



RIGO Research en Advies
Woon- werk- en leefomgeving
www.rigo.nl

RAPPORT

Rekenkameronderzoek Van Wijken Weten – Rol van de gemeenteraad

Nota van Bevindingen



De verantwoordelijkheid voor de inhoud berust bij RIGO. Het gebruik van cijfers en/of teksten als toelichting of ondersteuning in artikelen, scripties en boeken is toegestaan mits de bron duidelijk wordt vermeld. RIGO aanvaardt geen aansprakelijkheid voor drukfouten en/of andere onvolkomenheden.



RIGO Research en Advies
Woon- werk- leefomgeving
www.rigo.nl

RAPPORT

Rekenkameronderzoek Van Wijken Weten – Rol van de gemeenteraad

Nota van Bevindingen

Opdrachtgever

R e k e n
k a m e r
A r n h e m
● ● ● ● ●

Contactpersoon

Maaïke van Elteren

Projectnummer

P41890

Datum

12 juli 2021

Auteurs

Rosalie Post; rosalie.post@rigo.nl; 020 522 11 66

Thierry Wever; thierry.wever@rigo.nl; 020 522 11 88

Inhoud

1	Inleiding en onderzoeksvragen	2
1.1	Wat is Van Wijken Weten?	2
1.2	Doel van het onderzoek, hoofd- en deelvragen	4
2	Bevindingen	6
2.1	Bevindingen over de kaderstellende rol van de gemeenteraad	6
2.1.1	Het eerste idee in de perspectiefnota	6
2.1.2	Zomernota en plan van aanpak wijksturing	6
2.1.3	Koersnota	7
2.1.4	In gesprek over de veranderende rol van de gemeenteraad	9
2.1.5	Uitgewerkt en aanvullende kaders	10
2.1.6	Beantwoording deelvraag 1	12
2.1.7	Beantwoording deelvraag 2	12
2.2	Bevindingen over de controlerende rol van de gemeenteraad	14
2.2.1	Nieuwe begrotingsstructuur	14
2.2.2	Mandaatregeling	15
2.2.3	Informatie voor de gemeenteraad	16
2.2.4	De raad en afwijken van kaders	18
2.2.5	Beantwoording deelvraag 3	20
2.2.6	Beantwoording deelvraag 4	21
2.3	Bevindingen over de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad	22
2.3.1	Volksvertegenwoordiging in de wijk	22
2.3.2	Beantwoording deelvraag 5	23
Bijlage:	Uitgangspunten Koersnota Van Wijken Weten	24

1 Inleiding en onderzoeksvragen

Deze nota van bevindingen beschrijft wat er tijdens het onderzoek naar de rol van de Arnhemse gemeenteraad bij Van Wijken Weten (VWW) is opgehaald. In dit hoofdstuk zijn de onderzoeksverantwoording, een inleiding op het onderwerp, het doel van het onderzoek en de hoofd- en deelvragen opgenomen. In het tweede hoofdstuk worden de resultaten beschreven en de deelvragen van het onderzoek beantwoord.

Onderzoeksverantwoording

Dit onderzoek bestond uit een dossierstudie en een gesprek met een vertegenwoordiging van de gemeenteraad. Dit gesprek vond plaats op 1 juni 2021. De dossierstudie is mede gestoeld op het vooronderzoek dat RIGO in opdracht van de Rekenkamer Arnhem en de gemeente Arnhem in 2020 uitvoerde, aangevuld met dossieronderzoek in april tot juni 2021.

Nadat de eerste versie van deze nota van bevindingen op basis van die twee bronnen was opgesteld, is deze voorgelegd aan een viertal experts, en is er een groepsgesprek met hen gevoerd. Daaruit zijn aanbevelingen en conclusies voortgekomen, die niet in deze nota zijn opgenomen. Deze nota is in zijn geheel voorgelegd voor ambtelijk wederhoor, en na de aanvullingen van ambtelijke zijde niet meer inhoudelijk gewijzigd. Conclusies en aanbevelingen op basis van alle onderzoeks-onderdelen samen zijn opgenomen in de Rekenkamerbrief.

1.1 Wat is Van Wijken Weten?

De gemeente Arnhem introduceert in 2015 wijksturing. In de Perspectiefnota en Zomernota van dat jaar kristalliseert het idee van het college van Burgemeester en Wethouders uit tot een concrete aanpak. Deze wordt vervolgens in een Plan van Aanpak en Koersnota uitgewerkt.¹

De gemeenteraad stelt op 23 april 2015 de Perspectiefnota vast en besluit te gaan werken vanuit twee programma's: Stad op de Kaart en Van Wijken Weten.² Van Wijken Weten houdt een veranderopgave in van een "gemeentelijke organisatie op basis van wijksturing of frontlijnsturing". Sturen vanuit inwoners

De gemeente wil met Van Wijken Weten 'de inwoners in de wijken directe invloed geven op de werkzaamheden (sturing) van de gemeente, om zo de lijnen tussen wijkbewoners en professionals te verkorten, waardoor menskracht en middelen gericht kunnen worden ingezet'. De achterliggende gedachte is dat problemen effectiever en efficiënter door de gemeente opgepakt kunnen worden, door als uitgangspunt te nemen wat de burgers en professionals in de uitvoering nodig hebben. (Plan van Aanpak Programma Van Wijken Weten/ Veranderopgave Wijksturing, dd. 25 juni 2015).

Hierbij geldt dat onder 'inwoners' moet worden verstaan: bewoners, ondernemers, instellingen en organisaties in de wijk. Meer inwoners betekent overigens niet 'alle' inwoners, het bereiken van alle inwoners wordt niet reëel geacht en dat is ook niet de bedoeling. Het betekent ook niet dat inwoners moeten participeren: er zijn inwoners die niet willen meebepalen en dat respecteert de gemeente. Meer betekent ook niet dat betrokken inwoners over

¹ De Koersnota wordt later ook vastgesteld door de gemeenteraad, zie verder.

² Inmiddels spreekt de gemeente over Van Wijken Weten als een sturingsprincipe en niet als een programma.

alles hoeven mee te denken/praten: uit eerste pilots is op dat moment gebleken dat dit afhankelijk is van het onderwerp en ook van het schaalniveau: straat, buurt en wijk. (Kader voor de Teams Leefomgeving, dd. 11 december 2016)

De bedoeling is om inwoners in de gelegenheid te stellen om invloed uit te oefenen. IJkpunt is de situatie anno 2015 waarin een (zeer) beperkt aantal inwoners structureel betrokken is en de mate waarin zij een achterban vertegenwoordigen sterk verschilt.

Teams Leefomgeving

Bij gemeente Arnhem wordt vanuit twee hoofdlijnen gewerkt: Stad op de Kaart, onderverdeeld in 14 stedelijke programma's, en Van Wijken Weten, waarin wijksturing centraal staat. De Teams Leefomgeving (TLO's) zijn de centrale spil in Van Wijken Weten:

'Het wijkteam leefomgeving is verantwoordelijk voor het integraal vormgeven en sturen van de gemeentelijke taken in de gebieden en wijken, in samenspraak met bewoners en professionals. Zij voert regie op de bedoeling en resultaten van de gemeentelijke inzet, is verantwoordelijk voor de ontwikkeling van het wijkplan en de wijkbegroting, is beslissingsbevoegd, verbind initiatieven, mensen en organisaties en betreft en enthousiasmeert bewoners bij hun wijk en buurt.' (Collegiebeslisnota Uitvoering Van Wijken Weten, dd. 18 april 2016)

Bij Van Wijken Weten is organisatorisch ingeregeld dat de TLO's opdrachtgever zijn aan de KERN-organisatie (voorheen de centrale stad). De KERN-organisatie maakt een doorontwikkeling naar een organisatie van expertise, die faciliteert, meedenkt en adviseert aan de Teams Leefomgeving. De TLO's hebben mandaat.

Het gaat in dit onderzoek specifiek om de inbedding van wijksturing door en in de gemeente. Ook zijn de activiteiten van de Teams Leefomgeving (TLO's) meegenomen. De werkzaamheden van de Sociale wijkteams (later de Stichting Sociale Wijkteams Arnhem) blijven hier buiten beschouwing (we gaan enkel in op de verschillen in organisatievorm), hoewel beide 'teams' met de Koersnota onder de noemer Van Wijken Weten worden geschaard en de Sociale wijkteams al bestonden. Het is dus niet zo dat de gemeente voor de introductie van de Teams Leefomgeving nog niet gebiedsgericht werkte. Een belangrijke wijziging is dat het opdrachtgeverschap van een aantal werkzaamheden van de gemeente bij de wijken zelf komt te liggen; de wijken vertegenwoordigd door de Teams Leefomgeving.

Het onderscheid tussen beide soorten teams is dat het Sociale Wijkteam actief is op het niveau van het individu (persoonlijke ondersteuning of advies op het vlak van bv. opvoeding, huisvesting, zorgen om inkomen of psychische problemen) en de TLO op het niveau van de wijk, de leefomgeving (van sociaal, economie, veiligheid tot en met fysiek). (gesprek Stedelijk Manager Wijken, dd. 4 maart 2020).

Daarnaast is er een onderscheid tussen beide rollen ten opzichte van de kernorganisatie. De Teams Leefomgeving zijn opdrachtgever ten opzichte van de kernorganisatie, de Sociale Wijkteams opdrachtnemer. (Kader voor de teams leefomgeving, dd. 11 december 2016) De Sociale Wijkteams vallen onder een aparte stichting die gecontracteerd is door de gemeente.

De organisatie van de Teams Leefomgeving

Na een pilotfase gedurende 2016 in twee weken, gaan uiteindelijk in 2017 acht TLO's aan de slag. De 24 Arnhemse wijken zijn hiertoe verdeeld in acht gebieden. Op basis van de ervaring in de eerste wijken (pilots) is gekozen voor TLO's bestaande uit drie tot zes personen.

Deze teams zijn kleiner dan in eerste instantie de bedoeling was. Dit hangt samen met de (dan) gewenste rol (primair beslisser, netwerker en verbinder) van het Team Leefomgeving.

Een maximaal zelf organiserend team is het ideaal. Binnen de kaders die zij meekrijgen, waarover later meer, bepalen de teams zelf hoe zij de opdracht³ gaan realiseren. Het team is zelf verantwoordelijk voor het maken van spelregels over samenwerking in eigen wijk en team. De aanpak is niet normatief waar het de 'hoe-vraag' betreft. (Collegebeslisnota Uitvoering Van Wijken Weten, dd. 18 april 2016)

Uitgangspunt is dat de TLO's opdrachtgever zijn voor de backoffice (de KERN-organisatie ofwel de gemeentelijke organisatie op het niveau van de centrale stad). De basis hiervoor vormen wijkprogramma's (opgesteld in samenspraak met de wijk) en de hiervan afgeleide wijkbegroting. In sommige gevallen leggen de TLO's de thematiek (problemen die spelen in de wijk) neer bij (onderdelen van) stedelijke programma's.

1.2 Doel van het onderzoek, hoofd- en deelvragen

Voor de Rekenkamer staat centraal dat zij de gemeenteraad optimaal wil ondersteunen in zijn toekomstige rol op het vlak van Van Wijken Weten. Een rol waarin nog steeds de kaderstellende-, controlerende- en volksvertegenwoordigende rol van de raad centraal staat, maar waarin de gemeenteraad ook steeds vaker te maken krijgt met onderwerpen waarbij de belangenafweging elders dan in de raad plaatsvindt, bijvoorbeeld bij inwoners of de gemeentelijke wijkorganisatie, zoals in VWW, of vergaande participatie in beleid een plek in het raadswerk moet gaan geven.

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?

En de deelvragen zijn als volgt geformuleerd:

Aangaande de kaderstellende rol van de gemeenteraad:

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?

Aangaande de controlerende rol van de gemeenteraad:

³ Opdracht pilotteams dd. 28 januari 2016, Kader voor de Teams Leefomgeving dd. 11 december 2016

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?

Aangaande de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad:

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

2 Bevindingen

Hier volgen de bevindingen van dit onderzoek per deelvraag. Het hoofdstuk is verdeeld in paragrafen over de drie rollen van de raad, kaderstellend, controlerend en volksvertegenwoordigend. Binnen elke paragraaf worden eerst de bevindingen beschreven, uit de dossiers en het gesprek met raadsleden, en wordt daarna een antwoord geformuleerd op de bijbehorende deelvragen.

2.1 Bevindingen over de kaderstellende rol van de gemeenteraad

2.1.1 Het eerste idee in de perspectiefnota

De gemeenteraad stelt in april 2015 de Perspectiefnota vast en besluit hiermee te gaan werken vanuit twee programma's: Stad op de Kaart en Van Wijken Weten (VWW). In het laatste programma is een veranderopgave richting een gemeentelijke organisatie op basis van wijksturing of frontlijnsturing opgenomen. In de wijk actieve Teams Leefomgeving (TLO's) zijn hierin de spil:

"Het is een ontwikkelproces dat vraagt om een meerjarige benadering. Gekozen wordt voor 3 jaar (2017-2019). Ook 3 jaar om te kunnen experimenteren en doorlopend te evalueren waarbij elke betrokken actor, in samenhang met andere actoren, in die periode beziet of de invloed die zij kan uitoefenen werkbaar en voldoende is om Van Wijken Weten tot een succes te maken. Dit is tevens voldoende ruim om na drie jaar (door de nieuwe Raad en College) de balans op te maken en te beslissen in welke mate deze ontwikkeling moet worden doorgezet of bijgesteld". (Citaat uit Perspectiefnota 2015 in: Cluster Wijken en Dienstverlening – Bedrijfsplan Wijken, dd. 2 december 2016.)

2.1.2 Zomernota en plan van aanpak wijksturing

Dit krijgt een uitwerking in de Zomernota 2016-2019 uit juni 2015 (met nr. 2015.0.060.119) waarin de doelen en strategie van deze veranderopgave nader zijn uitgewerkt. Effectindicatoren op basis waarvan het functioneren van de TLO's kan worden gemonitord en geëvalueerd ontbreken in deze fase. Deze worden ook in latere fase niet uitgewerkt. Met het vaststellen van deze nota neemt de gemeenteraad een besluit over de strategische hoofdkeuzes voor de meerjarenprogramma-begroting.

Als bijlage bij de Zomernota is reeds een Plan van aanpak Wijksturing (dd. 25 juni) gevoegd. Het is de bedoeling dat er (al) in 2015 pilots zullen worden opgestart. De nieuwe vorm van wijksturing zal zo: *"stapsgewijs en proefondervindelijk worden ontwikkeld waarbij het centrale ambtelijke apparaat zich steeds meer als dienstverlener gaat verhouden tot de wijkteams [Teams Leefomgeving]."* Hierbij verwacht het college een sterk beroep te zullen doen op de participatie en het zelf organiserend vermogen van burgers en bedrijven. Ook zullen soms moeilijke keuzes in de besteding van de inzet van mensen en middelen gemaakt moeten worden. Het is de bedoeling deze niet uit de weg gegaan en steeds transparant na overleg met de wijken, gerealiseerd.

In de Zomernota uit juni 2015 formuleert de gemeente de volgende ambitie:

- Frontlijnsturing op wijk gerelateerde budgetten maakt een betere en efficiëntere besteding van middelen mogelijk.
- In de Arnhemse wijken (georganiseerd naar 8 gebieden) worden medewerkers van de gemeente verbonden aan de gebieden om samen met burgers en bedrijven vorm te geven aan de uitvoering van het beleid in de betreffende wijken. De Teams Leefomgeving zijn bevoegd tot het fiatteren van uitgaven op hun domein. Hiermee geven zij richting aan grote delen van de gemeentelijke begroting.

De bijbehorende doelen van de wijk-/ gebiedssturing op budgetten zijn:

- effectiever en efficiënter uitvoeren van gemeentelijk beleid door meer ruimte te bieden voor keuzes en prioriteiten die bij de wijk passen;
- inwoners hebben indirect meer invloed op de keuze bij de besteding van gemeentelijke middelen;
- een beter gemeentelijk inzicht in de besteding van middelen op wijkniveau.

Twee pilot wijken

Bij wijze van pilot gaan twee teams leefomgeving van start op 1 januari 2016 in de wijken De Laar/Elden en Presikhaaf. De TLO's in deze wijken hebben de taak om werkende weg een relatie op te bouwen met bewoners, wijk en samenwerkingspartners. Deze relatie moet dusdanig zijn dat optimaal inzicht wordt verkregen in keuzes, noodzakelijkheden en wensen die bewoners hebben ten aanzien van hun eigen woon- en leefomgeving. Het team leefomgeving staat borg voor de steun die wijken nodig hebben, nadat rechtstreeks, via de wijkgesprekken of in de wijkactieplannen/-programma's duidelijk is geworden wat bewoners zelf kunnen en willen aanpakken in de wijk. Voor de pilot in 2016 wordt een totaalbudget geformeerd van circa 7 miljoen, uit zo'n 20 andere budgetten waaronder openbare ruimte, veiligheid, afval, sport, onderwijs en culturele activiteiten. (Begroting 2016-2019, <https://arnhem.begroting-2016.nl/p1149/wijksturing>)

Op basis van de ervaringen uit de pilot-fase worden in december 2016 twee extra doelen geformuleerd. Deze zijn aanvullend op de hierboven beschreven doelen opgenomen in de Zomernota:

- meer inwoners in de gelegenheid te stellen om (meer) invloed uit te oefenen op hun leefomgeving en;
- om [als gemeente] meer ruimte geven voor het zelf organiserend vermogen van inwoners en dit te vergroten.

2.1.3 Koersnota

Het college verwerkt vervolgens de uitgangspunten voor de nieuwe vorm van wijksturing in de Koersnota. De gemeenteraad stelt deze (geamendeerd⁴) vast op 29 februari 2016. In de Koersnota zijn 22 uitgangspunten opgenomen, die nadrukkelijk geen definitief kader vormen voor de nieuwe wijksturing binnen VWW. De uitgangspunten, die de raad ook middels een raadsbesluit vaststelt, moeten een **toetssteen** voor de gemeenteraad vormen om de verdere ontwikkeling van het programma te kunnen beoordelen. Veel van deze uitgangspunten

⁴ Zie 2.1.4

vloeien direct voort uit het debat en vaststelling van Perspectiefnota en Zomernota met/in de gemeenteraad.

De 22 uitgangspunten zijn als volgt (beknopt) samen te vatten (In de bijlage bij dit rapport zijn alle 22 uitgangspunten uit de Koersnota opgenomen):

- De (wijk)Teams Leefomgeving (ook afgekort als TLO's⁵) moeten integraal met inwoners vorm geven aan gebiedsopgaven, d.m.v. frontlijnsturing. Dit gebeurt samen met en naast sociale wijkteams, die verantwoordelijk zijn voor het juist doorverwijzen van inwoners naar preventieve hulp (die door TLO's wordt aangestuurd) dan wel specialistische hulp;
- de teams (TLO's) zijn opdrachtgever voor de backoffice (de gemeentelijke organisatie op het niveau van de centrale stad) of in andere woorden: de samenwerking kenmerkt zich door de rolverdeling tussen "wegers" (teams leefomgeving) en "kenners" (KERN-organisatie)^{6 7};
- de centrale stad gaat zich heroriënteren op stedelijke en regionale vraagstukken;
- onderwerpen van wijksturing worden ondergebracht in aparte programma's per wijk. Voor de indeling tussen wijk en stad, worden nog criteria opgesteld;
- TLO's mogen afwijken van geldende beleidskaders als er vooraf wordt gemotiveerd aan de backoffice en achteraf verantwoord. Budgetten worden ontschot;
- burgerparticipatie wordt minder formeel van karakter en burgerinitiatieven staan voorop;
- de TLO's dienen kostenbesparing als prioriteit te hebben, zolang kwaliteit in de uitvoering daar niet onder leidt: "De veranderopgave gaat gepaard met een bezuinigingsopgave van 10 miljoen. De verandering van een generieke aanpak naar maatwerk, moet voor meer efficiëntie zorgen"⁸;
- er wordt 2017-2019 ontwikkeld en dan geëvalueerd⁹.

VWW en bezuinigingen

VWW heeft – kort na de introductie – te maken gekregen met de gemeente brede noodzaak om te bezuinigen. In de Zomernota 2016-2019 was hier reeds sprake van. Voor Van Wijken Weten was er een taakstellende bezuinigingsopgave van € 10 miljoen.

Bij het opstellen van de begroting voor de periode 2017-2019 blijkt er echter meer financiële ruimte te zijn. Met name de prognose voor het gemeentefonds en de nieuwe verdeling van de budgetten voor Beschermd Wonen hadden een positief effect op het financieel beeld. Dit maakt het mogelijk om Van Wijken Weten "zonder druk van weer nieuwe bezuinigingen, verder vorm te geven". Er wordt dan ook afgezien van de bezuiniging. In de begroting constateert het college dan ook dat het verstandiger is deze "omvangrijke en op korte termijn moeilijk te realiseren taakstelling van € 10 miljoen te schrappen". Deze keuze van het college is in lijn met de uitkomst van een in juli 2016 gevoerd debat in de raad en een door de gemeenteraad aangenomen motie: "Neem de tijd voor van wijken weten".

⁵ Voor de introductie van de TLO's bestonden reeds wijkregisseurs, actief op het fysieke/ wijkveiligheidsdomein. Deze functies zijn met de introductie van het TLO opgehouden te bestaan.

⁶ Zie ook: Cluster Wijken en Dienstverlening – Bedrijfsplan Wijken, dd. 2 december 2016.

⁷ Naast de centrale gemeentelijke organisatie (niet wijkgericht georganiseerd staat 'KERN' voor de kernwaarden van de gemeentelijke organisatie: Ken uw stad, Eigenaarschap, Resultaatgerichtheid en Nabijheid.

⁸ De bezuiniging moet worden gevonden met de wijk en volgen de principes van de vier D's: decentraliseren, differentiëren, de-institutionaliseren en daling van het eigen bezit.

⁹ Koersnota Van Wijken Weten, dd. 15 december 2015 en Plan van Aanpak Programma Van Wijken Weten/ Veranderopgave Wijksturing, dd. 25 juni 2015.

In de begroting voor de periode 2017-2019 geeft het college aan dat door de Teams Leefomgeving bekeken zal worden welke middelen binnen de wijkbegroting bijdragen aan het realiseren van de opgaven in de wijk en welke niet. Het college heeft hierbij de verwachting dat binnen de wijkbegrotingen middelen kunnen vrijvallen door schrappen van activiteiten die voor de wijk van weinig toegevoegde waarde zijn of door het (deels) anders organiseren van activiteiten met meer ondersteuning vanuit de wijk zelf. Het college spreekt hierbij de stellige verwachting uit dat deze vrijkomende middelen in principe opnieuw ten goede van de wijk kunnen komen om de gestelde wijkdoelen eerder of beter te kunnen halen. Doordat de taakstellende bezuiniging van de baan is moet dit mogelijk zijn.

Of dit ook daadwerkelijk kan moet blijken uit door de Teams Leefomgeving op te stellen wijkbegrotingen. Het college geeft aan dat de Teams Leefomgeving zo spoedig mogelijk zullen starten met de voorbereiding van de wijkbegrotingen voor 2018, zodat de gemeenteraad tijdens de perspectiefnota (in mei 2017) kan aangeven, mede op basis van de input uit de wijken en die van het college, welke generieke en wijkoverstijgende doelstellingen (publieke waarden) hij van bijzonder belang acht.

Het idee hierbij van het college is dat college en raad in dat debat geen wijkspecifieke uitspraken zullen doen. Dit om recht te doen aan de verschillende rollen. Vervolgens kunnen de Teams Leefomgeving deze hoofdlijnen van beleid (generiek vanuit de raad en meer specifiek vanuit de wijk) samenbrengen tot concrete wijkdoelen, die formeel aan de gemeenteraad zouden worden voorgelegd.

Risicoanalyse?

In het Plan van Aanpak wordt reeds verwezen naar een inventarisatie van de risico's van het programma wijksturing. Aangegeven wordt dat deze inventarisatie aanleiding is om een uitgebreide risicoanalyse met benoemen van maatregelen voor de top-risico's op te nemen in de kadernota over het programma Wijksturing (de Koersnota) (Plan van Aanpak Programma Van Wijken Weten/ Veranderopgave Wijksturing, dd. 25 juni 2015). Deze risico-inventarisatie ontbreekt echter in de Koersnota.

2.1.4 In gesprek over de veranderende rol van de gemeenteraad

In de Koersnotitie wordt voorgesteld dat de gemeenteraad in de voorbereiding van de Perspectiefnota 2017-2020 nadere invulling zal geven aan zijn rol op het gebied van: het vaststellen van de hoofdlijnen bij wijksturing; het budgetrecht van de Raad in relatie tot wijksturing en de monitoring en controle op resultaten van wijksturing.

'Dit vraagt van raadsleden om in hun rol als volksvertegenwoordiger beleidsdoelen te formuleren die ruimte bieden voor de uitvoering in de wijken. Op deze manier kunnen in dialoog met inwoners (nieuwe) oplossingen worden gevonden.' (Cluster Wijken en Dienstverlening – Bedrijfsplan Wijken, dd. 2 december 2016). Het voornemen was om samen met de gemeenteraad de invulling van zijn rol te gaan bepalen. Het raadsvoorstel uit 2015 spreekt van een discussie over de rol van de raad, met de raad:

"Tijdens de discussies in de Raad tot nu toe over Van Wijken Weten is herhaaldelijk aan de orde gekomen op welke wijze de Raad deze verdere "decentralisatie naar de wijken" vorm kan geven in haar rol als hoogste orgaan van de gemeente. Hierover bestaan verschillende beelden en het is vanzelfsprekend voorbehouden aan de Raad zelf om hierin tot een afbakening te komen. Om die reden is het uitgangspunt opgenomen dat de Raad bij de verdere implementatie zal worden gefaciliteerd en wordt voorgesteld de Raad uit te nodigen om in het

eerste kwartaal van 2016 op een aantal momenten tijdens de Politieke Maandag enkele alternatieven te bespreken over hoe de Raad om wilt gaan m.b.t. de hoofdlijnen, het budgetrecht en de monitoring en controle in relatie tot wijksturing. Naast dit procesvoorstel wordt tevens voorgesteld dat een voorbereidingsgroep vanuit de Raad, met ondersteuning vanuit de griffie en de ambtelijke organisatie, deze alternatieven kan gaan ontwikkelen. Na behandeling in de Raad kunnen de conclusies verwerkt worden in de Perspectiefnota 2017-2020 die in april 2016 ter besluitvorming wordt voorgelegd.”

Tijdens de raadsvergadering van 29 februari 2016, waar de geamendeerde Koersnota wordt vastgesteld, wordt er gesproken over de veranderende rol van de raad, en er is dan al een voorbereidingsgroep daarvoor in het leven geroepen. Er worden twee amendementen aangenomen.

Het eerste is het amendement ‘Ook in overgangsfase raad aan zet met ruimte voor het college’. Daarin is gesteld, dat de raad uiteindelijk vanuit haar kaderstellende rol, vooraf (ruime) kaders zal stellen, maar dat tijdens de overgangsfase (2017-2019) de wijkteams tegen beleidskaders aan zullen lopen, en dat de raad daar dan een uitspraak over zal moeten doen. Maar, of dit direct of later (wel binnen 1 jaar) aan de raad moet worden voorgelegd, is ter beoordeling van het College.

Het andere aangenomen amendement gaat over de voorbereidingsgroep van de rol van de raad. In het raadsvoorstel stond dat de raad een eigen voorbereidingsgroep zou vormen, en die is ten tijde van dit amendement al eenmaal bijeengekomen op 8 februari. De raad kiest er naar aanleiding van de eerste bijeenkomst voor om het raadsbesluit te wijzigen naar: ‘Een voorbereidingsgroep Van Wijken Weten te vormen waarin alle fracties en het College vertegenwoordigd zijn’ (Amendement ‘rol voorbereidingsgroep’ (16A4), bij raadsbesluit dd. 29 februari 2016 zaaknummer 2015-11-01620).

Afwijken van kaders of niet?

Een van de verworpen amendementen in de raadsvergadering van 29 februari 2016 stelt dat de kaders van de raad ten alle tijden moeten blijven staan, en dat er dus niet mag worden afgeweken van kaders door de raad (zie een van de uitgangspunten uit de koersnotitie hierboven), maar dat binnen de gemeente de uitvoering kan worden georganiseerd. Dit wordt met een ruime meerderheid verworpen, en alle fracties die hier tegen stemmen, stemmen voor het eerste aangenomen amendement. Er lijkt dus veel vertrouwen te zijn in de raad voor de aanpak van het college en de wijkteams.

Het raadsbesluit kan worden gezien als een besluit op hoofdlijnen. Tijdens het raadsdebat noemt een raadslid dat er op het moment van het vaststellen van de geamendeerde Koersnota nog niet is vastgesteld welke budgetten naar de wijk gaan. Er is daarnaast ook nog niets bekend over van welke kaders er vermoedelijk zal worden gaan afgeweken, hoe vaak of waarom. Mandatering is nog niet precies uitgewerkt. De raad neemt zich bovendien voor om nieuwe kaders vast te stellen na de overgangperiode (2017-2019).

2.1.5 Uitgewerkt en aanvullende kaders

Het voornemen van de gemeenteraad om later nog aanvullende kaders te geven, zou onder andere door de voorbereidingsgroep over de rol van de raad nog verder kunnen worden ingevuld. De voorbereidingsgroep is na de behandeling van de Koersnota in de raad op 18 januari 2016 al gestart, vooraf aan de definitieve vaststelling van de nota middels het raadsbesluit (van 29 februari 2016). De groep bevat één raadslid per fractie in de raad, en geeft

naar aanleiding van de eerste bijeenkomst de wethouder nadrukkelijk een open uitnodiging om elke keer aanwezig te zijn, ook om hen als klankbordgroep te gebruiken. (BA Voorbereidingsgroep Van Wijken Weten¹⁰)

De voorbereidingsgroep is op 8 februari 2016 voor het eerst bijeengekomen. In het draaiboek voor die bijeenkomst staat het doel omschreven als:

1. Het ontwikkelen van een informatieaanbod en de daarbij horende vorm, aan de raad, ter ondersteuning van de discussie over op welke wijze de raad zijn rol kan nemen in het proces van Wijken Weten, mbt de hoofdlijnen, het budgetrecht en de monitoring en controle in relatie tot wijksturing.
2. Uit doel 1, komt doel 2 voort nl. input (kaders, sturingsinrichting, wensen) aanleveren aan college voor perspectiefnota 2017-2020. (draaiboek proces voorbereidingsgroep Van Wijken Weten¹¹)

Daarnaast zijn er ook drie risico's geformuleerd:

- De voorbereidingsgroep heeft geen juridische entiteit. D.w.z. er kunnen tijdens het debat op de PM geen consequenties verbonden worden aan uitspraken die eerder zijn gedaan in de voorbereidingsgroep.
- De voorbereidingsgroep moet niet een vooruitgeschoven groep voor het college worden, waarin beleidskeuzes al afgekaart kunnen worden.
- De voorbereidingsgroep moet niet een theoretisch, filosofisch praatgroepje worden waar geen daden uit voortkomen. (draaiboek proces voorbereidingsgroep Van Wijken Weten¹²)

Het voorgenomen proces erbij is als volgt:

'Kaderstellend; Via perspectiefnota (kaders over wijkniveau en stadsniveau) in mei werken we toe naar MJPB (verandering vanuit BBV en gevolgen van afspraken in ppn[perspectiefnota]) in oktober. Daarna door naar volgende perspectiefnota met aansluitend MJPB in 2017.

Controlerend: via instrumenten, o-meting(wijkprofielen, effectindicatoren, ?) in perspectiefnota, toe naar vertaling van de instrumenten op wijkniveau en stadsprogramma in MJPB in 2016. Met tussentijdse controle dmv bijv. beleidsmatig turap [tussenrapportage].' (draaiboek proces voorbereidingsgroep Van Wijken Weten¹³)

Stukken over de volgende bijeenkomsten van de voorbereidingsgroep ontbreken. Dit was ook een van de geformuleerde doelstellingen, dat de groep zelf geen stukken zou produceren, maar zichzelf meer als klankbordgroep zag voor het college, en verbinding met de gehele raad. (BA Voorbereidingsgroep Van Wijken Weten). Volgens de griffie zijn zij vier keer bijeengekomen in het voorjaar van 2016.

Op 7 november 2016 wordt vervolgens de motie 'Zeggenschap Bewoners' aangenomen door de raad. In de motie wordt gevraagd om met 'bewoners en wijkteams leefomgeving in gesprek te gaan en te kijken naar hoe de raad, het college, bewoners en wijkteams hun rol in

¹⁰ Geen datum. Datering zal zijn tussen 8 en 15 februari 2016.

¹¹ Draaiboek ontvangen via de griffie, geen datum.

¹² Idem.

¹³ Idem.

Van Wijken Weten goed in kunnen vullen'. Er wordt gevraagd om opnieuw een Raadswerkgroep te formeren die deze gesprekken organiseert en zorg draagt dat als er uit de gesprekken zaken komen die dat nodig hebben, het tot een raadsbesluit wordt gebracht. (motie Zeggenschap Bewoners, dd. 7 november 2016, 16M110)

In het uitvoeringsvoorstel voor deze motie wordt in januari 2017 aan de procedurecommissie geopperd om deze samen te laten vallen met de voorbereidingsgroep die al bestond, maar daar heeft de procedurecommissie niet mee ingestemd. Het voorstel is in plaats daarvan om een nieuwe raadswerkgroep in het leven te roepen met een nieuwe samenstelling, en zij kunnen dan een bijeenkomst organiseren om met de wijkteams in gesprek te gaan. (Besluitenlijst procedurecommissie, dd. 30 januari 2017, zaaknummer 112550) Er zijn over dit onderwerp geen recentere stukken meer gevonden door de raadsadviseurs en de griffie.

2.1.6 Beantwoording deelvraag 1

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

De kaders die de raad heeft vastgesteld kunnen in het kort worden teruggebracht tot wat vermeld staat in de geamendeerde Koersnota.

Specifiek voor de rol van de raad is dit:

- De Koersnota stelt uitgangspunt 2: De begroting wordt voor een substantieel deel omgevormd in wijkbudgetten. De raad kan die binnen Van Wijken Weten vervolgens op het niveau van de wijk beïnvloeden, niet (meer) op functioneel niveau.'
- Bij uitgangspunt 3 staat dat de raad gefaciliteerd wordt 'om het proces van invoering van Van Wijken Weten goed te volgen en bij te kunnen sturen. Hierbij ligt de nadruk op het zicht krijgen op het samen met de inwoners realiseren van de resultaten in de uitvoeringsplannen en de wijkactieplannen.'
- De raad heeft daarbij (in amendement) over zijn eigen rol opgenomen, dat hij uitspraken zal moeten doen over gevallen waarin de TLO's tegen beleidskaders aan zullen lopen. Of dit direct of later (wel binnen 1 jaar) aan de raad moet worden voorgelegd, is ter beoordeling van het College. Ook heeft de raad besloten om na de overgangperiode (2016-2019) nieuwe (mogelijk ruimere) kaders op te stellen.

Na vaststelling van de Koersnota is de raad verder geïnformeerd, op allerlei manieren, en hebben ook besluiten genomen over begrotingen en individuele afwijkingen van kaders, maar er zijn geen aanvullende of vervangende kaders meer geformuleerd, zoals wel de bedoeling was.

2.1.7 Beantwoording deelvraag 2

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

De raad heeft besloten in februari 2016 om akkoord te gaan met het idee vanuit het college dat hun sturingsrol bij Van Wijken Weten zal gaan om het vaststellen van de hoofdlijnen bij wijksturing. Dit betekende een verandering met betrekking tot het stellen van kaders, maar had ook gevolgen voor het budgetrecht van de raad in relatie tot wijksturing en de monitoring en controle op resultaten van wijksturing. Met name de zin uit de Koersnota: 'De raad

kan die [wijkbudgetten] binnen Van Wijken Weten vervolgens op het niveau van de wijk beïnvloeden, niet (meer) op functioneel niveau', is daarbij van belang.¹⁴ De raad en het college stonden achter het idee dat de inhoud, wat er in de wijk moet gebeuren, middels wijk-gesprekken en/of wijkprogramma's uit de wijk zou komen. De raad was daarbij voornemens om zijn veranderende rol nog verder uit te werken, onder andere in de voorbereidingsgroep die werd geformeerd. Daar is geen formeel vervolg aan gegeven, zowel door het college als door de raad; ondanks dat het idee was dat de voorbereidingsgroep zou fungeren ook als klankbordgroep voor het college, naast de trekkers van de invulling van de rol van de raad. Er is bijeen gekomen, maar de voorbereidingsgroep had geen heldere status, en er zijn geen stukken in opgesteld of besluiten of vervolg vastgelegd.

¹⁴ Op de begroting en het mandaat van Van Wijken Weten wordt nog verder ingegaan in 2.2.1.

2.2 Bevindingen over de controlerende rol van de gemeenteraad

2.2.1 Nieuwe begrotingsstructuur

Bij de uitrol van de wijksturing naar alle Arnhemse wijken in 2017 is ook de structuur van de Meerjarenprogrammabegroting (MJPB) aangepast, zoals in het voorgaande jaar besloten door raad en college. In de begroting zijn sindsdien zowel de acht wijkprogramma's als de stedelijke programma's terug te vinden.

Van elk wijkprogramma zijn de beleidsdoelen bondig beschreven in de MJPB, geclusterd naar vijf thema's: ontmoeten, verkeersveiligheid, kansrijk opgroeien, schulden en netwerkverbindingen. Vanaf de MJPB 2021 zijn het acht thema's, namelijk: meedoen, kansengelijkheid, gezondheid, openbare ruimte, duurzaamheid, wonen, wijkconomie en veiligheid. Deze wijkprogramma's zijn samen met de wijk opgesteld. Door hiernaar te verwijzen geeft de gemeente aan 'wat de gemeente gaat doen'. Hiertoe zijn de programma's bij elkaar gebracht op een [website](#). Tot slot is per wijk een overzicht van baten en lasten opgenomen, samen met een toelichting op de financiële mutaties. Daarnaast zijn overzichten van de lasten van de wijk, verdeeld naar stedelijke programma's en kostensoorten en de lasten van de wijk naar taakvelden beschikbaar.

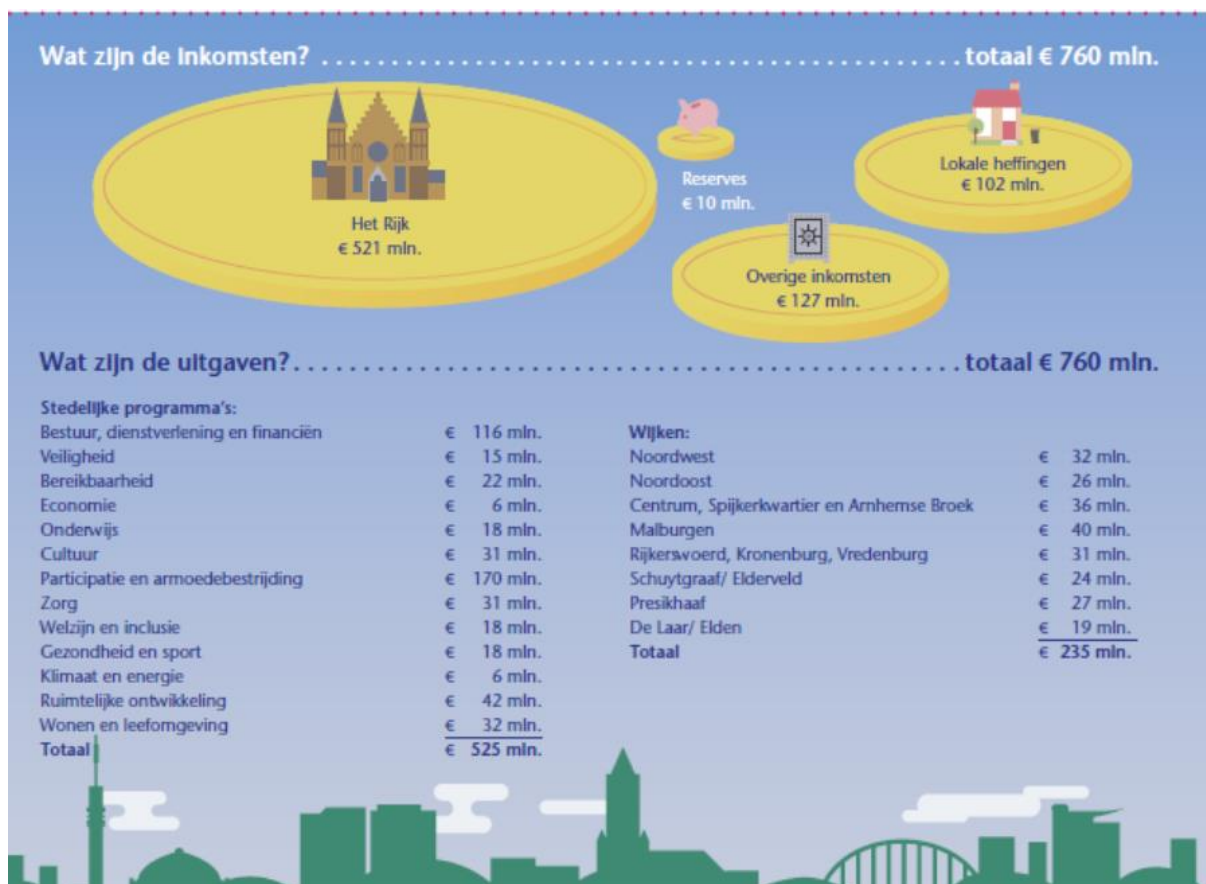
Op soortgelijke wijze zijn de dertien stedelijke programma's opgenomen in de begroting, en zijn de ambities, doelen, inspanningen en de daarbij behorende budgetten op stedelijk niveau opgenomen. Aanvullend wordt hierbij nog ingegaan op de samenwerkingspartners (verbonden partijen) van de gemeente, indicatoren (grotendeels verplicht vanuit het Rijk op basis van het Besluit Begroten en Verantwoorden, maar soms gemeente specifieke indicatoren behorend bij de doelstellingen benoemd) en geldende beleidskaders. Zie voor de volledige begroting: <https://financien.arnhem.nl/>.

Wanneer in 2017 de aanpak wordt uitgerold naar alle wijken worden de volgende budgetten geheel of deels overgeheveld naar de wijk: mobiliteit en openbare ruimte, groen en spelen, afval en reiniging, handhaving en toezicht, onderwijs, sportontwikkeling en voorzieningen, samenlevingsopbouw, wijkgericht werken, ondersteuning opvoeden, maatschappelijke opvang, ondersteuning vrijwilligers, integratie, maatschappelijke ondersteuning, OGGZ, verslavingszorg, WMO & jeugd, jeugdgezondheidszorg.

Voor alle gebieden gezamenlijk ging het hier om een bedrag van € 101 miljoen waarover de zeggenschap bij de Teams Leefomgeving ligt, daarnaast worden ook andere, niet (direct) financiële mandaten aan de teams overgedragen, onder andere op het gebied van vergunningverlening (Kader voor de teams leefomgeving, dd. december 2016).

Op hoofdlijnen ziet de begroting van de gemeente Arnhem er in 2020 als volgt uit:

figuur 1 Begroting Arnhem 2020 in een oogopslag (<https://financien.arnhem.nl/>)



In figuur 1 is zichtbaar dat waar in 2017 € 101 miljoen onder de verantwoordelijkheid van de wijken viel, dit in 2020 gaat om € 235 miljoen. Hierbij aangetekend dat het hier zowel de kosten van de Sociale Wijkteams als de TLO's betreft. Voor 2020 geldt dat het budget van de TLO's in totaal 84 miljoen betreft. Deze uitsplitsing is overigens niet weergegeven op de gemeentelijke website (MJBP en/of Jaarstukken). In 2021 gaat het om € 209 miljoen, waarvan € 88 miljoen voor de TLO's. In 2020 is er intern bij de gemeente een evaluatie van Van Wijken Weten uitgevoerd door bureau Regioplan. In de rapportage daarover is op pagina 45 een verdere uitsplitsing opgenomen van het budget voor de TLO's (2021) in onder andere budget dat is ondergemandateerd aan de kernorganisatie (€ 81,7 miljoen), vaste kosten voor de TLO's (€3,7 miljoen) en vrij besteedbaar budget voor de TLO's (€ 3 miljoen) (Eindrapport Evaluatie Van Wijken Weten, dd. 19 mei 2021, blz. 45).

2.2.2 Mandaatregeling

Wanneer in 2017 de TLO's in acht wijken actief worden wordt het uitgangspunt dat alle benodigde (publiekrechtelijke) bevoegdheden voor het werken vanuit de wijken bij de TLO's worden belegd. De afspraken tussen de TLO's en de KERN-organisatie aangaande ieder mandaat worden op dat moment vastgelegd. Op basis van de pilotmandaatregeling wordt vóór

het eind van 2016 de definitieve (onder)mandaatregeling uitgewerkt en aan de gemeenteraad ter goedkeuring voorgelegd (Ondermandaatbesluit Teams Leefomgeving – KERN-organisatie, dd. 27 juli 2017, zaaknummer: 158364).

Hierin worden de bevoegdheden verdeeld (of beperkt) tussen de wijkmanager van het Team Leefomgeving, de KERN-organisatie en de directeur van P1 Holding B.V. (deze partij is door de gemeente Arnhem gemandateerd om parkeertaken uit te voeren). De TLO's hebben vanaf dan de mogelijkheid over te gaan tot de aan- en verkoop van gemeentelijke panden, en ook aan- en verhuur van gemeentelijke panden, zolang deze wijkgebonden zijn, en de verplichtingen die de gemeente aangaat niet het bedrag van 100.000 euro overschrijden.

In het Algemeen Mandaat-, Volmacht- en Machtingsbesluit Gemeente Arnhem 2020 blijkt aanvullend dat bij verschillende inzichten over de uitoefening van bevoegdheden op afdelingsniveau tussen een functionaris van het Team Leefomgeving en een functionaris uit een andere afdeling van de gemeentelijke organisatie die dezelfde bevoegdheid gemandateerd heeft gekregen, de functionaris van het Team Leefomgeving beslist.

2.2.3 Informatie voor de gemeenteraad

Zoals eerder beschreven is in de MJPB ook veel inhoudelijke informatie te vinden over de voortgang van de wijksturing (of meer precies de wijkprogramma's en plannen), zij het beknopt en veelal in de vorm van een verwijzing naar het wijkprogramma.

Bij de behandeling van de Perspectiefnota 2018-2021 ontving de gemeenteraad tevens een uitgebreide bijlage (dd. 1 januari 2017) aangaande de voortgang Van Wijken Weten, waarin alle wijkprogramma's integraal zijn opgenomen, samen met een analyse van stadsbrede thema's. De wijkplannen kennen een grote diversiteit. Dit is ook logisch daar de TLO's vrij zijn in de manier waarop zij dit opzetten. Samenvattend geeft men aan dat zich verbindingen aftekenen tussen bewoners en hun opgaven in de wijken, de kaders die de Raad stelt, de ambities van het College en de mogelijkheden en onmogelijkheden die onze partners en "providers" in de stad in zich hebben.

Op 20 maart 2017 heeft de raad vervolgens een debat gevoerd over de belangrijkste items die de verschillende fracties belangrijk vonden om mee te geven als input voor de Perspectiefnota. Het beeld dat hieruit naar voren kwam was dat: "De aanpak door Van Wijken Weten wordt breed gesteund. Men ziet hierin veel mogelijkheden om de burgers meer invloed te geven, waarbij de wijkvoorzieningen vooral gericht op ontmoeting en het tegengaan van eenzaamheid van groot belang wordt geacht." (Memo Raadsdebat input Perspectiefnota dd. 22 maart 2017).

Het Jaarverslag kent een soortgelijke opbouw als de MJPB. Het jaarverslag geeft inzicht in bijdragen vanuit de stedelijke programma's aan de wijkprogramma's en de mate waarin de wijkbegroting gerealiseerd is (financieel resultaat t.o.v. begroting). In het jaarverslag worden de beleidsdoelen op wijkniveau van het afgelopen jaar opnieuw beknopt beschreven, nu in termen van 'prestatiedoelen'. De bereikte resultaten worden beknopt kwalitatief beschreven. Er wordt geen koppeling gemaakt met (eventuele) eerder benoemde effectindicatoren.

Voor zover ons nu bekend is er verder geen aparte monitoringsinformatie naar de raad gezonden. Verschillende interne evaluaties zijn wel uitgevoerd, maar de resultaten hiervan hebben voor zover bekend niet de weg naar de raad gevonden. In beginsel wordt aan de inwoners op een soortgelijke wijze verantwoording afgelegd als richting de gemeenteraad.

Voor een ieder zijn de perspectiefnota's, MJPB's en Jaarverslagen toegankelijk, via de gemeentelijke website.

Wijkprogramma's op de gemeentelijke website

Voor de volledigheid nemen we hier een korte indruk op van een van de wijkprogramma's die op de gemeentelijke website te vinden is. Het gaat om de begroting voor 2021 voor de wijk Centrum/Spijkerkwartier/'t Arnhemse Broek (CSA). (zie: <https://arnhem.begroting-2021.nl/p29546/centrum-spijkerkwartier-arnhemse-broek>) Het wijkprogramma bevat doelen op de thema's Meedoen, Kansengelijkheid, Gezondheid, Openbare Ruimte, Duurzaamheid, Wonen, Wijkeconomie en Veiligheid. Een deel van deze thema's overlapt met de titels van de Stedelijke programma's.

Onder het thema Kansengelijkheid worden twee doelen omschreven:

Kansengelijkheid
Blijvend kansrijk
De inzet van verschillende projecten in krachtwijken op kwetsbare doelgroepen laat positieve resultaten zien. Het risico op terugval blijft aanwezig. Omdat we willen inzetten op een duurzame verandering en terugval van oude patronen willen voorkomen, sturen we sterk op het duurzaamheid van interventies. De nadruk ligt op de jongeren en volwassenen in het Arnhemse Broek.
Inspanningen 2021
<ul style="list-style-type: none">• Versterken van het professionele netwerk.• Investerings/interventies moeten op duurzaamheid worden getoetst alvorens te worden uitgevoerd.
Minder onderwijs terugval
Er is een grote groep die na de overgang van Basisonderwijs (PO) naar Voortgezet onderwijs (VO) terugvalt in niveau. Dit komt omdat er met name gefocust wordt op de cognitieve vakken die belangrijk zijn voor de stap richting het VO. Hiermee hebben ze onvoldoende basis en een achterstand op de andere competenties die nodig is op het niveau van het VO.
Inspanningen 2021
Extra ondersteuning aan het basisonderwijs waar een terugval moet worden voorkomen. Samen met het basisonderwijs worden plannen ontwikkeld voor de juiste ondersteuning. Het team Leefomgeving is partner.

(<https://arnhem.begroting-2021.nl/p29851/wat-willen-we-bereiken-en-wat-gaan-we-daar-voor-doen>)

Kijkt men bij het volgende tabblad 'Thema's en budgetten', dan staat er bij het wijkbudget voor kansenongelijkheid 0 euro begroot. In de tabel eronder, getiteld 'Wijken Algemeen CSA', staat dat er op Kansenongelijkheid 3,4 miljoen euro aan lasten wordt begroot, en 850.000 euro aan baten. In totaal worden de lasten voor de wijk uit beide het 'wijkbudget' en het budget 'Wijken Algemeen CSA', weergegeven als 29.846.000 euro, en de baten als 9.566.000 euro. Het grootste deel van die baten (8,3 miljoen) komt uit 'Wonen' in 'Wijken Algemeen CSA', terwijl daar ook 2,9 miljoen aan lasten tegenover staan. In het wijkbudget waar voor Kansenongelijkheid geen geld is begroot, krijgt Wonen 335.000 euro. Dat hoort bij deze doelstelling:

Wonen
Ontwikkeling van levensbestendige woningen.
Veel ouderen moeten de wijk verlaten omdat de woning niet meer voldoet aan de behoefte. Zij worden hierdoor gedwongen de wijk te verlaten terwijl juist hun netwerk kan helpen bij het langer zelfstandig thuis en zelfredzaam blijven. Het voorkomt ook vereenzaming als mensen in hun vertrouwde netwerk kunnen blijven. Daarnaast is het belangrijk de diversiteit in de wijk te behouden en daar horen ouderen ook bij.
Inspanningen 2021
Meesturen en denken bij ontwikkeling van transitie van woningen en woningontwikkeling.

Hierna volgt nog een tabblad 'Wat mag het kosten', met daaronder een tabblad 'Wijk in cijfers'. Dit bevat een grafiek waarin de bijna 30 miljoen euro lasten in de wijk is verdeeld in categorieën. Veruit de grootste categorie met 22,5 miljoen is 'Goederen en Diensten'.

Kortom, voor de niet-ingewijde lezer is het zeer moeilijk om uit deze webpagina's wijs te worden over hoe budgetten worden ingericht.

In de bijeenkomst in het kader van dit onderzoek gaven de aanwezige raadsleden aan dat de manier waarop zij geïnformeerd worden, voor hen ook lastig kan zijn. Een budgetvoorstel, zonder achtergrondinformatie, is bijvoorbeeld moeilijk te beoordelen. Ze zijn nieuwsgierig wat er echt gebeurt en nodig is in de wijken, en hebben niet het idee dat ze daar een overzicht over krijgen in de jaarstukken; ze zouden daar meer over willen lezen. Ook merkten sommigen op dat als je bij een wijk betrokken bent, en weet wat er bij de TLO's speelt, dat je dan soms dit niet terug herkent in de budgetten en jaarstukken, daar staan andere onderwerpen genoemd.

Ook werd er genoemd tijdens het raadsgebesprek dat men van mening is dat het aan de raad is om zijn kaders vooraf helder te stellen. Dus waar zit de ruimte, en waar niet. Van Wijken Weten kan dan een uitvoerende organisatie zijn die kaders uitlegt aan de wijk, en alleen terugkomt met een afwijking als dit echt belangrijk is. Dit onderscheid moet weer helderder worden gemaakt, merkt een raadslid op.

2.2.4 De raad en afwijken van kaders

Met het vaststellen van de Koersnota, en het amendement over het afwijken van raads-kaders, heeft de raad besloten dat er mag worden afgeweken van kaders, als dit wordt voorgelegd aan het college en/of de raad. De beoordeling daarvan, wanneer voor de afwijking een raadsbesluit nodig is, ligt bij het college. Volgens de aanwezigen bij het groepsgesprek met de raad in het kader van dit onderzoek gaat men, op het moment dat er een raadsbesluit wordt gevraagd, daar dan in de raad ook het gesprek over aan; oftewel het is niet slechts een hamerstuk, maar er wordt dan nog wel een belangenafweging gemaakt. Volgens aanwezige raadsleden ging dit steeds over zinvolle en beredeneerde afwijkingen van kaders; zoals dat er stadsbreed zoveel mogelijk afstand wordt gedaan van gemeentelijke panden, maar dat er in één wijk een behoefte was om dat (nog) niet te doen.

De aanwezige raadsleden dachten dat 90% van de budgetafwijkingen nooit richting de raad komen, omdat die helemaal binnen de gestelde kaders mogelijk zijn. Wel was het hun inschatting dat het een TLO niet altijd lukt om een budget- of planaanpassing erdoor te krijgen binnen de kern-organisatie. Er zitten daar ook verschillen tussen afdelingen, denkt men, en tussen de teams leefomgeving.

De afdeling Wijken en Dienstverlening geeft aan dat waar er afgeweken werd van kaders, dit altijd met toestemming is gebeurd, van het college of de raad. Voor dit onderzoek zijn er drie voorbeelden van afwijkingen van kaders aangereikt; de realisatie van de winkel 'De Zilte Zeemeermin' middels een afwijking bestemmingsplan (een planologisch kruimel geval), de aankoop van de Diaconessenkerk in 2020 door de gemeente, om die vervolgens te verhuren aan Stichting Wijkcentrum de Bakermat, en het Parkeerplan Spijkerkwartier uit 2017. Dat laatste geval is ook voorgelegd aan de raad, de eerste twee alleen aan het college.

Het eerste geval, het ambtelijk afwijken van een bestemmingsplan, is geen ongebruikelijke gang van zaken. Het ging erom dat de onderneming zowel een viswinkel als een restaurant wilde onderbrengen in het pand. Na de doorvoering van de afwijking van het bestemmingsplan is er een reguliere horecaverunning afgegeven.

Bij de aankoop van de Diaconessenkerk heeft het college akkoord gegeven voor de aankoop vanuit het budget 'Strategisch bezit', en het Team Leefomgeving Noordwest zegt toe om de eerste drie jaar 50.000 euro per jaar vrij te maken voor het burgerinitiatief, waarvoor de verschuldigde huur op jaarbasis zo'n 46.000 euro zal zijn. (Verslag gesprek met wethouders over aankoop kerk door gemeente Arnhem, dd. 20 februari 2020, Tweezijdig ondertekende huurovereenkomst Wijkcentrum de Bakermat, dd. 8 april 2021)

Bij het Parkeerplan Spijkerkwartier 2017 ging om de invoering van betaald parkeren en parkeervergunningen in de wijk, en behelsde daarmee een aanpassing van de parkeerverordening. Daarbij was een investering nodig van de gemeente (parkeerautomaten, controleurs, vergunningen) maar daartegenover stond ook een forse opbrengst (een meeropbrengst van 278.000 euro per jaar), die 10 jaar lang herinvesteerd zou worden in de mobiliteit in de wijk door het Team Leefomgeving Centrum/Spijkerkwartier/Arnhemse Broek. 'De wijk kan de meeropbrengst -in samenspraak met team Leefomgeving- inzetten voor zaken als het huren van extra parkeerplaatsen in (particuliere) parkeergarages, verbeteren van de kwaliteit van de fysieke leefomgeving van de wijk, en de introductie van innovatieve mobiliteitsconcepten. In de eerste twee jaar wordt toegewerkt naar vast te stellen programma van maatregelen.' (Raadsvoorstel dd. 21 november 2017, zaaknummer 198016)

In de laatste begroting voor deze wijk is van deze doelstelling niets meer terug te vinden, zoals hierboven beschreven is mobiliteit ook niet opgenomen als Thema. (<https://arnhem.begroting-2021.nl/p29546/centrum-spijkerkwartier-arnhemse-broek>)

De inschatting van de aanwezige raadsleden bij het groepsgesprek was dat de 'gedachte achter de teams' werkt, en dat er vanuit wijken wordt 'gestuurd'. Wel worden er grote verschillen ervaren tussen de teams, in aanpak en daarmee ook effectiviteit, zichtbaarheid en output. Dit kan ook per individuele wijkmanager verschillen. Het kan er ook mee te maken hebben dat er veel wisselingen zijn, tussen teams, en in- en uitstroom, aldus de aanwezigen.

Het zou volgens de raadsleden goed zijn als de wijkteams hun successen meer met elkaar delen, zodat ze ook van elkaar kunnen leren, en dat ze de successen daarnaast meer zouden delen met de raad.

Terugtrekkende beweging

Enkele raadsleden hebben de indruk dat er de afgelopen jaren sprake is van een terugtrekkende beweging, de wijken uit en terug richting Kernorganisatie. 'Dit was misschien noodzakelijk, maar leidt tot het minder goed kunnen realiseren van structurele oplossingen.' Het sluit daarmee ook, zo merkt iemand anders op, minder goed aan bij de originele gedachte van VWW dat wijksturing juist tot meer slagkracht zou leiden. De door de raad gesignaleerde terugtrekkende beweging blijkt ook uit de stukken.

In 2020 is er intern bij de gemeente een evaluatie van Van Wijken Weten uitgevoerd door bureau Regioplan. In het rapport daarbij treffen we aan dat er in 2019 zo'n 90% van het totale budget waarover de TLO's mandaat hebben, is ondergemandateerd bij de KERN-organisatie. (Eindrapport Evaluatie Van Wijken Weten, dd. 19 mei 2021, blz. 46)

'Het ondergemandateerde budget dat teruggelegd is bij de kernorganisatie heeft betrekking op een breed palet aan gemeentelijke taken en bijbehorende kostenposten: openbare orde en veiligheid, groenvoorziening, ruimtelijke ordening en omgevingswet, openbare ruimte, asielzaken, dierenwelzijn, mobiliteit, zorg, publieke gezondheid, cultuur en erfgoed, onderwijs, jeugd en jeugdzorg, werk en inkomen, wijksturing en wijkzaken, schulddienstverlening,

inclusie, welzijn, armoedebelid, sport, automatisering en bedrijfsvoering.' (Eindrapport Evaluatie Van Wijken Weten, dd. 19 mei 2021, blz. 46-47)

Regioplan merkt daarnaast op dat er wel informatie beschikbaar is (bijvoorbeeld in de jaarrekening) over waaraan het geld wordt uitgegeven, maar dat er niets wordt vermeld over de effectiviteit en de efficiency. Het is dus moeilijk te meten, aldus Regioplan, of de besteding via het mandaat van de TLO's, meer effect heeft dan als dit direct gemandateerd zou zijn aan de KERN-organisatie. (Eindrapport Evaluatie Van Wijken Weten, dd. 28 juni 2021, blz. 47)

Daarnaast is er vanuit de teams leefomgeving zelf een stuk geschreven in augustus 2019 waarin werd aangegeven dat de onderlinge afstemming tussen TLO's en KERN-organisatie over prioritering van budgetten niet voldoende helder was. Er wordt geschreven dat het gevolg is dat er eind 2019 wel wijkplannen liggen, maar geen financiële onderbouwing daarvan, omdat het de KERN-organisatie nog niet lukt om de opgaven integraal te bekijken, en vanuit de inhoud prioritering aan te brengen in de budgetten. Er staat dat de TLO's overwogen hebben om zelf een deel van het ondergemandateerde budget 'terug te halen', maar dat zij liever inzetten op betere samenwerking. Er wordt dus opgeroepen tot meer gelijkwaardige samenwerking tussen TLO's en KERN-organisatie, ook op de langere termijn. (Doorontwikkeling Van Wijken Weten en Herprioritering Ondergemandateerde Budgetten, dd. 29 augustus 2019) De indruk van de raadsleden is dus correct.

Faciliteren van de raad

De raadsleden in het groeps gesprek gaven zelf aan, zoals ook hier boven genoemd bij 2.2.3, dat ze met name in de jaarstukken informatie krijgen, een beeld dat ook uit onze dossierstudie naar voren komt. Er merkte tijdens het gesprek een raadslid op dat het faciliteren van de raad hierin beter zou kunnen. De indruk leeft dat ze alleen toelichting krijgen als ze daar zelf gericht naar vragen. Er wordt ook terugblik gemist, bijvoorbeeld in een jaarverslag. Daarnaast wordt de huidige manier van weergeven van de begroting als onoverzichtelijk ervaren, het wordt niet duidelijk wat precies waarvoor bedoeld is. Tegelijk vinden ze het niet aan de raad om voor de wijk te gaan bepalen waar het budget voor zou moeten worden gebruikt, of op de inhoud van VWW. Maar het maakt sturen, als dat nodig is, wel heel lastig. Er wordt dus door raadsleden een spanning ervaren tussen loslaten en vertrouwen enerzijds, en inzicht houden anderzijds.

2.2.5 Beantwoording deelvraag 3

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 waar het de afwijking van stedelijke kaders betrof. Andere besluiten zijn voorgelegd aan het college, conform afspraak. We hebben geen zicht op hoe vaak dit is gebeurd, omdat we alleen de drie voorbeelden hebben gekregen.

2.2.6 Beantwoording deelvraag 4

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

De raadsleden die in het kader van dit onderzoek deel hebben genomen aan het groepsge-sprek, gaven aan dat zij het niet voldoende vinden. Zij zijn benieuwd wat er echt speelt in de wijken, en missen verantwoordingsinformatie, zoals een terugblik of een jaarverslag. De raad vraagt soms gericht om toelichting, maar structurele contextinformatie ontbreekt. De raadsleden die aanwezig waren bij het gesprek kunnen bovendien niet voldoende uit de voeten met hoe de begroting nu wordt weergegeven. Daarnaast herkennen ze niet altijd wat ze weten uit wijken waarbij ze betrokken zijn, terug in de jaarplannen.

Voor zover we weten is de raad niet formeel geïnformeerd over het delegeren van 90% van de budgetten bij de KERN-organisatie eind 2019.

2.3 Bevindingen over de volksvertegenwoordigende rol van de gemeenteraad

2.3.1 Volksvertegenwoordiging in de wijk

Tijdens het raadsgesprek voor dit onderzoek kwam naar voren dat de aanwezige raadsleden regelmatig aanschuiven bij wijkoverleggen, contact onderhouden met TLO's en/of met bewonersplatformen. Op uitvoeringsniveau zijn ze dus betrokken.

De raadsleden die aanwezig waren bij het groepsgesprek gaven aan dat ze VWW ook zien als input voor hun volksvertegenwoordigende rol. Iemand noemde dat het ook mooi en uitdagend kan zijn, dat een wijk iets wil wat tegen de fractielijnen indruist, en dat je dat dan toch gaat doen.

Er waren wel ook wat kanttekeningen en nuances bij. De belangrijkste daarvan is dat, in aanvulling op dat zij zelf niet altijd de jaarbegroting vinden stroken met wat er bij een TLO speelt in de dagelijkse praktijk, ze horen dat de wijkbegroting niet altijd herkenbaar voor bewoners. Dit is tweeledig, bewoners begrijpen niet altijd waarom de budgetten zo worden verdeeld als ze verdeeld zijn, en bewoners herkennen niet de aandachtspunten uit hun wijk terug in de jaarplannen. Er is daar dus mogelijk sprake van een mismatch, ofwel in communicatie over plannen, ofwel in de plannen zelf.

Tegelijk werd er tijdens het raadsgesprek ook gesproken over verschillende voorbeelden waarin een wijk het onderling niet volledig eens was. Een voorbeeld hiervan is een wijkinitiatief waarbij er een groep bewoners lang aan een plan heeft gewerkt, en dat dan andere bewoners tijdens de allerlaatste inspraakperiode 'ineens' luid hun stem laten horen. Dit vinden alle aanwezigen begrijpelijk, je bereikt niet iedereen in de wijk. Sommige bewoners laten nu eenmaal pas van zich horen dat ze het er niet mee eens zijn als het plan al af is.

Tegelijk wordt er opgemerkt dat de raad de TLO's de opdracht heeft meegegeven om juist ook de 'niet-usual suspects' op te zoeken in de wijken, kortom, om met bewoners in gesprek te komen die niet uit zichzelf naar de gemeente komen. De raad heeft er geen zicht op of dit gebeurt. Een deel van de wijken heeft een bewonersplatform, waarmee het TLO het meest in contact is, maar andere wijken hebben geen bewonersvertegenwoordiging op diezelfde manier. Ook de laagdrempeligheid van het contact met het TLO verschilt; in sommige wijken hebben ze een inlooplocatie, in andere moet je digitaal participeren op een platform. Er wordt opgemerkt dat dit misschien overal, hoewel wijken een verschillend DNA hebben, even laagdrempelig zou moeten zijn.

Een raadslid merkte tot slot op dat er de laatste tijd voorstellen in de raad komen die wellicht bij Van Wijken Weten zouden horen; lokale initiatieven (voor een voetbalveldje bijvoorbeeld). Dus misschien, zo dacht dit raadslid, is er aan beide kanten sprake van wat vervaging van de grenzen tussen Van Wijken Weten en de volksvertegenwoordiging van de raad. Een ander raadslid was het daarmee oneens, maar merkte wel op dat de raad nu moeilijk beleid kan wijzigen als het op wijkbegrotingen aankomt, omdat die niet voldoende inzichtelijk zijn. Dat is dus een taak van de raad die niet volledig uitgevoerd kan worden in het huidige systeem. De verdeling van taken, bevoegdheden en verantwoordelijkheden tussen de raad, het college, de Teams Leefomgeving en de bewoners zijn dus in die zin nog niet altijd helder.

2.3.2 Beantwoording deelvraag 5

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

Raadsleden worden op uitvoeringsniveau actief betrokken bij de wijken, in de vorm van wijkoverleggen en werkbezoeken. Daarnaast zagen de raadsleden die in dit onderzoek gesproken zijn Van Wijken Weten als waardevolle input voor hun volksvertegenwoordigende rol. Wel merkten ze op dat er soms vertroebeling optreedt tussen hun rol en die van de Teams Leefomgeving, aan beide kanten.

Bijlage: Uitgangspunten Koersnota Van Wijken Weten

De Koersnota Van Wijken Weten bevatte de volgende 22 uitgangspunten:

Uitgangspunten: invoering van frontlijnsturing in Arnhem

1. Het besluit voor de werkwijze volgens Van Wijken Weten wordt genomen voor tenminste de jaren 2017, 2018 en 2019 waarmee meerjarig ruimte gegeven wordt voor invulling van deze koers en de mogelijkheid gecreëerd wordt om tussentijds bij te sturen.
2. De begroting wordt voor een substantieel deel omgevormd in wijkbudgetten. De raad kan die binnen Van Wijken Weten vervolgens op het niveau van de wijk beïnvloeden, niet (meer) op functioneel niveau.
3. De gemeenteraad wordt gefaciliteerd om het proces van invoering van Van Wijken Weten goed te volgen en bij te kunnen sturen. Hierbij ligt de nadruk op het zicht krijgen op het samen met de inwoners realiseren van de resultaten in de uitvoeringsplannen en de wijkactieplannen.

Uitgangspunten: wijksturing

4. Wijkteams leefomgeving de opdracht geven om integraal vorm te geven aan de gemeentelijke taken in gebieden en wijken in samenspraak met inwoners per 1-1-17. Wijkteams leefomgeving beslissen over de besteding van het wijkbudget en geven opdracht aan de backoffice wat ook kan betekenen dat specifieke taken minder of helemaal niet meer worden uitgevoerd.
5. De wijkteams leefomgeving daarbij de bevoegdheid verlenen om bij de uitvoering van deze taken gemotiveerd af te wijken van geldende beleidskaders.
6. De gemeentelijke organisatie door te ontwikkelen naar een organisatie die zich enerzijds in het kader van het programma "Stad op de Kaart" richt op de stedelijke en regionale vraagstukken en anderzijds in toenemende mate als backoffice de wijkteams faciliteert in hun opdracht.

Uitgangspunten: de transformatie van het sociale domein

7. Ter onderscheid van de wijkteams leefomgeving spreken wij in het vervolg over sociale wijkteams, waarbij geleidelijk aan de specifieke taken op het gebied van de Wmo of jeugdhulp steeds meer verbonden worden met de begeleiding van mensen met een grote afstand tot de arbeidsmarkt;
8. De sociale wijkteams blijven gedurende de transformatie periode - van 2017 t/m 2019 - verantwoordelijk voor coaching van inwoners die zorg of ondersteuning nodig hebben, de toegang tot maatwerk- en specialistische voorzieningen en bieden waar nodig zelf kortdurende ondersteuning.
9. De sociale wijkteams worden geherpositioneerd als opdrachtnemende organisatie van de gemeente onafhankelijk van de aanbieders van maatwerk- en specialistische voorzieningen.
10. De wijkteams leefomgeving en de sociale wijkteams werken samen, naast elkaar en integraal aan taken in de wijk vooral door meer preventieve maatregelen te nemen die (wellicht op termijn) kostenbesparend moeten gaan werken.
11. Activerend werk is een integrale benadering van arbeidsmatige dagbesteding en beschermt werk. Inwoners met een grotere afstand tot de arbeidsmarkt kunnen met behoud van uitkering werken aan het opdoen van arbeidsvaardigheden en ervaring in een zo regulier mogelijke arbeidsomgeving.

12. De wijkbudgetten voor maatwerk- en specialistische voorzieningen worden op basis van objectieve gegevens en ervaringen van inwoners en de sociale wijkteams opgesteld.
13. De sociale wijkteams worden binnen deze budgetten verantwoordelijk voor de inzet van deze voorzieningen bij de inwoners van de wijk met een vraag voor zorg en ondersteuning.
14. Maatwerk- en specialistische voorzieningen worden in de toekomst waar mogelijk in toenemende mate afgerekend op basis van resultaten vastgelegd in het (eigen gezins-)plan van aanpak.
15. De gemeente is verantwoordelijk voor de contractering van een passend aanbod (algemene voorzieningen, maatwerk- en specialistische voorzieningen), mede gebaseerd op ervaringen van de sociale wijkteams en inwoners.
16. Op basis van de ontwikkeling van wijkprofielen contracteert de gemeente voor elk van de wijken een breed pakket aan algemene voorzieningen die preventief van aard zijn en algemeen toegankelijk. Dit betekent ook dat de algemene voorzieningen per wijk kunnen verschillen en dat de huidige subsidiëring van bijvoorbeeld welzijnsvoorzieningen gefaseerd wordt omgezet naar contractering.
17. De budgetten voor de algemene voorzieningen zijn onderdeel van de wijkbudgetten die onder de sturing vallen van de wijkteams leefomgeving.

Uitgangspunten: burgerparticipatie

18. Taken van de gemeente en/of aanbieders kunnen op initiatief van inwoners door hen zelf uitgevoerd worden. Kwaliteit in de uitvoering staat hierbij voorop, maar het kan wel een door inwoners anders gedefinieerde kwaliteit zijn. Kostenbesparing is ook een belangrijk punt maar zal in het totaal van het wijkbudget worden afgewogen. Het eenmalige budget om burgerinitiatieven te stimuleren blijft beschikbaar maar de (structurele) financiering van burgerinitiatieven zal gedaan worden uit het wijkbudget.
19. De participatie van de bestaande bewonersoverleggen zal geïntegreerd worden in een nieuwe vorm van wijkparticipatie die minder een formeel karakter zal hebben en vooral gericht zal zijn op het faciliteren van initiatieven, het bespreken van de voortgang van de wijkactieplannen en het betrekken van meer bewoners. De wijkteams leefomgeving in samenwerking met de sociale wijkteams en de wijkplatforms krijgen hierin de ruimte om een vorm van overleg en samenwerking te vinden die passend is bij de wijk.

Uitgangspunten: financieel

20. De acht wijkbudgetten worden als acht aparte programma's opgenomen in de MJPB 2017-2020 en zullen in totaal een volume hebben dat 10 miljoen euro lager is dan in 2016. Hierdoor is er helderheid over de financiële ruimte en flexibiliteit om deze nieuwe vorm van sturing vorm te geven.
21. De verdeling van de beschikbare budgetten over de wijken wordt gebaseerd op een verdeelmodel waarbij, afhankelijk van de aard van het budget, in eerste instantie rekening wordt gehouden met historische uitgaven en specifieke fysieke omstandigheden. Later zal deze verdeling in toenemende mate worden gebaseerd op het profiel van de wijk en de gewenste ontwikkeling.
22. De herkenbaarheid van de inzet van de wijkbudgetten zal plaatsvinden door de doorontwikkeling van de wijkactieplannen.