

Naam: Arie Teeuw
Functie: Voorzitter Rekenkamer Arnhem
Zaaknummer: 589920
Betreft: Rekenkamerbrief Onderzoek Van Wijken Weten

Arnhem, 14 juli 2021

Aan: de leden van de gemeenteraad van de gemeente Arnhem
i.a.a. fractievolgers en het college van B&W

Geachte leden van de raad,

Bij dezen bieden wij u graag het onderzoek Van Wijken Weten aan. De aanloop naar dit onderzoek ligt enige tijd achter ons. Zoals u weet had zowel de Rekenkamer als het college van B&W het plan opgevat om in 2020 een onderzoek uit te voeren naar Van Wijken Weten. De Rekenkamer heeft, in afstemming met het college, besloten om niet gelijktijdig twee gelijksoortige onderzoeken te laten lopen. Dit heeft geresulteerd in het gegeven dat het college een (tussentijdse) evaluatie uit heeft laten voeren naar Van Wijken Weten (Evaluatie van Wijken Weten, mei 2021) en dat de Rekenkamer een onderzoek heeft uitgevoerd naar de sturingsmogelijkheden en de informatiepositie van de gemeenteraad.

We zien dat de gemeente Arnhem met het invoeren van Van Wijken Weten een hele nieuwe werkwijze heeft gekozen, die op deze manier niet elders in Nederland is te zien. De gemeenteraad en het college van Burgemeester en Wethouders hebben moed getoond om op een rigoureuze wijze inwoners centraal te zetten en de gemeentelijke werkwijzen, processen en systemen daar naar in te willen richten. Die ontwikkeling vraagt tijd, lerend vermogen en verloopt met vallen en opstaan. De Rekenkamer wil aan het lerend vermogen bijdragen door de gemeenteraad te ondersteunen bij het reflectie-en leerproces als het gaat om de rolinvulling van de raad.

In deze Rekenkamerbrief lichten we de doel- en vraagstelling, de opzet en de uitkomsten van het onderzoek toe. De brief eindigt met de conclusies en aanbevelingen die de Rekenkamer formuleert op basis van de bevindingen. De conclusies en aanbevelingen zijn scherp én bemoedigend bedoeld. Dit vanuit onze ambitie om de gemeenteraad een heldere spiegel voor te houden in deze pioniersfase van Van Wijken Weten.

De Rekenkamer heeft geen raadsvoorstel opgesteld bij deze rekenkamerbrief. De rekenkamerbrief is bedoeld ter ondersteuning van de gemeenteraad in het debat over de evaluatie van Van Wijken Weten die in opdracht van het college is uitgevoerd.

Doel- en vraagstelling

De focus van het onderzoek van de Rekenkamer ligt op de rol van de raad. Van Wijken Weten was bij de invoering in 2016 een geheel nieuwe werkwijze voor de gemeente Arnhem. Wat betekent dit voor de rol van de gemeenteraad?

Het doel van het onderzoek is tweeledig:

- Het inzichtelijk maken van de wijze waarop de gemeenteraad de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rollen heeft vormgegeven in relatie tot Van Wijken Weten en van de dilemma's en vraagstukken die daarbij spelen voor de raad(sleden).
- Het bieden van handvatten voor de rolinvulling van de gemeenteraad.

De hoofdvraag van het onderzoek luidt:

Op welke wijze heeft de gemeenteraad invulling gegeven aan de kaderstellende, controlerende en volksvertegenwoordigende rol in relatie tot Van Wijken Weten en welke handvatten kunnen worden geformuleerd voor de rolinvulling?

Om de hoofdvraag te kunnen beantwoorden is een vijftal deelvragen geformuleerd:

1. Welke kaders heeft de raad meegegeven bij de ontwikkeling en de invoering van het nieuwe model van wijksturing binnen VWW?
2. Welke invloed heeft de raad op resultaten en budgetten van teams leefomgeving/wijkgericht werken?
3. Hoe heeft de raad zicht gehouden op de ontwikkeling van wijkgericht werken?
4. Is de informatievoorziening aan de raad voldoende en van voldoende kwaliteit om haar kaderstellende en controlerende rol te vervullen?
5. Wat is de invloed van de invoering van het wijkgericht werken in VWW op de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad?

Opzet onderzoek

De Rekenkamer heeft RIGO Research en Advies gevraagd om te ondersteunen bij het uitvoeren van het onderzoek. Dit in vervolg op het vooronderzoek dat de Rekenkamer in 2020 samen met RIGO uitvoerde naar Van Wijken Weten.¹ De activiteiten van het onderzoek naar de rol van de raad bestonden uit:

1. Een (aanvullende) dossieranalyse;
2. Een groepsgesprek met raadsleden;
3. Een expertgesprek.

Stappen 1 en 2 hebben geleid tot een concept Nota van Bevindingen die we ter controle van de feitelijke juistheid en volledigheid voor hebben gelegd aan de ambtelijke organisatie (ambtelijk wederhoor). De Rekenkamer heeft een viertal experts gevraagd om in een gesprek te reflecteren op het Arnhemse aan de hand van de concept Nota van Bevindingen. Wij danken Klaartje Peters, Marco Pastors, Jochum Deuten en Jan Dirk Pruijm hartelijk voor het inspirerende gesprek dat zij onder leiding van Elisabeth van den Hoogen hebben gevoerd.² In de bijlage treft u de weergave aan van het expertgesprek.

¹ In het vooronderzoek stonden zeven deelvragen centraal: (1) Hoe en waar zijn de kaders en doelen voor Van Wijken Weten vastgelegd? (2) Welke doelen zijn voor Van Wijken Weten vastgesteld? (3) Hoe is Van Wijken Weten ambtelijk en bestuurlijk georganiseerd binnen de gemeente? (4) Wie is betrokken bij de uitvoering van Van Wijken Weten, en hoe wordt er samengewerkt met externe partijen (zowel georganiseerde partijen als inwoners): welke activiteiten, instrumenten en (financiële) middelen kunnen door welke partijen (binnen én buiten de gemeentelijke organisatie) voor Van Wijken Weten worden ingezet? (5) Welke afspraken zijn er gemaakt waar het de verantwoording richting inwoners betreft? (6) Hoe is de interne en externe communicatie over Van Wijken Weten georganiseerd? (7) Hoe wordt de raad betrokken bij Van Wijken Weten?

² [Klaartje Peters](#) is zelfstandig onderzoeker en publicist en bijzonder hoogleraar Lokaal en regionaal bestuur aan de Universiteit Maastricht. [Marco Pastors](#) is vanaf februari 2012 directeur van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid. [Jochum Deuten](#) is zelfstandig onderzoeker en gespecialiseerd in praktijkgericht evaluatie-onderzoek, met

Omdat het onderzoek zich concentreert op de rol van de raad en de Rekenkamer de conclusies en aanbevelingen aan de gemeenteraad richt, hebben we het college niet gevraagd om een bestuurlijke reactie. Wel heeft de Rekenkamer de conclusies en aanbevelingen mondeling toegelicht aan het college in de periode ná vaststelling van de Rekenkamerbrief en vóór publicatie van de brief. Deze bespreking was informerend van aard.

Uitkomsten van het onderzoek

In onderstaand kader is een korte beantwoording van de deelvragen weergegeven.

Kader 1 Beantwoording van de deelvragen

1. *Welke kaders heeft de raad meegegeven bij de ontwikkeling en de invoering van het nieuwe model van wijksturing binnen VWW?*

De gemeenteraad heeft de uitgangspunten en werkwijze van Van Wijken vastgesteld (Koersnota Van Wijken Weten). Over de eigen rol van de gemeenteraad zijn geen kaders uitgeschreven en/of vastgesteld. Bij het vaststellen van de Koersnota was het idee dat dit later uitgewerkt zou worden. Wel heeft de raad bij de behandeling van de Koersnota een amendement aangenomen met als kern dat het college gemotiveerd kan afwijken van beleidskaders en steeds zal moeten afwegen of deze afwegingen direct of in een later stadium (maximaal na een jaar) voorgelegd worden aan de gemeenteraad. Er was voorbereidingsgroep met raads- en collegeleden, met als taak om verder na te denken over de rol van de raad. Deze voorbereidingsgroep is na een aantal keer niet meer bijeengekomen. De bijeenkomsten hebben niet geresulteerd in een heldere voorzet waarover in de politieke arena van gedachten gewisseld had kunnen worden.

2. *Welke invloed heeft de raad op resultaten en budgetten van teams leefomgeving/wijkgericht werken?*

Eén van de uitgangspunten in de Koersnota is dat de raad 'de wijkbudgetten binnen Van Wijken Weten op het niveau van de wijk kan beïnvloeden, niet (meer) op functioneel niveau'. Concreet is dit tot uitdrukking gekomen in de fundamentele aanpassing van de indeling van de Meerjaren Programmabegroting. Daarin is voor iedere wijk een programma opgenomen met bijbehorend wijkbudget. De gemeenteraad stelt formeel gezien jaarlijks de programmabegroting inclusief wijkprogramma's en wijkbudgetten vast. Raadsleden vinden het tegelijkertijd niet aan de raad om voor de wijken te bepalen waar de budgetten naar toe moeten.

3. *Hoe heeft de raad zicht gehouden op de ontwikkeling van wijkgericht werken?*

De verantwoordingsinformatie over Van Wijken Weten is vanaf 2017 opgenomen in de reguliere planning en control cyclus. Middels de jaarstukken wordt de raad geïnformeerd. Daarbij is de verdeling gemaakt tussen Stedelijke Programma's en Van Wijken Weten, waar budgettair gezien zowel de Sociale Wijkteams als de Teams Leefomgeving onder zijn ingedeeld. De raad heeft door de jaren heen voorstellen ontvangen vanuit het college waar het de afwijking van stedelijke kaders betrof.

name op het gebied wijkaanpakken en wijk/gebiedsgericht werken. [Jan Dirk Pruim](#) vindt zijn drive in het werk voor (gekozen) burgers. Dat heeft hij de afgelopen 30 jaar in de functie van gemeentesecretaris en griffier inhoud gegeven. Als laatste als griffier van de gemeente Almere. [Elisabeth van den Hoogen](#) is ruim twintig jaar gespreksleider in het publiek domein, met een grote voorliefde voor decentrale overheden.

4. *Is de informatievoorziening aan de raad voldoende en van voldoende kwaliteit om haar kaderstellende en controlerende rol te vervullen?*

De programmabegroting en de jaarstukken geven weinig inzicht in de wijze waarop de wijkbudgetten in elkaar steken. In de wijkbudgetten wordt geen helder onderscheid gemaakt tussen het deel dat bestemd is voor de sociale wijkteams en het deel dat bestemd is voor de Teams Leefomgeving (de wijken). Bovendien blijkt uit de evaluatie die door het college is uitgevoerd (mei 2021) dat er de afgelopen jaren een beweging terug naar kernorganisatie is gemaakt: een groot deel van de wijkbudgetten is ondergemandateerd aan de kernorganisatie. Zit de beslissingsbevoegdheid over de wijkprogramma's en de bijbehorende wijkbudgetten ook in de praktijk op de bedoelde plek (Wijken/TLO's)? De gemeenteraad is niet expliciet geïnformeerd over deze beweging. Daardoor is niet transparant voor de gemeenteraad in hoeverre in de praktijk één van de uitgangspunten van Van Wijken Weten "van buiten naar binnen werken" in de praktijk ook daadwerkelijk invulling krijgt. In de Jaarstukken zijn de bereikte resultaten beknopt beschreven. Raadsleden geven aan dat de opgaven van een wijk niet altijd evengoed in een wijkprogramma's is benoemd. Wat er precies speelt en nodig is, is dan ook niet altijd helder voor de raad. Er is geen aparte monitoringsinformatie naar de raad gezonden. Wel worden raadsleden op uitvoeringsniveau actief uitgenodigd in de wijken, bijvoorbeeld voor het bijwonen van wijkoverleggen of het afleggen van een werkbezoek.

5. *Wat is de invloed van de invoering van het wijkgericht werken in VWW op de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad?*

In het gesprek dat de Rekenkamer voerde met een aantal raadsleden werd Van Wijken Weten gezien als een waardevolle aanvulling op de volksvertegenwoordigende rol.

Conclusies en aanbevelingen

De Rekenkamer formuleert een drietal conclusies en aanbevelingen aan de gemeenteraad.

Conclusie 1: De positie en rol van de gemeenteraad bij van Wijken Weten zijn niet helder geduid

De gemeenteraad heeft zelf geen principiële discussie gevoerd over wat Van Wijken Weten van de raad vraagt. In de koersnota Van Wijken Weten (dd. 15 december 2015, geamendeerd vastgesteld door de raad op 29 februari 2016) is (op hoofdlijnen) weergegeven wat de rol is van de wijken en van de Teams Leefomgeving, maar het grondig bespreken en bepalen van de rol van de raad is uitgebleven, ook in de periode daarna. Met andere woorden: Raad, waar wil je op sturen en wat 'laat je los'? In het gesprek met de experts was dit één van de kernvragen. Vind je dat de raad van het proces is of juist van de inhoud of van allebei? En welke concrete kaders volgen dan vanuit die positiebepaling?

Aanbeveling 1: Bepaal de positie en rol van de raad bij Van Wijken Weten en stel de daaruitvolgende kaders vast

Er is hierin geen 'foute' of 'goede' keuze te maken. Wel vindt de Rekenkamer het van belang dát de raad het gesprek hierover voert én een keuze maakt omdat Van Wijken Weten anders vanuit de raad stuurloos blijft.

Verschillende opties voor positie en rol zijn denkbaar, bijvoorbeeld:

- **De raad als hoeder van de democratische legitimiteit:** de raad bespreekt de wijkprogramma's niet inhoudelijk, dat werk is door de wijken onder begeleiding van de

Teams Leefomgeving gedaan. Wel stelt de raad proceskaders op en toetst hieraan: wie hebben wel en niet meegedaan in de wijken bij het opstellen van de wijkprogramma's?³

- **De raad als strateeg:** de raad bespreekt wat de opgaven zijn die de wijken kunnen oppakken en wat de stedelijke opgaven zijn en wat de stip op de horizon zou moeten zijn. Dit is de basis voor het werk dat vervolgens in de wijken wordt gedaan, met ruimte voor gemotiveerde aanpassingen vanuit de wijken. Zo ontstaan er gezamenlijke prioriteiten. Daar waar er (nog) niet veel input vanuit de wijken komt, is de raad aan zet, natuurlijk voorbereid door het college, om de richting te bepalen.
- **De raad als prioriteitsteller:** de raad stelt inhoudelijke prioriteiten in de wijkprogramma's en deelt budget toe (in euro's).
- **De raad als aanjager van het lerend vermogen:** de raad stuurt op de randvoorwaarden die nodig zijn om de bedoeling van Van Wijken Weten te kunnen realiseren, zowel bestuurlijk als ambtelijk. Bijvoorbeeld dat er ruimte is om te experimenteren en fouten te maken. De gemeenteraad activeert het lerend vermogen van de gemeente door actief op strategisch niveau signalen van de straat naar de raad te brengen.

Conclusie 2: De gemeenteraad staat de laatste jaren op te grote afstand van (de ontwikkeling) van Van Wijken Weten

Met uitzondering van het eerste jaar na invoering, ontvangt de raad geen periodieke informatie over de ontwikkelingen bij de in- en uitvoering van Van Wijken Weten. Welke positieve ervaringen, maar ook welke strubbelingen spelen en welke aanpassingen worden doorgevoerd, is niet inzichtelijk voor de raad. In hoeverre Van Wijken Weten volgens 'de bedoeling' werkt is niet in beeld voor de gemeenteraad. Bij zo'n grote en fundamentele wijziging van de opvattingen over de verhoudingen tussen de inwoner en de lokale overheid en de daarmee samenhangende wijzigingen in rollen en werkwijzen, is het van belang dat alle spelers op de hoogte zijn. De raad is zelf ook een speler in deze transformatie. De informatievoorziening aan de raad lijkt te zijn vergeten. Van Wijken Weten vraagt ook veranderingen van de gemeenteraad, maar zonder passende informatie kan de raad niet mee in de leerervaringen.

Aanbeveling 2: Stel vast welk type(n) informatie je wilt ontvangen en zelf wilt vergaren over Van Wijken Weten

De keuze die wordt gemaakt over de positie en de rol van de raad krijgt zijn vertaling in een kader. Een vervolgstap is om te bepalen welke informatie je wilt ontvangen als raad (en van wie). In het voorbeeld van 'de raad als strateeg' is de informatievoorziening aan de raad logischerwijs gericht op de mate waarin het lukt in de wijken om aan de verschillende opgaven te werken. En in het voorbeeld van de 'raad als hoeder van de democratische legitimiteit', ben je als raad juist op zoek naar de wijze waarop in de wijken invulling is gegeven aan participatie. In hoeverre ligt de beslissingsmacht over opgaven en budgetten ook in de praktijk bij de wijken? etc. Een jaarlijks wijkverslag kan een manier zijn om hier meer zicht op te krijgen.

In het expertsgesprek werd het belang van andersoortige informatievoorziening genoemd zoals kwalitatieve informatievoorziening (gesprekken met bijvoorbeeld de wijkmanagers) en meer informele informatievoorziening. De raad kan het college verzoeken om dit periodiek te

³ Raadsleden zijn gekozen volksvertegenwoordigers. Dat betekent dat zij in al het raadswerk, ongeacht of het gaat om Van Wijken Weten, duurzaamheid, onderwijs, openbare ruimte, burgerparticipatie etc. ervoor zorgen dat zij weten wat er in de samenleving leeft.

organiseren. De Rekenkamer doet de suggestie om te experimenteren met gespreksvormen (en gesprekslocaties) die bijdragen aan leren. U kunt denken aan werkvormen als de 'arena' waarbij direct betrokkenen in een binnenring met elkaar in gesprek gaan en (dit geval) raadsleden in een buitenring die vooral luisteren, aanschouwen en verhelderende vragen kunnen stellen. Van belang is in ieder geval een veilige en a-politieke setting die uitnodigt tot openhartige gesprekken over wat leeft en speelt in de wijken en binnen het gemeentehuis.

Daarnaast werd in het expertgesprek het belang van informatievergaring door raadsleden zelf genoemd. En dan juist buiten de raadzaal, los van de beleidskaders en los van de bestaande overleggen in de wijk. Wandelingen door de wijk, koffieafspraken met inwoners. Dit zijn volgens de experts bij uitstek manieren om als raadslid zicht te krijgen op wat er in de wijken leeft en speelt (leefwereld). De kunst is om signalen die van een meer structurele aard lijken te zijn, vervolgens mee te nemen naar de raad op een manier die bijdraagt aan het verbeteren van de systeemwereld (de kaders, werkwijzen etc.). Het meenemen van signalen van de 'straat naar de raad', vraagt onderzoekswerk van een raadslid om te bepalen in hoeverre het om incidenten gaat of om signalen die wijzen naar een meer structurele oorzaak. De griffie kan raadsleden hier goed bij ondersteunen.

Conclusie 3 De raad heeft weinig gereflecteerd op positie en rol van de raad bij Van Wijken Weten

In de Koersnota Van Wijken Weten en in de debatten in de raad bij de behandeling daarvan is veelvuldig gemarkeerd dat ook de invulling van de rol van de raad nog verder gesprek, uitdenken en doorontwikkeling vraagt. Er is daartoe ook een voorbereidingsgroep geformeerd (zij het niet formeel). Het is bij een viertal bijeenkomsten gebeven in de beginperiode na de invoering van Van Wijken Weten. Te kort om te kunnen ervaren en te bespreken wat Van Wijken betekent voor de rol van de raad.

Aanbeveling 3 Maak een overdrachtdossier voor de nieuwe gemeenteraad over van Wijken Weten

Er is geen blauwdruk voor de ambitie om inwoners meer invloed te geven, ook niet voor de invulling van de rol van de raad, van raadsfracties en van raadsleden. Bovendien vraagt de transformatie tijd, meer tijd dan één raadsperiode. De Rekenkamer ziet meerwaarde in een actieve overdracht van ervaringen en reflecties naar de toekomstige raad(sleden). De griffie kan bij het opstellen van een overdrachtdocument een ondersteunende rol vervullen. Het lerend vermogen van de huidige raad wordt daarmee doorgegeven aan de nieuwe raad. Probeer dit overdrachtdossier zo zakelijk mogelijk te houden.

Tot slot

Het zal u niet ontgaan zijn dat de Rekenkamer onlangs het rapport 'De Wet van de stimulerende achterstand; een onderzoek naar de aanpak van ondermijning' heeft gepubliceerd. In dat onderzoek staan aanbevelingen die wijzen op het belang van een goede verbinding tussen de Teams Leefomgeving en de afdeling Veiligheid. We gaan in deze brief niet in herhaling vallen, maar feit is dat het bestrijden van onveiligheid een essentieel onderdeel van het werken in/en met de wijken (Teams Leefomgeving) is. Dat heeft tot nu toe nog weinig aandacht gehad. Met andere woorden: Van Wijken Weten gaat over de kwaliteit van de directe leefomgeving van inwoners (schoon, heel en veilig). Dat vraagt om betrokkenheid van de gemeenteraad.

De Rekenkamer biedt u aan om, zoals gebruikelijk, deze rekenkamerbrief in een informatieve raadsvergadering toe te lichten en uw vragen te beantwoorden. Ook kunt u uw technische vragen voorafgaand hieraan schriftelijk of mondeling stellen aan de onderzoekers van het stafbureau van de rekenkamer. Zij zijn bereikbaar via rekenkamer@arnhem.nl.

Namens de Rekenkamer Arnhem,

Mr. A.H. Teeuw Voorzitter

Bijlagen:

1. Nota van bevindingen (5 juli 2021)
2. Zomermiddaggesprek (7 juli 2021)
3. Persbericht (13 juli 2021)