

Nieuwe coalities: 9 van de 13 wijken revisited

Evaluatieverslag door J. Singelenberg

Concept, 27 april 2007

In twee ronden (februari en april 2007) zijn door een team onder leiding van Jeroen Singelenberg (SEV) 9 van de 13 adoptiewijken geëvalueerd. Van de overige 4 zijn er 2 geëvalueerd door het team van Pieter Tops (Politieacademie), waarover apart rapport wordt uitgebracht. De 2 overige projecten (Rotterdam-2 en Amsterdam-2) zijn om reden van tijd niet aan bod gekomen.

Het tussenrapport van de eerste evaluatieronde (Utrecht en Emmen) is al eerder aangeboden aan de opdrachtgever, het projectbureau Nieuwe Coalities voor de wijk.

De bevindingen uit de eerste ronde zijn tevens meegenomen in dit tweede rapport.

De evaluaties zijn gebaseerd op interviews met direct betrokkenen (leden adoptieteams, hun rechterhanden, lokale participanten), aangevuld met informatie uit de projectdossiers.

De gebundelde verslagen van de zeven projecten uit de tweede ronde zijn bijgevoegd, evenals een samenvatting van de voornaamste uitkomsten per project.

1. een experiment in de ware zin des woord

Het is een experiment geweest in de ware zin des woords. In 13 ‘‘moeilijke’’ wijken in Nederland zijn 13 adoptieteams, bestaande uit een Directeur-generaal van een ministerie, de wethouder van die gemeente en een onafhankelijk lid van naam, een jaar lang intensief bezig geweest met het oplossen van problemen. Aan elk team was bovendien een adoptieminister of –staatssecretaris toegevoegd.

De bedoeling was dat door rechtstreekse interventie van de ambtelijke en bestuurlijke top knelpunten sneller opgelost worden: belemmeringen in regelgeving, verkokering tussen departementen, misverstanden tussen gemeente en rijksoverheid. Verder zou het adoptieproject moeten leiden tot vorming van nieuwe coalities tussen partijen in de wijk, waardoor een duurzaam resultaat geborgd zou worden.

Wat aan een experiment eigen is, is ook gebeurd: niemand wist tevoren hoe het zou lopen en in het ene project is aanzienlijk meer resultaat geboekt dan in het andere. Achteraf kunnen we constateren dat een zorgvuldige voorbereiding meer tijd zou hebben gevegd. Voorafgaand aan de eigenlijke start zouden eigenlijk drie voorbereidende stappen moeten zijn doorlopen:

- probleemanalyse: wat zijn precies de problemen in deze wijk en waar knelt het precies?
- Investeren in relatie: zijn lokale partijen genoeg om zich open te stellen voor externe interventie en zijn zij bereid om tijd en capaciteit vrij te maken ?
- Diagnose: is deze wijk geschikt voor de adoptiemethodiek?

Deze stappen zijn nu in feite tijdens de rit gezet, tijdens het adoptiejaar. Hierdoor was er een verhoogd afbreuk risico. Illustratief is dat betrokkenen het er niet over eens zijn of de gemeente gevraagd is om deel te nemen dan wel zich aangemeld heeft voor deelname.

Formeel gezien is het laatste juist, maar dat wordt niet altijd zo ervaren. Dit betekent dat in sommige gevallen partijen in het begin een tijd lang naar elkaar hebben zitten kijken: wie doet de eerste stap?

Bij een (bestuurlijk) experiment hoort ook durf en tempo. Soms moet je *quick and dirty* durven opereren om onder druk een resultaat te bereiken. Daarbij neem je bewust een afbreukrisico. Zo is het in feite gegaan. In vijf van de negen onderzochte projecten heeft de adoptiemethode goed gewerkt in de zin dat betrokkenen het erover eens zijn dat er resultaten zijn geboekt die anders niet bereikt zouden zijn; in een zesde en zevende case in dit deels het

geval. In twee projecten is de constatering dat het project eigenlijk niet van de grond gekomen is. Toch geen slechte score.

2. *waar gaat het over?*

Er lagen niet of nauwelijks kant en klare wijkvisies op tafel voor de 13 wijken. Voor 3 wijken (Rotterdam, Utrecht, Deventer) waren er wel uitgewerkte probleemanalyses beschikbaar bij de start. In de overige gevallen moesten deze na de start nog gemaakt worden.

Uit de uiteindelijk ingediende projectvoorstellen kan worden gedestilleerd dat de volgende problemen spelen in de 9 onderzochte wijken:

1. overlast hangjongeren, vroegtijdig schoolverlaten (alle wijken)
2. werkloosheid, langdurige afhankelijkheid van uitkeringen (alle wijken)
3. verloedering van de woonomgeving : expliciet gemeld in zes wijken
4. voorzieningentekort (onderwijs, zorg, sport en spel): zeven wijken
5. problemen rond milieu en infrastructuur: drie wijken
6. slecht onderhoud en onrechtmatig gebruik van woningen: drie wijken

Bij deze problemen zijn de volgende remedies voorgesteld:

Ad 1: leerwerktrajecten, persoonsgerichte begeleiding van probleemjongeren; opsporen van harde kern door bestandsvergelijkingen

Ad 2: stimulering wijk economie, ruimte voor startende ondernemers; opsporen van langdurig inactieven door bestandsvergelijking gevolgd door aanbieden van reïntegratietrajecten;

Ad 3: fysieke aanpak woonomgeving, inrichten en ruimer openstellen van ontmoetingsruimten en hangplekken, organiseren sport en spel; zie verder ook ad 1

Ad 4: brede wijk scholen, accommodaties beter benutten, versterking van de jeugdzorg, van de eerstelijns gezondheidszorg; bodem wijkpark saneren

Ad 5: metingen en maatregelen geluidshinder en fijnstof zodat ruimte voor nieuwbouw ontstaat; verminderen barrièrewerking doorgaande wegen

Ad 6: beter beheer particulier bezit door structuurversterking verenigingen van eigenaren; vervanging eenzijdige hoogbouw door gedifferentieerde nieuwbouw

Deze aanpak bestrijkt de beleidsterreinen van negen ministeries van VROM, OCW, SZW, Justitie, BZK, EZ, VWS, V&W en Financiën. Deze waren ook alle vertegenwoordigd in de adoptieteams en daarnaast als tiende ministerie ook LNV.

In twee projecten (Deventer en Zaanstad) was de adoptie-DG tevens de vak-DG van het meest betrokken departement; in Den Helder en Utrecht was dit deels het geval. In de overige projecten was de rol van de adoptie DG juist om te bemiddelen en mee te denken op een ander beleidsterrein dan het eigen.

3. *verschillende rollen van het adoptieteam*

In de praktijk zijn drie typen rollen te onderscheiden:

- A. adoptieteam als *analyticus, adviseur en spiegel*: helpt de gemeente om een heldere probleemanalyse te maken en bijbehorende haalbare projecten te formuleren; steunt de gemeente bij het invullen van de regierol ; adviseert over het sluiten van coalities en het creëren van draagvlak voor de gekozen aanpak; wijst op mogelijkheden van een flexibeler rol opvatting van de gemeente bij het toepassen van regelgeving. Voorbeelden: Hengelo, Den Helder, Haarlem; deels ook Emmen.
- B. Adoptieteam als *bemiddelaar in regelgeving*: tast af bij vakdepartement of wat de gemeente wil mogelijk is binnen bestaande regelgeving; bemiddelt bij eventuele

aanpassing van regelgeving. Voorbeelden: Haarlem, Deventer, Utrecht, Rotterdam (aanpassing regelgeving)

- C. Adoptieteam als *manager van complexe projecten*: druk zetten op het ‘polderproces’ bij projecten waarbij veel partijen betrokken zijn; oplossingen forceren door even ‘bovenlangs’ de verantwoordelijke topfunctionaris te bellen. Voorbeelden: Utrecht, Deventer, Haarlem, Den Helder

In Den Haag en Zaanstad is door startproblemen het adoptieteam feitelijk niet of nauwelijks toegekomen aan het spelen van één of meer van deze rollen; in Emmen beperkt en in een laat stadium. In deze cases heeft van de start of incongruentie overheerst tussen team en gemeente in verwachtingen van het adoptieproject en/of in de probleemanalyse.

Ook in Haarlem, Den Helder en Hengelo waren aanvankelijk de verwachtingen en de probleemanalyses niet helder en congruent, maar na enige tijd is men er toch in geslaagd om voor beide partijen bevredigende projecten te formuleren.

In Rotterdam, Deventer en Utrecht is men vanaf de start recht op het doel afgestevend. Wel moesten vooral in Rotterdam en Utrecht lastige problemen rond regelgeving uit de weg worden geruimd. Op dit moment is nog niet duidelijk of deze problemen incidenteel of structureel zijn opgelost.

4. *de gemeente als subject en als object*

De rol van de gemeente staat centraal in de adoptiemethodiek. De gemeente is zowel subject – lid van het team- als object – partij die geholpen moet worden bij het oplossen van complexe problemen.

Uit de onderzochte cases komt naar voren dat niet alleen het Rijk maar ook de gemeente last heeft van verkokering en ‘ambtelijke leemlagen’ waarin goede initiatieven vastlopen. In grotere gemeenten is hierbij ook de machtsbalans tussen de ‘decentrale gemeente’ (projectbureau in de wijk) en de centrale gemeente van belang. De beslissingmacht blijkt nog maar in zeer beperkte mate in de wijk te liggen; dit geldt alleen voor leefbaarheidsspotjes e.d.

Overal blijkt een probleem te zijn dat meerdere instanties zich met dezelfde personen (probleemjongeren, langdurig werklozen) bezighouden zonder gegevens uit te wisselen of acties goed af te stemmen. Aan de gemeente wordt hierbij de regierol (casemanagement) toegedicht, maar deze zegt machteloos te zijn door o.a. de privacywetgeving die het koppelen van persoonsgegevens verbiedt. Volgens de betrokken rijksambtenaren is dit argument niet houdbaar, mits men het juiste privacy protocol gebruikt. Daar waar men uiteindelijk toch gegevens van verschillende instanties over probleemjongeren dan wel langdurig inactieven heeft gecombineerd heeft men voor het eerst zicht gekregen op aantallen en concentraties in bepaalde straten (Haarlem, Den Helder, Emmen). Alleen al dit gegeven heeft de weg geopend naar meer gerichte samenwerking.

Een andere regierol die gemeenten wordt toegedicht is het verbinden van de veelheid aan bijdrageregelingen en trajecten rond leren en werken, dus op het grensvlak van OCW en SZW. Volgens de Taskforce jeugdwerkloosheid heeft de gemeente hier de sleutel in handen en kan regelingen verbinden en bijbehorende voorwaarden flexibel hanteren. Betreffende centrale gemeentelijke diensten claimen ook die rol maar vervullen deze kennelijk niet op een maatschappelijk ondernemend en *outreaching* manier, zodat scholen en werkgevers blijven klagen over het woud van regelingen met in de praktijk moeilijk toepasbare voorwaarden. Blijkbaar zijn de betreffende ministeries, de *Taskforce* en de gemeentelijke sociale diensten er niet samen in geslaagd om dit beleidsterrein te ontbureaucratiseren. De adoptieteams hebben

voor dit probleem op projectniveau adhoc oplossingen geforceerd, maar geen structurele oplossingen bereikt. (Utrecht, Emmen, Den Helder).

Van de gemeente wordt erg veel verwacht, dat is duidelijk. De gemeente zit bekneld tussen enerzijds maatschappelijke organisaties en bedrijven die subsidies of medewerking zoeken voor hun initiatieven, anderzijds de rijksoverheid die de uitvoering van allerlei regelingen aan de gemeente toevertrouwt, maar dan wel onder allerlei voorwaarden. De adoptieteams geven bij verschillende gelegenheden aan dat gemeenten zelf deze voorwaarden te angstig interpreteren of de ruimte binnen de regelingen onvoldoende zien en gebruiken. Het kan geen kwaad als de departementen hierbij ook de hand in eigen boezem steken: is de communicatie over de regelingen en de onderlinge afstemming tussen de diverse regelingen wel optimaal geweest?

Aan de andere kant kunnen we ons niet aan de indruk onttrekken dat de gemeente de regierol sterk naar zich toetrekt zonder zich af te vragen of de gemeentelijke organisatie wel is toegerust om deze rol adequaat te vervullen. Het is veelbetekenend dat de meeste gemeenten geen duidelijke probleemanalyses beschikbaar hadden bij de start.

5. *zijn er nieuwe coalities ontstaan?*

Het ligt voor de hand, gezien bovenstaande constatering, dat gemeenten vaker de regie durven te leggen bij coalities in de wijk, onder bepaalde condities.

In enkele van de onderzochte wijken waren voorafgaand aan of parallel aan het adoptieproject reeds nieuwe coalities ontstaan:

- Rotterdam-Zuid: het ‘‘pact op Zuid’’ tussen gemeente, deelgemeenten en woningcorporaties
- Utrecht-Overvecht: coalitie tussen corporatie Mitros en vmbo school Vader Rijn; daarnaast nog diverse coalities tussen werkgevers en onderwijs voor beroepsonderwijs en een ‘‘leefbaarheidscoalitie’’ rond het Wijkbureau van de gemeente (bewonersorganisaties-welzijnsorganisaties)
- In Haarlem en Hengelo zijn coalities tussen gemeente en corporaties versterkt; in Hengelo is tevens een coalitie ontstaan tussen de corporatie en twee sportverenigingen
- In Den Helder is een ‘‘veiligheidscoalitie’’ geformeerd op initiatief van Justitie (Justitie-politie-jeugdzorg-verslavingszorg)
- In Emmen was reeds een coalitie rond de woningcorporatie geformeerd onder de naam Emmen revisited, waaraan ook diverse gemeentelijke diensten meedoen. (thema, jeugd, werkloosheid, leefbaarheid)

De geformeerde coalities betreffen in de eerste plaats instellingen uit het maatschappelijk middenveld, soms aangevuld met onderdelen van het gemeentelijk apparaat en bedrijven. Bewonersorganisaties maken doorgaans geen deel uit van de coalities, als we tenminste als norm hanteren dat er sprake moet zijn van een duurzaam geformaliseerd en niet-vrijblijvend samenwerkingsverband.

Bewoners zijn bij het adoptieproject betrokken via openbare bijeenkomsten waarbij zij ook kunnen reageren op de voorgestelde projecten. In Utrecht, Den Helder en Haarlem hebben deze bijeenkomsten, vaak opgeluisterd met de aanwezigheid van de adoptie-minister, een belangrijke klankbordfunctie vervuld. In Deventer heeft een bewoner meegedraaid in het team.

6. *het adoptieteam tegen het licht gehouden*

De centrale rol is steeds vervuld door de as DG-wethouder, waarbij aan beide zijden ook de ambtelijke ondersteuning (''rechterhanden'') belangrijk was.

Of de DG een belangrijke rol heeft kunnen spelen in het bereiken van een resultaat per 1 mei 2007 was afhankelijk van een combinatie van omstandigheden en rolopvatting. De combinatie van gunstige omstandigheden en een pro-actieve rolopvatting leverde positieve resultaten op (Deventer, Rotterdam, Utrecht).

Bij minder gunstige startvoorwaarden maar toch een pro-actieve rol werd vaak toch nog een door alle partijen onderkend resultaat geboekt (Den Helder, Haarlem, Hengelo).

Daar waar gekozen werd voor een meer re-actieve rol in combinatie met minder gunstige startvoorwaarden werd het uiteindelijk resultaat als minder bevredigend ervaren (Den Haag, Zaanstad, Emmen).

Hierbij speelde nauwelijks een rol of de adoptie DG dezelfde was als de vak DG (Deventer, Zaanstad).

Belangrijk voor succes was ook of de wethouder erin slaagde om binnen de gemeente draagvlak te creëren en capaciteit vrij te maken. In Deventer, Rotterdam en Utrecht was dit duidelijk wel het geval, in Den Haag en Zaanstad duidelijk niet. De andere gemeenten zitten daar tussenin of hebben zich een later stadium alsnog sterker gecommitteerd (Emmen, Den Helder).

Het ''onafhankelijk gezaghebbend lid '' van het adoptieteam heeft in sommige teams een actieve, creatieve rol (kunnen) vervullen door met voorstellen te komen of met partijen de gaan praten: Deventer, Hengelo, Utrecht (1^e fase) , Den Haag en Zaanstad zijn goed voorbeelden. Bij de laatste twee valt op dat in deze projecten waar DG en gemeente niet nader tot elkaar zijn gekomen, het onafhankelijk teamlid pogingen heeft ondernomen om bepaalde deelprojecten toch in beweging te krijgen, maar daar uiteindelijk weinig mee heeft kunnen bereiken. Persoonlijke betrokkenheid werkt in zo'n geval onvoldoende.

De adoptie-ministers en -staatssecretarissen hebben –om het wat oneerbiedig te zeggen- hooguit een *backup* rol gespeeld. Zij hebben met hun aandacht en werkbezoeken tijdsdruk gezet op het behalen van resultaten. Toch moeten we deze rol niet onderschatten. ''Vreemde ogen dwingen'' is het meest genoemde citaat –en hoe zwaarder het bestuurlijk gewicht achter die ogen, hoe beter. Ook het tonen van persoonlijke betrokkenheid door bewindspersonen wordt op lokaal niveau zeer gewaardeerd- behalve als dit vlak voor de verkiezingen plaatsvindt.

Het bereikte resultaat blijkt dus afhankelijk van personen, rolopvattingen, attitudes, maar ook van de gegeven situatie, en van de match daartussen. Bij projecten waar niet of nauwelijks resultaat is geboekt waren de basale startvoorwaarden niet vervuld: er was geen gezamenlijke probleemanalyse en geen gezamenlijk geformuleerd binnen een jaar haalbaar doel. Of met een andere combinatie van personen of een andere rolopvatting van het team deze voorwaarden alsnog zouden zijn vervuld, daarover kan slechts worden gespeculeerd.

7. *advies voor het vervolg*

- start een adoptierelatie alleen op uitdrukkelijk verzoek van de gemeente
- begin met een fase van *assessment* van zeker drie maanden voordat het licht op groen wordt gezet voor adoptie; in deze fase moet het probleem helder worden en moet vertrouwen worden opgebouwd

- kies vervolgens, afhankelijk van de situatie, voor één van de volgende modellen van adoptie en kies een adoptie termijn (die overigens verlengd kan worden) behorende bij het gekozen model
- als gaat het om de boven beschreven rol van *analyticus* (*spiegelrol*) kies dan voor het model van complete adoptie, waarbij ook de regierol en organisatie van de gemeente ter discussie staan, maar dan toegepast op een concrete wijk met een concrete opgave; help de opgave formuleren en de regierol invullen en treedt dan terug; rolopvatting: betrokken, meedenkend/reflectief, servicegericht, maar met ervaring en gewicht
- gaat het om de rol van *manager complexe projecten* dan is een projectgebonden adoptie nodig, gericht op het onder druk zetten van partijen en het leggen van contacten “bovenlangs”; rolopvatting: krachtige manager, doener, netwerker
- is tenslotte vooral de rol van *bemiddelaar regelgeving* aan de orde, dan duurt de interventie zolang als nodig is om de regelgeving aan te passen –of te constateren dat dit niet mogelijk is. Rolopvatting: diplomaat, bemiddelaar, kenner van wet en regelgeving.
- Vooral in het tweede en derde model is het essentieel dat de uitgezonden manager of bemiddelaar direct toegang heeft tot de DG-en van betrokken departementen; in deze modellen kan beter gesproken worden van een *ombudsteam* dan van een adoptieteam
- Het eerste model daarentegen komt het meest overeen met het model van het *adoptieteam*. Ook hier moeten de adviezen niet vrijblijvend zijn maar worden bekrachtigd op een conferentie met bestuurlijke zwaargewichten.
- Tenslotte kan de vraag worden gesteld of adoptie- en ombudsteams zich exclusief op de gemeentelijke overheid moeten blijven richten. Een adoptieteam kan juist tot de conclusie komen dat de gemeente de regierol in bepaalde wijken voor een bepaalde periode zou moeten overdragen aan coalities van wijkgebonden actoren (*local strategic partnerships*), waar de gemeente zelf hooguit als één van de partijen in participeert.

8. overzicht van de evaluatie per adoptiegemeente

Aspect/fase	Deven	Emmen	Haarle	Haag	Helder	Hengel	Rotter	Utrecht	Zaanst
Probleemstelling helder?	JA	nee	later	nee	later	nee	JA	JA	nee
Adoptie past bij probleem?	JA	Te vroeg	deels	nee	JA	Te zwaar	JA	JA	?
Proces: DG positief?	JA	nee	JA	nee	JA	JA	JA	JA	nee
Wethouder positief?	JA	nee	JA	nee	deels	JA	JA	JA	nee
Belemmering regelgeving opgelost ?	JA	Niet gevonden	deels	nee	Niet gevonden	deels	Waar-schijn-lijk	inciden teel	nee
Ambtelijke leemlagen opgelost?	nvt	nee	?	nvt	Nog niet	nvt	nvt	nog niet	nvt
Nieuwe coalities gevormd?	neen	nee	beperkt	nee	beperkt	Niet nodig?	Was al	JA	nee

Projecten gestart?	JA	beperkt	deels	nee	deels	JA	JA	JA	nee
Bevolking betrokken?	JA	nee	beperkt	nee	JA	Was al	nee	JA	nee
Actieve rol adoptieminister?	Nee	nee	JA	deels	nee	nee	Op het laatst	JA	nee
Actieve rol onafhankelijk lid?	JA	1 ^e fase	nee	JA	JA	JA	nee	JA	JA
Heeft adoptie methode gewerkt?	JA	deels	JA	NEE	JA	JA	JA	JA	NEE
Voornaamste resultaat	Herstructurering wijk van start	Meer inzicht in probleem	Inzicht in wat kan binnen regels	Leereffect zie operatie JONG	Versneling en focus in 2 projecten	Projecten in thema wijk-economie gestart	VvE-wetgeving aangepast in Rdam wet	Diverse sociale en fysieke projecten gestart	Kortere lijnen naar den haag