



Gebiedsbestuurders bij decentrale overheden

Duiding en lessen

Eindrapportage

Emre Can

Ruud Dorenbos

Jochem Heemskerk

Uitgave

Platform31
Den Haag, april 2020

Auteurs: Emre Can, Ruud Dorenbos & Jochem Heemskerck
Redactie: Platform31

Platform31

Kennis- en netwerkorganisatie Platform31 ziet de trends in stad en regio. We verbinden beleid, praktijk en wetenschap rondom actuele vraagstukken en komen tot een aanpak waarmee bestuurders, beleidsmakers en uitvoerders direct aan de slag kunnen. De oplossingen houden we niet voor onszelf: iedereen profiteert mee van de resultaten.

Postbus 30833, 2500 GV Den Haag
www.platform31.nl

Hoewel grote zorgvuldigheid is betracht bij het samenstellen van dit rapport, aanvaarden Platform31 en de betrokkenen geen enkele aansprakelijkheid uit welke hoofde dan ook voor het gebruik van de in deze publicatie vermelde gegevens. Alles uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd en/of openbaar worden gemaakt mits de bron wordt vermeld.

Inhoudsopgave

Overkoepelende lessen	4
1 Inleiding	7
2 Gebiedsgericht werken	8
2.1 Van buiten naar binnen	8
2.2 Integraliteit	10
2.3 Operationalisering	11
2.4 Onderzoeksverantwoording	12
3 Bevindingen per casus	13
3.1 Casus Gemeente Rotterdam: Nationaal Programma Rotterdam Zuid	13
3.2 Casus Gemeente Gooise Meren	17
3.3 Casus Gemeente Stichtse Vecht	20
3.4 Casus Gemeente Utrecht	23
3.5 Casus Gemeente Enschede	27
3.6 Casus Gemeente Groningen	30
3.7 Casus Hoogheemraadschap van Rijnland	34
3.8 Casus Provincie Groningen	38

Overkoepelende lessen

In opdracht van het Ministerie van BZK heeft Platform31 onderzoek gedaan naar praktijkervaringen met gebiedsbestuurders op lokaal, regionaal en provinciaal niveau. Hierbij zijn gebiedsbestuurders gedefinieerd als bestuurders die in een geografisch afgebakend gebied de integraliteit bewaken en tegelijkertijd herkenbaar en aanspreekbaar zijn voor de inwoners van dat gebied. Belangrijkste doel van het onderzoek is om aan de hand van een 8-tal cases inzicht te krijgen in manieren waarop ervaring is opgedaan met gebiedsbestuurders. Deelvragen van het onderzoek zijn:

- Welke vormen van gebiedsbestuurders zijn er in de praktijk te vinden?
- Wat zijn de kansen en risico's van het werken met een gebiedsbestuurder?
- In hoeverre heeft het werken met een gebiedsbestuurder daadwerkelijk bijgedragen aan een meer integrale manier van werken en meer nabijheid van bestuur?

Deelvraag 1: Vormen van gebiedsbestuurders in de praktijk

In dit project kwamen twee vormen van gebiedsbestuur naar voren waarin bestuurders zich verbinden aan een geografisch afgebakend gebied:

- **Wijkwethouders in gemeenten** waarbij gebieden (wijken) in een gemeente verdeeld worden onder verschillende wethouders. Dit is de meest voorkomende vorm van het werken met gebiedsbestuurders. In deze rapportage vallen de gemeente Gooise Meren, Stichtse Vecht, Enschede, Groningen en Utrecht onder deze categorie.
- **Hoogheemraadschappen met gebiedsaccounts of gebiedsgedeputeerden.** Deze gebiedsbestuurder is het eerste aanspreekpunt voor partners (met name gemeenten) in een gebied. Ook heeft de gebiedsbestuurder – in meer of mindere mate – een rol in het coördineren van de samenhang in uitvoering en beleid. In dit project vallen het hoogheemraadschap van Rijnland en de provincie Groningen onder deze categorie.

4

Daarnaast zijn er twee cases meegenomen van gebiedsbestuurders waarin niet het gebied maar een opgave centraal staat.

- **Programmawethouders** waarbij een wethouder een geografisch afgebakend programma in zijn portefeuille heeft. In dit project vallen het Nationaal Programma Rotterdam Zuid en het Nationaal Programma Groningen¹ (Provincie Groningen) onder deze categorie.

Deelvraag 2: Kansen en risico's van werken met een gebiedsbestuurder

- Gebiedsbestuurders kunnen bijdragen aan **integrale beleidsvorming en uitvoering van opgaven** (in een gebied). In de praktijk gebeurt dit vaak in de rol als coördinator waarbij het mandaat voor sectoraal beleid bij de vakbestuurder blijft. De gebiedsbestuurder is de bewaker van de integrale aanpak. Aandachtspunt is dat deze integrale benadering ook ambtelijk georganiseerd dient te worden. Integrale ambtelijke samenwerking kost tijd en ruimte door bijvoorbeeld extra overleg. Als die ruimte er ambtelijk niet is, bestaat het risico dat het 'verkokerde' beleid voorrang krijgt.
- Gebiedsbestuurders kunnen een **gebied vertegenwoordigen als ambassadeur**. Zo kunnen zij bijdragen aan de totstandkoming én uitvoering van gebiedsagenda's of gebiedsvisies. Een voorbeeld is de gemeente Stichtse Vecht waar de gebiedsbestuurder er zorg voor heeft gedragen dat de gemeente met één gezamenlijke stem heeft gereageerd op de wijkagenda Loenen aan de Vecht.

¹ De provincie Groningen valt in twee categorieën omdat zij zowel gebiedsgericht werkt als partner is in het Nationaal Programma Groningen.

- Gebiedsbestuurders kunnen bijdragen aan **transparantie en duidelijkheid** over wie het **(bestuurlijke) aanspreekpunt** is voor maatschappelijke partners of medeoverheden. In het hoogheemraadschap van Rijnland zorgt de gebiedsbestuurder er bijvoorbeeld voor dat alle signalen van partners in een gebied op dezelfde plek in de organisatie binnenkomen.
- Gebiedsbestuurders kunnen namens de overheid een gezicht en **boegbeeld zijn voor bewoners** en partners van het gebied.

Deelvraag 3: In hoeverre heeft het werken met gebiedsbestuurders daadwerkelijk bijgedragen aan een meer integrale manier van werken en meer nabijheid van bestuur?

De meeste gesprekspartners zijn positief over de werkwijze met gebiedsbestuurders binnen de eigen organisatie. Op basis van de gevoerde gesprekken en het literatuuronderzoek kan echter (nog) niet worden geconcludeerd dat het werken met gebiedsbestuurders feitelijk heeft bijgedragen aan een meer integrale manier van werken en/of meer nabijheid van bestuur. Wel kunnen uitspraken worden gedaan op basis van de geuite ervaringen van de gesprekspartners:

- Niet bij alle overheden waar gewerkt wordt met gebiedsbestuurders is het bevorderen van een integrale werkwijze een doel op zich. Het is nog pionieren hoe de uitvoering van het gebiedsgerichte (integrale) beleid goed belegd kan worden in de ambtelijke organisatie en/of de gebiedsbestuurder eigen budget/mandaat nodig heeft. Nu is het zo dat in alle bestudeerde cases in dit project de gebiedsbestuurder geen eigen mandaat heeft.² Ook bij de overheden die wat verder zijn met gebiedsgericht werken, ontwikkelt het integrale werken zich nog. De eerste stappen zijn positief. In ieder geval geven de gesprekspartners aan dat er sprake is van meer en intensievere samenwerking tussen gebiedsbestuurders, vakbestuurders en het ambtelijk apparaat. Een gebiedsbestuurder coördineert vaak de samenhang in beleid en uitvoering en zorgt voor meer (structureel) overleg tussen domeinen.
- De meeste gesprekspartners geven aan dat het werken met gebiedsbestuurders als (mede) doelstelling heeft 'te komen tot meer nabijheid van bestuur'. Volgens hen wordt dat doel ook behaald. Het bestuurlijk en ambtelijk apparaat heeft meer contact met onder andere bewoners over opgaven in een gebied, het te voeren beleid en de uitvoering ervan. Dit leidt bijvoorbeeld tot een gezamenlijke agenda of visie op een gebied. Het contact met bewoners verloopt veelal via bewonersraden en/of wijkraden maar ook houden een paar gebiedsbestuurders spreekuur voor bewoners.
- De gemeente Rotterdam is een voorbeeld van een gemeente waarin de interactie met bewoners geen doel van het werken met gebiedsbestuurders is. De gebiedsbestuurder neemt hier de rol in van coördinator van de integrale aanpak van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid binnen de gemeente. De samenwerkingspartners van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid zagen in dat zij niet alleen tot een oplossing konden komen voor deze opgave. Daarom hebben zij zich geëngageerd aan een partnerschap en (resultaat)afspraken.
- Gemeenteambtenaren in Rotterdam werken vanuit hun eigen afdelingen aan opgaven in Rotterdam Zuid. Samenwerking tussen de beleidsafdelingen wordt gecoördineerd door het programmateam NPRZ in combinatie met de gebiedsbestuurder. Het faciliteren van de afstemming tussen afdelingen (en daarmee integraal werken) kost extra tijd en geld, maar is goed mogelijk binnen de opgezette structuur. Hiermee laat de Rotterdamse aanpak zien dat integraal werken met/binnen bestaande beleidsafdelingen mogelijk is.
- Platform31 ziet op basis van de gevoerde gesprekken (cases) één voorbeeld waarbij het werken met gebiedsbestuurders zowel de integraliteit als nabijheid van bestuur effectief lijkt te bevorderen:

5

² Soms neemt de gebiedsbestuurder het mandaat als het om relatief kleine opgaven gaat en in de gemeente Utrecht wordt momenteel geëxperimenteerd met voorbeelden waarin de gebiedsbestuurder verantwoordelijkheid over een opgave krijgt.

de gemeente Groningen. Het gegeven dat de ervaringen met gebiedsbestuurders voor de meeste gesprekspartners nog een vrij pril karakter hebben, is hier waarschijnlijk de oorzaak van.

Reflectie – een gebied of een opgave

Versterkt het werken met een gebiedsbestuurder de integraliteit van beleid en uitvoering bij de overheid? Deze vraag kan deels positief worden beantwoord. Als de overheid wil werken met een gebiedsbestuurder, is het wel van belang om te weten wat centraal staat: het gebied of de opgave in een gebied? Dit heeft consequenties voor de rol van de gebiedsbestuurder en de ambtelijke ondersteuning:

- Gebied staat centraal: de gebiedsbestuurder is aanspreekpunt en boegbeeld van partners in dit gebied. De ambtelijke ondersteuning is erop gericht om de wisselwerking tussen gebied en de overheid te versterken. Integrale uitvoering is een logische vervolgstap maar geen doel op zich.
- Opgave staat centraal: de gebiedsbestuurder ziet dat een opgave alleen in samenwerking kan worden aangepakt. Daarom wordt er met verschillende relevante partners, zoals bijvoorbeeld woningcorporaties of ondernemers, een aanpak ontwikkeld met gezamenlijke afspraken. De gebiedsbestuurder is eerste aanspreekpunt voor samenwerkende partners en overziet dat de afspraken binnen de eigen organisatie nagekomen worden door o.a. domeinen te verbinden. De ambtelijke ondersteuning is erop gericht om de opgave aan te pakken en op te lossen. Het is de vraag of de bestuurder een gebiedsbestuurder genoemd moet worden. Een opgavebestuurder zou een logischere term zijn.

1 Inleiding

Het Rijk stimuleert al een tijdje integraal werken. Dat is ook nodig omdat maatschappelijke opgaven meervoudig en complex zijn en alleen effectief kunnen worden opgepakt als betrokkenen samenwerken en als de problematiek vanuit verschillende invalshoeken wordt gezien. Hoewel het belang van integraal werken wordt benadrukt, is er door de Rijksoverheid zelf – door de verkokerde werkwijze – ook nog een grote verbetering te maken. Zo kan het voorkomen dat de verschillende departementen beleid met tegenstrijdige effecten ontwikkelen waardoor er voor gebieden of doelgroepen ongewenste situaties ontstaan. Naast het stimuleren van integraliteit is ook de nabijheid van bestuur een belangrijk aandachtspunt. Burgers verlangen een betrouwbare overheid die responsief is, die luistert, herkenbaar en benaderbaar is. In die gedachte wordt er aan de één-Rijk' (of zelfs de 'één-overheid-) gedachte gewerkt. Dit vraagt om een overheid die door alle bestuurslagen heen goed samenwerkt én om bestuurders die nabij zijn.

In een aantal gemeenten heeft die gedachte al tot de invoering van de wijk-, buurt- of dorpswethouders geleid. Dat zijn bestuurders – beter gezegd: gebiedsbestuurders - die in een geografisch afgebakend gebied de integraliteit bewaken en tegelijkertijd herkenbaar en aanspreekbaar zijn voor de inwoners van dat gebied. Verschillende provincies en waterschappen hebben ondertussen ook de gebiedsbestuurder geïntroduceerd.

Vraagstelling

Het Ministerie van BZK heeft Platform31 verzocht een projectvoorstel op te stellen. Doel van het project is *“inzicht te krijgen in manieren waarop ervaring is opgedaan met gebiedsbestuurders op lokaal, regionaal en provinciaal niveau”*. Het Ministerie van BZK wil onder andere antwoord op de volgende vragen:

- Welke vormen van gebiedsbestuurders zijn er in de praktijk te vinden?
- Wat zijn de kansen en risico's van het werken met een gebiedsbestuurder?
- In hoeverre heeft het werken met een gebiedsbestuurder daadwerkelijk bijgedragen aan een meer integrale manier van werken en meer nabijheid van bestuur?

Beantwoording van deze vragen leidt tevens tot het antwoord op de vraag of en in welke vorm de gebiedsbestuurder een waardevol en toepasbaar concept zou kunnen zijn om de integraliteit van werken op Rijksniveau te verbeteren zodat het Rijk een betere en meer effectieve partner kan zijn voor medeoverheden en inwoners. In deze rapportage worden de bevindingen per casus weergegeven alsmede de overkoepelende lessen.

2 Gebiedsgericht werken

In dit hoofdstuk wordt het concept 'gebiedsbestuurder' verkend. Wat is een gebiedsbestuurder en waar komt de term vandaan? Allereerst geven we de definitie die in deze rapportage wordt aangehouden. Vervolgens wordt bondig uiteengezet wat in vakliteratuur en wetenschappelijke literatuur bekend is over het fenomeen aan de hand van de verwante concepten 'interactieve beleidsvorming' en 'gebiedsgericht werken'. Ten slotte worden in de operationalisering de kaders voor de te onderzoeken cases geschetst.

Gebiedsbestuurders zijn in deze rapportage gedefinieerd als bestuurders die in een geografisch afgebakend gebied de integraliteit bewaken en tegelijkertijd herkenbaar en aanspreekbaar zijn voor de inwoners van dat gebied. In de (wetenschappelijke) literatuur wordt niet of nauwelijks geschreven over de rol van de gebiedsbestuurder. Daarom wordt in dit hoofdstuk voornamelijk literatuur behandeld over een gebiedsgerichte werkwijze en daaraan gerelateerde onderwerpen. In 'De Wijkengids' heeft Platform31 gebiedsgericht werken als volgt gedefinieerd:

Gebiedsgericht is een manier van werken waarbij in de beleids- en uitvoeringsfase nadrukkelijk van buiten (de samenleving, het gebied, de wijk) naar binnen (de -ambtelijke- organisatie) wordt gekeken en gehandeld. Gebiedsgericht werken kun je overal toepassen en heeft verschillende voordelen. Er zijn meer kenmerken van gebiedsgericht werken, naast het kenmerk van buiten naar binnen, gaat het ook om een samenhangende aanpak tussen sociale, economische en fysieke opgaven en kansen, is er veel ruimte voor bewoners (agendavorming, inspraak, uitvoering) en wordt constructief samengewerkt tussen alle partijen die belanghebbend zijn, zowel binnen als buiten de gemeente(n), nadrukkelijk ook met het bedrijfsleven en fondsen.

8

Zowel in de definitie van de gebiedsbestuurder als in de definitie van gebiedsgericht werken staan twee factoren centraal: De relatie tot 'buiten' (herkenbaarheid, aanspreekbaarheid en inspraak) en de integraliteit 'binnen' (samenhangende aanpak). Deze twee factoren worden verder uiteengezet in dit hoofdstuk.

2.1 Van buiten naar binnen

Rond de eeuwwisseling is er veel geschreven over interactieve beleidsvorming. Edeling, Teisman en Reuding (2001) definiëren dit "als een proces dat zo wordt ontworpen dat een aanzienlijke en gevarieerde groep van betrokkenen in staat is om via onderlinge interactie en interactie met experts, bestuurders, financiers en andere belanghebbenden hoogwaardige oplossingen te vinden voor het gebied waarin hun belangen liggen".³ Met andere woorden, bij interactieve beleidsvorming komt niet al het beleid uit de koker van overheden. Bedrijven, maatschappelijke partijen en bewoners krijgen de ruimte om mee te denken in beleid dat van toepassing is in de regio waarin zij actief zijn. Volgens Edeling, Teisman en Reuding is de toenemende aandacht voor interactieve beleidsvorming vooral toe te schrijven aan de afnemende kennis onder bestuurders en ambtenaren over wat de samenleving wil. Dit komt, zo geven zij aan, door de samenleving die steeds veeleisender wordt. Zo sluiten relatief eenvoudige beleidsoplossingen uit het verleden (zoals meer huizen bouwen of meer subsidies voor boeren) niet meer aan bij de complexere en veeleisendere samenleving.

³ J. Edelenbos, G.R. Teisman, M. Reuding (2001), *Interactieve beleidsvorming als sturingsopgave*

De focus op interactieve beleidsvorming heeft geleid tot verschillende nieuwe werkwijzen bij de overheid zoals gebiedsgericht werken. We lichten hier ook opgavegericht werken uit omdat deze werkwijze in de praktijk vaak door elkaar wordt gehaald met gebiedsgericht werken. In een opgavegerichte overheidsorganisatie worden zowel bestuurders als ambtenaren gepositioneerd en aangestuurd op basis van maatschappelijke opgaven. Deze zijn bepaald in interactie met maatschappelijke partners, bedrijven en bewoners.⁴ Hoewel een opgave gericht kan zijn op een gebied, staat dit gebied niet centraal. De opgave staat centraal en vormt het startpunt. Een voorbeeld is de opgave om huizen van het gas te halen. Hoewel de opgave centraal staat, wordt veelal gekozen voor een gebiedsgerichte uitwerking. Er wordt dan een programma opgezet rondom de opgave. In het kader van het Nationaal Programma Rotterdam Zuid committeren zich bijvoorbeeld verschillende samenwerkingspartners – zoals het Rijk en de gemeente Rotterdam – aan samenwerking rond de opgave die speelt in Rotterdam Zuid. De verbindende factor in de organisatie blijft echter de opgave.

Gebiedsgericht werken bij gemeenten is een mogelijkheid om binnengemeentelijk te organiseren. Daarmee wordt bedoeld dat het organiseren van taken op een kleiner schaalniveau dan het gemeenteniveau plaatsvindt. Er zijn verschillende mogelijkheden om dat te realiseren. Het kan dan bijvoorbeeld gaan om het uitgeven van paspoorten op stadsdeelniveau maar ook om het oprichten van wijkraden. In een onderzoek onder gemeentesecretarissen kwam naar voren dat het versterken van burgerparticipatie praktisch altijd (95 procent) een reden was om binnengemeentelijk te gaan organiseren.⁵ Andere redenen die werden genoemd om binnengemeentelijk te gaan organiseren zijn 'beter weten wat de maatschappelijke opgave van de gemeenten zijn' (59 procent) en 'beter beleid maken' (49 procent). Het versterken van de bestuurskracht was volgens slechts 24 procent van de ondervraagde gemeentesecretarissen een reden om binnengemeentelijk te organiseren.

9

In dit onderzoek focussen we op gebiedsbestuurders. In een onderzoek van Schaap e.a. wordt gesproken over een aanverwante werkwijze, '*bestuurlijke deconcentratie*', een manier van schaalverkleining waarin bestaande bestuurders ook verantwoordelijkheden voor een gebied krijgen. Dit gaat gepaard met ambtenaren die actief zijn in het gebied. Zij bieden hier kleine diensten aan (zoals wijkbeheer) of centrale diensten (zoals burgerzaken).⁵ Anders dan bij een opgavegerichte organisatie werken zij aan de onderwerpen die op dat moment van belang zijn voor het gebied. Zo kan verkeersveiligheid een opgave zijn in een gebied. Na het plaatsen van een aantal verkeerslichten, zebapaden en drempels kan het zijn dat deze opgave urgentie verliest. Een ander onderwerp wordt dan opgepakt.

Opvallend is dat in 2018 slechts een klein deel van de gemeentesecretarissen aangaf dat er in hun gemeente aan bestuurlijke deconcentratie werd gedaan.⁶ Op de vraag van welke vormen er in de praktijk sprake was gaf 12 procent van de ondervraagden aan "Wethouders die uitdrukkelijk de besluiten nemen over strategie, beleid en/of budget voor een bepaald deel van de gemeente, zoals wijkwethouders' in hun gemeente", 11 procent noemde "Wethouders of raadscommissies die verantwoordelijk zijn voor uitvoering van gemeentebestuur in een bepaald deel van de gemeente" en 8 procent sprak van "Wethouders en/of raadscommissies die voor een bepaald deel van de gemeente verschillende taken combineren (strategie/beleid/budgetten, uitvoering, advisering)". De respondenten konden meerdere antwoorden opgeven. Deze antwoorden contrasteren met het idee dat een

⁴ R. Anderson (2018), *De implementatie van opgavegericht werken binnen gemeenten*

⁵ L. Schaap, F. Hendriks, A. Frankowski & J. van Ostaaijen (2013), *Kleinschaliger besturen binnen de stad: binnengemeentelijke decentralisatie, nieuwe stijl?*

⁶ L. Schaap, & G.J. Leenknecht (2018), *Kleinschalig & Kleurrijk, Binnengemeentelijke organisatie geïnventariseerd*

aanzienlijk deel van de Nederlandse gemeenten met gebiedsbestuurders (of een aanverwante werkwijze) werkt. Een verklaring kan zijn dat gevraagd is naar formele taken (zoals besluiten nemen), waarbij gebiedsbestuurders in gemeenten wellicht vooral informele taken (zoals verbinden) hebben.

2.2 Integraliteit

Gebiedsgericht werken komt dus voort uit meer focus op interactiviteit in beleidsvorming. Het idee is dat een overheid die dicht bij haar inwoners staat, beleid maakt dat beter aansluit bij de behoefte van deze inwoners. Dit vraagt ook om meer samenhang in beleid. Eenzaamheid bij ouderen kan bijvoorbeeld deels opgelost worden door te investeren in de mobiliteitsmogelijkheden voor deze groep. Het plaatsen van een zebrapad zodat senioren durven over te steken naar het buurthuis kan dan effectief zijn. Een voorbeeld op hoger schaalniveau is dat mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt opgeleid kunnen worden tot hulpkracht in de bouw zodat de woningnood in een regio sneller kan worden aangepakt. Toch is er weinig literatuur die zich richt op de relatie tussen integraliteit en het werken met gebiedsbestuurders. Dit kan er mee te maken hebben dat integraal werken in praktijk vaak aangestuurd wordt door bestuurders met sectorale portefeuilles. In het sociaal domein zijn door de decentralisaties in de Wmo in veel gemeenten wijkteams ontstaan. Deze gebiedsgerichte teams hadden de taak om de ondersteuningsbehoefte van inwoners vraaggericht en integraal op te pakken. Bestuurlijk worden deze teams echter vaak aangestuurd door wethouders met de portefeuille Wmo. Sectoraal beleid en integraal gebiedsgericht beleid zijn dan ook geen tegenstellingen.

10

Een veel toegepaste werkwijze van integraal werken bij publieke organisaties is projectmatig werken. Net zoals bij opgavegericht werken wordt de ambtelijke organisatie gepositioneerd en ingezet op basis van de opgaven. Het verschil is dat voornamelijk door een intern proces bepaald wordt wat deze opgave is.⁷ Het is dus geen vorm van interactieve beleidsvorming. In dit onderzoek worden daarom geen projectmatige werkwijzen meegenomen.

Tussen sectoraal beleid en integraal gebiedsgericht beleid bestaan er spanningen. Kuindersma, Boonstra, van Bommel en Brunt (2010) deden onderzoek naar de invloed van (landelijk) sectoraal beleid op integrale gebiedsprocessen en de interactie tussen beiden. Wanneer nieuwe (landelijke) sectorale richtlijnen zorgen dat een gebiedsproces aangepast moet worden, kan dit zorgen voor minder vertrouwen in de overheid, afname van het draagvlak, stilleggen van de doelen of dat de sectorale doelen niet behaald worden. Zij benoemen echter dat afstemmingsproblemen voorkomen of verminderd kunnen worden als hogere overheden zich bewuster zijn van bestaande gebiedsafspraken. Overheden die nieuw sectoraal beleid introduceren dienen volgens de onderzoekers ook te zoeken naar gebiedsgericht maatwerk en gebruik te maken van lessen uit succesvolle gebiedsgerichte aanpakken.⁸

Beleidsadviseurs of professionals die werken aan integrale oplossingen moeten vaak ruimte pakken. Een integrale oplossing is namelijk niet altijd te realiseren in de bestaande procedures of budgetten. Het helpt dan als een bestuurder acteert als *big person* en rugdekking of ruimte geeft.⁹ Dat kan zijn door budget vrij te maken voor de integrale oplossing of door toe te juichen als iemand buiten de lijntjes kleurt. Een voorbeeld is het maatwerkbudget dat professionals in het sociaal domein kunnen inzetten voor onconventionele oplossingen. In verschillende gemeenten is er zo'n maatwerkbudget maar zetten professionals dit maar mondjesmaat in. Het helpt dan als een bestuurder duidelijk maakt dat de ruimte

⁷ R. Anderson (2018), *De implementatie van opgavegericht werken binnen gemeenten*

⁸ W. Kuindersma, F.G. Boonstra, S. van Bommel en D. Brunt (2010). *Afstemming van sectoraal beleid en integrale gebiedsprocessen*

⁹ J. De Graaf (2017), *Openbare Les: Van top tot teen in verbind. Beweging van Onderop, beweging aan de top.*

er is om het budget naar eigen inzicht in te zetten. Een ander voorbeeld is dat een bestuurder een gemeenteraad - die aandringt op het snel herinrichten van een park - tot rust maant zodat ambtenaren uit het fysieke domein de tijd kunnen nemen om te verkennen hoe de inrichting kan bijdragen aan gezondheidsdoelstellingen. Het helpt dan als een gebiedsgericht team dicht bij de gebiedsbestuurder geïntegreerd is in de organisatiestructuur.¹⁰

2.3 Operationalisering

De hierboven geschetste literatuur geeft een kader voor de te kiezen cases in dit onderzoek. We hebben drie werkwijzen besproken waarvan de definities in de praktijk vaak door elkaar gebruikt worden. In tabel 1 bakenen we ze af voor dit onderzoek.

Werkwijze	Interactieve beleidsvorming	Georganiseerd rondom
1. Klassiek	Nee	Sectoren
2. Gebiedsgericht (gebiedsbestuurders)	Ja. Opgaven zijn bepaald in interactie met bewoners, bedrijven en andere maatschappelijke partners	Een gebied. Opgaven die in dit gebied spelen worden opgepakt
3. Opgavegericht (programmabestuurders)	Ja. Opgave is bepaald in interactie met bewoners, bedrijven en andere maatschappelijke partners	Een opgave (die eventueel gekoppeld kan zijn aan een gebied)
4. Projectmatig (projectbestuurders)	Nee, opgave is voornamelijk intern bepaald	Een opgave (die eventueel gekoppeld kan zijn aan een gebied)

11

Gebiedsbestuurders komen voort uit interactieve beleidsvorming en de wens om bestuur en bewoner dichterbij elkaar te brengen. Daarnaast staat het gebied centraal. In dit onderzoek leggen we daarom onze focus op cases met een gebiedsgerichte werkwijzen. Er is ook gekozen om het Nationaal Programma Rotterdam Zuid te betrekken in het onderzoek. Dit is een opgavegerichte casus. De casus past in het onderzoek omdat de specifieke aandacht voor het gebied langdurig is (20 jaar).

Er is nog weinig geschreven over de rol die een gebiedsbestuurder kan spelen in het borgen of stimuleren van een integrale aanpak in dat gebied. In dit onderzoek focussen we daarom op cases met een integrale component. Hierbij gaan we ervanuit dat een aanpak met als een van de doelstellingen om dicht bij de inwoners te staan per definitie consequenties heeft voor integraal werken.¹¹ De leefwereld van inwoners is namelijk (bijna) nooit sectoraal. Ook in de gesprekken zal extra aandacht gegeven worden aan de manier waarop het werken met een gebiedsbestuurder kan bijdragen aan de integrale werkwijze binnen een overheidslaag. Te denken valt aan vragen als: Welk mandaat heeft de gebiedsbestuurder nodig om integraal werken te kunnen borgen? Hoe verloopt de samenwerking tussen gebiedsgericht en sectoraal beleid? En welke rol neemt de bestuurder in om het ambtelijk apparaat de ruimte te geven om integraal te werken? Bijlage 1 toont de gebruikte gesprekspuntenlijst voor de gesprekken met de gebiedsbestuurders.

¹⁰ M. Fokkema & J. Heemskerk (2019), Werkboek *Wijkgericht Werken: Zo doen we dat!*

¹¹ Bovenlokale samenwerkingen worden daarom niet meegenomen in dit onderzoek. Deze samenwerkingen concentreren zich meestal rondom één thema zoals jeugdzorg, energietransitie of arbeidsmarkt.

2.4 Onderzoeksverantwoording

Om tot een achttal interessante cases te komen is een longlist gemaakt van praktijkvoorbeelden van gebiedsbestuurders. Hiervoor zijn geschreven bronnen (vakliteratuur, beleidsdocumenten, nieuwsberichten etc.), een 'google search' en het netwerk van Platform31 (o.a. de stedennetwerken G4, G40 en M50) gebruikt.¹² Aan de hand van de bestudering van onder andere coalitieakkoorden en beleidsnota's is vervolgens nagegaan welke voorbeelden vallen onder de definitie zoals die in dit onderzoek is gehanteerd, d.w.z. de doelstelling van het werken met gebiedsbestuurders is niet alleen gericht op het komen tot meer nabijheid van bestuur maar ook op het stimuleren van de integraliteit. In overleg met het Ministerie van BZK is vervolgens gekozen voor een achttal cases waarin onder andere gelet is op de grootte van de overheid, spreiding door het land en onderliggende opgaven (Rotterdam, Groningen). Dit heeft geresulteerd in zes gemeentelijke cases, één provinciale casus en één casus die betrekking heeft op een waterschap. De bevindingen per casus worden in het volgende hoofdstuk beschreven.

Casusoverzicht	
1. Gemeente Rotterdam (NPRZ)	5. Gemeente Enschede
2. Gemeente Gooise Meren	6. Gemeente Groningen
3. Gemeente Stichtse Vecht	7. Hoogheemraadschap van Rijnland
4. Gemeente Utrecht	8. Provincie Groningen

¹² In bijlage 2 wordt de literatuurlijst weergegeven.

3 Bevindingen per casus

3.1 Casus Gemeente Rotterdam: Nationaal Programma Rotterdam Zuid



13

Casus in het kort	
Overheid	Gemeente Rotterdam
Gebiedsbestuurders sinds	2012
Respondent 1: Gebiedsbestuurder	Wethouder Richard Moti
Verantwoordelijk voor gebied	Rotterdam Zuid (Nationaal Programma Rotterdam Zuid)
Oppervlakte/populatie	Rotterdam Zuid: 66,16 Km2 met 240.165 inwoners (2017)
Respondent 2	Marco Pastors (Directeur programma Nationaal Programma Rotterdam Zuid)
Casus meegenomen in onderzoek omdat	De rol van wethouder Moti in het Nationaal Programma Rotterdam Zuid past niet in het theoretische kader van een gebiedsbestuurder. We nemen deze casus toch mee als bijzondere casus. Interessant aan de werkwijze bij NPRZ is de schaalgrootte van het programma én dat de keuze is gemaakt om het programma een eigen entiteit met eigen directeur te geven. De gemeente heeft zitting in het bestuur als één van de stakeholders.

Bevindingen uit de casus

De belangrijkste bevindingen uit de casus zijn:

- **Rol gebiedsbestuurder.** De gebiedsbestuurder NPRZ is het eerste aanspreekpunt van het programmateam NPRZ en coördineert de voortgang en samenhang van de afspraken die gemaakt zijn in het NPRZ op het gebied van onderwijs, werk, wonen en in mindere mate cultuur. Hij is niet het eerste bestuurlijke aanspreekpunt voor bewoners in het gebied.
- **Verhouding tot vakwethouders.** De vakwethouder is en blijft verantwoordelijk voor de vorming en uitvoering van het beleid van zijn portefeuilles.
- **Ambtelijke ondersteuning en budget.** Een klein onafhankelijk programmateam coördineert de inzet en samenwerking 'op Zuid', maar ambtenaren werken nog vanuit hun beleidsdomeinen. Voor het NPRZ is meer budget vrijgemaakt wat leidt tot meer inzet in het gebied.
- **Lessen voor het Rijk.** De gesprekspartners zien kansen voor het Rijk om – net zoals in het NPRZ – vaker partnerschappen aan te gaan met gemeenten en/of provincies. Zo kan ook verkokering binnen de Rijksoverheid worden doorbroken. Volgens Wethouder Moti kan dit door bestaande clusters in stand te houden en meer samenwerking te stimuleren en faciliteren. Programma-ministers zouden volgens hem de verschillende clusters kunnen verbinden. Integraal werken kost in het begin meer tijd en geld, bijvoorbeeld omdat er vaker afgestemd moet worden.

Bevindingen uit gesprek met wethouder Moti

Richard Moti is wethouder in Rotterdam met de portefeuilles Werk, Inkomen en Nationaal Programma Rotterdam Zuid (NPRZ). Binnen NPRZ wordt gewerkt aan drie pijlers: werken, wonen en onderwijs. Het Nationaal Programma is een samenwerkingsverband tussen het Rijk, de gemeente en enkele maatschappelijke partijen. In de huidige bestuursperiode (2019-2022) zetten zowel het Rijk als de gemeente (meer dan) 130 miljoen in om de problematiek 'op Zuid' het hoofd te bieden. Om NPRZ los te koppelen van politieke agenda's is een onafhankelijk programmabureau opgericht dat aanjaagt, coördineert en de voortgang overziet.

De gemeente Rotterdam heeft gekozen voor een aparte portefeuille voor het NPRZ vanwege de schaal en urgentie van het Nationaal Programma. De opgave en bijbehorende inzet is zo groot dat er politieke verantwoording moet worden afgelegd. Voorheen probeerde de gemeente vanuit de verschillende clusters de opgaven aan te vliegen, maar deze diffuse aanpak leverde niet het gewenste resultaat. Daarom is Rotterdam overgestapt op een integraal programma, met een toegewijde wethouder en een onafhankelijk programmabureau.

Wethouder Moti is strikt gezien geen gebiedsbestuurder, maar een programmabestuurder waarbij het programma zich (toevallig) tot een geografisch afgebakend gebied beperkt. Als portefeuillehouder NPRZ coördineert wethouder Moti de inzet van de gemeente Rotterdam op het gebied van de drie pijlers. De vakwethouders formuleren het beleid en leggen verantwoording af tegenover de Raad.

Wethouder Moti stelde in samenspraak met het programmabureau en de partners doelen op voor de huidige bestuursperiode en overziet dat deze doelen worden behaald. Hoe de doelen worden behaald, echter, is niet aan wethouder Moti maar aan de verschillende vakwethouders. Zij bepalen het beleid binnen hun vakgebied in heel Rotterdam en dus ook 'op Zuid'. Wethouder Moti praat op programmaniveau mee, maar de voorbereiding en uitvoering van het beleid ligt uiteindelijk bij de vak-ambtenaren en -wethouder. De vakwethouder is zodoende verantwoordelijk. Mocht hun plan misgaan, dan is het aan wethouder Moti om snel te schakelen en alternatieven te vinden.

Traditionele wijkaanpakken zetten regelmatig in op ontkokering van de beleidsclusters, om zo integraliteit na te streven. NPRZ doet dit niet en laat de verschillende clusters ongemoeid: de programmastructuur loopt horizontaal door de gemeentelijke organisatie heen. Een enkele ambtenaar is toegewijd aan het NPRZ, maar het overgrote deel werkt vanuit hun eigen vakgebied eraan mee. Gemeente Rotterdam heeft zodoende bewust gekozen om de bestaande clusters in stand te houden en niet te kiezen voor een nieuwe afdeling NPRZ. Het doel hiervan is om niet de kennis uit de clusters te halen en die alleen te gebruiken 'op Zuid', want dan kan dat slecht uitpakken voor andere delen van de stad.

Als portefeuillehouder NPRZ is het de taak van wethouder Moti om de verschillende beleidskokers in samenhang te laten opereren en integraal aan te sturen in het afgebakende gebied. In de staf van wethouder Moti zit een afgevaardigde uit elke cluster die de inzet 'op Zuid' moet coördineren. Deze stafleden hebben een ambtelijke evenknie in de verschillende clusters om de inzet af te stemmen. De inzet is 'op Zuid' in verhouding groter dan elders in de stad. Bijvoorbeeld het project WW@Work¹³ zet in Rotterdam Zuid twee keer zoveel Fte's in dan in Rotterdam Noord, terwijl Noord ongeveer het dubbele aantal inwoners telt.

Dat er vanuit de bestaande clusters wordt gewerkt betekent niet dat het NPRZ geen integraal programma is: opgaven worden met elkaar verbonden en integraal aangepakt. Er heerst veel multi-problematiek 'op Zuid', waardoor een enkele ingreep (bijvoorbeeld een CV training geven) geen verbetering oplevert. Daarom moeten alle zorgvragen gelijktijdig opgepakt worden. Integraal werken betekent volgens wethouder Moti in eerste instantie meer inzet: de verschillende beleidsclusters moeten meer met elkaar overleggen en afstemmen en dat kost tijd. Wijkwerkers en ambtenaren moeten extra handelingen uitvoeren (meer overleggen met elkaar, rapportages delen, etc.) maar krijgen hier de tijd voor door een lagere caseload. Wethouder Moti moet vanuit zijn rol als wethouder NPRZ er voor zorgen dat deze ruimte er is voor ambtenaren en dat opgaven met elkaar verbonden kunnen worden.

Een laatste voorbeeld van hoe wethouder Moti als programmabestuurder bij kon dragen aan een integraal Nationaal Programma, is door in Tarwewijk werkplekken te bundelen. Professionals uit verschillende clusters werken hier een paar dagen per week op dezelfde locatie, waardoor zij problemen in de wijk (volgens Moti) beter en sneller weten op te pakken. Als programmabestuurder kon wethouder Moti toetsen wat er nodig was in de wijk en vervolgens de werknemers bij elkaar brengen.

Als les voor het Rijk heeft wethouder Moti dat zij een voorbeeld kunnen nemen aan hoe Rotterdam de verkokering probeert te doorbreken. Niet door bestaande clusters op te heffen, maar door de samenwerking tussen de clusters te faciliteren. Wethouder Moti geeft hierbij wel aan dat dit meer tijd kost door bijvoorbeeld extra afstemming. Als programma-wethouder lukt het wethouder Moti om de clusters met elkaar te verbinden. Het helpt hierbij ook dat verschillende clusters in de uitvoering fysiek in hetzelfde gebouw zijn geplaatst. Daarnaast merkt hij dat het Rijk ook last heeft van verkokering: vaak kijken Rijksbestuurders en -medewerkers enkel naar hun eigen cluster of onderwerp en niet naar het groter geheel. Er zijn interbestuurlijke overleggen, maar wethouder Moti denkt niet dat daar voldoende doorbraken worden gerealiseerd. Daarom zouden volgens wethouder Moti Programmaministers kunnen helpen bij het verbinden van de verschillende clusters.

15

Bevindingen uit gesprek met programmadirecteur NPRZ Marco Pastors

Marco Pastors is directeur van het 20-jarig Nationaal Programma Rotterdam Zuid. Iedere vier jaar worden er uitvoeringsplannen gemaakt met alle partners van het programma met daarin resultaatafspraken. Het Nationaal Programma heeft een bestuur waarin alle samenwerkingsdomeinen zitting hebben, waarvan de gemeente Rotterdam er één is (en verder zitten in het bestuur een vertegenwoordiger van de inwoners, de woningcorporaties, het onderwijsveld, de werkgevers, de zorg, politie & OM, cultuur en bewoners), met een onafhankelijke voorzitter, tevens de burgemeester van Rotterdam. De gebiedsbestuurder (in dit geval wethouder Moti) neemt namens de gemeente zitting in het bestuur en is een van de gelijkwaardige partners van het NPRZ. Het programmabureau coördineert de bestaande afspraken bij de dagelijkse uitvoering, bijsturing naar aanleiding van de behaalde resultaten en het maken van nieuwe afspraken. De medewerkers hebben overleg met de partners over de ontwikkelingen in het gebied en adviseren hen (ook ongevraagd).

De partijen die zitting hebben in het bestuur van NPRZ hebben zelf gevraagd om de oprichting van het onafhankelijke programmabureau. Het was ook een voorwaarde van het Rijk om deel te nemen. Dit geeft het programmabureau gezag om de partners aan te spreken. In alle samenwerkingen kunnen er redenen zijn waarom een partij de afspraken niet nakomt. Zo kunnen korte termijn problemen de aandacht opeisen of kan een partij zich vooral focussen op zijn eigen vakgebied. In normale samenwerkingen kan dan een negatieve spiraal ontstaan wanneer één van de partners zich niet aan afspraken houdt. Waarom zouden de anderen zich dan nog wel aan de afspraken houden? Als voorbeeld noemt Pastors afspraken over het bouwen van woningen. Als er geen woningen worden gebouwd kunnen woningcorporaties en gemeente naar elkaar wijzen. De één vindt dat de gemeente niet de juiste vergunningen afgeeft, de andere is het daar niet mee eens en vindt dat de woningcorporaties moet bouwen

¹³ Meer informatie: <https://www.rotterdam.nl/werken-leren/wwatwork/>

met de vergunningen die er zijn. Het programmabureau voert dan een ander gesprek en herinnert ze eraan dat ze gezamenlijk verantwoordelijk voor het resultaat – de gebouwde woningen, en ook in staat zijn de kwesties op te lossen. Dan gaat het gesprek over wat je samen kunt doen om elkaar te helpen deze woningen wél te bouwen. Het bureau houdt de lange termijn en de samenhang van de afspraken in de gaten. Zo coördineren ze dat de partners elkaar helpen om alle afspraken uit de plannen na te komen. Volgens Pastors zijn het ontbreken van hiërarchie in de samenwerking, de onafhankelijkheid van het programmabureau ten opzichte van de aangesloten organisaties en het feit dat het de wens van de samenwerkingspartners samen was om het bureau op te richten écht belangrijk voor het succes van het programma.

De rol van de gemeentelijk portefeuillehouder NPRZ is volgens Pastors niet om dé bestuurder van het gebied te zijn. Sterker nog, door deel te nemen aan het programma deelt de gemeente op het gebied van de afspraken in het NPRZ-programma juist de leidende rol in het gebied met de andere partners. De belangrijkste taak van de portefeuillehouder NPRZ is het coördineren van de (samenhangende) uitvoering van de gemeentelijke afspraken uit het programma. Als de gemeente hierbij ondersteuning nodig heeft van de andere partners kan de portefeuillehouder hierom vragen. Andersom kunnen de samenwerkingspartners bij de portefeuillehouder terecht wanneer zij hulp van de gemeente nodig hebben. Pastors ziet als meerwaarde van deze rol dat er een wethouder is die de samenhang van de uitvoering binnen de gemeente in de gaten houdt. Dat past minder goed in de rol van een vakwethouder. Hierbij moet wel opgemerkt worden dat dit de rol is van ieder bestuurslid in het programma naar zijn eigen achterban. De onderwijsbestuurder van het NPRZ doet hetzelfde met de andere schoolbesturen. De gemeentelijk gebiedsbestuurder heeft dus wat betreft NPRZ-afspraken dezelfde rol als de andere bestuurders van het samenwerkingsverband. Pastors merkt dat de rol van gemeentelijk portefeuillehouder NPRZ extra statuut heeft gekregen door de aansprekende resultaten van het programma en door de middelen die het Rijk in de regiodeal ter beschikking heeft gesteld. Dit maakt het voor de wethouder makkelijker om de vakwethouders aan te spreken wanneer dat moet.

16

Naast het contact met de gemeentelijk portefeuillehouder, heeft het programmabureau veel ambtelijk en soms bestuurlijk contact met de afzonderlijke domeinen binnen de gemeente. Daar vindt de uitvoering van de afspraken uit het programma plaats. Het kan daardoor ook voorkomen dat het programmabureau contact heeft met de vakwethouders over het eigen domein. Die blijven immers leidend over hun eigen domein (en de daarbij horende programma-afspraken en budgetten). Volgens Pastors maakt dat het niet ingewikkelder. Het programma is gestart met heldere spelregels waarin ook duidelijk is gemaakt wat de rol is van de bestuursleden. Voor de rest is er ruimte om het programma organisch te ontwikkelen. Dat betekent ook vrijheid voor het programmabureau om per situatie te bepalen hoe ze hiermee omgaan en wie ze erbij moeten betrekken, zolang het binnen de kaders van het Nationaal Programma blijft. Zo geeft Pastors als voorbeeld dat het bureau tegen de grenzen aanliep van wat mogelijk was bij een minister. Toen hebben ze de kwestie voorgelegd aan Tweede Kamerleden waarna een motie werd aangenomen. Dat werkt volgens Pastors prima mits het bestuur voldoende betrokken is. Dat bepaalt gezamenlijk wat het programmabureau mag doen.

In een langdurig interventieprogramma, zoals NPRZ, is het volgens Pastors van belang dat er een goede en boven de partijen staande voorzitter is van het bestuur. Die houdt – net zoals het programma – de samenhang en lange termijn in de gaten. Het is minder handig als dit een wethouder is. Dan bestaat het risico dat de bestuurlijke overleggen te veel de politiek ingezogen worden. Burgemeester Aboutaleb is nu de voorzitter van het bestuur. De burgemeester is minder politiek dan wethouders en heeft andere belangen dan de bestuursleden die allemaal een achterban vertegenwoordigen. Hij kan het gemeentebelang overstijgen omdat wethouder Moti dat belang vertegenwoordigt. Verder vindt Pastors de burgemeester een logische keuze omdat een burgemeester hiërarchisch gezien meer gezag heeft dan een bestuurder van een woningcorporatie, een directeur of wethouder.

Tenslotte is het volgens Pastors noodzakelijk voor het succes van Nationale Programma's dat het Rijk meedoet op bestuurlijk niveau. Dit hoeft niet direct een bestuurder (minister) te zijn maar wel minimaal iemand op directeuren niveau. Pastors denkt idealiter aan de functie van een pv Directeur-Generaal (DG) of hoger. In het verleden was er een vertegenwoordiging op directeuren niveau en dat werkte ook, zij het dat dat ook afhangt van personen. In het NPRZ heeft de plaatsvervangend DG bestuur, ruimte en wonen namens de minister van BZK zitting. Door zitting te nemen in het bestuur is het Rijk een gelijkwaardige partner in het programma. Het voordeel hiervan is dat het programma niet vastloopt in lokaal ervaren opgestelde kaders van het Rijk. Als het programma bijvoorbeeld tegen een vraagstuk aanloopt op het gebied van onderwijs, kan de vertegenwoordiger van het Rijk met collega's van het

ministerie OCW de mogelijkheden bespreken. Dit helpt om landelijke drempels weg te halen die integraal lokaal beleid in de weg zitten, waarbij de praktijk leert dat het er meestal meer ruimte is dan op het eerste gezicht leek.

3.2 Casus Gemeente Gooise Meren



17

Casus in het kort	
Overheid	Gemeente Gooise Meren
Gebiedsbestuurders sinds	2016
Respondent 1: Gebiedsbestuurder	Wethouder Hendriks
Verantwoordelijk voor gebied	Muiden, Bredius, Keverdijk, Thijssepark, Vierhoven
Oppervlakte/populatie	Gooise Meren: 75,22 km ² met 57.715 inwoners (2019)
Respondent 2	Willem Kikkert (programmamanager Doe Democratie en Duurzaamheid)
Casus meegenomen in onderzoek omdat	De Gemeente Gooise Meren is in 2016 ontstaan door de samenvoeging van drie gemeenten: Bussum, Naarden en Muiden. Zij hebben gebiedsgericht werken inclusief het werken met een wijkwethouder ingevoerd. Deze werkwijze wordt frequent geëvalueerd. Uit een evaluatie kwam onder andere naar voren dat het moeilijk kan zijn voor wijkwethouders om de rollen van wijkwethouder en sectoraal wethouder te scheiden.

Bevindingen uit de casus

De belangrijkste bevindingen uit de casus zijn:

- **Rol gebiedsbestuurder.** Rollen en taken van gebiedsbestuurders zijn nog niet gereguleerd. Wijkwethouders richten zich vooral op het benaderbaar zijn voor inwoners. Gebiedsbestuurders kunnen opgaven agenderen in het college of aankloppen bij vakwethouders, maar hier zijn geen vaste protocollen voor.
- **Verhouding tot vakwethouders.** De gebiedsbestuurder heeft een signalerende rol om het werk van de vakwethouders te monitoren en kritisch te zijn waar nodig. Het mandaat ligt bij de vakwethouders.
- **Ambtelijke ondersteuning en budget.** Wijkambtenaren zetten zich in voor bewonersinitiatieven. Zij hebben echter geen mandaat, middelen komen vanuit sectorale budgetten: De wijkambtenaar heeft een 'verleidersrol.' Uit de gesprekken komt naar voren dat - om in de praktijk domeinoverstijgend te werken - mandaat voor gebiedsbestuurders (en ambtenaren die daaronder opereren) bevorderend kan werken.
- **Lessen voor het Rijk.** Wethouder Hendriks is een voorstander van opgabegericht denken en werken. Vanuit de geformuleerde opgaven kijk je naar het schaalniveau: wijk, gemeente, provinciaal of nationaal niveau. Daaruit volgt het wijk- of gebiedsgericht werken. In aanvulling daarop geeft Programmamanager Kikkert aan dat een coördinerende rol voor ministers rond grote opgaven (zoals het Nationaal Programma Groningen) nuttig kan zijn omdat de steden en provincies daar het overzicht missen. Je zou ministers verdeeld over de provincies kunnen inzetten rond de grote opgaven die er liggen.

Bevindingen uit gesprek met wethouder Hendriks

18

Gooise Meren werkt vanaf de fusie in 2016 met wijkwethouders. Het wijkwethouderschap focust zich tot nu toe voornamelijk op het belang van 'benaderbaar zijn'. Wethouder Hendriks ziet graag dat wijkwethouders integraal werken nastreven, maar constateert dat dit nog niet gebeurt. Het doel van het werken met gebiedsbestuurders is om samen te werken met de wijken.

De rollen en taken van wijkwethouders zijn niet gereguleerd omdat de gemeente nog aan het experimenteren is met deze nieuwe vorm van werken. Iedere wijkwethouder is dus vrij om deze taak op een andere manier in te vullen. Gebiedsbestuurders kunnen aankloppen bij vakwethouders of opgaven agenderen in het college, maar hier zijn geen vaste protocollen voor. Zodoende vindt het werk van gebiedsbestuurders in Gooise Meren voornamelijk op informele basis plaats. Binnen de gemeente speelt nu de discussie in hoeverre het wijkwethouderschap gereguleerd moet worden en in beleid moet worden opgenomen.

Als het aan wethouder Hendriks ligt dan wordt het wijkwethouderschap zo min mogelijk gereguleerd. Ook stelt de wethouder dat de gemeente niet wijk/kerngericht moet werken, maar opgabegericht: eerst analyseren welke opgaven er zijn en op welke schaal deze opgaven moeten worden opgepakt. Hiervoor zouden niet wijkwethouders, maar opgavewethouders moeten worden aangesteld. Dit zijn wethouders die aan opgaven gekoppeld worden en binnen de opgaven integraal werken (bijvoorbeeld tussen vakwethouders) nastreven.

Wijkambtenaren in Gooise Meren signaleren vooral, maar hebben geen doorzettingsmacht en zijn daardoor afhankelijk van anderen. Aan de voorkant heeft de gemeente moderne geloofsbrieven waaruit blijkt dat er organisatie breed wijkgericht en integraal gewerkt wordt, maar zo ver is de gemeente in de praktijk nog niet. Hendriks geeft aan dat achter de schermen de organisatie nog klassiek is ingedeeld en de sectorale lijnen gevolgd dienen te worden door ambtenaren.

Het Wijkwethouderschap wordt geëvalueerd omdat het zich nog moet ontwikkelen en omdat er vragen komen vanuit de raad. Les voor het Rijk: meer opgabegericht denken moet het uitgangspunt zijn en van daaruit kun je kijken op welke schaalniveaus de opgaven worden uitgewerkt. Dat kan op buurt, wijk, gemeente, provinciaal of nationaal niveau, afhankelijk van de opgave. Vanuit de opgave kijk je naar het schaalniveau: daaruit volgt het wijkgericht of gebiedsgericht werken.

Bevindingen uit gesprek met programmanager Kikkert

Willem Kikkert is programmamanager Doe Democratie en Duurzaamheid sinds de fusie in 2016. Hij richt zich op de invloed van bewoners op beleid, daar valt gebiedsgericht werken ook onder. Werken met gebiedsbestuurders begon met de fusie: de gemeente wordt groter en dus komen bewoners meer op afstand van het bestuur te staan.

Gebiedsbestuurders moeten zichtbaar zijn in de wijk en weten wat er speelt, liefde voor de wijk tonen en sparren met bewoners(platforms). Wat zij ophalen uit de wijken kan worden aangekaart bij collega wethouders, of worden geagendeerd in het college.

Wijkwethouders moeten vakwethouders aan kunnen spreken als iets niet goed gaat in de wijk. Wijkwethouders hebben dus ook de signalerende rol om het werk van vakwethouders in hun wijk te monitoren en kritisch te zijn waar nodig. Wijkambtenaren zijn niet bij machte om eenzelfde rol te vervullen in het ambtelijk apparaat. De gemeentelijke organisatie is er (nog) niet op ingericht: wijkambtenaren hebben geen mandaat. Als een wijkadviseur bijvoorbeeld een bewonersinitiatief aankaart bij Kikkert, dan moet hij als programmanager kijken wie uit de verschillende afdelingen nodig zijn om het initiatief te realiseren. Vanuit zijn verleidersrol probeert hij voor het initiatief bijvoorbeeld subsidie te regelen in het sociaal domein en een gebouw bij vastgoed.

Gebiedsbestuurders in de vorm van wijkwethouders zijn dus belangrijk voor wijkambtenaren, omdat zij wel over de mogelijkheid beschikken geluiden uit de wijk te agenderen. In praktijk blijkt echter dat de ene gebiedsbestuurder inspirerender is dan de ander, en niet elke wijkwethouder vat de taak hetzelfde op. Hendriks is bijvoorbeeld op eigen initiatief heel zichtbaar in de wijk, maar een ander houdt zich meer op afstand. Daarom zou je de taken van de gebiedsbestuurders vast kunnen leggen om ervoor te zorgen dat elke wijk dezelfde behandeling en daarmee inspraak krijgt.

Bij bewoners wordt het werken met gebiedsbestuurders zeer gewaardeerd volgens een onderzoek van studenten van de UU. Maar Kikkert is wat ambivalent: werkt het ook niet gewoon met vakwethouders? Het verbinden van domeinen is een lastig vraagstuk dat vooral op ambtelijk niveau plaatsvindt, maar gebiedsbestuurders kunnen door hun kennis van de wijk hier hun eigen bijdrage aan leveren. Binnen de organisatie heb je 'verleiders' zoals Kikkert die domeinen met elkaar proberen te verbinden, maar er is volgens hem meer mandaat nodig om dit echt te verwezenlijken. Gooise Meren gaat aan de slag met wijk-ontwikkelplannen om het sociaal domein en het fysieke domein met elkaar te verbinden. Hieruit vloeit een agenda waarin staat wat er moet gebeuren in de wijken. Gebiedsbestuurders zijn niet verantwoordelijk voor deze agenda, maar zij kunnen als geen ander met hun wijk in gesprek en weten wat er speelt. Vanuit die rol kan de gebiedsbestuurder een verbindende functie tussen domeinen vertolken.

Gebiedsbestuurders op Rijksniveau? Een coördinerende rol voor ministers zoals rond de aardbevingsopgave in Groningen is handig omdat de steden en provincie daar door de bomen het bos niet meer zien. Dat zou je voor elke provincie kunnen inrichten rond de grote opgaven die er liggen.

3.3 Casus Gemeente Stichtse Vecht



Casus in het kort	
Overheid	Gemeente Stichtse Vecht
Gebiedsbestuurders sinds	2011
Respondent 1: Gebiedsbestuurder	Wethouder Van Dijk
Verantwoordelijk voor gebied	Loenen aan de Vecht, Loenersloot, Oud Zuilen
Oppervlakte/populatie	Stichtse Vecht: 106,82 km ² met 64,336 inwoners (2019)
Respondent 2	Carlijn Jansen (voorzitter dorpsraad Loenen aan de Vecht)
Casus meegenomen in onderzoek omdat	De gemeente werkt al sinds 2011 met gebiedsbestuurders. In 2014 en 2019 is de werkwijze geëvalueerd en bijgesteld. De gebiedsgerichte werkwijze is verder erop gefocust om met behulp van input van bewoners integraal te werken. In Loenen aan de Vecht heeft dit geleid tot de (beleidsdomein overstijgende) agenda van Loenen. Deze agenda was een initiatief van de dorpsraad. De gemeente heeft in een tegenbod aangegeven hoe ze om willen gaan met de punten uit de agenda.

20

Bevindingen uit de casus

De belangrijkste bevindingen uit de casus zijn:

- **Rol gebiedsbestuurder.** De gebiedsbestuurders in Stichtse Vecht hebben twee rollen. Ten eerste benaderbaar en het gezicht van de wijk zijn richting bewoners. Daarnaast vervullen de gebiedsbestuurders de rol van oliemannetje: iemand die processen binnen de gemeente en met bewoners soepeler laat verlopen. Als bij een opgave meerdere thema's samenkomen kan de gebiedsbestuurder de samenwerking tussen lijnafdelingen stimuleren. Een goed voorbeeld hiervan is de Agenda van Loenen aan de Vecht. De dorpsraad Loenen aan de Vecht is tevreden met het contact met de gebiedsbestuurder, omdat zij het gevoel hebben vertegenwoordigd te worden in het gemeentebestuur.
- **Verhouding tot vakwethouders.** In de functieomschrijving van wijkwethouders is opgenomen dat de vakwethouder altijd voor de wijkwethouder gaat. De gebiedsbestuurders hebben zodoende geen doorzettingsmacht, maar kaarten wel opgaven aan op bestuurlijk niveau.
- **Ambtelijke ondersteuning en budget.** Op ambtelijk niveau zijn de gebiedsregisseurs de vooruitgeschoven posten namens de gemeente. Zij fungeren ook als oliemannetje, maar dan op ambtelijk niveau. Gebiedsregisseurs hebben net als wijkwethouders geen mandaat, maar kunnen

er voor zorgen dat vakambtenaren of vakwethouders aan tafel schuiven. Gebiedsbestuurders en -regisseurs hebben een klein budget beschikbaar voor initiatieven vanuit de wijk.

- **Lessen voor het Rijk.** Wethouder Van Dijk adviseert naar de grote opgaven in een gebied te kijken. Afhankelijk van wat er speelt kunnen vanuit het Rijk gebiedsbestuurders worden aangesteld als vast aanspreekpunt om de communicatie tussen verschillende departementen te versterken. Carlijn Jansen van de dorpsraad vult aan dat zowel op gemeente als rijksniveau de belangen van de kleine kernen en het achterland uit het oog kunnen worden verloren; daarom pleit zij voor gebiedsbestuurders op rijksniveau voor gebieden die extra aandacht nodig hebben.

Bevindingen uit gesprek met wethouder Van Dijk

Stichtse Vecht is een fusiegemeente die ontstaan is in 2011 uit de gemeenten Maarssen, Breukelen en Loenen. Voor de fusie werd in sommige dorpen al gebiedsgericht gewerkt met dorps- en wijkraden. Dit is na de fusie doorgezet met als doel ieder dorp (ook na opschaling) de eigen identiteit te laten behouden, interactie te bevorderen tussen bewoners, ondernemers en gemeente bij beleid en uitvoering. Ook werden wijkwethouders gekozen: zij staan samen met de gebiedsregisseurs in contact met de gebieden, waarin de dorps- en wijkraden het eerste aanspreekpunt zijn. De wijkwethouders zijn gebiedsbestuurders in Stichtse Vecht. In het vervolg zal de term wijkwethouder worden aangehouden.

De wijkwethouder in Stichtse Vecht heeft volgens wethouder Maarten van Dijk twee rollen. Ten eerste moet de wijkwethouder benaderbaar zijn voor bewoners en het gezicht zijn van het college richting bewoners, bijvoorbeeld bij ceremoniële gebeurtenissen. Ten tweede vervult de wijkwethouder de rol van oliemannetje: iemand die ervoor zorgt dat processen binnen de gemeente en met bewoners soepeler verlopen. Als er bij een opgave in een wijk meerdere thema's/vakafdelingen samenkomen, dan kan de wijkwethouder de samenwerking tussen lijnafdelingen stimuleren. In de functieomschrijving van wijkwethouders is opgenomen dat de vak wethouder altijd voor de wijkwethouder gaat, waardoor de wijkwethouder geen doorzettingsmacht heeft.

Stichtse Vecht kent ook zogenaamde projectwethouders, d.w.z. wethouders die de verantwoordelijkheid krijgen over grotere projecten in de gemeente. Dit speelt bijvoorbeeld bij een wijkvernieuwingsaanpak, waarin verschillende domeinen (Ruimtelijke Ontwikkeling, Sociaal, Milieu, etc.) samen met corporaties en andere maatschappelijke partners in een wijk aan de slag gaan. De gebiedsbestuurder blijft in contact staan met bewoners over hun behoeften, maar de projectwethouder is leading. Soms is de projectwethouder dezelfde persoon als de wijkwethouder, afhankelijk van de opgave die speelt.

De wijkwethouder in Stichtse Vecht hoort in zijn kernen en wijken te weten wat er speelt door in gesprek te gaan en zich te laten informeren door bewonersraden en gebiedsregisseurs. Vanuit deze rol kan de wijkwethouder zaken aankaarten op bestuurlijk niveau. De gebiedsregisseur is de vooruitgeschoven post namens de gemeente, die eveneens als oliemannetje fungeert maar dan op ambtelijk niveau. Door het gebrek aan mandaat en doorzettingskracht bij zowel de wijkwethouder als de gebiedsregisseur, is helder verwachtingsmanagement van belang. Zij kunnen zorgen dat de vak ambtenaar of vak wethouder aan tafel schuift. Dit gebeurt in de praktijk regelmatig. De wijkwethouder is van mening dat er goede ervaringen zijn met deze werkwijze. De vak ambtenaar of vakwethouder kan namelijk aan bewoners ook toezeggingen doen of de gemeente wel of niet een bepaald probleem of geschil gaat aanpakken. Dat geeft inwoners snel duidelijkheid.

Een uniek voorbeeld waarin de rol van de wijkwethouder in Stichtse Vecht zijn meerwaarde toont, is bij het opstellen van de Dorpsagenda van Loenen aan de Vecht. Hier kwam de dorpsraad met het initiatief om een agenda aan de hand van drie speerpunten op te stellen: Wonen & Samenleving, Ontmoeten & Recreëren en Werken & Ondernemen. De agenda is besproken met de wijkwethouder, die op zijn beurt naar het college is gestapt om samen met collega-wethouders een tegenbod te formuleren op dezelfde wijze als corporaties prestatieafspraken maken. Dat betekent dat er in het tegenbod wordt bekeken waar de dorpsagenda overeenkomt met de plannen van de gemeente, op welke punten zij willen samenwerken en waar bewoners of andere partijen zelf aan de slag moeten. In enkele andere kernen zijn soortgelijke agenda's opgesteld. De wijkwethouder moet dit soort initiatieven stimuleren en ambassadeur van het gebied zijn in het college.

Bijkomend dilemma is dat niet elke dorps- of wijkraad even actief en/of zelfredzaam is om dergelijke initiatieven te realiseren. In theorie zou dit kunnen leiden tot een onrechtmatige verdeling van aandacht onder de gebieden. Een ander terugkerend dilemma is de representativiteit van de dorps- en wijkraad: hoe zorg je dat deze collectieven de achterban vertegenwoordigen en dat je niet enkel de usual suspects spreekt?

Gebiedsbestuurders op Rijksniveau? Wethouder Van Dijk adviseert naar de grote opgaves in een gebied te kijken. Afhankelijk van wat er speelt (bodemdaling bijvoorbeeld), kunnen gebiedsbestuurders worden aangesteld als vast aanspreekpunt om lijntjes naar verschillende departementen te faciliteren.

Bevindingen uit gesprek met Carlijn Jansen: voorzitter dorpsraad Loenen aan de Vecht

Carlijn Jansen is voorzitter van de dorpsraad waar ze al 5 jaar in het bestuur zit. De dorpsraad ontstond bij de fusie van Stichtse Vecht vanuit het initiatief van bewoners, de gemeente omarmde dit initiatief. Inmiddels heeft de dorpsraad 280 leden. Hoofdtaken van de raad zijn het behartigen van de belangen van het dorp richting de gemeente en het informeren van leden over wat er speelt in de gemeente en andere overheden. Het bestuur vergadert maandelijks.

De (hierboven besproken) Agenda van Loenen was een initiatief van de dorpsraad. De dorpsraad huurde een procesbegeleider in (gefinancierd door de gemeente) die naging wat het dorp belangrijk vindt. Resultaat was een agenda met daarin de doelen van het dorp die in overleg met gemeente, corporaties, maatschappelijk partners en ondernemers zijn geformuleerd. Uiteindelijk heeft de wijkwethouder het Dorpsplan aangedragen bij het college, waar ze vervolgens per agendapunt bepaalden waar ze konden aansluiten bij de behoeften van het dorp. Dat hebben ze geformuleerd in een tegenbod. Achterliggende gedachte was dat bewoners niet alleen met een lijstje kwamen met wat de gemeente moest veranderen, maar dat zo ook de dialoog tussen bewoners en gemeente werd gefaciliteerd. Uiteindelijk werd duidelijk welke agendapunten de gemeente kon ondersteunen, maar ook waar bewoners met andere partijen naar oplossingen moesten zoeken.

22

Het contact met de wijkwethouder verloopt goed: de dorpsraad voelt zich gehoord in het bestuur van de gemeente. De huidige wijkwethouder kan zich goed verplaatsen in de bewoners, wilt iets met hen bereiken en heeft gevoel voor het wijkgericht werken. Daarnaast is hij goed in het managen van verwachtingen: hij zegt niet veel toe, maar luistert en geeft aan dat hij eerst moet afstemmen met collega's. In plaats van zelf toezeggingen te doen, haalt de wijkwethouder of gebiedsregisseur vak wethouders of vak ambtenaren erbij als er vragen zijn vanuit de gemeenschap. Zij kunnen dan aanhoren waar bewoners mee zitten en vanuit hun expertise uitleggen hoe de gemeente er tegenover staat.

Bij de vorige wijkwethouder verliep de communicatie minder soepel: die voelde zich minder verantwoordelijk voor het dorp. Zijn portefeuille en het gebied hadden nauwelijks raakvlakken, waardoor hij altijd moest aankloppen bij collega-wethouders. Dat was lastig voor de bestuurder en dat voelde de dorpsraad ook: zij merkten dat hij zich minder verbond met het dorp en de ambassadeurfunctie nauwelijks vertolkte. Dit heeft ook te maken met de competenties van de wethouder. Zodoende kunnen gebieden minder goed vertegenwoordigd worden dan andere gebieden, afhankelijk van de bestuurder die aan hen is gekoppeld.

Als het aan de dorpsraad ligt, denkt de wijkwethouder bij elk collegevoorstel niet alleen vanuit zijn reguliere portefeuille maar ook vanuit zijn wijkwethouderschap. Wethouders denken altijd vanuit het belang van de hele gemeente, maar daardoor kunnen de belangen van kleine kernen uit het oog worden verloren. Als het om Stichtse Vecht gaat, dan denkt men vaak eerst aan Maarssen omdat daar de meeste mensen wonen. De andere gebieden kunnen de extra aandacht van de wijkwethouder goed gebruiken: nu hebben zij iemand die zich over hen ontfermt. Op Rijksniveau kun je dat vertalen naar de grote steden en het achterland, waar mensen zich ook ongehoord kunnen voelen.

3.4 Casus Gemeente Utrecht



Casus in het kort	
Overheid	Gemeente Utrecht
Gebiedsbestuurders sinds	2000
Respondent 1: Gebiedsbestuurder	Wethouder Klein
Verantwoordelijk voor gebied	Wijk Oost, Wijk Binnenstad
Oppervlakte/populatie	Gemeente Utrecht: 98,21 km ² met 352.866 inwoners (2019)
Respondent 2	Bert Poortman (bewoner Binnenstad en secretaris Stadsdorp Wolvenburg)
Casus meegenomen in onderzoek omdat	De gemeente Utrecht combineert een gebiedsgerichte aanpak met een opgavegerichte aanpak. Dat wil zeggen dat de gebiedsbestuurders een integrale aanpak van opgaven stimuleren terwijl bewoners actief bij de aanpak worden betrokken.

23

Bevindingen uit de casus

De belangrijkste bevindingen uit de casus zijn:

- **Rol gebiedsbestuurder.** Gebiedsbestuurders in Utrecht zoeken regelmatig contact met bewoners in de wijken. In het college fungeren gebiedsbestuurder als ambassadeur van de wijken, waardoor de wijken meer aandacht krijgen dan voorheen.
- **Verhouding tot vakwethouders.** Vakwethouders blijven verantwoordelijk voor vakinhoudelijke opgaven. Er wordt geëxperimenteerd met uitzonderingen waarbij de gebiedsbestuurder coördineert en verantwoordelijk is voor integrale vraagstukken. Een voorbeeld hiervan is de rol van wethouder Klein bij de Omgevingsvisie (in de Binnenstad). Verder is de gebiedsbestuurder als generalist niet verantwoordelijk voor vakinhoudelijk beleid in Utrecht.

- **Ambtelijke ondersteuning en budget.** Gebiedsbestuurders in Utrecht hebben ambtelijke ondersteuning van kleine teams (zoals team Binnenstad). De teams bestaan uit vakinhoudelijke experts vanuit beleidsclusters.
- **Lessen voor het Rijk.** Klein is geen voorstander van gebiedsbestuurders op Rijksniveau, omdat deze bestuurders het hele land moeten vertegenwoordigen en geen regio. Ook een extra bestuurslaag is niet wenselijk. Programmaministers die horizontaal door de Rijks-organisatie lopen zouden een goede vorm zijn om integraliteit op Rijksniveau te bevorderen.

Bevindingen uit gesprek met wethouder Klein

Anke Klein is wethouder in Utrecht met onder andere de portefeuille wijkgericht werken en participatie. Daarnaast is ze wijkwethouder van de wijken Binnenstad (19.000 inwoners) en Oost (32.500 inwoners). Het werken met gebiedsbestuurders in de vorm van wijkwethouders heeft een lange geschiedenis in Utrecht. Dit stamt uit begin deze eeuw, toen het college van b&w, met daarin de lokale partij Leefbaar Utrecht, wijkwethouders en wijkraden introduceerde. De wijkraden hebben inmiddels plaatsgemaakt voor wijkplatforms.

De belangrijkste reden van de gemeente Utrecht om met gebiedsbestuurders te werken is om directer contact met inwoners te hebben. Door elke vier weken spreekuur te houden kunnen bewoners in contact komen met de wijkwethouder in hun wijk. Dit helpt de gebiedsbestuurders ook omdat zij meer te weten komen over wat er in de wijken speelt. De gemeente Utrecht heeft het mandaat bij vakwethouders gelaten: zij blijven verantwoordelijk voor vakinhoudelijke opgaven. Gebiedsbestuurders kunnen hun collega-bestuurders bijpraten over geluiden die zij opvangen in de wijk. Ook treedt de gebiedsbestuurder op als ambassadeur van de wijk bij beleidsvoorstellen en kan zo controleren wat het nieuwe beleid zal betekenen voor zijn/haar wijk.

Een belangrijke uitzondering op de regel dat de vakwethouder verantwoordelijk is, komt naar voren bij de invoering van de Omgevingswet. In de Binnenstad is wethouder Klein naast wijkwethouder ook trekker van het opstellen van de Omgevingsvisie. Normaal gesproken ligt deze opgave bij de portefeuillehouder Ruimtelijke Ordening, maar door de participatieve en integrale aard van de Omgevingswet is ervoor gekozen om de gebiedsbestuurder de verantwoordelijkheid te geven. Wethouder Klein heeft hier een coördinerende rol om voor de lange termijn (tot 2040) een Omgevingsvisie op te stellen. Op bestuurlijk niveau is het daardoor helder wie er aan de lat staat. Op ambtelijk niveau is de opdrachtgever de programmadirecteur Centrum, Binnenstad/Stationsgebied. De gebiedscoördinator Binnenstad van de afdeling Ruimte is gedelegeerd opdrachtgever en onder andere voorzitter van de staf met de gebiedsbestuurder. Ook de ambtelijke aansturing vindt dus vanuit de gebiedsopgave plaats en niet vanuit een thematische opgave of vakafdeling. De uitvoering ligt bij een projectleider die met een projectteam en vakinhoudelijke experts uit alle verschillende beleidsafdelingen (dus ook die buiten Ruimte) de omgevingsvisie opstelt.

Bij het opstellen van de Omgevingsvisie Binnenstad gaat de gemeente veel in gesprek met bewoners, ondernemers en andere partijen in de wijk. Voor de Raad kan het lastig zijn om te bepalen welke rol zij hier innemen. Evalueer je pas aan het einde van het project, of bemoei je er vanaf het begin al mee? Als oplossing hiervoor zijn startnotities gemaakt waarin is opgenomen hoe de rollen zijn verdeeld en wie voor welk deel van het proces verantwoordelijk is.

Een belangrijk voordeel van het werken met gebiedsbestuurders is dat de gebieden extra aandacht krijgen van bestuurders. Gebiedsbestuurders voelen zich verantwoordelijk voor de wijk en gaan hierom vaker in gesprek met vakwethouders over opgaven die spelen in de wijk.

Een belangrijk dilemma is dat de gebiedsbestuurder een generalist is die niet het mandaat of het laatste woord over opgaven heeft. Dit kan tot problemen leiden als vakwethouders de input van de gebiedsbestuurder niet serieus nemen. Wethouder Klein geeft aan dat dit in praktijk (nog) niet het geval is, maar dat het desondanks een belangrijk mogelijk dilemma is dat goed moet worden gemonitord. Daarnaast moet het gebrek aan mandaat duidelijk gecommuniceerd worden naar bewoners: als zij denken dat je als gebiedsbestuurder beslissingsbevoegdheid hebt, worden er onrealistische verwachtingen geschapen.

Wethouder Klein vraagt zich af of het wenselijk is om op Rijksniveau met gebiedsbestuurders te werken. Als ministers ambassadeur van een bepaalde regio/provincie worden, zullen kiezers hier ook rekening mee houden. Hierdoor zouden verkiezingen kunnen uitmonden in een regionale populariteitstest. Wethouder Klein benadrukt dat

zij vindt dat bestuurders op Rijksniveau namens het gehele land moeten spreken en niet alleen namens hun (regionale) achterban. Ook vanwege praktische overwegingen ziet wethouder Klein het werken met gebiedsbestuurders op Rijksniveau niet zitten: de agenda's van de ministers zitten al overvol en om daar een gebied bij te krijgen is geen gemakkelijke portefeuille. Vooral als hierbij het nastreven van integraal werken in het gebied prioriteit heeft, dit kost extra tijd om te bewerkstelligen. Lokaal is dit makkelijker, simpelweg omdat de schaalgrootte (van gemeenten bijvoorbeeld) kleiner is en de te overbruggen afstanden ook.

Verder waakt wethouder Klein voor het gevaar van het creëren van een extra bestuurslaag. Door gebiedsbestuurders op Rijksniveau te installeren met de bijbehorende ambtelijke ondersteuning, kan een nieuw departement tot stand komen. Dit is onwenselijk, omdat de communicatie tussen de verschillende Rijksdepartementen niet wordt versterkt: het departement zal zich niet genoodzaakt voelen met andere departementen te communiceren. Een manier waarop dit wel zou kunnen, is door programmaministers aan te stellen met programmateams die horizontaal door de Rijks-organisatie lopen. Als minister kun je dan de samenwerking tussen de verschillende departementen binnen het programmateam overzien.

Bevindingen uit gesprek met Bert Poortman: secretaris Stadsdorp Wolvenburg

Bert Poortman is actief bewoner van de Binnenstad in Utrecht; hier is hij vrijwilliger bij verschillende stadse initiatieven en secretaris bij Stadsdorp Wolvenburg. Stadsdorp Wolvenburg zet zich in voor een passende herbestemming van de in 2014 gesloten gevangenis Wolvenplein op het bolwerk Wolvenburg. Ook is hij actief in de Binnenstadgroep, die opgericht is om de Omgevingsvisie in de Binnenstad mede vorm te geven en te overzien of de totstandkoming op een participatieve wijze gebeurt.

Een van de redenen om gebiedsbestuurders aan te stellen is om nabijheid van bestuur te realiseren: participatie- en inspraaktrajecten maken hier vaak deel van uit. Poortman is sceptisch over participatiemogelijkheden in Utrecht (en Nederland in het algemeen). Vanuit zijn verschillende rollen bij bewonersinitiatieven merkt hij dat er meestal geen verplichting is voor overheden om beleid participatief tot stand te laten komen. Als er richtlijnen zijn voor inspraakmogelijkheden, wordt soms met een minimum volstaan.

Als voorbeeld van dat laatste noemt Poortman de klankbordgroep voor het tot stand brengen van een visie op de herbestemming van gevangenis Wolvenplein. In deze klankbordgroep konden belangengroepen laten weten wat ze van de plannen van de gemeente vonden. Echter, de besluitvorming blijft volledig in handen van de ambtelijk samengestelde stuurgroep: zij bepalen of ze iets met het advies vanuit de klankbordgroep doen. Poortman heeft kritiek op deze manier van werken en stelt dat bij de vorming van lokaal beleid eerst naar 'buiten' (de buurt of de wijk) moet worden gekeken alvorens besluitvorming plaatsvindt. Dit zou in werkprocessen kunnen worden vastgelegd. Ambtenaren bereiden samen met actieve burgers het beleid voor. Samen worden daarvoor participatie middelen gebruikt, informatiebijeenkomsten of inspraaksessies e.d.. Nieuw beleid heeft dan al een vruchtbare bodem voor het in praktijk wordt gebracht. Als actieve bewoner is Poortman dus voorstander van striktere participatiewetgeving, in alle lagen van de overheid. Op dit moment is het te vrijblijvend, maar 'je maakt de beste besluiten als je ook met de mensen zelf in contact komt.'

Poortman illustreert met een buurtvoorbeeld dat soms besluiten met opzet niet participatief tot stand komen. Het volgende gebeurde in de buurt waar Poortman woont en waar een betrokken groep burgers al jaren op basis van vertrouwen het proces rond de herbestemming van de gevangenis begeleid.

De gemeente bracht naar buiten dat een leegstaand gemeentepand in de Binnenstad in gebruik zou worden genomen door Arkin. Eén van de functies zou methadonverstrekking aan verslaafden worden. Vervolgens liet de gemeente het over aan Arkin om een bijeenkomst te organiseren om het besluit toe te lichten aan de buurt. Inspraak werd geheel opzij geschoven. Dat proces liep niet goed, vele buurtbewoners waren kwaad op het bestuurlijk besluit en protesteerden luid. Vervolgens waren nog twee bijeenkomsten nodig om de gemoederen te sussen. Maar volgens Poortman was het kwaad toen al geschied.

Juist een gebiedsbestuurder moet volgens Poortman procesverantwoordelijkheid over participatietrajecten op zich nemen bij dergelijke opgaven. Door de gebiedsbestuurder verantwoordelijk te maken voor een participatief proces zorg je ervoor dat de bewoners van een buurt of wijk worden gehoord. Veranderingen roepen vaak weerstand op, en gepoogd moet op z'n minst worden om dat met een goed participatief proces te vermijden.

Poortman stelt dat het de taak is van de gebiedsbestuurders (wijkwethouders) om te weten wat er speelt in de wijken en te peilen hoe de inhoudelijke besluiten gaan vallen. Zodra bestuurders hun bevindingen met elkaar bespreken, zal dit leiden tot een meer integrale werkwijze. Een gebiedsbestuurder hoort zich volgens Poortman niet bezig te houden met kleine ergernissen en opgaven, zoals wijkbewoners die klachten hebben over burenruzies. Een van de duizenden ambtenaren zou hier iets aan kunnen doen, maar niet een bestuurder: die gaan over inhoudelijke- en bestuurszaken. Spreekuren zijn dan ook meer voor gebiedsbestuurders om feeling te houden met wat er in de wijken gebeurt, in plaats van direct handelend op te treden naar aanleiding van geluiden uit de wijk.

Poortman is geen voorstander van gebiedsbestuurders op Rijksniveau. Bestuurders horen hun handen vol te hebben aan inhoudelijk sturing op hoofdlijnen, processturing op participatie en vervolgens politieke verantwoording. Op die punten dient het ambtelijk apparaat aangestuurd te worden en verantwoording af te leggen. Als het Rijk vervolgens bij de uitwerking van het beleid stuurt op een goede terugkoppeling met provincies, provincies met gemeenten en gemeenten met wijken/buurten is te monitoren hoe beleid op buurt-, wijk, gemeente- en regionaal niveau landt. Mogelijk dat burgers dan meer begrip krijgen voor de besluitvorming op Rijksniveau.

3.5 Casus Gemeente Enschede



Casus in het kort	
Overheid	Gemeente Enschede
Gebiedsbestuurders sinds	
Respondent 1: Gebiedsbestuurder	Wethouder Niels van den Berg
Verantwoordelijk voor gebied	Stadsdeel Oost en portefeuille Stadsdeelgewijs werken
Oppervlakte/populatie	Gemeente Enschede: 142,72km ² met 158.985 inwoners (2019)
Respondent 2	Inge Stegeman (stadsdeelmanager Oost en Noord)
Casus meegenomen in onderzoek omdat	In Enschede is in de stadsdelen de afgelopen twee jaar stevig geïnvesteerd in het versterken van de wijkregie. Tegelijkertijd is de keuze gemaakt het aantal stadsdeelmanagers terug te brengen van vijf naar drie.

27

De belangrijkste bevindingen uit de casus zijn:

- **Rol gebiedsbestuurder.** Gebiedsbestuurders in Enschede dienen dichtbij bewoners te staan en moeten weten wat er speelt in de wijken: zo kunnen zij snel handelen op lokaal niveau. Door het Stadsdeelgewijs werken kunnen zij met hun team kleine vraagstukken oplossen zonder het gemeentebestuur erbij te betrekken. De gebiedsbestuurder werkt dan als verbinder door vakambtenaren bij het vraagstuk te betrekken.
- **Verhouding tot vakwethouders.** Vakwethouders hebben het mandaat bij opgaven die binnen hun portefeuille vallen. De gebiedsbestuurder kan met zijn stadsdeelteam wel kleine vraagstukken oplossen, zolang de vakwethouder wordt ingelicht. Grotere opgaven blijven de verantwoordelijkheid van vakwethouders.

- **Ambtelijke ondersteuning en budget.** Gebiedsbestuurders hebben ter ondersteuning stadsdeelmanagement teams die bestaan uit een manager en wijkregisseurs die de 'ogen en oren' van de gemeente zijn in de stadsdelen. De teams hebben nauw contact met ambtenaren uit de domeinen sociaal, fysiek en veiligheid waardoor de teams als een satéprikker door de organisatie lopen. Voor kleinere vraagstukken hebben de stadsdeelteams een klein budget om zelf handelend op te treden.
- **Lessen voor het Rijk.** De gebiedsbestuurder in Enschede ziet graag dat de Rijksoverheid pilots start om de bekendheid met participatietrajecten onder inwoners te vergroten. Daardoor zal de samenleving actiever bijdragen in participatietrajecten en hun rol in besluitvorming kan zodoende toenemen. Om integraal werken binnen het Rijk te versterken zal iemand de procesregie moeten hebben om departementen met elkaar in contact te brengen. Interdepartementale teams dus, op dezelfde wijze ingericht als de stadsdeelteams in Enschede.

Belangrijkste bevindingen uit gesprek wethouder Van den Berg

Niels van den Berg is wethouder in Enschede waar hij onder andere de portefeuilles Zorg, Duurzaamheid en Stadsdeelgewijs werken (incl. wijkbudgetten en wijkteams) beheert. Ook is hij stadsdeelwethouder Oost, waar hij al geruime tijd woont. Hierdoor wordt de wethouder ook in privé-tijd, bij het doen van boodschappen bijvoorbeeld, aangesproken door buurtbewoners. Dit sluit aan bij het voornaamste doel van het werken met gebiedsbestuurders: dichtbij de bewoners staan en zodoende de kloof tussen bewoner en gemeente verkleinen. De gemeente werkt sinds 1994 met stadsdeelwethouders, wat de betrokkenheid van bewoners bij de lokale politiek moet vergroten.

Als gebiedsbestuurder probeert wethouder Van den Berg veel in contact te komen met bewoners in 'zijn' stadsdeel. Er zijn tweewekelijkse spreekuren, waar bewoners welkom zijn.. Daarnaast worden de gebiedsbestuurders wekelijks bijgepraat door de stadsdeelmanager en hun wijkregisseurs. Zij vormen, met een aantal andere medewerkers uit vak afdelingen, een team dat ambtelijke ondersteuning biedt aan de gebiedsbestuurder en zijn het verlengstuk van de gebiedsbestuurder in de wijk. Enschede zet met raadsleden ook in op nabijheid van bestuur: elk raadslid is ook aan een stadsdeel gekoppeld.^[1]

Wethouder Van den Berg pakt met het stadsdeelteams bij kleinere vragen, in overleg met de vakwethouder, zelf het mandaat op. Bij grotere vraagstukken ligt het mandaat nog altijd bij de vakwethouders. Bestuurders liggen door het mandaatvraagstuk niet met elkaar in de clinch, omdat gebiedsbestuurders weten wat de spelregels zijn en zich achter de vakwethouder scharen. Openheid in communicatie is hierbij de sleutel voor succes volgens de gebiedsbestuurder: opgaven die je als gebiedsbestuurder tegenkomt dienen besproken te worden met collega-wethouders. Andersom kan het zijn dat de gebiedsbestuurder de vakwethouder uitnodigt om het genomen besluit uit te leggen aan bewoners, indien er onvrede heerst.

Het is de taak van de gebiedsbestuurder en het ondersteunende ambtelijke team om de kleinere vraagstukken die in de wijken spelen op te pakken. Omdat deze opgaven zich beperken tot één stadsdeel, kan besluitvorming geheel 'binnenshuis' plaatsvinden zonder inmenging van andere bestuurders, zolang de vakwethouder is geïnformeerd over het vraagstuk. Deze besluiten worden ook besproken met stadsdeelcommissies, waarin vertegenwoordigers zitten van bijvoorbeeld de wijkraad. Waar nodig speelt de gebiedsbestuurder de rol van verbinder door verschillende vakambtenaren bij de opgaven te betrekken. Deze werkwijze wordt stadsdeelgewijs werken genoemd. Deze werkwijze maakt snel handelen op lokaal niveau en als gemeente in continu contact staan met bewoners mogelijk.

Wethouder Van den Berg geeft aan dat er nog verbeterpunten zitten aan het werken met gebiedsbestuurders. Hij merkt dat er veel wantrouwen heerst onder burgers richting de gemeente. Daarnaast ondervindt de wethouder dat de gemeente in een bubbel opereert, die niet zo bereikbaar is voor bewoners als hij zou willen. Gebiedsbestuurders doen hun best zo veel mogelijk op te vangen uit de wijken, maar uiteindelijk zijn het vaak dezelfde usual suspects die daadwerkelijk in contact komen met gebiedsregisseurs en -bestuurders. Daarom moeten gemeenten volgens Van den Berg inzien dat ook lokale politiek - ondanks allerlei participatietrajecten - voor de meeste bewoners een ver-van-mijn-bed show is.

Van den Berg denkt, aansluitend bij het laatste punt, dat voor het Rijk stappen te maken zijn in het informeren van bewoners over het politieke systeem. Alvorens hen te betrekken bij allerlei participatietrajecten, bijvoorbeeld door

met gebiedsbestuurders te werken, moeten zij eerst beter inzien hoe de gemeenteorganisatie werkt. In steden waar met gebiedsbestuurders en participatieve besluitvorming wordt gewerkt, zou het Rijk pilots kunnen starten om de bekendheid van dit soort projecten te vergroten. Bij meer bekendheid zullen burgers vanzelf met meer initiatieven komen, iets waar het nu nogal eens aan schort. Er zit veel slagkracht in bewoners, maar de lokale politiek moet hard werken om die eruit te krijgen. De opeenvolgende stap is volgens Van den Berg integraal werken. Maar eerst zou dus de aanpak met gebiedsbestuurders door het Rijk verkent kunnen worden. Na een verdiepingsslag, met bijvoorbeeld een pilot met lokale omroepen waarin de bekendheid van het participatieproces wordt vergroot, kan de samenleving meer betrokken worden bij besluitvorming. Het Rijk zou zodoende een ondersteunende rol kunnen spelen in het verbeteren van de rol van gebiedsbestuurders.

[1] Meer over de stadsdeelmanagers en hun teams in het tweede gesprek, hieronder.

Belangrijkste bevindingen uit gesprek stadsdeelmanager Stegeman (Oost en Noord Enschede)

Inge Stegeman is stadsdeelmanager in Oost en Noord Enschede sinds 2018 en werkt al 12 jaar voor de gemeente. De gemeente Enschede kent een lange geschiedenis met het werken met gebiedsbestuurders in de vorm van stadsdeelwethouders. Om de kloof tussen inwoners en gemeente te verkleinen en betrokkenheid van inwoners bij het lokaal bestuur te vergroten begon Enschede in 1994 met het werken met stadsdeelwethouders en bijbehorende stadsdeelmanagementteams. Dit wordt Stadsdeelgewijs Werken genoemd. Vanaf 2000 werden ook Stadsdeelcommissies aan de organisatie toegevoegd; raadsvergaderingen in de stadsdelen. De insteek is dat inwoners/wijkraden hier sneller aanschuiven voor zaken die direct betrekking hebben op een buurt of wijk. Zij kunnen spreektijd aanvragen of via raadsleden onderwerpen agenderen. De commissies worden door de griffie en Stadsdeelmanagement voorbereid.

Stegeman is manager van twee stadsdeelteams. Gebiedsbestuurders (in de vorm van stadsdeelwethouders) vertegenwoordigen deze teams in het college. In deze teams zitten wijkregisseurs en coördinatoren jeugd die de ogen en oren van de gemeente zijn en in contact staan met allerlei organisaties in het stadsdeel (wijkteams, beheer openbare ruimte, welzijn, jongerenwerk, politie, etc.). Verder heeft Stadsdeelmanagement nauw contact met medewerkers uit de beleidsdomeinen sociaal, veiligheid en fysiek. De teams van Stadsdeelmanagement lopen zodoende als een satéprikker door de organisatie en zijn bezig met het signaleren en aan elkaar koppelen van opgaven. De teams hebben twee taken. Ten eerste om het eerste aanspreekpunt te zijn van de gemeente, omdat de organisatie voor veel inwoners een onbereikbare en logge organisatie is. Ten tweede moeten de teams integraliteit van werken najagen binnen de gemeentelijke organisatie door opgaven die zij ophalen te koppelen aan lopende opgaven van de gemeente.

De stadsdeelmanagers hebben wekelijks formeel overleg met hun gebiedsbestuurders, maar hebben ook meerdere informele contactmomenten gedurende de werkweek. In het overleg komt ter sprake wat er speelt in de wijken en wat onder de aandacht van de wethouder moet worden gebracht. Omdat ook gespecialiseerde vakambtenaren aanschuiven, kunnen integrale opgaven die de portefeuille van de gebiedsbestuurder overstijgen ook opgepakt worden. Dit stimuleert integraal werken. Vakwethouders worden hierover ingelicht en andersom geldt dat ook. Naarmate de opgave groter wordt kan besloten worden de betreffende vakwethouders erbij te betrekken of opgave over te dragen aan hun teams en andersom als de vraag kleiner wordt en beter door de stadsdeelwethouder opgepakt kan worden. De stadsdeelteams beschikken over een klein budget om kleine opgaven direct op te kunnen pakken.

Een belangrijk voordeel van het werken met gebiedsbestuurders ziet Stegeman in de verbeterde afstemming tussen gemeentelijke beleidsdomeinen. Medewerkers, managers en bestuurders komen door het Stadsdeelgewijs werken zeer regelmatig met elkaar in contact en zijn zo in staat hun opgaven met elkaar af te stemmen om het grootste maatschappelijke effect te bereiken. Om dit nog meer kracht bij te zetten, wordt in Twekkelerveld geëxperimenteerd met Dynamische Investeringsagenda's. Hierin stemmen vakambtenaren hun werkzaamheden (bijvoorbeeld op het gebied van de energietransitie en Ruimtelijke Ordening) af met woningcorporaties en andere maatschappelijke partners, door te overleggen en deels op dezelfde locatie te werken en de financiële impulsen in een gebied met elkaar te koppelen.

Stegeman ziet nog ontwikkelpunten in het betrekken van inwoners bij gemeentelijk beleid. Inwoners komen vaak pas in beweging zodra iets hun dwarszit of er iets speelt in hun specifieke straat of buurt, maar voor het overige houden zij zich afzijdig. Stegeman benadrukt daarom het belang van adequaat reageren zodra er wél iets speelt zoals overlast in de wijk: 'dan staan bewoners en ondernemers klaar om hun zegje te doen.' De benaderbaarheid van de

gemeente en de gebiedsbestuurders moet volgens Stegeman zodoende gaan over luisteren naar waar bewoners mee zitten. Hen geforceerd betrekken bij elke opgave, is minder effectief.

Als het Rijk integraal werken wilt stimuleren, zij het met gebiedsbestuurders of op een andere wijze, adviseert Stegeman iemand aan te stellen die de procesregie overziet. Zonder regie doen alle werknemers het 'erbij' en blijft iedereen zijn reguliere werkzaamheden prioriteren, waardoor integraal werken verzand. Integraal werken vergt extra budget en inzet, omdat domeinen en departementen met elkaar in contact laten komen niet vanzelf gaat. In Enschede is het aan de gebiedsteams en gebiedsbestuurder om 'de lijntjes binnen de gemeente aan elkaar te knopen.' Eenzelfde format zou binnen het Rijk kunnen werken met interdepartementale teams. Deze teams hoeven niet per definitie aan gebieden gekoppeld te worden.

3.6 Casus Gemeente Groningen



30

Casus in het kort	
Overheid	Gemeente Groningen
Gebiedsbestuurders sinds	2014
Respondent 1: Gebiedsbestuurder	Wethouder Paul de Rook
Verantwoordelijk voor gebied	Wijkwethouder West en portefeuille Gebiedsgericht werken & Democratische vernieuwing
Oppervlakte/populatie	Gemeente Groningen: 197,96 km ² met 231.299 inwoners (2019)
Respondent 2	Gebiedsmanager Peter Wijnsma. Manager van gebiedsteam West.
Casus meegenomen in onderzoek omdat	Werken sinds 2015 met gebiedsbestuurders en gebiedsteams. De gebiedsgerichte werkwijze is stevig en op gestructureerde wijze in de gemeentelijke organisatie verankerd.

De belangrijkste bevindingen uit de casus zijn:

- **Rol gebiedsbestuurder.** Gebiedsbestuurders moeten de samenhang van gemeentelijk gebied in hun wijken bewaken en bewoners betrekken bij besluitvorming van de gemeente. Gebiedsbestuurders pogen gebiedsgericht werken te integreren in de gemeentelijke organisatie en daarmee de klassieke vorm van besluitvorming te doorbreken en de beleidsdomeinen te ontkokeren. Communicatie met bewoners is niet de verantwoordelijkheid van gebiedsbestuurders, deze taak is overgedragen op de gebiedsteams met wie de bestuurder wekelijks contact heeft.
- **Verhouding tot vakwethouders.** Vakwethouders hebben nog altijd het mandaat over opgaven die binnen hun portefeuille vallen. De gebiedsbestuurders en hun gebiedsteams hebben voldoende autonomie om verschillende beleidsdomeinen te betrekken bij de opgaven. De gebiedsbestuurder klopt pas aan bij vakwethouders als dat noodzakelijk is; bijvoorbeeld als het gebiedsteam vastloopt.
- **Ambtelijke ondersteuning en budget.** De gebiedsbestuurders in Groningen worden ondersteund door integraal samengestelde gebiedsteams. De gebiedsteams bestaan uit (generalistische) gebiedsmanagers en secretarissen, aangevuld met vakambtenaren uit verschillende programmatische afdelingen. Deze vakambtenaren werken een aantal uur per week voor het gebiedsteam. De teams beschikken over een klein budget om vraagstukken die niet binnen de beleidskokers worden opgelost, toch op te pakken.
- **Lessen voor het Rijk.** De Rook pleit ervoor om per ministerie overkoepelende opgaven te benoemen, om interdepartementale samenwerking te forceren. Ter ondersteuning kunnen interdepartementale teams worden samengesteld (zoals de gebiedsteams in Groningen) die de verkokering tussen departementen verder kunnen doorbreken en integraal werken kunnen aanjagen.

Bevindingen uit gesprek wethouder De Rook

31

Paul de Rook is in Groningen wethouder met onder andere de portefeuilles Financiën, Economie, Cultuur en Gebiedsgericht werken & Democratische vernieuwing. Daarnaast is hij wijkwethouder West. De gemeente Groningen heeft een rijke historie met gebiedsgericht werken en werkt sinds 2014 met wijkwethouders¹². Deze gebiedsbestuurders worden ambtelijk ondersteund door gebiedsteams. Onder aanvoering van gebiedsmanagers (en secretarissen) zijn deze teams integraal samengesteld vanuit de verschillende programmatische afdelingen. De vakambtenaren maken een aantal uren per week deel uit van de gebiedsteams en werken voor de rest binnen hun reguliere beleidskoker. Hiermee verbinden zij de gebiedsteams met de verschillende afdelingen.

In 2014 werden wijkwethouders aangesteld, om integraal, gebiedsgericht werken ook in het gemeentebestuur te integreren. Ook zorgden de gebiedsbestuurders ervoor dat de betrokkenheid van bewoners bij de politiek groter werd door meer participatieve besluitvorming. De beleidsdomeinen van de gemeenten staan ver af van de leefwereld van inwoners en daarom is het nodig inwoners te betrekken bij de politiek en besluiten uit die domeinen helder te communiceren.

De bevoegdheden van de vakwethouders zijn met de intrede van gebiedsbestuurders niet veranderd: vakwethouders hebben nog steeds het mandaat over opgaven die in hun portefeuille vallen. Toch zorgen de gebiedsbestuurders voor een meer integrale manier van werken. Wethouder De Rook geeft aan dat de gebiedsbestuurder hierin twee rollen heeft. Op termijn wil de gemeente Groningen steeds meer besluitvorming wijkgericht laten plaatsvinden, onder andere met gebruik van gebiedsbudgetten. Daarnaast is het aan de gebiedsbestuurders om de samenhang van gemeentelijk beleid in een bepaald gebied te bewaken.

Door gebiedsgericht te werken (met gebiedsbestuurders en gebiedsteams) probeert de gemeente Groningen langzamerhand af te stappen van het traditionele besluitvormingsmodel. Hierin maakt de gemeente een plan waarna de buitenwereld zes weken de tijd heeft om te reageren. Vervolgens gaat het plan langs de gemeenteraad en ten slotte begint de uitvoering. Deze reactieve vorm van besluitvorming moet plaatsmaken voor een proactieve vorm. Dit betekent dat bij het opstellen van plannen de gebiedsteams in de wijken ophalen wat wijkbewoners graag zien gebeuren, zodat de plannen in samenspraak worden opgesteld.

In een aantal gemeenten in Nederland laten gebiedsbestuurders hun gezicht zien bij inloopsprekuren om de gemeentelijke organisatie (en het bestuur hiervan) dichterbij de inwoners te brengen. Wethouder De Rook geeft aan dat Groningen lang een centraal spreekuur had met het college, maar dat deze onvoldoende effectief was. In plaats daarvan is de gemeente deze bestuursperiode begonnen met het opstellen van gebiedsbegrotingen in samenspraak met bewoners. Gebiedsteams gaan de wijk in om op te halen wat de sleutelopgaven zijn volgens de bewoners. De gebiedsbestuurder gaat vervolgens met de top-3 opgaven binnen het college peilen wat het gemeentebestuur kan betekenen voor de wijk¹³. Meestal sluiten de sleutelopgaven uit de wijk aan bij wat de gemeente wil bereiken: in deze gevallen kan de gebiedsbestuurder met vakwethouders in gesprek om versnelde besluitvorming en uitvoering te realiseren. Indien een door de wijk geformuleerde sleutelopgave niet aansluit bij het beleid van de gemeente, kan de gebiedsbestuurder in gesprek met vakwethouders een antwoord formuleren op de vraag waarom zij de opgave niet of anders willen aanpakken. Ten slotte wordt dit antwoord terug de wijk in gebracht. Met deze top-3 benadering poogt de gemeente Groningen bewoners te betrekken bij besluitvorming. Daarnaast wil de gemeente de acties die zij ondernemen hiermee transparanter communiceren naar de bewoners.

De gebiedsbestuurders in Groningen hebben ook de taak om integraal werk te coördineren, door (zoals eerder genoemd) de samenhang van gemeentelijk beleid te overzien. Een aansprekend voorbeeld is de wijk Paddepoel waar een warmtenet wordt aangelegd. Het gebiedsteam gaf bij De Rook aan dat bewoners vonden dat de straten aan een herinrichting toe waren. Het idee ontstond dat als er werkzaamheden onder het wegdek plaatsvonden, de straat zelf ook gelijk onder handen kon worden genomen. De Rook stemde in met dit plan en liet zijn gebiedsteam het plan voorleggen aan de betrokken departementen die nodig waren om de straat leefbaarder te maken (Ruimtelijke Ordening, Klimaatadaptatie, Verkeer, etc.). In één departement liep het gebiedsteam vast wegens een gebrek aan budget, waarna de gebiedsbestuurder zelf met de vakwethouder aan tafel ging 'om van een nee een ja te maken.' Zodoende liet de gebiedsbestuurder de integrale aanpak van de wijk zo ver mogelijk ontwikkelen binnen de ambtelijke organisatie. Toen het gebiedsteam dreigde vast te lopen, kon de gebiedsbestuurder middels zijn korte lijnen met collega-bestuurders er voor zorgen dat de aanpak toch van start ging. De bestuurscultuur in Groningen dicteert dat gebiedsbestuurders pas aankloppen bij vakwethouders als dat noodzakelijk is, bijvoorbeeld om een doorbraak te forceren. Dit heeft ertoe geleid dat vakwethouders de input van gebiedsbestuurders op waarde schatten en adequaat reageren.

Een dilemma waar gebiedsbestuurders in Groningen nog tegenaan lopen is om gebiedsgericht werken te verankeren in de gemeentelijke organisatie. Programmagericht werken (d.w.z. binnen beleidskokers) is nog dominant, waardoor er niet altijd voldoende uitwisseling plaatsvindt tussen beleidskokers. Daarnaast worden lokale opgaven nog te vaak op het bord geschoven van de gebiedsteams, terwijl dat niet de bedoeling is. In plaats daarvan zouden de gebiedsteams moeten werken als buitenboordmotor van de gemeente, die zorgt dat signalen uit de wijk binnen de gemeente in synergie (tussen de verschillende beleidsdomeinen) worden opgepakt.

De Rook ziet dat er binnen gemeenten nog veel moet gebeuren om de verkokering tussen beleidsdomeinen te doorbreken. Toch is de verkokering binnen gemeentelijke organisaties minder dominant dan bij het Rijk. Om de samenwerking tussen departementen/ministeries te vergroten zal volgens wethouder De Rook een cultuuromslag nodig zijn binnen het Rijk. Het Interbestuurlijk Programma was een aanzet hiertoe, maar niet succesvol genoeg. Daarom pleit De Rook ervoor om per ministerie overkoepelende opgaven te benoemen, zodat er min of meer gedwongen wordt samengewerkt tussen de departementen. Hiervoor kunnen net als de gebiedsteams in Groningen, interdepartementale teams worden samengesteld 'die buiten de silo's van de ministeries kunnen acteren.' Wethouder De Rook denkt dat deze teams ook goed op regionaal niveau kunnen opereren, om integraal Rijksbeleid vorm te kunnen geven.

Belangrijkste bevindingen uit gesprek gebiedsmanager Wijnsma (West Groningen)

Wijnsma geeft aan dat in de gemeente Groningen voor 2014 (intrede wijkwethouders) gebiedsgericht werd gewerkt met stadsdelen. In die tijd werd zijn functie nog omschreven als stadsdeel coördinator. Binnen de ambtelijke organisatie werd deze functie gezien als een extra laag die gebiedsgericht werkt. Dit was onwenselijk omdat de beleidsdomeinen hierdoor juist niet ontkokerden en omdat de stadsdeelteams werden gebruikt om allerlei kleine vraagstukken op te lossen voor de gemeentelijke organisatie. Met het aantreden van gebiedsbestuurders in de vorm van wijkwethouders is hier een eind aan gemaakt.

Voorheen viel gebiedsgericht werken (binnen stadsdelen) op bestuurlijk niveau onder de burgermeester. Later is het onder de wethouder Stadsontwikkeling geplaatst, omdat de opgaven vaak wijkvernieuwingsvraagstukken waren.

Wijnsma en zijn team werkten toen ook in hetzelfde gebouw als medewerkers Stadsontwikkeling. Door deze bestuurlijke en fysieke positionering onder de wethouder, stagneerde het gebiedsgerichte werken in het sociaal domein: de nadruk lag te veel op de stadsontwikkeling en het fysieke domein. Daarom is het gebiedsgericht werken niet onder één wethouder geplaatst, maar zijn alle gebiedsteams gekoppeld aan gebiedsbestuurders die in het college een coördinerende rol hebben. Waar vakwethouders soms te veel binnen hun beleidssilo denken en werken, kan de gebiedsbestuurder het verschil maken door domein overstijgend werken te stimuleren.

De gebiedsteams zijn belangrijk in het ophalen van geluiden uit de wijken: zij hebben vaak beter door wat er speelt bij bewoners dan de rest van de gemeentelijke organisatie. In samenwerking met de gebiedsbestuurder gaan zij vervolgens op zoek naar mogelijkheden om datgene wat wijkbewoners willen en wat de gemeente wil te verbinden. Waar mogelijk gebeurt dit door opgaven uit verschillende beleidsdomeinen aan elkaar te koppelen en dus integraal te werk te gaan.

Ondanks dat de gebiedsbestuurder geen mandaat heeft, kan hij/zij binnen het college problemen uit de wijk aankaarten en vakwethouders bij elkaar roepen. Als het een integraal vraagstuk betreft, zijn dit meerdere vakwethouders. In dat geval coördineert de gebiedsbestuurder de samenwerking tussen hen. Bij enkelvoudige vraagstukken (bijvoorbeeld een verkeers- of beheerprobleem) gaat de gebiedsbestuurder met de vakwethouder aan tafel, waarbij de laatste een besluit neemt. Voor kleine vragen uit de wijk (gebrekkige verlichting bijvoorbeeld) is er ook een klein wijkbudget beschikbaar. Als de vakwethouder aangeeft zelf geen ruimte voor de ingreep te hebben, kan hij goedkeuring geven en het mandaat overdragen aan de gebiedsbestuurder om het wijkbudget daarvoor te gebruiken.

Gebiedsbestuurder De Rook heeft wekelijks overleg met gebiedsmanager Wijnsma. Het complete gebiedsteam komt maandelijks een halve dag samen met de bestuurder. De ene helft van de middag wordt besteed aan gebiedszaken met een ambtelijke aard: afstemming, programmering, etc. In de andere helft bezoekt de gebiedsbestuurder met zijn team een wijk waar een thema speelt. Verder verloopt de communicatie tussen gemeente en wijken via de gebiedsteams en de ambtelijke organisatie: dit is dus niet de hoofdtaak van de gebiedsbestuurder. Wijnsma geeft aan dat het gebiedsteam gemiddeld twee keer per week grotere vraagstukken oppikt die met de gebiedsbestuurder besproken dienen te worden (bij het wekelijks of maandelijks overleg). De kleinere vragen uit de wijk lost het gebiedsteam zelfstandig op.

33

De gebiedsteams hebben er volgens Wijnsma voor gezorgd dat de gemeente beter benaderbaar is voor bewoners. Bewoners hebben hierdoor het gevoel dat de gemeente en de bestuurders meer betrokken zijn bij de wijk. Verder merkt Wijnsma dat integraal, gebiedsgericht werken steeds beter lukt in Groningen. De gebiedsbestuurder speelt hier een belangrijke rol in omdat hij/zij integraliteit najaagt en stimuleert binnen de organisatie. Idealiter zou dit vanzelf gaan, zo geeft Wijnsma aan, en is de gebiedsbestuurder hiervoor niet meer nodig. Dat zou betekenen dat gebiedsgericht en integraal werken vanzelfsprekend onderdeel is van de gemeentelijke organisatie. Maar zo ver is de gemeente nog niet. Om het ideale plaatje te bereiken moet de werkwijze volgens Wijnsma meer doordringen in de managementlagen van de organisatie: ook zij moeten gebiedsgericht en integraal werken als de norm gaan beschouwen. Voorlopig is echter de gebiedsbestuurder nodig om dit te waarborgen, als stok achter de deur.

Ten slotte geeft Wijnsma aan dat het Rijk departement-overstijgende accounts aan zou kunnen stellen om de integraliteit te bevorderen. Lokaal is het niet meer mogelijk om bijvoorbeeld ondermijning los te zien van werk, inkomen of jeugd. Waarom zou dat in Rijks-departementen dan nog wel kunnen? Op dit soort onderwerpen ziet Wijnsma een oplossing: integrale accounts realiseren op Rijksniveau, die 'domein overstijgend de eindjes aan elkaar kunnen knopen.' Ook op lokaal niveau is het niet wenselijk dat het Rijk nog te sterk vasthoudt aan hun kokers. Wijnsma merkt dat hij al snel vier of vijf verschillende aanspreekpunten heeft binnen het Rijk als zij zich willen bemoeien met een integrale wijkaanpak.

3.7 Casus Hoogheemraadschap van Rijnland



34

Casus in het kort	
Overheid	Hoogheemraadschap van Rijnland
Gebiedsbestuurders sinds
Respondent 1: Gebiedsbestuurder	Hoogheemraad Sjaak Langeslag
Verantwoordelijk voor gebied	Gebiedsaccount het Groene Hart
Oppervlakte	Hoogheemraadschap van Rijnland: 1.100 km ²
Respondent 2	Michiel Gerritsen, Bestuurder Greenport Boskoop.
Casus meegenomen in onderzoek omdat	Waterschap Rijnland heeft een gebiedsgerichte aanpak (inclusief gebiedsbestuurders) met het doel wateropgaven in een gebied in samenhang op te pakken en één aanspreekpunt te hebben voor partners. De samenwerking in de Greenport Boskoop is een goed voorbeeld van de werkwijze binnen het waterschap.

Bevindingen uit de casus

De belangrijkste bevindingen uit de cases zijn:

- **Rol gebiedsbestuurder.** De hoogheemraad heeft een gebiedsaccount in zijn portefeuille. Hij is bestuurlijk aanspreekpunt voor alle partners in zijn gebied. Dit zijn in de praktijk veel gemeenten, maar ook grote ondernemers of maatschappelijke partners.
- **Verhouding tot de reguliere portefeuilles.** Het mandaat voor het maken en uitvoeren van beleid is nog steeds bij de reguliere portefeuilles belegd. De hoogheemraad bereidt zijn gesprekken met partners echter voor met zijn medebestuurders, waardoor hij vooraf al weet dat hij bepaalde afspraken kan maken.

- **Ambtelijke ondersteuning en budget.** De gebiedsbestuurder wordt ambtelijk ondersteund door ambtelijke accounthouders. Zij onderhouden het reguliere contact met de partners en hebben een klein budget beschikbaar om in te zetten.
- **Lessen voor het Rijk.** Een gebiedsbestuurder als aanspreekpunt van maatschappelijke partners zorgt voor duidelijkheid bij de partners. De ervaring van de Hoogheemraad is dat het onderlinge contact en samenwerking hierdoor verbetert. In de praktijk zien de gesprekspartners dat werkprocessen tussen overheden onderling beter op elkaar afgestemd worden en daardoor efficiënter uitgevoerd kunnen worden. Ook leidt dit tot gezamenlijke samenwerkingsagenda's.

Bevindingen uit gesprek met Hoogheemraad Sjaak Langeslag, als bestuurder verantwoordelijk voor het gebiedsaccount het Groene Hart.

Sjaak Langeslag is hoogheemraad bij het hoogheemraadschap van Rijnland. Hier heeft hij het gebiedsaccount Groene Hart in zijn portefeuille¹⁴. Het werken met (bestuurlijke) gebiedsaccounthouders is in de vorige collegeperiode gestart. Daarvoor kwamen er veel telefoontjes binnen bij het waterschap vanuit partners (zoals gemeenten) die zich afvroegen bij wie ze moesten zijn met hun vragen. Daarom is het contact gestructureerd: er zijn bestuurlijke en ambtelijke aanspreekpunten per gebied aangesteld. Dit schept duidelijkheid voor alle contacten van het waterschap. Bijvangst van het werken met gebiedsaccounthouders is dat meer externe partijen en stakeholders het waterschap weten te vinden.

Voordat er gebiedsaccounthouders waren aangesteld, liepen de werkzaamheden van gemeenten en het waterschap vaak niet synchroon. Wanneer bijvoorbeeld een wegdek wordt verstevigd door de gemeente, maar de leidingen onder het wegdek ook aan vernieuwing toe zijn is het nuttig als de agenda's van het waterschap en de gemeente op elkaar zijn afgestemd. Zodoende zijn er met enkele gemeenten samenwerkingsagenda's opgesteld waarin de wensen en behoeften van gemeente en waterschap zijn vastgelegd. De gebiedsaccounthouder is eerste aanspreekpunt voor de gemeente en verantwoordelijk voor de uitvoering van de agenda. Vooraf aan het opstellen van de samenwerkingsagenda maakt de gebiedsaccounthouder van Rijnland een rondje langs zijn/haar collega's om op te halen wat er in het gebied moet gebeuren. De agenda's worden vervolgens met de gemeentebesturen opgesteld.

Het mandaat ligt bij opgaven niet in handen van de gebiedsaccounthouder, maar bij de verschillende portefeuillehouders die aan dergelijke opgaven zijn gekoppeld. Door opgaven te bespreken met de portefeuillehouder van dienst kan beslissingsmacht wel worden gedelegeerd naar de gebiedsaccounthouder. Als er bijvoorbeeld vragen zijn over vergunningen, moet de gebiedsaccounthouder eerst aankloppen bij hoogheemraad Van Steensel, wiens portefeuille Vergunningverlening bevat. Zodra opgaven te complex worden, moet de gebiedsaccounthouder een stap terug doen en een afspraak tussen de portefeuillebestuurders faciliteren.

Door het werken met gebiedsaccounthouders en samenwerkingsagenda's lukt het beter om opgaven voor gemeenten en Rijnland met elkaar te verbinden en integraal te werk te gaan. De gebiedsaccounthouder en de gemeente staan in continu contact met elkaar, zowel in formele als ad hoc contactmomenten. Integraal samenwerken komt bijvoorbeeld tot uiting als een gemeente met andere partners vaarrecreatiebeleid wil voeren: dit heeft invloed op het waterschap. De betrokken partijen gaan dan met elkaar aan tafel: waar kunnen zij elkaar aanvullen, in plaats van elkaars werk afbreken? Hoogheemraad Langeslag merkt dat er beter begrip en kennis ontstaat bij gemeenten en andere betrokken partijen voor de werkzaamheden van het waterschap. Klimaatverandering speelt hierin ook een rol: gemeenten moeten stresstesten uitvoeren voor hitte en watertekorten, waarbij samenwerking met het waterschap noodzakelijk is.

Het hoogheemraadschap van Rijnland heeft per gemeente waarmee wordt samengewerkt een ambtelijk accounthouder aangesteld. De ambtelijk accounthouder is sparringpartner voor de gebiedsbestuurder en voor ambtenaren van de gemeente fungeert hij/zij als eerste aanspreekpunt. Deze ambtelijke accounthouders regelen het contact met de gemeente binnen het waterschap, maar hebben geen mandaat. Voor kleine initiatieven (van minder

¹⁴ Naast het gebiedsaccount Groene Hart heeft hoogheemraad Langeslag ook Voldoende Water, Boezemgemalen, Schoon Water, Legger oppervlaktewateren, Baggerbeleid Rijnland en Beleid waterpeilen en bodemdaling in zijn portefeuille, evenals een aantal samenwerkingsverbanden waaronder Greenport Boskoop.

dan 1000 euro) hoeven zij niet naar het bestuur te stappen, maar alle andere opgaven moeten eerst langs de gebiedsaccounthouder en eventueel daarna naar de portefeuillehouder in kwestie.

Ondanks dat het werken met gebiedsbestuurders nog in ontwikkeling is zijn de eerste resultaten al merkbaar: door het werken met gebiedsaccounthouders en ambtelijke evenknieën is de samenwerking met partners verbeterd en daarmee ook de realisatietijd van projecten. Omdat er frequenter en meer gestructureerd wordt samengewerkt is de snelheid en daadkracht van het waterschap volgens hoogheemraad Langeslag verbeterd. Het werken met gebiedsaccounthouders draagt volgens hem bij aan een integrale werkwijze binnen het waterschap omdat collega-bestuurders meer met elkaar en met externe bestuurders spreken over hun portefeuilles. Hierdoor weten bestuurders meer van elkaars werk en is integraliteit nadrukkelijker in beeld. Voorheen kreeg de eigen portefeuille regelmatig voorrang.

In Greenport Regio Boskoop¹⁵ treedt het waterschap integraal op. De gemeente is geïnteresseerd in recreatievaart maar er speelt ook een opgave waterkwaliteit; dit is van belang voor de grootschalige boomkwekerij in de regio. Coördinatie om deze opgaven af te stemmen ligt in handen van het waterschap, specifiek ligt de verantwoordelijkheid bij de gebiedsaccounthouder. Hoe kun je beide partijen bedienen?

Het werk van een waterschap trekt zich weinig aan van gemeentegrenzen. Daarom moeten zij goed oog hebben wat er in naburige gemeenten speelt. Een goed voorbeeld hiervan is het Groene Hart: niet alleen gemeenten, maar ook drie provincies (Zuid- en Noord-Holland en Utrecht) hebben te maken met de opgaven die zich hier clusteren.

Het Rijk kan volgens hoogheemraad Langeslag ook profiteren van een gebiedsgerichte aanpak. Door regio's waar identieke problemen samenkomen in kaart te brengen, kunnen gebiedsbestuurders vanuit departementen en/of ministers worden aangesteld. Deze gebiedsbestuurders zijn beter in staat provincies, waterschappen en gemeenten met elkaar te verbinden dan nu het geval is. Volgens hoogheemraad Langeslag zitten veel gemeenten te wachten op bewindspersonen die zij kunnen aanspreken voor bijvoorbeeld fysieke opgaven of energietransitie. Voor de ambtelijke inrichting van dergelijke gebiedsaccounts zouden de Integraal Projectmanagementteams van Rijkswaterstaat¹⁶ als voorbeeld kunnen dienen: hierin zitten alle specialismen die in een gebied werken met elkaar aan tafel.

36

Belangrijkste bevindingen uit gesprek met Michiel Gerritsen (voorzitter Stichting Belangenbehartiging Greenport Boskoop)

Michiel Gerritsen is voorzitter van Stichting Belangenbehartiging Greenport Boskoop. Een Greenport is een door de overheid erkende tuinbouwcluster. Greenport Boskoop is een boomkwekerijcluster, waarbinnen twee stichtingen actief zijn. Ten eerste Stichting Greenport Regio Boskoop, waarin de overheid en het boomkwekerijbedrijfsleven samenwerken aan het versterken van de cluster in de regio Boskoop. Ten tweede Stichting Belangenbehartiging Greenport Boskoop: zij behartigen de belangen van de deelnemers: bedrijven in teelt, handel en dienstverlening binnen de boomkwekerij. Op de laatstgenoemde stichting zullen wij ons richten, aangezien Gerritsen hier voorzitter is. Deze stichting is tevens de spreekbuis voor het boomkwekerijbedrijfsleven in de regio Boskoop.

Gerritsen's Stichting is vijf jaar geleden ontstaan om alle ondernemers in de regio bij elkaar te brengen en regionaal te vertegenwoordigen. De stichting houdt zich bezig met vraagstukken die voor alle ondernemers spelen, zoals bedrijven moderniseren, samenvoegen en vergroten. Maar ook watervraagstukken spelen een belangrijke rol: 'Boskoop drijft bijna; we zijn ontworsteld aan het water.' De stichting heeft een haat/liefde verhouding met het water. Aan de ene kant hebben de ondernemers ontzettend veel last van stijgende en dalende waterpijlen, maar aan de andere kant is het water van levensbelang voor de productie. De kwaliteit van het water is bij boomkwekerij ook een beslissende factor. Vanwege de grote rol die water speelt voor de Stichting hebben zij een samenwerkingsverband

¹⁵ Binnen de Greenport Regio Boskoop werken overheden en bedrijven samen aan de versterking van het boomkwekerijcluster in de regio Boskoop. Er zijn twee stichtingen actief. In de Stichting Greenport Regio Boskoop overleggen het bedrijfsleven en overheden over de toekomst van het boomkwekerijcluster. Deze stichting wordt het bedrijfsleven vertegenwoordigd door de Stichting Belangenbehartiging Greenport Boskoop.

¹⁶ Meer informatie: <https://www.rijkswaterstaat.nl/zakelijk/zakendoen-met-rijkswaterstaat/werkwijzen/werkwijze-in-gww/werken-in-projecten/integraal-projectmanagement.aspx>

met het Hoogheemraadschap van Rijnland. Vanuit het waterschap overziet gebiedsaccounthouder Groene Hart Sjaak Langeslag de samenwerking.

Vier à vijf keer per jaar komt het bestuur van de Stichting samen met het Waterschap en de andere overheden die ook zijn aangesloten bij het samenwerkingsverband. Dit zijn drie gemeenten (Bodengraven, Waddinxveen en Alphen aan den Rijn) en de provincie (Zuid-Holland), waarbij de portefeuillehouder Greenport van de gemeente Alphen aan den Rijn de samenwerking voorziet. In het samenwerkingsverband zijn de overheden en de Stichting gelijkwaardige partners die allen geld inleggen en daarmee proberen gezamenlijke opgaven het hoofd te bieden.

Binnen het Hoogheemraadschap van Rijnland heeft Gerritsen voornamelijk contact met portefeuillehouder Greenport Boskoop Langeslag en de hoogheemraad die over waterkwaliteit (deze bestuurder zit niet in het bestuur van het samenwerkingsverband). Het hoogheemraadschap heeft met Manouk Sloothaak een relatie manager (Greenport Boskoop) aangesteld als eerste aanspreekpunt. Vanuit deze ambtelijke functie heeft het hoogheemraadschap bijna dagelijks contact met de Greenport. Sloothaak fungeert als verbindingsofficier tussen de Stichting en de ambtelijke organisatie van het hoogheemraadschap. Via deze linking pin heeft de Stichting contact met de gebiedsbestuurder of de portefeuillehouder Waterkwaliteit, vanzelfsprekend als het over water-gerelateerde opgaven gaat. Ook bij de gemeenten heeft de Stichting vergelijkbare aanspreekpunten, bijvoorbeeld als er een vraagstuk speelt omtrent verkeer en ontsluiting in de regio.

Voor de Stichting van Gerritsen is het belangrijk dat de gebiedsbestuurder van het waterschap op bestuurlijk niveau het belang van voldoende en goed water aankaart. Hier komen grootschalige investeringen bij kijken: wateraanvoer moet van ver komen, soms zelfs uit het IJsselmeer, wat veel geld kost voor het hoogheemraadschap. Alleen als de bestuurders van het hoogheemraadschap inzien hoe belangrijk deze investeringen voor de Greenport zijn, worden investeringen gemaakt. Daarom is bestuurlijke vertegenwoordiging in de persoon van Langeslag belangrijk, evenals het ambtelijke aanspreekpunt. Zonder portefeuillehouder Greenport Boskoop en gebiedsbestuurder, zou de Stichting veel verschillende werknemers van het hoogheemraadschap moeten aanspreken om hun opgaven aan te kaarten. Deze versnippering leidt tot shopgedrag van stichtingen zoals die van Gerritsen: als de een nee zegt, kun je het altijd nog bij een andere hoogheemraad proberen. Nu het aanspreekpunt bestuurlijk en ambtelijk is gecentreerd, is er aan beiden kanten 'rust op de lijn.' Deze structurele en meer continue vorm van communiceren wordt erg gewaardeerd door de Stichting.

Gerritsen benadrukt het belang van procesregie bij centrale overheden in het contact met het bedrijfsleven. Gestructureerde samenwerkingsverbanden, overleggen en aanspreekpunten maken de werkzaamheden van zowel de overheid als het bedrijfsleven makkelijker. Voor Greenport Boskoop geldt dat zij niet veel te maken hebben met de Rijksoverheid (behoudens bijvoorbeeld stikstofregelingen en gewasbeschermingsmiddelen), maar meer met regionale overheden. Andere bedrijven en bedrijfsclusters die wel regelmatig contact hebben met het Rijk kunnen volgens Gerritsen ook profiteren van een bestuurlijk en ambtelijk aanspreekpunt. Dit is volgens Gerritsen niet zozeer gebied-gebonden, maar afhankelijk van de gezamenlijke opgaven.

3.8 Casus Provincie Groningen



38

Casus in het kort	
Overheid	Provincie Groningen
Gebiedsbestuurders sinds	2000
Respondent 1: Gebiedsbestuurder	Gedeputeerde Fleur Gräper-van Koolwijk.
Verantwoordelijk voor gebied	Gebied Centraal Groningen (gemeente Groningen) en coördinerend gebiedsgedeputeerde
Oppervlakte/populatie	Provincie Groningen: 2.959,68 km ² met 583.990 inwoners (2019)
Respondent 2	Susan Top (Secretaris Groninger Gasberaad)
Casus meegenomen in onderzoek omdat	Werkt sinds 2000 met een gebiedsgerichte aanpak. Gebiedsgedeputeerden zijn dit jaar van start gegaan om korte lijnen met andere overheden te onderhouden. De provincie Groningen is – net zoals het Rijk en gemeente - één van de samenwerkingspartners in het Nationaal Programma Groningen dat geïnitieerd is als gevolg van de gaswinningsproblematiek. Inwoners en maatschappelijke partijen worden in dit bestuur vertegenwoordigd door het Groninger Gasberaad.

Bevindingen uit de casus

De belangrijkste bevindingen uit de casus zijn:

- **Rol gebiedsbestuurder.** Gebiedsbestuurders moeten verbindingen tussen opgaven leggen. Zij zijn aanspreekpunten voor gemeenten (en in mindere mate voor maatschappelijke partners) die

binnen hun gebied vallen. Gedeputeerden zijn geen aanspreekpunt voor bewoners en private bedrijven. Over de rolverdeling in het Nationaal Programma Groningen (NPG) bestaat wat onvrede: de taakverdeling en overlegstructuur is onduidelijk. Ook is de besluitvorming niet participatief: vertegenwoordigers worden niet betrokken.

- **Verhouding tot vakgedeputeerden.** Gebiedsbestuurders zijn continu in gesprek met collega-bestuurders over opgaven die spelen in hun gebied. Gebiedsgedeputeerden signaleren en coördineren domein overstijgende opgaven. De coördinerend gebiedsgedeputeerde zorgt ervoor dat beleid in het ene gebied aansluit bij beleid in het andere gebied. Binnen het NPG is niet duidelijk welke gedeputeerde namens de provincie verantwoordelijk is voor het gaswinningsvraagstuk: er is geen vast aanspreekpunt.
- **Ambtelijke ondersteuning en budget.** Er is geen afzonderlijke ondersteuning voor gebiedsbestuurders. Zodra domein overstijgende opgaven zijn geformuleerd in het college, worden integrale ambtelijke teams gevormd uit de beleidskokers om de opgave op te lossen. Indien de opgave meer inzet vergt van de provincie, wordt ook een coördinerend gedeputeerde benoemd.
- **Lessen voor het Rijk.** Gräper-van Koolwijk adviseert het Rijk om eerst binnen de Rijksdepartementen en tussen de departementen integraal werken te prioriteren, alvorens dit te koppelen aan gebieden. Interdepartementale overlegstructuren kunnen hiervoor een begin vormen. Top pleit bij grote regionale opgaven (zoals het gaswinningsvraagstuk) voor een heldere overlegstructuur tussen overheid en andere stakeholders waarbij eenieder op gelijke voet met elkaar in gesprek is. Een coördinerend gebiedsbestuurder is hierbij een pré.

Belangrijkste bevindingen uit gesprek gedeputeerde Gräper-van Koolwijk

Fleur Gräper-van Koolwijk is gedeputeerde in de provincie Groningen. Hier is zij (onder andere) portefeuillehouder Mobiliteit, Kwaliteit Openbaar Bestuur (incl. herindeling) en coördinerend gebiedsgedeputeerde. Gedeputeerde Gräper-van Koolwijk heeft zelf geen toegewezen gebied en is dus geen gebiedsbestuurder, maar coördineert de werkwijze van de andere gebiedsbestuurders. De provincie werkt sinds 2019 met gebiedsbestuurders in de vorm van vijf gebiedsgedeputeerden die contactpersonen zijn voor vijf gebieden.

39

De provincie Groningen is om twee redenen begonnen met het werken met gebiedsbestuurders. Ten eerste zag zij dat de gemeente Groningen al geruime tijd met wijkwethouders werkte, en daar goede ervaringen mee had. Daarom is in het coalitieakkoord besloten het werken met gebiedsbestuurders ook in de provincie vorm te geven. Ten tweede merkte men binnen de provincie dat er steeds meer opgaven een integrale aanpak nodig hebben. Voorheen werd voornamelijk gewerkt binnen afgebakende domeinen. Ingezien werd dat meer opgaven een domein-overstijgende aanpak nodig hadden. Om dat te realiseren ontstond er behoefte aan coördinatie tussen de domeinen. In de vorige bestuursperiode is dit ingevuld door coördinerende gedeputeerden, maar in de huidige bestuursperiode is gekozen voor de verbinding tussen domeinen én gebieden door te werken met gebiedsgedeputeerden. Voor gemeenten en maatschappelijke partners is het nu duidelijker bij wie zij aan moeten kloppen. Nu coördineren gebiedsgedeputeerden domein- overstijgende opgaven of ontwikkelingen, bijvoorbeeld omtrent Groningen Seaports¹⁷. In het verleden was sprake van 'ongewenst shopgedrag': als men bij de ene gedeputeerde nul op het rekest kreeg, ging men met dezelfde vraag door naar de volgende gedeputeerde.

Het werken met gebiedsbestuurders staat nog in de kinderschoenen: de provincie is nog zoekende. Zij heeft de wens integraler te werken en kijkt hoe zij daar het best invulling aan kan geven zonder nieuwe beleidskokers te maken. Om dit in goede banen te leiden vervult Gräper-van Koolwijk de functie van coördinerend gebiedsgedeputeerde. Zij moet zorgen dat de nieuwe, horizontale laag die door de organisatie loopt ook door medewerkers wordt benut zonder een nieuwe, sectorale beleidskoker op te tuigen. Er is dan ook geen afzonderlijke ambtelijke ondersteuning voor de gebiedsbestuurders: hun reguliere bestuursadviseurs zijn bijvoorbeeld ook ambtelijke coördinatoren voor de gebieden. De provincie heeft gekozen voor een coördinerend gebiedsgedeputeerde om te zorgen dat één bestuurder over de gebieden heen kijkt. De belangrijkste taak van de

¹⁷ Groningen Seaports is de beheerder van de haven van Delfzijl en de Eemshaven en aangrenzende industrieterreinen. Zij hebben door hun werkzaamheden met meerdere gedeputeerden te maken.

coördinerend gebiedsgedeputeerde is ervoor te zorgen dat het gevoerde beleid in het ene gebied aansluit bij het andere gebied.

Gebiedsbestuurders hebben als taak verbindingen tussen opgaven te leggen: zij zijn hierdoor de hoeders van een integrale werkwijze. Deze gebiedsbestuurders kunnen het best worden omschreven als de katalysators die moeten leiden tot meer integraliteit en verbinding. Als bijvoorbeeld een gemeente aanklopt met een (integrale) opgave, is de gebiedsbestuurder aan zet om dit te bespreken met de portefeuillehouder(s). Terugkoppeling vindt plaats in het college: hier wordt de vraag gesteld of de voorgestelde oplossing past binnen het provinciale beleid. Vervolgens wordt een ambtelijk team gevormd uit de beleidskokers om de opgave op te lossen. Deze teams worden samengesteld vanuit verschillende kokers en zijn zodoende integraal. Bij gebieds- en domein-overstijgende opgaven die intensievere inzet van de provincie vragen, wordt (na overleg in het college) een coördinerend gedeputeerde op de opgaven gezet.

De provincie merkt dat gemeenten het prettig vinden om één aanspreekpunt te hebben. In de provincie Groningen heeft de gelijknamige hoofdstad een gewichtige positie, maar door het aanstellen van gebiedsbestuurders krijgen omliggende gemeenten het gevoel dat er ook aandacht is voor hen. Deze bestuurlijke aandacht leidt ertoe dat problemen die bij de gemeenten spelen eerder erkend en gemeld worden bij de provincie. De communicatie tussen de provincie en de gemeenten verloopt nu natuurlijker en gemakkelijker, waardoor de samenwerking ook wordt bevorderd.

Anders dan bij wijkwethouders, zijn de gebiedsbestuurders van de provincie geen aanspreekpunten voor bewoners en private bedrijven. Zij zijn aangesteld voor de bestaande partners van de provincie: gemeenten, waterschappen, maatschappelijke partners en andere organisaties. De ervaringen met het werken met gebiedsbestuurders beperken zich voornamelijk tot gemeenten: die zijn voor de provincie het makkelijkst te benaderen. Overige partners hebben voornamelijk met één beleidsterrein te maken, waardoor dit sectoraal kan worden opgepakt en er geen behoefte is aan coördinatie. Een interessante uitzondering op deze regel is Groningen Seaports: deze organisatie heeft te maken met meerdere portefeuilles, waaronder Water en Mobiliteit. De provincie wil dit soort samenwerkingen met maatschappelijke partners uitbreiden omdat zij steeds vaker dit soort domein-overstijgende vraagstukken tegenkomen.

Gedeputeerde Gräper-van Koolwijk merkt bij het Rijk de behoefte om integraler te werken, maar ziet in dat dit een ingewikkeld vraagstuk is door de departementale verantwoordelijkheden van de ministers en hun staf. In het Interbestuurlijk Programma (IBP) doet het Rijk samen met provincies en andere overheden al een poging, maar dit werkt nog niet genoeg door in beleid, zo geeft zij aan. Gräper-van Koolwijk is geen voorstander van gebiedsbestuurders op rijksniveau, omdat de bestuurders in de huidige organisatie niet genoeg kennis hebben van elkaars domeinen. Binnen hun departementen zijn zij experts en hebben zij verregaande bevoegdheden, maar wat er bij andere departementen gebeurt weten zij niet. Alleen voor onderwerpen die aan bod komen in de Ministerraad, zoals wetsvoorstellen, vindt afstemming plaats in de ministeriële onderraden.

Gräper-van Koolwijk adviseert het Rijk eerst binnen zijn eigen organisatie integraler aan de slag te gaan, alvorens de brug te leggen naar de gebieden erbuiten. Dus: verbindt bestuurders niet aan gebieden maar laat hen domein-overstijgend te werk gaan door in contact te komen met collega-bestuurders. Interdepartementale overlegstructuren zouden dus een beginpunt kunnen zijn voor het Rijk. Zo nodig kan dit eerst op ambtelijk niveau worden gerealiseerd, voordat er bestuurders bij worden betrokken. Op deze manier ziet Gräper-van Koolwijk een begin van meer integraal werken op rijksniveau.

Belangrijkste bevindingen uit gesprek Top (secretaris Groninger Gasberaad)

Susan Top is secretaris en woordvoerder van het Groninger Gasberaad, een instelling voor maatschappelijke partijen die te maken hebben met het gaswinningsvraagstuk ¹⁸(en in het gebied gevestigd zijn). Al met al is Top al zes jaar actief bij het gaswinningsvraagstuk. Binnen het gasberaad heeft Top een diverse rol: van gedupeerden te woord staan tot het vergaderen met bestuurders van gemeenten en het Rijk. Het Groninger gasberaad is er voor maatschappelijke organisaties die willen dat het gaswinningsvraagstuk wordt opgelost.

Susan Top zit ook in het algemeen en dagelijks bestuur van het Nationaal Programma Groningen (NPG). Naast bestuurders uit het Rijk, de provincie Groningen en verschillende gemeenten zitten er vertegenwoordigers vanuit

¹⁸ Groningers hebben door aardbevingen en verzakkingen (bodemdaling) last van de gaswinning in de regio. De schade aan gebouwen in de provincie moet worden hersteld en veel gebouwen moeten versterkt worden om toekomstige schade te voorkomen.

(onder anderen) woningcorporaties, kennisinstellingen en het bedrijfsleven. De samenstelling van het bestuur roept vragen op bij Top, omdat veel vertegenwoordigers zoals zijzelf persoonlijk zijn benaderd (zonder overleg binnen het bestuur) en officieel geen achterban vertegenwoordigen: zij zitten er dus op persoonlijke titel. Op papier vertegenwoordigen Top en de andere niet-overheid bestuurders dus niet hun organisaties maar zichzelf. Deze samenstelling roept vragen op bij sommige bestuurders. Hierom heeft Top met een klein groepje bestuurders de structuur ter discussie gesteld: wat is precies hun rol en wat wordt van hen verwacht?

Binnen de provincie heeft Top vanuit haar rol bij het Groninger Gasberaad geen vast aanspreekpunt in de vorm van een gebiedsbestuurder of ander soort bestuurder. Dit komt omdat de portefeuilles van de gedeputeerden zijn opgeknipt: de portefeuilles waar het Gasberaad mee te maken heeft vallen onder vijf verschillende gedeputeerden. Tot 2019 was één gedeputeerde (Eelco Eikenaar) verantwoordelijk voor het gaswinningsvraagstuk, waarmee Top wekelijks contact had. Deze portefeuille werd opgeknipt en verdeeld over de gedeputeerden omdat het gaswinningsdossier het 'zwaarste dossier' was.

Vanuit het perspectief van het Groninger Gasberaad is het raadzaam om één gebiedsbestuurder of programmabestuurder verantwoordelijk te maken voor het gaswinningsgebied of gaswinningsopgave. Deze bestuurder zou volgens Top de regie moeten hebben over de opgave en overzien dat het provinciaal beleid samenhang uitstraalt. Daar ontbreekt het op dit moment nog aan: er is geen coördinatie omdat iedere gedeputeerde verantwoordelijk is voor een klein deel van de opgave.

Top merkt dat de bestuurlijke cultuur in Groningen (de provincie en de gemeenten) nog niet klaar is voor een participatieve manier van besluitvorming. 'Je met het beleid bemoeien als maatschappelijk partner is niet de bedoeling' legt Top uit. Dit komt volgens Top omdat bestuurders verantwoordelijk zijn voor het beleid en besluiten al vaststaan voor zij naar buiten worden gebracht. 'Ze leggen graag uit wat het gemeentelijk of provinciaal beleid is maar er is geen sprake van inbreng of input, dat wordt niet aan je gevraagd.' Ook op reacties en voorstellen van niet-bestuurders wordt volgens Top niet of nauwelijks gereageerd. Landelijke bestuurders (ministers) staan volgens Top meer open voor een gesprek met maatschappelijke partijen dan regionale bestuurders; de laatsten hebben liever de touwtjes stevig in handen.

Top is niet tevreden met de huidige gang van zaken. De opzet van het NPG is, zo geeft Top aan, voornamelijk bedoeld om de buitenwereld te laten zien dat er inspraak mogelijk is op het gaswinningsvraagstuk, maar de realiteit is anders. Dit leidt tot wat ongenoegen bij Top en de andere 'vertegenwoordigers.' Een gebiedsbestuurder of programmabestuurder die verantwoordelijk is voor de opgave in het gebied, aanspreekpunt is naar buiten én overziet dat de opgave integraal wordt aangepakt klinkt dan ook als muziek in haar oren. De rol van voormalig gedeputeerde Eelco Eikema komt hier dichterbij in de buurt dan de huidige programmastructuur. Het advies van Top is dan ook: zorg bij grote regionale opgaven voor een heldere overlegstructuur tussen overheid en de andere stakeholders, waarin vertegenwoordigers (van stakeholders) en bestuurders op gelijke voet met elkaar in gesprek zijn. Een coördinerend gebiedsbestuurder/programmabestuurder is hierbij een pré.

BIJLAGE 1 Gesprekspuntenlijst

Algemene gesprekspuntenlijst gebiedsbestuurders

Platform31 voert in opdracht van het ministerie van BZK een onderzoek uit met als doel inzicht krijgen in manieren waarop ervaring is opgedaan met gebiedsbestuurders op lokaal, regionaal en provinciaal niveau. We willen graag met u in gesprek over uw rol als gebiedsbestuurder.

Introductie

- Kunt u iets vertellen over uzelf en uw achtergrond?

Gebiedsbestuurder

- Kunt u vertellen waarom er gekozen is voor het werken met gebiedsbestuurders?
- Wat is het doel van het werken met een gebiedsbestuurder in uw gebied?
- Wat ziet u als uw belangrijkste rol en taken als gebiedsbestuurder?
- Waar bent u als gebiedsbestuurder verantwoordelijk voor?
- Is het volgens u noodzakelijk om uw rol als gebiedsbestuurder af te bakenen van uw overige portefeuilles? Zo ja, hoe werkt dat in de praktijk?
- Hoe is uw rol als gebiedsbestuurder binnen uw organisatie georganiseerd (en waarom zo)? Denk aan:
 - o Ambtelijke ondersteuning en afstemming met ambtelijk apparaat
 - o Mandaat en/of eigen budget
 - o Bestuurlijke verantwoording
- Wat ziet u als grootste voordeel van het werken met een gebiedsbestuurder? En wat zijn de eventuele dilemma's die u ziet?
- Een – in onze projecten – veelgehoord dilemma is dat een gebiedsgerichte aanpak kan leiden tot een andere inzet per gebied. Wat vindt u van differentiatie per gebied? Hoe legt u dit aan inwoners uit? En hoe aan medebestuurders?
- Worden de gewenste resultaten gehaald?

42

Integraliteit

Bij de volgende vragen willen we u vragen om in te zoomen op een concreet voorbeeld dat representatief is voor de aanpak in uw gemeente.

- Heeft u een concreet voorbeeld van een situatie waar een integrale aanpak heeft bijgedragen aan een (gebieds)gerichte oplossing?
- Welke rol nam u aan in deze casus? En waarom?
- Wat waren de werkende elementen in uw aanpak?
- Hoe verliep de samenwerking tussen u als gebiedsbestuurder en de medebestuurder met een sectorale portefeuille? Denk aan:
 - o (Eind)verantwoordelijkheid van het vraagstuk
 - o Bepalen urgentie
 - o Budget en inzet ambtelijk apparaat
 - o Communicatie naar en betrekken van inwoners
- Wat waren de dilemma's bij het bevorderen van de integraliteit met behulp van een gebiedsbestuurder?

Nabijheid bestuur

- Denkt u dat het werken met een gebiedsbestuurder in uw gebied in hoofdlijnen bijdraagt aan meer nabijheid van het bestuur richting inwoners? En waarom wel/niet?
- Bent u van mening dat iedere gebiedsbestuurder zowel de taak moet hebben om integraal werken als nabijheid van bestuur te bevorderen? Of kan er een gebiedsbestuurder ook één van deze taken hebben?

Rijksniveau

- Wat zouden volgens u de voor- en nadelen zijn van het werken met gebiedsbestuurders op Rijksniveau met als doel het bevorderen van een integrale werkwijze?
- Heeft u nog interessante literatuur voor ons m.b.t. gebiedsbestuurders? Of bent u in contact geweest met lectoren/wetenschappers over het onderwerp?

BIJLAGE 2 Literatuurlijst

J. Edelenbos, G.R. Teisman, M. Reuding (2001), *Interactieve beleidsvorming als sturingsopgave*

R. Anderson (2018), *De implementatie van opgavegericht werken binnen gemeenten*

L. Schaap, F. Hendriks, A. Frankowski & J. van Ostaaijen (2013), *Kleinschaliger besturen binnen de stad: binnengemeentelijke decentralisatie, nieuwe stijl?*

L. Schaap, & G.J. Leenknecht (2018), *Kleinschalig & Kleurrijk, Binnengemeentelijke organisatie geïnventariseerd*

R. Anderson (2018), *De implementatie van opgavegericht werken binnen gemeenten*

W. Kuindersma, F.G. Boonstra, S. van Bommel en D. Brunt (2010). *Afstemming van sectoraal beleid en integrale gebiedsprocessen*

J. De Graaf (2017), *Openbare Les: Van top tot teen in verbind. Beweging van Onderop, beweging aan de top.*

M. Fokkema & J. Heemskerk (2019), *Werkboek Wijkgericht Werken: Zo doen we dat!*