tussen burger en bestuur ten goede wordt beïnvloed.